



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Financiën
Dhr. mr. drs. J. Sylvania
Pietermaai 17
Alhier

Datum: Willemstad, 2 maart 2023

Ref.nr.: 018/2023-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening omzetbelasting 1999, de Algemene landsverordening Landsbelastingen en de Landsverordening tarief van invoerrechten (zaaknummer 2021/019628; ref.nr. 131/2022-SER).

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

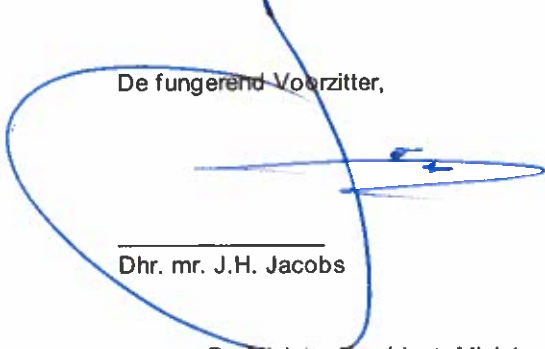
Op 28 oktober 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen, naar aanleiding van het besluit van de Raad van Ministers van 26 oktober 2022 (zaaknummer 2021/019628), betreffende de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening omzetbelasting 1999, de Algemene landsverordening Landsbelastingen en de Landsverordening tarief van invoerrechten.

Bijgaand advies is in de reguliere voorbereidende raadsvergadering van 17 februari 2023 behandeld. In de buitengewone voorbereidende vergadering van 23 februari 2023 is de behandeling voortgezet en is het advies in de plenaire raadsvergadering van die datum vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting van het standpunt van de SER met betrekking tot bovenvermelde ontwerp-wijzigings-landsverordening wordt verwezen naar het hierbij als bijlage gevoegde 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-President, Minister van Algemene Zaken
De Sector Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

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

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding.....	8
1.1 Adviesverzoek.....	8
1.2 Inhoud en strekking van het ontwerp	8
1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek	9
1.4 Opbouw advies	9
2. Standpunt van de SER	11
2.1 Wijzigingen noodzakelijk gezien vanuit economische en controletechnische overwegingen ...	11
2.2 Zorgvuldige belangenafweging ontbreekt.....	12
2.3 Introductie mogelijkheid tot tax & duty free winkelen.....	13
2.4 Invoering van inhouding en afdracht van 4% van de verschuldigde omzetbelasting door lokale banken	17
2.4.1 'Best practice Dominicaanse republiek': aanmerking van aanbieders van betaalautomaten als inhoudingsplichtige	20
2.4.2 Evenredige belangenafweging	21
2.4.3 Overige aandachtspunten.....	25
2.5 Aanwijzing online platform bedrijven als belastingplichtige voor de omzetbelasting	26
2.6 Invoering vrijstelling van invoerrechten bij aankopen in de economische zone	28
2.7 Invoering van een kasstelsel	28
2.8 Tot slot	29

Advies van de Sociaal-Economische Raad betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening omzetbelasting 1999¹, de Landsverordening tarief van invoerrechten² en de Algemene landsverordening Landsbelastingen³ (zaaknummer 2021/019628; ref.nr. 131/2022-SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 23 februari 2023.

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 28 oktober 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER of de raad), ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Financiën (hierna verder aan te duiden als de minister) betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening omzetbelasting (P.B. 1999, no. 43), de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53 (G.T.)) en de Landsverordening tarief van invoerrechten (P.B. 2007, no. 11), hierna verder aan te duiden als de ontwerplandsverordening of het ontwerp.
- De raad constateert dat het advies van de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken (hierna WJZ) van 16 juni 2022, met kenmerk WJZ'22/0126 (zaaknummer 2021/019628) betrekking heeft op een eerdere versie van de ontwerplandsverordening, namelijk de versie van maart 2022. Voorts constateert de raad dat het ontwerp dat vervolgens aan hem is aangeboden voor advies niet voorzien is van een advies van WJZ, ondanks het feit dat de sector Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën bij brief d.d. 12 oktober 2022, met kenmerk 2021/087 (zaaknummer 2021/019628) aan de Minister van Financiën in overweging heeft gegeven om het aangepaste ontwerp nogmaals ter beoordeling voor te leggen aan WJZ voor een juridische en wetstechnische toets.
- De raad beschouwt het ontbreken van een advies van WJZ op het aangeboden aangepaste ontwerp een ommissie en geeft de minister te kennen om in het vervolg een consistente lijn aan te houden in het voorzien van alle wetsontwerpen van een advies van WJZ alvorens deze aan te bieden aan de SER, ter borging van de wetgevingskwaliteit en transparantie van het wetgevingsproces.
- Voorts valt het de raad op dat in het ontwerp meerdere malen naar uitvoeringsregelingen wordt verwezen, waarin nadere regels ten aanzien van de voorgestelde regelingen worden vastgesteld, maar dat deze regelingen ontbreken in het ter advisering voorgelegd dossier. De SER beschouwt het ontbreken daarvan als een ernstige tekortkoming, aangezien de raad geen evenwichtig en compleet beeld heeft kunnen krijgen waardoor hij geen gebalanceerd oordeel kan vormen over de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van deze regelingen.
- De ontwerplandsverordening strekt volgens de considerans ertoe de Landsverordening omzetbelasting (hierna: LOB), de Algemene landsverordening Landsbelastingen (hierna: AIL) en de Landsverordening tarief van invoerrechten (hierna: Lvti) te wijzigen teneinde nieuwe regelingen in de omzetbelasting in te voeren.
- De voorgestelde nieuwe regelingen hebben betrekking op de invoering van inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting door lokale banken, *tax & duty free* winkelen voor toeristen, vrijstelling van invoerrechten bij aankopen in de economische zone, de aanwijzing van online platform bedrijven als belastingplichtige voor de omzetbelasting en de invoering van het kasstelsel. Volgens het algemene deel van de bij de ontwerplandsverordening behorende memorie van toelichting

¹ P.B. 2013, no. 52 (G.T.), zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no. 92.

² P.B. 2007, no. 11 (G.T.), zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no. 55.

³ P.B. 2013, no. 53 (G.T.), zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no. 92.

(hierna: MvT) beoogt de regering binnen afzienbare tijd de belastingopbrengsten te verhogen middels het doorvoeren van de wijzigingen in voorgenoemde landsverordeningen.

- De noodzaak voor de invoering van de voorgestelde nieuwe regelingen in de omzetbelasting blijkt uit de inleidende overwegingen van de ontwerplandsverordening. In de eerste overweging wordt uiteengezet dat het wenselijk is de LOB en de AIL te wijzigen teneinde de inning en afdracht van de omzetbelasting te bespoedigen en te verzekeren. In de tweede inleidende overweging van de ontwerplandsverordening blijkt dat de noodzaak voor de wijziging van de LOB en Lvti gelegen is in de wenselijkheid om de concurrentiepositie van Curaçao te verbeteren ten opzichte van andere toeristenbestemmingen en Curaçao een omzetbelastingvrije en invoerrechtsvrije bestemming te maken. Bovendien blijkt uit het algemene deel van de bij de ontwerplandsverordening behorende MvT dat de uitbreiding van de regeling *tax & duty free* winkelen gericht is op enerzijds verhoging van het bestedingsniveau van toeristen op Curaçao en anderzijds stimulering van de bedrijvigheid onder winkeliers. In de derde inleidende overweging van de ontwerplandsverordening is opgenomen dat de noodzaak voor de wijziging van de LOB voortvloeit uit de wenselijkheid om oneigenlijke concurrentie te voorkomen in situaties waarbij platformbedrijven (o.a. Airbnb) diensten aanbieden namens degenen die het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van een onroerende zaak.
- De SER constateert uit de inleidende overwegingen van de ontwerplandsverordening dat voornamelijk economische en controletechnische overwegingen ten grondslag liggen aan de voorgestelde wijzigingsregelingen.
- De SER is van oordeel dat een verdere ontwikkeling van de toeristische sector in het jaar 2023 en de komende jaren een continue upgrading van het toeristisch product – met name in kwalitatieve zin - vergt, zodat Curaçao zich kan onderscheiden van andere toeristische bestemmingen in de Cariben en elders. De invoering van de fiscale regelingen 'belastingvrij winkelen' in combinatie met 'invoerrechtsvrij aankopen' in de economische zone kan een positieve bijdrage leveren aan het onderscheidend karakter van het toeristisch product van Curaçao.
- De wens van de regering om oneigenlijke concurrentie te voorkomen en de inning en afdracht van omzetbelasting te bespoedigen en te verzekeren kunnen, naar het oordeel van de SER, aangemerkt worden als overwegingen van controletechnische aard. De uitvoerende organisaties, te weten de Belastingdienst, de Douane en de Stichting BAB zullen naar verwachting, als gevolg van deze maatregelen, te maken krijgen met een vermindering van de hoeveelheid controlewerkzaamheden die zij in het kader van hun reguliere taken moeten verrichten. Tevens zal de Ontvanger ontlast worden van haar taak van invordering. Verder zullen de voorgestelde fiscale regelingen betreffende de inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting door de bank en de aanwijzing van een platformbedrijf als belastingplichtige voor de omzetbelasting ten goede komen aan een doelmatige belastingcontrole.
- De SER benadrukt dat het opnemen van controletechnische maatregelen in de fiscale wetgeving ten behoeve van doelmatige belastingheffing moet geschieden op basis van een afweging tussen het fiscaal belang en het risico op onjuiste en/of onvolledige aangifte. In het aan de SER ter advisering voorgelegd dossier is voorgenoemde afweging niet opgenomen. Gelet hierop beveelt de raad de regering aan een zorgvuldige afweging te maken tussen het fiscaal belang en het risico op onvolledige en onjuiste omzetbelastingaangifte en de resultaten hiervan op te nemen in de MvT behorend bij de ontwerplandsverordening.
- De MvT dient een omstandige verantwoording van de voorgestelde fiscale regelingen te bevatten met aandacht voor onder meer de gewenste effecten en te verwachten neveneffecten van de regelingen, de overwogen varianten, de uitvoerings- en handhavingsaspecten, een toelichting over hoe de ontwerplandsverordening past binnen het bredere fiscale beleidskader en de aanpassingen van het

fiscale recht die al in voorbereiding zijn, de lasten voor de overheid waaronder de lasten verbonden aan de handhaving en rechtsbescherming, en de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen.

- Doordat deze componenten niet inzichtelijk zijn gemaakt, stelt de SER vast dat een zorgvuldige belangenafweging door de regering niet heeft plaatsgevonden en derhalve ontbreekt. De SER acht dit een ernstige tekortkoming. Hetgeen voor de overheid zelf met zich meebrengt dat onvoldoende kan worden gemeten of de voorgestelde wijzigingen, in samenhang genomen met hun effecten op burgers, bedrijven en instellingen, op alle fronten voldoen aan de door de overheid beoogde doelen, adequaat, effectief en op maat zijn. Gelet hierop dringt de raad met nadruk er bij de regering op aan om de MvT behorende bij de ontwerplandsverordening aan te vullen met de ontbrekende onderdelen.
- De gehanteerde fiscale techniek bij de voorgestelde *tax & duty free* regeling voor toeristen impliceert de modaliteit van vrijstelling van omzetbelasting bij levering van goederen aan een toerist (art. 7, lid ac, LOB) in combinatie met teruggaaf van het betaald bedrag aan invoerrechten bij invoer van de vorengenoemde goederen (art. 157a, lid 1, Lvti).
- De SER constateert dat de gekozen fiscale techniek enkele voordelen oplevert. Het toekennen van een teruggaaf van het betaald bedrag aan invoerrechten bij invoer van de verkochte goederen aan toeristen aan de aangewezen ondernemers heeft als voordeel dat de aangewezen ondernemers overeenkomstig artikel 14d, tweede lid, LOB, recht hebben op teruggaaf van het betaald bedrag aan omzetbelasting bij invoer van de verkochte goederen aan toeristen. Hiermee wordt gewaarborgd dat de verkoopprijs van de goederen aan de toerist exclusief invoerrechten, omzetbelasting bij de binnenlandse levering en omzetbelasting bij invoer kan geschieden. Ten tweede zal de gekozen fiscale techniek bijdragen aan een meer gebruiksvriendelijke *tax & duty free* regeling voor de toeristen.
- De raad geeft de regering in overweging om een vergelijkende analyse te verrichten naar de bestaande *tax & duty free* modellen in de Caribische regio en de bevindingen hiervan op te nemen in de MvT behorende bij de ontwerplandsverordening. Hiermee kan het - volgens de SER - noodzakelijke inzicht verkregen worden of en in hoeverre de voorgestelde *tax & duty free* regeling (objectief) aangemerkt kan worden als een concurrentievoordeel voor Curaçao als toeristische bestemming, waarna vervolgens een afweging kan worden gemaakt of de voorgestelde regeling de meest effectieve is.
- Een ander belangrijk voordeel van de gehanteerde fiscale techniek bij de voorgestelde *tax & duty free* regeling voor toeristen is dat de bewijslast volledig bij de ondernemer ligt. De ondernemer moet aantonen dat de leveringen van goederen, waarvoor de vrijstelling van omzetbelasting en teruggaaf van invoerrechten en omzetbelasting van toepassing zijn, aan toeristen zijn verricht.
- De SER constateert echter dat de uitwerking van de bewijslast van de ondernemers ontbreekt in het ter advisering voorgelegde dossier. Verder stelt de SER vast dat de regels ten aanzien van de wijze van afgifte van de goederen aan de toerist, de reikwijdte van deze regeling voor wat betreft soorten producten, de aan te leveren documenten door de ondernemer, de uitvoeringsorganisatie belast met de handhaving van deze regeling, en de aanwijzing van de ondernemer nog niet zijn opgenomen in ontwerputvoeringsregelingen. Rekening houdend met het bovenstaande dringt de SER er bij de regering op aan om bij de vaststelling van nadere regels de volgende punten in acht te nemen:
 - Controlemechanismen ter voorkoming van misbruik van de voorgestelde *tax & duty free* regeling. Volgens de SER dienen de controlemechanismen zodanig te worden ingericht dat de toerist en de ondernemer zo min mogelijk last hiervan zullen ondervinden. Een mogelijk controlemechanisme dat hieraan een bijdrage kan leveren is het elektronisch verzenden van de aankoopgegevens aan de douane bij elke aankoop via de regeling van belastingvrij winkelen. Indien de toerist bij het verlaten van het eiland geen bewijs van uitvoer kan overhandigen aan de douane vervalt het recht op

belastingvrij winkelen en dient de toerist de verschuldigde omzetbelasting en invoerrechten alsnog te voldoen bij de douane.

