



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de voorzitter van de Staten
Mevr. Charetti M. America-Francisca
Wilhelminaplein n° 4
Alhier.

Datum: Willemstad, 17 mei 2021

Ref.nr.: 048/2021-SER

Betreft: Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening algemene verzekering bijzondere ziektekosten, Lvo AOV, Lvo AWW, Lvo inkomstenbelasting 1943, Lvo op de Loonbelasting 1976, landsbesluit vaststelling premie ziekteverzekering, de Lvo omzetbelasting 1999 (Zittingsjaar 2020-2021-18) (ref. nr. 011/2021-SER)

Geachte mevrouw America- Francisca,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 19 januari 2021 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening algemene verzekering bijzondere ziektekosten, Lvo AOV, Lvo AWW, Lvo inkomstenbelasting 1943, Lvo op de Loonbelasting 1976, landsbesluit vaststelling premie ziekteverzekering, de Lvo omzetbelasting 1999 (Zittingsjaar 2020-2021-18) (ref. nr. 011/2021-SER).

Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, N° 87, bijlage p.), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, N° 70, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten.

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening zijn de leden van de MFK-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

Bijgaand advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening is in de buitengewone plenaire vergadering van 14 mei 2021 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. d/s. R.J. Henriquez

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

www.ser.cw

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

Inhoudsopgave	0
Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	7
1.1 Het adviesverzoek	7
1.2 Inhoud en strekking van het initiatiefvoorstel	8
2. Het standpunt van de SER	10
2.1. Analyse initiatiefontwerp	10
Eerste bevinding van de SER	11
Tweede bevinding	12
Derde bevinding	16
Vierde bevinding	20
2.2. Sociaal Fonds Landspakket	21
3. Conclusie	23

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van 14 mei 2021 betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening algemene verzekering bijzondere ziektekosten, de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943, de Landsverordening op de loonbelasting 1976, het Landsbesluit vaststelling premie, premie inkomensgrenzen, eigen bijdrage en toeslag basisverzekering ziektekosten en premie ziekteverzekering, de Landsverordening omzetbelasting 1999 (zittingsjaar 2020-2021-181; ref.nr. 011/2021-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 19 januari 2021 heeft de SER een adviesverzoek ontvangen van de Staten betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening algemene verzekering bijzondere ziektekosten, de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943, de Landsverordening op de loonbelasting 1976, het Landsbesluit vaststelling premie, premie inkomensgrenzen, eigen bijdrage en toeslag basisverzekering ziektekosten en premie ziekteverzekering, de Landsverordening omzetbelasting 1999 (zittingsjaar 2020-2021-181; ref.nr. 011/2021-SER).
- Het adviesverzoek is ingediend door de leden van de MFK-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86).
- De initiatiefontwerplandsverordening strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in de hierboven genoemde wettelijke regelingen teneinde 'de belasting- en premiedruk van gepensioneerden te verzachten.' Te dien einde wordt voorgesteld:
 - per 1 januari 2021 de AOV/AWW-uitkeringen belastingvrij te stellen
 - per genoemde datum de pensioenuitkeringen premievrij te stellen en
 - het verlies aan inkomsten voor het Land te compenseren met een heffing van omzetbelasting op (online) casinospelen.
- De indieners brengen de hierboven voorgestelde maatregelen rechtstreeks in verband met 'de bijzondere positie van gepensioneerden, weduwen en wezen' zonder nader toe te lichten dan wel te expliciteren in welk opzicht of vanuit welk perspectief de positie van deze doelgroepen 'bijzonder' is. Waarom in de bijbehorende aanbiedingsbrief nagelaten is ook melding te maken van weduwen en wezen is voor de SER niet duidelijk. Evenmin is in het verlengde hiervan helder of het de bedoeling is weduwen en wezen ook te ontzien van de belasting- en premiebetalingsverplichting.
- Wat de SER verder opvalt, is dat in de rij van de te wijzigen wettelijke regelingen ook het Landsbesluit vaststelling premie, premie inkomensgrenzen, eigen bijdrage en toeslag basisverzekering ziektekosten en premie ziekteverzekering (P.B. 2013, no. 4) is opgenomen. De SER acht het voornemen tot wijziging van dit landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bij (initiatief)landsverordening in strijd met 'Aanwijzing 163' van de Aanwijzingen voor de regelgeving d.d. 31 juli 2013, zaaknummer 2011/39851. Daarin is expliciet opgenomen dat 'wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde'. Naar het oordeel van de SER dient het desbetreffende landsbesluit, h.a.m, derhalve door de regering bij

landsbesluit, h.a.m., te worden gewijzigd en niet bij een door de formele wetgever (regering en Staten) vast te stellen ontwerplandsverordening zoals de onderhavige.

- In de memorie van toelichting behorende bij het initiatiefwetsvoorstel wordt gesteld dat 'in de praktijk is gebleken dat de heffing van loon- en inkomstenbelasting over de AOV/AWW-uitkering en de heffing van premies over de pensioenuitkeringen onvoldoende tegemoetkomt aan het principe van draagkracht en solidariteit.' De SER benadrukt hierbij dat de AOV gegrond is op het solidariteitsprincipe, in die zin dat alle verzekerden die op Curaçao een inkomen genieten, AOV-premieplichtig zijn, en waarbij de AOV-uitkering afhankelijk is van het aantal jaren dat de verzekerde persoon ingezetene is geweest van Curaçao bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd. Hieruit blijkt dat het vermogen tot het dragen van financiële lasten, zijnde de draagkracht, gekoppeld is aan het inkomen. Het is bijgevolg niet helemaal duidelijk op grond van welke overwegingen de initiatiefnemers tot het oordeel dan wel de slotsom komen dat de wijze van belasting- en premieheffing afbreuk doet aan het principe van draagkracht en solidariteit. De SER acht een nadere detaillering in dit verband dan ook op zijn plaats. In aanvulling hierop beveelt de SER aan, in het belang van een beter begrip voor de opvatting van de indieners, om de algemene context te schetsen (contextualisering) waarbinnen vorengenoemde opvatting dient te worden geplaatst.
- Hoewel de SER de intentie achter de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening onderschrijft, in die zin dat onderkend wordt dat er een vorm van reparatie nodig is van negatieve inkomenseffecten voor personen met een pensioeninkomen, in het bijzonder personen die louter aangewezen zijn op de eerste pensioenpijler (de AOV-uitkering), feit is dat concrete voorstellen daartoe, zoals het onderhavige initiatiefontwerp, in een breder beleidsmatige context dienen te worden geplaatst zodat de samenhang en integraliteit bewaakt blijven. Om die reden en ook op grond van doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen verdient het aanbeveling bij het doen van voorstellen in die richting aansluiting te zoeken bij het tussen de Minister-president van Curaçao en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland op 2 november 2020 getekende Landspakket Curaçao waarin met betrekking tot het thema 'sociale zekerheid' is overeengekomen dat 'het stelsel van sociale zekerheid een activeringsfunctie zal hebben, met de juiste prikkels, waarbij tevens zorggedragen wordt voor een adequaat sociaal vangnet. Op basis van bestaand en/of aanvullend onderzoek zullen voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Bezien in samenhang met de maatregelen omtrent de hervorming van de arbeidsmarkt.'
- Hieruit volgt dat het sociale zekerheidsstelsel, inclusief de financieringsmodaliteiten van de volksverzekeringen, onder de loop zal worden genomen waarbij, in het kader van de activeringsfunctie (re-integratie op de arbeidsmarkt), een directe koppeling zal worden gemaakt met arbeidsmarkthervormingen. De SER interpreteert het doel van de beoogde maatregel dan ook als een manier om naast het 'herijken' van de activeringsfunctie, de waarborgfunctie zodanig in te richten dat op duurzame wijze een 'adequaat sociaal vangnet' kan worden bewerkstelligd met bijzondere aandacht voor kwetsbare groeperingen waaronder gepensioneerden. De SER laat in het midden of de aanpak zoals voorgesteld en geformuleerd in het Landspakket de meest doeltreffende is en of de term 'adequaat' opgevat dient te worden als adequaat in de context van het huidige voorzieningenniveau op Curaçao of dat bedoeld wordt 'adequaat' naar regionale (Latijs-Amerikaanse en Caribische) maatstaven of dat daar iets anders mee bedoeld wordt.
- De SER gaat er redelijkerwijs vanuit dat bij de technische voorbesprekingen en politiek-bestuurlijke onderhandelingen tussen Curaçao en Nederland eenduidige afspraken zijn gemaakt met betrekking tot het bovenstaande, waarbij voortschrijdend inzicht bij de verdere uitwerking en nadere vormgeving van de diverse projectplannen een factor van belang zal zijn.

Niettemin roept de formulering van de maatregel zoals opgenomen in het Landspakket Curaçao bij de SER eerder vragen op waar in de context van het voorliggend adviesverzoek niet verder op zal worden ingegaan. De SER heeft derhalve besloten zich in dit advies te beperken tot een inhoudelijke analyse van het initiatiefontwerp op basis waarvan enkele concrete bevindingen worden gepresenteerd.

- De SER constateert dat in het inleidende gedeelte van de memorie van toelichting (hierna: MvT) verwezen wordt naar het ouderdomspensioen als meest voorkomende vorm van pensioen, de pensioenrichtleeftijd van 60 jaar, de leeftijd van 55 jaar als vroegste tijdstip waarop met pensioen kan worden gegaan en de uiterlijke pensioenleeftijd van 65 jaar. Er wordt gesproken over een pensioentekort bij een pensionering vóór de uiterlijke pensioenleeftijd van 65 jaar, gelet op het feit dat tijdens die jaren de pensioengerechtigde de AOV/AWW premie van 16% moet betalen over het ontvangen ouderdomspensioen. De SER geeft de indienende fractie in overweging om, ter vergroting van de leesbaarheid, in het inleidende gedeelte van de MvT een duidelijk onderscheid te maken tussen de eerste pijler van het pensioen (de AOV) en de tweede pensioenpijler. Beide pijlers opgeteld geven een bedrag dat fiscaal gefacilieerd uitkomt op maximaal 70% van het laatstgenoten, dan wel het gemiddelde salaris.
- De eerste pijler (AOV) is gebaseerd op het omslagstelsel, waarbij alle verzekerden tussen 15 en 65 jaar die een inkomen hebben, gezamenlijk, de premie betalen die nodig is om pensioengerechtigden van een AOV-pensioen te voorzien. Bij deze eerste pijler is er, strikt genomen, geen relatie tussen de hoogte van het inkomen van de premiebetaler en de hoogte van de uitkering aan de pensioengerechtigde. De hoogte van de AOV-uitkering is afhankelijk van het aantal jaren dat de verzekerde persoon ingezetene is geweest van Curaçao bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Wie in totaal 50 jaar ingeschreven (verzekerd) is op Curaçao, heeft recht op de maximale AOV uitkering van NAf. 862 per maand. De SER wil hierbij de aandacht erop vestigen dat dit bedrag enkel uitgekeerd wordt aan personen die voor een periode van 50 jaar ingezetenen van Curaçao zijn geweest. Conform het jaarverslag 2019 van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) dient daarom gekeken te worden naar de gemiddelde AOV-uitkering (NAf. 622.50 per maand). De SER raadt de indieners van het onderhavige initiatiefvoorstel aan dit aspect in ogenschouw te nemen.
- Bij de tweede pensioenpijler wordt het salaris en het aantal dienstjaren als grondslag gebruikt voor het bepalen van het pensioenbedrag. De totale pensioenuitkering is bij 65-jarige leeftijd de optelsom van de 1^{ste} en de 2^{de} pijler. Voor personen die vóór de leeftijd van 65 jaar met pensioen gaan is er sprake van een pensioentekort ten aanzien van de 1^{ste} pijler. Enerzijds ontvangen zij nog geen AOV-uitkering (deze kan op basis van de huidige wetgeving pas vanaf de leeftijd van 65 jaar); anderzijds moeten zij de AOV/AWW premie van 16% (15% AOV en 1% AWW) over het inkomen betalen.
- Wie vroegtijdig met pensioen gaat, ontvangt derhalve geen AOV/AWW uitkering maar moet daarentegen wel bijdragen aan het omslagstelsel middels het betalen van een AOV/AWW premie van 16%. Vanaf de leeftijd van 65 jaar vervalt deze premieplicht. De initiatiefnemers pleiten er voor om de premieplicht ook te laten vervallen voor de groep die vervroegd, conform contract, met pensioen gaat.
- De SER constateert dat er een groep gepensioneerden is die geen 2^{de} pijler pensioen heeft opgebouwd, maar tijdens zijn actieve loopbaan wel premies AOV/AWW heeft afgedragen. Volgens een studie van de toenmalige Bank van de Nederlandse Antillen (BNA) uit 2005 waren er van de 76.000 werknemers in (actieve) dienst slechts 30.900 werknemers die deel uitmaakten van een collectieve pensioenregeling, goed voor een pensioendichtheid van 40.66%.

