



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.

Hoofdstuk 3 Opbouw van de Curaçaose offshore 1951 t/m 1975

Na een lange geleidelijke opbouw van de offshore vond de *take-off* rond 1975 plaats. Allereerst bespreken we de totstandkoming van wetgeving, belastingverdragen en andere essentiële elementen. Vervolgens beschrijven we de groei van de offshore-infrastructuur (trustkantoren, offshorebanken en professionals). Daarna behandelen we de diverse soorten offshore-ondernemingen die zich vestigden en de omvang van de Curaçaose offshore. Aansluitend brengen we de offshore-omvang bij de directe concurrenten van Curaçao in het Caribische gebied in beeld. We sluiten het hoofdstuk af met een inventarisatie van de voordelen die de offshore voor Curaçao met zich meebracht.

§ 1 Raamwerkopbouw

De Curaçaose offshore kon ontstaan en groeien dankzij een faciliteringsraamwerk. Dat raamwerk kwam geleidelijk tot stand en bestond uit de volgende elementen: speciale wetgeving, belastingverdragen, de BRK, rulings (individuele afspraken vooraf met de belastingdienst) en geheimhouding. Hoe al die elementen langzamerhand tot stand kwamen zullen we hierna per element in kaart brengen.

Wetgeving

De eerste wetswijziging die werd ingevoerd en die tegelijkertijd het ontstaan van de Curaçaose offshore markeerde was wetgeving over deelnemingsvrijstellingen in 1951. Een jaar daarna volgde wetgeving waarmee een speciaal offshoretarief werd geïntroduceerd. Door allerlei oorzaken duurde het nog tot eind 1957 voor wetgeving betreffende octrooiholdingmaatschappijen in werking trad. Ook zullen we zien dat het medio jaren vijftig niet lukte om wetgeving inzake vrijstellingen van successiebelasting voor niet-ingezetenen tot stand te brengen. Wat daarentegen eind jaren vijftig geen moeilijkheden opleverde, was de introductie van wetgeving die garandeerde dat het winstbelastingtarief voor offshore-ondernemingen tien jaar lang niet zou stijgen. Begin jaren zeventig tenslotte werd wetgeving van kracht waarmee de toelatingsprocedure van offshorebanken werd versoepeld.

Wetgeving inzake deelnemingsvrijstelling

Eind april 1951 werd door de waarnemend gouverneur F. Jas een ontwerp landsverordening ingediend, waarmee volgens de toelichting werd beoogd holding companies en

beleggingsmaatschappijen aan te trekken via een deelnemingsvrijstelling.²⁶⁶ De voorgestelde vrijstelling betekende dat een op de Antillen gevestigde holding company voor 90 % was vrijgesteld van winstbelastingheffing over de dividenden die ze van haar werkmaatschappij uit het buitenland ontving, mits de werkmaatschappij in het land van vestiging, aan ‘enige vorm’ van winstbelastingheffing was onderworpen.²⁶⁷ De 90 % vrijstelling, die de deelnemingsvrijstelling werd genoemd, was van toepassing als de holdingmaatschappij minstens 10 % van de aandelen bezat van de betreffende buitenlandse werkmaatschappij.²⁶⁸ De vrijstelling gold niet alleen voor aandelen op naam, maar ook voor die aan toonder. De landsverordening werd goedgekeurd en trad in werking met het Publicatie Blad²⁶⁹ (P.B.) 1951, no. 88.²⁷⁰

Voor de opbouw van de offshore waren twee aspecten belangrijk in deze wetgeving. Allereerst dat de deelnemingsvrijstelling werd toegepast als er sprake was van ‘enige vorm’ van heffing elders, hoe gering ook. Door deze bepaling ontstond de mogelijkheid dat dividenduitkeringen in zijn totaliteit zeer laag werden belast als ze via de Antillen werden geleid. Het tweede aspect was dat aandelen aan toonder mogelijk werden. Omdat de eigenaar van die aandelen niet bekend was, kon belastingheffing in het land waar de eigenaar belasting verschuldigd was vermeden worden.

Ofschoon de regering stelde dat de wetswijziging beoogde holdings en beleggingsmaatschappijen aan te trekken, was de invoering van de deelnemingsvrijstelling eigenlijk alleen van belang voor holdings.²⁷¹ Maar ook voor het aantrekken van holdings was de deelnemingsvrijstelling alleen een te smalle basis. Dat besepte de regering goed, want al snel kwam ze met een voorstel om een speciaal tarief in te voeren voor bepaalde offshorevennootschappen.

Invoering van een speciaal offshoretarief

In september 1952 diende de regering een ontwerp landsverordening in waardoor het nieuwe artikel 12A werd opgenomen in de winstbelastingwetgeving.²⁷² Via dat artikel kwamen

²⁶⁶ Staten van de Nederlandse Antillen 1950-1951-47 Aanbieding, MvT pag. 1 en 2.

²⁶⁷ Staten van de Nederlandse Antillen 1950-1951-47 Ontwerp pag. 4, MvT pag. 1 en 2.

²⁶⁸ Staten van de Nederlandse Antillen 1950-1951-47 Ontwerp pag. 4.

²⁶⁹ Het P.B. nummer is hier vermeld omdat in de geraadpleegde documentatie de precieze datum van inwerkingtreding niet is gevonden. Uit de wetstekst blijkt dat de gewijzigde landsverordening de dag na publicatie in werking moet zijn getreden. Gelet op de P.B. volgordenummer van 88 zal de wetswijziging naar schatting in laatste kwartaal 1951 van kracht zijn geworden.

²⁷⁰ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 429; Staten van de Nederlandse Antillen 1950-1951-47 MvT pag. 2.

²⁷¹ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13876: brief (nr. 402) van 26-2-1953 (pag. 2,3) aan de NHM in Nederland.

²⁷² Staten van de Nederlandse Antillen 1952-1953-39 Aanbieding, Ontwerp pag. 2, MvT pag. 1.

bepaalde vennootschappen in aanmerking voor een gereduceerde heffing.²⁷³ De verschuldigde belasting op de Antillen zou dan 1/10 van het normale tarief van 24-30 % bedragen, ofwel 2,4-3 %.²⁷⁴ De regeling was bedoeld voor vennootschappen die als beleggingsmaatschappij of holdingmaatschappij optraden.²⁷⁵ Een groot verschil met de voorgaande wetgeving over deelnemingsvrijstelling was dat het 1/10 tarief ook van toepassing was als geen belasting op de winst in het buitenland werd geheven. Het was echter niet de bedoeling dat ingezetenen van de Antillen van die regeling gebruik zouden maken door hun kapitaal in een beleggingsmaatschappij onder te brengen om belastingheffing te ontlopen. In de nieuwe landsverordening werden daarom bepalingen opgenomen die dat moesten voorkomen.²⁷⁶ Eind december 1952 werd het ontwerp door de Staten goedgekeurd.²⁷⁷

Al met al kunnen we stellen dat de Antillen met deze wet in eerste instantie beoogden beleggingsmaatschappijen en holdings aan te trekken met een laag offshore winstbelastingtarief. Daarbij stelde de regering het tarief bewust laag, om zodoende omvangrijke beleggingen te lokken, die dan ondanks het lage tarief toch nog substantiële belastinginkomsten met zich mee zouden brengen. De wet was uitdrukkelijk bedoeld om bedrijven van elders aan te trekken. Ingezetenen konden er geen beroep op doen, anders dreigde belastingverlies. Dat afschermen van belastingvoordelen wordt doorgaans aangeduid met de term *ringfencing*. Het *ringfenced tax regime* was een innovatie, de Antillen waren de eerste²⁷⁸ jurisdictie die een dergelijke afscherming toepasten.

Het offshoretarief was niet van toepassing op octrooiholdingmaatschappijen. Door allerlei oorzaken duurde het nog tot eind 1957 voordat het de Antilliaanse regering lukte om dat tarief ook voor octrooiholdingmaatschappijen te laten gelden. Het verloop van het betreffende wetgevingstraject was volgens een lid van de raad van bestuur van het NHM-trustkantoor ‘bijzonder gecompliceerd.’²⁷⁹ Hierna brengen we dat traject in beeld.

²⁷³ Cijntje, *Belastingen in de Antillen*, 43; Staten van de Nederlandse Antillen 1952-1953-39 MvT pag. 2.

²⁷⁴ Hierbij was 2,4 % verschuldigd over de netto winst tot NAf 100.000 en 3 % over het meerdere, zie Smeets, ‘Ontwikkeling van de offshore-activiteiten’, 232.

²⁷⁵ Staten van de Nederlandse Antillen, 1952-1953-39, MvT pag. 4; NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13878: brieven van 7-1-1955 en 17-2-1955 aan het trustkantoor in Willemstad.

²⁷⁶ Staten van de Nederlandse Antillen 1952-1953-39 Voorlopig verslag pag. 1; Metry, *geschiedenis van belastingen*, 437.

²⁷⁷ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13876: brieven van 29-12-1952 en 26-2-1953 aan de NHM in Nederland.

²⁷⁸ Boise en Morriss, ‘The Saga of the Netherlands Antilles’, 405; Freyer en Morriss, ‘Creating Cayman’, 23 noot 183.

²⁷⁹ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13878: brief van 17-5-1955 aan het trustkantoor in Willemstad.

Wetgeving inzake octrooiholdingmaatschappijen

In juli 1954 maakte de regering bekend dat er gewerkt werd aan een ontwerp waarmee octrooi­maatschappijen dezelfde fiscale behandeling zouden krijgen als beleggingsmaatschappijen, ofwel een vrijstelling van 9/10 deel van de winstbelasting ongeacht belastingheffing in het buitenland.²⁸⁰ Zo'n jaar later (mei 1955) erkende de regering dat de voorbehandeling van de ontwerp landsverordening inzake octrooi­maatschappijen lang duurde en betoogde dat 'De ingewikkeldheid van deze materie en van de factoren, welke daarin een rol spelen — waarvan vele van internationaal karakter — nopen echter tot grondige bestudering en afweging van belangen.'²⁸¹

Vervolgens diende de Antilliaanse regering in januari 1956 een ontwerp landsverordening in waarmee beoogd werd vrijstellingsbepalingen in te voeren voor octrooi­holdingmaatschappijen.²⁸² Onder de voorgenomen belastingvrijstellingen vielen volgens het ontwerp: 'opbrengsten in verband met auteursrechten, octrooien, modellen, geheime procedés of recepten, handelsmerken en soortgelijke zaken, alsmede royalty's daaronder begrepen huren, met betrekking tot films, of terzake van het gebruik van nijverheids-, handels- of wetenschappelijke installaties of uitrusting en vergoedingen voor het verlenen van technische hulp'. Onder royalty's vielen ook vergoedingen voor het recht grammofoonplaten te vervaardigen en in het verkeer te brengen.²⁸³ De betreffende ondernemingen zouden op grond van het ontwerp voor 9/10 deel worden vrijgesteld van Antilliaanse winstbelasting, mits de uitkeringen in het buitenland werden belast.²⁸⁴ De regering wees erop dat toepassing van een algemeen geldende vrijstelling, dus ook vrijstelling als elders onbelast, 'ruimere perspectieven' zou bieden, maar vond een dergelijke algemeen geldende vrijstelling 'onder de huidige omstandigheden nog niet opportuun.'²⁸⁵ Tijdens de behandeling van het ontwerp in mei 1956 werd door de Statencommissie aangedrongen op een algemene vrijstelling, daardoor immers zouden de Antillen aantrekkelijker worden voor buitenlandse investeerders.²⁸⁶

In de Memorie van Antwoord (MvA) van juli 1957 stelde de regering dat 'de omstandigheden ten gevolge waarvan het niet opportuun geoordeeld werd een meer algemene geldende voorziening (...) voor te stellen, naar het oordeel van der Regering thans niet meer

²⁸⁰ *Amigoe*, 28-7-1954.

²⁸¹ *Amigoe*, 11-5-1955.

²⁸² Staten van de Nederlandse Antillen 1955-1956-57 Aanbieding.

²⁸³ Staten van de Nederlandse Antillen, zittingsjaar 1955-1956-57, No. 2, Ontwerp, Nr. 3 MvT.

²⁸⁴ Staten van de Nederlandse Antillen 1956-1957-3 Voorlopig verslag pag. 2.

²⁸⁵ Staten van de Nederlandse Antillen 1955-1956-57 MvT.

²⁸⁶ Staten van de Nederlandse Antillen 1956-1957-3 Voorlopig verslag pag. 1-3; Metry, *geschiedenis van belastingen*, 453.

bestaan. (...) Ten aanzien van de omstandigheden welke de Regering ertoe gebracht hebben in deze aanvankelijk slechts een beperkte faciliteit te verlenen in plaats van een meer algemene moge de Regering vermelden dat zij het beter oordeelt hierover niet in het openbaar van gedachten te wisselen.²⁸⁷ De regering diende een gewijzigd voorstel in op grond waarvan de winst van internationale octrooiholdingmaatschappijen voor 9/10 deel werden vrijgesteld, ook indien elders niet aan winstbelasting onderhevig. De verschuldigde belasting op de Antillen zou dan 1/10 van het normale tarief van 24-30 % zijn.²⁸⁸

Bij de bespreking van het gewijzigde ontwerp in de Statenvergadering van 30 juli 1957 merkte een Statenlid op dat in 1956 verschillende maatschappijen niet naar de Antillen waren gekomen, omdat de behandeling van het ontwerp langer dan een jaar was blijven liggen. De regering verklaarde de vertraging te betreuren en wilde liever niet in het openbaar daarover discussiëren, maar was wel bereid de redenen van de vertraging in een besloten vergadering uiteen te zetten.²⁸⁹ Het gewijzigde ontwerp werd van kracht met ingang van 30 oktober 1957.²⁹⁰

Het wetgevingsverloop roept wat vragen op ten aanzien van: de vrij lange duur (3¼ jaar), de geheimzinnigheid en het telkens wisselende standpunt inzake de vrijstellingsbepaling (eerst ongeacht belastingheffing elders, daarna mits elders belast en tenslotte weer ongeacht heffing elders). Bekijken we het tijdsverloop dan valt op dat de wetsindiening werd vertraagd in een periode waarin ook de totstandkoming van het belastingverdrag van de Antillen met de VS, tegen verwachting van de Antillen in, vertraging opliep.²⁹¹ Het ontwerp werd ingediend in januari 1956, amper twee maanden nadat het belastingverdrag in werking trad (november 1955).

Kennelijk durfde men het niet aan om, nog voordat het verdrag rond was, dergelijke ingrijpende wetgeving in te voeren. Niet onbegrijpelijk, immers zoals we zullen zien was een van de essentiële elementen van de verdragsprocedure de verklaring die het Amerikaanse ministerie van Financiën en de IRS moesten afgeven dat de Antilliaanse fiscale wetgeving verdragsuitbreiding niet in de weg stond. De keuze was dan geweest om ofwel de nieuwe wetgeving aan de VS voor te leggen en dus een langere procedure voor lief nemen ofwel deze te verzwijgen en daarmee latere scherpe reacties van de VS riskeren. Maar ook de invoering van ingrijpende wetgeving zo kort na de verdragsuitbreiding was riskant.

²⁸⁷ Staten van de Nederlandse Antillen 1957-1958-23 MvA pag. 1.

²⁸⁸ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 453; Staten van de Nederlandse Antillen 1957-1958-23 Nota van Wijzigingen; K.F. Walboom, *Belastingen in de Nederlandse Antillen* (Deventer 1970) 19-20.

²⁸⁹ Staten van de Nederlandse Antillen 1957-1958 notulen pag. 34 en 35.

²⁹⁰ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 455.

²⁹¹ De totstandkoming van het belastingverdrag met de VS wordt in de volgende subparagraaf behandeld.

Het statenlid Ch. Voges waarschuwde dan ook tijdens een Statenvergadering in januari 1956 tegen een beleid dat met ‘het in het leven roepen van allerhande vrijstellingsbepalingen moet trachten bedrijven, instellingen of personen op zodanige wijze hierheen te lokken, dat daardoor in het buitenland de mogelijkheid tot belastingontduiking wordt geschapen.’ Het statenlid drong aan op een voorzichtig beleid.²⁹² Voges waarschuwde opnieuw tijdens een Statenvergadering in mei 1958 tegen het scheppen van allerlei faciliteiten om bedrijven te lokken. ‘Vroeg of laat zal hierop een internationale reactie komen van de benadeelde of bedreigde landen.’ (...) ‘Weest voorzichtig’ (...) ‘Wij hebben een goede naam, laat ons deze behouden’.²⁹³

Ook van Nederlandse zijde kwam, tijdens de onderhandelingen over de totstandkoming van de BRK²⁹⁴ in 1957, een waarschuwing: gewezen werd op de gevaren die kleefden aan het scheppen van belastingfaciliteiten, omdat de VS bezwaren zou kunnen maken tegen de faciliteiten die niet strookten met de principes van het belastingverdrag.²⁹⁵ Niet geheel verwonderlijk dus dat de VS al in 1960 aangaf het verdrag te willen herzien.

Hoe valt het telkens wisselende standpunt inzake de vrijstellingsbepaling te verklaren? Door de geheimzinnigheid rond de wetgeving is dat een lastig te beantwoorden vraag. Een wisselende inschatting van een eventuele reactie van de VS zal ongetwijfeld een rol hebben gespeeld. Er zijn echter ook andere aanknopingspunten omdat op de achtergrond (Nederlandse) hoofdrolspelers tegengestelde standpunten hadden over die vrijstellingsfaciliteit. Volgens A. Smeets was het ontwerp op speciaal verzoek van Philips opgezet. Het NHM-trustkantoor was een sterk voorstander van een ongeclausuleerde vrijstellingsbepaling en stelde dat restricties ‘de aantrekkelijkheid van Curaçao voor octrooi-exploitatiemaatschappijen bijzonder gering’ zouden maken. Op speciale aandrang van Shell werden de restricties in het ontwerp opgenomen, de oliemaatschappij wilde niet dat ‘Curaçao een vergaarbak kan worden van alle mogelijke duistere internationale praktijken.’²⁹⁶ Toen het NHM-trustkantoor eind 1954 de kwestie met Shell besprak werd door Shell aangegeven dat er misschien nog wel over te praten viel.²⁹⁷ Wat zich verder precies afspeelde is niet duidelijk, maar in augustus 1955 was het NHM-trustkantoor van mening dat het er niet veel meer toe

²⁹² Staten van de Nederlandse Antillen 1955-1956 notulen No. 12 pag. 353.

²⁹³ Staten van de Nederlandse Antillen 1957-1958 notulen No. 9 pag. 766.

²⁹⁴ De totstandkoming van de BRK wordt verderop in dit hoofdstuk besproken.

²⁹⁵ Nationaal Archief, Den Haag, Kabinet van de Vice-Minister-President en Kabinet voor Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Zaken, nummer toegang 2.10.41, inventarisnummer 1291: pag 1 van verslag besprekingen in Willemstad, periode 20 tot 25 maart 1957, omtrent zaken die geen verband houden met de BRK.

²⁹⁶ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13877: brief van 30-11-1954 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

²⁹⁷ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13877: brief van 23-12-1954 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

deed welk ontwerp zou worden aangenomen, zolang er maar een wet kwam. De belangstelling voor de octrooiwetgeving was dermate groot volgens het trustkantoor dat geen uitstel meer kon worden geduld, omdat anders de belangstelling zou afnemen.²⁹⁸

De gebezigde geheimzinnigheid door de regering is begrijpelijk, het zou onverstandig zijn geweest de overwegingen rond de wetgeving openbaar te maken en daarmee een reactie van de VS riskeren. Verder zou de invloed van Shell, Philips en de NHM op de wetgeving naar buiten zijn gekomen, wat die bedrijven en de regering vanzelfsprekend liever niet hadden.

Al met al verliep het wetgevingstraject om het offshoretarief ook voor octrooiholdingmaatschappijen te laten gelden dus vrij moeizaam, maar uiteindelijk kwam de wetgeving er wel. Een ander wetgevingstraject dat moeizaam verliep had betrekking op vrijstellingsmogelijkheden van successiebelasting voor niet-ingezetenen. Dat traject resulteerde uiteindelijk niet in wetgeving zoals we hierna zullen zien.