- Bewijslast ondernemer. De SER stelt voor de bewijslast voor de ondernemer te beperken tot het aanleveren van bewijzen die aannemelijk maken dat op het moment van de aankoop van belastingvrije producten de ondernemer redelijkerwijs kon verwachten dat de koper zal voldoen aan het maximale verblijf van 30 dagen en de uitvoer van de goederen binnen 30 dagen na aankomst. De douane dient aan de hand van de aangeleverde bewijzen te toetsen of de situatie op het moment van de aankoop een geldige toepassing van de regeling van belastingvrij winkelen met zich mee brengt (de zogenaamde ex tunc-toetsing).
- Belastingvrije goederen. De SER constateert dat geen omschrijving wordt gegeven van de goederen die in aanmerking komen voor belastingvrij winkelen. Tegen deze achtergrond geeft de SER de regering in overweging de belastingvrije goederen te specificeren door expliciet aan te geven welke goederen hier niet onder vallen. De regering kan op verschillende manieren invulling geven aan de aanbevolen verduidelijking van de toegestane belastingvrije goederen. Hierbij kan worden gedacht aan het opnemen van een definitiebepaling voor de belastingvrije goederen of door een specificatie te geven van de economische activiteiten waarvoor een ondernemer in aanmerking kan komen voor de kwalificatie als aangewezen ondernemer voor toepassing van deze regeling. In dit kader benadrukt de raad dat de strekking van belastingvrij winkelen is: het faciliteren van belastingvrije uitvoer van goederen geleverd aan niet-ingezetenen voor uitsluitend persoonlijk gebruik. Hierdoor dienen goederen die in Curaçao worden geconsumeerd niet in aanmerking te komen voor deze regeling. Verder acht de SER het van belang dat de regering in de regelgeving opneemt dat de toepassing van belastingvrij winkelen onderhevig zal zijn aan vereisten ten aanzien van het – in ieder geval - minimumbestedingsbedrag. Bovendien is het van belang dat de regering duidelijk aangeeft of de regeling van belastingvrij winkelen wel of niet van toepassing is voor belastingvrije goederen bestemd voor zakelijke doeleinden of wederverkoop.
- Prijsaanduiding belastingvrije producten exclusief omzetbelasting en invoerrechten. De SER is van oordeel dat ten behoeve van de rechtszekerheid voor de toerist de prijsaanduiding van de belastingvrije producten tevens exclusief omzetbelasting en invoerrechten moet geschieden. Gelet hierop geeft de SER aan de regering in overweging om na te gaan of wijzigingen in de AIL, de regeling prijsaanduiding goederen en diensten⁴ en de Lvti vereist zijn om prijsaanduiding van de belastingvrije goederen exclusief omzetbelasting en invoerrechten mogelijk te maken.
- Teruggaaf invoerrechten bij invoer. In het voorgestelde artikel 157a Lvti wordt de teruggaaf van invoerrechten bij invoer betreffende het belastingvrij winkelen geregeld. Volgens het derde lid van het voorgesteld artikel 157a Lvti mag een overschot aan teruggaaf van invoerrechten doorgeschoven worden naar een daaropvolgende invoer. De SER vraagt de aandacht van de regering voor de mogelijkheid tot oneindig doorschuiven van het overschot aan teruggaaf van invoerrechten opgenomen in artikel 157a, derde lid, Lvti, hetgeen ertoe kan leiden dat het recht of teruggaaf uiteindelijk niet wordt geëffectueerd.
- De fiscale techniek van het opdragen aan rechtssubjecten (lokale banken) van de zorg voor de inhouding en afdracht van omzetbelasting die formeel niet door deze rechtssubjecten, maar door anderen (de ondernemer die de belastbare prestatie verricht) verschuldigd is, niet nieuw in de Curaçaose fiscale wetten. In de loonbelasting en inkomstenbelasting wordt deze heffingstechniek gebruikt middels de term inhoudingsplichtige. De omzetbelasting kent ook de toepassing van de bovengenoemde fiscale techniek in de vorm van de verleggingsregeling opgenomen in artikel 11, tweede en derde lid, LOB.

⁴ Ministeriële regeling met algemene werking van de 30ste juni 2016 ter uitvoering van artikel 2, derde lid van de Prijzenverordening 1961 (P.B. 2016, No. 35).

- Een effectieve en efficiënte toepassing van bovengenoemde fiscale techniek is alleen mogelijk indien wordt voldaan aan specifieke voorwaarden. Allereerst het rechtssubject aan wie de zorg voor de inhouding en afdracht wordt opgedragen dient verantwoordelijk te zijn voor de uitbetaling van het inkomen dat als maatstaf van heffing van de desbetreffende belasting geldt. Verder is van belang dat de verplichting tot uitbetaling van het inkomen door het rechtssubject voortvloeit uit een wettelijke regeling, overeenkomst of wettelijke taak. Bovendien dient de afdracht van de belasting door het rechtssubject aan de Ontvanger achteraf op periodieke basis op aangifte te geschieden, hetgeen de handhaving vereenvoudigt aangezien bij niet-naleving hiervan sancties opgelegd kunnen worden.
- De SER constateert dat voornoemde beweegredenen niet van toepassing zijn op de onderhavige voorgestelde maatregel, waardoor de keuze voor het opdragen van de zorg van de inhouding en afdracht van een gedeelte van de verschuldigde omzetbelasting namens de presterende ondernemer aan de lokale banken opmerkelijk is. Allereerst constateert de SER dat lokale banken zelf geen partij zijn bij de verrichte prestatie, waarvoor een vergoeding betaald wordt middels pinbetalingen. Daarbij wordt er in het ontwerp vanuit gegaan dat de inhouding van de omzetbelasting door de lokale banken per girale betaling geschiedt en per direct wordt afgedragen aan de Ontvanger. Met andere woorden de afdracht zal niet achteraf op periodieke basis via de aangifte worden afgedragen aan de Ontvanger.
- Op grond van het bovenstaande stelt de SER vast dat het opdragen aan de lokale banken van de zorg van inhouding en afdracht van een gedeelte van de verschuldigde omzetbelasting in geval van pinbetalingen met debet- en creditkaarten niet strookt met de voorwaarden voor een effectieve en efficiënte toepassing van deze fiscale techniek.
- Tevens constateert de SER dat de zorg voor de inhouding en afdracht van een gedeelte van de verschuldigde omzetbelasting niet voortvloeit uit de wettelijke taak van een bank. Met als gevolg dat het opdragen van de zorg voor de inhouding en afdracht van de verschuldigde omzetbelasting aan de lokale banken aangemerkt moet worden als een uitbreiding van de wettelijke taak opgenomen in artikel 1, lid sub c, van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen 1994. Gelet hierop wordt de regering aanbevolen om na te gaan welke implicaties de voorgenoemde uitbreiding van de wettelijke taak van de bank met zich mee zal brengen voor wat betreft de toezichthoudende rol van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten ten behoeve van een goed werkend betalingsverkeer. In het verlengde hiervan dient de regering na te gaan of de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen gewijzigd dient te worden.
- De SER onderkent de internationale tendens om banken een meer actieve rol toe te kennen in de belastingheffing gezien hun belangrijke rol in het betalingsverkeer (maatschappelijke functie). De SER constateert echter dat in het kader van de voorgestelde maatregel de regering een actievere rol wil toekennen aan de banken in de belastingheffing zonder daarbij een afdoende wettelijk kader voor de hernieuwde maatschappelijke verantwoordelijkheid van de banken te creëren.
- De SER is van oordeel dat de regering als belastingwetgever uitsluitend de belangen van de Belastingdienst voor ogen heeft gehouden met de invoering van de regeling aangaande inhouding en afdracht van omzetbelasting door banken. Aan de hand hiervan stelt de SER vast dat de regering geen evenredige belangenafweging heeft verricht.
- De SER constateert dat de invoering van de voorgestelde regeling zal leiden tot een onevenredige verdeling van de zorgplichten ten nadele van de bank. De bank krijgt een zorgplicht in de belastingheffing die niet voortvloeit uit haar wettelijke taak, noch uit haar huidige rol bij de belastingheffing. De voorgestelde zorgplicht voor de banken zal leiden tot een substantiële ontlasting van de uitvoeringtaken van de Belastingdienst, Stichting BAB en de Ontvanger. Met andere woorden een deel van de uitvoeringtaken van de bovengenoemde instanties wordt overgeheveld naar de banken.

- De SER geeft de regering in overweging de onevenredige verdeling van de zorgplicht teniet te doen en te herstellen middels een gezamenlijke bekostiging, of middels gehele bekostiging van de uitvoeringskosten door de overheid.
- Gezien de haken en ogen die aan onderhavig voorstel voor het via de banken innen van de omzetbelasting kleven, vraagt de SER dringend de aandacht van de regering met betrekking tot alternatieve maatregelen die even effectief zijn doch minder ingrijpend. Het betreft de invoering van het btw-stelsel en de invoering van informatieverplichting voor de banken.
- Overige aandachtspunten die naar het oordeel van de SER relevant zijn voor een effectieve uitvoering van de voorgestelde regeling zijn:
 - een volledige lijst van vrijgestelde ondernemers;
 - de vermelding van het bedrag aan omzetbelasting op de transactiebon bij betalingen via betaalautomaten;
 - de sancties voor de banken bij niet-naleving;
 - de verwerking van het afgedragen bedrag aan omzetbelasting door de banken in de OB-aangifte van de belastingplichtigen;
 - de verwerking van de voorgestelde regeling in de juiste afdeling van de Landsverordening op de omzetbelasting;
 - de definitie van girale betaling;
 - het opnemen van een evaluatiebepaling;
 - teruggaaf van de omzetbelasting; en
 - het voorgesteld artikel 14, zesde lid, AIL.
- Verder constateert de SER dat tot dusverre geen duidelijkheid bestaat over enkele randvoorwaardelijke aspecten waaraan de banken moeten voldoen en de mogelijke implicaties die de voorgestelde maatregelen met zich meebrengen voor de bancaire sector. De randvoorwaardelijke aspecten en mogelijke implicaties zijn onder andere:
 - het totaal bedrag aan uitvoeringskosten;
 - de bekostiging van de uitvoeringskosten;
 - de eventuele complicaties die kunnen ontstaan bij het verrichten van een directe afdracht bij elke girale betaling;
 - eventuele strijdigheid van de verplichting van banken tot inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting met de verplichting van banken tot geheimhouding van alle gegevens die aan de bank zijn toevertrouwd door haar cliënten (bankgeheim);
 - eventuele strijdigheid van de verplichting van banken tot inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting met de voorschriften aangaande bescherming van persoonsgegevens;
 - de impact van de voorgestelde verplichting van banken tot inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting op de relatie tussen de bank en haar cliënt;
 - eventuele strijdigheid van de verplichting van banken tot inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting met het eigendomsrecht specifiek voor de gevallen waar ten onrechte de inhouding en afdracht van omzetbelasting plaatsvindt terwijl geen verplichting tot afdracht van omzetbelasting bestaat, aangezien de ondernemers vrijgestelde prestaties verrichten of ontheven zijn van de afdracht van omzetbelasting.
- De SER constateert dat de aanwijzing van platformbedrijven als belastingplichtige voor de omzetbelasting volgens het voorgestelde artikel 13a LOB geen rekening houdt met de verschillen in businessmodellen, die gehanteerd worden door de platformbedrijven.
Sommige platformbedrijven treden op als intermediair tussen de eigenaar van de onroerende zaak en de potentiële huurder. De betaling vindt plaats rechtstreeks bij de eigenaar van de onroerende zaak. Gelet hierop dringt de SER er bij de regering op aan om rekening te houden met de verschillen in

businessmodellen die de platformbedrijven hanteren. Op bedrijven die slechts optreden als intermediair zou uitsluitend een informatieverplichting opgelegd kunnen worden.

- Bovendien stelt de SER vast dat het opnemen van platformbedrijven in de formulering van het voorgestelde artikel 13a, eerste lid, LOB in feite als een onnodige toevoeging kan worden aangemerkt. De toevoeging van platformbedrijven in de formulering van artikel 13a, eerste lid, LOB zorgt voor een begrenzing van de gevallen waarvoor een ondernemer als belastingplichtige kan worden aangemerkt in de omzetbelasting.
- Gelet op het bovenstaande geeft de SER de regering in overweging om de formulering van artikel 13a, eerste lid, LOB aan te passen door het woord platformbedrijf te schrappen. Tevens verwijst de SER naar de formulering in artikel 5, tweede lid van de Landsverordening bijzondere belasting verblijf in timeshareresorts, logementen en hotels van Aruba.
- Volgens dit artikel wordt een derde als belastingplichtige aangemerkt indien het ter beschikking stellen van een logement of hotel aan een logeergast door tussenkomst van een derde plaatsvindt en de betaling van de vergoeding door de logeergast aan de derde wordt verricht. Deze formulering impliceert geen begrenzing tot platformbedrijven en houdt rekening met verschillen in gehanteerde businessmodellen tussen tussenpersonen/platformbedrijven.
- De SER stelt vast dat het begrip reiziger niet is gedefinieerd in de omzetbelasting. Als gevolg hiervan rijst de vraag of de bedoeling is dat eenieder die een reisticket heeft, dus ook lokalen, in de economische zone invoerrechtsvrij aankopen mag verrichten tot een maximum bedrag van NAf. 900,-. Indien niet de bedoeling is dat lokalen gebruik kunnen maken van deze regeling dan dient dit expliciet aangegeven te worden.
- Verder vraagt de SER zich af of het instellen van een maximumbedrag als toepassingsvoorwaarde voor de regeling aangaande invoerrechtsvrij aankopen in de economische zone niet zal leiden tot een (onrechtvaardig) onderscheid tussen de bedrijven gevestigd in de economische zone en bedrijven die niet gevestigd zijn in de economische zone.
- De SER verwacht enkele controletechnische uitdagingen bij de uitvoering van de voorgestelde regeling. Allereerst wordt in de regeling niet aangegeven of het maximum bedrag van NAf. 900,- per bezoek is of per een bepaalde periode. Bovendien voorziet de SER dat een effectieve nalevingscontrole op het vereiste van uitvoer van goederen binnen 30 dagen vrijwel onmogelijk zal blijken te zijn.
- De SER constateert in het voorgestelde artikel 10, eerste lid, LOB het beleidsvoornemen van de regering om een kasstelsel in te voeren. Een kasstelsel is vergeleken met een factuurstelsel vrij moeilijk te controleren. De SER is van oordeel dat - als gevolg van de overgang van het factuurstelsel naar het kasstelsel - ondernemers eerder zullen stellen dat de facturen niet betaald zijn, zodat zij kunnen overgaan tot afboeken. In dit kader geeft de SER de regering in overweging om na te gaan of de overstap van factuurstelsel naar kasstelsel enige impact zal hebben op de te verrichten belastingcontroles.
- Tot slot constateert de raad dat de regering niet aan de hand van een zorgvuldige belangenafweging laat zien dat de gekozen instrumenten de meest geschikte zijn voor het behalen van de beoogde doelstellingen.

1. Inleiding

1.1 Adviesverzoek

Op 28 oktober 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER of de raad), ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Financiën (hierna verder aan te duiden als de minister) betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening omzetbelasting (P.B. 1999, no. 43), de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53 (G.T.)) en de Landsverordening tarief van invoerrechten (P.B. 2007, no. 11), hierna verder aan te duiden als de ontwerplandsverordening of het ontwerp.

Ten grondslag aan dit adviesverzoek ligt het besluit van de raad van ministers (hierna: RvM) van 26 oktober 2022, met zaaknummer 2021/019628, dat genomen is op schriftelijk voorstel van de Minister van Financiën d.d. 21 oktober 2022, met zaaknummer 2021/019628. Bij de besluitvorming in de RvM is zowel het advies van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) d.d. 16 juni 2022, met kenmerk WJZ'22/0126 (zaaknummer 2021/019628) als het advies van de Sectordirecteur Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën (hierna: SDFBB) d.d. 20 oktober 2022 (zaaknummer 2021/019628) in acht genomen.

1.2 Inhoud en strekking van het ontwerp

De ontwerplandsverordening strekt volgens de considerans ertoe de Landsverordening omzetbelasting (hierna: LOB), de Algemene landsverordening Landsbelastingen (hierna: AIL) en de Landsverordening tarief van invoerrechten (hierna: Lvti) te wijzigen teneinde nieuwe regelingen in de omzetbelasting in te voeren. De voorgestelde nieuwe regelingen hebben betrekking op de invoering van inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting door lokale banken, *tax & duty free* winkelen voor toeristen, vrijstelling van invoerrechten bij aankopen in de economische zone, de aanwijzing van online platform bedrijven als belastingplichtige voor de omzetbelasting en de invoering van het kasstelsel. Volgens het algemene deel van de bij de ontwerplandsverordening behorende memorie van toelichting (hierna: MvT) beoogt de regering binnen afzienbare tijd de belastingopbrengsten te verhogen middels het doorvoeren van de wijzigingen in voorgenoemde landsverordeningen.

