

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



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Datum: Willemstad, 22 december 2020

Ref.nr.: 149/2020-SER

Betreft: Advies betreffende de ontwerp-landsverordening algemene bestedingsbelasting

Excellentie,

Gaame vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 26 november 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoed-adviesverzoek ontvangen betreffende de ontwerp-landsverordening algemene bestedingsbelasting (zaaknummer 2020/035986; ref.nr. 137/2020-SER).

Het ontwerp is in behandeling genomen in de buitengewone voorbereidende vergadering van de SER op 11 en op 21 december 2020.

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de buitengewone plenaire vergadering van 21 december 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 (WJZ)  
De Directie Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën

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

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



**Advies inzake de ontwerplandsverordening  
algemene bestedingsbelasting 2020**

**UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN  
DECEMBER 2020  
REF.NR. 149/2020-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](mailto:info@ser.cw)  
[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

## Inhoudsopgave

|         |                                                                                                                     |    |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.      | Inleiding.....                                                                                                      | 1  |
| 1.1     | Het adviesverzoek .....                                                                                             | 1  |
| 1.2     | Eerdere adviesverzoeken inzake de introductie van de ABB.....                                                       | 2  |
| 1.3     | Strekking en inhoud van het ontwerp .....                                                                           | 2  |
| 1.4     | Reikwijdte van het advies .....                                                                                     | 3  |
| 2.      | Standpunt van de SER .....                                                                                          | 4  |
| 2.1     | Adviesverzoek.....                                                                                                  | 4  |
| 2.1.1   | De drie ontwerpen op een rij.....                                                                                   | 4  |
| 2.1.2   | Spoedadvisering .....                                                                                               | 5  |
| 2.1.3   | Onvolledigheid van het adviesverzoek .....                                                                          | 5  |
| 2.1.4   | Onderbouwing in de Memorie van Toelichting .....                                                                    | 6  |
| 2.2     | Beleidsmatige inkadering en financiële doelstellingen .....                                                         | 7  |
| 2.2.1   | Bijkomende doelstelling .....                                                                                       | 8  |
| 2.3     | Invoering onderhavig ABB-voorstel opportuun?.....                                                                   | 9  |
| 2.4     | Financieel-economische implicaties .....                                                                            | 12 |
| 2.4.1   | Kern.....                                                                                                           | 12 |
| 2.4.2   | Relevante context .....                                                                                             | 13 |
| 2.4.2.1 | Stelsel .....                                                                                                       | 13 |
| 2.4.2.1 | Economische verstoringen .....                                                                                      | 15 |
| 2.4.2.3 | Producent.....                                                                                                      | 15 |
| 2.4.2.4 | Inkomsten .....                                                                                                     | 16 |
| 2.4.3   | Economische impact.....                                                                                             | 16 |
| 2.4.3.1 | Opbrengsten in het huidige stelsel: OB .....                                                                        | 17 |
| 2.4.3.2 | ABB 12.5% - 9% - 9%.....                                                                                            | 17 |
| 2.4.3.4 | Macro-economische effecten.....                                                                                     | 17 |
|         | Tot slot.....                                                                                                       | 19 |
|         | Bijlagen:.....                                                                                                      | 19 |
| 1.      | Advies betreffende de ontwerpplandsverordening algemene bestedingsbelasting, 14 november 2019, ref.nr. 126/2019-SER |    |
| 2.      | Advies betreffende de ontwerpplandsverordening algemene bestedingsbelasting, 2 maart 2020, ref.nr. 024/2020-SER     |    |



**Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van 21 december 2020 betreffende de ontwerplandsverordening algemene bestedingsbelasting (zaaknummer 2020/035986, ref.nr. 137/2020-SER)**

## 1. Inleiding

### 1.1 Het adviesverzoek

Op 26 november 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de Raad van Ministers betreffende de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de algemene bestedingsbelasting en de wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen<sup>1</sup>, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943<sup>2</sup>, de Landsverordening op de Loonbelasting 1976<sup>3</sup>, de Landsverordening economische zones 2000<sup>4</sup>, de Overdrachtsbelastingverordening 1908<sup>5</sup> en de intrekking van de Landsverordening omzetbelasting 1999<sup>6</sup> (Landsverordening algemene bestedingsbelasting) (zaaknummer 2020/035986, ref.nr. 137/2020-SER).

Bij besluit van de Raad van Ministers (hierna: RvM) van 25 november 2020 met zaaknummer 2020/035986 is de onderhavige ontwerplandsverordening voor advies aangeboden aan de SER. Wat opvalt is dat er geen aparte aanbiedingsbrief aan de SER is waarin het verzoek om advies nader is toegelicht. In voornoemd besluit staat dat de RvM akkoord is met inhoud en aanbieding van de aangepaste ontwerplandsverordening tot invoering van de Algemene Bestedingsbelasting (ABB) met bijbehorende memorie van toelichting aan de Sociaal-Economische Raad (SER) ter fine van advies, e.e.a. conform het advies d.d. 3 november 2020 (nr. WJZ'20/0820 en zaaknr. 2020/035986) van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) en het advies d.d. 25 november 2020 (zaaknr. 2020/035986) van de Directeur Fiscale Zaken.

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

- dat het wenselijk is dat er duurzaam wordt voorzien in de noodzakelijke opbrengsten van het Land;
- dat het wenselijk is dat de inkomsten van 's Lands kas in een zo vroeg mogelijk stadium worden geïncasseerd en dat dit, op verzoek van de private sector, op een zodanige wijze plaatsvindt dat de administratieve lasten in dit kader aanzienlijk worden<sup>7</sup> verminderd;
- dat met het oog op de structurele aanpak van de financiële problemen van het Land en afspraken tussen de regeringen van Curaçao en Nederland omtrent de verbreding van de belastingbasis, verschuiving van directe naar indirecte belastingen en invoering van VAT/BTW of ABB conform het fiscaal stelsel van Caribisch Nederland, het Land de keuze heeft gemaakt om de algemene bestedingsbelasting in te voeren.;
- dat het noodzakelijk is, het bovengenoemde in overweging nemende, de Landsverordening omzetbelasting 1999 in te trekken.

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

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

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

<sup>4</sup> P.B. 2011, no. 17 (G.T.)

<sup>5</sup> P.B. 1908, no. 49

<sup>6</sup> P.B. 2013, no. 52 (G.T.)

<sup>7</sup> Het woord 'wordt' is door de SER gewijzigd in 'worden'.

## 1.2 Eerdere adviesverzoeken inzake de introductie van de ABB

De SER constateert dat hij reeds twee maal advies heeft uitgebracht inzake ontwerpplandsverordeningen betreffende de invoering van een Algemene Bestedingsbelasting (hierna: ABB). Het eerste advies dateert van 14 november 2019 en behandelt het op 11 oktober 2019 ontvangen adviesverzoek inzake de invoering van een ABB ('het eerste ontwerp').<sup>8</sup> Het tweede advies dateert van 2 maart 2020 en behandelt het op 13 februari 2020 ontvangen adviesverzoek inzake een aangepast ontwerp betreffende de invoering van een ABB ('het tweede ontwerp').<sup>9</sup>

De SER merkt op dat er in het onderhavige ontwerp in het geheel niet wordt ingegaan op de eerdere adviesverzoeken met betrekking tot de invoering van een ABB. Weliswaar staat in het besluit van de RvM dat de *aangepaste* ontwerpplandsverordening ter fine van advies aan de SER wordt aangeboden, maar uit deze formulering blijkt niet expliciet dat de SER reeds over dit onderwerp heeft geadviseerd, en dat in feite opnieuw advies wordt gevraagd over een aangepaste versie van een ontwerpplandsverordening die eerder, tot twee maal toe, ter advisering aan de SER werd voorgelegd. Dit bevreemdt de SER omdat in het tweede ontwerp van 2 maart 2020 de regering in de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) uitgebreid is ingegaan op het advies van de SER van 14 november 2019. In deze MvT staat: 'De regering heeft het advies van de SER bestudeerd. Dit heeft ertoe geleid dat zowel het ontwerp als de toelichting op een aantal punten zijn aangepast. Voor zover het niet mogelijk was om de adviezen van de SER over te nemen, wordt daar hierna zo volledig mogelijk op ingegaan en toegelicht.'

De SER is in zijn tweede advies uitgebreid ingegaan op deze reactie van de regering. Daarnaast heeft de SER geadviseerd inzake de wijzigingen die in het tweede ontwerp waren aangebracht.

In het onderhavige ontwerp ('het derde ontwerp') wordt, in tegenstelling tot de vorige versie, in het geheel niet ingegaan op de advisering inzake de tweede versie van de ontwerpplandsverordening door de SER.

Ook de Raad van Advies (hierna: RvA) heeft op 24 april 2020 advies uitgebracht inzake het tweede ontwerp.<sup>10</sup>

Hoewel de SER er begrip voor heeft dat het advies van de Raad van Advies nog niet openbaar is gemaakt omdat het wetgevingstraject nog niet is afgerond, is de SER ten behoeve van zijn advisering met betrekking tot de derde, aangepaste, versie van het ontwerp, van mening dat de regering tenminste in de MvT had kunnen ingaan op het advies van de SER en dat van de RvA ten aanzien van de tweede versie van het ontwerp. In dat geval zou duidelijker zijn geweest welke de argumenten van de regering zijn om wel of niet de desbetreffende adviezen te volgen en wellicht tevens waarom er wederom tot een aangepaste versie is overgegaan.

