



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Algemene Zaken
Zijne Excellentie
De heer E. Rhuggenaath
Fort Amsterdam
ALHIER.

Datum: Willemstad, 14 augustus 2018

Ref.nr.: 105/2018-SER

Betreft: Advies inzake het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 1, zevende lid, van de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 13 juli 2018 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen inzake het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 1, zevende lid, van de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (zaaknummer 2018/31239, ref.nr. 091/2018-SER).

Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 10 augustus 2018.

Bijgaand advies is in de plenaire vergadering van 10 augustus 2018 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Financiën
De Directie Fiscale Zaken
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ)

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

www.ser.cw



**Advies inzake het conceptlandsbesluit, houdende
algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 1,
zevende lid, van de Landsverordening
belastingfaciliteiten investeringen**

**UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN
AUGUSTUS 2018
REF.NR. 105/2018-SER**



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaal-economisch beleid, aangelegenheden van sociaal-economische aard en over wettelijke regelingen van sociaal-economische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Deskundig Onafhankelijk Verbindend

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	6
1.1 Adviesvraag	6
2. Standpunt van de SER	8
2.1 Standpunt SER 15 juli 2015 ten aanzien van de LBI	8
2.2 Motivering voor wijzigingen in LBI	9
2.2.1 Beleidskader stimuleren van de economie	9
2.2.2 Effectiviteit van stimuleringsmaatregelen op economische ontwikkeling	11
2.2.3 Evaluatie: effectiviteit van belastingfaciliteit	11
2.2.4 Reikwijdte van de evaluatie	12
2.2.5 Macro-economische overwegingen	12
2.2.6 Objectieve rechtvaardigingsgrond sectorale aanwijzing	14
2.2.7 Reikwijdte nader bekeken	15
2.2.8 Werkgelegenheidsvereiste	16
2.2.9 Gevolgen van arbitraire vereisten	16
2.2.10 Financiële effecten voor openbare financiën	17
2.2.11 Uitvoeringscapaciteit	18
2.3 Belastingfaciliteiten internationaal nader bekeken	19
2.3.1 Heroverweging belastingfaciliteiten	19
2.3.2 Aantrekkelijkheid belastingfaciliteiten	19
2.3.3 Risico's van belastingconcurrentie	20

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 10 augustus 2018 betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 1, zevende lid, van de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (zaaknummers 2018/31239, ref.nr. 091/2018-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 13 juli 2018 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de regering betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 1, zevende lid, van de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (zaaknr. 2018/31239, ref.nr. 091/2018-SER).
- In de considerans stelt de regering dat verbreding van de economische basis van Curaçao hoge prioriteit heeft en dat om die reden grote investeringen om de economie te stimuleren van groot belang zijn.
- De Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (hierna: LBI) is op 20 december 2016 van kracht geworden. De LBI bepaalt dat aan ondernemingen die bedrijfsactiviteiten verrichten in de in artikel 1, tweede lid, aangewezen sectoren en die voldoen aan de gestelde criteria vrijstelling wordt verleend (dan wel een verminderd tarief wordt geheven) voor wat betreft:
 - De onroerendezaakbelasting
 - De winstbelasting
 - De invoerrechten
 - De inkomstenbelasting op dividenden en andere winstuitkeringen.
- Artikel 1, zevende lid, van de LBI biedt de mogelijkheid om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, zowel de sectoren alsook de eisen voor de investeringsomvang en het aantal te scheppen banen te wijzigen. Op basis hiervan is in artikel 1, eerste lid, van onderhavig conceptlandsbesluit het aantal sectoren met zeven uitgebreid.
- In artikel 1, tweede en derde lid, zijn de eisen om in aanmerking te komen voor de voornoemde belastingfaciliteiten verhoogd, te weten:
 - er moet sprake zijn van een minimale investering van NAf. 5 miljoen in plaats van NAf. 1 of NAf. 2 miljoen
 - deze moet aan ten minste 25 in het lokale bevolkingsregister ingeschreven personen blijvend en voltijds werk verschaffen in plaats van aan 5 personen.
- De SER onderschrijft de noodzaak tot het verbeteren van het investeringsklimaat, zeker gelet op de aanhoudende krimp van de economie en het relatief hoge aantal bedrijven dat het investeringsklimaat als slecht beoordeelt.
- De SER stelt evenwel - net als in het advies van 15 juli 2015 - vast dat de belastingfaciliteit niet geplaatst is binnen het kader van een integraal sociaal-economisch beleid met een visie die richtinggevend is voor alle maatregelen op het gebied van het verbeteren van het investeringsklimaat en het stimuleren van de economie en de werkgelegenheid.
- De SER acht het van belang dat in de Nota van Toelichting (hierna: NvT) allereerst een beleidsmatige onderbouwing wordt gegeven voor de uitbreiding van het aantal sectoren als ook voor de keuze van de additionele sectoren. Eveneens dienen de macro-economische en

budgettaire consequenties van de belastingfaciliteit in de desbetreffende sectoren beter in kaart te worden gebracht. Dit behelst onder meer de vraag wat per sector de potentiële effecten op de overheidsinkomsten van de faciliteit kunnen zijn, wat de verwachte effecten zijn op de werkgelegenheid en economische groei en welke eventuele marktversturende werking hiervan kan uitgaan op bestaande bedrijven. In het kader hiervan is het ook noodzakelijk te onderbouwen waarom grote bedrijven begunstigd worden ten opzichte van kleine(re) en nieuwe ten opzichte van bestaande ondernemingen.

- De begunstiging van grote bedrijven kan marktversturend werken ten opzichte van kleinere bedrijven in de desbetreffende sectoren. Immers grote bedrijven krijgen een voordeel ten opzichte van kleine(re) bedrijven. Ook nieuwe bedrijven krijgen een voordeel ten opzichte van bestaande bedrijven. Het is bijvoorbeeld zeer wel denkbaar dat de belastingfaciliteiten in de sector reparatie van motorvoertuigen en motorfietsen, als ook in de sector groot- en kleinhandel enkel marktversturend werken in het nadeel van bestaande (kleinere) bedrijven. De effecten van deze mogelijke marktversturende werking zijn niet opgenomen in de NvT.
- In de NvT wordt in het kader van kritiek op de sectorale aanwijzing gerefereerd aan het advies van de Raad van Advies (RvA) van 23 februari 2016. Hierin 'was de RvA kritisch over de sectorale aanwijzing omdat er geen rechtvaardigingsgrond zou zijn voor een onderscheid tussen bedrijven in de aangewezen sectoren en bedrijven in andere sectoren maar die overigens voldoen aan de criteria'. De SER merkt op dat de voorgestelde uitbreiding van het aantal sectoren op zichzelf geen objectieve rechtvaardigingsgrond verschaft voor een onderscheid tussen bedrijven, zolang het niet gaat om alle sectoren, dan wel dat er op grond van gedegen argumenten en overwegingen een onderscheid gerechtvaardigd kan worden. Zolang dit niet is gedaan, bestaat er volgens de SER het risico dat er in de toekomst een beroep kan worden gedaan op het gelijkheidsbeginsel door ondernemingen in uitgesloten sectoren die voldoen aan de criteria en die in die zin 'gelijke gevallen' betreffen in vergelijking met begunstigde bedrijven in de aangewezen sectoren.
- De SER merkt in het verlengde van het voorgaande op dat er vooralsnog geen rechtvaardigingsgrond is aangegeven voor het onderscheid tussen grote en kleine bedrijven en tussen nieuwe en bestaande bedrijven.
- In de NvT wordt verder gesteld dat investeerders gevoelig zijn voor stimuleringsmaatregelen. De SER merkt hierbij voor alle duidelijkheid op dat er geen evaluatie van belastingfaciliteiten is aangetroffen waaruit dit onomstotelijk blijkt. Uit nader verkregen informatie blijkt dat er vooralsnog geen gebruik is gemaakt van de faciliteit met betrekking tot de in 2017 toegevoegde sectoren. Derhalve is er geen sprake van een verbreding van de economie in de zin van meer diversiteit.
- De SER treft in de NvT eveneens geen onderbouwing aan voor de verhoging van het minimaal vereiste investeringsbedrag van NAf. 1 en 2 miljoen naar specifiek NAf. 5 miljoen. Zonder onderbouwing is een dergelijk investeringsvereiste arbitrair. De SER is van oordeel dat deze verhoging niet alleen gemotiveerd dient te worden; ook een nadere uiteenzetting betreffende de macro-economische en budgettaire gevolgen hiervan is vereist.
- Niet alleen is het vereiste investeringsniveau vanwege het ontbreken van een onderbouwing arbitrair, dit geldt eveneens voor de hoogte van de werkgelegenheidseis. De SER mist een beredeneerde en kwantitatieve onderbouwing van de verhoging van het vereiste aantal te creëren banen van 5 naar 25. Deze verhoging is recht evenredig aan de verhoging van het vereiste investeringsbedrag van 1 miljoen naar 5 miljoen gulden. Een economische onderbouwing ontbreekt evenwel voor een dergelijke recht evenredige relatie.

