



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

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

Datum: Willemstad, 14 november 2019

Ref.nr.: 126/2019-SER

Betreft: Advies betreffende de ontwerplandsverordening algemene bestedingsbelasting

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 11 oktober 2019 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de Algemene bestedingsbelasting en de wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943, de Landsverordening op de Loonbelasting 1976, de Landsverordening omzetbelasting 1999, de Landsverordening economische zones 2000, de Algemene Verordening I.U. en D. 1908, de Landsverordening tarief van invoerrechten, de Landsverordening In- en Uitvoer, de Landsverordening tot heffing van een bijzonder invoerrecht op benzine, de Landsverordening accijns op bier, de Landsverordening accijns van sigaretten 1970, de Gedistilleerd verordening, de Landsverordening op de winstbelasting 1940, de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014, en de Overdrachtsbelastingverordening 1908 (Landsverordening algemene bestedingsbelasting) (zaaknummer 2019/034736, ref. nr. 113/2019-SER).

Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergadering van de SER op 8 november 2019 en in de plenaire vergadering van de SER op 13 november 2019.

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de plenaire vergadering van 13 november 2019 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

  
Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

  
Dhr. drs. R.J. Henriquez

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

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

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



**Advies inzake de ontwerplandsverordening  
algemene bestedingsbelasting**

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN  
NOVEMBER 2019  
REF.NR. 126/2019-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 sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische 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

Deskundig Onafhankelijk Verbindend

## Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	9
1.1 Adviesaanvraag	9
1.2 Reikwijdte van het advies	10
2. Introductie	11
2.1 Strekking van het ontwerp m.b.t. de algemene bestedingsbelasting	11
2.2 Tarieven ABB	11
2.3 Opheffen E-zones en introductie douanezones	11
3. Standpunt van de SER	12
3.1 Onderbouwing keuze belastingstelsel	12
3.2 Onvoldoende integraliteit en consistentie fiscaal en macro-economisch beleid	13
3.2.1 Beoogde doelstellingen introductie ABB	13
3.2.2 Relatie ABB met structurele wijziging belastingstelsel onduidelijk	14
3.2.3 Noodzakelijkheid van de maatregel ABB niet nader toegelicht	16
3.2.4 Geen relatie gelegd met groeistrategie Curaçao, noch met groeiakkoord	16
3.2.5 Macro-economische effecten van ABB niet gepresenteerd	17
3.2.6 Financiële consequenties	19
3.2.7 Onderbouwing tarieven ABB	20
3.3 Delegatiemogelijkheid	20
3.4 Onderbouwing vrijstellingen	21
3.5 Onderbouwing ontheffing – Kleine ondernemersregeling	22
3.6 Definitie diensten	23
3.7 Verleggingsregeling	23
3.8 Externe neutraliteit	24
3.9 Overgangsbepalingen	24
3.10 Implementatiekosten en -capaciteit	25
3.11 Wijziging van andere landsverordeningen	25
3.12 Inwerkingtreding	26
3.13 Informatiecampagne	27
3.14 Opmerkingen van redactionele en procedurele aard	27
3.15 Tot slot	27

**Advies van de Sociaal- Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de bijzondere plenaire vergadering van 13 november 2019 betreffende de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de Algemene bestedingsbelasting en de wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943, de Landsverordening op de Loonbelasting 1976, de Landsverordening omzetbelasting 1999, de Landsverordening economische zones 2000, de Algemene Verordening I.U. en D. 1908, de Landsverordening tarief van invoerrechten, de Landsverordening In- en Uitvoer, de Landsverordening tot heffing van een bijzonder invoerrecht op benzine, de Landsverordening accijns op bier, de Landsverordening accijns van sigaretten 1970, de Gedistilleerd verordening, de Landsverordening op de winstbelasting 1940, de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014, en de Overdrachtsbelastingverordening 1908 (Landsverordening algemene bestedingsbelasting) (zaaknummer 2019/034736, ref.nr. 113-2019/SER).**

## Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 11 oktober 2019 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de regering betreffende de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de Algemene bestedingsbelasting (hierna: ABB) en de wijziging van de in de aanhef aangegeven belastingwetten (Landsverordening algemene bestedingsbelasting) (zaaknummer 2019/034736, ref.nr. 113-2019/SER).
- In de considerans van de ontwerplandsverordening (hierna: het ontwerp of onderhavig ontwerp) stelt de regering:
  - dat het wenselijk is om het bestaande belastingstelsel te vereenvoudigen, waarbij reeds bij invoer de inkomsten van 's Lands kas worden gegarandeerd en duurzaam wordt voorzien in de noodzakelijke opbrengsten van het Land;
  - dat het met het oog op de structurele aanpak van de financiële problemen van het Land en afspraken tussen de regering en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten noodzakelijk is de algemene bestedingsbelasting in te voeren en de Landsverordening omzetbelasting 1999 in te trekken;
  - dat het wenselijk is de Landsverordening economische zones 2000 in te trekken en een speciaal entrepot genaamd douanezone te introduceren in de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 en de diverse vrijstellingen opgenomen in de Landsverordening economische zones 2000, met uitzondering van de vrijstelling op de winstbelasting, in de bijbehorende landsverordeningen op te nemen.
- Het valt de SER op dat het adviesverzoek formeel geen spoedadviesverzoek behelst, terwijl de nog resterende periode voor het doorlopen van het gehele wetgevingstraject zeer kort is, gelet op de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2020.
- In onderhavig ontwerp wordt een ABB-stelsel ingevoerd ter vervanging van het stelsel van omzetbelasting. Volgens de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) is de grootste vereenvoudiging die met de herintroductie van de ABB wordt beoogd dat de heffing, anders dan bij de huidige omzetbelasting, voor de lokale levering van goederen grotendeels is ontdaan van het cumulatieve karakter.

- De volgende 3 ABB-tarieven staan opgenomen in onderhavig ontwerp:
  - Het algemene tarief van 12 procent is van toepassing op alle invoer van goederen, met uitzondering van medicijnen, hulpmiddelen en basisbehoefte goederen, die worden vrijgesteld van heffing van ABB.
  - Het tarief van 9 procent is van toepassing op diensten, gedefinieerd als alle prestaties niet zijnde leveringen van goederen.
  - Het tarief van 7 procent wordt geheven ter zake van kortdurende verhuur van onroerende zaken.
  
- De SER constateert dat er in de MvT geen nadere motivering/onderbouwing wordt gegeven van de wijze waarop de voorgestelde maatregelen op het gebied van de invoering van de ABB zich verhouden tot de 'meer integrale fiscale herziening', die de regering voornemens is. Een totaalbeeld van deze meer integrale fiscale herziening ontbreekt, waardoor het onduidelijk blijft welke maatregelen er nog meer in voorbereiding zijn als onderdeel hiervan. Ook wordt in de MvT niet onderbouwd welke kwantitatieve en kwalitatieve beleidsdoelen en –targets de regering met de structurele fiscale herziening beoogt te bereiken, noch hoe en in welke mate de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan het behalen van deze doelstellingen. Zonder dit bredere conceptuele en beleidsmatige kader vindt de SER het bijzonder moeilijk om te kunnen beoordelen of en in hoeverre de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk effect zullen sorteren ten opzichte van de impliciet beoogde doelen.
  
- De SER constateert daarbovenop dat de macro-economische effecten van de invoering van de ABB nergens in de MvT worden uiteengezet. In het verlengde hiervan is het opmerkelijk dat er geen enkel verband wordt gelegd met de Groeistrategie van het Land Curaçao 2019-2023, noch met het op 12 juli 2019 met de regering van Nederland getekende Groeiakkoord. 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.
  
- De SER constateert voorts dat ten aanzien van de in het ontwerp voorgestelde ABB-stelsel niet dan wel onvoldoende overleg is gepleegd met de diverse stakeholders. Weliswaar heeft er consultatie met stakeholders plaatsgevonden, maar deze consultatie betrof een voorstel voor een ABB-stelsel dat volledig verschillend is van het ABB-stelsel dat voorgesteld wordt in het onderhavig ontwerp. Voor zover de SER heeft kunnen nagaan, is over de introductie van het ABB-stelsel, zoals beoogd met onderhavig ontwerp, geen voorafgaande consultatie geweest met de betrokken stakeholders, terwijl de implicaties daarvan dermate ingrijpend zijn dat zij de gehele samenleving zullen raken. Dat klemt te meer nu de regering de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2020 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 de indirecte belastingen zonder dat de financiële, macro-economische en sociaaleconomische consequenties in voldoende mate in kaart zijn gebracht.
  
- Gelet op het vorenstaande waaruit het ad hoc, niet-integraal karakter van de voorgestelde belastingmaatregelen naar voren komt, vraagt de SER zich in gemoede af waarom zoveel haast is geboden met de verdere invoering van de ABB. Volgens de SER kleven aan deze snelle invoering grote, onvoorziene sociaaleconomische risico's waarvan de vraag rijst of zij op termijn op verantwoorde en effectieve wijze kunnen worden gemanaged dan wel beheerst.

- In aansluiting op het bovenstaande acht de SER het imperatief dat de herziening van het belastingstelsel integraal en niet op onderdelen, zoals nu het geval is, in wetgeving wordt vastgelegd. Pas vanuit het grotere geheel kan wetgeving op onderdelen worden ontwikkeld en niet andersom. De SER is van mening dat een integrale aanpak inzake fiscale beleidsherziening dient te worden toegepast, omdat een dergelijke aanpak de mogelijkheid biedt om de vereiste consistentie tussen fiscaal beleid, macro-economisch beleid en ook sociaaleconomisch beleid te bewerkstelligen. Een dergelijke integrale belastingherziening dient alsdan haar oorsprong te hebben in consistent en coherent fiscaal, macro-economisch en sociaaleconomisch beleid, voorzien van expliciet geformuleerde beleidsdoelstellingen en -targets die aan de criteria van SMART voldoen.
- De SER geeft de regering in overweging om vanuit een consistent, coherent en breed gedragen macro-economisch en sociaaleconomisch beleidskader het gehele belastingstelsel aan een grondige evaluatie te onderwerpen om vervolgens het fiscaal beleid integraal te herformuleren, inclusief de daarbij behorende instrumentaria van wet- en regelgeving. Wellicht kan daarbij gebruik worden gemaakt van internationale experts.
- Tevens heeft de SER vernomen dat een *technical assistance mission* van het IMF bezig is met een *review* van het huidige belastingstelsel om te komen tot verschillende opties met betrekking tot een integrale belastingherziening. De SER vraagt zich in alle ernst af waarom niet gewacht is op de bevindingen en aanbevelingen van het IMF, die kunnen dienen voor een weldoordachte, integrale en consistente herziening van het belastingstelsel.
- De SER constateert verder dat in het ontwerp, waarover de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (hierna: WJZ) van het Ministerie van Algemene Zaken op 28 augustus 2019 heeft geadviseerd, in feite sprake was van een belastingheffing over de toegevoegde waarde, een zogenaamde Belasting Toegevoegde Waarde (hierna: BTW). De SER vraagt zich af op grond van welke uitgangspunten en overwegingen het stelsel van BTW is verlaten en voor het stelsel van ABB is gekozen. In het desbetreffende eerdere ontwerp was eveneens sprake van een algemeen tarief van 15 procent. Het is de SER niet duidelijk op grond van welke overwegingen het voorgestelde ABB- belastingstelsel met de huidige ABB-tarieven is bepaald.
- De SER stelt voorts vast dat lokaal geproduceerde goederen bij levering niet worden belast met een heffing ABB. Deze keuze wordt in de MvT op geen enkele wijze nader toegelicht of onderbouwd, noch beleidsmatig, noch cijfermatig, noch fiscaaltechnisch. De SER acht een nadere toelichting dan wel onderbouwing van de gemaakte keuzes in het voorgestelde ABB-stelsel, inclusief de keuze om de levering van lokaal geproduceerde goederen onbelast te laten, imperatief. In verband hiermee acht de SER het maken van onderscheid in ABB-belastingen, waarbij enerzijds de invoer op goederen, en diensten worden belast, terwijl anderzijds lokaal geproduceerde goederen niet worden belast, een ongewenste vorm van discriminatie tegen diensten, die volledig belast worden bij levering op de binnenlandse markt. Bovendien leidt de tarieven-differentiatie, te weten een heffing op goederen bij invoer versus het niet-belasten van goederen in de daaropvolgende stadia van productie en distributie tot veranderingen in relatieve prijzen tussen geïmporteerde en lokaal geproduceerde goederen, hetgeen concurrentieverstorende effecten heeft.
- De SER merkt op dat het voorgestelde ABB-stelsel geen aftrek van voorbelasting kent. Omdat concurrentieverhoudingen worden verstoord door het niet 'belastingvrij' maken van geëxporteerde diensten, is er geen sprake van externe neutraliteit inzake de bestedingsbelasting op geëxporteerde diensten.



