

Aan de Minister van Financiën  
Pietermaai 17  
Curaçao

Datum: Curaçao, 20 juni 2014

Ref.nr.: 094/2014-SER

Betreft: advies ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen

Naar aanleiding van het Besluit van de Raad van Ministers gedateerd 21 mei 2014 (zaaknummer 2014/018669) is de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) verzocht om advies uit te brengen inzake het ontwerp van het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 44a, achtste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53) (Landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen).

De Sociaal Economische Raad brengt hierbij advies uit.

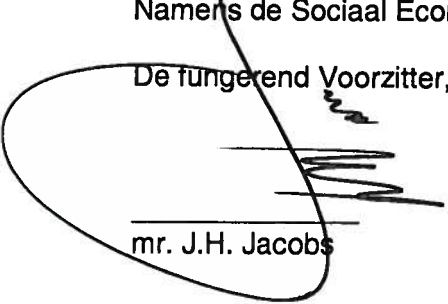
Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 13 en 18 juni 2014.

Bijgaand advies is in de plenaire vergadering van 18 juni 2014 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar bijgevoegd advies.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



\_\_\_\_\_  
mr. J.H. Jacobs

de Secretaris,



\_\_\_\_\_  
Mw. drs. J.J. Provence

c.c.: - de Minister van Algemene Zaken  
- Wetgeving en Juridische Zaken  
- Directie Fiscale Zaken

**Advies inzake  
het ontwerp-landsbesluit fiscale  
kasregistratiesystemen**

## Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Inleiding .....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>2. Inhoud en strekking van het ontwerp-landsbesluit.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>3. Eerdere SER-adviezen inzake de invoering van fiscale kasregistratiesystemen.....</b>                        | <b>3</b>  |
| <b>4. Standpunt van de SER.....</b>   | <b>5</b>  |
| 4.1. Algemeen.....  | 5         |
| 4.2. Met betrekking tot de complexiteit van de regelgeving inzake fiscale kasregistratiesystemen.....             | 6         |
| 4.3. Met betrekking tot enkele uitzonderingen .....   | 9         |
| 4.4. Met betrekking tot de informele sector.....  | 10        |
| 4.5. Met betrekking tot de beschikkingsbevoegdheid opgenomen in artikel 4, derde lid en artikel 5, derde lid..... | 11        |
| 4.6. Met betrekking tot de nadere eisen aan leveranciers en installateurs .....                                   | 11        |
| 4.7. Met betrekking tot de strafbaarstelling .....  | 12        |
| 4.8. Met betrekking tot de financiële paragraaf.....  | 12        |
| 4.9. Met betrekking tot de inwerkingtreding .....   | 13        |
| 4.10 Met betrekking tot de invoering van een btw-stelsel.....   | 14        |
| <b>5. Conclusie.....</b>  | <b>15</b> |

**Advies van de Sociaal Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 18 juni 2014 inzake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 44a, achtste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53) (Landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen)**

## **1. Inleiding**

Bij besluit van de Raad van Ministers gedateerd 21 mei 2014 (zaaknummer 2014/018669) heeft de regering, de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) verzocht om advies uit te brengen inzake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 44a, achtste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53) (Landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen).

Het onderhavige ontwerp-landsbesluit betreft een nadere uitwerking van artikel 44a, achtste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen.

Artikel 44a, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen bepaalt dat in afwijking van het bepaalde in artikel 44 bij ministeriële regeling met algemene werking groepen administratieplichtigen kunnen worden aangewezen die verplicht zijn om ter zake van hun leveringen van goederen en verrichtingen van diensten, als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van de Landsverordening omzetbelasting 1999, een kassabon uit te reiken.

In het achtste lid van artikel 44a, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen wordt bepaald dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere regels ter uitvoering van artikel 44a, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen gesteld kunnen worden.

## **2. Inhoud en strekking van het ontwerp-landsbesluit**

Het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen strekt tot een grondige herziening van het Landsbesluit kasregistratiesystemen (P.B. 2012, no. 69).

Naar aanleiding van onder andere de aanpassing van de Algemene landsverordening Landsbelastingen bij P.B. 2013, no. 50, en het vervallen van de mogelijkheid om individuele administratieplichtigen tot het gebruik van een fiscaal kasregistratiesysteem te verplichten, werd het noodzakelijk geacht de bepalingen opgenomen in het Landsbesluit kasregistratiesystemen (P.B. 2012, no. 69) te herzien. Het aantal noodzakelijk geachte aanpassing van het Landsbesluit kasregistratiesystemen (P.B. 2012, no. 69) heeft de regering doen besluiten het Landsbesluit kasregistratiesystemen te laten vervallen en te vervangen door het onderhavige ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen.

De regering stelt in de nota van toelichting op pagina 2 dat de uitgangspunten van het nieuwe ontwerp-landsbesluit gelijk zijn aan die van het Landsbesluit kasregistratiesystemen, te weten het verbeteren van de vastlegging van de omzet door administratieplichtigen. Hoewel de doelstelling van beide landsbesluiten identiek is, brengt het nieuwe ontwerp-landsbesluit en bijbehorende uitvoeringsregelingen een aanzienlijke verandering in hoe administratieplichtigen hun omzet moeten verantwoorden.

Het ontwerp-landsbesluit bestaat uit 12 artikelen.

Artikel 1 bevat begripsbepalingen.

In Artikel 2, eerste lid, van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen wordt bepaald dat een kassabon als bedoeld in artikel 44a van de Algemene landsverordening Landsbelastingen middels een fiscaal kasregistratiesysteem dient te worden uitgereikt.

Op grond van artikel 2, tweede lid, van het onderhavige ontwerp-landsbesluit kan bij ministeriële regeling met algemene werking worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden een ontheffing wordt verleend van de verplichting om een fiscaal kasregistratiesysteem te gebruiken.

Artikel 3 bevat een delegatiebepaling waarin wordt bepaald dat bij ministeriële regeling met algemene werking wordt vastgelegd aan welke eisen een fiscaal kasregistratiesysteem moet voldoen.

In artikel 4 van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen is de procedure met betrekking tot de toelating van fiscale kasregistratiesystemen geregeld.

In artikel 5 van het onderhavige ontwerp-landsbesluit worden nadere eisen gesteld inzake het installeren, de-installeren, aanpassen of repareren van een fiscaal kasregistratiesysteem.

Artikel 6 van ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen verplicht de controleautoriteit zorg te dragen voor het bijhouden en publiceren van een overzichtsregister, waarin toegelaten fiscale kasregistratiesystemen, leveranciers en gekwalificeerde installateurs worden vermeld.

Artikel 7 bepaalt dat bij de installatie van een fiscaal kasregistratiesysteem een door de controleautoriteit verstrekt zegel voorzien van een uniek zegelnummer aan het kasregistratiesysteem wordt aangebracht door een gekwalificeerde installateur of een medewerker van de controleautoriteit.