Wetgeving successiebelasting niet-ingezetenen

De NHM had in 1954 met meerdere relaties (waaronder C&A) contact in verband met plannen voor het oprichten van beleggingsstichtingen op Curaçao. Daarbij werd vooruitgelopen op de totstandkoming van wetgeving inzake beleggingsstichtingen. Aanvankelijk werd gedacht aan indiening van een door A. Smeets opgesteld ontwerp. Tot indiening kwam het echter niet, onder meer omdat Shell grote bezwaren had tegen dat ontwerp. Shell wees op het risico dat de Antilliaanse fiscus een stichting als een bedrijf zou kunnen beschouwen en overeenkomstig belasten. Daarna werd de oplossing gezocht in een wijziging van de bestaande wetgeving inzake successiebelasting.²⁹⁹ Die oplossing werd gerealiseerd via het ontwerp dat de regering in september 1955 indiende inzake gedeeltelijke vrijstelling van successiebelastingen voor stichtingen van niet-ingezetenen. In het ontwerp werd aan niet-ingezetenen een vrijstelling van 9/10 deel van het geldende tarief verleend. De vrijstelling zou alleen gelden voor schenkingen aan niet-ingezetenen.³⁰⁰

Nadat C&A, die inmiddels een Antilliaanse stichting had opgericht, in februari 1956 had laten weten dat er geen belangrijke vermogensbestanddelen in die stichting zouden worden ingebracht vóór de totstandkoming van de wijzigingen van de successiewetgeving, vroeg de NHM in Amsterdam in maart 1956 aan het trustkantoor in Willemstad om alles in het werk te

²⁹⁸ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13878: brief van 12-8-1955 aan het trustkantoor in Willemstad.

²⁹⁹ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13877: brieven van 13-11-1954 en 19-11-1954 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

³⁰⁰ Staten van de Nederlandse Antillen, 1955-1956-34, Ontwerp Landsverordening, Aanbieding, Ontwerp en MvT.

stellen om de totstandkoming van de wijzigingen te bespoedigen.³⁰¹ Kennelijk lukte dat niet, want in december 1956 trok de regering het wetsvoorstel in, met als motivering dat de inpassing van de stichtingsvorm in het Antilliaans recht eerst nader zou moeten worden bestudeerd. Pas in 1998 zou via nieuwe wetgeving de Stichting Particulier Fonds (SPF) tot stand komen, waarmee niet-ingezetenen van successierechten werden vrijgesteld.

Een jaar na intrekking van het wetsvoorstel betreffende vrijstellingen successierechten kwam de regering met een ontwerp waarmee aan offshorevennootschappen werd gegarandeerd dat het offshore winstbelastingtarief over een lange periode niet zou stijgen. Dit keer verliep het wetgevingstraject vrij soepel.

Garantieperiode offshore winstbelastingtarief

In december 1957 diende de regering een ontwerp in dat tot doel had te garanderen dat het winstbelastingtarief gedurende tien jaar niet zou stijgen voor offshorevennootschappen zoals beleggings-, financierings- en octrooiholdingmaatschappijen. Met de wetgeving, waarop was aangedrongen door potentiële beleggers, wilde de Antilliaanse regering bereiken dat beleggers zich over een lange periode geen zorgen hoefden te maken om te worden geconfronteerd met tariefsverhogingen, bijvoorbeeld bij (dreigende) overheidstekorten.³⁰² De garantie betekende dat bij inwerkingtreding van de landsverordening aan reeds gevestigde en nog op te richten offshorevennootschappen werd gegarandeerd, dat ze nog tien jaar volgens het toenmalige tarief winstbelasting zouden betalen.³⁰³ Het ontwerp werd goedgekeurd en trad eind oktober 1958 in werking.³⁰⁴

De voorgaande garantieverordening verviel toen een ontwerp, dat in mei 1969 was ingediend, werd aangenomen door de Staten en ingevoerd met P.B. 1970, no. 93. Daarmee kregen de offshorevennootschappen een nieuwe garantietermijn van tien jaar. Het oude winstbelastingtarief van 1/10 van 24-30 % bleef nog steeds gelden in de nieuwe garantieperiode. Volgens de regering zouden veel beleggings- en octrooimaatschappijen bij niet verlenging tot liquidatie overgaan, omdat ze in tegenstelling tot andere vennootschappen niet sterk aan hun vestigingsplaats waren gebonden.³⁰⁵ De regering gaf duidelijk aan dat er geen keus was. De offshorevennootschappen en eigenlijk de hele offshore waren dermate

³⁰¹ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13878: brief van 1-3-1956 aan het trustkantoor in Willemstad.

³⁰² Cijntje, *Belastingen in de Antillen*, 33; NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: bijlage bij brief van 5-4-1963 aan Staatssecretaris van Financiën in Den Haag; Staten van de Nederlandse Antillen 1957-1958-56 Aanbieding, Ontwerp pag. 1.

³⁰³ Staten van de Nederlandse Antillen, zittingsjaar 1957-1958-56, No.3, MvT pag. 1.

³⁰⁴ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 477.

³⁰⁵ Staten van de Nederlandse Antillen 1968-1969-65 Aanbieding, MvT pag. 1 en 2.; Metry, *geschiedenis van belastingen*, 485.

footloose dat het verdwijnen van een garantieregeling desastreus zou zijn voor de offshore-activiteiten. Ook het feit dat andere centra garantieregelingen kenden dwong de Antilliaanse regering tot verlenging. Zo hadden de Kaaimaneilanden³⁰⁶ in de jaren zestig een garantietermijn van 30 jaar.

De laatste belangrijke offshorewetgeving die de Antillen invoerden voordat de offshore *take-off* zich in 1975 voltrok, had betrekking op offshorebanken.

Versoepelde toelating offshorebanken

Offshorebanken waren banken die alleen bancaire transacties mochten verrichten voor niet-ingezetenen en voor op de Antillen gevestigde offshore-ondernemingen. Transacties voor ingezetenen waren dus niet toegestaan.³⁰⁷ Krachtens een in juli 1970 ingediend ontwerp inzake toezicht bank- en kredietwezen, dat in november 1972 van kracht werd, konden offshorebanken zich voortaan makkelijker en sneller vestigen. De tot dan toe geldende toelating voor nieuwe bank- en kredietinstellingen, waaronder offshorebanken, verliep via een landsverordening. Die omslachtige weg was volgens de regering bezwaarlijk als tijd een belangrijke rol speelde, zoals bij de toelating van offshorebanken. Voortaan zou de BNA besluiten over de toelating en als ze geen bezwaren aanwezig achtte een verklaring van geen bezwaar verstrekken.³⁰⁸

Volgens een verslag van de Curaçaose KvK uit 1985 werden de aanvragen van verklaringen van geen bezwaar door de BNA snel en soepel afgehandeld. De BNA was met het notariaat en het trustwezen overeengekomen, dat ter vermijding van een langdurige afhandeling en dubbel werk, de aanvragers in zouden staan voor ‘de goede reputatie van de achterliggende begunstigde/aandeelhouder’. Aanvragen werden immers altijd ingediend door een notaris of trustkantoor en de gedachte was dat die al een relatie onderhielden met de principaal. Toen na verloop van tijd bleek dat dit systeem niet voldeed, omdat instellingen waren toegelaten ‘die niet konden voldoen aan de hoge eisen, die toch in deze sector noodzakelijk waren’, besloot de BNA in 1975, dat in het vervolg in de aanvraag ‘de aandeelhouder moest worden vermeld en zijn goede reputatie moest worden aangetoond,’ aldus het verslag.³⁰⁹ Toelating aan de sector zelf over laten (zelfregulering) werkte kennelijk niet. De slager die zijn eigen vlees keurt, is natuurlijk ook een riskant model.

³⁰⁶ The Banker, volume 120, augustus (1970) 873.

³⁰⁷ Hagen 1990, *Offshore Banking*, 110, 111.

³⁰⁸ Van Soest, *Trustee*, 347; Staten van de Nederlandse Antillen 1970-1971-13 Ontwerp pag. 2 en 3; 1972-1973-59 Nota en Eindverslag pag. 1.

³⁰⁹ L.C. Kolff, *Verslag van de werkzaamheden van de Kamer en van de toestand van handel en nijverheid over de periode 1969-1983* (Curaçao 1985) 160.

Een tweede taak die aan de BNA werd toevertrouwd via de wetgeving was het toezicht op het bankwezen. Offshorebanken moesten zich krachtens de ontwerpbevestigingen weliswaar registreren bij de BNA, maar werden vrijgesteld van de toezichtsbevestigingen die golden voor onshorebanken. Tijdens de commissievergadering over het ontwerp merkten een aantal commissieleden op, dat offshorebanken weliswaar werden uitgezonderd van toezicht, maar dat ze zich wel moesten laten registreren. Dat zou volgens de betreffende leden bij die banken ‘een onzeker gevoel (...) kunnen opwekken, aangezien een dergelijke aanmeldingsplicht (...) elders niet bestaat.’ De bedoelde leden gaven de minister dan ook in overweging de registratieplicht voor offshorebanken in het ontwerp te laten vervallen.³¹⁰ De regering antwoordde dat het geenszins de bedoeling was dat belangrijke bedrijfsgegevens zouden worden verstrekt door de offshorebanken, met de registratieplicht wilde men slechts een overzicht krijgen van de op de Antillen gevestigde kredietinstellingen. In feite zou volgens de regering de bestaande situatie nauwelijks wijzigen, de offshorebanken hoefden niet bezorgd te zijn. De regering paste daarom het ontwerp op dat punt niet aan.³¹¹

Duidelijk mag zijn dat niet alleen de offshoresector maar ook Statenleden en de regering ervan overtuigd waren dat vrijstelling van toezicht essentieel was voor de Curaçaose offshore. Zelfs een eenvoudige registratie riep al verzet op. Het zou dan ook nog geruime tijd duren voordat de Curaçaose offshore onder enige vorm van toezicht zou vallen. Want pas in 1994 en 2002 werd onder buitenlandse druk wetgeving ingevoerd die toezicht op respectievelijk offshorebanken en trustkantoren mogelijk maakte.

We zagen hoe complex en lastig het kon zijn om wetgeving tot stand te brengen die nodig was voor de opbouw van de offshore. De wetgeving die betrekking had op octrooiholdingmaatschappijen kwam met veel vertraging en moeizaam tot stand. Een belangrijke factor die daarbij een rol speelde was de angst van de Antilliaanse regering dat invoering van die wetgeving de lopende onderhandelingen met de VS over een belastingverdrag zou schaden. Verder droegen de onderling sterk verdeelde standpunten van Shell, Philips en de NHM bij aan vertraging en de steeds wisselende posities die de Antilliaanse regering innam. Ook het wetgevingstraject dat nodig was om vrijstellingen van successiebelasting voor niet-ingezetenen te realiseren verliep moeizaam. Uiteindelijk kwam er, mede door bedenkingen van Shell, zelfs helemaal geen wetgeving.

³¹⁰ Staten van de Nederlandse Antillen 1970-1971-13 Voorlopig Verslag.

³¹¹ Staten van de Nederlandse Antillen 1971-1972-27 MvA.

Kortom, er moest rekening gehouden worden met allerlei belangen, offshorewetgeving introduceren verliep daarom in enkele gevallen vrij moeizaam. Ook de totstandkoming van bijvoorbeeld het Antilliaans-Amerikaans belastingverdrag verliep om allerlei redenen nogal moeizaam zoals we hierna zullen zien bij het in kaart brengen van de geleidelijke opbouw van het volgende element van het offshore faciliteringsraamwerk.

Belastingverdragen

Het belastingverdrag met de VS, dat begin 1955 in werking trad, werd onder druk van de VS al midden jaren zestig herzien. Het minder belangrijke belastingverdrag met Groot-Brittannië van 1957 werd door de Britten eind jaren zestig opgezegd. Begin jaren zeventig werd een nieuw Brits-Antilliaans verdrag afgesloten. Verder kwamen nog tamelijk onbelangrijke verdragen tot stand met Denemarken en Noorwegen in de jaren zestig en zeventig.

Belastingverdrag met de Verenigde Staten

Het Antilliaans-Amerikaans belastingverdrag, dat uitgroeide tot een van de belangrijkste pijlers van de Curaçaose offshore, was feitelijk een uitbreiding³¹² van het Nederlands-Amerikaanse belastingverdrag. Nederland en de VS hadden al voor de Tweede Wereldoorlog onderhandeld over een onderling belastingverdrag.³¹³ De onderhandelingen die door de oorlog moesten worden afgebroken werden na de bevrijding voortgezet en resulteerden in een verdrag dat in april 1948 te Washington tot stand kwam.³¹⁴ In het verdrag was een artikel opgenomen op grond waarvan overzeese delen van het Koninkrijk konden toetreden tot het verdrag.³¹⁵ De Curaçaose KvK probeerde via een brief van juni 1949 de Antilliaanse regering ervan te overtuigen dat een snelle toetreding tot het Nederlands-Amerikaanse verdrag wenselijk was, gelet op de voordelen voor Curaçao. In de brief werd er op gewezen dat Curaçaose ingezetenen ‘niet onbelangrijke bedragen in Noord-Amerikaanse effecten’ hadden belegd en dat door toetreding heffingen van de VS op uitbetalingen van dividend en rente naar de Antillen aanzienlijk zouden worden verlaagd of vrij van heffing zijn. Door het grotere

³¹² Gemakshalve wordt doorgaans gesproken over een belastingverdrag tussen de Antillen en de VS, in plaats van een uitbreiding van het Nederlands-Amerikaanse verdrag naar de Antillen.

³¹³ De officiële benaming van een dergelijk verdrag is: verdrag ter voorkoming van dubbele belasting en ter vermijding van het ontgaan van belastingen. De laatste jaren wordt de term Double Tax Agreement (DTA) veel gebruikt.

³¹⁴ Kamerstukken II 1948/49, 1048-2, nota van de Minister van Financiën.

³¹⁵ Kamerstukken II 1948/49, 941-3, MvT; Het betreft artikel XXVII van het belastingverdrag, de artikeltekst is ook te vinden in: Smeets, ‘Ontwikkeling van de offshore-activiteiten’, 245.

rendement van de beleggingen zou ook de dollarstroom naar de Antillen toenemen aldus de brief.³¹⁶

Eind 1949 stelde de Statencommissie echter dat toetreding ongetwijfeld ‘zekere voordelen’ bood, maar dat ‘deze voordelen (...) een - betrekkelijk kleine - groep voornamelijk op Curaçao woonachtige particulieren, die in de Verenigde Staten beleggingen hebben, ten deel [zouden] vallen; de gemeenschap zou er door derving van inkomsten door de fiscus zeker geen voordeel van hebben.’ Verder wees de commissie op de gevolgen voor Aruba waar een Amerikaanse oliemaatschappij was gevestigd. De werknemers van die onderneming betaalden belasting aan de Nederlandse Antillen over hun genoten inkomsten tijdens hun verblijf op Aruba. Op grond van de verdragsbepalingen zouden werknemers die korter dan zes maanden op de Antillen verbleven voortaan worden vrijgesteld van Antilliaanse heffingen op hun inkomsten. Omdat een groot deel van de bedoelde werknemers korter dan zes maanden op Aruba verbleef zou dat negatieve gevolgen voor de overheidsinkomsten hebben, aldus de commissie die verder betoogde dat de gevolgen in oorlogstijd ‘buitengewoon’ schadelijk zouden zijn als de oliemaatschappij tot onderdeel van het Amerikaanse departement van Oorlog zou kunnen worden verklaard. Op grond van de verdragsbepalingen waren salarisbetalingen door overheidsorganen aan natuurlijke personen in de andere verdragsstaat namelijk vrijgesteld van belastingheffing. De commissie concludeerde dat toetreding tot het verdrag ‘voor de gemeenschap op het eiland Curaçao nadeel met zich brengt en voor die op Aruba eveneens’ en adviseerde om niet tot toetreding over te gaan.³¹⁷

De financiële sector van Curaçao was dus voor toetreding (in verband met particuliere beleggingen in de VS) en de Staten tegen (inkomsten fiscus konden dalen). Bij de gehanteerde argumenteren in 1949 was nergens sprake van eventuele verdragsvoordelen in verband met de opbouw van een Curaçaose offshore.

In een brief van 23 mei 1951 van de Regeringsraad voor Financiën aan de Staten, werd voorgesteld de eventuele toetreding van de Nederlandse Antillen tot het belastingverdrag met de Staten te bespreken. Er werd aan herinnerd dat een eerder advies van de Staten ertoe geleid had dat de Antillen zich van toetreding hadden onthouden. De Regeringsraad vroeg de Staten om toetreding tot het verdrag opnieuw te overwegen, gelet op de ‘huidige ontwikkelingen op verschillend’ gebied. De regeringsraad, die aandrang op een snelle bespreking van de zaak,

³¹⁶ Staten van de Nederlandse Antillen 1949-1950 notulen No. 7 pag. 42 en 43.

³¹⁷ Staten van de Nederlandse Antillen 1949-1950 notulen No. 21 pag. 469.

stelde verder dat de toetreding ‘desgewenst in een geheime vergadering’ kon worden besproken.³¹⁸

Vanwaar die haast, geheimzinnigheid en ommezwaai? Wat werd bedoeld met ‘huidige ontwikkelingen op verschillend’ gebied? Het grote verschil tussen de omstandigheden in 1949 en die in mei 1951 was dat op de Antillen in april 1951 de eerste wet op offshoregebied was ingediend en dat verdere wetgeving in die richting werd voorbereid. Kennelijk was men zich ook bewust van de mogelijkheden die een belastingverdrag met de VS bood in combinatie met wetgeving die nog moest worden ingevoerd. De geheimzinnigheid duidt er op dat men komende onderhandelingen met de VS over dat verdrag niet wilde frustreren door openlijk te wijzen op de mogelijkheden die dat verdrag zouden bieden, namelijk via de Antillen Amerikaanse belastingheffingen vermijden.

Vrij vlug na het verzoek van de regering lieten de 1^e, 2^e en 3^e Vaste Commissie van de Staten al op 1 juni 1951 weten dat ‘tegen toetreding thans geen bezwaren meer bestaan.’³¹⁹ Geheel in lijn met de eerdere geheimzinnigheid van de regering gaven de Commissies niet aan op grond van welke overwegingen de opvattingen waren gewijzigd. Kennelijk wogen de voordelen die men voor de Antillen dacht te behalen nu zwaarder dan de in 1949 door de Staten naar voren gebrachte nadelen.

De Antilliaanse regering handelde snel en diende al op 8 juni 1951 een verzoek in om zo spoedig mogelijk toe te mogen treden tot het Nederlands-Amerikaanse belastingverdrag.³²⁰ De verdragstoetreding kwam tot stand in november 1955 met terugwerkende kracht tot 1 januari 1955.³²¹ Een aantal factoren veroorzaakten vertragingen. Allereerst de procedure, die verliep via diverse Nederlandse ministeries: Buitenlandse Zaken (inclusief de ambassade in Washington), Financiën en Overzeese Rijksdelen. Veel vertraging gaf het feit dat Nederland aanvankelijk trachtte een gezamenlijke verdragsuitbreiding voor de Antillen en Suriname te bereiken. Pas toen de gouverneur van de Antillen begin mei 1952 aandrang op separate behandeling diende de Nederlandse ambassadeur eind juni 1952 het uitbreidingsverzoek in bij het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken.³²² Verder moesten in de VS het

³¹⁸ Staten van de Nederlandse Antillen 1951-1952 notulen No. 3 pag. 33.

³¹⁹ Staten van de Nederlandse Antillen 1951-1952 notulen No. 3 pag. 36.

³²⁰ Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Financiën: Directie Internationale Fiscale Zaken, nummer toegang 2.08.5229, inventarisnummer 480: brief van 20-6-1951 (nr. 2299) aan de Minister van Financiën.

³²¹ Nationaal Archief, Den Haag, Nederlandse Ambassade, Consulaten, Caribische Commissie en Handelscommissariaten in de Verenigde Staten van Amerika, nummer toegang 2.05.263, inventarisnummer 74: brief van de Secretary of State van 10-11-1955 aan de Nederlandse Ambassadeur in Washington; NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 480: overzichtsbrief van 30-12-1955 aan Ministerie van Financiën.

