



# CENTRALE BANK VAN CURAÇAO EN SINT MAARTEN

## Economische prestatie van Curaçao in de eerste helft van 2020 en financieringstekort op de middellange termijn

### 1. Inleiding

In verband met de komende onderhandelingen met Nederland over het hervormingspakket die de Koninkrijksministerraad als voorwaarde heeft gesteld voor toekomstig liquiditeitssteun aan Curaçao, heeft de minister-president van Curaçao de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) verzocht om op korte termijn een advies op te stellen over de financieel economische gevolgen van het voorgestelde landenpakket voor Curaçao.

Voorts verzocht de minister-president een op aannames gebaseerde financieel economische analyse en prognose van Curaçao voor de periode 2020 – 2023. Uit de prognose zal het financieringstekort (*financial gap*) van de overheid moeten volgen.

Ten slotte vraagt de minister-president mogelijke scenario's met "*fall back positions*" voor indien de onderhandelingen met Nederland niet succesvol zijn.

Binnen het korte tijdsbestek is het niet mogelijk om een gedegen en kwalitatief goed advies over genoemde onderwerpen op te stellen. Hierdoor brengt de CBCS op dit moment een eerste verkennende notitie waarna gefaseerd vervolgotities zullen worden opgesteld.

Deze notitie is als volgt opgebouwd. Paragraaf 1 bevat een korte analyse van economische activiteiten in de eerste helft van 2020. Vervolgens wordt in paragraaf 2 de ontwikkeling in de openbare financiën in de eerste helft van 2020 besproken en in paragraaf 3 wordt het financieringstekort van Curaçao op de middellange termijn, op basis van drie mogelijke scenario's in kaart gebracht.

### 1. Economische activiteiten in de eerste helft van 2020

In de eerste helft van 2020 is de economie van Curaçao hard getroffen door de COVID-19 pandemie. Om een spreiding van de COVID-19 coronavirus te beperken waren de grenzen vanaf medio maart voor ruim drie maanden voor alle commerciële vluchten en het maritiem verkeer, met uitzondering van het vervoer van olieproducten en vracht gesloten. Voorts werd eind maart 2020 een totale *lockdown* ingevoerd. Door de totale *lockdown* was de economie van Curaçao gedurende ruim 6 weken vrijwel geheel stilgelegd.

Inmiddels zijn de preventieve maatregelen geleidelijk afgebouwd en zijn de lokale economische activiteiten langzaam op gang gekomen. Ook de grenzen zijn inmiddels voor enkele bestemmingen geopend en zijn toeristen uit een aantal bestemmingen afkomstig uit gebieden die als veilig worden beschouwd, weer welkom op het eiland. Voor de maand juli gold wel een quotum van 10.000 toeristen en verwacht wordt dat dit quotum geleidelijk zal worden verhoogd, indien een uitbraak van het coronavirus uitblijft.

Om de economische ontwikkeling in de eerste helft van 2020 in kaart te brengen heeft de CBCS data verzameld van enkele kernindicatoren van de economie van Curaçao. Het gaat specifiek om indicatoren van de toegevoegde waarde in de sectoren utiliteiten, toerisme en transport. Ook de raffinaderij is in dit overzicht opgenomen. Tabel 1 geeft de ontwikkeling in deze sectoren gedurende de eerste zes maanden van 2018, 2019 en 2020 weer. In de bijlage wordt per indicator de ontwikkeling in de eerste helft van 2018 – 2020 in een grafiek weergegeven.

Uit de tabel 1 blijkt dat alle sectoren een krimp hebben geregistreerd in de eerste helft van 2020 vergeleken met de eerste helft van 2019. De utiliteitssector lijkt echter minder te zijn getroffen dan de andere sectoren. Dit komt omdat de vraag naar water en elektriciteit, door voornamelijk huishoudens, inelastisch is.

**Tabel 1. Kernindicatoren van economische activiteiten over de periode januari - juni**

	2018	2019	2020	Verandering 2019-2018	Verandering 2019-2020
<b>Utiliteiten</b>					
Waterproductie (in duizend M3)	7.582	7.724	7.307	1,9%	-5,4%
Productie elektriciteit (in Mwh)	421.333	420.817	406.392	-0,1%	-3,4%
<b>Toerisme</b>					
Aantal verblijfstoeristen	204.802	237.750	109.862	16,1%	-53,8%
Aantal overnachtingen	1.820.830	2.079.020	1.001.834	14,2%	-51,8%
Bezettingsgraad hotels (gemiddeld per maand in %) <sup>1</sup>	79	79	34	0	-45
Aantal cruisetoeeristen	396.605	419.832	263.035	5,9%	-37,3%
<b>Transport</b>					
Aantal commerciële landingen	7.716	8.385	5.391	8,7%	-35,7%
Aantal verwerkte passagiers op de luchthaven	661.954	719.873	337.846	8,7%	-53,1%
Aantal bezoekende schepen in de zeehaven	24.663	20.611	15.944	-16,4%	-22,6%
<b>Raffinaderij</b>					
Refining fee (in mln NAf.)	134,9	69,9	0,0	51,8%	-100%

<sup>1</sup> verandering wordt weergegeven in procentpunten.

