



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

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

Datum: Willemstad, 22 maart 2023

Ref.nr.: 0025/2023-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerplandsverordening herziening en reparatie
belastingverordeningen 2022 (zaaknummer 2021/032284; ref.nr. 144/2022-SER)

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 8 december 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening herziening en reparatie belastingverordeningen 2022 (zaaknummer 2021/032284; ref.nr. 144/2022-SER)).

Bijgaand advies is in de reguliere voorbereidende en plenaire vergadering van 22 maart 2023 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting van het standpunt van de SER aangaande de ontwerpwijzigingslandsverordening wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De 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	3
1.1 Adviesverzoek	3
1.2 Inhoud en strekking van het ontwerp.....	3
1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek	3
1.4 Opbouw advies	4
2. Standpunt van de SER	5
2.1 Economische betekenis van compliance aan de internationale standaarden en normen voor transparantie, informatie-uitwisseling op verzoek en automatische informatie-uitwisseling van het OESO Global Forum	5
2.1.1 Economische betekenis van compliance aan de internationale standaarden en normen voor Curaçao	6
2.2 Wetswijzigingen ten behoeve van compliance aan de internationale standaarden en normen voor de transparantie en informatie-uitwisseling van het OESO Global Forum	7
2.2.1 Beschikbaarheid van informatie	7
2.2.2 Informatie-uitwisseling	8
2.3 Overige voorgestelde wetswijzigingen	9
2.4 Wetstechnische inconsistenties	11
2.5 Tot slot	11

Advies van de Sociaal-Economische Raad betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen¹, de Landsverordening tarief van invoerrechten², de Algemene Verordening I.U. en D. 1908³, de Landsverordening van de 1^{ste} november 1932 (P.B. 1932, no. 107) tot heffing van een bijzonder invoerrecht op benzine⁴, de Landsverordening accijns op bier⁵, de Landsverordening In- en Uitvoer⁶, de Landsverordening Accijns van sigaretten 1970⁷, de Gedistilleerdverordening 1908⁸, de Landsverordening op de winstbelasting 1940⁹, de Landsverordening op de Loonbelasting 1976¹⁰, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943¹¹, de Landsverordening belastingherziening 2019¹², de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen¹³, de Successiebelastingverordening 1908¹⁴, de Landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen¹⁵, de Verkopingsverordening 1908¹⁶, de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014¹⁷ en de Overdrachtsbelasting 1908¹⁸ (Landsverordening herziening en reparatie belastingverordeningen 2022) (zaaknummer 2021/032284; ref.nr. 144/2022-SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 22 maart 2023.

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 8 december 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 Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53 (G.T.)), de Landsverordening tarief van invoerrechten (P.B. 2007, no.11 (G.T.)), de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 (P.B. 1949, no. 62), de Landsverordening van de 1ste november 1932 (P.B. 1932, no. 107) tot heffing van een bijzonder invoerrecht op benzine, de Landsverordening accijns op bier (P.B. 1971, no.36), de Landsverordening In- en Uitvoer (P.B. 1968, no.42), de Landsverordening Accijns van sigaretten 1970 (P.B. 1970, no.96), de Gedistilleerdverordening 1908 (P.B. 1908, no. 34), de Landsverordening op de winstbelasting 1940 (P.B. 2002, no.54), de Landsverordening op de Loonbelasting 1976 (P.B. 1975, no. 254), de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 (P.B. 2002, no. 63 (G.T.)), de Landsverordening belastingherziening 2019 (P.B. 2019, no.92), de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (P.B. 2016,no.77), de Successiebelastingverordening 1908 (P.B. 1908, no.48), de Landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (P.B. 2015, no. 53), de Verkopingsverordening 1908 (P.B. 1908, no.51), de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014 (P.B. 2013, no. 54) en de Overdrachtsbelasting 1908 (P.B. 1908, no.49), hierna verder aan te duiden als de ontwerplandsverordening of het ontwerp.

¹ P.B. 2013, no. 53 (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. 1949, no. 62, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2011, no. 49.

⁴ P.B. 1932, no.107, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2013, no.50.

⁵ P.B. 1971, no. 36, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no.55.

⁶ P.B. 1968, no. 42, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2011, no. 49.

⁷ P.B. 1970, no. 96, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B.2019, no. 55.

⁸ P.B. 1908, no. 34, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no. 55.

⁹ P.B. 2002, no. 54, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no.92.

¹⁰ P.B. 1975, no. 254, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no. 92.

¹¹ P.B. 2002, no.63(G.T.), zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2018, no. 33.

¹² P.B. 2019, no.92.

¹³ P.B. 2016, no. 77, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no.92.

¹⁴ P.B. 1908, no.48, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2018, no. 83.

¹⁵ P.B. 2015, no. 53, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no.55.

¹⁶ P.B. 1908, no.51, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2011, no.49.

¹⁷ P.B. 2013, no.54, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no.55.

¹⁸ P.B. 1908, no.49, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2016, no. 78.

