



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

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

Datum: Willemstad, 18 mei 2025

Ref.nr.: 051/2025-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerplandsverordening minimumbelasting 2024 (zaaknummer 2024/012811, ref.nr. 085/2024-SER)

Excellentie,

Gaarne vragen wij uw aandacht voor het volgende.

Op 1 november 2024 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoedadviesverzoek van u ontvangen, gebaseerd op het besluit van de Raad van Ministers van 30 oktober 2024, betreffende de ontwerplandsverordening minimumbelasting 2024 (zaaknummer 2024/012811, ref.nr. 085/2024-SER).

Het bijgevoegde advies is behandeld en vastgesteld tijdens de reguliere voorbereidende en plenaire vergadering van de SER op 15 mei 2025.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting van het standpunt van de SER met betrekking tot het ontwerp wordt verwezen naar het 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 Directie Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën (DFZ)
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

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

www.ser.cw



**Advies inzake Ontwerplandsverordening minimum-
belasting 2024 (zaaknummer 2024/012811,
ref.nr. 085/2024-SER)**

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN FINANCIEN

MEI 2025

REF.NR. 051/2025-SER

Deskundig Onafhankelijk Verbindend



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	2
1. Inleiding	12
1.1 Adviesverzoek	12
1.2 Inhoud en strekking ontwerp	12
1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek	13
1.4 Leeswijzer	14
2. Standpunt van de SER	15
2.1 Wereldwijde effectieve minimumbelasting van 15%	15
2.1.1 Algemeen	15
2.1.2 Invoering effectieve minimumbelasting in Curaçao	17
2.1.3 Invoering van de minimumwinstbelasting en geopolitieke risico's met betrekking tot de Verenigde Staten	20
2.1.5 Afweging invoering versus niet invoering minimumbelasting ontbreekt	22
2.2 Socioeconomische implicaties invoering minimumwinstbelasting	24
2.2.1 Effect op het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao als investment hub	24
Rechtsvergelijking: inhoudelijke invulling van de minimumbelastingwetgeving Curaçao en Barbados	24
2.2.2 Effect op het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao binnen het Koninkrijk	26
A. Fiscaal concurrentiepositie van Curaçao vergeleken met Aruba en Sint-Maarten	27
B. Fiscaal concurrentiepositie van Curaçao vergeleken met Nederland	28
2.2.3 Effect op Uitvoerbaarheid	28
2.3 Optimalisatie invoering minimumbelasting	30
2.3.1 Naar een Pillar 2-proof tax incentive regime voor Curaçao: contouren van een wettelijke herijking	30
2.3.2 Country impact assessment: invoering minimumbelasting	31
2.3.3 Verbetering concurrentiepositie van Curaçao via versterking investeringsklimaat	33
2.3.4 Diplomatieke positionering ter matiging van geopolitieke risico's	34
3. Conclusie	35

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 1 november 2024 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 PB. 2017, no 70), een verzoek voor spoedadvies ontvangen van de Minister van Financiën (hierna verder aan te duiden als 'de minister') betreffende de ontwerplandsverordening houdende regels inzake minimumbelasting en wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, de Landsverordening op de Winstbelasting en de Invorderingsverordening 1954, hierna verder aan te duiden als 'de ontwerplandsverordening' of 'het ontwerp'.
- De ontwerplandsverordening strekt volgens het algemene deel van de memorie van toelichting ertoe een effectieve minimumbelasting van 15% in te voeren in lijn met de daarover in internationaal verband gemaakte afspraken (Pijler 2 van het Inclusive Framework akkoord) ter waarborging van het mondiale minimumniveau van belastingheffing voor multinationale groepen.
- Het onderhavige ontwerp beoogt de introductie van een nieuw winstbelastingstelsel voor groepsentiteiten van een multinationale groep met een jaaromzet van meer dan €750 miljoen. Het betreft een nieuwe aangiftebelasting die een in Curaçao gevestigde groepsentiteit verplicht om een minimumwinstbelasting van 15% te betalen per staat waar de multinationale groep actief is.
- Bij de berekening van het effectieve belastingtarief van 15% wordt aangesloten bij de financiële verslaggevingsstandaard die gebruikt wordt bij de totstandkoming van de geconsolideerde jaarrekening van de uiteindelijke moederentiteit. In uitzonderlijke gevallen wordt een ander aanknopingspunt gehanteerd voor de berekening van het effectieve belastingtarief. Hierbij kan gedacht worden aan de *veilige haven regels*. Het effectieve belastingtarief wordt vastgesteld door de gecorrigeerde betrokken belastingen te delen door het kwalificerende inkomen, uitgedrukt als percentage. Indien dit tarief lager is dan het vastgestelde minimumtarief van 15%, is sprake van een bijheffing. De hoogte van de bijheffing wordt bepaald aan de hand van het verschil tussen het minimumtarief van 15% en het berekende effectieve belastingtarief, vermenigvuldigd met het kwalificerende inkomen. Daarbij wordt rekening gehouden met specifieke correctiemechanismen, zoals *Substance-Based Income Exclusion* (lonen en materiële activa).
- De bijheffing tot 15% kan volgens de ontwerplandsverordening geschieden via twee heffingsmechanismen, namelijk de binnenlandse bijheffing over laagbelast binnenlands inkomen van binnenlandse groepsentiteiten (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax, QDMTT) en de inkomen- inclusiebijheffing over laagbelast buitenlands inkomen van buitenlandse dochterentiteiten (Income Inclusion Rule, IRR).
- De binnenlandse bijheffing over laagbelast binnenlands inkomen van binnenlandse groepsentiteiten (QDMTT) zorgt ervoor dat over de winst van in Curaçao gevestigde laagbelaste groepsentiteiten van de betrokken onderneming een binnenlandse bijheffing plaatsvindt tot het minimumniveau. Hiermee wordt de Curaçaose belastingopbrengst beschermd tegen eventuele bijheffing over Curaçaose ondernemingswinsten in het buitenland via onder andere een onderbelastewinstmaatregel (UTPR) of een inkomen- inclusiebijheffing (IRR).
- De inkomen- inclusiebijheffing over laagbelast buitenlands inkomen van buitenlandse dochterentiteiten (IRR) wordt in eerste instantie geheven bij een in Curaçao gevestigde uiteindelijke moederentiteit van de multinationale groep indien deze een belang heeft in één of meer in een ander

staat gevestigde laagbelaste groepsentiteiten. In specifieke gevallen kan de IRR geheven worden bij de in Curaçao gevestigde tussenliggende moederentiteit of de partieel gehouden moederentiteit.

- De SER constateert dat de ontwerp-landsverordening minimumwinstbelasting van Curaçao een inhoudelijk robuuste vertaling vormt van de GloBE-normen en een solide basis legt voor aansluiting op het internationale fiscale kader. De regeling is technisch complex, maar biedt duidelijke definities, zorgvuldig geconstrueerde berekeningsmethoden en proportionele waarborgen tegen misbruik.
- Vermeldingswaard is het feit dat de Curaçaose regeling nog beoordeeld moet worden door de OESO Inclusive Framework ter verkrijging van de 'kwalificerende status'. Het verkrijgen van de 'kwalificerende status' van de Curaçaose regels is van groot belang voor het bepalen waar een eventuele bijheffing verschuldigd is. Tevens heeft de kwalificerende status gevolgen voor de naleving.
- De SER is van mening dat bij de besluitvorming over de invoering van de minimumbelasting Curaçao nadrukkelijk rekening dient te houden met de internationale geopolitieke context waarin deze regels opereren. In dit kader is het van belang dat de regering de nieuwe geopolitieke ontwikkelingen in acht neemt alvorens over te gaan tot feitelijke invoering van de minimumbelasting, waaronder het standpunt van de huidige Amerikaanse regering ten aanzien van de GLOBE-regels.
- De huidige Amerikaanse regering stelt zich op tegen buitenlandse belastingmaatregelen die als extraterritoriaal of discriminerend worden beschouwd ten aanzien van Amerikaanse bedrijven. In dat opzicht is het wetsvoorstel *Defending American Jobs and Investment Act* (H.R. 591) opnieuw ingediend. Dit wetsvoorstel voorziet in een jaarlijkse verhoging van het Amerikaanse belastingtarief met vijf procentpunten gedurende vier opeenvolgende jaren op het Amerikaanse inkomen van personen en entiteiten die zijn gevestigd in een buitenlandse jurisdictie die een discriminerende of extraterritoriale belasting hanteert. Na vier jaar blijft een cumulatieve extra belasting van twintig procentpunten van kracht zolang de betreffende buitenlandse belastingmaatregel van toepassing blijft.
- Het Amerikaanse ministerie van Financiën wordt verplicht om extraterritoriale en discriminerende belastingmaatregelen te identificeren. Vooralsnog zijn de UTPR-bijheffing en de *Digital Services Tax* (DST) aangemerkt als bovengenoemde belastingmaatregelen. Als gevolg hiervan heeft een aantal landen inmiddels al besloten de UTPR-heffing niet in te voeren als onderdeel van hun implementatie van de wereldwijde minimumbelasting. Curaçao heeft ook besloten de UTPR-heffing niet in te voeren.
- Desalniettemin blijft het onduidelijk of de bijheffingen die Curaçao wel zal invoeren namelijk de binnenlandse bijheffing over laagbelast binnenlands inkomen van binnenlandse groepsentiteiten (QDMTT) en de inkomen- inclusiebijheffing over laagbelast buitenlands inkomen van buitenlandse dochterentiteiten (IRR) aangemerkt zullen worden door het Amerikaanse ministerie van Financiën als discriminerende of extraterritoriale belastingen. Indien één of beide bijheffingen aangemerkt worden als discriminerende of extraterritoriale belastingen zullen de wederkerige Amerikaanse belastingen van toepassing zijn. De wederkerige Amerikaanse belastingen zullen pas vervallen indien Curaçao de bijheffing intrekt of zolang Curaçao de bijheffing niet oplegt aan Amerikaanse ondernemingen. In dergelijke gevallen blijft de Amerikaanse tegenmaatregel inactief.
- Een ander belangrijk aspect van de invoering van de minimumbelasting in geval een Amerikaans bedrijf onderdeel vormt van een kwalificerende multinationale groep betreft de GILTI-regels (Global Intangible Low-Taxed Income) en de CAMT-regels (Corporate Alternative Minimum Tax).
- Rekening houdend met het bovenstaande is van belang dat de regering nagaat welk aandeel van de kwalificerende multinationale groep een Amerikaans bedrijf hebben als onderdeel van hun groepsstructuur. Daarnaast dient de regering na te gaan of de GILTI-regels of CAMT-regels van toepassing zijn en welke gevolgen deze hebben voor de groepsentiteit. Bovendien dient de regering

in kaart te brengen in welke economische sector de betrokken groepsentiteit actief is rekening houdend met het risico op *tax base mobility* dat kenmerkend is van specifieke economische activiteiten.

- De SER wil benadrukken dat economische activiteiten met een hoog risico op *tax base mobility* uitermate gevoelig zijn voor verhoging van het totaal verschuldigd bedrag aan belasting. In het verlengde hiervan wil de SER benadrukken dat het fiscaal beleid ter ondersteuning moet zijn aan het economisch beleid. Als gevolg hiervan is de SER van mening dat de invoering van de minimumbelasting in combinatie met mogelijke wederkerige Amerikaanse belastingen naar verwachting lage sociaaleconomische gevolgen zal hebben indien de kwalificerende groepsentiteiten actief zijn in economische sectoren met een laag risico op *tax base mobility*.
- Het is daarnaast aan te raden dat de regering onderzoekt welke mogelijke implicaties de wederkerige Amerikaanse belasting kan hebben voor enerzijds in Curaçao gevestigde ondernemingen die investeringen doen in de Verenigde Staten, waaronder pensioenfondsen anderzijds overige in Curaçao gevestigde ondernemingen met Amerikaans inkomen die buiten de reikwijdte van de wereldwijde minimumwinstbelasting vallen.
- De SER is van mening dat het van belang is dat Curaçao een zorgvuldige afweging maakt. Geopolitieke risico's mogen geen aanleiding vormen voor stilstand of terugtrekking, maar vragen wel om diplomatieke behoedzaamheid en beleidsmatige flexibiliteit. De invoering van de minimumwinstbelasting verdient een benadering waarin ruimte blijft bestaan voor dialoog, uitzonderingen of gefaseerde toepassing indien de internationale of geopolitieke omstandigheden dat vereisen.
- De SER stelt vast dat de besluitvorming omtrent de invoering van een wereldwijde minimumwinstbelasting een fundamentele beleidsafweging vereist. Hoewel het streven naar fiscale rechtvaardigheid en internationale normconvergentie op zichzelf legitieme en breed gedragen doelstellingen zijn, dient Curaçao zorgvuldig te evalueren of de invoering van deze maatregel in overeenstemming is met het nationale belang. Een dergelijke evaluatie vereist een integrale benadering waarin economische, geopolitieke, juridische en administratieve aspecten in samenhang worden gewogen.
- De SER constateert evenwel dat in het ter advisering voorgelegde dossier geen melding wordt gemaakt van een expliciete of systematische belangenafweging.
- Voorts acht de SER het essentieel dat een diepgaande economische impactanalyse wordt uitgevoerd alvorens tot invoering over te gaan. Daarbij dienen onder meer de volgende vragen te worden beantwoord: in welke mate tast de invoering van een minimumwinstbelasting de concurrentiepositie van Curaçao aan als locatie voor multinationale ondernemingen? Wat zijn de structurele gevolgen voor het investeringsklimaat? En in hoeverre leidt deze maatregel op middellange termijn tot een duurzame versterking van de belastingopbrengsten? Tegelijkertijd moet worden vermeden dat het fiscale instrumentarium leidt tot verplaatsing van economische activiteiten of tot desinvestering door concernstructuren. Curaçao moet in dit verband rekening houden met zijn status als kleine, open economie met een traditioneel sterke afhankelijkheid van internationale financiële dienstverlening.
- Tot slot benadrukt de SER dat Curaçao bij een eventuele invoering dient te beschikken over een strategisch gefaseerd implementatiekader met aandacht voor overgangsregelingen, temporisering en het voorzien in tijdelijke versoepelingen waar internationale of geopolitieke omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een dergelijk adaptief implementatiepad vergemakkelijkt een ordentelijke en beheerste inwerkingtreding en versterkt de veerkracht van het fiscale stelsel. De beslissing om over te gaan tot invoering van de wereldwijde minimumwinstbelasting is geen louter juridische exercitie, maar een beleidsvraagstuk van strategisch belang. Zij vereist een multidisciplinaire, breed

gedragen afweging waarin economische rationaliteit, internationale positionering, geopolitieke dynamiek en administratieve haalbaarheid gezamenlijk worden beoordeeld.

- De SER is van mening dat de invoering van de wereldwijde minimumbelasting in beginsel geen impact zal moeten hebben op het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao indien alle landen de wereldwijde minimumbelasting op uniforme wijze invoeren. In het geval dat alle landen de effectieve minimumbelasting invoeren zal de doelgroep 'groepsentiteiten' waarvoor deze regeling bedoeld is overal ter wereld onderhevig zijn aan de effectieve minimumbelasting van 15%. Echter, het is al duidelijk dat de implementatie van de minimumbelasting niet gelijktijdig zal plaatsvinden door alle landen.
- Verder constateert de SER dat er een aannemelijk risico bestaat dat verschillende landen zullen besluiten tot intrekking van de invoering van de wereldwijde minimumbelasting als gevolg van de bedreiging van wederkerige Amerikaanse belastingen ingeval een land UTPR-bijheffing hanteert op Amerikaanse bedrijven. Een andere risicofactor is het feit dat nog niet duidelijk is of de twee andere bijheffingen betreffende de minimumbelasting, namelijk de QDMTT-bijheffing en de IIR-bijheffing aangemerkt zullen worden als discriminerende of extraterritoriale belastingen door het Amerikaanse ministerie van Financiën.
- Gelet op deze ontwikkelingen kan de voorgestelde invoering van de wereldwijde minimumbelasting zonder inachtneming van de nodige behoedzaamheid leiden tot verslechtering van het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao.
- Het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao kan ook beïnvloed worden in geval sprake is van verschillen in inhoudelijke invulling van de wereldwijde minimumbelasting tussen verschillende landen. Gelet hierop heeft de SER een rechtsvergelijking verricht tussen Curaçao en andere landen die als 'investment hubs' worden aangemerkt in de Caribische regio en die de wereldwijde minimumbelasting hebben ingevoerd. Hiermee kan worden beoordeeld of verschil in inhoudelijke invulling van de minimumbelasting zal leiden tot een verbetering of een verslechtering van het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao als investment hub.
- Voor zover bij de SER bekend, heeft in de Caribische regio slechts Barbados de minimumbelasting al ingevoerd. Gelet hierop is het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao als investment hub vergeleken worden met het fiscaal concurrentievermogen van Barbados na invoering van de minimumbelasting. De rechtsvergelijking tussen Curaçao en Barbados is uitsluitend gericht op de component 'inhoudelijke invulling' van de minimumbelastingwetgeving.
- Ondanks dat de inhoudelijke invulling van de minimumbelastingwetgeving van Curaçao en Barbados belangrijke overeenkomsten vertonen, bestaan er enkele fundamentele verschillen tussen Curaçao en Barbados in de wijze waarop de minimumbelasting juridisch en beleidsmatig is vormgegeven. Een eerste onderscheid betreft het moment van inwerkingtreding. Barbados heeft de minimumbelasting reeds per 1 januari 2024 geïmplementeerd, terwijl Curaçao de landsverordening op 27 december 2024 heeft gepubliceerd met de intentie deze in de loop van 2025 in werking te laten treden, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025.
- Voorts verschillen beide landen in de toepassing van de bijheffingen. Curaçao heeft ervoor gekozen om de Income Inclusion Rule (IIR) en de Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT) te implementeren, maar heeft vooralsnog afgezien van toepassing van de Undertaxed Profits Rule (UTPR).
- Barbados daarentegen hanteert een innovatieve benadering van de QDMTT. Zij past deze enkel toe wanneer in Barbados-gevestigde groepsentiteiten onderworpen zijn aan een IIR- of UTPR-bijheffing in een andere jurisdictie. Deze aanpak is primair gericht op het behoud van nationale belastingopbrengsten die anders aan buitenlandse jurisdicties zouden toevallen. De invoering van de minimumbelasting in Barbados is bijgevolg defensief van aard: zij beoogt geen substantiële

verhoging van de belastingopbrengsten, maar het voorkomen van grondslaguitholling en het behoud van bestaande fiscale inkomsten.

