



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De Curaçaose offshore

Ontstaan, groei en neergang van een belastingparadijs, 1951-2013

van Beurden, M.J.C.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Beurden, M. J. C. (2018). *De Curaçaose offshore: Ontstaan, groei en neergang van een belastingparadijs, 1951-2013*.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Inleiding

Offshore Financial Centres¹ (OFCs), komen de laatste jaren veelvuldig in het nieuws. Zo publiceerde een internationaal consortium van onderzoeksjournalisten uit meerdere landen in 2013, 2014, 2015, 2016 en 2017 achtereenvolgens de rapporten *Offshore Leaks*, *LuxLeaks*, *SwissLeaks*, *Panama Papers* en *Paradise Papers*. *Offshore Leaks* baseerde zich op toegespeelde gegevens van trustkantoren in Singapore en de Britse Maagdeneilanden en bevatte gegevens van personen en bedrijven die rekeningen hadden in OFCs.² *LuxLeaks*, dat stelde op gegevens van een aantal klokkenluiders, onthulde onder meer dat honderden multinationals gunstige belastingafspraken (rulings) met de Luxemburgse belastingdienst hadden gemaakt, waarbij heffingen van minder dan 1 % werden toegepast.³ In *SwissLeaks* werden gegevens van Zwitserse bankrekeningen van diverse beroemdheden, politici, sportslieden en criminelen uit een groot aantal landen onthuld.⁴ Bij de *Panama Papers* ging het om meer dan 11 miljoen documenten van het Panamese advocatenkantoor Mossack Fonseca die een anonieme klokkenluider had doorspeeld. De documenten hadden betrekking op zo'n 320.000 brievenbusmaatschappijen en trusts in 21 OFCs die waren opgericht ten behoeve van (voormalige) staatshoofden, belangrijke politici, zakenlieden en sporters uit meerdere landen.⁵ De *Paradise Papers* bestonden uit ruim 13 miljoen uitgelekte documenten die afkomstig waren van een op Bermuda gevestigd advocatenkantoor, een trustkantoor in Singapore en vertrouwelijke bedrijvenregisters uit 19 belastingparadijzen. De documenten verschaften gegevens over het belastingontwijkend gedrag van politici, wereldleiders, beroemdheden en meer dan 100 grote internationale ondernemingen.⁶

Door de aanhoudende stroom onthullingen ontstond het beeld van grote ondernemingen en vermogenden die er in slaagden om door allerlei constructies die via OFCs liepen, weinig of geen belasting af te dragen. Dat leidde tot verontwaardigde reacties. Zo stelde J. Dijsselbloem,

¹ In de jaren vijftig sprak men van een belastingparadijs (tax haven), de termen (financiële) offshore en OFC werden vanaf begin jaren zeventig steeds meer gehanteerd, momenteel gebruiken die centra zelf meestal liever de benaming internationaal financieel centrum. In dit onderzoek wordt gekozen voor de term OFC omdat die doorgaans wordt gehanteerd in wetenschappelijke publicaties. Beide termen worden in het eerste hoofdstuk nader besproken.

² *Het Financieele Dagblad*, 8-4-2013.

³ *De Volkskrant*, 13-11-2014; 11-12-2014; 18-12-2014.

⁴ *De Volkskrant*, 9-2-2015; 10-2-2015.

⁵ B. Obermayer en F. Obermaier, *Panama Papers* (Amsterdam/Antwerpen 2016); <https://panamapapers.icij.org>, geraadpleegd 9-4-2017.

⁶ *Financial Times*, 7-11-2017; *Le Monde*, 10-11-2017; <https://icij.org/investigations/paradise-papers>, geraadpleegd 23-11-2017.

de Nederlandse minister van Financiën, begin 2017: ‘De bakker op de hoek betaalt keurig zijn belastingen, terwijl creatieve multinationals nergens afdragen.’⁷

Die verontwaardiging voedt een maatschappelijk debat: zijn die OFCs wel aanvaardbaar? In dat debat worden verschillende posities ingenomen. Sommigen stellen dat OFCs een positieve invloed hebben omdat ze overheden dwingen hun belastingtarieven laag te houden. Anderen wijzen op gedeelde belastinginkomsten van overheden en ongelijke behandeling van belastingplichtigen en vinden dat maatregelen nodig zijn tegen die centra. Uiteenlopend van het opleggen van hervormingen (‘OFCs mogen bestaan onder bepaalde voorwaarden’) tot het via een economische boycot afdwingen van een opheffing (‘OFCs willen we absoluut niet’).