Artikel 8 van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen verplicht de administratieplichtige het kasregistratiesysteem op een zodanige wijze te gebruiken en te onderhouden dat het kasregistratiesysteem onafgebroken deugdelijk functioneert. Artikel 8 van het ontwerp-landsbesluit kasregistratiesystemen bepaalt tevens welke maatregelen de administratieplichtige dient te nemen op het moment dat het kasregistratiesysteem niet deugdelijk functioneert.

In artikel 9 zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de melding van de overdracht van fiscale kasregistratiesystemen.

In artikel 10 van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen bevat de strafbaarstelling van het niet voldoen aan de verplichtingen opgenomen in het ontwerp-landsbesluit. In artikel 10 van het ontwerp-landsbesluit wordt het niet voldoen aan een verplichting als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, artikel 5, eerste lid, artikel 8, tweede lid, onderdelen a en c, en derde lid, en artikel 9, van het ontwerp-landsbesluit aangemerkt als een strafbaar feit.

In artikel 11, eerste lid, van het ontwerp-landsbesluit wordt de inwerkingtreding van het ontwerp-landsbesluit op 1 augustus 2014 geregeld, terwijl in het tweede lid van artikel 11 van het onderhavige ontwerp-landsbesluit wordt bepaald dat het Landsbesluit kasregistratiesystemen (P.B. 2012, no 69) op dat moment komt te vervallen.

In artikel 12 is de citeertitel opgenomen, te weten: Landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen.

### **3. Eerdere SER-adviezen inzake de invoering van fiscale kasregistratiesystemen**

De SER heeft in drie eerdere adviezen standpunten ingenomen met betrekking tot de invoering van de verplichting tot het gebruik van fiscale kasregistratiesystemen.

#### **Advies d.d. 15 april 2011 inzake de ontwerp-landsverordening belasting voorziening 2011**

In het advies van 15 april 2011 met betrekking tot de ontwerp-landsverordening belasting voorziening 2011 (Ref.nr.: 076/2011-SERCUR) heeft onder andere de SER naar voren gebracht dat het verplicht stellen van een kasregistratiesysteem de bredere problematiek van belastingontwijking niet oplost. De SER heeft in dat verband aan de regering geadviseerd de nodige aandacht te besteden aan het verbeteren van de belastingmoraal.

De SER heeft de regering er ook op gewezen dat de verplichte invoering van een kasregistratiesysteem in het bijzonder voor een kleine ondernemer/eenmanszaak tot een grotere bureaucratische last leidt, evenals tot hogere kosten als gevolg van de aanschaf en het onderhoud van het verplicht aan te schaffen kasregistratiesysteem.

Daarnaast heeft de SER aan de regering in overweging gegeven om bij de selectie van het aan te schaffen kasregistratiesysteem rekening te houden met de belangen van de administratieplichtigen. Dit vanwege de grotere bureaucratische last en de hogere kosten als gevolg van de aanschaf en het onderhoud van het elektronisch kasregistratiesysteem. De SER heeft in dit kader aan de regering geadviseerd om te kiezen voor een kasregistratiesysteem dat door een bredere functionaliteit, bijvoorbeeld automatisch voorraadbeheer, in de bedrijfsvoering additionele voordelen biedt aan de administratieplichtigen.

#### **Advies d.d. 27 juli 2012 inzake het ontwerp-landsbesluit kasregistratiesystemen**

Op 27 juli 2012 heeft de SER het advies inzake het ontwerp-landsbesluit kasregistratiesystemen (Ref.nr.: 186/2012-SER) vastgesteld. In het betreffende advies is heeft de SER geadviseerd om naast de introductie van elektronische controlemiddelen, zoals het gebruik van verzegelbare elektronische kasregistratiesystemen, een samenhangend pakket aan maatregelen gericht op het verbeteren van de belastingmoraal te implementeren. Het pakket aan maatregelen dient volgens de SER te bestaan uit verbetering van de wetgeving, verscherping van controles en een communicatie- en voorlichtingscampagne.

De SER heeft daarnaast in het advies van 27 juli 2012 aan de regering in overweging gegeven een stelsel van belasting over de toegevoerde waarde (btw) te introduceren in plaats van de huidige belasting over de omzet. Naar de mening van de SER wordt door het systeem van teruggave van de betaalde btw in een btw-stelsel iedere levering in het productie- en distributieproces beter gedocumenteerd en levert een btw-stelsel hierdoor mogelijk een vollediger beeld op van de transacties die plaatsvinden.

**Advies d.d. 22 februari 2013 inzake de ontwerp-landsverordening tot aanpassing van de omzetbelasting, het formele belastingrecht en aanverwante belastinglandsverordeningen**

Ten slotte werd op 22 februari 2013 door de SER geadviseerd over de ontwerp-landsverordening tot aanpassing van de omzetbelasting, het formele belastingrecht en aanverwante belastinglandsverordeningen (Ref.nr.: 052/2013-SER). De betreffende ontwerp-landsverordening betrof onder ander een wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2012, no. 49 (G.T.)). Met deze wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen werd een geheel nieuw artikel 44a in de Algemene landsverordening Landsbelastingen ingevoegd waarin nadere eisen worden gesteld aan kassabonnen. Ook werd een administratieve sanctie op het niet naleven van de verplichting een kasregistratiesysteem te gebruiken geïntroduceerd door het invoegen van artikel 28a in de Algemene landsverordening Landsbelastingen.

Met betrekking tot de nadere eisen die in artikel 44a van de Algemene landsverordening Landsbelastingen worden gesteld aan de verplicht uit te reiken kassabon heeft de SER gesteld dat ondernemers verplicht werden een geavanceerd kasregistratiesysteem te gaan gebruiken. De SER heeft de aandacht van de regering gevraagd voor het feit dat ondernemers hierdoor geconfronteerd zouden worden met hogere kosten als gevolg van de aanschaf en het onderhoud van een dergelijk kasregistratiesysteem.

De SER heeft met betrekking tot het opleggen van de administratieve sanctie in de vorm van tijdelijke bedrijfssluiting, uit oogpunt van de mogelijke impact van de op te leggen sanctie, gesteld dat de waarborgen zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 28a van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, de SER niet ver genoeg gaan.

De SER heeft ook vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit van de administratieve sanctie opgenomen in het tweede lid van artikel 28a van de Algemene landsverordening Landsbelastingen. De SER is van oordeel dat bij een eerste constatering naast de schriftelijke waarschuwing aan de administratieplichtigen tevens expliciet een reële termijn moet worden gegund om te gaan voldoen aan de wettelijke plicht om een goedgekeurd en verzegeld kasregistratiesysteem te gebruiken. De SER heeft de regering verder in overweging gegeven om niet reeds bij een tweede constatering over te gaan tot bedrijfssluiting, maar in plaats daarvan bij de tweede constatering een last onder dwangsom op te leggen en pas bij de derde en volgende constateringen over te gaan tot tijdelijke bedrijfssluiting.

Naar het oordeel van de SER staat het reeds opleggen van de administratieve sanctie van tijdelijke bedrijfssluiting bij de tweede constatering van het niet naleven van de wettelijke plicht een kasregistratiesysteem te gebruiken niet in verhouding tot de zwaarte van het strafbare feit.