- Door op micro-economisch niveau het vereiste investeringsbedrag te koppelen aan een vereist werkgelegenheidsniveau beoogt de regering klaarblijkelijk een positief werkgelegenheidseffect. De criteria betreffen aldus een combinatie van kapitaalintensieve en arbeidsintensieve investeringen, die mogelijkwerwijs op gespannen voet met elkaar staan. De SER vraagt zich dan ook af hoe realistisch een dergelijke verhouding van 5 miljoen gulden aan investeringen en 25 banen is en wat hiervan het mogelijke effect is op de aantrekkelijkheid van de faciliteiten voor investeerders.
- De SER is van oordeel dat de verhoging van de werkgelegenheids eis in combinatie met de verhoging van de investeringseis gemotiveerd dient te worden ten aanzien van relevantie, effectiviteit en realisme, mede in het licht van de hiervoor genoemde macro-economische en budgettaire beschouwingen.
- Eveneens is het denkbaar dat deze arbitraire vereisten aanleiding zijn tot een verdere belasting-erosie, omdat de rationale van de begunstiging in de perceptie van (sommige) investeerders niet gerechtvaardigd is.
- In de financiële paragraaf wordt gesteld dat er naar verwachting geen substantiële budgettaire gevolgen zullen zijn en eveneens dat de uitbreiding van de faciliteit naar meer sectoren naar verwachting tot een toename van de belastingopbrengsten zal leiden. De SER constateert dat deze verwachtingen in de financiële paragraaf wel worden onderbouwd, maar niet zijn gekwantificeerd. In de financiële paragraaf wordt opgemerkt dat het zeer moeilijk is om een dergelijke toename van belastingopbrengsten te kwantificeren. In deze paragraaf worden zowel positieve als negatieve effecten genoemd ten aanzien van de belastingopbrengsten. De SER merkt echter op niet wordt onderbouwd hoe en waarom de positieve krachten de negatieve effecten compenseren of zelfs overtreffen. Op basis van de onderbouwing in de NvT kan namelijk evengoed en wellicht zelfs beter worden geconcludeerd dat per saldo het effect op de belastingopbrengsten negatief zal zijn.
- De SER merkt hierbij op dat de effecten van de belastingfaciliteit op de belastinginkomsten wellicht ex-ante moeilijk kwantificeerbaar zijn, des te meer omdat er blijkbaar geen historische cijfers van al bestaande belastingfaciliteiten zijn opgebouwd, dan wel geanalyseerd. De SER acht het evenwel van belang dat ten minste moet worden aangegeven op basis waarvan per saldo positieve belastinginkomsten te verwachten zijn.
- In de NvT wordt aangegeven 'dat de strengere eisen die worden gesteld aan de belastingfaciliteit het, gezien de kleine omvang van de Curaçaose economie, een uitzonderlijke faciliteit maken, d.w.z. het aantal investeringen dat hierop aanspraak zal kunnen doen zal gering blijven'. De SER vraagt zich af in hoeverre de uitzonderlijkheid van de faciliteit in lijn is met het doel om met behulp van grote investeringen de economische basis van Curaçao te verbreden. Immers de verhoogde investeringsvereisten en werkgelegenheidsvereisten zijn ook van toepassing op de sectoren die al in de LBI zijn opgenomen. Dit leidt mogelijkwerwijs tot minder nieuwe investeringen in de desbetreffende sectoren.
- Artikel 9, tweede lid, van de LBI bepaalt dat er binnen drie maanden een besluit op verzoeken van een belastingplichtige om toepassing van de vrijstelling moet worden genomen. Indien binnen deze termijn geen besluit is genomen dan wordt een verzoek geacht te zijn toegewezen. De SER treft in de NvT geen toelichting aan in hoeverre de uitvoeringscapaciteit toereikend is om binnen de gestelde termijn een verzoek af te handelen, zeker gelet op de voorgestelde uitbreiding van het aantal sectoren. De SER adviseert de regering om in de NvT een nadere explicitering te geven op

de benodigde uitvoeringscapaciteit en de eventuele extra kosten in geval van een noodzakelijke uitbreiding van deze capaciteit.

- De SER adviseert om daar waar in het ontwerpbesluit gesproken wordt over de reikwijdte van de belastingfaciliteit in termen van alle sectoren, 'alle' te vervangen door 'meerdere'. Het gaat immers om een uitbreiding met zeven sectoren. Deze additionele sectoren dienen eveneens dusdanig te worden gedefinieerd dat daaraan slechts eenduidige, ondubbelzinnige interpretaties kunnen worden gegeven.
- De uitleg die gegeven kan worden aan de reikwijdte van de LBI is sterk afhankelijk van de interpretatie van begrippen als 'oprichting', 'blijvend werk', 'bij de aanvang van de bedrijfsactiviteiten' en 'bedrijfsactiviteiten', zoals opgenomen in artikel 1, tweede lid, onderdeel c, van de LBI. Potentiële investeerders dienen hierover duidelijkheid te verkrijgen. Derhalve dient de Landsverordening hierover eenduidig te zijn. De SER geeft de regering in overweging om deze begrippen in de LBI eenduidig te definiëren.
- Internationale financiële instituties, waar onder de Wereldbank en de *International Development Bank* (IDB) adviseren de Caribische landen juist om het gebruik van belastingfaciliteiten om buitenlandse investeringen aan te trekken, te heroverwegen. Volgens deze instellingen zijn belastingfaciliteiten niet alleen duur in termen van overheidsinkomstenderving en een erosie van de belastinggrondslag, maar hebben ze ook nog eens een beperkte impact op economische groei. Groeibevorderende strategieën moeten volgens deze instellingen met name gericht zijn op het versterken van institutionele kaders en wet- en regelgeving om aantrekkelijk te zijn voor zowel binnen- als buitenlandse investeerders.
- Belastingconcurrentie tussen landen kan leiden tot een *race to the bottom*, omdat belastingfaciliteiten in één jurisdictie een strategische reactie in andere jurisdicties om dezelfde of nog attractievere belastingfaciliteiten in het leven te roepen, kan oproepen. Dit proces kan ertoe leiden dat alle landen lagere belastinginkomsten ontvangen, terwijl er geen significante impact is op het aantrekken van meer investeringen en economische groei.
- Het kunnen verkrijgen van belastingfaciliteiten hoeft niet de belangrijkste overweging te zijn voor grote investeerders bij het nemen van een besluit ten aanzien van een investeringslocatie. Belangrijke factoren als adequate fysieke, financiële, wettelijke en institutionele infrastructuur, politieke, macro-economische en fiscale stabiliteit, een effectieve, transparante, integere en verantwoordelijke overheid en de *cost of doing business*, waaronder *red tape*, spelen eveneens een rol; zelfs zodanig dat deze van doorslaggevende betekenis kunnen zijn.
- De effectiviteit van een faciliteit in het aantrekken van buitenlandse investeerders is substantieel hoger in een land met een aantrekkelijk investeringsklimaat. Belastingfaciliteiten blijken over het algemeen zwakke instrumenten te zijn voor het compenseren voor negatieve factoren in het investeringsklimaat van een land.
- In het verlengde van het voorgaande vraagt de SER zich nochtans af of en in hoeverre de maatregelen die het onderhavige conceptbesluit voorstaat effectieve maatregelen zijn ter stimulering van de economie en of de maatschappelijke baten de kosten zullen compenseren.
- Gelet op het voorgaande is het naar de mening van de SER van cruciaal belang om een evaluatie te verrichten naar het effect van de belastingfaciliteiten op het aantrekken van (buitenlandse) investeringen. Het conceptbesluit voorziet in een verplichte evaluatie na drie jaar. De

reikwijdte van dit onderzoek dient echter breed te zijn. Het gaat niet alleen om het in kaart brengen van de financiële effecten van de belastingfaciliteiten voor de openbare financiën, maar ook om de sociaal-economische effecten die hiervan uitgaan. Naast budgettaire effecten en economische groei-effecten dienen ook effecten op werkgelegenheid, binnenlandse investeringen, belastingbasis, compliance, *crowding out* en mogelijke *spillover* effecten te worden onderzocht.

- Met het oog op de mogelijke negatieve budgettaire en macro-economische effecten van de faciliteit en de noodzaak om dit risico beheersbaar te maken, dringt de SER er bij de regering op aan om anderhalf jaar na de inwerkingtreding van het landsbesluit een tussentijdse evaluatie te laten verrichten, zodat tijdig kan worden gehandeld naar gelang de resultaten van het onderzoek.

1. Inleiding

1.1 Adviesvraag

Op 13 juli 2018 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de regering ontvangen betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 1, zevende lid, van de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (zaaknr. 2018/31239, ref.nr. 091/2018-SER).

In de considerans van onderhavig conceptlandsbesluit stelt de regering dat verbreding van de economische basis van Curaçao hoge prioriteit heeft en dat om die reden grote investeringen om de economie te stimuleren van groot belang zijn. Tevens stelt de regering dat het als gevolg van de huidige economische situatie op Curaçao wenselijk is om die grote investeringen in alle sectoren van de economie aan te trekken. In de overwegingen stelt de regering tot slot dat de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (P.B. 2016, no.77) ter realisatie van die investeringen vooralsnog op een zo groot mogelijk aantal investeerders van toepassing dient te zijn.

De Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (hierna: LBI) is op 20 december 2016 ingevoerd en bepaalt dat aan bedrijven (bedrijfsactiviteiten) die voldoen aan de daarin gestelde criteria vrijstelling wordt verleend (dan wel een verminderd tarief wordt geheven) voor wat betreft:

- a. De onroerendezaakbelasting
- b. De winstbelasting
- c. De invoerrechten
- d. De inkomstenbelasting op dividenden en andere winstuitkeringen

Om in aanmerking te komen voor de genoemde belastingfaciliteiten moeten de bedrijven opereren in de in artikel 1, tweede lid, van voorgenoemde Landsverordening aangeduide sectoren en voorts voldoen aan de daarin aangegeven eisen betreffende investeringsomvang en werkgelegenheidscreatie. In artikel 1, tweede lid, onderdeel a, betreft het ondernemingen tot exploitatie van hotels of andere gelegenheden tot verblijf en ontspanning en in onderdeel b gaat het om een onderneming die zich grondontwikkeling ten doel stelt en gericht is op de bevordering van het vreemdelingenbezoek dan wel op sociale woningbouw. Onderdeel c omvat de volgende sectoren:

1. Onderzoek en ontwikkeling, ter zake van proces- en productinnovatie
2. Lucht-, ruimte- en scheepvaart
3. Onderwijs
4. Gezondheidszorg
5. Transport en logistiek
6. Creatieve industrie
7. Moderne landbouw en visserij
8. Het opwekken als mede het leveren van groene energie
9. Informatie technologie

Het onderhavige conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekt tot uitvoering van het bepaalde in artikel 1, zevende lid, van de LBI dat de mogelijkheid biedt om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, zowel de sectoren alsook de eisen voor de investeringsomvang en het aantal te scheppen banen te wijzigen.