- In het geval van Curaçao lijkt de beleidsdoelstelling anders te zijn gepositioneerd. De implementatie van de minimumbelasting wordt primair gemotiveerd vanuit de verwachting van additionele belastingopbrengsten en versterking van het fiscaal draagvlak. Curaçao benut de regeling aldus niet alleen als defensief instrument, maar ook als beleidsmatig middel ter verruiming van de belastingbasis, hetgeen op termijn zou kunnen bijdragen aan de versterking van de overheidsfinanciën.
- Barbados heeft een 'voorwaardelijke QDMTT-status' gekregen. Een voorwaardelijke QDMTT-status is van toepassing wanneer een ingevoerde nationale bijheffing op een lokale entiteit alleen van toepassing is als de groep onderworpen is aan de Pijlerr 2-regels in een ander land. Het OECD Inclusive Framework heeft ermee ingestemd dat een voorwaardelijke QDMTT onder bepaalde omstandigheden als gekwalificeerd wordt beschouwd voor het jaar 2024, waaronder de voorwaarde dat de heffing in geen enkel ander jaar voorwaardelijk mag zijn. De vraag rijst of de OESO gelet op de geopolitieke ontwikkeling op haar standpunt zal blijven dat de voorwaardelijke QDMTT-status slechts als kwalificerende regeling wordt aangemerkt indien de QDMTT-heffing niet voorwaardelijk is voor meerdere jaren.
- De SER is van mening dat het toepassingsbereik van de QDMTT in Barbados naar verwachting zal leiden tot een verbetering van haar fiscale concurrentievermogen ten opzichte van Curaçao. Met andere woorden de huidige formulering van de QDMTT-heffing in de Curaçaose minimumbelastingwetgeving zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een verslechtering van het fiscaal concurrentievermogen ten opzichte van Barbados. Gelet hierop is het van belang dat Curaçao een impactanalyse wordt verricht naar mogelijke kapitaalvlucht en of zetelverplaatsing naar Barbados als gevolg hiervan. Hierbij dient Curaçao de specifieke karakteristieken van de verschillende economische pilaren in acht te nemen. Ondernemingen die internationale financiële dienstverlening verrichten, waaronder de bankensector en verzekeringssector zullen naar verwachting niet overgaan tot zetelverplaatsing gelet op hun economische aanwezigheid op het eiland. Dit kan wel anders zijn voor economische sectoren waar het makkelijker is om zetelverplaatsing te bewerkstelligen, waaronder de toeristische sector.
- Rekening houdend met het bovenstaande wil de SER aan de regering in overweging geven om de formulering van de QDMTT-heffing te wijzigen naar analogie van de formulering in de minimumbelastingwetgeving in Barbados.
- De invoering van een minimumwinstbelasting op Curaçao heeft aanzienlijke implicaties voor de uitvoerbaarheid van het fiscale beleid, zowel vanuit het perspectief van de belastingdienst als dat van het bedrijfsleven.
- Vanuit het oogpunt van de belastingdienst betekent de invoering van een minimumwinstbelasting een aanzienlijke uitbreiding van haar verantwoordelijkheden. De complexiteit van de minimumbelastingregelgeving, die gebaseerd is op geconsolideerde groepsresultaten en het hanteren van specifieke berekeningsmethode van het effectieve belastingtarief, stelt hoge eisen aan de kennis en vaardigheden van het personeel. Hierdoor is voor een succesvolle implementatie van de minimumbelasting essentieel dat de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst wordt versterkt, dat de informatievoorziening door de Belastingdienst aan de betrokken groepsentiteiten tijdig plaatsvindt en de benodigd infrastructuur voor het aanleveren van de minimumbelasting aangifte en informatieaangifte bij de belastingdienst tijdig gereed is.
- Uit de memorie van toelichting blijkt dat de uitvoeringskosten geschat worden op een eenmalig bedrag van 500000 euro (uitbreiding van het aangifteportaal) in het jaar 2025 en een structureel bedrag van 100000 euro (personeelskosten) met ingang van het jaar 2026. Echter, constateert de

SER dat een gedetailleerde onderbouwing voor de begrote uitvoeringskosten ontbreekt. Hierdoor is de SER niet in staat om een oordeel hierover te vormen.

- Gelet op enerzijds de operationele uitdagingen waarmee de Belastingdienst nu kampt anderzijds het lopende reorganisatieproces is van belang dat de succesvolle implementatie van de minimumbelasting gewaarborgd wordt. Zoals eerder aangegeven moeten de kwalificerende groepsentiteiten naar verwachting de eerste minimumbelastingaangifte (over het boekjaar 2025) indienen in het jaar 2027 (20 maanden na afloop van het boekjaar 2025), hetgeen impliceert dat het aangiftesysteem en de nodige ondersteuning richting de kwalificerende groepsentiteiten gereed moet zijn aan het begin van het jaar 2027. Dit is nodig zodat de kwalificerende groepsentiteiten hun fiscale positie tijdig kunnen aanleveren voor de tijdige samenstelling van de afzonderlijke jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening over het boekjaar 2025.
- Voor het bedrijfsleven brengt de invoering van minimumbelasting eveneens aanzienlijke uitvoeringslasten met zich mee. Grote multinationale ondernemingen die binnen de reikwijdte van de regels vallen, zullen geconfronteerd worden met verhoogde complianceverplichtingen, waaronder de verplichting tot het opstellen van complexe documentatie over hun wereldwijde groepsstructuur, winstoerekening en belastingafdrachten.
- Volgens het algemeen deel van de memorie van toelichting is een schatting gemaakt van het te verwachten bedrag aan meeropbrengsten. Volgens het meest realistisch scenario zal de invoering van de minimumbelasting over het eerste boekjaar (boekjaar 2025) naar verwachting slechts Cg. 2.5 mln-5 mln aan additionele belastingopbrengsten opleveren in het belastingjaar 2027. Daarnaast zal het verwachte bedrag aan meeropbrengsten constant blijven gedurende de periode 2027 tot en 2033. Pas vanaf 2034 zal naar verwachting een verdubbeling van de meeropbrengsten optreden, waardoor het verwachte bedrag aan meeropbrengsten Cg. 4.9 mln – 9.1 mln zal bedragen mede als gevolg van de buiten werking treden van de overgangsregelingen in het jaar 2033. Volgens de memorie van toelichting bestaat het realistisch scenario uit 19 kwalificerende groepsentiteit, bestaande uit 1 uitendelijke moederentiteit, 8 groepsentiteiten behorende tot de bovenste bandbreedte en 10 groepsentiteiten behorende tot de onderste bandbreedte. Met andere woorden het geschat bedrag aan meeropbrengsten voor het realistisch scenario is gebaseerd op de 19 kwalificerende groepsentiteiten.
- De SER vraagt zich af of de verwachte jaarlijkse meeropbrengsten van Cg. 2.5 mln – 5 mln gedurende de periode van zeven jaar (2027-2033) substantieel genoeg is om de invoering van de minimumbelasting te verantwoorden. Deze vraag wordt des te meer relevant indien rekening wordt gehouden met mogelijke gedragseffecten als gevolg van geopolitieke ontwikkelingen en de mogelijke uitvoeringskosten bij de Belastingdienst inzake de benodigd infrastructuur, opleidingskosten en of wervingskosten.
- Tegen deze achtergrond adviseert de SER om de mogelijke belastingderving in kaart te brengen bij niet invoeren van de wereldwijde minimumwinstbelasting (Pijler 2 regels). Het betreft de mogelijke belastingderving indien de 19 kwalificerende groepsentiteiten van het realistisch scenario overgaan tot verplaatsing van hun activiteiten naar een jurisdictie die wel Pijler 2 regels toepast. De SER is van mening dat deze werkwijze een beter beeld zal geven van de implicaties van de invoering van de minimumbelasting op de belastingopbrengsten, aangezien de mogelijke belastingderving niet alleen betrekking zal hebben op de belastingopbrengsten uit de invoering van minimumbelasting maar ook de overige binnenlandse belastingen waaronder winstbelasting, loonbelasting en omzetbelasting.
- De wereldwijde invoering van een minimumwinstbelasting van 15% voor grote multinationale ondernemingen, zoals voorgesteld onder de OESO Pijler 2-richtlijnen, dwingt Curaçao tot een fundamentele herijking van haar fiscaal stimuleringsbeleid. Het huidige tax incentive regime van Curaçao, gekenmerkt door preferentiële regimes, verliest grotendeels zijn effectiviteit voor ondernemingen binnen de reikwijdte van Pijler 2. Dit betekent echter niet dat fiscale prikkels als

beleidsinstrument volledig buitenspel staan. Integendeel bieden internationale richtlijnen ruimte voor belastingkredieten en subsidies die, mits goed ontworpen, zowel juridisch toelaatbaar zijn als economisch aantrekkelijk blijven.

- De SER constateert dat een *country impact assessment* ontbreekt in het ter advisering voorgelegd dossier. Het ontbreken van een *country impact assessment* met betrekking tot de invoering van de minimumbelasting op Curaçao vormt een wezenlijk knelpunt in het beleidsvormingsproces.
- In het licht van de complexe en verstrekende aard van de GloBE-regels, zoals voorgesteld door de OESO onder Pijler 2, is een dergelijk onderzoek onmisbaar om de haalbaarheid, wenselijkheid en consequenties van implementatie op een onderbouwde wijze te beoordelen. Een *country impact assessment* (CIA) is een gestructureerde analyse die inzicht biedt in de effecten van het voorgestelde beleid op de economie, het investeringsklimaat, de belastingopbrengsten en de administratieve capaciteit van het land. Voor een open economie met een relatief kleine, maar internationaal georiënteerde markt zoals Curaçao, is het van essentieel belang om dergelijke effecten ex ante in kaart te brengen.
- Een CIA met betrekking tot de minimumbelasting dient opgebouwd te zijn uit zowel kwantitatieve als kwalitatieve componenten. Allereerst is het noodzakelijk om fiscale microdata te verzamelen over de aanwezigheid van in scope multinationale ondernemingen in Curaçao, hun groepsstructuur, geconsolideerde winsten, effectieve belastingdruk en de bestaande fiscale rulings of preferentiële regimes waaraan zij onderworpen zijn. Dit vergt nauwe samenwerking tussen de belastingdienst en andere relevante instanties. Op basis van deze gegevens kan een dynamisch rekenmodel worden ontwikkeld waarmee verschillende scenario's worden doorgerekend, onder andere met en zonder QDMTT, en met variaties in het gedrag van ondernemingen (zoals herstructurering of relocatie).
- Daarnaast dient een CIA rekening te houden met juridische en administratieve factoren. Hierbij gaat het onder meer om de impact op wetgeving, institutionele capaciteit, handhavingskosten en de noodzakelijke aanpassingen in de fiscale infrastructuur. Ook kwalitatieve input vanuit belanghebbenden, zoals het bedrijfsleven, fiscale adviseurs en maatschappelijke organisaties, speelt een cruciale rol bij het duiden van de verwachte economische impact, compliancekosten en perceptie van rechtszekerheid.
- Voor Curaçao zou het verrichten van een *country impact assessment* een onmisbare eerste stap vormen in het proces van beleidsvoorbereiding en implementatie van de minimumbelasting, met het oog op een evenwichtige, uitvoerbare en toekomstbestendige fiscale hervorming.
- De verwachte invoering van de minimumbelasting op Curaçao, in overeenstemming met de internationale GloBE-normen zoals ontwikkeld door de OESO, zal het fiscale speelveld voor multinationale ondernemingen fundamenteel veranderen. In een dergelijk internationaal geharmoniseerd belastingregime neemt de mogelijkheid voor jurisdicties als Curaçao om buitenlandse investeringen aan te trekken via lage effectieve belastingtarieven of preferentiële regimes aanzienlijk af. De strategische beleidsvraag die zich hierdoor aandient, is hoe Curaçao zijn internationale fiscale concurrentiepositie op alternatieve en duurzame wijze kan versterken. In deze context is het versterken van het bredere investeringsklimaat geen optionele beleidsrichting, maar een noodzakelijke voorwaarde voor economische weerbaarheid.
- Verbetering van het investeringsklimaat vereist een holistische benadering die zich richt op institutionele, infrastructurele en juridische voorwaarden die bepalend zijn voor investeringsbeslissingen. Allereerst is het van belang dat Curaçao inzet op de versterking van de institutionele capaciteit van publieke instellingen, waaronder de Belastingdienst en het vergunningenapparaat.

- Ten tweede kan Curaçao zich differentiëren door gericht beleid te voeren ten aanzien van sectorale ontwikkeling, met bijzondere aandacht voor economische domeinen waarin het eiland een comparatief voordeel bezit. Hierbij kan gedacht worden aan hoogwaardige dienstverlening, financiële technologie, nichetoerisme, digitale handel, en logistiek. In deze sectoren kunnen investeringen worden gestimuleerd via non-fiscale prikkels zoals overheid gefinancierde innovatieprogramma's, publiek-private samenwerkingen, beschikbaarheid van gekwalificeerde arbeidskrachten en een ondersteunende fysieke en digitale infrastructuur. Door te investeren in talentontwikkeling, technische opleidingen en strategische samenwerking met lokale onderwijsinstellingen, kan Curaçao de aansluiting van zijn arbeidsmarkt op deze sectoren verbeteren en zodoende een ecosysteem creëren dat aantrekkelijk is voor kennisintensieve bedrijvigheid.
- Een derde beleidsrichting betreft de hervorming van het juridische en fiscale kader ten gunste van transparantie, stabiliteit en rechtszekerheid. De invoering van de minimumbelasting biedt een kans om het belastingstelsel van Curaçao te herijken en te positioneren als coherent, gelijkwaardig en modern. Duidelijke wetgeving, heldere richtlijnen van de Belastingdienst, effectieve geschillenbeslechting en een consistente toepassing van regels vergroten het vertrouwen van investeerders en beperken risico's met betrekking tot compliance en reputatie.
- Ten slotte dient Curaçao actief werk te maken van zijn positionering binnen internationale netwerken en economische partnerschappen. In het licht van de toenemende globalisering van regelgeving en investeringsstromen, vormt internationale samenwerking een onmisbaar beleidsinstrument. Het onderhouden van bilaterale investeringsverdragen, deelname aan multilaterale fora en afstemming met moederlanden van belangrijke investeerders versterken de institutionele betrouwbaarheid van Curaçao als partnerjurisdictie.
- De toepassing van de zogenoemde GloBE-regels strategisch inzicht in zowel economische risico's als diplomatieke verhoudingen. Specifieke aandacht is nodig voor de aanwezigheid van Amerikaanse bedrijven op Curaçao, die actief zijn in sectoren als toerisme, consultancy, *online gambling*, logistiek en financiële dienstverlening. Hoewel deze ondernemingen doorgaans niet onder het effectieve minimumtarief vallen, kunnen zij mogelijk als in Curaçao gevestigde ondernemingen met Amerikaans inkomen in aanmerking komen voor de wedekeringe Amerikaans belasting.
- Een strikte en uniforme implementatie zonder voorafgaande diplomatieke afstemming kan leiden tot frictie met de Verenigde Staten, ondanks juridische rechtvaardiging binnen het multilaterale OESO-kader. De directe fiscale impact blijft naar verwachting beperkt, aangezien de meeste Amerikaanse entiteiten op Curaçao niet onder de mondiale omzetsdrempel van €750 miljoen vallen (zie realistisch scenario). De indirecte effecten, waaronder reputatieschade, verhoogde nalevingskosten en mogelijke diplomatieke spanning, verdienen echter nadrukkelijke aandacht, zeker in het licht van mogelijke geopolitieke verschuivingen.
- Tegen deze achtergrond is het voor Curaçao van belang om een zorgvuldig afgestemde diplomatieke strategie te hanteren. Vroegtijdig overleg met de Amerikaanse diplomatieke vertegenwoordiging kan bijdragen aan begrip voor het nationale standpunt, waarbij het van belang is te benadrukken dat Curaçao handelt binnen internationaal overeengekomen kaders en streeft naar gelijke behandeling van alle multinationale ondernemingen. Daarnaast is structurele afstemming met Nederland essentieel, mede gezien de implementatie van Pijler 2 binnen de Europese Unie. Gezamenlijk optreden binnen het Koninkrijk vergroot het onderhandelingsvermogen en biedt toegang tot diplomatieke netwerken, onder andere richting Washington D.C.
- Ook multilaterale samenwerking verdient prioriteit. Deelname aan overlegstructuren zoals het Inclusive Framework van de OESO en betrokkenheid bij CARICOM of vergelijkbare regionale platforms kunnen bijdragen aan een gezamenlijke benadering en versterken de weerbaarheid tegen

unilaterale maatregelen van grotere economieën. In de nationale wetgeving kan ruimte worden opgenomen voor een gefaseerde of gedifferentieerde invoering, afhankelijk van internationale ontwikkelingen en het resultaat van diplomatiek overleg.