Daarnaast heeft de SER, uit oogpunt van de gevolgen van tijdelijke bedrijfssluiting voor de onderneming, de aandacht van de regering gevraagd voor het feit dat een tegen de administratieve sanctie ingesteld bezwaar of beroep geen schorsende werking heeft.

## **4. Standpunt van de SER**

### **4.1. Algemeen**

Artikel 44a, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen bepaalt dat in afwijking van het bepaalde in artikel 44 bij ministeriële regeling met algemene werking groepen administratieplichtigen kunnen worden aangewezen die verplicht zijn om een kassabon uit te reiken ter zake van hun leveringen van goederen en verrichtingen van diensten, als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van de Landsverordening omzetbelasting 1999.

In artikel 44a, achtste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen wordt bepaald dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere regels ter uitvoering van artikel 44a, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen kunnen worden gesteld. Het onderhavige ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen betreft een nadere uitwerking van het achtste lid van artikel 44a van de Algemene landsverordening Landsbelastingen.

In artikel 2, tweede lid, van het ter advisering aangeboden ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen wordt bepaald dat bij ministeriële regeling, met algemene werking, kan worden bepaald in welke gevallen en onder welke omstandigheden een ontheffing wordt verleend van de verplichting om een fiscaal kasregistratiesysteem te gebruiken.

Artikel 3 van het onderhavige landsbesluit bepaalt dat bij ministeriële regeling met algemene werking wordt vastgelegd aan welke eisen een fiscaal kasregistratiesysteem moet voldoen.

Uit hetgeen door de regering wordt gesteld op pagina 5 en 6 van de nota van toelichting blijkt dat de Ministeriële regeling formeel belastingrecht (P.B. 2013, no. 63) waarin bepalingen zijn opgenomen ter uitvoering van artikel 44a, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, en de Ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 2, tweede lid, en artikel 3 van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen (Ministeriële regeling kasregistratiesystemen) (P.B. 2012, no 70) hetzij worden gewijzigd, hetzij worden vervangen door een nieuwe regeling.

De SER heeft vast moeten stellen dat de betreffende ministeriële regelingen geen onderdeel uitmaakten van het adviesverzoek zoals door de regering aan de SER ter advisering werd aangeboden.

De Directie Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën heeft op verzoek van de SER de betreffende concept ministeriële regelingen aan de SER doen toekomen waardoor alsnog advies kan worden uitgebracht over het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen. De SER wijst de regering er wederom op dat de uitvoeringsbesluiten gelijktijdig met het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen aan de SER aangeboden hadden moeten worden. Indien de uitvoeringbesluiten niet gelijktijdig worden aangeboden kan de SER zich geen duidelijk beeld vormen van de nadere invulling c.q. uitwerking van de regelgeving, i.c. van de verplichting tot het gebruik van een fiscaal kasregistratiesysteem. Deze nadere invulling c.q. uitwerking van de regelgeving op genomen in de uitvoeringsbesluiten is voor de SER essentieel om een oordeel te kunnen vormen over het geheel van de ter advisering aangeboden regeling.



## **4.2. Met betrekking tot de complexiteit van de regelgeving inzake fiscale kasregistratiesystemen**

### **Wetgevingstechnische complexiteit**

De wet en regelgeving met betrekking tot de fiscale kasregistratiesystemen is opgenomen in één Landsverordening, de Algemene landsverordening Landsbelastingen, één Landsbesluit, het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen en de twee thans voorgestelde concept ministeriële regelingen (de concept ministeriële regeling formeel belastingrecht en de concept ministeriële regeling fiscale kasregistratiesystemen).

De SER vraagt de aandacht van de regering voor het feit dat de regelgeving met betrekking tot de fiscale kasregistratiesystemen op deze wijze erg verbrokkeld en daar door niet overzichtelijk is. De SER geeft de regering in overweging om minstens de twee ministeriële regelingen samen te voegen.

### **Inhoudelijke complexiteit**

#### Verplichting tot uitreiken van een factuur

De hoofdregel met betrekking tot het vastleggen van de omzet door administratieplichtigen opgenomen in artikel 44, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, verplicht administratieplichtigen ter zake van de leveringen van goederen en het verrichtingen van diensten een factuur aan de afnemer uit te reiken. De eisen waaraan deze factuur dient te voldoen zijn opgenomen in artikel 44, tweede tot en met negende lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen.

#### Verplichting tot gebruik fiscaal kasregistratiesysteem

In Artikel 44a, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen wordt een uitzondering gecreëerd op deze hoofdregel. In Artikel 44a, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen wordt namelijk bepaald dat bij ministeriële regeling met algemene werking groepen administratieplichtigen kunnen worden aangewezen die verplicht zijn om ter zake van hun leveringen van goederen en verrichtingen van diensten een kassabon in plaats van een factuur aan de afnemer uit te reiken.

Artikel 7.2, eerste lid, van de concept ministeriële regeling formeel belastingrecht bepaalt vervolgens dat administratieplichtigen wiens activiteiten geheel of gedeeltelijk bestaan uit de onderstaande leveringen of diensten, verplicht zijn om ter zake van deze leveringen en diensten een kassabon uit te reiken:

- a. verstrekken van spijzen en dranken;
- b. verkoop van consumentenartikelen, met uitzondering van de verkoop van motorrijtuigen en vaartuigen;
- c. reparatie van consumentenartikelen, met uitzondering van de reparatie van motorrijtuigen en vaartuigen;
- d. persoonlijke dienstverlening.

In artikel 2 van het onderhavige ontwerp-landsbesluit wordt bepaald dat de kassabon als bedoeld in artikel 44a, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen middels een fiscaal kasregistratiesysteem dient te worden uitgereikt.

Indien het in de bedrijfsvoering van een administratieplichtige gebruikelijk is om ter zake van bovengenoemde leveringen en diensten een factuur uit te reiken, kan op schriftelijk verzoek door de Directeur van de Stichting Overheids Belastingaccountantsbureau een ontheffing

worden verleend van de verplichting om middels een fiscaal kasregistratiesysteem een kassabon uit te reiken aan een administratieplichtige.

#### Verplichting tot uitreiken van een door de controleautoriteit vastgestelde kassabon

Artikel 2, tweede lid, van het onderhavige ontwerp-landsbesluit bevat vervolgens de uitzondering op de uitzondering.

In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen wordt bepaald dat bij ministeriële regeling met algemene werking kan worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden een ontheffing wordt verleend van de verplichting om een fiscaal kasregistratiesysteem te gebruiken.

In artikel 1, eerste lid, van de concept ministeriële regeling fiscale kasregistratiesystemen zijn de administratieplichtigen opgesomd die, met name om praktische redenen, worden ontheven van de plicht om een kassabon uit te reiken middels een fiscaal kasregistratiesysteem, te weten:

- a. administratieplichtigen ter zake waarvan de ontheffing voor het voldoen van omzetbelasting, bedoeld in artikel 8 van de Landsverordening omzetbelasting 1999<sup>1</sup>, van toepassing is, de zogenoemde kleine ondernemersregeling;
- b. administratieplichtigen voor zover de verplichting tot het uitreiken van een kassabon slechts bijkomstige activiteiten betreft;
- c. taxichauffeurs;
- d. markthandelaren; en
- e. straatautowassers.