Op basis hiervan is in artikel 1, eerste lid, het aantal sectoren uitgebreid met zeven nieuwe sectoren, te weten:

10. Landbouw, bosbouw en visserij¹
11. Mijnbouw en delfstoffen
12. Winning en distributie van water, rioolsysteem, afvalverwerking en sanering (herstel)
13. Groot- en kleinhandel
14. Reparatie van motorvoertuigen en motorfietsen
15. Maatschappelijke dienstverlening
16. Cultuur, sport en recreatie

In artikel 1, tweede en derde lid, zijn de eisen om in aanmerking te komen voor de voornoemde belastingfaciliteiten verhoogd, te weten:

- er moet sprake zijn van een minimale investering van NAf. 5 miljoen in plaats van NAf. 1 (in onderdeel c) of NAf. 2 miljoen (in onderdeel a en onderdeel b);
- deze moet aan ten minste vijftientig (25) in het lokale bevolkingsregister ingeschreven personen blijvend en voltijds werk verschaffen in plaats van aan vijf (5) personen.

In artikel 1, vierde lid, is bepaald dat artikel 1, tweede lid, onderdeel d, van de LBI niet van toepassing is op de nieuwe sectoren, bedoeld in artikel 1, eerste lid van het conceptlandsbesluit. In onderdeel d is bepaald dat een bedrijf voor de belastingfaciliteit in aanmerking kan komen in het geval het een uitbreiding, verbetering of vernieuwing betreft met een investering van ten minste 1 miljoen gulden. Bedrijven in de nieuwe sectoren die een investering doen ter uitbreiding, verbetering of vernieuwing komen dus niet in aanmerking voor de belastingfaciliteit. In de Nota van Toelichting (NvT) staat ten aanzien van dit artikellid: 'Immers de uitbreiding van dit landsbesluit is bedoeld met name om potentiële nieuwe investeerders aan te trekken' (einde citaat).

¹ In paragraaf 2.2.5 wordt nader ingegaan op de definiering van de additionele sectoren.

2. Standpunt van de SER

2.1 Standpunt SER 15 juli 2015 ten aanzien van de LBI

De SER heeft in de plenaire vergadering van 14 juli 2015 het advies betreffende de ontwerp-landsverordening, houdende regels inzake de vrijstelling van invoerrechten op investeringen vastgesteld (ref.nr.: 112/2015-SER).²

In de Memorie van Toelichting (MvT)³ gericht aan de Staten wordt ingegaan op het advies van de SER van 15 juli 2015.⁴ 'Dit heeft er toe geleid dat de toelichting op het ontwerp op een aantal punten is aangepast en nader is gemotiveerd'. De inhoudelijke punten in het advies van de SER die de regering heeft overgenomen zijn de volgende:

In de MvT wordt aangegeven dat de SER stelt 'dat een verhoging van de minimum investeringsbedragen een optie is om de economische ontwikkeling in de door de regering gewenste richting te sturen'. Naar de opvatting van de SER kan door het beroep op de faciliteiten wetgeving te beperken, financiële ruimte worden gecreëerd om ruimere/aantrekkelijkere fiscale faciliteiten te bieden aan gewenste economische ontwikkelingen/investeringen.⁵ In de MvT wordt voorgesteld om het advies van de SER op te volgen inzake het indexeren van de investeringsbedragen conform de methodiek die de SER adviseert, te weten op basis van de inflatiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De opvolging van dit advies heeft er toe geleid dat het minimale investeringsbedrag voor een onderneming tot exploitatie van hotels of andere gelegenheden tot verblijf en ontspanning (artikel 1, tweede lid, onderdeel a, LBI) is verhoogd. In de conceptlandsverordening betrof het minimale investeringsvereiste nog NAf. 1 miljoen, hetgeen is verhoogd naar NAf. 2 miljoen in de gepubliceerde LBI (P.B. 2016, no. 77).

De aanbevolen indexering is niet toegepast op het minimale investeringsbedrag voor een onderneming die zich grondontwikkeling ten doel stelt (artikel 1, tweede lid, onderdeel b, LBI). Het minimale investeringsbedrag is NAf. 2 miljoen gebleven. In de artikelgewijze toelichting lijkt de motivering voor het niet indexeren gelegen te zijn in het niet meer verplicht stellen van grondontwikkeling in combinatie met de aanleg of bouw van gelegenheden tot vermaak en ontspanning. Het investeringsbedrag is louter van toepassing op grondontwikkeling. De SER merkt hierbij op dat in de gepubliceerde LBI het investeringsbedrag wel degelijk ook van toepassing is op het aanleggen van infrastructuur.

Het minimale investeringsbedrag voor een industrie dan wel een onderneming (artikel 1, tweede lid, onderdeel c) is evenwel verhoogd van NAf. 250.000 naar NAf. 1 miljoen, in plaats van naar het geïndexeerde bedrag van NAf. 380.000. In de MvT wordt gesteld dat 'naar aanleiding van het advies van de SER de investeringsbedragen zijn verhoogd'.⁶

In de MvT wordt vervolgens opnieuw gerefereerd aan het advies van de SER: 'De SER is voorts van mening dat in verband met de beeldvorming bij potentiële investeerders en in vergelijkende onderzoeken naar faciliteiten wetgeving het hebben of het kunnen bieden van de faciliteiten voor de

² Sociaal-Economische Raad (SER), *Advies inzake de ontwerp-landsverordening, houdende regels inzake de vrijstelling van invoerrechten op investeringen*, d.d. 15 juli 2015, Ref.nr.: 112/2015-SER.

³ Memorie van Toelichting, No. 3, Landsverordening van de houdende regels inzake de vrijstelling van belastingen op investeringen, Zittingsjaar 2015-2016 - 088, Aanbieding van de Gouverneur aan de Staten ter goedkeuring, p. 2 en volgende.

⁴ Datum van aanbidding van advies 112/2015-SER aan de regering van Curaçao.

⁵ SER (2015), Ref.nr.: 112/2015-SER, p. 16.

⁶ Memorie van Toelichting, No. 3, p.4.

winst- en inkomstenbelasting van cruciaal belang is'. De regering heeft de SER in zijn advies gevolgd door de vrijstellingen voor de winst- en inkomstenbelasting in de Landsverordening op te nemen.

De MvT vervolgt met: 'Voorts stelt de SER dat het niet langer faciliteren van ondernemingen, niet zijnde ondernemingen tot exploitatie van hotels of andere gelegenheden tot verblijf en ontspanning, dan wel een industrie in de zin van de Landsverordening belastingfaciliteiten industriële ondernemingen, mogelijk ten koste gaat van de faciliteiten wetgeving en daarmee mogelijk de diversiteit van economische activiteiten op Curaçao. Een gediversifieerde economie is van belang om sociaal economische effecten van een conjuncturele dip in één van de sectoren op te vangen. De regering neemt het advies van de SER over. Hierbij heeft de regering ervoor gekozen om het minimale investeringsbedrag te verhogen tot NAf. 1 miljoen. Bij de onderneming als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onderdeel c, zijn daarnaast expliciet sectoren opgenomen waarop de bedrijfsactiviteiten gericht moeten zijn.'

Eveneens heeft de regering het advies van de SER overgenomen om de fiscale faciliteiten ook van toepassing te laten zijn op de verbetering en vernieuwing van hotels en andere aangelegenheden tot verblijf. Volgens de SER vormt dit een mogelijke prikkel die hotels faciliteert bij het aanbieden van een up-to-date toeristisch product dat aansluit bij de aanbevelingen uit het Tourism Masterplan 2015-2020 voor Curaçao.

Van belang acht de SER de observatie dat niet volledig gebruik is gemaakt van het advies van de SER van 15 juli 2015.

In dit advies benadrukt de SER als eerste dat een duidelijke lijn in het beleid met betrekking tot het verstrekken van fiscale faciliteiten ontbreekt. Een dergelijke lijn dient naar het oordeel van de SER zijn grondslag te vinden in een integraal beleid van de regering met betrekking tot de economische ontwikkeling van Curaçao. Een beleid met een visie die richtinggevend en kaderstellend is voor alle maatregelen met betrekking tot het verbeteren van het investeringsklimaat en het stimuleren van de economie en de werkgelegenheid.⁷

Ook benadrukt de SER in het voorgenoemde advies dat een aanpassing van de fiscale faciliteitenwetgeving niet zou moeten plaatsvinden zonder een gedegen evaluatie van de bestaande faciliteiten. Naar het oordeel van de SER zijn deze beschouwingen nog steeds valide.

2.2 Motivering voor wijzigingen in LBI

2.2.1 Beleidskader stimuleren van de economie

Het onderhavige conceptlandsbesluit strekt ertoe om de economie te stimuleren door het aantrekken van grote investeringen in alle⁸ sectoren van de economie, zoals in de overwegingen is gesteld.

De SER onderschrijft de noodzaak tot het verbeteren van het investeringsklimaat, zeker gelet op de aanhoudende krimp van de economie en het relatief hoge aandeel van 29 procent van de bedrijven dat het investeringsklimaat als slecht beoordeelt.⁹ 13 procent van de bedrijven noemt 'overheidsbeleid' als investeringsbelemmering. Het aandeel bedrijven dat aangeeft dat het vertrouwen in de economie

⁷ 112/2015-SER, p. 6.

⁸ Dat het hier evenwel gaat om niet alle, maar meerdere sectoren komt in paragraaf 2.2.6 aan bod.

⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Resultaten Conjunctuurenquête jaar 2017*, Willemstad, april 2018, <http://www.cbs.cw/document.php?m=1&fileid=7756&f=899013796f3e54fa59cbc16953249b38&attachment=0&c=2107>. Het aandeel bedrijven dat het investeringsklimaat goed vindt is met 9 procent van de bedrijven onveranderd laag. 62 procent van de bedrijven beoordeelt het investeringsklimaat als matig. P. 6.

is verminderd, is toegenomen van 26 procent in december 2016 naar ruim 30 procent in december 2017.