Nu de rol van OFCs ter discussie staat is kennis over die centra zeker geen overbodige luxe. Bestudering van de ontwikkeling van OFCs maakt duidelijk welke rol die centra spelen, omdat bij dergelijke studies de wezenlijke structuren van een OFC aan het licht komen. Dit proefschrift levert een bijdrage leveren aan die studies.

De meeste bestaande historische studies over OFCs hebben betrekking op deelonderwerpen. Voor zover bekend zijn er maar vier studies die de hele geschiedenis van een specifiek OFC behandelen. De eerste is uit 1996 van M. Hampton en baseert zich op zijn dissertatie-onderzoek. Twee van de hoofdstukken uit die studie behandelen de opkomst en groei van het OFC Jersey tot en met begin jaren negentig.⁸ Uit hetzelfde jaar is de studie van A. Hudson, ook hier gaat het om een dissertatie-onderzoek. De studie is gewijd aan de opkomst en groei van de offshore op de Bahama’s en de Kaaimaneilanden tot en met begin jaren negentig.⁹ C. Boise en A. Morriss publiceerden in 2009 een artikel waarin ze de opkomst, groei en neergang van de Curaçaose offshore behandelden. Hun onderzoek strekte zich uit tot en met 2005.¹⁰ De geschiedenis van de Kaaimanse offshore werd ook bestudeerd door T. Freyer en A. Morriss. In een artikel uit 2013 behandelden ze de opkomst en groei tot en met begin 2013.¹¹

Dat Boise en Morriss Curaçao uitkozen is niet toevallig, want terwijl de andere bestudeerde eilanden geen neergang van betekenis kenden, was bij de Curaçaose offshore wel sprake van een neergaande fase. Daardoor konden ze niet alleen de oorzaken van de opkomst en groei bestuderen maar ook die van de neergang. Het voorhanden zijn van alle drie de fases was ook

⁷ *AD.nl*, 5-1-2017.

⁸ M.P. Hampton, *The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy* (Basingstoke 1996).

⁹ A.C. Hudson, *Globalization, Regulation and Geography: The Development of the Bahamas and the Cayman Islands Offshore Financial Centres* (Cambridge 1996).

¹⁰ C.M. Boise en A.P. Morriss, ‘Change, Dependency, and Regime Plasticity in Offshore Financial Intermediation: The Saga of the Netherlands Antilles’, *Texas International Law Journal* 45-2 (2009) 377-456.

¹¹ T. Freyer en A.P. Morriss, ‘Creating Cayman as an Offshore Financial Center: Structure & Strategy since 1960’, *Arizona State Law Journal* (september 2013).

de reden dat ik koos voor de bestudering van de Curaçaose offshoregeschiedenis, met als onderzoeksvraag: Aan welke endogene en exogene factoren zijn het ontstaan, de groei en de neergang van de Curaçaose offshore toe te schrijven?

Het artikel van Boise en Morriss (B/M) was zoals gesteld de eerste studie die de hele geschiedenis van de Curaçaose offshoregeschiedenis behandelde. Dit proefschrift gaat op tal van punten verder dan die studie. B/M deden geen archiefonderzoek en baseerden zich op interviews in Curaçao en Engelstalige literatuur, zoals algemene studies over de Antilliaanse geschiedenis en verslagen van commissiehearings door het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden. Verder gaven ze weinig cijfermatige onderbouwing en analyseerden ze de essentiële Antilliaanse wetgeving nauwelijks. Dit proefschrift is gebaseerd op uitgebreid archiefonderzoek van Nederlandstalige bronnen. Het geeft ook cijfermatige onderbouwing en waar nodig analyses van de relevante Antilliaanse fiscale wetgeving.

Het eerste probleem waarmee iedere onderzoeker op dit gebied wordt geconfronteerd is het geven van een heldere definitie van een OFC. Voor zover bekend, is geen enkele onderzoeker daarin geslaagd. Daarom is gekozen voor een werkdefinitie. 'Jurisdictions that deliberately create legislation to ease transactions undertaken by people who are not resident in their domains, with a purpose of avoiding taxation and/or regulations, which they facilitate by providing a legally backed veil of secrecy to obscure the beneficiaries of those transactions'.¹² In het eerste hoofdstuk van dit proefschrift wordt die definitieproblematiek verder besproken.

Uit de literatuur kwamen een aantal factoren¹³ naar voren die belangrijk zijn bij het ontstaan, de groei en neergang van OFCs. De volgende vier factoren zijn daarvan het belangrijkste. Invoering van fiscale wetgeving, samenwerking tussen staat en offshoresector, het aanpassingsvermogen van OFCs als de omstandigheden zich wijzigen en maatregelen die andere landen en internationale organisaties nemen. Een vijfde factor was de band met het (ex-)koloniale moederland. Doorgaans wordt aangenomen dat die band van grote betekenis kan zijn in alle fases van ontwikkeling van een OFC. Daarom stond de Nederlands-Curaçaose band centraal in dit onderzoek. Vanzelfsprekend is ook nagegaan of de andere genoemde factoren invloed hadden op de ontwikkeling van de Curaçaose offshore.