De noodzaak voor de invoering van de voorgestelde nieuwe regelingen in de omzetbelasting blijkt uit de inleidende overwegingen van de ontwerplandsverordening. In de eerste overweging wordt uiteengezet dat het wenselijk is de LOB en de AIL te wijzigen teneinde de inning en afdracht van de omzetbelasting te bespoedigen en te verzekeren. Eveneens blijkt uit het algemene deel van de bij de ontwerplandsverordening behorende MvT dat de nieuwe regels aangaande de betaling en afdracht van de omzetbelasting ertoe zullen leiden dat de regering meteen de beschikking zal krijgen over een gedeelte van de omzetbelasting opbrengsten, hetgeen een positief effect zal hebben op de beschikbare liquiditeit van de regering. De nieuwe regels aangaande de inhouding en afdracht van omzetbelasting houden in dat de lokale banken namens de ondernemer, die de prestatie verricht, 4% over de waarde van de vergoeding, die voor de levering van het goed of de dienst met een debet card of creditcard wordt betaald, meteen zal inhouden en afdragen aan de Ontvanger. In de tweede inleidende overweging van de ontwerplandsverordening blijkt dat de noodzaak voor de wijziging van de LOB en Lvti gelegen is in de wenselijkheid om de concurrentiepositie van Curaçao te verbeteren ten opzichte van andere toeristenbestemmingen en Curaçao een omzetbelastingvrije en invoerrechtenvrije bestemming te maken. De voorgestelde wijzigingen in de LOB en Lvti impliceren een uitbreiding van de mogelijkheden voor belastingvrij en invoerrechtenvrij winkelen voor toeristen. Volgens het algemene deel van de bij de ontwerplandsverordening behorende MvT is de uitbreiding tweeledig. Naast de vrijstelling van omzetbelasting op de verkoop van goederen aan toeristen door aangewezen ondernemers, zullen de ondernemers ook de mogelijkheid krijgen om de invoerrechten en omzetbelasting bij invoer op de aan toeristen verkochte producten terug te vragen. Verder wordt het begrip toerist uitgebreid naar alle toeristen en niet slechts cruisetoeristen. Bovendien blijkt uit het algemene deel van de bij de ontwerplandsverordening behorende MvT dat de uitbreiding van de regeling *tax & duty free* winkelen gericht

is op enerzijds verhoging van het bestedingsniveau van toeristen op Curaçao en anderzijds stimulering van de bedrijvigheid onder winkeliers.

In de derde inleidende overweging van de ontwerpplandsverordening is opgenomen dat de noodzaak voor de wijziging van de LOB voortvloeit uit de wenselijkheid om oneigenlijke concurrentie te voorkomen in situaties waarbij platformbedrijven (o.a. Airbnb) diensten aanbieden namens degenen die het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van een onroerende zaak. De wijziging van de LOB strekt ertoe om in voornoemde situaties de platformbedrijven aan te wijzen als belastingplichtige voor de omzetbelasting.

1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek

Voordat de SER overgaat tot het geven van een inhoudelijk oordeel over de ontwerpplandsverordening, acht hij het op zijn plaats enkele algemene opmerkingen te plaatsen bij het adviesverzoek. De raad constateert dat het advies van de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken (hierna WJZ) van 16 juni 2022, met kenmerk WJZ'22/0126 (zaaknummer 2021/019628) betrekking heeft op een eerdere versie van de ontwerpplandsverordening, namelijk de versie van maart 2022. Voorts constateert de SER dat het ontwerp dat vervolgens aan hem is aangeboden voor advies niet voorzien is van een advies van WJZ, ondanks het feit dat de sector Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën bij brief d.d. 12 oktober 2022, met kenmerk 2021/087 (zaaknummer 2021/019628) aan de Minister van Financiën in overweging heeft gegeven om het aangepaste ontwerp nogmaals ter beoordeling voor te leggen aan WJZ voor een juridische en wetstechnische toets.⁵ De raad is van oordeel dat het wederom aanbieden van het onderhavig ontwerp aan WJZ voor advies van onmiskenbaar belang is, gelet op het feit dat het ontwerp van de landsverordening, vergeleken met de eerdere ontwerpversie, substantiële inhoudelijke wijzigingen heeft ondergaan.

Rekening houdend met bovengenoemde constatering heeft het advies van WJZ van 16 juni 2022 aan relevantie ingeboet. Daarbij constateert de SER dat de aanbevelingen van WJZ, voor zover deze wél van toepassing zijn op en relevant zijn voor de onderhavige ontwerpplandsverordening, niet allemaal verwerkt zijn, terwijl de raad dit wel van belang acht. De raad beschouwt het ontbreken van een advies van WJZ op het aangeboden aangepaste ontwerp een ommissie en geeft de minister te kennen om in het vervolg een consistente lijn aan te houden in het voorzien van alle wetsontwerpen van een advies van WJZ alvorens deze aan te bieden aan de SER, ter borging van de wetgevingskwaliteit en transparantie van het wetgevingsproces.

Voorts valt het de raad op dat in het ontwerp meerdere malen naar uitvoeringsregelingen wordt verwezen, waarin nadere regels ten aanzien van de voorgestelde regelingen worden vastgesteld, maar dat deze regelingen ontbreken in het ter advisering voorgelegd dossier. De SER beschouwt het ontbreken daarvan als een ernstige tekortkoming, aangezien de raad geen evenwichtig en compleet beeld heeft kunnen krijgen waardoor hij geen gebalanceerd oordeel kan vormen over de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van deze regelingen. Het komt de raad voor dat deze uitvoeringsregelingen wellicht nog niet zijn opgesteld, in welk geval bij vaststelling van de onderhavige ontwerpplandsverordening, door het ontbreken van deze uitvoeringsregelingen, de gerichte uitvoering hiervan in het gedrang komt, hetwelk nadelig is voor zowel het rechtssubject als voor de overheid zelf. In het verlengde hiervan rijst de vraag of en in hoeverre de regering in het kader van onderhavig wetgevingsproces een transparante, zorgvuldige en rechtvaardigde belangenafweging heeft verricht of kan hebben verricht. In hoofdstuk 2 zal hierop nader worden ingegaan.

1.4 Opbouw advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk zal de SER in hoofdstuk 2 zijn oordeel geven over de voorgestelde wijzigingsregelingen. Ten eerste zal de effectiviteit van de voorgestelde wijzigingsregelingen ter realisatie van de beoogde doelstellingen nader worden bezien. Ten tweede zullen de voorgestelde wijzigingsregelingen inhoudelijk getoetst worden op onder andere fiscale techniek,

⁵ Aanbiedingsbrief sector Fiscale Zaken aan de Minister van Financiën van 12 oktober 2022.

uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de mogelijke (neven)effecten voor de belastingplichtigen. Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 2 zullen in het derde en laatste hoofdstuk enkele algemene conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

Het oordeelvormingsproces door de SER is, naast literatuurstudie en regionale en internationale vergelijking, vormgegeven door verkregen inzichten uit gepleegde consultaties met relevante stakeholders, waaronder de Stichting Belasting Accountants Bureau (Stichting BAB), fiscale deskundigen en de Sector Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën.

2. Standpunt van de SER

2.1 Wijzigingen noodzakelijk bezien vanuit economische en controletechnische overwegingen

De SER constateert uit de inleidende overwegingen van de ontwerp-landsverordening dat voornamelijk economische en controletechnische overwegingen ten grondslag liggen aan de voorgestelde wijzigingsregelingen. Het streven van de regering om de concurrentiepositie van Curaçao te verbeteren ten opzichte van andere toeristenbestemmingen middels de invoering van belastingvrij winkelen en invoerrechtsvrij aankopen in de economische zone, geeft blijk dat de regering erkent dat fiscale wetgeving ten dienste moet zijn van economische ontwikkeling. Volgens de regering zullen de voorgestelde fiscale regelingen *tax & duty free* regeling voor toeristen en vrijstelling van invoerrechten bij aankopen in de economische zone, zijnde economische instrumenten, ten goede komen aan de economische ontwikkeling van het eiland in het algemeen en de verdere ontwikkeling van de toeristische sector in het bijzonder.

De toeristische sector heeft in 2022 overtreffende resultaten geboekt in termen van aantal verblijfstoeristen, cruisetoeeristen en toeristische overnachtingen ten opzichte van het (COVID-19) jaar 2021. Volgens de preliminaire resultaten⁶ heeft in 2022 een totaal van 490.000 verblijfstoeristen (+68%⁷) en 533.622 cruisetoeeristen (+265%⁸) het eiland bezocht. Verder hebben de verblijfstoeristen in totaal 4.680.466 (+64%⁹) nachten doorgebracht in Curaçao. Hiermee heeft Curaçao in 2022, met uitzondering van het aantal cruisetoeeristen, tevens de behaalde resultaten van het (pre-COVID) jaar 2019¹⁰ overtroffen. De SER is van oordeel dat een verdere ontwikkeling van de toeristische sector in het jaar 2023 en de komende jaren een continue upgradering van het toeristisch product – met name in kwalitatieve zin – vergt, zodat Curaçao zich kan onderscheiden van andere toeristische bestemmingen in de Cariben en elders. De invoering van de fiscale regelingen 'belastingvrij winkelen' in combinatie met 'invoerrechtsvrij aankopen' in de economische zone kan een positieve bijdrage leveren aan het onderscheidend karakter van het toeristisch product van Curaçao. Verder kunnen de voorgestelde belastingvrij winkelen en invoerrechtsvrij aankopen in de economische zone bijdragen aan verhoging van de economische bedrijvigheid (spin-off). De economische voordelen van de invoering van belastingvrij winkelen in termen van additionele arbeidsplaatsen, verhoogde toeristische bestedingen en verhoogde omzet van winkels zijn in verschillende studies¹¹ uitvoerig toegelicht. Voorts zal het voorgestelde belastingvrij winkelen naar verwachting een economische impuls geven aan de binnenstad, aangezien deze regeling de bedrijvigheid in de binnenstad kan verhogen. Niettemin wil de SER aan de regering in overweging geven een (macro-)economische analyse te verrichten naar de effecten van de invoering van bovengenoemde fiscale regelingen op de economie van Curaçao, om inzichtelijk te maken of de economische voordelen opwegen tegen de verwachte uitvoeringskosten en risico's van *non-compliance*. De resultaten van een macro-economische analyse zal de overheid ook ijkpunten en sturingsinformatie opleveren om naar de toekomst toe de genomen maatregelen nader teijken en te sturen ten behoeve van maximalisatie van de gewenste effecten van de doorgevoerde maatregelen.

De wens van de regering om oneigenlijke concurrentie te voorkomen en de inning en afdracht van omzetbelasting te bespoedigen en te verzekeren kunnen, naar het oordeel van de SER, aangemerkt worden als overwegingen van controletechnische aard. De SER onderkent het belang van het opnemen van de

⁶ Curaçao Tourist Board, persbericht 10 januari 2023.

⁷ Geregistreerde groei ten opzichte van het jaar 2021.

⁸ Geregistreerde groei ten opzichte van het jaar 2021.

⁹ Geregistreerde groei ten opzichte van het jaar 2021

¹⁰ In het jaar 2019 zijn de volgende resultaten geboekt: 463.685 verblijfstoeristen, 809.874 cruisetoeeristen, en 4.131.463 toeristische overnachtingen.

¹¹ Sohn, H., and Lee, T. J. (2017). *Tourists' impulse buying behavior at duty-free shops: the moderating effects of time pressure and shopping involvement*. J. Travel Tour. Mark. 34, 341–356. doi: 10.1080/10548408.2016.1170650;

Yajun, X., e.a., *How duty-free policy influences travel intention: mediating role of perceived value and moderating roles of covid-19 severity and counterfactual thinking*. Front. Psychol., 17 June 2022, Sec. Organizational Psychology. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.908736>

voorgestelde maatregelen in de fiscale wetgeving ten behoeve van een doelmatiger, in de zin van een meer efficiënte, belastingheffing en een verhoging van de *tax compliance* van de omzetbelasting. De uitvoerende organisaties, te weten de Belastingdienst, de Douane en de Stichting BAB zullen naar verwachting, als gevolg van deze maatregelen, te maken krijgen met een vermindering van de hoeveelheid controlewerkzaamheden die zij in het kader van hun reguliere taken moeten verrichten. Tevens zal de Ontvanger ontlast worden van haar taak van invordering. Verder zullen de voorgestelde fiscale regelingen betreffende de inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting door de bank en de aanwijzing van een platformbedrijf als belastingplichtige voor de omzetbelasting ten goede komen aan een doelmatige belastingcontrole.

De SER benadrukt dat het opnemen van controletechnische maatregelen in de fiscale wetgeving ten behoeve van doelmatige belastingheffing moet geschieden op basis van een afweging tussen het fiscaal belang en het risico op onjuiste en/of onvolledige aangifte. In het aan de SER ter advisering voorgelegd dossier is voorgenoemde afweging niet opgenomen. Hierdoor is het voor de SER niet duidelijk wat de omvang is van het risico op onjuiste en of onvolledige verwerking in de omzetbelastingaangifte van de gerealiseerde omzet via girale betalingen of verstrekking van logies middels gebruik van een platformbedrijf en hoe dit risico afweegt tegen het verzekeren en bespoedigen van de inning en afdracht van de omzetbelasting (fiscaal belang). Een onderbouwing hiervoor ontbreekt in het dossier. Gelet hierop beveelt de raad de regering aan een zorgvuldige afweging te maken tussen het fiscaal belang en het risico op onvolledige en onjuiste omzetbelastingaangifte en de resultaten hiervan op te nemen in de MvT behorend bij de ontwerpplandsverordening. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de bevindingen van de verrichte controleonderzoeken door de Stichting BAB¹² en de beschikbare cijfers van de Curaçao Hospitality And Tourism Association (CHATA) en de Curaçao Tourist Board (CTB) over alternatieve accommodaties op het eiland. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de noodzaak van een zorgvuldige belangenafweging.

2.2 Zorgvuldige belangenafweging ontbreekt

Zoals hierboven reeds naar voren is gebracht, constateert de SER dat verschillende componenten ontbreken in de verantwoording van de voorgestelde fiscale regelingen in de MvT behorend bij het onderhavige ontwerp. De MvT dient een omstandige verantwoording van de voorgestelde fiscale regelingen te bevatten met aandacht voor onder meer de gewenste effecten en te verwachten neveneffecten van de regelingen, de overwogen varianten, de uitvoerings- en handhavingsaspecten, een toelichting over hoe de ontwerpplandsverordening past binnen het bredere fiscale beleidskader en de aanpassingen van het fiscale recht die al in voorbereiding zijn, de lasten voor de overheid waaronder de lasten verbonden aan de handhaving en rechtsbescherming, en de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen.¹³ Doordat deze componenten niet inzichtelijk zijn gemaakt, stelt de SER vast dat een zorgvuldige belangenafweging door de regering niet heeft plaatsgevonden en derhalve ontbreekt. De SER acht dit een ernstige tekortkoming. Hetgeen voor de overheid zelf met zich meebrengt dat onvoldoende kan worden gemeten of de voorgestelde wijzigingen in samenhang genomen met hun effecten op burgers, bedrijven en instellingen op alle fronten voldoen aan de door de overheid beoogde doelen, adequaat, effectief en op maat zijn. In de MvT wordt evenmin ingegaan op de te verwachten neveneffecten van de voorgestelde fiscale regelingen voor ondernemers en banken. Tevens is geen aandacht besteed aan de uitvoerings- en handhavingsaspecten van de regelingen. De uitvoeringsregelingen waarnaar verwezen wordt in de ontwerpplandsverordening vormen – zoals reeds naar voren gebracht – geen deel van het aan de SER ter advisering voorgelegd dossier. Hierdoor is geen enkel zicht op de lasten van de voorgestelde fiscale regelingen voor de overheid, ondernemers en banken. Verder wordt geen melding gedaan van de wijze waarop deze ontwerpplandsverordening zich verhoudt tot de voorgenomen integrale herziening van het fiscale stelsel,

¹² De Stichting BAB verricht belastingcontroles bij bedrijven in verschillende economische sectoren in de vorm van onder andere waarneming ter plaatse.