- Een heldere communicatiestrategie richting het bedrijfsleven en internationale stakeholders is daarbij onmisbaar. Het is van belang duidelijk te maken dat de maatregel niet is gericht tegen specifieke landen of bedrijven, maar het gevolg is van internationale afspraken ter bevordering van fiscale rechtvaardigheid en transparantie.
- De implementatie van de minimumbelasting biedt Curaçao de kans om zijn fiscale positie te verduurzamen en tegelijkertijd bij te dragen aan een stabiel internationaal belastingstelsel. Tegelijkertijd vereist de actuele geopolitieke context een behoedzame aanpak. Het is van belang dat de minimumbelastingwetgeving gewijzigd kan worden middels een landsbesluit houdende algemene maatregelen (LBHAM) waardoor de nodige flexibiliteit ingebed kan worden. Door tijdig te handelen, internationale samenwerking te zoeken en effectief te communiceren, kan Curaçao zijn economische belangen beschermen zonder afbreuk te doen aan haar reputatie als fiscale jurisdictie.
- De SER concludeert dat de voorgestelde invoering van de effectieve minimumbelasting van 15% in overeenstemming is met de internationale afspraken die zijn gemaakt in het kader van Pijler 2 van het Inclusive Framework. Deze maatregel beoogt een wereldwijd minimumniveau van belastingheffing voor multinationale ondernemingen met een wereldwijde omzet van ten minste €750 miljoen te waarborgen, en draagt daarmee bij aan een eerlijker en stabiel internationaal belastingklimaat.
- Hoewel de doelstellingen van de minimumbelasting helder zijn, constateert de SER enkele uitdagingen met betrekking tot de implementatie en handhaving van de wetgeving. Deze uitdagingen betreffen onder meer de complexiteit van de regelgeving, de administratieve lasten voor zowel de belastingdienst als het bedrijfsleven, en de potentiële economische gevolgen voor het investeringsklimaat en de fiscale concurrentiepositie van Curaçao.
- Daarnaast kunnen recente geopolitieke ontwikkelingen, zoals de terugtrekking van de Verenigde Staten uit het OECD-akkoord onder de regering-Trump, de effectiviteit van de minimumbelasting ondermijnen en leiden tot verhoogde economische en diplomatieke spanningen.
- In dit licht adviseert de SER de Minister van Financiën om een uitgebreide country impactanalyse uit te voeren, waarin de economische, geopolitieke en uitvoeringsaspecten van de invoering van de minimumbelasting grondig worden onderzocht. Deze analyse dient als basis voor een weloverwogen besluitvorming en om mogelijke risico's en neveneffecten tijdig te identificeren en te mitigeren.
- Tevens beveelt de SER aan om bij de implementatie van de minimumbelasting diplomatieke behoedzaamheid en beleidsmatige flexibiliteit te betrachten. Dit houdt in dat Curaçao ruimte moet behouden voor dialoog met internationale partners, het overwegen van uitzonderingen waar nodig, en het toepassen van een gefaseerde implementatie indien de internationale of geopolitieke omstandigheden dat vereisen. Een dergelijke benadering zal bijdragen aan een succesvolle en duurzame integratie van de minimumbelasting in het fiscale stelsel van Curaçao.

1. Inleiding

1.1 Adviesverzoek

Op 1 november 2024 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 verzoek voor spoedadvies ontvangen van de Minister van Financiën (hierna verder aan te duiden als 'de minister') betreffende de ontwerp-landsverordening houdende regels inzake minimumbelasting en wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen¹, de Landsverordening op de Winstbelasting² en de Invorderingsverordening 1954³, hierna verder aan te duiden als 'de ontwerp-landsverordening' of 'het ontwerp'.

Ten grondslag aan dit adviesverzoek ligt het besluit van de Raad van Ministers (hierna: 'RvM') van 30 oktober 2024, met zaaknummer 2024/012811, dat genomen is op schriftelijk voorstel van de Minister van Financiën d.d. 16 oktober 2024, met zaaknummer 2024/012811. Bij de besluitvorming in de RvM zijn in overweging genomen het advies van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (hierna: 'WJZ') d.d. 26 augustus 2024 met kenmerk WJZ'24/0199 (zaaknummer 2024/012811) en ook het advies van de Sectordirecteur Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën (hierna: 'FZ') d.d. 18 oktober 2024 (zaaknummer 2024/012811).

1.2 Inhoud en strekking ontwerp

De ontwerp-landsverordening strekt volgens het algemene deel van de memorie van toelichting (hierna: MvT) ertoe een effectieve minimumbelasting van 15% in te voeren in lijn met de daarover in internationaal verband gemaakte afspraken (Pijler 2 van het Inclusive Framework⁴ akkoord) ter waarborging van het mondiale minimumniveau van belastingheffing voor multinationale groepen.⁵ De Pijler 2 van het Inclusive Framework akkoord voorziet in een bijheffing tot een effectief tarief van 15% als een groepsentiteit gevestigd in een staat effectief te weinig winstbelasting betaalt (laagbelastende staat).⁶ Hiermee wordt beoogd dat multinationale groepen met een omzet van € 750 miljoen of meer altijd ten minste effectief 15% aan belasting over hun winst betalen.⁷

Voorts blijkt uit de considerans dat de invoering van een effectieve minimumbelasting wenselijk wordt geacht op basis van vier overwegingen. In de eerste plaats is deze invoering noodzakelijk omdat entiteiten die deel uitmaken van kwalificerende multinationale concernstructuren verplicht zijn om in elk land waarin zij actief zijn een minimumwinstbelasting van 15% te voldoen. Ten tweede wordt overwogen dat, indien Curaçao deze minimumbelasting niet zelf heft, andere staten deze belasting zullen innen, hetgeen leidt tot een feitelijk 'weglekken' van potentiële belastingopbrengsten naar buitenlandse jurisdicties. De derde overweging betreft de administratieve vereenvoudiging voor ondernemingen: voor veel bedrijven is het efficiënter om in elke jurisdictie de door de OESO voorgeschreven 15% aan winstbelasting te betalen, dan om in andere landen afzonderlijke aangiftes te moeten indienen. Tot slot blijkt uit de vierde overweging dat het niet invoeren van deze minimumbelasting voor Curaçao niet alleen zou resulteren in het mislopen van belastinginkomsten, maar ook het risico inhoudt dat internationaal opererende bedrijven zich elders zullen vestigen.

De ontwerp-landsverordening betreft een afzonderlijke heffingsverordening en bevat de maatregelen die voortvloeien uit de internationale afspraken die in het kader van Pijler 2 zijn gemaakt. Zowel de ontwerp-landsverordening als de artikelsgewijze toelichting, opgenomen in de MvT, zijn mede gebaseerd op

¹ P.B. 2013, no. 53 (GT), zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2024, no. 40.

² P.B. 2002, no. 54, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2004, no. 40.

³ A.B. 1954, no. 2, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2024, no. 40.

⁴ Inclusive Framework overleg georganiseerd door de Organisatie voor Economische samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

⁵ Memorie van toelichting, p.2.

⁶ Memorie van toelichting, p.3.

⁷ Memorie van toelichting, p.2.

de OESO-modelregels⁸ en het daarbij behorende commentaar⁹. Dit commentaar kan derhalve als interpretatiekader dienen in zoverre de bepalingen van de ontwerp-landsverordening aansluiten bij de OESO-modelregels¹⁰.

De OESO-modelregels voorzien in drie vormen van bijheffing. De kwalificerende binnenlandse bijheffing biedt Curaçao de mogelijkheid om bij te heffen tot een effectief tarief van 15% over de overwinst van in Curaçao gevestigde laagbelaste groepsentiteiten van een multinationale groep waarvan de uiteindelijke moederentiteit niet in Curaçao is gevestigd.¹¹ Indien Curaçao deze binnenlandse bijheffing niet invoert, kan een andere staat – bijvoorbeeld de staat van vestiging van de uiteindelijke moederentiteit¹² – de bijheffing opleggen, hetgeen leidt tot verlies van belastinggrondslag voor Curaçao.

Een tweede bijheffing is de zogenoemde inkomen-inclusiemaatregel (Income Inclusion Rule).¹³ Op basis van deze maatregel wordt het deel van de overwinst van laagbelaste groepsentiteiten, waar ook in de groepsstructuur zij zich bevinden, in beginsel belast op het niveau van de uiteindelijke moederentiteit. De maatregel is niet alleen van toepassing op laagbelaste entiteiten buiten de staat van de moedermaatschappij, maar ook op de moederentiteit zelf en haar dochterondernemingen, indien deze gezamenlijk onder het effectieve minimumtarief vallen.¹⁴

De derde bijheffing is de onderbelaste winstmaatregel (Undertaxed Payments Rule), die als een zogeheten 'backstop' fungeert wanneer de inkomen-inclusiemaatregel niet wordt toegepast door de staat van de uiteindelijke moederentiteit. Deze maatregel waarborgt dat resterende bijheffing alsnog kan plaatsvinden elders binnen de groep. Curaçao heeft echter besloten om de bijheffing op grond van de onderbelastewinstmaatregel niet toe te passen.¹⁵

1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek

De SER constateert dat het adviesverzoek gelijktijdig is voorgelegd aan zowel de SER als de Raad van Advies (RvA), met het verzoek om op korte termijn te adviseren teneinde de voortgang van het wetgevingsproces te waarborgen. Hoewel deze parallelle advisering de besluitvorming mogelijk versnelt, brengt zij tevens het risico met zich mee dat de zorgvuldigheid van het adviesproces onder druk komt te staan, hetgeen de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van de uiteindelijke regelgeving nadelig kan beïnvloeden. Voorts stelt de SER vast dat op de officiële website¹⁶ van de OESO/OECD is vermeld dat Curaçao per 1 januari 2025 de minimumbelasting reeds heeft ingevoerd. Daarmee wordt internationaal bevestigd dat Curaçao zich conformeert aan de afspraken die binnen het relevante multilaterale kader zijn gemaakt inzake de invoering van een effectieve minimumbelasting. De SER erkent dat deze bekendmaking kan bijdragen aan de versterking van de internationale reputatie van Curaçao en de bevordering van rechtszekerheid voor buitenlandse investeerders. Tegelijkertijd is de SER van oordeel dat implementatie van de voorgestelde minimumbelasting, zonder het doorvoeren van de noodzakelijke inhoudelijke en institutionele randvoorwaarden, aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het investeringsklimaat en de concurrentiepositie van Curaçao als vestigingsjurisdictie voor internationale bedrijvigheid.

Tegen deze achtergrond acht de SER het van belang om te benadrukken dat vanwege de reikwijdte en de juridische, fiscale en economische complexiteit van de voorgestelde maatregel, evenals de potentieel verstrekende effecten ervan op zowel de overheidsfinanciën als het lokale en internationale bedrijfsleven, besloten is tot een grondige en gefaseerde benadering van het adviestraject. In dit kader heeft de SER

⁸ De modelregels zoals goedgekeurd op 14 december 2021 met als citeertitel: 'OECD (2021), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy — Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, OECD, Paris'.

⁹ Het commentaar bij de OESO-modelregels zoals goedgekeurd op 11 maart 2022 met als citeertitel 'OECD (2022), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy Commentary to the Global Anti Erosion Model Rules (Pillar Two)*, First Edition: Inclusive Framework on BEPS, OECD Publishing, Paris'.

¹⁰ MvT, p.4.

¹¹ Idem, p.5.

¹² Idem, p.5.

¹³ Idem, p.5.

¹⁴ Idem, p.5.

¹⁵ Idem, p.6.

¹⁶ <https://oecdpillars.com/>

uitvoerig intern onderzoek verricht en gedurende een langere periode overleg gevoerd met diverse relevante stakeholders, waaronder vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, onafhankelijke fiscale deskundigen en andere betrokken partijen. Deze gedegen en meerlagige consultatieve benadering was noodzakelijk om een integraal en onderbouwd advies te kunnen formuleren. De hierdoor ontstane langere doorlooptijd van het advies is dan ook inherent aan het streven naar inhoudelijke kwaliteit, juridische robuustheid en maatschappelijke inbedding van het uiteindelijke oordeel.

Ten slotte merkt de SER op dat, hoewel het advies van de directeur van de Beleidsorganisatie van het Ministerie van Financiën (hierna: 'de Beleidsorganisatie') d.d. 8 juli 2024 als integraal onderdeel van het aan de SER aangeboden dossier is opgenomen, in het desbetreffende besluit van de RvM van 30 oktober 2025 geen expliciete verwijzing naar dit advies is opgenomen.

Naar het oordeel van de SER kan het ontbreken van een dergelijke vermelding leiden tot onduidelijkheid over de mate waarin en de wijze waarop de beleidsinhoudelijke overwegingen van de Beleidsorganisatie daadwerkelijk zijn meegewogen in de besluitvorming. Dit roept vragen op over de transparantie van het proces en over de zorgvuldigheid waarmee de ontwerplandsverordening tot stand is gekomen.

De SER acht de in het advies van de Beleidsorganisatie vervatte overwegingen van wezenlijk belang voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regelgeving en de daaraan verbonden budgettaire implicaties, waaronder de impact op overheidsuitgaven en belastingopbrengsten. Onvoldoende aandacht voor deze aspecten vergroot – naar het oordeel van de raad – het risico op onvoorziene financiële consequenties en kan leiden tot structurele knelpunten bij de implementatie en handhaving van de wetgeving.

1.4 Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk geeft de SER in hoofdstuk 2 zijn oordeel over de invoering van de wereldwijde effectieve minimumbelasting van 15%. Allereerst wordt de invoering van deze minimumbelasting geanalyseerd, zowel op zichzelf staand als in relatie tot de verwachte effecten op onder meer het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao, de belastingopbrengsten en potentiële geopolitieke risico's. Aansluitend wordt de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling beoordeeld. Vervolgens formuleert de SER aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een zorgvuldige en doeltreffende implementatie van de minimumbelasting. Het advies sluit af met een eindconclusie.

De inhoudelijke onderbouwing van dit advies is het resultaat van een diepgravende literatuurstudie (deskresearch) en een zorgvuldig gefaseerd consultatief proces, waarbij de SER gedurende een langere periode systematisch overleg heeft gevoerd met diverse fiscale deskundigen in zowel binnen- als buitenland. Deze gefaseerde benadering was noodzakelijk gelet op de technische complexiteit, de internationale verwevenheid en de potentieel verstrekende sociaaleconomische implicaties van de voorgestelde maatregel.

2. Standpunt van de SER

2.1 Wereldwijde effectieve minimumbelasting van 15%

2.1.1 Algemeen

De invoering van een wereldwijde effectieve minimumbelasting maakt deel uit van een bredere, multilaterale hervormingsbeweging gericht op het moderniseren van het internationale belastingstelsel en het tegengaan van grondslaguitholling en winstverschuiving. In oktober 2021 hebben meer dan 135 jurisdicties zich verenigd om de internationale belastingregels te herzien, met als doel multinationale ondernemingen een billijk bedrag aan belasting te laten betalen, ongeacht waar ze actief zijn en winst maken.¹⁷ De wereldwijde minimumbelasting, samen met de Subject to Tax Rule (STTR), vormen de kern van deze aanpak, gericht op het aanpakken van de uitdagingen door globalisering en digitalisering.¹⁸

De STTR is een regel die mogelijk maakt om belasting te heffen op bepaalde grensoverschrijdende intra-groepsinkomsten wanneer deze onderworpen zijn aan nominale winstbelastingtarieven van minder dan 9%.¹⁹ De wereldwijde minimumwinstbelasting is gebaseerd op de Modelregels van het Global Anti-Base Erosion (GloBE). Deze modelregels stellen een jurisdictie in staat om aanvullende bijheffing van de winstbelasting op te leggen aan belastingplichtigen met laag belaste winstinkomsten tot een tarief van 15%.²⁰ De GloBE-regels, ontworpen om een minimumniveau van winstbelasting te waarborgen voor grote multinationale ondernemingsgroepen, vereisen dat deze (hierna: 'MNO-groepen') hun winstinkomsten en de daarop verschuldigde winstbelasting per jurisdictie berekenen. Indien dit resulteert in een effectief winstbelastingtarief (hierna: 'ETR') onder de 15%, is de MNO-groep verplicht om een aanvullende belasting te betalen om het totale belastingbedrag op de winsten van de MNO-groep in die laag belaste jurisdictie op te trekken naar het tarief van 15%.

De GloBE-regels zijn van toepassing op MNO-groepen die wereldwijd opereren en een jaarinkomen van € 750 miljoen of meer hebben. Het jaarinkomen dat wordt gebruikt om de reikwijdte van de wereldwijde minimumbelasting te bepalen, is in grote lijnen gelijk aan die welke wordt gebruikt voor landenrapportage (Country-by-Country Reporting, hierna 'CbCR') onder BEPS Actie 13.²¹ Dit betekent ook dat landen de CbCR-aangiften kunnen gebruiken als startpunt voor het beoordelen van de mogelijke impact van de GloBE-regels in hun rechtsgebied. In tegenstelling tot het CbCR, dat jaarlijks wordt berekend, wordt het jaarinkomen voor de wereldwijde minimumwinstbelasting vastgesteld aan de hand van een vierjaarlijkse test. Deze aanpak is ontworpen om meer stabiele en voorspelbare resultaten te garanderen, vooral voor MNO-groepen met jaarinkomen die dicht bij de drempel liggen.

Het uitgangspunt voor de berekening van het ETR zijn de financiële overzichten van iedere lokale dochteronderneming binnen de MNO-groep, zoals deze worden gebruikt bij de opstelling van de geconsolideerde jaarrekening van de groep. Hoewel deze financiële overzichten als basis dienen voor het bepalen van de belastingen die worden geheven over het in elke jurisdictie gegenereerde inkomen, worden daarop specifieke aanpassingen toegepast. Deze aanpassingen beogen enerzijds een betere afstemming van de lokale winstbepaling op de relevante nationale regels voor het vaststellen van de belastinggrondslag, en anderzijds een juiste toerekening van belastbare bedragen aan de betreffende jurisdicties.

De aldus vastgestelde aangepaste winstgrondslag, in combinatie met de feitelijk verschuldigde winstbelasting, vormt de basis voor de berekening van het effectieve belastingtarief van de groep in die jurisdictie. Indien deze berekening uitkomt op een ETR lager dan 15%, is de MNO-groep verplicht een aanvullende belasting te voldoen om het totaal aan verschuldigde belasting op te trekken tot het wereldwijd overeengekomen minimumniveau van 15% in die laagbelaste jurisdictie.

