

## Het begrotingsbeleid

Dalende prijzen van ruwe olie, divergerende groeicijfers, een appreciatie van de Amerikaanse dollar, de depreciatie van de Euro en de Surinaamse dollar, evenals verhoogde financieringslasten van de Staat zijn risicofactoren voor de Surinaamse economie. Ondanks deze ontwikkelingen blijft de economie groeien en zien we dat investeerders voorzichtig vertrouwen blijven behouden in de economie van Suriname. Dit heeft te maken met in zijn algemeenheid een gunstig investeringsklimaat in Suriname. Het investeringsklimaat is te definiëren als het geheel van condities in een land die bepalen of bedrijven en/of individuen willen investeren in het betreffend land. Dat kan onder meer zijn in de vorm van directe investeringen, participeren in bestaande bedrijven of lenen aan partijen in dat land. Een andere belangrijke factor voor de economie van Suriname zijn de zogenoemde openbare financiën. De openbare financiën gaan kort gezegd over de overheidsuitgaven en de overheidsontvangsten. Hierbij spelen naast economische ook institutionele, (fiscaal) juridische en politicologische aspecten een rol.

## Doing Business 2015

De credit rating van verschillende firmas (zoals *Standard & Poor's*, *Moody's* en *Fitch Group*) of de ranking op diverse doing business ladders (zoals die van de *Wereldbank*) geven op bepaalde deelgebieden een beoordeling en een vergelijking met andere economieën. Dat Suriname (*plaats 162*) na Haiti (*plaats 180*) en Venezuela (*plaats 182*) de meest ongunstige ranking heeft in de 'Doing Business Guide 2015' voor Latijns Amerika en het Caribische gebied, heeft er voornamelijk mee te maken dat opeenvolgende regeringen in Suriname er niet in zijn geslaagd de wetgeving te hervormen en de overheidsorganisaties te versterken die te maken hebben met het zaken doen in Suriname. Een sprong voorwaarts is dat de tijd die gemoeid gaat met het opzetten van een onderneming in Suriname aanzienlijk is terug gebracht. Waar volgens de Wereldbank in de jaren 2006 tot 2013 daar nog ongeveer 690 dagen mee gemoeid waren, is dit gezakt naar 84 dagen in 2014. Dit is vanwege de versnelde procedure voor oprichting van een naamloze vennootschap die in 2012 is doorgevoerd. Suriname blijft echter slecht scoren met de doorlooptijd van een civiel rechtelijke procedure. Het gehandhaafd krijgen van een contractuele afspraak bij de civiele rechter is in vergelijking met andere landen een te langdurig proces. We moeten het ons bovendien aantrekken dat Guyana (*plaats 123*) en Trinidad & Tobago

(plaats 79) veel beter scoren bij de Wereldbank. Het gemak waarmee zaken gedaan kan worden in Suriname roept dus nog om forse verbetering. Het investeringsklimaat voor de 'Foreign Direct Investment' (directe buitenlandse investeringen) is echter als uitermate positief te kwalificeren, onder meer de 'Investment Climate Statement' die elk jaar wordt uitgegeven door het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse zaken geeft hier blijk van. De aanloopfase tot het zaken doen in Suriname mag dan wel wat langer duren, de overige omstandigheden voor directe investeringen zijn in ieder geval gunstig te noemen.

### **Openbare financiën**

Zoals opgemerkt gaat het bij de openbare financiën van een land om de invloed van de publieke financiën op de economie en vice versa. Het gaat daarbij om de voorziening van goederen en diensten (*o.a. infrastructuur, onderwijs, een schoner milieu*), de macro-economische ontwikkeling (*werkloosheid, inflatie*) en de inkomensverdeling (*o.a. sociale zekerheid, belastingen*). Om die uitgaven te financieren kan de regering niet zonder de opbrengst van belastingen. Voorts dekt de regering haar uitgaven met hulp van niet-belastingontvangsten. Voorzover de middelen uit deze bronnen onvoldoende zijn om alle uitgaven te dekken, kan de overheid wat zij tekort komt lenen van de kapitaalmarkt. De Wet op de staatschuld kadert dat in.

