



Aan  
De minister van Financiën en Overheidsorganisatie

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

Adres kantoor Sint Maarten  
Frontstreet 26  
Convent Building  
Philipsburg, Sint Maarten  
Telefoon (+1721) 5430331  
Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon  
Geert Jansen/Jürgen Naarendorp  
Datum  
11 januari 2017  
Ons kenmerk  
Cft 201700004  
Pagina  
1/7

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  
Telefax (+297) 5822224

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

Onderwerp  
Advies bij de vastgestelde begroting 2017

Geachte heer Bermudez,

Het College Aruba financieel toezicht (CAft) heeft op 21 december 2016 de vastgestelde begroting 2017 van Aruba ontvangen. Aangezien de gouverneur de begroting vòòr 31 december 2016 heeft vastgesteld, is er sprake van een tijdig vastgestelde begroting 2017. Conform artikel 11 lid 2 van de Landverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) toetst het CAft of de begroting voldoet aan de normen in artikel 14 LAft. In deze brief treft u de bevindingen aan van het CAft naar aanleiding van deze beoordeling.

### **Oordeel**

Het CAft is van oordeel dat de vastgestelde begroting 2017 van het Land Aruba op fundamentele punten onvoldoende is toegelicht, om te kunnen beoordelen of volledig aan de normen van artikel 14 Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) wordt voldaan. Voor 2017 geldt een maximaal begrotingstekort van de collectieve sector van Aruba van 0,5% BBP. Het CAft beoordeelt conform artikel 11 LAft of de vastgestelde begroting van Aruba aan deze norm voldoet. Bij deze beoordeling wordt onder andere betrokken of alle verwachte ontvangsten en uitgaven in de begroting zijn opgenomen (artikel 14 lid 3 onder a LAft) en of deze ontvangsten en uitgaven toereikend zijn toegelicht (artikel 14 lid 3 onder b LAft).

Het CAft constateert dat de belastingopbrengsten van het Land Aruba en het financieringssaldo van de collectieve sector onvoldoende zijn toegelicht, waardoor er op dit moment niet kan worden beoordeeld of wordt voldaan aan de normen uit de LAft. Met name de aanzienlijke stijgingen in de verwachte belastingopbrengsten zijn niet voldoende onderbouwd. Deze stijgingen lijken, zelfs als rekening wordt gehouden met de positieve effecten van de heropening van de olieraffinaderij, niet goed haalbaar in het licht van de economische groeiramingen van de Centrale Bank van Aruba (CBA).

Alles overziend is het CAft daardoor op dit moment nog niet voldoende overtuigd dat Aruba in 2017 aan de tekortnorm zal kunnen voldoen. Eerder heeft het CAft aanbevolen de inkomstenramingen neerwaarts bij te stellen. Tijdens het bezoek van het College aan Aruba is gesproken van een te overbruggen 'gap' van tenminste AWG 40 miljoen. Het CAft handhaaft uit behoedzaamheidsoverwegingen deze aanbeveling.

Het CAft beveelt u voorts aan om op korte termijn in ieder geval de volgende onderwerpen nader toe te lichten:

- De verklaring van de stijging van de begrote opbrengst uit de loonbelasting met 15% ten opzichte van de begroting 2016 en met 25% ten opzichte van de werkelijk gerealiseerde opbrengsten uit 2015;
- De verklaring van de stijging van de begrote opbrengst uit de Belasting op Bedrijfsomzetten (B.B.O.) met 11% ten opzichte van de begroting 2016 en met 33% ten opzichte van de werkelijk gerealiseerde opbrengsten uit 2015;
- De verwerking van de effecten van de heropening van de raffinaderij zoals gepresenteerd in de opgestelde impact- en risicoanalyse;
- De meest recente verwachting van het financieringssaldo van alle entiteiten van de collectieve sector;
- De verklaring van de forse stijging van de belastingopbrengsten in de meerjarige begroting.

