



Aan
De minister van Financiën van Curaçao

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

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Contactpersoon
Cluster Curaçao
Datum
16 januari 2019
Ons kenmerk
Cft 201900005
Pagina
1/8

Telefoonnummer
+5999 4619081
E-mail
info@cft.cw
Uw kenmerk

Bijlage
-

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800
E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Onderwerp:
Advies bij vastgestelde begroting 2019 Curaçao

Geachte heer Gijsbertha,

Op 2 januari 2019 heeft het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de vastgestelde begroting 2019 inclusief de nota van wijziging (NvW) ontvangen. Aangezien de gouverneur deze begroting vóór 31 december 2018 heeft vastgesteld, is er sprake van een tijdige vaststelling. Op basis van artikel 12 van de Rijkswet financieel toezicht (Rft) ontvangt u hierbij het advies van het Cft bij deze vastgestelde begroting.

Oordeel

Op basis van de realisatie van de begroting 2018 zoals weergegeven in uw schrijven van 19 december 2018 (zaaknummer 2018/055921) zal de begroting 2018 afsluiten met een tekort van naar verwachting ANG 39,1 miljoen. Dit terwijl de vastgestelde begroting 2018 (na de tweede begrotingswijziging) nog een overschot liet zien van ANG 42,4 miljoen en de prognose in de derde uitvoeringsrapportage 2018 uitkwam op ANG 40,6 miljoen. De voornaamste oorzaken van dit tekort zijn tegenvallers in de uitgaven door onvolledige c.q. ongeoorloofde registratie van verplichtingen en de tegenvallende realisatie van de belastingen en de overige baten, waaronder dividenden. Met name gezien de huidige economische omstandigheden en het feit dat de inspanningen rondom de compliance van de belastingen tot nu toe niet het gewenste effect hebben opgeleverd, acht het Cft de in de begroting 2019 opgenomen baten niet realistisch. Mede op basis van de door u aangeleverde informatie over de realisatie 2018 zal de begroting 2019 dan ook met een begrotingswijziging meerjarig moeten worden aangepast om te kunnen voldoen aan de normen uit artikel 15 van de Rft.

Op basis van artikel 12 lid 2 en 3 van de Rft doet het Cft u de volgende aanbevelingen en verzoekt u op grond van artikel 12 lid 4 van de Rft binnen 14 dagen -dus uiterlijk op 30 januari a.s.- aan te geven hoe u invulling aan deze aanbevelingen zult geven:

1. Het Cft verzoekt u de totale baten naar beneden bij te stellen naar een meer realistisch niveau, waarbij u rekening houdt met de realisatie in 2018. Daarbij wordt u gevraagd de bijbehorende maatregelen die genomen dienen te worden om de totale lasten ook naar dit niveau te brengen expliciet te omschrijven en te onderbouwen. Hogere baten dan realisatie 2018 dienen expliciet toegelicht te worden zodat het Cft het realiteitsgehalte van de verhoging kan beoordelen. Dit dient zowel te gebeuren voor de belastingopbrengsten als voor de overige baten.
2. Het Cft verzoekt u aan te geven welke maatregelen u per direct gaat nemen ter verbetering van het financieel beheer en de budgetdiscipline. Zoals het Cft ook heeft benadrukt in zijn brief van 14 januari jl., schieten zowel het financieel beheer als de budgetdiscipline ernstig tekort. Het is in 2018 niet gelukt tegenvallers tijdig te signaleren en daarop bij te sturen, waarbij ook het voorafgaand toezicht op de uitgaven onvoldoende heeft gefunctioneerd.
3. Het Cft verzoekt u de tekortcompensatie aan te passen van ANG 23 miljoen in 2019 naar minimaal ANG 52 miljoen, zodat ten minste één derde van de gezamenlijke tekorten 2017 (ANG 116,8 miljoen) en 2018 (ANG 39,1 miljoen) wordt gecompenseerd en aan te geven welke middelen hiervoor worden vrijgemaakt. Om de tekortcompensatie te mogen spreiden over meerdere jaren tot en met 2021 heeft u instemming nodig van de Rijksministerraad.
4. Het Cft verzoekt u de begroting op basis van bovenstaande aanbevelingen aan te passen middels een begrotingswijziging, die uiterlijk 1 maart a.s. moet worden ingediend bij de Staten.