³²² NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 74: brief van 1-5-1952 aan de Nederlandse Ambassadeur in Washington; brief van 24-6-1952 aan de Secretary of State.

ministerie van Financiën en de IRS (Internal Revenue Service ofwel de federale belastingdienst) na een onderzoek van de Antilliaanse fiscale wetgeving verklaren dat de verdragsuitbreiding acceptabel was, en moest de Senaat ook goedkeuring verlenen.³²³

De afwikkeling van het verzoek tot verdragstoetreding werd niet alleen door de Antilliaanse regering, maar ook door een aantal Nederlandse bedrijven (onder andere Unilever en accountantsbureau Kraayenhof) met spanning gevolgd. Regelmatig werd dan ook door vertegenwoordigers van de Antilliaanse overheid en Nederlandse bedrijven geïnformeerd naar de stand van zaken bij de Nederlandse ambassade in Washington.³²⁴ Een vertegenwoordiger van Unilever uitte zelfs 'zijn ongerustheid' bij genoemde ambassade over het feit dat de toetreding mogelijk niet in 1954 tot stand zou komen.³²⁵

De verdragsuitbreiding naar de Antillen duurde dan wel zo'n vierenhalf jaar, maar vergeleken met andere gevallen was dat een vrij normale tijdspanne. Een soortgelijk geval, namelijk de uitbreiding van het Amerikaans-Engels verdrag met Engelse overzeese gebieden, vergde ongeveer negen jaar (van 1949 t/m 1958).³²⁶ Het mag duidelijk zijn dat de Antillen en een aantal Nederlandse bedrijven de toetreding tot het Amerikaans-Nederlands verdrag te optimistisch hadden ingeschat. Ondanks de vertragingen hadden de Antillen toch een voorsprong verworven op potentiële concurrenten. Het was namelijk de eerste keer dat de VS een belastingverdrag had uitgebreid met een jurisdictie die bindingen had met een verdragspartner. Pas in 1957 werd het verdrag met België uitgebreid met drie Belgische gebieden in Afrika en in 1958 volgde uitbreiding van het Britse verdrag met 20 overzeese gebieden van Groot Brittannië.³²⁷

Hoezeer gewacht werd op de verdragsuitbreiding blijkt onder meer uit het vertrek van M. Meihuizen (die onder meer Unilever vertegenwoordigde) uit de VS naar Willemstad op 14 november 1955, enkele dagen na de totstandkoming van de toetreding op 10 november met de VS. In Willemstad richtte hij meteen een dochtermaatschappij van het Administratiekantoor Unitas op.³²⁸

³²³ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 480: brief van 3-9-1952 aan Ministerie van Buitenlandse Zaken Den Haag; nota van 24-11-1952 van Secretary of State aan Ambassadeur te Washington.

³²⁴ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 480: brieven van 20-1-1953 en 28-1-1954 aan Ministerie van Financiën Den Haag.

³²⁵ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 480: brief van 10-2-1954 aan Ministerie van Financiën Den Haag.

³²⁶ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 480: brief van 20-1-1953 aan Ministerie van Financiën Den Haag (met overzichtsbrief van Soutendijk); H.D. Rosenbloom en S.I. Langbein, 'United States Treaty Policy: An Overview', *Columbia Journal of Transnational Law* 19 (1981) 359-406 aldaar 379.

³²⁷ Rosenbloom en Langbein, 'United States Treaty Policy', 379.

³²⁸ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 480: overzichtsbrief van 30-12-1955 (met bijlage) aan Ministerie van Financiën.

Welke voordelen bood het verdrag met de VS aan de Antillen? Bij de beantwoording van die vraag staat centraal dat in de Verenigde Staten uitbetalingen van dividend, rente en royalty naar het buitenland onderworpen werden aan een bronbelasting (*withholding tax*) van 30 %. Via verdragen kon die belasting worden verlaagd.³²⁹ Krachtens het belastingverdrag van de Antillen met de VS werden rente- en royaltybetalingen van de VS naar de Antillen vrijgesteld van de bronbelasting van 30 % in de VS, terwijl de bronheffing op dividendumkeringen naar de Antillen 15 % werd.³³⁰ Door het verdrag werd een ideale basis gecreëerd voor het aantrekken van holdings en beleggings-, financierings- en royalty-maatschappijen.³³¹

Het verdrag was nog geen vijf jaar oud toen de VS liet weten het verdrag te willen wijzigen.

Herziening belastingverdrag met Verenigde Staten

In oktober 1960 gaven de Amerikanen te kennen het verdrag te willen herzien.³³² Tijdens besprekingen die volgden in maart en april 1962 tussen delegaties van het Antilliaanse en Amerikaanse ministerie van Financiën stelden de Amerikanen dat ze van plan waren het verdrag te beëindigen omdat de verdragsvoordelen werden gebruikt door niet-ingezetenen van de Antillen, wat niet strookte met het verdrag. De Amerikanen wezen daarbij op de vele beleggingsmaatschappijen van niet-ingezetenen die op de Antillen waren gevestigd.³³³ Het Amerikaanse ministerie van Financiën was verder bezorgd over het verdragsgebruik door Amerikaanse ondernemingen en burgers én door Zuid-Amerikanen die ontwikkelingshulp van de VS via Antilliaanse beleggingsmaatschappijen belegden in de VS.³³⁴ Of het verdrag nog voor 1 juli 1962 zou worden opgezegd, zodat de beëindiging zou ingaan op 1 januari 1963, of dat gekozen zou worden voor 1 januari 1964 als beëindigingsdatum, moest nog door de Amerikanen worden besloten.³³⁵

Het volgende (fictieve) voorbeeld³³⁶ laat zien hoe het verdrag door niet-ingezetenen kon worden gebruikt. De Venezolaan J. kocht een Amerikaans aandelenpakket. Over de dividendumkeringen hoefde hij in Venezuela geen belasting te betalen, omdat in dat land

³²⁹ Smeets, 'Buitenlandse ondernemingen', 175.

³³⁰ Smeets, 'Ontwikkeling van de offshore-activiteiten', 233.

³³¹ Smeets, 'Ontwikkeling van de offshore-activiteiten', 232 en 233.

³³² NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: telex van 12-12-1961 aan ambassade in Washington.

³³³ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 480: conceptbrief aan de Secretary of State (pag.1), die als bijlage is gevoegd bij de brief van 14-5-1962 aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

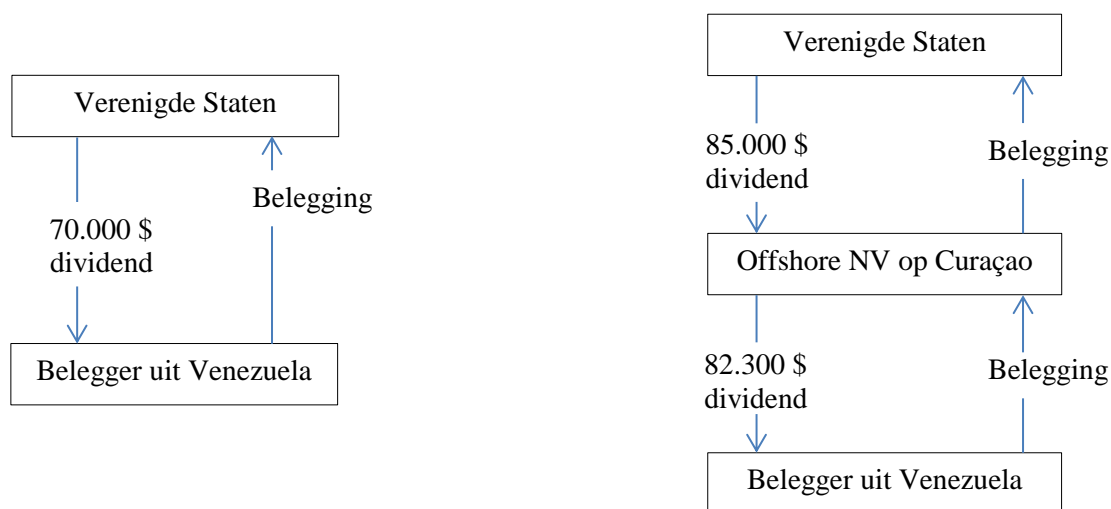
³³⁴ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: memorandum van 30-3-1962 pag. 8, 9.

³³⁵ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 480: conceptbrief aan de Secretary of State (pag.1), die als bijlage is gevoegd bij de brief van 14-5-1962 aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

³³⁶ Dit voorbeeld is ontleend aan M. J. Langer, 'Tax Treaties creating Tax Haven situations', in: J.C.L. Huiskamp e.a. eds., *Recourse to tax havens: use and abuse: proceedings of a seminar held in Paris in September 1980 during the 34th congress of the IFA* (Deventer en Hingham MA 1981) 21-31, aldaar 22.

inkomsten uit buitenlandse bronnen werden vrijgelaten. Op een dividenduitkering van 100.000 dollar moest J. dan elk jaar 30 % bronbelasting betalen in de VS, dus 30.000 dollar. Door tussenschakeling van een Antilliaanse offshorevennootschap kreeg hij recht op het verdragstarief van 15 %. Dat betekende dat hij nog maar 15.000 dollar hoefde te betalen in de VS. Op de Antillen gold dan wel een offshoretarief³³⁷ van 2,7 % voor hem, wat neerkwam op 2.700 dollar. J. bespaarde daardoor op jaarbasis 30.000 dollar minus 17.700 (15.000 + 2.700) = 12.300 dollar ofwel 12,3 %. De constructie is weergegeven in diagram 5.

Diagram 5 Tussenschakeling Curaçaose offshorevennootschap bij dividenduitkering



De Antillen stelden in een aan de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken verstuurd brief dat er geen sprake was van oneigenlijk gebruik van het verdrag. Ze wezen erop dat niet gekeken moest worden naar de herkomst van de aandeelhouders maar naar de status van de onderneming. De beleggingsmaatschappijen waren gevestigd op de Antillen en dus ook Antilliaans. Het zou, zo betoogden ze, toch ook niet juist zijn om Shell, waarvan de meeste aandeelhouders niet uit Nederland kwamen, als een niet-Nederlandse onderneming aan te merken.³³⁸ Dat argument hield natuurlijk geen stand bij de Amerikanen. Het bezwaar van de VS was nu juist dat via het verdrag ontheffing van de Amerikaanse bronbelastingtarief van 30% werd toegekend aan aandeelhouders van Antilliaanse offshorevennootschappen die daar

³³⁷ Zoals we eerder zagen was 2,4 % verschuldigd over de netto winst tot NAF 100.000 en 3% over het meerdere. Het tarief voor J. zal dus tussen de 2,4 en 3 % hebben gelegen. Omdat het maar om een voorbeeld gaat nemen we gemakshalve aan dat het op 2,7 % uit kwam.

³³⁸ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 480: conceptbrief aan de Secretary of State (pag. 2) die als bijlage is gevoegd bij de brief van 14-5-1962 aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

duidelijk geen recht op hadden. Het ging er de VS niet om of de vennootschap al dan niet een ‘Antilliaans karakter’ had.

Ook voerden de Antillianen in de eerdergenoemde brief aan dat door een verdragseinde de offshore-activiteiten sterk zouden verminderen. Dat zou de Antilliaanse economie aantasten, werkloosheid veroorzaken en minder inkomsten voor de Antilliaanse overheid betekenen. De circa 1 miljoen dollar aan belastinginkomsten die in 1960 van beleggingsmaatschappijen werden ontvangen, zouden door een verdragsbeëindiging wegvallen. Dat zou op een totaal aan belastinginkomsten van 30 miljoen dollar een onoverkomelijk verlies betekenen. Een en ander zou politieke instabiliteit kunnen veroorzaken aldus de brief. In de brief werd er ook op gewezen dat de VS volgens berekeningen van de Antilliaanse belastingdienst zo’n 3 tot 4 miljoen dollar minder aan bronbelasting inde door de lagere tarieven waarop de Antilliaanse beleggingsmaatschappijen aanspraak maakten via het belastingverdrag.³³⁹ De argumentatie komt er dus eigenlijk op neer dat opzegging van het verdrag politieke instabiliteit zou veroorzaken op de Antillen. De VS zou dat kunnen voorkomen voor zo’n 3,5 miljoen dollar. Strookte die stellingname met de feiten?

De door de Antillen aangevoerde bedragen van 1 en 30 miljoen betreffende respectievelijk belastinginkomsten i.v.m. de beleggingsmaatschappijen en totale belastinginkomsten zijn vermoedelijk correct, gezien de in tabel 14 opgenomen bedragen. Zijn de door de Antillen genoemde 3 tot 4 miljoen minder bronbelasting in werkelijkheid niet hoger? In de brief werd niet duidelijk gemaakt waarop de Antilliaanse belastingdienst die bedragen baseerde. Voor zover bekend verstrekte de VS ook geen cijfers. Het enige aanknopingspunt dat we hebben is een intern Antilliaans memo.³⁴⁰ Daarin wordt gesteld dat in 1960 voor 573 miljoen dollar was belegd in de VS via Antilliaanse beleggingsmaatschappijen. Een belegd vermogen van 573 miljoen dollar zou zonder verdragsvoordelen belast worden met 30 % bronbelasting dus met 172 miljoen. Als we er van uit gaan dat de 573 miljoen met het gereduceerde tarief van 15 % werden belast, dan zou dat 86 miljoen bronbelasting opleveren voor de VS. Een en ander zou betekenen dat de VS dus 86 miljoen dollar minder aan bronbelasting inde door de lagere tarieven waarop de Antilliaanse beleggingsmaatschappijen aanspraak maakten via het belastingverdrag. Het ziet er dus naar uit dat de 3 tot 4 miljoen dollar die de Antilliaanse belastingdienst noemde er ver naast zit.

³³⁹ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 480: conceptbrief aan de Secretary of State (pag. 4, 5, 9, 10) die als bijlage is gevoegd bij de brief van 14-5-1962 aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

³⁴⁰ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: memorandum van 25-4-1964 pag. 9.

Waarom betoogden de Antillen dat door een verdragseinde politieke instabiliteit zou kunnen ontstaan, en hoe geloofwaardig en effectief was die argumentatie? Ongetwijfeld speelden de Antillen daarmee in op de in de VS ontstane angst, dat meer Caribische landen de Cubaanse politieke omwenteling van 1959 zouden navolgen. Het idee daarbij was dat ten gevolge van een verdragsopzegging de Antilliaanse economie zou worden aangetast, de werkloosheid zou toenemen en de Antilliaanse overheid minder belastinginkomsten zou krijgen. Grote ontevredenheid zou volgen en daardoor zou de kans toenemen dat politieke partijen die een radicale politieke omwenteling wilden aan de macht zouden komen. Later zullen we zien dat de Antillen die argumentatielijner keer op keer gingen hanteren. Nog afgezien van het feit dat er geen tekenen waren dat Antilliaanse politieke partijen radicale omwentelingen voorstonden, klopte ook de stellingname dat de economie zou worden aangetast niet met de feiten. De offshore-activiteiten waren namelijk in 1960 nog relatief beperkt. De Antillen konden dan ook alleen maar wijzen op een belastingverlies van zo'n 3 %.³⁴¹ Dat cijfer zal natuurlijk geen indruk hebben gemaakt op de VS.

Op advies van een aantal New Yorkse advocaten en een New Yorkse bankier begon de Antilliaanse minister van Financiën O. Henriquez in maart 1963 de onderhandelingen te vertragen teneinde tijd te winnen om bij het State Department (het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken) de politieke aspecten van de zaak te kunnen aankaarten.³⁴² Dat de Antillen zich tot het State Department wilden richten met hun 'politieke' verhaal is niet verwonderlijk. Het ging namelijk om een belastingverdrag en daarover gingen twee ministeries: financiën en buitenlandse zaken. Financiën baseerde zijn besluiten vooral op belastingtechnische overwegingen, terwijl het State Department gevoeliger was voor politieke argumentaties.

Ook het NHM-trustkantoor adviseerde om de besprekingen te vertragen, in ieder geval tot na 1 juli 1963. Op die manier zou een eventuele opzegging door de VS pas per 1 januari 1965 effectief worden.³⁴³

De toegepaste vertragingstactiek had echter niet het beoogde effect, want op 6 juni 1963 liet de Amerikaanse onderhandelaar schriftelijk weten dat de onderhandelingen al veel te lang hadden geduurd en dat het verdrag zou worden opgezegd als de Antillen niet voor 20 juni hadden ingestemd met de verdragswijzigingsvoorstellen van de VS.³⁴⁴ Voor het blok gezet,

³⁴¹ Een verlies van 1 miljoen op 30 miljoen aan belastinginkomsten komt neer op 3 %.

³⁴² NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: brief van 22-3-1963 aan de Staatssecretaris van Financiën in Den Haag.

³⁴³ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13882: brief van 8-5-1963 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

³⁴⁴ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: brief van 6-6-1963 aan de Antilliaanse Minister-President.

liet de Antilliaanse regering op 18 juni aan de Amerikaanse onderhandelaar weten akkoord te gaan met de Amerikaanse voorstellen.³⁴⁵

Op grond van de VS-voorstellen werden uitbetalingen naar de Antillen in de vorm van dividend, rente en royalty in beginsel onderworpen aan 30 % bronbelasting in de VS. Het oude regime bleef echter van toepassing indien alle aandelen van een vennootschap in het bezit waren van natuurlijke personen gevestigd op de Nederlandse Antillen of in Nederland, of van rechtspersonen gevestigd in Nederland. Krachtens dat 'oude regime' werd, zoals eerder beschreven, door de VS geen bronheffing op rente- en royalty betalingen naar de Antillen toegepast, terwijl dividenduitkeringen met 15 % werden belast. Verder werd bepaald dat de VS geen bronheffing op uitgekeerde rente of royalty's zou toepassen als die uitkeringen op de Antillen met 24-30 % werden belast in plaats van het offshoretarief van 2,4-3 %.³⁴⁶ Het gewijzigde verdrag trad per 1 januari 1965 in werking.³⁴⁷

De Antillen behielden een verdrag door akkoord te gaan met de Amerikaanse voorstellen. Maar de gebruikersgroep van het 'oude regime' werd feitelijk beperkt tot in Nederland gevestigde natuurlijke en rechtspersonen, immers het zal nauwelijks zijn voorgekomen dat alle aandelen van een vennootschap in het bezit waren van natuurlijke personen die op de Antillen waren gevestigd.

Daar kwam nog bij dat in de VS en de Antillen al eerder overeengekomen nadere uitvoeringsregels werden opgesteld, die de VS zekerheid moesten geven dat de nieuwe verdragsbepalingen zouden worden nageleefd. Krachtens die regels waren Amerikaanse *withholding agents* bij uitbetalingen aan een Antilliaanse vennootschap van dividend, rente of royalty verplicht 30 % bronbelasting in te houden, tenzij de inspecteur van belastingen van de Antillen een verklaring had verstrekt waaruit bleek dat alle aandelen van die vennootschap in het bezit waren van ingezetenen van de Nederlandse Antillen of van Nederland of uitsluitend van Nederlandse vennootschappen. Als zou blijken dat in de VS te weinig belasting was ingehouden, dan moesten op de Antillen gevestigde bankiers en administratiekantoren, die als tussenpersoon waren opgetreden bij de ontvangsten, alsnog tot inhouding van het ontbrekende bedrag overgaan.³⁴⁸ Formeel gezien bood het verdrag veel minder mogelijkheden.

³⁴⁵ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: bijlage bij brief van 25-6-1963 aan de Vice-Minister-President in Den Haag.

³⁴⁶ M.J. Ellis, 'Buitenlandse ondernemingen, commentaar', in: H. Meijers ed., *Volkenrechtelijke aspecten van Antilliaanse onafhankelijkheid* (Alphen aan den Rijn 1980) 185-200, aldaar 194, 195; *Financiële Koerier*, 3-1-1964; J.A. Mathieson en P.A. Laudicina, *The Netherlands Antilles: the impact of offshore financial activities; final report*. (Washington 1982) 67, 68; Smeets, 'Ontwikkeling van de offshore-activiteiten', 236.

³⁴⁷ *Amigoe*, 8-12-1964 en 29-12-1964.

³⁴⁸ *Amigoe*, 29-12-1964.

Geen wonder dus dat het HBU-trustkantoor Fides rekening hield met een eventueel vertrek van een aantal beleggingsmaatschappijen en dat het NHM-trustkantoor begin 1964 een onderzoek liet instellen naar de mogelijkheden die Jamaica bood voor vennootschappen die niet langer konden profiteren van het belastingverdrag met de VS.³⁴⁹

Het zwakke punt in de hele opzet was de verklaring die de inspecteur van belastingen van de Antillen moest verstrekken dat alle aandelen in het bezit waren van rechthebbenden op de verdragsvoordelen. Omdat de meeste beleggingsmaatschappijen slechts aandelen aan toonder verstrekten³⁵⁰ kon de inspecteur in die gevallen niets verifiëren.