Momenteel is het voor de SER niet inzichtelijk op basis van welke (nieuwe) inzichten, uitgangspunten en overwegingen de aanpassingen zijn gedaan, en vooral, in hoeverre en om welke redenen de aanbevelingen van zowel de SER als van de RvA, wel of niet zijn opgevolgd. Naar het oordeel van de SER kon de regering dilligenter en zorgvuldiger zijn geweest in het onderhavige wetgevingsproces.

## 1.3 Strekking en inhoud van het ontwerp

In het algemene deel van de bij de onderhavige ontwerpplandsverordening behorende MvT is aangegeven dat de regering het noodzakelijk acht om de ABB in te voeren 'met het oog op de structurele aanpak van de financiële problemen van het Land teneinde de economische positie van het

<sup>8</sup> Advies betreffende de ontwerpplandsverordening algemene bestedingsbelasting, 14 november 2019, ref.nr. 126/2019-SER

<sup>9</sup> Advies betreffende de ontwerpplandsverordening algemene bestedingsbelasting, 2 maart 2020, ref.nr. 024/2020-SER

<sup>10</sup> Raad van Advies, Ontwerpplandsverordening algemene bestedingsbelasting, 24 april 2020 (ref.nr. RA/09-20-LV). <https://www.raadvanadvies.cw/statusoverzicht-ontvangen-adviesverzoeken>

Land te verbeteren en de welvaart te verhogen.' Hierbij wordt verwezen naar de aanzet die hiertoe is gedaan in 2019 door middel van het in 2019 geïntroduceerde verhoogde tarief van omzetbelasting bij invoer naar 9%, de intrekking van de vrijstelling van omzetbelasting bij invoer van handelsgoederen en de beperking van de mogelijkheid tot de verrekening van de bij invoer betaalde algemene bestedingsbelasting op handelsgoederen van 100% naar 50%.

De Landsverordening algemene bestedingsbelasting komt in de plaats van de Landsverordening omzetbelasting 1999 en wordt geïntroduceerd met ingang van 1 januari 2021.

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 haar cumulatieve karakter. Hierdoor vindt voor goederen een eenmalige heffing van ABB plaats bij invoer ofwel, voor zover sprake is van lokale productie, bij de levering van het goed door de lokale producent.' De MvT vervolgt met 'De detailhandel is daarmee verlost van administratieve lasten uit hoofde van de omzetbelasting. Diensten worden belast op het moment van de (lokale) verrichting van de dienst. Voor diensten kan wel enige mate van cumulatie van heffing optreden, denk bijvoorbeeld aan restaurantdiensten.'

De ABB valt uiteen in drie delen, te weten:

1. De heffing over goederen bij invoer.
2. De heffing over de (binnenlandse) verrichting van diensten.
3. De beperkte heffing over de leveringen van lokaal geproduceerde goederen.

De ABB kent een beperkt recht op aftrek van de voorbelasting. Dit recht geldt alleen voor producenten die de door hen vervaardigde producten lokaal afzetten of exporteren.

#### 1.4 Reikwijdte van het advies

De SER kiest er om twee redenen voor om in dit advies op hoofdlijnen te adviseren.

Ten eerste is er het spoedeisend karakter van het adviesverzoek, ook al is dit vanuit de regering niet als zodanig geformaliseerd. Ten tweede heeft de SER reeds tweemaal geadviseerd over eerdere ontwerpen inzake de invoering van een ABB. Omdat het principe van de invoering van de ABB en de uitwerking ervan in grote lijnen overeenkomen met de voorgaande versies, gaat de SER in onderhavig advies niet in detail in op zaken die in eerdere adviezen reeds aan de orde zijn gekomen en die nog steeds relevant zijn.

Daarnaast zal beknopt worden ingegaan op die artikelen in het ontwerp die naar het oordeel van de SER fundamentele bedrijfsorganisatorische gevolgen en sociaaleconomische effecten zullen hebben; en die derhalve specifieke aandacht behoeven.

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 ontwerpplandsverordening 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 verwijst de SER nadrukkelijk naar de adviezen van 14 november 2019 (ref.nr. 126/2019-SER) en van 2 maart 2020 (ref.nr. 024/2020-SER).

Onderhavig advies kan niet los worden gezien van de adviezen van 14 november 2019 en van 2 maart 2020; in die zin dienen deze adviezen als één geheel te worden beschouwd. Om die reden worden voornoemde adviezen integraal als bijlage bij dit advies gevoegd.

## 2. Standpunt van de SER

### 2.1 Adviesverzoek

#### 2.1.1 De drie ontwerpen op een rij

Zoals in de inleiding wordt gesteld, ontbreekt een introductie door de regering over de voorgestelde wijzigingen in de derde versie van het ontwerp.

Het ontwerp lijkt nu volledig op zichzelf te staan, alsof er geen voorgeschiedenis is geweest en alsof er geen adviezen door zowel de SER als de RvA zijn uitgebracht op eerdere, qua inhoud grotendeels vergelijkbare versies van het ontwerp.

De SER mist een historische en onderbouwde toelichting over het proces en de aangebrachte wijzigingen. Naar het oordeel van de SER was het een stuk inzichtelijker geweest indien de regering dit wel had gedaan. De SER acht een dergelijke toelichting van des te meer belang omdat de invoering van de ABB steeds opnieuw haast lijkt te hebben. Inmiddels is er echter een jaar verstreken tussen het eerste en het derde ontwerp. Een toelichting over waarom dit het geval is en wat de voortschrijdende inzichten zijn geweest om het ontwerp wederom aan te passen was volgens de SER op zijn plaats geweest. In het licht daarvan geeft de SER de regering in overweging om de besluitvorming over de aanpassingen van de ontwerplandsverordening in de MvT nader toe te lichten.

In aansluiting daarop acht de SER het feit dat de regering niet ingaat op de door hem uitgebrachte adviezen inzake de invoering van een ABB, niet getuigen van een bedachtzame omgang met het adviesproces.

De SER constateert dat de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de tweede versie de volgende zijn:

- Een hoger tarief bij invoer van goederen, namelijk 12.5% in plaats van 12%
- Invoering van een nultarief
- Introductie van de producentregeling
- Afschaffen van de bestemmingsheffing (ten behoeve van de compensatie van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) en deposanten)
- Het invoeren van een hoger tarief dient mede ter afbetaling van de schulden van Curaçao inzake de liquiditeitssteun.

De considerans wijkt af van de twee eerdere versies, met name voor wat betreft de zinsnede: 'dat het wenselijk is om het bestaande belastingstelsel te vereenvoudigen' (ontwerplandsverordening d.d. 11 oktober 2019 en ontwerplandsverordening d.d. 13 februari 2020). Deze zinsnede is in de onderhavige versie van het ontwerp weggelaten.

In de voorgaande versie werd met de grootste vereenvoudiging die met de introductie van de ABB wordt beoogd, het grotendeels ontdoen van het cumulatieve karakter bij de lokale levering van goederen, genoemd. De SER vraagt zich af of ook in bredere zin de vereenvoudiging van het bestaande belastingstelsel geen doel meer is. In het Landspakket van Curaçao wordt namelijk wel gesproken van een robuuster en eenvoudiger stelsel.<sup>11</sup>

In de eerdergenoemde adviezen inzake de invoering van een ABB gaat de SER in op de inpassing van de wijziging van het stelsel indirecte belastingen in de totale herziening van het belastingstelsel. Wederom wordt in dit ontwerp daar niet nader op ingegaan. Het doel van deze herziening is dat er duurzaam wordt voorzien in de noodzakelijke opbrengsten van het Land, met als middel onder meer

<sup>11</sup> Landspakket Curaçao, pag. 11

een verschuiving van de directe naar de indirecte belastingen. In concreto omhelst deze herziening een verschuiving binnen de indirecte belastingenfeer waarbij de OB wordt vervangen door een ABB, met als resultaat hogere opbrengsten. Dit doet de vraag rijzen wat er precies met 'noodzakelijke opbrengsten' wordt bedoeld. Gaat het puur om een shift van de OB naar een ABB met een opbrengst-neutrale uitkomst? Is het de bedoeling om meer opbrengsten te genereren en, in voorkomend geval, waar worden elders (lees: directe belastingenfeer) de tarieven verlaagd?

### 2.1.2 Spoedadvisering

Het valt de SER op dat het onderhavige ontwerp formeel geen spoedadvies behelst, terwijl de nog resterende periode voor het doorlopen van het gehele wetgevingstraject zeer kort is. Het verzoek is op 26 november 2020 ontvangen, dat is – de feestdagen in december niet meegerekend – één maand voor de gewenste datum van inwerkingtreding van de landsverordening.

Het eerste adviesverzoek - van 11 oktober 2019 - behelsde eveneens geen spoed-adviesverzoek. Het viel de SER toen al op dat de nog resterende periode voor het doorlopen van het gehele wetgevingstraject zeer kort was, gelet op de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2020, en het verzoek wel degelijk spoedadvisering door de SER vereiste.