- De SER onderkent de jarenlange inspanningen van de regering in termen van inzet van tijd en capaciteit ten behoeve van compliance aan de internationale standaarden en normen voor transparantie, informatie-uitwisseling op verzoek en automatische informatie-uitwisseling. Echter, wil de SER de regering aanbevelen om een balans te zoeken tussen de inzet van capaciteit ten behoeve van compliance aan de internationale standaarden en normen en de inzet van capaciteit ten behoeve van het sluiten van belastingverdragen, investeringsverdragen en handelsverdragen.
- De SER is van oordeel dat nagegaan moet worden wat de economische betekenis is van de compliance aan de internationale standaarden en normen. Gelet hierop wil de SER de minister in overweging geven om de compliance aan internationale standaarden en normen niet als doel maar als (beleids)instrument in te zetten om economische ontwikkeling te realiseren voor het land.
- Daarnaast plaatst de SER enkele kanttekeningen en bezwaren bij onder andere het ontbreken van een gecentraliseerd UBO-register, de invoering van een meldingsplicht voor de notaris, en de toekenning van terugwerkende kracht aan de wettelijke codificatie van het Landsbesluit winstbelasting.
- 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.

1. Inleiding

1.1 Adviesverzoek

Op 8 december 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 Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 53 (G.T.)), de Landsverordening tarief van invoerrechten (P.B. 2007, no.11 (G.T.)), de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 (P.B. 1949, no. 62), de Landsverordening van de 1ste november 1932 (P.B. 1932, no. 107) tot heffing van een bijzonder invoerrecht op benzine, de Landsverordening accijns op bier (P.B. 1971, no.36), de Landsverordening In- en Uitvoer (P.B. 1968, no.42), de Landsverordening Accijns van sigaretten 1970 (P.B. 1970, no.96), de Gedistilleerdverordening 1908 (P.B. 1908, no. 34), de Landsverordening op de winstbelasting 1940 (P.B. 2002, no.54), de Landsverordening op de Loonbelasting 1976 (P.B. 1975, no. 254), de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 (P.B. 2002, no. 63 (G.T.)), de Landsverordening belastingherziening 2019 (P.B. 2019, no.92), de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (P.B. 2016,no.77), de Successiebelastingverordening 1908 (P.B. 1908, no.48), de Landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (P.B. 2015, no. 53), de Verkoopingsverordening 1908 (P.B. 1908, no.51), de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014 (P.B. 2013, no. 54) en de Overdrachtsbelasting 1908 (P.B. 1908, no.49), hierna verder aan te duiden als de ontwerplandsverordening of het ontwerp.

Het ter advisering voorgelegd dossier is voorzien van zowel het advies van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) d.d. 22 september 2022, met kenmerk WJZ'21/0839 (zaaknummer 2021/032284) als het advies van de Sectordirecteur Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën (hierna: SDFBB) d.d. 14 november 2022 (zaaknummer 2021/032284).

1.2 Inhoud en strekking van het ontwerp

De ontwerplandsverordening strekt volgens de considerans ertoe enige wetwijzigingen door te voeren in verschillende belastingverordeningen teneinde herziening en reparatie van de belastingverordeningen te bewerkstelligen. De noodzaak voor de doorvoering van de verschillende wetwijzigingen in de belastingverordeningen blijkt uit de inleidende overwegingen van de ontwerplandsverordening. In de eerste overweging wordt uiteengezet dat het wenselijk is de Algemene landsverordening Landsbelastingen (hierna: AIL) te wijzigen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) opgenomen in het Supplementary Peer Review Report Exchange of information on request 2019 (Second Round). Verder blijkt uit de tweede overweging dat de wetwijzigingen in de AIL en de Landsverordening op de Winstbelasting 1940 nodig zijn om in adequate mate te kunnen voldoen aan de internationale normen en standaarden van de OESO om blijvend internationale economische activiteiten aan te kunnen trekken. Tot slot wordt in de derde overweging uiteengezet dat de voorgestelde wetwijzigingen noodzakelijk zijn om meerdere omissies en onjuistheden te herstellen in de verschillende belastingverordeningen.

1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek

Voordat de SER overgaat tot het geven van een inhoudelijk oordeel met betrekking tot de ontwerplandsverordening, acht hij het op zijn plaats een algemene opmerking te plaatsen bij het adviesverzoek. De SER constateert dat er geen besluit van raad van ministers (hierna: RvM) ten grondslag ligt aan dit adviesverzoek. Een dergelijk besluit ontbreekt in het bij de SER aanhangig gemaakt adviesverzoek.

Hoewel artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER voorschrijft dat de raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, verdient het, uit oogpunt van consistentie en draagvlak, aanbeveling dat een adviesverzoek voorafgaat door een beraadslaging in de RvM en gebaseerd is op een besluit van de RvM. Een dergelijk besluit geeft er dan blijk van dat het adviesverzoek past binnen het regeringsbeleid. De SER wil nogmaals met klem benadrukken dat dit geen wettelijke vereiste is; integendeel, de SER-landsverordening gaat uit van het principe dat de bevoegdheid tot het aanvragen van adviezen aan de SER bij de individuele ministers ligt, hetgeen in staatsrechtelijke zin geheel in overeenstemming is met het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid die primair individueel is maar in de praktijk een belangrijke collectieve component kent. Ministers zijn in de RvM gezamenlijk verantwoordelijk voor het algemeen regeringsbeleid en voor de eenheid van dat beleid. Hoewel de RvM als zodanig niet over bevoegdheden beschikt en ook als zodanig niet de verplichting heeft om aan de Staten verantwoording af te leggen (het blijven in beginsel de individuele ministers die dat doen) worden de belangrijkste regeringsbesluiten in de RvM genomen. De Minister-president is, formeel als voorzitter van de RvM aanspreekbaar op deze collectieve verantwoordelijkheid. De SER vraagt de minister bijzondere aandacht voor het vorenstaande.