- Naar het oordeel van de SER is het ruim 15 jaar later (2019) aannemelijk te veronderstellen dat het aandeel van de werkende bevolking met een pensioenregeling goed is voor de helft (50%) van de actieve beroepsbevolking. Concreet zou dit voor het jaar 2019 en 2020 betekenen dat het om een groep gepensioneerden met een collectieve pensioenregeling gaat van respectievelijk 30.774 (2019) en 28.525 (2020), bij wie, conform de initiatiefnemers, de AOV/AWW premie zou moeten komen te vervallen. Het aantal AWW-gerechtigden bedraagt conform het laatste jaarverslag (2019) van de SVB gemiddeld 3.171. De SER is van mening dat deze aantallen eveneens bij de totale AOV/AWW premiederving dienen te worden meegenomen.
- Voor de SER is het voorts niet duidelijk waaruit precies blijkt dat de heffing van loon- en inkomstenbelasting over de AOV/AWW uitkering onvoldoende tegemoetkomt aan het principe van draagkracht en solidariteit. Kan dit aan de hand van concreet cijfermateriaal worden geïllustreerd? Naar het oordeel van de SER is het van wezenlijk belang dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds gepensioneerden die uitsluitend van een AOV-uitkering leven (enkel 1^{ste} pijler) en anderzijds personen die behalve van de AOV een pensioen genieten op basis van pensioensparen via de werkgever (collectief pensioen) (1^{ste} + 2^{de} pijler) dan wel via individueel sparen via lijfrente (3^{de} pijler). Deze laatste categorie valt echter buiten de fiscaliteit.
- Met betrekking tot de voorgestelde premievrijstelling over pensioenuitkeringen acht de SER het van belang om deze te ontleden en een onderscheid te maken tussen de vroegtijdig gepensioneerden en de gepensioneerden die met 65 jaar met pensioen gaan. De vroegtijdig gepensioneerden hebben volgens het onderhavig initiatief wetsvoorstel momenteel te maken met een premiedruk van 24%, zijnde de AOV/AWW-premie van 16% en AVBZ en BVZ-premies van in totaal 8%. Echter, de BVZ-premie die door de SVB voor (vervroegd) gepensioneerden feitelijk wordt toegepast, bedraagt geen 6,5%, maar 13,6%. Hierdoor bedraagt de feitelijke premiedruk 31,1%, wat niet strookt met de 24% zoals beweerd door de initiatiefnemers. De 65-plussers betalen enkel de AVBZ en BVZ-premie en hebben daarmee een premiedruk van 8%.
- Een vroegtijdig gepensioneerde geniet pas AOV-uitkering vanaf zijn 65^{ste}, maar moet wel de AOV/AWW premie van 16% betalen, waardoor de eigen bijdrage tijdens deze overgangperiode maximaal kan oplopen tot 31,1%. Zoals reeds gesteld, betreft dit de feitelijke premiedruk, en komt deze niet overeen met de 24% premiedruk zoals opgenomen in de MvT. Deze gehele premie komt voor rekening van de vroegtijdig gepensioneerde. De SER geeft de initiatiefnemers in overweging uit te gaan van de feitelijke premiedruk zoals toegepast door de SVB.
- Uit de in artikel IV van het onderhavig initiatiefontwerp voorgestelde wijziging ten aanzien van het Landsbesluit vaststelling premie, premie-inkomensgrenzen eigen bijdrage en toeslag basisverzekering ziektekosten en premie ziekteverzekering, kan worden opgemaakt dat het voornemen is zowel de vroegtijdig gepensioneerden als de 65-plussers vrij te stellen van de plicht tot premiebetaling op hun pensioenuitkering. Dit betreft het 2^{de} pijler pensioen voor de vroegtijdig gepensioneerden en het 1^{ste} en het 2^{de} pijler pensioen voor 65-plussers. De SER wenst graag een nadere toelichting van de initiatiefnemers met betrekking tot het vorenstaande.
- Verder heeft de SER enkele vragen met betrekking tot de pensioenopbouw: hoe groot is de groep van personen die vroegtijdig met pensioen is gegaan en geen 2^{de} pijler pensioen geniet? hoe groot is de groep van personen die vroegtijdig met pensioen is gegaan en van een collectief pensioen – 2^{de} pijler – geniet en aldus een AOV/AWW premie van 16% over zijn pensioenuitkering betaalt? Hoe zijn de pensioenuitkeringen onder deze groep verdeeld?

- De SER constateert dat de gepensioneerde die de leeftijd van 65 nog niet heeft bereikt, premieplichtig is en derhalve de 16% AOV/AWW-premie zelf moet betalen. Er wordt in het verlengde hiervan in de MvT verwezen naar een *gliding scale* waarbij pensioengerechtigden die een pensioenuitkering beneden de NAf. 57.832,39 per jaar verdienen, recht hebben op een korting. Echter, strikt genomen, gaat het – naar het oordeel van de SER – hierbij niet om een korting maar om een heffingspercentage. Iemand die bijvoorbeeld een jaarlijkse pensioenuitkering van NAf. 13.000 geniet, valt onder de laagste categorie en geniet een heffingspercentage op de AOV/AWW- premie van 45%, goed voor een korting van 55%. Voor jaarlijkse pensioenuitkeringen vanaf NAf. 57.822,39 en hoger bedraagt het heffingspercentage 100%, of, anders uitgedrukt, een korting van nul procent.
- Op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit de *'Employed population by income categories 2017-2019'* heeft de SER berekend dat meer dan 95% van de werkzame populatie niet tot deze laatste categorie behoort. Dat houdt feitelijk in dat vrijwel alle vroegtijdig gepensioneerden onder de *gliding scale* vallen.
- De SER stelt voorts vast dat de berekening van de premiederving die betrekking heeft op de 1.5% AVBZ-premie en 6.5% BVZ-premie (8% in totaal), enkel van toepassing is op de pensioengerechtigden woonachtig op Curaçao. Hier kunnen de volgende twee categorieën worden onderscheiden: enerzijds de groep gepensioneerden die enkel AOV geniet, goed voor een aantal van 9.678, met een gemiddelde jaarlijkse pensioenuitkering van NAf. 8.970, zijnde de gemiddelde AOV-uitkering van NAf. 7.470 vermeerderd met een jaarlijkse bijstand van NAf. 1.500. Daarnaast is er de groep die zowel AOV als een 2^{de} pijler pensioen geniet, waarvan de gemiddelde pensioenuitkering op jaarbasis goed is voor een bedrag van NAf. 26.620. Deze populatie is goed voor een aantal van $(31.557 - 9.678) = 21.789$. De totale premiederving komt uit op een bedrag van NAf. 53.411.371.
- Alles bij elkaar opgeteld komt de SER uit op een totale derving (belasting + premie) van NAf. 91.094.266, goed voor een verschil van bijna NAf. 30 miljoen extra ten opzichte van de berekeningen in het initiatiefontwerp. Daarin wordt uitgegaan van een totale derving (belasting en premie) van NAf. 62.866.240.
- Het vorenstaande houdt in een extra te zoeken dekking van bijna NAf. 30 miljoen vergeleken met wat er in de MvT bij het initiatiefvoorstel is berekend. Bovendien is de basis voor de berekening die de SER heeft toegepast inzake het aantal 65-plussers vastgesteld op de cijfers vrijgegeven door de SVB, wat uiteindelijk een correct beeld geeft van de werkelijkheid, terwijl er in het initiatiefontwerp geteerd wordt op data van het CBS voor wat betreft diezelfde categorie. Echter, dienen er kanttekeningen geplaatst te worden bij het CBS-bestand, daar die populatie van 28.400 niet strookt met het werkelijk aantal AOV-gerechtigden.
- Na analyse van de derving aan inkomsten langs premiezijde is er de compensatie vanuit de (online) casinospelen die via een heffing van de omzetbelasting tot stand moet komen. Een OB-heffing van 9% bij deelname aan casinospelen zal naar verwachting een belastingopbrengst van NAf. 270.000.000 opleveren, zo wordt door de indienende Statenfractie betoogd.
- De SER acht het van belang om te kijken wat de impact zou kunnen zijn op de sector (fysiek + online gokken) indien een bepaalde belastingheffing op de omzet zou worden toegepast. In economisch opzicht gaat het om het effect op de (online) casinospelen ten gevolge van het invoeren van een heffing van 9% OB. Het is belangrijk om vooraf een inschatting te kunnen maken van de gevoeligheid waarmee deze sector op een dergelijke heffing zou kunnen reageren. Hoe groter deze gevoeligheid, hoe groter de impact gegeven het feit dat er een

negatief verband is tussen de prijs en de afzet. In het huidige initiatiefontwerp wordt verondersteld dat er geen reactie vanuit de sector zal zijn door te stellen dat er 9% inkomsten, zijnde NAf. 270 miljoen, zullen worden verworven op een 'ongewijzigde' omzet van EUR 3 miljard. De praktijk zit echter anders in elkaar en voorzichtigheid is geboden bij een prijsgevoelige sector waarbij de potentiële inkomsten ten gevolge van het instellen van een heffing (meer dan evenredig) worden tenietgedaan door omzetverlies, naast effecten zoals het verlies aan werkgelegenheid en het mogelijk verplaatsen van deze activiteiten naar andere jurisdicties. Dit kan het geval zijn wanneer we te maken zouden hebben met een prijselastische vraag.