Conform artikel 11 lid 4 LAft verzoekt het CAft u om in overeenstemming met de ministerraad binnen veertien dagen mee te delen in hoeverre en op welke wijze rekening gehouden zal worden met deze aanbevelingen.

## **Toelichting**

### *Financieringstekort Land Aruba*

De vastgestelde begroting 2017 laat een financieringstekort zien van AWG 24,6 miljoen ofwel 0,5% BBP. Het tekort op de exploitatierekening van AWG 85,1 miljoen wordt grotendeels gecompenseerd door het overschot van AWG 60,5 miljoen op de kapitaaldienst exclusief afschrijvingen. Dit overschot wordt volledig veroorzaakt door incidentele baten uit de heropening van de raffinaderij bestaande uit AWG 40 miljoen voor de verkoop van Fuels Marketing & Supply Aruba N.V. en AWG 27 miljoen settlement payment van Valero. Zonder deze incidentele baten verbetert het financieringstekort slechts met AWG 11,5 miljoen.

Het CAft heeft meermaals aangegeven zich zorgen te maken over het gebrek aan structurele verbeteringen van de begroting. In 2017 stijgen de kosten op de exploitatierekening met AWG 61,4 miljoen ofwel 4,6% ten opzichte van de begroting 2016. Dit is een hoger stijgingspercentage dan de raming van de economische groei in 2017 van 3.3% van de CBA. Ondanks de voorgenomen saneringsmaatregelen blijven de personeelskosten en kosten voor goederen en diensten zowel in absolute als relatieve termen stijgen.

Dit betekent dat er sprake is van intensiveringen op deze posten die de besparingen vanuit de taakstelling teniet doen. Om te komen tot houdbare overheidsfinanciën is het van belang om de kosten op de exploitatierekening te laten dalen door het nemen van structurele maatregelen.

#### *Geraamde belastingopbrengsten*

De toenemende kosten worden naast de incidentele baten uit de heropening van de raffinaderij verder gedekt door hogere begrote belastingopbrengsten. In 2017 nemen deze naar verwachting met AWG 69,0 miljoen (+5,6%) toe ten opzichte van de begroting 2016. Deze toename wordt met name veroorzaakt door een stijging van de winstbelasting, de loonbelasting en de B.B.O. De winstbelasting viel in 2015 fors hoger uit dan begroot, met name door circa AWG 70 miljoen aan opbrengsten van de winstbelasting als gevolg van de introductie van het Voldoening op Aangifte Systeem (VAS). Deze opbrengsten waren niet begroot in 2015. Ook in 2016 is het de verwachting dat de winstbelasting op een hoger resultaat zal uitkomen. Derhalve acht het CAft de stijging op deze post in 2017 haalbaar. Het CAft vindt de fors hogere begrote opbrengsten van de loonbelasting en de B.B.O voor 2017 echter niet realistisch.

De loonbelasting was in 2015 begroot op AWG 261,8 miljoen, maar gerealiseerd is AWG 248,4 miljoen. Desalniettemin is in 2016 de begroting voor de loonbelasting verder verhoogd tot AWG 270,0 miljoen. De resultaten over de eerste drie kwartalen van 2016 zijn echter nagenoeg identiek aan de resultaten in dezelfde periode van 2015. Derhalve ziet het er naar uit dat de uiteindelijke inkomsten van de loonbelasting in 2016 niet zullen uitkomen op het begrote bedrag. Desalniettemin wordt deze post in de begroting 2017 verder verhoogd naar AWG 309,9 miljoen. Dit is een stijging van 15% ten opzichte van de begroting 2016 en 25% ten opzichte van het resultaat uit 2015. In de begroting 2017 worden de invorderingsacties, economische groei en heropening raffinaderij als verklaring gegeven voor deze stijging. De invorderingsacties lopen echter al sinds 2014 en het effect op de loonbelastingopbrengsten van de heropening van de raffinaderij is in de door u opgestelde impactanalyse geraamd op slechts AWG 4 miljoen. Derhalve beveelt het CAft aan om deze stijging nader toe te lichten of neerwaarts bij te stellen conform een meer realistische verwachting.