¹³ Zijlstra, S.E., *Caribisch wetgevingstechniek: Het opstellen van wetgeving in Aruba, Curaçao en Sint Maarten*, editie 2022, p. 202-201.

waarbij met betrekking tot de omzetbelasting een herziening van het omzetbelastingpercentage en van de structuur wordt beoogd.¹⁴

De SER is van oordeel dat de belastingwetgever, bij het ontwerpen van fiscale wet- en regelgeving, terdege rekening dient te houden met de belangen van alle betrokken actoren en moet voorkomen dat op die belangen een onevenredige inbreuk wordt gemaakt.¹⁵ Dit brengt met zich mee dat de regering gehouden is aan een evenredige en evenwichtige belangenafweging, juist omdat het belastingrecht een belangrijk instrument van de staat is om rechten en plichten met betrekking tot de belastingheffing aan burgers en bedrijven toe te delen.¹⁶

Gelet hierop dringt de raad er met nadruk bij de regering op aan om de MvT behorende bij de ontwerplandsverordening aan te vullen met de ontbrekende onderdelen.

2.3 Introductie mogelijkheid tot *tax & duty free* winkelen

De gehanteerde fiscale techniek bij de voorgestelde *tax & duty free* regeling voor toeristen impliceert de modaliteit van vrijstelling van omzetbelasting bij levering van goederen aan een toerist (art. 7, lid ac, LOB) in combinatie met teruggaaf van het betaald bedrag aan invoerrechten bij invoer van de vorengenoemde goederen (art. 157a, lid 1, Lvti). Volgens het voorgestelde artikel 157a, tweede lid, Lvti zal de teruggaaf van invoerrechten geschieden via aftrek van het betaald bedrag aan invoerrechten op de verschuldigde invoerrechten ter zake van de daaropvolgende invoer van goederen. In het verlengde hiervan wordt een overschot¹⁷ aan teruggaaf overgebracht naar de daaropvolgende invoer van goederen (art. 157a, derde lid, Lvti).

De SER constateert dat de gekozen fiscale techniek enkele voordelen oplevert. Het toekennen van een teruggaaf van betaald bedrag aan invoerrechten bij invoer van de verkochte goederen aan toeristen aan de aangewezen ondernemers heeft als voordeel dat de aangewezen ondernemers overeenkomstig artikel 14d, tweede lid, LOB, recht hebben op teruggaaf van het betaald bedrag aan omzetbelasting bij invoer van de verkochte goederen aan toeristen. Hiermee wordt gewaarborgd dat de verkoopprijs van de goederen aan de toerist exclusief invoerrechten, omzetbelasting bij de binnenlandse levering en omzetbelasting bij invoer kan geschieden. Ten tweede zal de gekozen fiscale techniek bijdragen aan een meer gebruiksvriendelijke *tax & duty free* regeling voor de toeristen. De SER constateert dat de regering heeft gekozen om geen recht op teruggaaf¹⁸ van de betaalde omzetbelasting en invoerrechten toe te kennen aan de toerist, hetgeen impliceert dat een toerist bij aanschaf van de goederen een lagere prijs voor de goederen betaalt en geen omslachtige aanvraagprocedure hoeft te doorlopen voor het aanvragen van teruggaaf van betaalde omzetbelasting en invoerrechten. Hiermee kan Curaçao concurreren met de verkoop van omzetbelastingvrije en invoerrechtenvrije goederen aan boord van cruiseschepen. Tevens kan Curaçao zich onderscheiden van de andere bestemmingen die een *tax & duty free* regeling aanbieden, waar wél vereist wordt dat de toerist bij aankoop van de goederen eerst de omzetbelasting en invoerrechten voorfinanciert en vervolgens de teruggaaf van omzetbelasting en invoerrechten zelf moet aanvragen. In het verlengde hiervan wil de raad aan de regering in overweging geven om een vergelijkende analyse te verrichten naar de bestaande *tax & duty free* modellen in de Caribische regio en de bevindingen hiervan op te nemen in de MvT behorende bij de ontwerplandsverordening. Hiermee kan het - volgens de SER - noodzakelijke - inzicht verkregen worden

¹⁴ Regeerprogramma 2022-2025, p. 63; Uitvoeringsagenda Curaçao vierde kwartaal 2022, p. 14.

¹⁵ T. Gerverdinck, Het evenredigheidsbeginsel in het belastingrecht.

¹⁶ Prof.dr.J.L.M. Gribnau, *Fiscale ethiek: wederkerige verantwoordelijkheid voor de integriteit van het belastingrecht* p.15 en 17.

¹⁷ In geval het bedrag van de teruggaaf van invoerrechten hoger is dan het bedrag van de terzake van de daaropvolgende invoer van goederen verschuldigde invoerrechten.

¹⁸ In de ontwerplandsverordening is geen bepaling opgenomen waar het recht op teruggaaf van betaalde omzetbelasting en invoerrechten voor de toerist wordt geregeld. In het verlengde hiervan is niet mogelijk om de bevoegdheid tot teruggaaf voor de toerist te regelen in een uitvoeringsregeling. Naar het oordeel van de SER zal het opnemen van het recht op teruggaaf voor de toerist in lagere wetgeving strijdigheid opleveren met het rechtszekerheidsbeginsel.

of en in hoeverre de voorgestelde *tax & duty free* regeling (objectief) aangemerkt kan worden als een concurrentievoordeel voor Curaçao als toeristische bestemming, waarna vervolgens een afweging kan worden gemaakt of de voorgestelde regeling de meest effectieve is.

Een ander belangrijk voordeel van de gehanteerde fiscale techniek is dat de bewijslast volledig bij de ondernemer ligt. De ondernemer moet aantonen dat de leveringen van goederen, waarvoor de vrijstelling van omzetbelasting en teruggaaf van invoerrechten en omzetbelasting van toepassing zijn, aan toeristen zijn verricht. Dat vergt dat de ondernemer moet aantonen dat de klant die de aankoop bij hem heeft gedaan voldoet aan de definitie van toerist. Tevens moet de ondernemer aantonen welke goederen verkocht zijn aan de toerist, welk bedrag aan omzet is gegenereerd met de levering van goederen aan toeristen, het betaalde bedrag aan omzetbelasting, en invoerrechten bij invoer van de verkochte goederen aan de toerist. De toetsing of de ondernemer voldoet aan de bewijslast vindt achteraf plaats, namelijk op het moment dat de ondernemer bij een nieuwe invoer van goederen het verschuldigde bedrag aan invoerrechten en omzetbelasting wil verrekenen met het bedrag aan betaalde omzetbelasting en invoerrechten bij invoer van de verkochte goederen aan toeristen. Indien de ondernemer niet aan de bewijslast voldoet, komt hij niet in aanmerking voor de verrekening van de betaalde omzetbelasting en invoerrechten. De SER stelt vast dat de ondernemer die de voorgestelde *tax & duty free* regeling wil aanbieden zijn administratie zodanig dient in te richten, dat bovengenoemde componenten van de verkoop van belastingvrije goederen separaat hieruit kunnen worden afgeleid.

In het verlengde van het bovenstaande constateert de SER dat de uitwerking van de bewijslast van de ondernemers ontbreekt in het ter advisering voorgelegde dossier. Verder stelt de SER vast dat de regels ten aanzien van de wijze van afgifte van de goederen aan de toerist, de reikwijdte van deze regeling voor wat betreft soorten producten, de aan te leveren documenten door de ondernemer, de uitvoeringsorganisatie belast met de handhaving van deze regeling, en de aanwijzing van de ondernemer nog niet zijn opgenomen in ontwerpuitvoeringsregelingen. Rekening houdend met het bovenstaande dringt de SER er bij de regering op aan om bij de vaststelling van nadere regels de volgende punten in acht te nemen:

1. controlemechanismen ter voorkoming van misbruik van de voorgestelde *tax & duty free* regeling;
2. bewijslast ondernemer;
3. belastingvrije goederen;
4. prijsaanduiding belastingvrije producten exclusief omzetbelasting en invoerrechten;
5. teruggaaf invoerrechten bij invoer.

Hieronder wordt ingegaan op voornoemde vijf aandachtspunten.

Aandachtspunt 1: Controlemechanismen ter voorkoming van misbruik van de voorgestelde *tax & duty free* regeling

De vrijstelling van omzetbelasting bij levering van goederen aan toeristen is volgens het voorgestelde artikel 7, eerste lid, sub a, LOB, uitsluitend van toepassing indien sprake is van levering van goederen door een aangewezen ondernemer aan een persoon die zich op de voorgeschreven wijze kan identificeren als toerist en de geleverde goederen binnen maximaal 30 dagen worden uitgevoerd. Gelet op de gestelde toepassingsvoorwaarden is het van belang dat een effectieve nalevingscontrole uitgevoerd kan worden. De SER constateert dat de huidige definitie van toerist en vrijgestelde levering tekortschiet met het oog op de nalevingscontrole. Allereerst rijst de vraag hoe de controle op naleving van het maximaal toegestane verblijf van de toerist van 30 dagen¹⁹ in geval van verblijfstoeristen zal geschieden. Tevens rijst de vraag hoe omgegaan zal worden met de gevallen waar de verblijfstoerist achteraf haar verblijf op het eiland heeft verlengd, waardoor niet meer aan het maximaal toegestane verblijf van 30 dagen wordt voldaan, terwijl op het moment van de aankoop de ondernemer redelijkerwijs kon verwachten dat de toerist aan de definitie van toerist in de LOB voldoet. Verder constateert de SER dat het maximaal toegestane verblijf van 30 dagen opgenomen in de definitie van toerist in de LOB afwijkt van de definitie van toerist opgenomen in artikel 8,

¹⁹ Voorgesteld artikel 1, eerste lid, onderdeel e LOB.

tweede lid van de Landsverordening Toelating en Uitzetting²⁰. Gelet hierop geeft de SER aan de regering in overweging om toelichting te geven over de beweegredenen die ten grondslag hebben gelegen aan de afwijkende verblijfsduur voor de definitie van toerist in de LOB.

De SER heeft ook vraagtekens over de invulling van een effectieve nalevingscontrole voor de toepassingsvoorwaarde uitvoer van de geleverde producten aan de verblijfstoerist binnen maximaal 30 dagen na aankomst. De terughoudendheid van de SER ten aanzien van een effectieve nalevingscontrole vloeit voort uit het feit dat uit praktische overwegingen de uitvoerbaarheid van de nalevingscontrole op verblijfstoeristen door douanebeambten op de airport niet mogelijk is. Volgens de huidige procedure op de airport checkt de verblijfstoerist de ruimbagage namelijk in alvorens gecontroleerd te worden door de douane. Verder is niet duidelijk of de verblijfstoerist de geleverde goederen, waarop belastingvrij winkelen is toegepast, uitsluitend als persoonlijke bagage mag meenemen of dat de toerist vrij is in het kiezen van de wijze waarop de goederen uitgevoerd zullen worden binnen de voorgeschreven periode van 30 dagen na aankomst.

Volgens de SER dienen de controlemechanismen zodanig te worden ingericht dat de toerist en de ondernemer zomin mogelijk last hiervan zullen ondervinden. Een mogelijk controlemechanisme dat hieraan een bijdrage kan leveren is het elektronisch verzenden van de aankoopgegevens aan de douane bij elke aankoop via de regeling van belastingvrij winkelen. Hierdoor zal bij het scannen van het paspoort van de toerist door de douanebeambte een melding tevoorschijn komen dat de toerist belastingvrije aankopen heeft gedaan. Vervolgens dient de toerist aan te tonen dat de goederen uitgevoerd worden door het aanleveren van een bewijs hiervan dat bij het inchecken van de bagage door een douanebeambte is verstrekt (omgekeerde bewijslast voor de toerist). Indien de toerist bij het verlaten van het eiland geen bewijs van uitvoer kan overhandigen aan de douane vervalt het recht op belastingvrij winkelen en dient de toerist de verschuldigde omzetbelasting en invoerrechten alsnog te voldoen bij de douane.

Het hierboven geschetste controlemechanisme bij het verlaten van het eiland impliceert het toevoegen van een additionele controle door de douane bij het inchecken van de ruimbagage op de airport en bij aan boord gaan van een cruiseschip. Dit levert een extra belasting op voor de douane, in termen van inzet en technische middelen, het welk op zijn beurt dient te worden doorvertaald naar toename in de uitvoeringskosten (inzet van meer douanepersoneel en of technische middelen).

Aandachtspunt 2: Bewijslast voor de ondernemer

De SER stelt voor de bewijslast voor de ondernemer te beperken tot het aanleveren van bewijzen die aannemelijk maken dat op het moment van de aankoop van belastingvrije producten de ondernemer redelijkerwijs kon verwachten dat de koper zal voldoen aan het maximale verblijf van 30 dagen en de uitvoer van de goederen binnen 30 dagen na aankomst. De douane dient aan de hand van de aangeleverde bewijzen te toetsen of de situatie op het moment van de aankoop een geldige toepassing van de regeling van belastingvrij winkelen met zich meebrengt (de zogenaamde ex tunc-toetsing). Hiermee wordt voorkomen dat de ondernemer achteraf geconfronteerd wordt met het alsnog betalen van de verschuldigde omzetbelasting en invoerrechten. Het inrichten van de bewijslast van de ondernemer uitgaande van een ex tunc-beoordeling door de douane bij de volgende invoer van goederen door de ondernemer zal ertoe leiden dat de bewijslast voor de ondernemer in termen van het aantal aan te leveren documenten beperkt blijft tot paspoort, vliegticket of cruisepas, aankoopbewijs belastingvrije producten en bewijzen van betaalde bedragen aan omzetbelasting en invoerrechten bij invoer van de geleverde belastingvrije goederen. Indien de ondernemer de ex tunc-toetsing door de douane niet kan doorstaan dan wordt geen teruggaaf van de omzetbelasting en invoerrechten bij invoer verleend en dient de ondernemer de verschuldigde omzetbelasting bij levering van de goederen te voldoen via de OB-aangifte.

²⁰ Landsbesluit van de 29ste november 2010, no. 10/4848, houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening toelating en uitzetting (P.B. 2010, no. 5 (G.T.)).

Een ex tunc-toetsing door de douane in combinatie met de ingebouwde bewijslast voor de toerist en de ondernemer waarborgt dat de overheid verzekerd is van de inning van de verschuldigde bedragen aan omzetbelasting en invoerrechten, indien de toerist of de ondernemer niet kan voldoen aan de bewijslast.

