



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

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

Datum: Willemstad, 2 maart 2020

Ref.nr.: 024/2020-SER

Betreft: Advies betreffende de ontwerplandsverordening algemene bestedingsbelasting

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 13 februari 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoedadviesverzoek ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening algemene bestedingsbelasting (zaaknummer 2019/034736, ref. nr. 012/2020-SER).

Het ontwerp is in behandeling genomen in de plenaire vergadering van de SER op 28 februari 2020.

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de plenaire vergadering van 28 februari 2020 behandeld en 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 (UOWJZ)
De Directie Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën

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

www.ser.cw



**Advies inzake de ontwerplandsverordening
algemene bestedingsbelasting 2020**

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN
FEBRUARI 2020
REF.NR. 024/2020-SER



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren 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
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Deskundig Onafhankelijk Verbindend

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	14
1.1 Adviesaanvraag	14
1.2 Reikwijdte van het advies	15
2. Introductie	16
2.1 Strekking van het ontwerp m.b.t. de algemene bestedingsbelasting	16
2.2 Tarieven ABB	16
2.3 Bestemmingsheffing	16
2.4 Opheffen E-zones en introductie douanezones	17
3. Standpunt van de SER	18
3.1 Adviesverzoek	18
3.2 Beoogde doelstellingen uitgebreid	18
3.3 Noodzaak en gevolgen van bestemmingsheffing onvoldoende toegelicht	19
3.4 Reactie op advies SER van 14 november 2019	20
3.5 Onvoldoende onderbouwing van keuze belastingstelsel	21
3.6 Geen aftrekrecht van voorbelasting	22
3.7 Geen sprake van externe neutraliteit	23
3.8 Definitie diensten verstrekende negatieve sociaaleconomische gevolgen	24
3.9 Cumulatie van heffing	26
3.10 Ongeoorloofde delegatiemogelijkheid	29
3.11 Invoering ABB-stelsel per 1 april 2020 niet haalbaar	29
3.12 Overige opmerkingen	30

Advies van de Sociaal- Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de SER vergadering d.d. 28 februari 2020 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. 012/2020-SER).

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 13 februari 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoedadviesverzoek 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. 012/2020-SER).
- De SER constateert dat de regering al eerder, te weten op 11 oktober 2019, een adviesverzoek aan de SER had aangeboden (zaaknummer 2019/034736, ref.nr. 113/2019-SER) betreffende de hierboven genoemde ontwerplandsverordening (hierna: het ontwerp), waarover de SER op 14 november 2019 een advies heeft uitgebracht (ref.nr. 126/2019-SER). Verder constateert de SER dat in het ontwerp waarover de SER heeft geadviseerd wijzigingen zijn aangebracht die dusdanig van aard zijn dat deze gepaard gaan met sociaaleconomische gevolgen. Derhalve behoort aanvullende advisering ten aanzien van het gewijzigde ontwerp (hierna: het onderhavig ontwerp) tot de wettelijke taak van de SER.
- Daar onderhavig advies een aanvullend advies is op het advies van 14 november 2019 heeft de SER ervoor gekozen om de 'Samenvatting van conclusies en aanbevelingen' uit voornoemd advies (vrijwel) integraal op te nemen en hier de aanvullingen met betrekking tot onderhavig advies in cursief aan toe te voegen. Tevens benadrukt de SER dat onderhavig advies niet los gezien kan worden van het advies van 14 november 2019 en dat in die zin beide als één geheel beschouwd dienen te worden. Op deze wijze wordt aan de integraliteit, samenhang en complementariteit van beide adviezen invulling gegeven.
- In de memorie van toelichting (hierna: MvT) behorende bij het aangepaste ontwerp wordt in hoofdstuk 3 het advies van de SER van 14 november 2019 behandeld. In de MvT wordt gesteld dat zowel het ontwerp als de toelichting naar aanleiding van het advies van de SER op een aantal punten zijn aangepast. In onderhavig advies wordt hier waar nodig nader op ingegaan.
- In de considerans van het 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.
 - *dat als gevolg van een interne crisis, de zogeheten Giro-problematiek, de Girobank N.V. als financiële instelling niet aan haar verplichtingen jegens de deposanten heeft kunnen voldoen, waardoor de Centrale bank van Curaçao en St. Maarten (CBCS) een voorschotfinanciering heeft gegeven conform artikel 10, vijfde lid, van het Centrale Bank-Statuut voor Curaçao en Sint Maarten¹;*
 - *dat vorenbedoelde financiële instelling een deel van de verplichtingen jegens deposanten niet kan nakomen;*
 - *dat de regering het wenselijk acht, ter voorkoming van een algehele financiële crisis en herstel van vertrouwen in de financiële instellingen, voor een bepaalde periode, een bestemmingsheffing in te voeren over de algemene bestedingsbelasting ter dekking van de achtergestelde leningen en de tekorten jegens deposanten van vorengenoemde financiële instelling;*
- *De beoogde datum voor inwerkingtreding van onderhavig ontwerp is conform artikel 42, eerste lid, 1 april 2020.*
 - In onderhavig ontwerp wordt een ABB-stelsel ingevoerd ter vervanging van het stelsel van omzetbelasting. Volgens de 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. *Diensten worden in het aangepast ontwerp gedefinieerd in tabel 1.*
 - Het tarief van 7 procent wordt geheven ter zake van kortdurende verhuur van onroerende zaken.
 - *Het nieuwe artikel 20 bepaalt dat op de hierboven genoemde tarieven een bestemmingsheffing van 7 procent van toepassing is.*
 - *Allereerst vraagt de SER zich in algemene zin af of het bestemmen van geïnde gelden aan een fonds via een extra heffing niet in strijd is met de Landsverordening Comptabiliteit 2010, en of gelden ten behoeve van een dergelijk fonds niet uit de algemene middelen dienen te komen. Ten*

¹ A.B. 2010, no 101.

tweede is de SER van mening dat de instelling van een fonds in een aparte landsverordening dient te worden geregeld.

- Specifiek ten aanzien van het invoeren van de voorgenomen bestemmingsheffing op de ABB-tarieven concludeert de SER op basis van zijn analyse dat noch de noodzakelijkheid van de maatregel, noch de sociaaleconomische gevolgen die hieruit voortvloeien in beeld zijn gebracht.
- Gelet hierop is de SER nog meer bezorgd over de introductie van de ABB en de wijze waarop dit gebeurt. Naar het oordeel van de SER is het ongemotiveerde en niet-onderbouwde voorstel om het instrument van de ABB te gebruiken voor het mitigeren van een 'interne crisis' van een commerciële instelling de manier om het ondernemersvertrouwen, het ondernemersklimaat en het vertrouwen van burgers in de overheid te doen verslechteren. Curaçao staat voor vele financiële, economische en sociale uitdagingen. Door nog voordat het instrument goed en wel is geïntroduceerd al te komen met een extra heffing op de ABB, zonder ook maar in ogenschouw te nemen wat dit in sociaaleconomische zin betekent, wordt de mening van de SER omtrent de ABB versterkt, namelijk dat onvoldoende is doordacht welke actoren extra worden belast en wat hiervan de sociaaleconomische implicaties zijn.
- In de MvT behorende bij onderhavig ontwerp wordt in paragraaf 3 ingegaan op het advies van de SER van 14 november 2019 (ref.nr. 126/2019-SER). In de MvT wordt gesteld dat zowel het ontwerp als de toelichting naar aanleiding van het advies van de SER op een aantal punten zijn aangepast. De SER heeft de reactie op zijn advies van 14 november 2019 nauwkeurig bestudeerd, als mede de aanpassingen in het ontwerp ten opzichte van het eerdere ontwerp waarover de SER heeft geadviseerd. De SER merkt op dat het onderhavige ontwerp op een aantal essentiële punten aangepast is, met name daar waar het gaat om de belastbare feiten. In het onderhavige ontwerp zijn de prestaties gedefinieerd die als diensten worden aangemerkt en derhalve voor de ABB worden belast. In het geval van meerdere schakels in de dienstverleningsketen vindt cumulatie van heffing voor de ABB plaats. De levering van lokaal geproduceerde goederen wordt niet belast voor de ABB. Omdat onder de definitie van diensten zowel prestaties vallen die samengesteld zijn (zowel een levering van goederen als het verrichten van een dienst) als ook bepaalde lokale productie (zoals prestaties in de bouwsector) daartoe wordt gerekend, worden bepaalde sectoren met de verhogingen van de tarieven en het behoud van het cumulatieve karakter ervan onevenredig zwaarbelast.
- Onder meer op grond van het vorenstaande concludeert de SER dat de aanpassingen, die worden voorgesteld in het onderhavige ontwerp, zijn bedenkingen en bezwaren tegen het ontwerp niet hebben doen wegnemen. Integendeel. De bezorgdheid van de SER over het grote en reële risico van onbedoelde, ondoordachte en ongewisse sociaaleconomische effecten als gevolg van de voorgestelde stelselherziening van OB naar ABB is dusdanig groot dat de SER zelfs ernstig bezwaar maakt tegen onderhavig ontwerp.
- De verhogingen van de indirecte belastingen, alsmede het arbitraire karakter ervan en de discriminerende elementen hierin tegen diensten (ongefundeerde verlagingen van indirecte belastingen voor lokale producenten, zolang zij niet beschouwd worden als een 'dienstverlenende producent') kunnen mogelijk leiden tot grote verschuivingen in de economie. Tevens bestaat het gerede risico dat de informele sector nog meer toeneemt als gevolg van de onevenredig hoge toename van de af te dragen indirecte belastingen in bepaalde sectoren. Zodra de ABB eenmaal is ingevoerd kunnen deze verschuivingen mogelijk snel gaan plaatsvinden en tegen de tijd

dat de negatieve effecten hiervan op de overheidsfinanciën en de economie zichtbaar worden, kan de opgelopen schade mogelijk niet meer dan wel in slechts geringe mate hersteld worden.