1.4 Opbouw advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk geeft de SER in hoofdstuk 2 zijn standpunt over de voorgestelde wetswijzigingen. Ten eerste zal de economische betekenis van de voorgestelde wetswijzigingen ter realisatie van de beoogde voldoening aan de internationale normen en standaarden van de OESO nader worden gezien. Ten tweede zullen de voorgestelde wetswijzigingen inhoudelijk worden getoetst op onder andere wetstechnische inconsistenties en de realisatie van de beoogde doelstellingen, waaronder de versterking van het wettelijk en regelgevend kader voor transparantie en informatie-uitwisseling voor belastingaangelegenheden. Bij de verrichte inhoudelijke toetsing zijn de voorgestelde wetswijzigingen die uitsluitend gericht zijn op herstel van omissies of onjuistheden buiten beschouwing gelaten. Op basis van de bevindingen worden enkele algemene conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan.

Het oordeelvormingsproces door de SER is, naast literatuurstudie, mede tot stand gekomen door verkregen inzichten uit gepleegde consultaties met relevante stakeholders, waaronder de Vereniging van Antilliaanse Belastingadviseurs (VAB) en fiscale deskundigen.

2. Standpunt van de SER

2.1. Economische betekenis van compliance aan de internationale standaarden en normen voor transparantie, informatie-uitwisseling op verzoek en automatische informatie-uitwisseling van het OESO Global Forum

De informatie-uitwisseling op verzoek (EOIR-standaard)¹⁹ is lange tijd het internationale raamwerk voor transparantie en informatie-uitwisseling voor belastingdoeleinden. Alle 165 leden van het Global Forum nemen deel aan de EOIR-standaard, hetgeen deze standaard het meest gebruikte instrument maakt voor informatie-uitwisseling.²⁰ Hierdoor is de EOIR-standaard van cruciaal belang voor de internationale belastingssamenwerking. De economische betekenis van de EOIR-standaard komt tot uiting in de hoge bedragen aan vastgestelde verschuldigde belastingen, verschuldigde rente en opgelegde sancties als gevolg van de verkregen informatie onder deze standaard. De leden van het Global Forum hebben sinds 2009 een totaalbedrag van 11.9 miljard euro's aan inkomsten geïdentificeerd aan de hand van de EOIR-standaard.

Volgens het Global Forum²¹ ligt de economische betekenis van de compliance aan de AEOI-standaard²² (automatische informatie-uitwisseling) in het feit dat het vermogen van de jurisdictie om informatie te matchen met hun eigen databases van belastingbetalers verhoogd wordt. Met andere woorden de economische betekenis is dat de jurisdictie bij machte is om effectieve tax compliance te verrichten. De leden van het Global Forum hebben de verkregen informatie met behulp van de AEOI-standaard gebruikt voor onder andere risicoanalyses (75%²³), belastinginning (20%²⁴), identificatie van belastingplichtigen (41%²⁵) en belastingcontroles (78%²⁶).²⁷

In 2022 heeft, volgens het Global Forum, een toenemend aantal jurisdicties (17% hoger dan in 2021) hoge en toenemende gemiddelde matching percentages van rond de 80% gerapporteerd.²⁸ Naar verwachting zal het matchingpercentage in de loop van de tijd toenemen naarmate de implementatie van de AEOI-standaard vordert en naarmate het reviewproces zorgt voor een toenemende effectiviteit van de implementatie van de standaard.²⁹ Verder ligt de economische betekenis van de AEOI-standaard in het feit dat deze standaard het belang van de EOIR-standaard (informatie-uitwisseling op verzoek) verhoogt.³⁰ In 2022 heeft ongeveer 40% van de respondenten van de Global Forum-enquête aangegeven dat zij vervolgvragen tot informatie-uitwisseling hebben ontvangen volgens de EOIR-standaard naar aanleiding van de verzonden informatie onder de AEOI-standaard.³¹ Hierdoor is de waarde en effectiviteit van de EOIR-standaard als instrument voor de internationale belastingssamenwerking verder toegenomen.

¹⁹ Exchange of information on request. The international standard provides for exchange on request of foreseeably relevant information for carrying out the provisions of a tax convention or for the administration or enforcement of the domestic tax laws of a requesting party.

²⁰ OECD, Global Forum on Transparency and exchange of information for tax purposes: Raising the Bar on Tax Transparency, 2022 Global Forum annual report, pag 12.

²¹ OECD, Global Forum on Transparency and exchange of information for tax purposes: Raising the Bar on Tax Transparency, 2022 Global Forum annual report, pag 9.

²² Automatic Exchange of Information. The international information standard for the automatic exchange of financial information to combat tax evasion.

²³ 75% van de respondenten van de Global Forum enquête onder de leden.

²⁴ 20% van de respondenten van de Global Forum enquête onder de leden.

²⁵ 41% van de respondenten van de Global Forum enquête onder de leden.

²⁶ 78% van de respondenten van de Global Forum enquête onder de leden.

²⁷ OECD, Global Forum on Transparency and exchange of information for tax purposes: Raising the Bar on Tax Transparency, 2022 Global Forum annual report, pag 10.

²⁸ OECD, Global Forum on Transparency and exchange of information for tax purposes: Raising the Bar on Tax Transparency, 2022 Global Forum annual report, pag 9.