Voor de B.B.O. geldt eenzelfde beeld als voor de loonbelasting. Het resultaat in 2015 betrof AWG 93,0 miljoen, minder dan de begrote AWG 99,0 miljoen. Over de eerste drie kwartalen komen de opbrengsten in 2016 vrijwel overeen met die van 2015. Desalniettemin is deze post in de begroting in 2016 verhoogd naar AWG 112,0 miljoen, en loopt deze in de begroting 2017 verder op naar AWG 124,5 miljoen. Dit betreft een stijging van 11% ten opzichte van de begroting 2016 en 33% ten opzichte van het resultaat uit 2015. Ook hiervoor worden de invorderingsacties, economische groei en heropening raffinaderij als verklaring aangedragen. In de door u opgestelde impactanalyse wordt het effect op de B.B.O. van de heropening van de raffinaderij op de B.B.O.-opbrengsten echter geraamd op slechts AWG 5 miljoen. Daarnaast zijn de invorderingsacties al sinds 2014 ingezet. Derhalve verzoekt het CAft ook met betrekking tot de B.B.O. om een nadere toelichting op deze stijging of deze neerwaarts bij te stellen naar een meer realistische ontwikkeling.

*Impact- en risicoanalyse*

Op 15 december jl. heeft het CAft de impact- en risicoanalyse van de heropening van de olieraffinaderij ontvangen. Uit de impactanalyse blijkt dat de raffinaderij in 2020 naar verwachting een bijdrage van AWG 491 miljoen aan het BBP levert, hetgeen dan neerkomt op een totaal economisch effect van de raffinaderij van circa 10% BBP. Er worden diverse directe en indirecte effecten op het financieringssaldo van de collectieve sector genoemd. Van diverse effecten is het echter onduidelijk of en zo ja, op welke wijze deze in de begroting 2017 zijn verwerkt. Zo wordt bij de loonbelasting, de winstbelasting en de B.B.O. wel melding gemaakt van de verwerking van de heropening van de raffinaderij, maar wordt geen melding gemaakt van additionele opbrengsten bij de invoerrechten en de deviezenprovisie. Ook is het onduidelijk of de volledige winstbelasting van CITGO van AWG 18 miljoen onderdeel uitmaakt van de begroting. Daarnaast is er begroot dat van de lease van AWG 18 miljoen die CITGO betaalt, een bedrag van AWG 12 miljoen aan het land toekomt. Uit de begroting blijkt echter niet op welke post deze leaseopbrengsten geboekt zijn. Tot slot blijkt uit de door u opgestelde impactanalyse dat vanwege toenemende premieopbrengsten de landsbijdrage aan de Algemene Ziektekosten Verzekering (AZV) in 2017 met AWG 15 miljoen omlaag zouden kunnen. Ook hier is niet helder uit de begroting op te maken waarom de landsbijdrage omlaag kan aangezien tegenover toegenomen premieopbrengsten ook meerkosten zullen ontstaan en of deze kostenverlaging reeds in de begroting is verwerkt.

Dat wat wel helder naar voren komt in de begroting 2017 is dat de settlement payment van Valero van AWG 27 miljoen in de begroting is verwerkt, evenals de opbrengsten van de verkoop van Fuels Marketing & Supply Aruba N.V. Deze laatstgenoemde verkoop aan een Arubaanse aspirant-koper staat in 2017 begroot op AWG 40 miljoen. Het CAft heeft begrepen dat de aandelen tijdelijk zullen worden ondergebracht bij de Refineria di Aruba (RdA) en dat de opbrengst na verkoop via dividendbetalingen van de RdA bij het Land terecht zal komen. De opbrengsten van de verkoop ontbreken in de impactanalyse die het CAft heeft ontvangen. Dit roept de vraag op of de inkomsten voor Aruba in 2017 nog altijd worden verwacht en zo ja, hoe deze inkomsten precies geboekt zullen worden. Daarbij merkt het CAft op dat indien de opbrengsten lager blijken te zijn of wanneer er in 2017 geen verkoop plaats vindt dit leidt tot een forse tegenvaller van een deel van de opbrengst of zelfs de gehele opbrengst van AWG 40 miljoen.