De trend van lage dan wel negatieve economische groei die de laatste twintig jaar kenmerkend is voor de economie van Curaçao zet zich voort. In de periode 2012 – 2014 was er sprake van een economische krimp, gevolgd door een geringe groei in 2015. In 2016 daalde het reële bruto binnenlands product (BBP) echter met 1 procent en in 2017 kromp de economie nog sterker met 1,7 procent ten opzichte van 2016.¹⁰ Ook voor 2018 zijn de prognoses niet positief. De indicatoren in de Conjunctuurmonitor van de Kamer van Koophandel (KvK) geven aan dat er in de eerste helft van 2018 een verdere verslechtering is opgetreden in de economische conjunctuur. Dit geldt met name voor bedrijven die voornamelijk voor de thuishmarkt produceren en een meer dan gemiddeld aantal werknemers in dienst hebben. Bij de grote bedrijven is er volgens de KvK sprake van een forse neerwaartse aanpassing van de investeringsplannen, die duidt op onzekerheid ten aanzien van de structurele ontwikkelingen en mogelijk op een neerwaartse bijstelling van de productiecapaciteit.¹¹

Met het conceptlandsbesluit wenst de regering een uitbreiding te geven aan de toepassing van de belastingfaciliteiten van de LBI voor investeerders in andere sectoren dan de reeds aangewezen sectoren. Dit om via investeringen de economische ontwikkeling in de gewenste richting te sturen, aldus de opstellers van het conceptlandsbesluit. De SER merkt op dat er in de NvT geen toelichting is gegeven op de relatie tussen de gewenste richting van economische ontwikkeling en de voorgestelde uitbreiding van sectoren. Nergens wordt aangegeven welk type investeringen de belastingfaciliteiten beogen aan te trekken, terwijl dit toch de allereerste vraag zou moeten zijn. Zijn bepaalde investeringen – bijvoorbeeld export-georiënteerde investeringen - meer wenselijk dan andere en waarom?

De SER stelt - net als in het advies van 15 juli 2015 - vast dat de belastingfaciliteit niet geplaatst is binnen het kader van een integraal sociaal-economisch beleid met een visie die richtinggevend en kaderstellend is voor alle maatregelen met betrekking tot het verbeteren van het investeringsklimaat en het stimuleren van de economie en de werkgelegenheid. Een dergelijke visie dient dan tevens als toetsingskader voor de beoordeling van de beoogde effectiviteit van de gehanteerde instrumenten. In het ontwerplandsbesluit wordt bijvoorbeeld niet gerefereerd aan de *Strategies for Sustainable Long Term Economic Development*¹², het *Economic Recovery Framework 2017*, het Regeerprogramma 2017 – 2021, en ook niet aan het *National Development Plan* dat in het Regeerprogramma als cruciaal wordt gezien voor de verwezenlijking van een duurzame economische ontwikkeling.¹³ De SER is van mening dat het conceptlandsbesluit op zijn minst gebaseerd moet zijn op de in deze documenten genoemde beleidskeuzes.

Uit internationale literatuur op het gebied van het aantrekken van (buitenlandse) investeringen komt naar voren dat het juist van groot belang is dat er een visie is op hoe duurzame economische groei en werkgelegenheid gestimuleerd kunnen worden. Willen belastingfaciliteiten daadwerkelijk effectief zijn

¹⁰ Reële groei van de economische activiteiten vond plaats in de bedrijfstakken utiliteitsindustrie (3,6 procent), bouw (0,1 procent) en bij de overheid (1,1 procent); een daling bij: Landbouw, visserij en mijnbouw (-1,9 procent), industrie (-3,5 procent), handel (- 4,6 procent), hotels en restaurants (-1,4 procent), transport en communicatie (- 2,6 procent), zakelijke diensten (- 5,4 procent), onderwijs (- 1,5 procent), gezondheidszorg (- 0,8 procent), overige diensten (-5,5 procent), financiële bemiddeling (-2,6 procent). De wereldeconomie groeide met 3,8 procent en de economieën van de Caribische regio zagen een reële groei van 2,7 procent. http://www.cbs.cw/website/press-releases-2018_3499/item/eerste-resultaten-van-het-bruto-binnenlands-product-curaçao-2017_2266.html.

¹¹ Amigoe, *Economie niet op gang in 1^e helft 2018, Neerwaartse aanpassing investeringsplannen*, 26 juli 2018. Zie ook www.curaçao-chamber.cw.

¹² Ministry of General Affairs, *Strategies for Sustainable Long Term Economic Development in Curaçao*, TAC s.a.s., 12 May 2013.

¹³ *Regeerprogramma 2017 – 2021, Ontplooien van Curaçao's potentieel*, 2017, p. 5 en pp. 49-56.

wat het vergroten van investeringen betreft, dan dienen ze minimaal goed ontworpen te zijn en ingebed te zijn in een integraal beleidskader.¹⁴

De SER adviseert de regering om de beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan de belastingfaciliteit en de uitbreiding daarvan uitdrukkelijk te benoemen en te plaatsen binnen een integraal beleidskader ter stimulering van duurzame economische ontwikkeling, zodat de effectiviteit hiervan daarna kan worden geëvalueerd.

2.2.2 Effectiviteit van stimuleringsmaatregelen op economische ontwikkeling

In het conceptlandsbesluit is het aantal sectoren uitgebreid met zeven. Ondernemers in deze sectoren die aan de bepalingen voldoen, kunnen in aanmerking komen voor de belastingfaciliteiten van de LBI. In de NvT wordt gesteld dat het aanwijzen van specifieke sectoren als speerpunten van de economie een positief signaal geeft aan potentiële investeerders die zich op deze sectoren willen richten. Er wordt gesteld dat investeerders gevoelig zijn voor stimuleringsmaatregelen.

De SER merkt hierbij op dat er tot dusver geen evaluatie is aangetroffen waaruit onomstotelijk blijkt dat investeerders gevoelig zijn voor stimuleringsmaatregelen waarin de vigerende faciliteitenwetgeving voorziet. In de NvT wordt niet ingegaan op de gerealiseerde en verwachte effectiviteit van de LBI ten aanzien van het aantrekken van nieuwe investeringen. Er wordt niet vermeld hoeveel investeerders tot nog toe gebruik hebben gemaakt van deze belastingfaciliteiten, in welke sectoren, en hoeveel werkgelegenheid hiermee is gecreëerd. Ook wordt er geen onderbouwing en (kwantitatieve) inschatting gegeven van het effect van deze faciliteiten op de economische ontwikkeling.

Uit nader verkregen informatie blijkt dat er sinds de inwerkingtreding van de LBI negen verzoeken zijn gedaan voor toepassing van de vrijstelling. Hiervan zijn er twee afgewezen en zeven toegekend. De beschikkingen betreffen hotels en een onderneming gericht op grondontwikkeling in de zin van artikel 1, tweede lid, onderdeel b. Er zijn tot dusver geen verzoeken ingediend met betrekking tot bedrijfsactiviteiten in de zin van artikel 1, tweede lid, onderdeel c, betreffende de negen sectoren. Met andere woorden, vooralsnog is er geen sprake van een verbreding van de economie in de zin van meer diversiteit.

Wel zijn er sterke indicaties dat er ondernemingen zijn die willen investeren in additionele sectoren, waaronder cultuur, sport en recreatie; landbouw, bosbouw en visserij; en in mijnbouw en delfstoffen. Dat deze een rol hebben gespeeld bij de selectie van de additionele sectoren lijkt de SER niet ondenkbaar.

2.2.3 Evaluatie: effectiviteit van belastingfaciliteit

Artikel 2 van het conceptlandsbesluit bepaalt dat de Minister van Financiën binnen drie jaar na de inwerkingtreding van het landsbesluit verslag uitbrengt aan de Staten over de doeltreffendheid en de effecten van dit landsbesluit in de praktijk. In de NvT wordt gesteld dat een (her)evaluatie 'in het belang is van de economische ontwikkeling van het Land' teneinde vast te stellen of de regeling goed functioneert dan wel dat in het belang van de economische ontwikkeling van Curaçao aanpassingen wenselijk zijn'.

De SER onderschrijft, zoals in het advies van 15 juli 2015 ook reeds is benadrukt, het belang van een (gedegen) evaluatie. De SER merkt hierbij evenwel op dat er in de NvT geen nadere uitleg wordt gegeven met betrekking tot de reikwijdte van de evaluatie. Het belang van de juiste reikwijdte komt in paragraaf 2.2.4 aan bod.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld United Nations (UN), Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT), *Design and Assessment of Tax incentives in developing countries*, 2018, pp. 13-34.

Faciliteiten op het gebied van belastingen, zoals de LBI, zijn alle gebaseerd op de aanname dat deze faciliteiten interessant en aantrekkelijk zijn voor (buitenlandse) investeerders. Dit wordt, zoals hierboven is aangegeven, ook aangenomen in de financiële paragraaf van de NvT. Bovendien wordt aangenomen dat deze investeringen een positief effect hebben op de werkgelegenheid en voor extra belastinginkomsten zorgen. Hoewel dit niet genoemd wordt, kunnen buitenlandse investeringen ook een positief effect hebben op binnenlandse inkomens door zogenaamde *spillover* effecten, zoals de introductie van nieuwe technologieën en het verhogen van vaardigheden van de beroepsbevolking.¹⁵ Maar wat is de werkelijke relatie tussen belastingfaciliteiten, het aantrekken van (buitenlandse) investeerders, werkgelegenheid, economische groei en overheidsfinanciën? Wat zijn de maatschappelijke baten en kosten van het aantrekken van investeringen door middel van belastingfaciliteiten?