- De SER adviseert, in het verlengde van het bovenstaande, dan ook om de stakeholders in deze sector te raadplegen en relevante informatie in te winnen alvorens een heffing te overwegen. Daarnaast is het eveneens zaak om het economisch belang van deze sector zo goed mogelijk in kaart te brengen. Wanneer in de MvT wordt aangegeven dat ongeveer 40% van de online casinobedrijven een licentie op Curaçao heeft geregeld, waaronder vooral de kleinere gokbedrijven, dan is het belangrijk om te weten waarom juist Curaçao voor deze bedrijven een interessante jurisdictie c.q. speler is en ook wat het effect van de voorgestelde 9% OB heffing op hun eigen prijszetting tot gevolg zou kunnen hebben voor online *gamblers*. Ook hier is het devies van de SER om dit mee te nemen in de gesprekken met de betrokken stakeholders.
- De voorgestelde OB-premieheffing van 9% op (online) casinospelen betreft een indirecte belasting. Hoewel een verschuiving van directe naar indirecte belastingen de richting is waar in het kader van het Landspakket aan wordt gedacht, is het zaak om voor maatregelen die structurele oplossingen behoeven, de tijd te laten aan de experts om hierover concrete voorstellen uit te werken, temeer daar het pakket moet resulteren in een 'integrale' uitvoeringsagenda.
- De SER raadt dan ook aan om het onderhavig initiatiefvoorstel te laten opnemen als onderdeel van de doorlichting in het kader van het Landspakket.
- De SER hecht belang aan een geïntegreerde aanpak die moet leiden tot een structurele hervorming van het sociale zekerheidstelsel op Curaçao en beveelt aan de resultaten van de doorlichting af te wachten, zodat toegewerkt kan worden naar een duurzame, doelmatige en doeltreffende oplossing. Een dergelijke aanpak is gebaseerd op het maken van effectieve keuzes.

1. Inleiding

1.1 Het adviesverzoek

Op 19 januari 2021 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) een adviesverzoek ontvangen van de Staten betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening algemene verzekering bijzondere ziektekosten, de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943, de Landsverordening op de loonbelasting 1976, het Landsbesluit vaststelling premie, premie inkomensgrenzen, eigen bijdrage en toeslag basisverzekering ziektekosten en premie ziekteverzekering, de Landsverordening omzetbelasting 1999 (zittingsjaar 2020-2021-181; ref.nr. 011/2021-SER), hierna verkort aan te duiden als de initiatiefontwerplandsverordening, het initiatiefontwerp of het initiatief(wets)voorstel.

Volgens de aanbiedingsbrief van de Voorzitter van de Staten d.d. 18 januari 2021 (nr. 20-21/00043-0) is het adviesverzoek gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70). Daarin is bepaald dat de SER zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de Voorzitter van de Staten. Het adviesverzoek is ingediend door de leden van de MFK-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86). Daarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

De initiatiefontwerplandsverordening strekt volgens de door de indieners ondertekende aanbiedingsbrief (No. 2) d.d. 7 januari 2021 (zittingsjaar 2020-2021-181) ertoe wijzigingen aan te brengen in diverse landsverordeningen teneinde 'de belasting- en premiedruk van gepensioneerden te verzachten.' Waarom in de aanbiedingsbrief nagelaten is ook melding te maken van weduwen en wezen is voor de SER niet duidelijk. Evenmin is in het verlengde hiervan helder of het de bedoeling is weduwen en wezen ook te ontfangen van de belasting- en premiebetalingsverplichting. In de tweede paragraaf van de aanbiedingsbrief is voor de volledigheid de volgende zin opgenomen: *'De toelichtende memorie, die het voorstel van wet vergezelt, bevat de gronden waarop het rust'*. De SER geeft de indieners in overweging de zin als volgt te herformuleren: *'De memorie van toelichting, die deze ontwerplandsverordening vergezelt, bevat de gronden waarop zij berust'*.

Zoals aangegeven, beoogt de indienende fractie (MFK) met het onderhavig initiatiefontwerp wijzigingen aan te brengen in de in het opschrift genoemde landsverordeningen. Wat direct opvalt is dat in de rij van de genoemde landsverordeningen ook het Landsbesluit vaststelling premie, premie inkomensgrenzen, eigen bijdrage en toeslag basisverzekering ziektekosten en premie ziekteverzekering (P.B. 2013, no. 4) is opgenomen. De SER wil op voorhand stellen dat het voornemen tot wijziging van het desbetreffende landsbesluit, houdende algemene maatregelen (h.a.m.), bij (initiatief)landsverordening in strijd is met 'Aanwijzing 163' van de Aanwijzingen voor de regelgeving d.d. 31 juli 2013, zaaknummer 2011/39851, aangezien daarin expliciet is bepaald dat 'wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde'¹. Een landsverordening is ingevolge artikel 2 van de Staatsregeling van Curaçao van hogere orde dan een landsbesluit, h.a.m. Derhalve kan het hierboven genoemde landsbesluit, h.a.m., slechts bij landsbesluit, h.a.m., worden gewijzigd. De SER vraagt de indieners bijzondere aandacht hiervoor.

¹ Aanwijzingen voor de regelgeving, Hoofdstuk 5 (Wijziging en intrekking van regelingen), § 5.1. (Wijziging van regelingen).

Ingevolge de considerans van het onderhavig initiatiefwetsvoorstel moeten bedoelde wijzigingen het mogelijk maken 'de AOV/AWW-uitkeringen belastingvrij te stellen en de pensioenuitkeringen premievrij te stellen'. De indieners brengen dit rechtstreeks in verband met 'de bijzondere positie van gepensioneerden, weduwen en wezen' zonder nader toe te lichten dan wel te expliciteren in welk opzicht of vanuit welk perspectief de positie van deze doelgroepen 'bijzonder' is. Naar het oordeel van de SER behoeft de desbetreffende overweging op dit punt aanscherping. In de considerans is verder als tweede overweging opgenomen dat het wenselijk is omzetbelasting te heffen bij deelname aan (online) casinospelen². Op het eerste gezicht lijkt er geen direct verband met de beoogde lastenverlichting voor gepensioneerden. De SER acht het daarom wenselijk ook de tweede overweging van de considerans scherper te formuleren waarbij in ieder geval expliciet vermeld wordt dat de omzetbelastingheffing op online kansspelen ter compensatie dient van de verwachte belasting- en premiederving als gevolg van de voorgestelde lastenverlichting. Uit het oogpunt van inzichtelijkheid wordt de initiatiefnemers in overweging gegeven de desbetreffende overweging als volgt te herformuleren: *'dat ter compensatie van de belasting- en premiederving als gevolg van het vorenstaande, het wenselijk is omzetbelasting te heffen bij deelname aan (online) casinospelen.'*

1.2 Inhoud en strekking van het initiatiefvoorstel

De gedachte achter het voorliggend initiatiefontwerp is het verzachten van de belasting- en premiedruk voor gepensioneerden door:

- (a) het per 1 januari 2021 belastingvrij stellen van de AOV/AWW-uitkeringen
- (b) het per genoemde datum premievrij stellen van de pensioenuitkeringen en
- (c) het verlies aan inkomsten voor het Land te compenseren met een heffing van omzetbelasting (hierna: OB) op (online) casinospelen.

In de memorie van toelichting (hierna: MvT) wordt het bovenstaande als volgt nader toegelicht: 'In de praktijk is gebleken dat de heffing van loon- en inkomstenbelasting over de AOV/AWW-uitkering en de heffing van premies over de pensioenuitkeringen onvoldoende tegemoetkomt aan het principe van draagkracht en solidariteit.' Voor alle duidelijkheid en wellicht ten overvloede wenst de SER hierbij op te merken dat de AOV gegrond is op het solidariteitsbeginsel, in die zin dat alle verzekerden die op Curaçao een inkomen genieten, AOV-premieplichtig zijn, en waarbij de AOV-uitkering afhankelijk is van het aantal jaren dat de verzekerde persoon ingezetene is geweest van Curaçao bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd. Hieruit blijkt dat het vermogen tot het dragen van financiële lasten, zijnde de draagkracht, gekoppeld is aan het inkomen. Het is bijgevolg niet helemaal duidelijk op grond van welke overwegingen de initiatiefnemers tot het oordeel dan wel de slotsom komen dat de wijze van belasting- en premieheffing afbreuk doet aan het principe van draagkracht en solidariteit. De SER acht een nadere detaillering in dit verband dan ook op zijn plaats. In aanvulling hierop beveelt de SER aan, in het belang van een beter begrip voor de opvatting van de indieners, om de algemene context te schetsen (contextualisering) waarbinnen voren genoemde opvatting dient te worden geplaatst.

In de MvT wordt in het verlengde van het vorenstaande opgemerkt dat er in het initiatiefwetsvoorstel overgegaan wordt tot 'het uniformeren van de diverse premieheffingen over de inkomsten uit vroegere arbeid, waarbij alle premiebetalingsverplichtingen over de inkomsten uit die vroegere arbeid eindigen bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.' In het licht hiervan kan de principiële vraag worden gesteld of en in hoeverre het daadwerkelijk van solidariteit getuigt indien een bepaalde leeftijdsgroep, in dit specifieke geval de groep vervroegd gepensioneerden, ook bespaard blijft van de AOV-premieplicht. Voor de SER gaat het om het op een zodanige wijze inrichten c.q. materialiseren van het principe van solidariteit dat alle ingezetenen van Curaçao daadwerkelijk blijven bijdragen aan de instandhouding van het volksverzekeringsstelsel, zelfs indien de bijdrage van een bepaalde groep in financiële zin te verwaarlozen is. In het verlengde hiervan vraagt de SER aandacht voor het niet

² Het werkwoord 'is' is weggefallen.

ondenkbeeldige risico dat door het ontzien van een specifieke groep, datgene waar de indienende fractie voor waarschuwt (onvoldoende tegemoetkomen aan het solidariteitsbeginsel) uiteindelijk toch bewaarheid wordt

Het in het initiatiefvoorstel voorgestelde artikel I strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in artikel 20, vierde lid, en artikel 21, derde lid, van de Landsverordening algemene verzekering bijzondere ziektekosten (P.B. 1997, no. 251, zoals gewijzigd) waarbij de premieheffing AVBZ van 6,5% over de pensioenuitkering komt te vervallen. Het voorgestelde artikel II bevat een soortgelijke bepaling ten aanzien van de premie AOV zoals bepaald in artikel 26 van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83, zoals gewijzigd). In de voorgestelde artikelen III en IV zijn bepalingen opgenomen strekkende tot wijziging van respectievelijk artikel 29, tweede lid, van de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 195, zoals gewijzigd) en artikel 1, onderdeel e, van het Landsbesluit vaststelling premie, premie inkomensgrenzen, eigen bijdrage en toeslag basisverzekering ziektekosten en premie ziekteverzekering (P.B. 2013, no. 4).³

Met de voorgestelde wijzigingsbepaling in artikel III vervalt de premieheffing AOV/AWW. Het in artikel IV voorgestelde wijzigingsbepaling ziet erop toe dat de AOV/AWW-uitkering zoals bedoeld in artikel 6 van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en artikel 7 van de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering niet tot het inkomen wordt gerekend. Het voorstel is dit eveneens te laten gelden voor 'het inkomen uit pensioen'. Artikel V bevat een voorstel tot wijziging van artikel 8 van de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 (P.B. 1942, no. 247, zoals gewijzigd), waarbij een nieuw onderdeel m. wordt ingevoegd die het mogelijk maakt dat de AOV/AWW-uitkeringen niet als 'inkomen of deel van het inkomen' worden beschouwd. Artikel VI bevat een voorstel van gelijke strekking, echter nu in de loonbelastingsfeer, waarbij in artikel 6F van de Landsverordening op de loonbelasting 1976 (P.B. 1975, no. 254, zoals gewijzigd) een nieuw onderdeel v. wordt ingevoegd⁴. Met het voorgestelde artikel VII wordt bewerkstelligd dat 'diensten bestaande uit het gelegenheid geven tot deelname aan casinospelen' niet langer worden vrijgesteld van de omzetbelasting. Daartoe wordt artikel 7, eerste lid, onderdeel x, van de Landsverordening omzetbelasting 1999 (P.B. 1999, no. 43) geschrapt en wordt in de bij deze landsverordening behorende tabel onder 'B diensten' een wijziging aangebracht. Het voorgestelde artikel VIII stelt tot slot de inwerkingtredingsdatum vast. Het voorstel is de onderhavige regeling terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 2021 met uitzondering van de wijziging van de Landsverordening OB die in werking treedt met ingang van de dag na die van bekendmaking.