Deze administratieplichtigen zijn wel verplicht ter zake van hun leveringen en diensten een door de controleautoriteit vastgestelde kassabon uit te reiken.

In gevolge het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van de concept ministeriële regeling fiscale kasregistratiesystemen geldt ter zake van de levering van brandstoffen door administratieplichtigen die een benzinstation exploiteren eveneens een ontheffing van de verplichting om een fiscaal kasregistratiesysteem te gebruiken. Uit de administratie van een administratieplichtige die een benzinstation exploiteert, dient op betrouwbare wijze de dagelijkse verkoop van brandstoffen te blijken.

Aan een afnemer wordt, op verzoek, wel een kassabon uitgereikt.

#### Verplichting tot het uitreiken van een betalingsbewijs

In de concept ministeriële regeling formeel belastingrecht wordt in artikel 7.1, eerste lid, bepaald dat administratieplichtigen, gelet op het bepaalde in artikel 44, tiende lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, ten aanzien van hierna genoemde leveringen en diensten noch een factuur noch een kassabon hoeven uit te reiken:

- a. openbaar personenvervoer over de weg;
- b. gelegenheid geven tot parkeren van motorrijtuigen
- c. toegang verlenen tot culturele, sportieve of recreatieve activiteiten;
- d. verhuur van strandbedden;
- e. verkoop van nummers en loten voor loterijen.

De administratieplichtigen die ten aanzien van de in artikel 7.1, eerste lid, van de concept ministeriële regeling formeel belastingrecht genoemde leveringen en diensten geen factuur uitreiken, dienen ter zake daarvan een doorlopend genummerd bewijs van betaling aan de

---

<sup>1</sup> P.B. 2013, no. 52

afnemer te verstrekken. Ook dient de omzet die gerealiseerd wordt met de genoemde leveringen en diensten dagelijks in de administratie te worden vastgelegd.

#### Verplichting tot bijhouden van de dagelijkse verkopen

Artikel 7.2, derde lid, van de concept ministeriële regeling formeel belastingrecht bepaalt dat onder de voorwaarde dat de dagelijkse verkopen middels een door de Directeur van de Stichting Overheids Belastingaccountantsbureau vastgesteld overzicht worden bijgehouden, ter zake van de verkoop van etenswaren en dagbladen door straatventers en de verkoop van opwaardeerkaarten geen factuur, geen kassabon en geen betaalbewijs hoeft te worden uitgereikt.

In de eerdere adviezen van de SER is erop gewezen dat de verplichte invoering van een kasregistratiesysteem in het bijzonder voor een kleine ondernemer/eenmanszaak leidt tot een grotere bureaucratische last en hogere kosten als gevolg van het verplicht aan te schaffen kasregistratiesysteem en het onderhoud hiervan.

De nu voorgestelde regeling houdt in dat een groot aantal ondernemers en dan met name kleinere ondernemers niet langer worden verplicht een fiscaal kasregistratiesysteem aan te schaffen. Hier tegenover staat echter dat de nu voorgestelde regeling door de vele uitzonderingen op de hoofdregel zeer complex is. Naar het oordeel van de SER veroorzaakt het ontwerp-landsbesluit en de bijbehorende concept ministeriële regelingen een voor de gemiddelde ondernemer onoverzichtelijk geheel van verplichtingen en uitzonderingen met betrekking tot de vastlegging van de gerealiseerde omzet.

De complexiteit van de voorgestelde regeling kan naar het oordeel van de SER leiden tot verwarring bij administratieplichtigen met betrekking tot het wel of niet verplicht moeten gebruiken van een fiscaal kasregistratiesysteem.

Uit navraag bij de Directie Fiscale Zaken heeft de SER begrepen dat met de voorgestelde regeling zoals hierboven is geschetst wordt getracht beter aan te sluiten bij de praktijk zoals die op Curaçao bestaat.

De SER vraagt desalniettemin de aandacht van de regering voor de complexiteit van de onderhavige concept-wetgeving.

Daarnaast lijkt naar de opvatting van de SER de voorgestelde regeling door de vele uitzonderingen meer mogelijkheid te bieden tot het ontwijken van de omzetbelasting.

De SER adviseert wederom aan de regering in dit kader de nodige aandacht te geven aan het verbeteren van de belastingmoraal, aangenomen dat de voorgestelde maatregelen de bredere problematiek van de slechte belastingmoraal en belastingontwijking nog steeds niet op lossen. Een intensivering van de controle op de naleving van de Landsverordening op de omzetbelasting, met name in de informaliteit, is daardoor noodzakelijk.

De SER constateert dat de nu voorgestelde regeling bijzonder complex is en dat de verplichtingen voor administratieplichtigen sterk uiteenlopen.

De SER dringt er vanwege de complexiteit van de nu voorgestelde regeling bij de regering op aan eerst de inhoud en strekking van de regelgeving met betrekking tot de fiscale kasregistratiesystemen bij de administratieplichtigen en hun afnemers bekend te maken door middel van een uitgebreide informatie en voorlichtingscampagne alvorens op de naleving hiervan toe te gaan zien.

Overigens vraagt de SER ook aandacht voor de gehanteerde omschrijving van de leveringen en diensten in de diverse artikelen. In het bijzonder het naast elkaar hanteren van de

omschrijving 'openbaar personenvervoer over de weg' en 'taxichauffeurs' kan tot verwarring leiden omdat in het spraakgebruik taxivervoer tevens gezien wordt als openbaar vervoer over de weg.

De SER adviseert het 'openbaar personenvervoer over de weg' in het kader van de onderhavige concept-regelgeving te omschrijven als 'het tegen betaling vervoeren van personen over de openbare weg met een kleine, middelgrote of grote autobus'.

#### **4.3. Met betrekking tot enkele uitzonderingen**

##### Taxichauffeurs

Taxichauffeurs worden op grond van artikel 1, eerste lid, sub c, van de concept Ministeriële regeling fiscale kasregistratiesystemen ontheven van de verplichting een fiscaal kasregistratiesysteem te gebruiken en kunnen volstaan met het uitreiken van een door de controleautoriteit vastgestelde kassabon.

Het is voor de SER niet duidelijk waarom voor taxivervoer een uitzondering wordt gemaakt op de hoofdregel van artikel 44 eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen dat ter zake van leveringen van goederen en verrichtingen van diensten een factuur aan de afnemer dient te worden uitgereikt.

In het bijzonder zullen zakelijke klanten omwille van het declareren van de gemaakte taxikosten belang hechten aan een op naam gestelde factuur van een gemaakte taxirit.

De SER ziet ook geen praktische bezwaren tegen de plicht voor taxichauffeurs om ingevolge artikel 44 van de Algemene landverordening Landsbelastingen een factuur uit te schrijven.

##### Verkoop en reparatie van motorrijtuigen en boten

In artikel 7.2, eerste lid, sub b en c, van de concept Ministeriële regeling formeel belastingrecht wordt voor de verkoop en reparatie van motorrijtuigen en boten een expliciete uitzondering gemaakt op de verplichting om ten aanzien van de verkoop (sub b) en reparatie (sub c) van consumentenartikelen een kassabon uit te reiken.