De reële productie in de utiliteitssector is in de eerste helft van 2020 afgenomen vergeleken met de eerste helft van 2019 als gevolg van een daling van zowel de productie van water als elektriciteit. Uit grafiek 1 en grafiek 2 blijkt dat vooral de elektriciteitsproductie sterk afnam als gevolg van de totale *lockdown*. Sinds de versoepeling van de preventiemaatregelen is de productie van elektriciteit echter weer toegenomen en is nagenoeg op het niveau van 2018 en 2019. Na een sterke daling in april 2020 is de productie van water weer toegenomen in mei 2020 en vervolgens licht gedaald in juni 2020.

De sector toerisme is hard getroffen door de sluiting van de grenzen. Tussen april en juni 2020 waren er nagenoeg geen toeristen op Curaçao. Het verblijfstoerisme is als gevolg hiervan met ruim 54% afgenomen terwijl het cruisetoeerisme een daling laat zien van ruim 37% in de eerste helft van 2020 vergeleken met de eerste helft van 2019. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat voordat de grenzen waren gesloten zowel het verblijfstoerisme als het cruisetoeerisme een groei hadden geregistreerd. De groei in de eerste twee maanden van 2020 heeft hierdoor de daling over de periode januari – juni 2020 enigszins verzacht. Deze ontwikkeling blijkt ook uit grafiek 3 en grafiek 6.

Als gevolg van de sluiting van de grenzen namen de activiteiten in de transportsector sterk af. Zowel de activiteiten gerelateerd aan de luchthaven en de activiteiten in de zeehaven namen af in de eerste helft van 2020 vergeleken met de eerste helft van 2019. De daling van de activiteiten gerelateerd aan de luchthaven blijkt uit de afname van het aantal commerciële landingen en het aantal verwerkte passagiers. De krimp in de zeehaven blijkt uit de afname van het aantal schepen dat de haven bezocht. Uit grafiek 7 blijkt dat het aantal schepen dat de haven bezocht in juni weer is hersteld en op het niveau was van 2018 – 2019. In juni 2020 was het aantal commerciële landingen en het aantal verwerkte passagiers bij de luchthaven daarentegen ver onder het niveau van 2018 en 2019.

De krimp van de raffinaderij was 100% omdat er geen raffinage-activiteiten in de eerste helft van 2020 hebben plaatsvonden nadat de exploitatie-overeenkomst met PDVSA eind 2019 was afgelopen.<sup>1</sup>

De goederenimporten kunnen een indicatie geven van de ontwikkeling in de binnenlandse vraag en de bestedingen van toeristen. De (ruwe) douanegegevens kunnen een voorlopig beeld geven van de ontwikkeling van de goederenimporten in de eerste helft van 2020 vergeleken met de eerste helft van 2019. Uit deze gegevens blijkt dat de importen met 1,9% zijn gedaald. Deze daling kwam door een sterke afname van de importen in de maanden april – juni, gematigd door een significante stijging van de importen in de periode januari – maart. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in bepaalde sectoren bedrijven enkele maanden van tevoren hun bestellingen in het buitenland moeten plaatsen, en deze dus niet geannuleerd konden worden. Ze konden hun importen hierdoor niet meteen aanpassen aan de sterk verminderde vraag als gevolg van de totale *lockdown*. De inkomsten uit omzetbelasting zijn in de eerste helft van 2020 met ruim 15% gedaald vergeleken met de eerste helft

---

<sup>1</sup> De ontwikkeling in de raffinaderij is niet in de grafieken in de bijlage opgenomen omdat er geen activiteiten hebben plaatsgevonden in 2020.

van 2019. In dit geval zijn de inkomsten uit omzetbelasting een betere indicator van de binnenlandse vraag dan de totale goederenimporten.

**Tabel 2. Indicatoren binnenlandse vraag over de periode januari – juni (in mln NAf.)**

	2018	2019	2020	Verandering 2019-2018	Verandering 2019-2020
Goederenimporten <sup>1</sup>	1.442	1.281	1.256	-11,2%	-1,9%
Inkomsten uit de omzetbelasting	214	224	191	4,7%	-14,7%

<sup>1</sup>Betreft ruwe data uit de douanegegevens. Deze cijfers zijn nog niet definitief en geven slechts een globale indicatie van de ontwikkeling.

In juni 2020 was de inflatie 2,6%. De inflatie is berekend door de 12-maandsgemiddelde van de consumentenprijsindex (CPI) in juni 2020 te vergelijken met de 12-maandsgemiddelde CPI in juni 2019. In juni 2019 was de inflatie 2,8%. De lagere inflatie in juni 2020 was voornamelijk het gevolg van een daling van de prijzen in de categorie “Vervoer en communicatie” (-1,7%) en de categorie “Kleding en schoeisel” (-3,0%). Daarentegen namen de prijzen in de categorieën “Voeding” (6,4%) en “Drank en rookwaren” (18,7%) sterk toe.

## 2. Ontwikkeling in de openbare financiën in de eerste helft van 2020

Uit de voorlopige realisatiecijfers tot en met juni 2020 blijkt dat de overheid in de eerste helft van 2020 een tekort van NAf.186,0 miljoen heeft gerealiseerd op de gewone dienst. Vergelijken met het overschot van NAf.43,6 miljoen in de eerste helft van 2019 is dit een verslechtering van NAf.229,6 miljoen.