Voor de verdere inhoudelijke details met betrekking tot genoemde wijzigingen en aanvullingen verwijst de SER korthedshalve naar de bepalingen van het onderliggend initiatiefvoorstel en naar de artikelsgewijze toelichting in de bijbehorende MvT.

³ De officiële titel is Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 31^{ste} 2013 ter uitvoering van de artikelen 3.1, derde lid, 6.2, tweede en derde lid, en 6.8, vijfde lid, van de Landsverordening basisverzekering ziektekosten alsmede ter uitvoering van artikel 8, zesde lid, van de Landsverordening Ziekteverzekering.

⁴ Hiermee wordt bewerkstelligd de AOV/AWW-uitkering aan te merken als 'aanspraken die niet tot het loon behoren'.

2. Het standpunt van de SER

Hoezeer de intentie van de initiatiefnemers door de SER wordt onderschreven, in die zin dat onderkend wordt dat er een vorm van reparatie nodig is van negatieve inkomenseffecten voor personen met een pensioeninkomen, in het bijzonder personen die louter aangewezen zijn op de eerste pensioenpijler (de AOV-uitkering), feit is dat concrete voorstellen daartoe, zoals het onderhavige initiatiefontwerp, in een breder beleidsmatige context dienen te worden geplaatst zodat de samenhang en integraliteit bewaakt blijven. Om die reden en ook op grond van doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen verdient het aanbeveling bij het doen van voorstellen in die richting aansluiting te zoeken bij het tussen de Minister-president van Curaçao en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland op 2 november 2020 getekende Landspakket Curaçao waarin met betrekking tot het thema 'sociale zekerheid' de volgende maatregel (E.4) is overeengekomen: 'Bewerkstelligd wordt dat het stelsel van sociale zekerheid een activeringsfunctie zal hebben, met de juiste prikkels, waarbij tevens zorggedragen wordt voor een adequaat sociaal vangnet. Op basis van bestaand en/of aanvullend onderzoek zullen voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Bezien in samenhang met de maatregelen omtrent de hervorming van de arbeidsmarkt.'

Hieruit volgt dat het sociale zekerheidsstelsel, inclusief de financieringsmodaliteiten van de volksverzekeringen, onder de loep zal worden genomen waarbij, in het kader van de activeringsfunctie (re-integratie op de arbeidsmarkt), een directe koppeling zal worden gemaakt met arbeidsmarkthervormingen. De SER interpreteert het doel van de beoogde maatregel dan ook als een manier om naast het 'herijken' van de activeringsfunctie, de waarborgfunctie zodanig in te richten dat op duurzame wijze een 'adequaat sociaal vangnet' kan worden bewerkstelligd met bijzondere aandacht voor kwetsbare groeperingen waaronder gepensioneerden. De SER laat in het midden of de aanpak zoals voorgesteld en geformuleerd in het Landspakket de meest doeltreffende is en of de term 'adequaat' opgevat dient te worden als adequaat in de context van het huidige voorzieningenniveau op Curaçao of dat bedoeld wordt 'adequaat' naar regionale (Latijns-Amerikaanse en Caribische) maatstaven of dat daar iets anders mee bedoeld wordt. Redelijkerwijs mag er vanuit worden gegaan dat bij de technische voorbesprekingen en politiek-bestuurlijke onderhandelingen tussen Curaçao en Nederland hierover eenduidige afspraken zijn gemaakt, waarbij voortschrijdend inzicht bij de verdere uitwerking en nadere vormgeving van de diverse projectplannen een factor van belang zal zijn. Niettemin roept de formulering van de maatregel zoals opgenomen in het Landspakket Curaçao onder maatregel E.4, bij de SER eerder vragen op waar in de context van het voorliggend adviesverzoek niet verder op zal worden ingegaan. In de volgende paragraaf zal de SER zich daarom beperken tot de relevante contouren van het Landspakket gevolgd door een inhoudelijke analyse van het initiatiefontwerp, met inbegrip van de motivering zoals opgenomen in de MvT. Op basis van deze analyse presenteert de SER zijn bevindingen.

2.1. Analyse initiatiefontwerp

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven, is de kern van het onderhavig initiatiefwetsvoorstel in hoofdzaak terug te voeren tot het verzachten van de belasting- en premiedruk voor gepensioneerden door het belastingvrij stellen van de AOV/AWW uitkeringen, het premievrij stellen van de pensioenuitkeringen en het verlies aan inkomsten te compenseren met een OB heffing op (online) kansspelen. Als middel is gekozen voor het doorvoeren van wijzigingen in de wettelijke regelingen met betrekking tot de AOV, AWW, BVZ, AVBZ, loonbelasting en inkomstenbelasting.

In het inleidende gedeelte van de MvT wordt verwezen naar het ouderdomspensioen als meest voorkomende vorm van pensioen, de pensioenrichtleeftijd van 60 jaar⁵, de leeftijd van 55 jaar als vroegste tijdstip waarop met pensioen kan worden gegaan en de uiterlijke pensioenleeftijd van 65 jaar.

⁵ Conform de Ministeriële beschikking pensioenen (art. 2, tweede lid)

Er wordt gesproken over een pensioentekort bij een pensionering vóór de uiterlijke pensioenleeftijd van 65 jaar, gelet op het feit dat tijdens die jaren de pensioengerechtigde de AOV/AWW premie van 16% moet betalen over het ontvangen ouderdomspensioen.

De SER geeft de indienende fractie in overweging om, ter vergroting van de leesbaarheid, in het inleidende gedeelte van de MvT een duidelijk onderscheid te maken tussen de eerste pijler van het pensioen (de AOV) en de tweede pensioenpijler. Beide pijlers opgeteld geven een bedrag dat fiscaal gefacilieerd uitkomt op maximaal 70% van het laatstgenoten, dan wel het gemiddelde salaris.

De eerste pijler (AOV) is gebaseerd op het omslagstelsel, waarbij alle verzekerden tussen 15 en 65 jaar die een inkomen hebben, gezamenlijk, de premie betalen die nodig is om pensioengerechtigden van een AOV-pensioen te voorzien. Bij deze eerste pijler is er, strikt genomen, geen relatie tussen de hoogte van het inkomen van de premiebetaler en de hoogte van de uitkering aan de pensioengerechtigde. De hoogte van de AOV-uitkering is afhankelijk van het aantal jaren dat de verzekerde persoon ingezetene is geweest van Curaçao vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd⁶. Wie in totaal 50 jaar ingeschreven (verzekerd) is op Curaçao, heeft recht op de maximale AOV uitkering van NAf. 862 per maand.

Bij de tweede pijler wordt het salaris en het aantal dienstjaren als grondslag gebruikt voor het bepalen van het pensioenbedrag. De totale pensioenuitkering is bij 65-jarige leeftijd de optelsom van de 1^{ste} en de 2^{de} pijler. Voor personen die vóór de leeftijd van 65 jaar met pensioen gaan is er sprake van een pensioentekort ten aanzien van de 1^{ste} pijler. Enerzijds ontvangen zij nog geen AOV-uitkering (deze kan op basis van de huidige wetgeving pas vanaf de leeftijd van 65 jaar); anderzijds moeten zij de AOV/AWW premie van 16% (15% AOV en 1% AWW) over het inkomen betalen.

Het pensioen (1^{ste} + 2^{de} pijler) wordt beschouwd als een inkomen, reden waarom er loon- en inkomstenbelasting wordt geheven, evenals premies zoals de BVZ, AVBZ en eventueel de AOV/AWW.

Dit laatste geldt in het bijzonder voor personen die vroegtijdig – dus vóór de uiterlijke pensioenleeftijd van 65 jaar – met pensioen gaan. Vanuit hun 2^{de} pijler pensioen zijn zij met pensioen gegaan en ontvangen ze vanuit dit pensioencontract een uitkering die doorgaans maandelijks wordt uitbetaald.

Wie vroegtijdig met pensioen gaat, ontvangt derhalve geen AOV/AWW uitkering maar moet daarentegen wel bijdragen aan het omslagstelsel middels het betalen van een AOV/AWW premie van 16%. Vanaf de leeftijd van 65 jaar vervalt deze premieplicht. De initiatiefnemers pleiten er voor om de premieplicht ook te laten vervallen voor de groep die vervroegd, conform contract, met pensioen gaat.

Eerste bevinding van de SER

Er is een groep gepensioneerden die geen 2^{de} pijler pensioen heeft opgebouwd, maar tijdens zijn actieve loopbaan wel premies AOV/AWW heeft afgedragen. Volgens een studie van de toenmalige Bank van de Nederlandse Antillen⁷ (BNA) uit 2005 waren er van de 76.000 werknemers in (actieve) dienst slechts 30.900 werknemers die deel uitmaakten van een collectieve pensioenregeling, goed voor een pensioendichtheid van 40.66%.

⁶ Zie ook <https://svbcur.org/wetten/aov/>

⁷ Naar een duurzame oplossing van het pensioenstelsel op Curaçao, Bijdrage van een op particulier initiatief ingestelde commissie pensioenen, pagina 7 feiten en trends, Curaçao, oktober 2008.

Tabel 1: beroepsbevolking Curaçao (CBS)

Labour force of Curaçao, September – October 2014-2020			
	Sept. – Oct. 2018	Sept. – Oct. 2019	Sept. – Oct. 2020
Employed population	60.729	61.547	57.050
Unemployed population	9.424	12.992	13.442
Labour force	70.153	74.539	70.492

Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS), zoals aangegeven in de tabel hiernaast, bedraagt het aantal werknemers in dienst 57.050 voor het jaar 2020, tegenover 61.547 het jaar daarvoor. Indien de pensioendichtheid in

2005 rond de 40% lag, is het aannemelijk om ruim 15 jaar later te veronderstellen dat het aandeel van de werkende bevolking met een pensioenregeling goed is voor de helft (50%) van de actieve beroepsbevolking. Concreet zou dit voor het jaar 2019 en 2020 betekenen dat het gaat om een groep gepensioneerd met een collectieve pensioenregeling van respectievelijk 30.774 (2019) en 28.525 (2020), bij wie, conform de initiatiefnemers, de AOV/AWW premie zou moeten komen te vervallen. Volgens het jaarverslag 2019 van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) bedraagt het aantal AWW-gerechtigden gemiddeld 3.171. Deze aantallen dienen eveneens bij de totale AOV/AWW premiederving te worden meegenomen.