²⁹ OECD, Global Forum on Transparency and exchange of information for tax purposes: Raising the Bar on Tax Transparency, 2022 Global Forum annual report, pag 9.

³⁰ OECD, Global Forum on Transparency and exchange of information for tax purposes: Raising the Bar on Tax Transparency, 2022 Global Forum annual report, pag 13.

³¹ OECD, Global Forum on Transparency and exchange of information for tax purposes: Raising the Bar on Tax Transparency, 2022 Global Forum annual report, pag 13.

2.1.1 Economische betekenis van compliance aan de internationale standaarden en normen voor Curaçao

De SER onderkent de jarenlange inspanningen van de regering in termen van inzet van tijd en capaciteit ten behoeve van compliance aan de internationale standaarden en normen voor transparantie, informatie-uitwisseling op verzoek en automatische informatie-uitwisseling. Dankzij de inspanningen van de regering heeft Curaçao / de Nederlandse Antillen in een betrekkelijk korte tijd van 2 jaar³² een totaal van 22³³ TIEA's (Tax Information Exchange Agreement) afgesloten³⁴. Hiermee heeft Curaçao voldaan aan de in 2009 gestuurde Level one commitment Letter en is Curaçao verwijderd van de zwarte lijsten van onder meer Colombia, Mexico en Spanje.³⁵ Curaçao heeft na 2011 geen TIEA's meer afgesloten als gevolg van het in 2013 in werking getreden Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (WABB-verdrag). Het WABB-verdrag is een multilateraal verdrag dat voorziet in regels over informatie-uitwisseling en wederzijdse bijstand in belastingzaken.

Verder onderkent de SER dat dankzij de inspanningen van de regering Curaçao beoordeeld is als een *Largely Compliant* jurisdictie voor de EOIR-standaard. Echter rijst de vraag welke voordelen de beoordeling van *Largely Compliant* heeft opgeleverd voor Curaçao. Deze vraag wordt nog belangrijker gezien de huidige inspanningen van de regering om middels de doorvoering van wetswijzigingen opgenomen in de onderhavige ontwerpverordening de hoogste beoordeling van *Compliant* jurisdictie te verkrijgen voor de EOIR-standaard.

De SER constateert dat Curaçao als gevolg van capaciteitstekort amper gebruik maakt van de informatie-uitwisseling via de afgesloten TIEA's en het WABB-verdrag. Dit geldt ook voor de EOIR-standaard en de AEOI-standaard. Voor zover bij de SER bekend, ontvangt Curaçao jaarlijks ongeveer 50 verzoeken van andere jurisdicties onder de EOIR-standaard en stuurt Curaçao weinig tot geen verzoeken voor informatie-uitwisseling onder de EOIR-standaard en de AEOI-standaard naar andere jurisdicties. Als gevolg hiervan kan de conclusie worden getrokken dat Curaçao, ondanks de *Largely compliant* beoordeling, geen effectief gebruik maakt van de EOIR-standaard, waardoor de *Largely compliant* beoordeling voor de EOIR-standaard weinig tot geen economische betekenis heeft voor Curaçao.

Met betrekking tot de AEOI-standaard kan het volgende worden gesteld. Curaçao heeft dankzij de inspanningen van de regering voor de onderdelen 'geheimhouding' en 'gegevensbeveiliging' enerzijds en implementatie van internationale wetgeving anderzijds de beoordeling van '*In place*' ontvangen voor de AEOI-standaard.³⁶ Echter, voor het onderdeel implementatie in nationale wetgeving van de AEOI-standaard heeft Curaçao de beoordeling van '*Not in place*'³⁷ ontvangen, hetgeen ertoe heeft geleid dat Curaçao sinds februari 2023 op de grijze lijst staat van de Europese Unie (EU)³⁸. Als gevolg hiervan ligt het in de lijn der verwachting dat de regering volop bezig is met de nodige wetswijzigingen ten behoeve van de volledige compliance van alle onderdelen van de AEOI-standaard. Het verdient in dit verband aanbeveling om een

³² In periode van 2009-2011.

³³ De TIEA's zijn afgesloten met Antigua en Barbuda, Aruba, Australië, British Virgin Islands, Bermuda, Canada, Cayman Islands, Denemarken, Faroe Islands, Finland, Frankrijk, Groenland, IJsland, Mexico, Nieuw-Zeeland, Spanje, St. Lucia, St. Kitts en Nevis, San Marino, Sweden, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

³⁴ <https://www.oecd.org/ctp/hamful/43775845.pdf>.

³⁵ Germaine, Rekwest, *Een fiscaal verdragsbeleid voor Curaçao. Een onderzoek naar een instrumentarium voor het ontwikkelen van een fiscaal verdragsbeleid voor Curaçao*, 2022, pag.103.

³⁶ OECD, Global Forum on Transparency and exchange of information for tax purposes: Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2022. <https://www.oecd.org/tax/peer-review-of-the-automatic-exchange-of-financial-account-information-2022-36e7cded-en.htm>.

³⁷ OECD, Global Forum on Transparency and exchange of information for tax purposes: Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2022. <https://www.oecd.org/tax/peer-review-of-the-automatic-exchange-of-financial-account-information-2022-36e7cded-en.htm>.

³⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6375-2023-INIT/en/pdf>.

balans te zoeken tussen de inzet van capaciteit ten behoeve van compliance aan de internationale standaarden en normen en de inzet van capaciteit ten behoeve van het sluiten van belastingverdragen, investeringsverdragen en handelsverdragen.