Het mag duidelijk zijn dat hoe staatsmiddelen worden besteed in beginsel behoort tot het prerogatief van de regering en het parlement. Welke beleidsdoelen prioriteit krijgen is aan hen. Met andere woorden, de collectieve uitgaven zijn onderwerp van politieke besluitvorming. De ene regering kan voorrang geven aan het verbeteren van het wegennetwerk, de andere regering kan voorrang geven aan de sociale voorzieningen in het land. De verdeling van de collectieve uitgaven is daarmee geen vast gegeven. Ook de omvang van die collectieve uitgaven is geen vast gegeven. De omvang is zoals genoemd afhankelijk van inkomsten en van hoeveel de regering wil en mag lenen. De regering kan beleid voeren door middel van rechtstreekse financiering, uit belastinggelden, van haar projecten zoals zorg en onderwijs, maar ook kan gebruik gemaakt worden van de belastingheffing om de inkomens- en vermogensverhoudingen te beïnvloeden of om het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden in de wenselijke richting. Denk aan de algemene loonheffingskorting van SRD 50 per maand, de belastingvrije voet van SRD 2.646 in de inkomstenbelasting en de loonbelasting en verhoging van de AOV en de

kinderbijslag. Daarnaast kent ons belastingstelsel een progressief belastingtarief dat bewerkstelligt dat naarmate je meer gaat verdienen je meer belasting zal betalen. Hiermee komt het beginsel van ‘ability to pay’ (*draagkrachtbeginsel*) tot uitdrukking.

	<b>Overheidsfinanciën</b>				<i>in miljoenen SRD</i>	
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale ontvangsten	3,025	3,140	4,230	4,660	4,760	4,740
Totale uitgaven	3,200	3,030	3,690	4,600	4,960	4,810
	<b>Uitgaven sociale beleidsterreinen</b>				<i>in miljoenen SRD</i>	
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale uitgaven	406	503	738	897	1,045	1,004

<b>Schuld-BBP ratio's en ruimte binnen het obligo plafond</b>				
Ratio's	Wet op de Staatsschuld leningen plafond	2009	2010	
Buitenlandse schuld/BBP mp	45.0%	16.9%	15.0%	
Binnenlandse schuld/ BBP mp	15.0%	10.7%	12.5%	
Totale schuld/BBP mp	60.0%	27.6%	27.5%	
Wet op de Staatsschuld gewijzigde leningen plafond per 12 jan. 2011	2011	2012	2013	2014 dec.
35.0%	16.2%	16.4%	18.8%	20.4%
25.0%	10.6%	10.7%	15.7%	12.4%
60.0%	26.8%	27.1%	34.5%	32.8%
Ruimte voor het aangaan van nieuwe leningen o.b.v. BBP 2013, per 13 december 2014				
SRD 2,553.0 mln				
SRD 2,203.3 mln				
SRD 4,756.3 mln				

### Beoordeling openbare financiën

Alhoewel de financiële positie van Suriname nog steeds sterk blijft, zie je dat men zich zorgen maakt over de stijgende uitgaven en dalende inkomsten van de regering. De regering heeft inderdaad meer moeten lenen voor financiering van de uitgaven. Het verdient derhalve aanbeveling dat de uitgaven worden getemperd en/of de

inkomsten worden verhoogd. De staatsinkomsten zijn thans voor een belangrijk deel afhankelijk van belasting- en niet-belastinginkomsten uit de mijnbouwsector. De staatsinkomsten zijn door de verlaagde wereldmarktprijs van goud en olie gedaald. De inkomsten uit de mijnbouw van de Staat waren in 2014 weer op het niveau van 2010 rond de 750 miljoen SRD. De regering zal dus voorzichtigheid moeten betrachten bij het formuleren van haar toekomstige begrotingen. Aan de andere kant mag geconcludeerd worden dat de stand van de staatschuld en openbare financiën binnen veilige marges zijn.

Men zij erop gewezen dat de beoordeling van de openbare financiën van een land zich niet slechts strekt tot het maken van een rekensom van plussen en minnen. Het gaat voorts om de beoordeling hoe deze staatsmiddelen zijn aangewend. Welk voorzieningsniveau wordt geleverd met bestede middelen?

In bovenstaand overzicht is af te lezen dat significante uitgaven zijn gedaan voor de zogenoemde sociale beleidsdoelen. Dat is apart weergegeven omdat het een opvallende verandering is in het budget van de regering. Het gaat om een verdubbeling van de uitgaven aan sociale beleidsterreinen. Deze regering heeft naar eigen zeggen de sociale agenda tot een van haar belangrijkste speerpunten gemaakt. Bestedingen aan woningbouw, water- en energievoorziening, de ziektekosten verzekering, de AOV, subsidie aan sociale- en zorginstellingen en het stelsel van sociale zekerheid. De sociale agenda van de regering slokt een groot deel op van het staatsbudget, getuige de verdubbeling daarvan sinds 2010. Het is ook zo dat staatsuitgaven en kosten voor het bedrijfsleven de komende tijd zullen toenemen voor financiering van de Wet Minimum Uurloon, Wet Algemeen Pensioen en de Wet Nationale Basiszorgverzekering. Aan de andere kant heb je een maatschappij die meer te besteden heeft. Dit soort maatregelen gaan vaak gepaard met een koopkrachtstijging van het land. Dergelijke hervormingen kunnen zich dus terugverdienen met prudent beleid.

De solidariteitsgedachte dat algemeen gedachtegoed is in de meeste ontwikkelde landen lijkt nu ook in Suriname voet aan de grond te krijgen. Die gedachte houdt ondermeer in dat er meer maatschappelijke en financiële cohesie dient te zijn in de maatschappij. Dat vertaalt zich bijvoorbeeld in de voorziening van onderwijs, gezondheidszorg en een minimum inkomen voor iedere burger. Vanuit dat oogpunt van solidariteit is het toe te juichen dat we in Suriname nu eindelijk beschikken over een minimum uurloon. De doorwerking van solidariteit in ons stelsel was al geruime

tijd absent. Het was laakbaar dat we als enige in de regio geen wettelijk minimumloon kenden.

Om onze openbare financiën op lange termijn ook houdbaar te houden, is een inhaalslag noodzakelijk voor het vergroten van de staatsinkomsten. Het verbeteren van het investeringsklimaat is in dit verband een relevante factor. Meer buitenlandse investeringen kunnen immers leiden tot meer economische groei. Het vergroten van de staatsinkomsten zal zich evenwel in grote mate moeten afspelen in de sfeer van belastingheffing. Eerst moet begonnen worden met de effectieve handhaving van de bestaande fiscale wetgeving om zo de algemene belastinggrondslag te verbreden. De fiscale taboedossiers zullen toch ter hand genomen moeten worden en het kader zal verder uitgebreid moeten worden. Een algehele herziening van de fiscale wetgeving is nodig alsook versterking van de Belastingdienst op het gebied van automatisering. Het is zorgelijk dat Suriname al sinds toetreding in 1995 tot het vrijhandelsgebied van de Caricom nog geen BTW (*Belasting Toegevoegde Waarde*) heeft kunnen invoeren. De voor- en nadelen aan lidmaatschap van de Caricom blijven zo in een gespannen verhouding staan. De verdere automatisering bij de Douane met het Asycuda World Systeem is in dit verband wel positief. De eerste stappen richting automatisering van de Dienst Directe Belastingen zijn reeds gezet. Ook de recente wijziging van de Loterijbelasting noopt tot voorzichtig optimisme.

## **Conclusie**

We kunnen concluderen dat ondanks de volatiele ontwikkelingen in de wereldeconomie, de Surinaamse economie weerbarstig blijft. Het investeringsklimaat voor Foreign Direct Investments is gunstig. De regering zal echter voorzichtigheid moet betrachten met haar uitgaven op korte termijn en ze zal ervoor moeten zorgen dat de inkomsten op lange termijn worden vergroot door modernisering van de Belastingdienst. De inspanningen van de regering op het gebied van armoedebestrijding en sociale zekerheid zijn lofwaardig te noemen en brengt Suriname in ieder geval op humanitair gebied weer stappen verder.

mr. S.G. Kenswil,

Practice leader bij **KPMG Meijburg Caribbean & Co**

(*Aruba, Bonaire/BES, Cuba, Curacao, St. Maarten en Suriname*)

[kenswil.siegfried@kpmg.com](mailto:kenswil.siegfried@kpmg.com)