



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Aan de Minister van Financiën  
Dhr. K. Gijsbertha  
Pietermaai 17  
Alhier.

Datum: Willemstad, 1 juli 2019

Ref.nr.: 070/2019-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting, en inzake het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, wijziging accijnzen

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 13 juni 2019 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) twee spoed-adviesverzoeken ontvangen betreffende:

- de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Gedistilleerdverordening 1908, de Landsverordening accijnzen op bier 1970, de Landsverordening Accijnzen van Sigaretten 1970, de Landsverordening onroerende zaakbelasting 2014, de Landsverordening omzetbelasting 1999, de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen, de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten, de Landsverordening tarief van invoerrechten, de landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen, de Algemene landsverordening Landsbelastingen, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943, Landsverordening op de loonbelasting 1976 en de Landsverordening economische zones 2000 (Landsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting) (zaaknummer 2019/021090, ref.nr. 060/2019-SER); en
- het tijdelijke ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 7bis, eerste lid, van de Gedistilleerdverordening 1908, artikel 2a, eerste lid, van de Landsverordening accijnzen op bier 1970 en artikel 2a, eerste lid, van de Landsverordening Accijnzen van Sigaretten 1970 (Landsbesluit wijziging accijnstarieven) (zaaknummers 2019/20215 en 2019/023067, ref.nr. 061/2019- SER).

De ontwerpen zijn in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 21 en 28 juni 2019.

Bijgaand advies betreffende de twee bovengenoemde ontwerpen is in de plenaire vergadering van 28 juni 2019 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

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

[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

De fungerend Voorzitter,

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

De Algemeen Secretaris,

\_\_\_\_\_  
drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UOWJZ)  
De Directie Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën

Deskundig Onafhankelijk Verbindend



**Advies inzake de ontwerplandsverordening  
belastingmaatregelen en introductie algemene  
bestedingsbelasting, en inzake het ontwerp-landsbesluit,  
houdende algemene maatregelen, wijziging accijnstarieven**

**UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

**JUNI 2019**

**REF.NR. 070/2019-SER**

**Deskundig Onafhankelijk Verbindend**



---

## 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](mailto:info@ser.cw)  
[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding



## Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen.....	1
1. Adviesaanvragen en advisering door de SER.....	7
2. Strekking van de ontwerplandsverordening en het ontwerplandsbesluit.....	8
3. Standpunt van de SER.....	9
3.1 Onvoldoende integraliteit en consistentie van fiscaal en macro-economisch beleid.....	9
3.1.1 Beoogde doelstellingen niet expliciet verwoord.....	9
3.1.2 Relatie met plan van aanpak structurele wijziging belastingstelsel onduidelijk.....	9
3.1.3 Noodzakelijkheid van (tijdelijke) inkomstenverhogende maatregelen niet nader toegelicht.....	10
3.1.4 Macro-economische effecten niet gepresenteerd.....	10
3.1.5 Geen relatie gelegd met groeistrategie Curaçao, noch met regeerprogramma.....	13
3.1.6 Voorgestelde maatregelen contraproductief ten aanzien van economische groei en derhalve voor de overheidsfinanciën: doel wordt niet bereikt.....	13
3.1.7 Weinig realistische cijfermatige onderbouwing van meeropbrengsten voor schatkist.....	15
3.1.8 Investeringsvertrouwen en inconsistentie in beleid.....	16
3.1.9 Mogelijke toename van de informele economie.....	17
3.1.10 Ondernijning van rechtszekerheidsbeginselen.....	17
4. Overige opmerkingen met betrekking tot de ontwerpen.....	19
4.1 M.b.t. het ontwerp tijdelijk landsbesluit wijziging accijnstarieven.....	19
4.1.1 Tijdelijk landsbesluit.....	19
4.1.2 Verhoging van de accijnstarieven.....	19
4.1.3 Opbrengsten niet eenduidig.....	20
4.2 M.b.t. ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting.....	20
4.2.1 Beperkte eliminatie in de cumulatieve belasting.....	20
4.2.2 Spoedadviesering en snelle inwerkingtreding.....	21
4.2.3 Onroerendezaakbelasting.....	22
4.2.4 Heffing afvalstoffenbelasting en reinigingslasten.....	23
5. Overige opmerkingen van wetstechnische aard.....	24
5.1 Met betrekking tot de omzetbelasting/ABB.....	24
5.2 Met betrekking tot de OZB.....	24
6. Opmerkingen van redactionele en procedurele aard.....	26
6.1 Met betrekking tot de omzetbelasting/ABB.....	26
6.2 Indiening van adviesverzoeken.....	26
Concluderend.....	27



---

**Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 28 juni 2019 betreffende de spoed-adviesverzoeken inzake**

- **de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting (zaaknummer 2019/021090, ref.nr. 060/2019-SER)**
- **het tijdelijke ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, wijziging accijnstarieven (zaaknummers 2019/20215 en 2019/023067, ref.nr. 061/2019- SER)**

## Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 13 juni 2019 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) van de regering een spoed-adviesverzoek ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting (hierna: de ontwerplandsverordening) als ook een spoed-adviesverzoek betreffende het tijdelijke ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, wijziging accijnstarieven (hierna: het ontwerplandsbesluit). Gelet op het verband tussen het ontwerplandsbesluit en de ontwerplandsverordening, waarbij het ontwerplandsbesluit in feite een tijdelijke voorloper is op hetgeen in de ontwerplandsverordening betreffende verhogingen van de accijnstarieven definitief wordt bepaald heeft de SER gemeend de advisering over beide ontwerpregelgeving in één advies samen te voegen.
- De SER wenst allereerst op te merken dat het zaak is om bij de juridische en wetstechnische procedure de doorlooptijd te bewaken zodat een spoed-adviesaanvraag van de regering aan de SER in beginsel overbodig is.
- In verband met het bovenstaande wenst de SER op te merken dat de fundamentele beginselen van deugdelijkheid en zorgvuldigheid van het wetgevingsproces in het gedrang (dreigen te) komen indien in het proces van voorbereiding/ontwerp, advisering, goedkeuring, bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding de noodzakelijke doorlooptijden niet, althans niet voldoende, in acht worden genomen. Een dergelijke gang van zaken acht de SER niet wenselijk, noch verantwoord.
- De SER constateert voorts dat ten aanzien van de in de ontwerplandsverordening en in het ontwerplandsbesluit voorgestelde maatregelen niet dan wel onvoldoende afstemming is gepleegd met de diverse stakeholders. Voor zover de SER heeft kunnen nagaan, is over de introductie van een algemene bestedingsbelasting (ABB) geen voorafgaande consultatie geweest met alle betrokken partijen, terwijl de implicaties daarvan alsmede van de overige voorgestelde maatregelen dermate ingrijpend zijn dat zij de gehele samenleving zullen raken. Dat klemt te meer nu de regering de datum van inwerkingtreding van de beide wetsvoorstellen met ingang van 1 augustus 2019 wenst vast te stellen. De SER acht het niet redelijk verantwoord om op zo een korte termijn over te gaan tot een regimewijziging in de sfeer van indirecte belastingen.
- De ontwerplandsverordening beoogt: 1) in verband met de financiën van het Land, vooruitlopend op een meer structurele wijziging van het fiscale stelsel, een aantal inkomstenverhogende maatregelen te nemen; 2) een gedeeltelijke aangifteplicht onroerendezaakbelasting te introduceren; 3) de Landsverordening belastingfaciliteiten te wijzigen, waardoor de belastingfaciliteit uitsluitend beschikbaar is voor belastingplichtigen met een onberispelijke fiscale compliance; 4) vooruitlopend op een gehele wijziging van de systematiek in de omzetbelastingheffing, een aantal faciliteiten in



de omzetbelasting ongedaan te maken en de tarieven van de omzetbelasting bij invoer te verhogen; 5) de afvalstoffenbelasting te verhogen; en 6) om uit hoofde van artikel 7bis, tweede lid, van de Gedistilleerdverordening 1908, artikel 2a, tweede lid, van de Landsverordening accijns op bier 1970 en artikel 2a, tweede lid, van de Landsverordening Accijns van Sigaretten 1970 en artikel 4, derde lid, van de Landsverordening tarief van invoerrechten, uiterlijk binnen zes maanden een landsverordening aan de Staten aan te bieden.

- Het ontwerplandsbesluit wijziging accijnstarieven beoogt om, gelet op de huidige financiële situatie van het Land, de opbrengsten te verhogen middels onder meer de verhoging van enkele accijnstarieven. Het betreft een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, met een tijdelijke werkingsduur.
- De SER constateert dat vanuit de regering opnieuw een voorstel voor inkomstenverhogende maatregelen is voorgelegd. Gezien de financiële situatie van het Land is de SER van oordeel dat de regering meer de nadruk zou moeten leggen op kostenbesparende maatregelen van de zijde van de overheid.
- Blijkens de Memorie van Toelichting (MvT) behorende bij de ontwerplandsverordening wordt de noodzaak om te voorzien in (tijdelijke) inkomstenverhogende maatregelen onderbouwd door te verwijzen naar 'de financiële situatie van het Land'. Echter, omdat de aard, omvang en complexiteit van de financiële situatie van het Land niet nader worden onderbouwd, is uit de MvT *sec* de noodzakelijkheid van de te nemen maatregelen niet op te maken. De SER is van mening dat het ontwerp in dit opzicht niet voldoet aan artikel 4, eerste lid, van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.
- In de toelichtingen behorende bij de ontwerpen wordt nergens aangegeven dat beide ontwerpen deel uitmaken van een breder pakket aan maatregelen dat de regering op 11 maart 2019 aan de Staten heeft gepresenteerd. De meeropbrengsten van de voorgestelde maatregelen worden in afzondering gepresenteerd, zonder deze te plaatsen in het totaal aan beoogde meeropbrengsten en begrotingsmiddelen, en zonder aan te geven welke beleidsdoelen worden nagestreefd. Zonder dit bredere kader vindt de SER het bijzonder moeilijk om te kunnen beoordelen of en in hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk effect zullen sorteren ten opzichte van de impliciet beoogde doelen.
- Het gebrek aan beleidskader van beide ontwerpen komt ook tot uiting in het feit dat er geen enkel verband wordt gelegd met de groeistrategie van het Land Curaçao 2019-2023, noch met het regeerprogramma. Ook ontbreekt het aan het inzichtelijk maken van de afspraken die de regering heeft gemaakt met het College financieel toezicht (Cft) en de wijze waarop de voorgestelde maatregelen zich daartoe verhouden. Volgens de regering vloeit het spoedeisend belang van de ontwerplandsverordening voort uit 'de noodzaak om vooruitlopend op een meer structurele wijziging van het fiscale stelsel zoals opgenomen in het plan van aanpak, welke door de regering aan het Cft is aangeboden, een aantal inkomstenverhogende maatregelen uiterlijk 01 augustus 2019 in werking te laten treden'. De SER stelt echter vast dat in de toelichtingen bij de ontwerpen nergens wordt verwezen naar dit plan en dat evenmin een nadere uiteenzetting wordt gegeven van de wijze waarop de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot de meer structurele wijziging van het fiscale stelsel. Uitzondering hierop vormt de stapsgewijze doorvoering van de eliminatie van de cumulatie in de omzetbelasting.
- De onderhavige ontwerplandsverordening betreft een verhoging van het tarief van een indirecte belasting, namelijk van de ABB bij invoer op goederen van 6 procent naar 9 procent, de afschaffing

van vrijstellingen op alle handelsgoederen bij invoer waarbij de introductie van een aftrekrecht (beperkt tot 50 procent in het geval van handelsgoederen) van betaalde belasting op goederen en diensten pas in werking treedt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. De SER constateert dat zolang het aftrekrecht nog niet in werking is getreden (en beperkt blijft) er in plaats van een eliminatie van cumulatie van omzetbelasting sprake is van een extra cumulatie omdat de verhoogde belasting bij invoer volledig in de kostprijs van handelsgoederen drukt en deze in iedere volgende schakel nogmaals wordt belast. Het niet gelijktijdig invoeren van aftrek van voorbelasting op *Business-to-Business* leveringen wordt verder niet dan wel onvoldoende gemotiveerd.