Het tweede adviesverzoek – 2 maart 2020 – behelsde wel een spoed-adviesverzoek, waarbij het spoedeisend belang, zoals in het besluit van de RvM verwoord, voortvloeide uit het feit dat de inwerkingtredingdatum op 1 april 2020 was gesteld. Het desbetreffende adviesverzoek is tegelijkertijd met de aanbieding aan de Raad van Advies (hierna: RvA) aan de SER voorgelegd, 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.'

Ondanks het feit dat de SER in meerdere adviezen het belang heeft benadrukt van de geijkte wijze voor het doorlopen van het gehele wetgevingstraject, waarbij redelijke termijnen voor advisering door de verschillende adviesorganen en de ambtelijke diensten in acht worden genomen, waarna pas de behandeling in de Staten volgt, is het onderhavige adviesverzoek aan de SER aangeboden waarbij de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2021 zelfs dichterbij ligt dan bij de twee voorgaande versies. De SER acht de inwerkingtreding van onderhavige landsverordening per 1 januari 2021 dan ook niet realistisch.<sup>12</sup>

### 2.1.3 Onvolledigheid van het adviesverzoek

In het adviesverzoek zijn vier versies van de ontwerp-landsverordening gevoegd. Het is op het eerste gezicht niet direct duidelijk welke versie bedoeld is voor advisering door de SER.

Als de regering het advies van de Directie Wetgeving en juridisch Zaken (hierna: WJZ) van 3 november 2020 aan de Minister van Financiën door tussenkomst van de directeur Fiscale Zaken had opgevolgd om duidelijk aan te geven welke versie voor advisering door de SER is bestemd en tevens om, vanwege de lengte van het document, paginanummers in te voegen, had dit de advisering van de SER inzichtelijk gemaakt. Nu dat niet is gebeurd verzoekt de SER alsnog om expliciet aan te geven welke versie uiteindelijk bestemd is voor advisering door de SER.

De SER is ervan uitgegaan dat de versie die als eerste in het aangeboden adviesverzoek uitgedraaid is, net na de brief van WJZ van 3 november, tezamen met de MvT, de versie is waarop de SER advies moet uitbrengen. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de overige versies van de

<sup>12</sup> Bij de recente openbare behandeling in de Staten van de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2021 heeft de Minister van Financiën overigens meegedeeld de inwerkingtreding van de onderhavige landsverordening uit te willen stellen naar het eerste kwartaal van 2021.

ontwerplandsverordening, met uitzondering van de versie van WJZ met track changes, niet relevant zijn voor de SER en die dus, om verwarring te voorkomen, beter niet bij het adviesverzoek gevoegd hadden kunnen worden.

Voor wat betreft de paginanummering stelt de SER dat deze inderdaad zeer nuttig was geweest, niet alleen omdat de SER in zijn commentaar dan naar specifieke pagina's kan verwijzen, maar tevens omdat is gebleken dat een aantal pagina's in de MvT ontbreekt in het adviesverzoek, namelijk die tussen paragraaf 2 van de MvT 'Financiële gevolgen' en 'Artikel 7'. De SER heeft deze ontbrekende pagina's alsnog opgevraagd en digitaal ontvangen.

In de brief van de Secretaris-generaal ad interim van het Ministerie van Financiën (hierna: SG a.i. MinFIN) aan de Minister van Financiën d.d. 24 november 2020, wordt verwezen naar het rapport van het Internationaal Monetair Fonds (hierna: IMF) getiteld 'Curaçao "Proposed General Consumption Tax". Comments by IMF's Tax Policy Division in the Fiscal Affairs Department', van 16 oktober 2020, dat als bijlage zou zijn gevoegd. Dit rapport ontbreekt echter bij de stukken. De SER heeft het rapport inmiddels weten te bemachtigen, doch acht het evenzeer wenselijk dat de regering voornoemd rapport alsnog formeel als onderdeel van het adviesverzoek aan de SER aanbiedt.

In de brief van de directeur Fiscale Zaken en de SG a.i. MinFIN aan de Minister van Financiën d.d. 5 oktober 2020 wordt geadviseerd om een doorrekening door de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) te laten maken met betrekking tot de effecten van de invoering van de ABB op de economie van Curaçao.

De SER heeft deze doorrekening niet bij de stukken aangetroffen. Wel is vernomen dat de CBCS momenteel bezig is met deze doorrekening. De SER vraagt zich echter af waarom de CBCS niet reeds in een eerder stadium is gevraagd om deze doorrekening uit te voeren. Immers, de introductie van de ABB en de hieraan gerelateerde ontwerplandsverordeningen zijn reeds langere tijd aan de orde. De CBCS had reeds in een eerder stadium gevraagd kunnen worden een doorrekening te maken voor verschillende (voorkeurs)scenario's.

In de brief van de directeur Fiscale Zaken en de SG a.i. MinFIN aan de Minister van Financiën d.d. 5 oktober 2020 wordt tevens aanbevolen het ontwerp en de bijbehorende MvT ter fine van spoedadvies aan te bieden aan de directeur van de Beleidsorganisatie van het Ministerie van Financiën, teneinde de financiële paragraaf aan te vullen met de budgettaire en financieel-economische implicaties. Omdat een aantal pagina's van de MvT oorspronkelijk ontbraken, leek het erop of dit advies ontbrak. Nadat de volledige MvT is ontvangen bleek dat er inderdaad een berekening is gemaakt van de extra inkomsten voor 's Landskas, ondergebracht in de financiële paragraaf van de MvT. Op deze volgens de SER te summiere en onvolledige berekening zal verderop in dit advies nader worden ingegaan.

Tot slot ontbreekt in het adviesverzoek een gedegen advies van de te verwachten economische effecten van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO). De SER dringt er bij de regering op aan om hierover alsnog advies te vragen bij MEO.

#### 2.1.4 Onderbouwing in de Memorie van Toelichting

Evenals bij de vorige twee adviesverzoeken constateert de SER dat de toelichting in de MvT in het algemeen erg summier is, zowel in het algemene deel als in de artikelsgewijze toelichting. In het algemene deel wordt volgens de SER onvoldoende ingegaan op de noodzaak van de introductie van een ABB, de doelstellingen, de beleidsmatige inkadering in die zin dat niet toegelicht wordt hoe de introductie van de ABB zich verhoudt tot een hervorming van het gehele belastingstelsel zoals overeen gekomen in oorspronkelijk het Groeiakkoord en later in het Landspakket, het advies van het IMF, de reactie en de voorstellen van het bedrijfsleven. Evenmin wordt een onderbouwing gegeven voor de

keuze van het toepassen van verschillende tarieven binnen het ABB-stelsel, en op grond waarvan tot de gekozen tarieven is gekomen.

De artikelsgewijze toelichting beperkt zich veelal tot het letterlijk herhalen van hetgeen in de artikelen bepaald is, zonder hierbij een toelichting of uitleg te geven met betrekking tot het doel van dan wel de ratio achter het artikel.

En, zoals eerder naar voren gebracht, wordt in de MvT in het geheel niet ingegaan op de adviezen van de SER.

## 2.2 Beleidsmatige inkadering en financiële doelstellingen

In de brief van de SG a.i. MinFIN aan de Minister van Financiën van 24 november 2020 met als onderwerp 'advies ABB' wordt gesteld dat afspraken gemaakt zijn in het kader van het Groeiakkoord 2019, en dat de regeringen voornemens zijn om in een bij consensusrijkswet in te stellen Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (OHO)<sup>13</sup> afspraken te maken welke nader worden uitgewerkt in een landenpakket. Vervolgens wordt in de brief voor zover het fiscale hervormingen betreft geciteerd uit het geaccordeerde landspakket Curaçao:

- 'Curaçao heeft te kampen met lage belasting compliance, uitvoeringsproblemen bij de belastingdiensten en met een ongelijke verdeling van inkomen (onvoldoende herverdeling). Voor de ontwikkeling van Curaçao is de realisatie van een robuust belastingstelsel noodzakelijk, met passende economische prikkels, waarin de versturende werking van belastingen beperkt is, en dat goed uitvoerbaar is.
- De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de belastingen hebben tot doel: 1) *het herinrichten van een robuust belastingstelsel met een brede grondslag, dat bijdraagt aan een eerlijke(re) verdeling van het inkomen, stimulering van de economie en uitvoerbaarheid en controleerbaarheid door de Belastingdienst, 2) het realiseren van adequaat ingerichte belastingdiensten.*

Vervolgens wordt gesteld dat de regering ernaar streeft de ABB per 1 januari 2021 te introduceren. Niet wordt ingegaan hoe deze te introduceren ABB past binnen het geheel van belastinghervormingen zoals afgesproken in het Landspakket Curaçao. In de twee eerdere adviezen van de SER inzake de introductie van een ABB is de SER hier uitvoerig op ingegaan en verwijst derhalve naar deze twee adviezen.

In de brief van de SG a.i. MinFIN aan de Minister van Financiën d.d. 24 november 2020 stelt de SG a.i. dat de regering met de hogere tarieven ABB<sup>14</sup> hogere belastinginkomsten zal genereren. De hogere belastinginkomsten zullen onder andere worden aangewend voor de aflossing van de ontvangen liquiditeitssteun.

De SG a.i. MinFIN verwijst in haar brief tevens naar de afspraken uit het Groeiakkoord van 2019, waarin een taakstellende inkomstenverhoging van NAf. 100 miljoen op jaarbasis is meegegeven aan de invoering van een ABB.<sup>15</sup> Deze taakstelling is bepaald nog voordat de liquiditeitssteun in de vorm van leningen in beeld was en was bedoeld om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

De SER vraagt zich af of aan deze doelstelling nog moet worden voldaan en vraagt de regering hieromtrent helderheid te verschaffen.