Deze aanbevelingen moeten ertoe leiden dat de begroting 2019 inclusief de tekortcompensatie in overeenstemming komt met de normen in artikel 15 van de Rft. Daarom vraagt het Cft u om in uw reactie aan te geven welke aanpassingen u specifiek in de ontwerp begrotingswijziging 2019 gaat presenteren. Het Cft wijst erop dat als er sprake blijft van een begroting die naar het oordeel van het Cft geheel of ten dele niet voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rft de RMR nader bericht dient te worden en dat dit bericht vergezeld kan gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing conform hetgeen daartoe is bepaald in artikel 13 van de Rft.

Toelichting

Lasten gewone dienst

Zowel de baten als de lasten dalen in de definitieve begroting 2019 met ANG 11,4 miljoen ten opzichte van de ontwerpbegroting 2019. De daling in de lasten bestaat uit de verlaging van de reservering voor het compenseren van het tekort 2017 (ANG 16,6 miljoen) en een bezuiniging op de subsidies en overdrachten (ANG 4,6 miljoen). Daar staan stijgingen van de lasten tegenover bij de sociale zekerheid als gevolg van toenemende kosten voor onderstand (ANG 5,7 miljoen) en bij de personeelskosten ten

Kenmerk
Cft 201900005
Blad
3/8

behoefte van de versterking van de financiële functie (ANG 3 miljoen). Overigens is het Cft nog in afwachting van een nadere uitleg van deze versterking.

Zoals onlangs is vastgesteld zal Curaçao in 2018 niet de voorgenomen tekortcompensatie van tenminste een derde van het tekort in 2017 van ANG 42,4 miljoen realiseren. Het tekort in 2018 komt voorlopig uit op ANG 39,1 miljoen, waarvoor eveneens gecompenseerd moet worden. Het Cft verzoekt u dan ook minimaal één derde (ANG 52 miljoen) van het tekort van 2017 en 2018 tezamen (voorlopig vastgesteld op ANG 155,9 miljoen) te compenseren in 2019 en dit te verwerken in een begrotingswijziging.

Verder heeft het Cft u bij zijn advies op de ontwerpbegroting (kenmerk: Cft 201800184) gevraagd om een nadere toelichting bij de daling van de lasten, mede in relatie tot het pakket aan (meerjarige) kostenbesparingen zoals opgenomen in de begroting 2018. Specifiek is gevraagd om meer inzicht te geven in de structurele doorwerking van de maatregelen uit 2018 en het beoogde resultaat van eventuele nieuwe maatregelen in 2019. Net als bij de begroting 2018 verzoekt het Cft de reeds opgenomen, alsmede eventuele aanvullende kostenbesparende maatregelen te specificeren in de begrotingswijziging 2019 zodat de voortgang daarvan bewaakt kan worden. Het Cft verzoekt nogmaals om over de voortgang van deze maatregelen maandelijks te rapporteren.

Baten gewone dienst

Belastingen

De bijstelling van de belastingen ten opzichte van ontwerpbegroting bestaat uit een ophoging van de winstbelasting met ANG 20,5 miljoen en een verhoging van de onroerendezaakbelasting (OZB) van ANG 3,7 miljoen. Daarnaast worden de loon- en inkomstenbelasting (ANG 6,1 miljoen), de omzetbelasting (ANG 18,1 miljoen) en de overige belastingen waaronder de motorrijtuigenbelasting (ANG 11,3 miljoen) alle naar beneden bijgesteld.