De zwakke opzet zou later ook moeilijkheden veroorzaken. Zo vroeg de VS in 1983 in verband met een onderzoek naar de rechtmatigheid van toegekende verdragsvoordelen in een bepaald geval nadere gegevens van de Antillen. De Antilliaanse gevolmachtigd minister gaf in zijn antwoord op dat verzoek aan: dat de Antilliaanse belastinginspecteur al had verklaard dat recht op dat verdragsvoordeel bestond, dat de Antillen ten gevolge van het ‘aandelen aan toonder’ systeem meestal niet wisten wie de uiteindelijke eigenaar (*beneficial owner*) was en dat het aangepaste belastingverdrag van 1965 ook niet eiste dat de Antillen die informatie had.³⁵¹ Kennelijk verstrekke dus de Antilliaanse fiscus de verklaringen zonder eigenlijk te weten dat er recht was op de verdragsvoordelen.

Waarom de VS geen bepaling in het verdrag had laten opnemen die de verdragsvoordelen uitdrukkelijk uitsloot voor beleggingsmaatschappijen die met aandelen aan toonder werkten, is niet duidelijk. Ook is onduidelijk waarom de Amerikanen net als de Britten enkele jaren later niet weigerden om de verdragsvoordelen toe te kennen aan vennootschappen waarvan alle aandelen in handen waren van ingezetenen van de Antillen. Groot-Brittannië stond dat toen niet toe, omdat ze beducht waren dat niet-ingezetenen van de Antillen op die manier van de verdragsvoordelen zouden profiteren.³⁵²

De VS liet zo een soort achterdeur open (*Antillean window*) waardoor later een spectaculaire groei mogelijk zou worden van het aantal Antilliaanse offshorevennootschappen (met aandeleneigenaren uit derde landen) die gebruik maakten van het belastingverdrag. Een mogelijke verklaring is dat de VS vond dat de omvangrijke investeringen via de Antilliaanse beleggingsmaatschappijen belangrijker waren dan het bronbelastingverlies. Een indicatie in

³⁴⁹ ABN AMRO, Fides, 4189: verslag van 27-11-1965 over het boekjaar 1964/1965; NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13882: brief van 17-2-1964 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

³⁵⁰ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: bijlage bij brief van 13-3-1963 aan Ministerie van Financiën in Den Haag.

³⁵¹ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 79: brief van 3-6-1983 aan T. Clancy.

³⁵² Het Britse standpunt wordt verderop toegelicht bij de bespreking van het Brits-Antilliaanse belastingverdrag.

die richting vormt de redelijk ruime overgangstermijn³⁵³ die de Verenigde Staten ongevraagd in hun voorstellen had opgenomen. Die ‘generositeit’ van de Amerikanen werd toen toegeschreven aan het ongunstige effect dat een plotselinge terugtrekking van de omvangrijke investeringen via de Antilliaanse offshorevennootschappen (\$ 630 miljoen³⁵⁴ in 1961 en circa \$ 1 miljard³⁵⁵ in 1963) op de toch al ongunstige Amerikaanse betalingsbalans zou hebben.³⁵⁶

Hoe dan ook, het gebruik van het verdrag door Antilliaanse offshorevennootschappen bleef toenemen en pas in 1979 liet de VS de Antilliaanse regering weten opnieuw onderhandelingen te willen openen over herziening van het belastingverdrag. De VS wilde toen onder meer bereiken dat gegevens over de uiteindelijke eigenaren van offshorevennootschappen zouden worden verstrekt.

Belastingverdrag met Groot-Brittannië

Begin 1952 verzocht de Antilliaanse regering om toetreding tot het belastingverdrag tussen Nederland en Groot-Brittannië.³⁵⁷ De uitbreiding kwam tot stand in maart 1957 met terugwerkende kracht tot 1 januari 1953.³⁵⁸ Het hele proces had dus zo’n vijf jaar geduurd. Dit Brits-Antilliaanse verdrag³⁵⁹ was minder belangrijk voor de Curaçaose offshore dan het Amerikaans-Antilliaanse verdrag.³⁶⁰

Via een nota lieten de Britten in mei 1968 aan de Antillen weten dat ze het verdrag ingrijpend wilden wijzigen. De nota gaf onder meer aan dat de Britten holdings van de verdragsvoordelen wilden uitsluiten en regelingen betreffende bronbelasting op dividenden wilden wijzigen. Tevens verzochten ze actuele informatie over de Antilliaanse fiscale wetgeving en maakten kenbaar bereid te zijn rechtstreeks met de Antillen over technische details te overleggen. Tenslotte vroegen ze de Antillen om een reactie over de in de nota geformuleerde Britse voorstellen.³⁶¹

³⁵³ *Amigoe*, 29-12-1964.

³⁵⁴ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: memorandum van 25-4-1964 pag. 9.

³⁵⁵ E. Vogel, e.a., ‘Inward Investments in Securities and Direct Operations Through the British Virgin Islands: How serious a Rival to the Netherlands Antilles Island Paradise?’, *Tax Law Review* 34 (1979) 321-420 aldaar 353.

³⁵⁶ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: brief van 23-9-1963 aan de Minister van Buitenlandse zaken in Den Haag; memorandum van 25-4-1964 pag. 9.

³⁵⁷ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 495: brief van 15-2-1952 aan Ministerie van Financiën.

³⁵⁸ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 530: interne notitie van 22-9-1958.

³⁵⁹ Zoals al opgemerkt bij het Amerikaans-Antilliaanse verdrag wordt doorgaans gemakshalve gesproken over een belastingverdrag tussen Groot-Brittannië en de Antillen in plaats van een uitbreiding van het Nederlands-Britse verdrag naar de Antillen.

³⁶⁰ ABN AMRO archief, Almere, NV Trust-, Administratie- en Beleggingsmaatschappij Fides te Curaçao, inventarisnummer 4189: verslag van 27-11-1959 over het boekjaar 1958/1959.

³⁶¹ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 579: brief van 3-5-1968 (met bijlage) aan de Gevolmachtigd Minister van de Antillen.

NHM-Amsterdam, dat naar aanleiding van de onderhandelingen rond het belastingverdrag een onderhoud had op het Nederlandse ministerie van Financiën, kreeg daar te horen dat de onderhandelingen geheel door de Antillen zouden worden gevoerd. Het was van groot belang dat getracht zou worden om met Groot-Brittannië tenminste een regeling te treffen zoals die door de Antillen met de VS was overeengekomen, omdat anders relaties (waaronder C&A) die belangrijke vermogenswaarden op de Antillen hadden ondergebracht, die zouden terugtrekken, aldus NHM-Amsterdam. Het NHM-trustkantoor in Willemstad werd verzocht de onderhandelingen nauwkeurig te volgen en indien nodig opnieuw te overleggen met de Antilliaanse fiscale autoriteiten.³⁶²

Nadat de Britten in december 1968 kenbaar hadden gemaakt snel te willen gaan onderhandelen en wederom nadrukkelijk het standpunt van de Antilliaanse regering vroegen ten aanzien van de Britse voorstellen van mei 1968, liet de Antilliaanse regering pas in februari 1969 weten, dat onder meer een uitvoerig onderzoek van de Britse voorstellen tot vertraging van de beantwoording had geleid. De Antillen stelden verder dat de Britse voorstellen een flinke achteruitgang betekenden en deden een aantal tegenvoorstellen.³⁶³

Een van de Britse voorstellen was om Antilliaanse offshorevennootschappen op wie het gereduceerde Antilliaanse offshoretarief van toepassing was, van de verdragsvoordelen uit te sluiten. De Antillianen stelden op hun beurt onder meer voor om de verdragsvoordelen toch toe te kennen aan vennootschappen waarvan alle aandelen in handen waren van ingezetenen van de Antillen. De Britten verwierpen dat laatste voorstel omdat ze beducht waren dat niet-ingezetenen van de Antillen op die manier van de verdragsvoordelen zouden profiteren.³⁶⁴ Wat de Amerikanen dus bij de herziening van hun verdrag met de Antillianen toestonden, namelijk verdragsvoordelen voor vennootschappen waarvan alle aandelen in handen waren van ingezetenen van de Antillen, werd door de Britten geweigerd.³⁶⁵

Kennelijk geïrriteerd door de vertragingstactiek van de Antillen werd de verdragsuitbreiding in juni 1969 door Groot-Brittannië opgezegd.³⁶⁶

³⁶² NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13883: brief van 19-6-1968 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

³⁶³ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 579: brief van 30-12-1968 aan de Gevolmachtigd Minister van de Antillen en brief van 17-2-1969 aan de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken.

³⁶⁴ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 579: pag. 1 en 3 van ongedateerde notitie die werd opgesteld ten behoeve van de onderhandelingen met Groot-Brittannië en brief van 17-2-1969 aan de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken, pag. 1.

³⁶⁵ De verdragsvoordelen kwamen hiervoor aan de orde bij de bespreking van het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag.

³⁶⁶ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 579: brief van 2-6-1969 aan de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken.

Op Antilliaans verzoek werden in november 1969 onderhandelingen geopend met de Britten over een nieuw verdrag.³⁶⁷ Tijdens de onderhandelingen bleek dat de Britten weigerden om aan de Antillen dezelfde verlagingen en vrijstellingen van Britse bronbelastingen toe te kennen, als die Nederland had gekregen. De weigering had betrekking op dividenden, rentes en royalty's die vanuit Groot-Brittannië aan op de Antillen gevestigde holdings, beleggings- en octrooimaatschappijen werden uitbetaald. De Britten stelden dat de zeer lage Antilliaanse offshorebelastingtarieven belastingvermijding mogelijk maakten.³⁶⁸ Ondanks de concessies die de Antillen moesten doen, lieten de onderhandelingsresultaten nog voldoende ruimte over voor de Curaçaose offshore. De verwachting werd dan ook uitgesproken dat er een redelijke kans bestond dat het merendeel van de betrokken maatschappijen hun vestiging op Curaçao zouden prolongeren.³⁶⁹ Het nieuwe verdrag kwam tot stand in juli 1970.³⁷⁰

Resumerend kunnen we stellen dat de verdragings tactiek van de Antillen tijdens de onderhandelingen alleen maar contraproductief werkte, terwijl de latere concessiebereidheid het verdrag uiteindelijk redde.

Belastingverdragen met Denemarken en Noorwegen

De Antilliaanse regering liet in september 1957 aan Nederland weten dat ze zo spoedig mogelijk toe zouden willen treden tot het Nederlands-Deense belastingverdrag.³⁷¹ Onderhandelingen die volgden resulteerden in de totstandkoming van het Deens-Antilliaanse verdrag in oktober 1961. Krachtens de bepalingen van dat verdrag konden op de Antillen gevestigde offshorevennootschappen slechts een beroep doen op de verdragsvoordelen als ze werden 'geleid en bestuurd' vanuit de Antillen. Over die laatste eis merkte de Antilliaanse jurist M. Ellis op, dat veel van de Antilliaanse offshorevennootschappen wel niet aan die eis zouden voldoen.³⁷² Ellis drukte zich hier vrij terughoudend uit, want bij Antilliaanse offshorevennootschappen ging het feitelijk altijd om brievenbusfirma's die per definitie vanuit andere landen werden bestuurd. Kennelijk zag Denemarken er ook op toe dat de eis werd nageleefd, want er werd nauwelijks gebruik gemaakt van het verdrag.³⁷³

³⁶⁷ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 579: brief van 10-11-1969 aan het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken.

³⁶⁸ Kamerstukken II 1970/71, 10 978, nr. 1; NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 579: notitie van 22-7-1970 van directie internationale fiscale zaken.

³⁶⁹ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 579: pag. 4 van ongedateerde notitie die werd opgesteld ten behoeve van de onderhandelingen met Groot-Brittannië.

³⁷⁰ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 579: brief van 24-7-1970 aan de Gevolmachtigd Minister van de Antillen.

³⁷¹ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 534: brief van 27-9-1957 aan de Nederlandse Minister van Financiën.

³⁷² Ellis, 'Buitenlandse ondernemingen, commentaar', 196.

³⁷³ Ellis, 'Buitenlandse ondernemingen, commentaar', 196.

De Antillen maakten medio 1971 kenbaar toe te willen treden tot het Nederlands-Noorweegse belastingverdrag.³⁷⁴ Na onderhandelingen kwam het Noorweegse-Antilliaanse verdrag tot stand in december 1973 met terugwerkende kracht tot en met januari 1972.³⁷⁵ Ondanks het feit dat het verdrag niet dezelfde beperkende bepalingen kende met betrekking tot Antilliaanse offshorevennootschappen, zoals het verdrag met Denemarken, werd er in de praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt.³⁷⁶

Medio jaren zeventig hadden de Antillen dus belastingverdragen met vier landen: de VS, Groot-Brittannië, Denemarken en Noorwegen. Daarvan was dat met Amerika verreweg het belangrijkste. Er was echter ook een andere zeer belangrijke regeling tot stand gekomen met Nederland, die veel weg had van een belastingverdrag: de BRK.

Belastingregeling Koninkrijk

De wettelijke voorschriften die de fiscale betrekkingen tussen Nederland, de Antillen en Suriname regelden, waren neergelegd in afzonderlijke wetgevingen van die landen en verspreid over een groot aantal artikelen in verschillende wetten.³⁷⁷ In oktober 1954 deelden de Antillen aan Nederland mee dat ze op korte termijn besprekingen wilden beginnen om een algemene regeling tot stand te brengen (die de naam BRK zou krijgen) voor de onderlinge fiscale betrekkingen.³⁷⁸

De Antillen maakten al in 1954 duidelijk dat ze in de BRK een bepaling wilden opnemen waarmee dividenden die vanuit Nederland naar de Antillen werden uitgekeerd vrijgesteld werden van Nederlandse dividendbelasting.³⁷⁹ Nederland had bezwaren tegen die vrijstelling, omdat daarmee, via de ‘vergaande belastingfaciliteiten in de Antillen, (...) belastingvlucht uit Nederland mogelijk zou worden.’³⁸⁰ Tijdens onderhandelingen werd van Nederlandse zijde gesteld dat het noodzakelijk was dat Nederland autonoom kon ingrijpen als de belastingvlucht naar de West ‘onaanvaardbare afmetingen zou aannemen.’ De moeilijkheid bij de BRK was dat het ging om een Rijkswet die, in tegenstelling tot een belastingverdrag, niet kon worden

³⁷⁴ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 599: brief van 15-9-1971 aan de Nederlandse Ambassadeur in Oslo.

³⁷⁵ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 427; NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 599: brief van 11-12-1973 aan de Nederlandse Minister van Financiën.

³⁷⁶ Ellis, ‘Buitenlandse ondernemingen, commentaar’, 198; Smeets, ‘Buitenlandse ondernemingen’, 173.

³⁷⁷ Kamerstukken II 1962/63, 7181 nr. 3 pag. 1.

³⁷⁸ Kamerstukken II 1962/63, 7181 nr. 3 pag. 1; NL-HaNA, Kabinet Vice-MP / KabSNA, 2.10.41, inv.nr. 1291: bijlage bij brief van 12-10-1954 aan de Minister van Overzeese Rijksdelen.

³⁷⁹ NL-HaNA, Kabinet Vice-MP / KabSNA, 2.10.41, inv.nr.1291: bijlage bij brief van 12-10-1954 aan de Minister van Overzeese Rijksdelen.

³⁸⁰ NL-HaNA, Kabinet Vice-MP / KabSNA, 2.10.41, inv.nr. 1291: pag. 3 in bijlage (betreffende besprekingen in maart 1957) bij brief van 18-4-1957 aan de Minister van Overzeese Rijksdelen.

opgezegd. Het was dus volgens de Nederlandse onderhandelaar niet mogelijk eenzijdig een ongewenste situatie te beëindigen omdat altijd instemming van de Antillen nodig was. In de Rijkswet moesten daarom autonome bevoegdheden worden ingebouwd teneinde ‘mogelijke excessen’ te kunnen elimineren, aldus de Nederlandse onderhandelaar.³⁸¹

De Antilliaanse onderhandelaar vreesde dat door het opnemen van een dergelijke bepaling in de Rijkswet andere landen, waaronder de VS, zouden gaan denken dat er iets aan de hand was met de Antilliaanse beleggingsmaatschappijen. Van Nederlandse zijde werd daar tegenin gebracht dat de Amerikaanse fiscus ‘niet gek’ was en kennelijk nog geen aanleiding zag om er tegen op te treden. ‘De motieven daarvoor kunnen van velerlei aard zijn, (...) min of meer papieren constructies als deze beleggingsmaatschappijen bestaan slechts “par tolérance.”’³⁸² De Nederlandse delegatie sloeg de spijker op de kop met die opmerking. De opmerking kan ook naar Nederland worden doorgetrokken, want net als de VS was ook Nederland ‘niet gek’. Net als bij het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag konden Antilliaanse papieren constructies (brievenbusmaatschappijen) alleen maar een rol spelen omdat Nederland dat tolereerde.

De onderhandelingen resulteerden uiteindelijk in een ontwerp waarin dividendvrijstelling en een opzeggingsmogelijkheid voor die vrijstelling werden opgenomen. Op grond van artikel 11 lid 3 BRK konden dividenden vrij van Nederlandse dividendbelasting naar de Antillen worden overgemaakt, indien de Antilliaanse vennootschap voor tenminste 25 % aandeelhouder was van het Nederlandse lichaam dat het dividend verschuldigd was.³⁸³ Met artikel 11 lid 4 van het ontwerp werd de mogelijkheid gecreëerd tot gedeeltelijke opzegging van de BRK met betrekking tot de dividendheffing.³⁸⁴ Daarnaast werden dermate veel opzeggingsmogelijkheden in het ontwerp opgenomen, dat daardoor feitelijk de hele BRK opgezegd kon worden. De opzegtermijn voor al die gevallen bedroeg twee kalenderjaren volgend op het jaar waarin de opzegging plaatsvond.³⁸⁵ De BRK trad in werking op 1 januari 1965.³⁸⁶

Al met al een merkwaardige situatie. Nederland stond dus via de BRK feitelijk belastingvlucht toe, maar wilde alleen een handvat om in te grijpen als die vlucht te groot werd. De BRK werd, net als het belastingverdrag met de VS, een van de hoekstenen van de Curaçaose offshore en droeg in aanzienlijke mate bij aan de groei van de offshore-activiteiten.

³⁸¹ HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 97: verslag bespreking 26 september 1960 pag. 29, 32, 33.

³⁸² HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 97: verslag bespreking 26 september 1960 pag. 31, 32.

³⁸³ Kamerstukken II 1962/63, 7181 nr. 2; pag. 3; Smeets, ‘Ontwikkeling van de offshore-activiteiten’, 237.

³⁸⁴ Kamerstukken II 1962/63, 7181 nr. 2.

³⁸⁵ Kamerstukken II 1962/63, 7181 nr. 2 artikel 48.

³⁸⁶ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 491.

Het bankgeheim en rulings vormden twee andere belangrijke pijlers van de Curaçaose offshore.

Bankgeheim en rulings

De Antillen kenden geen wettelijk bankgeheim, maar in de praktijk gaven de bankengemeenschap en trustkantoren geen informatie zonder opdracht daartoe van een Antilliaanse rechter, het was dan ook een zelfopgelegd bankgeheim. Verzoeken om inlichtingen van buitenlandse autoriteiten werden geweigerd, tenzij de klant instemde. Bij dat geheimhoudingsbeleid beriep men zich op het strafrecht waarin opzettelijke schending van de geheimhoudingsplicht, die was verbonden aan beroepsuitoefening, strafbaar werd gesteld. Daaronder viel alle verkregen informatie waarvan men redelijkerwijs kon weten dat die vertrouwelijk van aard was.³⁸⁷

In het eerste hoofdstuk zagen we dat een van de kenmerkende eigenschappen van een OFC geheimhouding was. Bij de Curaçaose offshore kwam die geheimhouding niet alleen tot uiting bij het bankgeheim maar ook bij geheime rulings.

Volgens fiscalist Damian Leo werden rulings voor de eerste keer op Curaçao toegepast in 1967. Hij werkte bij de Inspectie der Belastingen toen notaris Smeets daar kwam voor de eerste rulings op offshoregebied.³⁸⁸ Met rulings konden de Antillen fiscale voordelen toekennen die niet in de wetgeving vast lagen. Zo konden problemen met verdragspartners worden vermeden, zoals het volgende voorbeeld laat zien.