De SER wil benadrukken dat compliance aan de internationale standaarden en normen voor transparantie, informatie-uitwisseling op verzoek en automatische informatie-uitwisseling geen doel op zich moet zijn. Het is van belang dat de regering voor zichzelf nagaat wat de economische betekenis is van de compliance aan de internationale standaarden en normen. Tegen deze achtergrond geeft de SER de minister in overweging om een onderzoek te (laten) verrichten naar de economische betekenis van compliance aan de internationale standaarden en normen voor het Land Curaçao. Aan de hand van de bevindingen kan beleid worden opgesteld ten behoeve van het bewerkstelligen van een effectief gebruik van zowel de AEOI-standaard als de EOIR-standaard.

Verder is het van belang dat de regering bewust is van het feit dat compliance aan de internationale standaarden en normen op zichzelf geen aanzuigende kracht heeft voor internationale economische activiteiten. Het aantrekken van internationale economische activiteiten vergt dat, naast compliance aan de internationale standaarden en normen, onder meer ook belastingverdragen, investeringsverdragen en handelsverdragen worden afgesloten met andere jurisdicties. Gelet hierop wil de SER de minister in overweging geven om de compliance aan internationale standaarden en normen niet als doel maar als (beleids)instrument in te zetten om economische ontwikkeling te realiseren voor het land.

2.2 Wetswijzigingen ten behoeve van compliance aan de internationale standaarden en normen voor de transparantie en informatie-uitwisseling van het OESO Global Forum.

De voorgestelde wetswijzigingen die, naar het oordeel van de raad, een significante bijdrage zullen leveren aan een adequate compliance aan de internationale standaarden en normen voor de transparantie en informatie-uitwisseling van het OESO Global Forum zijn de volgende:

- Artikel I, onderdeel K, eerste tot en met het zesde lid van de ontwerplandsverordening; en
- Artikel XV, onderdeel A en B van de ontwerplandsverordening.

De SER constateert dat de relevante voorgestelde wijzigingen voornamelijk betrekking hebben op de standaarden en normen ten aanzien van de categorieën beschikbaarheid van informatie en informatie-uitwisseling, hetgeen in lijn is met de aanbevelingen die voortvloeien uit het Supplementary Peer Review Report Exchange of information on request 2019 (Second Round). Echter, de SER benadrukt dat voor het verkrijgen van de status van 'Compliant' ook getoetst wordt op de praktische invulling van de verschillende standaarden. De SER beveelt de minister aan om voldoende aandacht te besteden aan de aanbevelingen met betrekking tot de praktische uitvoering van de standaarden. Tegen deze achtergrond geeft de raad de minister verder in overweging om in de MvT behorend bij de ontwerplandsverordening de status van de genomen maatregelen ter realisatie van een doeltreffende uitvoering van de standaarden toe te lichten.

2.2.1 Beschikbaarheid van informatie

De SER constateert dat de wetswijzigingen zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel K, vijfde lid, van de ontwerplandsverordening beogen de definitie van de uiteindelijke gerechtigde (UBO) te wijzigen, door het percentage van 25 opgenomen in artikel 45, achtste lid, van de AIL, telkens te laten vervallen.

De SER constateert verder dat in de onderhavige ontwerplandsverordening geen wijzigingen zijn opgenomen ten behoeve van de operationalisering van een gecentraliseerd UBO-register van uiteindelijke gerechtigden. De raad wil hierbij nogmaals het belang van een UBO-register benadrukken en onder de aandacht brengen van de minister. Het UBO-register helpt bij het opsporen van financieel-economische misdrijven zoals witwassen, terrorismefinanciering, belastingfraude, faillissementsfraude en corruptie. Het

register maakt duidelijk naar wie geld wordt gestuurd, hetgeen ten goede zal komen aan een effectief AML/CFT-toezicht (anti-money laundering/countering the financing of terrorism) door de betreffende toezichthouders. Uit het Supplementary Peer Review Report Exchange of information on request 2019 (Second Round)³⁹ blijkt dat de regering van plan is een gecentraliseerd UBO-register van uiteindelijke gerechtigden bij landsverordening op te richten. Het UBO-register zal geen openbaar register zijn; wel zullen het Openbaar Ministerie van Curaçao en Sint Maarten, de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS), de Financial Intelligence Unit (FIU) en de Inspectie der Belastingen toegang hebben tot het register. Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling om in de MvT behorend bij de ontwerplandsverordening de status van de operationalisering van het gecentraliseerd UBO-register nader toe te lichten.

De SER constateert dat het voornemen van de regering om geen openbaar UBO-register op te richten in lijn is met het oordeel van het Europese Hof van Justitie⁴⁰ (hierna: het Hof) aangaande publieke toegankelijkheid van informatie opgenomen in het UBO-register. Het Hof heeft geoordeeld dat de publieke toegang tot UBO-informatie een ernstige inbreuk is op het recht op eerbiediging van het privéleven en op het recht op bescherming van persoonsgegevens. Deze inperking van grondrechten door publieke toegankelijkheid gaat volgens het Hof verder dan noodzakelijk en is aldus niet evenredig met het nagestreefde doel.

2.2.2 Informatie-uitwisseling

De SER stelt vast dat de voorgestelde wetwijzigingen in artikel XV, onderdeel A, vijfde lid en zesde lid, van het ontwerp strekken tot het wegnemen van juridische belemmeringen voor de uitwisseling van informatie over civielrechtelijke en strafrechtelijke belastingzaken, hetgeen in lijn is met de aanbevelingen opgenomen in het Supplementary Peer Review Report Exchange of information on request 2019 (Second Round)⁴¹. Echter wordt geconstateerd dat in de artikelsgewijze toelichting behorende bij artikel XV, onderdeel A, vijfde lid, niet wordt aangegeven onder welke omstandigheden een bevoegde autoriteit van een staat de van de minister ontvangen inlichtingen aan een bevoegde autoriteit van een andere staat mag verstrekken. Gelet hierop wordt de minister in overweging gegeven duidelijkheid te scheppen in de MvT met betrekking tot de omstandigheden waaronder de voorgenoemde informatie-uitwisseling mogelijk is. Ligt het in de bedoeling om *carte blanche* te verlenen aan de bevoegde autoriteit van een staat om de van de minister ontvangen inlichtingen met de hele wereld te delen of wordt de informatieverstrekking beperkt tot een specifiek derde land? Het scheppen van duidelijkheid hierover is, naar het oordeel van de SER, ook van belang voor de belastingplichtige die een beroep instelt tegen het besluit van de minister om informatie te verstrekken alsmede voor het schetsen van een raamwerk en toetsingskader voor de rechterlijke macht.

Verder constateert de raad dat in de artikelsgewijze toelichting behorende bij artikel XV, onderdeel A, zesde lid, geen verdere verduidelijking is opgenomen over de zinssnede "voor een ander doel te gebruiken dan voor de heffing van belastingen". Volgens de SER dient in de toelichting bij dit artikel een specificatie te worden opgenomen van de doelen. In het licht daarvan dringt de raad bij de minister erop aan om de specifieke doelen, namelijk de civielrechtelijke en strafrechtelijke belastingzaken, expliciet te benoemen in de artikelsgewijze toelichting behorende bij artikel XV, onderdeel A, zesde lid, van de ontwerplandsverordening. Hiermee wordt een raamwerk voor de toetsing gecreëerd. Verder verdient het aanbeveling om een tekstuele aanpassing van de artikelsgewijze toelichting behorend bij artikel XV, onderdeel A, zesde lid, door te voeren. De voorgestelde tekstuele aanpassing impliceert een inkadering van de zinssnede "voor een ander doel te gebruiken dan voor de heffing van belastingen", waarbij expliciet wordt verwezen naar het reciprociteitsbeginsel, hetgeen binnen het verdrag is overeengekomen en hetgeen als toelichting is opgenomen in de MvT.

³⁹ Supplementary Peer Review Report Exchange of information on request 2019 (Second Round), pag. 32.

⁴⁰ Arrest van het Europese Hof van Justitie van 22 november 2022 in de gevoegde zaken C-37/20 (Luxembourg Business Registers) en C-601/20 (Sovim).

⁴¹ Supplementary Peer Review Report Exchange of information on request 2019 (Second Round), pag. 66-67.

2.3 Overige voorgestelde wetswijzigingen

In deze paragraaf wordt de nodige aandacht besteed aan de voorgestelde wetswijzigingen die, naar het oordeel van de SER, niet dan wel niet uitsluitend gericht zijn op de realisatie van de wettelijke inkadering van de aanbevelingen van de OESO zoals opgenomen in het Supplementary Peer Review Report Exchange of Information on Request 2019 (Second Round).

Het betreft de volgende artikelen opgenomen in de ontwerplandsverordening:

- Artikel I, onderdeel B, laatste volzin: toekenning definitieve karakter aan een gemaakte keuze voor de status van open commanditaire vennootschap (artikel 2, tweede lid, onderdeel i, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen);
- Artikel XX, tweede lid: toekenning van terugwerkende kracht tot 1 januari 2020 aan de inwerkingtreding van de wettelijke codificatie van het Landsbesluit winstbelasting⁴²; en
- Artikel XVII: invoering van een meldingsplicht voor de notaris in artikel 11a van de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014.

Hieronder wordt ingegaan op voornoemde voorgestelde wetswijzigingen.

Artikel I, onderdeel B, laatste volzin van de ontwerplandsverordening

De SER stelt vast dat in artikel I, onderdeel B, laatste volzin, wordt voorgesteld om artikel 2, tweede lid, onderdeel i van de Algemene landsverordening Landsbelastingen te wijzigen met als doel een definitief karakter toe te kennen aan een gemaakte keuze voor de status van open commanditaire vennootschap (hierna: CV). De SER voorziet dat het voorgestelde definitieve karakter van een gemaakte keuze voor de status van open CV niet in lijn is met de keuzevrijheid die vennoten van een CV hebben om te allen tijde de statuten zodanig te wijzigen dat er na de wijziging sprake is van een besloten CV. Het toekennen van een definitief karakter aan een gemaakte keuze voor de status van open CV impliceert dat de fiscale kwalificatie van de CV niet meer zal meebewegen bij een eventuele statutenwijziging ten behoeve van de status als besloten CV. Gelet hierop wil de SER de aandacht erop vestigen dat, in geval in Curaçao de fiscale kwalificatie van een commanditaire vennootschap niet meebeweegt met een statutenwijziging, er hybridemismatches met andere landen kunnen ontstaan. Het gaat hier met name om mogelijke hybridemismatches met Nederland.