- 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.
- *In de MvT wordt in reactie op het bovenstaande gesteld 'dat er wel sprake is van een integrale aanpak en dat de ABB deel vormt van het plan van aanpak, waarbij van directe belastingen wordt overgegaan tot indirecte belastingen'. Voor zover de SER bekend, is dit de eerste keer dat het ontwerpuitgangspunt 'van directe naar indirecte belastingen' in een toelichting omtrent de belastingherziening wordt genoemd. De SER wenst hierbij op te merken dat dit beleidsuitgangspunt vergaande sociaaleconomische gevolgen voor de gehele maatschappij met zich mee kan brengen, vanwege de wijziging in de verdeling van de belastingdruk over en tussen bedrijven en personen. Tevens vindt de SER dat het op de weg van de regering had gelegen om het plan van aanpak gelijktijdig met de overige bescheiden behorende bij onderhavig ontwerp aan de SER aan te bieden.*
- 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 regering merkt hierbij op dat wel degelijk rekening is gehouden met de Groeistrategie omdat de belastingherziening deel vormt van een breder pakket van taakstellende verhoging van de belastinginkomsten. De SER constateert echter dat geen inzicht is gegeven in wat dit bredere pakket inhoudt, welke belastingmaatregelen er (blijkbaar) nog meer te verwachten zijn en hoe deze fiscale maatregelen zich verhouden tot de sociaaleconomische doelstellingen van de Groeistrategie.*
- De SER constateert voorts (opnieuw) 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. Dat klemt te meer nu de regering de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, eerst met ingang van 1 januari 2020 (nu met ingang van 1 april 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.
- Voorts heeft de SER vernomen dat een *technical assistance mission* van het Internationaal Monetair Fonds (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 antwoord op de vraag van de SER 'merkt de regering op dat gekozen is om niet het advies van het IMF af te wachten gezien de wens het wetsontwerp spoedig in te voeren'. De SER beschouwt deze haast niet alleen als een gemiste kans, maar bovenal vormt een dergelijke handelwijze een groot risico voor onbedoelde, ondoordachte en ongewisse sociaaleconomische effecten. Bovendien is het de SER bekend dat er wel degelijk een technisch rapport van het IMF ligt, te weten 'Toward a Growth Enhancing Tax System', met als datum november 2019.*
- *De SER dringt er bij de regering op aan om de adviezen van uiteenlopende stakeholders, het IMF en van lokale en internationale experts op hun merites te laten toetsen door onafhankelijk experts.*
- 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.

- *In de MvT wordt over de onderbouwing van de tarieven gesteld dat 'de gehanteerde tarieven zijn ingegeven vanuit het doel om de openbare financiën in evenwicht te houden [...]'. De SER onderschrijft het belang van het verbeteren van de openbare financiën en het financieel beheer. Echter voorgenoemde onderbouwing van de tariefhoogte wekt de indruk dat in geval de openbare financiën niet 'in evenwicht' zijn tarieven zullen worden verhoogd, hetgeen 'eenvoudigweg' per landsbesluit, houdende algemene maatregelen, gerealiseerd kan worden met behulp van de ongeoorloofde delegatiemogelijkheid die in het ontwerp is opgenomen. De SER heeft hier al eerder zijn bezorgdheid over geuit.*
- 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 onderschrijft het belang van het uitgangspunt van neutraliteit, maar constateert dat in het onderhavige ontwerp gemakkelijk over dit uitgangspunt is heengestapt. In de MvT wordt hierover namelijk gesteld dat gekozen is om met betrekking tot de te exporteren diensten geen aftrek van voorbelasting te verlenen omdat ten eerste in de huidige situatie meestal geen sprake is van meer dan twee schakels. De SER merkt op dat in het geval van twee schakels voorafgaand aan de te exporteren diensten een verhoging van het huidige OB-tarief van 6 procent naar het ABB-tarief van 9 procent een verhoging van 12,36 naar 18,81 procent inhoudt, en inclusief de bestemmingsheffing een verhoging naar 18,93 procent, hetgeen een aanzienlijk negatief effect kan hebben op de concurrentieverhoudingen. Er is derhalve allerminst sprake van externe neutraliteit. De MvT vervolgt met: 'Daarnaast is een van de doelen van de regering om het belastingstelsel te vereenvoudigen voor onder andere de belastingorganisatie. Het aftrekrecht zet meer druk op de controle naar de juiste toepassing van aftrek van voorbelasting.'*
- *De SER kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het voorgaande erop wijst dat de belangen van exporterende dienstverleners in onvoldoende mate in beschouwing worden genomen, en dat de sociaaleconomische implicaties (zoals afname van economische groei en werkgelegenheid) van de concurrentieverstorende werking die uitgaat van het voornemen om het aftrekrecht van voorbelasting niet te verlenen, in het geheel niet worden onderkend.*
- 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 en samengestelde prestaties, 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.
- *In de MvT wordt gesteld dat op basis van verder onderzoek gekozen is voor een ABB-stelsel zonder aftrekrecht van voorbelasting, vanwege het gebrek aan voldoende controlemogelijkheden en het risico van het mislopen van belastinginkomsten. De SER onderschrijft het belang van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van belastingmaatregelen, doch constateert dat in de gehanteerde argumentatie de concurrentieverstorende en negatieve sociaaleconomische effecten van het niet meer verlenen van het aftrekrecht van voorbelasting niet in beschouwing worden genomen. De SER vindt dit een ernstige omissie.*
- *In het aangepaste ontwerp zijn in artikel 3 diensten gedefinieerd. De SER merkt op dat er geen toelichting is gegeven op de daarbij behorende tabel. In deze tabel zijn prestaties opgenomen die limitatief als diensten worden aangemerkt en derhalve voor de ABB worden belast.*
- *De SER constateert dat de definitie van diensten niet alleen een te weinig onderscheidend vermogen heeft ten aanzien van het verschil tussen 'de levering van goederen' (die niet belast zijn) en 'diensten' (wel belast), maar eveneens arbitraire elementen in zich heeft. Zo wordt de (door)levering van goederen door de groothandel aan de detailhandel niet belast voor de ABB, maar de (door)levering van bouw materiaal door een onderaannemer aan een aannemer en de uitvoering van werken door een aannemer worden wel belast voor de ABB. In het geval van meerdere schakels in de keten van de bouwsector treedt er dus wel degelijk cumulatie van heffing op. Tot 1 september 2019 was de heffing voor de omzetbelasting (inclusief heffing op import) in de bouwsector in het geval van import-onderaannemer-aannemer 12,36 procent. In het aangepaste ontwerp wordt bepaald dat 12,84 procent ABB geheven wordt over import, en 9,63 procent in elke daaropvolgende schakel (cumulatief). Het afschaffen van de mogelijkheid om de bij invoer betaalde voorbelasting te verrekenen betekent de facto dat een extra belasting voor de ABB van 12,84 procent op invoer wordt geheven ten opzichte van de situatie vóór 1 september 2019. Gelet daarop vraagt de SER zich in gemoede af of hier nog wel sprake is van een algemene bestedingsbelasting of in feite van een invoerbelasting.*
- *De SER constateert dat bepaalde sectoren onevenredig zwaar worden getroffen door de verhoging van de ABB, het afschaffen van de mogelijkheid om de voorbelasting op geïmporteerde producten te verrekenen (was vanaf 1 september 2019 beperkt van 100 procent naar 50 procent en in onderhavig ontwerp naar 0 procent), én het feit dat cumulatie van heffing wel degelijk plaatsvindt. Deze verzwaring van lasten kan zeer vergaande sociaaleconomische consequenties hebben voor bepaalde sectoren, zoals de bouwsector, de toeleveringsbedrijven en de economie als geheel.*

- *Ook de horecasector wordt mogelijkwerwijs zwaar getroffen door een verhoging van OB van 6 procent naar een ABB van 9 procent, terwijl er tevens ook veelvuldig sprake zal zijn van meerdere schakels in de keten, en derhalve van zware cumulatie van heffing. Hierbij wordt eveneens in herinnering gebracht dat deze sector in september 2019 zich ook al geconfronteerd zag met aanzienlijke accijnsverhogingen. Als gevolg van deze accijnsverhogingen zijn de winstmarges in de horecasector onder druk komen te staan. De voorgestelde verhoging, inclusief de cumulatie van heffing, zal mogelijkwerwijs leiden tot het verder onder druk komen te staan van de winstmarges, bedrijfssluitingen en mogelijke toename van de werkloosheid. Wellicht ten overvloede merkt de SER op dat het hier gaat om de groeisector bij uitstek. Het treffen van deze sector lijkt de SER derhalve onverstandig. Desalniettemin, zoals hiervoor gemeld, moet er – met name met het oog op het vergroten van het weerstandsvermogen van de economie - aandacht bestaan voor diversificatie van economische sectoren, waaronder ook andere vormen van dienstverlening.*

De SER is van mening dat de mate waarin de bouwsector, de horecasector en andere sectoren onevenredig zwaar worden getroffen onverantwoord en ondoordacht is. De SER dringt er binnen dit kader opnieuw bij de regering op aan om de invoering van het ABB-stelsel zoals nu in onderhavig ontwerp is vormgegeven te heroverwegen.