De totale begrote belastingopbrengsten zijn de laatste jaren relatief hoog geweest op grond van verwachte economische groei en projecten ter verhoging van belastingen door onder andere betere compliance. Inmiddels is echter in drie opeenvolgende jaren (2016, 2017 en 2018) steeds sprake geweest van forse tegenvallers in de realisatie ten opzichte van de begroting. In 2016 werden de tegenvallende belastingopbrengsten met incidentele meevallers gedurende het jaar gedekt. In 2017 en 2018 resulteerde de tegenvallende belastingopbrengsten echter in tekorten op de gewone dienst omdat extra incidentele middelen zich niet voordeden of ontoereikend bleken te zijn. Dit patroon lijkt zich voor 2019 te herhalen.

In de begroting 2019 zijn de totale belastingopbrengsten meer dan ANG 80 miljoen hoger dan de realisatie 2018. Bij de beoordeling van de Nota van Wijziging (kenmerk: Cft 201800252), is het Cft nog uit gegaan van de cijfers in de derde UR en de daarbij ontvangen toelichtingen. Inmiddels zijn de realisatiecijfers over geheel 2018 bij het Cft

bekend en komt het Cft tot nieuwe inzichten. Het Cft heeft bij het advies op de ontwerp NvW aangegeven zich te kunnen vinden in de opwaartse bijstelling van de Winstbelasting en de OZB en verzocht de regering om de Omzetbelasting naar beneden bij te stellen. De verhoging in de Winstbelasting onderschrijft het Cft nog, aangezien de tegenvaller van circa ANG 20 miljoen in 2018 grotendeels incidenteel van aard was. De realisatie in de OZB is daarentegen verder verslechterd ten opzichte van de begrotingscijfers, zodat deze ook deze nu moet worden bijgesteld. In de vastgestelde NvW is de omzetbelasting weliswaar naar beneden bijgesteld zoals het Cft had geadviseerd, maar met het huidige inzicht is het Cft van oordeel dat deze raming voor 2019 nog steeds te hoog is als de realisatie 2018 in oenschouw wordt genomen.

In onderstaande tabel maakt het Cft een vergelijking tussen de vastgestelde begroting 2018 (exclusief begrotingswijzigingen), de realisatie 2018 en de vastgestelde begroting 2019 (inclusief NvW). In de tabel is de post deelnemingen/dividendbelasting niet opgenomen aangezien deze post niet in de begroting 2019 is opgenomen en de realisatie in 2018 grotendeels een incidenteel karakter had.

	Begroting 2018 (vastgestelde begroting excl. BW's) (a)	Realisatie 2018 (b)	Vershil realisatie 2018 en begroting 2018 (b-a)	Begroting 2019 incl. NvW (c)	Vershil realisatie 2018 en begroting 2019 (b-c)
Loon en inkomsten belasting	455	464.6	9.6	472.8	-8.2
Winstbelasting	179.2	146.4	-32.8	165.9	-19.5
OZB	37.5	31	-6.5	43.3	-12.3
Successie en overgangsbelaasting	1.2	2.4	1.2	1.3	1.1
Overdrachtsbelaasting	16.9	19.9	3	22.3	-2.4
Omzetbelaasting	424.2	417.3	-6.9	428.2	-10.9
Bijzondere invoerrechten benzine	52.7	48	-4.7	46.8	1.2
Accijns gedistilleerd	12.1	13.6	1.5	16.3	-2.7
Accijns tabak	11.6	12.4	0.8	15.3	-2.9
Accijns bier	13.8	12.6	-1.2	14.2	-1.6
Motorrijtuigenbelaasting	40.1	38.7	-1.4	40	-1.3
Afvalstoffenbelaasting	12.5	7.7	-4.8	13.2	-5.5
Invoerrechten	176.1	161.3	-14.8	174.9	-13.6
Zegelbelaasting	9.6	PM	PM	8.8	PM
Logeergastbelaasting	2	0.2	-1.8	0	0.2
Overige belastingen	12.6	0	-12.6	2.6	-2.6
Totaal	1457.1	1376.1	-71.4	1465.9	-81

