Appreciatie van de evaluatie bankenbelasting 2021 – Michiel Bijlsma

De doelstellingen van de bankenbelasting, zoals geformuleerd in de memorie van toelichting van de Wet bankenbelasting, zijn:

1. Het beprijzen van de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector;
2. Een bijdrage leveren aan de risicobeheersing bij banken;
3. Het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid.

Daarnaast geeft de evaluatie aan dat de budgetfunctie van de bankenbelasting aan belang heeft gewonnen.

Doel van de evaluatie is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bankenbelasting op deze vier aspecten te beoordelen. De evaluatie concludeert dat het prijzen van de impliciete garantie van de Staat nog steeds een valide ratio is voor de bankenbelasting. De bankenbelasting is hier dus doeltreffend. Of de bankenbelasting doelmatig is, laat de evaluatie in het midden. Verder luidt de conclusie dat de bankenbelasting een doeltreffende en doelmatige manier is om belasting te heffen. Wat betreft bijdrage aan risicobeheersing is de conclusie dat niet vast te stellen is of de bankenbelasting doelmatig dan wel doeltreffend is. De evaluatie concludeert dat de bankenbelasting overbodig is wat betreft het tegengaan van perverse prikkels. Kort gezegd komt uit de evaluatie het beeld naar voren dat de bankenbelasting vooral doeltreffend en doelmatig is in haar budgetfunctie.

De evaluatie is zorgvuldig uitgevoerd op basis van kwalitatieve argumenten, een overzicht van de opbrengsten, een vergelijking met andere landen en een literatuurstudie. De conclusies van de evaluatie zijn zorgvuldige geformuleerd en de voorzichtige toonzetting past bij de aard van het aangedragen bewijs, dat vooral kwalitatief en indirect van aard is.

Ik heb twee opmerkingen bij de evaluatie. Ten eerste zijn er waar het de doelmatigheid van de bankenbelasting betreft om de impliciete garantie van de staat te beschrijven twee redenaties mogelijk. De een ziet beprijzing als compensatie. De impliciete garantie leidt tot een voordeel voor de betreffende bank en dat voordeel wordt gecompenseerd door de bankenbelasting. De andere interpretatie ziet beprijzing ook als een poging om de prikkels die uitgaan van een impliciete garantie tegen te gaan. Hier zijn ook een aantal andere instrumenten beschikbaar die deze prikkels beïnvloeden, zoals kapitaaleisen, toezicht, of regulering rondom resolutie. Bezien vanuit deze tweede interpretatie zou de vraag kunnen zijn: wat voegt de bankenbelasting qua doelmatig toe aan deze andere instrumenten? Een overweging kan hierbij zijn dat een bankenbelasting direct ten koste gaat van de winst van banken, wat tijdens een financiële crisis of in economisch slechte tijden de kredietverlening onnodig kan schaden of de opbouw van kapitaalbuffers kan vertragen.

Een tweede opmerking betreft de conclusie in paragraaf 1.2 ‘Zo zijn financieringsvoordelen weliswaar afgenomen, maar nog steeds aanwezig.’ Het vermoeden is dat de waarde van deze subsidie sinds de eerste evaluatie is afgenomen door twee factoren: (1) wetgeving rondom faillissementen die voorwaarden stelt aan de mogelijkheden van overheden om banken te redden. (2) een toename van het eigen vermogen dat banken aanhouden.

Deze stelling, hoewel plausibel, zou nader kunnen worden onderbouwd. In het algemeen geldt dat de evaluatie aan overtuigingskracht had kunnen winnen als deze een schatting had bevat van de waarde van de impliciete subsidie die banken genieten vanwege de aanname in de markt dat zij gered zullen worden in geval van faillissement. Hoewel een eenduidige econometrische analyse niet mogelijk is bij ontbreken van een controle groep, zijn er wel verschillende aanpakken mogelijk, bijvoorbeeld op basis van stand alone ratings van rating agencies (hoewel dit uiteindelijk een mening van rating agencies betreft), op basis van credit default swaps van banken, op basis van schattingen van default risk modellen, of op basis van kengetallen uit bestaande economische studies.