In de impactanalyse is gerekend met 600 arbeidsplaatsen aan directe werkgelegenheid van de raffinaderij, en 650 arbeidsplaatsen aan indirecte werkgelegenheid in 2017. In de berekeningen is aangenomen dat deze 1.250 arbeidsplaatsen vanaf januari volledig bezet zullen zijn. Het CAft acht het onwaarschijnlijk dat deze medewerkers, met een gemiddeld loon van AWG 50.680, allemaal vanaf januari werkzaam zullen zijn. De belasting- en premieopbrengsten als gevolg van deze additionele werkgelegenheid van AWG 20 miljoen in 2017 zullen derhalve naar verwachting lager uitkomen. Deze opbrengsten bestaan voor AWG 4 miljoen uit loonbelasting, AWG 10 miljoen uit premieopbrengsten AOV/AWW en AWG 15 miljoen uit de kostenverlaging voor de landsbijdrage van de AZV vanwege additionele premieopbrengsten. Dit brengt verdere risico's met zich mee voor het realiseren van alle geraamde baten van de begroting.

Naast de genoemde impactanalyse heeft Aruba ook een risicoanalyse gepresenteerd, waarin een drietal risico's wordt toegelicht. Uit de analyse blijkt nog onvoldoende wat de risico's voor het land zullen zijn wanneer het opstarten, c.q. de continuïteit van de raffinaderij in het geding is, bijvoorbeeld als gevolg van financieringsproblemen. Aangezien moederbedrijf PDVSA zich genoodzaakt heeft gezien zijn belang in Citgo als onderpand in te brengen bij financieringsoperaties, is dit niet denkbeeldig. Wegvallen van de opgenomen financiële baten van de heropening van de raffinaderij kan ernstige gevolgen hebben voor de begroting van Aruba.

De garantstellingen van Aruba aan Citgo vormen een ander risico. Het Land staat garant voor RDA als deze zijn verplichtingen niet nakomt. Volgens de analyse zou het risico hierop nagenoeg te verwaarlozen zijn. Echter, als dit risico zich materialiseert zijn de financiële consequenties voor Aruba aanzienlijk. De garantieverplichting van Aruba bedraagt minimaal USD 300 miljoen en maximaal gelijk aan het bedrag van de investeringen van Citgo in de olieraffinaderij (minus de afschrijvingen op deze investeringen). De investeringskosten van Citgo worden vanaf 2017 jaarlijks bekend gemaakt. Hoewel dergelijke garantstellingen niet ongebruikelijk zijn ("shareholder's commitment") en inderdaad ook een begrenzing kennen, zijn de gevolgen van het daadwerkelijk inroepen van de garantie verstrekkend voor de begroting van Aruba. Een beter inzicht in de exacte omvang van de verplichtingen en taken van RDA en een omschrijving per verplichting van hoe het risico op niet-nakoming wordt gemitigeerd is daarom noodzakelijk.

Op korte termijn lijkt het grootste risico dat de begrote opbrengsten van de raffinaderij in 2017 niet zullen worden gehaald en het begrote financieringssaldo in gevaar zal brengen.

#### *Financieringssaldo collectieve sector*

De LAft-tekortnorm van 0,5% BBP wordt bepaald door het financieringssaldo van het Land Aruba en van de entiteiten van de collectieve sector gezamenlijk. De vastgestelde begroting 2017 van het Land Aruba laat een financieringstekort zien van AWG 24,6 miljoen ofwel 0,5% BBP. Dit betekent dat er geen ruimte is voor een financieringstekort bij alle andere entiteiten van de collectieve sector tezamen.