De tabel geeft weer hoe de relatief hoge verwachtingen voor de belastingopbrengsten aan het einde van 2018 fors blijken tegen te vallen. Het Cft is daarom van oordeel dat de totale (meerjarige) belastingopbrengsten zoals opgenomen in de begroting 2019 niet realistisch zijn. Het Cft verzoekt u om op basis van het bovenstaande de belastingopbrengsten 2019 naar beneden bij te stellen naar het niveau van de realisatie 2018. Deze aanpassingen moeten op korte termijn in een begrotingswijziging worden verwerkt. Indien u aanleiding ziet om bij bepaalde belastingsoorten af te wijken van het realisatieniveau voor 2018 dan vraagt het Cft u om bij deze belastingsoorten een gemotiveerde toelichting te geven, inclusief cijfermatige onderbouwing, waaruit blijkt dat de betreffende verwachte belastingopbrengsten realistisch zijn voor 2019.

Overige opbrengsten inclusief dividenden

In zijn advies bij de ontwerpbegroting 2019 (kenmerk: Cft 201800184) heeft het Cft u gevraagd om de post overige opbrengsten toe te lichten en nader te specificeren. In de vastgestelde begroting heeft u daartoe een uitsplitsing opgenomen van de overige opbrengsten die optellen tot ANG 221,3 miljoen. Met name ten aanzien van de andere verkopen (verkopen goederen & diensten) constateert het Cft een significant verschil tussen enerzijds de realisatie 2017 (ANG 32,6 miljoen) en de verwachte realisatie 2018 (ANG 46,3 miljoen) en anderzijds de in de begroting 2019 opgenomen opbrengsten (ANG 69,6 miljoen). Verder geeft u in uw brief van 19 december jl. aan dat de dividendopbrengsten voor 2018 met ANG 11,9 miljoen lager zullen uitvallen.

Op basis van de realisatie 2018 en gezien de huidige economische situatie, verzoekt het Cft u de in de begroting 2019 opgenomen overige baten te evalueren, nader te onderbouwen en waar nodig naar beneden bij te stellen en ook dit te verwerken in de eerder genoemde begrotingswijziging 2019. Het Cft vraagt u bij deze afweging nadrukkelijk ook de nog openstaande dividendvorderingen, de liquiditeitspositie van de afzonderlijke overheidsvennootschappen en de winstverwachtingen van deze bedrijven voor 2019 te betrekken en adequaat toe te lichten in die begrotingswijziging.

Kapitaaldienst

Cijfermatig is de kapitaaldienst ten opzichte van de ontwerpbegroting 2019 ongewijzigd en sluit daarmee op ANG 150,1 miljoen. In de algemene beschouwing bij de begroting geeft u aan dat de toelichting bij de investeringen van het ministerie van Verkeer Vervoer en Ruimtelijke Planning op verzoek van het Cft zijn toegevoegd aan de begroting. Helaas moeten wij constateren dat toelichtingen nog ontbreken. Zonder een gedegen toelichting op deze posten is het Cft niet in staat geweest om de haalbaarheid en hardheid van deze cijfers te beoordelen. U wordt verzocht om ook voor deze posten een adequate toelichting in de nog op te stellen begrotingswijziging van 2019 op te nemen.

U heeft verder zichtbaar invulling gegeven aan het verzoek tot nadere duiding van de investeringen in het kader van de herstructurering van de belastingdienst. Daarbij is een specifiek deelproject nader beschreven dat bestaat uit de inhuur van medewerkers bij SOAB en SBAB ter ondersteuning van de bestandsopschoning en het wegwerken van administratieve achterstanden bij de belastingdienst.