Deze uitzondering heeft tot gevolg dat ten behoeve van de verkoop en reparatie van motorrijtuigen en boten zoals nu reeds te doen gebruikelijk een factuur dient te worden uitgereikt.

Naar het oordeel van de SER is een expliciete uitzondering in artikel 7.2, eerste lid, sub b en c, van de concept Ministeriële regeling formeel belastingrecht voor de verkoop en reparatie van motorrijtuigen niet noodzakelijk. Het tweede lid van artikel 7.2 van de concept Ministeriële regeling formeel belastingrecht kent immers een algemene ontheffingsmogelijkheid.

Het tweede lid van artikel 7.2 van de concept Ministeriële regeling formeel belastingrecht biedt een administratieplichtige die formeel verplicht is een kassabon uit te reiken doch in wiens bedrijfsvoering het gebruikelijk is om ter zake een factuur uit te reiken de mogelijkheid om bij de Directeur van de Stichting Overheids Belastingaccountantsbureau om een ontheffing van de verplichting om een kassabon uit te reiken te verzoeken. De administratieplichtige aan wie een ontheffing van de verplichting om een kassabon uit te reiken wordt verleend, is vervolgens gehouden ter zake van zijn leveringen en diensten een factuur, als bedoeld in artikel 44 van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, uit te reiken.

### Ambulante handel

In artikel 1, eerste lid, sub d en sub e van de concept Ministeriële regeling fiscale kasregistratiesystemen worden de markthandelaren en de straatautowassers ontheven van de verplichting een fiscaal kasregistratiesysteem te gebruiken en in artikel 7.2, derde lid, van de concept ministeriële regeling formeel belastingrecht worden voor de verkoop van etenswaren en kranten straatventers vrijgesteld van de verplichting een kassabon uit te reiken.

De SER vraagt de aandacht van de regering voor het feit dat markthandelaren, straatautowasser en straatventers maar een beperkt deel van de ambulante handel is. Ambulante handel betreft alle vormen van huis-aan-huis verkoop en verkoop op de openbare weg, zoals batidos en truk'i pan.

Daarnaast is er sprake van persoonlijke dienstverlening die aan huis plaatsvindt, zoals onder andere kappers, pedicuristen, manicuristen en nagelstylisten.

Administratieplichtigen wiens activiteiten geheel of gedeeltelijk bestaan uit ambulante handel en persoonlijke dienstverlening en die niet expliciet zijn uitgezonderd zijn verplicht doormiddel van een fiscaal kasregistratiesysteem geprinte kassabon te verstrekken.

In dit kader geeft de SER aan de regering in overweging om de verplichting om een door middel van een fiscaal kasregistratiesysteem geprinte kassabon te verstrekken slechts op te leggen aan administratieplichtigen die hun onderneming drijven vanuit een vaste inrichting. Naar de mening van de SER kan in gevallen waar het ambulante handel betreft worden volstaan met de verplichting een door de controleautoriteit vastgestelde kassabon uit te reiken.

#### **4.4. Met betrekking tot de informele sector**

De verplichting tot het uitreiken van een kassabon geprint via een fiscaal kasregistratiesysteem of het op een andere wijze vastleggen en verantwoorden van de door een administratieplichtige behaalde omzet verzwaart de administratieve lasten van de ondernemers die reeds bekend zijn bij de belastingdienst. De verwachte opbrengst voor de schatkist van de betere verantwoording van de omzet bedraagt volgens pagina 8 van de nota van toelichting jaarlijks circa NAf. 15 miljoen.

De SER meent dat naast een verbetering van het nalevingsgedrag van reeds bij de belastingdienst bekende ondernemingen, ook de informele sector / zwarte economie, waarbij in het geheel geen belasting of sociale zekerheidspremies worden afdragen, aangepakt dient te worden.

In 2007 werd door de Centrale Bank van de Nederlandse Antillen berekend dat de omvang van de informele sector in de toenmalige Nederlandse Antillen ongeveer 11% van het GDP bedroeg.<sup>2</sup>

Naar het oordeel van de SER is met het structureel aanpakken van de informele sector / zwarte economie een aanzienlijke winst voor de schatkist te behalen. Dergelijke maatregelen dragen ook bij aan een level-playing field voor de ondernemers in de formele economie die wel aan hun fiscale verplichtingen voldoen. Overigens wordt een dergelijke activiteit door de

---

<sup>2</sup> Miriela G.L. Carolina and Lennie Pau, The shadow economy in the Netherlands Antilles (BNAWP/07/01), Centrale Bank van de Nederlandse Antillen, Curacao, Januari 2007.  
[http://www.centralbank.an/uploads/files/Shadow\\_economy\\_in\\_the\\_Netherlands\\_Antilles.pdf](http://www.centralbank.an/uploads/files/Shadow_economy_in_the_Netherlands_Antilles.pdf)

International Labour Organisation (ILO) ondersteund in het kader van het streven naar 'decent work' en 'social protection floor'.

#### **4.5. Met betrekking tot de beschikkingsbevoegdheid opgenomen in artikel 4, derde lid en artikel 5, derde lid**

In artikel 4, derde lid, van de ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen wordt bepaald dat toelating van een fiscaal kasregistratiesysteem geschiedt middels een beschikking in de zin van artikel 3, eerste lid van de Landsverordening administratieve rechtspraak.

In artikel 5, derde lid, van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen wordt bepaald dat de aanwijzing van een gekwalificeerd installateur geschiedt middels een beschikking, in de zin van artikel 3, eerste lid van de Landsverordening administratieve rechtspraak waarbij door de controleautoriteit voorwaarden en beperkingen kunnen worden gesteld.

Uit deze bepalingen blijkt niet welk het bestuursorgaan is aan wie de beschikkingsbevoegdheid toekomt, de Minister of de directeur van de controleautoriteit (Stichting Overheids belastingaccountantsbureau).

De SER dringt er op aan expliciet te bepalen aan wie de beschikkingsbevoegdheid toekomt en of delegatie hiervan mogelijk is.

#### **4.6. Met betrekking tot de nadere eisen aan leveranciers en installateurs**

In het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen zijn diverse bepalingen opgenomen die voorzien in nadere uitvoeringsregelingen, naast de ministeriële regeling waar in artikel 2, tweede lid, en artikel 3 van het onderhavige ontwerp-landsbesluit aan wordt gerefereerd.

Artikel 4, eerste lid, van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen maakt het mogelijk dat in verband met de verplichtingen op grond van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen aan leveranciers bepaalde voorwaarden en verplichtingen worden gesteld.

Artikel 4, tweede lid, van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen bepaalt dat een procedure wordt vastgesteld waarmee op objectieve wijze kan worden beoordeeld of een fiscaal kasregistratiesysteem voldoet aan de eisen opgenomen in de ministeriële regeling bedoeld in artikel 3.

In artikel 5, tweede lid, van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen wordt bepaald dat een gekwalificeerd installateur voldoet aan de door de controleautoriteit vast te stellen eisen van vakbekwaamheid en integriteit.