Aandachtspunt 3: Belastingvrije goederen

De SER constateert dat geen omschrijving wordt gegeven van de goederen die in aanmerking komen voor belastingvrij winkelen. In dit kader benadrukt de raad dat de strekking van belastingvrij winkelen is: het faciliteren van belastingvrije uitvoer van goederen geleverd aan niet-ingezetenen voor uitsluitend persoonlijk gebruik. Hierdoor dienen goederen die in Curaçao worden geconsumeerd niet in aanmerking te komen voor deze regeling. Tegen deze achtergrond geeft de SER de regering in overweging de belastingvrije goederen te specificeren door expliciet aan te geven welke goederen hier niet onder vallen. De regering kan op verschillende manieren invulling geven aan de aanbevolen verduidelijking van de toegestane belastingvrije goederen. Hierbij kan worden gedacht aan het opnemen van een definitiebepaling voor de belastingvrije goederen of door een specificatie te geven van de economische activiteiten waarvoor een ondernemer in aanmerking kan komen voor de kwalificatie als aangewezen ondernemer voor toepassing van deze regeling. Hiermee kan de regering de economische activiteiten gericht op levering van goederen geschikt voor onmiddellijk gebruik uitsluiten van toepassing van de regeling aangaande belastingvrij winkelen.

Een ander instrument ten aanzien van het stellen van criteria inzake belastingvrije aankopen is het instellen van een minimumbestedingsbedrag en eventueel ook een maximumbestedingsbedrag. In verschillende landen, waaronder Japan, worden minimum- en maximumbedragen voor de besteding door de toerist ingesteld.²¹ De ingestelde minimum- en maximumbedragen in Japan zijn onderverdeeld naar productcategorieën en hebben betrekking op de besteding van de toerist per dag en per winkel.²² In landen als Argentinië, Colombia, Ecuador en Uruguay is belastingvrij winkelen ook gekoppeld aan een minimumbestedingsbedrag.²³ Het stellen van een minimumbestedingsbedrag voorkomt dat er een onevenredig administratief beslag wordt gelegd op zowel de winkelier, de douane, als de controlerende organen. Tegen deze achtergrond acht de SER het van belang dat de regering in de regelgeving opneemt dat de toepassing van belastingvrij winkelen onderhevig zal zijn aan vereisten ten aanzien van het – in ieder geval – minimumbestedingsbedrag. Verder is van belang dat de regering duidelijk aangeeft of de regeling van belastingvrij winkelen wel of niet van toepassing is voor belastingvrije goederen bestemd voor zakelijke doeleinden of wederverkoop. Naar het oordeel van de SER wordt in de voorgestelde regeling geen uitsluitel gegeven of deze regeling uitsluitend van toepassing is voor belastingvrije goederen bestemd voor persoonlijk gebruik en consumptie van de toerist. Tevens dient de regering expliciet aan te geven of de mogelijkheden tot export van de belastingvrije goederen beperkt worden tot uitsluitend uitvoer van de belastingvrije goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van de toerist op het moment van het verlaten van Curaçao. Indien de regering beslist om de regeling belastingvrij winkelen mogelijk te maken voor uitvoer voor zakelijke doeleinden en wederverkoop, is het van belang dat de regering een toelichting geeft over de verhouding tussen deze regeling en de voorgestelde regeling van vrijstelling van invoerrechten bij aankoop in de economische zone.

Aandachtspunt 4: Prijsaanduiding belastingvrije producten exclusief omzetbelasting en invoerrechten

De SER is van oordeel dat ten behoeve van de rechtszekerheid voor de toerist de prijsaanduiding van de belastingvrije producten ook exclusief omzetbelasting en invoerrechten moet geschieden. Gelet hierop geeft de SER aan de regering in overweging om na te gaan of wijzigingen in de AIL, de regeling prijsaanduiding

²¹ <https://livejapan.com/en/article-a0000238/>; Institute of Hospitality Management in Prague, *Comparative analysis of vat refunds systems to foreign tourists in Argentina, Colombia, Ecuador, and Uruguay. The case of the tax-free shopping*, DOI: <https://doi.org/10.31410/EMAN.S.P.2020.127>

²² <https://livejapan.com/en/article-a0000238/>

²³ Institute of Hospitality Management in Prague, *Comparative analysis of vat refunds systems to foreign tourists in Argentina, Colombia, Ecuador, and Uruguay. The case of the tax-free shopping*, DOI: <https://doi.org/10.31410/EMAN.S.P.2020.127>

goederen en diensten²⁴ en de Lvti vereist zijn om prijsaanduiding van de belastingvrije goederen exclusief omzetbelasting en invoerrechten mogelijk te maken. Rekening houdend met het feit dat de ondernemer naar verwachting beide prijsaanduidingen dient te vermelden, geeft blij dat de ondernemer des te meer in staat moet zijn om de administratie zodanig in te richten dat de prijsdifferentiatie per product inzichtelijk wordt.

Aandachtspunt 5: Teruggaaf invoerrechten bij invoer

In het voorgestelde artikel 157a Lvti wordt de teruggaaf van invoerrechten bij invoer betreffende het belastingvrij winkelen geregeld. Volgens het derde lid van het voorgesteld artikel 157a Lvti mag een overschot aan teruggaaf van invoerrechten doorgeschoven worden naar een daaropvolgende invoer. De SER vraagt de aandacht van de regering voor de mogelijkheid tot oneindig doorschuiven van het overschot aan teruggaaf van invoerrechten opgenomen in artikel 157a, derde lid, Lvti, hetgeen ertoe kan leiden dat het recht of teruggaaf uiteindelijk niet wordt geëffectueerd.

2.4 Invoering van inhouding en afdracht van 4% van de verschuldigde omzetbelasting door lokale banken

De fiscale techniek die in deze regeling wordt voorgesteld is het opdragen aan rechtssubjecten (lokale banken) van de zorg voor de inhouding en afdracht van omzetbelasting die formeel niet door deze rechtssubjecten, maar door anderen (de ondernemer die de belastbare prestatie verricht) verschuldigd is. De toepassing van deze fiscale techniek in Curaçaose fiscale wetten is niet nieuw. In de loonbelasting en inkomstenbelasting wordt deze heffingstechniek gebruikt middels de term inhoudingsplichtige. Volgens artikel 4 van de Landsverordening op de Loonbelasting²⁵ dient de werkgever of uitkeringsinstantie, die loon of uitkering uitbetaalt, inhouding te doen van de verschuldigde loonbelasting en sociale premies en deze via de aangifte af te dragen aan de Ontvanger. In de inkomstenbelasting geldt ook een dergelijke toepassing van de inhoudingsplichtige, namelijk inhouding en afdracht van de rentebelasting op rente-inkomen. Een effectieve en efficiënte toepassing van bovengenoemde fiscale techniek is alleen mogelijk indien wordt voldaan aan specifieke voorwaarden. Allereerst het rechtssubject aan wie de zorg voor de inhouding en afdracht wordt opgedragen dient verantwoordelijk te zijn voor de uitbetaling van het inkomen dat als maatstaf van heffing van de desbetreffende belasting geldt. Verder is van belang dat de verplichting tot uitbetaling van het inkomen door het rechtssubject voortvloeit uit een wettelijke regeling, overeenkomst of wettelijke taak. Bovendien dient de afdracht van de belasting door het rechtssubject aan de Ontvanger achteraf op periodieke basis op aangifte te geschieden, hetgeen de handhaving vereenvoudigt aangezien bij niet-naleving hiervan sancties opgelegd kunnen worden. Met andere woorden de algemene sanctiebepalingen in geval van het niet tijdig indienen van de aangifte en niet tijdige betaling van de belasting zoals opgenomen in de Algemene landsverordening Landsbelastingen kunnen van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

De omzetbelasting kent ook de toepassing van de bovengenoemde fiscale techniek in de vorm van de verleggingsregeling opgenomen in artikel 11, tweede en derde lid, LOB. Volgens de verleggingsregeling van artikel 11, tweede lid, LOB is de afnemer (een gevestigde ondernemer in Curaçao) van een buitenlandse ondernemer²⁶ verantwoordelijk voor de inhouding en afdracht van het bedrag aan omzetbelasting die de buitenlandse ondernemer verschuldigd is in Curaçao. De beweegreden van de wetgever voor de keuze van een dergelijk fiscale techniek in de omzetbelastingwetgeving is het feit dat het rechtssubject, dat de verantwoordelijkheid krijgt opgedragen voor de inhouding en afdracht van de belasting, zelf ondernemer is voor de omzetbelasting en degene is die de vergoeding²⁷ uitbetaalt. Daarnaast is de afnemer zelf partij bij de belaste prestatie en kan hierdoor heel eenvoudig het verschuldigde bedrag aan omzetbelasting inhouden en afdragen door het bedrag te verwerken in zijn aangifte voor de omzetbelasting. Hiermee wordt de

²⁴ Ministeriële regeling met algemene werking van de 30ste juni 2016 ter uitvoering van artikel 2, derde lid van de Prijzenverordening 1961 (P.B. 2016, No. 35).

²⁵ P.B. 1975, no. 254.

²⁶ De buitenlandse ondernemer die specifieke diensten verricht die genoemd worden in artikel 4, lid 4 en 5 LOB.

²⁷ De waarde waarover omzetbelasting wordt berekend.

verantwoordelijkheid voor de afdracht definitief overgedragen van de buitenlandse ondernemer aan de afnemer en zijn sancties verbonden aan de niet-naleving van deze verantwoordelijkheid.

De SER constateert dat voornoemde beweegredenen niet van toepassing zijn op de onderhavige voorgestelde maatregel, waardoor de keuze voor het opdragen van de zorg van de inhouding en afdracht van een gedeelte van de verschuldigde omzetbelasting namens de presterende ondernemer aan de lokale banken opmerkelijk is. Allereerst constateert de SER dat lokale banken zelf geen partij zijn bij de verrichte prestatie, waarvoor een vergoeding betaald wordt middels pinbetalingen. De lokale banken zijn uitsluitend facilitators van het pinbetalingsverkeer middels het ter beschikking stellen van betaalautomaten aan ondernemers en debet- en creditkaarten aan particulieren. Het feit dat de banken zelf geen partij vormen van de verrichte prestatie, waarvoor pinbetalingen worden verricht, brengt met zich mee dat de banken zelf niet kunnen nagaan of de pinbetalingen betrekking hebben op belaste prestaties of vrijgestelde prestaties. Daarbij wordt er in het ontwerp vanuit gegaan dat de inhouding van de omzetbelasting door de lokale banken per girale betaling geschiedt en per direct wordt afgedragen aan de Ontvanger. Met andere woorden de afdracht zal niet achteraf op periodieke basis via de aangifte worden afgedragen aan de Ontvanger.

Op grond hiervan stelt de SER vast dat de voorgestelde inhouding en afdracht van de verschuldigde omzetbelasting door de banken namens de ondernemers bij pinbetalingen de nodige aanpassingen vereist in de betaalketen van het pinbetalingsverkeer. De huidige gehanteerde betaalketen van het pinbetalingsverkeer zorgt ervoor dat op het moment dat de betaalautomaat melding geeft dat de pintransactie geaccordeerd is, een afschrijving wordt gedaan van de rekening van de consument en dat het geaccordeerde bedrag op de rekening van de ondernemer wordt bijgeschreven. Echter de voorgestelde maatregel vereist een additionele bijschrijving op de rekening van de Ontvanger met 4% van het geaccordeerd bedrag gerelateerd aan elke pinbetaling. In de MvT behorende bij deze ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de verwachte kosten aangaande de vereiste systeemwijziging binnen de betaalketen van het pinbetalingsverkeer. Tevens is in de voornoemde MvT geen aandacht besteed aan de bekostiging van de vereiste systeemwijziging. Aan de hand hiervan stelt de SER vast dat de regering er vanuit gaat dat de banken deze kosten volledig voor hun rekening zullen nemen, hetgeen impliceert dat de banken deze kosten zullen afwentelen op hun klanten²⁸, die op hun beurt de kosten weer zullen afwentelen op hun klanten²⁹. Verder constateert de SER dat de verantwoordelijkheid voor de afdracht van een gedeelte van de verschuldigde omzetbelasting niet definitief overgaat op de lokale bank en dat in het ontwerp geen sancties zijn opgenomen bij niet-naleving door de lokale banken. De ondernemer blijft zelf verantwoordelijk voor de afdracht van het gehele bedrag aan verschuldigde omzetbelasting, hetgeen kan leiden tot aansprakelijkheidsvraagstukken. Op grond van het bovenstaande stelt de SER vast dat het opdragen aan de lokale banken van de zorg van inhouding en afdracht van een gedeelte van de verschuldigde omzetbelasting in geval van pinbetalingen met debet- en creditkaarten niet strookt met de voorwaarden voor een effectieve en efficiënte toepassing van deze fiscale techniek.

Gelet op de constatering van de SER dat effectieve en succesvolle toepassing van de gekozen fiscale techniek niet ten grondslag kan hebben gelegen aan de keuze van de regering om de zorg voor de inhouding en afdracht van een gedeelte van de verschuldigde omzetbelasting op te dragen aan de lokale banken, heeft de SER onderzocht of de voorgestelde taak voor de bank voortvloeit uit de wettelijke taak van de bank of de rol van de bank in belastingheffing. De wettelijke taak van een bank wordt omschreven in artikel 1, eerste lid, sub c, van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen 1994.³⁰ Volgens bovengenoemd artikel is de bank een kredietinstelling zijnde een onderneming of instelling, die in belangrijke mate haar bedrijf maakt van het ter beschikking krijgen van gelden, direct of op termijn opvorderbaar, al dan niet in de vorm van spaargelden of tegen uitgifte van één of meer soorten schuldbewijzen en van het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen of beleggingen. Hieruit blijkt dat de zorg voor de inhouding en afdracht van

²⁸ De ondernemer die girale betaling met debet- en creditkaarten mogelijk maakt voor haar klanten via een betaalautomaat van de bank.

²⁹ De consument.

³⁰ Landsbesluit van 23 augustus van 2019, no. 19/1634 houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen 1994, P.B. 2019, no. 59 (GT).

een gedeelte van de verschuldigde omzetbelasting niet voortvloeit uit de wettelijke taak van een bank. Met als gevolg dat het opdragen van de zorg voor de inhouding en afdracht van de verschuldigde omzetbelasting aan de lokale banken aangemerkt moet worden als een uitbreiding van de wettelijke taak opgenomen in artikel 1, lid sub c, van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen 1994. Gelet hierop wordt de regering aanbevolen om na te gaan welke implicaties de voorgenoemde uitbreiding van de wettelijke taak van de bank met zich mee zal brengen voor wat betreft de toezichthoudende rol van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten ten behoeve van een goed werkend betalingsverkeer. In het verlengde hiervan dient de regering na te gaan of de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen³¹ gewijzigd dient te worden.

De SER is van oordeel dat de uitbreiding van de wettelijke taak van de bank mogelijk is indien aan de beslissing van de regering hiertoe een zorgvuldige afweging van belangen ten grondslag heeft gelegen. De rol van de bank in belastingheffing is in de loop der jaren sterk toegenomen. Sinds 1 januari 2015 dragen lokale financiële instellingen, waaronder banken, de zorg voor de inhouding en afdracht van 8.5% inkomstenbelasting op rente-inkomen dat betaald wordt door deze instellingen op binnenlandse bank-, spaar- en beleggingstegoeden.³² De bank verricht de inhouding en afdracht van de verschuldigde inkomstenbelasting op rente-inkomen namens de rekeninghouder. Een rekeninghouder wordt omschreven als een uiteindelijke gerechtigde, zijnde een natuurlijk persoon met een fiscale woonplaats in Curaçao en die een rentebetaling ontvangt van een in Curaçao gevestigde financiële instelling met een vergunning van de Centrale Bank.³³ De rekeninghouder kan de afgedragen inkomstenbelasting als voorheffing in de aangifte inkomstenbelasting opgeven. De afdracht van de ingehouden inkomstenbelasting op rente-inkomen wordt per kalenderkwartaal op aangifte gedaan bij de Ontvanger.³⁴ De SER constateert dat deze toegekende rol aan de bank in de belastingheffing in lijn is met de randvoorwaarden ten behoeve van een effectieve en efficiënte toepassing van deze heffingstechniek.