- De SER kan zich verder 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.
- *In de MvT behorende bij het aangepaste ontwerp worden de meeropbrengsten over 2020 ten opzichte van 2018 geschat op 115 tot 166 miljoen gulden, inclusief de opbrengsten uit de bestemmingsheffing. In het bedrag van 115 miljoen aan meeropbrengsten is rekening gehouden met een daling van de opbrengsten met 5 procent als gevolg van de 'economische impact' van de maatregel. De SER merkt op dat niet alleen de berekening rekenkundig niet klopt, maar eveneens dat de geschatte opbrengstendaling een rooskleurig beeld geeft van de economische impact. Zoals hiervoor is verwoord, acht de SER het risico reëel dat de voorgestelde maatregelen een aanmerkelijk zwaardere impact zullen hebben op de economie. Binnen de economie kunnen mogelijkwerwijs grote verschuivingen plaatsvinden vanwege de veranderingen in relatieve prijzen en de concurrentieverstorende werking van de veranderingen in de verdeling van de belastingdruk over bedrijven en sectoren. Als gevolg hiervan kunnen de economische groei en de werkgelegenheid verder afnemen, hetgeen haaks staat op de doelstellingen van het Groeiakkoord.*
- 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 ontwerp-landsverordening 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 in aanvulling op hetgeen reeds aan maatregelen is genomen 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. Zoals hierboven is aangegeven wordt met onderhavig ontwerp 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 *en samengestelde prestaties, en het afschaffen van de mogelijkheid om voorbelasting betaald op import van goederen te verrekenen*, 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 (*12,84 procent inclusief bestemmingsheffing*). 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.
- *De SER is van oordeel dat preferentiële belastingtarieven (voor lokaal geproduceerde goederen, voor de kortdurende verhuur van onroerende zaken) niet passen binnen het kader van een algemene bestedingsbelasting. Indien de overheid bepaalde bedrijvigheid wil stimuleren dienen daarop gerichte maatregelen buiten het kader van het ABB-stelsel te worden gevoerd.*
- 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 met betrekking tot 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 verder 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) meeropbrengsten 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; en diensten bestaand uit het gelegenheid geven tot deelname aan casinospelen.
- *De SER constateert dat bovengenoemde vrijstellingen (met uitzondering van de laatste) in onderhavig ontwerp weer zijn toegevoegd. Ten tweede merkt de SER op dat deze als ook tal van andere vrijstellingen prestaties betreffen die niet belast zijn en derhalve ook geen vrijstelling behoeven. Dit geldt onder meer ook voor de in artikel 8 omschreven medische diensten (onder b), openbaar personenvervoer (onder a), en internationale vervoersdiensten (onder g).*
- 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 aanbieding van beide ontwerpen en de duidelijkheid die hiermee gecreëerd zou zijn met betrekking tot de status van de e-zones.
- Tevens stelt de SER vast 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.
- De SER constateert verder 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.

- Samenvattend is de SER de mening toegedaan dat, onverlet het belang en de noodzaak van de borging van een transparant, neutraal en stabiel fiscaal regime, aan het ABB-stelsel, zoals voorgesteld in het onderhavig ontwerp, dusdanig zwaarwegende bezwaren kleven dat mogelijkwerwijs de economische groei daardoor ernstig zal worden belemmerd hetgeen een negatief effect zal hebben op de toch al hoge werkloosheid. Tegen deze achtergrond dringt de SER er bij de regering op aan om het ontwerp serieus in heroverweging te nemen.
- Daarbij dringt de SER er bij de regering tevens op aan om het gehele belastingstelsel te evalueren en integraal te herzien met behulp van een multidisciplinair team van lokale en internationale experts. De SER is van mening dat een integrale aanpak inzake fiscale beleidsherziening imperatief is, omdat een dergelijke aanpak de mogelijkheid biedt om de vereiste consistentie tussen fiscaal, macro-economisch en sociaaleconomisch beleid te bewerkstelligen.

1. Inleiding

1.1 Adviesaanvraag

Op 12 februari 2020 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 Landsbelastingen², de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943³, de Landsverordening op de Loonbelasting 1976⁴, de Landsverordening omzetbelasting 1999⁵, de Landsverordening economische zones 2000⁶, de Algemene Verordening I.U. en D. 1908⁷, de Landsverordening tarief van invoerrechten⁸, de Landsverordening In- en Uitvoer⁹, de Landsverordening tot heffing van een bijzonder invoerrecht op benzine¹⁰, de Landsverordening accijns op bier¹¹, de Landsverordening accijns van sigaretten 1970¹², de Gedistilleerd verordening¹³, de Landsverordening op de winstbelasting 1940¹⁴, de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014¹⁵, en de Overdrachtsbelastingverordening 1908¹⁶ (Landsverordening algemene bestedingsbelasting).

De SER constateert dat de regering al eerder, te weten op 11 oktober 2019, een adviesverzoek aan de SER had aangeboden (zaaknummer 2019/034736, ref.nr. 113/2019-SER) betreffende de hierboven genoemde ontwerplandsverordening, waarover de SER op 14 november 2019 een advies heeft uitgebracht (ref.nr. 126/2019-SER).

In de considerans van de ontwerplandsverordening van 11 oktober 2019 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.

² P.B. 2013, no. 53 (G.T.).

³ P.B. 2002, no. 63 (G.T.).

⁴ P.B. 1975, no. 254.

⁵ P.B. 2013, no. 51 (G.T.).

⁶ P.B. 2011, no. 17 (G.T.).

⁷ P.B. 1949, no. 62.

⁸ P.B. 2007, no. 11 (G.T.).

⁹ P.B. 1968, no. 42.

¹⁰ P.B. 1932, no. 107.

¹¹ P.B. 1971, no. 36.

¹² P.B. 1970, no. 96.

¹³ P.B. 1908, no. 34.

¹⁴ P.B. 2002, no. 54.

¹⁵ P.B. 2013, no. 54.

¹⁶ P.B. 1908, no. 49.

In de considerans van de onderhavige ontwerplandsverordening (hierna: het ontwerp of onderhavig ontwerp) is het volgende toegevoegd ten opzichte van hetgeen in de considerans van het ontwerp van 11 oktober 2019 is opgenomen:

- dat als gevolg van een interne crisis, de zogeheten Giro-problematiek, de Girobank N.V. als financiële instelling niet aan haar verplichtingen jegens de deposanten heeft kunnen voldoen, waardoor de Centrale bank van Curaçao en St. Maarten (CBCS) een voorschotfinanciering heeft gegeven conform artikel 10, vijfde lid, van het Centrale Bank-Statuut voor Curaçao en Sint Maarten¹⁷;
- dat vorenbedoelde financiële instelling een deel van de verplichtingen jegens deposanten niet kan nakomen;
- dat de regering het wenselijk acht, ter voorkoming van een algehele financiële crisis en herstel van vertrouwen in de financiële instellingen, voor een bepaalde periode, een bestemmingsheffing in te voeren over de algemene bestedingsbelasting ter dekking van de achtergestelde leningen en de tekorten jegens deposanten van vorengenoemde financiële instelling;

1.2 Reikwijdte van het advies

In dit advies gaat de SER in op de wijzigingen in artikelen zoals voorgesteld in onderhavig ontwerp ten opzichte van het ontwerp waarover de SER op 14 november 2019 een advies heeft uitgebracht. Voor het algemene standpunt van de SER met betrekking tot de omzetbelasting en de algemene bestedingsbelasting verwijst de SER naar eerdere adviezen hieromtrent, in het bijzonder naar het advies inzake de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting van 1 juli 2019 (ref.nr. 070/2019-SER). Voor het specifieke standpunt van de SER met betrekking tot de algemene bestedingsbelasting (hierna: ABB) verwijst de SER nadrukkelijk naar het advies van 14 november 2019 (ref.nr. 126/2019-SER). Onderhavig advies kan niet los worden gezien van voornoemd advies en in die zin dienen beide als één geheel beschouwd te worden. Op deze wijze wordt aan de integraliteit, samenhang en complementariteit van beide adviezen invulling gegeven.