2.2.4 Reikwijdte van de evaluatie

Gelet op het voorgaande is het naar de mening van de SER van cruciaal belang om onderzoek te (laten) doen naar het effect van de belastingfaciliteiten op het aantrekken van (buitenlandse) investeringen. Het conceptlandsbesluit voorziet in een verplichte evaluatie na drie jaar. Het gaat hierbij niet alleen om het in kaart brengen van de financiële effecten van de belastingfaciliteiten voor de openbare financiën, maar ook om de macro-economische effecten die hiervan uitgaan. Naast budgettaire effecten en economische groei-effecten dienen ook effecten op werkgelegenheid, binnenlandse investeringen, belastingbasis, compliance, *crowding out* en mogelijke *spillover* effecten te worden onderzocht.

2.2.5 Macro-economische overwegingen

Eén van de argumenten om zowel het aantal sectoren uit te breiden, als ook het minimaal vereiste investeringsbedrag te verhogen, is ontleend aan het advies van de SER van 15 juli 2015. In de NvT wordt het volgende gesteld: 'Zoals de SER in haar advies van 15 juli 2015, ref.nr.: 112/2015-SER, op de LBI aangaf, zou het niet verlenen van de faciliteiten aan andere ondernemingen dan hotels of industrie, mogelijk ten koste kunnen gaan van de diversiteit van onze economie. Daarbij merkte de SER op dat een verhoging van de minimaal vereiste investeringsbedragen al een goede optie zal zijn om de economische ontwikkeling in de gewenste richting te sturen.'

In de NvT wordt verder gesteld dat ook andere dan de in de LBI aangewezen sectoren 'dienstbaar kunnen zijn aan de uitbouw van onze economie', wat direct gevolgd wordt door: 'In navolging van wat de SER hierover opmerkte zou het wel eens kunnen zijn dat een aanpassing van de minimum vereiste investeringsbedragen een belangrijke, zo niet de belangrijkste, optie is om de economische ontwikkeling in de gewenste richting te sturen.' Vervolgens wordt gesteld dat 'om voorgaande redenen wordt daarom door middel van dit landsbesluit een uitbreiding gegeven aan de toepassing van de belastingfaciliteiten van de LBI voor investeerders in bedrijfsactiviteiten in andere dan de reeds aangewezen sectoren.'

De SER vraagt zich allereerst af waarom bij de invoering van de LBI per 20 december 2016 niet direct gekozen is voor een uitbreiding van het aantal sectoren en een verhoging van het vereiste investeringsbedrag, immers toen waren 'voorgaande redenen' al voorhanden.

De SER treft in de NvT geen onderbouwing aan voor de verhoging van het minimaal vereiste investeringsbedrag van NAf. 1 en 2 miljoen naar specifiek NAf. 5 miljoen. Zonder onderbouwing is een dergelijk investeringsvereiste arbitrair. De SER is van oordeel dat deze verhoging niet alleen

¹⁵ Craigwell (2006), p. 34.

gemotiveerd dient te worden, maar dat ook een nadere uiteenzetting is vereist betreffende de macro-economische en budgettaire gevolgen hiervan.

De SER mist in de NvT eveneens een onderbouwde motivering voor de keuze van de sectoren, die in artikel 1, eerste lid, zijn toegevoegd. Wat kan de meerwaarde zijn van grote investeringen in de geselecteerde sectoren in termen van economische ontwikkeling en werkgelegenheid ten opzichte van grote investeringen in de niet geselecteerde sectoren? Welke budgettaire effecten worden verwacht? Deze en daaraan gerelateerde vragen blijven in de NvT onbeantwoord.

Uit een vergelijking van het advies van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) ten aanzien van een eerdere versie van het conceptlandsbesluit en de onderhavige versie, komt naar voren dat het advies van de CBCS vrijwel integraal is overgenomen inzake de sectorale aanwijzing.¹⁶ De CBCS heeft per additionele sector een kwalitatieve analyse gemaakt van de financiële effecten van de voorgestelde fiscale faciliteiten voor de overheidsbegroting, als ook de effecten van deze faciliteiten voor de economie van Curaçao. Van de vijftien sectoren die aanvankelijk waren toegevoegd, heeft de CBCS van acht sectoren geadviseerd deze weg te laten. Bij vijf hiervan is gemotiveerd dat het gaat om sectoren met bestaande geconsolideerde bedrijfsactiviteiten die thans bijdragen aan de overheidsbegroting.¹⁷ Bij zeven gaat het om sectoren waarvan het risico van concurrentievervalsing c.q. oneerlijke concurrentie voor bestaande bedrijfsactiviteiten dusdanig hoog wordt geschat dat geadviseerd wordt om deze sectoren weg te laten.¹⁸ De CBCS adviseert om de financiële paragraaf aan te vullen met de kwalitatieve analyse. Dat is inderdaad gedaan voor wat de aandachtspunten betreft; echter de onderbouwing waarom bepaalde sectoren niet geselecteerd zijn, is niet opgenomen in de financiële paragraaf. In het advies van de CBCS komt de kwalitatieve analyse van de andere – wel geselecteerde additionele – sectoren helaas niet voor.

De begunstiging van grote bedrijven kan marktverstrend werken ten opzichte van kleinere bedrijven in de desbetreffende sectoren. Immers grote bedrijven krijgen een voordeel ten opzichte van kleine(re) bedrijven. Ook nieuwe bedrijven krijgen een voordeel ten opzichte van bestaande bedrijven. Het is bijvoorbeeld zeer wel denkbaar dat de belastingfaciliteiten in de sector reparatie van motorvoertuigen en motorfietsen, als ook in de sector groot- en kleinhandel enkel marktverstrend werken in het nadeel van bestaande (kleinere) bedrijven. De effecten van deze mogelijke marktverstrende werking zijn niet opgenomen in de NvT.

De SER acht het van belang dat in de NvT allereerst een onderbouwing wordt gegeven van de beleidskeuze ten aanzien van de selectie van de additionele sectoren. Eveneens dienen de macro-economische en budgettaire consequenties van de belastingfaciliteit in de desbetreffende sectoren beter in kaart gebracht te worden. Dit behelst onder meer de vraag wat per sector de potentiële effecten op de overheidsinkomsten van de faciliteit kunnen zijn, welke marktverstrende werking hiervan kan uitgaan op bestaande bedrijven, en wat de verwachte effecten zijn op de werkgelegenheid en de economische groei.

De SER merkt tevens op dat in de NvT de additionele sectoren niet zijn gedefinieerd hetgeen wel het geval is in de MvT op de LBI. Dit leidt tot onduidelijkheden over wat er wordt bedoeld met een bepaalde sector en wat daartoe gerekend kan worden. Zo is in artikel 1 van de LBI, tweede lid, onderdeel c, punt 7, bepaald dat ondernemingen waarvan de bedrijfsactiviteiten gericht zijn op de

¹⁶ Zie advies inzake Landsbesluit Belastingfaciliteiten Grote Projecten, Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, d.d. 5 juni 2018, kenmerk KK/nl/2018-006.690.

¹⁷ Sectoren: productie en levering van conventionele elektriciteit; financiële en verzekeringsactiviteiten; beroeps-, wetenschappelijke en technische activiteiten; overige zakelijke dienstverlening; overige dienstverlening.

¹⁸ Sectoren: productie en levering van conventionele elektriciteit; bouwnijverheid; restaurants en cafés; financiële en verzekeringsactiviteiten; beroeps-, wetenschappelijke en technische activiteiten; overige zakelijke dienstverlening; overige dienstverlening.

sector 'moderne landbouw en visserij' in aanmerking kunnen komen voor de belastingfaciliteit. In de LBI wordt in artikel 1, eerste lid, onderdeel j, onder moderne landbouw en visserij verstaan 'vormen van landbouw en visserij waarbij gebruik wordt gemaakt van moderne machines en technieken'. In artikel 1, eerste lid, van het conceptlandsbesluit is als tiende sector toegevoegd 'landbouw, bosbouw en visserij'. In de NvT is niet aangegeven wat de distinctieve kenmerken zijn waarmee de additionele sector 'landbouw, bosbouw en visserij' zich onderscheidt van 'moderne landbouw en visserij', behalve dan dat bosbouw is toegevoegd. Dit terwijl een minimale investering van 5 miljoen gulden al gauw aan de kwalificatie 'modern' zal voldoen. Of gaat het in het eerste geval om een exclusieve investering in machines en technieken, terwijl het in de additionele sector ook kan gaan om initiële investeringen in bijvoorbeeld het bouwrijp maken van een terrein, bedrijfsruimtes en dergelijke en niet zo zeer om de toe te passen technologie? De SER mist in de NvT een uiteenzetting over het onderscheid tussen de hiervoor genoemde sectoren en derhalve over de reden van de toevoeging. Bosbouw, had immers eenvoudigheidshalve toegevoegd kunnen worden, indien er geen bijzondere redenen zijn.

Ook is niet duidelijk wat verstaan kan worden onder 'maatschappelijke dienstverlening' en om wat voor bedrijfsactiviteiten het hier gaat.

De SER adviseert om de additionele sectoren dusdanig te definiëren dat daaraan slechts eenduidige, ondubbelzinnige interpretaties kunnen worden gegeven.

2.2.6 Objectieve rechtvaardigingsgrond sectorale aanwijzing

In de NvT wordt verwezen naar het advies van de Raad van Advies (RvA) van 23 februari 2016 betreffende de LBI. In dit advies 'was de RvA kritisch over deze sectorale aanwijzing omdat er geen rechtvaardigingsgrond zou zijn voor een onderscheid tussen bedrijven in de aangewezen sectoren en bedrijven in andere sectoren maar die overigens voldoen aan de criteria'. Daarop volgend wordt, zoals hierboven genoemd, gerefereerd aan het advies van de SER van 15 juli 2015. Vervolgens wordt betoogd dat 'daarom middels dit landsbesluit een uitbreiding wordt gegeven aan de toepassing van de belastingfaciliteiten van de LBI voor investeerders in bedrijfsactiviteiten in andere dan de reeds aangewezen sectoren'.

De SER merkt hierbij op dat een uitbreiding van het aantal sectoren op zichzelf evenwel geen objectieve rechtvaardigingsgrond verschaft voor een onderscheid tussen bedrijven, zolang het niet gaat om alle sectoren, dan wel dat er op grond van gedegen argumenten en overwegingen een onderscheid gerechtvaardigd kan worden. Zolang dit niet is gedaan, bestaat er volgens de SER het risico dat er in de toekomst een beroep kan worden gedaan op het gelijkheidsbeginsel door ondernemingen in uitgesloten sectoren die voldoen aan de criteria en die in die zin 'gelijke gevallen' betreffen in vergelijking met begunstigde bedrijven in de aangewezen sectoren.¹⁹ Een beroep op het gelijkheidsbeginsel kan immers slagen als gelijke gevallen ongelijk worden behandeld.

De SER merkt in het verlengde van het voorgaande op dat er vooralsnog geen rechtvaardigingsgrond is aangegeven voor het onderscheid tussen grote en kleine bedrijven en tussen nieuwe en bestaande bedrijven.

De SER is van oordeel dat zowel voor wat betreft de aangewezen sectoren ten opzichte van de niet-geselecteerde sectoren als ook voor de begunstiging van grote ten opzichte van kleine en nieuwe ten

¹⁹ Tot op heden heeft dit zich nog niet voorgedaan. Echter wel op Bonaire, waar het beroep op het gelijkheidsbeginsel is verworpen, daar niet aangetoond was dat het om gelijke gevallen zou gaan. [https://uitspraken.rechtspraak.nl/#zoekverfijn/zf\[0\]\[zt\]=ECL\[0\]3ANL%3AOG\[E\]ABES%3A2016%3A10&zt\[0\]\[fj\]=AlleVelden&zt\[0\]\[ft\]=Alle+velden&so=Relevance&ps\]=ps1](https://uitspraken.rechtspraak.nl/#zoekverfijn/zf[0][zt]=ECL[0]3ANL%3AOG[E]ABES%3A2016%3A10&zt[0][fj]=AlleVelden&zt[0][ft]=Alle+velden&so=Relevance&ps]=ps1).

opzichte van bestaande ondernemingen objectieve rechtvaardigingsgronden dienen te worden opgenomen.

Tevens kan worden opgemerkt dat de regering in de overwegingen waarop het ontwerplandsbesluit rust, aangeeft 'dat het als gevolg van de huidige economische situatie op Curaçao wenselijk is om grote investeringen in *alle* sectoren van de economie aan te trekken'. De SER merkt op dat dit mogelijk een grond kan zijn voor grote ondernemingen in andere dan de aangewezen sectoren om een beroep te doen op de belastingfaciliteiten met het risico om in gerechtelijke procedures terecht te komen. Uit de NvT en de stukken die zijn toegevoegd komt inderdaad naar voren dat het aanvankelijk ook de bedoeling was om alle (in ieder geval 24) sectoren op te nemen in het ontwerp. Ook uit de artikelgewijze toelichting in de NvT omtrent artikel 1 wordt gesteld dat 'de faciliteit nu ook open wordt gesteld voor bedrijfsvestiging in alle sectoren van onze economie' en omtrent artikel 2: 'de uitbreiding tot alle sectoren geldt in beginsel voor een periode van drie jaar.' Blijkbaar zijn deze toelichtingen niet aangepast, nadat het aantal additionele sectoren wel was aangepast, te weten van vijftien naar zeven.²⁰

De SER adviseert om de NvT aan te passen door het woord 'alle' te vervangen door het woord 'meerdere'.

2.2.7 Reikwijdte nader bekeken

Zoals hiervoor is aangegeven, mist het ontwerplandsbesluit een beleidsmatige onderbouwing betreffende de redenen dan wel aanleidingen voor een herziening van het aantal sectoren als ook een goed doordachte en beredeneerde motivering voor de keuze van de additionele sectoren. Dit heeft tot gevolg dat de sectorale aanwijzing niet alleen een rechtvaardigingsgrond mist, maar dat bovendien de reikwijdte ervan onduidelijk is.

Volgens de SER is het niet duidelijk of de reikwijdte van artikel 1 van het conceptlandsbesluit dusdanig is dat deze alleen geldt voor nieuw opgerichte ondernemingen in de aangewezen sectoren.²¹ Komen nieuwe (dochter)ondernemingen, voortkomend uit bestaande vennootschappen in aanmerking? Komen bestaande bedrijven die zich getransformeerd hebben tot nieuwe bedrijven in aanmerking? Komen overheidsgeïsoleerde entiteiten, die een dochtermaatschappij oprichten, in aanmerking? Komen bijvoorbeeld projectontwikkelaars die bij de aanvankelijke investering ('bij de aanvang van hun bedrijfsactiviteiten') ten minste 25 mensen van werk voorzien bij de bouw en inrichting van het project, en waar vervolgens voor het beheer – eventueel in handen van een andere partij - veel minder mensen nodig zijn in aanmerking? Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een investering in een afvalwaterzuiveringsinstallatie (vallende in de toegevoegde sector 12), een zorgcentrum ('oude' sector gezondheidszorg), een *baseball* centrum (vallende in de toegevoegde sector cultuur, sport en recreatie) of een datacentrum ('oude' sector informatie technologie).

De uitleg die gegeven kan worden aan de reikwijdte van de LBI is sterk afhankelijk van de interpretatie van begrippen als 'oprichting', 'blijvend werk', 'bij de aanvang van de bedrijfsactiviteiten' en 'bedrijfsactiviteiten', zoals opgenomen in artikel 1, tweede lid, onderdeel c, van de LBI. Potentiële investeerders dienen hierover duidelijkheid te verkrijgen. Derhalve dient de Landsverordening hierover eenduidig te zijn. De SER geeft de regering in overweging om deze begrippen in de LBI helder en eenduidig te definiëren.

²⁰ Zie het aan het advies van het Ministerie van Algemene Zaken, Wetgeving en Juridische Zaken toegevoegde conceptlandsbesluit, d.d. 23 april 2018, Zaaknummer 2018/017317.

²¹ Negen sectoren staan opgenomen in artikel 1, tweede lid, onderdeel c, van de LBI (P.B. 2016, no. 77) en in artikel 1, eerste lid, van het ontwerplandsbesluit zijn zeven additionele sectoren opgenomen.

2.2.8 Werkgelegenheidsvereiste

Niet alleen is het vereiste investeringsniveau vanwege het ontbreken van een onderbouwing arbitrair, dit geldt eveneens voor de hoogte van de werkgelegenheidseis. De SER mist een beredeneerde en kwantitatieve onderbouwing van de verhoging van het vereiste aantal te creëren banen van vijf naar vijftientig. Deze verhoging van de werkgelegenheidseis is recht evenredig aan de verhoging van het vereiste investeringsbedrag van 1 miljoen naar 5 miljoen gulde²² Een economische onderbouwing ontbreekt voor een dergelijke recht evenredige relatie.

Empirische data over de periode 1970 - 2003 ten aanzien van een aantal economieën in het Caribisch gebied, waaronder de Nederlandse Antillen, suggereren een positieve relatie tussen *Foreign Direct Investments (FDI)* en werkgelegenheidscreatie.²³ Echter in de Nederlandse Antillen was de correlatie tussen FDI en werkgelegenheid in de eerste drie jaar van de investering negatief en in de drie jaar daarna werd deze geleidelijk aan licht positiever, maar onder het niveau van de andere Caribische landen in het onderzoek. Een negatieve correlatie kan betekenen dat FDI resulteert in een substitutie van arbeid door kapitaal. Het gaat hier om macro-economische verhoudingen, hetgeen onder meer inhoudt dat ook de indirecte werkgelegenheidseffecten van FDI in de correlatie zijn meegenomen.

Door op micro-economisch niveau het vereiste investeringsbedrag te koppelen aan een vereist werkgelegenheidsniveau beoogt de regering klaarblijkelijk een positief werkgelegenheidseffect. De criteria betreffen echter een combinatie van kapitaalintensieve en arbeidsintensieve investeringen, die mogelijk anderszins op gespannen voet met elkaar staan. De SER vraagt zich dan ook af hoe realistisch een dergelijke verhouding van 5 miljoen gulden aan investeringen en 25 banen is en wat hiervan het mogelijke effect is op de aantrekkelijkheid van de faciliteiten voor investeerders. Ook doet zich hier weer het ontbreken van een beleidskader voor. Immers indien het beleid gericht zou zijn op bijvoorbeeld het stimuleren van technologisch innovatieve en kapitaalintensieve bedrijvigheid ter verbreding van de economie en de verbetering van de internationale concurrentiepositie van Curaçao, dan zou dat wellicht onverenigbaar zijn met het werkgelegenheidsdoel van minimaal 25 banen per investering van 5 miljoen gulden. Dit terwijl het heel goed mogelijk is dat als gevolg van *spillover* effecten van productiviteitsstijgingen de indirecte werkgelegenheid in andere sectoren boven de 25 uit komt.

Gelet op het voorgaande stelt de SER opnieuw vast dat niet alleen een integraal beleidskader noodzakelijk is, maar eveneens dat een empirische evaluatie van de sociaal-economische en financiële impact van de belastingfaciliteiten van groot belang is.

De SER is van oordeel dat de verhoging van de werkgelegenheidseis in combinatie met de verhoging van de investeringseis gemotiveerd dient te worden ten aanzien van relevantie, effectiviteit en realisme, mede in het licht van de hiervoor genoemde macro-economische en budgettaire beschouwingen.

2.2.9 Gevolgen van arbitraire vereisten

De SER acht zowel de omvang van de werkgelegenheidseis als die van de investeringseis arbitrair, zolang deze niet berust op een verantwoorde en overtuigende onderbouwing vanuit een helder

²² Voor een onderneming tot exploitatie van hotels of andere gelegenheden tot verblijf en ontspanning, was de investeringseis 2 miljoen gulden. Deze is ook verhoogd naar 5 miljoen gulden. De werkgelegenheidseis was 5 voltijdse en blijvende banen en in het ontwerpbesluit is deze verhoogd naar 25 banen.

²³ Roland Craigwell, *Foreign Direct Investment and Employment in the English and Dutch-Speaking Caribbean*, ILO Subregional Office for the Caribbean, February 2006, p. 19. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-sro-port-of-spain/documents/meetingdocument/wcms_306245.pdf.

geformuleerd beleidskader, bij voorkeur voorzien van historische data en/of van een prognose over de mogelijke budgettaire en macro-economische effecten hiervan.

Mogelijkerwijs vormen deze arbitraire vereisten aanleiding tot een verdere belasting-erosie, omdat de rationale van de begunstiging in de perceptie van (sommige) investeerders niet gerechtvaardigd is.

Hoe verdedigbaar is bijvoorbeeld de begunstiging van een arbeidsintensieve investering in extensieve (en vervuilende) veeteelt van 5 miljoen gulden met een werkgelegenheidseffect van 25 banen in vergelijking met een kapitaalintensieve investering van 25 miljoen gulden in een afvalzuiveringsinstallatie met 10 vaste banen, maar met een aantoonbaar indirect werkgelegenheidseffect van 20 in de tuinbouw, veeteelt, landschapsontwikkeling en de exploitatie van golfbanen?

2.2.10 Financiële effecten voor openbare financiën

De financiële paragraaf in de NvT begint met te stellen dat 'de regering de nadruk legt op het vereenvoudigen van het belastingstelsel en daarbij de doorlooptijden van de procedures voor het verkrijgen van deze belastingfaciliteiten te verkorten'. De SER merkt hierbij op dat dit de doelstelling was bij de herziening van dat deel van het belastingstelsel waaruit de LBI in 2017 is voortgekomen, ter vervanging van een aantal bestaande belastingfaciliteiten. Artikel 9, tweede lid, van de LBI bepaalt dat indien er binnen een termijn van drie maanden geen beschikking is afgegeven, het verzoek om toepassing van de vrijstelling geacht wordt te zijn toegewezen.²⁴ Dit artikel blijft onverkort van kracht; derhalve kan de beginzin van de financiële paragraaf als redundant worden beschouwd.

In de financiële paragraaf wordt voorts gesteld dat er naar verwachting geen substantiële budgettaire gevolgen zullen zijn en eveneens dat de uitbreiding van de faciliteit naar meer sectoren naar verwachting tot een toename van de belastingopbrengsten zal leiden. Reden daarvoor zou zijn dat er meer investeringen zullen plaatsvinden dan wanneer er geen stimuleringsfaciliteiten beschikbaar zijn.

De SER constateert dat deze verwachtingen in de financiële paragraaf wel worden onderbouwd, maar niet zijn gekwantificeerd. In de financiële paragraaf wordt opgemerkt dat het zeer moeilijk is om een dergelijke toename van belastingopbrengsten te kwantificeren. In deze paragraaf worden zowel positieve als negatieve effecten genoemd ten aanzien van de belastingopbrengsten. De SER merkt echter op dat per saldo een positief belastingopbrengsteneffect wordt genoemd. Niet wordt onderbouwd hoe en waarom de positieve krachten de negatieve effecten compenseren of zelfs overtreffen. Dat niet zondermeer verwacht kan worden dat er per saldo meer belastingopbrengsten te verwachten zijn, wordt hieronder geïllustreerd. Op basis van de onderbouwing in de NvT kan namelijk evengoed en wellicht zelfs beter worden geconcludeerd dat per saldo het effect op de belastingopbrengsten negatief zal zijn.

In navolging van hetgeen de CBCS hierover stelt, geeft de regering aan 'dat de strengere eisen die worden gesteld aan de belastingfaciliteit het, gezien de kleine omvang van de Curaçaose economie, een uitzonderlijke faciliteit maken, d.w.z. het aantal investeringen dat hierop aanspraak zal kunnen doen, zal gering blijven'. Dit aspect beperkt de potentiële inkomstenderving voor de regering.

De SER vraagt zich af in hoeverre de uitzonderlijkheid van de faciliteit in lijn is met het doel om met behulp van grote investeringen de economische basis van Curaçao te verbreden. Immers de verhoogde investeringsvereisten en werkgelegenheidsvereisten zijn ook van toepassing op de sectoren die in de LBI al staan opgenomen. Dit kan leiden tot minder nieuwe investeringen in de

²⁴ Verlenging van de termijn vangt echter aan op de datum waarop het verzoek om aanvullende gegevens is verzonden en eindigt op de datum van ontvangst daarvan, artikel 9, zevende lid, LBI.

desbetreffende sectoren. Daar staat tegenover dat door het aantal sectoren te vergroten de stimuleringsmaatregel open wordt gesteld voor nieuwe economische activiteiten in meer sectoren die tot een verbreding van de economische basis kunnen leiden. Anderzijds leidt dit tot een grotere potentiële derving van belastinginkomsten.

Aan de andere kant zorgen de strengere eisen ervoor dat investeringsprojecten in de bij de LBI aangewezen sectoren die thans nog in aanmerking komen voor deze belastingfaciliteit niet langer daaraan voldoen, aldus de regering. Dit kan tot een stijging van de belastinginkomsten leiden, mits die investeringen dan nog zonder deze belastingfaciliteiten doorgang vinden. Dit wordt in de NvT gevolgd door: 'Wat ook kan gebeuren is dat investeerders, mits het vertrouwen in de economie herstelt, alsnog versneld aanvangen met de investeringen voordat de hogere eisen van kracht worden, hetgeen de economie ten goede komt. Indien dat niet gebeurt, kunnen de hogere eisen juist tot gevolg hebben dat die investeringen permanent achterwege blijven'.

In de financiële paragraaf wordt een aantal risico's genoemd: 'De uitbreiding van het aantal sectoren/activiteiten zorgt daarentegen juist voor een grotere potentiële inkomstenderving en mogelijke belastingerosie van de belastinggrondslag, zeker omdat grote delen van de economie worden opengesteld voor deze belastingfaciliteiten. Dit zal zeker het geval zijn indien bestaande bedrijven krachten bundelen om bestaande economische activiteiten in een andere juridische en economische vorm te gieten ter vervanging van bestaande bedrijvigheid.' 'Ook de investeringen door overwegend overheidsvennootschappen die thans niet in aanmerking komen voor deze belastingfaciliteiten behelst een risico voor de overheidsbegroting daar deze op dit moment bijdragen aan de huidige belastinginkomsten en zodoende onderdeel zijn van de reguliere belastinginkomsten en meegenomen worden in de projecties voor de belastinginkomsten. Het budgettaire effect hiervan kan niet bij voorhand worden geraamd.' Hier wordt blijkbaar bedoeld op een mogelijke substitutie van investeringen van overheidsvennootschappen door nieuwe (buitenlandse) vennootschappen.

De SER merkt op dat de effecten van de belastingfaciliteit op de belastinginkomsten wellicht ex-ante moeilijk kwantificeerbaar zijn, des te meer omdat er blijkbaar geen historische cijfers van al bestaande belastingfaciliteiten zijn opgebouwd, dan wel geanalyseerd. De SER acht het evenwel van belang dat ten minste moet worden aangegeven op basis waarvan per saldo positieve belastinginkomsten te verwachten zijn.

De financiële paragraaf wordt afgesloten met de opmerking dat teneinde de risico's beheersbaar te houden het wenselijk is dat de uitbreiding vooral gericht is op het daadwerkelijk aantrekken van nieuwe economische activiteiten door de uitbreiding gefaseerd te laten verlopen dan wel beheersbaar te laten geschieden. Volgens de SER is het niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld, immers uit het ontwerpbesluit blijkt niet dat de uitbreiding gefaseerd zal plaatsvinden, tenzij met gefaseerd bedoeld wordt de voorgestelde uitbreiding van het aantal sectoren van negen naar zestien en/of dat dit een impliciete verwijzing is naar de intentie om meer sectoren in de toekomst open te stellen voor de faciliteit. Er worden evenmin maatregelen genoemd die zouden kunnen wijzen in de richting van het 'beheersbaar' laten geschieden van de maatregel.

Naar de mening van de SER dient in de NvT te worden toegelicht wat bedoeld wordt met het gefaseerd dan wel het beheersbaar laten verlopen van de uitbreiding van de belastingfaciliteit.

2.2.11 Uitvoeringscapaciteit

Artikel 9, tweede lid, van de LBI bepaalt dat er binnen drie maanden een besluit op verzoeken van een belastingplichtige om toepassing van de vrijstelling moet worden genomen. Indien binnen deze termijn geen besluit is genomen dan wordt een verzoek geacht te zijn toegewezen. De SER treft in de NvT geen toelichting aan in hoeverre de bestaande uitvoeringscapaciteit toereikend is om binnen de

gestelde termijn een verzoek af te handelen, zeker gelet op de voorgestelde uitbreiding van het aantal sectoren van negen naar zestien. De SER adviseert de regering om in de NvT een nadere toelichting te geven met betrekking tot de benodigde uitvoeringscapaciteit en de eventuele extra kosten in geval van een noodzakelijke uitbreiding van deze capaciteit.

2.3 Belastingfaciliteiten internationaal nader bekeken

2.3.1 Heroverweging belastingfaciliteiten

Internationale financiële instituties, waar onder de Wereldbank en de *International Development Bank* (IDB) adviseren de Caribische landen juist om het gebruik van belastingfaciliteiten om buitenlandse investeringen aan te trekken, te heroverwegen. Volgens deze instellingen zijn belastingfaciliteiten niet alleen duur in termen van overheidsinkomstenderving en een erosie van de belastinggrondslag, maar hebben deze ook nog eens een beperkte impact op economische groei.^{25, 26} Groeibevorderende strategieën moeten volgens deze instellingen met name gericht zijn op het versterken van institutionele kaders en wet- en regelgeving om aantrekkelijk te zijn voor zowel binnenlandse als buitenlandse investeerders.

2.3.2 Aantrekkelijkheid belastingfaciliteiten

Hoe sensitief zijn investeerders voor belastingfaciliteiten? Onderzoeken wijzen uit dat het kunnen verkrijgen van belastingfaciliteiten niet de belangrijkste overweging is voor grote investeerders bij het nemen van beslissing over een investeringslocatie.²⁷ Belangrijke factoren als adequate fysieke, financiële, wettelijke en institutionele infrastructuur, politieke, macro-economische en fiscale stabiliteit, een effectieve, transparante en verantwoordelijke overheid en de *cost of doing business*, waaronder *red tape*, spelen eveneens een rol en zelfs zodanig dat deze van doorslaggevende betekenis kunnen zijn.^{28, 29}

Het OECD *policy framework for investment* laat zien dat bij het aantrekken van investeringen de volgende factoren van invloed kunnen zijn:

- *framework conditions*, zoals politieke stabiliteit, stabiliteit van het monetaire en fiscale raamwerk, en transparante, capabele, integere en geloofwaardige overheidsinstituties³⁰;

²⁵ The World Bank Group, Private Sector and Infrastructure Network, *Tax Incentives, Using Tax Incentives to attract Foreign Direct Investment*, Feb. 2003, 25521. Zie ook United Nations (UN), Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT), *Design and Assessment of Tax incentives in developing countries*, 2018.

²⁶ Zie bijvoorbeeld ook: The Economist, Intelligence Unit, *Fiscal consolidation and growth challenges in the Caribbean*, October 2013.
<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=111019195&Country=Cura%C3%A7ao&topic=Economy#>
<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=131019197>.

²⁷ Oman, C., *Policy competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competitions among Governments to attract FDI*, Development Centre Studies, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 2000; OECD, *Tax effects on Foreign Direct Investment*, policy Brief, February 2008. Zie ook de voetnoten 12 en 14.

²⁸ Een interessant raamwerk voor het analyseren van investeringen is het zogenaamde 'OECD *policy framework for investments*'. Zie ook UN, CIAT (2018), p. 9.

²⁹ Het herstellen van het vertrouwen in overheidsinstituties is volgens de OECD dé sleutel om inclusieve groei in de LAC te hervatten. *Latin American Economic Outlook 2018, Rethinking institutions for development*, OECD, UN-ECLAC, Development Bank of Latin America and the European Commission,
<http://www.oecd.org/dev/americas/regaining-citizens-trust-in-public-institutions-key-resuming-inclusive-growth-well-being-latin-america-caribbean.htm>.

³⁰ *Ibid.*, p. 16.

- markt kenmerken, zoals marktomvang, opleidingsniveau van de beroepsbevolking, en de conditie van de infrastructuur;
- locatie-specifieke factoren, zoals aanwezigheid van grondstoffen, natuurlijke toeristische attracties, connectiviteit, en toegang tot vereiste productiefactoren.

Interessant hierin is dat verschillende van de hierboven genoemde 'niet-belasting' factoren, die van invloed kunnen zijn bij het nemen van investeringsbeslissingen afhankelijk zijn van overheidsinvesteringen en overheidsbeleid. Dit maakt het des te belangrijker om inzicht te verkrijgen in welke factoren investeringen kunnen beïnvloeden. De SER acht het dan ook van belang dat in de hierboven genoemde evaluatie deze factoren eveneens aan een analyse worden onderworpen.

2.3.3 Risico's van belastingconcurrentie

Internationale belastingconcurrentie is een belangrijke factor bij veel belastingfaciliteiten.³¹ Onderzoekers wijzen op de risico's hiervan. Het kan leiden tot een *race to the bottom*, omdat belastingfaciliteiten in één jurisdictie een strategische reactie in andere jurisdicties om dezelfde of nog attractievere belastingfaciliteiten in het leven te roepen, kan oproepen.³² Dit proces kan ertoe leiden dat alle landen lagere belastinginkomsten ontvangen, terwijl er geen significante impact is op het aantrekken van meer investeringen en economische groei.

Een econometrisch onderzoek in 40 landen in Latijns Amerika, het Caribisch gebied (LAC) en Afrika over een periode van twintig jaar (1985-2004), laat zien dat er duidelijk sprake is van belastingconcurrentie tussen landen, zij het dan dat dit niet zozeer geldt voor het standaard belastingstelsel, maar wel voor onder andere *tax holidays*.³³ Daar waar concurrerende belastingfaciliteiten gericht zijn op mobiel kapitaal vindt er wel degelijk een *race to the bottom* plaats. Het onderzoek wees uit dat in de LAC landen lagere winstbelasting en *tax holidays* weliswaar hebben geleid tot hogere buitenlandse investeringen, maar niet tot hogere private investeringen en economische groei. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat binnenlands kapitaal van eigendom verandert (overgenomen door buitenlandse investeerder) en/of dat buitenlandse investeringen binnenlandse investeringen verdringen (*crowding out*).³⁴ Deze en andere bevindingen geven aan dat zelfs al trekken belastingfaciliteiten investeerders aan de kosten hiervan hoger kunnen zijn dan de baten.³⁵

Verschuillende onderzoeken laten zien dat de kosten en de baten van belastingfaciliteiten van land tot land (sterk) kunnen verschillen.³⁶ De relatieve effectiviteit van een faciliteit in het aantrekken van buitenlandse investeerders is bijvoorbeeld substantieel hoger in een land met een beter investeringsklimaat.³⁷ In relatief minder ontwikkelende economieën is de effectiviteit van

³¹ Klemm, A., *Causes, benefits and risks of tax incentives*, International Tax and Public Finance, 17 (3), 2010, pp. 315-336.

³² Moreno-Dodson, B., *Recent Findings on Tax Incentives*. The World Bank Group, ECOSOC, UN, April 2015. http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/04/ICTM2015_Presentation_MorenoDodson-April2015.pdf.

³³ Ali Abbas, S.M. and A. Klemm, *A partial race to the bottom: corporate tax developments in emerging and developing countries*, International Tax and Public Finance, Springer, International Institute of Public Finance, vol. 20(4), pages 596-617, August 2013, <https://ideas.repec.org/a/kap/itaxpf/v20y2013i4p596-617.html>. Zie ook Van Parys (2012), p. 5.

³⁴ Klemm, A. and Stefan Van Parys, *Empirical evidence on the effects of tax incentives*, Sept. 2011, p. 419, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10797-011-9194-8>.

³⁵ UN, CIAT (2018), p. 14, p.18.

³⁶ UN, CIAT (2018), p. 13 en volgende.

³⁷ Sebastiaan James, *Providing Incentives for Investment: Advice for policymakers in Developing Countries*, World Bank Group, 2010. Hij schat in dat belastingfaciliteiten in een land met een goed investeringsklimaat acht keer meer effectief kan zijn in het aantrekken van buitenlandse investeringen dan landen met minder aantrekkelijke investeringsklimaten.

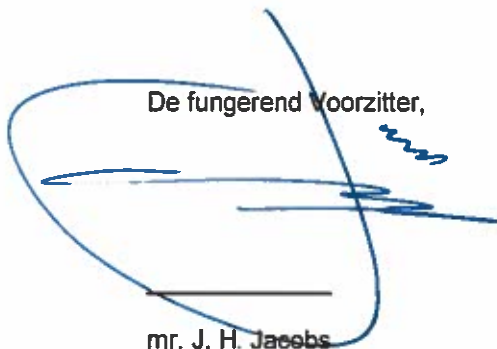
belastingfaciliteiten direct gerelateerd aan het investeringsklimaat.³⁸ Belastingfaciliteiten blijken over het algemeen zwakke instrumenten te zijn voor het compenseren voor negatieve factoren in het investeringsklimaat van een land.³⁹

In het verlengde van het voorgaande vraagt de SER zich nochtans af of de maatregelen die het conceptlandsbesluit voorstaat effectieve maatregelen zijn ter stimulering van de economie en of de maatschappelijke baten de kosten zullen compenseren.

Gelet op de mogelijke negatieve budgettaire en macro-economische effecten van de faciliteit en de noodzaak om dit risico beheersbaar te maken, dringt de SER er bij de regering op aan om anderhalf jaar na de inwerkingtreding van het landsbesluit een tussentijdse evaluatie te laten verrichten, zodat tijdig kan worden gehandeld naar gelang de resultaten van het onderzoek.

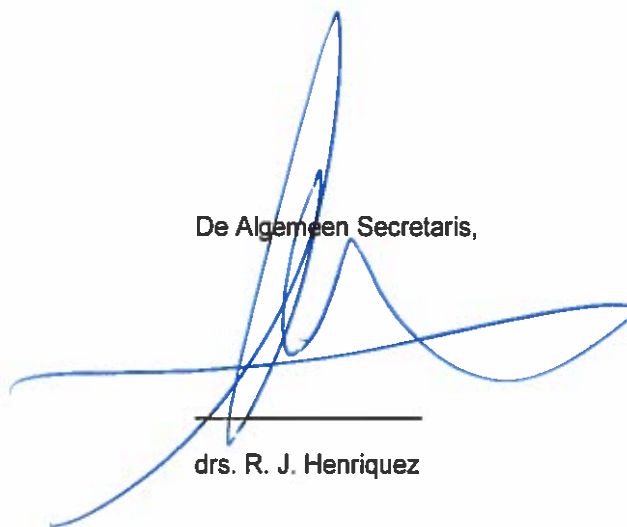
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



mr. J. H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



drs. R. J. Henriquez

³⁸ Stefan Van Parys and Sebastian James, *Why Tax Incentives May be an Ineffective Tool to encourage Investments? The Role of Investment Climate*, International Monetary Fund, World Bank Group, 2009, <http://ssrn.com/abstract=1568296>.

³⁹ Stefan Van Parys, *The effectiveness of tax incentives in attracting investment: evidence from developing countries*, 2012, p. 5, <https://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2012-3-page-129.htm>.