Volgens de website van het Algemeen Pensioenfonds Curaçao (APC)⁸ verzorgt het APC het pensioen van 21.839 overheidsdienaren en gewezen overheidsdienaren (tezamen 'deelgenoten' genoemd), onder wie 10.499 gepensioneerd. Indien het aantal gepensioneerd hiervan in mindering wordt gebracht, blijft een APC-populatie over van 11.340 overheidsdienaren en gewezen overheidsdienaren die tot de (actieve) beroepsbevolking behoren. Volgens een recente studie⁹ blijkt dat er 6.000 personen werkzaam zijn bij de overheid. Trekken wij dit saldo af van de APC-populatie van 11.340, dan komen wij uit op een aantal van 5.340 gewezen overheidsdienaren die zelfstandig dan wel in dienstverband van de private sector zijn, en vanuit hun eerdere tewerkstelling bij de overheid een pensioen genieten. Echter, dit geeft volgens de SER een vertekend beeld, daar niet alle pensioengerechtigden/gepensioneerd in het APC-bestand op Curaçao woonachtig zijn. Evenmin zegt het iets over de hoogte van de pensioenuitkering. Onder de paragraaf *Tweede bevinding* wordt verder ingegaan op de woonplaats van de AOV-gerechtigden, gebaseerd op cijfers van de SVB.

Op pagina 2 van de MvT staat: 'In een samenleving waar een grote groep van mensen weinig inkomsten uit vroegere arbeid heeft, zijn de mogelijkheden voor het hanteren van een kostendekkende premie beperkt. In de praktijk is gebleken dat de heffing van loon- en inkomstenbelasting over de AOV/AWW-uitkering en de heffing van premies over de pensioenuitkeringen onvoldoende tegemoetkomt aan het principe van draagkracht en solidariteit. Om die reden stelt de fractie van MFK voor om per 1 januari 2021 premievrijstelling te verlenen over de pensioenuitkeringen. Bovenop is de AOV/AWW-uitkeringen belastingvrij. Daartegenover staat dat de vrijstelling van omzetbelasting voor casino's komt te vervallen. In dit initiatiefwetsontwerp wordt overgegaan tot uniformering van de diverse premieheffingen over de inkomsten uit vroegere arbeid. In dit kader zullen alle premiebetalingsverplichtingen over de inkomsten uit vroegere arbeid eindigen bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.'

Tweede bevinding

Zoals reeds naar voren gebracht, is het voor de SER niet duidelijk waaruit precies blijkt dat de heffing van loon- en inkomstenbelasting over de AOV/AWW uitkering onvoldoende tegemoetkomt aan het principe van draagkracht en solidariteit. Kan dit aan de hand van concreet cijfermateriaal worden geïllustreerd? Naar het oordeel van de SER is het van wezenlijk belang dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds gepensioneerd die uitsluitend van een AOV-uitkering leven (enkel 1^{ste} pijler) en anderzijds personen die behalve van de AOV een pensioen genieten op basis van

⁸ www.apc.cw

⁹ Martinus Imthorn, *De omvang van de overheid van Curaçao in internationaal perspectief*, Economieclub, 4 februari 2020.

pensioensparen via de werkgever (collectief pensioen) (1^{ste} + 2^{de} pijler) dan wel via individueel sparen via lijfrente (3^{de} pijler). Deze laatste categorie valt buiten de fiscaliteit en zal in het kader van het onderhavig advies derhalve buiten beschouwing worden gelaten.

Met betrekking tot de premievrijstelling over pensioenuitkeringen merkt de SER het volgende op. Van belang is om dit te ontleden en een onderscheid te maken tussen de vroegtijdig gepensioneerden en de gepensioneerden die met 65 jaar met pensioen gaan.

- (a) De vroegtijdig gepensioneerden hebben volgens het onderhavig initiatief wetsvoorstel momenteel te maken met een premiedruk van 24%, zijnde de AOV/AWW-premie van 16% en AVBZ en BVZ-premies van in totaal 8%. Echter, de BVZ-premie die door de SVB voor (vervroegd) gepensioneerden - die de leeftijd van 65 jaar nog niet hebben bereikt - feitelijk wordt toegepast, bedraagt geen 6,5%, maar 13,6%. Hierdoor bedraagt de feitelijke premiedruk 31,1%, wat niet strookt met de 24% zoals beweerd door de initiatiefnemers.
- (b) De 65-plussers betalen enkel de AVBZ en BVZ-premie en hebben daarmee een premiedruk van 8%.

Om het één en ander in een breder perspectief te plaatsen volgt in tabel 2 hieronder de collectieve lastendruk op Curaçao.

Tabel 2: collectieve lastendruk Curaçao¹⁰

Type	premies max (%)	premies min (%)	aandeel WN (%)	aandeel WG (%) max	aandeel WG (%) min	Nomenclatuur
AOV	15	15	9	6	6	Algemene Ouderdoms Verzekering
AWW	1	1	0,5	0,5	0,5	Algemene Weduwen en Wezenverzekering
BVZ	13,6	13,6	4,3	9,3	9,3	Basis Verzekering Ziektekosten
ZV	1,9	1,9		1,9	1,9	ZiekteVerzekering
OV	5	0,5		5	0,5	Ongevallenverzekering
AVBZ	2	2	1,5	0,5		Algemene Verzekering Bijzondere Ziektekosten
Totale lastendruk	38,5	34	15,3	23,2	18,2	

Op Curaçao schommelt deze lastendruk tussen de 34% en de 38,5% van het inkomen, afhankelijk van de beroepscategorie onder de ongevallenverzekering. De bijdrage van de werknemer bedraagt 15,3% en bestaat uit de optelsom AOV/AWW/BVZ en AVBZ. Bij een vroegtijdig gepensioneerde bedraagt de BVZ-premie conform de SVB¹¹ 6,5%. Tot slot geldt dat een zelfstandige een BVZ-premie van 13,6%, dus de volledige premie, moet betalen.

Een vroegtijdig gepensioneerde geniet pas AOV-uitkering vanaf zijn 65^{ste}, maar moet wel de AOV/AWW premie van 16% betalen, waardoor de eigen bijdrage tijdens deze overgangperiode maximaal kan oplopen tot $(15+1+13,6+1,5)\% = 31,1\%$. Zoals hierboven aangehaald betreft dit de feitelijke premiedruk, en komt deze niet overeen met de 24% premiedruk zoals opgenomen in de MvT. Deze gehele premie komt voor rekening van de vroegtijdig gepensioneerde. De SER geeft de initiatiefnemers in overweging uit te gaan van de feitelijke premiedruk zoals toegepast door de SVB. Daarnaast is de pensioenuitkering onderhevig aan de loonbelasting. In het geval van een 65-plusser is er sprake van loonbelasting, AVBZ en BVZ.

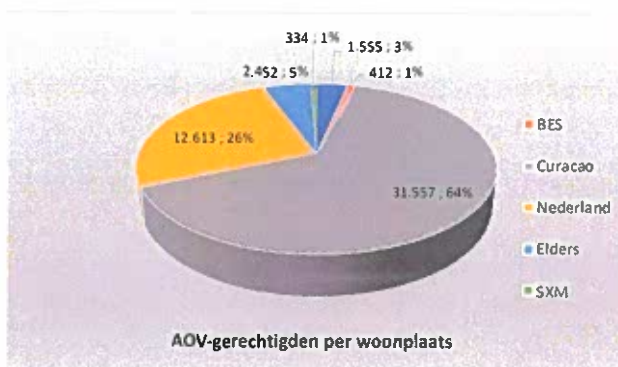
Op Curaçao kan een directeur-grotaandeelhouder (DGA)¹² pensioen in eigen beheer opbouwen, en daarmee tegelijk winstbelasting besparen. Hoewel met ingang van 2013 de AOV-leeftijd verhoogd werd naar 65 jaar, betekent dit nog niet dat de pensioenleeftijd voor de 2^{de} pijler (pensioen in eigen beheer bij een DGA) ook verhoogd wordt.

¹⁰ Bron: VBC Nieuwsletter 2014, <https://svbcur.org/wetten/> & <https://svbcur.org/wp-content/uploads/Tabel-2020.pdf>

¹¹ SVB website <https://svbcur.org/wp-content/uploads/Tabel-2020.pdf>

¹² <https://www.actuarissen.com/nieuwsbrief>

Grafiek 1: AOV-gerechtigden per woonplaats – december 2020



Delen wij de situatie op Curaçao in naar klassen, dan is het vertrekpunt het aantal AOV-gerechtigden woonachtig op Curaçao. Voor de situatie per eind december 2020 ziet de situatie er volgens de SVB¹³ uit als volgt: het totaal aantal AOV-gerechtigden bedraagt 48.923. Hiervan neemt Curaçao een aandeel van 64,5% voor haar rekening, goed voor 31.557 AOV-ers. Het meest recente jaarverslag van de SVB dateert uit 2019. Daarin is sprake van 51.031 AOV-gerechtigden. Passen wij hierop het

percentage voor het aandeel van Curaçao toe van 64,5%, dan komen wij uit op 32.917 AOV-gerechtigden per 31 december 2019. Ten opzichte van 2019 is het totaal aantal AOV-gerechtigden afgenomen met 2.108; voor wat Curaçao betreft is er een krimp van 1.360.

Volgens de meest recente gegevens kan vervolgens de volgende klasse-indeling worden gemaakt:

Tabel 3: situatie gepensioneerden Curaçao¹⁴

CURACAO	31-Dec-20	Type pensioen	Ratio
AOV-gerechtigden	31.557	1ste + 2de pijler	100%
<i>waarvan enkel AOV</i>	9.768	1ste pijler	31%
AOV-gerechtigden + Collectief	21.789	1ste + 2de pijler	69%
<i>APC-gepensioneerden</i>	10.499	1ste + 2de pijler	33%
<i>Overige gepensioneerden</i>	11.290	1ste + 2de pijler	36%

Indien gekeken wordt naar de pensioendichtheid onder de gepensioneerden (noot: is iets anders dan de pensioendichtheid onder de werkende bevolking), dan komen we uit op een ratio van 69%. Indien dit vergeleken wordt met de pensioendichtheid onder de werkende bevolking, die in 2005 volgens de BNA zo'n 40% bedroeg en door de SER in 2020 voorzichtigheidshalve wordt geschat op 50%, dan lijkt er sprake te zijn van een aanzienlijk verschil. Ergens zou er een relatie moeten zijn tussen de pensioendichtheid onder de werkende bevolking en de pensioendichtheid onder de gepensioneerden, waarvan kan worden aangenomen dat, naarmate de jaren vorderen, de pensioendichtheid zou moeten toenemen. Wat de SER echter hier ziet is een beweging in omgekeerde richting.