Andere rollen die banken hebben in belastingheffing maar die vooralsnog niet in Curaçao worden toegepast zijn onder andere het identificeren van fiscale integriteitsrisico's³⁵ bij hun klanten en de verstrekking van klantinformatie ten behoeve van belastingheffing (renseignementen). Deze rollen van de bank leveren indirect een bijdrage aan het heffingsproces van de Belastingdienst, de belastingcontrole door de Belastingdienst en de voorkoming van belastingontwijking of belastingontduiking. De SER onderkent de internationale tendens om banken een meer actieve rol toe te kennen in de belastingheffing gezien hun belangrijke rol in het betalingsverkeer (maatschappelijke functie). De achterliggende gedachte hierbij is dat banken vanuit hun positie in het financieel en economisch verkeer een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen in enerzijds het voorkomen dat zij gebruikt worden als vehikel in belastingontwijking- en belastingontduikingspraktijken en anderzijds een bijdrage leveren aan het voorkomen van belastingontwijking en belastingontduiking.³⁶ Banken beschikken nu eenmaal over een grote hoeveelheid betrouwbare klantinformatie die relevant kunnen zijn bij de belastingheffing van belastingplichtigen. De SER wil benadrukken dat de toekenning van een actieve rol aan banken altijd gepaard moet gaan met een afdoende wettelijk kader waarin deze rol belicht wordt vanuit de verwachte maatschappelijke verantwoordelijkheid die de banken moeten dragen in de belastingheffing. Verder dient aan de hand van een zorgvuldige belangenafweging in combinatie met een evenredigheidstoets invulling gegeven te worden aan de herziene maatschappelijke verantwoordelijkheid van banken in de

³¹ Landsbesluit van 23 augustus van 2019, no. 19/1634 houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen 1994, P.B. 2019, no. 59 (GT).

³² Landsverordening van 30 december 2014 regelende de inhouding van de inkomstenbelasting op rente-inkomen P.B. 2014/115.

³³ Artikel 1, lid b van de Landsverordening van 30 december 2014 regelende de inhouding van de inkomstenbelasting op rente-inkomen P.B. 2014/115.

³⁴ Art. 3, lid 2 en 3 van de Landsverordening van 30 december 2014 regelende de inhouding van de inkomstenbelasting op rente-inkomen P.B. 2014/115.

³⁵ De Nederlandsche Bank, *Good practices: Fiscale integriteitsrisico's bij cliënten van banken*, <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/publicatie-good-practices-fiscale-integriteitsrisico-s/>

³⁶ De Nederlandsche Bank, *Good practices: Fiscale integriteitsrisico's bij cliënten van banken*, <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/publicatie-good-practices-fiscale-integriteitsrisico-s/>

belastingheffing. De SER constateert dat in het kader van de voorgestelde maatregel de regering een actievare rol wil toekennen aan de banken in de belastingheffing zonder een afdoende wettelijk kader voor de hernieuwde maatschappelijke verantwoordelijkheid van de banken te creëren. Zoals eerder aangegeven past de voorgestelde maatregel niet in de huidige wettelijke taak van de banken en ook niet in de huidige rol van banken in de belastingheffing. In het verlengde hiervan stelt de SER vast dat er geen evenredigheidstoets heeft plaatsgevonden waarbij de belangen van de regering c.q. de Belastingdienst zorgvuldig zijn afgewogen tegen de belangen van de banken.

Gelet hierop rijst de vraag of de voorgestelde maatregel een kennelijk onredelijke belangenafweging behelst. Alvorens antwoord te geven op deze vraag wordt aandacht besteed aan de 'best practices' in de Dominicaanse republiek aangaande inhouding en afdracht van een gedeelte van de verschuldigde 'Impuestos sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios' (hierna: ITBIS) op transacties verricht met debet-en creditkaarten door aanbieders van betaalautomaten. Het onderhavige ontwerp is namelijk onder meer gebaseerd op de werkwijze die in de Dominicaanse Republiek gehanteerd wordt.

2.4.1 'Best practice Dominicaanse republiek': aanmerking van aanbieders van betaalautomaten als inhoudingsplichtige

Met ingang van 1 januari 2005 zijn de aanbieders van betaalautomaten in de Dominicaanse Republiek aangemerkt als inhoudingsplichtige voor de 'Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios' (hierna: ITBIS).³⁷ De aanbieders van de betaalautomaten dienen namens elke onderneming die een betaalautomaat heeft 30% van het verschuldigd bedrag aan ITBIS op transacties verricht met debet-en creditkaarten in te houden en wekelijks af te dragen bij de Directoraat-Generaal Interne Belastingen³⁸ (DGII).³⁹ ITBIS-belastingplichtigen moeten het door de aanbieders van de betaalautomaten ingehouden belastingbedrag beschouwen als een voorschot in hun maandelijkse belastingaangifte voor de periode waarin de inhouding heeft plaatsgevonden.⁴⁰

Daarnaast dienen de aanbieders van de betaalautomaten een verslag uit te brengen aan de DGII waarin onder andere het totaalbedrag aan ingehouden ITBIS per onderneming wordt gespecificeerd.⁴¹ De ondernemingen die vrijgestelde prestaties verrichten onder de ITBIS worden uitgesloten van de voorgeschreven inhoudingsprocedure door de aanbieders van de betaalautomaten. Hiervoor dienen deze ondernemingen wel een aanvraag in te dienen bij de DGII.⁴² Niet-naleving van de algemene bepalingen aangaande de inhouding en afdracht van 30% van de verschuldigde ITBIS leidt tot toepassing van de sancties opgenomen in de 'Código Tributario'.⁴³

De invoering van de regeling aangaande de inhouding en afdracht van een gedeelte van de ITBIS op transacties verricht met debet-en creditkaarten beoogt een vermindering van ITBIS-ontduiking, met name in de sectoren die aan eindverbruikers verkopen. Blijkens de considerans van 'Norma General sobre Retencion de ITBIS' (No. 8-04) heeft de DGII geconstateerd dat een deel van de ITBIS die aan de consument in rekening wordt gebracht, niet daadwerkelijk in de staatskas terechtkomt. Daarom heeft de DGII besloten om middels regelgeving ervoor te zorgen dat de ITBIS die aan de consumenten in rekening wordt gebracht daadwerkelijk in de staatskas terechtkomt. De regeling aangaande aanmerking van de aanbieders van betaalautomaten

³⁷ Artículo 1 Norma General sobre Retencion de ITBIS, No. 8-04, [https://dqii.gov.do/legislacion/normasGenerales/Documents/NG%20sobre%20Impuesto%20sobre%20Transf%20erencias%20de%20Bienes%20Industrializados%20y%20Servicios%20\(ITBIS\)/norma08-04.pdf](https://dqii.gov.do/legislacion/normasGenerales/Documents/NG%20sobre%20Impuesto%20sobre%20Transf%20erencias%20de%20Bienes%20Industrializados%20y%20Servicios%20(ITBIS)/norma08-04.pdf)

³⁸ Dirección General de Impuestos Internos

³⁹ Artículo 2 Norma General sobre Retencion de ITBIS, No. 8-04

⁴⁰ Guarocuya Felix, *Cooperacion con los contribuyentes y la Sociedad en general, Caso Práctico, Tema 1.3, 2012.*

⁴¹ Artículo 3 Norma General sobre Retencion de ITBIS, No. 8-04

⁴² Artículo 2, parrafo II Norma General sobre Retencion de ITBIS, No. 8-04

⁴³ Artículo 6 Norma General sobre Retencion de ITBIS, No. 8-04

als inhoudingsplichtige is een initiatief dat onderdeel vormt van het actieplan ter bestrijding van belastingontwijking opgesteld door de DGII.⁴⁴ De hoofdlijnen van dit actieplan zijn:

1. De controle op lokale verkopen voor intermediair verbruik: verkopen tussen ondernemingen of tussen belastingplichtigen met het oog op wederverkoop.
2. De controle op lokale verkoop aan eindgebruikers:
 - a. Controle van de contante verkooptransacties die onder de verantwoordelijkheid van de fiscale kasregisters vallen;
 - b. Controle op de verkoop met credit- of debetkaarten.

Met andere woorden de invoering van deze regeling is gericht op het bewerkstelligen van een effectieve inning van de ITBIS en voorkoming van belastingontduiking door effectieve belastingcontrole op verkooptransacties te verrichten. Verder kan gesteld worden dat de aanwijzing als inhoudingsplichtige voortvloeit uit de algemene bepaling opgenomen in artikel 8 van de '*Código Tributario*'.⁴⁵ Volgens dit artikel is DGII bevoegd om natuurlijke personen en rechtspersonen als inhoudingsplichtige aan te merken indien deze natuurlijke personen of rechtspersonen uit hoofde van hun activiteiten betrokken zijn bij handelingen of verrichtingen die hen in staat stellen om belasting in te houden. Hiermee heeft de Dominicaanse regering een wettelijke grondslag gecreëerd voor de zorgplicht voor de inhouding en afdracht van belastingen voor eenieder die hiervoor kwalificeert. Op basis van de wettelijke zorgplicht tot inhouding en afdracht van belastingen zijn de aanbieders van betaalautomaten als inhoudingsplichtige aangemerkt voor de ITBIS. In de Dominicaanse Republiek fungeren de aanbieders van de betaalautomaten als tussenpersoon tussen de financiële instellingen die debet- en creditkaarten uitgeven en de bedrijven waar goederen en diensten worden verkocht aan consumenten.

2.4.2 Evenredige belangenafweging

Zoals eerder aangegeven stelt de SER vast dat de regering geen evenredige belangenafweging heeft verricht. De SER is van oordeel dat de regering als belastingwetgever uitsluitend de belangen van de Belastingdienst voor ogen heeft gehouden met de invoering van de regeling aangaande inhouding en afdracht van omzetbelasting door banken. Aan de hand van een vergelijking van de Curaçaose regeling met de regeling in de Dominicaanse Republiek kan gesteld worden dat de invoering van de voorgestelde regeling uit controletechnische overwegingen in het leven is geroepen. Aan de hand van de voorgestelde regeling zal de Belastingdienst c.q. Stichting BAB in staat zijn de juistheid en volledigheid van de omzet gerealiseerd met betalingen via credit- en debetkaarten op een eenvoudige wijze vast te stellen. Hierdoor zal naar verwachting het heffingsproces van de omzetbelasting vereenvoudigd worden. De Belastingdienst en de Stichting BAB dienen minder belastingcontroletechnische handelingen te verrichten voor het vaststellen van de verschuldigde omzetbelasting. Daarnaast zal de voorgestelde regeling naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan het heffingsproces van de winstbelasting en inkomstenbelasting, aangezien bij de vaststelling van het bedrag aan gerealiseerde winst de omzet als vertrekpunt geldt. Verder zal de inningsbevoegdheid van de Ontvanger gedeeltelijk worden overgedragen aan de banken met als resultaat dat de Ontvanger voor een deel ontlast zal worden van haar taak.

De SER acht het imperatief dat, indien de belastingwetgever de bank wil aanmerken als een prominente fiscale actor in de belastingheffing, de belangen van de bank niet ondergeschikt worden gemaakt aan de belangen van de Belastingdienst, zoals een doelmatig heffingsproces en eenvoudiger belastingcontroles. Met andere woorden de regering dient ervoor zorg te dragen dat in de belastingwetgeving een balans wordt gecreëerd tussen de zorgplicht van de verschillende fiscale actoren. De SER constateert dat de invoering van de voorgestelde regeling zal leiden tot een onevenredige verdeling van de zorgplichten ten nadele van de bank. De bank krijgt een zorgplicht in de belastingheffing die niet voortvloeit uit haar wettelijke taak noch

⁴⁴ Dirección General de impuestos Internos, *Información de Terceros para el control tributario. Experiencia de República Dominicana en la Retención del ITBIS en las Transacciones con Tarjeta de Débito/Credito*.

⁴⁵ Código Tributario (Ley No. 11-92).

uit haar huidige rol bij de belastingheffing. De voorgestelde zorgplicht voor de banken zal leiden tot een substantiële ontlasting van de uitvoeringstaken van de Belastingdienst, Stichting BAB en de Ontvanger. Met andere woorden een deel van de uitvoeringstaken van de bovengenoemde instanties wordt overgeheveld naar de banken. Echter, de bekostiging van de uitvoeringskosten gerelateerd aan de uitvoering van de voorgestelde regeling zal, voor zover uit het onderhavige ontwerp is op te maken, uitsluitend door de banken geschieden. Gelet hierop vraagt de SER zich af of de regering rekening heeft gehouden met de verwachte neveneffecten van de bekostiging van de uitvoeringskosten door de banken. Per slot van rekening zal de rekeninghouder (de burger of de ondernemer) opdraaien voor de uitvoeringskosten van de voorgestelde regeling. Tegen deze achtergrond geeft de SER de regering in overweging de onevenredige verdeling van de zorgplicht teniet te doen en te herstellen. De SER heeft hieromtrent een mogelijke oplossingsrichting in kaart gebracht die kan bijdragen aan het opheffen van de onredelijke verdeling van de zorgplichten in de belastingheffing als gevolg van de voorgestelde regeling. Op de mogelijke oplossingsrichting wordt hieronder nader ingegaan.

Gezamenlijke bekostiging van de uitvoeringskosten of gehele bekostiging door de overheid

Gezamenlijke bekostiging of gehele bekostiging door de overheid van de te verwachten uitvoeringskosten als gevolg van de benodigde systeemwijziging van de betaalketen van het pinbetalingsverkeer, acht de SER niet meer dan vanzelfsprekend gezien de hoge efficiencyvoordelen die de voorgestelde regeling zal opleveren voor het heffingsproces, het inningsproces en belastingcontroles. De onevenredige financiële gevolgen van deze regeling namelijk verlaging van de uitvoeringskosten bij de overheidsinstanties, Belastingdienst, Stichting BAB en Ontvanger en de beoogde verhoging van de belastinginkomsten staan pal tegenover de hoge financieringskosten bij de banken. De banken dienen naar alle waarschijnlijkheid zelf voor de bekostiging van de uitvoeringskosten te zorgen, hetgeen naar verwachting zal leiden tot verhoging van de bankkosten voor de rekeninghouder, die op zijn beurt de kosten zal doorberekenen naar de consument. Ter bekostiging van de uitvoeringskosten kan de bank overgaan tot het in rekening brengen van transactiekosten bij het verrichten van betalingen met een credit-of debetkaarten. De bank kan ook overwegen over te gaan tot het verhogen van de bankkosten voor de rekeninghouder. De verwachte neveneffecten van de bekostiging van de uitvoeringskosten door de banken in termen van verhoogde *cost of doing business*, eventuele inflatoire effecten en verhoogde bankkosten worden niet inzichtelijk gemaakt door de regering. In dit kader wil de SER aan de regering in overweging geven om een macro-economische analyse te verrichten naar de mogelijke effecten van een eventuele toename van de bankkosten als gevolg van de invoering van de voorgestelde regeling. Een gezamenlijke bekostiging van de uitvoeringskosten zal naar verwachting de verhoging van de bankkosten voor de rekeninghouder mitigeren of zelfs voorkomen.