Het betreft een project dat ANG 4,1 miljoen gaat kosten en dat in de ontwerpbegroting 2019 nog als integraal onderdeel van de herstructurering van de belastingdienst (voornamelijk IT-gerelateerd) ter waarde van ANG 8,5 miljoen was omschreven. Voor dit project is, evenals de bij de ontwerpbegroting 2019 genoemde projecten (Masterplan toerisme, census tellingen, updaten van wetteksten en het opstellen van het collectieve sector rapport), niet voldoende onderbouwd waarom het hier om een kapitaalinvestering gaat. In de Algemene beschouwing bij de begroting heeft u aangegeven dat het bij deze projecten gaat om 'intellectual property', meer specifiek 'research & development' conform de definities van The System of National Accounts (SNA). Het Cft kan de relatie tussen deze projecten en research & development werkzaamheden onvoldoende leggen en adviseert u een deskundige onafhankelijke derde (bijvoorbeeld het CBS) hierover een uitspraak te laten doen. Het Cft verzoekt u de uitkomsten daarvan op te nemen in de eerder genoemde begrotingswijziging 2019 en op grond daarvan al dan niet deze begrote investeringen aan te passen.

De toelichtingen bij de kapitaaldienst zijn aanzienlijk verbeterd, waardoor de begroting anders dan in voorgaande jaren integraal beoordeeld kan worden. Hiermee kan worden afgezien van het in de afgelopen jaren noodzakelijk geachte voorbehoud op de kapitaaldienst. Bij het voornemen tot aantrekken van geldleningen voor kapitaalinvesteringen beoordeelt het Cft conform artikel 16 lid 4 Rft of wordt voldaan aan de normen uit artikel 15 Rft. Dat laatste is op basis van het oordeel bij de vastgestelde begroting 2019 in deze brief niet het geval.

Schuldpositie en herfinanciering

De schuldpositie van Curaçao is onveranderd ten opzichte van de ontwerpbegroting 2019 en komt volgens de begroting eind 2019 uit op ANG 2.473,7 miljoen. Dit leidt tot een verwachte schuldquote van 46% eind 2019. Zoals aangegeven in het advies bij de ontwerpbegroting 2019 blijft het schuldniveau van Curaçao stijgen, hetgeen de houdbaarheid van de openbare financiën niet ten goede komt. Daarom heeft het Cft met u de afspraak gemaakt om de herfinanciering van de in 2020 aflopende lening van ANG 100 miljoen in de vorm van een lening te doen waar jaarlijks in gelijke delen op wordt afgelost (sinking bond) met een looptijd van 7 jaar. Het Cft gaat er verder van uit dat alle toekomstige leningen, in ieder geval zolang de schuld meer is dan 40% bbp, de vorm van een sinking bond zullen hebben. Dit is in lijn met de reeds met de regering van Curaçao onlangs gemaakte afspraken.

Sociale fondsen

De vastgestelde begroting is op dit onderdeel ongewijzigd ten opzichte van de ontwerpbegroting 2019. Op aanbeveling van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) zijn de fondsen van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) niet langer in de begroting opgenomen. Wel is het verwachte resultaat van de sociale fondsen tot en met 2022 extracomptabel aan de begroting toegevoegd, evenals een verwachting van het schommelfonds.

Bij de Basis Verzekering Ziektekosten (BVZ) zijn de tekorten uit het verleden in 2016 al omgeslagen in overschotten. Alhoewel de zorgkosten sterk zijn opgelopen, zijn ook de premieopbrengsten de afgelopen jaren fors gestegen. De verwachting voor de komende jaren is echter dat de premieopbrengsten niet zullen blijven stijgen in het tempo van het oplopen van de zorgkosten. Hierdoor zal het overschot van de BVZ kleiner worden en naar verwachting in 2020 omslaan in een tekort. De ontwikkelingen van de AOV en de BVZ lijken ertoe te leiden dat er vanaf 2022 weer een groter beroep zal moeten worden gedaan op het schommelfonds. Onder druk van de vergrijzing zullen de tekorten na 2021 in snel tempo toenemen. Het Cft spreekt daarom in dit advies opnieuw zijn zorgen uit over de houdbaarheid van de sociale fondsen. Het is van groot belang dat de regering van Curaçao tijdig voorbereidingen treft voor aanvullende maatregelen binnen de sociale zekerheid.