De Memorie van Toelichting van de begroting laat een overzicht zien van de collectieve sector. Hierin staat aangegeven dat het begrote financieringstekort van de AZV van 0,1% BBP ruimschoots zal worden opgevangen door het begrote financieringsoverschot van de Sociale Verzekeringsbank (SVb) van 0,4%. Deze cijfers zijn echter verouderd. Zo is de landsbijdrage aan de AZV in de begroting 2017 begroot op AWG 53,1 miljoen en gaat AZV zelf uit van een tekort in 2017 van AWG 70,4 miljoen. Het financieringstekort van de AZV zou derhalve kunnen oplopen tot circa 0,4% BBP. Het begrote financieringsoverschot van de SVb zal in 2017 daarnaast lager uitvallen vanwege de aangekondigde verhoging van de AOV-uitkering met 2,3%. Daarnaast is er ondanks eerdere verzoeken van het CAft nog geen informatie over het verwachte financieringssaldo voor de Aruba Tourism Authority (ATA) verstrekt.

Derhalve kan er geen volledig beeld worden gevormd over het verwachte financieringssaldo van de gehele collectieve sector. Het CAft verzoekt u dan ook om de meest recente verwachting inclusief onderbouwing van alle entiteiten uit de collectieve sector te presenteren.

*Meerjarige begroting*

Bij de beoordeling van het CAft wordt tevens betrokken of alle verwachte ontvangsten en uitgaven in de meerjarige begroting zijn opgenomen (artikel 14 lid 3 onder a LAft). De totale kosten stijgen volgens de meerjarige begroting met 3% in 2018. De bijdragen en verrekeningen laten een forse stijging zien van AWG 47,0 miljoen, met name vanwege de met AWG 28,3 miljoen toenemende landsbijdrage aan de AZV als gevolg van de stijgende zorgkosten. De andere uitgavencategorieën laten een beheerste groei zien of dalen licht. De zorguitgaven hebben de afgelopen jaren een beheerste groei laten zien, maar zullen met name in 2017 en 2018 fors toenemen vanwege de additionele kosten samenhangende met de nieuwbouw van het Dr Horacio E. Obuder Hospitaal en de start van radiotherapie en de opening van operatiekamers bij ImSan. Het CAft adviseert Aruba om samen met het AZV te bezien welke mogelijkheden er zijn om de stijging van de zorgkosten de komende jaren te blijven beheersen.

Aan de middenkant stijgen de belastingopbrengsten in 2018 met AWG 130,8 miljoen (11,7%) ten opzichte van de belastingopbrengsten 2017. De directe belastingen stijgen met AWG 137,4 miljoen (21,8%), terwijl de indirecte belastingen met AWG 6,6 miljoen (-1,4%) een lichte daling laten zien. Zeker in het licht van de al hoge begrote belastingopbrengsten 2017, is deze stijging opvallend te noemen. In de begroting 2017 wordt geen nadere splitsing gepresenteerd van de verschillende belastingsoorten. Ook is de stijging niet toegelicht. De grootste directe belastingposten zijn de loonbelasting, de winstbelasting en de grondbelasting. Het is het CAft niet duidelijk waar een dergelijke grote stijging van de belastingopbrengsten in 2018 door zou kunnen komen. Het CAft verzoekt u om in uw reactie ook nader in te gaan op de meerjarige begroting voor wat betreft de belastingopbrengsten.

Op grond van artikel 11 lid 4 van de LAft wordt u verzocht binnen twee weken te reageren op dit advies. Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het CAft graag bereid die te geven.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
De voorzitter van het College Aruba financieel toezicht



prof. dr. A.F.P. Bakker

Kenmerk  
Cft 201700004  
Blad  
7/7

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
De minister-president van Aruba  
De directeur van de directie Financiën van Aruba