Verder vraagt de SER zich af of uit de voorgestelde wetswijziging afgeleid moet worden dat voortaan alle CV's voor fiscale doeleinden aangemerkt zullen worden als besloten CV, voor zover geen mededeling aan de Inspecteur wordt gedaan van de aanmerking als open CV. Met andere woorden, is de minister zich ervan bewust dat deze voorgestelde wetswijziging ertoe zal leiden dat discrepantie in kwalificatie van de CV zal ontstaan volgens zowel het civielrecht als het fiscaal recht. Concreet betekent dit dat een CV die civielrechtelijk als open CV wordt gekwalificeerd op basis van de statuten⁴³, desalniettemin voor fiscale doeleinden als besloten CV wordt aangemerkt, indien deze CV geen mededeling doet aan de Inspecteur voor kwalificatie als open CV.

Artikel XX, tweede lid, van de ontwerplandsverordening

De SER constateert dat, met het voorgestelde artikel XX, tweede lid, van de ontwerplandsverordening, een wettelijke codificatie van het Landsbesluit winstbelasting⁴⁴ middels het toekennen van terugwerkende kracht van de inwerkingtreding tot 1 januari 2020 beoogd wordt. Tegen deze achtergrond benadrukt de SER dat het toekennen van terugwerkende kracht aan een wettelijke regeling uitsluitend mogelijk is indien de wettelijke regeling geen (al dan niet financiële) beperking oplevert voor de belastingplichtigen. Het is hierbij

⁴² P.B. 2018, no.19, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2021, no. 19.

⁴³ Volgens de statuten is de civiele mogelijkheid om rechten te kunnen vervreemden zonder toestemming van alle vennoten.

⁴⁴ P.B. 2018, no.19, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2021, no. 19.

van belang dat de wettelijke codificatie van het Landsbesluit winstbelasting⁴⁵ zodanig plaatsvindt dat de wettelijke tekst één op één overeenkomt met de tekst van voornoemd landsbesluit, ter voorkoming van ruimere of beperkte interpretatie. Tegen deze achtergrond constateert de SER dat geen terugwerkende kracht is toegekend aan artikel IX, onderdeel F, eerste en tweede lid, van het ontwerp. Rekening houdend met het voorgaande acht de SER het imperatief dat terugwerkende kracht wordt toegekend aan artikel IX, onderdeel F, eerste en tweede lid, van de ontwerplandsverordening door dit artikel toe te voegen in artikel XX, tweede lid, van de ontwerplandsverordening.

Verder geeft de SER de minister in overweging om over te gaan tot het intrekken van het Landsbesluit winstbelasting⁴⁶. De raad constateert dat een wettelijke codificatie van het Landsbesluit winstbelasting plaatsvindt met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020, maar dat het voorgenoemde landsbesluit niet wordt ingetrokken.

Artikel XVII van de ontwerplandsverordening

De SER stelt vast dat de voorgestelde wetswijziging in artikel XVII van de ontwerplandsverordening gericht is op de invoering van een meldingsplicht voor de notaris in artikel 11a, eerste lid, van de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014. Volgens het nieuw voorgestelde artikel 11a, eerste lid, dient een notaris een melding te doen van de intentie tot overdracht van een onroerende zaak en de zakelijke genotsrechten waaraan deze onroerende zaak is onderworpen. De voorgestelde meldingsplicht dient binnen vijf dagen voorafgaand aan de daadwerkelijke overdracht te geschieden bij de Ontvanger. Ingeval de notaris geen melding of geen tijdige melding doet, kan de Ontvanger een verzuimboete aan de notaris opleggen van ten hoogste de openstaande aanslagen onroerendezaakbelasting betreffende de overgedragen onroerende zaak en de zakelijke genotsrechten waaraan deze is onderworpen.⁴⁷

De SER constateert dat de beweegredenen voor het invoeren van een meldingsplicht voor de notaris niet afdoende wordt gemotiveerd in de artikelsgewijze toelichting behorende bij artikel XVII van de ontwerplandsverordening. Als gevolg hiervan is voor de SER nog niet geheel duidelijk welke beweegredenen ten grondslag hebben gelegen aan de keuze van de minister om met de voorgestelde wetswijziging de verantwoordelijkheid van invordering in bij overdracht van onroerende zaken te verschuiven naar een derde, namelijk de notaris. De SER wil hierbij benadrukken dat invordering een wettelijk vastgelegde overheidstaak is en dat de belastingwetgever terughoudend dient te zijn met het verantwoordelijk stellen van derden voor deze overheidstaak. De raad onderkent de uitdagingen die bestaan bij de Inspectie der Belastingen betreffende het continue bijhouden en bewerkstelligen van een schoon bestand van belastingaanslagen. Deze uitdagingen dienen, naar het oordeel van de SER, echter niet als rechtvaardigingsgrond voor het overhevelen van de taak van invordering door de Ontvanger naar een derde, in dit geval de notaris. De SER is, in het verlengde van het voorgaande van mening dat de uitdagingen met betrekking tot het onderhouden van een schoon belastingaanslagenbestand zo snel mogelijk aangepakt dienen te worden.