De Antilliaanse regering aarzelde jarenlang, vanaf medio 1955 tot en met 1960, over het al dan niet invoeren van wetgeving inzake *foreign trade companies*. Het ging daarbij om ondernemingen die werden opgericht ten behoeve van niet-ingezetenen die handel dreven buiten het land van vestiging, waarbij de goederen fysiek niet in het land van vestiging kwamen.³⁸⁹ Die ondernemingen zouden dan voor 9/10 deel van belastingheffing worden vrijgesteld.³⁹⁰ De aarzelingen manifesteerden zich in juli 1955 toen de regering bekend maakte dat wetgeving op het gebied van de *foreign trade companies* enkele principiële moeilijkheden met zich mee bracht, die mettertijd aan de Staten zouden worden

³⁸⁷ H.C. Beers, *An introduction to the financial system of the Netherlands Antilles* (Willemstad 1980) 85; Hagen 1989, *Offshore Banking*, 149; Staten van de Nederlandse Antillen 2002-2003, Landsverordening toezicht trustwezen MvT pag. 2.

³⁸⁸ *Amigoe/Ñapa*, 20-8-1994.

³⁸⁹ Bron: Cijntje, *Belastingen in de Antillen*, 52. Cijntje gebruikte overigens de benaming Offshore-Tradingvennootschappen in plaats van *foreign trade companies*.

³⁹⁰ *Maandblad voor de Handel en Nijverheid van Curaçao*, 10^e jaargang nr. 1, opgenomen in *Amigoe*, 7-7-1955.

voorgelegd.³⁹¹ Nederland ontraadde de wetgeving, de Antilliaanse minister van Financiën werd in april 1957 medegedeeld dat plannen inzake *foreign trade companies* op bezwaren van de VS zouden kunnen stuiten, die konden stellen dat een dergelijke faciliteit niet strookte met het belastingverdrag.³⁹² Toen in maart 1960 door een Statenlid aan de minister werd gevraagd of er wetgeving kwam betreffende *foreign trade companies*, antwoordde de minister: ‘Op het gebied van de wetgeving met betrekking tot de “foreign trade companies” dienen wij zeer voorzichtig te zijn. Wat is het geval met deze maatschappijen? Zij vestigen zich hier en doen transacties in het buitenland, terwijl de belasting alhier geheven wordt. Hier is het gevaar groot dat in andere landen de belasting wordt ontdoken, waardoor de betrokken maatschappij tot een “paper-company” zal verworden. Als b.v. een transactie gedaan wordt tussen New York en Caracas of Bogotá, zal voor de winsten alhier belasting betaald moeten worden, terwijl er in New York geen belasting zal worden betaald ingevolge het verdrag ter voorkoming van dubbele belasting. Hiermede moeten we erg voorzichtig zijn en zorgen dat we ons niet in de vingers snijden. Op een gegeven ogenblik zouden de Verenigde Staten kunnen zeggen: “Maar zover kunnen wij niet gaan.” Het gevolg zou dan weer kunnen zijn dat het verdrag ter voorkoming van dubbele belasting ongedaan zou worden gemaakt. Wij hebben deze zaak momenteel nog steeds in studie en willen onze voelhorens uitstrekken om te zien op welke wijze deze moeilijkheden ondervangen kunnen worden. T.z.t. zullen wij dus met voorstellen ter zake komen.’³⁹³ Wetgeving betreffende *foreign trade companies* is er niet gekomen op de Antillen. Wel werden aan de vennootschappen waar het om ging via (geheime) rulings fiscale voordelen toegekend.³⁹⁴ Rulings zouden een essentiële bijdrage³⁹⁵ gaan leveren aan de totstandkoming van het succes van de Curaçaose offshore.

Met rulings werden op korte termijn moeilijkheden met verdragspartners voorkomen, omdat het voor die partners moeilijk was om vast te stellen of die geheime besluitvorming al dan niet strijdig was met een onderling verdrag. Uiteindelijk lekte natuurlijk veel van zo’n rulingbeleid toch wel uit. De verdragspartners konden dan de Antillen om informatie vragen. Of zoals Nederland eind jaren tachtig deed,³⁹⁶ aangeven dat de BRK zou worden aangepast als zou blijken dat bepaalde rulings botsten met BRK-bepalingen.

³⁹¹ *Amigoe*, 19-7-1955 en 20-7-1955.

³⁹² NL-HaNA, Kabinet Vice-MP / KabSNA, 2.10.41, inv.nr.1291: pag 1 van verslag besprekingen in Willemstad, periode 20 tot 25 maart 1957, omtrent zaken die geen verband houden met de BRK.

³⁹³ Staten van de Nederlandse Antillen 1959-1960 notulen No. 9 pag. 481 en 482.

³⁹⁴ Cijntje, *Belastingen in de Antillen*, 52.

³⁹⁵ Bron: Gesprek met R. Palm op 19-3-2014.

³⁹⁶ Die houding van Nederland t.o.v. bepaalde Antilliaanse rulings wordt in het vijfde hoofdstuk besproken.

We zagen dat geleidelijk, soms met horten en stoten, wetgeving, belastingverdragen en de BRK tot stand kwamen met de bedoeling om offshorevennootschappen aan te trekken. Langzamerhand lukte dat ook (zie de toestroom van die vennootschappen in grafiek 3). Die groeiende stroom vennootschappen had ook een omvangrijkere offshore-infrastructuur (trustkantoren, offshorebanken en professionals) tot gevolg. Tegelijkertijd lokte die steeds uitbreidende offshore-infrastructuur steeds meer klanten.

§ 2 Groeiende offshore-infrastructuur

Net als het faciliteringsraamwerk werd ook de offshore-infrastructuur geleidelijk aan groter. Hoe de elementen van die infrastructuur (trustkantoren, offshorebanken en professionals) tot stand kwamen gaan we nu per element nader bekijken.

Trustkantoren

Het grootste deel van de bekende/belangrijke³⁹⁷ trustkantoren die in Willemstad in de periode tot de *take-off* rond 1975 werden opgericht kwam voor rekening van Nederlandse instellingen. De trustkantoren werden opgericht door Nederlandse banken (NHM, PHP, HBU, Nationale Handelsbank en ABN), Curaçaose notarissen (A. Smeets en J. Schiltkamp) en Curaçaose banken (Henriquez & Edward Co. en MCB). De genoemde Curaçaose banken zouden later geheel of gedeeltelijk in Nederlandse en Canadese handen komen.

Omdat de NHM het initiatief nam tot oprichting van het Curaçaose OFC en er in slaagde de Curaçaose elite over te halen om speciale wetgeving in te voeren zullen we hierna allereerst een aantal activiteiten van dit kantoor toelichten. De NHM vestigde in 1950 het eerste trustkantoor op Curaçao, dat begin 1951 met haar werkzaamheden begon.³⁹⁸ De NHM deed veel moeite om het nieuwe trustkantoor onder de aandacht van haar zakenrelaties te brengen. Circulaires werden aan Nederlandse relaties verstuurd³⁹⁹ en de Antilliaanse en Nederlandse pers ingelicht.⁴⁰⁰ Verder brachten de directeur en een lid van de raad van bestuur van het trustkantoor in februari 1951 een bezoek aan New York om het trustkantoor onder de aandacht van de New Yorkse financiële kringen te brengen.⁴⁰¹ Het trustkantoor versterkte

³⁹⁷ Met bekende/belangrijke trustkantoren wordt hier bedoeld, de kantoren waarover wat werd gepubliceerd en waarvan mag worden aangenomen dat ze daardoor op de een of andere manier belangrijk waren.

³⁹⁸ *Amigoe*, 28-2-1951; Nationaal Archief, Den Haag, Nederlandsche Handel-Maatschappij (NHM), nummer toegang 2.20.01, inventarisnummer 13887: Circulaire aan Nederlandse relaties van 8-2-1951.

³⁹⁹ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13887: Circulaire aan Nederlandse relaties van 8-2-1951.

⁴⁰⁰ *Amigoe*, 28-2-1951; NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13876 en 13888.

⁴⁰¹ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13888: verslag van bespreking op 20-2-1951 in New York; brief van 21-2-1951 aan de NHM in Amsterdam; resumé van besprekingen in New York in de periode van 19 tot 24-2-1951.

haar positie doordat het F. Jas, oud-President van het Antilliaanse Hof van Justitie en ex-waarnemend Gouverneur van de Antillen, medio 1951 opnam in de raad van bestuur van het NHM-trustkantoor.⁴⁰²

In een aantal gevallen ontstonden er tussen het NHM-trustkantoor en notaris Smeets moeilijkheden die werden veroorzaakt door de dubbele rol van Smeets ten opzichte van de NHM: hij was enerzijds de huisnotaris en anderzijds als trustkantoor-eigenaar⁴⁰³ een concurrent. De NHM overwoog nog om Smeets niet meer als notaris te gebruiken als hij zijn concurrerende activiteiten niet zou staken, maar zag daar van af vanwege de belangrijke positie die Smeets innam en de voor de NHM belangrijke know-how die Smeets bezat.⁴⁰⁴ In plaats daarvan handhaafde de NHM de positie van Smeets als huisnotaris wel, maar gunde voortaan meerdere zaken aan notaris E. Henriquez.⁴⁰⁵ Dat de NHM Smeets niet wilde missen had ook te maken met de sterke onderhandelingspositie die hij had opgebouwd; vanaf het begin was hij betrokken bij het ontwerpen van de relevante offshorewetsontwerpen, verder had hij een groot internationaal netwerk van zakenrelaties en als ex-Statelid een grote politieke invloed. Bovendien werd hij in 1963 benoemd tot plaatsvervangend gouverneur⁴⁰⁶ van de Antillen.⁴⁰⁷ Daar kwam nog bij dat hij een invloedrijke, bloeiende notariële praktijk had.

⁴⁰² NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13876: mededelingen in *Beurs- en Nieuwsberichten* van 14-6-1951 en *Today* van 15-6-1951; inv.nr. 13886: brief van 26-6-1951 aan F. Jas en brief van 6-7-1951 aan de NHM in Nederland.

⁴⁰³ De trustkantoren van Smeets worden hierna besproken.

⁴⁰⁴ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13879: brief van 11-6-1958 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

⁴⁰⁵ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13879: brieven van 11-6-1958 en 7-11-1958 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

⁴⁰⁶ Toen Smeets in 1966 in opspraak kwam door een justitieel onderzoek tegen hem, voelde hij zich kennelijk genoodzaakt af te treden als plaatsvervangend gouverneur. In deze noot zullen we de achtergronden van dat onderzoek wat toelichten. Tegen de op het kantoor van Smeets werkzame kandidaat-notaris J. Velema werd in december 1965 een justitieel onderzoek ingesteld. In oktober 1966 maakte de officier van justitie bekend dat er sprake was van verdenking van valsheid in geschrifte (bron: *Amigoe*, 19-8-1965, 7-12-1965, 8-1-1966 en 5-10-1966). Al eerder had *De Volkskrant* van 1-2-1966 gemeld: 'Sinds 7 januari wordt een justitieel onderzoek ingesteld tegen notaris mr. A.A.G.S., waarnemend gouverneur van de Nederlandse Antillen. (...) Het onderzoek (...) is een gevolg van een justitieel onderzoek (...) tegen de kandidaat-notaris mr J.W.V. die op het kantoor van mr. S. werkzaam was.' Kennelijk kwam Smeets er zonder veroordeling vanaf, hij werd bij koninklijk besluit van 30-8-1966 op eigen verzoek eervol ontslagen als waarnemend gouverneur. (bron: *Amigoe*, 2-9-1966). Bij zijn ontslagname stelde Smeets dat hij door zijn notarispraktijk veelvuldig in het buitenland was, waardoor het moeilijk was voor hem om als waarnemer op te treden (bron: *Amigoe*, 9-7-1966). Velema werd tot een maand gevangenisstraf veroordeeld (bron: *Algemeen Handelsblad*, 13-10-1966). Dat deze toelichting op zijn aftreden in een noot is opgenomen en niet in de lopende tekst hangt samen met het feit dat het wel en wee van Smeets niet altijd relevant is voor de onderzoeksvraag. Maar zoals gemeld in het eerste hoofdstuk, omdat hij het icoon van de Curaçaose offshore was, mag hij in een geschiedschrijving over die offshore niet ontbreken.

⁴⁰⁷ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 438.

Uit de schaarse gegevens valt af te leiden dat de offshore-activiteiten van het NHM-trustkantoor geleidelijk groeiden. Eind 1957 waren er in totaal 16 beleggingsmaatschappijen opgericht door het trustkantoor.⁴⁰⁸

We zagen hiervoor dat een van de redenen dat de NHM overging tot vestiging van een trustkantoor, nog voordat de Antilliaanse wetgeving was aangepast, te maken had met de vrees dat een plaatselijke groep het initiatief zou nemen een trustkantoor op te richten. Die vrees was zeker niet ongegrond, want al medio 1951 richtte MCB een trustkantoor op.⁴⁰⁹

Daarna volgde de lokale bankiersfirma, Edwards, Henriquez & Co, die in augustus 1951 de E.H.C. Trustmaatschappij oprichtte in Willemstad.⁴¹⁰ De NHM nam in december 1951 een belang van 50 % in de bankiersfirma. De ABN, ontstaan in 1964 als een fusie tussen de NHM en de Twentsche Bank, verhoogde dat belang in 1968 tot 100 %.⁴¹¹

Nadat J. Sandberg, firmant van de Nederlandse bankfirma Heldring en Pierson, medio 1951 een bezoek had gebracht aan Willemstad, werd in 1952 door Pierson & Co. en Heldring & Pierson⁴¹² gezamenlijk een trustkantoor opgericht op Curaçao.⁴¹³ Verder richtte notaris Smeets in 1953 een eigen trustkantoor op.⁴¹⁴

Na de inwerkingtreding van het belastingverdrag met de VS in 1955 namen de offshore-activiteiten toe, zie het stijgend aantal offshore-ondernemingen in grafiek 3. Die groei weerspiegelde zich in de oprichting van nieuwe trustkantoren.

In augustus 1956 werd door de HBU in Willemstad het trustkantoor Fides opgericht. De HBU besloot tot die oprichting, nadat in een interne notitie van september 1955 uitvoerig was beschreven welke mogelijkheden de totstandkoming van het Antilliaans-Amerikaanse belastingverdrag met zich mee zou brengen.⁴¹⁵ Mede door bemiddeling van HBU-kantoren in Zuid-Amerika ontving Fides vanaf 1965 meerdere opdrachten uit Zuid-Amerikaanse landen.⁴¹⁶ De dienstenafzet van Fides groeide vanaf de oprichting zoals tabel 10 laat zien.

⁴⁰⁸ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13879: brief van 24-2-1958 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad; Gegevens over winst, omzet etc. zijn in het geraadpleegde archief niet aangetroffen.

⁴⁰⁹ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13876: brief van 9-10-1951 aan de NHM in Nederland.

⁴¹⁰ ABN AMRO, EHC Trustmaatschappij, 4176: bijvoegsel van de 'Cur. Courant' van 14-9-1951, No. 66; NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13876: brief van 18-9-1951 aan de NHM in Nederland.

⁴¹¹ De gegevens zijn ontleend aan een in mei 2015 door de archiefdienst van de ABN AMRO verstrekte lijst met gegevens van op de Antillen gevestigde dochters van het concern.

⁴¹² De Nederlandse banken Pierson & Co. en Heldring & Pierson fuseerden in 1958 onder de naam Pierson, Heldring & Pierson (PHP). Bron: ABN AMRO archief, Almere, Publicaties van PHP, inventarisnummer 951: brochure over het bedrijf en haar geschiedenis pag. 3.

⁴¹³ Hagen 1990, *Offshore Banking*, 111; NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13876: brieven van 13-7-1951 en 8-12-1951 aan de NHM in Nederland.

⁴¹⁴ Frieling, *Toezicht trustkantoren*, 5 en 6; Helaas is de naam van dat trustkantoor niet bekend.

⁴¹⁵ ABN AMRO, Fides, 4189: brief van 28-9-1955 aan de HBU in Amsterdam; verslag van 28-11-1957 over het boekjaar 1956/1957.

⁴¹⁶ ABN AMRO, Fides, 4189: verslagen over de boekjaren 1964/1965 en 1965/1967.

Tabel 10 Aantal nv's (van vaste relaties) waaraan Fides diensten leverde.

Jaar	56/57	57/58	58/59	59/60	60/61	61/62	62/63	63/64	64/65	65/66	66/67	67/68
Aantal	5	7	15	25	32	40	45	55	65	75	85	95

Bron: ABN AMRO, Fides, 4189: verslagen over de boekjaren 1956/1957 t/m 1967/1968.

Door de Nationale Handelsbank werd, via de volle dochteronderneming Nationale Trust Maatschappij, in 1958 het trustkantoor Nationale Trustmaatschappij (Nederlandse Antillen) opgericht. Omdat de Nationale Handelsbank in 1961 werd overgenomen door de Rotterdamse bank, die in 1965 opging in de Amsterdam-Rotterdam Bank, werd uiteindelijk de AMRO eigenaar van dit trustkantoor.⁴¹⁷

Door de ABN werd in oktober 1968 het trustkantoor 'Trustmaatschappij van de Algemene Bank Nederland' opgericht in Willemstad.⁴¹⁸ De ABN besloot in 1971 tot samenvoeging van de 20 dochtermaatschappijen⁴¹⁹ op de Antillen die onder haar waren komen te vallen. Na de consolidatie bleven drie trustkantoren nog onder eigen naam opereren: het ABN-trustkantoor, het NHM-trustkantoor en Fides.⁴²⁰

Van Curaçaose zijde kwamen er ook nieuwe spelers bij. Notaris Smeets die al in 1953 een eigen trustkantoor had opgericht, opende in 1958 de Curaçao Corporation Company en in 1958 de Netherlands Antilles Corporation Company. De drie kantoren werden in 1966 samengebracht in wat zou uitgroeien tot het grootste trustkantoor van Willemstad: Curaçao International Trust Company (Citco).⁴²¹ J. Schiltkamp, een andere Curaçaose notaris, kwam in 1966 ook met een eigen trustkantoor: de Corporate Trust N.V.⁴²²

Naast de trustkantoren met een Nederlandse en Curaçaose achtergrond kwam er ook nog een Canadese speler bij in 1970. In dat jaar verwierven de Canadese Bank of Nova Scotia en de Amsterdamse bank Mees & Hope ieder een belangrijk aandeel in de MCB. Bij de overname van Mees & Hope door de ABN in 1975 werd het pakket aandelen van Mees & Hope in de MCB overgedaan aan Nova Scotia. Daardoor kwam de MCB voor bijna de helft in handen van de Canadezen.⁴²³

⁴¹⁷ ABN AMRO, Nationale Trustmaatschappij (Antillen) NV Willemstad, 4868: bijvoegsel van de 'Cur. Courant' van 25-4-1958 en jaarverslag over 1965; Verder zijn gegevens ontleend aan de eerdergenoemde lijst van de archiefdienst van de ABN AMRO.

⁴¹⁸ ABN AMRO, ABN Trustcompany, 6389: bijvoegsel van de 'Cur. Courant' van 7-3-1969, No. 10.

⁴¹⁹ ABN AMRO, EHC Trustmaatschappij, 4176: brief van 21-3-1972 aan de ABN in Amsterdam.

⁴²⁰ ABN AMRO, ABN Trustcompany, 6389: notitie van 18-3-1971.

⁴²¹ *Amigoe*, 14-6-1985; 12-10-1991; Frielink, *Toezicht trustkantoren*, 5 en 6.

⁴²² *Amigoe*, 28-8-1990.

⁴²³ Beers, 'Geld-, Bank- en Kredietwezen', 185; Kolff, *Verslag van werkzaamheden*, 151 en 188; Palm, *Encyclopedie Antillen*, 52; *Amigoe*, 2-8-1975; Economisch-Statistische Berichten, 13-1-1971.

Een opmerkelijk verschijnsel was de oprichting van dochterondernemingen door trustkantoren zelf of door de moedermaatschappij. Een van de beoogde doelen daarbij was inperking van aansprakelijkheid.⁴²⁴ Zorgen over aansprakelijkheid waren er voortdurend, hierna een voorbeeld. Naar aanleiding van problemen met een klant, kwam het NHM-kantoor eind 1958 tot de conclusie dat directievoering over een Antilliaanse vennootschap, zonder ook de boekhouding te doen, alleen verantwoord was voor als betrouwbare bekende relaties. Gesteld werd dat directievoering zonder boekhouding civielrechtelijke risico's met zich mee bracht: de directie zou grove nalatigheid kunnen worden verweten.⁴²⁵ Aansprakelijkheidsrisico's zouden later (in het begin van de 21^e eeuw) een van de oorzaken zijn waardoor grotere banken hun trustkantoren zouden afstoten.

De volgende gevallen laten zien dat dochterondernemingen werden opgericht met het oog op speciale klantengroepen, verdragsvoordelen en fiscale constructies.