De verslechtering van het overheidsfinanciën in de eerste helft van 2020 wordt voornamelijk veroorzaakt door een daling van de overheidsinkomsten gecombineerd met hogere uitgaven. De daling van de overheidsinkomsten was grotendeels het resultaat van minder belastinginkomsten als gevolg van de totale *lockdown* en de sluiting van de grenzen. Aan de uitgavenkant werd de stijging in de uitgaven voornamelijk veroorzaakt door meer subsidies en overdrachten als gevolg van de steunmaatregelen van de overheid aan de meest getroffen groepen in de maatschappij. De uitgaven aan lonen & salarissen en goederen en diensten zijn daarentegen gedaald.

## 3. Financieringstekort van de overheid op de middellange termijn

Hieronder wordt het financieringstekort van de overheid van Curaçao voor de periode 2020-2023 door middel van drie scenario's in kaart gebracht. Voor het jaar 2020 zijn de inkomsten en uitgaven op de gewone dienst gebaseerd uit de realisatiecijfers van de maanden januari tot en met juni en de projectie voor de maanden juli tot en met december. Zowel de realisatiecijfers als de projectie zijn

afkomstig van het Ministerie van Financiën. Het tekort op de gewone dienst in 2020 komt op basis van de realisatiecijfers en de projectie uit op NAf.697,0 miljoen.

De uitgaven op de kapitaaldienst zijn gebaseerd op de realisatiecijfers van de maanden januari tot en met juni 2020 die afkomstig zijn van het Ministerie van Financiën. Doordat er voor de uitgaven op de kapitaaldienst geen projectie beschikbaar was voor de tweede helft van 2020 veronderstelt de CBCS dat de maandelijkse uitgaven op de kapitaaldienst in de tweede helft van 2020 gelijk zijn aan de gerealiseerde uitgaven in de maand juni 2020.

*Scenario 1. Middellange termijn projecties consistent met IMF projecties*

In scenario 1 zijn de projecties van het IMF<sup>2</sup> gebruikt om een schatting te kunnen maken van de begrotingsinkomsten en uitgaven in de periode 2021 – 2023. De jaarlijkse groei van de inkomsten en uitgaven op de gewone dienst komen overeen met de groeicijfers die het IMF heeft gehanteerd. Het niveau van de uitgaven op de kapitaaldienst is consistent aan de geprojecteerde bedragen van het IMF. Voorts wordt in dit scenario verondersteld dat Curaçao na 2020 geen liquiditeitssteun meer zal ontvangen.

**Tabel 3. Scenario 1: Middellange termijn projecties consistent met IMF projecties**

	2020	2021	2022	2023
Gewone dienst baten	1.244,9	1.380,5	1.617,2	1.815,4
Belastingen	1.111,5	1.231,9	1.453,4	1.638,1
Overige baten	133,4	148,6	163,8	177,3
Totale uitgaven	2.033,0	1.698,3	1.581,2	1.687,8
Gewone dienst uitgaven	1.941,9	1.678,3	1.589,2	1.619,8
Kapitaaldienst uitgaven <sup>1</sup>	91,1	20,0	-8,0	68,0
Begrotingssaldo	-788,1	-317,8	36,0	127,6
Afschrijvingen en verwerving van vaste activa	101,2	20,0	-8,0	68,0
Bruto Financieringsbehoefte	-889,3	-337,8	44,0	59,6
Liquiditeitssteun	750,0	0,0	0,0	0,0
Al ontvangen	381,0	0,0	0,0	0,0
Nog te ontvangen	369,0	0,0	0,0	0,0
Financieringstekort	-139,3	-337,8	-	-

<sup>1</sup>Betreft de netto acquisitie van niet financiële activa

Zoals blijkt uit tabel 3 heeft de overheid een bruto financieringsbehoefte van NAf.889,3 miljoen in 2020. In dit scenario wordt verondersteld dat Curaçao in 2020 NAf.750,0 miljoen aan liquiditeitssteun zal ontvangen. Deze bestaat uit de liquiditeitssteun ad. NAf.381,0 miljoen die Curaçao reeds ontvangen heeft en een extra NAf.369,0 miljoen, waarvan in dit scenario wordt

<sup>2</sup> Rapport van het IMF, Curaçao and Sint Maarten: Findings of an IMF Staff Visit van 19 juni 2020.

verondersteld dat het Land nog zal ontvangen. Het financieringstekort in 2020 komt hierdoor uit op NAF.139,3 miljoen. In 2021 zal Curaçao een groter financieringstekort van NAF.337,8 miljoen registreren.

In 2022 en 2023 is er geen financieringstekort omdat de totale inkomsten op de gewone dienst de totale begrotingsuitgaven zullen dekken. Het totale financieringstekort in de periode 2020 – 2021 komt hierdoor uit op NAF.477,1 miljoen.

*Scenario 2. Geen verdere liquiditeitssteun*

In scenario 2 wordt verondersteld dat de overheid na de reeds ontvangen eerste en tweede tranche liquiditeitssteun, geen verdere liquiditeitssteun zal ontvangen. De andere veronderstellingen zijn gelijk als in scenario 1.

In scenario 2 zal het financieringstekort van de overheid in 2020 NAF.508,3 miljoen bedragen. In 2021 bedraagt het tekort NAF.337,8 miljoen. Doordat vanaf 2022 de inkomsten op de gewone dienst, de totale uitgaven zullen overtreffen, zal er in 2022 en 2023 geen financieringstekort zijn. In dit scenario is het totale financieringstekort in 2020 – 2021 NAF.846,1 miljoen.