Het belang van een opgeschoond bestand van belastingaanslagen is bovenal groot, gelet op de boeteoplegging bij geen melding of geen tijdige melding van de notaris, die kan oplopen tot ten hoogste 100% van de openstaande aanslagen onroerendezaakbelasting ter zake van de overgedragen onroerende zaak. De SER wil de minister attenderen op het feit dat het opleggen van een boetebedrag ten bedrage van 100% van de belastingaanslag alleen in bijzondere gevallen mogelijk is. Hierbij kan gedacht worden aan gevallen waar sprake is van opzet of grove schuld of recidive gedrag. Met andere woorden het opleggen van een boetebedrag van ten hoogste 100% van de belastingaanslag is slechts mogelijk in geval er sprake is van een vergrijpboete en niet bij een verzuimboete. Tevens rijst de vraag of de voorgestelde boeteoplegging niet als een bestraffende sanctie moet worden aangemerkt, waardoor de regels van het EVRM (Europees

⁴⁵ P.B. 2018, no.19, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2021, no. 19.

⁴⁶ P.B. 2018, no.19, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2021, no. 19.

⁴⁷ Voorgesteld artikel 11a, tweede lid van de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014.

Verdrag voor de Rechten van de Mens) aangaande *criminal charge*⁴⁸ van toepassing zijn. Tegen deze achtergrond beveelt de SER de minister aan om na te gaan of de voorgestelde boeteoplegging de toetsing aan de beginselen van het EVRM aangaande *criminal charge* zal doorstaan. Bovendien is het, naar het oordeel van de SER, aan te bevelen dat de minister beleid opstelt waar de regels met betrekking tot de voorgestelde boeteoplegging van ten hoogste 100% van de belastingaanslag worden beschreven en toegelicht.

Verder constateert de SER dat geen toelichting wordt gegeven voor het begrip 'intentie tot overdracht'. Ter voorkoming van interpretatieverschillen ten aanzien van het moment waarop sprake is van 'intentie tot overdracht', is het van belang dat hierover duidelijkheid wordt geschapen. Tegen deze achtergrond geeft de SER de minister in overweging om in de MvT verdere toelichting te verstrekken over de ontstaansmomenten van het begrip 'intentie tot overdracht'.

2.4 Wetstechnische inconsistenties

De SER stelt vast dat de voorgestelde wijziging van artikel 31 van de Landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen, zoals opgenomen in de ontwerplandsverordening, een wetstechnische inconsistentie met zich zal meebrengen. In de ontwerplandsverordening wordt voorgesteld om bovengenoemd artikel te wijzigen door toevoeging van twee nieuwe leden (namelijk een vijfde en een zesde lid). De SER constateert dat het huidige artikel 31 van de Landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen al over een vijfde lid beschikt. De minister wordt in overweging gegeven om de formulering van de voorgestelde wetswijziging van artikel 31 van de Landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen aan te passen. Naar het oordeel van de SER dient een vernummering plaats te vinden van het vijfde lid naar het zevende lid in combinatie met invoeging van een (nieuw) vijfde en zesde lid.

Verder constateert de raad dat voor enkele artikelen geldt dat de artikelsgewijze toelichting in de MvT behorend niet overeenkomt met de voorgestelde wetswijziging in de ontwerplandsverordening. Het gaat om de artikelsgewijze toelichting behorend bij de artikelen:

- Artikel I, onderdeel H;
- Artikel I, onderdeel I, tweede lid; en
- Artikel I, onderdeel J.

De SER geeft de minister in overweging om de onjuiste verwijzingen in het artikelsgewijze deel van de bij de ontwerplandsverordening behorende MvT te corrigeren. Naar het oordeel van de SER zijn de juiste verwijzingen in de artikelsgewijze deel van de bij de ontwerplandsverordening behorende MvT als volgt:

- Artikel I, onderdeel I in plaats van Artikel I, onderdeel H;
- Artikel I, onderdeel J, tweede lid, in plaats van Artikel I, onderdeel I, tweede lid; en
- Artikel I, onderdeel K, in plaats van Artikel I, onderdeel J.

2.5 Tot slot

De SER onderkent de inspanningen van de minister ten behoeve van compliance aan de internationale standaarden en normen. De voorgestelde wetswijzigingen beogen enerzijds tegemoetkoming aan de aanbevelingen opgenomen in het Supplementary Peer Review Report Exchange of information on request 2019 (Second Round) en anderzijds adequate compliance aan de internationale normen en standaarden van de OESO om blijvend internationale economische activiteiten aan te kunnen trekken.

Echter, de SER is van oordeel dat nagegaan moet worden wat de economische betekenis is van de compliance aan de internationale standaarden en normen.

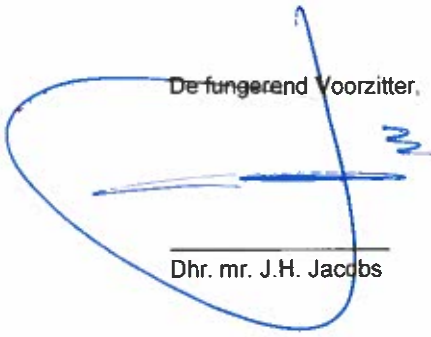
⁴⁸ Artikel 6 EVRM jo. ERHM in de Öztürk-zaak (HR 21 februari 1984, NJ 1988/937) en de Bendenoun-zaak (HR 24 februari 1994, NJ 1994/496).

Daarnaast plaatst de SER enkele kanttekeningen en bezwaren bij onder andere het ontbreken van een gecentraliseerd UBO-register, de invoering van een meldingsplicht voor de notaris, en de toekenning van terugwerkende kracht aan de wettelijke codificatie van het Landsbesluit winstbelasting

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.

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)