Via de HBU-dochter Fides werd door de HBU medio 1960 de NV Beleggingsmaatschappij Mutua in Willemstad opgericht teneinde beleggingsklanten in Buenos Aires en Montevideo te kunnen bedienen.⁴²⁶

In januari 1965 werd in Willemstad door de HBU de 'Effecten Administratiemaatschappij HBU' opgericht, met als doel om ook na de wijzigingen van het belastingverdrag met de VS, die in januari 1965 van kracht werden, fiscale voordelen krachtens dat verdrag te kunnen blijven ontvangen. Op grond van de uitvoeringsregels van de verdragswijzigingen moest de Antilliaanse fiscus voortaan verklaringen⁴²⁷ afgeven over op de Antillen gevestigde beleggingsmaatschappijen die verdragsvoordelen claimden. Gevreesd werd dat die verklaringen niet zouden worden verstrekt omdat Europese banken de beleggingen verzorgden. Als voorzorgsmaatregel werden daarom effectendepots bij banken en brokers in de VS, die op naam stonden van de HBU, overgeboekt naar de nieuwe 'Effecten Administratiemaatschappij HBU'.⁴²⁸ De vrees was formeel natuurlijk gefundeerd. Maar in de praktijk werden de verklaringen vrij soepel verstrekt, ook in gevallen waarin niet was vast te stellen of er recht was op de verdragsvoordelen.⁴²⁹

⁴²⁴ Beers, *financial system*, 89.

⁴²⁵ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13879: brief van 2-12-1958 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

⁴²⁶ ABN AMRO, NV Beleggingsmaatschappij Mutua te Willemstad, 3135: bijvoegsel van de 'Cur. Courant' van 3-6-1960 en notitie van 29-6-1971.

⁴²⁷ Het gaat hier om de verklaringen die de Antilliaanse belastinginspecteur moest afgeven waarin werd gesteld dat alle aandelen van een vennootschap in het bezit waren van ingezetenen van de Nederlandse Antillen of van Nederland of uitsluitend van Nederlandse vennootschappen. De betreffende verklaringen werden besproken bij de behandeling van de herziening van het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag.

⁴²⁸ ABN AMRO, Effecten Administratiemaatschappij van de ABN, 7540: ongedateerd reisverslag en verslag over eerste boekjaar periode 6-1-1965 tot 1-7-1965.

⁴²⁹ Dit aspect kwam ook aan de orde bij de behandeling van de herziening van het Amerikaans-Antilliaanse

De HBU richtte⁴³⁰ in juli 1965 de dochtermaatschappij Interamerican Trade and Development Corporation Willemstad (ITD) op, teneinde bepaalde Zuid-Amerikaanse financiële stromen die ze eerst om belastingtechnische redenen via Genève liet lopen, voortaan via Curaçao, dat betere fiscale mogelijkheden bood, te geleiden.⁴³¹ Voor haar operaties verwierf ITD belangen in Argentijnse en Liechtensteinse firma's.⁴³²

Offshorebanken

Tot 1972 nam het aantal offshorebanken langzaam toe. In de periode 1972 t/m 1975 steeg dat aantal veel sterker zoals te zien is in tabel 11. Diezelfde snellere toename deed zich voor bij het aantal offshore-ondernemingen dat zich in Willemstad vestigde (zie grafiek 3). Meer offshore-ondernemingen betekende zeer waarschijnlijk ook meer behoefte aan de diensten van offshorebanken.

Tabel 11 Aantal offshorebanken op Curaçao, 1965-1975

Jaar	1965	1969	1971	1972	1973	1974	1975
Aantal	1	2	3	5	8	12	14

Bron: Beers, *financial system*, 105-112.

Tabel 12 Herkomstlanden van Curaçaose offshorebanken, situatie 1975

Land van herkomst	aantal
Nederland	7
Italië	2
Australië	1
Canada	1
Frankrijk	1
Mexico	1
Verenigde Staten	1
Totaal	14

Bron: Beers, *financial system*, 105-112.

De Curaçaose offshorebanken waren nagenoeg allemaal in handen van buitenlandse banken. De herkomstlanden zijn aangegeven in tabel 12. Opvallend is dat de helft van de

belastingverdrag.

⁴³⁰ Formeel gezien werd er geen nieuwe onderneming opgericht, maar was er sprake van naams- en statutenwijziging van de eerder verworven Socsa NV.

⁴³¹ ABN AMRO, ITD, 3170: memorandum inzake besprekingen in Zuid-Amerika in februari 1963; brief van 22-3-1965 aan HBU-hoofdirectie Amsterdam; brief van 18-6-1965 aan Socsa NV Willemstad; Verslag ITD over 1-1-1965 t/m 30-6-1966.

⁴³² ABN AMRO, ITD, 3170: verslagen ITD over 1-1-1965 t/m 30-6-1966 en 1-7-1966 t/m 30-6-1967.

offshorebanken een Nederlandse achtergrond hadden en dat tien van de veertien uit Europa kwamen. Ook bij de trustkantoren zagen we die Nederlandse dominantie.

We brengen allereerst de dominantie van de Nederlandse banken in kaart. De NHM nam zoals we zagen eind 1951 een belang van 50 % in de Curaçaose bankiersfirma Edwards, Henriquez & Co. Daarmee kon het NHM-trustkantoor haar offshore betalingsverkeer in eigen hand houden.⁴³³ Omdat de ABN uiteindelijk alle aandelen van Edwards, Henriquez & Co verwierf, kwam de offshorebank van de Curaçaose firma midden jaren zestig volledig in handen van de ABN.⁴³⁴

Vijf Nederlandse banken richtten in de jaren zeventig offshorebanken op in Willemstad. Dat gebeurde onder meer door F. van Lanschot Bankiers (1971), Slavenburg's Bank (1974) en Mees & Hope (1975).⁴³⁵ Een andere offshorebank was ook van een bekende Nederlandse bank: Pierson, Heldring & Pierson (PHP). Die bank had weliswaar in 1952 al een vergunning verkregen voor offshore bankieren, maar begon pas met die activiteiten in 1975.⁴³⁶

Over Curaçaose offshorebanken met een niet-Nederlandse achtergrond zijn alleen wat gegevens beschikbaar over een Italiaanse en Canadese bank. Bij de Italiaanse bank gaat het om Lavoro Finance and Banking Corporation, die in 1972 twee offshorebanken oprichtte in Willemstad. Bij de vergunningsaanvraag gaf Lavoro te kennen dat ze bancaire diensten wilde verlenen aan buiten Italië gevestigde bedrijven en dochterondernemingen van Italiaanse industrieën.⁴³⁷ De Canadese Bank of Nova Scotia richtte in 1974 een offshorebank op in Willemstad.⁴³⁸ Zoals we hiervoor al zagen hadden de Canadezen al sinds 1970 toegang tot de Curaçaose offshoremarkt, omdat ze in dat jaar mede-eigenaar werden van de MCB.

Professionals

Op Curaçao waren in 1968 vier notariskantoren gevestigd, waaronder die van A. Smeets en J. Schiltkamp, de twee laatsten hadden daarnaast ook ieder een eigen trustkantoor zoals we al zagen.⁴³⁹ Aangetrokken door de stijgende vraag naar fiscale adviezen, die ontstond door de groeiende offshore-activiteiten, vestigden zich belastingconsulenten en registeraccountants in

⁴³³ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13877: brieven van 14-1-1952 en 20-3-1952 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad; inv.nr. 13888: brief van 15-1-1952 van de NHM Nederland aan Van Kleeff's Exporthandel.

⁴³⁴ ABN AMRO, Antilliaanse Bank Unie, 3226: overzicht dochtermaatschappijen van 13-7-1973; Beers, *financial system*, 108.

⁴³⁵ Beers, *financial system*, 105-112.

⁴³⁶ Hagen 1990, *Offshore Banking*, 111.

⁴³⁷ *Antillen Nu*, oktober/november 1972; Staten van de Nederlandse Antillen, zittingsjaar 1971-1972-49, No. 1, Aanbieding. No. 3 MvT met bijlagen.

⁴³⁸ Beers, *financial system*, 79, 111.

⁴³⁹ Walboom, *Belastingen in de Nederlandse Antillen*, 118.

Willemstad. Eind 1968 waren er drie accountantsmaatschappen gevestigd in Willemstad: Van Dien, Van Uden, Besançon, Koppenberg & Co, verder Klynveld, Kraayenhof & Co en tenslotte Moret en Oudheusden.⁴⁴⁰ Loyens en Volkmaars (belastingadviseurs) kwamen in 1970.⁴⁴¹ Allen Nederlands, wat eigenlijk niet zo verwonderlijk is: de Antilliaanse wetgeving was in de Nederlandse taal en onder de klanten en dienstverleners bevonden zich veel Nederlanders.

Aangetrokken door de mogelijkheden die de Curaçaose offshore-infrastructuur bood in combinatie met de wetgeving en fiscale verdragen vestigden zich een groeiend aantal offshore-ondernemingen in Willemstad.

§ 3 Offshore-ondernemingen

De grote toestroom van offshoremaatschappijen begon na de totstandkoming van het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag in 1955. Het begon met beleggingsmaatschappijen. In de tweede helft van de jaren zestig volgden steeds meer financieringsmaatschappijen. Daarna kwamen in de jaren zeventig de onroerendgoedmaatschappijen. Omdat de offshoremaatschappijen die zich op Curaçao vestigden dat via een Antilliaanse nv deden, zullen we eerst even stilstaan bij de procedures die daarbij kwamen kijken.

Procedure oprichting nv

De oprichting van een nv op de Antillen moest via een notariële akte door tenminste twee personen geschieden, die zich eventueel via een machtiging konden laten vertegenwoordigen. De akte diende in het Nederlands te worden gesteld, wat extra vertaalkosten met zich mee kon brengen, maar de aandelen certificaten mochten in een andere taal worden gedrukt.⁴⁴²

Een offshore nv had net als een onshore nv een vestigingsvergunning nodig, bovendien moest een offshore nv een deviezenvergunning hebben. Achtergrond van de kort na de Tweede Wereldoorlog ingevoerde vestigingsvergunning was het beperken van een toevloed van Europese Nederlanders naar de Antillen, die toen een hoger welvaartsniveau hadden dan Nederland. De vergunning werd verleend door het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao als de nv zich op dat eiland wilde vestigen. Dat college kreeg daarbij advies van de Procureur-Generaal nadat een antecedentenonderzoek was verricht. Verder moest de Kamer

⁴⁴⁰ Walboom, *Belastingen in de Nederlandse Antillen*, voorwoord en 118,119.

⁴⁴¹ Kolff, *Verslag van werkzaamheden*, 189.

⁴⁴² M.L. Weismann, 'Tax Advantages of the Netherlands Antilles for Motion Picture Companies', *Southern California Law Review* 32 (1958) 391-402 aldaar 392, 393; Pierson, Heldring & Pierson (Curaçao) N.V., *The Netherlands Antilles as a financial center* (z.p., ca.1976) 6 en 11.

van Koophandel advies uitbrengen, waarbij met name werd gekeken of de nieuwe vestiging in de betreffende branche marktverstoring zou werken, of dat de concurrentie onaanvaardbaar zou toenemen. In de praktijk werd volgens de Curaçaose oud-notaris E. Joubert met betrekking tot offshore nv's geen enkel onderzoek verricht.⁴⁴³ De vraag dringt zich op waarom dat niet gebeurde. Allereerst mag duidelijk zijn dat offshorevennootschappen buiten de Antilliaanse economie stonden en daarom geen enkele bedreiging vormden voor de gevestigde ondernemingen. Verder zal ongetwijfeld een rol hebben gespeeld dat de offshoresector en het Curaçaose overheidsapparaat beseften dat potentiële offshoreklanten niet hielden van allerlei vragen en onderzoeken met betrekking tot hun achtergronden. Discretie en zo weinig mogelijk regulering zijn nu eenmaal de troeven van een OFC.

Om voor een vestigingsvergunning in aanmerking te komen moest tenminste een van de directeuren van een nv ingezetene van de Antillen zijn, maar dat kon voor offshore nv's ook een op de Antillen gevestigde rechtspersoon zijn. In de praktijk belastten de trustkantoren zich met de directievoering.⁴⁴⁴ De nv werd als rechtspersoon erkend als een verklaring van geen bezwaar van de minister van Justitie was ontvangen. De afgifte van die verklaring kon enkele weken duren, wel waren er mogelijkheden om die procedure in speciale spoedeisende gevallen te versnellen. Verder kon een onderneming tijdelijk handelen als 'nv in oprichting' hangende de afgifte van de verklaring van geen bezwaar. In die periode waren dan de vertegenwoordigers van de nv, gewoonlijk medewerkers van trustkantoren, persoonlijk aansprakelijk.⁴⁴⁵ De offshore nv kon gaan functioneren nadat een deviezenvrijstelling was toegekend. De vrijstelling werd verleend onder de voorwaarden dat de onderneming uitsluitend buiten de Antillen werkzaam zou zijn en geen activiteiten zou ontplooien ten behoeve van ingezetenen van de Antillen.⁴⁴⁶ Tot eind 1971 werd die vrijstelling toegekend door de deviezencommissie, daarna deed de BNA dat.⁴⁴⁷ In de praktijk werd de vrijstelling voor offshorevennootschappen vanaf 1955 vrij soepel verstrekt.⁴⁴⁸ Het ambtelijke apparaat verleende dus op dit punt alle medewerking bij de opbouw van de Curaçaose offshore.

⁴⁴³ E.L. Joubert, *De naamloze vennootschap naar Nederlands-Antilliaans recht* (Zwolle 1984) 12, 13.

⁴⁴⁴ Joubert, *De naamloze vennootschap*, 112.

⁴⁴⁵ Pierson, Heldring & Pierson, *The Netherlands Antilles as a financial center*, 6.

⁴⁴⁶ Joubert, *De naamloze vennootschap*, 14; Kolff, *Verslag van werkzaamheden*, 49 en 50.

⁴⁴⁷ Beers, 'Geld-, Bank- en Kredietwezen', 190.

⁴⁴⁸ W.J. Gibbons, *Tax Factors in Basing International Business Abroad* (Cambridge 1957) 124-125; Van Soest, *Trustee*, 319, 320 en 415 noot 39.

Beleggingsmaatschappijen

Na de inwerkingtreding van het belastingverdrag met de VS in 1955 vestigden zich steeds meer beleggingsmaatschappijen in Willemstad die gebruik wilden maken van de voordelen die dat verdrag bood. We zagen hiervoor al in het fictieve voorbeeld van de Venezolaanse belegger J. dat door inschakeling van een Curaçaose offshorevennootschap ruim 12 % minder Amerikaanse bronbelasting betaald hoefde te worden.

In het begin waren het vooral beleggingsmaatschappijen voor vermogens van Europese particulieren die werden opgericht. Kort daarna waren het voornamelijk *mutual funds*⁴⁴⁹ die afkwamen op de verdragsvoordelen.⁴⁵⁰

Een van de eerste *mutual funds* dat naar Curaçao kwam, was de Hollandse Overzee Beleggingsmaatschappij, die in 1955 te Willemstad werd opgericht door de Hollandse Overzee trust, die in dat fonds zijn Amerikaanse beleggingen had ondergebracht. Het fonds, dat dus vanaf het begin gebruik kon maken van het belastingverdrag met de VS, had eind 1958 participaties uit 69 verschillende landen.⁴⁵¹

Aanvankelijk wilde het NHM-trustkantoor nog niet over schakelen naar *mutual funds*. Zo liet het trustkantoor begin 1958 aan een relatie die wilde deelnemen in een *mutual fund* weten, dat deelname met grote bedragen in die fondsen niet aan te bevelen was. Er was geen markt voor die participatiebewijzen en verder ontbrak elke zeggenschap over de keuze van de beleggingen, terwijl dat laatste nu juist een van de attracties van een particuliere beleggingsmaatschappij was, aldus het trustkantoor.⁴⁵² Uiteindelijk kon de NHM ook niet meer heen⁴⁵³ om de *mutual funds*. Dat blijkt onder meer uit de besprekingen die in november 1966 werden gevoerd met de Britse bank Warburg & Co. inzake een op Curaçao op te richten beleggingsmaatschappij (de New York Offshore Fund). Dit *mutual fund* zou zich richten op beleggingen in Amerikaanse effecten en was bedoeld voor Europese beleggers. Het NHM-trustkantoor zou daarbij niet alleen de oprichting van het fonds, maar ook de domicilieverlening, directie en administratie (waaronder belastingaangifte) verzorgen. Zaken als beleggingsadviezen en waarde-berekeningen zouden door anderen worden verzorgd.⁴⁵⁴

⁴⁴⁹ Ter herinnering, zoals al in een noot beschreven in het eerste hoofdstuk, *mutual funds* zijn beleggingsmaatschappijen met meerdere aandeelhouders, die met name tot doel hebben het behalen van koerswinsten. Ze worden beheerd door vermogensbeheerders die het geld van de aandeelhouders beleggen in onder meer aandelen en obligaties. Bronnen: Coopers & Lybrand Dijker Van Dien, *De Nederlandse Antillen*, 19; <http://www.wallstreetweb.nl>, geraadpleegd 25-5-2017.

⁴⁵⁰ Smeets, 'Ontwikkeling van de offshore-activiteiten', 234 en 249 noot 5.

⁴⁵¹ *Amigoe*, 2-9-1959.

⁴⁵² NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13879: brief van 14-3-1958 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

⁴⁵³ Wanneer het NHM-trustkantoor voor de eerste keer *mutual funds* in Willemstad ging beheren is niet te traceren in de geraadpleegde dossiers.

⁴⁵⁴ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13883: brief van 23-11-1966 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad.

Het aantal *mutual funds* in Willemstad bleef toenemen, zo kwamen in 1974 twee fondsen van de bekende Amerikaanse speculant G. Soros naar Curaçao: het Soros Fund nv en Soros Overseas nv.⁴⁵⁵ Verder presenteerde de Nederlandse Robeco groep medio 1974 aan beleggers het nieuwe rendementsfonds Rorento, dat zich om fiscale redenen op Curaçao ging vestigen. Voor Nederlandse beleggers zou volgens de verstrekte gegevens met het Rorento systeem een groot voordeel te behalen zijn in vergelijking met andere beleggingsvormen.⁴⁵⁶

Wat waren die voordelen? Allereerst had een op Curaçao gevestigd fonds natuurlijk het voordeel dat inkomende rente en dividend uit andere jurisdicties tegen het offshoretarief van 2,4-3 % werden belast. Daar kwam nog bij dat op grond van de BRK dividenduitkeringen vanuit Nederland naar de Antillen niet belast werden, terwijl rente-uitbetalingen Nederland al zonder meer heffingsvrij konden verlaten. In het volgende (fictieve) voorbeeld⁴⁵⁷ kunnen we zien hoe het Rorentofonds de heffingen van de Nederlandse fiscus op dividenduitkeringen vanuit de Curaçaose Rorentovenootschap naar Nederlandse beleggers drastisch wist te verlagen. Uitgangspunt is een Nederlandse belegger B. die zelf fl. 100.000 belegde in 9 procent obligaties en in het 70 procent inkomstenbelastingtarief viel. Over de ontvangen rente van fl. 9.000 moest hij dan fl. 6.300 aan de Nederlandse fiscus afdragen. Zelf hield hij fl. 2.700 over (situatie A in diagram 6). B. besloot die fl. 100.000 in het rendementsfonds Rorento te beleggen, hij kreeg dan allereerst een dividend van 3,6 procent,⁴⁵⁸ dus fl. 3.600. Daarvan ging 70 % naar de fiscus (fl. 2.520) en zelf kreeg hij fl. 1.080. Daarnaast ontving hij nog een belastingvrij stockdividend⁴⁵⁹ van 5,4 % ofwel fl. 5.400 (situatie B in diagram 6). Met de Rorento-variant ontving hij dus in totaal fl. 6.480 in plaats van de fl. 2.700 als hij zelf belegde. Een voordeel van liefst 140 procent.

⁴⁵⁵ *Amigoe*, 15-7-1974; 2-12-1974; 24-3-1975.