Mijn onderzoek laat zien dat al de vijf genoemde factoren een rol speelden bij de ontwikkeling van de Curaçaose offshore. Verder kwam naar voren dat er daarnaast enkele

¹² R. Palan, R. Murphy en C. Chavagneux, *Tax Havens: How Globalization Really Works* (Ithaca en Londen 2010) 45.

¹³ We zullen uitgebreid stilstaan bij die factoren in het eerste hoofdstuk.

factoren waren die specifiek waren voor het Curaçaose OFC. Allereerst het ontstaan. Het was de Nederlandsche Handel-Maatschappij (NHM) die het initiatief nam tot oprichting van het OFC, de bank slaagde erin om de Antilliaanse elite over te halen speciale fiscale wetgeving in te voeren. Bij de groei van de Curaçaose offshore speelden de volgende specifieke factoren een grote rol: het belastingverdrag met de VS, de Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK) en rulings (individuele afspraken vooraf met de belastingdienst). Belangrijke factoren bij de neergang waren maatregelen van Amerika en Nederland. Opmerkelijk is dat de band met Nederland van doorslaggevende betekenis was bij het ontstaan, de groei en neergang van de Curaçaose offshore.

De hoofdstukindeling is als volgt. In het eerste hoofdstuk ligt de nadruk op definitieproblemen, het opsporen van factoren die een rol speelden bij ontstaan, groei en neergang van OFCs in het algemeen, en de opzet van dit onderzoek. Vervolgens worden in het tweede hoofdstuk eerst een aantal aspecten van de Antilliaanse geschiedenis toegelicht. Onder meer de komst van oliemaatschappijen en zetelverplaatsingen van grote Nederlandse bedrijven naar de Antillen in verband met de Tweede Wereldoorlog krijgen daarbij de aandacht. Daarna bespreken we een aantal opvattingen over het ontstaanstijdstip van het Curaçaose OFC en als laatste brengen we in beeld waarom de NHM een trustkantoor vestigde in Willemstad. Dan volgen vier hoofdstukken die elk een kenmerkend tijdvak vertegenwoordigen. Elk van die vier hoofdstukken eindigt met een paragraaf waarin we telkens de omvang van de Curaçaose offshore, de omvang van de offshore bij de naaste Caribische concurrenten en de voordelen die de offshore Curaçao bood bekijken. Het centrale onderwerp van het derde hoofdstuk is de opbouw van de Curaçaose offshore. De belangrijkste thema's zijn de totstandkoming van wetgeving, de afsluiting van belastingverdragen en de groei van de offshore-infrastructuur (trustkantoren, offshorebanken en professionals). Kenmerkend voor de periode die we in het vierde hoofdstuk behandelen, is hoe de Curaçaose offshore na de *take-off* aanvankelijk een sterke groei vertoonde maar uiteindelijk na een aantal maatregelen van Nederland en de VS in een neergaande fase belandde. De belangrijkste onderwerpen zijn de maatregelen van de genoemde landen, en de groei van de offshore-infrastructuur. Hoofddthema van het vijfde hoofdstuk is het tijdelijk herstel dat optrad. Aan de orde komen onder meer de maatregelen die de Antillen namen om de offshore te redden, een aantal externe bedreigingen en onder externe druk ingevoerde wetgeving. De hoofdstrekking van het zesde en laatste hoofdstuk is het feit dat het de Antillen/Curaçao niet lukte om de ingezette neergaande trend tot staan te brengen. De aandacht gaat vooral uit naar twee thema's. Allereerst de onder externe druk ingevoerde wetgeving en afgesloten TIEAs. Het

tweede thema gaat over de pogingen die men ondernam om verdere afkalving van de offshore te voorkomen.

Op deze plaats wil ik alle personen en instellingen bedanken die mij hielpen bij de totstandkoming van dit proefschrift. Mijn dank gaat vooral uit naar mijn promotor prof. dr. J. Jonker en mijn copromotor dr. J. Th. Lindblad voor hun begeleiding. Ook zou ik prof. dr. G. Oostindie willen bedanken voor zijn begeleiding in de eerste fase van het onderzoek. Verder wil ik het Leids Universiteits Fonds en het KITLV bedanken die met hun financiële bijdrage een onderzoeksreis naar Curaçao mogelijk maakten.