- De SER constateert dat dezelfde rechtvaardigingsgrond die nu gehanteerd wordt voor het maken van het verschil in heffingspercentage voor de toeristische sector - te weten het belang van de sector voor economische groei - ook voor andere dienstensectoren, zou kunnen gelden. Aangezien dat niet het geval is, acht de SER in die zin het geven van preferentie aan de toeristische sector in zekere zin arbitrair.
- Blijkens de MvT wordt de noodzaak om de ABB in te voeren gerelateerd aan 'de financiële problemen van het Land'. Echter, omdat de precieze aard, omvang en complexiteit van de financiële situatie van het Land in de MvT niet nader worden onderbouwd, is daaruit *sec de* noodzakelijkheid van de te nemen maatregelen niet op te maken. De SER is van mening dat het ontwerp in dit opzicht, bezien vanuit de wetgevingstechniek en de wetgevingskwaliteit, tekortschiet aangezien het niet voldoet aan artikel 4, eerste lid, van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.
- Tevens stelt de SER vast dat er evenmin sprake is van eliminatie van cumulatie onder het voorgestelde ABB-regime inzake diensten, omdat er in elke schakel van een keten met één of meerdere dienstverleningen aan een ondernemer die aan het einde van de keten een dienst levert, ABB verschuldigd is. Ook hier ontbreekt een stevige onderbouwing dan wel motivering voor deze keuze.
- De SER kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de in de MvT genoemde noodzaak om de ABB in te voeren niet zo zeer is ingegeven door de voordelen die de vermeende vereenvoudiging van het belastingstelsel voor het bedrijfsleven en de overheid oplevert, maar veel meer door de mogelijkheid om gelijktijdig met de invoering extra overheidsinkomsten te genereren. De invoering van de ABB geschiedt immers niet 'belasting-neutraal', maar genereert een geraamd extra inkomen voor de overheid van 112 miljoen gulden, rekening houdende met de veronderstelde economische krimp van 5 procent. De SER voorziet dat de daarmee gepaard gaande lastenverzwaring voor de private sector een kostenverhogend effect zal hebben, hetgeen een nog groter negatief effect zal hebben op de economische groei, inflatie en werkgelegenheid.
- Binnen zeer korte tijd wordt (een deel van) de private sector opnieuw geconfronteerd met een aanzienlijke lastenverzwaring. Op 29 augustus 2019 is immers de Landsverordening belastingmaatregelen 2019 in werking getreden waarin is bepaald dat bij invoer van goederen de omzetbelasting is verhoogd van 6 naar 9 procent, de vrijstelling van omzetbelasting bij invoer voor handelsgoederen is ingetrokken en het aftrekrecht is beperkt tot 50 procent in plaats van 100 procent, 'om op korte termijn in de noodzakelijke meeropbrengsten te voorzien'. Met de voorgestelde maatregelen in het onderhavige ontwerp wordt bij invoer van goederen de ABB verder verhoogd naar 12 procent, en gaat deze belasting op diensten van 6 naar 9 procent. Er wordt weliswaar geen ABB geheven over de levering van lokaal geproduceerde goederen, maar per saldo leveren de maatregelen de overheid wel naar schatting 112 miljoen gulden meer op ten opzichte van de realisatie in 2018 van 415 miljoen gulden aan omzetbelasting.
- De SER constateert – net als in zijn advies van 1 juli 2019 met betrekking tot de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting (ref.nr. 070/2019-SER) - dat vanuit de regering opnieuw een voorstel voor inkomstenverhogende maatregelen is voorgelegd. Gezien de financiële en economische situatie van het Land is de SER van oordeel dat de regering alles op alles moet zetten om nog meer kostenbesparende maatregelen van de zijde van de overheid te realiseren en om de geëigende maatregelen te nemen ter verbetering van het economisch klimaat.



- Onder het huidige omzetbelastingstelsel zijn de leveringen van goederen en diensten beide onderworpen aan 6 procent omzetbelasting. In onderhavig ontwerp wordt de levering van binnenlands geproduceerde goederen niet meer belast, maar het verrichten van diensten wel. In de praktijk zijn 'goederen' en 'diensten' echter niet altijd goed van elkaar te onderscheiden. De SER constateert dat een eenduidige definitie van 'diensten' en van 'leveringen van goederen' in het onderhavige ontwerp ontbreekt. Een eenduidige definitie van beide producten acht de SER des te meer van belang nu de tarieven van indirecte belasting betreffende deze producten verschillend zijn. Echter de SER vraagt zich tegelijkertijd af of in de praktijk een dergelijk onderscheid wel houdbaar is en of dit onderscheid niet zal leiden tot het maken van fouten. De SER vraagt derhalve bijzondere aandacht voor eenduidige definities, objectieve criteria en een nadere toelichting met betrekking tot het doorfactureringsvraagstuk bij het leveren van samengestelde prestaties.
- De tariefsverhogingen voor de ABB bij invoer van goederen, als ook op diensten zijn feitelijk kostprijsverhogende maatregelen, die zullen 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. Naast relatief lagere overheidsinkomsten dan beoogd vanwege afzetdalingen, hebben de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid een negatieve invloed op overheidsinkomsten uit inkomstenbelasting en sociale zekerheidspremies.
- De kostprijsverhogende effecten van de verhoging van de ABB bij invoer van goederen uit zich op bedrijfseconomisch niveau niet alleen in een daling van de omzet, maar ook in een daling van winstmarges. Immers de kosten van voorraden van geïmporteerde goederen nemen sterk toe, nu bij invoer van deze goederen de verhoogde ABB verschuldigd is, die bovendien voorgefinancierd moet worden, met extra financieringskosten tot gevolg. Ook dienstverleners hebben te maken met kostprijsverhogingen, daar voor hen ook de ABB omhoog gaat. Met de verhoogde ABB-tarieven neemt de omvang van de voorfinanciering voor ondernemers toe en als gevolg daarvan de druk op de cashflow van ondernemingen.
- In feite vindt een kostprijsverlaging plaats van lokaal geproduceerde goederen, nu deze niet meer belast zijn met 6 procent omzetbelasting in elke schakel in de keten. De omvang van deze lastenverlichting is echter niet gekwantificeerd, noch is inzichtelijk gemaakt wat deze 'verschuiving' van belastingen aan belastinginkomstenderving betreffende lokaal geproduceerde goederen met zich meebrengt.
- Evenmin zijn de mogelijke macro-economische effecten van het niet belasten van leveringen van lokaal geproduceerde goederen in de MvT in beeld gebracht. Zo betekent deze maatregel onder meer dat lokaal geproduceerde goederen relatief goedkoper worden ten opzichte van geïmporteerde goederen, waarop eind augustus dit jaar de indirecte belastingdruk van 6 procent naar 9 procent is verhoogd, en in onderhavig ontwerp naar 12 procent. Mogelijkerwijs leidt dit tot een hogere vraag naar lokaal geproduceerde goederen, tot meer werkgelegenheid en een positief effect op de handelsbalans. Omdat een motivering van de keuze voor het niet belasten bij levering van lokaal geproduceerde goederen ontbreekt, en de impact van deze keuze op sociaaleconomisch en financieel gebied niet is weergegeven, ontbreekt de basis voor het beoordelen van de voor- en

nadelen van deze keuze, en of deze keuze in samenhang met de andere gemaakte stelselkeuzes ook zal leiden tot het behalen van de beoogde doelstellingen.

- Juist gezien de precaire sociaaleconomische situatie waar het land al geruime tijd in verkeert, acht de SER het risico van een keuze, die een versterking van de neerwaartse economische spiraal met zich mee kan brengen, onwenselijk. 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.
- Aangezien noch de financiële gevolgen van verschillende stelselontwerpen van indirecte belastingen (BTW, ABB, tarifiering, vrijstellingen, e.d.) inzichtelijk zijn gemaakt, noch de macro-economische gevolgen van de invoering van elk der ontwerpen, ontbreekt er volgens de SER een objectieve grondslag voor de in onderhavig ontwerp gemaakte stelselkeuze. In combinatie met de hiervoor genoemde risico's van de gemaakte stelselkeuze, acht de SER een overhaaste invoering van de ABB niet verantwoord noch gewenst. Het risico van een keuze met mogelijk grote (onbedoelde) sociaaleconomische gevolgen acht de SER eenvoudigweg te hoog.
- De SER merkt op dat er in het ontwerp sprake is van de creatie van een delegatiemogelijkheid, namelijk naar landsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna: LB h.a.m.). Het betreft hier de aanpassing van het basistarief van de ABB inzake diensten. 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 aanpassing van tarieven dient enkel bij landsverordening te worden vastgesteld. Het belang van (snelle) meeroportbrengsten voor de overheid lijkt hier het allesoverheersende motief voor de delegatiemogelijkheid te zijn, hetgeen in prioriteit boven het algemeen sociaaleconomisch belang lijkt uit te gaan. Voor de SER is dat niet aanvaardbaar.
- Ook het in artikel 35, tweede lid, bij landsbesluit te bepalen tijdstip waarop de bepalingen in werking treden waarbij de Landsverordening economische zones 2000 wordt ingetrokken en de douanezones worden geïntroduceerd, acht de SER een ongeoorloofde delegatiemogelijkheid. De SER wenst hierbij het belang van rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor ondernemersvertrouwen en het investeringsklimaat te benadrukken.
- De SER merkt op dat er in artikel 8 met betrekking tot vrijstellingen van heffing ABB ter zake van diensten veranderingen worden voorgesteld ten opzichte van de Landsverordening omzetbelasting 1999. Onder meer worden niet meer vrijgesteld van heffing: het verrichten van diensten door organisaties van sociale, culturele, charitatieve, sportieve of godsdienstige aard; het verrichten van diensten aan olieraffinaderijen, voor zover deze leveringen en diensten plaatsvinden voor de exploitatie van deze raffinaderijen; diensten bestaand uit het gelegenheid geven tot deelname aan casinospelen.
- De SER constateert dat er in de MvT geen melding van deze veranderingen wordt gemaakt, en dat derhalve de overwegingen die hebben geleid tot het voorstel om deze diensten geen vrijstelling meer te verlenen, ontbreken. Noch wordt aangegeven wat het effect van deze in te trekken vrijstellingen is op de belastingopbrengsten. De SER acht een nadere toelichting op bovenstaande wijzigingen noodzakelijk, evenals het opnemen van de financiële en eventuele sociale en economische gevolgen in de MvT.
- Op schriftelijk verzoek van de ondernemer kan aan hem door de Inspecteur 'onthefving van het voldoen van belasting worden verleend' bij een omzet van NAF. 75.000 of minder. De huidige

omzetgrens van deze zogenaamde 'Kleine ondernemersregeling' bedraagt NAf. 30.000. De SER merkt op dat er in de MvT geen onderbouwing wordt gegeven voor de verhoging van de grens naar NAf. 75.000, noch dat een raming wordt gegeven van het aantal ondernemers dat van de ontheffingsbepaling gebruik kan maken, noch van de omvang van de belastinginkomstendaling die hiermee gepaard gaat.

- In de MvT heeft hoofdstuk 5 als titel 'Overgangsbepalingen', terwijl in het ontwerp hoofdstuk 5 'Wijziging van andere landsverordeningen' wordt genoemd. In de MvT worden onder hoofdstuk 5, de artikelen 20, 21 en 22 behandeld. Deze artikelen ontbreken echter in het ontwerp. In het ontwerp staan onder hoofdstuk 5 de artikelen die onder hoofdstuk 6 geacht worden te staan. De overgangsbepalingen dienen volgens de SER als artikel 20, artikel 21 en artikel 22 opgenomen te worden in het ontwerp onder hoofdstuk 5 met de titel 'Overgangsbepalingen'.
- De verantwoordelijkheid voor de heffing van de ABB wordt gelegd bij zowel de Inspecteur der Belastingen als bij de Inspecteur Invoerrechten en Accijnzen. De SER merkt op dat er in de MvT geen indicaties worden gegeven omtrent de termijn waarbinnen de beoogde (institutionele) capaciteitsversterking dusdanig zal zijn dat beide Inspecteurs de introductie van de ABB in voldoende mate en op effectieve wijze kunnen implementeren. De SER acht het van groot belang dat de capaciteit van beide Inspecteurs op het moment van invoering van de ABB dusdanig is dat ondernemers de professionele dienstverlening krijgen die zij redelijkerwijs mogen verwachten.
- In de MvT (onder artikelen 27 tot en met 36) wordt gesteld dat het de bedoeling was om in de Landsverordening reparatie preferentiële belastingregimes (P.B. 2018, no. 33) de e-zone in stand te houden met inbegrip van het tarief voor de winstbelasting. 'Op grond van aanwijzingen van de *EU Code of Conduct Group (COCG)* moest echter de e-zone wetgeving versneld worden aangepast om met name *ring fencing* aspecten weg te nemen. De aanwijzingen van de COCG hebben geleid tot de recente voorgestelde wetswijzigingen van de landsverordening op de winstbelasting 1940 (P.B. 2002, no. 54), de Landsverordening economische zones 2000 (P.B. 2011, no. 17) en de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53).' Deze wijzigingen zijn voorgesteld in de ontwerplandsverordening belastingherziening 2019. Het advies van de SER hieromtrent is op 1 november 2019 in de plenaire vergadering van de SER vastgesteld (ref.nr.123/2019-SER). De kern van het voorgenomde ontwerp betreft de beperking van de heffing van winstbelasting tot winst uit binnenlandse onderneming zijnde de onderneming waarvan de inkomens genererende activiteiten in Curaçao plaatsvinden.
- De SER vraagt zich af waarom de in onderhavig ontwerp voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het intrekken van de Landsverordening economische zones 2000 en de introductie van douanezone in de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 niet al in de ontwerplandsverordening belastingherziening 2019 waren opgenomen, gelet op het geringe tijdsverschil tussen aanbidding van beide ontwerpen en de duidelijkheid die hiermee gecreëerd zou zijn met betrekking tot de status van de e-zones.
- Tevens constateert de SER dat de financiële en economische consequenties van het opheffen van de economische zones en de herintroductie van douanezones op geen enkele wijze in beeld zijn gebracht.
- Voorts constateert de SER keer op keer dat de onoverzichtelijkheid van de fiscale wet- en regelgeving alleen maar verder is toegenomen met 'wijziging op wijziging' hierin. Dit onoverzichtelijke beeld vindt zijn oorsprong in het feit dat er van de te wijzigen landsverordeningen

geen geconsolideerde teksten (GT's) beschikbaar zijn. De SER is van mening dat dit onoverzichtelijke karakter van de fiscale wetgeving niet bevorderlijk is voor het economische en investeringsklimaat.

- In de MvT wordt geen gewag gemaakt van een informatiecampagne om de private sector en de consumenten te informeren over de wijzigingen in de fiscale wet- en regelgeving. De SER geeft de regering in overweging om door middel van een informatiecampagne, inclusief voorlichtingssessies, de gemeenschap zo spoedig mogelijk op de hoogte te brengen van de inhoud en implicaties van onderhavig wetsvoorstel. De kosten hiervan dienen in de MvT te worden opgenomen.
- Tot slot constateert de SER dat het ontwerp op een aantal punten een vereenvoudiging van het stelsel van indirecte belastingen met zich meebrengt. Zo biedt het heffen van ABB bij invoer van goederen een hogere waarborg van inning van belastingen, leidt de verruiming van de zogenaamde kleine ondernemersregeling tot een vermindering van de belastingdruk en de administratieve kosten voor kleine ondernemers in de dienstensector, is de ABB-heffing niet op de detailhandel van toepassing en is deze daarmee ook verlost van de administratieve lasten, en neemt dientengevolge het aantal controlepunten voor de belastingdienst aanzienlijk af, evenals de *non-compliance*. De SER is echter van mening dat de voordelen van het ontwerp beslist niet opwegen tegen de nadelen van het voorgestelde ABB-stelsel, die in sociaaleconomisch opzicht een negatieve impact genereren met een verdere neerwaartse spiraal van de economie tot gevolg.
- Gelet op al het bovenstaande heeft de SER bezwaar tegen onderhavig ontwerp.

## 1. Inleiding

### 1.1 Adviesaanvraag

Op 11 oktober 2019 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de regering betreffende de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de Algemene bestedingsbelasting en de wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen<sup>1</sup>, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943<sup>2</sup>, de Landsverordening op de Loonbelasting 1976<sup>3</sup>, de Landsverordening omzetbelasting 1999<sup>4</sup>, de Landsverordening economische zones 2000<sup>5</sup>, de Algemene Verordening I.U. en D. 1908<sup>6</sup>, de Landsverordening tarief van invoerrechten<sup>7</sup>, de Landsverordening In- en Uitvoer<sup>8</sup>, de Landsverordening tot heffing van een bijzonder invoerrecht op benzine<sup>9</sup>, de Landsverordening accijns op bier<sup>10</sup>, de Landsverordening accijns van sigaretten 1970<sup>11</sup>, de Gedistilleerd verordening<sup>12</sup>, de Landsverordening op de winstbelasting 1940<sup>13</sup>, de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014<sup>14</sup>, en de Overdrachtsbelastingverordening 1908<sup>15</sup> (Landsverordening algemene bestedingsbelasting).

In de considerans van de ontwerplandsverordening (hierna: het ontwerp of onderhavig ontwerp) stelt de regering:

- dat het wenselijk is om het bestaande belastingstelsel te vereenvoudigen, waarbij reeds bij invoer de inkomsten van 's Lands kas worden gegarandeerd en (waarbij) duurzaam wordt voorzien in de noodzakelijke opbrengsten van het Land;
- dat het met het oog op de structurele aanpak van de financiële problemen van het Land en afspraken tussen de regering en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten noodzakelijk is de algemene bestedingsbelasting in te voeren en de Landsverordening omzetbelasting 1999 in te trekken;
- dat het wenselijk is de Landsverordening economische zones 2000 in te trekken en een speciaal entrepot genaamd douanezone te introduceren in de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 en de diverse vrijstellingen opgenomen in de Landsverordening economische zones 2000, met uitzondering van de vrijstelling op de winstbelasting, in de bijbehorende landsverordeningen op te nemen.

<sup>1</sup> P.B. 2013, no. 53 (G.T.).

<sup>2</sup> P.B. 2002, no. 63 (G.T.).

<sup>3</sup> P.B. 1975, no. 254.

<sup>4</sup> P.B. 2013, no. 51 (G.T.).

<sup>5</sup> P.B. 2011, no. 17 (G.T.).

<sup>6</sup> P.B. 1949, no. 62.

<sup>7</sup> P.B. 2007, no. 11 (G.T.).

<sup>8</sup> P.B. 1968, no. 42.

<sup>9</sup> P.B. 1932, no. 107.

<sup>10</sup> P.B. 1971, no. 36.

<sup>11</sup> P.B. 1970, no. 96.

<sup>12</sup> P.B. 1908, no. 34.

<sup>13</sup> P.B. 2002, no. 54.

<sup>14</sup> P.B. 2013, no. 54.

<sup>15</sup> P.B. 1908, no. 49.

## 1.2 Reikwijdte van het advies

In dit advies gaat de SER in op de wijzigingen in artikelen van de desbetreffende landsverordeningen zoals voorgesteld in onderhavig ontwerp. Voor het algemene standpunt van de SER met betrekking tot de omzetbelasting en de ABB verwijst de SER naar eerdere adviezen hieromtrent, met name naar het advies inzake de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting van 1 juli 2019 (ref.nr. 070/2019-SER).

## 2. Introductie

### 2.1 Strekking van het ontwerp m.b.t. de algemene bestedingsbelasting

In het algemene deel van de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) is aangegeven dat de regering het noodzakelijk acht om de algemene bestedingsbelasting (hierna: ABB) in te voeren 'met het oog op de structurele aanpak van de financiële problemen van het Land teneinde de economische positie van het Land te verbeteren en de welvaart te verhogen'. In de considerans wordt gesteld dat het wenselijk is om het bestaande belastingstelsel te vereenvoudigen, waarbij reeds bij invoer de inkomsten van 's Lands kas worden gegarandeerd.

Het is de bedoeling dat de Landsverordening algemene bestedingsbelasting in de plaats komt van de Landsverordening omzetbelasting 1999. Volgens de MvT is de grootste vereenvoudiging die met de introductie van de ABB wordt beoogd 'dat de heffing, anders dan bij de huidige omzetbelasting, voor de lokale levering van goederen grotendeels is ontdaan van het cumulatieve karakter. Hierdoor vindt voor goederen een eenmalige heffing van ABB plaats bij invoer (ingeval het een ingevoerd goed betreft)'. De MvT vervolgt met 'De detailhandel is daarmee verlost van administratieve lasten uit hoofde van omzetbelasting. Diensten worden belast op het moment van de (lokale) verrichting van de dienst'.<sup>16</sup>

De ABB valt uiteen in twee delen, te weten:

1. De heffing over de (binnenlandse) levering van diensten.
2. De heffing over goederen bij invoer.

### 2.2 Tarieven ABB

In het onderhavige ontwerp zijn de volgende 3 ABB-tarieven van toepassing:

1. Het algemene tarief van 12 procent is van toepassing op alle invoer van goederen, met uitzondering van medicijnen, hulpmiddelen en basisbehoefte goederen, die worden vrijgesteld van ABB.
2. Het tarief van 9 procent is van toepassing op diensten, gedefinieerd als alle prestaties niet zijnde leveringen van goederen.
3. Het tarief van 7 procent wordt geheven ter zake van de verhuur van onroerende zaken, daaronder mede begrepen het verstrekken van logies in een hotel, logement, pension, appartement, woning of enig andere tot onderkomen dienende onroerende zaak aan personen die daar slechts voor een korte tijd verblijven.

### 2.3 Opheffen E-zones en introductie douanezones

In artikel 24 is bepaald dat de Landsverordening economische zones 2000 wordt ingetrokken, en in artikel 25, eerste lid, is bepaald dat aan de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 onder vernummering van artikel 196, tweede lid, tot het derde lid, een nieuw tweede lid wordt ingevoegd, luidende: 'Onder entrepot wordt mede verstaan een aangewezen douanezone'. Artikel 35, tweede lid, bepaalt dat de inwerkingtreding van artikel 24 en artikel 25 geschiedt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip.

<sup>16</sup> Voor diensten kan wel enige mate van cumulatie van heffing optreden, denk bijvoorbeeld aan restaurantdiensten, aldus de MvT.



### 3. Standpunt van de SER

De beoogde datum voor inwerkingtreding van onderhavig ontwerp is conform artikel 35, eerste lid, 1 januari 2020. Het valt de SER op dat het adviesverzoek formeel geen spoedadviesverzoek behelst, terwijl de nog resterende periode voor het doorlopen van het gehele wetgevingstraject zeer kort is, gelet op de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2020.<sup>17</sup>

#### 3.1 Onderbouwing keuze belastingstelsel

De SER heeft vernomen dat bij Landsbesluit van 28 januari 2019 (no. 19/0284) op voordracht van de Minister van Financiën een commissie, genaamd de Taskforce belastingherziening houdbare overheidsfinanciën is ingesteld om uiterlijk 15 maart 2019 met een plan van aanpak te komen voor de Minister van Financiën dat 'zich biedt om een belastingherziening in de huidige kabinetsperiode te realiseren'. De SER constateert dat in de MvT behorende bij onderhavig ontwerp niet gerefereerd wordt aan voornoemd plan van aanpak voor een belastingherziening. De SER vraagt zich af met welke optie(s) voor een belastingherziening voornoemde Taskforce is gekomen, welk besluit hieromtrent is genomen en hoe deze optie(s) zich verhoudt/verhouden tot onderhavig ontwerp.

Tevens heeft de SER vernomen dat een *technical assistance mission* van het IMF bezig is met een *review* van het huidige belastingstelsel om te komen tot verschillende opties met betrekking tot een integrale belastingherziening. De SER vraagt zich in alle ernst af waarom niet gewacht is op de bevindingen en aanbevelingen van het IMF, die kunnen dienen voor een weldoordachte, integrale en consistente herziening van het belastingstelsel.

In het ontwerp waarover de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (hierna: WJZ) van het Ministerie van Algemene Zaken op 16 september 2019 een advies heeft uitgebracht (zaaknummer 2019/034736) is in artikel 2, onderdeel a, bepaald dat onder de naam ABB belasting wordt geheven ter zake van de leveringen van door producenten voortgebrachte goederen welke in het heffingsgebied in het kader van hun onderneming onder bezwarende titel worden verricht. Echter in het onderhavig ontwerp is geen sprake van een heffing van ABB bij levering van een goed dat lokaal geproduceerd is. In artikel 3, eerste lid, in voornoemd ontwerp waarover WJZ heeft geadviseerd, is - onder meer - bepaald dat op de belasting verschuldigd ter zake van leveringen van goederen, door de producent in een tijdvak van aangifte in aftrek kan worden gebracht: a) de belasting die in het tijdvak van aangifte is betaald ter zake van door andere producenten aan hem verrichte leveringen van goederen [...], b) de door hem ter zake van invoer van goederen in het tijdvak van aangifte betaalde belasting.

De SER constateert dat in het ontwerp waarover WJZ heeft geadviseerd in feite sprake was van een belastingheffing over de toegevoegde waarde, een zogenaamde Belasting Toegevoegde Waarde (hierna: BTW). De SER vraagt zich af op grond van welke uitgangspunten en overwegingen het stelsel van BTW is verlaten en voor het stelsel van ABB is gekozen. Immers het nu voorgestelde stelsel van ABB is in essentie van een geheel andere aard. De SER constateert – evenals in het voorgaande – dat er in de MvT geen onderbouwing noch motivering wordt gegeven van de gemaakte keuzes. Zoals hierboven reeds is geconstateerd, ontbreekt een overzicht met de financiële consequenties van iedere optie, waardoor het onduidelijk blijft wat de financiële voor- en nadelen zijn van elke optie ten opzichte van de andere opties.

<sup>17</sup> Ook de Minister van Financiën erkent dat 1 januari 2020 ambitieus is voor de introductie van de ABB. 'Als de regering die deadline niet haalt zal de invoeringsdatum worden uitgesteld. Eén ding is zeker: de ABB zal in 2020 in werking treden.', Amigoe, 28 oktober 2019.

Eveneens constateert de SER dat van een algemene bestedingsbelasting in de zin van een 'algemene belasting' bij 'besteding' geen sprake is. Immers de levering van lokaal geproduceerde goederen wordt niet belast met ABB, terwijl er dan wel een besteding plaats vindt. Vanwege de verschillen in belastingtarieven is er dan ook geen sprake van 'algemeen' in de zin van 'universeel' of 'voor alle belastbare feiten geldend'.

Tevens stelt de SER vast dat er evenmin sprake is van eliminatie van cumulatie onder het voorgestelde ABB-regime inzake diensten, omdat er in elke schakel van een keten met één of meerdere dienstverleningen aan een ondernemer die aan het einde van de keten een dienst levert, ABB verschuldigd is. Ook hier ontbreekt een stevige onderbouwing dan wel motivering voor deze keuze.

De SER constateert voorts dat ten aanzien van de in het ontwerp voorgestelde ABB-stelsel niet dan wel onvoldoende overleg is gepleegd met de diverse stakeholders. Weliswaar heeft er consultatie met stakeholders plaatsgevonden, maar deze consultatie betrof een voorstel voor een ABB-stelsel dat volledig verschillend is van het ABB-stelsel dat voorgesteld wordt in het onderhavig ontwerp. Voor zover de SER heeft kunnen nagaan, is over de introductie van het onderhavige ABB-stelsel geen voorafgaande consultatie geweest met de betrokken stakeholders, terwijl de implicaties daarvan dermate ingrijpend zijn dat zij de gehele samenleving zullen raken. Dat klemt te meer nu de regering de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2020 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 zonder dat de financiële, macro-economische en sociaaleconomische consequenties volledig in kaart zijn gebracht.

## 3.2 Onvoldoende integraliteit en consistentie fiscaal en macro-economisch beleid

### 3.2.1 Beoogde doelstellingen introductie ABB

In de considerans is als eerste overweging opgenomen dat 'het wenselijk is om het bestaande belastingstelsel te vereenvoudigen waarbij bij invoer de inkomsten van 's Lands kas worden gegarandeerd en duurzaam wordt voorzien in de noodzakelijke opbrengsten van het Land'.

In de MvT wordt aangegeven dat de vereenvoudiging van het belastingstelsel niet alleen zal leiden tot een verlichting van de administratie bij de detailhandel, maar dat ook de inning van de belasting eenvoudiger en meer gegarandeerd is door ABB bij invoer van goederen te heffen. De SER vraagt zich evenwel af of het voorgestelde stelsel van ABB ook daadwerkelijk in alle opzichten de beoogde vereenvoudiging oplevert. In deze en de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

De SER kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de in de MvT genoemde noodzaak om de ABB in te voeren niet zo zeer is ingegeven door de voordelen die de vermeende vereenvoudiging van het belastingstelsel voor het bedrijfsleven en de overheid oplevert, maar veel meer door de mogelijkheid om gelijktijdig met de invoering extra overheidsinkomsten te genereren. De invoering van de ABB geschiedt immers niet 'belasting-neutraal', maar genereert een geraamd extra inkomen voor de overheid van 112 miljoen gulden, rekening houdende met de veronderstelde economische krimp van 5 procent. Deze 112 miljoen gulden wordt als extra belastingdruk opgelegd aan de private sector. De SER voorziet dat deze lastenverzwaring een kostenverhogend effect zal hebben, hetgeen een nog groter negatief effect zal hebben op de economische groei, inflatie en werkgelegenheid. Deze negatieve macro-economische effecten worden nader uiteengezet in paragraaf 3.2.5.

Binnen zeer korte tijd wordt (een deel van) de private sector opnieuw geconfronteerd met een aanzienlijke lastenverzwaring. Op 29 augustus 2019 is immers de Landsverordening belastingmaatregelen 2019<sup>18</sup> in werking getreden waarin is bepaald dat bij invoer van goederen de omzetbelasting (hierna: OB) is verhoogd van 6 naar 9 procent, de vrijstelling van OB bij invoer voor handelsgoederen is ingetrokken en het aftrekrecht is beperkt tot 50 procent in plaats van 100 procent, 'om op korte termijn in de noodzakelijke meeropbrengsten te voorzien'.<sup>19</sup> Met de voorgestelde maatregelen in het onderhavige ontwerp wordt bij invoer van goederen de ABB (voorheen omzetbelasting) verder verhoogd naar 12 procent, en gaat deze belasting op diensten van 6 naar 9 procent. Er wordt weliswaar geen ABB geheven over de levering van lokaal geproduceerde goederen, maar per saldo leveren de maatregelen de overheid op basis van de berekening zoals gepresenteerd in de MvT wel 112 miljoen gulden meer op ten opzichte van de realisatie in 2018 van 415 miljoen gulden aan omzetbelasting.

De SER constateert – net als in zijn advies van 1 juli 2019 met betrekking tot de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting (ref.nr. 070/2019-SER) - dat vanuit de regering opnieuw een voorstel voor inkomstenverhogende maatregelen is voorgelegd. Gezien de financiële en economische situatie van het Land is de SER van oordeel dat de regering alles op alles moet zetten om nog meer kostenbesparende maatregelen van de zijde van de overheid te realiseren en om de geëigende maatregelen te nemen ter verbetering van het economische klimaat.

### 3.2.2 Relatie ABB met structurele wijziging belastingstelsel onduidelijk

In de considerans wordt als tweede overweging genoemd 'dat het met het oog op de structurele aanpak van de financiële problemen van het Land en afspraken tussen de regering en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten noodzakelijk is de Algemene bestedingsbelasting in te voeren en de Landsverordening omzetbelasting 1999 in te trekken'.

De SER merkt op dat in de MvT niet uiteengezet wordt wat de aard en de omvang van de financiële problemen zijn, noch uit welke stappen 'de structurele aanpak van de financiële problemen van het Land' bestaat, noch hoe de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot 'de structurele aanpak'.

De SER constateert eveneens dat er in de MvT geen nadere motivering/onderbouwing wordt gegeven van de wijze waarop de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot de 'meer integrale fiscale herziening', die de regering voornemens is<sup>20</sup>. Een totaalbeeld van deze structurele fiscale herziening ontbreekt, waardoor het onduidelijk blijft welke maatregelen er nog meer in voorbereiding zijn als onderdeel hiervan. Omdat de SER geen totaalbeeld heeft ontvangen van de voorgenomen integrale fiscale herziening is het beoordelen van de in onderhavig ontwerp voorgestelde maatregelen bijzonder lastig. Immers deze maatregelen staan niet op zichzelf, maar vormen onderdeel van een meer omvangrijke herziening van het belastingstelsel en dienen in zijn totaliteit te worden gezien, met name op het gebied van de sociaaleconomische en financiële gevolgen. Zonder ontwerp van het gehele belastingmodel, is het bouwen aan onderdelen stuurloos, hetgeen kan leiden tot niet passende onderdelen, wijziging op wijziging, en onbedoelde financieel-economische effecten.

Noch wordt in de MvT uiteengezet, noch onderbouwd welke kwantitatieve en kwalitatieve beleidsdoelstellingen en –targets de regering met de integrale fiscale herziening beoogt te bereiken,

<sup>18</sup> P.B. 2019, no. 55.

<sup>19</sup> Memorie van Toelichting, behorende bij de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting, (zaaknummer 2019/021090), p.2.

<sup>20</sup> Zie P.B. 2019, no.55, Memorie van Toelichting, p. 1-14.

noch hoe en in welke mate de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan het behalen van deze doelstellingen. De meeropbrengsten van de voorgestelde maatregelen op het gebied van de ABB worden *sec*, in afzondering, gepresenteerd, zonder deze te plaatsen in het totaal aan beoogde meeropbrengsten en begrotingsmiddelen. Evenmin wordt toegelicht waartoe deze maatregelen 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 conceptuele en beleidsmatige 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.

In het advies van de Secretaris-generaal a.i. van het Ministerie van Financiën, d.d. 9 oktober 2019, met zaaknummer 2019/034736, aan de minister van Financiën, dat is toegevoegd aan het adviesverzoek, wordt aangegeven dat het Internationaal Monetair Fonds (hierna: IMF) bezig is met een onderzoek van het belastingstelsel, waaruit 'adviezen zullen vloeien die tot een nadere verbetering van het ontwerp kunnen leiden'.

Gelet op het vorenstaande waaruit een ad hoc, niet-integraal karakter van de voorgestelde belastingmaatregelen naar voren komt, vraagt de SER zich in gemoede af waarom zoveel haast geboden is met de verdere invoering van de ABB. Volgens de SER kleven aan deze snelle invoering grote onvoorziene sociaaleconomische risico's, waarbij de vraag rijst of zij op termijn op verantwoorde en effectieve wijze kunnen worden gemanaged dan wel beheerst. Allereerst zijn de macro-economische effecten van de maatregelen niet gekwantificeerd, noch gekwalificeerd (hetgeen in paragraaf 3.2.5 nader wordt uiteengezet), bovendien zijn de gepresenteerde cijfers waarop de berekening van de financiële effecten van de invoering van de ABB stoelt, 'gezien de tijd' niet getoetst door het Ministerie van Financiën<sup>21</sup>. Daarnaast bestaat er ook het risico dat de onderhavige belastingmaatregelen weer worden aangepast op basis van de nog in voorbereiding zijnde adviezen van het IMF inzake de evaluatie van het belastingstelsel, en bestaat er het risico dat de Inspecteur der Belastingen en/of de Inspecteur Invoerrechten en Accijnzen nog onvoldoende capaciteit hebben opgebouwd om de wijzigingen te implementeren. De mogelijke sociaaleconomische effecten van deze risico's worden in paragraaf 3.2.5 beschreven.

Ook heeft het onder tijdsdruk voorbereiden van het ontwerp geleid tot omissies in het ontwerp. Zoals in 3.8 uiteen wordt gezet, ontbreekt een heel hoofdstuk in het ontwerp, te weten het hoofdstuk met de overgangsbepalingen.

Zoals aan het begin van deze paragraaf wordt aangegeven wordt in de considerans als tweede overweging genoemd 'dat het met het oog op de structurele aanpak van de financiële problemen van het Land en afspraken tussen de regering en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten noodzakelijk is de Algemene bestedingsbelasting in te voeren en de Landsverordening omzetbelasting 1999 in te trekken'. In de MvT wordt echter niet expliciet ingegaan op de afspraken die er met het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: het Cft) zijn gemaakt, noch wat deze behelzen en hoe deze zich verhouden tot onderhavig ontwerp. Ook is niet inzichtelijk gemaakt of de uiterlijke inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2020 van onderhavig ontwerp voortvloeit uit een afspraak met het Cft.

De SER geeft de regering in overweging om de considerans te herformuleren. Het gaat immers niet zozeer om de afspraken die de regering heeft gemaakt met het Cft, maar om hetgeen in het kader van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten is bepaald, alsmede in het Besluit van 12

<sup>21</sup> Zie brief Ministerie van Financiën, d.d. 9 oktober 2019, met zaaknummer 2019/034736.

augustus 2019, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao (P.B. 2019, no. 49), in overeenstemming met de conclusie van de raad van ministers van het Koninkrijk van 12 juli 2019.

In aansluiting op het voorgaande acht de SER het imperatief dat de herziening van het belastingstelsel integraal en niet op onderdelen, zoals nu het geval is, in wetgeving wordt vastgelegd. Pas vanuit het grotere geheel kan wetgeving op onderdelen worden ontwikkeld en niet andersom. De SER is van mening dat een integrale aanpak inzake fiscale beleidsherziening dient te worden toegepast, omdat een dergelijke aanpak de mogelijkheid biedt om de vereiste consistentie tussen fiscaal beleid, macro-economisch en ook sociaaleconomisch beleid te bewerkstelligen. Een dergelijke integrale belastingherziening dient dan zijn oorsprong te hebben in consistent fiscaal, macro-economisch en sociaaleconomisch beleid, voorzien van expliciet geformuleerde beleidsdoelstellingen en -targets die aan de criteria van SMART<sup>22</sup> voldoen.

De SER geeft de regering in overweging om vanuit een consistent, coherent en breed gedragen macro-economisch en sociaaleconomisch beleidskader het gehele belastingstelsel aan een grondige evaluatie te laten onderwerpen om vervolgens het fiscaal beleid integraal te herformuleren, inclusief de daarbij behorende instrumentaria van wet- en regelgeving. Wellicht kan daarbij gebruik worden gemaakt van internationale experts.

### 3.2.3 Noodzakelijkheid van de maatregel ABB niet nader toegelicht

Blijkens de MvT wordt de noodzaak om de ABB in te voeren gerelateerd aan 'de financiële problemen van het Land'. Echter, omdat de precieze aard, omvang en complexiteit van de financiële situatie van het Land in de MvT niet nader worden onderbouwd, is daaruit *sec* de noodzakelijkheid van de te nemen maatregelen niet op te maken. De SER is van mening dat het ontwerp in dit opzicht bezien vanuit de wetgevingstechniek en de wetgevingskwaliteit tekortschiet aangezien het niet voldoet aan artikel 4, eerste lid, van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.

### 3.2.4 Geen relatie gelegd met groeistrategie Curaçao, noch met groeiakkoord

Opmerkelijk is dat er geen enkel verband wordt gelegd met de groeistrategie van het Land Curaçao 2019-2023<sup>23</sup>, noch met het op 12 juli 2019 getekende Groeiakkoord<sup>24</sup>. 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.

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.

De SER is van mening dat de ad hoc, los van macro-economisch beleid staande, belastingmaatregelen een reëel risico vormen 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. Dit standpunt wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

<sup>22</sup> SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

<sup>23</sup> *Groeistrategie Curaçao. Integraal en Samen*, Regering van het Land Curaçao, oktober 2018.

<sup>24</sup> [https://www.gobiernu.cw/files/Ministeries/AZ/20190712\\_Groeiakkoord\\_CUR-NL.pdf](https://www.gobiernu.cw/files/Ministeries/AZ/20190712_Groeiakkoord_CUR-NL.pdf).



### 3.2.5 Macro-economische effecten van ABB niet gepresenteerd

In de MvT bij het ontwerp wordt onder 'Algemeen deel' gesteld: 'Met het oog op de structurele aanpak van de financiële problemen van het Land teneinde de economische positie van het Land te verbeteren en welvaart te verhogen acht de regering het noodzakelijk om de algemeen bestedingsbelasting in te voeren.' In de MvT wordt op geen enkele wijze de hier als causaal gesuggereerde relatie tussen enerzijds de structurele aanpak van de financiële problemen van het Land, de verbetering van de economische positie van het Land, de verhoging van de welvaart, en anderzijds de noodzaak voor de invoering van de ABB nader toegelicht.

De SER constateert dat de macro-economische effecten van de invoering van de ABB nergens in de MvT worden uiteengezet. In de paragraaf 'Financiële gevolgen' wordt in de uitleg bij de daarin opgenomen tabel genoemd 'In de laatste kolom is ook rekening gehouden met een mogelijke economische krimp van 5%'. Het is de SER niet duidelijk of dit cijfer geïnterpreteerd mag worden als a) een mogelijke economische krimp als gevolg van de voorgestelde verhogingen, b) krimp die verwacht wordt in de economie zonder rekening te houden met de gevolgen van de verhogingen, dan wel c) de verwachte economische krimp, inclusief de gevolgen van de verhogingen. De titel van de laatste kolom in de tabel luidt 'Inclusief economische impact', hetgeen interpretatie c) suggereert. Een cijfermatige onderbouwing van deze mogelijke economische krimp, dan wel een verwijzing naar eventueel uitgevoerd onderzoek ontbreekt echter in de MvT. In het advies van de Secretaris-generaal a.i. van het Ministerie van Financiën, d.d. 9 oktober 2019, met zaaknummer 2019/034736, aan de minister van Financiën wordt aangegeven dat de macro-economische analyse van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) met betrekking tot de aanwijzing, wijst op een economische krimp van 7,5 procent voor het jaar 2020 bij een mogelijke sluiting van de raffinaderij en een tekort compensatie over drie jaar. Deze macro-economische analyse is echter niet toegevoegd aan het adviesverzoek.

In het hiervoor genoemde advies wordt ook gesteld dat er geen indicatie wordt gegeven van de verwachte inflatie en mogelijke druk op de consument. 'Een oplopende inflatie heeft een drukkend effect op de koopkracht, welke resulteert in aangepast gedrag en vervolgens een mogelijke afname in de verwachte opbrengsten.'

In zijn advies inzake de ontwerpplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting van 1 juli 2019 (ref.nr. 070/2019-SER) is de SER uitvoerig ingegaan op de mogelijke sociaaleconomische effecten van de destijds voorgestelde inkomstenverhogende maatregelen. Ook nu weer gaat het om tariefsverhogingen, met name voor de ABB bij invoer van goederen, alsook betreffende de ABB op diensten van 6 procent naar 9 procent. Deze kostprijsverhogende maatregelen zullen 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. Naast relatief lagere overheidsinkomsten dan beoogd vanwege afzetdalingen, hebben de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid een negatieve invloed op overheidsinkomsten uit inkomstenbelasting en sociale zekerheidspremies.

De hierboven genoemde kostprijsverhogende effecten van de verhoging van de ABB bij invoer van goederen van 9 procent naar 12 procent uit zich op bedrijfseconomisch niveau niet alleen in een daling van de omzet, maar ook in een daling van winstmarges. Immers de kosten van voorraden van geïmporteerde goederen nemen sterk toe vanwege de omvangrijke belastingverhoging, als ook vanwege de hogere financieringskosten ten aanzien van de aan te houden voorraden. Tenslotte is over deze voorraden bij invoer de verhoogde ABB van 12 procent verschuldigd, die bovendien voorgefinancierd moet worden, met extra kosten tot gevolg. Ook dienstverleners hebben te maken met kostprijsverhogingen, daar de ABB omhoog gaat van 6 naar 9 procent. Conform artikel 10, eerste lid, is het tijdstip van verschuldigdheid van ABB inzake diensten het tijdstip van de uitreiking van de factuur. Met de verhoogde ABB neemt de omvang van de voorfinanciering voor dienstverleners eveneens toe en als gevolg daarvan de druk op de cashflow van de onderneming.

Lokaal geproduceerde goederen worden bij levering niet belast met een heffing ABB. Deze keuze wordt in de MvT op geen enkele wijze nader toegelicht of onderbouwd, noch beleidsmatig, noch cijfermatig, noch fiscaaltechnisch. In de MvT wordt juist onder artikel 1 aangegeven: 'Inherent aan de stelselkeuze voor een algemene bestedingsbelasting die invoer van goederen, binnenlandse diensten en de lokale productie van goederen belast, dient het begrip producent te worden gedefinieerd.' Onder de in artikel 2 belastbare feiten vallen echter niet de leveringen van lokaal geproduceerde goederen.

De SER acht een nadere toelichting dan wel onderbouwing van de gemaakte keuzes in het voorgestelde ABB-stelsel, inclusief de keuze om de levering van lokaal geproduceerde goederen onbelast te laten, imperatief. In hoofdstuk 3.1 is hier nader op ingegaan. In verband hiermee acht de SER het maken van onderscheid in ABB-belastingen, waarbij enerzijds de invoer op goederen, en diensten worden belast, terwijl anderzijds lokaal geproduceerde goederen niet worden belast, een ongewenste vorm van discriminatie tegen diensten, die volledig belast worden bij levering op de binnenlandse markt. Bovendien leidt de tarieven-differentiatie op goederen bij invoer versus het niet-belasten van goederen in de daaropvolgende stadia van productie en distributie tot veranderingen in relatieve prijzen tussen geïmporteerde en lokaal geproduceerde goederen, hetgeen concurrentieverstorende effecten heeft. Tevens wijst internationaal onderzoek naar *best practices* uit dat in het geval goederen alleen bij invoer worden belast, en niet in de daaropvolgende stadia van productie en distributie, de prikkel om de waarde van de importgoederen te onder-declareren sterk toeneemt.<sup>25</sup>

Dat lokaal geproduceerde goederen, dan wel goederen waar lokaal waarde aan is toegevoegd niet (opnieuw) worden belast met ABB, betekent in feite een kostprijsverlaging van deze goederen, daar deze goederen immers nu nog belast zijn met 6 procent omzetbelasting in elke schakel in de keten, hetgeen wordt afgeschaft bij de inwerkingtreding van onderhavig ontwerp<sup>26</sup>. De omvang van deze lastenverlichting is echter niet gekwantificeerd, noch is inzichtelijk gemaakt wat deze 'verschuiving' van belastingen aan belastinginkomstenderving betreffende lokaal geproduceerde goederen met zich meebrengt.

Evenmin zijn de mogelijke macro-economische effecten van het niet belasten van leveringen van lokaal geproduceerde goederen in de MvT in beeld gebracht. Zo betekent deze maatregel onder meer dat

<sup>25</sup> International Monetary Fund, *The Kingdom of the Netherlands-Aruba, Technical Assistance Report – Towards a Sustainable Tax System*, IMF Country Report No 18/363, December 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/12/18/The-Kingdom-of-the-Netherlands-Aruba-Technical-Assistance-Report-Towards-a-Sustainable-Tax-46463>.

<sup>26</sup> Artikel 23 van onderhavig ontwerp bepaalt dat de Landsverordening omzetbelasting 1999 wordt ingetrokken. Dit artikel dient overigens het nummer 26 te verkrijgen: zie 3.1.8.



lokaal geproduceerde goederen relatief goedkoper worden ten opzichte van geïmporteerde goederen, waarop eind augustus dit jaar de indirecte belastingdruk van 6 procent naar 9 procent is verhoogd, en in onderhavig ontwerp naar 12 procent. Mogelijkerwijs leidt dit tot een hogere vraag naar lokaal geproduceerde goederen, tot meer werkgelegenheid en een positief effect op de handelsbalans. Omdat een motivering van de keuze voor het niet belasten bij levering van lokaal geproduceerde goederen ontbreekt, en de impact van deze keuze op sociaaleconomisch en financieel gebied niet is weergegeven, ontbreekt de basis voor het beoordelen van de voor- en nadelen van deze keuze, en of deze keuze in samenhang met de andere gemaakte stelselkeuzes ook zal leiden tot het behalen van de beoogde doelstellingen.

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

### 3.2.6 Financiële consequenties

In de MvT zijn in de tweede paragraaf de financiële gevolgen van de invoering van de ABB gepresenteerd, waarbij de meeropbrengsten van de invoering van de ABB ten opzichte van de gerealiseerde belastinginkomsten in 2018 in beeld zijn gebracht. De meeropbrengsten bedragen bijna 140 miljoen gulden, waarbij nog geen rekening is gehouden met een 'mogelijke economische krimp van 5%', en 112 miljoen gulden in het geval wél rekening wordt gehouden met deze krimp van 5 procent. In 3.2.5 is al aangegeven dat het de SER niet duidelijk is of in deze mogelijke economische krimp de gevolgen zijn verwerkt van de invoering van de ABB. Daarnaast merkt de SER het volgende op:

- Onduidelijk is om wat voor goederen het gaat onder 'prestatie goederen' (waarom zijn deze separaat opgenomen?).
- Onduidelijk is of de derving van belastinginkomsten en de extra belastinginkomsten als gevolg van wijzigingen in vrijstellingen (zie 3.4 Onderbouwing vrijstellingen) en ontheffingen (zie 3.5 Onderbouwing ontheffing – kleine ondernemersregeling) zijn opgenomen in de tabel.
- Eveneens is het niet inzichtelijk gemaakt wat de eventuele meeropbrengsten zijn als gevolg van een hogere *compliance* en of deze meeropbrengsten onderdeel zijn van de geraamde meeropbrengsten van 112 miljoen gulden.
- Er wordt geen totaalbeeld gegeven van de verschillende keuzes omtrent indirecte belastingen op goederen en diensten (zie 3.1 Onderbouwing keuze belastingstelsel), die blijkbaar de revue zijn gepasseerd. Er zijn meerdere 'ontwerpkeuzes' mogelijk, maar deze worden niet gepresenteerd, noch de afwegingen om het ene ontwerp te laten prevaleren boven een ander ontwerp. Een dergelijk voornoemd financieel overzicht zou de financiële voor- en nadelen van de diverse mogelijke stelselontwerpen inzichtelijk hebben gemaakt. Dit inzicht ontbreekt nu volledig.

Aangezien noch de financiële gevolgen van de diverse stelselontwerpen van indirecte belastingen op goederen en diensten inzichtelijk zijn gemaakt, noch de macro-economische gevolgen van de invoering van elk der ontwerpen, ontbreekt er volgens de SER een objectieve grondslag voor de gemaakte keuzes, zoals voorgesteld in het onderhavig ontwerp. In combinatie met de hiervoor genoemde risico's van de invoering van het voorgestelde ontwerp, acht de SER een overhaaste invoering van de ABB niet verantwoord noch gewenst. Het risico van een keuze met mogelijk grote (onbedoelde) sociaaleconomische gevolgen acht de SER eenvoudigweg te hoog.

### 3.2.7 Onderbouwing tarieven ABB

In Hoofdstuk 3. Heffing ter zake van invoer, is in artikel 14 bepaald dat de belasting bij invoer 12 procent bedraagt. In de MvT wordt geen inhoudelijke onderbouwing gegeven voor de verhoging van het ABB-tarief bij invoer van goederen van 9 procent naar 12 procent. Dit percentage was zelfs 15 procent ten tijde van de aanbidding van het ontwerp aan WJZ op 28 augustus 2019. Ook de levering van diensten werd in voornoemd ontwerp met 15 procent ABB belast. Uit het advies dat het Ministerie van Financiën op 9 oktober 2019<sup>27</sup> heeft uitgebracht blijkt dat er in het desbetreffend ontwerp reeds sprake was van een ABB-tarief bij invoer van goederen van 12 procent en een ABB-tarief voor diensten van 9 procent. Het is de SER niet duidelijk op grond van welke overwegingen het ABB-tarief is gewijzigd, c.q. is bepaald.

In Hoofdstuk 2. Heffing ter zake van diensten, is in artikel 7, eerste lid, bepaald dat de belasting 9 procent bedraagt. De SER merkt op dat er in de MvT eveneens geen inhoudelijke onderbouwing wordt gegeven van de verhoging van de indirecte belasting op diensten van 6 procent omzetbelasting naar 9 procent ABB.

In het tweede lid van voornoemd artikel 7, onderdeel a, is bepaald dat in afwijking van het eerste lid de belasting ter zake van verhuur van onroerende zaken aan personen die daar slechts voor een korte periode verblijven 7 procent bedraagt. In de MvT wordt deze afwijking van het algemene tarief van 9 procent als volgt gemotiveerd: 'gekozen is om het tarief van 7 procent te behouden omdat de toeristische sector de laatste jaren een groeiende sector is en ook moet blijven'. Hier wordt blijkbaar een relatie gelegd tussen fiscaal en macro-economisch beleid. De SER merkt op dat dit de enige expliciet gemaakte relatie tussen fiscaal en macro-economisch beleid in het ontwerp is.

De SER is van mening dat consistentie tussen fiscaal en macro-economisch beleid imperatief is. Daarbij merkt de SER op dat dezelfde rechtvaardigingsgrond die nu gehanteerd wordt voor het maken van het verschil in heffingspercentage voor de toeristische sector ook voor andere dienstensectoren, dan wel branches zou kunnen gelden. Aangezien dat niet het geval is, acht de SER in die zin het geven van preferentie aan de toeristische sector arbitrair.

De SER acht een onderbouwing van de keuze van de tariefhoogtes voor ABB van eminent belang, om zodoende ook te kunnen beoordelen in welke mate de voorgestelde tarieven bijdragen aan het behalen van de (impliciet) beoogde fiscale en macro-economische doelstellingen en targets. Zoals in paragraaf 3.2.2 is uiteengezet, acht de SER het van het allergrootste belang dat de beoogde fiscale, macro-economische en sociaaleconomische beleidsdoelstellingen en -targets consistent en expliciet – in de zin van SMART – worden geformuleerd en gemotiveerd. Tenslotte moet de overheid zich, in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's), houden aan onder meer het motiveringsbeginsel.

### 3.3 Delegatiemogelijkheid

De SER merkt op dat er in de ontwerpverordening sprake is van de creatie van een delegatiemogelijkheid, namelijk naar landsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna: LB h.a.m.). Het betreft hier de mogelijke aanpassing van het basistarief van de ABB inzake diensten zoals bepaald in artikel 7, derde lid. In de MvT staat onder artikel 7 het volgende: 'Het belang van deze bepaling is tweërlei. Enerzijds kan sneller worden ingegrepen, mochten de opbrengsten te veel afwijken van de verwachte opbrengsten en daarnaast kan in samenhang met de overige wijzigingen versneld stappen worden gezet richting de uiteindelijk gewenste tarieven.'

<sup>27</sup> Zie brief Ministerie van Financiën, d.d. 9 oktober 2019, met zaaknummer 2019/034736.

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 aanpassing van tarieven dient enkel bij landsverordening te worden vastgesteld.

Ook het in artikel 35, tweede lid, bij landsbesluit te bepalen tijdstip waarop de bepalingen in werking treden waarbij de Landsverordening economische zones 2000 wordt ingetrokken en de douanezones worden geïntroduceerd, acht de SER een ongeoorloofde delegatiemogelijkheid. De SER wenst hierbij het belang van rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor ondernemersvertrouwen en het investeringsklimaat te benadrukken. 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.

### 3.4 Onderbouwing vrijstellingen

De SER merkt op dat er in artikel 8 met betrekking tot vrijstellingen van heffing ABB ter zake van diensten veranderingen worden voorgesteld ten opzichte van de Landsverordening omzetbelasting 1999<sup>28</sup>. De volgende diensten worden in de ontwerplandsverordening algemene bestedingsbelasting niet meer vrijgesteld van heffing:

1. het verrichten van diensten door organisaties van sociale, culturele, charitatieve, sportieve of godsdienstige aard;
2. het verrichten van diensten aan beroepsconsuls en andere beroepsvertegenwoordigers van andere mogendheden, de hun toegevoegde ambtenaren en de bij hen inwonende gezinsleden en in dienst zijnde personen, allen mits zij vreemdeling zijn en overigens binnen het heffingsgebied geen ondernemer zijn en onder voorwaarde van wederkerigheid;
3. het verrichten van diensten aan olieraffinaderijen, voor zover deze leveringen en diensten plaatsvinden voor de exploitatie van deze raffinaderijen;
4. diensten bestaand uit het gelegenheid geven tot deelname aan casinospelen.

De SER constateert dat er in de MvT geen melding van deze veranderingen wordt gemaakt, en dat derhalve de overwegingen die hebben geleid tot het voorstel om deze diensten geen vrijstelling meer te verlenen, ontbreken. Noch wordt aangegeven wat het effect van deze in te trekken vrijstellingen is op de belastingopbrengsten. In de tabel onder 'Financiële gevolgen' staan deze namelijk niet – althans niet expliciet – opgenomen.

De SER acht een toelichting in de MvT op bovenstaande veranderingen noodzakelijk, evenals het opnemen van de financiële en eventuele sociale en economische gevolgen. De SER mist niet alleen een onderbouwing van de veranderingen in vrijstellingen, maar evengoed de onderbouwing van de diensten waarvoor nog wel vrijstellingen gelden.

De SER is van mening dat de eerste vrijstelling van heffing dient te worden gehandhaafd, zolang er geen flankerend beleid is betreffende de negatieve effecten van het intrekken van de vrijstelling voor met name lagere-inkomensgroepen. Ook vraagt de SER zich af of de onder twee ingetrokken vrijstelling niet in strijd is met de bepalingen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (Wenen, 18-04-1961).

<sup>28</sup> P.B. 2013, no. 52, hoofdstuk 2, artikel 7.

De vrijstellingen op handelsgoederen bij invoer zijn al eerder, namelijk bij de inwerkingtreding van de Landsverordening belastingmaatregelen 2019 (P.B. 2019, no. 55) per 29 augustus 2019 afgeschaft. In artikel 2a, onderdeel C, tweede lid, van deze landsverordening is bepaald dat 'vrijgesteld is de invoer van de bij ministeriële regeling met algemene werking' (hierna MR m.a.w.) 'aan te wijzen goederen, waarvan de levering is vrijgesteld'. De SER merkt op dat op 26 september 2019 de Ministeriële regeling vrijstelling omzetbelasting bij invoer inwerking is getreden, waaraan in de MvT evenwel niet wordt gerefereerd. In artikel 1 zijn de goederen aangewezen die zijn vrijgesteld van omzetbelasting bij invoer. De aangewezen goederen in artikel 1, onderdeel a tot en met c, komen overeen met de goederen die in artikel 15, tweede lid, onderdeel a tot en met c, in de onderhavige ontwerp landsverordening bij invoer zijn vrijgesteld van belasting. In artikel 15, tweede lid, onderdeel a, betreffende onderhavig ontwerp wordt echter de algemene term 'eerste levensbehoefte' gebruikt, terwijl in de MR m.a.w. de goederen specifiek worden benoemd, als brood, eieren, rijst, aardappelen, graan, meel, babyvoeding, fruit en groenten, met uitzondering van fruit en groenten in conserven of ingevroren. Daarbij merkt de SER op dat 'eerste levensbehoefte' niet wordt gedefinieerd in onderhavig ontwerp. Tevens vraagt de SER zich af of de Ministeriële regeling vrijstelling omzetbelasting bij invoer bij de inwerkingtreding van onderhavig ontwerp niet dient te worden ingetrokken.

### 3.5 Onderbouwing ontheffing – Kleine ondernemersregeling

In Hoofdstuk 4. Bijzondere regeling en bepaling, is in artikel 18, eerste lid, onderdeel a, bepaald dat op schriftelijk verzoek van de ondernemer aan hem door de Inspecteur 'ontheffing van het voldoen van belasting kan worden verleend' bij een omzet van NAf. 75.000 of minder. Het betreft hier de zogenaamde 'Kleine ondernemersregeling'. In de Landsverordening omzetbelasting 1999, die conform artikel 23 wordt ingetrokken, bedraagt de omzetgrens NAf. 30.000. De SER merkt op dat er in de MvT geen onderbouwing wordt gegeven voor de verhoging van de grens naar NAf. 75.000, noch dat een raming wordt gegeven van het aantal ondernemers dat van de ontheffingsbepaling gebruik kan maken, noch van de omvang van de belastinginkomstendaling die hiermee gepaard gaat.

De SER merkt op dat het hierboven genoemde artikel 18, eerste lid, verduidelijkt kan worden door wijziging van 'belasting' in 'algemene bestedingsbelasting'.

Tevens dient de motivering voor de verhoging van de omzetgrens van NAf. 30.000 naar NAf. 75.000 in de MvT te worden opgenomen. Welke doelen dient deze verhoging en wat zijn de verwachte financieel-economische effecten?

Eveneens kan in de MvT de verduidelijking opgenomen worden dat de ontheffingsmogelijkheid, zoals bepaald in voornoemd artikel 18, eerste lid, zowel voor invoer van goederen, als ook ter zake van diensten geldt.

Artikel 18, achtste lid, bepaalt dat bij MR m.a.w. nadere regels kunnen worden gesteld ter zake van de toepassing van dit artikel en kunnen ondernemers worden aangewezen waarop in afwijking van het bepaalde in de tweede volzin van het zesde lid de bepalingen van deze landsverordening niet of gedeeltelijk niet van toepassing zijn. In de tweede volzin van het zesde lid is bepaald dat op de ondernemer aan wie een ontheffing als bedoeld in het eerste en tweede lid is verleend, de bepalingen van deze landsverordening onverkort van toepassing blijven. In de MvT wordt aangegeven 'toegevoegd is voorts – zie het achtste lid van dit artikel - de mogelijkheid om nadere regels te stellen om zeer kleine ondernemers geheel van administratieve verplichtingen vrij te stellen'. Deze toelichting/interpretatie komt de SER als vreemd over, want hoe kan een ondernemer aantonen na vrijstelling of hij zeer klein is en blijft als deze geheel vrijgesteld is van administratieve verplichtingen. Overigens gaat het hier niet om een vrijstelling, maar om een ontheffing.

### 3.6 Definitie diensten

Artikel 3 geeft de definitie van diensten zijnde alle prestaties niet zijnde leveringen van goederen. In de MvT wordt onder Artikel 3 vermeld dat in tabel 1 behorende bij deze landsverordening wordt opgenomen wat als diensten wordt aangemerkt. Deze tabel ontbreekt echter. Ook een definitie van wat onder leveringen van goederen wordt verstaan, ontbreekt. Het is met andere woorden onvoldoende helder wat onder diensten wordt verstaan. Een eenduidige definitie van 'diensten' en van 'leveringen van goederen' acht de SER des te meer van belang nu de tarieven van indirecte belasting betreffende deze producten verschillend zijn. De SER vraagt zich evenwel af of er wel een houdbaar onderscheid tussen beide producten gemaakt kan worden.

Onder het huidige omzetbelastingstelsel zijn de leveringen van goederen en diensten beide onderworpen aan 6 procent omzetbelasting. In onderhavig ontwerp wordt de levering van binnenlands geproduceerde goederen niet meer belast, maar het verrichten van diensten wel (met een ABB-percentage van 9 procent). In de praktijk zijn echter 'goederen' en 'diensten' niet altijd goed van elkaar te onderscheiden. Niet altijd is duidelijk welk gedeelte van de toegevoegde waarde een dienst dan wel een goed betreft. Een voorbeeld<sup>29</sup>: Stel een consument download een digitaal ontwerp voor een object gratis van internet en laat dit 3D printen bij een printshop. In feite krijgt de consument een goed terwijl hij gebruik maakt van de diensten van de printshop. Op basis van welke 'objectieve' maatstaf wordt de toedeling van de toegevoegde waarde aan dienstverlening gemaakt? Het risico op het maken van fouten is naar de mening van de SER groot. Tevens is de SER van mening dat een dergelijk tarifieringsonderscheid tussen binnenlandse goederen en diensten in de praktijk niet goed werkbaar zal zijn. De SER vraagt derhalve bijzondere aandacht voor eenduidige definities, objectieve criteria en een nadere toelichting met betrekking tot het doorfactureringsvraagstuk bij het leveren van samengestelde prestaties. De ervaring op Bonaire leert dat bedrijven op Bonaire de ABB vaak ingewikkeld vinden, omdat goederen en de levering van diensten verschillend worden belast, terwijl in de praktijk beide niet altijd goed te onderscheiden zijn.<sup>30</sup>

### 3.7 Verleggingsregeling

In artikel 9, tweede lid, is bepaald dat in afwijking van het eerste lid, waarin is bepaald dat de belasting wordt geheven van de ondernemer die de dienst verricht, de belasting in gevallen waarin een niet in het heffingsgebied wonende of gevestigde ondernemer een dienst verricht ten behoeve van een binnen het heffingsgebied wonende of gevestigde ondernemer, wordt geheven van de ondernemer aan wie de dienst middellijk of onmiddellijk wordt verleend. Het betreft hier een verleggingsregeling die volgens de MvT ten doel heeft te voorkomen dat de verschuldigde belasting niet wordt afgedragen. Het tweede lid is niet van toepassing voor diensten die door buitenlandse dienstverrichters worden verricht ten behoeve van niet-ondernemers zoals regering of particulieren, aldus de MvT. De MvT vervolgt: 'In die gevallen moeten de buitenlandse ondernemers de in het douanegebied verschuldigde belasting zelf op aangifte voldoen en is er geen verlegging naar de afnemer. De SER neemt aan dat hier met 'douanegebied' wordt bedoeld het gebied van waaruit de ondernemer de dienst verricht.

In artikel 9, vierde lid, is bepaald dat in bij MR m.a.w. aan te wijzen gevallen onder bij deze regeling te stellen bepalingen de belasting, teneinde voor de inning daarvan meer waarborgen te scheppen, wordt geheven van degene aan wie de levering wordt verricht of de dienst wordt verleend. De SER merkt op dat dit lid niet nader wordt toegelicht in de MvT. Deze bepaling roept echter de vraag op hoe deze zich

<sup>29</sup> Dit voorbeeld is ontleend aan het artikel 'Fiscale kant van 3D printen en de kracht van regulering', F. Torres-Larmonie, B. Hasanzadah, Antilliaans Dagblad, 30 oktober 2019.

<sup>30</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking*, p. 27, [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2015/Vijf\\_jaar\\_Caribisch\\_Nederland](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Vijf_jaar_Caribisch_Nederland).



verhoudt tot het tweede lid, waarin de verleggingsregel reeds is bepaald ten aanzien van dienstverlening door een buitenlandse ondernemer aan een binnenlandse ondernemer. De SER is van mening dat in de MvT toegelicht dient te worden om wat voor gevallen het hier gaat en of hier sprake is van het scheppen van een delegatiemogelijkheid die mogelijk niet geoorloofd is. Te meer omdat de SER geen voorstander is van het scheppen van delegatiemogelijkheden middels een MR m.a.w., waarbij mogelijk de rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor ondernemersvertrouwen en het investeringsklimaat wordt aangetast.

De SER geeft de regering in overweging om artikel 9, vierde lid, in de MvT toe te lichten en te toetsen of deze bepaling voldoet aan artikel 84 van de Staatsregeling en artikel 16, alsmede artikel 17 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.

### 3.8 Externe neutraliteit

De SER merkt op dat het voorgestelde ABB-stelsel geen aftrek van voorbelasting kent. Een ondernemer die diensten verleent met een omzet boven de omzetgrens van NAf. 75.000, kan bij export van deze diensten de voorbelasting in de vorm van ABB die verschuldigd is, niet verrekenen (geen teruggaaf van voorbelasting verkrijgen). Als gevolg van deze voorbelasting worden de concurrentieverhoudingen verstoord tussen binnenlandse exporteurs van diensten en dienstverleners in het land van import, waar vaak ook nog sprake kan zijn van de verleggingsregeling. In dat geval wordt de in het importland geldende bestedingsbelasting verlegd van de exporteur van diensten hier te lande naar de afnemer in het importland, hetgeen voor deze afnemer een 'dubbele' belasting betekent bovenop de in de prijs van de dienst al opgenomen voorbelasting hier te lande. Hierdoor is de geëxporteerde dienst van hier relatief duurder geworden ten opzichte van een lokale leverancier in het land van import. Ook buitenlandse diensten die zonder voorbelasting naar een 'derde land' worden geëxporteerd zijn relatief goedkoper dan de van hier geëxporteerde diensten naar datzelfde land. Omdat concurrentieverhoudingen worden verstoord door het niet 'belastingvrij' maken van geëxporteerde diensten, is er geen sprake van externe neutraliteit<sup>31</sup> inzake de bestedingsbelasting op geëxporteerde diensten.

### 3.9 Overgangsbepalingen

In de MvT heeft hoofdstuk 5 als titel 'Overgangsbepalingen', terwijl in het ontwerp hoofdstuk 5 'Wijziging van andere landsverordeningen' wordt genoemd. In de MvT worden onder hoofdstuk 5, de artikelen 20, 21 en 22 behandeld. Deze artikelen ontbreken echter in het ontwerp. In het ontwerp staan onder hoofdstuk 5 de artikelen die onder hoofdstuk 6 geacht worden te staan. In het ontwerp dat is aangeboden aan WJZ zijn de overgangsbepalingen wél opgenomen, te weten als de artikelen 22 tot en met 24. Deze artikelen heeft de SER bestudeerd en deze dienen volgens de SER als artikel 20, artikel 21 en artikel 22 opgenomen te worden in het ontwerp onder hoofdstuk 5 met de titel 'Overgangsbepalingen'.

De SER geeft de regering in overweging om bovenstaande omissie te corrigeren en de desbetreffende overgangsbepalingen op te nemen in het ontwerp. Dientengevolge dient ook de vernummering van de artikelen onder 'Hoofdstuk 6. Wijziging van andere landsverordeningen' en onder 'Hoofdstuk 7. Slotbepalingen' te worden aangepast.

<sup>31</sup> Externe neutraliteit betreft de effecten van een belasting bij grensoverschrijdende transacties. Met interne neutraliteit wordt bedoeld dat binnen een land op soortgelijke goederen de belastingdruk altijd hetzelfde moet zijn ongeacht de lengte van de productie- en distributieketen.

### 3.10 Implementatiekosten en -capaciteit

De verantwoordelijkheid voor de heffing van de ABB wordt gelegd bij zowel de Inspecteur der Belastingen als bij de Inspecteur Invoerrechten en Accijnzen. Volgens de MvT moet voor de Inspecteur van Belastingen het IT-systeem worden aangepast: 'maar dit project loopt nu al; dus dit zal geen extra financiële lasten met zich meebrengen.' 'Met betrekking tot de Inspecteur Invoerrechten en Accijnzen, moet deze versterkt worden met in totaal 20 medewerkers verdeeld over diverse afdelingen, maar met name de controle afdeling. Dit betekent extra personeelskosten van ongeveer 1 miljoen per jaar.'