Uit cijfers van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten⁴⁶ blijkt dat gedurende de periode van 2016-2021 het pinbetalingsverkeer gemiddeld per jaar een totaal van 14.220.603 transacties heeft verwerkt. Het gaat om transacties verricht bij de verschillende *point of sales* in Curaçao met debet- en creditkaarten die uitgegeven zijn door zowel in Curaçao gevestigde banken als in het buitenland gevestigde banken. Verder blijkt dat het jaarlijkse groeipercentage van het aantal transacties gedurende de periode van 2016-2021 9,8% is. Een andere belangrijke tendens is de toename van het aantal *point of sales* in Curaçao. In de periode van 2016-2021 heeft het aantal *point of sales* een substantiële verhoging vertoond van 4,2%. Rekening houdend met het verwachte economische herstel en de verwachte ontwikkeling in de toeristische sector zal naar verwachting het gemiddeld aantal transacties met debet- en creditkaarten en het aantal *point of sales* in de toekomst verder toenemen. Gelet hierop zal de invoering van additionele transactiekosten per verrichte pinbetaling of een verhoging van de bankkosten deze ontwikkeling kunnen remmen. In tabel 1 worden de belangrijkste prestatie-indicatoren van het pinbetalingsverkeer in Curaçao gedurende de periode van 2016-2021 weergegeven.

Tabel 1: Overzicht prestatie-indicatoren pinbetalingsverkeer in Curaçao 2016-2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal aantal point of sales	5.845	5.529	6.761	6.408	7.192	7.475

⁴⁶ Centrale Bank Curacao & Sint Maarten, *Detailed retail payments Curacao 2016-2021*.
https://cdn.centralbank.cw/media/reports/20230125_detailed_retail_payments_curacao_2016_2021.pdf

Totaal aantal uitgegeven kaarten (debit+credit) in Curaçao	448.497	467.653	463.938	458.654	479.994	453.523
Totaal aantal betalingstransacties via point of sales in Curaçao met betaalkaarten uitgegeven in Curaçao	10.130.867	12.163.771	14.189.683	15.255.598	15.794.467	17.789.234
Totaal aantal betalingstransacties via point of sales in Curaçao met betaalkaarten uitgegeven buiten Curaçao	2.810.571	3.954.764	3.475.843	3.871.822	2.879.466	6.022.910
Totaal aantal betalingstransacties via point of sales in Curaçao ⁴⁷	12.941.438	16.118.535	17.665.526	19.127.420	18.673.933	23.812.144
Totale waarde betalingstransacties via point of sales in Curaçao (NAf) ⁴⁸	NAf. 1.436,1 mln	NAf. 1.624,7 mln	NAf. 1.727,1 mln	NAf. 1.750,9 mln	NAf. 1.633,5 mln	NAf. 2.042,4 mln

Bron: Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten

Wat ook als beweegreden kan dienen voor de regering om over te gaan tot een gezamenlijke of gehele bekostiging van de uitvoeringskosten is het feit dat bij de meeste banken in Curaçao, die grotendeels het betalingsverkeer met pinautomaten aanbieden, de besluitvorming aangaande bedrijfseconomische aangelegenheden met een financiële impact uitsluitend kan geschieden door het hoofdkantoor gevestigd in het buitenland. Deze buitenlandse hoofdkantoren zullen naar verwachting minder bereid zijn om meer kosten te maken voor een belang dat henzelf niet dient. Een andere ontwikkeling is het proces van *de-risking* van de lokale banken door de buitenlandse *correspondent banks*. De SER acht het van eminent belang dat de regering nagaat of deze maatregel al dan niet een verdere *de-risking* van de lokale banken in gang zal zetten. Het *de-risking* proces in Curaçao vloeit voort uit onder andere de lage winstgevendheid van het blijven verlenen van internationale diensten aan de lokale banken als gevolg van de verhoogde operationele kosten inzake naleving van wet- en regelgeving.⁴⁹ De buitenlandse *correspondent banks* kunnen als gevolg van de lage winstgevendheid overgaan tot beëindiging van de relatie met de lokale banken. Een maatregel die verdere *de-risking* van de lokale banken bevordert, is naar het oordeel van SER contraproductief.

Gezien de haken en ogen die aan onderhavig voorstel voor het via de banken innen van de omzetbelasting kleven, vraagt de SER dringend de aandacht van de regering met betrekking tot alternatieve maatregelen die even effectief zijn doch minder ingrijpend.

⁴⁷ Het totaal aantal transacties via point of sales in het buitenland met kaarten uitgegeven in Curaçao is buiten beschouwing gelaten.

⁴⁸ De totale waarde van transacties via point of sales in het buitenland met kaarten uitgegeven in Curaçao is buiten beschouwing gelaten.

⁴⁹ SER-advies van 20 september 2022: Verruiming voorwaarden aanvragen nummerloterijvergunning (referentienummer: 11 9/2022-SER).

De SER wijst hierbij op onder meer de volgende alternatieve maatregelen:

1. Invoering van een btw-stelsel

Het btw-stelsel is bij uitstek een efficiënte fiscale maatregel voor het genereren van belastingopbrengsten voor de overheid, aangezien het btw-stelsel geen marktdistorsies veroorzaakt en als een stimulerende factor kan worden aangemerkt voor *tax compliance* door de detailhandelaar.⁵⁰ In een modern btw-stelsel dient elke detailhandelaar het volledige bedrag aan btw in rekening te brengen bij de consument, maar betaalt slechts het btw-bedrag dat betrekking heeft op de eigen toegevoegde waarde aan de Belastingdienst. De filosofie die hierachter schuilt is dat de detailhandelaar minder snel in gebreke zal blijven bij de betaling van de verschuldigde btw aan zijn leverancier, dit in tegenstelling tot een betaling aan de Belastingdienst van de overeenkomstige verschuldigde btw die bij de detailhandelaar volledig zou worden geheven.⁵¹ De toepassing van het recht op aftrek van betaalde btw in de gehele belastbare productie- en distributieketen zal leiden tot een effectieve inning van btw. De detailhandelaar die gebruik wil maken van aftrek van betaalde voorbelasting dient eerst te voldoen aan de aangifteverplichting, hetgeen de *tax compliance* zal verhogen. Op grond van voornoemde stelt de SER vast dat de invoering van een btw-stelsel de inning en afdracht zal bespoedigen en verzekeren.

Het Internationaal Monetair Fonds (*International Monetary Fund*; hierna: IMF) heeft meerdere malen⁵² de invoering van een modern en eenvoudig btw-systeem aanbevolen aan Caribische landen, waaronder Curaçao⁵³, gezien het potentieel van dit systeem om als stabiele bron van inkomen te dienen voor de overheid. De SER constateert dat in tegenstelling tot Curaçao, Suriname wel de aanbevelingen van IMF heeft opgevolgd en met ingang van 1 januari 2023 een btw-stelsel heeft ingevoerd.⁵⁴ De SER constateert dat de regering van Curaçao het beleidsvoornemen heeft om een Belastingplan op te stellen, waar het btw-stelsel⁵⁵ onderdeel van zal zijn, maar vooralsnog de focus legt op de reorganisatie van de Belastingdienst. De SER onderschrijft het belang van een goed opererende Belastingdienst, maar is van oordeel dat deze trajecten parallel moeten worden uitgevoerd. De SER durft hierin zelfs verder te gaan: om niet achter de feiten aan te lopen zou een Belastingdienst ingericht en georganiseerd moeten worden op basis van het gekozen en ontworpen belastingstelsel, en niet omgekeerd.

De invoering van een btw-stelsel zal daarbij in grote mate bijdragen aan de beoogde doelstellingen van de regering, namelijk verhoging van de *tax compliance* en inning van de omzetbelasting, aangezien de ondernemer slechts recht op aftrek van de voorbelasting kan genieten indien de aangifte wordt ingediend. Bovendien controleert het systeem zichzelf, omdat de partijen in de keten van elkaar afhankelijk zijn voor wat betreft afdracht en terugvordering van BTW. BTW kan uitsluitend worden teruggevraagd wanneer de volgende afnemer in de keten de BTW heeft betaald. Al met al zullen de uitvoeringstaken van de Belastingdienst c.q. Stichting BAB verlicht worden zonder een vergaande zorgplicht aan de banken op te leggen.

2. Invoering van een informatieverplichting voor de banken

Een andere alternatieve maatregel die de SER aan de regering ter overweging geeft is de invoering van een informatieverplichting voor de banken. De SER is van oordeel dat deze maatregel geschikt is voor het bewerkstelligen van de beoogde doelstellingen van de overheid en minder negatieve gevolgen heeft voor de banken. De regering kan een informatieverplichting opleggen aan de banken voor het aanleveren van de

⁵⁰ S. Cnossen, *Modernizing General Consumption Taxes in the Caribbean*, Tax Notes International, volume 100, December 14, 2020.

⁵¹ S. Cnossen, *Modernizing General Consumption Taxes in the Caribbean*, Tax Notes International, volume 100, December 14, 2020.

⁵² International Monetary Fund, *Tax administration reforms in the Caribbean: "Challenges, achievements and Next steps"*, IMF working paper, no. WP17/88.

⁵³ International Monetary Fund, *Kingdom of the Netherlands-Curacao: Toward a Growth Enhancing Tax system*, Technical report, November 2019.

⁵⁴ Wet van 30 december 2022, houdende nadere wijziging van de Wet Belasting over de Toegevoegde Waarde 2022 (S.B. 2022 no. 121, verbeterblad S.B. 2022 no. 143).

⁵⁵ Uitvoeringsagenda Curaçao 2023, kwartaal 1, p. 13.

waarde van de transacties gerelateerd aan betalingen verricht met creditkaarten en debetkaarten via de verschillende betaalautomaten op het eiland (*point of sales*). Met deze informatie kunnen de Belastingdienst en de Stichting BAB effectieve gerichte belastingcontroles verrichten en de verschuldigde bedragen aan omzetbelasting vaststellen. Tevens kunnen zodoende de ondernemers die niet voldoen aan de aangifteverplichting in kaart worden gebracht. De SER stelt vast dat het aanleveren van de waarde van de transacties betreffende betalingen verricht met creditkaarten en debetkaarten via betaalautomaten in Curaçao in lijn ligt met de wettelijke taak die banken hebben, aangezien de banken deze informatie ook nu al verstrekken aan de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.

2.4.3 Overige aandachtspunten

Overige aandachtspunten die naar het oordeel van de SER relevant zijn voor een effectieve uitvoering van de voorgestelde regeling zijn:

- een volledige lijst van vrijgestelde ondernemers;
- de vermelding van het bedrag aan omzetbelasting op de transactiebon bij betalingen via betaalautomaten;
- de sancties voor de banken bij niet-naleving;
- de verwerking van het afgedragen bedrag aan omzetbelasting door de banken in de OB-aangifte van de belastingplichtigen;
- de verwerking van de voorgestelde regeling in de juiste afdeling van de Landsverordening op de omzetbelasting;
- de definitie van girale betaling;
- het opnemen van een evaluatiebepaling;
- teruggaaf van de omzetbelasting; en
- het voorgesteld artikel 14, zesde lid, AIL.

De SER constateert dat de lijst met vrijgestelde ondernemers opgenomen in bijlage 2 niet volledig is. In het verlengde hiervan rijst de vraag hoe omgegaan zal worden met ondernemers die zowel belaste als vrijgestelde prestaties verrichten (zoals apotheken). Hoe kan de bank nagaan of de verrichte betaling via de betaalautomaat betrekking heeft op een belaste of een vrijgestelde prestatie voor de omzetbelasting. Tegen deze achtergrond geeft de SER de regering in overweging om een verplichting in te voeren aangaande het vermelden van het betreffende OB-percentage en het OB-bedrag op de transactiebon die verkregen wordt bij een pinbetaling. Hierdoor zal voor de bank duidelijk worden of de betaling betrekking heeft op een belaste of vrijgestelde prestatie. Het vermelden van het OB-bedrag op de transactiebon zal ook ten goede komen aan de belastingcontroles.

De kleine – eveneens vrijgestelde - ondernemers⁵⁶ worden niet vermeld in bijlage 2. De SER is van oordeel dat gelet op de stijgende trend in het aantal *point of sales* verwacht kan worden dat ook kleine ondernemers steeds meer gebruik maken van betaalautomaten als betalingsinstrument. Hierdoor is aanbevelingswaardig om de kleine ondernemers te vermelden in bijlage 2 als vrijgestelde ondernemers.

De SER constateert dat de voorgestelde regeling in artikel 6 LOB wordt verwerkt in de afdeling 3 'maatstaf van heffing en tarief'. De SER is van oordeel dat de correcte verwerking van deze regeling in de afdeling 6 'wijze van heffing' moet plaatsvinden. De regeling impliceert namelijk het zorgdragen van de inhouding en afdracht van een gedeelte van de verschuldigde omzetbelasting, hetgeen als een wijze van heffing kan worden aangemerkt. Het verwerken van de voorgestelde regeling in artikel 6 LOB geeft naar het oordeel van de SER een vertekend beeld, aangezien de voorgestelde regeling geen wijziging van het OB-tarief beoogt.

⁵⁶ Kleine ondernemers zijn ondernemers met een jaarlijkse omzet van minder dan NAf.30.000 (artikel 8, eerste lid, LOB). De kleine ondernemers kunnen op schriftelijk verzoek ontheffing krijgen voor de afdracht van omzetbelasting.

De definitie van de girale betaling vermeldt expliciet betaling met debet kaarten en creditkaarten. De SER wil onder de aandacht van de regering brengen dat ook andere instellingen - niet zijnde een bank- betaalpassen uitgeven. De betalingen met vorgenoemde betaalpassen en cash betalingen zullen niet onder de voorgestelde regeling vallen. Gelet hierop wil de SER aan de regering meegeven dat de mogelijkheid bestaat dat de ondernemers cashbetalingen en betalingen met de vorgenoemde passen zullen gaan stimuleren, teneinde de voorgestelde regeling te ontwijken.

Rekening houdend met de geconstateerde haken en ogen aan deze voorgestelde regeling, acht de SER van belang dat een evaluatiebepaling opgenomen wordt. Een evaluatiebepaling zal mogelijk maken om de voorgestelde regeling na de inwerkingtreding te evalueren op effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

In het voorgesteld artikel 9, eerste lid, sub b, LOB wordt de mogelijkheid gecreëerd om het te veel ingehouden bedrag aan omzetbelasting terug te vragen bij de Belastingdienst. Verder wordt in artikel 9, vierde lid, LOB voorgesteld de teruggaaf van het te veel ingehouden bedrag aan omzetbelasting per kwartaal te laten geschieden. Gelet hierop wil de SER de regering wijzen op het belang van een tijdige teruggaaf van het te veel ingehouden bedrag aan omzetbelasting.

De SER wil onder de aandacht van de regering brengen dat de zinsnede 'houdt de belastingplichtige rekening met de inhouding en afdracht genoemd in artikel 6, derde lid van de Landsverordening omzetbelasting 199' opgenomen in het voorgesteld artikel 14, zesde lid, AIL niet impliceert dat de belastingplichtige de ingehouden omzetbelasting in aanmerking kan nemen als voldane belasting, terwijl naar het oordeel van SER het laatste beoogd moet worden met deze zinsnede.

Verder constateert de SER dat tot dusverre geen duidelijkheid bestaat over enkele randvoorwaardelijke aspecten waaraan de banken moeten voldoen en de mogelijke implicaties die de voorgestelde maatregelen met zich meebrengen voor de bancaire sector. De randvoorwaardelijke aspecten en mogelijke implicaties zijn onder andere:

- het totaal bedrag aan uitvoeringskosten;
- de bekostiging van de uitvoeringskosten;
- de eventuele complicaties die kunnen ontstaan bij het verrichten van een directe afdracht bij elke girale betaling;
- eventuele strijdigheid van de verplichting van banken tot inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting met de verplichting van banken tot geheimhouding van alle gegevens die aan de bank zijn toevertrouwd door haar cliënten (bankgeheim);
- eventuele strijdigheid van de verplichting van banken tot inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting met de voorschriften aangaande bescherming van persoonsgegevens;
- de impact van de voorgestelde verplichting van banken tot inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting op de relatie tussen de bank en haar cliënt;
- eventuele strijdigheid van de verplichting van banken tot inhouding en afdracht van een deel van de verschuldigde omzetbelasting met het eigendomsrecht specifiek voor de gevallen waar ten onrechte de inhouding en afdracht van omzetbelasting plaatsvindt terwijl geen verplichting tot afdracht van omzetbelasting bestaat, aangezien de ondernemers vrijgestelde prestaties verrichten of ontheven zijn van de afdracht van omzetbelasting.