¹⁷ A.B. 2010, no 101.

2. Introductie

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

In het algemene deel van de bij het onderhavig ontwerp behorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) wordt gesteld 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'.¹⁸

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 Bestemmingsheffing

Artikel 20 is in het onderhavige ontwerp toegevoegd en bepaalt dat op de hierboven genoemde tarieven een bestemmingsheffing van 7 procent van toepassing is.

¹⁸ Voor diensten kan wel enige mate van cumulatie van heffing optreden, denk bijvoorbeeld aan restaurantdiensten, aldus de MvT.

In het nieuwe artikel 21, eerste lid, is bepaald dat 'er een fonds is ter reservering van de gelden die middels de bestemmingsheffing, genoemd in artikel 20, worden geïnd'. '[..] om de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en depositanten bij de Giro bank te compenseren'. In het derde lid is bepaald dat het fonds wordt beheerd namens de Minister van Financiën.

2.4 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.

De beoogde datum voor inwerkingtreding van onderhavig ontwerp is conform artikel 42, eerste lid, 1 april 2020.

2.5 Toelichting Minister van Financiën

Tijdens de bijzondere voorbereidende vergadering van de SER op 28 februari 2020 heeft de Minister van Financiën samen met zijn team van adviseurs op uitnodiging van de SER een mondelinge toelichting gegeven op onderhavig ontwerp en op de daarin gemaakte keuzes.

3. Standpunt van de SER

3.1 Adviesverzoek

In het besluit van de Raad van Ministers d.d. 12 februari 2020 (zaaknummer 2019/034736) staat het volgende omtrent het aanbieden van het ontwerp aan de SER: 'Voorts akkoord om de ontwerpplandsverordening gelijktijdig met de aanbieding aan de Raad van Advies (RvA) tevens te doen toekomen aan de Sociaal Economische Raad (SER), zodat de SER alsnog de kans krijgt om kennis te nemen van het ontwerp en eventueel opmerkingen te uiten, die kunnen worden meegenomen voordat het ontwerp aan de Staten ter behandeling wordt aangeboden, e.e.a. conform het advies d.d. 04 februari 2020 (zaaknummer 2019/034736) van de Directeur van Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ).'

De SER merkt op dat de zinsnede 'zodat de SER alsnog de kans krijgt om kennis te nemen van het ontwerp en eventueel opmerkingen te uiten' in de juiste context dient te worden geplaatst. Strikt genomen betreft de aanbieding aan de SER geen adviesverzoek. De SER heeft op 14 november 2019 een advies (ref.nr. 126/2019-SER) aan de Minister van Financiën (hierna: de minister) doen toekomen betreffende de ontwerpplandsverordening ABB. Onder de stukken behorende bij onderhavig ontwerp bevindt zich een e-mail van een medewerker van het Kabinet, die namens de Minister van Financiën geschreven is en gericht is aan de RvA. Hierin wordt gesteld dat het ontwerp waarover de SER in november 2019 heeft geadviseerd 'inmiddels is aangepast waarbij een bepaling erbij is gekomen, namelijk de bestemmingsheffing die bedoeld is voor de Giro-problematiek. Op deze wijziging waarbij de tarieven van ABB verhoogd worden met 7 procent, is er geen advies van de SER.' De e-mail vervolgt: 'Gezien dat de regering de ABB per 1 april 2020 wil invoeren, is het verzoek of de RvA kan instemmen met het in behandeling nemen van een adviesverzoek over het aangepaste ontwerp ABB zonder te beschikken over het advies van de SER op de bestemmingsheffing.' In een eveneens toegevoegde e-mail gaat de RvA akkoord met de gelijktijdige aanbieding van het aangepaste ontwerp betreffende ABB aan de RvA en de SER voor advies.

De SER constateert dat in de e-mail aan de RvA een onjuiste voorstelling van zaken is gegeven omtrent de mate en omvang waarin het ontwerp is aangepast. De SER constateert namelijk dat in het aangepaste ontwerp niet uitsluitend een bestemmingsheffing is toegevoegd waarover de SER nog geen advies heeft kunnen geven, maar dat het aangepaste ontwerp op essentiële punten sterk afwijkt van het ontwerp waarover de SER voornoemd advies heeft uitgebracht. De SER constateert eveneens dat deze aanpassingen dusdanig van aard zijn dat deze gepaard gaan met aanzienlijke sociaaleconomische gevolgen. Hierop wordt in de paragrafen 3.2 tot en met 3.9 nader ingegaan. Hier wenst de SER wellicht ten overvloede te benadrukken dat advisering door de SER wettelijk is voorgeschreven omtrent alle onderwerpen van sociaaleconomische aard.¹⁹ Voor alle duidelijkheid wenst de SER op te merken dat indien na advisering door de adviescolleges een ontwerp dusdanig wordt aangepast dat deze aanpassingen sociaaleconomische gevolgen hebben, het aangepaste ontwerp opnieuw aan de SER voor advisering dient te worden aangeboden.

3.2 Beoogde doelstellingen uitgebreid

In het advies van 14 november 2019 is uitvoerig ingegaan op hetgeen er met de wijziging van de omzetbelasting naar het ABB-stelsel wordt beoogd. In onderhavig ontwerp zijn de doelstellingen

¹⁹ Korthedshalve zij hierbij verwezen naar het bepaalde in artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70.

uitgebreid met hetgeen aanvullend in de considerans is opgenomen. Daarin stelt de regering het wenselijk te achten, ter voorkoming van een algehele financiële crisis en herstel van vertrouwen in de financiële instellingen, voor een bepaalde periode, een bestemmingsheffing in te voeren over de algemene bestedingsbelasting ter dekking van de achtergestelde leningen en de tekorten jegens deposanten van de Girobank N.V.

In artikel 20, tweede lid, is bepaald dat de bestemmingsheffing 7 procent bedraagt van de tarieven, bedoeld in de artikelen 7 en 14. Deze tarieven zijn respectievelijk 9 procent voor diensten, 7 procent ter zake van de (korte termijn) verhuur van onroerende zaken en 12 procent bij invoer van goederen.

In artikel 21, eerste lid, is het volgende bepaald: 'Er is een fonds ter reservering van de gelden die middels de bestemmingsheffing, genoemd in artikel 20 worden geïnd. De Fonds zal ervoor zorgen om de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en deposanten bij de Giro bank te compenseren.'

3.3 Noodzaak en gevolgen van bestemmingsheffing onvoldoende toegelicht

De SER merkt op dat in de MvT een zeer summiere toelichting wordt gegeven omtrent de noodzaak van de bestemmingsheffing. In de MvT wordt in paragraaf 2 'Financiële gevolgen' hierover het volgende gesteld: 'Naar aanleiding van de financiële crisis bij de Girobank, die haar verplichtingen niet volledig kan voldoen jegens deposanten en overige schuldeisers, heeft de Centrale bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) een voorschotfinanciering gegeven aan deze instelling conform artikel 10, vijfde lid, van het Centrale Bank-Statuut voor Curaçao en Sint Maarten²⁰. Deze financiering is omgezet in achtergestelde lening. Ter dekking van de gelden van de deposanten in de Girobank problematiek en ter voorkoming dat dit probleem het eigen vermogen van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten schaadt, met negatieve gevolgen voor de begroting van het Land Curaçao, acht de regering het wenselijk om voor een bepaalde periode een bestemmingswijziging in te voeren.' In paragraaf 5 'Artikelsgewijze toelichting' is onder artikel 20 en 21 evenmin sprake van een adequate toelichting en wordt min of meer het voorgaande herhaald. Opvallend is dat hier wel het Algemeen Pensioenfonds Curaçao (APC) wordt genoemd die blijkbaar net als de CBCS een achtergestelde lening bij de Girobank heeft, maar waarover geen nadere informatie wordt gegeven.

Allereerst vraagt de SER zich in algemene zin af of het bestemmen c.q. het oormerken van geïnde gelden aan een fonds via een extra heffing niet in strijd is met de Landsverordening Comptabiliteit 2010, en of gelden ten behoeve van een dergelijk fonds niet uit de algemene middelen dienen te komen. Ten tweede is de SER van mening dat de instelling van een fonds in een aparte landsverordening dient te worden geregeld. Hieraan liggen overwegingen met betrekking tot grotere rechtszekerheid en met voldoende waarborgen omklede procedures ten grondslag.

Specifiek ten aanzien van het invoeren van de voorgenomen bestemmingsheffing op de ABB-tarieven concludeert de SER op grond van de volgende constatering dat noch de noodzakelijkheid ervan, noch de sociaaleconomische gevolgen die hieruit voortvloeien in beeld zijn gebracht:

- Op geen enkele wijze worden de aard, omvang en ernst, noch de sociaaleconomische en financiële implicaties van de in het ontwerp genoemde 'Giro-problematiek' inzichtelijk gemaakt (bijvoorbeeld met cijfers).
- Evenmin wordt nader toegelicht waarom hierover geen inzicht wordt verschaft.

²⁰ A.B. 2010, no 101.