**Tabel 4. Scenario 2: Geen verdere liquiditeitssteun**

	2020	2021	2022	2023
Gewone dienst baten	1.244,9	1.380,5	1.617,2	1.815,4
Belastingen	1.111,5	1.231,9	1.453,4	1.638,1
Overige baten	133,4	148,6	163,8	177,3
Totale uitgaven	2.033,0	1.698,3	1.581,2	1.687,8
Gewone dienst uitgaven	1.941,9	1.678,3	1.589,2	1.619,8
Kapitaaldienst uitgaven	91,1	20,0	-8,0	68,0
Begrotingssaldo	-788,1	-317,8	36,0	127,6
Afschrijvingen en verwerving van vaste activa	101,2	20,0	-8,0	68,0
Bruto Financieringsbehoefte	-889,3	-337,8	44,0	59,6
Liquiditeitssteun	381,0	0,0	0,0	0,0
Al ontvangen	381,0	0,0	0,0	0,0
Nog te ontvangen	0,0	0,0	0,0	0,0
Financieringstekort	-508,3	-337,8	-	-

<sup>1</sup>Betreft de netto acquisitie van niet financiële activa

*Scenario 3: Curaçao geeft vanaf 2021 jaarlijks NAF.60 miljoen uit op de kapitaaldienst*

Scenario 3 gaat uit van dezelfde veronderstellingen voor wat betreft de inkomsten en uitgaven van de overheid als in scenario 1. Ook wordt net als in scenario 1 verondersteld dat de overheid in 2020 NAF.750,0 aan liquiditeitssteun ontvangt. In dit scenario wordt verder verondersteld dat de uitgaven van de overheid op de kapitaaldienst vanaf 2021 jaarlijks NAF.60,0 zullen bedragen.

Zoals blijkt uit tabel 5, zal het financieringstekort in 2020 net als in scenario 1 NAF.139,3 miljoen bedragen. Het financieringstekort in 2021 is in scenario 3 echter NAF.40,0 miljoen hoger dan in scenario's 1 en 2 en bedraagt NAF.377,8 miljoen. In dit scenario zal ook in 2022 sprake zijn van een financieringstekort omdat de inkomsten op de gewone dienst niet toereikend zullen zijn om de totale uitgaven van de overheid te dekken. In 2023 is er geen financieringstekort omdat de inkomsten op de gewone dienst, de totale uitgaven zullen dekken. In totaal bedraagt het financieringstekort over de periode 2020 – 2022 NAF.541,1 miljoen.

**Tabel 5. Scenario 3: Curaçao geeft vanaf 2021 jaarlijks NAF.60 miljoen uit op de kapitaaldienst**

	2020	2021	2022	2023
Gewone dienst baten	1.244,9	1.380,5	1.617,2	1.815,4
Belastingen	1.111,5	1.231,9	1.453,4	1.638,1
Overige baten	133,4	148,6	163,8	177,3
Totale uitgaven	2.033,0	1.738,3	1.649,2	1.679,8
Gewone dienst uitgaven	1.941,9	1.678,3	1.589,2	1.619,8
Kapitaaldienst uitgaven	91,1	60,0	60,0	60,0
Begrotingssaldo	-788,1	-357,8	-32,0	135,6
Afschrijvingen en verwerving van vaste activa	101,2	20,0	-8,0	68,0
Bruto Financieringsbehoeften	-889,3	-377,8	-24,0	67,6
Liquiditeitssteun	750,0	0,0	0,0	0,0
Al ontvangen	381,0	0,0	0,0	0,0
Nog te ontvangen	369,0	0,0	0,0	0,0
Financieringstekort	-139,3	-377,8	-24,0	-

<sup>1</sup>Betreft de netto acquisitie van niet financiële activa

#### 4. Conclusie

In deze notitie werd op basis van de reeds beschikbare (ruwe) data een beeld gegeven van de ontwikkeling in de economische activiteiten in de eerste helft van 2020. Uit deze data blijkt dat de economie in de eerste helft van 2020 zwaar is getroffen door de maatregelen om een spreiding van het coronavirus te beperken. Daar komt ook bij dat de Isla Raffinaderij sinds het begin van 2020 niet meer operationeel is.

In haar meest recente economische voorspelling gaat de CBCS uit van een reële krimp van 20,4% voor 2020. De ontwikkeling in de kernindicatoren in de eerste helft van 2020 is in grote lijnen consistent met de veronderstellingen die de CBCS bij haar voorspelling heeft gehanteerd. Om deze reden hoeft de CBCS op dit moment haar huidige voorspelling niet aan te passen.

Indien de belangrijke economische sectoren, in het bijzonder de sector toerisme, zich sneller herstellen dan eerder werd verondersteld, zou de krimp lager kunnen uitkomen dan 20,4%. De situatie blijft echter nog onzeker. Om deze reden zal de CBCS de ontwikkelingen nauwlettend blijven volgen en haar voorspellingen regelmatig aanpassen op basis van de beschikbare realisatiecijfers en informatie.

In deze notitie werd ook het financieringstekort van de overheid op de middellange termijn op basis van een drietal scenario's in kaart gebracht. Uit de berekende scenario's blijkt indien de overheid geen verdere liquiditeitssteun van Nederland ontvangt het totale financieringstekort NAF.846,1 miljoen zou kunnen bedragen over de periode 2020 – 2023.

Om dit tekort te kunnen dekken zou de overheid, bij het uitblijven van verder financiële steun uit Nederland, zware keuzes moeten maken. Hetzij de uitgaven op de gewone dienst drastisch verlagen, hetzij de inkomsten sterk verhogen dan wel een combinatie van deze twee alternatieven. Afhankelijk van de soort maatregelen die worden genomen, zou het effect hiervan negatief kunnen zijn op de economische ontwikkeling en een mogelijk herstel kunnen vertragen.

De huidige crisis heeft, in combinatie met de consequenties van het wegvallen van de raffinage-activiteiten, tot grote onevenwichtigheden in de overheidsfinanciën en de onderliggende begrotingsdynamiek heeft geleid. De onevenwichtigheden zijn dusdanig dat herstel niet haalbaar is met beleid dat slechts stoelt op een enkel spoor (groei, inkomstenverhoging of beheersing van de uitgaven). Integendeel, de huidige situatie vereist een geïntegreerde aanpak waarbij:

- A. Economische hervormingen worden doorgevoerd om het groeipotentieel van de economie te vergroten;
- B. De overheidsuitgaven worden beheerst door de groei ervan af te remmen tot minder dan de groei van de overheidsinkomsten. Zo is een jaarlijkse autonome groei van de loonsom met 2,75% niet houdbaar, omdat dit niet in verhouding staat tot de groei van de productiviteit van de economie welke al jaren negatief is;
- C. De overheidsinkomsten worden verhoogd door de *tax compliance* te verbeteren en niet door verdere lastenverzwaring;
- D. Jaarlijks minder wordt geleend zolang het groeipotentieel van de economie niet is vergroot;
- E. De uitstaande overheidsschuld wordt geherfinancierd tegen de huidig lagere rentepercentages waardoor het aanpassingsproces uitgesmeerd kan worden over een langere periode en dus de negatieve sociaaleconomische consequenties voor de gemeenschap enigszins verkleind kunnen worden;
- F. Met Nederland bespreekbaar wordt gemaakt dat een deel van de steun in de vorm van een schenking zal plaatsvinden.

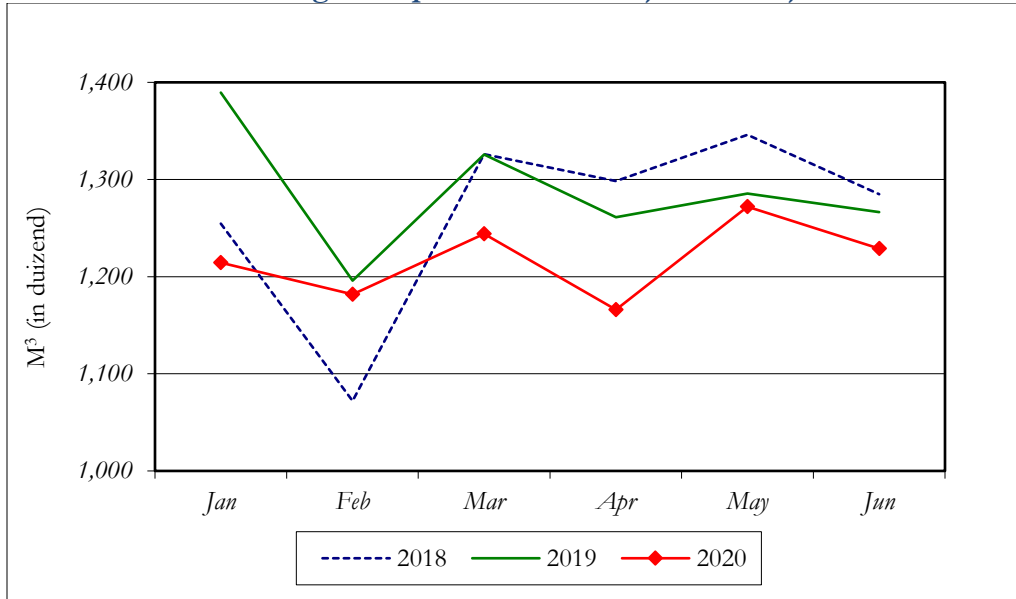
**Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten**

4 augustus 2020

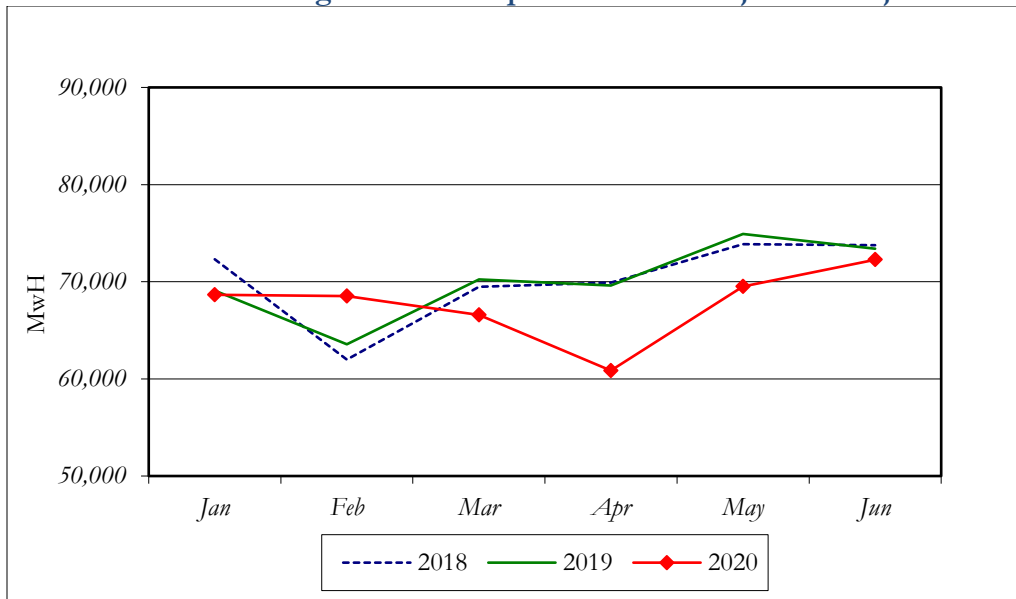


## Bijlage

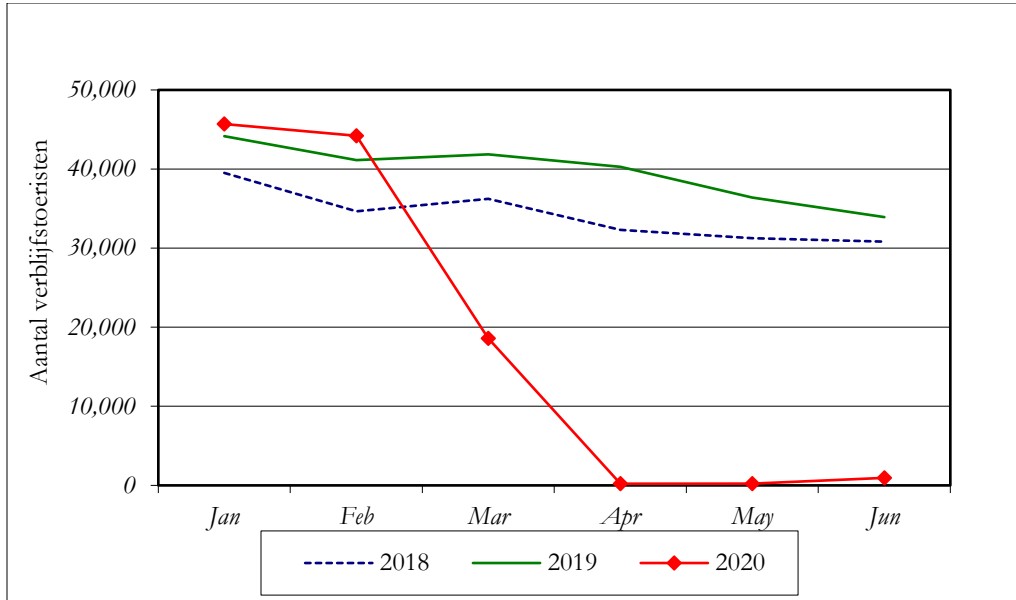
### Grafiek 1. Ontwikkeling waterproductie tussen januari en juni



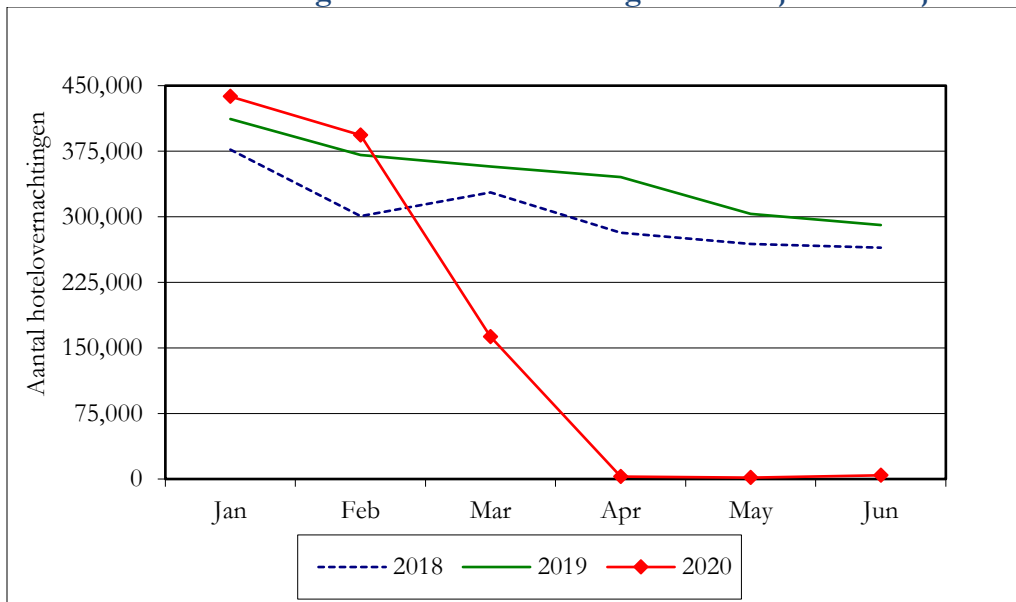
### Grafiek 2. Ontwikkeling elektriciteitsproductie tussen januari en juni



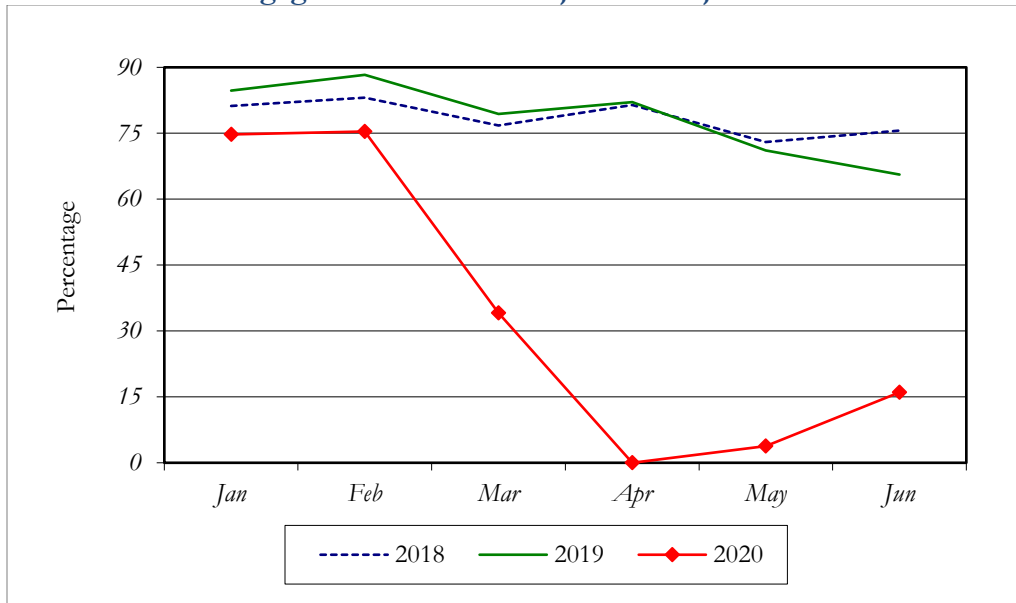
Grafiek 3. Ontwikkeling in aantal verblijfstoeristen tussen januari en juni



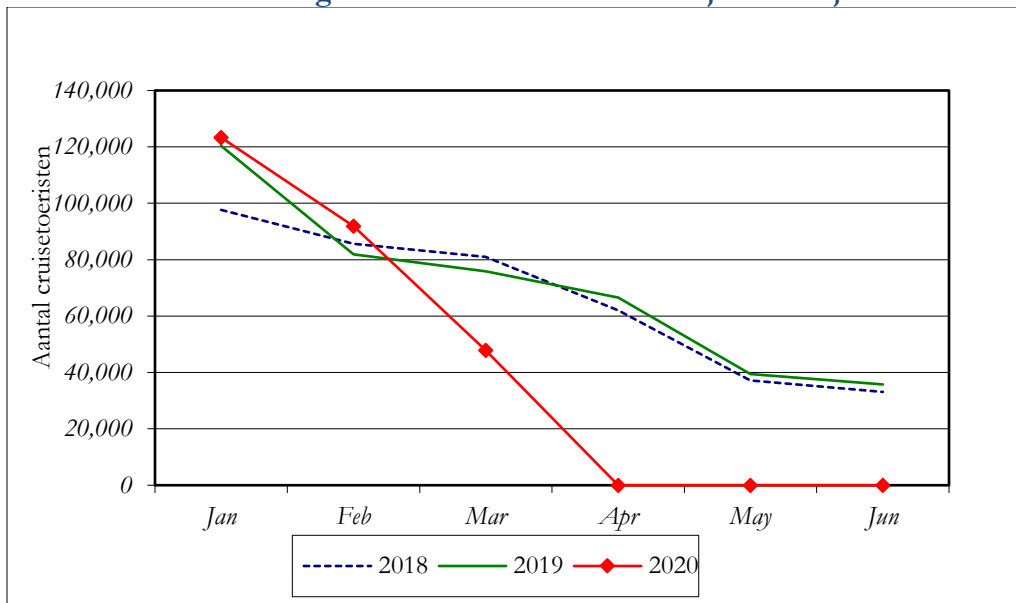
Grafiek 4. Ontwikkeling in aantal overnachtingen tussen januari en juni



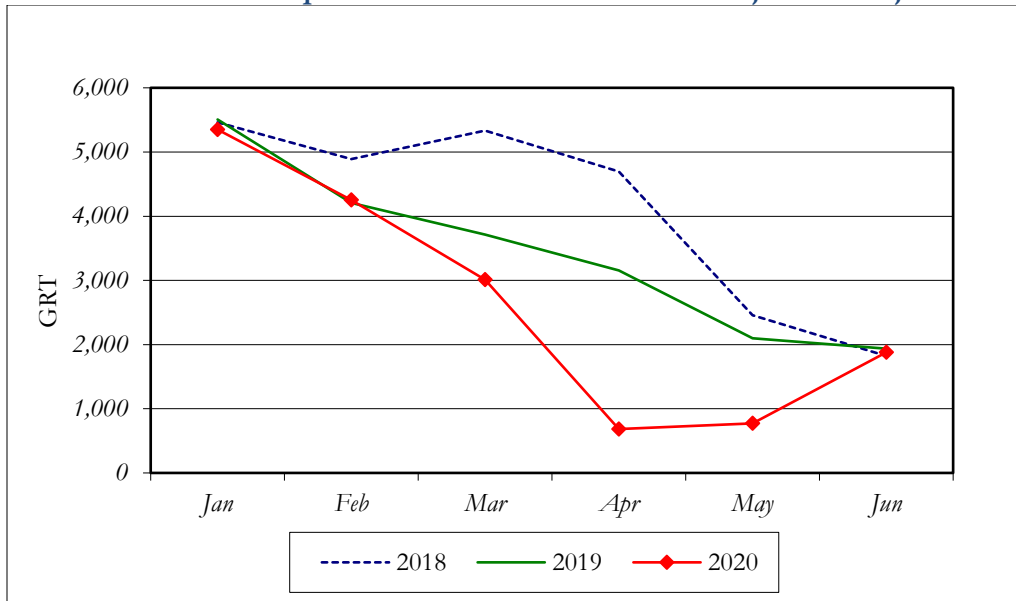
**Grafiek 5. Bezettingsgraad hotels tussen januari en juni**