2.5 Aanwijzing online platform bedrijven als belastingplichtige voor de omzetbelasting

De SER constateert dat het voorgestelde artikel 13a LOB geen rekening houdt met de verschillen in businessmodellen, die gehanteerd worden door de platformbedrijven. Sommige platformbedrijven treden op als intermediair tussen de eigenaar van de onroerende zaak en de potentiële huurder. Hierbij kan gedacht worden aan onder andere Booking.com. De betaling vindt plaats rechtstreeks bij de eigenaar van de

onroerende zaak. Met andere woorden het platformbedrijf is slechts een platform waar potentiële huurders en verhuurders elkaar kunnen treffen. De daadwerkelijke overeenkomst wordt rechtstreeks gesloten tussen de verhuurder en de huurder en ook de betaling door de huurder vindt rechtstreeks plaats aan de verhuurder. In zo'n geval zal de voorgestelde regeling een vergaande verplichting opleggen aan het platformbedrijf, aangezien verwacht wordt dat het platformbedrijf het bedrag aan verschuldigde omzetbelasting gaat inhouden en afdragen aan de Ontvanger. Zoals eerder aangegeven is het platformbedrijf niet betrokken bij het sluiten van de overeenkomst en de betaling wordt niet bij het platformbedrijf gedaan. Gelet hierop dringt de SER er bij de regering op aan om rekening te houden met de verschillen in businessmodellen die de platformbedrijven hanteren. Op bedrijven die slechts optreden als intermediair zou uitsluitend een informatieverplichting opgelegd kunnen worden.

De aanmerking van platformbedrijven als belastingplichtige is wel mogelijk voor platformbedrijven als AIRbnb. Het businessmodel dat gehanteerd wordt door dit soort platformbedrijven is dat de overeenkomst gesloten wordt door het platformbedrijf en de huurder. Tevens dient de betaling te geschieden bij het platformbedrijf. In deze gevallen is het eenvoudiger voor het platformbedrijf om het bedrag aan verschuldigde omzetbelasting in te houden en af te dragen bij de Ontvanger.

Bovendien stelt de SER vast dat het opnemen van platformbedrijven in de formulering van het voorgestelde artikel 13a, eerste lid, LOB in feite als een onnodige toevoeging kan worden aangemerkt. De toevoeging van platformbedrijven in de formulering van artikel 13a, eerste lid, LOB zorgt voor een begrenzing van de gevallen waarvoor een ondernemer als belastingplichtige kan worden aangemerkt in de omzetbelasting. De SER veronderstelt dat de regering in alle gevallen waar een derde als tussenpersoon optreedt bij het gelegenheid geven van verblijf voor korte duur wil aanmerken als een belastingplichtige voor de omzetbelasting ongeacht of de derde een platformbedrijf is of niet, uiteraard uitsluitend in het geval de betaling van de vergoeding door de logeergast aan deze tussenpersoon wordt verricht.

Gelet op het bovenstaande geeft de SER de regering in overweging om de formulering van artikel 13a, eerste lid, LOB aan te passen door het woord platformbedrijf te schrappen. Tevens verwijst de SER naar de formulering in artikel 5, tweede lid van de Landsverordening bijzondere belasting verblijf in timeshare-resorts, logementen en hotels van Aruba. Met ingang van 1 januari 2023 is bovengenoemd artikel als onderdeel van het Belastingplan 2023⁵⁷ van Aruba in werking getreden. Volgens dit artikel wordt een derde als belastingplichtige aangemerkt indien het ter beschikking stellen van een logement of hotel aan een logeergast door tussenkomst van een derde plaatsvindt en de betaling van de vergoeding door de logeergast aan de derde wordt verricht. Deze formulering impliceert geen begrenzing tot platformbedrijven en houdt rekening met verschillen in gehanteerde businessmodellen tussen tussenpersonen/platformbedrijven.

Gelet op het voornemen van de regering om platformbedrijven/derde als belastingplichtige aan te merken voor de omzetbelasting, rijst tevens de vraag of de definitie van ondernemer in de omzetbelasting niet aangepast moet worden. Volgens artikel 1a LOB is de ondernemer voor de omzetbelasting eenieder die een bedrijf of beroep zelfstandig uitoefent, alsmede eenieder die een vermogensbestanddeel exploiteert om er duurzaam opbrengst uit te verkrijgen. De SER geeft de regering in overweging om de definitie van ondernemer in de omzetbelasting aan te passen zodat ter beschikking stellen van een vermogensbestanddeel door tussenkomst van een derde ook hieronder zal vallen.

Een ander belangrijk aandachtspunt is het feit dat platformbedrijven voornamelijk in het buitenland gevestigd zijn. Gelet hierop is van belang dat nadere regels gesteld worden hoe deze bedrijven aan hun fiscale verplichtingen kunnen voldoen in Curaçao.

In het voorgestelde artikel 13a, eerste lid, LOB wordt melding gedaan van het begrip 'tot onderkomen dienende onroerende zaak'. De SER wil graag een toelichting van de regering aangaande de invulling die aan dit begrip zal worden gegeven.

⁵⁷ Landsverordening Belastingplan 2023

2.6 Invoering vrijstelling van invoerrechten bij aankopen in de economische zone

De SER stelt vast dat het begrip reiziger niet is gedefinieerd in de omzetbelasting. Als gevolg hiervan rijst de vraag of de bedoeling is dat eenieder die een reisticket heeft, dus ook lokalen, in de economische zone invoerrechtenvrij aankopen mag verrichten tot een maximum bedrag van NAf. 900,-. Indien niet de bedoeling is dat lokalen gebruik kunnen maken van deze regeling dan dient dit expliciet aangegeven te worden. Verder vraagt de SER zich af of het instellen van een maximumbedrag als toepassingsvoorwaarde voor deze regeling niet zal leiden tot een (onrechtvaardig) onderscheid tussen de bedrijven gevestigd in de economische zone en bedrijven die niet gevestigd zijn in de economische zone. De bedrijven die niet gevestigd zijn in de economische zone hebben de mogelijkheid om de *tax & duty free* regeling, die niet begrensd wordt door een maximumbedrag, aan te bieden aan toeristen. Echter, de regeling van vrijstelling van invoerrechten bij aankopen bij bedrijven in de economische zone wordt wel begrensd tot een maximumbedrag van NAf. 900,-. Gelet op bovengenoemde constatering geeft de SER de regering in overweging hieromtrent een nadere toelichting te geven.

De SER verwacht enkele controletechnische uitdagingen bij de uitvoering van de voorgestelde regeling. Allereerst wordt in de regeling niet aangegeven of het maximum bedrag van NAf. 900,- per bezoek is of per een bepaalde periode. Bovendien voorziet de SER dat een effectieve nalevingscontrole op het vereiste van uitvoer van goederen binnen 30 dagen vrijwel onmogelijk zal blijken te zijn. Gelet hierop wordt de regering gevraagd om hieromtrent meer duidelijkheid te verschaffen. Verder constateert de SER dat een belangenafweging door regering ontbreekt, waardoor niet duidelijk is voor de SER of de verwachte economische voordelen van deze regeling zullen opwegen tegen de uitvoeringskosten ten behoeve van een effectieve nalevingscontrole door de douane.

In de voorgestelde regeling wordt in artikel 135a, tweede lid, Lvti de bevoegdheid toegekend aan de douaneautoriteiten om een vergunningvereiste in te stellen voor het invoerrechtsvrij invoeren van goederen indien naar hun oordeel dit noodzakelijk is. De SER is van oordeel dat een dergelijke 'ad hoc' beoordeling niet tot de bevoegdheid van de douaneautoriteiten behoort, maar dat, in het kader van transparantie en voorspelbaarheid, vooraf eenduidige regels hieromtrent vastgesteld worden. De SER dringt er bij de regering op aan om deze nadere regels in de regelgeving op te nemen.

2.7 Invoering van een kasstelsel

De SER constateert in het voorgestelde artikel 10, eerste lid, LOB het beleidsvoornemen van de regering om een kasstelsel in te voeren. De SER onderschrijft het financieel-economisch belang gezien vanuit de ondernemers van een invoering van een kasstelsel. Een kasstelsel zal zorgdragen dat de ondernemers niet meer geconfronteerd zullen worden met voorfinanciering van de omzetbelasting in gevallen waar de facturen niet tijdig of helemaal niet worden betaald. Echter, stelt de SER vast dat een overstap van een factuurstelsel naar een kasstelsel in de omzetbelasting vrij ongebruikelijk is. Een kasstelsel is vergeleken met een factuurstelsel vrij moeilijk te controleren. De SER is van oordeel dat - als gevolg van de overgang van het factuurstelsel naar het kasstelsel - ondernemers eerder zullen stellen dat de facturen niet betaald zijn, zodat zij kunnen overgaan tot afboeken. In dit kader wil de SER aan de regering in overweging geven om na te gaan of de overstap van factuurstelsel naar kasstelsel enige impact zal hebben op de te verrichten belastingcontroles.

Verder wil de SER aan de regering in overweging geven om na te gaan welke artikelen in de AIL en de ministeriële regeling omzetbelasting⁴⁷ ook vervallen als gevolg van de overstap van factuurstelsel naar kasstelsel.

2.8 Tot slot

De SER komt met eenparigheid van stemmen tot de conclusie dat het wenselijk noch verantwoord is, gelet op de in dit advies naar voren gebrachte bezwaren en kanttekeningen, om het wetgevingsproces zonder meer voort te zetten, zonder acht te slaan op dan wel rekening te houden met deze bezwaren en kanttekeningen. De raad dringt er bij de Minister van Financiën derhalve op aan om met het vorenstaande rekening te houden in het belang van effectief uitvoerbare en handhaafbare wetgeving.

De raad constateert dat de regering niet aan de hand van een zorgvuldige belangenafweging laat zien dat de gekozen instrumenten de meest geschikte zijn voor het behalen van de beoogde doelstellingen. Hierdoor is voor de raad niet te achterhalen op welke gronden de regering heeft gekozen voor specifieke regelingen ondanks de voorzienbare hoge uitvoeringskosten en de onevenwichtige verdeling van zorgplichten die aan deze regelingen kleven.

De SER is van oordeel dat de belastingwetgever, bij het ontwerpen van fiscale wet- en regelgeving, terdege rekening dient te houden met de belangen van alle betrokken actoren en moet voorkomen dat op die belangen een onevenredige inbreuk wordt gemaakt. Dit brengt met zich mee dat de regering gehouden is aan een evenredige en evenwichtige belangenafweging, juist omdat het belastingrecht een belangrijk instrument van de staat is om rechten en plichten met betrekking tot de belastingheffing aan burgers en bedrijven toe te delen.

De SER benadrukt dat het opnemen van controletechnische maatregelen in de fiscale wetgeving ten behoeve van doelmatige belastingheffing moet geschieden op basis van een afweging tussen het fiscaal belang en het risico op onjuiste en/of onvolledige aangifte. Naar het oordeel van de SER dient de MvT bij het ontwerp een omstandige verantwoording van de voorgestelde fiscale regelingen te bevatten met aandacht voor onder meer de gewenste effecten en te verwachten neveneffecten van de regelingen, de overwogen varianten, de uitvoerings- en handhavingsaspecten, een toelichting over hoe de ontwerpplandsverordening past binnen het bredere fiscale beleidskader en de aanpassingen van het fiscale recht die al in voorbereiding zijn, de lasten voor de overheid waaronder de lasten verbonden aan de handhaving en rechtsbescherming, en de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen.

Ook dringt de SER er bij de regering op aan om alsnog een (macro-)economische analyse en tevens een kosten-batenanalyse voor de verschillende onderdelen in het ontwerp uit te voeren. Immers alleen daarmee kan inzichtelijk worden gemaakt of de economische voordelen opwegen tegen de verwachte uitvoeringskosten en de risico's van non-compliance. Daarbij levert een macro-economische analyse ijkpunten op die kunnen dienen als sturingsinformatie voor het eventueel herijken van de maatregelen ten behoeve van een maximalisatie van de gewenste effecten.

De uitvoeringsregelingen waarnaar verwezen wordt in de ontwerpplandsverordening vormen geen deel van het aan de SER ter advisering voorgelegd dossier. Hierdoor is geen enkel zicht op de lasten van de voorgestelde fiscale regelingen voor de overheid, ondernemers en banken.

De SER beschouwt het ontbreken van de uitvoeringsregelingen als een ernstige tekortkoming, aangezien de raad geen evenwichtig en compleet beeld heeft kunnen krijgen waardoor hij geen gebalanceerd oordeel kan vormen over de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van deze regelingen. Het komt de raad voor dat deze uitvoeringsregelingen wellicht nog niet zijn opgesteld, in welk geval bij vaststelling van de onderhavige ontwerpplandsverordening, door het ontbreken van deze uitvoeringsregelingen, de gerichte uitvoering hiervan in het gedrang komt, hetwelk nadelig is voor zowel het rechtssubject als voor de overheid zelf. In het verlengde hiervan rijst de vraag of en in hoeverre de regering in het kader van onderhavig wetgevingsproces een transparante, zorgvuldige en rechtvaardigde belangenafweging heeft verricht of kan hebben verricht.

Verder wordt geen melding gemaakt van de wijze waarop deze ontwerpplandsverordening zich verhoudt tot de voorgenomen integrale herziening van het fiscale stelsel, waarbij met betrekking tot de omzetbelasting een herziening van het omzetbelastingpercentage en van de structuur wordt beoogd. De SER constateert

dat de regering van Curaçao het beleidsvoornemen heeft om een Belastingplan op te stellen, waar het btw-stelsel onderdeel van zal zijn, maar voorslagnog de focus legt op de reorganisatie van de Belastingdienst. De SER onderschrijft het belang van een goed opererende Belastingdienst, maar is van oordeel dat deze trajecten parallel moeten worden uitgevoerd. De SER durft hierin zelfs verder te gaan: om niet achter de feiten aan te lopen zou een Belastingdienst ingericht en georganiseerd moeten worden op basis van het gekozen en ontworpen belastingstelsel, en niet omgekeerd.

De invoering van een btw-stelsel zal daarbij in grote mate bijdragen aan de beoogde doelstellingen van de regering, namelijk verhoging van de *tax compliance* en inning van de omzetbelasting, aangezien de ondernemer slechts recht op aftrek van de voorbelasting kan genieten indien de aangifte wordt ingediend. Bovendien controleert het systeem zichzelf, omdat de partijen in de keten van elkaar afhankelijk zijn voor wat betreft afdracht en terugvordering van BTW. BTW kan uitsluitend worden teruggevraagd wanneer de volgende afnemer in de keten de BTW heeft betaald. Al met al zullen de uitvoeringstaken van de Belastingdienst c.q. Stichting BAB verlicht worden zonder een vergaande zorgplicht aan de banken op te leggen.

Tot slot dringt de SER er bij de regering op aan om, naar aanleiding van de in dit advies gemaakte opmerkingen, het ontwerp te wijzigen en het herziene ontwerp wederom aan de SER ter fine van advies voor te leggen, inclusief de uitvoeringsregelingen. De SER gaat er namelijk vanuit dat het ontwerp dermate aangepast wordt, waarna een hernieuwd advies vanuit de SER noodzakelijk is. Het integraal opnemen van de uitvoeringsregelingen in de ontwerp-regelgeving is hierbij een voor de SER imperatief onderdeel.

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 Sector Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)