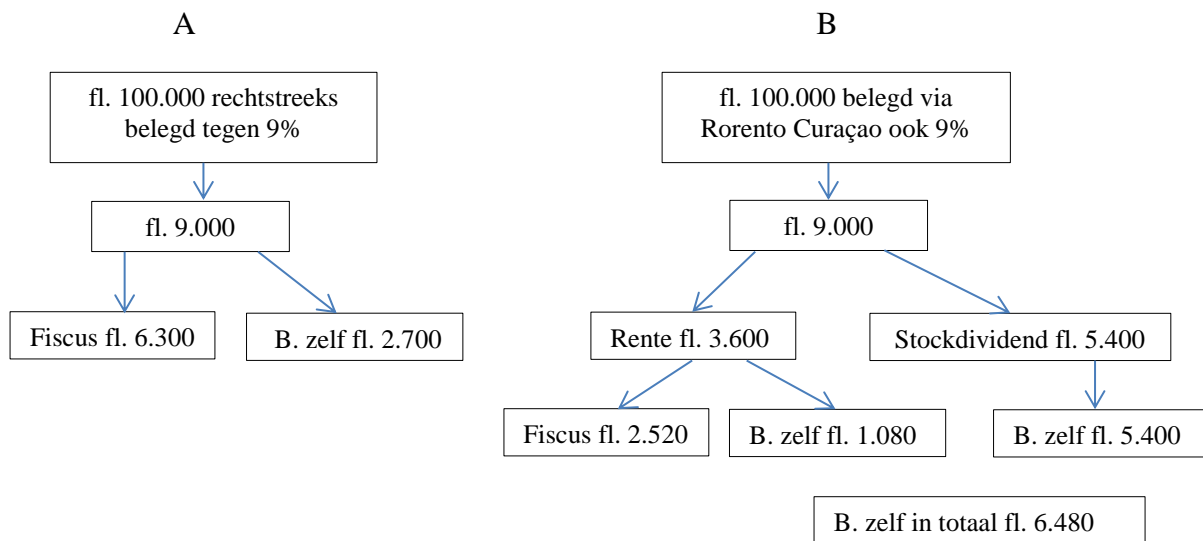
⁴⁵⁶ *De Telegraaf*, 20-6-1974.

⁴⁵⁷ Dit voorbeeld is ontleend aan *De Telegraaf* van 20-6-1974 en gegevens in *Het Vrije Volk* van 11-10-1979.

⁴⁵⁸ Rorento hield met 3,6 % het in Nederland geldende fictieve rendement van 3,6 % aan. Dat fictieve rendement was ingaande 1-1-1970 in de wet op de inkomstenbelasting opgenomen om te voorkomen dat buitenlandse beleggingsinstellingen in een voordeliger positie zouden komen te verkeren dan binnenlandse beleggingsinstellingen. De binnenlandse instellingen waren verplicht jaarlijks hun beleggingsopbrengsten uit te delen, die plicht kon niet door de Nederlandse fiscus worden opgelegd aan buitenlandse instellingen. Zonder nadere voorzieningen zou het voor beleggers in Nederland aantrekkelijk zijn te beleggen in aandelen in een buitenlandse beleggingsinstelling welke geen uitkering deed, waardoor de beleggers de tegenwaarde van de opgepotte beleggingsopbrengsten op het tijdstip van verkoop van de belegging zouden kunnen genieten in de vorm van onbelaste koerswinst. Daarom werd als tegenhanger van de verplichte jaarlijkse uitdeling door binnenlandse instellingen een jaarlijkse uitdeling van buitenlandse instellingen gefingeerd ter grootte van 3,6% van de waarde van de aandelen: het zogenaamde fictieve rendement. Bron: Kamerstukken II 1978/79, 15 516 nr. 3 pag. 17-18.

⁴⁵⁹ Stockdividend is dividend dat in aandelen wordt uitgekeerd in plaats van in contanten. Onder bepaalde voorwaarden was stockdividend fiscaal onbelast in Nederland.

Diagram 6 Voordelen van rendementsfonds Rorento



Financieringsmaatschappijen

In de tweede helft van de jaren zestig werden steeds meer financieringsmaatschappijen opgericht in Willemstad.⁴⁶⁰ Het ging meestal om dochterondernemingen van grote Amerikaanse concerns die tot taak hadden leningen af te sluiten op de Eurodollarmarkt.⁴⁶¹

Het volgende (fictieve) voorbeeld⁴⁶² laat zien dat Amerikaanse ondernemingen goedkoper op de Eurodollarmarkt konden lenen door inschakeling van een offshorevennootschap in Willemstad. Uitgangspunt is het Amerikaanse bedrijf F. dat 100.000 dollar wilde lenen op de Eurodollarmarkt tegen een rente die toen tien procent was. Het probleem dat ontstond was dat na inhouding van de Amerikaanse bronbelasting de kapitaalverschaffers maar zeven procent rente kregen. Dus na een jaar maar 7.000 dollar. De Amerikaanse belastingdienst (IRS) hief namelijk 30 procent op de uitgekeerde rente van 10.000 dollar (situatie A in diagram 7). Geen enkele kapitaalverschaffer zou die lage rente hebben geaccepteerd. Om concurrerend te blijven moest F. daarom een rente betalen van 14,3 procent (is 14.300 \$). Daarvan kreeg de IRS 30 procent (is 4.300 \$) en de kapitaalverschaffer 10.000 \$ (situatie B in diagram 7). Geld lenen op de Eurodollarmarkt zou daardoor erg duur worden. Het begin 1965 in werking getreden gewijzigde Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag bood een oplossing. In de VS werd, zoals we hiervoor zagen, geen bronbelasting toegepast op uit de VS ontvangen rente als die op de Antillen met 24-30 % werd belast in plaats van het offshoretarief van 2,4-3 %. Zo

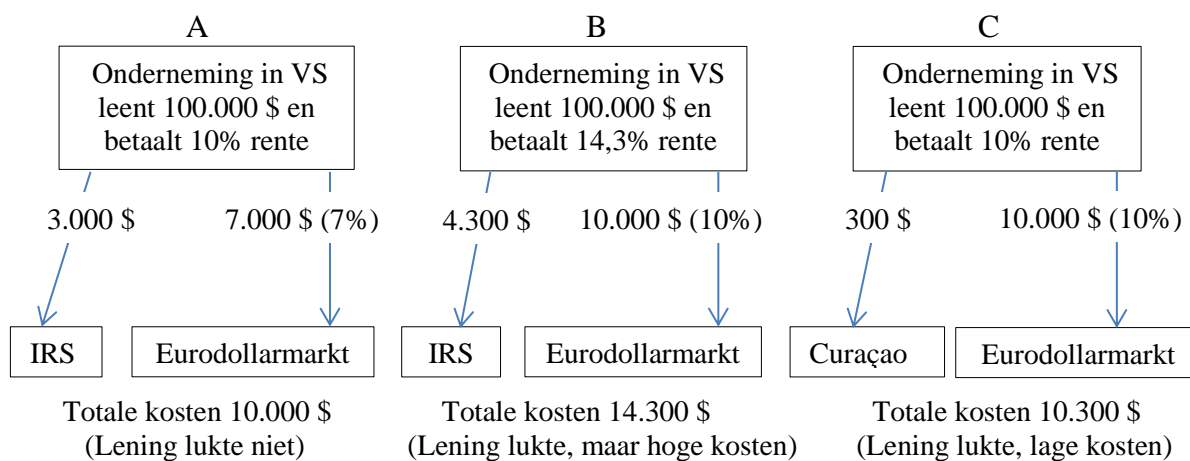
⁴⁶⁰ *Economisch-Statistische Berichten*, 6-1-1971; *De Tijd*, 18-10-1969; Walboom, *Belastingen in de Nederlandse Antillen*, 118.

⁴⁶¹ Smeets, 'Ontwikkeling van de offshore-activiteiten', 239.

⁴⁶² Dit voorbeeld is een bewerking van voorbeelden in de volgende publicaties: De Kam, 'Antillenroute bedreigd', en Mathieson en Laudicina, *the impact of offshore*, 5.

op het eerste gezicht zou dat niet veel uitmaken, maar bedacht moet worden dat de Curaçaose offshorevennootschap van het Amerikaanse bedrijf zelf ook rente moest betalen over de lening op de Euromarkt. De Antilliaanse belastinginspecteur kon op aanvraag een ruling verstrekken waardoor de betaalde rente als kosten in mindering konden worden gebracht op de ontvangen rente uit de VS. De ruling bepaalde dan doorgaans dat de nettowinst gelijk werd gesteld aan één procent van het door de offshorevennootschap geleende bedrag. Dat betekende dat op de Antillen 300 dollar winstbelasting was verschuldigd. (De ‘nettowinst’ van 1.000 dollar werd namelijk belast met 30 procent⁴⁶³). De totale kosten voor F. bedroegen dan 10.300 dollar (situatie C in diagram 7). Een koopje dus vergeleken met de 14.300 dollar als rechtstreeks op de Euromarkt werd geleend.

Diagram 7 Tussenschakeling Curaçaose offshorevennootschap bij geldlening



Ook veel niet-Amerikaanse financieringsmaatschappijen vestigden zich in Willemstad. De aantrekkelijke 1 % ruling gold namelijk voor alle offshore financieringsvennootschappen. Curaçaose financieringsdochteren hadden in 1969 in totaal al zo'n 800 miljoen dollar op de Eurodollarmarkt geleend.⁴⁶⁴ Niet zo verwonderlijk dus dat het NHM-trustkantoor eind jaren zestig begon met het inlichten van haar potentiële klanten en relaties in de VS en Europa over de gunstige mogelijkheden die Curaçao bood voor het vestigen van financieringsmaatschappijen ten behoeve van leningen op Eurodollarmarkt.⁴⁶⁵ In 1972 hadden onder andere de volgende concerns een financieringsmaatschappij op Curaçao: Siemens, Apeo Oil, Leasco World Trade, Shell, Rio Tinto-Zinc, Tenneco, Unexcelled, Tyco

⁴⁶³ Gemakshalve is aangenomen dat het maximum tarief van 30 % van toepassing was.

⁴⁶⁴ Walboom, *Belastingen in de Nederlandse Antillen*, 16, 17.

⁴⁶⁵ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13883: brief van 17-1-1969 aan het NHM-trustkantoor in Willemstad; brief van 25-6-1970 aan Philip Morris Inc. New York.

Laboratories, Deer & Co., Griffen Industries, PanAm, ITE-Imperial Corporation, Marriott, American Brands, General Mills en Sperry Rand.⁴⁶⁶

Onroerendgoedmaatschappijen

In de jaren zeventig vestigden zich op Curaçao veel offshore beleggingsmaatschappijen waarin Amerikaans onroerend goed was ondergebracht. Amerikaans onroerend goed was toen voor buitenlandse beleggers vrij aantrekkelijk, dollars waren goedkoop en de opbrengsten hoog.⁴⁶⁷ Dat veel van die beleggingen via Curaçaose offshorevennootschappen verliepen, kwam omdat kapitaalwinsten die ontstonden bij de verkoop van dat onroerend goed niet in de VS en ook niet op de Antillen werden belast.⁴⁶⁸ Volgens het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag werd de opbrengst van Amerikaans onroerend goed alleen in de VS belast. In Amerika kon men jaarlijks kiezen of de opbrengsten op netto- of bruto-basis werden belast. Doorgaans koos men voor de netto methodiek. Dat betekende dat belast werd tegen de normale vennootschapsbelastingtarieven, maar ook dat onkosten zoals rente en afschrijvingen mochten worden afgetrokken. In het jaar waarin het onroerend goed werd verkocht koos men dan voor de bruto methode. Het belastingtarief was dan 30 %, maar winsten die ontstonden door de verkoop waren onbelast.⁴⁶⁹

Toen de ABN in Nederland medio 1969 werd benaderd door een Amerikaanse onderneming die op Curaçao een onroerend goed beleggingsfonds wilde oprichten, had de ABN nog geen ervaring op dat gebied. Het ging voor de ABN om de eerste aanvraag; omdat werd verwacht dat er spoedig meerdere aanvragen zouden komen, werd het trustkantoor in Willemstad verzocht de wetstechnische bepalingen terzake te beoordelen. Ook werd het trustkantoor gevraagd een fiscalist op Curaçao aan te bevelen die hierover zou kunnen adviseren, aangezien de Amerikaanse onderneming daarom had verzocht.⁴⁷⁰

In 1974, toen het ABN-trustkantoor inmiddels al had bemiddeld bij het vestigen van Amerikaanse onroerendgoedfondsen op Curaçao (onder andere bij de American Land Holding NV) had het trustkantoor de nodige expertise opgebouwd die het in staat stelde over

⁴⁶⁶ *Bank- en Effectenbedrijf* juli/augustus 1973 pag. 284/285, bijlage bij ABN AMRO, ABN International, 4273: memorandum van 7-1-1974.

⁴⁶⁷ *Algemeen Dagblad*, 17-10-1978; Smeets, 'Ontwikkeling van de offshore-activiteiten', 241.

⁴⁶⁸ Op de Antillen werden overigens ook de huuropbrengsten van het onroerend goed niet belast. De onroerendgoedvennootschappen leverden daarom geen winstbelasting op voor Curaçao. Bron: Smeets, 'Ontwikkeling van de offshore-activiteiten', 242, 243.

⁴⁶⁹ Ellis, 'Buitenlandse ondernemingen, commentaar', 192; *NRC-Handelsblad*, 24-4-1976; Smeets, 'Ontwikkeling van de offshore-activiteiten', 242.

⁴⁷⁰ NL-HaNA, NHM, 2.20.01, inv.nr. 13883: brief van 12-8-1969 aan het ABN-trustkantoor in Willemstad; brief van 12-8-1969 aan het ABN-kantoor in New York.

te gaan tot wervingsactiviteiten op dit gebied. Zo verschaften twee functionarissen van het ABN-trustkantoor, tijdens een gesprek met *Newsweek* in 1974 over een artikel inzake het beleggen in onroerend goed door buitenlanders in Florida, informatie over de mogelijkheden die Antilliaanse offshorevennootschappen daarbij boden.⁴⁷¹

In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat in de tweede helft van de jaren zeventig in Willemstad sprake was van een enorme toeloop van onroerendgoedmaatschappijen. Dat leverde zo veel transacties op voor de offshoresector dat notaris Schilkamp in 1976 opmerkte ‘we doen bijna niets anders.’⁴⁷²

Nu we in beeld hebben gebracht wat voor soort offshore-ondernemingen naar Willemstad kwamen, gaan we in de volgende paragraaf onder meer na wat de gevolgen waren van de aanhoudende groei voor Curaçao.

§ 4 De Curaçaose offshore

Omvang, concurrentiepositie en betekenis voor Curaçao

In deze paragraaf geven we een antwoord op drie vragen betreffende de behandelde periode (1951 t/m 1975). Wat kunnen we zeggen over de offshore-omvang in Willemstad? Hoe verhield zich de Curaçaose offshore-omvang tot die bij de naaste Caribische concurrenten? Welke voordelen ontleende Curaçao aan de offshore?

Omvang van de Curaçaose offshore

Er is geen sluitende methodiek om de omvang van de offshore-activiteiten in een OFC te bepalen. We kunnen slechts afgaan op enkele factoren. Daar komt nog bij dat getalsmatige gegevens over de Curaçaose offshore, zeker in de periode tot en met 1975, vrij schaars zijn. Er zijn drie factoren die een redelijke indruk geven van de offshore-omvang op Curaçao. De deviezenontvangsten, het aantal offshore-ondernemingen en de winstbelastingafdrachten van de offshorevennootschappen. Bij de deviezenontvangsten gaat het om de vergoedingen die de offshoresector ontving voor geleverde diensten aan het buitenland. Voor de periode tot en met 1975 zijn geen gegevens beschikbaar van die deviezeninstroom. Omdat in de daaropvolgende periodes daarover wel gegevens voorhanden zijn, zullen we in het volgende hoofdstuk wat dieper ingaan op die deviezenontvangsten.

Het aantal offshore-ondernemingen als maatstaf van de offshore-omvang heeft zijn beperkingen. Het kan gaan om heel grote actieve vennootschappen met een flinke omzet,

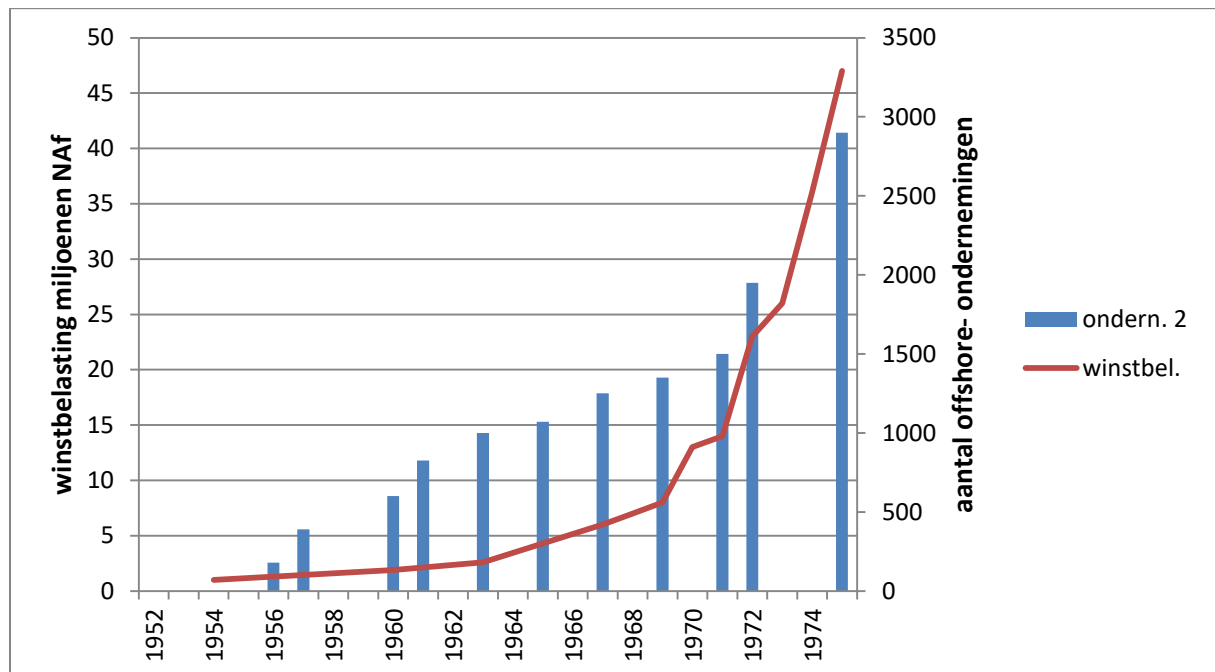
⁴⁷¹ ABN AMRO, ABN Trustcompany, 6389: pag. 7,9 van verslag van 5-9-1974 inzake bezoek aan New York.

⁴⁷² *Het Vrije Volk*, 24-4-1976.

maar ook om kleine slapende ondernemingen. Voor de periode tot de *take-off* zijn de aantallen maar voor een beperkt aantal jaren beschikbaar, daarna voor bijna elk jaar.

De door de offshore-ondernemingen afgedragen winstbelasting geeft ook niet altijd een goed beeld. Ofschoon er sprake was van een nominaal offshoretarief van 2,4-3 %, kon de effectieve belasting veel lager uitvallen doordat via rulings allerlei kosten in rekening konden worden gebracht. Daardoor waren aanzienlijke verschillen mogelijk tussen offshorevennootschappen. Verder waren onroerendgoedvennootschappen, zoals we al zagen, vrijgesteld van winstbelasting. Gegevens over de winstbelastinginkomsten zijn vanaf het jaar 1967 voor elk jaar beschikbaar, daarvoor alleen maar voor 1954, 1960 en 1963.

Grafiek 3 Aantal offshore-ondernemingen en winstbelasting, 1951-1975



Bronnen: zie brongegevens in bijlage 1

De toename van de offshore-activiteiten na de totstandkoming van het Amerikaans-Antilliaans belastingverdrag in 1955 komt goed tot uiting in grafiek 3. De afgedragen winstbelasting (linkerschaal) en het aantal offshore-ondernemingen (rechterschaal) bleven vanaf dat jaar beide sterk stijgen. Wat verder opvalt in die grafiek is de forse stijging van het aantal ondernemingen in de periode 1972-1975. Op Curaçao werd met betrekking tot het jaar 1975 zelfs gesproken van een 'stormloop'⁴⁷³ van aanmeldingen van

⁴⁷³ *Financieel Economisch Maandblad (FEM)* van november 1975, geciteerd in *Amigoe*, 9-12-1975.

offshorevennootschappen.⁴⁷⁴ Door de toenemende aantallen traden schaalvoordelen op. Ook was er sprake van agglomeratievoordelen door het groeiende netwerk van trustkantoren, offshorebanken en professionals. Door al die elementen werd rond 1975 een kritische massa bereikt, daarmee was de opbouwfase achter de rug en was de *take-off* voltooid.