Er wordt echter niet voorzien in een publicatieplicht met betrekking tot deze nadere uitvoeringsbepalingen. De SER is van oordeel dat in het kader van transparantie en rechtszekerheid een verplichting voor de controleautoriteit dient te worden opgenomen om deze nadere eisen openbaar te maken, door ze bijvoorbeeld te publiceren op de website van de controleautoriteit.

Tijdens de beraadslagingen van de SER is naar voren gebracht dat de implementatie van de verplichte verzegelde fiscale printer tot problemen leidt met bestaande geïntegreerde kassa-/administratiesystemen van administratieplichtigen, waardoor een deel van functionaliteit van deze systemen verloren dreigt te gaan als gevolg van de verplichting een verzegelde fiscale printer te gebruiken.

De SER dringt er bij de regering op aan ervoor zorg te dragen dat de controleautoriteit proactief optreedt en mogelijk met gebruikmaking van artikel 4, vierde lid, van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen uit eigen beweging besluit deze kasregistratiesystemen toe te laten en te voorzien van een kassa-identificatienummer.

#### **4.7. Met betrekking tot de strafbaarstelling**

Het niet voldoen aan de verplichtingen opgenomen in het ontwerp-landsbesluit wordt in artikel 10 van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen aangemerkt als een strafbaar feit.

In de nota van toelichting wordt op pagina 15 aangegeven welke gedragingen worden aangemerkt als overtredingen en welke gedragingen als misdrijf.

Als overtreding worden geclassificeerd het niet voldoen aan een van de verplichtingen bedoeld in artikel 4, vijfde lid (het verwijderen van een kassa-identificatienummer), artikel 5, eerste lid (het laten installeren, de-installeren, wijzigen of repareren door een niet-gekwalificeerde installateur), artikel 8, tweede lid, onderdelen a en c, en derde lid (het niet vastleggen in de administratie en niet onverwijld laten repareren van een niet-deugdelijk functionerend kasregistratiesysteem) en artikel 9 (het niet melden bij de controleautoriteit van een overdracht van de onderneming of een fiscaal kasregistratiesysteem)

Het niet nakomen van het bepaalde in artikel 2, eerste lid (het niet, dan wel niet conform de in de belastingverordening gestelde eisen uitreiken van een kassabon) artikel 7, tweede lid, (gebruik van een niet verzegeld fiscaal kasregistratiesysteem) dan wel artikel 8, eerste en tweede lid, onderdeel b, (het niet uitreiken van een bon opgesteld conform het door de controleautoriteit vastgestelde model bij het niet deugdelijk functioneren van het fiscaal kasregistratiesysteem) van dit landsbesluit worden op pagina 15 van de nota van toelichting aangemerkt als een misdrijf in de zin van artikel 49, eerste lid, van de ALL.

In aanwijzing 145 van het document 'Aanwijzingen voor de regelgeving' wordt gesteld dat "ten aanzien van elk strafbaar feit, dat door een wet in het leven wordt geroepen of dat krachtens een lagere regeling in het leven kan worden geroepen, in de wet zelf wordt aangegeven of het een misdrijf of een overtreding is".

Het gestelde impliceert dat de strafbaarstelling in artikel 10 niet geschiedt in overeenstemming met wat wordt bepaald in aanwijzing 145 van Aanwijzingen voor de regelgeving. De SER is van opvatting dat in artikel 10 van het ontwerp-landsbesluit het onderscheid dient te worden gemaakt tussen overtredingen en misdrijven en niet in de nota van toelichting.

#### **4.8 Met betrekking tot de financiële paragraaf**

De SER heeft geconstateerd dat de financiële paragraaf bij het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen 'één-op-één' is overgenomen uit de nota van toelichting behorende bij het Landsbesluit kasregistratiesystemen. Dit zorgt voor verwarring omdat hierdoor niet duidelijk is of er nog steeds middelen beschikbaar zijn voor het beschikbaar stellen van

kasregistratiesystemen aan administratieplichtigen. Daarnaast wordt de indruk gewekt dat er wederom NAF. 1,1 miljoen wordt uitgegeven aan de game-show "Bo Factura".

Naar het oordeel van de SER moet een nieuwe financiële paragraaf worden opgesteld. Het onderhavige landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen introduceert door de controleautoriteit vastgestelde kassabonboekjes en omzettabelen. De kosten verbonden aan het ontwerpen en drukken van door controleautoriteit te ontwikkelen kassabonboekjes en omzettabelen zijn immers niet voorzien in de financiële paragraaf van het Landsbesluit kasregistratiesystemen.

In de financiële paragraaf dient naar de opvatting van de SER tevens te worden aangegeven hoeveel van de oorspronkelijk begrote middelen reeds zijn aangewend ten behoeve van het eerdere (pilot-)project, hoeveel van de middelen nu nog beschikbaar is en hoeveel middelen nog nodig zijn voor de rest van het project.

De SER heeft van Directie Fiscale Zaken begrepen dat als gevolg van de in onderhavig ontwerp-landsbesluit en bijbehorende uitvoeringsbesluiten opgenomen regelingen waarschijnlijk fiscaal kasregistratiesysteem terugkomen van ondernemers die niet langer verplicht zijn een fiscaal kasregistratiesysteem te gebruiken. Directie Fiscale Zaken heeft ook gesteld dat deze fiscaal kasregistratiesysteem aan andere ondernemers in bruikleen zullen worden gegeven.

Het is niet duidelijk voor de SER welke criteria ten grondslag liggen aan de selectie van administratieplichtigen aan wie door de controleautoriteit een fiscaal kasregistratiesysteem ter beschikkingstelling wordt gesteld.

De SER dringt er bij de regering op aan om de criteria om in aanmerking te komen voor de ter beschikkingstelling van een fiscaal kasregistratiesysteem op de website van de controleautoriteit te doen publiceren.

Tenslotte meent de SER dat indien het inderdaad de bedoeling van de regering is om wederom de game show "Bo factura" wederom te laten plaatsvinden en op televisie uit te zenden een evaluatie van de effectiviteit van een dergelijke game show op basis van de eerdere ervaringen met dit instrument imperatief is, alvorens dit instrument opnieuw in te zetten.

#### **4.9. Met betrekking tot de inwerkingtreding**

De beoogde datum van inwerkingtreding van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen is in artikel 11, eerste lid, bepaald op 1 augustus 2014.

Oorspronkelijk zou de algemene verplichting tot het gebruik van een elektronisch kasregistratiesysteem, zoals opgenomen in artikel 3 van het Landsbesluit kasregistratiesystemen gaan gelden op 1 januari 2014.

Op basis van aanschrijvingen van de Minister gedateerd 20 december 2013 is de inwerkingtreding van de algemene verplichting tot het gebruik van een elektronisch kasregistratiesysteem uitgesteld tot 1 augustus 2014.

Het Landsbesluit kasregistratiesystemen komt nu op basis van artikel 11, tweede lid, van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen per 1 augustus 2014 te vervallen.