- De relatie tussen de zogenaamde 'Giro-problematiek' en het 'voorkomen van een algehele financiële crisis', en 'herstel van vertrouwen in de financiële instellingen' blijft voorts onbesproken.
- In de MvT worden de extra inkomsten uit de bestemmingsheffing weliswaar op basis van niet nader gedefinieerde aannames geschat op 26 tot 29 miljoen gulden over de periode 1 april tot en met 31 december 2020, doch wordt niet duidelijk gemaakt wat de beoogde opbrengsten zijn in relatie tot de omvang van de hierboven slechts summier aangestipte problematiek, noch hoe lang de maatregel naar verwachting van kracht zal zijn.
- In het ontwerp is evenmin toegelicht waarom door middel van een extra heffing op de ABB bedrijven en particulieren moeten bijdragen aan de oplossing van de problematiek van een private financiële instelling.
- Niet wordt onderbouwd waarom voor het instrument van een bestemmingsheffing is gekozen. Of en zo ja andere opties zijn overwogen en welke factoren in het afwegingsproces een rol hebben gespeeld, wordt voorts niet nader uiteengezet.²¹
- Noch zijn de sociaaleconomische gevolgen van de extra heffing gekwalificeerd, noch gekwantificeerd.
- Allerminst gaat het ontwerp in op de achterliggende oorzaken van de zogenaamde 'Giro-problematiek', wie hiervoor verantwoordelijk zijn, én welke maatregelen reeds genomen zijn of genomen (zullen) worden om soortgelijke 'interne financiële crises' te voorkomen.
- Bovenstaande informatie is op zijn minst vereist om de noodzaak, de relevantie, de effectiviteit en de mogelijke sociaaleconomische impact van de heffingsmaatregel op hun merites te kunnen beoordelen.

Gelet op het bovenstaande is de SER nog meer bezorgd over de introductie van de ABB en de wijze waarop dit gebeurt. Naar het oordeel van de SER is het ongemotiveerde en niet-onderbouwde voorstel om het instrument van de ABB te gebruiken voor het mitigeren van een 'interne crisis' van een commerciële instelling dé manier om het ondernemersvertrouwen, het ondernemersklimaat en het vertrouwen van burgers in de overheid te doen verslechteren.

Curaçao staat voor vele financiële, economische en sociale uitdagingen. Door nog, voordat het instrument is geïntroduceerd, te komen met een extra heffing op de algemene bestedingsbelasting, zonder ook maar in ogenschouw te nemen wat dit in sociaaleconomische zin betekent, wordt de mening van de SER omtrent de ABB versterkt, namelijk dat onvoldoende is doordacht welke actoren extra worden belast en wat hiervan de sociaaleconomische implicaties zijn.

3.4 Reactie op advies SER van 14 november 2019

In de MvT behorende bij onderhavig ontwerp wordt in paragraaf 3 ingegaan op het advies van de SER van 14 november 2019 (ref.nr. 126/2019-SER). In de MvT wordt gesteld dat zowel het ontwerp als de toelichting naar aanleiding van het advies van de SER op een aantal punten zijn aangepast. Deze en andere aanpassingen komen in de volgende paragrafen aan bod.

De SER heeft de reactie op zijn advies van 14 november 2019 minutieus bestudeerd. Helaas komt de SER tot de slotsom dat deze reactie de bedenkingen en bezwaren tegen het ontwerp niet doen wegnemen. Integendeel. De bezorgdheid van de SER over het grote en reële risico van onbedoelde, ondoordachte en ongewisse sociaaleconomische effecten als gevolg van de voorgestelde

²¹ Uit de media heeft de SER vernomen dat de regering ten minste één andere optie heeft overwogen.

stelselherziening van OB naar ABB is dusdanig groot dat de SER zelfs ernstig bezwaar maakt tegen onderhavig ontwerp en de regering in overweging geeft om het ontwerp niet als zodanig aan de Staten aan te bieden. In aanvulling op hetgeen in het advies van 14 november 2019 reeds door de SER naar voren is gebracht, wordt hieronder het standpunt van de SER ten aanzien van de aanpassingen verwoord.

3.5 Onvoldoende onderbouwing van keuze belastingstelsel

In paragraaf 3.1 van zijn advies van 14 november 2019 geeft de SER aan dat bij het voorgestelde belastingstelsel geen onderbouwing is gegeven voor het gekozen stelsel. In de MvT behorende bij onderhavig ontwerp wordt betoogd dat de Taskforce belastingherziening een plan van aanpak voor een belastingherziening heeft voorgesteld met daarin het voorstel voor een ABB-stelsel. De SER merkt opnieuw op dat de inhoud van het plan van aanpak bij de SER niet bekend is en dat de SER derhalve geen inzicht heeft in hetgeen de voorgestelde belastingherziening behelst, noch wat de beleidsuitgangspunten en de daarin opgenomen maatregelen zijn. Hoe de ABB zich tot de belastingherziening verhoudt, blijft voor de SER onduidelijk.

Omdat een totaalbeeld van deze fiscale herziening ontbreekt, blijft het onduidelijk welke maatregelen er nog meer in voorbereiding zijn als onderdeel hiervan. Zoals eerder door de SER is aangegeven, 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. Immers mogelijke sociaaleconomische consequenties van deze belastingherziening, als ook de wijze waarop de daarin opgenomen maatregelen - waaronder de ABB - zich verhouden tot elkaar en het geheel aan maatregelen zijn voor de SER nog immer een 'black box'.

In de MvT wordt op pagina 7-18 evenwel gesteld 'dat er wel sprake is van een integrale aanpak' en dat 'de ABB deel vormt van het geformuleerde plan van aanpak waarbij van directe belastingen wordt overgegaan tot indirecte belastingen'. Voor zover de SER bekend, is dit de eerste keer dat het ontwerpuitgangspunt 'van directe naar indirecte belastingen' in een toelichting omtrent de belastingherziening wordt genoemd. De SER merkt op dat dit beleidsuitgangspunt vergaande sociaaleconomische gevolgen voor de gehele maatschappij met zich mee kan brengen, vanwege de wijziging in de verdeling van de belastingdruk over en tussen bedrijven en personen. Naar het oordeel van de SER had het daarom op de weg van de regering gelegen om het plan van aanpak, waarnaar wordt verwezen, gelijktijdig met de overige bescheiden behorende bij onderhavig ontwerp aan de SER ter fine van advies voor te leggen.

In het advies van 14 november 2019 heeft de SER niet alleen opgemerkt dat de onderbouwing van de keuze van het stelsel in onvoldoende mate is uiteengezet, maar ook dat de financiële, macro-economische en sociaaleconomische implicaties van de stelselwijziging onvoldoende doordacht, doorgerekend en geanalyseerd zijn.

Tevens vraagt de SER zich in het advies van 14 november 2019 af waarom niet gewacht is op de bevindingen en aanbevelingen van de doorlichting van het huidige belastingstelsel door het Internationaal Monetair Fonds (hierna: IMF) alvorens te komen met de introductie van het ABB-stelsel. Immers deze bevindingen en aanbevelingen kunnen dienen voor een weldoordachte, integrale,

consistente en coherente herziening van het belastingstelsel, waarbij naar de mening van de SER de verdeling van de belastingdruk ten aanzien van bedrijven en personen integraal dient te worden beschouwd, evenals de daarvan uitgaande sociaaleconomische effecten.

In antwoord op de hierboven door de SER gestelde vraag wordt in de MvT behorende bij onderhavig ontwerp het volgende aangegeven: 'de regering merkt op dat gekozen is om niet het advies van het IMF af te wachten gezien de wens het wetsontwerp spoedig in te voeren'. De SER beschouwt deze haast niet alleen als een gemiste kans, maar bovenal vormt een dergelijke handelwijze een groot risico voor onbedoelde, ondoordachte en ongewisse sociaaleconomische effecten. Dat klemmt temeer nu de SER mee bekend is dat er wel degelijk een technisch rapport van het IMF ligt, getiteld '*Toward a Growth Enhancing Tax System*', met als datum november 2019.

Tevens is er op 18 december 2019 vanuit stakeholders een brief²² uitgegaan aan de Minister van Financiën, waarin onder meer wordt aangegeven dat het bedrijfsleven zich ernstige zorgen maakt ten aanzien van de ontwerp-landsverordening ABB. 'Deze maatregelen zullen desastreus uitpakken voor de economie die al jaren in een recessie zit en voor meer werkloosheid en armoede zorgen. Dit is strijdig met de doelstellingen van het groeiakkoord. Er zijn maatregelen te bedenken die de begroting steunen en minder negatieve gevolgen zullen hebben op de economie en de werkgelegenheid.'

De SER constateert in het hiernavolgende dat het aangepaste ontwerp geen verbetering is ten opzichte van het eerdere ontwerp, maar in sociaaleconomisch opzicht een aanzienlijke verslechtering kan betekenen.

De SER acht het niet redelijk verantwoord om 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 en zonder dat transparant is gemaakt wat de regimewijziging inhoudt met betrekking tot de directe belastingen en wat daarvan de sociaaleconomische effecten zijn.