Welke factoren veroorzaakten de sterke groei waardoor de *take-off* rond 1975 kon plaatsvinden? Duidelijk is dat die groei grotendeels valt toe te schrijven aan de komst van steeds meer beleggings- financierings- en onroerendgoedmaatschappijen naar Willemstad om het volle Amerikaanse bronbelastingtarief van 30 % te ontwijken en andere fiscale voordelen te behalen. Opmerkelijk is dat de forse groei samenviel met een sterke expansie die optrad op de Euromarkt (zie eerste hoofdstuk). Die expansie schreven we toe aan meerdere factoren. De belangrijkste daarvan waren het einde van het Bretton Woods systeem (1971-1974) omdat daardoor de internationale kapitaalstromen toenamen, en de snelle stijging van de olieprijs in 1973-1974 waardoor grote overschotten bij de olie-exporterende landen ontstonden. Een bijkomende factor was dat in 1974 kapitaalcontroles werden afgeschaft in de VS. Omdat de sterke expansie op de Euromarkt en de sterke groei van de offshore-activiteiten op Curaçao gelijktijdig optraden zullen de genoemde factoren hoogst waarschijnlijk ook gelden voor de Curaçaose offshore. Die veronderstelling wordt gesteund door het feit dat in Willemstad veel financieringsmaatschappijen werden opgericht ten behoeve van leningen op de Eurodollarmarkt.

We hebben nu de omvang van de Curaçaose offshore-activiteiten in beeld gebracht en gezien dat er sprake was van een sterke groei. Was dat ook het geval bij andere OFCs in het Caribisch gebied?

Offshore-omvang bij andere Caribische OFCs

Om een indruk te krijgen van de concurrentiekracht van het Curaçaose OFC zullen we per periode de offshore-omvang van het Curaçaose OFC vergelijken met die van de volgende naaste concurrenten in het Caribisch gebied: de Bahama's, Barbados, Bermuda, de Britse Maagdeneilanden en de Kaaimaneilanden. We gaan dan de aantallen offshore-ondernemingen, banken en verzekeringsondernemingen met elkaar vergelijken. Ook worden de totale activa van de offshorebanken per jurisdictie met elkaar vergeleken. Op die manier krijgen we een beeld bij welke centra de offshore-activiteiten toenemen, ongeveer gelijk blijven of afnemen. Niet al de genoemde vergelijkingen kunnen voor elke periode worden

⁴⁷⁴ *Financieel Economisch Maandblad* (FEM) van november 1975, geciteerd in *Amigoe*, 9-12-1975.

gemaakt, daarvoor ontbreken te veel gegevens. Zo zijn voorafgaande aan 1967 geen gegevens beschikbaar. Ook zijn in het derde en vierde hoofdstuk, die de periode t/m 1987 behandelen, geen vergelijkingen gemaakt met Barbados en de Britse Maagdeneilanden, omdat die jurisdicties pas in een latere periode actief werden als OFC. In de vergelijkingen ontbreken ook Bermudaanse offshorebanken, omdat die in Bermuda niet⁴⁷⁵ waren toegestaan.

Op de Kaaimaneilanden en Curaçao trad in de periode tot de *take-off* een flinke groei op voor wat betreft het aantal offshore- ondernemingen en banken (zie tabel 13). Bij de Bahama's daarentegen stagneerde de toename van het aantal offshore-ondernemingen, terwijl het aantal offshorebanken afnam (zie tabel 13). Die stagnatie en daling op de Bahama's kunnen worden toegeschreven aan de onrust die in beleggerskringen ontstond rond de onafhankelijkheid die de Bahama's van de Britten kregen in 1973. De gelijktijdige groei die bij de Kaaimaneilanden optrad⁴⁷⁶ moet grotendeels worden toegeschreven aan het feit dat veel offshore-ondernemingen van de Bahama's naar de Kaaimaneilanden verhuisden.

Tabel 13 Aantal offshore- ondernemingen en banken op Curaçao, de Bahama's, Bermuda en de Kaaimaneilanden, 1967-1975

	Aantal offshore-ondernemingen				Aantal offshorebanken			
	Curaçao	Bahama's	Bermuda	Kaaiman		Curaçao	Bahama's	Kaaiman
1967	1.250						200	
1968							210	
1969	1.350					2	260	
1970		12.000	1.700	2.000			300	35
1971	1.500			2.500		3	315	50
1972	1.950			3.500		5	330	80
1973						8	320	130
1974				6.000		12	300	180
1975	2.900	14.000				14	280	190

Bronnen: ABN AMRO, ABN Trustcompany, 6389: rapport van 13-5-1974 inzake bezoek aan de Kaaimaneilanden; Freyer en Morriss, 'Creating Cayman', 25; Hagen 1990, *Offshore Banking*, 112; Hudson, *Globalization, Regulation and Geography*, 162; Johns, *Tax Havens and Offshore Finance*, 197; M.J. Langer, *Foreign Tax Havens* (New York 1973, 2e druk) 373; *The Banker*, volume 121 (1971) 513, 517; *The Banker*, volume 122 (1972) 539; gegevens over de op Curaçao gevestigde offshorebanken zijn te vinden bij Beers, *financial system*, 105-112; voor gegevens over de op Curaçao gevestigde offshore-ondernemingen zie bijlage 1.

⁴⁷⁵ Doggart, *Tax Havens*, 172.

⁴⁷⁶ Hudson, *Globalization, Regulation and Geography*, 196-199; J.S. Little, *Euro-Dollars: the Money-Market Gypsies* (New York 1975) 131; *The Banker* (december 1979) 59.

De voorgaande paragrafen lieten zien dat de offshore-activiteiten sterk toenamen op Curaçao en dat de overheid daardoor steeds meer winstbelasting inde. Waren er nog meer voordelen die al die activiteiten met zich meebrachten?

Betekenis van de offshore voor Curaçao

Het belang van de offshore voor Curaçao kan aan de hand van drie elementen worden vastgesteld. De winstbelasting die wordt afgedragen, de werkgelegenheid en de bijdrage aan het Bruto BBP.

Bij de winstbelastinginkomsten is niet alleen de absolute waarde van belang, maar ook het aandeel in de totale overheidsinkomsten. Daarom zullen we voor elke periode proberen na te gaan welk aandeel (in %) de winstbelastinginkomsten vertegenwoordigden. Dat aandeel kon worden bepaald in de periode van 1969 t/m 2009. Daarvoor en daarna ontbraken de benodigde gegevens om de vergelijking te maken. Naast de winstbelastinginkomsten werd ook de Nederlandse ontwikkelingshulp steeds belangrijker voor de Curaçaose overheid. Daarom zullen we ook van die hulp het aandeel in de totale overheidsinkomsten in beeld brengen. Het bleek mogelijk om dat aandeel bij benadering te bepalen voor de periode van 1976 t/m 2009. Omdat uiteindelijk al die winstbelasting werd opgebracht door de offshore-ondernemingen zullen we ook nagaan hoeveel winstbelasting de gemiddelde onderneming opbracht. Dat geeft dan ook meteen een idee hoe de gemiddelde onderneming zich ontwikkelde.

Er zijn vrij weinig gegevens met betrekking tot de werkgelegenheid. Over de hele periode van 1951 t/m 2013 is maar voor acht jaar bekend hoeveel arbeidsplaatsen de Curaçaose offshore bood, namelijk 1961, 1978, 1979, 1981, 1985, 1991, 2002 en 2011. Een aantal zaken rond de werkgelegenheid zullen we in het volgende hoofdstuk toelichten. In de periode die het volgende hoofdstuk omvat (1976 t/m 1987) ontstaat namelijk een beter beeld van de werkgelegenheid, omdat daar voor vier jaar cijfers beschikbaar zijn.

Voor de periode tot de *take-off* ontbreken een aantal gegevens die nodig zijn om bij benadering te bepalen hoe groot de bijdrage van de offshore-activiteiten aan het BBP was. Omdat die gegevens wel beschikbaar zijn voor de periodes daarna, zullen we in het volgende hoofdstuk uiteenzetten hoe die bijdrage wordt bepaald.

In de periode tot de *take-off* werd de winstbelasting die de offshorevennootschappen opbrachten steeds belangrijker voor Curaçao. In 1969 was al 1/6 deel van de totale overheidsinkomsten afkomstig van de offshore-ondernemingen (zie tabel 14). Ten tijde van

de *take-off* rond 1975 was dat zelfs meer dan een kwart. Veel werk leverden de offshore-activiteiten niet op, in 1961 was er werk voor ongeveer 100 personen.⁴⁷⁷

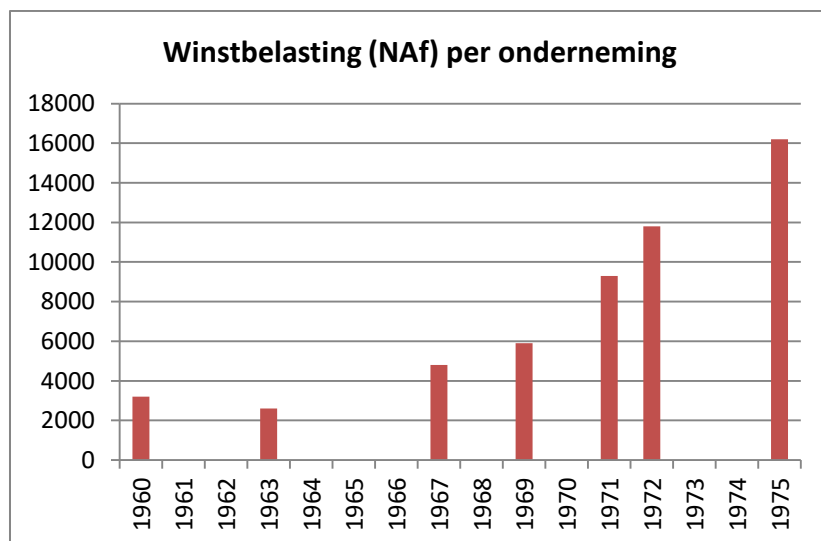
Tabel 14 Aandeel winstbelastinginkomsten (in %) van de totale overheidsinkomsten op Curaçao in miljoenen NAf, 1969-1975

Jaar	1969	1971	1973	1975
Totale overheidsinkomsten	51	77	93	177
Winstbelasting (offshore)	8	14	26	47
Aandeel offshore winstbelasting (%)	16	18	28	27

Bronnen: De totale overheidsinkomsten bij Haan, *Antilliaanse Instituties*, 111; Voor gegevens inzake winstbelasting zie brongegevens in bijlage 1.

De gemiddelde offshore-onderneming bracht gaandeweg steeds meer winstbelasting op (zie grafiek 4). In 1960 ging het om zo'n 3.200 NAf per onderneming, dat was in 1975 bij de *take-off* gestegen naar 16.200 NAf.⁴⁷⁸ Dat betekende dat gemiddeld genomen de offshore-ondernemingen groter werden. De stijging zal ongetwijfeld zijn toe te schrijven aan beleggings- en financieringsvennootschappen omdat onroerendgoedvennootschappen waren vrijgesteld van winstbelasting.

Grafiek 4 Winstbelasting (NAf) per offshore-onderneming, 1960-1975



Bronnen: voor winstbelasting en aantal offshore-ondernemingen zie bijlage 1.

⁴⁷⁷ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 520: memorandum van 30-3-1962 pag. 7.

⁴⁷⁸ De Antilliaanse gulden (NAf) was gekoppeld aan de Amerikaanse dollar. De koers was 1,88 NAf per US \$, In december 1971 werd de koers gewijzigd in 1,79 NAf per US \$. Bron: Beers, 'Geld-, Bank- en Kredietwezen', 189.

In dit hoofdstuk stelden we vast dat de opbouw van het OFC in 1951 begon met de invoering van wetgeving betreffende deelnemingsvrijstelling. Daarna volgde in 1952 wetgeving waardoor vennootschappen die als beleggings- of holdingmaatschappij fungeerden maar 1/10 van het normale winstbelastingtarief hoefden te betalen. Om fiscale verliezen tegen te gaan hadden Antilliaanse ingezetenen geen recht op dat lage tarief. Die afscherming (*ringfencing*) was een innovatie. De Antillen waren de eerste jurisdictie die een dergelijke uitsluiting toepaste. Na 1952 kwam door allerlei oorzaken zo'n vijf jaar lang geen nieuwe offshorewetgeving tot stand. Wetsontwerpen werden meerdere keren herzien, vertraagd ingediend, ingetrokken of uiteindelijk niet ingediend. Zo werd het ontwerp betreffende octrooiholdingmaatschappijen twee keer gewijzigd en vertraagd ingediend voordat het eind 1957 van kracht kon worden. Die twee wijzigingen zijn toe te schrijven aan tegengestelde standpunten van onder meer Shell, de NHM en Philips over vrijlatingsbepalingen in dat ontwerp. De vertraging trad naar alle waarschijnlijkheid op omdat de Antillen de onderhandelingen over het belastingverdrag met de VS niet wilden verstoren. Het risico bestond dat de VS zich zou storen aan nieuwe fiscale wetgeving nog voor het verdrag was afgesloten.

Voorgenomen wetgeving om vrijstellingen van successiebelasting voor niet-ingezetenen mogelijk te maken kwam niet tot stand. Bezwaren van Shell speelden daarbij een rol. Ook kwam het niet tot wetgeving betreffende *foreign trade companies*. De Antilliaanse regering was bang dat de VS dan het belastingverdrag zou opzeggen. Dat probleem voorkwam men door de beoogde fiscale voordelen via rulings op individuele basis toe te kennen aan *foreign trade companies*. Rulings werden een van de pijlers van de Curaçaose offshore. Op die manier konden fiscale voordelen worden toegekend, terwijl fricties met verdragspartners werden vermeden. Geheimhouding was een andere pijler. Een wettelijk bankgeheim bestond niet op de Antillen, maar in de praktijk gaf de offshoresector geen informatie zonder vonnis van een Antilliaanse rechtbank. Een ander cruciaal element voor de Curaçaose offshore was het zwakke of ontbrekend toezicht. Dat kwam bijvoorbeeld tot uiting toen bij de wetgeving inzake toezicht op banken geen enkele vorm van toezicht op offshorebanken werd geïntroduceerd.

Het succes van de Curaçaose OFC is vooral te danken aan het belastingverdrag met de VS en de BRK. Op grond van het in 1955 tot stand gekomen verdrag met de Amerikanen werden rente- en royaltybetalingen vanuit de VS naar de Antillen vrijgesteld van de Amerikaanse bronheffing van 30 %, de heffing op dividenduitkeringen werd 15 %. Na de inwerkingtreding

van het verdrag namen de offshore-activiteiten sterk toe op Curaçao. In Willemstad werden steeds meer offshorevennootschappen opgericht die gebruik maakten van de lagere bronheffingen die het verdrag mogelijk maakten. Al in 1960 gaf de VS te kennen het verdrag te willen herzien, onder andere omdat de verdragsvoordelen waren gebruikt door niet-ingezetenen van de Antillen, wat niet strookte met het verdrag. Na een poging van de Antillianen om de onderhandelingen die volgden te vertragen, dreigden de Amerikanen met verdragsopzegging als de Antillen niet instemden met hun voorstellen. De Antillen hadden weinig keus en gingen akkoord met de voorstellen. Het resultaat was dat de uitbetalingen van dividend, rente en royalty naar de Antillen voortaan met 30 % bronbelasting in de VS werden belast. Het oude regime bleef gelden indien alle aandelen van een offshorevennootschap in het bezit waren van natuurlijke personen gevestigd op de Antillen of in Nederland, of van rechtspersonen gevestigd in Nederland. Ook werd bepaald dat de VS geen bronheffing op uitgekeerde rente of royalty's zou toepassen als die uitkeringen op de Antillen met 24-30 % werden belast in plaats van het offshoretarief van 2,4-3 %. Opvallend is dat de Amerikanen geen bepaling in het verdrag lieten opnemen die de verdragsvoordelen uitsloot voor offshorevennootschappen die met het aandelen aan toonder systeem werkten. Door dat systeem was het immers onmogelijk om na te gaan of de aandeelhouder recht had op de voordelen. Ook opvallend is het feit dat de VS de verdragsvoordelen toekende aan vennootschappen waarvan alle aandelen in handen waren van ingezetenen van de Antillen. De Britten weigerden dat enkele jaren later, ze wilden niet het risico lopen dat niet-ingezetenen van de Antillen op die manier van de verdragsvoordelen zouden profiteren. Mogelijk vonden de Amerikanen de omvangrijke investeringen via de Antilliaanse beleggingsmaatschappijen belangrijker dan het verlies aan bronbelasting.

De BRK trad in werking in 1965 en regelde de fiscale betrekkingen tussen Nederland en de Antillen. Vanuit Nederland naar de Antillen uitgekeerde dividenden waren op grond van de BRK-bepalingen vrijgesteld van Nederlandse dividendheffing. De Antillen hadden aangedrongen op die nul-heffing. Nederland was echter bezorgd dat door die vrijstelling belastingvlucht uit Nederland zou optreden. Daarom werd een opzeggingsmogelijkheid in de BRK opgenomen die Nederland kon gebruiken indien de belastingvlucht 'onaanvaardbare afmetingen zou aannemen.' In feite stond Nederland dus belastingvlucht toe, maar wilde wel ingrijpen als die vlucht te groot werd.

Het belastingverdrag dat in 1957 tot stand kwam met Groot-Brittannië was niet zo belangrijk voor de Curaçaose offshore. Nadat de Engelsen hadden laten weten het verdrag te willen herzien volgde de inmiddels vertrouwde verdragingsstactiek van de Antillianen. Dat

veroorzaakte kennelijk zo veel irritatie bij de Britten dat verdragsopzegging volgde. Nieuwe verdragsonderhandelingen leidden tot een verdrag dat minder mogelijkheden bood.

Na de totstandkoming van het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag in 1955 namen de offshore-activiteiten sterk toe. Steeds meer beleggings- financierings- en onroerendgoedmaatschappijen kwamen naar Willemstad. Het aantal trustkantoren en offshorebanken groeide en meer professionals vestigden zich op Curaçao. Daardoor traden schaal- en agglomeratievoordelen op en werd een kritische massa bereikt, met als gevolg dat de *take-off* van de Curaçaose offshore rond 1975 kon plaatsvinden.

De voordelen van de offshore-activiteiten voor Curaçao waren duidelijk. In 1975 bedroegen de inkomsten uit winstbelasting ruim een vierde deel van de totale overheidsinkomsten. Verder leverde de offshore een beetje werkgelegenheid op.

De band met Nederland was essentieel. De belastingverdragen met de VS en Groot-Brittannië en de BRK waren alleen mogelijk dankzij die band. Trustkantoren waren voor een groot deel in handen van Nederlandse banken (ABN, Amro, HBU, NHM en PHP). Veel accountantskantoren en belastingadviseurs hadden een Nederlandse achtergrond. Ook werden veel offshorevennootschappen opgericht voor de talrijke Nederlandse klanten. Nederlandse bedrijven hadden een sterke invloed op het wetgevingsproces. De octrooiwetgeving werd op verzoek van Philips ingevoerd, terwijl ook de NHM en Shell een aanzienlijke invloed op deze wetgeving hadden. C&A, de NHM en Shell oefenden invloed uit op de wetgeving betreffende successiebelasting voor niet-ingezetenen. Ook bij de onderhandelingen over belastingverdragen was de lobby door Nederlandse bedrijven aanwezig. Bij het verdrag met de VS waren dat bijvoorbeeld Unilever en het accountantsbureau Kraayenhof en bij de herziening van het verdrag met Groot-Brittannië trad de NHM op ten behoeve van C&A.

In de opbouwperiode was de samenwerking tussen staat en offshoresector goed. De staat voerde maatregelen en wetgeving in die de sector nodig vond.

De belangrijkste endogene factoren achter de groei waren de speciale wetgeving, de belastingverdragen⁴⁷⁹ met de VS en Groot-Brittannië, de BRK,⁴⁸⁰ het zwakke toezicht, de geheimhouding, de rulings en de goede samenwerking tussen staat en offshoresector. De belangrijkste exogene factoren die bijdroegen aan de groei waren de Amerikaanse bronbelasting en de groeiende Euromarkt.

⁴⁷⁹ De belastingverdragen met de VS en Groot-Brittannië beschouwen we als een endogene factor. Welswaar was formeel de tussenkomst van Nederland nodig om ze af te sluiten, maar ze kwamen op initiatief van de Antillen tot stand.

⁴⁸⁰ Ook de BRK beschouwen we als een endogene factor, de regeling kwam op verzoek van de Antillen tot stand.