Financieel beheer

Het Cft constateert op basis van de realisatie 2018 dat het niet is gelukt om tegenvallers tijdig te signaleren en daarop bij te sturen. Tegenvallers in de belastingen en bij de dividenden werden pas na aandringen van het Cft in beeld gebracht. Zo blijken ook de opbrengsten als gevolg van inspanningen rondom de belasting compliance niet het beoogde resultaat te hebben opgeleverd. Daarnaast hebben het voorafgaand toezicht en de door u afgekondigde verplichtingenstop niet kunnen voorkomen dat een omvangrijk bedrag aan extra uitgaven kort voor het einde van het jaar in beeld kwam. Op basis van deze constatering concludeert het Cft dat zowel de naleving van regels van budgetdiscipline als het financieel beheer ernstig tekort zijn geschoten. In de begroting 2019 heeft u middelen vrijgemaakt om de financiële functie te versterken. Het Cft dringt erop aan dit traject voortvarend op te pakken en aan te geven welke maatregelen u per direct gaat uitvoeren om ervoor te zorgen dat de interne beheersing op orde wordt gebracht.

Naast dit dringende advies speelt ook de afspraak van 17 oktober 2018 over het uiterlijk 1 februari a.s. aanleveren van de roadmap waarin onder meer moet worden opgenomen welke aanpassingen in het financieel beheer nodig zijn om te komen tot een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2021.

Risico's

Van een aantal significante risico's is uit de vastgestelde begroting niet op te maken hoe daarmee rekening is gehouden. Het Cft verzoekt u bij de gevraagde begrotingswijziging 2019 alsnog een bijgewerkte risicoparaagraaf op te nemen waarin per risico ten minste een inschatting van de kans en impact wordt gegeven, alsmede de voorgestelde beheersmaatregelen. Het gaat onder meer om de volgende risico's:

- Continuïteit Raffinaderij: de Raad van Advies heeft hierover opmerkingen gemaakt. In de algemene beschouwingen bij de begroting wordt daar maar zeer beperkt (en daarmee ontoereikend) op ingegaan.
- UTS: in de jaarrekening 2017 van UTS zijn diverse vorderingen opgenomen die het Land Curaçao betreffen; ook wordt een openstaande schuld aan het Land als vervallen beschouwd.

Het Cft verneemt graag welk effect deze posten hebben op balans en/of begroting 2019 van het Land en hoe deze posten zich verhouden tot de te verwachten opbrengsten uit de verkoop van UTS.

- Schuld Sehos: in de algemene beschouwing bij de begroting wordt op dit onderdeel verwezen naar het concept rapport van SOAB en lopende gesprekken met Sehos over dit risico. Dit uitkomsten uit dit rapport zijn inmiddels geruime tijd bekend en het Cft vraagt u om aan te geven of dit tot een bijstelling van de begroting leidt en indien het geval is hoe deze denkt te kunnen compenseren.
- C-post: op basis van de realisatie 2018 is een additionele exploitatiebijdrage toegekend. Het Cft vraagt u aan te geven hoe wordt voorkomen dat ook in 2019 een additioneel tekort van C-post aangevuld moet worden vanuit de landsbegroting.
- Voor wat betreft risico's m.b.t. HNO verwijst het Cft u naar de passage zoals die opgenomen in de artikel 12 brief, d.d. 14 januari 2019 (Cft 2019003).

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

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



Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

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