<sup>13</sup> Inmiddels is besloten dat de naamgeving zal zijn het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO).

<sup>14</sup> Per abuis staat in de brief 'AAB'.

<sup>15</sup> De taakstellende verhoging is in vergelijking met de inkomsten van het basispad.

### 2.2.1 Bijkomende doelstelling

In het tweede ontwerp ABB werd een extra bestemmingsheffing voorgesteld teneinde de deposanten bij de Girobank te compenseren. In de brief van de SG a.i. MinFIN aan de Minister van Financiën d.d. 24 november 2020 wordt op pagina 3 gesteld dat via de geraamde hogere ABB-belastinginkomsten inkomsten worden gegenereerd die aangewend kunnen worden om op termijn de COVID-19 liquiditeitssteun leningen af te lossen.

Het is naar het oordeel van de SER opmerkelijk dat deze overwegingen een rol spelen bij de invoering van het ABB stelsel. Het lijken ad hoc beslissingen, afhankelijk van de 'financiële thermometer' op een bepaald moment. Bovendien zal de aflossing van de COVID-19 liquiditeitssteun leningen niet op korte termijn zijn, terwijl tegelijkertijd onduidelijk is hoe de in de tussentijd hogere ABB-belastinginkomsten aangewend zullen worden. Worden deze opzijgezet voor de op termijn aflossen van de leningen?

Met betrekking tot het aanwenden van de extra inkomsten als gevolg van de verhoogde tarieven ABB ten behoeve van het aflossen van de leningen in het kader van de liquiditeitssteun merkt de SER verder het volgende op.

Ten eerste ontbreekt deze overweging in de considerans. De SER is van mening dat indien dit inderdaad één van de doelstellingen is dit opgenomen moet worden in de considerans en toegelicht in de MvT.

Ten tweede dateert de invoering van een ABB stelsel al van eerder en staat derhalve in principe los van de economische gevolgen van de COVID-19 crisis en de verhoogde schuldenlast die daardoor is ontstaan. De afspraak om over te gaan tot een ander stelsel van indirecte belastingen dat moet leiden tot een hogere compliance en duurzame voorziening in de noodzakelijke opbrengsten van het Land, was reeds vastgelegd in het Groeiakkoord in 2019. Met de toekenning van de derde tranche lening is het Groeiakkoord komen te vervallen en in de plaats daarvan is het Landspakket Curaçao overeengekomen. Hierin is eveneens opgenomen de verbreding van de belastingbasis, de verschuiving van directe naar indirecte belastingen en de invoering van een VAT/BTW (*Value Added Tax*/Belasting over de Toegevoegde Waarde) van 12.5%, conform de voorstellen van de Fiscal Affairs Department (FAD) van het IMF of van een ABB conform het fiscale stelsel van Caribisch Nederland.

De SER acht het niet opportuun om de herziening van het stelsel van indirecte belastingen en de percentages die daarbij gelden te koppelen aan het terugbetalen van leningen die gedaan zijn in het kader van de COVID-19 liquiditeitssteun. Net zo min als de SER met het verhoogde percentage ABB, om aan de financiële problemen van de Girobank tegemoet te komen, instemde in zijn tweede advies inzake de introductie van de ABB.

Een dergelijke koppeling zou immers betekenen dat de hoogte van de belastingen elk moment – en dus met een betrekkelijk ad hoc karakter – vastgesteld kan worden, één en ander afhankelijk van welke financiële crisis zich op een bepaald moment voordoet. De SER is van oordeel dat het 'huishoudboekje' met de inkomsten en uitgaven van het land zodanig ingericht moet zijn dat er reserves worden opgebouwd die in – onvoorziene – moeilijker tijden aangesproken kunnen worden. In dat geval hoeft dan geen of minder toevlucht gezocht te worden in inkomstenverhogende maatregelen. Maatregelen die overigens niet hebben geleid tot economische groei en toegenomen welvaart en welzijn. Tevens heeft de SER meermalen gewezen op de noodzaak er tegelijkertijd op toe te zien dat de uitgaven van het Land verlaagd worden. De SER verzoekt de regering om aan te geven of, waar en hoe besparende maatregelen reeds zijn toegepast.

De SER maakt voor wat betreft de voor hem noodzakelijke besparingen een zijstap en wil hierbij verwijzen naar zijn advies inzake de wettelijke reserves sociale verzekeringen van 29 juli 2013 (ref.nr. 114/2013-SER). Het doel van de wettelijke reserves in de sociale fondsen is om te gebruiken in tijden van rampen en epidemieën.

Toentertijd werd door de regering voorgesteld om de wettelijke reserves van de sociale fondsen te verlagen, zodat enerzijds het reservoir aan opgebouwde reserves ingezet kon worden om tegemoet te komen aan de financiële tekorten van het Land, en anderzijds in de toekomst minder in de fondsen gestort zou moeten worden, hetgeen een direct jaarlijks financieel voordeel voor de Landskas zou opleveren. Het uitbreken van de COVID-19 crisis, met de enorme negatieve financiële gevolgen, is bij uitstek een ramp/epidemie die niet te voorzien was en die niet door menselijk ingrijpen was te voorkomen. Een flinke 'spaarpot' ondergebracht in de wettelijke reserves van de sociale fondsen had in ieder geval bij die sociale fondsen, en uiteindelijk bij het Land dat op grond van artikel 21 van de Landsverordening Sociale Verzekeringsbank<sup>16</sup> wordt aangesproken indien de SVB niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, de financiële tekorten en de verhoogde medische kosten als gevolg van de crisis voor een deel kunnen opvangen.

Een deel van het advies van de SER, luidt als volgt en heeft nog niet aan actualiteit ingeboet.

*Indien de omvang van de wettelijke reserves onvoldoende is, dienen deze reserves niet meer het doel waarvoor zij zijn ingesteld. Het risico bestaat dat een plotselinge kostenstijging als gevolg van een ramp of een epidemie dan niet opgevangen kan worden waardoor de SVB niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen en de overheid wordt aangesproken op basis van artikel 21 van de Landsverordening Sociale Verzekeringsbank.*

*De SER betwijfelt of de overheid over voldoende middelen beschikt om in geval van plotselinge kostenstijgingen als gevolg van calamiteiten aan de garantstelling zoals opgenomen in de Landsverordening op de Sociale Verzekeringsbank te voldoen.*

*Afhankelijk van de aard van de calamiteit zal de gezondheidstoestand van de bevolking en/of het economisch herstel bij onvoldoende beschikbare middelen negatief beïnvloed worden.*

### 2.3 Invoering onderhavig ABB-voorstel opportuun?

De SER is in zijn eerdere adviezen uitvoerig ingegaan op de introductie van een ABB-stelsel. In het huidige voorstel zijn enkele wijzigingen aangebracht, echter het principe van de heffing is hetzelfde gebleven.

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. Vastgesteld wordt dat dat nog steeds het geval is.

Tevens vroeg de SER zich in het desbetreffende advies af waarom niet gewacht is op de bevindingen en aanbevelingen van de doorlichting van het huidige belastingstelsel door het IMF alvorens te komen met de introductie van het ABB-stelsel.

Het technisch rapport van het IMF 'Toward a Growth Enhancing Tax System', is overigens reeds in november 2019 gepubliceerd en was bekend ten tijde van de advisering op het tweede ontwerp door de SER.<sup>17</sup> De keuze van de regering om het advies van het IMF niet af te wachten kwam voort uit de wens het wetsontwerp spoedig in te voeren.

In het tweede ontwerp van februari 2020 is echter evenmin rekening gehouden met de aanbevelingen die in het IMF rapport van november 2019 zijn gedaan.

Inmiddels heeft het IMF op 16 oktober 2020 tevens advies uitgebracht inzake specifiek het derde ontwerp.<sup>18</sup> Het IMF staat zeer kritisch tegenover het ontwerp. In feite zegt het IMF, en herhaalt hierbij

<sup>16</sup> Landsverordening op de Sociale Verzekeringsbank (P.B. 1960, no. 154)

<sup>17</sup> Michielse and Cnossen, Kingdom of the Netherlands – Curaçao: Toward a Growth Enhancing Tax System, IMF Technical Assistance Report, November 2019.

<sup>18</sup> In dit ontwerp wordt nog het door de Minister van Financiën voorgestelde percentage van 14% op goederen toegepast. Dat percentage is in het onderhavige ontwerp verlaagd naar 12.5%.

hetgeen reeds in het Technical Assistance Report van november 2019 is gesteld, dat de voorgestelde ABB alles behalve een algemene bestedingsbelasting betreft. Het IMF zegt hierover:

1. Lokale toegevoegde waarde is uitgesloten van belasting op basis van het argument dat kleine ondernemers niet onderworpen moeten worden aan bestedingsbelasting. Volgens het IMF (en ook volgens de sector) is echter de juiste wijze om kleine ondernemers te ontheffen van belastingbetaling de invoering van een ruime uitzonderingsregeling, in plaats van alle bedrijven die handel drijven uit te sluiten van belastingbetaling. Volgens het IMF is er geen reden om de grotere bedrijven die handel drijven uit te sluiten van het betalen van belasting.
2. De voorgestelde ABB is feitelijk een invoerbelasting en geen algemene bestedingsbelasting. Door deze werkwijze bestaat bovendien het risico dat het loont om een lagere waarde te declareren, hetgeen niet mogelijk is onder een 'echte' algemene bestedingsbelasting die ook toegepast wordt in de retail. In de retail is het risico op het niet opgeven van de juiste waarde het kleinst, omdat zij zichzelf dan tekort zouden doen bij de verrekening van de toegevoegde waarde.
3. De basis en uitgangspunten van een ABB worden uitgehold door de vele en soms ook ongebruikelijke uitzonderingen, zoals water, elektriciteit, gas, casino's, conferenties, diensten van advocaten, accountants, belastingadviseurs et cetera. Deze uitzonderingen hebben belangrijke (negatieve) gevolgen voor de belastingopbrengsten.