¹⁷ OECD, *Minimum Tax Implementation Handbook (Pillar Two)*, 11 October 2023

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem

²¹ Ibidem

De aanvullende belasting wordt geïnd onder drie soorten bepalingen: de *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT)²², de *Income Inclusion Rule* (IIR)²³ en de *Under Taxed Profits Rule* (UTPR)²⁴, die worden toegepast volgens een overeengekomen volgorde. Het laagbelaste inkomen wordt als eerst belast in de lokale jurisdictie via de QDMTT. Als de laagbelaste jurisdictie geen QDMTT heeft, wordt de verplichting om de aanvullende belasting te betalen doorgaans opgelegd aan het vestigingsland van de *Ultimate Parent Entity* (UPE)²⁵ van de MNO-groep onder een gekwalificeerde IIR. Als de UPE zich bevindt in een jurisdictie die geen gekwalificeerde IIR heeft geïmplementeerd, bepalen de GloBE-regels dat de aanvullende belasting wordt geheven bij de eerstvolgende entiteit in de hiërarchie van aandeelhouderschap binnen de MNO-groep die zich bevindt in een jurisdictie met een gekwalificeerde IIR. Als back-up voor de IIR wordt de aanvullende belasting geïnd door alle jurisdicties die een UTPR hebben geïmplementeerd. De totale aanvullende belasting zoals berekend onder de GloBE-regels wordt verdeeld tussen jurisdicties op basis van een toewijzingsmechanisme gebaseerd op de reële aanwezigheid, waarbij elke jurisdictie haar deel int door de UTPR toe te passen.

De SER stelt vast dat met de invoering van een wereldwijde minimumwinstbelasting wordt beoogd een eerlijker en stabiel systeem van belastingheffing op multinationale ondernemingen met een wereldwijde omzet van ten minste €750 miljoen tot stand te brengen. De wereldwijde minimumwinstbelasting, onderdeel van het zogenoemde *Pijler 2*-raamwerk van de OESO, dient een tweeledig doel: enerzijds het tegengaan van belastingontwijking door toepassing van een effectief minimumwinstbelastingtarief van 15%, en anderzijds het bevorderen van een evenwichtiger en meer gelijk speelveld binnen het internationale fiscale landschap.

Hoewel deze beleidsintentie helder is, constateert de SER dat er aanzienlijke uitdagingen bestaan met betrekking tot zowel de implementatie als de handhaving van de voorgestelde minimumbelastingwetgeving, evenals ten aanzien van de economische gevolgen ervan voor belastingconcurrentie en internationale investeringsstromen. Allereerst is de inherente complexiteit van de regeling een essentiële factor die de uitvoering ervan bemoeilijkt. De veelheid aan technische bepalingen, uitzonderingen en coördinatievereisten brengt naar verwachting substantiële uitvoeringskosten met zich mee, zowel voor belastingdiensten als voor het internationaal opererende bedrijfsleven.

Een bijkomend complicerend element betreft de verplichting tot het hanteren van een apart boekhoudsysteem gebaseerd op internationale verslaggevingsstandaarden als uitgangspunt voor de berekening van het effectieve belastingtarief. De introductie van dit systeem zal naar verwachting leiden tot een aanzienlijke verhoging van de administratieve lasten en roept fundamentele vragen op over de duurzaamheid en rechtszekerheid op de lange termijn.

Gelet op het bovenstaande acht de SER het van wezenlijk belang dat staten niet uitsluitend de technische en administratieve haalbaarheid van de minimumbelasting beoordelen, maar tevens de bredere economische, budgettaire en geopolitieke implicaties van deze diepgaande hervorming in ogenschouw nemen.

Daarnaast constateert de SER dat de wereldwijde invoering van de minimumbelasting gepaard gaat met aanzienlijke internationale verdeeldheid. Binnen het kader van het OESO/G20 Inclusive Framework hebben sommige landen te kennen gegeven de regeling niet te zullen implementeren. Deze ontwikkeling kan leiden tot uiteenlopende effecten op nationale belastingstelsels en brengt het risico met zich mee van fragmentatie binnen het wereldwijde belastingstelsel.

Volgens de SER ondermijnt deze verdeeldheid de doeltreffendheid en coherentie van het stelsel. De beperkte internationale coördinatie dreigt afbreuk te doen aan de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen van *Pijler 2*, met name het voorkomen van schadelijke belastingconcurrentie en het waarborgen van een

²² *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT) is om landen waar een laag belaste entiteit is gevestigd, in staat te stellen een aanvullende belasting te heffen.

²³ *Income Inclusion Rule* (IIR) is aanvullende belastingen die het vestigingsland van de uiteindelijke moederentiteit van een kan opleggen als de winsten van het concern in het buitenland lager worden belast dan het effectieve minimumtarief.

²⁴ *Under Taxed Profits Rule* (UTPR). Als het land van de uiteindelijke onvoldoende of geen belasting (bij)heft, of als de winsten van die uiteindelijke moederentiteit in dat land lager belast worden dan het effectief minimumtarief, moeten andere landen op grond van de UTPR bijheffen. Hierdoor kunnen de multinationals de regels niet ontwijken door de uiteindelijke moederentiteit van de groep te vestigen in een land dat de IIR niet toepast.

²⁵ *Ultimate Parent Entity* (UPE) is de uiteindelijke moederentiteit van de MNO-groep.

consistente mondiale benadering. In dit verband wijst de SER ook op de rol van de zogenoemde *Substance-Based Income Exclusion* (SBIE), een regeling die het mogelijk maakt een deel van de winsten van multinationals uit te zonderen van de minimumbelasting op basis van economische aanwezigheid. Deze uitzondering ondergraaft in zekere mate de effectiviteit van de regeling en kan de prikkels voor belastingplanning opnieuw versterken.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag in hoeverre de daadwerkelijke opbrengsten van de minimumbelasting opwegen tegen de aanzienlijke administratieve lasten en economische aanpassingen die de implementatie vergt. In de praktijk blijken de gerealiseerde meeropbrengsten in veel gevallen achter te blijven bij de oorspronkelijke verwachtingen, hetgeen twijfel oproept over de haalbaarheid van de beoogde doelstellingen.

2.1.2 Invoering effectieve minimumbelasting in Curaçao

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, beoogt het onderhavige ontwerp de introductie van een nieuw winstbelastingstelsel voor groepsentiteiten van een multinationale groep met een jaaromzet van meer dan €750 miljoen. Het betreft een nieuwe aangiftebelasting die een in Curaçao gevestigde groepsentiteit verplicht om een minimumwinstbelasting van 15% te betalen per staat waar de multinationale groep actief is. De begrippen groep²⁶ en groepsentiteit²⁷ worden in artikel 1, eerste lid, van de ontwerpplandsverordening gedefinieerd. De SER is van mening dat de opzet van de ontwerpplandsverordening grotendeels in lijn is met het OESO-model, aangevuld met Curaçaose specifieke implementatiekeuzes.

De minimumwinstbelasting zal gelden voor verslagjaren die aanvangen op of na 31 december 2024.²⁸ Tijdige betaling van het verschuldigde bedrag aan minimumbelasting en indiening van de belastingaangifte moet geschieden binnen zeventien maanden na het einde van het verslagjaar^{29 30}. Daarnaast is een grote onderneming verplicht een bijheffing-informatieaangifte in te dienen binnen vijftien maanden na afloop van het verslagjaar. De bijheffing-informatieaangifte bevat de hoogte van de bijheffing (de verschuldigde minimumwinstbelasting) per jurisdictie die vastgesteld wordt aan de hand van de internationale financiële gegevens. Voor het eerste verslagjaar (jaar 2025) gelden afwijkende termijnen voor het aanleveren van de bijheffing-informatieaangifte, het voldoen aan de inlichtingenverplichting, het indienen van de belastingaangifte en het afdragen van de verschuldigde minimumwinstbelasting. De bijheffing-informatieaangifte moet binnen achttien maanden na het eerste verslagjaar worden ingediend. De belastingaangifte en de voldoening van de bijheffing op opdracht, dienen binnen twintig maanden na het eerste verslagjaar ingediend te worden respectievelijk voldaan te worden.

Bij de berekening van het effectieve belastingtarief van 15% wordt aangesloten bij de financiële verslaggevingsstandaard die gebruikt wordt bij de totstandkoming van de geconsolideerde jaarrekening van de uiteindelijke moederentiteit. In uitzonderlijke gevallen wordt een ander aanknopingspunt gehanteerd voor de berekening van het effectieve belastingtarief. Hierbij kan gedacht worden aan de *veilige haven regels*. Het effectieve belastingtarief wordt vastgesteld door de gecorrigeerde betrokken belastingen te delen door het kwalificerende inkomen, uitgedrukt als percentage. Indien dit tarief lager is dan het vastgestelde minimumtarief van 15%, is sprake van een bijheffing. De hoogte van de bijheffing wordt bepaald aan de hand van het verschil tussen het minimumtarief van 15% en het berekende effectieve belastingtarief, vermenigvuldigd met het kwalificerende inkomen. Daarbij wordt rekening gehouden met specifieke correctiemechanismen, zoals *Substance-Based Income Exclusion* (lonen en materiële activa).

²⁶ Groep is enerzijds een geheel van entiteiten die met elkaar verbonden zijn door eigendom of zeggenschap zoals omschreven in de geaccepteerde of geautomatiseerde financiële verslaggevingsstandaard voor de opstelling van een geconsolideerde jaarrekening door de uiteindelijke moederentiteit, inclusief iedere entiteit die enkel op grond van haar beperkte omvang, op grond van materialiteit, of op grond van het feit dat zij ter verkoop wordt gehouden, niet is opgenomen in die geconsolideerde jaarrekening anderzijds een entiteit die een of meer vaste inrichtingen heeft, mits die entiteit geen onderdeel vormt van een geheel van entiteiten die met elkaar verbonden zijn.

²⁷ Groepsentiteit is een entiteit die onderdeel is van een multinationale groep of een vaste inrichting van een hoofdentiteit die onderdeel is van een multinationale groep.

²⁸ Artikel 17.1, eerste lid van de ontwerpplandsverordening.

²⁹ Het verslagjaar is de verslagleggingsperiode waarover de uiteindelijke moederentiteit van een multinationale groep haar geconsolideerde jaarrekening opstelt of, indien de uiteindelijke moederentiteit geen geconsolideerde jaarrekening opstelt, het kalenderjaar.

³⁰ Artikel 11, tweede lid en derde lid ontwerpplandsverordening.

De bijheffing tot 15% kan volgens de ontwerp-landsverordening geschieden via twee heffingsmechanismen, namelijk de binnenlandse bijheffing over laagbelast binnenlands inkomen van binnenlandse groepsentiteiten (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax, QDMTT) en de inkomen- inclusiebijheffing over laagbelast buitenlands inkomen van buitenlandse dochterentiteiten (Income Inclusion Rule, IRR). De binnenlandse bijheffing over laagbelast binnenlands inkomen van binnenlandse groepsentiteiten (QDMTT) zorgt ervoor dat over de winst van in Curaçao gevestigde laagbelaste groepsentiteiten van de betrokken onderneming een binnenlandse bijheffing plaatsvindt tot het minimumniveau. Hiermee wordt de Curaçaose belastingopbrengst beschermd tegen eventuele bijheffing over Curaçaose ondernemingswinsten in het buitenland via onder andere een onderbelastewinstmaatregel (UTPR) of een inkomen- inclusiebijheffing (IRR). Met andere woorden de binnenlandse bijheffing is alleen van toepassing als het effectieve belastingtarief van de groep in Curaçao lager is dan 15%. Hierdoor zal de binnenlandse bijheffing slechts van toepassing zijn indien de groepsentiteiten als gevolg van een belastingvrijstelling of toepassing van een tax incentive een effectief belastingtarief lager dan 15% realiseren in Curaçao. In het geval van de binnenlandse bijheffing is de laagbelaste groepsentiteit in Curaçao de belastingplichtige. Indien er meerdere laagbelaste groepsentiteiten in Curaçao zijn, wordt de binnenlandse bijheffing geheven alsof er één belastingplichtige is door bij de berekening van de binnenlandse bijheffing het kwalificerend inkomen van alle in Curaçao gevestigde laagbelaste groepsentiteiten toe te rekenen aan de groepsentiteit waarvan de binnenlandse bijheffing wordt geheven. Als gevolg hiervan kan gesteld worden dat de binnenlandse bijheffing geheven wordt van:

- a. de in Curaçao gevestigde moederentiteit waarvan het belang niet onmiddellijk of middellijk wordt gehouden door een andere in Curaçao gevestigde groepsentiteit of
- b. een daartoe aangewezen in Curaçao gevestigde groepsentiteit indien sprake is van meerdere in Curaçao gevestigde moederentiteiten of geen sprake is van een in Curaçao gevestigde moederentiteit. De aanwijzing van de in Curaçao gevestigde groepsentiteit geschiedt op verzoek en middels een voor bezwaar vatbare beschikking vastgesteld.

Het tweede heffingsmechanisme is de inkomen- inclusiebijheffing over laagbelast buitenlands inkomen van buitenlandse dochterentiteiten (IRR). De IRR wordt in eerste instantie geheven bij een in Curaçao gevestigde uiteindelijke moederentiteit³¹ van de multinationale groep indien deze een belang heeft in één of meer in een ander staat gevestigde laagbelaste groepsentiteiten. De IRR impliceert een bijheffing tot het minimumniveau over winsten van laagbelaste dochterentiteiten in het buitenland. In specifieke³² gevallen kan de IRR geheven worden bij de in Curaçao gevestigde tussenliggende moederentiteit of de partieel gehouden moederentiteit³³. Een tussenliggende moederentiteit is een groepsentiteit die geen uiteindelijke moederentiteit of een partieel gehouden moederentiteit is en die een belang houdt in een andere groepsentiteit behorend tot dezelfde multinationale groep. In figuur 1 wordt de vaste volgorde van de toepassing van de bijheffingen van de minimumbelasting (QDMTT en IRR) voor het geval van Curaçao schematisch weergegeven.

De berekening van de bijheffing per staat geschiedt aan de hand van vijf stappen. Allereerst wordt het effectieve belastingtarief per staat berekend door de verschuldigde gecorrigeerde betrokken belastingen³⁴ van alle groepsentiteiten in een staat te delen door het netto kwalificerende inkomen van alle groepsentiteiten in die staat. De berekening van het kwalificerende inkomen of verlies van een groepsentiteit in een verslagjaar wordt gebaseerd op de nettowinst of het nettoverlies van de groepsentiteit volgens de financiële verslaggeving (voorafgaand aan consolidatie en eliminatie van intra-groepstransacties). Deze nettowinst of dit nettoverlies wordt bepaald aan de hand van de financiële verslaggevingsstandaard die door de uiteindelijke moederentiteit wordt gehanteerd bij het opstellen van de geconsolideerde jaarrekening van een

³¹ De uiteindelijke moederentiteit van een groep is de entiteit op het niveau waarop de geconsolideerde jaarrekening wordt opgesteld en waarin geen enkel andere entiteit(on)middellijk een controlerend belang houdt.

³² In geval de uiteindelijke moederentiteit in een andere staat is gevestigd, waarin geen inkomen-inclusiebijheffing wordt toegepast, terwijl een tussenliggende moederentiteit in Curaçao een belang houdt in de laagbelaste groepsentiteiten van de groep.

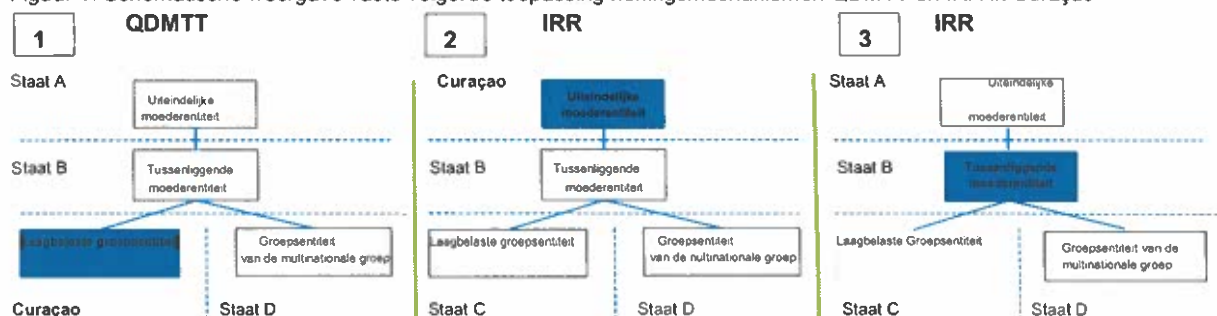
³³ Een partieel gehouden moederentiteit is een groepsentiteit, die geen uiteindelijke moederentiteit, vaste inrichting, beleggingsentiteit of verzekeringsentiteit is, die onmiddellijk of middellijk een belang heeft in een andere groepsentiteit van dezelfde multinationale groep en waarvan het belang in de winsten voor meer dan 20% onmiddellijk of middellijk, wordt gehouden door een of meer natuurlijke personen of entiteiten die geen groepsentiteiten van de multinationale groep zijn.

³⁴ De gecorrigeerde betrokken belastingen omvatten alle door of namens een groepsentiteit betaalde belastingen over het betreffende boekjaar (zoals genoemd in voorgestelde artikel 7.1) gecorrigeerd met de verminderingen en vermeerderingen genoemd in voorgestelde artikelen 7.2 en 7.3.

groep. De betreffende nettowinst of het nettoverlies wordt vervolgens aangepast om tijdelijke verschillen en permanente verschillen tussen de financiële verslaggeving en de winstbelastingssystemen zoveel mogelijk weg te nemen. Als het kwalificerende inkomen negatief is, wordt geen berekening van het effectieve belastingtarief gemaakt, aangezien in een verliessituatie geen bijheffing is verschuldigd.