De SER dringt er bij de regering op aan om de adviezen van uiteenlopende stakeholders, het IMF en van lokale en internationale experts op hun merites te laten toetsen door onafhankelijke experts.

3.6 Geen aftrekrecht van voorbelasting

In de MvT wordt op pagina 6-18 opgemerkt dat op basis van verder onderzoek gekozen is voor een ABB-stelsel zonder aftrekrecht van voorbelasting, vanwege het gebrek aan voldoende controlemogelijkheden bij de belastingorganisatie en het risico van het mislopen van belastinginkomsten.

De SER onderschrijft het belang van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van belastingmaatregelen, doch constateert dat in de gehanteerde argumentatie de concurrentieverstorende en negatieve sociaaleconomische effecten van het niet meer verlenen van het aftrekrecht van voorbelasting niet in beschouwing worden genomen. Het aftrekrecht ten aanzien van de betaalde omzetbelasting (hierna: OB) bij invoer van (handels)goederen was per 1 september van 100 procent beperkt tot 50 procent. Nu

²² Ondertekend door de Vereniging van Bedrijfsleven Curaçao, Kamer van Koophandel en nijverheid, Curaçao restaurant Association, Downtown Management Organisation, Curaçao Indian Business Association, Curaçao Internet Gaming Association, Vereniging van Antilliaanse Belastingadviseurs, Curaçao Hospitality and Tourism Association en The Curaçao International Financial Services Association.

is in onderhavig ontwerp het voornemen om verrekening van bij invoer betaalde omzetbelasting helemaal af te schaffen, hetgeen slechts duidelijk wordt gemaakt in één zin in de MvT op de hierboven genoemde pagina, en wel in hoofdstuk 3 waarin een reactie wordt gegeven op het advies van de SER van 14 november 2019. De SER merkt op dat over deze essentiële wijziging gemakkelijk heen kan worden gelezen, met name omdat in de MvT aan deze essentiële wijziging geen aparte aandacht wordt gegeven onder het 'Algemene deel', noch onder 'De nieuwe situatie', noch onder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 30. Artikel 30 bepaalt dat de Landsverordening omzetbelasting 1999 wordt ingetrokken. Artikel 2a van deze landsverordening is onlangs, te weten per 1 september 2019, gewijzigd bij Landsverordening belastingmaatregelen 2019 (P.B 2019, no. 55). In deze landsverordening is in artikel II, onderdeel A, artikel 2a, eerste lid, bepaald dat een ondernemer een verzoek kan indienen voor toepassing van aftrek van 50 procent van de belasting betaald bij invoer van handelsgoederen.

Nu het aftrekrecht niet meer wordt verleend is er in plaats van een eliminatie van cumulatie van heffing van omzetbelasting sprake van een extra cumulatie omdat de verhoogde belasting bij invoer volledig op de kostprijs van handelsgoederen drukt en deze in veel gevallen in iedere volgende schakel nogmaals wordt belast. Op deze cumulatie van heffing op de binnenlandse markt wordt in paragraaf 3.9 nader ingegaan, alsmede op de aanzienlijke negatieve economische effecten die hiervan kunnen uitgaan.

3.7 Geen sprake van externe neutraliteit

Als gevolg van het niet verlenen van het aftrekrecht van 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 neutraliteit²³ inzake de bestedingsbelasting op geëxporteerde diensten.

De SER onderschrijft het belang van het uitgangspunt van neutraliteit, maar constateert dat in het onderhavige ontwerp gemakkelijk over dit uitgangspunt is heengestapt. In de MvT wordt hierover namelijk gesteld dat gekozen is om met betrekking tot de te exporteren diensten geen aftrek van voorbelasting te verlenen omdat ten eerste in de huidige situatie meestal geen sprake is van meer dan twee schakels. De SER merkt op dat in het geval van twee schakels voorafgaand aan de te exporteren diensten een verhoging van het huidige OB-tarief van 6 procent naar het ABB-tarief van 9 procent een verhoging van 12,36 naar 18,81 procent inhoudt, en inclusief de bestemmingsheffing een verhoging naar 18,93 procent, hetgeen een aanzienlijk negatief effect zal hebben op de concurrentieverhoudingen. Er is derhalve allerminst sprake van externe neutraliteit. De MvT vervolgt met: 'Daarnaast is een van de doelen van de regering om het belastingsysteem te vereenvoudigen voor onder andere de

²³ 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.

belastingorganisatie. Het aftrekrecht zet meer druk op de controle naar de juiste toepassing van aftrek van voorbelasting.'

De SER kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het voorgaande erop wijst dat de belangen van exporterende dienstverleners in onvoldoende mate in beschouwing worden genomen, en dat de sociaaleconomische implicaties (zoals een afnemen van economische groei en werkgelegenheid) van de concurrentieverstorende werking die uitgaat van het voornemen om het aftrekrecht van voorbelasting niet te verlenen, in het geheel niet worden onderkend.

3.8 Definitie diensten verstreckende negatieve sociaaleconomische gevolgen

De SER geeft in paragraaf 3.6 van zijn advies van 14 november 2020 aan dat een eenduidige definitie van 'diensten' en van 'leveringen van goederen' volgens de SER des te meer van belang is nu de tarieven van indirecte belasting betreffende deze prestaties verschillend zijn en 'diensten' en 'leveringen van goederen' niet altijd goed te onderscheiden zijn. In de MvT behorende bij onderhavig ontwerp wordt gesteld dat 'de toelichting op de definitie van diensten conform is aangepast'. Artikel 3 bepaalt dat diensten in elk geval alle prestaties zijn die genoemd zijn in de bij deze landsverordening behorende tabel 1.

De SER merkt allereerst op dat de toevoeging 'in elk geval' in artikel 3 de gerechtvaardigde vraag oproept 'wat dan nog meer?' Immers, in het ontwerp bepaalt alleen artikel 3 welke prestaties als diensten worden aangemerkt, hetgeen betekent dat alleen de in de tabel opgenomen prestaties zijn aangemerkt als belastbaar. Met andere woorden: de tabel is een limitatieve lijst van prestaties die onder diensten vallen.

Vervolgens merkt de SER op dat de tabel niet is toegelicht en dat derhalve ook niet duidelijk is op basis van welke onderscheidende kenmerken, dan wel overwegingen de in de tabel opgenomen prestaties als belastbare diensten worden aangemerkt. Dit heeft er onder meer toe geleid dat bepaalde prestaties die 'een levering van producten' betreffen als 'diensten' worden aangemerkt, dan wel als zodanig kunnen worden geïnterpreteerd. Het eerste geldt onder meer voor de onder n. in de tabel genoemde 'diensten bestaande uit service'²⁴ aan onroerend goed ten behoeve van de eigenaren en gebruikers ervan'. Een aannemer die een (geïmporteerd) raam plaatst lijkt hiermee een dienstverlener te zijn geworden.

De SER merkt dan ook op dat in het geval het (ver)bouwen van een pand aangemerkt wordt als een dienstverlening, dit vergaande consequenties zal hebben voor de bouwsector en de toeleveringsbedrijven. Een dergelijke interpretatie laat zien dat de definitie van diensten niet alleen een te weinig onderscheidend vermogen heeft ten aanzien van het verschil tussen 'de levering van goederen' (die niet belast zijn) en 'diensten' (wel belast), maar eveneens dat de definitie arbitraire elementen in zich heeft. Zo wordt de (door)levering van goederen door de groothandel aan de detailhandel niet belast voor de ABB, maar de (door)levering van bouw materiaal door een onderaannemer aan een aannemer en de uitvoering van werken door een aannemer worden wel belast voor de ABB. In het geval van meerdere schakels in de keten van de bouwsector treedt er dus wel degelijk cumulatie van heffing op. Tot nu toe was de heffing voor de omzetbelasting (inclusief heffing op import) in de bouwsector in het geval van import-onderaannemer-aannemer 12,36 procent. In het aangepaste ontwerp wordt bepaald dat 12,84 procent ABB geheven wordt over import, en 9,63 procent in elke daaropvolgende schakel (cumulatief). *Het afschaffen van de mogelijkheid om de bij invoer betaalde voorbelasting te verrekenen betekent de facto dat een extra belasting voor de ABB van 12,84*

²⁴ Wat 'diensten bestaande uit service' zijn wordt niet gedefinieerd.

procent op invoer wordt geheven ten opzichte van de situatie vóór 1 september 2019. De SER vraagt zich in gemoede af of hier nog wel sprake is van een algemene bestedingsbelasting of in feite van een invoerbelasting.

In paragraaf 3.9, tabel 1 en 2 wordt de impact van de maatregelen op de prijs voor de klant met een voorbeeld cijfermatig uitgewerkt.