Verder gaat het IMF in op de ernstige verstoringen in de economie die de invoering van onderhavige ABB met zich mee brengt, de onwenselijkheid om verschillende tarieven te hanteren voor goederen en diensten terwijl deze op dezelfde wijze benaderd zouden moeten worden.

Tot slot gaat het IMF in op de producentenregeling, nieuw in dit derde ontwerp. Volgens het IMF is deze bijzondere producentenregeling achterhaald en resulteert eveneens in verstoringen in de markt en de economie. Het risico bestaat dat ondernemers hun activiteiten anders gaan inrichten zodat zij onder de producentenregeling vallen. Echter de definitie van producenten is arbitrair en onderhevig aan de door de Inspecteur van de Belastingen afgegeven beschikking.

Diverse belastingdeskundigen hebben gewezen op de tekortkomingen van de huidige voorgestelde ABB.<sup>19 20</sup> Voor die tijd werden ook al stukken in de pers gepubliceerd inzake de tekortkomingen van de voorgestelde ABB's.<sup>21 22</sup>

Onderstaand staat een opsomming (niet-limitatief) van belangrijke tekortkomingen in de onderbouwing van de gemaakte keuzes volgens de SER :

- Een toelichting ontbreekt over het gebruik van verschillende VAT/BTW/ABB systemen die in omringende (ei)landen of elders gebruikt worden en de voor- en nadelen daarvan. De keuze van het voorgelegde ABB stelsel is onvoldoende onderbouwd.
- Een onderbouwing voor de percentages van 12.5% voor goederen en 9% voor diensten ontbreekt.
- Het ontbreken van berekeningen inzake de effecten op de economie. Berekeningen met verschillende tarieven die gehanteerd worden c.q. verschillende scenario's.
- In het verlengde van het voorgaande is meer duidelijkheid *vooraf* vereist over de financiële en economische effecten, zoals wijzigingen in marktprijzen, bedrijfsvoering en productielijnen. Ook is inzicht vooraf noodzakelijk in de mogelijke inflatie die optreedt en de toename van werkloosheid (in plaats van in de MvT gestelde toename van economische ontwikkeling en welvaart als gevolg van een lastenverzwaring).

<sup>19</sup> Antilliaans Dagblad 7 december 2020. Hans Ruiter. De abb op Curaçao; bezint eer ge begint (2).

<sup>20</sup> Antilliaans Dagblad 13 december 2020. Julian Lopes Ramirez. Voorstel ABB rammelt.

<sup>21</sup> Antilliaans Dagblad 31 december 2019. Ontwerp abb rammelt en te complex (opinie van negen belangenorganisaties die de Curaçaose private sector vertegenwoordigen)

<sup>22</sup> Antilliaans Dagblad 5 december 2019. VBC: ABB is verkeerde zuinigheid.

- De berekeningen zoals gemaakt in de financiële paragraaf zijn gebaseerd op het jaar 2020, waarin sprake is van een enorme economische krimp en forse daling van belastinginkomsten. Een vergelijking met het jaar 2020 acht de SER dan ook niet reëel. De SER adviseert om op zijn minst tevens een vergelijking te maken met voorgaande jaren.
- Het cumulatieve karakter (het zogenaamde cascadesysteem) van belastingheffing blijft bestaan voor diensten en voor gecombineerde dienstverlening. Dit resulteert in een *unfair level playing field*.
- Het publiek, het bedrijfsleven, moet tijdig worden geïnformeerd om zich voor te kunnen bereiden op het nieuwe systeem.
- Waarom is de grens voor de kleine ondernemersregeling op NAf. 75.000,- gesteld en niet hoger? Door de grens hoger te stellen ontstaan minder administratieve lasten bij zowel een grotere groep ondernemers als bij de Belastingdienst.

In de toelichting die de SER in een voorbereidende vergadering heeft ontvangen van de Sector Fiscale Zaken werd gesteld dat het ontwerp niet definitief is, dat er tijdens de behandeling in de Staten nog wijzigingen aangebracht kunnen worden, en dat ook na een aantal jaren wijzigingen doorgevoerd kunnen worden indien deze noodzakelijk blijken. Overigens en wellicht ten overvloede merkt de SER op dat ook naar aanleiding van de advisering door de adviesorganen wijzigingen in het ontwerp kunnen worden aangebracht, nog voordat behandeling in de Staten plaatsvindt.

Vooralsnog is echter gekozen voor het 'BES-model'<sup>23</sup> inzake de ABB, omdat de belastingdienst niet beschikt over het organisatorische en institutionele kader om een ABB zoals aanbevolen door het IMF, de experts en de sector, te kunnen uitvoeren.

De SER merkt hierover op dat juist het invoeren van een moderne ABB met aftrekmogelijkheid, zonder of vrijwel zonder uitzonderingen, met één tarief voor zowel goederen als diensten, geen producentenregeling en een verhoogde vrijstelling voor kleine ondernemers, zal leiden tot het verminderen van de administratieve last bij de Belastingdienst en tegelijkertijd tot een verhoging van de compliance. Het gaat dan immers om de controle bij een kleiner aantal (grote) bedrijven door de Belastingdienst. De hogere compliance komt voort uit de controle die retailers onderling uitvoeren bij het aangeven van de toegevoegde waarde die uitsluitend door henzelf is toegevoegd in de keten. Misbruik of ontduiking door het opgeven van lagere waarden is dan niet meer mogelijk.

Inzicht in het aantal bedrijven dat dan gecontroleerd zou moeten worden bij het stellen van een bepaalde grens voor de zogenaamde kleine ondernemingsregeling is van belang bij het ontwerp en de uitvoering van de regeling. De SER geeft de regering in overweging hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

In het verlengde van het voorgaande merkt de SER op dat de controle met betrekking tot de heffing van de ABB, namelijk bij invoer, volledig bij de Douane wordt gelegd. De ABB op goederen wordt immers uitsluitend bij invoer geheven.

Naar het oordeel van de SER kan dit mogelijkwelks resulteren in vertragingen bij de invoer, omdat alles gecontroleerd moet worden. De vraag is of de douane momenteel voldoende geëquipeerd is om deze controles snel, efficiënt en vlekkeloos uit te voeren.

De SER geeft de regering in overweging om na te gaan of de controle bij de Belastingdienst kan worden neergelegd en deze controle te doen op basis van facturen, waardoor er tevens minder onduidelijkheid bestaat over de waarde en de toegevoegde waarde van producten.

De SER wenst hier tevens op te merken dat de invoering van het ABB volgens het BES-model op Curaçao anders zal uitpakken dan op de BES eilanden. Op de BES eilanden is sprake van een gehele

<sup>23</sup> De ABB die vanaf 1 januari 2011 op de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES eilanden) wordt geheven.

herziening van het belastingstelsel, waarbinnen de ABB past. In Bonaire wordt bijvoorbeeld voor invoerrechten een nultarief toegepast.<sup>24</sup> Dit is slechts een voorbeeld, maar geeft aan dat de invoering van een ABB niet los gezien kan worden van een integrale herziening van het belastingstelsel. Hetgeen ook in het Landspakket Curaçao is vastgelegd. En mocht de regering het wenselijk achten dat de invoering van een ABB stelsel hier per se op vooruitloopt, dan acht de SER het imperatief dat dit past binnen de toekomstige herziening van het belastingstelsel.

De SER is van mening dat juist nu het moment is om de '*lessons learned*' inzake de invoering van een ABB mee te nemen in het ontwerp van een nieuw stelsel, en daarbij gebruik te maken van '*best practices*' die nu al aanwezig zijn in onder meer Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika.

Naar het oordeel van de SER kunnen juist die landen die nog een omzetbelasting hanteren en nog niet over zijn gegaan tot een *general consumption tax*<sup>25</sup> (hierna: GCTs) inspringen op de wet van de remmende voorsprong, of, beter, de afgeleide hiervan, de wet van de stimulerende achterstand. De wet van de remmende voorsprong stelt dat een voorsprong op een bepaald domein er vaak toe leidt dat er weinig stimulans is om verdere verbetering of vooruitgang op te zoeken, zodat men vroeg of laat wordt voorbijgestreefd. Door te berusten in een voorsprong wordt men geremd om nog verder te gaan. Omdat er in Curaçao nog geen sprake is van een voorsprong – eerder van een achterstand – wordt het land nog niet gehinderd door ontwerp- en weeffouten in een bestaande ABB, waardoor gewenste verbeteringen moeizamer te implementeren zijn, maar kan het land deze ABB *from scratch* goed ontwerpen en inrichten.

Cnossen zegt hierover: 'Because they can start from scratch, the countries that still have turnover taxes have a unique opportunity to do it right from the beginning, learning from the experience and mistakes other Caribbean countries have made'.<sup>26</sup> Cnossen geeft in 'the way forward' aan dat 'Aruba, Curacao, Sint Maarten and Suriname have this unique opportunity to introduce a modern GCT, mindful that it is politically difficult to make sensible changes to a GCT once it has been introduced. They need to study the experience in other Caribbean countries [i.e. in particular the BES islands and the Caricom countries], and the design features of a modern GCT as found in New Zealand, for instance, before drawing statutes'. Ook is het volgens Cnossens beter om met de introductie van de goede, moderne, ABB te wachten dan op volle snelheid door te gaan met de introductie van één van de Caribische of Europese versies, laat staan het Curaçaose voorstel.<sup>27</sup>

## 2.4 Financieel-economische implicaties

### 2.4.1 Kern

Voor een goed begrip is het belangrijk om de essentie van deze ontwerp-landsverordening, zowel weergegeven in het ontwerp als in de MvT, kort te verwoorden. In het ontwerp wordt er bij de overweging gesteld dat het 'wenselijk is dat de inkomsten van 's Lands kas in een zo vroeg mogelijk stadium worden geïncasseerd en dat dit, op verzoek van de private sector, op een zodanig wijze plaatsvindt dat de administratieve lasten in dit kader aanzienlijk wordt verminderd.' Dit wordt met zoveel woorden herhaald in de MvT, waarbij eveneens wordt gewezen op de afspraken tussen Curaçao en Nederland omtrent de verbreding van de belastingbasis, in het bijzonder de verschuiving van directie

<sup>24</sup> Overigens is volgens tax partner bij Grant Thornton Hans Ruiter ook de ABB op de BES, ondanks dat de bedoeling was een eenvoudige belasting te creëren, lastig uitvoerbaar, en houdt hij een pleidooi voor een modern en eenvoudig BTW-systeem. Antilliaans Dagblad 21 augustus 2019.

<sup>25</sup> Dit zijn in de Caribische regio Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Suriname.

<sup>26</sup> Cnossens, Modernizing General Consumption Taxes in the Caribbean. In: Taks notes international, Volume 100, December 14, 2020, p.1309.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 1310.

naar indirecte belastingen en de invoering van een VAT/BTW of ABB conform het stelsel van Caribisch Nederland, waarbij het Land de keuze heeft gemaakt om een algemene bestedingsbelasting in te voeren.

In het Landspakket Curaçao, onder impuls van de Coronacrisis tot stand gekomen per 2 november 2020, wordt gewezen op economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen om Curaçao weerbaar en veerkrachtig te maken. Er wordt aangegeven dat de situatie waarin Curaçao is terechtgekomen geen ruimte meer biedt voor verder uitstel, met verwijzing naar de kosten bij de overheid die fors omlaag moeten zodat de belastingdruk kan worden gereduceerd om investeringen en binnenlandse consumptie te stimuleren.

Meer specifiek wordt er ten aanzien van de belastingen gewezen op het volgende: "Curaçao heeft te kampen met lage compliance, uitvoeringsproblemen bij de belastingdiensten en met een ongelijke verdeling van inkomen (onvoldoende herverdeling). Voor de ontwikkeling van Curaçao is de realisatie van een robuust belastingstelsel noodzakelijk, met passende economische prikkels, waarin de verstoringende werking van belastingen beperkt is, en dat goed uitvoerbaar is. De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de belastingen hebben tot doel: 1) *het herinrichten van een robuust belastingstelsel met een brede grondslag, dat bijdraagt aan een eerlijke(re) verdeling van het inkomen, stimulering van de economie en uitvoerbaarheid en controleerbaarheid door de Belastingdienst, 2) het realiseren van adequaat ingerichte belastingdiensten.*"

Kortom, welk systeem er ook wordt ingevoerd, een ABB dan wel een VAT/BTW, het mag niet verstoringend zijn, moet robuust en goed uitvoerbaar zijn binnen een brede grondslag, waarbij uitvoering en controle door de Belastingdienst plaatsvindt. In die zin is het bijzonder te noemen dat in een brief gericht aan de Minister van Financiën met als onderwerp 'Advies inzake introductie Algemene bestedingsbelasting' dd. 24 november 2020, opgemaakt door de SG a.i. MinFIN, er bij de slotopmerkingen staat vermeld: "Bij het uitvoeren van dit wetsvoorstel dient aandacht te worden besteed aan de economische effecten, praktische uitvoeringsaspecten, zoals o.a. controle, informatieverschaffing (voorlichting), et cetera."

Naar het oordeel van de SER is het juist zaak om deze effecten ex-ante in kaart te brengen, nog voor een nieuwe regeling van kracht wordt. Het ontbreken hiervan plaatst vraagtekens bij de realisatie van een robuust belastingstelsel met passende economische prikkels, waarin de verstoringende werking van de belastingen beperkt en goed uitvoerbaar is, en is dus niet in lijn met de heersende gedachtegang opgenomen in het Landspakket.

## 2.4.2 Relevante context

### 2.4.2.1 Stelsel

In een reactie op de voorgestelde invoering van de ABB per 1 januari 2021, heeft het IMF een aantal inzichten teruggekoppeld met betrekking tot het voorstel. Inzake het stelsel gaat de voorkeur van het IMF<sup>28</sup> voor kleine economieën zoals de Caribische eilanden uit naar een eenvoudig BTW-systeem met één tarief, zonder vrijstellingen en zonder 0% tarieven. Om cumulatie van BTW te voorkomen zou elk belast lichaam de betaalde BTW volledig moeten kunnen aftrekken, waardoor er geen verstoringen ontstaan van de markt als gevolg van de BTW. Daarbij wordt geadviseerd om kleine ondernemingen buiten de heffing van de BTW te houden. Dit zou, op papier, de ideale situatie zijn.

<sup>28</sup> De Algemene Bestedingsbelasting op de BES-eilanden; een lastig uitvoerbare wet; Hans Ruiter, Partner Tax, Grant Thornton Aruba.

Sedert begin jaren negentig hanteren de meeste landen van de Caricom een BTW-systeem (ondersteund door het IMF) dat weliswaar geërodeerd<sup>29</sup> raakte door diverse vrijstellingen en nultarieven voor binnenlandse goederen en diensten, met als gevolg dat inkomsten genererende activiteiten werden ondergraven in hun efficiëntie. Specifiek voor Curaçao heeft het IMF in haar reactie aangegeven dat de voorgestelde ABB *'anything but a general consumption tax'*<sup>30</sup> is. Daarvoor worden drie redenen aangehaald, te weten:

1. locally added value is excluded from the taxable base on the argument that small domestic traders should not be subject to tax. The proper way of doing this is introducing a large small-business exemption rather than excluding the retail sector as such (there is no reason why supermarkets or professionals should not pay ABB).
2. the proposed ABB at import is purely an import duty, not a general consumption tax. By taxing goods at the import stage only, the incentive to under-declare the value of goods greatly increases in contrast to the situation under a "true" general consumption tax, which extends through to the retail stage. Under-declaration is least likely at the retail stage, since retailers would short-change themselves.
3. The base of the proposed ABB is greatly eroded by some unusual exemptions. Water, electricity, gas, steam and compressed air are exempt. This exemption will have important revenue implications as we described in our TA Report (2019). Other exemptions seem also less common: casino's and conferences (subject to tax under modern consumption taxes), services by lawyers, accountants, tax consultants, etc. Necessities of life are exempted but not defined, says, by confining them to specified unprocessed foodstuffs.

De SER adviseert om deze aspecten mee te laten wegen alvorens tot een definitieve keuze te komen omtrent de invoering van een nieuw stelsel. Tevens adviseert de SER om in de marge van de *praktijk en een voorafgaande grondige analyse* rekening te houden met de opmerkingen geformuleerd door WJZ in haar schrijven aan de Minister van Financiën van 22 oktober 2020:

- Met de invoering van de ABB is beoogd de detailhandel niet langer met een heffing op verkopen te confronteren. Ten aanzien van de prestaties waarbij wel ABB wordt geheven zal een ander tarief gelden dan nu het geval is. Alle kasregistratiesystemen dienen zodoende te worden aangepast; ondernemers en relevante uitvoeringsorganisaties zullen in dit kader tijdig moeten worden geïnstrueerd. De vraag is voorts of de plicht moet blijven bestaan voor diegenen die niet langer een belasting op verkopen dienen te berekenen en innen om dit specifieke kasregistratiesysteem te blijven hanteren. Mogelijk dat deze ondernemers eveneens een ander, voor hen praktischer of goedkoper systeem zouden kunnen implementeren, voor zover zij blijven voldoen aan alle overige wettelijke vereisten ten aanzien van een factuur of kassabon.
- De beoogde inwerkingtreding van de landsverordening per 1 januari 2021 brengt wezenlijke wijzigingen met zich in de praktijk, waarbij het van belang is dat de relevante adviesorganen de kans krijgen om het ontwerp grondig te analyseren en de regering de kans krijgt de door hen te uiten aanbevelingen te verwerken. Voorts zal de samenleving moeten worden ingelicht over de opkomende wijzigingen, waarbij de kans moet worden gegund om zich hierop voor te bereiden. WJZ merkt verder op dat mogelijk ook ten aanzien van de Raad van Advies onderbouwd zal moeten worden waarom het ontwerp binnen een korte termijn dient te worden afgehandeld.

<sup>29</sup> Modernizing General Consumption Taxes in the Caribbean, Tax notes international, Sijbren Crossen.

<sup>30</sup> Curacao – Proposed General Consumption Tax, Comments by IMF's Tax Policy Division in the Fiscal Affairs Department.

Ten aanzien van het tweede punt wenst de SER naar voren te brengen dat het belangrijk is om deze hervorming te kaderen binnen de contouren van het Landspakket, met als doel het herinrichten van een robuust belastingstelsel met een brede grondslag dat eveneens bijdraagt aan een stimulering van de economie en uitvoerbaarheid en controleerbaarheid door de Belastingdienst. Een dergelijke relevante exercitie, inclusief een kosten-baten analyse, dient voorafgaand aan het uitvoeren van dit wetsvoorstel plaats te vinden, waarbij de gemeenschap ermee gediend zou zijn om een vergelijkende economische onderbouwing te hebben van de verschillende opties (keuze VAT/BTW of ABB) zoals aangegeven bij de overwegingen van het ontwerp nummer 2.

#### 2.4.2.2 Economische verstoringen

Daarnaast ziet het IMF economische verstoringen ten gevolge van tariefdifferentiatie (i.e. import van goederen 12.5% versus lokaal geproduceerd 9%), terwijl diensten volledig separaat van goederen worden belast, met uitzondering van bouwactiviteiten. Een andere factor betreft de taxering van goederen tegenover diensten, waarbij de voorgestelde ABB-regeling goederen (enkel belast bij import) bevoordeelt tegenover diensten (lokaal volledig belast). Verder is met de uitsluiting van bouwactiviteiten de voorgestelde ABB voor diensten niet geïntegreerd met de belasting op goederen, hetgeen, zo merkt het IMF op, hoogst ongebruikelijk is in een omgeving waar het onderscheid tussen goederen en diensten voor belastingdoeleinden grotendeels onhoudbaar is geworden.

De SER adviseert om bij het vaststellen van de tarieven zorgvuldig tewerk te gaan en deze vaststelling eveneens te onderbouwen. Dit ontbreekt thans.

#### 2.4.2.3 Producent

De gedachte achter de ABB is dat lokale leveringen grotendeels zouden worden ontdaan van het cumulatieve karakter, heffing plaatsvindt (1) bij de grens voor wat de invoer van goederen betreft, (2) bij levering van diensten binnen het heffingsgebied (lees: Curaçao) en (3) bij lokale leveringen door producenten.

Ten aanzien van de definitie van het begrip producent wordt door de directeur WJZ in haar brief dd. 22 oktober 2020 gewezen op de onduidelijkheid ervan. Artikel 1 lid h van het ontwerp omschrijft producent als: "een door de Inspecteur der Belastingen bij bezwaar vatbare beschikking aangewezen ondernemer die goederen voortbrengt met behulp van grond- of hulpstoffen of van halffabricaten, voor zover hij de levering van de door hem voortgebrachte goederen niet verricht vanuit een inrichting die grotendeels is ingericht, bestemd en wordt gebruikt voor de verkoop van die goederen aan anderen dan ondernemers." De term voor zover wekt volgens WJZ de indruk dat de ondernemer gedeeltelijk als producent zou kunnen worden aangemerkt, wat blijkens de MvT niet de bedoeling lijkt te zijn. Daar wordt aangegeven dat de persoon die goederen voortbrengt eerst moet kwalificeren als ondernemer, voordat hij ook als producent kan worden aangemerkt.

In het verlengde hiervan geeft het IMF aan dat de term productie buitengewoon moeilijk te definiëren is. Zo wordt de vraag geopperd of assemblage, (her)verpakking en het bottelen kwalificeert als productie. Worden legale producten die beschikken over patenten, auteursrechten en verkooprechten als producenten beschouwd? Hoe zit het met het voorkomen van belastingontwijking indien producenten hun inkomsten verplaatsen naar onbelaste groothandelspistes in plaats van te verkopen aan de detailhandel (het voorgestelde criterium van 50 procent in de MvT is zeer arbitrair), moet de verkoopwaarde worden aangepast indien de producenten beslissen om rechtstreeks te verkopen aan de detailhandel, hoe zit het met vrijgestelde agenten?

Ook hier luidt het advies van de SER om bovengenoemde opmerkingen in overweging te nemen en zich af te vragen of de voorgestelde constructie nog van deze tijd is en niet zal resulteren in nieuwe verstoringen?

#### 2.4.2.4 Inkomsten

Aanvankelijk werden de inkomsten volgens de MvT voor het jaar 2020 geschat op NAf. 516 miljoen. Volgens de SER waren deze inkomsten gebaseerd op een ABB-percentage van 14% voor de invoer van goederen, met 9% voor diensten en leveringen door producenten. De meest recente versie van de MvT schat deze inkomsten op NAf. 431.5 miljoen, en dit op basis van een verlaagd ABB-percentage van 12.5% (voorheen: 14%) bij invoer en een gelijkblijvend percentage van 9% voor diensten en leveringen.

Het IMF heeft ten aanzien van de schatting van NAf. 516 miljoen (gebaseerd op 14% ABB bij invoer) aangegeven dat haar raming een stuk lager lag, namelijk NAf. 480 miljoen, in de veronderstelling dat 60% van de binnenlandse grondslag, die momenteel wordt belast tegen respectievelijk 6% en 9%, uit diensten bestaat, met daarbij de koppeling<sup>31</sup> van de groei van de belastinggrondslag (zowel diensten als goederen) tussen 2020 en 2021 aan de verwachte bbp-groei. Echter, indien in plaats daarvan wordt aangenomen dat 98% van de verkopen waarvoor 6% geldt, goederen zijn (in overeenstemming met de namen van variabelen uit de belastingaangiften), is de voorspelling veel kleiner, namelijk NAf. 260 miljoen. Ondanks de aanpassing van de bedragen in de MvT op basis van het nieuwe percentage van 12.5%, betekent dit een aanzienlijke afwijking ten opzichte van de ramingen door het IMF. Ook deze berekeningen moeten worden verfijnd, zo geeft het IMF aan. Enerzijds ten aanzien van historische data die onvolledig zijn en anderzijds ten gevolge van de veronderstelling waarbij er geen belasting zal worden geïnd bij de verkoop van lokale goederen. Hoewel het duidelijk is dat het merendeel der inkomsten zal worden vergaard bij de grens, is er onduidelijkheid over het residuele deel dat lokaal zal worden geïnd, evenals de omvang van tax credits (input credit) verleend aan de fabrikanten.

Bij de meest recente berekeningen die uitkomen op een bedrag van NAf. 431.5 miljoen voor 2021 werd gewerkt met een economische recovery van 7% van het bbp. Dat er groei zal zijn ten opzichte van dit jaar staat vast, temeer gelet ook op de recente ontwikkelingen ten aanzien van het vaccin. Vraag is echter of dit percentage realistisch is, nu enerzijds Curaçao is overgegaan van overgang van code geel naar oranje en Nederland op 14 december '20 nieuwe lockdown maatregelen (lees: verstrenging) heeft afgekondigd die onder meer het reizen naar het eiland afraden en/of ontmoedigen

De SER raadt bijgevolg aan om de berekeningen te her-evalueren, rekening houdend met enerzijds de IMF-suggesties en anderzijds de nieuwe realiteit van het eiland.

#### 2.4.3 Economische impact

Op basis van de beschikbare informatie (No.2 ontwerp landsverordening en de MvT) heeft de SER een vergelijking gemaakt tussen enerzijds de opbrengsten in het kader van de bestaande OB regeling en de verwachte ABB-regeling. Opzet is in eerste instantie om na te gaan wat de impact is van het ABB-pakket op de economie in termen van macro-economische grootheden zoals groei, arbeidsplaatsen, consumptie en investeringen.

<sup>31</sup> Betekent dat wanneer het bbp wordt verwacht met x% te groeien, de belastinggrondslag eveneens met x% groeit; dit was een punt van kritiek door het IMF, daar bij de berekening van inkomsten ad NAf. 516 miljoen, de belastinggrondslag met 12% zou toenemen in 2021, wat neerkomt op een groei die meer dan het dubbele is van de geschatte bbp-groei door het IMF.

Bij de doorberekening van de input werd gebruik gemaakt van het Curalyse model versie 2018. Daarbij is de veronderstelling dat de ABB 100% wordt geïnd. Hoewel dit vermoedelijk niet strookt met de werkelijkheid wordt hiermee wel een beeld geschetst van de maximale ABB-inkomsten bij de grens en lokaal (diensten en leveringen). Tevens zijn er aannames gemaakt ten aanzien van de zogenaamde cumulaties bij diensten en leveringen.

#### 2.4.3.1 Opbrengsten in het huidige stelsel: OB

In 2019 waren de inkomsten aan omzetbelasting goed voor een bedrag van NAf. 443.8 miljoen, terwijl voor de maanden januari tot en met oktober 2020 de OB uitkwam op NAf. 317 miljoen. Afgezet op jaarbasis komen we uit op een raming van NAf. 380.4 miljoen, goed voor een afname van goed 14% ten opzichte van 2019.