De tweede stap impliceert de berekening van het bijheffingspercentage. Deze stap is slechts van toepassing indien het effectieve belastingtarief lager is dan het minimumbelastingtarief van 15%. Het heffingspercentage wordt berekend door het minimumbelastingtarief van 15% te verminderen met het berekend effectief belastingtarief. Vervolgens wordt de overwinst berekend (derde stap). De overwinst is het positieve bedrag dat wordt berekend door het netto kwalificerend inkomen in een staat te verlagen met het bedrag aan uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid (SBIE). Het uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid is het inkomen dat geen onderdeel is van de grondslag voor de bijheffing. Indicatoren van reële aanwezigheid zijn werknemers en vaste activa. Hierdoor wordt het betreffende uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid berekend als de som van een percentage van de in aanmerking komende loonkosten en een percentage van de boekwaarde van de in aanmerking komende vaste activa in een staat. Uitzonderingen hierop zijn de loonkosten die toerekenbaar zijn aan inkomen uit internationale scheepvaart of materiële activa die worden gebruikt om inkomen uit internationale scheepvaart te genereren. Eveneens worden onroerende zaken die worden gehouden voor de verkoop, om te leasen of als investering niet aangemerkt als indicatoren van reële aanwezigheid. Verder zijn bijzondere regels voor de toerekening van de in aanmerking komende loonkosten en in aanmerking komende vaste activa ingeval de groepsentiteit een vaste inrichting dan wel een doorkijkentiteit is. De vierde stap is het berekenen van de bijheffing die wordt berekend door het bijheffingspercentage (stap 2) te vermenigvuldigen met de overwinst (stap 3). De uitkomst hiervan wordt vervolgens verhoogd met de additionele bijheffing en verlaagd met een eventuele kwalificerende binnenlandse bijheffing. De additionele bijheffing is een bijheffing ter zake van een eerder verslagjaar die wordt aangemerkt als bijtelling over het verslagjaar waarin de herrekening is gemaakt. De additionele bijheffing is ook van toepassing als een kwalificerende binnenlandse bijheffing die een groepsentiteit is verschuldigd in een andere staat niet is betaald binnen vier verslagjaren na het verslagjaar waarin die kwalificerende binnenlandse bijheffing verschuldigd is geworden. Als laatste stap wordt de berekende bijheffing van een staat toegerekend aan iedere groepsentiteit die is gevestigd in die staat, ter zake waarvan die bijheffing wordt geheven. De toerekening vindt plaats naar evenredigheid van het kwalificerende inkomen van iedere groepsentiteit, ten opzichte van het totale kwalificerend inkomen van alle groepsentiteiten in die staat.

Figuur 1: Schematische weergave vaste volgorde toepassing heffingsmechanismen QDMTT en IRR in Curaçao



Op basis van het bovenstaande constateert de SER dat de ontwerp-landsverordening minimumwinstbelasting van Curaçao een inhoudelijk robuuste vertaling vormt van de GloBE-normen en een solide basis legt voor aansluiting op het internationale fiscale kader. De regeling is technisch complex, maar biedt duidelijke definities, zorgvuldig geconstrueerde berekeningsmethoden en proportionele waarborgen tegen misbruik. Voor een effectieve implementatie is het van belang dat de uitvoeringscapaciteit van de belastingdienst wordt versterkt, dat de informatievoorziening door de Belastingdienst aan de betrokken groepsentiteiten tijdig plaatsvindt en de benodigde infrastructuur voor het aanleveren van de minimumbelasting aangifte en informatieaangifte bij de belastingdienst tijdig gereed is. Vermeldingswaard is het feit dat de Curaçaose regeling nog beoordeeld moet worden door de OESO Inclusive Framework ter verkrijging van de

'kwalificerende status'. Het verkrijgen van de 'kwalificerende status' van de Curaçaose regels is van groot belang voor het bepalen waar een eventuele bijheffing verschuldigd is. Tevens heeft de kwalificerende status gevolgen voor de naleving. Zoals eerder aangegeven worden de bijheffingen van de minimumbelasting in een vaste volgorde toegepast, waarbij bepaalde landen prioriteit krijgen wat betreft het heffingsrecht. In dit kader publiceert de OESO Inclusive Framework op periodieke basis een lijst van landen met een gekwalificeerde regelingen.³⁵ De transitionele gekwalificeerde status van landen blijft van kracht, tenzij en totdat deze wordt vervangen of ingetrokken na een volledige peer review. Indien de status wordt ingetrokken, geldt dit niet met terugwerkende kracht, maar alleen voor boekjaren die beginnen na het moment van intrekking.

2.1.3 Invoering van de minimumwinstbelasting en geopolitieke risico's met betrekking tot de Verenigde Staten

De SER is van mening dat bij de besluitvorming over de invoering van de minimumbelasting Curaçao nadrukkelijk rekening dient te houden met de internationale geopolitieke context waarin deze regels opereren. In dit kader is het van belang dat de regering de nieuwe geopolitieke ontwikkelingen, waaronder het standpunt van de huidige Amerikaanse regering ten aanzien van de GLOBE-regels, in acht neemt alvorens over te gaan tot feitelijke invoering van de minimumbelasting.

De Amerikaanse regering onder leiding van president Trump heeft middels een presidentieel besluit bekendgemaakt niet meer deel te nemen aan de invoering van de GLOBE-regels waaronder de invoering van de minimumbelasting. Volgens de huidige Amerikaanse regering zouden de GLOBE-regels buitenlandse landen in staat stellen discriminerende belastingen op te leggen aan Amerikaanse multinationals. De huidige Amerikaanse regering stelt zich op tegen buitenlandse belastingmaatregelen die als extraterritoriaal of discriminerend worden beschouwd ten aanzien van Amerikaanse bedrijven. In dat opzicht is het wetsvoorstel *Defending American Jobs and Investment Act* (H.R. 591)³⁶ opnieuw ingediend. Dit wetsvoorstel voorziet in een jaarlijkse verhoging van het Amerikaanse belastingtarief met vijf procentpunten gedurende vier opeenvolgende jaren op het Amerikaanse inkomen van personen en entiteiten die zijn gevestigd in een buitenlandse jurisdictie die een discriminerende of extraterritoriale belasting hanteert. Na vier jaar blijft een cumulatieve extra belasting van twintig procentpunten van kracht zolang de betreffende buitenlandse belastingmaatregel van toepassing blijft. Het wetsvoorstel is nagenoeg identiek aan H.R. 3665, dat eerder in mei 2023 werd ingediend, maar bevat nu een uitbreiding waarbij individuen en entiteiten in landen die een gerichte belasting toepassen, ook het recht verliezen op vermindering van bronheffingen onder bestaande belastingverdragen met de Verenigde Staten. Hierdoor wordt, naast de extra heffing, tevens de standaard bronbelasting van dertig procent van toepassing onder de Amerikaanse belastingartikelen 1441 en 1442, dan wel vijftien procent op grond van artikel 1445 bij vervreemding van belangen in Amerikaans onroerend goed.

Het Amerikaanse ministerie van Financiën wordt verplicht om extraterritoriale en discriminerende belastingmaatregelen te identificeren. Voorsnog zijn uitsluitend de UTPR-bijheffing en de *Digital Services Tax* (DST) aangemerkt als bovengenoemde belastingmaatregelen. Als gevolg hiervan heeft een aantal landen inmiddels al besloten de UTPR-heffing niet in te voeren als onderdeel van hun implementatie van de wereldwijde minimumbelasting. Curaçao heeft ook besloten de UTPR-heffing niet in te voeren. Desalniettemin blijft het onduidelijk of de bijheffingen die Curaçao wel zal invoeren namelijk de binnenlandse bijheffing over laagbelast binnenlands inkomen van binnenlandse groepsentiteiten (QDMTT) en de inkomen-inclusiebijheffing over laagbelast buitenlands inkomen van buitenlandse dochterentiteiten (IRR) aangemerkt zullen worden door het Amerikaanse ministerie van Financiën als discriminerende of extraterritoriale belastingen. Indien één of beide bijheffingen aangemerkt worden als discriminerende of extraterritoriale

³⁵ OECD (2025), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, Central Record of Legislation with Transitional Qualified Status, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/administrative-guidance-globe-rules-pillar-two-central-record-legislation-transitional-qualified-status.pdf>.

³⁶ <https://www.congress.gov/119/bills/hr591/BILLS-119hr591ih.pdf>

belastingen zullen de wederkerige Amerikaanse belastingen van toepassing zijn. De wederkerige Amerikaanse belastingen zullen pas vervallen indien Curaçao de bijheffing intrekt of zolang Curaçao de bijheffing niet oplegt aan Amerikaanse ondernemingen. In dergelijke gevallen blijft de Amerikaanse tegenmaatregel inactief.

Een ander belangrijk aspect van de invoering van de minimumbelasting in geval een Amerikaans bedrijf onderdeel vormt van een kwalificerende multinationale groep betreft de GILTI-regels (Global Intangible Low-Taxed Income) en de CAMT-regels (Corporate Alternative Minimum Tax). De GILTI-regels maken sinds 2018 deel uit van de Amerikaanse belastingwetgeving en vormen een unilaterale minimumbelasting op buitenlandse winsten van Amerikaanse multinationals uit immateriële activa zoals intellectueel eigendom in laagbelaste jurisdicties. Voor Amerikaanse vennootschappen geldt een effectief minimumtarief van 10,5% oplopend tot 13,125% in 2026, met beperkte verrekening van buitenlandse belasting. GILTI is daarmee een voorbeeld van extraterritoriale minimumbelasting, gericht op het tegengaan van winstverschuiving naar laagbelaste jurisdicties, en vormt een belangrijke voorloper van de internationale minimumbelasting onder Pijler 2. Volgens de gepubliceerde Administrative guidance van de OESO³⁷ kan de belasting die geheven wordt onder de GILTI-wetgeving toegerekend worden aan de groepsentiteiten buiten de Verenigde Staten. Als gevolg hiervan wordt het bedrag meegenomen als betrokken belasting bij de berekening van de bijheffing. Echter, is de bijtelling hiervan niet mogelijk voor de kwalificerende binnenlandse bijheffing. De Corporate Alternative Minimum Tax (CAMT) werd ingevoerd via de *Inflation Reduction Act (IRA)* van 2022. Deze maatregel legt een minimumbelasting op van 15% over het aangepaste financiële jaarresultaat van grote vennootschappen, en is van toepassing op belastbare jaren die beginnen na 31 december 2022. Onder het CAMT-regime moeten vennootschappen hun belastingen berekenen volgens zowel de reguliere regels voor vennootschapsbelasting als de CAMT-regels. Ze zijn vervolgens verplicht het hoogste van de twee uitkomsten af te dragen. Op deze manier wordt gewaarborgd dat grote multinationale ondernemingen met substantiële activiteiten in de VS aan een minimumniveau van Amerikaanse belastingheffing onderworpen zijn. De regeling voorkomt tevens dat deze ondernemingen door middel van bepaalde aftrekken en belastingkredieten hun Amerikaanse belastingdruk drastisch kunnen verlagen. De CAMT is in beginsel van toepassing op vennootschappen met een gemiddeld jaarlijks aangepast financieel jaarresultaat (*adjusted financial statement income*, AFSI) van meer dan 1 miljard USD over drie opeenvolgende jaren. Voor Amerikaanse vennootschappen met een buitenlands moederbedrijf geldt de CAMT indien hun gemiddeld jaarlijks in de VS verdiende AFSI ten minste 100 miljoen USD bedraagt, en de totale buitenlandse concernstructuur de grens van 1 miljard USD overschrijdt. De CAMT is niet volledig gelijk te stellen aan de wereldwijde minimumbelasting van 15% (Pijler 2). Hoewel beide regelingen tot doel hebben om belastingontwijking door grote multinationale ondernemingen tegen te gaan en een minimumniveau van belastingheffing te waarborgen, bestaan er belangrijke inhoudelijke verschillen tussen de CAMT en de OESO-regels (Pijler 2). Een essentieel verschil is dat de CAMT een minimumbelasting oplegt over het wereldwijde inkomen van een vennootschap. Daarentegen hanteren de Pijler 2 regels een benadering per rechtsgebied (*country-by-country*). Dit betekent dat onder Pijler 2 afzonderlijk wordt beoordeeld of in elk afzonderlijk land waar een onderneming actief is, ten minste 15% effectieve belasting is betaald. Door deze structurele verschillen sluit de CAMT niet volledig aan bij de technische vereisten van de wereldwijde minimumbelasting (Pijler 2), hoewel beide regelingen gebaseerd zijn op het principe van een minimumbelasting voor multinationals.

Rekening houdend met het bovenstaande is van belang dat de regering nagaat welk aandeel van de kwalificerende multinationale groep een Amerikaans bedrijf hebben als onderdeel van de groepsstructuur. Daarnaast dient de regering na te gaan of de GILTI-regels of CAMT-regels van toepassing zijn en welke gevolgen deze hebben voor de groepsentiteit. Bovendien dient de regering in kaart te brengen in welke economische sector de betrokken groepsentiteit actief is rekening houdend met het risico op *tax base mobility* dat kenmerkend is van specifieke economische activiteiten. De SER wil benadrukken dat economische activiteiten met een hoog risico op *tax base mobility* uitermate gevoelig zijn voor verhoging van het totaal

³⁷ OECD (2023), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy — Administrative Guidance on the Global Anti-BaseErosion Model Rules (Pillar Two)*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris. www.oecd.org/tax/beps/administrative-guidance-global-anti-base-erosion-rules-pillartwo.pdf.

verschuldigd bedrag aan belasting.³⁸ In het verlengde hiervan wil de SER benadrukken dat het fiscaal beleid ter ondersteuning moet zijn aan het economisch beleid. Als gevolg hiervan is de SER van mening dat de invoering van de minimumbelasting in combinatie met mogelijke wederkerige Amerikaanse belastingen naar verwachting lage sociaaleconomische gevolgen zal hebben indien de kwalificerende groepsentiteiten actief zijn in economische sectoren met een laag risico op *tax base mobility*. Het is daarnaast aan te raden dat de regering onderzoekt welke mogelijke implicaties de wederkerige Amerikaanse belasting kan hebben voor enerzijds in Curaçao gevestigde ondernemingen die investeringen doen in de Verenigde Staten, waaronder pensioenfondsen anderzijds overige in Curaçao gevestigde ondernemingen³⁹ met Amerikaans inkomen.

De bovengenoemde geopolitieke ontwikkelingen creëren – naar het oordeel van de SER – grote onzekerheid en kunnen een ontmoedigend effect hebben op kleinere economieën zoals Curaçao, die in aanzienlijke mate afhankelijk zijn van goede economische en diplomatieke relaties met de Verenigde Staten en met Amerikaanse bedrijven. Vanuit beleidsmatig perspectief roept deze situatie fundamentele vragen op over de strategische positionering van Curaçao. Enerzijds bestaat er een duidelijke noodzaak om zich aan te sluiten bij internationale normen en fiscale transparantie, wat bijdraagt aan een versterking van de reputatie, betere toegang tot internationale samenwerking en bescherming tegen schadelijke fiscale praktijken. Anderzijds bestaat het risico dat de invoering van de bijheffingen van de minimumbelasting op Amerikaanse ondernemingen aanleiding geeft tot bilaterale spanningen of economische repercussies.

De SER is van mening dat het van belang is dat Curaçao hierin een zorgvuldige afweging maakt. Geopolitieke risico's mogen geen aanleiding vormen voor stilstand of terugtrekking, maar vragen wel om diplomatieke behoedzaamheid en beleidsmatige flexibiliteit. De invoering van de minimumwinstbelasting verdient een benadering waarin ruimte blijft bestaan voor dialoog, uitzonderingen of gefaseerde toepassing indien de internationale of geopolitieke omstandigheden dat vereisen. Tegelijkertijd dient Curaçao zich actief te blijven inzetten binnen het multilaterale overleg, in samenwerking met het Koninkrijk der Nederlanden, om gezamenlijk weerstand te bieden tegen unilaterale maatregelen die het mondiale belastingevenwicht verstoren. Aanvullend daarop is het volgens de SER raadzaam om intensief overleg te voeren met andere kleine jurisdicties binnen het *Inclusive Framework* die soortgelijke risico's ondervinden. Een gecoördineerde benadering kan de onderhandelingspositie van Curaçao als kleine economie ten opzichte van grote machtsblokken versterken. Ook is het van belang dat Curaçao investeert in diplomatieke netwerken, zowel binnen het Koninkrijk als in multilaterale fora, zodat adequaat kan worden gereageerd op veranderende internationale verhoudingen.

Samenvattend vereist de invoering van de minimumwinstbelasting op Curaçao een integrale benadering waarin fiscale, juridische en economische afwegingen zorgvuldig worden afgestemd op de dynamiek van de veranderende internationale en geopolitieke context. De mogelijkheid van unilaterale tegenmaatregelen, met name vanuit de Verenigde Staten, dient daarbij noch onderschat noch overschat te worden: zij mag niet worden genegeerd, maar evenmin als voorwendsel dienen om noodzakelijke hervormingen op de lange baan te schuiven. Een transparant, gefaseerd en strategisch geïmplementeerd traject – ingebed in internationale samenwerking en diplomatie – biedt de grootste garantie op een succesvolle, robuuste en adaptieve invoering van de minimumbelastingwetgeving.

2.1.5 Afweging invoering versus niet invoering minimumbelasting ontbreekt

De SER stelt vast dat de besluitvorming omtrent de invoering van een wereldwijde minimumwinstbelasting een fundamentele beleidsafweging vereist. Hoewel het streven naar fiscale rechtvaardigheid en internationale normconvergentie op zichzelf legitieme en breed gedragen doelstellingen zijn, dient Curaçao zorgvuldig te evalueren of de invoering van deze maatregel in overeenstemming is met het nationale belang. Een dergelijke evaluatie vereist een integrale benadering waarin economische, geopolitieke, juridische en administratieve aspecten in samenhang worden gewogen.

³⁸ Carlsen, Fredrik; Langset, Bjørge; Rattsø, Jørn (2005): The relationship between firm mobility and tax level: Empirical evidence of fiscal competition between local governments, Discussion Papers, No. 424, Statistics Norway, Research Department, Oslo. <https://hdl.handle.net/10419/192406>

³⁹ In Curaçao gevestigde ondernemingen die buiten de reikwijdte van de wereldwijde minimumbelasting vallen.