De SER is van opvatting dat de wijzigingen van de verplichtingen van de administratieplichtigen en de tijd die resteert voor de implementatie, onder andere het ontwikkelen, drukken en verspreiden van de door de controleautoriteit vast te stellen documenten, zoals de kassabon, bedoeld in artikel 8, tweede lid, sub b, van het ontwerp-



landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen en artikel 1, eerste lid van de concept ministeriële regeling fiscale kasregistratiesystemen, dermate beperkt is dat een inwerkingtreding per 1 januari 2015 meer realistisch is dan een inwerkingtreding per 1 augustus 2014.

In dit kader zou het uitstellen van de inwerkingtreding de regering tevens de gelegenheid bieden om een door de SER voorgestelde en noodzakelijk geachte informatie- en voorlichtingscampagne voor administratieplichtigen en consumenten op te starten.

#### **4.10 Met betrekking tot de invoering van een btw-stelsel**

Tijdens de beraadslagingen is wederom de invoering van een een belasting over de toegevoerde waarde (btw) in plaats van de huidige belasting over de omzet aan de orde geweest.

De SER is van oordeel dat de nu voorgestelde regeling met betrekking tot het vastleggen van de omzet complex is en desondanks niet bewerkstelligt dat daadwerkelijk de volledige omzet van administratieplichtigen wordt geregistreerd. Naar de mening van de SER wordt door het systeem van teruggave van de betaalde btw in een btw-stelsel iedere levering in het productie- en distributieproces beter gedocumenteerd en levert een btw-stelsel hierdoor mogelijk een vollediger beeld op van de transacties die plaatsvinden.

De SER meent naar aanleiding van de beraadslagingen de regering opnieuw in overweging te moeten geven de invoering van een btw-stelsel nader te doen onderzoeken.

De SER is zich bewust dat aan beide stelsels voor- en nadelen zijn verbonden. In het huidige stelsel van omzetbelasting is het risico aanwezig dat te weinig belasting wordt afgedragen en bij een btw-stelsel bestaat het risico van een zogenaemde 'btw-carrousel', waarbij fictieve leveringen gefactureerd worden om onrechtmatig btw terug te kunnen vorderen. In het kader van het toezicht op de naleving blijft ook bij de invoering van een btw-stelsel controle van de belastingaangifte noodzakelijk.

## 5. Conclusie

Bij besluit van de Raad van Ministers gedateerd 21 mei 2014 (zaaknummer 2014/018669) heeft de regering, de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) verzocht om advies uit te brengen inzake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 44a, achtste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53) (Landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen).

Het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen strekt tot een grondige herziening van het Landsbesluit kasregistratiesystemen (P.B. 2012, no. 69). Het Landsbesluit kasregistratiesystemen (P.B. 2012, no. 69) komt dan ook met de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp-landsbesluit te vervallen.

De hoofdregel met betrekking tot het vastleggen van de omzet door administratieplichtigen opgenomen in artikel 44, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, verplicht administratieplichtigen ter zake van de leveringen van goederen en het verrichtingen van diensten een factuur aan de afnemer uit te reiken.

Artikel 44a, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen bepaalt dat in afwijking van het bepaalde in artikel 44 bij ministeriële regeling met algemene werking groepen administratieplichtigen kunnen worden aangewezen die verplicht zijn om ter zake van hun leveringen van goederen en verrichtingen van diensten, als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van de Landsverordening omzetbelasting 1999, een kassabon uit te reiken.

In het achtste lid van artikel 44a, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen wordt bepaald dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere regels ter uitvoering van artikel 44a, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen kunnen worden gesteld.

De voorgestelde regelgeving met betrekking tot fiscale kasregistratiesystemen heeft tot doel een betere vastlegging van de omzet door administratieplichtigen. In het landsbesluit kasregistratiesystemen werden daartoe grote groepen administratieplichtigen verplicht een elektronisch kasregistratiesysteem aan te schaffen.

Door de SER en diverse andere instanties zijn bezwaren geuit tegen deze verplichting die met name voor kleine ondernemers relatief hoge kosten met zich meebrengt als gevolg van het verplicht aan te schaffen kasregistratiesysteem en het onderhoud hiervan.

De nu voorgestelde regeling houdt in dat een groot aantal ondernemers en dan met name kleinere ondernemers niet langer worden verplicht een fiscaal kasregistratiesysteem aan te schaffen. In plaatst daarvan kunnen bepaalde groepen administratieplichtigen nu volstaan met het invullen en uitreiken van een door de controleautoriteit vastgesteld voorgedrukte kassabonnen dan wel het uitreiken van een betalingsbewijs. Voor straatventers volstaat het vastleggen van de dagomzet op een door de controleautoriteit voorgeschreven formulier.

Het onderhavige advies betreft het vierde advies van de SER waarin de invoering van een elektronisch kasregistratiesystemen aan de orde komt. De eerdere adviezen betreffen:

- het advies inzake de ontwerp-landsverordening belasting voorziening 2011 van 15 april 2011 (Ref.nr.: 076/2011-SERCUR);
- het advies inzake het ontwerp-landsbesluit kasregistratiesystemen van 27 juli 2012 (Ref.nr.: 186/2012-SER); en

- het advies inzake de ontwerp-landsverordening tot aanpassing van de omzetbelasting, het formele belastingrecht en aanverwante belastinglandsverordeningen van 22 februari 2013 (Ref.nr.: 052/2013-SER).

#### Met betrekking tot de volledigheid van het adviesverzoek

De Ministeriële regeling formeel belastingrecht waarin bepalingen zijn opgenomen ter uitvoering van artikel 44a, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen en de Ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 2, tweede lid, en artikel 3 van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen betreffende ministeriële regelingen maakten geen onderdeel uit van het adviesverzoek zoals door de regering aan de SER ter advisering is aangeboden.

Naar aanleiding van het gestelde op pagina 5 en 6 van de nota van toelichting heeft de SER geconcludeerd dat deze ministeriële regelingen ook worden gewijzigd of vervangen door een nieuwe regeling.

De SER wijst de regering er wederom op dat de uitvoeringsbesluiten gelijktijdig met het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen aan de SER aangeboden hadden moeten worden. Indien de uitvoeringbesluiten niet gelijktijdig worden aangeboden kan de SER zich geen duidelijk beeld vormen van de nadere invulling c.q. uitwerking van de regelgeving. Hetgeen de advisering door de SER ernstig bemoeilijkt.

De Directie Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën heeft op verzoek van de SER de betreffende concept ministeriële regelingen aan de SER doen toekomen waardoor alsnog advies kan worden uitgebracht over het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen

#### Met betrekking tot de complexiteit van de regelgeving inzake fiscale kasregistratiesystemen

De SER heeft geconstateerd dat de nu voorgestelde regeling bijzonder complex is en dat de verplichtingen voor administratieplichtigen sterk uiteenlopen.

Uit een nadere toelichting door de Directie Fiscale Zaken heeft de SER begrepen dat met de voorgestelde regeling zoals hierboven is geschetst beter wordt aangesloten bij de praktijk zoals die op Curaçao bestaat.

Deze complexiteit kan naar het oordeel van de SER echter leiden tot verwarring bij administratieplichtigen met betrekking tot de vraag of nu wel of geen fiscaal kasregistratiesysteem dient te worden gebruikt.

Daarnaast lijkt naar de opvatting van de SER de voorgestelde regeling door de vele uitzonderingen meer mogelijkheid te bieden tot het ontwijken van de omzetbelasting.

De SER adviseert wederom aan de regering in dit kader de nodige aandacht te geven aan het verbeteren van de belastingmoraal, aangenomen dat de voorgestelde maatregelen de bredere problematiek van de slechte belastingmoraal en belastingontwijking nog steeds niet op lossen. Een intensivering van de controle op de naleving van de Landsverordening op de omzetbelasting, met name in de informaliteit, is daardoor noodzakelijk.

De SER dringt er vanwege de complexiteit van de nu voorgestelde regeling bij de regering op aan eerst de inhoud en strekking van de regelgeving met betrekking tot de fiscale kasregistratiesystemen bij de administratieplichtigen en hun afnemers bekend te maken door middel van een uitgebreide informatie en voorlichtingscampagne alvorens op de naleving hiervan toe te gaan zien.

#### Met betrekking tot enkele uitzonderingen

De SER vraagt tevens de aandacht van de regering voor enkele in de ontwerp-regelgeving gemaakte uitzonderingen.

De uitzondering op de factureringsplicht voor taxichauffeurs is naar het oordeel van de SER niet noodzakelijk en sluit niet aan op de behoefte van de klant.

De specifieke uitzondering op de verplichting een kassabon uit te reiken die wordt gemaakt ten behoeve van de verkoop en reparatie van motorrijtuigen en boten is naar het oordeel van de SER ook niet noodzakelijk. Indien het in deze sector gebruikelijk is een factuur uit te reiken, kan, op basis van tweede lid van artikel 7.2 van de concept Ministeriële regeling formeel belastingrecht, ontheffing worden gevraagd van de verplichting om een kassabon als bedoeld in artikel 44a van de Algemene landsverordening Landsbelastingen uit te reiken.

De uitzondering die wordt gemaakt voor straatventers, straatautowassers en markthandelaren dekt niet de overige ambulante handel en persoonlijke dienstverlening aan huis. De SER geeft aan de regering in overweging om de verplichting om een door middel van een fiscaal kasregistratiesysteem geprinte kassabon te verstrekken op te leggen aan administratieplichtigen die hun onderneming drijven vanuit een vaste inrichting. In gevallen waar administratieplichtigen hun onderneming niet vanuit een vaste inrichting drijven te volstaan met de verplichting een door de controleautoriteit vastgestelde kassabon uit te reiken.

#### Met betrekking tot de informaliteit

De verplichting tot het uitreiken van een kassabon geprint via een fiscaal kasregistratiesysteem of het op een andere wijze vastleggen en verantwoorden van de door een administratieplichtige behaalde omzet verzwaart de administratieve lasten van de ondernemers die reeds bekend zijn bij de belastingdienst. De SER meent dat naast een verbetering van het nalevingsgedrag van reeds bij de belastingdienst bekende ondernemingen ook de informele sector / zwarte economie, waarbij in het geheel geen belasting of sociale zekerheidspremies worden afdragen, dient te worden aangepakt.

Dergelijke maatregelen dragen ook bij aan een level-playing field voor de ondernemers in de formele economie die wel aan hun fiscale verplichtingen voldoen.

Overigens wordt een dergelijke activiteit door de International Labour Organisation (ILO) ondersteund in het kader van het streven naar 'decent work' en 'social protection floor'.

#### Met betrekking tot de strafbaarstelling

In aanwijzing 145 van het document 'Aanwijzingen voor de regelgeving' wordt gesteld dat ten aanzien van elk strafbaar feit, dat door een wet in het leven wordt geroepen of dat krachtens een lagere regeling in het leven kan worden geroepen, in de wet zelf wordt aangegeven of het een misdrijf of een overtreding is.

De strafbaarstelling van het niet voldoen aan bepaalde bepalingen van het ontwerp-landsbesluit in artikel 10 van het onderhavige landsbesluit is volgens de SER niet in overeenstemming met hetgeen is bepaald in aanwijzing 145 van Aanwijzingen voor de regelgeving.

De SER is van opvatting dat in artikel 10 van het ontwerp-landsbesluit het onderscheid dient te worden gemaakt tussen overtredingen en misdrijven in plaats van deze in de nota van toelichting op te nemen.

#### Met betrekking tot de financiële paragraaf

De SER heeft geconstateerd dat de financiële paragraaf bij de ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen identiek is aan de financiële paragraaf zoals opgenomen in de nota van toelichting bij het Landsbesluit kasregistratiesystemen.

Naar het oordeel van de SER had een nieuwe financiële paragraaf moeten worden opgesteld. Uit de financiële paragraaf had naar de opvatting van de SER moeten blijken hoeveel van de oorspronkelijk begrote middelen reeds werd aangewend ten behoeve van het eerdere (pilot-)project en hoeveel van de middelen nu nog beschikbaar is en hoeveel middelen nog nodig zijn voor de rest van het project.

#### Met betrekking tot de inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen is in artikel 11, eerste lid, bepaald op 1 augustus 2014.

De SER is van opvatting dat de wijzigingen van de verplichtingen van de administratieplichtigen en de tijd die resteert voor de implementatie, onder andere het ontwikkelen, drukken en verspreiden van de door de controleautoriteit vast te stellen documenten, zoals de kassabon, bedoeld in artikel 8, tweede lid, sub b, van het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen en artikel 1, eerste lid van de concept ministeriële regeling fiscale kasregistratiesystemen, dermate beperkt is dat een inwerkingtreding per 1 januari 2015 meer realistisch is dan een inwerkingtreding per 1 augustus 2014.

In dit kader zou het uitstellen van de inwerkingtreding de regering tevens de gelegenheid bieden om een door de SER voorgestelde en noodzakelijk geachte informatie- en voorlichtingscampagne voor administratieplichtigen en consumenten op te starten.

#### Met betrekking tot de invoering van een btw-stelsel

De SER is van oordeel dat de nu voorgestelde regeling met betrekking tot het vastleggen van de omzet complex is en niet bewerkstelligt dat daadwerkelijk de volledige omzet van administratieplichtigen wordt geregistreerd. De SER meent, naar aanleiding van deze constatering en de eerdere beraadslagingen over de invoering van een belasting op de toegevoegde waarde, de regering opnieuw in overweging te moeten geven het huidige stelsel van omzetbelasting op de kortst mogelijke, doch verantwoorde, termijn te vervangen door een btw-stelsel.

De SER vraagt aandacht voor de in dit advies gegeven standpunten inzake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 44a, achtste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53) (Landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen), en geeft de regering in overweging om het ontwerp-landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen en bijbehorende ontwerp-ministeriële regelingen nader te doen analyseren en motiveren alvorens deze te doen vaststellen.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

  
\_\_\_\_\_  
mr. J.H. Jacobs

De Secretaris,

  
\_\_\_\_\_  
mw. drs. J.J. Provence