#### 2.4.3.2 ABB 12.5% - 9% - 9%

Inzake goederen aan de grens en rekening houdend met de douanewaarde<sup>32</sup> conform de MvT (LV ABB no 3) komen we uit op een bedrag van NAf. 1,455.7 miljoen. Een ABB van 12.5% levert het eiland een bedrag op van NAf. 182 miljoen, zonder verder rekening te houden met een mogelijke additionele krimp. Voor de ABB-heffing op diensten<sup>33</sup>, inclusief verhuur onroerend goed en zakelijke diensten, met vrijstelling voor bepaalde verzekeringen en de internationale financiële dienstverlening, genereert een 9% ABB, inclusief cumulatie in de horeca, een bedrag van om en bij de NAf. 200 miljoen. Voegen we daarbij nog de levering van voortgebrachte goederen door producenten, dan komen we uit op een schatting van NAf. 47 miljoen, eveneens inclusief cumulatie voor producenten. In totaal bedraagt de schatting aan ABB-inkomsten zo'n NAf. 430 miljoen. Vergeleken met de OB opbrengst van NAf. 380.4 miljoen geeft dit aanleiding tot een positief verschil van een kleine NAf. 50 miljoen. Let wel, in de veronderstelling dat alles 100% wordt geïnd en evenmin rekening houdend met aspecten zoals prijselasticiteit van de vraag.

#### 2.4.3.3 Macro-economische effecten

Gegeven bovengenoemde cijfers en aannames, en in de veronderstelling dat alle andere factoren ongewijzigd blijven, zou de invoering van de beoogde ABB ten opzichte van de huidige OB neerkomen op een economische krimp van net boven de 1% en een verlies aan arbeidsplaatsen rond de 550 voor het jaar 2021. Daarbij zou er sprake zijn van een daling in de particuliere consumptie en bedrijfsinvesteringen van meer dan 1%.

Kortom, op basis van de gegevens in ons bezit en gelet op de aannames zou de regeling, zoals thans voorgesteld, een negatieve impact hebben op de economie. Dit brengt ons in eerste instantie bij de hoogte van het tarief. Is het de bedoeling dat deze maatregel, die structureel van aard zou moeten zijn, een budget neutrale impact heeft of niet? Dit betekent geenszins dat er geen effect zou zijn op de economie gelet op het feit dat een OB, ABB of VAT/BTW stelsel zijn eigen specifieke doorwerking heeft.

Daarnaast, en conform de brief d.d. 24 november 2020 van de SG a.i. MinFIN, gericht aan de Minister van Financiën, beoogt de regering via de hogere ABB-tarieven hogere belastinginkomsten te genereren,

<sup>32</sup> De douanewaarde bestaat uit de prijs van de goederen, vermeerderd met andere kosten, zoals vracht- en verzekeringskosten tot op de eerste losplaats op Curaçao. De douanewaarde is de waarde voor de toepassing van het tarief voor invoerrechten. Deze waarde vormt de maatstaf van heffing waarmee u de douanerechten kunt berekenen – bron: [https://douane.cw/sp\\_faq/hoe-wordt-douanewaarde-bepaald/](https://douane.cw/sp_faq/hoe-wordt-douanewaarde-bepaald/)

<sup>33</sup> Basis is het bpp tegen marktprijzen voor 2019 en daarvan afgeleid de bruto toegevoegde waarde, exclusief productie sectoren en overheid; eveneens rekening houdend met een economische krimp van 20% in 2020 en vrijstellingen/cumulatie.

die dan op hun beurt zullen worden aangewend om onder meer tegemoet te komen aan het aflossen van liquiditeitssteun in het kader van de COVID-pandemie. Hoewel dit op korte termijn zinvol kan zijn, is het de vraag of dit hogere tarief opportuun is in het kader van een structurele maatregel. Immers, hogere tarieven kunnen, naast de reeds bestaande belastingdruk en impact op de koopkracht, nog eens extra gevoed door de huidige COVID-19 pandemie, een averechts effect sorteren en uiteindelijk het land met minder inkomsten en minder groei opzadelen.

Ten aanzien van het kritieke punt van het IMF om één tarief zonder vrijstelling en/of een 0% tarief toe te passen rijst de vraag in hoeverre dit mogelijk is. Niet voor niets hebben de diverse landen in de Caricom, die een vorm van VAT toepassen, zogenaamde *exemptions* (*standard* en *non-standard*<sup>34</sup>) toegepast, wetende dat daarmee de basis voor het innen van belastingen wordt uitgehold. In economisch opzicht zou het betekenen dat het opheffen van deze vrijstellingen de prijs voor deze producten zou opvoeren, wat zijn impact zou hebben op de eindprijs voor de consument, de ondernemer en de economie in zijn geheel. Dit doet de vraag rijzen of een stelsel zonder vrijstelling en/of 0% tarief überhaupt mogelijk is, passend binnen de geest van het Landspakket (robuust stelsel met passende economische prikkels, beperkte versturende werking belastingen en goed uitvoerbaar), en indien dit niet het geval is, wat dan wel een adequaat pakket aan vrijstelling en/of 0% tarief zou moeten inhouden. De SER adviseert om dit aspect grondig te onderzoeken en te onderbouwen.

In het ontwerp wordt er bij de overwegingen gewezen op het feit dat het wenselijk is om de inkomsten van het Land in een zo vroeg mogelijk stadium te incasseren, met verwijzing naar de verbreding van de belastingbasis en een verschuiving van de directe naar de indirecte belastingen en invoering van VAT/BTW of ABB conform het fiscaal stelsel van Caribisch Nederland. Gelet op het feit dat voor beide systemen nog geen onderzoek werd uitgevoerd naar de economische effecten (inclusief de financiële impact) en praktische uitvoeringsaspecten zoals de uitvoeringsorganisatie (conform het Landspakket zou dit de Belastingdienst moeten zijn), inning, controle, informatievervalsing, voorlichting, transparantie et cetera, geeft de SER de regering in overweging om deze systemen met elkaar te vergelijken. Het is naar het oordeel van de SER wenselijk om deze exercitie uit te voeren met behulp van deskundigen die hieraan een zeer praktische (en logische) invulling kunnen geven, op basis waarvan deze stelsels vervolgens beoordeeld kunnen worden op hun merites. De vraag is derhalve: welk stelsel biedt het eiland een stevige, eigentijdse en praktisch uitvoerbare basis – eveneens ondersteund door wetgeving – voor een duurzame ontwikkeling van de economie en de inkomsten van het eiland?

Daarbij is het eveneens van belang dat het economische- en fiscale beleid op elkaar wordt afgestemd, er wordt gekeken naar een exportsysteem op basis van credits die een ondernemer kan aanwenden wanneer belasting is verschuldigd en de optie om te werken met een volledig verrekenstelsel. Daarnaast is het zaak om bij de eventuele uitzonderingen goed na te denken over de strekking. Wordt er nog met vrijstellingen gewerkt of wordt er enkel een 0% tarief toegepast en zo ja, waarvoor? Ten aanzien van aspecten zoals de *makuto básiko*, het niet-commerciële onderwijs, gezondheidszorg en prestaties van de overheid zou hierover kunnen worden nagedacht. Daarnaast zou men zich de vraag kunnen stellen of het niet zinvol is om van de gecombineerde diensten ook leveringen te maken.

Tot slot nog iets over de reikwijdte van het stelsel. In de conclusie van *tax notes international* 'Modernizing General Consumption Taxes in the Caribbean', stelt professor Cnossen het volgende:

<sup>34</sup> Non standard exemptions are all exemptions other than standard exemptions, which comprise services relating to health, education, long-term residential accommodation, social activities, finance, insurance, and betting and gambling. Out-of-scope activities of public bodies and nonprofit organizations, excluded from the GCT base, are not shown either (bron: Tax notes international – Modernizing General Consumption Taxes in the Caribbean – Cnossen)

*"The revenue role of the GCT implies that its base should be as broad as administratively feasible, that it should encompass the whole production-distributions chain (including imports), and that it should be levied at a single rate."*

## Tot slot

De SER dringt er bij de regering op aan om, vanwege de ontoereikende onderbouwing van de gemaakte keuzes, het onderhavige ontwerp grondig te herevalueren, rekening houdend met de door de SER ingebrachte adviezen.

Naar het oordeel van de SER is het daarbij van belang om de hervorming in te kaderen binnen de contouren van het Landspakket, met als doel het herinrichten van een robuust belastingstelsel met een brede grondslag dat eveneens bijdraagt aan een stimulering van de economie en uitvoerbaarheid en controleerbaarheid door de Belastingdienst. Een dergelijke relevante exercitie, inclusief een kosten-baten analyse, dient voorafgaand aan het uitvoeren van het wetsvoorstel plaats te vinden, waarbij de gemeenschap ermee gediend zou zijn om een vergelijkende economische onderbouwing te hebben van de verschillende opties (keuze VAT/BTW of ABB).

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

## Bijlagen:

1. Advies betreffende de ontwerp-landsverordening algemene bestedingsbelasting, 14 november 2019, ref.nr. 126/2019-SER
2. Advies betreffende de ontwerp-landsverordening algemene bestedingsbelasting, 2 maart 2020, ref.nr. 024/2020-SER

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