De SER constateert evenwel dat in het ter advisering voorgelegde dossier geen melding wordt gemaakt van een expliciete of systematische belangenafweging. Dit is des te zorgwekkender gelet op het feit dat de effectiviteit van de minimumbelasting in hoge mate afhankelijk is van een coherente, internationaal gecoördineerde implementatie. Allereerst dient te worden vastgesteld in hoeverre Curaçao in staat is om zich strategisch te positioneren ten opzichte van andere jurisdicties in de regio en binnen het bredere netwerk van het OESO/G20 Inclusive Framework. De toepassing van sleutelinstrumenten zoals de Income Inclusion Rule (IIR) en de Undertaxed Payments Rule (UTPR) moet niet alleen juridisch worden afgestemd op bestaande verdragsverplichtingen, maar ook praktisch uitvoerbaar zijn binnen de fiscale context van Curaçao en diens handelspartners. Onvoldoende internationale coördinatie vergroot het risico op dubbele belastingheffing, mismatches tussen nationale stelsels en aantasting van de rechtszekerheid, hetgeen directe gevolgen kan hebben voor de economische aantrekkelijkheid van Curaçao als vestigingsjurisdictie. Voorts acht de SER het essentieel dat een diepgaande economische impactanalyse wordt uitgevoerd alvorens tot invoering over te gaan. Daarbij dienen onder meer de volgende vragen te worden beantwoord: in welke mate tast de invoering van een minimumwinstbelasting de concurrentiepositie van Curaçao aan als locatie voor multinationale ondernemingen? Wat zijn de structurele gevolgen voor het investeringsklimaat? En in hoeverre leidt deze maatregel op middellange termijn tot een duurzame versterking van de belastingopbrengsten? Tegelijkertijd moet worden vermeden dat het fiscale instrumentarium leidt tot verplaatsing van economische activiteiten of tot desinvestering door concernstructuren. Curaçao moet in dit verband rekening houden met zijn status als kleine, open economie met een traditioneel sterke afhankelijkheid van internationale financiële dienstverlening.

Ook de administratieve uitvoerbaarheid vormt een kerncomponent in de besluitvorming. De implementatie van de minimumbelastingwetgeving vereist niet alleen diepgaande fiscaaltechnische expertise, maar ook een robuuste digitale infrastructuur en voldoende capaciteit om complexe grensoverschrijdende groepsstructuren te kunnen controleren en analyseren. Gerichte investeringen in opleiding, digitalisering en risico gestuurd toezicht zijn dan ook onmisbaar voor een adequate uitvoering. Voorts is transparante en tijdige communicatie met belastingplichtige ondernemingen van wezenlijk belang om naleving van de aangifteverplichtingen te waarborgen.

Tot slot benadrukt de SER dat Curaçao bij een eventuele invoering dient te beschikken over een strategisch gefaseerd implementatiekader met aandacht voor overgangsregelingen, temporisering en het voorzien in tijdelijke versoepelingen waar internationale of geopolitieke omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een dergelijk adaptief implementatiepad vergemakkelijkt een ordentelijke en beheerste inwerkingtreding en versterkt de veerkracht van het fiscale stelsel. De beslissing om over te gaan tot invoering van de wereldwijde minimumwinstbelasting is geen louter juridische exercitie, maar een beleidsvraagstuk van strategisch belang. Zij vereist een multidisciplinaire, breed gedragen afweging waarin economische rationaliteit, internationale positionering, geopolitieke dynamiek en administratieve haalbaarheid gezamenlijk worden beoordeeld. Slechts indien op basis van een dergelijke integrale analyse wordt vastgesteld dat Curaçao redelijkerwijs in staat is de maatregel op verantwoorde wijze te implementeren — in overeenstemming met haar fiscale traditie, internationale verplichtingen en sociaaleconomische belangen — kan invoering gerechtvaardigd zijn. Tot dat moment is behoedzaamheid geboden en verdient een gefaseerde, goed onderbouwde aanpak de voorkeur. In figuur 2 wordt het afwegingskader voor de invoering van de minimumwinstbelasting in Curaçao schematisch weergegeven

Figuur 2: Schematische weergave afwegingskader voor de invoering van de minimumwinstbelasting in Curaçao



2.2 Sociaaleconomische implicaties invoering minimumwinstbelasting

Voor Curaçao, als kleine open economie met een verleden als financieel dienstencentrum en aantrekkelijk vestigingsland voor internationale ondernemingen, is het van eminent belang om de economische implicaties van deze hervorming zorgvuldig te analyseren. Deze paragraaf bespreekt in het kort mogelijke verwachte sociaaleconomische effecten van de invoering van de wereldwijde minimumbelasting op Curaçao. In de paragrafen 2.2.1 en 2.2.2 wordt aandacht besteedt aan de effecten van de invoering van de minimumbelasting voor het fiscaal concurrentievermogen. Vervolgens worden de effecten op de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst (paragraaf 2.2.3) en de belastingopbrengsten (paragraaf 2.2.4) in het kort toegelicht.

2.2.1 Effect op het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao als investment hub

De SER is van mening dat de invoering van de wereldwijde minimumbelasting in beginsel geen impact zal moeten hebben op het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao indien alle landen de wereldwijde minimumbelasting op uniforme wijze invoeren. In het geval dat alle landen de effectieve minimumbelasting invoeren zal de doelgroep 'groepsentiteiten' waarvoor deze regeling bedoeld is overal ter wereld onderhevig zijn aan de effectieve minimumbelasting van 15%. Echter, het is al duidelijk dat de implementatie van de minimumbelasting niet gelijktijdig zal plaatsvinden door alle landen.

Zoals eerder aangegeven hebben verschillende landen expliciet aangegeven de minimumbelasting niet te zullen invoeren. Verder constateert de SER dat er een aanneemelijk risico bestaat dat verschillende landen zullen besluiten tot intrekking van de invoering van de wereldwijde minimumbelasting als gevolg van de bedreiging van wederkerige Amerikaanse belastingen ingeval een land UTPR-bijheffing hanteert op Amerikaanse bedrijven. Een andere risicofactor is het feit dat nog niet duidelijk is of de twee andere bijheffingen betreffende de minimumbelasting, namelijk de QDMTT-bijheffing en de IRR-bijheffing aangemerkt zullen worden als discriminerende of extraterritoriale belastingen door het Amerikaanse ministerie van Financiën. De kwalificatie van de QDMTT of de IRR of beiden als discriminerende of extraterritoriale belastingen kan ertoe leiden dat meer landen besluiten om de wereldwijde minimumbelasting niet in te voeren. Gelet op deze ontwikkelingen kan de voorgestelde invoering van de wereldwijde minimumbelasting zonder inachtneming van de nodige behoedzaamheid leiden tot verslechtering van het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao.

Het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao kan ook beïnvloed worden in geval sprake is van verschillen in inhoudelijke invulling van de wereldwijde minimumbelasting tussen verschillende landen. Gelet hierop zal de SER een rechtsvergelijking maken tussen Curaçao en andere landen die als 'investment hubs' worden aangemerkt in de Caribische regio en die de wereldwijde minimumbelasting hebben ingevoerd. Hiermee kan worden beoordeeld of verschil in inhoudelijke invulling van de minimumbelasting zal leiden tot een verbetering of verslechtering van het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao als investment hub.

Landen die als investment hubs worden aangemerkt binnen de Caribische regio zijn onder andere Curaçao, Barbados, Cayman Islands en Bahamas. Voor zover bij de SER bekend, heeft slechts Barbados de minimumbelasting al ingevoerd⁴⁰. Gelet hierop zal het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao als investment hub vergeleken worden met het fiscaal concurrentievermogen van Barbados na invoering van de minimumbelasting. De rechtsvergelijking tussen Curaçao en Barbados zal uitsluitend gericht zijn op de component 'inhoudelijke invulling' van de minimumbelastingwetgeving. De vergelijking wordt hieronder in het kort toegelicht.

Rechtsvergelijking: inhoudelijke invulling van de minimumbelastingwetgeving Curaçao en Barbados

Zowel Curaçao als Barbados hebben ervoor gekozen om de werkingssfeer van de minimumbelastingwetgeving te beperken tot grote multinationale ondernemingen met een jaarlijkse groepsomzet van ten minste €750 miljoen. Deze afbakening is volledig in overeenstemming met de

⁴⁰ De effectieve minimumbelasting is met ingang van 1 januari 2024 ingevoerd middels de Corporation Top-up Tax Act 2024(2024/05/07).

zogenoemde GloBE-regels van de OESO en beoogt de administratieve lasten voor het midden- en kleinbedrijf te beperken. Kleine en middelgrote ondernemingen vallen daardoor buiten de reikwijdte van de effectieve wereldwijde minimumbelasting.

Beide jurisdicties hebben bovendien besloten om de OESO Pijler 2-richtlijnen als basis te hanteren voor de nationale implementatie, hetgeen bijdraagt aan de erkenning van hun fiscale regimes als conform de internationale normen (*compliant*) door OESO en het internationale bedrijfsleven. Deze keuze vergemakkelijkt ook de aansluiting op het bredere Inclusive Framework en draagt bij aan juridische voorspelbaarheid en investeringszekerheid.

Ondanks deze belangrijke overeenkomsten bestaan er enkele fundamentele verschillen tussen Curaçao en Barbados in de wijze waarop de minimumbelasting juridisch en beleidsmatig is vormgegeven. Een eerste onderscheid betreft het moment van inwerkingtreding. Barbados heeft de minimumbelasting reeds per 1 januari 2024 geïmplementeerd, terwijl Curaçao de landsverordening op 27 december 2024 heeft gepubliceerd met de intentie deze in de loop van 2025 in werking te laten treden, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025. Als gevolg hiervan beschikt Barbados reeds over eerste praktijkervaring met de effecten van de regeling op investeringen en fiscale processen, terwijl Curaçao relatief meer voorbereidingstijd heeft gehad om de implementatie zorgvuldig af te stemmen en eventuele beleidsmatige verfijningen door te voeren. Ook op het vlak van wetgevingstechniek is er een verschil van benadering zichtbaar. Curaçao heeft gekozen voor een afzonderlijke landsverordening die exclusief is gewijd aan de invoering van de minimumbelasting. Deze aanpak bevordert de transparantie, systematiek en kenbaarheid van de regeling. Barbados daarentegen heeft ervoor gekozen om de minimumbelasting te integreren in haar bestaande nationale belastingwetgeving, hetgeen de interne coherentie met het bredere fiscale stelsel versterkt, maar tegelijkertijd mogelijk ten koste gaat van de zichtbaarheid van de regeling als afzonderlijk rechtsregime. Deze uiteenlopende keuzes weerspiegelen verschillende nationale beleidsprioriteiten en juridische tradities.

Voorts verschillen beide landen in de toepassing van de bijheffingen. Curaçao heeft ervoor gekozen om de Income Inclusion Rule (IIR) en de Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT) te implementeren, maar heeft vooralsnog afgezien van toepassing van de Undertaxed Profits Rule (UTPR). Barbados daarentegen hanteert een innovatieve benadering van de QDMTT. Zij past deze enkel toe wanneer Barbados-gevestigde groepsentiteiten onderworpen zijn aan een IIR- of UTPR-bijheffing in een andere jurisdictie. Deze aanpak is primair gericht op het behoud van nationale belastingopbrengsten die anders aan buitenlandse jurisdicties zouden toevallen. De invoering van de minimumbelasting in Barbados is bijgevolg defensief van aard: zij beoogt geen substantiële verhoging van de belastingopbrengsten, maar het voorkomen van grondslaguitholling en het behoud van bestaande fiscale inkomsten.

In het geval van Curaçao lijkt de beleidsdoelstelling anders te zijn gepositioneerd. De implementatie van de minimumbelasting wordt primair gemotiveerd vanuit de verwachting van additionele belastingopbrengsten en versterking van het fiscaal draagvlak. Curaçao benut de regeling aldus niet alleen als defensief instrument, maar ook als beleidsmatig middel ter verruiming van de belastingbasis, hetgeen op termijn zou kunnen bijdragen aan de versterking van de overheidsfinanciën. Barbados heeft een 'voorwaardelijke QDMTT-status' gekregen.⁴¹ Een voorwaardelijke QDMTT-status is van toepassing wanneer een ingevoerde nationale bijheffing op een lokale entiteit alleen van toepassing is als de groep onderworpen is aan de Pijler 2-regels in een ander land.⁴² Het OECD Inclusive Framework heeft ermee ingestemd dat een voorwaardelijke QDMTT onder bepaalde omstandigheden als gekwalificeerd wordt beschouwd voor het jaar 2024, waaronder de

⁴¹ OECD (2025), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, Central Record of Legislation with Transitional Qualified Status, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/administrative-guidance-globe-rules-pillar-two-central-record-legislation-transitional-qualified-status.pdf>.

⁴² OECD (2025), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, Central Record of Legislation with Transitional Qualified Status, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/administrative-guidance-globe-rules-pillar-two-central-record-legislation-transitional-qualified-status.pdf>.

voorwaarde dat de heffing in geen enkel ander jaar voorwaardelijk mag zijn.⁴³ De vraag rijst of de OESO gelet op de geopolitieke ontwikkeling op haar standpunt zal blijven dat de voorwaardelijke QDMTT-status van Barbados slechts als kwalificerende regeling wordt aangemerkt indien de QDMTT-heffing niet voorwaardelijk is voor meerdere jaren.

De SER is van mening dat het toepassingsbereik van de QDMTT in Barbados naar verwachting zal leiden tot een verbetering van haar fiscale concurrentievermogen ten opzichte van Curaçao. Met andere woorden de huidige formulering van de QDMTT-heffing in de Curaçaose minimumbelastingwetgeving zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een verslechtering van het fiscaal concurrentievermogen ten opzichte van Barbados. Gelet hierop is het van belang dat Curaçao een impactanalyse verricht naar mogelijke kapitaalvlucht en of zetelverplaatsing naar Barbados als gevolg hiervan. Hierbij dient Curaçao de specifieke karakteristieken van de verschillende economische pilaren in acht te nemen. Ondernemingen die internationale financiële dienstverlening verrichten, waaronder de bankensector en verzekeringssector zullen naar verwachting niet overgaan tot zetelverplaatsing gelet op hun economische aanwezigheid op het eiland. Dit kan wel anders zijn voor economische sectoren waar het makkelijker is om zetelverplaatsing te bewerkstelligen, waaronder de toeristische sector.

Rekening houdend met het bovenstaande wil de SER aan de regering in overweging geven om de formulering van de QDMTT-heffing te wijzigen naar analogie van de formulering in de minimumbelastingwetgeving in Barbados. In tabel 1 wordt een overzicht van de bevindingen van de rechtsvergelijking tussen Barbados en Curaçao weergegeven.

Tabel 1: Overzicht bevindingen rechtsvergelijking Barbados en Curaçao

Factor	Curaçao	Barbados
Ingangsdatum	1 januari 2025	1 januari 2024
Wetgevingsstructuur	Afzonderlijke wetgeving	Geïntegreerd in bestaande belastingwet
Toepassing bijheffingen	IIR en QDMTT, geen UTPR	QDMTT slechts indien de onderneming onderhevig is aan IRR of UTPR in een andere jurisdictie
Risico op zetelverplaatsing /kapitaalvlucht	Hoog of matig afhankelijk van de karakteristieken van de economische pilaren	Laag door bredere economische integratie
Reputatie binnen de OESO	Heeft actief gewerkt aan compliance en wordt als fully compliant gezien sinds 19 februari 2025.	Heeft actief gewerkt aan compliance en wordt als fully compliant gezien

2.2.2 Effect op het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao binnen het Koninkrijk

De SER merkt op dat de invoering van de wereldwijde minimumbelasting in een ideale situatie geen negatieve invloed zou moeten hebben op het fiscale concurrentievermogen van Curaçao. In theorie zouden MNO's met een wereldwijde omzet van ten minste €750 miljoen onderworpen zijn aan een effectief belastingtarief van 15%, ongeacht de jurisdictie waarin zij actief zijn. Echter, de praktijk binnen het Koninkrijk der Nederlanden toont aan dat de implementatie van de minimumbelasting niet uniform is verlopen. Terwijl Nederland en de BES-eilanden de minimumbelasting hebben ingevoerd, hebben Aruba en Sint-Maarten dit vooralsnog niet gedaan. Bovendien kunnen verschillen in de inhoudelijke invulling van de wetgeving en de gekozen implementatiestrategieën leiden tot variaties in de effectieve belastingdruk voor MNO's binnen het Koninkrijk. Deze discrepanties kunnen gevolgen hebben voor het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao.

⁴³ OECD (2025), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, Central Record of Legislation with Transitional Qualified Status, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/administrative-guidance-globe-rules-pillar-two-central-record-legislation-transitional-qualified-status.pdf>.

MNO's zouden kunnen overwegen hun activiteiten te verplaatsen naar jurisdicties binnen het Koninkrijk met een gunstiger fiscaal klimaat of waar de minimumbelasting niet van toepassing is. Het is daarom van belang dat Curaçao een rechtsvergelijkende analyse uitvoert van de minimumbelastingwetgeving binnen het Koninkrijk. Deze analyse zou moeten resulteren in een beter begrip van de mogelijke impact op het fiscaal concurrentievermogen van Curaçao en kan dienen als basis voor beleidsaanpassingen om eventuele negatieve effecten te mitigeren.

Hoewel Aruba en Sint-Maarten de minimumbelasting nog niet hebben ingevoerd, is het belangrijk om de potentiële impact van de invoering van de minimumbelasting in Curaçao op haar fiscale concurrentievermogen ten opzichte van deze landen te beoordelen. Dit is met name relevant gezien de economische en fiscale autonomie van de landen binnen het Koninkrijk en de mogelijkheid voor MNO's om hun activiteiten binnen deze jurisdicties te herstructureren op basis van fiscale overwegingen.

De SER benadrukt het belang van een proactieve benadering bij het evalueren van de impact van de minimumbelasting op het fiscale concurrentievermogen van Curaçao. Door middel van een grondige rechtsvergelijkende analyse en het monitoren van de implementatie van de minimumbelasting binnen het Koninkrijk, kan Curaçao tijdig beleidsmaatregelen nemen om haar fiscale aantrekkelijkheid voor MNO's te behouden en te versterken.

A. Fiscaal concurrentiepositie van Curaçao vergeleken met Aruba en Sint-Maarten

Curaçao staat voor een belangrijke strategische keuze met de invoering van de effectieve wereldwijde minimumbelasting van 15%. De invoering van de minimumbelasting maakt Curaçao – naar het oordeel van de SER – fiscaal minder aantrekkelijk vergeleken met Aruba en Sint-Maarten, maar brengt het belastingregime meer in lijn met dat van Nederland. Dit leidt tot verschillende concurrentie-effecten. Doordat Aruba en Sint-Maarten een lagere effectieve belastingdruk behouden, wat een negatieve impact zou kunnen hebben op de fiscale concurrentiepositie van Curaçao, kunnen multinationale ondernemingen die hun belastinglast willen optimaliseren zich verplaatsen naar deze jurisdicties. Dit kan resulteren in verlies van buitenlandse investeringen en economische activiteiten.

Tegelijkertijd zorgt de invoering van de minimumbelasting ervoor dat Curaçao fiscaal meer aansluit bij Nederland. Dit biedt zowel voor- als nadelen. Een positief effect is dat Curaçao zal profiteren van meer fiscale stabiliteit en internationale compliance, wat reputaties risico's bij organisaties zoals de OESO en de Europese Unie helpt voorkomen. Daarnaast vergroot de harmonisatie met Nederland de toegang tot markten en vermindert het de kans op belastingontwijking via Nederland. Er zijn echter ook nadelen, zoals het verlies van fiscale concurrentievoordelen ten opzichte van Aruba en Sint-Maarten en de mogelijke uitstroom van bedrijven naar deze eilanden. Bovendien blijft Nederland aantrekkelijker voor investeerders vanwege bijkomende economische voordelen zoals infrastructuur en toegang tot de Europese markt.

Om de negatieve impact van de minimumbelasting te beperken, moet Curaçao strategische beleidskeuzes maken. Één van de opties is het ontwikkelen van alternatieve fiscale voordelen die buiten de winstbelasting vallen, zoals belastingkredieten voor onderzoek en ontwikkeling, innovatie en werkgelegenheid. Daarnaast kan Curaçao specifieke sectoren stimuleren, zoals fintech, hernieuwbare energie en maritieme handel, om de economische diversificatie te bevorderen. Een andere mogelijke strategie is het aangaan van intraregionale samenwerking binnen het Koninkrijk. Dit kan inhouden dat Curaçao onderhandelt met Aruba en Sint-Maarten om te voorkomen dat zij zich ontwikkelen tot belastingparadijzen, wat op termijn schadelijk kan zijn voor het hele Koninkrijk. Een gezamenlijke fiscale strategie binnen het Caribische deel van het Koninkrijk zou extreme fiscale concurrentie kunnen voorkomen.

Gezien de veranderende fiscale omgeving moet Curaçao zich verder onderscheiden door middel van andere economische en investeringsfactoren dan enkel een gunstig belastingklimaat. Dit kan door te investeren in infrastructuur, regelgeving en menselijk kapitaal, en door het uitbreiden van economische zones. Daarnaast kan Curaçao nauwer samenwerken met Nederland om investeringen in technologie en duurzame energie te bevorderen.

B. Fiscaal concurrentiepositie van Curaçao vergeleken met Nederland

Nederland en Curaçao hebben beide wetgeving ingevoerd om een minimumbelasting van 15%. Beide landen binnen het Koninkrijk richten zich op dezelfde doelgroep en hanteren een identiek minimumbelastingtarief van 15%. De regelgeving is gebaseerd op de OESO-richtlijnen uit het BEPS 2.0-project, specifiek Pijler 2, dat beoogt grondslaguitholling en winstverschuiving te beperken. Nederland heeft de minimumbelasting verankerd in bestaande belastingwetgeving via de 'Wet minimumbelasting 2024'. Nederland heeft de wetgeving ingevoerd in overeenstemming met de EU-richtlijn van 14 december 2022, die de implementatie van de minimumbelasting verplicht stelt voor alle lidstaten. Curaçao heeft als autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden zelfstandig besloten om de OESO-richtlijnen te volgen, waarbij rekening is gehouden met de lokale economische context en de positie binnen het Caribisch gebied.

Er zijn enkele fundamentele verschillen tussen beide jurisdicties. De Curaçaose wetgeving treedt later in werking dan de Nederlandse wetgeving, zodat er tijd is om de economische impact te analyseren en noodzakelijke beleidsmaatregelen te treffen.

De implementatie van de minimumbelasting heeft verschillende economische gevolgen. In Nederland is de impact beperkt, omdat de meeste bedrijven reeds een effectieve belastingdruk van boven de 15% kennen. In Curaçao zijn er echter fiscale regelingen waarbij sommige ondernemingen minder dan 15% belasting betalen. Hierdoor kan de invoering van de minimumbelasting leiden tot een stijging van de belastingdruk en een mogelijk risico op kapitaalverplaatsing. In aanvulling op bovengenoemde maatregelen, wordt aanbevolen dat Curaçao aanvullende beleidsmaatregelen overweegt.

Tabel 2: Overzicht bevindingen rechtsvergelijking Nederland en Curaçao

Factor	Nederland	Curaçao
Wetgeving	Wet minimumbelasting 2024 (separate wet)	Landsverordening minimumbelasting 2024 (aparte wet)
Inwerkingtreding	31 december 2023	Met terugwerkende kracht naar 1 januari 2025
Gebaseerd op	EU-richtlijn (2022/2523)	OESO-richtlijnen (vrijwillige implementatie)

2.2.3 Effect op Uitvoerbaarheid

De invoering van een minimumwinstbelasting op Curaçao heeft aanzienlijke implicaties voor de uitvoerbaarheid van het fiscale beleid, zowel vanuit het perspectief van de Belastingdienst als dat van het bedrijfsleven. De invoering van deze maatregel vereist een fundamentele aanpassing van de huidige technologische infrastructuur, mankracht en administratieve processen.

Vanuit het oogpunt van de Belastingdienst betekent de invoering van een minimumwinstbelasting een aanzienlijke uitbreiding van haar verantwoordelijkheden. De complexiteit van de minimumbelastingregelgeving, die gebaseerd is op geconsolideerde groepsresultaten en het hanteren van specifieke berekeningsmethode van het effectieve belastingtarief, stelt hoge eisen aan de kennis en vaardigheden van het personeel. Hierdoor is voor een succesvolle implementatie van de minimumbelasting essentieel dat de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst wordt versterkt, dat de informatievoorziening door de Belastingdienst aan de betrokken groepsentiteiten tijdig plaatsvindt en de benodigd infrastructuur voor het aanleveren van de minimumbelasting aangifte en informatieaangifte bij de Belastingdienst tijdig gereed is. De Belastingdienst zal moeten investeren in gespecialiseerde opleidingstrajecten om medewerkers vertrouwd te maken met de internationale standaarden, dataverzamelingstechnieken en

geavanceerde risicoselectiemethoden⁴⁴. Daarnaast is het noodzakelijk om bestaande ICT-systemen te moderniseren en uit te breiden om de vereiste informatie op een betrouwbare en efficiënte wijze te kunnen verwerken. Deze systeemaanpassingen zijn cruciaal voor de consistentie van de heffing van de verschillende bijheffingen, de verwerking van multilaterale rapportages, de indiening van de minimumbelastingaangifte en het voorkomen van dubbele heffingen of mismatches tussen jurisdicties. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de uitvoeringskosten geschat worden op een eenmalig bedrag van 500000 euro (uitbreiding van het aangifteportaal) in het jaar 2025 en een structureel bedrag van 100000 euro (personeelskosten) met ingang van het jaar 2026.⁴⁵ Echter, constateert de SER dat een gedetailleerde onderbouwing voor de begrote uitvoeringskosten ontbreekt. Hierdoor is de SER niet in staat om een oordeel hierover te vormen.

Gelet op enerzijds de operationele uitdagingen waarmee de Belastingdienst nu kampt anderzijds het lopende reorganisatieproces is van belang dat de succesvolle implementatie van de minimumbelasting gewaarborgd wordt. Zoals eerder aangegeven moeten de kwalificerende groepsentiteiten naar verwachting de eerste minimumbelastingaangifte (over het boekjaar 2025) indienen in het jaar 2027 (20 maanden na afloop van het boekjaar 2025), hetgeen impliceert dat het aangiftesysteem en de nodige ondersteuning richting de kwalificerende groepsentiteiten gereed moet zijn aan het begin van het jaar 2027. Dit is nodig zodat de kwalificerende groepsentiteiten hun fiscale positie tijdig kunnen aanleveren voor de tijdige samenstelling van de afzonderlijke jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening.

Voor het bedrijfsleven brengt de maatregel eveneens aanzienlijke uitvoeringslasten met zich mee. Grote multinationale ondernemingen die binnen de reikwijdte van de regels vallen, zullen geconfronteerd worden met verhoogde complianceverplichtingen, waaronder de verplichting tot het opstellen van complexe documentatie over hun wereldwijde groepsstructuur, winsttoerekening en belastingafdrachten⁴⁶. In veel gevallen beschikken lokale vestigingen niet over de benodigde informatie of expertise, wat kan leiden tot een verhoogde afhankelijkheid van externe adviseurs en een stijging van de administratieve kosten. Bovendien kan de invoering van de minimumwinstbelasting leiden tot onzekerheid over de interpretatie van de regels en over de fiscale gevolgen voor investeringsbeslissingen, met name indien de implementatie op Curaçao afwijkt van of vertraagt ten opzichte van andere jurisdicties.

Een ander belangrijk aandachtspunt is een zorgvuldige monitoring van de feitelijke impact van de invoering van de minimumwinstbelasting, onder meer via impactanalyses en overleg met het lokale en internationale bedrijfsleven. Dit kan worden gerealiseerd door periodieke impactanalyses uit te voeren die inzicht geven in de mate waarin bijheffingen op buitenlandse winsten voorkomen, en wat daarvan de structurele invloed is op de belastingpositie van Curaçaose entiteiten. Dergelijke analyses dienen niet alleen kwantitatieve gegevens te omvatten over de omvang van de bijheffingen, maar ook kwalitatieve informatie over gedragseffecten bij bedrijven en eventuele signalen van verplaatsing van activiteiten of kapitaal. Verder is ook overleg met zowel het lokale als het internationale bedrijfsleven noodzakelijk om tijdig knelpunten te signaleren en het vertrouwen in de fiscale rechtsorde te behouden. Door transparantie te bieden over de bedoeling en reikwijdte van de minimumwinstbelasting binnen het Curaçaose belastingstelsel, kan worden voorkomen dat de regeling leidt tot rechtsonzekerheid of onbedoelde neveneffecten. Daarmee wordt de integriteit van het territoriale stelsel behouden, terwijl tegelijkertijd aan internationale verplichtingen wordt voldaan.

Bovendien is gebleken dat de coördinatie tussen verschillende jurisdicties cruciaal is om dubbele heffingen te voorkomen en te verzekeren dat de top-up tax correct wordt toegewezen aan het juiste heffingsrecht. In dit kader hebben onder meer Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk bilaterale afspraken gemaakt over de uitwisseling van informatie en de afstemming van interpretaties van de OESO-richtlijnen. Zij hebben daarnaast gekozen voor een gefaseerde invoering van de regels, waarbij eerst de Income Inclusion Rule (IIR) werd toegepast en de Undertaxed Payments Rule (UTPR) pas in latere jaren operationeel werd⁴⁷.

⁴⁴ OECD. (2021a). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0e3c2f00-en>.

⁴⁵ Memorie van toelichting, p.54.

⁴⁶ OECD. (2021b). *Blueprint on Pillar Two: Tax Administration Considerations*. OECD Publishing.

⁴⁷ OECD. (2023b). *Co-ordination and Administration of GloBE Rules: Multilateral Matters*. OECD Publishing.

Ten slotte blijkt uit internationale ervaringen dat politieke en economische communicatie een belangrijke succesfactor vormt bij de implementatie. In Ierland bijvoorbeeld heeft de overheid intensief ingezet op dialoog met het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld om draagvlak te creëren voor de hervorming en om de economische implicaties te verhelderen⁴⁸. Dit heeft geleid tot meer begrip voor de doelstellingen van de minimumbelasting en een grotere bereidheid om te investeren in compliance-inspanningen.

Voor Curaçao bieden deze ervaringen waardevolle inzichten. Door vanaf het begin in te zetten op heldere richtsnoeren, gefaseerde implementatie, actieve ondersteuning van belastingplichtigen en internationale coördinatie, kan de uitvoerbaarheid van het stelsel aanzienlijk worden verbeterd. Tegelijkertijd onderstrepen deze best practices het belang van een goed voorbereide, transparante en technisch onderbouwde aanpak, waarbij de belastingdienst en het bedrijfsleven als partners optreden in het implementatieproces.

2.2.4 Effect op belastingopbrengsten

Volgens het algemeen deel van de memorie van toelichting⁴⁹ is een schatting gemaakt van het te verwachten bedrag aan meeropbrengsten. Volgens het meest realistisch scenario zal de invoering van de minimumbelasting over het eerste boekjaar (boekjaar 2025) naar verwachting slechts Cg. 2.5 mln-5 mln aan additionele belastingopbrengsten opleveren in het belastingjaar 2027. Daarnaast zal het verwachte bedrag aan meeropbrengsten constant blijven gedurende de periode 2027 tot en 2033. Pas vanaf 2034 zal naar verwachting een verdubbeling van de meeropbrengsten optreden, waardoor het verwachte bedrag aan meeropbrengsten Cg. 4.9 mln – 9.1 mln zal bedragen mede als gevolg van de buiten werking treden van de overgangsregelingen in het jaar 2033. Volgens de memorie van toelichting bestaat het realistisch scenario uit 19 kwalificerende groepsentiteiten, bestaande uit 1 uitendelijke moederentiteit, 8 groepsentiteiten behorende tot de bovenste bandbreedte en 10 groepsentiteiten behorende tot de onderste bandbreedte. Met andere woorden het geschat bedrag aan meeropbrengsten voor het realistisch scenario is gebaseerd op de 19 kwalificerende groepsentiteiten.

De SER vraagt zich af of de verwachte jaarlijkse meeropbrengsten van Cg. 2.5 mln – 5 mln gedurende de periode van zeven jaar (2027-2033) substantieel genoeg is om de invoering van de minimumbelasting te verantwoorden. Deze vraag wordt des te meer relevant indien rekening wordt gehouden met mogelijke gedragseffecten als gevolg van geopolitieke ontwikkelingen en de mogelijke uitvoeringskosten bij de Belastingdienst inzake de benodigde infrastructuur, opleidingskosten en of wervingskosten. Tegen deze achtergrond adviseert de SER om de mogelijke belastingderving in kaart te brengen bij niet invoeren van de wereldwijde minimumwinstbelasting (Pijler 2 regels). Het betreft de mogelijke belastingderving indien de 19 kwalificerende groepsentiteiten van het realistisch scenario overgaan tot verplaatsing van hun activiteiten naar een jurisdictie die wel Pijler 2 regels toepast. De SER is van mening dat deze werkwijze een beter beeld zal geven van de implicaties van de invoering van de minimumbelasting op de belastingopbrengsten, aangezien de mogelijke belastingderving niet alleen betrekking zal hebben op de belastingopbrengsten uit de invoering van minimumbelasting maar de overige binnenlandse belastingen waaronder winstbelasting, loonbelasting en omzetbelasting.

2.3 Optimalisatie invoering minimumbelasting

2.3.1 Naar een Pillar 2-proof tax incentive regime voor Curaçao: contouren van een wettelijke herijking

De wereldwijde invoering van een minimumwinstbelasting van 15% voor grote multinationale ondernemingen, zoals voorgesteld onder de OESO Pijler 2-richtlijnen⁵⁰, dwingt Curaçao tot een fundamentele herijking van haar fiscaal stimuleringsbeleid. Het huidige tax incentive regime van Curaçao, gekenmerkt door preferentiële regimes verliest grotendeels zijn effectiviteit voor ondernemingen binnen de reikwijdte van Pijler 2. Dit betekent echter niet dat fiscale prikkels als beleidsinstrument volledig buitenspel staan. Integendeel bieden

⁴⁸ Irish Department of Finance. (2023). *Public Consultation on the Implementation of Pillar Two in Ireland*. Government of Ireland.

⁴⁹ Memorie van toelichting, p.53.

⁵⁰ OECD (2023). *Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*.

internationale richtlijnen ruimte voor restitueerbare belastingtegoeden en subsidies die, mits goed ontworpen, zowel juridisch toelaatbaar zijn als economisch aantrekkelijk blijven.⁵¹

Een toekomstbestendige en internationaal conforme hervorming van het Curaçaose tax incentive regime begint bij de verschuiving van tariefdifferentiatie naar een systeem van zogenoemde qualified refundable tax credits (QRTCs). Deze restitueerbare belastingtegoeden worden door de OESO erkend als instrumenten die, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, niet worden meegeteld in de berekening van de effectieve belastingdruk onder Pijler 2.⁵² De essentie is dat dergelijke restitueerbare belastingtegoeden transparant, objectief en niet winstafhankelijk zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat Curaçao bedrijven een restitueerbaar belastingtegoed kan toekennen voor elke geïnvesteerde Caribisch gulden in R&D, duurzame energie, infrastructuur of arbeidstraining, ongeacht of deze bedrijven in een bepaald jaar winst maken.

Een belangrijk precedent is Ierland, dat sinds 2023 een "R&D refundable tax credit" heeft ingevoerd van 20% op binnenlandse innovatie-uitgaven, met jaarlijkse terugbetaling indien deze niet verrekend kunnen worden met winstbelasting.⁵³ Singapore heeft soortgelijke instrumenten opgezet voor technologische innovatie en digitalisering.⁵⁴ Curaçao kan zich spiegelen aan deze modellen, mits restitueerbare belastingtegoed in de nationale wetgeving wordt vastgelegd als een vast percentage, beschikbaar voor alle gekwalificeerde bedrijven en met transparante voorwaarden, zoals minimale lokale substance, rapportageverplichtingen en auditmechanismen.

Naast restitueerbare belastingtegoeden kan Curaçao overwegen om haar fiscale stimulansen deels om te vormen tot directe subsidies of co-financieringsregelingen die buiten het belastingstelsel vallen. In juridische zin vallen deze buiten het bereik van de GloBE-regels, zolang zij niet discriminerend of selectief zijn en onderworpen zijn aan budgettaire controle.⁵⁵ Zo zou de bestaande Exportfaciliteit kunnen worden vervangen door een resultaatgerichte exportsubsidie op basis van aantoonbare meerwaarde, of door matching grants voor marktentree in nieuwe regio's. In plaats van een laag belastingtarief biedt de overheid dan een financiële bijdrage aan specifieke prestaties, zoals de ontwikkeling van nieuwe markten of toename van lokale werkgelegenheid. Dit vereist uiteraard een andere administratieve infrastructuur dan het huidige belastingmodel, maar sluit beter aan bij internationale standaarden en waarborgt beleidsdoelmatigheid.

Van belang hierbij is om een onderscheid te maken tussen ondernemingen die binnen en buiten de reikwijdte van Pijler 2 vallen. Voor bedrijven met een wereldwijde omzet onder de €750 miljoen kan het bestaande systeem, mits transparant en niet discriminerend, in sommige gevallen nog enige waarde behouden. Dit vergt echter dat Curaçao wettelijke mechanismen introduceert om entiteiten naar omvang en groepsstructuur te onderscheiden, bijvoorbeeld via aangifteplichtige GloBE-informatie of via een nationale registratie-eis voor belastingplichtige groepen.⁵⁶

Deze herijking biedt Curaçao niet alleen de mogelijkheid om haar fiscale beleid te moderniseren, maar ook om fiscale prikkels beter te richten op beleidsterreinen zoals innovatie, duurzaamheid, arbeidsmarktontwikkeling en digitalisering. Door de overstap te maken van fiscale "race to the bottom"-tarieven naar kwalitatieve stimulansen die waarde creëren binnen het eiland, kan Curaçao een aantrekkelijk maar robuust investeringsklimaat behouden in een post-Pijler 2-wereld.

2.3.2 Country impact assessment: invoering minimumbelasting

De SER constateert dat een *country impact assessment* ontbreekt in het ter advisering voorgelegd dossier. Het ontbreken van een *country impact assessment* met betrekking tot de invoering van de minimumbelasting op Curaçao vormt een wezenlijk knelpunt in het beleidsvormingsproces. In het licht van de complexe en verstrekende aard van de GloBE-regels, zoals voorgesteld door de OESO onder Pijler 2, is een dergelijk onderzoek onmisbaar om de haalbaarheid, wenselijkheid en consequenties van implementatie op een

⁵¹ IMF (2022). *Tax Policy Challenges in a Pillar Two Environment*.

⁵² OECD (2023). *Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*.

⁵³ Government of Ireland (2023). Finance Act – Introduction of R&D Refundable Tax Credit.

⁵⁴ Singapore Ministry of Finance (2023). Budget 2023 – Enhancing Tax Measures for Innovation and Growth.

⁵⁵ IMF (2022). *Tax Policy Challenges in a Pillar Two Environment*.

⁵⁶ OECD (2023). *Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*.

onderbouwde wijze te beoordelen. Een *country impact assessment* (CIA) is een gestructureerde analyse die inzicht biedt in de effecten van het voorgestelde beleid op de economie, het investeringsklimaat, de belastingopbrengsten en de administratieve capaciteit van het land. Voor een open economie met een relatief kleine, maar internationaal georiënteerde markt zoals Curaçao, is het van essentieel belang om dergelijke effecten ex ante in kaart te brengen.⁵⁷

Het belang van een CIA ligt in het vermogen om op transparante en systematische wijze na te gaan hoe de implementatie van de minimumbelasting zal uitwerken op zowel de publieke als de private sector. Zo kan het bijvoorbeeld inzicht geven in de mate waarin Curaçao belastinginkomsten kan genereren via een Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT), of dat dergelijke inkomsten zouden toevloeien naar andere jurisdicties via de Income Inclusion Rule (IIR). Tevens kan een CIA helpen bepalen in hoeverre de invoering van de minimumbelasting invloed heeft op de fiscale aantrekkelijkheid van Curaçao als vestigingslocatie voor hoofdkantoren, holdings of andere economische activiteiten van multinationale ondernemingen.^{58,59}

De voordelen van een dergelijke analyse zijn meervoudig. Ten eerste verschaft het de beleidsmaker een objectief instrument op basis waarvan gefundeerde beslissingen kunnen worden genomen over de timing, vormgeving en reikwijdte van de implementatie. Ten tweede biedt het een kader voor consultatie met het bedrijfsleven, hetgeen de transparantie en het draagvlak voor het beleid ten goede komt. Ten derde fungeert het als leidraad voor het identificeren van mitigerende maatregelen of flankerend beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van investeringsbevordering of het aanpassen van het fiscale instrumentarium om negatieve effecten te beperken. Tot slot maakt een CIA het mogelijk om het beleid te aligneren met bredere sociaaleconomische doelstellingen, zoals duurzame economische groei, werkgelegenheid en budgettaire stabiliteit.^{60, 61}

Een CIA met betrekking tot de minimumbelasting dient opgebouwd te zijn uit zowel kwantitatieve als kwalitatieve componenten. Allereerst is het noodzakelijk om fiscale microdata te verzamelen over de aanwezigheid van in scope multinationale ondernemingen in Curaçao, hun groepsstructuur, geconsolideerde winsten, effectieve belastingdruk en de bestaande fiscale rulings of preferentiële regimes waaraan zij onderworpen zijn. Dit vergt nauwe samenwerking tussen de belastingdienst en andere relevante instanties. Op basis van deze gegevens kan een dynamisch rekenmodel worden ontwikkeld waarmee verschillende scenario's worden doorgerekend, onder andere met en zonder QDMTT, en met variaties in het gedrag van ondernemingen (zoals herstructurering of relocatie).⁶²

Daarnaast dient een CIA rekening te houden met juridische en administratieve factoren. Hierbij gaat het onder meer om de impact op wetgeving, institutionele capaciteit, handhavingskosten en de noodzakelijke aanpassingen in de fiscale infrastructuur. Ook kwalitatieve input vanuit belanghebbenden, zoals het bedrijfsleven, fiscale adviseurs en maatschappelijke organisaties, speelt een cruciale rol bij het duiden van de verwachte economische impact, compliancekosten en perceptie van rechtszekerheid.⁶³ Voor Curaçao zou het verrichten van een country impact assessment een onmisbare eerste stap vormen in het proces van beleidsvoorbereiding en implementatie van de minimumbelasting, met het oog op een evenwichtige, uitvoerbare en toekomstbestendige fiscale hervorming.

⁵⁷ OECD. (2022a). *Economic Impact Assessment of the Global Minimum Tax*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/beps/economic-impact-assessment-of-the-global-minimum-tax.htm>

⁵⁸ OECD. (2023a). *Implementation Handbook for the Global Minimum Tax*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/beps/implementation-handbook-global-minimum-tax.htm>

⁵⁹ IMF. (2023). *Implementation of the OECD's Pillar 2 Minimum Tax and Tax Incentive Reforms*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/07/10/Implementation-of-the-OECD-s-Pillar-2-Minimum-Tax-and-Tax-Incentive-Reforms-536882>

⁶⁰ OECD. (2022b). *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4f05c01e-en>

⁶¹ Platform for Collaboration on Tax. (2021). *Toolkit for Effective Country-by-Country Reporting Implementation*. IMF, OECD, UN, World Bank. <https://www.tax-platform.org>

⁶² United Nations. (2022). *Handbook on Tax Base Broadening in Developing Countries*. Department of Economic and Social Affairs. <https://www.un.org/development/desa/handbook-on-tax-base-broadening>

⁶³ OECD. (2023b). *Administrative Guidance on the GloBE Rules*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/beps/administrative-guidance-on-globe-rules.htm>

2.3.3 Verbetering concurrentiepositie van Curaçao via versterking investeringsklimaat

De verwachte invoering van de minimumbelasting op Curaçao, in overeenstemming met de internationale GloBE-normen zoals ontwikkeld door de OESO, zal het fiscale speelveld voor multinationale ondernemingen fundamenteel veranderen. In een dergelijk internationaal geharmoniseerd belastingregime neemt de mogelijkheid voor jurisdicties als Curaçao om buitenlandse investeringen aan te trekken via preferentiële regimes aanzienlijk af. De strategische beleidsvraag die zich hierdoor aandient, is hoe Curaçao zijn internationale fiscale concurrentiepositie op alternatieve en duurzame wijze kan versterken. In deze context is het versterken van het bredere investeringsklimaat geen optionele beleidsrichting, maar een noodzakelijke voorwaarde voor economische weerbaarheid.

Verbetering van het investeringsklimaat vereist een holistische benadering die zich richt op institutionele, infrastructurele en juridische voorwaarden die bepalend zijn voor investeringsbeslissingen. Allereerst is het van belang dat Curaçao inzet op de versterking van de institutionele capaciteit van publieke instellingen, waaronder de belastingdienst en het vergunningenapparaat. Dit omvat onder meer het digitaliseren van processen, het verkorten van doorlooptijden, het verminderen van regeldruk en het verbeteren van beleidscoherentie tussen betrokken overheidsorganisaties. Internationale investeerders hechten groot belang aan voorspelbaarheid en administratieve efficiëntie, vooral in kleinschalige markten waar asymmetrische informatie en coördinatieproblemen vaak als risico worden ervaren.^{64,65}

Ten tweede kan Curaçao zich differentiëren door gericht beleid te voeren ten aanzien van sectorale ontwikkeling, met bijzondere aandacht voor economische domeinen waarin het eiland een comparatief voordeel bezit. Hierbij kan gedacht worden aan hoogwaardige dienstverlening, financiële technologie, nichetoeerisme, digitale handel, en logistiek. In deze sectoren kunnen investeringen worden gestimuleerd via non-fiscale prikkels zoals overheid gefinancierde innovatieprogramma's, publiek-private samenwerkingen, beschikbaarheid van gekwalificeerde arbeidskrachten en een ondersteunende fysieke en digitale infrastructuur. Door te investeren in talentontwikkeling, technische opleidingen en strategische samenwerking met lokale onderwijsinstellingen, kan Curaçao de aansluiting van zijn arbeidsmarkt op deze sectoren verbeteren en zodoende een ecosysteem creëren dat aantrekkelijk is voor kennisintensieve bedrijvigheid.^{66, 67}

Een derde beleidsrichting betreft de hervorming van het juridische en fiscale kader ten gunste van transparantie, stabiliteit en rechtszekerheid. De invoering van de minimumbelasting biedt een kans om het belastingstelsel van Curaçao te herijken en te positioneren als coherent, gelijkwaardig en modern. Duidelijke wetgeving, heldere richtlijnen van de belastingdienst, effectieve geschillenbeslechting en een consistente toepassing van regels vergroten het vertrouwen van investeerders en beperken risico's met betrekking tot compliance en reputatie. In dit kader is het van belang dat Curaçao aansluiting zoekt bij internationale standaarden ten aanzien van belastingtransparantie, antimisbruikmaatregelen en informatie-uitwisseling, hetgeen tevens bijdraagt aan het vermijden van zwarte lijsten en reputatieschade.⁶⁸

Ten slotte dient Curaçao actief werk te maken van zijn positionering binnen internationale netwerken en economische partnerschappen. In het licht van de toenemende globalisering van regelgeving en investeringsstromen, vormt internationale samenwerking een onmisbaar beleidsinstrument. Het onderhouden van bilaterale investeringsverdragen, deelname aan multilaterale fora en afstemming met

⁶⁴ OECD. (2023). *Investment Promotion and Tax Incentives in a Pillar Two Environment*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/beps/investment-promotion-and-tax-incentives-in-a-pillar-two-environment.htm>

⁶⁵ UNCTAD. (2023). *World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy for All*. United Nations Conference on Trade and Development. <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023>

⁶⁶ World Bank. (2022). *Doing Business 2022: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/publication/doing-business>

⁶⁷ IMF. (2023). *Implementation of the OECD's Pillar 2 Minimum Tax and Tax Incentive Reforms* (IMF Working Paper No. WP/23/174). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/07/10/Implementation-of-the-OECD-s-Pillar-2-Minimum-Tax-and-Tax-Incentive-Reforms-536882>

⁶⁸ OECD. (2022). *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4f05c01e-en>

moederlanden van belangrijke investeerders versterken de institutionele betrouwbaarheid van Curaçao als partnerjurisdictie. Een dergelijke diplomatieke en economische profilering is des te belangrijker nu multinationale ondernemingen hun activiteiten herstructureren op basis van wereldwijde fiscale normen en ESG-criteria.

Samenvattend vereist het behoud en de versterking van de fiscale concurrentiepositie van Curaçao in een post-minimumtax tijdperk een beleidsverschuiving van fiscale aantrekkelijkheid naar structurele investeringsvriendelijkheid. Door strategisch in te zetten op rechtszekerheid, institutionele capaciteit, sectorale ontwikkeling, arbeidsmarktverbetering en internationale positionering, kan Curaçao zich profileren als een betrouwbare, goed georganiseerde en toekomstgerichte investeringsbestemming binnen de regio en daarbuiten.

2.3.4 Diplomatieke positionering ter matiging van geopolitieke risico's

Zoals de SER hierboven reeds heeft opgemerkt, vereist de toepassing van de zogenoemde GloBE-regels strategisch inzicht in zowel economische risico's als diplomatieke verhoudingen. Specifieke aandacht is nodig voor de aanwezigheid van Amerikaanse bedrijven op Curaçao, die actief zijn in sectoren als toerisme, *online gambling*, consultancy, logistiek en financiële dienstverlening. Hoewel deze ondernemingen doorgaans niet onder het effectieve minimumbelasting vallen, kunnen zij mogelijk aangemerkt worden als in Curaçao gevestigde ondernemingen met Amerikaans inkomen met als gevolg dat deze ondernemingen in aanmerking komen voor de wedekeringe Amerikaans belasting.

Een strikte en uniforme implementatie zonder voorafgaande diplomatieke afstemming kan leiden tot frictie met de Verenigde Staten, ondanks juridische rechtvaardiging binnen het multilaterale OESO-kader. De directe fiscale impact blijft naar verwachting beperkt, aangezien de meeste Amerikaanse entiteiten op Curaçao niet onder de mondiale omzeldrempel van €750 miljoen vallen. De indirecte effecten, waaronder reputatieschade, verhoogde nalevingskosten en mogelijke diplomatieke spanning, verdienen echter nadrukkelijke aandacht, zeker in het licht van mogelijke geopolitieke verschuivingen.

Tegen deze achtergrond is het voor Curaçao van belang om een zorgvuldig afgestemde diplomatieke strategie te hanteren. Vroegtijdig overleg met de Amerikaanse diplomatieke vertegenwoordiging kan bijdragen aan begrip voor het nationale standpunt, waarbij het van belang is te benadrukken dat Curaçao handelt binnen internationaal overeengekomen kaders en streeft naar gelijke behandeling van alle multinationale ondernemingen. Daarnaast is structurele afstemming met Nederland essentieel, mede gezien de implementatie van Pijler 2 binnen de Europese Unie. Gezamenlijk optreden binnen het Koninkrijk vergroot het onderhandelingsvermogen en biedt toegang tot diplomatieke netwerken, onder andere richting Washington D.C.

Ook multilaterale samenwerking verdient prioriteit. Deelname aan overlegstructuren zoals het Inclusive Framework van de OESO en betrokkenheid bij CARICOM of vergelijkbare regionale platforms kunnen bijdragen aan een gezamenlijke benadering en versterken de weerbaarheid tegen unilaterale maatregelen van grotere economieën. In de nationale wetgeving kan ruimte worden opgenomen voor een gefaseerde of gedifferentieerde invoering, afhankelijk van internationale ontwikkelingen en het resultaat van diplomatiek overleg.

Een heldere communicatiestrategie richting het bedrijfsleven en internationale stakeholders is daarbij onmisbaar. Het is van belang duidelijk te maken dat de maatregel niet is gericht tegen specifieke landen of bedrijven, maar het gevolg is van internationale afspraken ter bevordering van fiscale rechtvaardigheid en transparantie.

De implementatie van de minimumbelasting biedt Curaçao de kans om zijn fiscale positie te verduurzamen en tegelijkertijd bij te dragen aan een stabiel internationaal belastingstelsel. Tegelijkertijd vereist de actuele geopolitieke context een behoedzame aanpak. Het is van belang dat de minimumbelastingwetgeving gewijzigd kan worden middels een landsbesluit houdende algemene maatregelen (LBham) waardoor de nodige flexibiliteit ingebed kan worden. Door tijdig te handelen, internationale samenwerking te zoeken en effectief te communiceren, kan Curaçao zijn economische belangen beschermen zonder afbreuk te doen aan haar reputatie als fiscale jurisdictie.

3. Conclusie

De SER concludeert dat de voorgestelde invoering van de effectieve minimumbelasting van 15% in overeenstemming is met de internationale afspraken die zijn gemaakt in het kader van Pijler 2 van het Inclusive Framework. Deze maatregel beoogt een wereldwijd minimumniveau van belastingheffing voor multinationale ondernemingen met een wereldwijde omzet van ten minste €750 miljoen te waarborgen, en draagt daarmee bij aan een eerlijker en stabielere internationaal belastingklimaat.

Hoewel de doelstellingen van de minimumbelasting helder zijn, constateert de SER enkele uitdagingen met betrekking tot de implementatie en handhaving van de wetgeving. Deze uitdagingen betreffen onder meer de complexiteit van de regelgeving, de administratieve belasting voor zowel de belastingdienst als het bedrijfsleven, en de potentiële economische gevolgen voor het investeringsklimaat en de fiscale concurrentiepositie van Curaçao.

Daarnaast kunnen recente geopolitieke ontwikkelingen, zoals de terugtrekking van de Verenigde Staten uit het OECD-akkoord onder de regering-Trump, de effectiviteit van de minimumbelasting ondermijnen en leiden tot verhoogde economische en diplomatieke spanningen.

In dit licht adviseert de SER de Minister van Financiën om een uitgebreide country impactanalyse uit te voeren, waarin de economische, geopolitieke en uitvoeringsaspecten van de invoering van de minimumbelasting grondig worden onderzocht. Deze analyse dient als basis voor een weloverwogen besluitvorming en om mogelijke risico's en neveneffecten tijdig te identificeren en te mitigeren.

Tevens beveelt de SER aan om bij de implementatie van de minimumbelasting diplomatieke behoedzaamheid en beleidsmatige flexibiliteit te betrachten. Dit houdt in dat Curaçao ruimte moet behouden voor dialoog met internationale partners, het overwegen van uitzonderingen waar nodig, en het toepassen van een gefaseerde implementatie indien de internationale of geopolitieke omstandigheden dat vereisen. Een dergelijke benadering zal bijdragen aan een succesvolle en duurzame integratie van de minimumbelasting in het fiscale stelsel van Curaçao.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

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