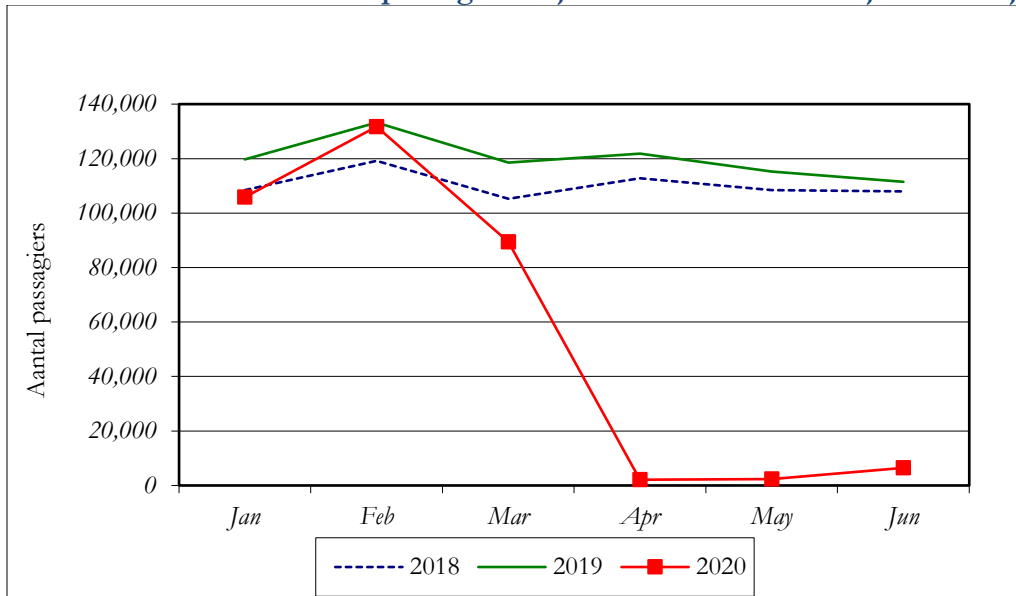
**Grafiek 6. Ontwikkeling in aantal cruistoeristen in januari – juni**



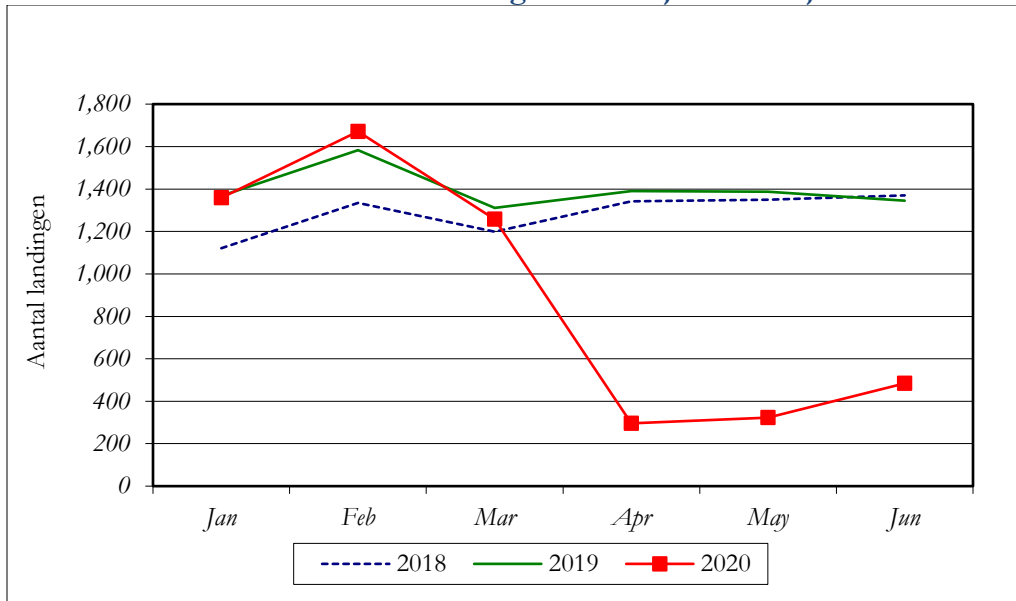
Grafiek 7. Aantal schepen dat de haven bezocht tussen januari en juni



Grafiek 8. Aantal verwerkte passagiers bij de luchthaven tussen januari en juni



Grafiek 9. Aantal commerciële landingen tussen januari en juni



Grafiek 10. Ontwikkeling inflatie tussen januari en juni (12-maandsgemiddelde)