Om een accurate inschatting te kunnen maken, is het noodzakelijk om bij de bron informatie op te vragen, zijnde de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS)¹⁵ voor wat betreft de pensioendichtheid onder de werkende bevolking op Curaçao in de private sector. Uiteindelijk zal de optelsom van de publieke en private sector bepalen wat de pensioendichtheid is onder de werkende bevolking¹⁶. Daarmee is overigens nog niets gezegd over de hoogte van de pensioenuitkering en in hoeverre deze toereikend is om te kunnen voorzien in een bestaanswaardige¹⁷ oude dag. Daarnaast is

¹³ Gegevens ontvangen van de SVB

¹⁴ Bronnen: SVB, SOAW (groep AOV-ers), APC

¹⁵ Pensioenfondsen staan onder toezicht van de CBCS

¹⁶ Daar kunnen eveneens personen onder vallen die collectieve pensioenrechten hebben opgebouwd, maar zonder werk zitten (tijdelijk maar ook langdurig)

¹⁷ Zie o.m. Drs. Ellen Maduro-Jeandor, CBS rapport Armoede: een subjectieve benadering, Objectieve armoedegrens 2008-2018, pagina 20, oktober 2019

er nog de volgende belangrijke kanttekening: onder de APC-gepensioneerden kunnen eveneens individuen zitten die naast een overheidspensioen genieten van een pensioen uit de private sector. Dit betreft personen die pensioen hebben opgebouwd voor werkzaamheden verricht in de publieke en private sector. Een omgekeerde redenering geldt voor de 'overige gepensioneerden', die in hoofdzaak pensioen hebben opgebouwd in de private sector maar eveneens in de publieke sector werkzaam zijn geweest. Voor beide categorieën geldt dat het kan gaan om pensioengerechtigden die: (a) een pensioen hebben opgebouwd uitsluitend in de publieke sector, (b) een pensioen hebben opgebouwd uitsluitend in de private sector, en (c) in beide sectoren een pensioen hebben opgebouwd. Tenzij een werknemer zijn hele leven voor eenzelfde werkgever heeft gewerkt, geldt dat bij zowel (a) als (b) er sprake kan zijn van een pensioenbreuk, meer bepaald wanneer iemand van werkkring verandert. In het geval (c) is er steeds sprake van een pensioenbreuk.

Evenmin is er zicht op de mate van geografische verspreiding onder de APC-gepensioneerden. Echter, hier zou de verdeelsleutel van de SVB kunnen worden toegepast, met een percentage van 64,5% voor Curaçao. In voorkomend geval ziet tabel 3 er anders uit, namelijk het aantal APC-gepensioneerden valt dan terug op een aantal van 6.772, waardoor het saldo privaat gepensioneerden uitkomt op 15.017.

Tot slot is het voor de SER interessant en van belang om de CBS bevolkingscijfers voor het jaar 2020, meer bepaald de leeftijdscategorie 65-plussers, af te zetten tegenover het aantal AOV-gerechtigden woonachtig op Curaçao, zoals geregistreerd bij de SVB. Volgens het CBS komt de populatie 65-plussers uit op een aantal van 28.400, wat, in vergelijking met het aantal AOV-gerechtigden van 31.557, een negatief verschil inhoudt van 3.157. Hieruit kan de SER vooralsnog geen conclusies trekken en wel om de volgende redenen:

- In de SVB populatie AOV-gerechtigden zitten tevens vroegtijdig gepensioneerden, behorende tot de leeftijdscategorie 60-64 jaar; het precieze aantal hiervan is niet bekend;
- In het CBS bestand behoren tot de 65-plussers eveneens buitenlanders en *pensionado's* die alhier geregistreerd zijn, maar verder geen relatie hebben met de AOV.

Dat betekent dat er niet zonder meer conclusies kunnen worden getrokken naar aanleiding van de verschillen tussen beide bestanden. Een vaststaand gegeven is wel dat het aantal vroegtijdig gepensioneerden onder de maximale grens van 3.157 ligt voor het jaar 2020, hetgeen als nogal opmerkelijk kan worden gekwalificeerd. De SER geeft de indieners van het onderhavig initiatiefvoorstel in overweging met het vorenstaande rekening te houden.

Uit de in artikel IV van het onderhavig initiatiefontwerp voorgestelde wijziging ten aanzien van het Landsbesluit vaststelling premie, premie-inkomensgrenzen eigen bijdrage en toeslag basisverzekering ziektekosten en premie ziekteverzekering, kan worden opgemaakt dat het voornemen is zowel de vroegtijdig gepensioneerden als de 65-plussers vrij te stellen van de plicht tot premiebetaling op hun pensioenuitkering. Dit betreft het 2^{de} pijler pensioen voor de vroegtijdig gepensioneerden en het 1^{ste} en het 2^{de} pijler pensioen voor 65-plussers. De SER wenst graag een nadere toelichting van de initiatiefnemers met betrekking tot het vorenstaande.

Verder heeft de SER enkele vragen met betrekking tot van de pensioenopbouw: hoe groot is de groep van personen die vroegtijdig met pensioen is gegaan en geen 2^{de} pijler pensioen geniet? hoe groot is de groep van personen die vroegtijdig met pensioen is gegaan en van een collectief pensioen – 2^{de} pijler – geniet en aldus een AOV/AWW premie van 16% over zijn pensioenuitkering betaalt? Hoe zijn de pensioenuitkeringen onder deze groep verdeeld?

De SER gaat er vooralsnog van uit dat met de zinsnede in de MvT, luidende 'Bovenop is de AOV/AWW-uitkeringen belastingvrij' bedoeld wordt dat zodra de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar is bereikt,

de gepensioneerde vrijgesteld is van de plicht tot betaling van de AOV/AWW-premie. Bij een vervroegd gepensioneerde, dus vóór het bereiken van de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar, geldt dat die persoon, onder de huidige omstandigheden, de volle 16% AOV/AWW-premie en 6,5% BVZ-premie moet betalen.

Pagina's 3 tot en met 6 van de MvT gaan nader in op de premiehoogte en wijze van betaling van de AVBZ, BVZ en de AOV.

- In de eerste plaats is er de vrijstelling van de 1.5% AVBZ premie over het pensioenbedrag;
- Daarnaast vervalt de 6.5% BVZ premie voor gepensioneerden die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt;
- Ten aanzien van de AOV wordt opgemerkt dat vanwege het geringe bedrag van de AOV-uitkering (men heeft het expliciet over NAf. 862 per maand) op dit bedrag geen loonbelasting hoeft te worden ingehouden; dit AOV-bedrag wordt in de praktijk bij het ouderdomspensioen gevoegd waarop vervolgens op het totaalbedrag (1^{ste} + 2^{de} pijler) wel inkomstenbelasting wordt geheven. Deze heffingswijze is volgens de initiatiefnemers in de praktijk problematisch en leidt tot omvangrijke betalingsachterstanden. De initiatiefnemers willen de belasting- en premieheffing laten vervallen en de als gevolg hiervan ontstane derving compenseren door het afschaffen van de vrijstelling van OB bij deelname aan (online) casinospelen;
- Ten aanzien van de gliding scale AOV/AWW geldt dat vroegtijdig gepensioneerde 16% AOV/AWW-premie dienen te betalen. Indien deze gepensioneerde een pensioenuitkering geniet van minder dan NAf. 57.832,39 per jaar, wordt de 'gliding scale' toegepast, waardoor de pensioengerechtigde minder AOV/AWW- premie betaalt. De pensioengerechtigde krijgt als het ware een korting tussen de 45% en de 95% op de totale premie'¹⁸. Een pensioen boven de NAf. 57.832,39 geeft geen recht op premiekorting;
- Er wordt een berekening gemaakt van de totale derving aan belastinginkomsten voor een bedrag van NAf. 62.866.240.

Derde bevinding

Op pagina 3 van de MvT wordt er ten aanzien van de gepensioneerde die de leeftijd van 65 nog niet heeft bereikt, aangegeven dat deze premieplichtig is en derhalve de 16% AOV/AWW-premie zelf moet betalen. Er wordt in het verlengde hiervan verwezen naar bovengenoemde gliding scale¹⁹ waarbij pensioengerechtigden die een pensioenuitkering beneden de NAf. 57.832,39 per jaar verdienen, recht hebben op een korting. Echter, strikt genomen, gaat het – naar het oordeel van de SER - niet om een korting maar om een heffingspercentage.

¹⁸ In de Memorie van toelichting pagina 4 eerste alinea wordt verwezen naar 'art. 26 lid 5 LAOV, art. 29 lid 5 LAWW, art. 8 Gezamenlijke beschikking AOV/AWW en LB)

¹⁹ Ministeriele regeling met algemene werking van de tot wijziging van de Gezamenlijke Beschikking AOV/AWW en loonbelasting 1976 (Artikel I.A.1: "Van werknemers die een pensioenuitkering genieten wordt van de premie bij een pensioenuitkering per jaar van:" ...

Tabel 4: Gliding Scale²⁰ AOV/AWW-premie

Jaarlijkse pensioenuitkering (Naf.)			
Minimaal	Kleiner dan	Heffingspercentage	
7.124,39	13.283,13	45%	geheven
13.283,13	18.113,26	50%	geheven
18.113,26	22.943,60	55%	geheven
22.943,60	27.773,85	60%	geheven
27.773,85	32.604,05	65%	geheven
32.604,05	37.434,29	70%	geheven
37.434,29	41.509,81	75%	geheven
41.509,81	45.585,31	80%	geheven
45.585,31	49.660,84	85%	geheven
49.660,84	53.736,35	90%	geheven
53.736,35	57.822,39	95%	geheven
57.822,39		100%	geheven

Het heffingspercentage is het laagst bij de laagste inkomenscategorie. Hoe lager het inkomen, hoe lager het heffingspercentage; anders gezegd, de korting is omgekeerd evenredig met de hoogte van het inkomen: hoe hoger het inkomen, hoe lager de korting. De SER constateert dat in de MvT gesteld wordt dat het een korting betreft tussen de 45% en 95% op de totale premie. Naar het oordeel van de SER gaat het de facto om een premieheffing. Iemand die

bijvoorbeeld een jaarlijkse pensioenuitkering van NAf. 13.000 geniet, valt onder de laagste categorie en geniet een heffingspercentage op de AOV/AWW- premie van 45%, goed voor een korting van 55%.

Voor jaarlijkse pensioenuitkeringen vanaf NAf. 57.822,39 (NAf. 4.819,37 per maand) en hoger bedraagt het heffingspercentage 100%, of, anders uitgedrukt, een korting van nul procent. Rekening houdend met het feit dat het pensioen begrensd is tot maximaal 70% van het inkomen tijdens de actieve loopbaan²¹, komt dit neer op een gemiddeld maandinkomen van NAf. $4.819,37/0,7 = \text{NAf. } 6.884,8$.

Op basis van de gegevens van het CBS uit de 'Employed population by income categories 2017-2019' heeft de SER berekend dat meer dan 95% van de werkzame populatie niet tot deze categorie behoort. Dit houdt in concreto in dat vrijwel alle vroegtijdig gepensioneerden onder de *gliding scale* vallen.

De AOV-uitkering bedraagt NAf. 862. De SER wil hierbij de aandacht erop vestigen dat dit bedrag enkel uitgekeerd wordt aan personen die voor een periode van 50 jaar ingezetenen van Curaçao zijn geweest. Conform het jaarverslag 2019 van de SVB dient daarom gekeken te worden naar de gemiddelde AOV-uitkering. Voor 2019 bedroeg deze NAf 7.470 per jaar, goed voor NAf. 622.50 per maand. De SER raadt de indieners van het onderhavige initiatiefvoorstel aan dit aspect in ogenschouw te nemen.