Voor de horecasector geldt: 'De verstrekking van spijzen en dranken door horecabedrijven, waaronder cateringbedrijven' is in de tabel onder i. opgenomen. Ook deze sector wordt zwaar getroffen door een verhoging van OB van 6 procent naar een ABB van 9 procent, terwijl er tevens ook veelvuldig sprake zal zijn van meerdere schakels in de keten, en derhalve van zware cumulatie van heffing. Hierbij wordt eveneens in herinnering gebracht dat deze sector in september 2019 zich ook al geconfronteerd zag met aanzienlijke accijnsverhogingen. Als gevolg van deze accijnsverhogingen zijn de winstmarges in de horecasector onder druk komen te staan. De voorgestelde verhoging, inclusief de cumulatie van heffing, zal kunnen leiden tot het verder onder druk komen te staan van de winstmarges, bedrijfssluitingen en toename van de werkloosheid. De SER merkt op dat het hier gaat om dé groeisector bij uitstek, dus het treffen van deze sector lijkt de SER onverstandig. Desalniettemin, zoals hiervoor gemeld, moet er – met name met het oog op het vergroten van het weerstandsvermogen van de economie - aandacht bestaan voor diversificatie van economische sectoren, waaronder ook andere vormen van dienstverlening. De SER is van mening dat de mate waarin de bouwsector en de horecasector onevenredig zwaar lijken te worden getroffen onverantwoord en ondoordacht is. De SER dringt er binnen dit kader opnieuw bij de regering op aan om de invoering van het ABB-stelsel zoals nu in onderhavig ontwerp is vormgegeven te heroverwegen.

Niet alleen de horecasector en de bouwsector worden naar verwachting zwaar getroffen, ook in andere sectoren waar waarde wordt toegevoegd aan producten door middel van dienstverlening is het verschil tussen de niet-belaste 'levering van lokale goederen' en de belaste 'diensten' niet zonneklaar. Dit geldt voor samengestelde prestaties. In de praktijk zal dit kunnen leiden tot verwarring, misbruik, en discussie met de inspecteurs (zowel de Inspecteur der Belastingen, als de Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen), bezwaarprocedures en de gang naar de rechter. De beoogde vereenvoudiging van het ABB-stelsel wordt in deze gevallen dan ook niet bereikt.

Tot slot merkt de SER op dat de formulering van de diensten die opgenomen staan in de 'dienstentabel' grote onvolkomenheden bevat. Daar het hier gaat om de belastbare feiten dient de formulering eenduidig in de zin van begrijpelijk, duidelijk en ondubbelzinnig te zijn. Hieronder worden een paar voorbeelden gegeven van onzorgvuldige formuleringen:

- d. 'de diensten verleend ter zake van de advisering en bemiddeling inzake onroerend goed, alsmede de taxatie van onroerend goed'. Deze zin kan dusdanig geïnterpreteerd worden dat de advisering en bemiddeling zelf niet vallen onder 'diensten', en derhalve geen belastbaar feit zijn.
- f. 'de diensten verleend in het kader van de bewaking van gebouwen, goederen en personen'. Idem: dus de bewaking zelf is niet belast?
- h. 'de diensten verleend in het kader van het ter beschikking stellen van roerende goederen'. Idem.
- k. diensten in het kader van commercieel onderwijs met uitzondering van algemeen vormend en middelbaar onderwijs, alsmede door het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport erkend vervolgonderwijs: deze zijn niet belast, dus behoeven ook niet uitgezonderd te worden.

- l. waarom is het 'verlenen van toegang tot musea' wel belast en 'het verlenen van toegang tot deelname aan sportwedstrijden' niet? Overigens kan dit laatste gedeelte ook als volgt uitgelegd worden: toegang tot sportwedstrijden is belast, maar contributie niet.
- n. 'diensten bestaande uit service aan onroerend goed ten behoeve van de eigenaren en gebruikers hiervan'. Wat betekent 'service aan onroerend goed'? Wat valt onder 'diensten bestaande uit service aan onroerend goed'?

3.9 Cumulatie van heffing

Hierboven is aangegeven dat er niet alleen in de dienstensectoren sprake kan zijn van cumulatie van heffingen, maar ook in die sectoren waar middels dienstverlening waarde wordt toegevoegd aan geïmporteerde goederen. Dit geldt voor een groot aantal sectoren, waaronder de horecasector, de bouwsector en de transportsector. In de MvT behorende bij het ontwerp wordt gesteld dat de grootste vereenvoudiging die met de ABB wordt beoogd, is dat de heffing anders dan bij de huidige omzetbelasting, voor de lokale levering van goederen grotendeels is ontdaan van haar cumulatieve karakter. De MvT vervolgt met: 'Hierdoor vindt voor goederen een eenmalige heffing van algemene bestedingsbelasting plaats bij invoer (ingeval het een ingevoerd goed betreft)'. Op pagina 11-18 van de MvT wordt zelfs betoogd dat de opzet van de ABB waarborgt dat er geen sprake is van cumulatie van heffing. Deze voorstelling van zaken geeft een vertekend beeld van de omvang en de implicaties van de regimewijziging en versterkt in hoge mate de bezorgdheid van de SER dat onvoldoende is doordacht welke actoren extra worden belast, welke verschuivingen dit in de economie tot gevolg zal hebben en wat hiervan de sociaaleconomische implicaties zullen zijn.

Een vertekend beeld komt ook tot uitdrukking in het laatste gedeelte van de zinsnede 'Daarnaast is bij de vormgeving van de belasting getracht verdere vereenvoudiging te bereiken, waardoor een belasting is ontstaan die de lokale detailhandel ontziet, omdat deze niet in de heffing wordt betrokken, en een relatief gematigd tarief kent'. Direct wordt de detailhandel niet betrokken in de heffing, hetgeen vanuit dat perspectief een administratieve verlichting is. Dat de detailhandel te maken heeft met een relatief gematigd tarief is echter een te positieve voorstelling van zaken. Immers in de 'keten van de detailhandel' is sprake van geïmporteerde (handels)goederen waarvoor de OB in september 2019 is verhoogd van 6 naar 9 procent en waarbij sinds september 2019 de vrijstelling van de bij invoer betaalde omzetbelasting op handelsgoederen beperkt is van 100 procent tot 50 procent. In het onderhavige ontwerp wordt het tarief bij invoer verder verhoogd naar 12 procent ABB en het aftrekrecht wordt niet meer verleend. Afhankelijk van wat in de MvT wordt verstaan onder 'detailhandel' (in het ontwerp wordt dit begrip niet gedefinieerd) krijgt 'een relatief gematigd tarief' een andere lading. Als het 'de laatste schakel in de bedrijfskolom van fabrikant naar consument' betreft waarbij het gaat om het midden- en kleinbedrijf waar zowel levering van goederen plaatsvindt als ook die van diensten, dan is het tarief allerminst gematigd, zeker niet als er sprake is geweest van cumulatie van heffing in de keten.

In onderstaande tabel 1 en tabel 2 wordt aan de hand van twee voorbeeldketens cijfermatig en eenvoudig geïllustreerd hoe cumulatie van heffing doorwerkt in de belastingontvangsten en de eindprijs bij de drie opeenvolgende aanpassingen van de OB naar ABB. De voorbeeldketens zijn:

- Import/groothandel-kleinhandel in tabel 1 en
- Import/onderaannemer-aannemer in tabel 2.

Tabel 1: import/groothandel-kleinhandel

Tabel 1: import/groothandel-kleinhandel					
1. OB tot september 2019	Heffingsgrondslag	Tarief	Verrekening	OB (NAf.)	
Import	100	100	6%	6%	0
Groothandel	50	150	6%		9
Kleinhandel	100	259	6%		15,5
Prijs, incl. OB					274,5
2. OB vanaf september 2019	Heffingsgrondslag	Tarief	Verrekening	OB (NAf.)	
Import	100	100	9%	4,5%	4,5
Groothandel	50	154,5	6%		9,3
Kleinhandel	100	263,8	6%		15,8
Prijs, incl. OB					279,6
3. ABB: ontwerp	Heffingsgrondslag	Tarief	ABB (NAf.) incl. bestemmingsheffing	Verrekening	ABB na verrekening (NAf.)
Import	100	100	12, 84%	12, 84	12, 84
Groothandel	50	150	0%	-	0
Kleinhandel	100	262,84	0%	-	0
Prijs, incl. ABB					262,84

In dit voorbeeld zijn de ABB-ontvangsten *lager* ten opzichte van de OB-ontvangsten vóór 1 september, als ook ten opzichte van de OB-ontvangsten vanaf 1 september 2019.

Tabel 2: Import/onderaannemer-aannemer

Tabel 2: Import/onderaannemer-aannemer					
1. OB tot september 2019	Heffingsgrondslag	Tarief	Verrekening	OB (NAf.)	
Import	300	300	6%	6%	0
Onderaannemer	50	350	6%		21
Prijs aan cliënt door aannemer	100	471	6%		28
Prijs, incl. OB					499
2. OB vanaf september 2019	Heffingsgrondslag	Tarief	Verrekening	OB (NAf.)	
Import	300	300	9%	4,50%	14
Groothandel	50	364	6%		22
Prijs aan cliënt door aannemer	100	485	6%		29
Prijs, incl. OB					514
3. ABB, wetsvoorstel (ongewijzigd)	Heffingsgrondslag	Tarief	Verrekening	OB (NAf.)	
Import	300	300	12, 84%	0%	38,52
Onderaannemer	50	388,52	9, 63%		37,41
Prijs aan cliënt door aannemer	100	525,93	9, 63%		50,65
Prijs, incl. ABB					576,58

In bovenstaand voorbeeld neemt de prijs voor de klant toe met 15,63 procent, te weten van NAf. 499 naar afgerond NAf. 577. De belastingontvangsten nemen toe van NAf. 65 naar afgerond NAf. 127, een stijging van ruim 95 procent.