- De vraag of de toekomstige eliminatie van cumulatie ook gepaard zal gaan met verdere tariefsverhogingen en/of een verschuiving van directe naar indirecte belastingen blijft eveneens onbeantwoord. Gelet op het voorgaande is de SER van mening dat de vooraankondiging van een op handen zijnde 'integrale fiscale herziening', zonder nadere inhoudelijke detaillering c.q. specificering, niet bevorderlijk is voor het ondernemersvertrouwen en het investeringsklimaat. Immers bij het nemen van investeringsbeslissingen is de *cost of doing business* een belangrijke kostenfactor in iedere business case. Onduidelijkheid over de toekomstige ontwikkeling van deze kosten kan leiden tot uitstel van investeringsbeslissingen, hetgeen de toch al precaire economie van Curaçao niet ten goede zal komen.
- Bij de berekening van de meeropbrengsten van de maatregelen wordt uitgegaan van een gelijkblijvende vraag. Hier wreekt zich het gebrek aan inzicht in de economische effecten van de voorgenomen belastingmaatregelen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het veronachtzamen van gedragseffecten op accijnsverhogingen in de vorm van een afname van het marktvolume. Het gaat hier om verschillende tijdelijke dan wel structurele gedragseffecten op accijnsverhogingen zoals prijseffecten, substitutie-effecten, anticipatiegedrag en grenseffecten. Ook is er bij de berekeningen van de meeropbrengsten geen rekening gehouden met de conjuncturele ontwikkeling en de daarmee samenhangende koopkrachtontwikkeling.
- De kostprijsverhogende maatregelen zullen zeker leiden tot een daling van de binnenlandse vraag (afhankelijk van de prijselasticiteit van de vraag). De vermindering van de vraag zal een daling van omzetten, een afname van investeringen en een verslechtering van de concurrentiepositie tot gevolg hebben. De inflatoire werking van kostprijsverhogingen die worden doorberekend in de prijs heeft een dalende koopkracht tot gevolg en daarmee een verdere afname van de vraag. De economische groei zal verder afnemen, de werkloosheid zal verder toenemen en het welvaartsniveau zal verder dalen. De overheidsopbrengsten uit de voorgestelde maatregelen zullen dan ook lager zijn dan geraamd.
- Een cijfermatige analyse van de gevolgen voor de overheidsinkomsten in het kader van het verhogen van de accijnzen op gedistilleerd en bier laat zien dat op basis van de doorberekening, met marktgegevens, het marktvolume naar schatting met ongeveer 30% tot 35% zal dalen. Een afzetdaling met 35% heeft alsdan per saldo een negatief bedrag van bijna 6,5 miljoen gulden aan additionele overheidsinkomsten tot gevolg, in plaats van de geraamde meeropbrengsten van ruim 21 miljoen gulden.
- In de MvT wordt verder gesteld dat bij de afwegingen om te komen tot inkomstenverhogende maatregelen zowel de verwachte effecten op de groei van het bruto binnenlands product (bbp) en inflatie een rol hebben gespeeld alsook de verwachte implementatiekosten en –tijd en mogelijke uitvoeringsaspecten. De SER kan zich niet aan de indruk onttrekken dat 'een zeer beperkte implementatietijd', 'waarvan ook de implementatiekosten beperkt zijn' blijkbaar de overhand

hebben gehad in de overwegingen. Immers, ten aanzien van de verwachte effecten op de bbp-groei en inflatie wordt verder louter aangegeven dat 'gezien de tijdsdruk een volledige impactstudie niet is gedaan'.

- Daartegenover wordt in de MvT gesteld dat 'het belangrijkste aspect van dit voorstel is dat de spreiding van de extra druk breed is waardoor de gevolgen voor geen enkele sector onoverkomelijk zwaar zouden moeten zijn'. Voor de SER is het zeer de vraag of de kostprijsverhogende ingreep 'algemeen gespreid' is en ook al zou dat het geval zijn, of het effect daarvan ook in meer of mindere mate hetzelfde uitpakt voor sectoren, in de zin van 'de laagst mogelijke directe impact'. Zo kan worden betoogd dat de verhoging van de accijnstarieven op bier en gedistilleerd in combinatie met de verhoging van de ABB van 6 procent naar 9 procent bij invoer van deze goederen nadelig zal uitpakken voor de concurrentiepositie van de Curaçaose *hospitality* sector vis-à-vis die van andere vakantiebestemmingen. Een belangrijke concurrent in de toeristische sector is Bonaire, waar de accijnzen op bier en gedistilleerd momenteel gelijk zijn aan die van Curaçao. Als gevolg van de omvangrijke accijnsverhoging op bier met 100 procent en op gedistilleerd met 74 procent zullen de prijzen van deze accijnsgoederen aanzienlijk hoger worden dan die op Bonaire waardoor de concurrentiepositie van Curaçao ten opzichte van Bonaire sterk zal worden aangetast. Juist nu de toeristische sector op Curaçao groeiende is en de groei van deze sector in de afgelopen vier jaren van recessie eraan heeft bijgedragen dat deze recessie niet nog veel omvangrijker was, komt de overheid met accijnsverhogingen en andere belastingmaatregelen die de groei in de toeristische sector ernstig kunnen belemmeren.
- De voorgestelde tariefsverhogingen van accijnsgoederen zijn dusdanig hoog en daardoor dermate verstrekkend dat ook de business cases van de investeerders die recentelijk begonnen zijn met grootschalige investeringen in de *hospitality* sector niet meer houdbaar zijn. Niet alleen de niet eerder vertoonde ongekend sterke verhogingen van de accijnzen, maar ook het abrupte karakter ervan schaadt het vertrouwen van huidige en potentiële investeerders met mogelijk langdurige gevolgen. Door de ingrijpende wijzingen zou de gehele business case van de huidige grote investeerders reeds achterhaald zijn nog voordat het bedrijf gestart is. Dit schaadt ongetwijfeld ook het vertrouwen van potentiële investeerders in toekomstige grootschalige investeringsprojecten.
- De SER constateert opnieuw dat ook in dit opzicht de overheid inconsistentie van beleid laat zien. Gelet op de negatieve effecten op het investeringsvertrouwen staan onderhavige belastingmaatregelen diametraal tegenover de belastingmaatregelen die de overheid nog in december 2018 doorvoerde met de publicatie van het Tijdelijk landsbesluit belastingfaciliteiten grote projecten (P.B. 2018, no. 84) en die juist gericht zijn op het aantrekken van grote investeringen om de economie te stimuleren.
- Uit internationaal onderzoek blijkt dat een accijnsverhoging tot zowel een afname van de consumptie als tot een verschuiving van de consumptie kan leiden. Dit laatste betekent dat men een goedkopere versie gaat aanschaffen, dat smokkel van bepaalde goederen kan toenemen en dat de legale weglek via het kopen van taxfree producten op de luchthaven toeneemt. Omdat de huidige accijnstarieven op bier, gedistilleerd en sigaretten op Bonaire en Curaçao nagenoeg op hetzelfde niveau liggen, kunnen de voorgestelde verhogingen van de accijnzen gemakkelijk leiden tot smokkel van deze goederen per boot van Bonaire naar Curaçao en leiden tot een toename van de toch al omvangrijke informele economie.
- Om tenminste drie redenen betreft het niet voorhanden zijn van een analytische en op data gebaseerde impactstudie een ernstige omissie. In de eerste plaats betekent het niet nader

uiteenzetten van de gehanteerde afwegingen dat het besluitvormingsproces te weinig inzichtelijk/transparant is. Waarom worden onderhavige maatregelen voorgesteld en, heeft de regering kennelijk ook andere inkomstenverhogende dan wel kostenverlagende maatregelen overwogen? Welke beweegredenen lagen ten grondslag aan de uiteindelijke keuze die de regering in dit stadium heeft gemaakt? Ten tweede, juist omdat de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen op de overheidsfinanciën op de korte en middellange termijn in belangrijke mate afhankelijk is van de macro-economische impact van de voorgenomen maatregelen op de economie, kan deze redelijkerwijs niet beoordeeld worden zonder een impactanalyse. Ten derde, en van eminent belang: niet is aangegeven welk belang de regering in het afwegingsproces heeft gehecht aan macro-economische en sociaaleconomische verbeteringen in relatie tot het verhogen van de overheidsinkomsten en of en zo ja welke *trade-offs* dan wel belangenafwegingen hebben plaatsgevonden in het besluitvormingsproces.

- Een analyse van de mogelijke impact van de voorgestelde maatregelen op zowel sociaaleconomisch gebied als ook ten aanzien van de effectiviteit met betrekking tot de beoogde verhoging van de overheidsinkomsten acht de SER onontbeerlijk. Juist gezien de precare sociaaleconomische situatie waar het land al geruime tijd in verkeert, acht de SER het risico van een verkeerde keuze, die een versterking van de neerwaartse economische spiraal met zich mee kan brengen, niet gewenst.
- De SER is voorts van mening dat de ad hoc, los van macro-economisch beleid staande, belastingmaatregelen een reëel risico zijn voor het versterken van de economische krimp en voor een verdere versmalling van de inkomstenbasis voor de overheidsfinanciën met een verdere neerwaartse spiraal tot gevolg.
- De SER onderschrijft het belang en de noodzaak van een integrale beleidsbenadering voor de versterking van de sociaaleconomische ontwikkeling, het verbeteren van de overheidsfinanciën en het financieel beheer en structurele hervormingen, met name op de arbeidsmarkt en van het ambtenarenapparaat.
- De SER merkt op dat er in de ontwerplandsverordening sprake is van de creatie van twee categorieën van delegatiemogelijkheden, namelijk naar landsbesluit, houdende algemene maatregelen en naar ministeriële regeling met algemene werking. Het betreft hier de aanpassing van het basistarief van de omzetbelasting en van de tarieven van de te betalen belasting bij invoer, respectievelijk de aanpassing van het percentage te verrekenen belasting (invoer van handelsgoederen) en van het maximale bedrag aan omzet dat geldt voor de toepassing van de kleine ondernemersregeling. Op grond van artikel 84 van de Staatsregeling en artikel 16, alsmede artikel 17 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' acht de SER deze delegatiemogelijkheid ongeoorloofd. De desbetreffende aanpassingen van tarieven, verrekenmogelijkheden en drempelwaardes dienen enkel bij landsverordening te worden vastgesteld. Ook het bij landsbesluit te bepalen tijdstip waarop het aftrekrecht in werking treedt, acht de SER een ongeoorloofde delegatiemogelijkheid. De SER benadrukt het belang van rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor ondernemersvertrouwen en het investeringsklimaat. Het belang van (snelle) meeropbrengsten voor de overheid lijkt hier het allesoverheersende motief voor de delegatiemogelijkheden te zijn, hetgeen in prioriteit boven het algemeen sociaaleconomisch belang lijkt uit te gaan. Voor de SER is dat niet aanvaardbaar.

- Voor wat betreft de verhoging van de afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten is het voor de SER imperatief dat nagegaan wordt hoeveel en welke huishoudens en bedrijven momenteel onterecht niet betalen voor het ophalen van hun afval en wat het nog uitstaande bedrag aan inningen is, alvorens een verhoging van de tarieven overwogen wordt. Een verhoging van het tarief heeft immers tot gevolg dat de momenteel betalende huishoudens en bedrijven met bijna een verdubbeling ineens van de kosten te maken hebben, terwijl degenen die niet aan de betalingsverplichting voldoen wellicht - wederom - de dans ontspringen.
- Op grond van de bevindingen in onderhavig advies heeft de SER bezwaar tegen de ontwerp-landsverordening en het ontwerp-landsbesluit en geeft de regering in overweging beide te heroverwegen.

---

## 1. Adviesaanvragen en advisering door de SER

Op 13 juni 2019 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de regering ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting (zaaknummer 2019/021090, ref.nr. 060/2019-SER).

Het besluit van de Raad van Ministers (RvM) d.d. 12 juni 2019, met zaaknummer 2019/021090, betreft het akkoord om de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting (hierna: de ontwerplandsverordening) aan te bieden aan de SER ter fine van spoedadvies. Het spoedeisend belang vloeit volgens de regering voort uit 'de noodzaak om vooruitlopend op een meer structurele wijziging van het fiscale stelsel zoals opgenomen in het plan van aanpak, welke door de regering aan het College financieel toezicht (Cft) is aangeboden, een aantal inkomstenverhogende maatregelen uiterlijk 01 augustus 2019 in werking te laten te treden'.

Eveneens heeft de SER op 13 juni 2019 van de regering een spoed-adviesverzoek ontvangen inzake het tijdelijke ontwerplandsbesluit wijziging accijnstarieven (zaaknummers 2019/20215 en 2019/023067, ref.nr. 061/2019- SER).

Het besluit van de RvM d.d. 12 juni, met zaaknummers 2019/20215 en 2019/023067, betreft het akkoord om het ontwerplandsbesluit wijziging accijnstarieven (hierna het ontwerplandsbesluit), aan te bieden aan de SER ter fine van spoedadvies. Het spoedeisend belang vloeit volgens de regering 'voort uit de noodzaak gezien de huidige situatie van het Land om overeenkomstig afspraken met het Cft de opbrengsten te verhogen middels verhoging van de accijnstarieven'.

Gelet op het verband tussen het ontwerplandsbesluit en de ontwerplandsverordening, waarbij het ontwerplandsbesluit in feite een tijdelijke voorloper is op hetgeen in de ontwerplandsverordening betreffende verhogingen van de accijnstarieven definitief wordt bepaald heeft de SER de advisering over beide ontwerpregelgeving in één advies samengevoegd.



---

## 2. Strekking van de ontwerplandsverordening en het ontwerplandsbesluit

De ontwerplandsverordening beoogt:

1. in verband met de financiën van het Land, vooruitlopend op een meer structurele wijziging van het fiscale stelsel, een aantal inkomstenverhogende maatregelen te nemen;
2. een gedeeltelijke aangifteplicht onroerendezaakbelasting te introduceren;
3. de Landsverordening belastingfaciliteiten te wijzigen, waardoor de belastingfaciliteit uitsluitend beschikbaar is voor belastingplichtigen met een onberispelijke fiscale compliance;
4. vooruitlopend op een gehele wijziging van de systematiek in de omzetbelastingheffing, een aantal faciliteiten in de omzetbelasting ongedaan te maken en de tarieven van de omzetbelasting bij invoer te verhogen;
5. de afvalstoffenbelasting te verhogen;
6. om uit hoofde van artikel 7bis, tweede lid, van de Gedistilleerdverordening 1908, artikel 2a, tweede lid, van de Landsverordening accijns op bier 1970 en artikel 2a, tweede lid, van de Landsverordening Accijns van Sigaretten 1970 en artikel 4, derde lid, van de Landsverordening tarief van invoerrechten, uiterlijk binnen zes maanden een landsverordening aan de Staten aan te bieden.

Het ontwerplandsbesluit wijziging accijnstarieven beoogt om, gelet op de huidige financiële situatie van het Land, de opbrengsten te verhogen middels onder meer de verhoging van enkele accijnstarieven. Het betreft een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, met een tijdelijke werkingsduur.

### 3. Standpunt van de SER

#### 3.1 Onvoldoende integraliteit en consistentie van fiscaal en macro-economisch beleid

##### 3.1.1 Beoogde doelstellingen niet expliciet verwoord

De SER constateert dat vanuit de regering opnieuw een voorstel voor inkomstenverhogende maatregelen is voorgelegd. Gezien de financiële situatie van het Land is de SER van oordeel dat de regering meer de nadruk zou moeten leggen op kostenbesparende maatregelen van de zijde van de overheid.

Dat beide ontwerpen deel uitmaken van een breder pakket aan maatregelen dat de regering op 11 maart 2019 aan de Staten heeft gepresenteerd, wordt in de toelichtingen behorende bij de onderhavige ontwerpen nergens vermeld. Evenmin wordt uiteengezet en onderbouwd welke kwantitatieve en kwalitatieve beleidsdoelen en –targets de regering met het pakket aan inkomstenverhogende maatregelen beoogt te bereiken, noch hoe en in welke mate deze maatregelen zullen bijdragen aan het behalen van deze doelstellingen. De meeropbrengsten van de voorgestelde maatregelen worden sec, in afzondering, gepresenteerd, zonder deze te plaatsen in het totaal aan beoogde meeropbrengsten en begrotingsmiddelen, zonder verder aan te geven of deze structureel zijn, noch waartoe zij dienen en of zij daadwerkelijk zullen bijdragen aan een structurele verbetering van de overheidsfinanciën, aan vergroting van begrotingsdiscipline, versterking van het financieel beheer dan wel aan enige andere beleidsdoelen. Zonder dit bredere kader vindt de SER het bijzonder moeilijk om te kunnen beoordelen of en in hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk effect zullen sorteren ten opzichte van de impliciet beoogde doelen.

##### 3.1.2 Relatie met plan van aanpak structurele wijziging belastingstelsel onduidelijk

In het besluit van de RvM d.d. 12 juni 2019 (zaaknummer 2019/021090) wordt aangegeven dat er wordt ingestemd met aanbieding van de ontwerplandsverordening aan de SER ter fine van spoedadvies. Daarbij wordt door de regering gesteld dat het spoedeisend belang voortvloeit uit de ‘noodzaak om vooruitlopend op een meer structurele wijziging van het fiscale stelsel zoals opgenomen in het plan van aanpak, welke door de regering aan het Cft is aangeboden, een aantal inkomstenverhogende maatregelen uiterlijk 01 augustus 2019 in werking te doen treden’. Het plan van aanpak voor een structurele wijziging van het fiscale stelsel dat aan het Cft is aangeboden is echter niet toegevoegd, noch wordt in de Memorie van Toelichting (MvT) bij de onderhavige ontwerplandsverordening expliciet ingegaan op dit plan. Evenmin wordt een nadere motivering/onderbouwing gegeven van de wijze waarop de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot de meer structurele wijziging van het stelsel. Uitzondering hierop vormt de stapsgewijze doorvoering van de eliminatie van de cumulatie in de omzetbelasting. Ook is niet inzichtelijk of de uiterlijke inwerkingtredingsdatum van 1 augustus van het onderhavige ontwerp voortvloeit uit een afspraak met het Cft dan wel direct en/of indirect gekoppeld is aan genoemd plan van aanpak.

In de MvT bij de onderhavige ontwerplandsverordening wordt onder onderdeel ‘Algemeen’ gesteld dat het om ‘tijdelijke inkomstenverhogende maatregelen voor het jaar 2019’ gaat, vooruitlopend op een meer integrale fiscale herziening’. Wat deze ‘meer integrale fiscale herziening’ precies behelst, wordt niet nader toegelicht. Wel wordt het volgende gesteld: ‘in dit verband wordt voorts vooruitlopend op een



gehele systematiekwijziging in de omzetbelastingheffing, de landsverordening omzetbelasting 1999 aangepast opdat de overgang naar de beoogde systematiek stapsgewijs kan worden ingezet'. Hieruit kan redelijkerwijs worden afgeleid dat er een systematiekwijziging in de omzetbelastingheffing wordt nagestreefd en dat deze blijkbaar gefaseerd zal geschieden. In de MvT wordt verder gesteld dat er thans voor gekozen is, om wijzigingen door te voeren waarmee de cumulatie in de omzetbelastingheffing stapsgewijs kan worden geëlimineerd, dan wel dat het omzetbelastingstelsel zodanig wordt aangepast dat de gevallen van cumulatie op termijn beperkt(er) zijn.

De vraag of de toekomstige eliminatie van cumulatie ook gepaard zal gaan met verdere tariefsverhogingen en/of een verschuiving van directe naar indirecte belastingen blijft eveneens onbeantwoord. Ook worden de mogelijke fasen met bijbehorende stappen alsmede de inhoud daarvan niet benoemd, noch is er een tijdpad per fase aangegeven. Gelet op het voorgaande is de SER van mening dat de vooraankondiging van een op handen zijnde 'integrale fiscale herziening', zonder nadere inhoudelijke detaillering c.q. specificering, niet bevorderlijk is voor het ondernemersvertrouwen en het investeringsklimaat. Immers bij het nemen van investeringsbeslissingen is de *cost of doing business* een belangrijke kostenfactor in iedere business case. Onduidelijkheid over de toekomstige ontwikkeling van deze kosten kan leiden tot uitstel van investeringsbeslissingen, hetgeen de toch al precaire economie van Curaçao niet ten goede zal komen.

Overigens kan de vraag worden opgeworpen hoe 'stapsgewijs' – daarmee aangevend dat het onderdeel is van een langer proces met als uiteindelijk doel de volledige eliminatie van cumulatie in de omzetbelasting – zich verhoudt tot de 'tijdelijkheid' van de thans voorgestelde maatregelen. Het tijdelijke karakter is bovendien nergens uit af te leiden, behalve dan wellicht op indirecte wijze, gelet op het feit dat de berekende fiscale meeropbrengsten als gevolg van de voorgenomen maatregelen van de ontwerplandsverordening slechts voor de resterende periode van 2019 worden gepresenteerd. Ook valt 'tijdelijkheid' moeilijk te rijmen met het gestelde in de MvT dat 'het voorstel het voordeel heeft [...] dat het volledig past binnen de voorstellen ter zake de meer integrale fiscale herziening die nog binnen deze regeerperiode zal dienen plaats te vinden'.

### 3.1.3 Noodzakelijkheid van (tijdelijke) inkomstenverhogende maatregelen niet nader toegelicht

Blijkens de MvT bij de onderhavige ontwerplandsverordening wordt de noodzaak om te voorzien in (tijdelijke) inkomstenverhogende maatregelen onderbouwd door te verwijzen naar 'de financiële situatie van het Land'. Echter, omdat de aard, omvang en complexiteit van de financiële situatie van het Land niet nader worden onderbouwd, is uit de MvT *sec* de noodzakelijkheid van de te nemen maatregelen niet op te maken. De SER is van mening dat het ontwerp in dit opzicht niet voldoet aan artikel 4, eerste lid, van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.

### 3.1.4 Macro-economische effecten niet gepresenteerd

In de MvT bij de ontwerplandsverordening wordt verder gesteld dat bij de afwegingen om te komen tot inkomstenverhogende maatregelen zowel de verwachte effecten op de groei van het bruto binnenlands product (bbp) en inflatie een rol hebben gespeeld alsook de verwachte implementatiekosten en –tijd en mogelijke uitvoeringsaspecten. De SER kan zich niet aan de indruk onttrekken dat 'een zeer beperkte implementatietijd', 'waarvan ook de implementatiekosten beperkt zijn' blijkbaar de overhand hebben gehad in de overwegingen. Immers, ten aanzien van de verwachte effecten op de bbp-groei en inflatie wordt verder louter aangegeven dat 'gezien de tijdsdruk een volledige impactstudie niet is gedaan'.

Daartegenover wordt in de MvT gesteld dat 'het belangrijkste aspect van dit voorstel is dat de spreiding van de extra druk breed is waardoor de gevolgen voor geen enkele sector onoverkomelijk zwaar zouden

moeten zijn'. Deze stellingname wordt echter op geen enkele wijze in analytische dan wel kwantitatieve zin onderbouwd, behalve dan dat gesteld wordt dat 'uit ervaringen uit het verleden en ook de algemene afhankelijkheid van de internationale prijsontwikkelingen de verwachting is dat een dergelijke meer algemene gespreide kostprijsverhogende ingreep de laagst mogelijke directe impact zal hebben op een specifieke sector'. Historische gegevens en sectorspecifieke data ter onderbouwing van deze stelling worden hierbij echter niet gepresenteerd. Voor de SER is het zeer de vraag of de kostprijsverhogende ingreep 'algemeen gespreid' is en ook al zou dat het geval zijn, of het effect daarvan ook in meer of mindere mate hetzelfde uitpakt voor sectoren, in de zin van 'de laagst mogelijke directe impact'. Zo kan worden betoogd dat de verhoging van de accijnstarieven op bier en gedistilleerd in combinatie met de verhoging van de algemene bestedingsbelasting (ABB) van 6 procent naar 9 procent bij invoer van deze goederen nadelig zal uitpakken voor de concurrentiepositie van de Curaçaose *hospitality* sector vis-à-vis die van andere vakantiebestemmingen.

Een belangrijke concurrent in de toeristische sector is Bonaire, waar de accijnzen op bier en gedistilleerd momenteel gelijk zijn aan die van Curaçao. Als gevolg van de omvangrijke accijnsverhoging op bier met 100 procent en op gedistilleerd met 74 procent zullen de prijzen van deze accijnsgoederen aanzienlijk hoger worden dan die op Bonaire waardoor de concurrentiepositie van Curaçao ten opzichte van Bonaire sterk zal worden aangetast. Juist nu de toeristische sector op Curaçao groeiende is en de groei van deze sector in de afgelopen vier jaren van recessie eraan heeft bijgedragen dat deze recessie niet nog veel omvangrijker was, komt de overheid met accijnsverhogingen en andere belastingmaatregelen die de groei in de toeristische sector ernstig kunnen belemmeren.

In onderstaande tabel worden de verwachte cijfermatige gevolgen van een verhoging van de accijnzen met respectievelijk 100 procent op bier en 74 procent op gedistilleerde dranken weergegeven waarbij de aanname is dat de maximale restitutie 50 procent is, uitkomende op 4,5 procent van de 9 procent ABB bij invoer.

BIER - CASE 24/0.30 CL	HUIDIG			NA TOENAME BELASTING		
	Nederland (Gall & Gall)	Bonaire (v.d. Tweel)	CURACAO	Nederland (Gall & Gall)	Bonaire (v.d. Tweel)	CURACAO
Prijs toename						41.5%
Prijs consument in USD	11.39	22.95	25.25	11.39	22.95	35.72
Accijnzen	3.12	4.83	6.73	3.12	4.83	11.47
BTW/OB/economische heffing	1.98	1.14	2.08	1.98	1.14	2.95
Toename overheidsheffingen						63.7%
Totaal overheidsheffingen	5.10	5.97	8.81	5.10	5.97	14.42
% overheidsheffingen	44.8%	26.0%	34.9%	44.8%	26.0%	40.4%
	PRESE NT			AFTER INCREASE IMPORT DUTIES		
WHITE IMPORTED RUM 750 ml	Nederland (Gall & Gall)	Bonaire (v.d. Tweel)	CURACAO	Nederland (Gall & Gall)	Bonaire (v.d. Tweel)	CURACAO
Prijs toename						33.4%
Prijs consument in USD	15.95	11.99	14.97	15.95	11.99	19.97
Accijnzen	5.40	3.61	5.83	5.40	3.61	9.89
BTW/OB/economische heffing	2.77	0.32	2.05	2.77	0.32	3.92
Toename overheidsheffingen						75.2%
Totaal overheidsheffingen	8.17	3.93	7.88	8.17	3.93	13.81
% overheidsheffingen	51.2%	32.8%	52.6%	51.2%	32.8%	69.1%

De SER is van oordeel dat de accijnsverhogingen als ook de andere belastingmaatregelen wel degelijk een grote sociaaleconomische impact zullen hebben, met name omdat het verhoogde tarief van de ABB van toepassing is op alle invoerproducten, de vrijstellingen voor handelsgoederen bij invoer worden afgeschaft en het aftrekrecht pas bij Landsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna: LB h.a.m), in werking treedt, zonder dat in dit stadium inzichtelijk wordt gemaakt per wanneer dit LB h.a.m. kan worden verwacht. Hier wordt in paragraaf 4.1.6 nader op ingegaan.

Ook in de Nota van Toelichting (NvT) behorende bij het ontwerp landsbesluit wordt in de financiële paragraaf gesteld dat op basis van de voorgestelde verhogingen een doorberekening is gedaan van de mogelijke effecten op de bbp-groei en de inflatie. De verwachte effecten van de voorgenomen maatregelen op de bbp-groei en inflatie worden echter ook hier niet gepresenteerd.

Om tenminste drie redenen betreft het niet voorhanden zijn van een analytische en op data gebaseerde impactstudie een ernstige omissie. In de eerste plaats betekent het niet nader uiteenzetten van de

gehanteerde afwegingen dat het besluitvormingsproces te weinig inzichtelijk/transparant is. Waarom worden onderhavige maatregelen voorgesteld en heeft de regering kennelijk ook andere inkomstenverhogende dan wel kostenverlagende maatregelen overwogen? Welke beweegredenen lagen ten grondslag aan de uiteindelijke keuze die de regering in dit stadium heeft gemaakt? Ten tweede, juist omdat de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen op de overheidsfinanciën op de korte en middellange termijn in belangrijke mate afhankelijk is van de macro-economische impact van de voorgenomen maatregelen op de economie, kan deze redelijkerwijs niet beoordeeld worden zonder een impactanalyse. Ten derde, en van eminent belang: niet is aangegeven welk belang de regering in het afwegingsproces heeft gehecht aan macro-economische en sociaaleconomische verbeteringen in relatie tot het verhogen van de overheidsinkomsten en of en zo ja welke *trade-offs* dan wel belangenafwegingen hebben plaatsgevonden in het besluitvormingsproces. Dit sluit aan op het hiernavolgende.

### 3.1.5 Geen relatie gelegd met groeistrategie Curaçao, noch met regeerprogramma

Opmerkelijk is dat er geen enkel verband wordt gelegd met de groeistrategie van het Land Curaçao 2019-2023<sup>1</sup>, noch met het regeerprogramma. De drie pijlers van de groeistrategie betreffen het bevorderen van structurele economische groei, versterking van financieel beheer en versterking van bestuurskracht. In dit visiedocument geeft de regering aan ervan overtuigd te zijn dat alleen met een integrale benadering bestaande uit deze drie pijlers, het land Curaçao in staat is de neerwaartse economische trend structureel te keren, de financiën op orde te krijgen en te houden, en de acute sociaaleconomische problemen het hoofd te bieden.

In het hiernavolgende wordt uiteengezet dat het niet-integrale, ad hoc karakter van beide onderhavige ontwerpen daarentegen haar doel voorbijschiet.

### 3.1.6 Voorgestelde maatregelen contraproductief ten aanzien van economische groei en derhalve voor de overheidsfinanciën: doel wordt niet bereikt

De ad hoc, los van macro-economisch beleid staande, belastingmaatregelen hebben een groot risico dat zij leiden tot het versterken van de economische krimp. Zo blijkt uit berekeningen door de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) van de effecten van het (overigens niet aan de SER voorgelegde) wetgevingspakket inzake een verhoging van indirecte belastingen (OB van 6 procent naar 9 procent) dat deze verhoging een aanzienlijk negatief effect kan hebben op zowel de reële bbb-groei (2,1 procentpunten daling) als op de inflatie (1 procentpunt stijging).<sup>2</sup> De RvM heeft daarop besloten de maatregelen in afgezwakte vorm voor te leggen, met een verhoging van de OB met 1 procentpunt en een iets mindere stijging van de accijnzen op bier en gedistilleerd, maar nog altijd ongeveer een verdubbeling. In dit scenario stijgt de inflatie met 0,4 procentpunt vergeleken met het baseline-scenario en zal het reële bbb met 0,9 procent dalen. Ook dan is er nog sprake van aantasting van de koopkracht, een negatief effect op de investeringen, nulgroei van de overheidsconsumptie en lagere im- en exporten.<sup>3</sup>

Hoewel de hiervoor genoemde berekening een gedeeltelijk ander scenario betreft, zijn er overeenkomsten met het scenario in onderhavige ontwerpen voor wat betreft de verhoging van de accijnzen op bier en gedistilleerd. Daarnaast betreft onderhavige ontwerplandsverordening een verhoging van het tarief van een indirecte belasting, namelijk van de ABB bij invoer op goederen van 6

<sup>1</sup> *Groeistrategie Curaçao. Integraal en Samen*, Regering van het Land Curaçao, oktober 2018.

<sup>2</sup> Antilliaans Dagblad, *Verhoging OB spoedig naar Staten*, 14 juni 2019.

<sup>3</sup> Ibid.



procent naar 9 procent, de afschaffing van vrijstellingen op alle handelsgoederen bij invoer en treedt de introductie van een beperkt aftrekrecht van betaalde belasting op handelsgoederen pas in werking op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip.

Met andere woorden, op het moment van inwerkingtreding van de landsverordening worden de huidige vrijstellingen op handelsgoederen bij invoer afgeschaft en geldt voor deze en alle andere goederen bij invoer een ABB-tarief van 9 procent. Niet nu, maar op een bij landsbesluit nader te bepalen tijdstip kan een ondernemer op verzoek, conform artikel II, onderdeel C, artikel 2a, eerste lid, onderdeel b, onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden en aanwijzingen, 'op de belasting verschuldigd door de ondernemer in een tijdvak van aangifte, de belasting in aftrek worden gebracht die in het tijdvak van aangifte is betaald ter zake van door andere ondernemers aan hem verrichte aangewezen leveringen en diensten, mits de belasting in rekening is gebracht op grond van een op de voorgeschreven wijze opgemaakte factuur.' Ook kan de ondernemer een verzoek indienen voor toepassing van aftrek van slechts 50 procent van de belasting betaald bij invoer van handelsgoederen conform artikel II, onderdeel B, artikel 2a, eerste lid, van onderhavige ontwerp landsverordening. Zoals hierboven is aangegeven, treedt dit beperkte aftrekrecht echter pas in werking op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. Zolang het aftrekrecht nog niet in werking is getreden, is er in plaats van een eliminatie van cumulatie van omzetbelasting sprake van een extra cumulatie omdat de verhoogde belasting bij invoer volledig in de kostprijs van handelsgoederen drukt en deze in iedere volgende schakel nogmaals wordt belast.

De SER merkt hierbij op dat gelet op de – mogelijk complexe - voorwaarden en aanwijzingen waaraan voldaan moet worden door de ondernemers en de tegelijkertijd gebrekkig functionerende belastingdienst verwacht de SER dat de facto slechts weinig ondernemers een vergunning voor aftrekrecht zullen krijgen.

Deze kostprijsverhogende maatregelen zullen zeker leiden tot een daling van de binnenlandse vraag (afhankelijk van de prijselasticiteit van de vraag) indien deze verhogingen geheel dan wel ten dele worden doorberekend aan de consument. De vermindering van de vraag zal een daling van omzetten, een afname van investeringen en een verslechtering van de concurrentiepositie tot gevolg hebben. De inflatoire werking van kostprijsverhogingen die worden doorberekend in de prijs – *cost push inflation* - heeft een dalende koopkracht tot gevolg en daarmee een verdere afname van de vraag. De economische groei zal verder afnemen, de werkloosheid zal verder toenemen en het welvaartsniveau zal verder dalen. De overheidsopbrengsten uit de voorgestelde maatregelen zullen in dat kader dan ook lager zijn dan geraamd.

Hoewel de kwantitatieve omvang van de effecten van de voorgestelde verhoging van de indirecte belastingen inzake onderhavige ontwerpen niet zijn doorberekend, komt uit empirische studies<sup>4,5</sup> naar voren dat verhogingen van indirecte belastingen op zowel korte, middellange als lange termijn de hierboven genoemde negatieve sociaaleconomische effecten kunnen hebben. Naast relatief lagere overheidsinkomsten dan beoogd vanwege afzetzdalingen na accijnsverhogingen, hebben de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid een negatieve invloed op overheidsinkomsten uit inkomstenbelasting en sociale zekerheidspremies.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Straatmeijer J, *Economic Effects of high excise duties on beer in the Baltic Countries*, Regioplan, EY, Amsterdam, June 2018, <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/2017/17155-Final-Report-Economic-effects-of-high-excise-duties-on-beer-in-the-Baltic-States-Regioplan.pdf>.

<sup>5</sup> Scheltes W, Pleijster F en Bangma K, *Effecten accijnsverhoging gedistilleerde dranken*, Panteia, Research to Progress, Zoetermeer, juni 2013, <http://www.accijnsverhoging2016.nl/wp-content/uploads/2013/09/Resultaten-Panteia-EffectenAccijnsverhoging.pdf>

<sup>6</sup> De effecten van de verbetering van de gezondheid als gevolg van verlaagde alcoholconsumptie en minder roken op de overheidsuitgaven zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Juist gezien de precaire sociaaleconomische situatie waar het land al geruime tijd in verkeert, acht de SER het risico van een verkeerde keuze, die een versterking van de neerwaartse economische spiraal met zich mee kan brengen, niet gewenst. Een analyse van de mogelijke impact van de voorgestelde maatregelen op zowel sociaaleconomisch gebied als ook ten aanzien van de effectiviteit ten aanzien van de beoogde verhoging van de overheidsinkomsten acht de SER dan ook onontbeerlijk.

De SER is van mening dat de ad hoc, los van macro-economisch beleid staande, belastingmaatregelen een reëel risico zijn voor het versterken van de economische krimp en voor een verdere versmalling van de inkomstenbasis voor de overheidsfinanciën met een verdere neerwaartse spiraal tot gevolg.

De SER onderschrijft het belang en de noodzaak van een integrale beleidsbenadering voor de versterking van de sociaaleconomische ontwikkeling, het verbeteren van de overheidsfinanciën en het financieel beheer en structurele hervormingen, met name op de arbeidsmarkt en van het overheidsapparaat.

### 3.1.7 Weinig realistische cijfermatige onderbouwing van meeropbrengsten voor schatkist

Bij de berekening van de meeropbrengsten van de maatregelen wordt uitgegaan van een gelijkblijvende vraag. Zoals hierboven is aangegeven, wreekt zich hier het gebrek aan inzicht in de economische effecten van de voorgenomen belastingmaatregelen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het veronachtzamen van de prijselasticiteit van de vraag naar goederen, daar het effect van de kostprijsverhogende maatregelen bij invoer – waaronder de verhoging van de ABB van 6 naar 9 procent op alle goederen bij invoer die in iedere daaropvolgende schakel nogmaals wordt belast - op de omvang van de vraag naar deze goederen niet wordt meegerekend. In een economie met een hoge importafhankelijkheid is het des te meer van belang om rekening te houden met de prijselasticiteit van de vraag en het daarmee gepaard gaande effect van prijsverhogingen op de omvang van de vraag. Zelfs een geringe prijselasticiteit kan al vergaande versturende werkingen hebben op macro-economisch niveau en uiteindelijk niet de beoogde hogere meeropbrengsten voor de overheid opleveren.

Ook bij het berekenen van de meeropbrengsten van de accijnsverhogingen op bier, gedistilleerd, en tabaksproducten zijn de effecten van accijnsverhogingen op de omvang van de vraag naar deze goederen veronachtzaamd. Er is bij de berekeningen uitgegaan van een gelijkblijvende vraag met de aanname dat de verhoogde accijnzen resulteren in een evenredige toename van de totaal door de accijnsgoederen gegenereerde overheidsinkomsten. Hoewel de vraag van dergelijke producten doorgaans niet zo elastisch is als die van andere consumptiegoederen is deze naar schatting nog dusdanig hoog <sup>7,8</sup> dat een gelijkblijvend volume na invoering van de accijnsverhogingen niet realistisch is. Doorgaans zijn er namelijk verschillende tijdelijke dan wel structurele gedragseffecten op accijnsverhogingen waar te nemen. Hieronder vallen prijseffecten (als de prijs stijgt, daalt de consumptie), substitutie-effecten (consument stapt over op een goedkoper alternatief product), anticipatiegedrag (men koopt een extra hoeveelheid tegen de oude prijs vlak vóór de prijsstijging) en grenseffecten (men koopt het product in het buitenland). Verlies aan accijnsopbrengst als gevolg van grenseffecten kan zowel betrekking hebben op legaal naar Curaçao vervoerde accijnsgoederen als op

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld: Wagenaar AC, Salois MJ and Komro KA, *Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies*, 2009, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1360-0443.2008.02438.x>

<sup>8</sup> Fogarty J, *The own-price elasticity of alcohol: A meta-analysis*, University of Western Australia, Business School, [http://www.animals.uwa.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/102528/04\\_01\\_Fogarty.pdf](http://www.animals.uwa.edu.au/_data/assets/pdf_file/0018/102528/04_01_Fogarty.pdf). Interessant is dat de studie suggereert dat land-specifieke consumptie-effecten op prijsveranderingen niet statistisch significant zijn.

illegale handel. Ook is er bij de berekeningen van de meeropbrengsten geen rekening gehouden met de conjuncturele ontwikkeling en de daarmee samenhangende koopkrachtontwikkeling.

In het voorstel worden de accijnzen voor bier met 100 procent verhoogd en de accijnzen voor gedistilleerd gaan met 74 procent omhoog. Uit studies naar de gevolgen van accijnsverhogingen hoger dan 25 procent komt naar voren dat deze vanwege afzet-en consumptiedalingen resulteerden in een daling van de totale accijnsopbrengst. Ook bleek dat deze (gedaalde) totale accijnsopbrengst structureel onder het niveau bleef van vóór de accijnsverhogingen.<sup>9, 10, 11, 12</sup> Het betrof hier accijnsverhogingen die aanzienlijk lager lagen dan de nu voorgestelde verhogingen.

Op basis van de doorberekening, met marktgegevens, zal het marktvolume naar schatting met ongeveer 30% tot 35% dalen.

Additionele overheidsinkomsten (Naf) indien totale marktvolume afneemt		
Daling	Gedistilleerd	Bier
30%	3.909.875	390.221
35%	-1.617.800	- 4.866.136
0%	10.400.000	10.800.000

Een afzetdaling met 35% heeft alsdan per saldo een negatief bedrag aan additionele overheidsinkomsten tot gevolg. Deze uitkomsten zijn volledig in lijn met de feitelijke situatie in onder meer Nederland en België alsook de uitkomsten van het onderzoek van RegioPlan en EY in de Baltische staten.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat fiscale maatregelen niet slechts financieel-technische maatregelen zijn ter verhoging van de overheidsinkomsten, maar dat deze integraal moeten worden gezien binnen het kader van de effecten hiervan ten aanzien van sociaaleconomische en budgettaire doelstellingen.

### 3.1.8 Investeringsvertrouwen en inconsistentie in beleid

De voorgestelde tariefsverhogingen van accijnsgoederen zijn dusdanig hoog en daardoor dermate verstrekkend dat ook de business cases van de investeerders die recentelijk begonnen zijn met grootschalige investeringen in de *hospitality* sector niet meer houdbaar zijn. Niet alleen de niet eerder vertoonde ongekend sterke verhogingen van de accijnzen (zoals de verdubbeling van de accijnzen op bier), maar ook het abrupte karakter ervan schaadt het vertrouwen van huidige en potentiële investeerders met mogelijk langdurige gevolgen. Door de ingrijpende wijzingen zou de gehele business case van de huidige grote investeerders reeds achterhaald zijn nog voordat het bedrijf gestart is. Dit schaadt ongetwijfeld ook het vertrouwen van potentiële investeerders in toekomstige grootschalige investeringsprojecten.

<sup>9</sup> Straatmeijer J, 2018.

<sup>10</sup> Scheltes W, Pleijster F en Bangma K, *Effecten accijnsverhoging gedistilleerde dranken*, Panteia, Research to Progress, Zoetermeer, juni 2013, <http://www.accijnsverlaging2016.nl/wp-content/uploads/2013/09/Resultaten-Panteia-EffectenAccijnsverhoging.pdf>.

<sup>11</sup> Stichting Verantwoorde Alcoholconsumptie, *Accijns en Negatieve Grenseffecten*, [https://www.nederlandsebrouwers.nl/site/assets/files/1338/stiva\\_factsheet\\_accijns\\_en\\_negatieve\\_grenseffect\\_en.pdf](https://www.nederlandsebrouwers.nl/site/assets/files/1338/stiva_factsheet_accijns_en_negatieve_grenseffect_en.pdf).

<sup>12</sup> Knack, *Accijnsverhoging is flinke kater voor de staatskas*, 27 oktober 2017, [https://www.knack.be/nieuws/belgie/accijnsverhoging-is-flinke-kater-voor-de-staatskas/article-normal-917995.html?cookie\\_check=1561385636](https://www.knack.be/nieuws/belgie/accijnsverhoging-is-flinke-kater-voor-de-staatskas/article-normal-917995.html?cookie_check=1561385636).

De SER constateert net als in de eerste paragrafen van dit hoofdstuk dat ook in dit opzicht de overheid inconsistente van beleid laat zien. Gelet op de negatieve effecten op het investeringsvertrouwen staan onderhavige belastingmaatregelen diametraal tegenover de belastingmaatregelen die de overheid nog in december 2018 doorvoerde met de publicatie van het Tijdelijk landsbesluit belastingfaciliteiten grote projecten (P.B. 2018, no. 84) en die juist gericht zijn op het aantrekken van grote investeringen om de economie te stimuleren.<sup>13</sup>

### 3.1.9 Mogelijke toename van de informele economie

Uit onderzoek blijkt dat een accijnsverhoging tot zowel een afname van de consumptie<sup>14</sup> als tot een verschuiving van de consumptie kan leiden. Dit laatste betekent dat men een goedkopere versie gaat aanschaffen, dat smokkel van bepaalde goederen kan toenemen en dat de legale wegk via het kopen van taxfree producten op de luchthaven toeneemt. De huidige accijnstarieven op bier, gedistilleerd en sigaretten liggen op Bonaire en Curaçao nagenoeg op hetzelfde niveau. De voorgestelde verhogingen van de accijnzen kunnen gemakkelijk leiden tot smokkel van deze goederen per boot van Bonaire naar Curaçao en leiden tot een toename van de toch al omvangrijke informele economie.<sup>15</sup>

### 3.1.10 Ondermijning van rechtszekerheidsbeginselen

In het advies van de uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van het Ministerie van Algemene Zaken met betrekking tot de ontwerplandsverordening wordt opgemerkt dat er sprake is van de creatie van twee categorieën van delegatiemogelijkheden die volgens WJZ niet alleen ongeoorloofd zijn, maar ook nog eens aanzienlijke sociaaleconomische consequenties kunnen hebben. Het gaat hier om de volgende in de ontwerplandsverordening gecreëerde delegatiemogelijkheden in artikel II, betreffende de Landsverordening omzetbelasting 1999 (LOB):

1. Delegatiemogelijkheid naar een *landsbesluit, houdende algemene maatregelen*, (LB h.a.m.) ten aanzien van:
  - a. aanpassing van het basistarief van de omzetbelasting (artikel II, onderdeel D, artikel 6, derde lid)
  - b. aanpassing van de tarieven van de te betalen belasting bij invoer (artikel II, onderdeel K, het nieuwe artikel 14f, eerste lid).
2. Delegatiemogelijkheid naar een *ministeriële regeling, met algemene werking*, (MRAW) ten aanzien van:
  - a. aanpassing van het percentage van de te verrekenen belasting ten aanzien van in te voeren handelsgoederen (artikel II, onderdeel B, artikel 2a, tweede lid)

<sup>13</sup> Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 20<sup>ste</sup> december 2018 houdende wijziging van de bedragen, het aantal personen en de soort activiteiten en sectoren, als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (P.B., no. 77).

<sup>14</sup> International Agency for Research on Cancer. Effectiveness of tax and price policies for tobacco control. Handbooks of Cancer Prevention, Vol.14. Lyon, France: IARC, 2011, <http://www.iarc.fr/en/publications/list/handbooks/>. Zie ook Knack, 27 oktober 2017 en Scheltes, et al, 2013.

<sup>15</sup> Een indicatie van de omvang van de informele economie geven data van Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Curaçao over de omvang van informele arbeid. De omvang van informele arbeid, gemeten in arbeidskrachten onderzoeken was 32,5 procent van de werkende bevolking in 2014 en 32,6 procent in 2015. Irálice Jansen, *Labor Informality in Curaçao: Analysis from the Labor Force Survey 2014–2015*, CBS, <https://www.cbs.cw/document.php?m=1&fileid=8599&f=5749950fa28119d057fc0ebef3b0d955&attachment=0&c=2146>.



- b. aanpassing van het maximale bedrag aan omzet dat geldt voor de toepassing van de kleine ondernemersregeling (artikel II, onderdeel E, artikel 8, derde lid).

Volgens WJZ is een aanpassing van tarieven c.q. bedragen bij LB h.a.m. ongeoorloofd op grond van artikel 84 van de Staatsregeling en artikel 16, alsmede artikel 17 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' (hierna: de Aanwijzingen). Artikel 16, tweede lid, van de Aanwijzingen stelt dat 'Een in de Staatsregeling neergelegd verbod tot delegatie houdt in dat: a. alle wezenlijke bepalingen ten aanzien van het betrokken onderwerp in de landsverordening worden vastgelegd'. In artikel 84 van de Staatsregeling is het beginsel vastgelegd dat het opleggen van belasting en andere heffingen bij landsverordening dienen te worden vastgesteld. Artikel 17, eerste lid, onderdeel h, van de Aanwijzingen stelt dat in een landsverordening worden opgenomen 'voorschriften die de financiële verplichtingen van de burgers jegens de overheid vaststellen'. Ook kunnen aanpassingen van het percentage van omzetbelasting en van verrekeningsmogelijkheden van te betalen belasting bij invoer van grote invloed zijn op de sociaaleconomische situatie van het land en zijn hiermee wezenlijke bepalingen die bij landsverordening dienen te worden geregeld. De SER is dan ook van mening dat de delegatiemogelijkheid ongeoorloofd is.

Daarnaast constateert de SER dat het tijdstip van het aftrekrecht conform artikel II, onderdeel C, eerste lid, niet in werking treedt per 1 augustus 2019, maar conform artikel XVI, tweede lid, op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. De SER is van mening dat dit in lijn met het voorgaande eveneens een ongeoorloofde delegatiemogelijkheid betreft.

Ook de delegatiemogelijkheid van aanpassingen van percentages van de te verrekenen belasting bij invoer van handelsgoederen en het wijzigingen van de drempelwaarde van de kleine ondernemersregeling bij MRAW is volgens WJZ een ongebruikelijke delegatiegrondslag die eveneens tot rechtsonzekerheid kan leiden vanwege het zeer korte traject waarmee een dergelijke wijziging kan worden doorgevoerd en waarbij tevens de mechanismen van *checks and balances*, door middel van toetsing door respectievelijk de Raad van Ministers, de Adviescolleges en de Staten, gemeden kunnen worden. Ook kunnen dergelijke aanpassingen grote sociaaleconomische consequenties hebben en dienen derhalve bij landsverordening geregeld te worden.

De SER acht de hierboven genoemde delegatiemogelijkheden naar MRAW eveneens ongeoorloofd. De SER benadrukt het belang van rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor ondernemersvertrouwen en het investeringsklimaat. Het belang van (snelle) meeropbrengsten voor de overheid lijkt hier het allesoverheersende motief voor de delegatiemogelijkheden te zijn, hetgeen in prioriteit boven het algemeen sociaaleconomisch belang lijkt uit te gaan. Voor de SER is dat niet aanvaardbaar.

## 4. Overige opmerkingen met betrekking tot de ontwerpen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele specifieke aspecten van de onderhavige ontwerpplandsverordening en het ontwerpplandsbesluit. De SER benadrukt dat de in dit hoofdstuk genoemde aspecten niet los staan van de bevindingen in hoofdstuk 3.

### 4.1 M.b.t. het ontwerp tijdelijk landsbesluit wijziging accijnstarieven

#### 4.1.1 Tijdelijk landsbesluit

Het Landsbesluit van de 20<sup>ste</sup> december 2007, ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van de Landsverordening tarief van invoerrechten alsmede van artikel 2a, eerste lid, van de Landsverordening Accijns van sigaretten 1970 (P.B. 2007, no. 111) is komen te vervallen omdat het niet binnen de voorgeschreven termijn van zes maanden is bestemdigd in een landsverordening.

Voornoemd landsbesluit is formeel ingetrokken met de inwerkingtreding van het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 2<sup>e</sup> februari 2009 ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van de Landsverordening tarief van invoerrechten alsmede van artikel 2a, eerste lid, van de Landsverordening Accijns van sigaretten 1970, strekkende tot wijziging van het tariefpercentage invoerrechten van reuk- en toiletwaters en van het tarief van accijns van sigaretten (P.B. 2009, no. 15). Dit landsbesluit uit 2009 had een terugwerkende kracht tot en met 1 juli 2008.

Dit landsbesluit is niet bestemdigd in een landsverordening. Dit is een omissie, maar volgens WJZ dient vanwege het rechtszekerheidsbeginsel ervan uitgegaan te worden dat het landsbesluit met ingang van 10-10-10 zijn rechtsgeldigheid heeft behouden en nu nog door de Staten van Curaçao bij landsverordening bekrachtigd dient te worden. Dit had echter binnen de termijn van 5 jaar na 10-10-10 moeten plaatsvinden.

Om deze omissie te herstellen staan de in het jaar 2009 bij P.B. 2009, no 15, doorgevoerde wijzigingen opgenomen in de ontwerpplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting.

De SER is van mening dat de voorgestelde verhoging van de accijnzen in strijd is met het beginsel dat ook in de Staatregeling is neergelegd: geen heffing zonder wet, oftewel alle belastingtarieven dienen bij Landsverordening te worden vastgesteld waardoor er toetsing door de Staten is verzekerd.

De SER heeft zwaarwegende bezwaren tegen de voorgestelde verhoging van de accijnstarieven om redenen die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn gekomen en die daarnaast ook in de volgende paragraaf verder worden toegelicht.

#### 4.1.2 Verhoging van de accijnstarieven

In de Nota van Toelichting (NvT) behorende bij het ontwerp-landsbesluit wijziging accijnstarieven is opgenomen dat de verhoging van diverse accijnzen is voorgesteld door een Commissie Begrotingsdoorlichting naar aanleiding van een door de commissie uitgevoerde grondige evaluatie van de meerjarige begroting 2019-2022.

Niet toegelicht wordt op welke gronden de Commissie Begrotingsdoorlichting tot de keuze is gekomen om specifiek te adviseren over verhoging van de accijnzen op Gedistilleerd, Bier en Sigaretten.

In de NvT is eveneens opgenomen dat de accijnzen op alcoholische dranken en sigaretten niet periodiek en niet systematisch worden aangepast, en dat de huidige aanpassing een eerste stap in de richting is om de accijnzen op alcoholische dranken en sigaretten periodiek aan te passen. Echter geen onderbouwing wordt gegeven waarom een periodieke aanpassing van de accijnzen wenselijk dan wel noodzakelijk is, noch wordt aangegeven op basis van welke systematiek het bedrag of percentage wordt verhoogd. Evenmin wordt aangegeven hoe de periodieke aanpassing van de accijnstarieven in de toekomst zal worden vormgegeven.

In het advies van WJZ van 29 mei 2019 wordt gesteld dat de verhoging van de accijnzen op bier, gedistilleerd en sigaretten, gecombineerd met een verhoging van het OB-tarief, een groot negatief effect zal hebben op de economische groei. Het is niet duidelijk of dit heeft meegewogen bij het matigen van de verhoging van de accijnstarieven. De onderbouwing voor deze neerwaartse bijstelling en de daarbij behorende doorrekening van de effecten op de bbp-groei en de inflatie ontbreken echter. Zodoende is niet vast te stellen welk effect deze bijstelling zal hebben op de economie en lijkt het een willekeurige bijstelling.

#### 4.1.3 Opbrengsten niet eenduidig

In de NvT bij het onderhavige ontwerplandsbesluit wordt een bedrag van NAF 11,7 miljoen genoemd als de meeropbrengst als gevolg van de verhoogde accijnstarieven voor de resterende 5 maanden van 2019 vanaf 1 augustus 2019.

In de MvT behorende bij de onderhavige ontwerplandsverordening wordt een bedrag van NAF 17,5 miljoen genoemd als gevolg van de verhoogde accijnstarieven voor ogenschijnlijk dezelfde periode. Echter bij narekening blijkt de gehanteerde periode zes maanden te zijn. Tevens blijkt dat er een rekenfout is gemaakt voor wat betreft de verwachte meeropbrengst van de accijnsverhoging op sigaretten door deze voor een heel jaar op te nemen in de berekening in plaats van voor zes maanden.

## 4.2 M.b.t. ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting

### 4.2.1 Beperkte eliminatie in de cumulatieve belasting

Beoogd wordt om de omzetbelasting systematiek te herzien en te vervangen door de ABB, waarbij cumulatie van belasting op hetzelfde product wordt weggenomen.

In het onderhavige ontwerp is dit slechts ten dele het geval. De ABB wordt bij invoer van goederen verhoogd van 6 naar 9 procent, de vrijstelling van ABB bij invoer wordt voor goederen ingetrokken en het aftrekrecht (tijdelijk) wordt beperkt tot 50 procent in plaats van 100 procent 'om op korte termijn in de noodzakelijke meeropbrengsten te voorzien'.<sup>16</sup>

Hetgeen men feitelijk doet is de omzetbelasting bij invoer verhogen en de verrekenmogelijkheid van de bij invoer van handelsgoederen betaalde belasting beperken tot 50% van de bij invoer betaalde belasting. De vrijstelling van OB bij invoer van handelsgoederen wordt ook geschrapt. Men past overigens geen enkel ander aspect van de omzetbelasting aan. Men suggereert de cumulatie te beperken, maar dat wordt op geen enkele manier verwezenlijkt. De bepaling waarin de mogelijkheid wordt geschapen dat door andere ondernemers in rekening gebrachte belasting in aftrek kan worden gebracht treedt op een bij Landsbesluit te bepalen tijdstip in werking. In feite blijft de verhoogde

<sup>16</sup> Memorie van Toelichting, behorende bij de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting, p.2.

---

belasting bij invoer die door de nieuwe maatregel niet kan worden verrekend in de kostprijs van de handelsgoederen drukken en zal in iedere volgende schakel nogmaals worden belast. In plaats van het vermijden van cumulatie veroorzaakt deze maatregel extra cumulatie.

De verwachte meeropbrengsten van deze maatregel bedragen NAf 40,1 miljoen aan ABB. De verhoging van het tarief in combinatie met de gedeeltelijk blijvende cumulatie van belasting zal een kostenverhogend effect hebben. De SER heeft in paragraaf 3.1.6 reeds geconstateerd dat dit een negatief effect zal hebben op de economische groei, inflatie en werkgelegenheid.

De SER is van oordeel dat hiermee uitsluitend afbreuk wordt gedaan aan het bestaande OB-stelsel onder het mom van de introductie van een ABB terwijl de aanpassingen geenszins een introductie van een ABB behelst. Een ABB houdt in dat er in principe sprake is van een eenvoudig stelsel zonder cumulatie. Er is in principe belasting verschuldigd bij invoer of bij lokale leveringen voor zover er sprake is van lokale productie en bij het verrichten van bepaalde diensten, waarbij de lokale producent de in rekening gebrachte belasting of bij invoer betaalde belasting voor zover het betreft goederen en die welke gebruikt worden als grond- of hulpstof of als halffabricaat in mindering kan brengen op de door hem verschuldigde belasting. Ook bestaat er doorgaans de mogelijkheid om vrijstelling van belasting bij invoer te krijgen voor de invoer van grond- of hulpstoffen of halffabricaten. Kortom een eenvoudig stelsel zonder cumulatie.

In het ontwerp wordt niet voorzien in een algehele wijziging van de omzetbelasting naar een algemene bestedingsbelasting. Het niet gelijktijdig invoeren van aftrek van voorbelasting op *Business-to-Business* (B2B) leveringen wordt volgens de SER verder niet dan wel onvoldoende gemotiveerd. In plaats van een gedeeltelijk aftrekrecht bij invoer zoals opgenomen in artikel II, onderdeel B, artikel 2a, eerste lid, beveelt de SER aan om een volledig aftrekrecht te verlenen rekening houdend met hetgeen in het hier voorgaande reeds is gesteld.

#### 4.2.2 Spoedadvisering en snelle inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de wet is gepland per 1 augustus 2019. De SER vraagt zich in gemoede af of een ontwerplandsverordening het formele wetgevingstraject, waarbij het gehele traject van *checks and balances* wordt gevolgd, kan afleggen in een dergelijk korte periode.

Los hiervan wordt de SER wederom geconfronteerd met een verzoek tot spoedadvisering, wat volgens de SER niet nodig was geweest indien de regering een betere planning had gemaakt. Zeker met een dergelijk wetsvoorstel dat grote implicaties kan hebben voor de economie en waarbij vele aspecten niet duidelijk zijn, zoals berekeningen van de impact op de sociaaleconomische situatie, acht de SER het raadzaam om tijdig met het wetgevingstraject te beginnen zodat grondig onderzoek gedaan kan worden naar de implicaties, en waarbij de adviesorganen en uiteindelijk ook de Staten niet onder tijdsdruk worden gezet.

De SER constateert voorts dat ten aanzien van de in de ontwerplandsverordening en in het ontwerplandsbesluit voorgestelde maatregelen niet dan wel onvoldoende afstemming is gepleegd met de diverse stakeholders. Voor zover de SER heeft kunnen nagaan, is over de introductie van een ABB geen voorafgaande consultatie geweest met alle betrokken partijen, terwijl de implicaties daarvan alsmede van de overige voorgestelde maatregelen dermate ingrijpend zijn dat zij de gehele samenleving zullen raken. Dat klemt te meer nu de regering de datum van inwerkingtreding van de beide wetsvoorstellen met ingang van 1 augustus 2019 wenst vast te stellen. De SER acht het niet

---

redelijk verantwoord om op zo een korte termijn over te gaan tot een regimewijziging in de sfeer van indirecte belastingen.

Volgens de Memorie van Toelichting op artikel II, onderdeel B, artikel 2a, vervallen de vrijstellingsvergunningen voor invoer van handelsgoederen, alsmede de vergunningen op basis van artikel 2a (oud). Hierdoor wordt in principe in alle gevallen, tenzij een vrijstelling van toepassing is, algemene bestedingsbelasting bij invoer verschuldigd. Daarentegen wordt het op een bij landsbesluit nader te bepalen tijdstip mogelijk voor een ondernemer om, onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden en aanwijzingen, deze ABB bij invoer (deels) in aftrek te brengen op de belasting die hij in een tijdvak verschuldigd is. De voorwaarden zoals hiervoor genoemd zullen zich met name richten op het voeren van een duidelijke en goed ingerichte administratie waaruit de noodzakelijke informatie voor de Inspecteur inzichtelijk wordt gemaakt.

Naar het oordeel van de SER is geen rekening gehouden met het gegeven dat belastingplichtigen een redelijke termijn dienen te krijgen om hun administratie in te richten zodat deze voldoet aan de vereisten van een algemene bestedingsbelasting. Het feit dat de inwerkingtreding van de landsverordening in augustus 2019 is beoogd, laat rekening houdend met de voorafgaande vakantieperiode, niet veel ruimte over voor een implementatiefase aan de kant van belastingplichtigen, waarbij met andere woorden geen sprake zal zijn van een redelijke termijn. In het ontwerp noch in de MvT wordt stil gestaan bij dit aspect.

#### 4.2.3 Onroerendezaakbelasting

De SER heeft in principe geen bezwaar tegen de verplichting van eigenaren van onroerend goed om hun onroerend goed binnen een bepaalde periode bij de belastingdienst op te geven. Dit zal ongetwijfeld leiden tot een hogere compliance.

Echter, het feit dat deze verplichting tot aangifte als zodanig in de wet moet worden opgenomen duidt op het kennelijk onvermogen van de Ontvanger c.q. de Inspectie om de aanslagen op te leggen.

Het is volgens de SER niet te verklaren dat een overheidsdienst als de Inspectie der Belastingen niet in staat is om haar bestanden aan bestanden van andere overheidsinstellingen te koppelen, zoals die van het Kadaster (overheidsstichting), Domeinbeheer, Aqualectra, de Burgerlijke Stand en het Bevolkingsregister (Kranshi), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ten einde haar eigen bestanden te actualiseren. Deze problematiek geldt overigens ook voor de inning van erfpachtcanon. Daarnaast worden alle notariële akten, waaronder ook die aangaande de overdracht van onroerende zaken bij de Inspectie der belastingen geregistreerd, waardoor de Inspectie ook over onafhankelijke informatie aangaande onroerend goed transacties beschikt.

Hoewel ook de SER veronderstelt dat de maatregel zal leiden tot een hogere compliance, vraagt de SER zich af hoe de Ontvanger de controle gaat uitvoeren en of hiervoor voldoende capaciteit is.

Het tijdsbestek van aangifte na inwerkingtreding van de wet is zeer kort. Betrokkenen moeten binnen een zeer korte periode weten dat aangifte moet worden gedaan en daartoe ook daadwerkelijk in staat zijn c.q. worden gesteld.

De SER acht een grootschalige informatiecampagne en voldoende capaciteit bij de helpdesk bij de Ontvanger dan ook van groot belang. De hiermee gemoeide kosten worden in de financiële paragraaf van de MvT niet genoemd.

De SER wijst in dit verband op de noodzaak tot het weergeven van de kosten met betrekking tot een grootschalige informatiecampagne, evenals van de kosten van een eventueel noodzakelijke versterking van de capaciteit van de Ontvanger met het oog op de controle en handhaving van de compliance.



Daarbij merkt de SER op dat in de voorgestelde wettekst wordt geregeld dat ingeval er een aanslag met boete wordt opgelegd, omdat niet is voldaan aan de aangifteplicht, er voor maximaal de helft van de opgelegde aanslag uitstel van betaling kan worden verkregen bij het indienen van een gemotiveerd bezwaarschrift tegen de aanslag. Dat houdt in dat ingeval de Inspecteur ten onrechte een aanslag oplegt, de betreffende persoon verplicht zal zijn om minimaal de helft van de aanslag te betalen zolang de Inspecteur geen uitspraak op het ingediende bezwaarschrift heeft gedaan. De ervaring leert dat de Inspecteur zich zelden houdt aan de wettelijke termijn van maximaal negen maanden voor het doen van een uitspraak op ingediende bezwaarschriften. Dat betekent in principe dat de burger eigenlijk geen rechtsbescherming geniet en geconfronteerd kan worden met zware invorderingsmaatregelen, hetgeen nu standaard plaatsvindt, terwijl de Inspecteur er heel lang over doet om uitspraak op ingediende bezwaarschriften te doen. Het feit dat het de Inspectie der Belastingen maar niet lukt om haar bestanden op te schonen, verhoogt alleen maar de kans op foutieve aanslagen, met alle nare gevolgen van dien voor burgers.

In geval meerdere personen het genot krachtens het recht van eigendom, bezit of beperkt recht hebben van de onroerende zaak, is in het ontwerp opgenomen dat één van hen als vertegenwoordiger de aangifte kan doen. De SER wijst erop dat indien er geen overeenstemming bestaat tussen bedoelde personen, het onduidelijk is wie uiteindelijk verantwoordelijk is en/of wie aangeslagen wordt. De SER vraagt zich af of de wet in dergelijke gevallen voldoende duidelijkheid biedt.

#### 4.2.4 Heffing afvalstoffenbelasting en reinigingslasten

Ook het inningsbeleid van de Ontvanger voor afvalstoffenbelasting is naar de mening van de SER een zaak die nadere aandacht heeft.

In de MvT bij de onderhavige ontwerpplandsverordening is opgenomen dat de verhoging is gebaseerd op een berekening op basis van de huidige opbrengsten, en dat hierbij verder geen rekening is gehouden met mogelijke verbeteringen in de invordering en ook niet met een mogelijke uitbreiding van belastingplichtigen doordat sommige aansluitingen worden gedeeld door verschillende ondernemers. Voor de SER is het imperatief dat nagegaan wordt hoeveel en welke huishoudens en bedrijven momenteel onterecht niet betalen voor het ophalen van hun afval en wat het nog uitstaande bedrag aan inningen is, alvorens een verhoging van de tarieven overwogen wordt. Een verhoging van het tarief heeft immers tot gevolg dat de momenteel betalende huishoudens en bedrijven met bijna een verdubbeling ineens van de kosten te maken hebben, terwijl degenen die niet aan de betalingsverplichting voldoen wellicht - wederom - de dans ontspringen.

## 5. Overige opmerkingen van wetstechnische aard

### 5.1 Met betrekking tot de omzetbelasting/ABB

In Artikel II, onderdeel E, artikel 8, wordt in de voorgestelde tekst bij de kleine ondernemersregeling gesproken van vrijstelling. Vrijstelling betekent dat de betreffende ondernemer geen belasting in rekening hoeft te brengen, en daardoor zijn producten en diensten goedkoper kan aanbieden dan andere ondernemers. De SER maakt de regering erop attent dat de betreffende ondernemer in strijd zou handelen met artikel 12a indien hij zijn goederen of diensten aan consumenten zou aanbieden zonder de belasting in de prijzen op te nemen.

Overigens is de wettekst niet consistent. In het achtste lid wordt in de laatste volzin opeens weer gesproken over een ontheffing. Het ware beter om in artikel 8 ontheffing voor de voldoening van belasting te verlenen.

In artikel 8, vijfde lid, wordt bepaald dat indien dezelfde persoon in meer dan een lichaam een aanmerkelijk belang heeft in de zin van artikel 11, derde lid, van de Landsverordening op de inkomstenbelasting voor de toepassing van de kleine ondernemersregeling de omzetten van die lichamen bij elkaar worden opgeteld. In principe is de gedachte achter deze bepaling wel begrijpelijk, maar aangezien iemand al met een aandelenbelang van 5 procent een aanmerkelijk belang in de zin van genoemd artikel heeft, kan deze bepaling erg scheef uitpakken. Het ware beter aan te sluiten bij een hoger aandelenbelang dan genoemd percentage van 5.

In de MvT wordt gesuggereerd dat bij onderdeel H, de vrijstelling zoals opgenomen in artikel 7, tweede lid, onderdeel a is vervallen. In artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Landsverordening omzetbelasting 1999 (P.B. 2013, no. 52) is bepaald dat vrijgesteld van belastingen is de levering van lokaal geproduceerde goederen aan een ondernemer, welke goederen voor deze ondernemer als handelsgoed worden gebruikt. De vrijstelling geldt alleen voor goederen die door de leverancier zelf zijn verwerkt, bewerkt of geassembleerd tot een nieuw handelsgoed. In de onderhavige ontwerp-landsverordening is nergens opgenomen dat dit onderdeel is vervallen. Dit is wederom een indicatie dat het ingevoerde systeem geen ABB is.

Ook wordt er in de MvT gesuggereerd dat deze wijziging op een bij Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te bepalen tijdstip in werking zal treden. Dat komt niet overeen met hetgeen in artikel XVI is bepaald. Immers in Artikel XVI is in het tweede lid bepaald dat de in Artikel II, onderdelen C en G, voorgestelde maatregelen in werking treden op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. Onderdeel H wordt in dit Artikel XVI niet genoemd.

In artikel II, onderdeel C, artikel 2a, eerste lid, letter b, is opgenomen 'aangewezen leveringen en diensten' welke op een inperking van leveringen en diensten zou kunnen duiden. Echter, uit de rest van het ontwerp dan wel de toelichting op dit artikel blijkt niet wat verstaan dient te worden onder 'aangewezen leveringen en diensten'.

### 5.2 Met betrekking tot de OZB

In de MvT wordt gesuggereerd dat er op Curaçao naar schatting 16.000 objecten onbekend zijn bij de Inspectie der belastingen en dat daarom bij inwerkingtreding van deze landsverordening degenen die het genot hebben van deze objecten verplicht zullen zijn om alsnog aangifte te doen. Degenen die alsnog aangifte doen, zullen volgens de MvT opmerkelijk genoeg geen boete opgelegd krijgen voor het

---

verleden en een flexibele betalingsregeling krijgen, terwijl de nalatigen een aanslag met 100 procent boete zullen krijgen, waarvoor een betalingstermijn van drie maanden geldt.

De aangifteplicht blijkt uit artikel XV, vierde lid. Deze tekst is samengevoegd met de overgangsregeling voor de omzetbelasting/ABB. Het ware beter hier een afzonderlijk vijfde lid van te maken en het huidige vijfde lid te vernummeren naar lid 6. Daarnaast is er in de wettekst een betalingstermijn van twee maanden voor de aanslag met boete van 100 procent opgenomen en geen drie maanden.



## 6. Opmerkingen van redactionele en procedurele aard

### 6.1 Met betrekking tot de omzetbelasting/ABB

- De tekst van Artikel II, onderdeel B, artikel 2a, eerste lid, moet volgens de SER gewijzigd worden in 'Op verzoek kan op de belasting verschuldigd etc.'
- In hetzelfde artikel, tweede lid, spreekt de tekst van de 'belastingplichtige'. Hier past volgens de SER de aanduiding 'ondernemer'.
- Artikel II, onderdeel C, artikel 2a, eerste lid, moet volgens de SER gewijzigd worden in 'Op verzoek kan op de belasting verschuldigd etc.'
- Bij een kleine ondernemersregeling wordt in de regel ontheffing voor het voldoen van de (wel in rekening gebrachte) belasting verleend. Overigens is de ondernemer die in een bepaald jaar de omzetgrens overschrijdt wel belasting verschuldigd over het meerdere. Dat zou betekenen dat die belasting dan uit eigen zak zou moeten worden voldaan omdat hij een vrijstelling genoot en dus geen belasting in rekening hoefde te brengen aan zijn afnemers.
- Artikel I, artikel 10a, derde lid: in de aanhef staat "de artikel 7", dit dient te zijn "artikel 7".
- Artikel I, artikel 10a, derde lid, 3: in het ontwerp staat een periode genoemd van 2 maanden, terwijl in de Memorie van Toelichting een periode van 3 maanden staat genoemd. De SER adviseert de regering de termijnen gelijk te stellen.
- Artikel II, onderdeel E, artikel 8, derde lid, letter c: betreft een blanco tekst. Gelieve letter c aan te vullen met de aldaar beoogde tekst, tenzij dat niet de bedoeling is. In dat geval dient het derde lid slechts uit letters a en b te bestaan.
- Artikel II, onderdeel E, artikel 8: er zijn twee leden die benoemd zijn als lid 4, na het eerste lid vier dient een vernumming plaats te vinden van lid 5 tot en met lid 10.

### 6.2 Indiening van adviesverzoeken

In zowel het besluit van de RvM (zaaknummer 2019/021090) betreffende de aanbieding van de ontwerplandsverordening als ook in het besluit van de RvM (zaaknummers 2019/20215 en 2019/023067) betreffende de aanbieding van het ontwerplandsbesluit wordt gesteld dat deze door tussenkomst van de Gouverneur aan de SER geschiedt, hetgeen echter niet de correcte routing is. Adviesverzoeken worden door één of meerdere ministers rechtstreeks aan de SER aangeboden.

---

## Concluderend

Op grond van de bevindingen in voorgaande hoofdstukken heeft de SER bezwaar tegen de ontwerp-landsverordening en het ontwerp-landsbesluit en geeft de regering in overweging beide te heroverwegen.

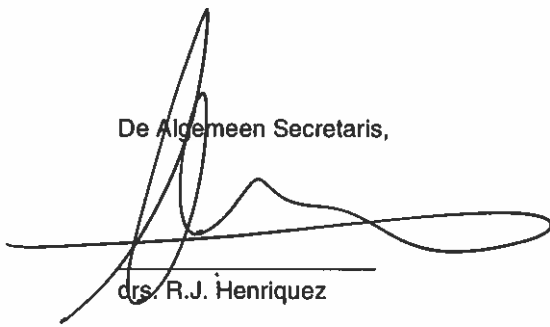
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



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

De Algemeen Secretaris,



\_\_\_\_\_  
drs. R.J. Henriquez