Volgens bovengenoemd SVB-jaarverslag waren er gemiddeld genomen over het jaar 2019 jaar 51.389 AOV-trekkers. Hierin zijn niet opgenomen de gepensioneerden die vroegtijdig met pensioen zijn gegaan. Er wordt op pagina 6 van de MvT verwezen naar een gemiddelde pensioenuitkering – inclusief AOV-uitkering – van NAf. 26.620²² (CBS 2018), wat belast wordt tegen een LB/IB-belastingtarief van 9,75%, goed voor NAf. 2.595 aan belastinginkomsten per jaar per persoon. Tot zover klopt de redenering. Echter, exclusief de gemiddelde AOV-uitkering bedraagt de gemiddelde pensioenuitkering NAf. 19.150 (NAf. 26.620 – NAf. 7.470), wat tegen een 9,75% LB/IB tarief uitkomt op NAf 1.867 aan belastinginkomsten per jaar per persoon (zie tabel 5).

De berekening in het onderhavige initiatiefvoorstel gaat uit van een bedrag van NAf. 2.511 per jaar per persoon (zie tabel 1). Naar het oordeel van de SER komt dit doordat uitgegaan wordt van de maximale maandelijkse AOV-uitkering van NAf. 862²³. Volgens de SER gaat de indienende fractie hierbij uit van een interpretatie die niet geheel in overeenstemming is met de door de SVB gehanteerde

²⁰ Ministeriele regeling met algemene werking tot wijziging van de gezamenlijke beschikking AOV/AWW en loonbelasting 1976 (P.B. 1978, no. 296). Conform Artikel III treedt deze beschikking in werking met ingang van 1 januari 2013.

²¹ Eindloon – middelloon.

²² Memorie van toelichting pagina 6, aanbieding initiatiefontwerp nummer 20-21/00043-0 inzake wijziging LV AOV/AWW...

²³ In werkelijkheid is het, om aan een jaarlijkse belastingopbrengst (IB/LB) per persoon van NAf .2.511 te komen, zelfs NAf. 866

berekeningsmethodiek. Immers, uitgegaan wordt van de maximale AOV-uitkering terwijl het in wezen dient te gaan om de gemiddelde AOV-uitkering (Naf. 7.470 per jaar). De tweede redenering, waarbij vraagtekens kunnen worden geplaatst, is dat de initiatiefnemers uitgaan van de maandelijkse in plaats van de jaarlijkse uitkering.

Tabel 5: LB/IB gemiddelde pensioenuitkering

Bedragen in Naf.				
	Gemiddelde pensioenuitkering/jaar (2de pijler) - exclusief AOV	Gemiddelde AOV-uitkering/jaar (1ste pijler)	Pensioenuitkering inclusief_exclusief AOV/jaar	Belasting/ belastingderving
incl.gem.AOV	19.150	7.470	26.620	2.595
initiatiefontwerp			25.754	2.511
verschil		AOV verschil	866	

Tabel 6 onderaan geeft een overzicht van de belasting- en premiederving voortvloeiende uit de in de considerans van het initiatiefwetsvoorstel opgenomen overweging 'dat het wenselijk is om met het oog op de bijzondere positie van gepensioneerden, weduwen en wezen de AOV/AWW-uitkeringen belastingvrij te stellen en de pensioenuitkering premievrij te stellen.'

Tabel 6: Berekeningstabel SER

BELASTINGDERIVING		Gemiddelde pensioenuitkering/jaar (2de pijler) - exclusief AOV	Gemiddelde AOV-uitkering/jaar (1ste pijler)	Pensioenuitkering inclusief_exclusief AOV/jaar	Belasting/ belastingderving
LB/IB		19.150	7.470	26.620	2.595
	9,75%	19.150	-	19.150	1.867
AOV-gerechtigden CURACAO					728
	31.557		7.470		22.983.752
AOV-gerechtigden buitenland					
	17.366		7.470		12.648.092
AWW-trekkers					
	3.171		6.634		2.051.050
Totale Belastingderving					37.682.894
PREMIEDERVING		Jaarbasis	Jaarbasis + AOV-trekkers 2020	Jaarbasis + AOV-trekkers 2020 * factor	Verlaging premieopbrengsten
Gem.premiedruk 65-plussers					
	8%				
enkel AOV		8.970	87.618.960		7.009.517
AOV (1ste pijler) + 2de pijler		26.620	580.023.180		46.401.854
Totale Premiederving					53.411.371
TOTALE DERVING (BELASTING + PREMIE)					91.094.266

Langs belastingdervingszijde zijn er drie categorieën waarop de 9,75% loonbelasting van toepassing is. De eerste categorie betreft de AOV-gerechtigden op Curaçao. De tweede categorie betreft het aantal AOV-gerechtigden woonachtig in het buitenland. Deze groep is enkel onderworpen aan de loonbelasting en niet aan de AVBZ en BVZ. Bij de derde categorie gaat het om het aantal AWW-trekkers. De AOV-cijfers inzake het aantal AOV-gerechtigden gelden per 31 december 2020, terwijl de cijfers

Advies SER inzake initiatiefontwerp tot aanpassing wettelijke regelingen ter verzachting belasting- en premiedruk voor gepensioneerden

Deskundig Onafhankelijk Verbindend

voor de gemiddelde AOV/AWW uitkering en AWW-trekkers de situatie per 31 december 2019 weergegeven²⁴. Bij de berekeningen komt de SER uit op een totale belastingderving van NAf. 37.682.894.

De berekening van de premiederving die betrekking heeft op de 1.5% AVBZ-premie en 6.5% BVZ-premie (8% in totaal), is enkel van toepassing op de pensioengerechtigden woonachtig op Curaçao. Hier kunnen de volgende twee categorieën worden onderscheiden: enerzijds de groep gepensioneerden die enkel AOV geniet, goed voor een aantal van 9.678²⁵, met een gemiddelde jaarlijkse pensioenuitkering van NAf. 8.970, zijnde de gemiddelde AOV-uitkering van NAf. 7.470 vermeerderd met een jaarlijkse bijstand van NAf. 1.500. Daarnaast is er de groep die zowel AOV als een 2^{de} pijler pensioen geniet, waarvan de gemiddelde pensioenuitkering op jaarbasis goed is voor een bedrag van NAf. 26.620. Deze populatie is goed voor een aantal van $(31.557 - 9.678) = 21.789$. De totale premiederving komt uit op een bedrag van NAf. 53.411.371. Alles bij elkaar opgeteld komt de SER uit op een totale derving (belasting + premie) van NAf. 91.094.266, goed voor een verschil van bijna NAf. 30 miljoen extra ten opzichte van de berekeningen in het initiatiefontwerp. Daarin wordt uitgegaan van een totale derving van NAf. 62.866.240.

Het vorenstaande houdt in een extra te zoeken dekking van bijna NAf. 30 miljoen vergeleken met wat er in de MvT bij het initiatiefvoorstel wordt gesuggereerd. Bovendien is de basis voor de berekening die de SER heeft toegepast inzake het aantal 65-plussers vastgesteld op de cijfers vrijgegeven door de SVB, wat uiteindelijk een correct beeld geeft van de werkelijkheid, terwijl er in het initiatiefontwerp wordt geteerd op data van het CBS voor wat betreft diezelfde categorie. Echter, zoals reeds aangegeven dienen er kanttekeningen geplaatst te worden bij het CBS-bestand, daar die populatie van 28.400 niet strookt met het werkelijk aantal AOV-gerechtigden.

Een ander aspect is dat in de totale derving van NAf. 91 miljoen, zoals berekend door de SER, geen gepensioneerden zitten die vervroegd met pensioen zijn gegaan. Indien het de bedoeling is dat deze groep eveneens wordt vrijgesteld van premieheffing voor AOV/AWW, dan zal de totale derving nog hoger komen te liggen. De effecten op de koopkracht zoals aangegeven in het initiatiefvoorstel zullen moeten worden heroverwogen, rekening houdend met de hierboven weergegeven argumentatie.

Na analyse van de derving aan inkomsten langs premiezijde is er de compensatie vanuit de (online) casinospelen die via een heffing van de omzetbelasting tot stand moet komen. Randvoorwaarde is dat de wetswijzigingen budgetneutraal dienen plaats te vinden. Op pagina's 6 en 7 van de MvT wordt hier verder op ingegaan, waarbij in hoofdzaak het volgende aan bod komt:

- Casino's staan onder toezicht van de privaatrechtelijke stichting Curaçao Gaming Control Board (GCB);
- Casino's hebben jarenlang geweigerd om de jaarcijfers beschikbaar te stellen en sinds kort voldoet slechts een aantal casino's hieraan;
- De schatting²⁶ is dat er een omzet wordt gerealiseerd tussen de NAf. 200 miljoen en 361 miljoen op jaarbasis.
- Naast lokale zijn er nog de online casino's die op Curaçao zijn gevestigd, met een geschatte omzet van EUR 3 miljard (zo'n NAf. 6,5 miljard), waarover er amper kansspelbelasting wordt betaald.
- Een OB-heffing van 9% bij deelname aan casinospelen zal naar verwachting een belastingopbrengst van NAf. 270.000.000 opleveren.

²⁴ Bron: AOV-data ontvangen van de SVB (31 december 2020) + AWW-data uit het SVB Jaarverslag 2019

²⁵ Bron: SOAW (dhr. Monk)

²⁶ Er wordt in de MvT pagina 6 verwezen naar krantenberichten, i.c. <https://knipselkrant-curaçao.com/ad-opbrengst-casinos-niet-verzonnen/> en <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/1507-omzet-casino-stijgt>

Vierde bevinding

Hoewel een verschuiving van directe naar indirecte belastingen de richting is waar in het kader van het Landspakket aan wordt gedacht, is het zaak om voor maatregelen die structurele oplossingen behoeven, de tijd te laten aan de experts om hierover concrete voorstellen uit te werken, temeer daar het pakket moet resulteren in een 'integrale' uitvoeringsagenda.

Heel specifiek ten aanzien van de belastingen staat er in het Landspakket het volgende: 'Om inkomsten te verhogen en het stelsel robuuster en eenvoudiger te maken zal een integrale doorlichting worden uitgevoerd van het fiscale stelsel inclusief de inkomstenbelasting. De volgende voorstellen zullen worden meegewogen:

- (a) Verbreding van de belastingbasis, verschuiving van directe naar indirecte belastingen en invoering VAT/BTW van 12,5 procent, conform voorstellen van de *Fiscal Affairs Department* (FAD) van het IMF of ABB conform fiscaal stelsel Caribisch Nederland;
- (b) Maatregelen gericht op substantiële vermindering van belastinguitgaven en bijdragen/overdrachten aan derden;
- (c) Beperken van bestuurlijke inmenging/discretionaire bevoegdheden van zowel ambtenaren als bestuurders (met betrekking tot aftrekposten, 'tax holidays'). Op basis van de doorlichting en adviezen zullen concrete voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Rekening zal worden gehouden met internationale regels van onder andere de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD).

De SER acht het raadzaam om dergelijke maatregelen die, op integrale wijze en binnen een structureel kader tot stand moeten komen, over te laten aan gespecialiseerde entiteiten die zich onder instructie van een uitvoeringsorgaan zullen buigen over deze materie.