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

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

Daar en boven, en niet in het allerminst, kunnen de verhogingen van de indirecte belastingen voor een groot aantal sectoren, alsmede het arbitraire karakter ervan en de discriminerende elementen hierin tegen diensten (ongefundeerde verlagingen van indirecte belastingen voor lokale producenten, zolang zij niet beschouwd worden als een 'dienstverlenende producent') mogelijk leiden tot grote verschuivingen in de economie. Tevens bestaat het gerede risico dat de informele sector nog meer toeneemt als gevolg van de onevenredig hoge toename van de af te dragen indirecte belastingen in bepaalde sectoren. Zodra de ABB eenmaal is ingevoerd kunnen deze verschuivingen mogelijk snel gaan plaatsvinden en tegen de tijd dat de negatieve effecten hiervan op de overheidsfinanciën en de economie zichtbaar worden, kan de opgelopen schade mogelijk niet meer dan wel in slechts geringe mate hersteld worden.

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

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

De SER onderschrijft het belang en de noodzaak van een integrale beleidsbenadering voor de versterking van de sociaaleconomische ontwikkeling, het verbeteren van de overheidsfinanciën en het

financieel beheer en structurele hervormingen, met name op de arbeidsmarkt en van het overheidsapparaat.

3.10 Ongeoorloofde delegatiemogelijkheid

De SER merkt opnieuw op dat er in de ontwerplandsverordening nog steeds 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 onderhavig ontwerp is het vierde lid daaraan toegevoegd, hetgeen bepaalt dat de in het vorige lid genoemde tarieven jaarlijks ten hoogste met 25 procent kunnen worden aangepast.

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.

In reactie op het standpunt van de SER merkt 'de regering op dat het van belang kan zijn de tarieven van de algemene bestedingsbelasting op korte termijn te kunnen wijzigen'. Hierover wordt in de MvT ook het volgende gesteld: 'Alhoewel het nu gekozen tarief met zorgvuldigheid is vastgesteld, houdt de regering er rekening mee dat in de praktijk mogelijk onbedoelde effecten kunnen optreden als gevolg van diverse gewijzigde aspecten in de nieuwe wetgeving, waardoor een aanpassing van het tarief op korte termijn wenselijk kan zijn.' De MvT zegt vervolgens: 'Teneinde een correcte vaststelling van dit belastingtarief te waarborgen zijn in het vierde lid van artikel 7 beperkingen opgenomen die in acht dienen te worden genomen bij de wijziging van het tarief.' Verder wordt betoogd dat deze beperking voorkomt dat er te veel en te frequent wordt afgeweken van het door de Staten bij landsverordening vastgestelde tarief; dat binnen een termijn van zes maanden een ontwerplandsverordening aan de Staten moet worden aangeboden, dat deze eveneens voor advies aan de adviescolleges dient te worden voorgelegd en dat deze handelwijze geen novum is.

De SER wenst hierbij opnieuw het belang van rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor ondernemersvertrouwen en het investeringsklimaat te benadrukken. Juist vanuit dit algemene belang dient een regimewijziging met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te worden opgesteld, waarbij ex-ante prognoses worden gemaakt van niet alleen de effecten voor de overheidsfinanciën van de herverdeling van de belastingdruk, maar juist ook van de daarmee gepaard gaande sociaaleconomische gevolgen op het gebied van onder meer investeringsklimaat, concurrentieverhoudingen, werkgelegenheid en inkomensverdeling. De SER onderkent dat de realiteit kan afwijken van de gemaakte prognoses, maar acht het voordeel van 'flexibele en snelle' aanpassingen in de tarieven niet opwegen tegen de nadelen van een mogelijke aanzienlijke verslechtering van het ondernemersvertrouwen en het investeringsklimaat.

3.11 Invoering ABB-stelsel per 1 april 2020 niet haalbaar

In het voorgaande heeft de SER zich duidelijk uitgesproken over de onwenselijkheid van de invoering van het voorgestelde ABB-stelsel. Tevens merkt de SER op dat het zeer onwaarschijnlijk is dat een dergelijk – ingewikkeld gemaakt – stelsel per 1 april 2019 ingevoerd kan worden. De stelselwijziging zal niet alleen voor de al overbelaste belastingdienst omvangrijke organisatorische gevolgen hebben,

ook is het niet realistisch te veronderstellen dat het bedrijfsleven per 1 april gereed zal zijn met het herinrichten van de daarvoor noodzakelijke administratieve processen en systemen.

3.12 Overige opmerkingen

De SER merkt het volgende op:

- In artikel 1, lid c, wordt het begrip goederen gedefinieerd als 'alle lichamelijke zaken, alsmede water, elektriciteit, gas, warmte, koude en soortgelijke zaken'. De SER vraagt zich af wat de toegevoegde waarde is van hetgeen na alsmede wordt genoemd. Immers alleen in artikel 2, lid b, komt het begrip goederen voor betreffende de invoer van goederen. Daar voornoemde goederen niet worden ingevoerd, is de toevoeging verder van geen nut.
- In Artikel 2, tweede lid, wordt het begrip 'onderliggende handeling' gebruikt. Dit begrip wordt niet gedefinieerd en het blijft onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Dit begrip wordt er niet beter op met de toevoeging 'overeenkomstig de bepalingen van deze landsverordening wordt verricht'. Het tweede lid kan dusdanig worden geïnterpreteerd dat het kan leiden tot een dubbele heffing dan wel geen heffing. Dit lid behoeft herformulering.
- Artikel 2, vierde lid, behoeft eveneens een herformulering: [...] de plaats van een verrichte dienst die betrekking heeft op een dienst die wordt verricht ten behoeve van een afnemer, etc.
- Artikel 6, tweede lid, definitie van 'vergoeding' dient te worden opgenomen in artikel 1.
- Artikel 6, tweede lid, het laatste gedeelte 'tenzij de vergoeding op zakelijke gronden is bedongen' dient weggelaten te worden: immers de waarde van de verleende dienst in het economische verkeer is op zakelijke gronden bedongen.
- Artikel 7, tweede lid, onder b: timeshare staat niet op de 'dienstenlijst' en is derhalve geen belastbaar feit, en dus kan het belastingtarief niet afwijken van hetgeen is bepaald in het eerste lid.
- In paragraaf 4 Vrijstellingen, artikel 8, onder a: openbaar personenvervoer staat niet in de dienstentabel, is derhalve niet belast en behoeft dan ook geen vrijstelling.
- Artikel 8, onder b: de omschreven medische diensten zijn eveneens niet belast en dus behoeven zij geen vrijstelling. Onderdeel m. is dubbel.
- Artikel 8, onder g: idem.
- Artikel 8, onder f betreffende bancaire diensten heeft grote overlap met onderdeel i en ii.
- Artikel 8, onder j: de op het buitenland gerichte activiteiten van de Curaçaose Beleggingsmaatschappij zijn niet belast en behoeven dan ook geen vrijstelling.
- Artikel 8, onder r: een deel van deze diensten zijn niet belast en behoeven dan ook geen vrijstelling. Wie bepaalt overigens of 'er geen sprake is van ernstige verstoring van concurrentieverhoudingen' en op basis van welke criteria?
Artikel 8, onder t: het verrichten van diensten aan de (de?) olieraffinaderij, voor zover deze diensten plaatsvinden voor de exploitatie van deze raffinaderij. Een cryptische toevoeging naar het oordeel van de SER.

De SER merkt op dat het ontwerp zelf als ook de MvT redactioneel nog veel verbeteringen behoeft. Het gaat binnen het kader van deze advisering te ver om hier uitgebreid op in te gaan.

Samenvattend is de SER de mening toegedaan dat, onverlet het belang en de noodzaak van de borging van een transparant, neutraal en stabiel fiscaal regime, aan het ABB-stelsel, zoals voorgesteld in het voorliggend ontwerp, dusdanig zwaarwegende bezwaren kleven dat mogelijkwerwijs de economische groei daardoor ernstig zal worden belemmerd hetgeen een negatief effect zal hebben op de toch al

hoge werkloosheid. Tegen deze achtergrond dringt de SER er bij de regering op aan om het ontwerp serieus in heroverweging te nemen.

Daarbij dringt de SER er bij de regering tevens op aan om het gehele belastingstelsel te evalueren en integraal te herzien met behulp van een multidisciplinair team van lokale en internationale experts. De SER is van mening dat een integrale aanpak inzake fiscale beleidsherziening imperatief is, omdat een dergelijke aanpak de mogelijkheid biedt om de vereiste consistentie tussen fiscaal, macro-economisch en sociaaleconomisch beleid te bewerkstelligen.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez