



**College financieel toezicht
Curaçao en Sint Maarten**

Aan
De minister van Financiën van Sint Maarten

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999) 4619081
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten
Convent Building 26
Frontstreet, P.O. Box 686
Philipsburg, Sint Maarten

Telefoon (+1721) 5430331
Telefax (+1721) 5430379

E-mail info@cft.an
Internet www.cft.an

Contactpersoon
Erik Van Engelen (Cft)
Datum
19 februari 2013
Ons kenmerk
Cft 201300132
Pagina
1/8

Telefoonnummer
+5999 461 9081
E-mail
info@cft.an
Uw kenmerk

Bijlagen
-

Onderwerp
Advies herziene ontwerpbegroting 2013

Geachte heer Tuitt,

Op 15 februari heeft het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) van u de herziene ontwerpbegroting 2013 (OB 2013) ontvangen zoals die op 12 februari is goedgekeurd door de Raad van Ministers met het verzoek om hierover in overeenstemming met artikel 11.1 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet) een gevraagd advies over uit te brengen. Dit advies dient samen met de ontwerpbegroting ingediend te worden bij de Staten waarbij tevens aangegeven moet worden in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met de aanbevelingen van het Cft. Wanneer de begroting door de Staten is behandeld en aangenomen en door de Gouverneur is ondertekend en is gepubliceerd is sprake van een vastgestelde begroting 2013 waarmee dan is voldaan aan artikel 12 lid 1 van Rijkswet. Op dat moment eindigt ook de verplichtingenbepaling die in overeenstemming met artikel 14 van de Rijkswet is opgelegd (Cft 201201021). Conform artikel 12 lid 2 van de Rijkswet dient het Cft binnen veertien dagen na ontvangst van de vastgestelde begroting een definitief oordeel uit te brengen.

Begrotingsproces

- Op 2 oktober heeft de Raad van Ministers (RvM) de OB 2013 voor het eerst goedgekeurd en op 4 oktober voor advies aangeboden aan het Cft. Tijdens de beoordeling bleek echter al snel dat de OB 2013 niet volledig was en daarmee niet voldeed aan de normen uit de Rijkswet. In het bijzonder bleek de verwerking van nieuwe betalingsachterstanden en de daaraan ten grondslag liggende niet begrote en afgedragen premies aan de SZV een onzekerheid, was er geen rekening gehouden met de compensatie van de tekorten op de gewone dienst 2010/2011 en was geen rekening gehouden met de tegenvallende belastingopbrengsten in 2012.

- Op 16 oktober is in onderling overleg met de RvM en u persoonlijk besloten om gedurende de daarop volgende vier weken bovenstaande zaken te verwerken in een herziene versie teneinde te komen tot een volledige en realistische OB 2013.
- Gedurende die vier weken is ten aanzien van de nieuwe betalingsachterstanden meer inzicht ontstaan in de achterstanden aan APS en SZV over de periode sinds 10-10-'10, met uitzondering van de naheffing die zal resulteren uit de bestandsvergelijking die momenteel door de SOAB bij APS wordt uitgevoerd. Daarnaast is aan de hand van de derde uitvoeringsrapportage ook een prognose verkregen over het inkomstenniveau 2012 dat als basis zou gaan dienen voor de herziene OB 2013. Tenslotte is de inventarisatie van de nog niet opgenomen lasten ook afgerond. De totale problematiek die hieruit naar voren is gekomen, heeft geleid tot een tekort op de gewone dienst van ANG 65 miljoen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de compensatie van tekorten uit de periode 2010/2011 en de naheffing van APS als gevolg van de bestandsvergelijking.
 - Aangezien het tekort van dien aard was dat een omvangrijk pakket aan maatregelen nodig bleek en Sint Maarten kampt met een tekort aan personele capaciteit, is het Sint Maarten niet gelukt om binnen die vier weken een nieuwe versie van de OB 2013 op te stellen. Met een vertraging van drie weken is uiteindelijk op 12 december een nieuwe, door de RvM goedgekeurde, OB 2013 ontvangen. In deze begroting werd rekening gehouden met een toename van de inkomsten ten opzichte van de realisatie van 2012 van ANG 60 miljoen of 14,4%. Omdat uit de bij de maatregelen ontvangen onderbouwingen diverse risico's bleken en deze tevens gepaard gingen met een ambitieus invoeringstraject en Sint Maarten nog altijd te kampen heeft met een gebrekkig financieel beheer, heeft het Cft op 24 december j.l. negatief geadviseerd bij deze OB 2013. In dit negatieve advies is wel de mogelijkheid geboden om eventuele meeropbrengsten gedurende het jaar via een begrotingswijziging in acht te nemen.
 - Dit advies is nader besproken met Sint Maarten waarbij uiteindelijk tijdens het bezoek van het College is afgesproken om de inkomstengroei te maximeren op 8% ten opzichte van de realisatie 2012 die conform de laatst beschikbare cijfers uitkomt op ANG 416 miljoen. Het inkomstenplafond voor een aangepaste begroting bedroeg daarmee ANG 449 miljoen. Om een evenwichtige begroting te presenteren is tevens afgesproken dat er ongeveer 6% of ANG 25 miljoen zou worden gekort op de uitgaven. Tenslotte zouden eventuele fondstekorten bij de SZV en de opbouw van wettelijke reserves van die fondsen worden opgenomen, waar ter dekking de mogelijkheid is geboden om dat via de introductie van een verhoogde overdrachtsbelasting en dieselaccijnzen te doen. Bovenstaande afspraken vormden de basis voor een herziene OB 2013. In het vervolg van dit advies zullen de bevindingen, de aanbevelingen en het oordeel van het Cft bij deze herziene OB 2013 aan bod komen.

Bevindingen

De herziene begroting 2013 kent, zoals ook aangegeven in het advies van het Cft bij de versie van 12 december, een aanzienlijke verbetering ten aanzien van de volledigheid van de lasten in vergelijking met eerdere begrotingen. Hiermee is het risico op nieuwe betalingsachterstanden verder beperkt.

Zo zijn voor het eerst de wettelijke overheidsbijdrage aan het ZV/OV-fonds voor medeverzekerde gezinsleden ten bedrage van ANG 15 miljoen opgenomen, alsmede de wettelijke bijdrage aan het AVBZ fonds van ANG 3,2 miljoen. Daarnaast heeft Sint Maarten voor ANG 3,5 miljoen rekening gehouden met het wegvallen van de samenwerkingsmiddelen, die via stichting AMFO werden aangewend ter financiering van sociale noden door NGO's, en de sociale verplichting die daaruit voortvloeit. Om de begroting aan de lastenzijde in overeenstemming te brengen met het afgesproken lastenplafond van ANG 449 miljoen is gepoogd om minimaal ANG 25 miljoen te korten op voornamelijk de materiële kosten. Van deze besparingsopdracht is uiteindelijk ANG 18,5 miljoen of 4% gerealiseerd waarbij alle ministeries hebben moeten bijdragen.

Aan de inkomstenkant zijn ambitieuze doch noodzakelijke maatregelen geïntroduceerd die samen ongeveer ANG 60 miljoen moeten genereren, waarvan voorzichtigheidshalve ANG 40 miljoen is opgenomen in deze OB 2013. Zo is met de casino's op Sint Maarten overeengekomen dat zij meer moeten bijdragen aan de samenleving. Nagedacht wordt over een vaste heffing per tafel en slotmachine of een 10% heffing op de uitbetalingen. In de begroting is vooralsnog uitgegaan van de vaste heffing waarbij de op Sint Maarten aanwezige veertien casino's samen additioneel ANG 7,5 miljoen moeten bijdragen aan de overheidskas. Daarnaast worden achterstallige heffingen voor ANG 1,8 miljoen geïnd.

De tweede inkomensverhogende maatregel ziet toe op een algehele verhoging van de zogenaamde 'belasting compliance' van 10%. In de vorige begroting werd hierbij uitgegaan van potentiële meeropbrengsten van ANG 36 miljoen waarvan ANG 20 miljoen werd opgenomen in de begroting. Om deze meeropbrengsten uit bestaande belastingsoorten te genereren zet Sint Maarten een vijftal submaatregelen in waaronder de inrichting van een compliance team dat mede zal worden bemand door medewerkers van de Stichting Belasting Accountants Bureau (SBAB) uit Curaçao. Daarnaast zal er een verzegeld kasregistratiesysteem worden ingevoerd, krijgt de inspecteur de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen, wordt de administratieve last van het doen van een aangifte verlicht door de introductie van elektronisch berichtenverkeer en worden boetes verdubbeld. Dit alles moet resulteren in meeropbrengsten in de Turn over Tax (ToT) van ANG 8 miljoen, ANG 11 miljoen in de Loonbelasting en ANG 1 miljoen in de Winstbelasting. In de herziene versie van de OB 2013 is voorzichtigheidshalve rekening gehouden met meeropbrengsten van ANG 10 miljoen (naar rato; ToT + ANG 4 miljoen, Loonbelasting + ANG 5,5 miljoen en Winstbelasting + ANG 0,5 miljoen).

De derde maatregel ziet toe op een zogenaamde 'sin tax' op alcohol en tabak die via een differentiatie in het tarief van de omzetbelasting (ToT) ANG 27 miljoen moet genereren. In de oorspronkelijke OB 2013 werd rekening gehouden met de invoering van deze maatregel per 1 april en derhalve 9 maanden meeropbrengsten of ANG 20 miljoen. Het ToT tarief op tabak zal hiertoe toenemen met 45% tot 50% en het ToT tarief op alcohol met 17% naar 22%. In deze berekening is geen rekening gehouden met een eventuele daling van de vraag of parallelimport via de Franse kant. In de herziene OB 2013 is daartoe rekening gehouden met meeropbrengsten uit deze belastingsoorten van ANG 10 miljoen.

De wetgevingstrajecten zouden reeds ingezet zijn, besluitvorming hierover zou medio januari plaatsgevonden moeten hebben waarna wetsvoorstellen naar de Raad van Advies (RvA) en de Sociaal Economische Raad (SER) zouden worden verstuurd, alles gericht op invoering per 1 april 2013.

Veel tijd en energie in het opstellen van de OB 2013 is gaan zitten in het begrotingsjaar 2013 en de afrekening van betalingsachterstanden met de sociale fondsen per 31 december 2012, dat zoals gezegd tot een aanzienlijke verbetering heeft geleid. Hierdoor is echter minder tijd en aandacht besteed aan de meerjarencijfers, die weliswaar ook profiteren van de verbetering van bijvoorbeeld een vollediger lastenbegroting, maar op onderdelen ook nog tekort schieten als het gaat om inzicht in, en compensatie van tekorten uit het verleden of naheffingen van APS uit de bestandsvergelijking. De begroting is tevens beleidsarm als het gaat om meerjarig beleid terwijl het Cft heeft vernomen dat Sint Maarten voornemens is om per 1 januari 2014 een basisverzekering, de zogenaamde 'National Health Insurance' (NHI), in te voeren en daarmee een oplossing te bieden voor de meerjarige tekorten in de sociale fondsen. Ook bestaat er weinig inzicht in de kapitaaldienst en de voornemens die deze Regering heeft om te investeren en daarvoor te lenen.

Ten aanzien van de voorgenomen leningen signaleert het Cft dat op de kapitaaldienst het voornemen is opgenomen om voor ANG 30 miljoen in 2013 te gaan lenen en meerjarig vanaf 2014 ANG 20 miljoen. In de nadere toelichting bij de begroting worden in aanvulling daarop nog twee leningen genoemd die momenteel in voorbereiding zijn, te weten één van ANG 48 miljoen voor de afkoop van de lease van het overheidsgebouw en één van ANG 37,4 miljoen voor de kapitaalinvesteringen van 2012. Het Cft zal deze twee leningen beoordelen op het moment dat de verzoeken daartoe worden voorgelegd aan het Cft. Het Cft merkt op dat deze leningen in een zeer laat stadium worden aangegaan, wat gegeven de situatie erg opmerkelijk is. De lening voor het overheidsgebouw is reeds in augustus 2011 door het Cft van een positief advies voorzien waarbij de beoogde besparingen in de huurkosten en de te realiseren efficiency van één overheidsgebouw belangrijke overwegingen waren. Tot op heden is deze lening nog niet geëffectueerd. De andere lening ziet toe op reeds gedane kapitaalinvesteringen waardoor in de praktijk een lening wordt aangegaan om de liquiditeit te herstellen. Conform de bepalingen van de Rijkswet kan er alleen geleend worden voor kapitaalinvesteringen.

Aanbevelingen

Het Cft heeft bewondering voor het ambitieniveau van de regering van Sint Maarten en de maatregelen die daarmee gepaard gaan. Om de maatregelen ook daadwerkelijk de beoogde inkomsten te laten genereren doet het Cft de volgende aanbevelingen waarbij de Staten tijdens de behandeling van deze begroting zouden moeten toezien in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met deze aanbevelingen.

- De minister van Financiën en de minister van VSA dienen zo spoedig mogelijk formeel te reageren op het voorstel van de SZV van 6 december 2012 waarbij een significant deel van de betalingsachterstand aan SZV wordt gesaneerd.

- In deze reactie dient de minister van Financiën tevens een eindafrekening op te stellen, inclusief het verwachte totale fondstekort 2013, vergezeld van een betalingsregeling waarbij het openstaande saldo per 31 december 2012 in termijnen wordt voldaan om de gevolgen voor de liquiditeitspositie op te vangen;
- Ten aanzien van de meerjarencijfers onderkent het Cft het belang van structuurveranderingen die Sint Maarten zelf al in gang gezet heeft, te weten aanpassing van de oudedagsvoorzieningen en de invoering van de NHI. Op dit moment is vooral van het laatste niet te zeggen of dat een bijdrage levert aan de meerjarencijfers of niet. Het Cft dringt aan op het transparant maken van de verwachte zorguitgaven in de komende jaren, alsmede de effecten van de voorgenomen invoering van de NHI nader te onderbouwen richting de begroting 2014;
 - In de begroting is geen rekening gehouden met de huurkoopconstructie ter financiering van het zogenaamde 'Justice Park'. Deze constructie zorgt zeer waarschijnlijk voor een belasting van de ruimte onder de rentelastnorm als deze doorgevoerd wordt en drukt daarmee dus op andere investeringsmogelijkheden. Deze plannen dienen te worden opgeschort zoals ook gesteld in onze brief aan de minister van Justitie gedateerd 5 februari 2013 (Cft 201300090). Huurkoopconstructies zijn leningen in de zin van de Rijkswet en de comptabiliteitsvoorschriften en dienen binnen een deugdelijk financieel beheer opgenomen te worden op de kapitaaldienst van de begroting hetgeen conform de plannen van de minister van Justitie via de eerste begrotingswijziging zijn beslag zou moeten krijgen;
 - Ten aanzien van de in voorbereiding zijnde leningen ten aanzien van de afkoop van de lease van het overheidsgebouw en voor de kapitaalinvesteringen van 2012 merkt het Cft op dat deze leningen in een zeer laat stadium worden aangegaan. De praktijk waarbij kapitaalfinancieringen worden gefinancierd vanuit de vrije liquide middelen dient zo snel als mogelijk doorbroken te worden aangezien Sint Maarten daardoor in liquiditeitsproblemen dreigt te geraken, hetgeen weer zal leiden tot nieuwe betalingsachterstanden. Het nieuwe overheidsgebouw dient zo snel als mogelijk afgebouwd en betrokken te worden teneinde de beoogde besparing in de huurkosten en beoogde efficiency van één overheidsgebouw te realiseren.
 - Door de opschoning van de crediteuren en debiteurenadministratie (inclusief tussenrekeningen) komen de te compenseren tekorten 2011 en 2012 mogelijk lager uit. Dat betekent dat in de begroting 2013 de tekorten uit oude jaren gedekt worden in de periode tot aan 2015 en Sint Maarten aldus voldoet aan het gestelde in de Rijksministerraad hetgeen is bevestigd in een brief van toenmalig minister Spies gedateerd 6 september 2012. Overigens is het daartoe meer dan ooit noodzakelijk geworden dat de jaarrekeningen 2010 en 2011 nu zo spoedig mogelijk afgerond worden;
 - Overeenstemming dient bereikt te worden met de veertien op Sint Maarten aanwezige casino's over de wijze en invoering van de hiervoor genoemde maatregelen waarbij achterstallige bedragen terstond worden geïnd. Ten aanzien van de wijze van heffing heeft de aanslag als lumpsum begrotingstechnisch de voorkeur aangezien deze stroom beter te voorspellen en te beheersen is dan een 10% heffing op uitbetalingen. Eventuele bezwaren uit de sector dienen van tafel te zijn en / of zijn verwerkt in de in voorbereiding zijnde wetgeving.

- Deze wetgeving dient uiterlijk eind maart gereed te zijn inclusief de (eventuele) adviezen van de SER en RvA. Aangezien in de begroting rekening is gehouden met opbrengsten uit een volledig jaar moet de wetgeving er op toezien dat deze wordt ingevoerd met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013;
- Om de beoogde meeropbrengsten uit complianceverhogende maatregelen tijdig en volledig effect te laten hebben in 2013 dient er op toegezien te worden dat de SBAB uiterlijk medio februari met haar werkzaamheden begint. In aanvulling daarop dient er een Landsbesluit ter implementatie van een verzegeld kasregistratiesysteem, zoals dat op Curaçao is geïntroduceerd, opgesteld en uitgevoerd moeten worden met als doel invoering per 1 januari 2014. Tenslotte valt of staat deze maatregel met een volledig bestand van belastingplichtigen (zogenaamd CRIB-bestand). Hiertoe is volledige medewerking van ondermeer de Kamer van Koophandel, de SZV, GEBE, UTS en de ontvanger onontbeerlijk;
- Om de verhoogde ToT van respectievelijk 50% en 22% op tabak en alcohol per 1 april in werking te laten treden dient het besluit hiertoe door de Raad van Ministers reeds genomen te zijn of zo snel als mogelijk genomen te moeten worden. De wetsvoorstellen dienen in concept gereed te zijn en uiterlijk voor 15 februari zijn aangeboden aan de SER en RvA. Agendering en behandeling in de Staten dient voor eind maart plaats te vinden opdat de wetgeving op 1 april kan worden gepubliceerd;
- In de periodieke uitvoeringsrapportages, die zowel aan het Cft als de Staten worden gestuurd, wordt voor zover mogelijk een analyse opgenomen van de meeropbrengsten uit de specifieke maatregelen inclusief een toelichting bij eventuele afwijkingen. In aanvulling hierop zal in samenwerking met het Cft een monitor worden opgesteld waarin zowel de voortgang in de door Sint Maarten onderkende processtappen alsmede de meeropbrengsten in financiële zin kunnen worden gemonitord. Het Cft heeft hiertoe een voorstel opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Een deel van bovenstaande aanbevelingen ziet er op toe dat de door Sint Maarten voorgenomen maatregelen tijdig worden ingevoerd en tot de gewenste opbrengsten leiden. Mocht gedurende de uitvoering van de begroting blijken dat dit niet het geval is, dan zal het Cft hierover in overeenstemming met artikel 17 adviseren, wat via de artikelen 12 en 13 uiteindelijk kan leiden tot een advies aan de RMR tot het geven van een aanwijzing.

Oordeel

Hoewel de met Sint Maarten tijdens het bezoek van het College gemaakte afspraken niet volledig naar de letter zijn nagekomen is het Cft van mening dat met deze begroting op hoofdlijnen een belangrijke stap voorwaarts wordt gemaakt. Het Cft adviseert dan ook positief op deze ontwerpbegroting, met in acht neming van de hierboven genoemde acties die er toe moeten leiden dat de begroting ook inderdaad in uitvoering wordt genomen. Het Cft is tevens verheugd over de aard van de voorgenomen inkomensverhogende maatregelen en benadrukt dat de invoering, implementatie en uitvoering van deze maatregelen de komende periode de hoogste prioriteit verdienen. Alleen op deze wijze kan Sint Maarten toegroeien naar een begroting met het door de regering gewenste niveau van ANG 500 miljoen.

Ten aanzien van de meerjarencijfers en de kapitaaldienst maakt het Cft een voorbehoud en verwijst daarvoor naar de aanbevelingen die het in dit advies hieromtrent heeft opgenomen. Ten aanzien van de leningen ter financiering van kapitaalinvesteringen merkt het Cft op dat het deze bij de aanvraag opnieuw zal beoordelen aan de normen van de Rijkswet.

Tot slot

De begroting 2013 van Sint Maarten laat zien dat Sint Maarten voor enorme uitdagingen staat om haar inkomstenniveau te verhogen hetgeen gegeven het gebrekkige financieel beheer een uitdaging van formaat is. Het Cft heeft dan ook veel bewondering voor het feit dat de regering middels een omvangrijk pakket aan voornamelijk inkomensverhogende maatregelen de financiële problematiek op wil lossen. Desondanks heeft het Cft ook een significant aantal aanbevelingen bij de begroting, welke hierboven uiteen zijn gezet.

Het Cft is van mening dat de begroting voortvarend ter hand moet worden genomen, in het bijzonder de implementatie van de inkomensverhogende maatregelen. De komende maanden zal duidelijk moeten worden of de voorgenomen maatregelen het beoogde effect hebben en het Cft zal deze ontwikkelingen nauwlettend volgen. In april zullen de eerste effecten zichtbaar moeten worden. Het Cft acht het noodzakelijk dat maandelijks wordt gerapporteerd over de stand van zaken rondom de maatregelen, alsmede de realisatie van de begrotingscijfers en van de liquiditeitspositie aan de Staten en het Cft. Daarbij is het tevens van belang dat inzicht wordt gegeven in de effecten van de invoering van de NHI op de meerjarige begroting.

Conform artikel 11 lid 2 van de Rijkswet dient het bestuur van Sint Maarten de OB 2013 inclusief dit advies in te dienen bij de Staten inclusief vermelding in hoeverre en de wijze waarop rekening wordt gehouden met de aanbevelingen zoals door het Cft hierboven geuit. Mochten de voorgenomen maatregelen niet worden uitgevoerd en/of niet leiden tot de gewenste opbrengsten, en neemt Sint Maarten vervolgens geen aanvullende maatregelen om deze tekorten te dekken, dan zal het Cft in overeenstemming met artikel 17 hierover dienovereenkomstig adviseren hetgeen via de artikelen 12 en 13 uiteindelijk kan leiden tot het advies aan de RMR tot het geven van een aanwijzing.

Kenmerk
Cft 201300132
Blad
8/8

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne bereid die te geven.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten



prof.dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De secretaris-generaal van het ministerie van Financiën