De SER merkt op dat er geen indicaties worden gegeven omtrent de termijn waarbinnen de beoogde (institutionele) capaciteitsversterking dusdanig zal zijn dat beide Inspecteurs de introductie van de ABB in voldoende mate en op effectieve wijze kunnen implementeren.

De SER acht het van groot belang dat de capaciteit van beide Inspecteurs op het moment van invoering van de ABB dusdanig is dat ondernemers de professionele dienstverlening krijgen die zij redelijkerwijs mogen verwachten.

### 3.11 Wijziging van andere landsverordeningen

In het ontwerp is een aantal noodzakelijke wijzigingen opgenomen van andere belastingverordeningen dat het gevolg is van de invoering van de ABB. Met artikel 23 (in de MvT, en na voorgestelde correctie: artikel 26) wordt de Landsverordening omzetbelasting 1999 ingetrokken en wordt - aldus de MvT - de algemene bestedingsbelasting geïntroduceerd. WJZ maakt in haar advies d.d. 16 september 2019 (zaaknummer 2019/034736) de minister erop attent dat naast de in het ontwerp genoemde landsverordeningen ook de Ministeriële regeling formeel belastingrecht (P.B. 2013, no. 63), de Ministeriële regeling fiscale kasregistratiesystemen (P.B. 2014, no. 82) en het Landsbesluit administratieve sanctie (P.B. 2014, no. 83) nog aangepast moeten worden. De SER merkt op dat de hiervoor genoemde aanpassingen in onderhavig ontwerp niet gemaakt zijn.

Artikel 24 (in de MvT, en na voorgestelde correctie: artikel 27) bepaalt dat de Landsverordening economische zones 2000<sup>32</sup> wordt ingetrokken. In artikel 25 (in de MvT, en na voorgestelde correctie: artikel 28) wordt de douanezone geïntroduceerd in de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 (P.B. 1949, no. 62). In de artikelen 26 tot en met 33 (in de MvT artikelen 29 tot en met 36) worden de diverse vrijstellingen van de Landsverordening economische zones 2000, met uitzondering van vrijstelling van de winstbelasting, overgenomen in de desbetreffende landsverordeningen.

In de MvT (onder artikelen 27 tot en met 36) wordt gesteld dat het de bedoeling was om in de Landsverordening reparatie preferentiële belastingregimes (P.B. 2018, no. 33) de e-zone in stand te houden met inbegrip van het tarief voor de winstbelasting. 'Op grond van aanwijzingen van de *EU Code of Conduct Group* (COCG) moest echter de e-zone wetgeving versneld worden aangepast om met name *ring fencing* aspecten weg te nemen. De aanwijzingen van de COCG hebben dan ook geleid tot de recente wetswijzigingen van de landsverordening op de winstbelasting 1940 (P.B. 2002, no. 54), de Landsverordening economische zones 2000 (P.B. 2011, no. 17) en de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53). Op grond van deze wijzigingen is de bepaling aangaande de winstbepaling opgenomen in de Landsverordening economische zones 2000 alvast komen te vervallen.'

De wijzigingen waaraan in het voorgaande wordt gerefereerd betreffen de wijzigingen die zijn voorgesteld in de ontwerp-landsverordening belastingherziening 2019 (zaaknummer 2019/029774, ref. nr. 102/2019-SER), waaromtrent de SER op 26 september 2019 een spoedadviesverzoek van de

<sup>32</sup> P.B. 2011, no. 17 (G.T.).



regering heeft ontvangen. Op 14 oktober én op 29 oktober 2019 heeft de SER herziene versies van de betreffende ontwerp-landsverordening ontvangen. Het desbetreffende advies inzake ontwerp-landsverordening belastingherziening 2019 is op 1 november 2019 in de plenaire vergadering van de SER vastgesteld (ref.nr.123/2019-SER). De kern van het voornoemde ontwerp betreft de beperking van de heffing van winstbelasting tot winst uit binnenlandse onderneming zijnde de onderneming waarvan de inkomens genererende activiteiten in Curaçao plaatsvinden.

In voornoemd advies stelt de SER in algemene zin dat wetswijzigingen die voortvloeien uit de door zowel de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) als de EU COCG geïdentificeerde schadelijke elementen in de belastingwetgeving in het kader van de bestrijding van grondslaguitholling en winstverschuiving noodzakelijk en zelfs onvermijdelijk zijn. Ook heeft de SER begrip voor 'wijziging op wijziging' in de fiscale wet- en regelgeving daar waar deze een respons van de regering betreft op het voortdurend in ontwikkeling zijn van de internationale richtlijnen op het gebied van de bestrijding van grondslaguitholling en winstverschuiving. De SER vraagt zich af waarom de in onderhavig ontwerp voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het intrekken van de Landsverordening economische zones 2000 en de introductie van douanezone in de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 niet al in de ontwerp-landsverordening belastingherziening 2019 waren opgenomen, gelet op het geringe tijdsverschil tussen aanbidding van beide ontwerpen en de duidelijkheid die hiermee gecreëerd zou zijn met betrekking tot de status van de e-zones.

Voorts constateert de SER keer op keer dat de onoverzichtelijkheid van de fiscale wet- en regelgeving alleen maar verder is toegenomen met 'wijziging op wijziging' hierin. Dit onoverzichtelijke beeld vindt zijn oorsprong in het feit dat er van de te wijzigen landsverordeningen geen geconsolideerde teksten (GT's) beschikbaar zijn. De SER is van mening dat dit onoverzichtelijke karakter van de fiscale wetgeving niet bevorderlijk is voor het economische en investeringsklimaat.

### 3.12 Inwerkingtreding

Onder 'Slotbepalingen' wordt in artikel 35, eerste lid, de inwerkingtreding van de onderhavige landsverordening per 1 januari 2020 geregeld. In het tweede lid wordt gesteld dat in afwijking van het eerste lid, de artikelen 27 tot en met 36 in werking treden 'op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip'. Uit de MvT komt naar voren dat het hier de artikelen 24 tot en met 34 (gecorrigeerd: de artikelen 27 tot en met 37) betreft. Dit houdt in dat de inwerkingtreding van de bepalingen waarbij de Landsverordening economische zones 2000 wordt ingetrokken en de douanezones worden geïntroduceerd op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip wordt geregeld. In aanvulling op hetgeen de SER heeft opgemerkt onder 3.3 'Delegatiemogelijkheid' wenst de SER het volgende op te merken: in de MvT wordt niet aangegeven op welk tijdstip het de bedoeling is om deze bepalingen in te voeren. Noch wordt aangegeven wat de consequenties zijn van de intrekking van de Landsverordening economische zones 2000 en de invoering van de douanezones. Wat betekent dit voor de bedrijven die nu gevestigd zijn in de economische zones, welke kosten zijn verbonden zijn aan de administratieve consequenties, aan de verschuiving van de verantwoordelijkheid ten aanzien van economische zones van MEO naar de Douane Curaçao ten aanzien van de douanezones, en wat betekent de wijziging voor het aantrekken van meer bedrijvigheid?

De SER geeft de regering in overweging om in de MvT in te gaan op de financiële, administratieve en economische gevolgen van de wijzigingen inzake het opheffen van economische zones en de introductie van douanezones.

### 3.13 Informatiecampagne

In de MvT wordt geen gewag gemaakt van een informatiecampagne om de private sector en de consumenten te informeren over de wijzigingen in de fiscale wet- en regelgeving. De SER geeft de regering in overweging om door middel van een informatiecampagne, inclusief voorlichtingssessies, de gemeenschap tijdig op de hoogte te brengen van de inhoud en implicaties van onderhavig wetsvoorstel. De aanpak en kosten hiervan dienen in de MvT te worden opgenomen.

### 3.14 Opmerkingen van redactionele en procedurele aard

Zoals hierboven is aangegeven ontbreekt een geheel hoofdstuk in het ontwerp, namelijk hoofdstuk 5. Het betreft hier overigens meer dan een opmerking van redactionele aard. Het is namelijk ook een indicatie van de haastige wijze en de daarmee gepaard gaande slordigheid waarmee het ontwerp tot stand is gekomen. Zonder volledig te zijn, heeft de SER in het hiernavolgende een aantal opmerkingen van redactionele aard.

1. In artikel 1 dient een eenduidige definitie van diensten opgenomen te worden (zie 3.6 voor een inhoudelijke onderbouwing).
2. In artikel 1, onderdeel h, moet 'ieder p; die' gecorrigeerd te worden in 'ieder, die'.
3. In artikel 5 staat na de voorlaatste komma, 'bedoeld in artikel 8': moet zijn 'bedoeld in artikel 4'.
4. Artikel 20, onderdeel d, onderdeel h: 'leveringen en' dient in de zin geschrapt te worden.
5. Artikel 20, onderdeel f, na dubbele punt dient het zinsgedeelte 'zijn leveringen van goederen als bedoeld in artikel 5 van de Landsverordening algemene bestedingsbelasting en' geschrapt te worden.
6. Artikel 20, onderdeel f, dient 'artikel 5' in het laatste gedeelte van de zin vervangen te worden door 'artikel 3'.
7. Artikel 20, onderdeel g, na dubbele punt dient het zinsgedeelte 'leveringen van goederen als bedoeld in artikel 5 van de Landsverordening algemene bestedingsbelasting en' geschrapt te worden.
8. Artikel 20, onderdeel g, dient 'artikel 5' in het laatste gedeelte van de zin vervangen te worden door 'artikel 3'.
9. Toevoeging van drie overgangsbepalingen, te vernummeren als artikel 20, 21, 22, die per abuis niet toegevoegd zijn, waarna de vernummering van artikelen 20 tot en met 36 dient te worden aangepast.
10. In de MvT wordt verwezen onder 'Artikelen 4 en 5' op pagina 6-11 naar artikel 8, eerste lid. Het ontwerp kent echter geen eerste lid in artikel 8.
11. In de MvT ontbreekt onder 'Artikel 3' tabel 1 waarin volgens de MvT staat opgenomen 'wat als diensten worden aangemerkt'.

### 3.15 Tot slot


Tot slot constateert de SER dat het ontwerp op een aantal punten een vereenvoudiging van het stelsel van indirecte belastingen met zich meebrengt. Zo biedt het heffen van ABB bij invoer van goederen een hogere waarborg van inning van belastingen, leidt de verruiming van de zogenaamde kleine ondernemersregeling tot een vermindering van de belastingdruk en de administratieve kosten voor kleine ondernemers in de dienstensector, is ABB-heffing niet op de detailhandel van toepassing en is deze daarmee ook verlost van de administratieve lasten, en neemt dientengevolge het aantal controlepunten voor de belastingdienst aanzienlijk af, evenals de *non-compliance*. De SER is echter van mening dat de voordelen van het ontwerp beslist niet opwegen tegen de nadelen van het

voorgestelde ABB-stelsel, die in sociaaleconomisch opzicht een negatieve impact genereren met een verdere neerwaartse spiraal van de economie tot gevolg.

Gelet op al het bovenstaande heeft de SER bezwaar tegen onderhavig ontwerp.

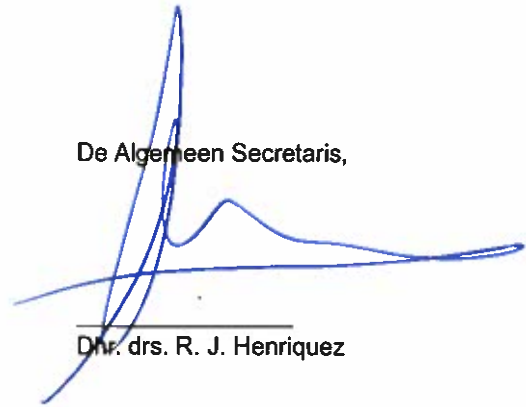
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J. H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R. J. Henriquez