De SER raadt aan om dit initiatiefvoorstel te laten opnemen als onderdeel van de doorlichting in het kader van het Landspakket. Daarbij is het eveneens van belang om te kijken wat de impact zou kunnen zijn op de sector (fysiek + online gokken) indien een bepaalde belastingheffing op de omzet zou worden toegepast. In economisch opzicht gaat het om het effect op de (online) casinospelen ten gevolge van het invoeren van een heffing van 9% OB. Het is belangrijk om vooraf een inschatting te kunnen maken van de gevoeligheid waarmee deze sector op een dergelijke heffing zou kunnen reageren. Hoe groter deze gevoeligheid, hoe groter de impact gegeven het feit dat er een negatief verband is tussen de prijs en de afzet. In het huidige initiatiefontwerp wordt verondersteld dat er geen reactie vanuit de sector zal zijn door te stellen dat er 9% inkomsten, zijnde NAf. 270 miljoen, zullen worden verworven op een 'ongewijzigde' omzet van EUR 3 miljard. De praktijk zit echter anders in elkaar en voorzichtigheid is geboden bij een prijsgevoelige sector waarbij de potentiële inkomsten ten gevolge van het instellen van een heffing (meer dan evenredig) worden tenietgedaan door omzetverlies, naast effecten zoals het verlies aan werkgelegenheid en het mogelijk verplaatsen van deze activiteiten naar andere jurisdicties. Dit kan het geval zijn wanneer we te maken zouden hebben met een prijselastische vraag.

De SER adviseert, in het verlengde van het bovenstaande, dan ook om de stakeholders in deze sector te raadplegen en relevante informatie in te winnen alvorens een heffing te overwegen. Daarmee wordt geen uitspraak gedaan over de al dan niet wenselijkheid van deze maatregel ter compensatie van de belasting- en premiederving, zoals hierboven reeds toegelicht. Daarnaast is het eveneens zaak om het economisch belang van deze sector zo goed mogelijk in kaart te brengen. Wanneer in de MvT wordt aangegeven dat ongeveer 40% van de online casinobedrijven een licentie op Curaçao heeft geregeld, waaronder vooral de kleinere gokbedrijven, dan is het belangrijk om te weten waarom juist Curaçao

voor deze bedrijven een interessante jurisdictie c.q. speler is en ook wat het effect van de voorgestelde 9% OB heffing op hun eigen prijszetting tot gevolg zou kunnen hebben voor online *gamblers*. Ook hier is het advies van de SER om dit mee te nemen in de gesprekken met de betrokken stakeholders.

'(Online) casinospelen' valt onder de kansspelsector. In die zin is het belangrijk om aan te geven dat de SER onlangs ter fine van advies een tweetal wetsvoorstellen heeft gekregen in dit verband, te weten de ontwerpplandsverordening op de kansspelen ("LOK 2021") en de ontwerpplandsverordening op de kansspelbelasting 2021 ("LOKS 2021"). Deze ontwerpplandsverordeningen hebben betrekking op de i-Gaming sector, met uitsluiting van 'land-based-casino's en loterijen'. Één van de doelen uit het Landspakket Curaçao, is het creëren van additionele liquiditeit voor Curaçao door middel van het genereren van belastinginkomsten uit online kansspelen, met aandacht voor de versterking van de juridische infrastructuur, teneinde als land ook te kunnen genieten van de daadwerkelijke ontvangsten uit de kansspelbelasting.

In de bij de "LOKS 2021" behorende MvT wordt gesteld dat 'Curaçao thans op geen enkele wijze van de zeer omvangrijke i-Gaming industrie geniet, terwijl de op het eiland gevestigde industrie wel profiteert van de faciliteiten van Curaçao zonder hierin een bijdrage te leveren aan 's Landskas. Door middel van verscherpt toezicht wil de regering zelf op directe wijze de ontwikkeling van de i-Gaming industrie kunnen volgen, alsmede de stabiliteit van de belastinginkomsten kunnen bewaken'. Hoewel dit initiatiefontwerp en de "LOKS 2021" in beide gevallen wijzen op de zo goed als onbestaande bijdrage aan 's Landskas, is er volgens de SER extra waakzaamheid geboden.

De in het initiatiefontwerp voorgestelde OB-premieheffing van 9% op casinospelen betreft immers een indirecte belasting, terwijl het bij LOKS 2021 om een directe belasting gaat. Voorkomen moet worden dat er tweemaal belasting wordt betaald en in die zin beveelt de SER aan om deze zaken op elkaar af te stemmen teneinde dubbele belasting te voorkomen, temeer gelet het op feit dat de i-Gaming industrie past binnen de strategie van economische diversificatie, zoals eveneens aangegeven in de MvT behorende bij de LOK 2021.

Een ander belangrijk gegeven betreft de omvang van de i-Gaming sector op Curaçao. Uit de MvT behorende bij de LOK 2021 blijkt een belang van NAf. 3,3 miljard bruto spelresultaat, oplopend naar NAf. 6,7 miljard in 2024. Ook hier acht de SER het raadzaam om de schattingen uit het initiatiefontwerp en LOK 2021 op elkaar af te stemmen en te (laten) controleren op juistheid en volledigheid.

Het spreekt voor zich dat de SER ten aanzien van de hierboven genoemde ontwerpplandsverordeningen (LOK en LOKS) zo snel mogelijk advies zal uitbrengen.

2.2. Sociaal Fonds Landspakket

Bij Landsbesluit d.d. 25 september 2020, No. 2020/032896, is op voordracht van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: SOAW), in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, de 'Stuurgroep Sociale fondsen' ingesteld die belast is met de zorg voor duurzaamheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de sociale verzekeringen en voorzieningen. Onder deze sociale verzekeringen vallen de AOV, AWW, AVBZ, BVZ, het Schommelfonds, de ZV, OV en Cessantia. Opzet van deze exercitie is te komen tot structurele hervormingen vanuit een integrale benadering, waarbij, onder impuls van het programmateam Sociale fondsen, onder meer de volgende specifieke taken vooropgesteld worden:

- Het ontwikkelen van een samenhangend overzicht van mogelijk te nemen maatregelen uitgaande van de huidige sociaaleconomische situatie met daarbij de te verwachten impact op het sociale zekerheidstelsel;

- Het doen uitvoeren van de nodige onderzoeken en doorlichting van de fondsen;

Conform het reeds hierboven genoemde Landspakket Curaçao, met de uitvoeringsagenda 1 februari – 1 april 2021, moeten de hervormingen, zoals hierboven bedoeld, bijdragen aan de weerbaarheid en veerkracht van de economie en samenleving. De hervormingen in het kader van het sociaal fonds raken de thema's 'Economische hervormingen' en 'Zorg'. Het doel van de economische hervormingen is, enerzijds, het realiseren van een weerbare, dynamische en veerkrachtige economie en, anderzijds, het realiseren van een robuust en betaalbaar sociaal zekerheidsstelsel, dat de prikkels op de juiste plek legt.

Onder het thema economische hervormingen vallen er twee maatregelen, te weten:

- De hierboven genoemde maatregel E.4;
- Maatregel E.5, waarbij Curaçao de pensioengerechtigde leeftijd verhoogt naar 66 jaar (in 2025), tenzij uit onafhankelijk onderzoek blijkt dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd naar 66 jaar in 2025 niet realistisch is en er alternatieve voorstellen zijn met hetzelfde budgettaire effect. Een onafhankelijk economisch instituut brengt in kaart wat de structurele budgettaire effecten zijn voor de betaalbaarheid van de pensioenen en de sociale zekerheid als de pensioengerechtigde leeftijd wordt verhoogd naar 66 jaar in 2025 en verder verhoogd zou worden door koppeling aan de levensverwachting en rekt de alternatieve voorstellen door. De uitkomsten worden voorgelegd aan Curaçao en Nederland waarna in overleg bekeken wordt hoe er invulling wordt gegeven aan de onderzoeksresultaten.

Het thema 'Zorg' heeft als doel het beheersen en beheersbaar houden van COVID-19, het borgen van de continuïteit van de acute zorg, het efficiënt inrichten van de zorg en het realiseren van een robuust en betaalbaar zorgstelsel. Maatregel F.3 omhelst het volgende:

- Op basis van bestaand en/of aanvullend onderzoek naar de doelmatigheid (inclusief bekostiging) en effectiviteit van de zorg en de uitkomsten van maatregel F.2 zullen voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Gedacht kan worden aan het herijken van het verzekeringspakket en het invoeren van eigen betalingen.

De SER hecht belang aan een geïntegreerde aanpak die moet leiden tot een structurele hervorming van het sociale zekerheidsstelsel op Curaçao en beveelt aan de resultaten van het programmateam af te wachten, zodat toegewerkt kan worden naar een duurzame, doelmatige en doeltreffende oplossing. Een dergelijke aanpak is gebaseerd op het maken van effectieve keuzes. Één van de thema's betreft de 'Economische Hervormingen', en daarover wordt er met betrekking tot de sociale zekerheid het volgende vermeld: 'het realiseren van een robuust en betaalbaar sociaal zekerheidsstelsel, dat de prikkels op de juiste plek legt.' Ten aanzien van de pensioenproblematiek is het volgende bepaald: 'Curaçao verhoogt de pensioengerechtigde leeftijd naar 66 (in 2025), tenzij uit onafhankelijk onderzoek blijkt dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd naar 66 jaar in 2025 niet realistisch is en er alternatieve voorstellen zijn met hetzelfde budgettaire effect. Een onafhankelijk economisch instituut [...] brengt in kaart wat de structurele budgettaire effecten zijn voor de betaalbaarheid van de pensioenen en sociale zekerheid als de pensioengerechtigde leeftijd wordt verhoogd naar 66 jaar in 2025 en verder verhoogd zou worden door koppeling aan de levensverwachting en rekt de alternatieve voorstellen door. De uitkomsten worden voorgelegd aan Curaçao en Nederland waarna in overleg bekeken wordt hoe er invulling wordt gegeven aan de onderzoeksresultaten.'

Het lijkt de SER nuttig om niet vooruit te lopen op deze noodzakelijke exercities, maar af te wachten welke structurele en werkbare maatregelen er uit dit diepgaand onderzoek naar voren zullen komen.

3. Conclusie

Hoewel de SER het uitgangspunt achter het voorliggend initiatiefontwerp onderschrijft, wordt met inachtneming van hetgeen in de voorgaande alinea's naar voren is gebracht, concluderend voorgesteld het onderhavig initiatiefontwerp te kaderen binnen het Sociaal Fonds van het Landspakket Curaçao, van waaruit een integrale analyse zal worden uitgevoerd. Daarnaast plaatst de SER kanttekeningen bij de uitspraak van de initiatiefnemers aangaande het onvoldoende bijdragen aan het principe van draagkracht en solidariteit en vraagt zij zich af op welke gronden de initiatiefnemers dit oordeel baseren. Voorts heeft de SER enkele vraagtekens ten aanzien van cijfermatige aannames zoals opgenomen in de MvT behorende bij het onderhavige initiatiefvoorstel. Tot slot heeft de SER in haar analyse een aantal bevindingen gepresenteerd die onder meer betrekking hebben op berekeningen en aannames van premieheffingen, inkomsten en compensatie via de (online) casinosector, met specifieke verwijzing naar de binnenkort door de SER uit te brengen adviezen inzake de ontwerplandsverordening kansspelen 2021 en de ontwerplandsverordening kansspelbelasting 2021.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez