



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 4 Succes en neergang 1976 t/m 1987

De periode die we in dit hoofdstuk behandelen loopt van de *take-off* tot de opzegging door de VS van het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag in 1987. Kenmerkend voor deze periode, is dat de Antillen langdurig onderhandelden over maatregelen die de VS en Nederland wilden nemen. Vanaf het begin tot het einde van de onderhandelingen namen de Curaçaose offshore-activiteiten spectaculair toe. Daarna zakten ze in. Allereerst beschrijven we de maatregelen die genoemde landen namen. Daarna bespreken we de groei van de offshore-infrastructuur. Aansluitend brengen we de aard van de offshore-ondernemingen die zich in Willemstad vestigden in beeld. Vervolgens behandelen we de omvang van de Curaçaose offshore en die van de directe concurrenten in het Caribische gebied. We beëindigen het hoofdstuk met een beschrijving van de voordelen die de offshore Curaçao bood.

§ 1 Maatregelen van Nederland en de VS

De grootste negatieve impact op de Curaçaose offshore had ongetwijfeld de afschaffing van de Amerikaanse bronbelasting in 1984. De Antillen stonden feitelijk machteloos en probeerden via gelobby in de VS de afschaffing tegen te houden. De door Nederland afgedwongen BRK-herziening van 1986 had ook een negatieve invloed op de Curaçaose offshore. Het enige wat de Antillen daartegen in stelling konden brengen was het traineren van de onderhandelingen. De verdragsopzegging door de VS in 1987 had negatieve gevolgen voor de offshore-activiteiten. De Amerikanen boden wel een sterk gewijzigd verdrag aan, maar de Antillen wezen dat af. De reparatiewetgeving die Nederland in 1980 invoerde was niet specifiek gericht tegen de Curaçaose offshore, maar eerder een maatregel waarmee Nederland belastinglekken naar het buitenland wilde dichten. De Antillen konden alleen maar protesteren tegen die wetgeving, die waarschijnlijk weinig negatieve invloed had op de offshore. We beginnen met de Nederlandse maatregelen, die van de VS bezien we daarna.

Reparatiewetgeving

Eind 1978 ging de Nederlandse ministerraad akkoord met een ontwerp wetswijziging op het gebied van de inkomstenbelasting, met als citeertitel ‘reparatiewetgeving.’ Het ontwerp beoogde fiscale uitwijkmogelijkheden via juridische constructies tegen te gaan.⁴⁸¹ De regering

⁴⁸¹ *Nederlands Dagblad*, 28-11-1978.

diende de wetgeving begin maart 1979 in.⁴⁸² Een van de voorstellen was om het bestaande fictieve rendement⁴⁸³ van buitenlandse beleggingsinstellingen van 3,6 % te verhogen naar 6 %, omdat volgens de regering het rendement van de betreffende beleggingen meestal hoger lag dan het fictieve rendement van 3,6 %.⁴⁸⁴ Verhoging van het fictieve rendement zou betekenen dat Nederlandse ingezetenen die aandelen bezaten van op de Antillen gevestigde beleggingsmaatschappijen voortaan op basis van het 6 % tarief zouden worden aangeslagen in Nederland.⁴⁸⁵ Robeco en de Antilliaanse regering keerden zich tegen het ontwerp.

Volgens Robeco zou de wetgeving negatieve gevolgen hebben voor haar op de Antillen gevestigde Rorentofonds. K. Gaarlandt, de directiesecretaris van Rorento, stelde dat vanaf het moment dat staatssecretaris A. Nooteboom eind 1978 aangaf dat hij plannen had om het rendement van dit soort beleggingen op 6 % te stellen, de waarde⁴⁸⁶ van het fonds met 500 miljoen gulden was gedaald. Verder betoogde Gaarlandt dat de aandeelhouder dankzij de opzet van Rorento in combinatie met het nog geldende fictieve tarief van 3,6 %, nog maar net de geldontwaarding kon voorblijven. Wanneer de fiscus een groter deel zou opeisen ging dat niet langer op. Gaarlandt wees er verder op dat door de beoogde tariefsverhoging, de kans bestond dat een aanzienlijk deel van het geld dat bij beleggingsfondsen als Rorento terecht kwam zou verdwijnen in het zwarte circuit. De fiscus zou dan niets meer krijgen, aldus Gaarlandt.⁴⁸⁷

Hoe sterk zijn de argumenten die Gaarlandt hanteerde? Ongetwijfeld werd het Rorentofonds minder aantrekkelijk, maar in welke mate? Laten we om daarvan een idee te krijgen het eerder besproken fictieve voorbeeld van de voordelen die het fonds bood aanpassen. Uitgangspunt is dan weer de Nederlandse belegger B. die zelf fl. 100.000 belegde en in het 70 procent inkomstenbelastingtarief viel. In het eerdere voorbeeld gingen we uit van een belegging in 9 procent obligaties. Die 9 procent was voor 1974 (het jaar waarin het fictieve voorbeeld was gesitueerd) vrij gangbaar. In 1978 was dat rendement echter lager⁴⁸⁸ en moeten we eerder uitgaan van 7,9 %. Over de ontvangen rente van fl. 7.900 moest B. fl. 5.530 aan de Nederlandse fiscus afdragen.

⁴⁸² Kamerstukken II 1978/79, 15 516 nr. 1.

⁴⁸³ De betekenis van het begrip fictief rendement is hiervoor besproken toen de fiscale voordelen van het rendementsfonds Rorento aan de orde kwam in het vorige hoofdstuk.

⁴⁸⁴ Kamerstukken II 1978/79, 15 516 nr. 2, nr. 3 pag. 18.

⁴⁸⁵ Beers, *financial system*, 76.

⁴⁸⁶ Het artikel in het *Vrije Volk*, waarin Gaarlandt zijn bezwaren uitte, geeft niet aan of het ging om een daling van de beurswaarde of het ingelegd vermogen.

⁴⁸⁷ *Het Vrije Volk*, 11-10-1979.

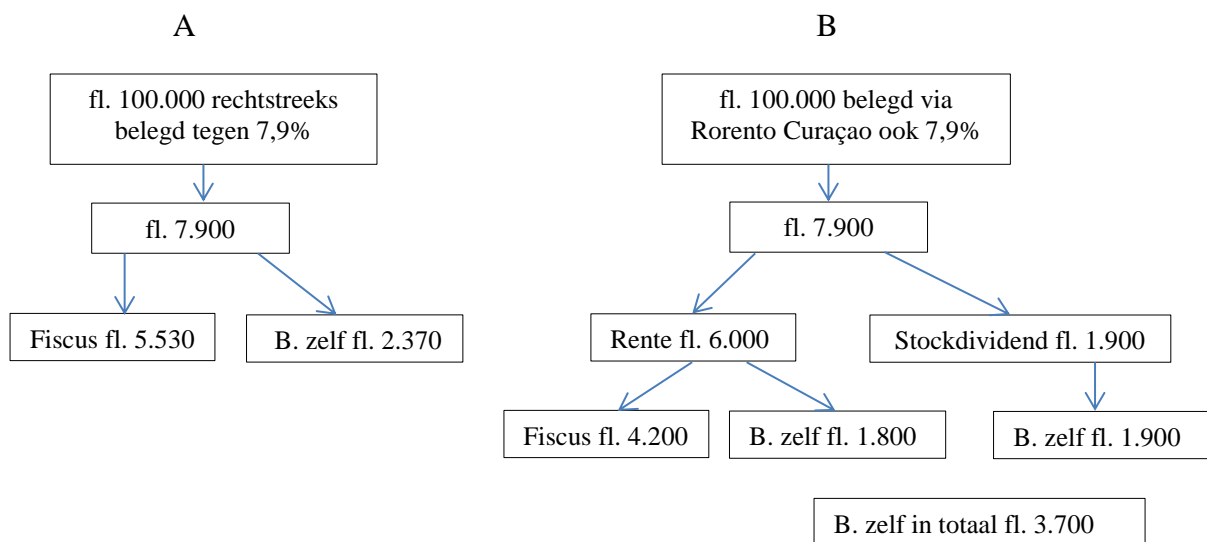
⁴⁸⁸ Gegevens ontleend aan tabel met gemiddelde rendementen. Bron: Kamerstukken II 1978/79, 15 516 nr. 5 pag. 25.

Zelf hield hij fl. 2.370 over (situatie A in diagram 8). Bij belegging in het Rorentofonds keerde Rorento nu de verplichte 6 procent dividend uit, dat wil zeggen fl. 6.000. De fiscus kreeg daarvan fl. 4.200 en B. zelf fl. 1.800. Daarnaast ontving B. nog een belastingvrij stockdividend van fl. 1.900 (situatie B in diagram 8). Door de Rorento-opzet ontving hij dus in totaal fl. 3.700 in plaats van de fl. 2.370. Een voordeel dus van ruim 55 procent. Vrij aantrekkelijk dus, maar wel stukken lager dan het eerdere voordeel van 140 procent.

De gemelde daling bij het fonds van fl. 500 miljoen, of het nu de beurswaarde betreft of het ingelegd vermogen, klinkt op een totaal belegd vermogen van fl. 3,2 miljard⁴⁸⁹ vrij aannemelijk. Beleggen in het fonds bleef weliswaar aantrekkelijk, maar leverde per saldo toch beduidend minder op door de verhoging van het fictieve rendement.

Het argument van Gaarlandt dat de aandeelhouder door de wetswijziging niet eens de inflatie zou kunnen compenseren, snijdt duidelijk geen hout. Met een voordeel van 55 % ten opzichte van een belegger die zelf belegt, was de toenmalige inflatiedrempel makkelijk te nemen. Over het argument dat de maatregel zou bevorderen dat een aanzienlijk deel van de beleggers naar het zwarte circuit zouden vertrekken, kunnen we kort zijn. De mogelijkheid van belastingontduiking stond altijd open.

Diagram 8 Voordelen rendementsfonds Rorento met fictief rendement van 6 %.



Het Antilliaanse interim-kabinet Pourier protesteerde in september 1979 bij de Nederlandse regering tegen de voorgenomen wetgeving.⁴⁹⁰ In oktober stuurden de Antilliaanse Staten een brief aan de Tweede Kamer, waarin ze onder meer stelden dat de voorgenomen wetgeving

⁴⁸⁹ *Het Vrije Volk*, 11-10-1979.

⁴⁹⁰ *Amigoe*, 29-9-1979.

weliswaar tegen alle buitenlandse beleggingsinstellingen was gericht, maar dat vooral de Antillen werden getroffen, omdat ze bijzonder in trek waren bij de Nederlandse beleggers. Door de wetgeving zouden daarom naar schatting 375 Antilliaanse offshorebedrijven moeten liquideren, dat zou een derving aan winstbelasting betekenen van circa NAf 15 miljoen. Ook zou er werkgelegenheid verloren gaan. Een ander gevolg van de wetgeving, en de daardoor veroorzaakte tekorten, was volgens de brief de kans op sociale onrust ‘met alle gevolgen van dien’. De Antilliaanse Staten wezen er in brief ook op dat Nederland vooraf geen overleg had gevoerd met de Antillen over de wetgeving. Dat was in strijd met de toezegging uit 1974 van de toenmalige Nederlandse staatssecretaris van Financiën J. van Rooijen, die inhield dat Nederland tijdig overleg zou voeren met de Antillen als maatregelen wezenlijke Nederlands-Antilliaanse belangen zouden kunnen raken. Het achterwege laten van overleg vooraf was volgens de Staten ook in strijd met artikel 37 van het Statuut dat bepaalde dat de landen van het Koninkrijk zoveel mogelijk overleg plegen omtrent alle aangelegenheden waarbij de belangen der landen zijn betrokken. Verder stelde de brief dat Nederlandse ontwikkelingshulp het financieel nadeel voor de Antillen weliswaar kon opvangen, maar dat was voor de Antillen niet aantrekkelijk omdat de afhankelijkheid van Nederland daardoor groter werd, bovendien zou de helft van die hulp moeten worden terugbetaald.⁴⁹¹ Hoe reëel waren de Antilliaanse argumenten?

Allereerst de niet onderbouwde schatting dat zo’n 375 Antilliaanse offshorebedrijven zouden verdwijnen en het daaraan gekoppelde jaarlijkse winstbelasting verlies van NAf 15 miljoen. Gemiddeld zou zo’n bedrijf dus NAf 40.000 aan belasting binnenbrengen. Het zou dan natuurlijk gaan om Nederlandse beleggingsvennootschappen die zouden vinden dat hun activiteiten in Willemstad niet meer loonden. We weten dat er in 1978 zo’n 6.900 offshorevennootschappen op Curaçao gevestigd waren die in totaal NAf 77 miljoen winstbelasting opbrachten. Dus gemiddeld NAf 11.200 per vennootschap. Mocht het inderdaad zijn gegaan om 375 vennootschappen, dan lijkt de claim van NAf 15 miljoen, in het licht van de gegevens aan de hoge kant, maar het zou kunnen dat het ging om beleggingsfondsen die per fonds vrij veel winstbelasting opbrachten. Verder is bekend⁴⁹² dat in het Antilliaanse Rorentofonds NAf 2,5 miljard belegd was, en dat het fonds daardoor een winstbelasting van NAf vier miljoen⁴⁹³ afdroeg. De vier miljoen van Rorento vormde dus

⁴⁹¹ Kamerstukken II 1979/80, 15 516 nr. 9, brief van de voorzitter van de Staten van de Nederlandse Antillen.

⁴⁹² *Het Vrije Volk*, 11-10-1979.

⁴⁹³ Die bewering van Rorento is vrij geloofwaardig op grond van de volgende schatting. Stel dat Rorento over het belegde vermogen van NAf 2.500 miljoen een rendement behaalde van 8 % en daarover een winstbelasting van 2 % afdroeg. Dan komen we uit op die vier miljoen.

meer dan een kwart van de geclaimde derving van 15 miljoen, ook dat zou kunnen, het was een groot fonds. Maar waarom zouden de vennootschappen vertrekken? We zagen al in het voorbeeld van het Rorentofonds dat beleggen via Curaçao voor Nederlanders aantrekkelijk genoeg bleef. Bovendien gold de maatregel ook voor beleggingen van Nederlanders via andere OFCs, dus vrees voor vertrek naar andere centra vanwege de Nederlandse maatregel hoefde de Antillen niet te hebben.

Over het argument dat de werkgelegenheid zou afnemen kunnen we kort zijn, de offshore bracht weinig werkgelegenheid. Verderop in dit hoofdstuk zullen we zien dat de offshoresector in 1978 aan 460 werknemers werk bood, terwijl er toen 6.900 offshorevennootschappen waren. Een werknemer bediende dus gemiddeld zo'n 15 vennootschappen. Met het geclaimde vertrek van 375 beleggingsmaatschappijen zouden dus maar 25 arbeidsplaatsen verdwijnen.

De verwijzing naar het mogelijke ontstaan van sociale onrust komt overeen met de argumentatie van de Antilliaanse regering tijdens de onderhandelingen over herziening van het belastingverdrag met de VS in 1962. Toen zeiden de Antillen dat een verdragseinde politieke instabiliteit kon veroorzaken. Ook in dit geval waren er geen tekenen die daar op wezen.

Het argument dat Nederland vooraf overleg had moeten voeren was vrij reëel, het vond dan ook steun in de Twee Kamer. De Nederlandse staatssecretaris van Financiën A. Nootboom stelde aanvankelijk dat de toezegging die Van Rooijen deed geen betrekking had op de voorgenomen wetswijziging en dat artikel 37 niet werd geschonden.⁴⁹⁴ Leden van de Tweede Kamer vonden echter dat de argumentatie van Nootboom te formeel was. Ze betoogden dat overleg misschien niet letterlijk verplicht was op grond van artikel 37, maar dat de geest van het artikel wel degelijk overleg noodzakelijk maakte. Ze drongen dan ook aan op overleg met de Antillen in dergelijke situaties.⁴⁹⁵

Eind oktober 1979 begonnen in Den Haag besprekingen met de Antillen over de reparatiewetgeving.⁴⁹⁶ De Antillen verzochten de belastingmaatregel uit te stellen of een overgangperiode in te stellen van enkele jaren, Nootboom wees dat af.⁴⁹⁷ De Antilliaanse delegatie liet vervolgens weten een schadevergoeding te eisen als Nederland vasthield aan de wetgeving.⁴⁹⁸ Kennelijk had die stellingname succes, want de Nederlandse vicepremier H.

⁴⁹⁴ Kamerstukken II 1979/80, 15 516, nr. 11 pag. 36, 37.

⁴⁹⁵ Kamerstukken II 1979/80, 15 516, Commissie voor Financiën, verslag 3-12-1979 pag. 525, 541.

⁴⁹⁶ *Algemeen Dagblad*, 29-10-1979.

⁴⁹⁷ *Amigoe*, 31-10-1979.

⁴⁹⁸ *Amigoe*, 2-11-1979; *Haagsche Courant*, 3-11-1979.

Wiegel maakte eind november bekend dat de regering bereid was, na een uitvoerig beraad in de Rijksministerraad, de Antilliaanse regering enkele jaren achtereen een schadevergoeding toe te kennen. De hoogte en duur van die vergoeding moesten volgens Wiegel in nader overleg met de Antillen worden bepaald. De behandeling van de wetgeving in de Tweede Kamer zou verder gewoon door gaan.⁴⁹⁹

Nooteboom had inmiddels al bekend gemaakt dat eventuele compensatie buiten de ontwikkelingshulp⁵⁰⁰ zou vallen.⁵⁰¹ Begin december nam de Tweede Kamer de reparatiewetgeving aan⁵⁰² en in juni 1980 de Eerste Kamer.⁵⁰³

Tijdens vervolgbesprekingen sprak men af dat een werkgroep van Nederlandse en Antilliaanse deskundigen zou worden ingesteld die de omvang en de duur van de compensatie moest vaststellen. De Antilliaanse regering stelde dat de schade ongeveer 40 miljoen NAf was, 25 miljoen aan deviezenverlies en 15 miljoen aan minderopbrengsten winstbelasting. Volgens Nooteboom was de schade ‘beduidend lager’.⁵⁰⁴ De Antillen voerden dus hier naast het al eerder ter sprake gekomen winstbelastingverlies van 15 miljoen ook nog eens 25 miljoen aan deviezenverlies op. Klopte dat bedrag? Uit gegevens blijkt (zie ook grafiek 6) dat de deviezeninstroom ten gevolge van de offshore-activiteiten in 1978 in totaal NAf 65 miljoen bedroegen en het jaar daarna 72 miljoen. In plaats van verlies een toename.

Eind 1980 kwam naar buiten dat Nederland geen compensatie wilde toekennen, omdat de Antilliaanse regering de hoogte van de schade niet had laten berekenen. Daardoor konden de onderhandelingen over de hoogte en duur van de compensatie niet beginnen. Medio 1985 meldde de Nederlandse staatssecretaris van Financiën H. Koning dat de Antilliaanse regering de schadeberekening nog niet had overlegd.⁵⁰⁵ Dat is niet zo verwonderlijk, de schade was moeilijk vast te stellen, omdat de winstbelastinginkomsten die de offshore opbracht, net als de deviezeninstroom, enorm gegroeid waren (zie grafiek 6). Er zijn ook geen aanwijzingen dat beleggingsmaatschappijen vertrokken na invoering van de wetgeving. Het Rorentofonds bleef tot 2013 in Willemstad. De reparatiewetgeving had dus waarschijnlijk maar weinig negatieve invloed op de Curaçaose offshore-activiteiten. De herziening van de BRK die Nederland afdwong had echter wel een sterk negatief effect op de Curaçaose offshore.

⁴⁹⁹ *Amigoe*, 30-11-1979.

⁵⁰⁰ Verderop in dit hoofdstuk zullen we nader ingaan op de aard en de omvang van de Nederlandse ontwikkelingshulp aan Curaçao.

⁵⁰¹ Kamerstukken II 1979/80, 15 516, Commissie voor Financiën, verslag 3-12-1979 pag. 545.

⁵⁰² Kamerstukken II 1979/80, vergadering 6-12-1979, pag. 1845.

⁵⁰³ Kamerstukken I 1979/80, vergadering 17-6-1980 pag. 990.

⁵⁰⁴ *Amigoe*, 8-12-1979.

⁵⁰⁵ Kamerstukken II 1984/85, Handelingen, 5-6-1985, pag. 5476.

Herziening BRK

De omvang van de belastingvlucht die Nederland mogelijk had gemaakt,⁵⁰⁶ door invoering van een nultarief voor dividenden in de BRK, was kennelijk niet langer acceptabel. In februari 1981 liet F. van der Stee, de Nederlandse minister van Financiën, zijn Antilliaanse ambtgenoot dan ook weten, dat herziening van de BRK onvermijdelijk was.⁵⁰⁷ Hoe groot was die belastingvlucht?

Er zijn geen gegevens over hoeveel de Nederlandse fiscus misliep door de onbelaste dividenduitstroom uit Nederland naar Curaçao. Door een schatting kunnen we daarvan wel een idee krijgen. We nemen aan dat de driekwart van de dividenduitstroom (zie tabel 15) voor rekening kwam van doorstroomdividenden (uit andere landen dus via Nederland naar Willemstad) en het resterende kwart voor rekening van bedrijven die ‘normaalgesproken’ (dus zonder BRK) in Nederland dividendbelasting zouden moeten betalen. Verder gaan we uit van het toenmalige dividendtarief van 25 %. Ter wille van de eenvoud (het gaat tenslotte om een schatting) houden we geen rekening met andere mogelijkheden om de heffing in Nederland te ontwijken. Zeker een deel van de bedrijven die namelijk eerst geen dividendbelasting betaalden en daarna met 25 % zouden zijn geconfronteerd, kozen vermoedelijk een route via een ander OFCs om de heffing te ontlopen. Om een beeld te krijgen van de betekenis van de gemiste belasting, vergelijken we die geschatte belastingderving en de Nederlandse ontwikkelingshulp richting Curaçao met elkaar (zie grafiek 5). We zien dat vanaf het midden van de jaren zeventig de gemiste dividendbelasting in Nederland sneller steeg dan de hulp. In 1980 was de derving al een kwart van de hulp en in 1981 was de gemiste belasting zelfs al groter. De gemiste belasting in 1981 was 114 miljoen gulden.⁵⁰⁸ (Namelijk 25 % dividendbelasting over een kwart van de dividenduitstroom die 1.821 gulden bedroeg).

Hoeveel winstbelasting stond daar voor Curaçao tegenover in 1981? In dat jaar stroomde 1.821 miljoen vanuit Nederland naar Willemstad. De Nederlandse gedeerde belasting had betrekking op een kwart daarvan dus 456 miljoen. Aangenomen dat het effectieve winstbelastingtarief zo'n 1 % was, dan inde Curaçao over die 456 miljoen een bedrag van rond de 5 miljoen. Al met al een merkwaardige situatie. Nederland miste in 1981 een geschat bedrag van circa 114 miljoen dividendbelasting, waardoor Curaçao 5 miljoen winstbelasting inde, en tegelijkertijd gaf Nederland 103 miljoen aan ontwikkelingshulp. Hoe de

⁵⁰⁶ Meer details over belastingvlucht en het nultarief zijn te vinden bij de beschrijving van de totstandkoming van de BRK in 1965 in het vorige hoofdstuk.

⁵⁰⁷ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 12-2-1981 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵⁰⁸ Alle bedragen in deze schatting zijn in Nederlandse gulden.

verhoudingen precies lagen zullen we vermoedelijk nooit weten, maar duidelijk is wel dat de situatie uit de hand begon te lopen.

We hebben tot nu toe alleen gekeken naar wat de Nederlandse fiscus misliep. Maar de doorstroomdividenden, die 1.365 miljoen bedroegen in 1981, veroorzaakten natuurlijk in andere landen ook fiscale verliezen. Die belastingderving bedroeg 341 miljoen, als we gemakshalve aannemen dat die landen ook een tarief van 25 % hanteerden. Nederland werd dan ook onder druk⁵⁰⁹ gezet door die landen om de BRK aan te passen.

Dat Van der Stee juist medio 1981 de Antillen liet weten dat herziening van de BRK nodig was, is niet toevallig. De dividenduitstroom⁵¹⁰ uit Nederland naar de Antillen nam namelijk vooral in 1980 en 1981 sterk toe (zie tabel 15).

De Nederlandse belastinginspectie kwam al eerder in actie. Al vanaf de tweede helft van 1980 onderzocht de inspectie gevallen waarbij in Nederland geregistreerde ondernemingen een offshoredochter hadden in Willemstad. In een aantal gevallen concludeerde ze dat de werkelijke leiding van de vennootschappen zich in Nederland bevond en dat de bedrijven daarom in Nederland belastingplichtig waren. De inspectie baseerde zich daarbij op het toenmalige artikel 34 lid 1b van de BRK. Ze legde naheffingen op en weigerde vrijstelling van dividendbelasting te verlenen.⁵¹¹ Ze had dit natuurlijk al eerder kunnen doen, de wettelijke mogelijkheden waren er en dat Curaçaose brievenbusondernemingen vanuit andere jurisdicties werden geleid was voor niemand een geheim. Kennelijk was de belastingvlucht uit Nederland en via Nederland naar Curaçao vóór 1980 niet alarmerend genoeg.

Tabel 15 Dividendstroom uit Nederland naar Curaçao en Nederlandse hulp aan Curaçao in miljoenen Nfl, 1974-1981

Jaar	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Dividendstroom	12	52	72	43	146	141	331	1821
Ned. hulp aan Curaçao	37	42	33	36	49	66	83	103

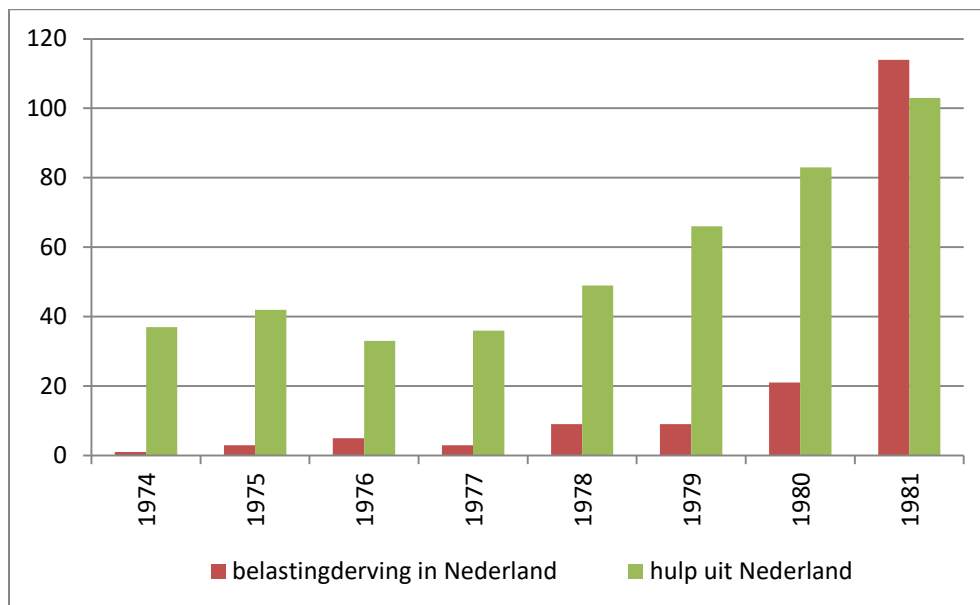
Bronnen: Dividenduitstroom: Kamerstukken II 1991/92, 22 300 IXB nr. 41, Brief van de Staatssecretaris van Financiën, bijlage 2; Hulp aan Curaçao: Haan, *Antilliaanse Instituties*, 199, 204, 205. Aangenomen daarbij is dat de hulp aan Curaçao 49 % was van de totale hulp aan de Antillen, dat was de vaste verdeelsleutel vanaf 1982. Gemakshalve is die verhouding ook in de jaren daarvoor toegepast. Aan het einde van dit hoofdstuk besteden we ook aandacht aan die hulp.

⁵⁰⁹ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 12-2-1981 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵¹⁰ In bijlage 2 is de dividendstroom vanuit Nederland naar de Antillen over de periode 1974 t/m 1999 weergegeven. Er waren geen gegevens voorhanden over de dividendstroom voor 1974.

⁵¹¹ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 12-1-1981 aan de Antilliaanse Minister van Financiën; brief van 5-2-1981 aan de Gevolmachtigd Minister van de Antillen; brief van 9-11-1981 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

Grafiek 5 Belastingderving in Ned. en hulp aan Curaçao in miljoenen Nfl, 1974-1981



Bron: hulp aan Curaçao zie tabel 15

In het verlengde van de actie van de belastingdienst vroeg het Nederlandse ministerie van Financiën in november 1981 en in april 1982 aan de Antilliaanse minister van Financiën inlichtingen over een aantal Antilliaanse offshorebedrijven. Wat precies werd gevraagd is niet helemaal duidelijk, maar het draaide naar alle waarschijnlijkheid om⁵¹² inlichtingen waarmee Nederland juridisch kon bewijzen dat de werkelijke leiding van die offshorebedrijven zich in Nederland bevond. Het ging onder meer over drie offshorebedrijven die in 1981 in totaal voor maar liefst 1.120 miljoen gulden aan dividenden uit Nederland ontvingen. Op een totaal vanuit Nederland aan Curaçao uitgekeerde dividenden van 1.820 miljoen (zie tabel 15) in 1981 was dat meer dan 60 procent. ‘Deze cijfers illustreren voldoende de huidige onaanvaardbare situatie’ stelde het inlichtingenverzoek van april 1982 dan ook.⁵¹³

Om te voorkomen dat de Antillen de onderhandelingen over de aanpassing van de BRK en de beantwoording van het fiscale inlichtingenverzoek van november 1981 op de lange baan gingen schuiven hield Van der Stee druk op de ketel. Begin november liet hij zijn Antilliaanse ambtgenoot weten dat hij in december 1981 nadere besprekingen wilde houden en dat hij dan ook tegelijkertijd antwoord wilde hebben op het inlichtingenverzoek.⁵¹⁴ Toen er in februari 1982 nog geen Antilliaanse reactie was ontvangen op de brief van november 1981, lichte

⁵¹² Dat het daarom ging valt af te leiden uit het Antilliaanse antwoord op het inlichtingenverzoek. Bron: NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100:brief van 27-5-1982 aan het Nederlandse Ministerie van Financiën.

⁵¹³ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brieven van 9-11-1981 en 2-4-1982 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵¹⁴ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 9-11-1981 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

Van der Stee zijn Antilliaanse ambtgenoot in, dat Nederland voorbereidingen trof om de BRK (gedeeltelijk) op te zeggen.⁵¹⁵ In maart liet de Antilliaanse gevolmachtigd minister aan Van der Stee weten dat onderhandelingen⁵¹⁶ met de VS volledig beslag legden op de beperkte stafcapaciteit van de Antillen, en dat een gedeeltelijke opzegging van de BRK de onderhandelingspositie Antillen tegenover de VS zou verzwakken.⁵¹⁷

Hierop volgde in april een ultimatum van Nederlandse zijde, wanneer voor 1 juni 1982 geen inlichtingen zouden zijn ontvangen m.b.t. de in de brief van november 1981 genoemde gevallen, zou men aannemen dat samenwerking op het gebied van inlichtingenverstrekking niet mogelijk was, waardoor partiële opzegging onvermijdelijk was.⁵¹⁸

Op 27 mei 1982, net op tijd voor de door Nederland gestelde deadline, reageerde de Antilliaanse minister van Financiën per brief op het inlichtingenverzoek van november 1981. In een bijlage⁵¹⁹ verstrekke hij de door Nederland gevraagde gegevens. De minister stelde dat beantwoording van het verzoek vanwege de complexiteit enige tijd op zich had laten wachten. Verder wees de minister op artikel 37 van de BRK op grond waarvan de Antillen alleen maar verplicht⁵²⁰ waren gegevens te verstrekken als daarvoor geen uitgebreid onderzoek nodig was. Maar zo betoogde de minister, in het belang van een goede samenwerking met het Nederlandse ministerie van Financiën was aan de belastingplichtigen gevraagd gegevens te verstrekken. Die waren met uitzondering van enkele jaarstukken door de betreffende ondernemingen verstrekt aldus de minister. Aan het einde van zijn brief merkte hij op dat het bijzonder moeilijk was om aandeelhouders van de ondernemingen te identificeren bij het aandelen aan toondersysteem.⁵²¹ Omdat we niet weten wat Nederland precies vroeg en ook niet weten welke gegevens de Antillen verstrekke kunnen we niet beoordelen in hoeverre gevraagde gegevens ontbraken. De opmerking van de Antilliaanse minister over ontbrekende jaarstukken en de aandelen aan toonder maakt in ieder geval wel duidelijk dat niet al het gevraagde werd verstrekt.

⁵¹⁵ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 9-2-1982 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵¹⁶ De Antillen onderhandelden al vanaf 1979 met de VS over een door de Amerikanen gewenste herziening. Die onderhandelingen worden verderop in dit hoofdstuk besproken.

⁵¹⁷ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 9-3-1982 aan de Nederlandse Minister van Financiën.

⁵¹⁸ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 2-4-1982 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵¹⁹ De bijlage is niet in het betreffende archief aangetroffen.

⁵²⁰ De toen geldende BRK-bepalingen verplichtten de Antillen niet tot het verstrekken van gegevens van banken en andere financiële instellingen of van gegevens waarvoor uitgebreid onderzoek nodig was. Bron: NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: notitie van 29-9-1982 van directie internationale fiscale zaken aan de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën; Het toenmalige artikel 37 lid 4 van de BRK luidde: Het land waaraan het verzoek is gedaan, is niet verplicht gegevens en inlichtingen te verstrekken welke slechts zouden worden verkregen door middel van uitgebreide onderzoekingen. Bron: Kamerstukken II 1962/63, 7181, nr. 2 pag. 12.

⁵²¹ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 27-5-1982 aan het Nederlandse Ministerie van Financiën.

In juni 1982 verstrekke de Antilliaanse minister van Financiën gegevens die betrekking hadden op het Nederlandse inlichtingenverzoek van april 1982.⁵²² Het ging om twee Antilliaanse offshorevennootschappen, Barrick Investments en Cambrusa Mining die volgens Nederland in 1981 samen⁵²³ 560 miljoen gulden aan dividenden uit Nederland ontvingen. Uit de gegevens die de Antillen verstrekke valt op te maken dat de aandeelhouders van Barrack Investments gevestigd waren op de Kaaimaneilanden met als adres P.O. Box 268. In letterlijke zin dus een brievenbusonderneming op de Kaaimaneilanden met een (brievenbus)dochter in Willemstad. De directievoering was in handen van een van de trustkantoren van de ABN⁵²⁴ namelijk Fides. De activiteiten en de structuur van de Barrick-groep waren volgens de minister ‘in detail besproken met de Inspecteur der Vennootschapsbelasting te Amsterdam.’ Bij Cambrusa Mining kwam iets meer duidelijkheid over wie de aandeelhouders waren, namelijk Northgate Patino Mines uit Toronto en Patino Antilles, kennelijk een dochter van de eerste. Het ABN-trustkantoor deed de directievoering. Van beide ondernemingen werden jaarstukken bijgevoegd.⁵²⁵ Omdat uit de geraadpleegde dossiers niet naar voren kwam wat Nederland had gevraagd kunnen we niet beoordelen of alle gevraagde gegevens werden verstrekt. Op het oog ging het om vrij formele gegevens waar de Nederlandse belastingdienst vermoedelijk weinig aan had.

In de onderhandelingen die enige tijd daarna volgden drong Nederland aan op wijziging van de BRK op twee punten. Allereerst, het inlichtingenartikel 37, dat zoals we zagen weinig om het lijf had, aanpassen in de richting van de tekst van artikel 26 van het OESO-modelverdrag. Dat laatste artikel had niet⁵²⁶ de beperkingen van het toenmalige artikel 37.

Verder wilde Nederland een bronbelasting invoeren op uitgaande dividenden naar de Antillen. Dat zou een oplossing bieden voor het verlies aan dividendinkomsten voor de Nederlandse fiscus én de omvang van de doorstroomdividenden uit derde landen beperken. Een in te voeren bronbelasting zou dan 25 % kunnen bedragen, namelijk het toenmalige tarief van de dividendbelasting, of een tarief dat lag tussen het nultarief van de BRK en die 25 %. Een tweetal ambtelijke notities⁵²⁷ van het ministerie van Financiën brachten in kaart wat de

⁵²² NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 25-6-1982 aan de Nederlandse Minister van Financiën met als bijlage een brief van 14-6-1982 aan het Ministerie van Financiën in Den Haag.

⁵²³ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 2-4-1982 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵²⁴ Ter herinnering, de ABN had toen dit speelde drie trustkantoren, het ABN-trustkantoor, het NHM-trustkantoor en Fides.

⁵²⁵ Die jaarstukken waren niet aanwezig in de betreffende dossiers.

⁵²⁶ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: pag. 3 van een notitie behorende bij brief van 10-11-1982 aan de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën.

⁵²⁷ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: notitie behorende bij brief van 10-11-1982 aan de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën; interne notitie van 29-7-1982 van de directie internationale fiscale zaken van het Ministerie van Financiën.

voor- en nadelen waren van een aantal percentages. De notities verwierpen 25 %, want daarmee zouden Nederlandse belangen worden geschaad. ‘Nederland is namelijk mede door het bestaan van de Antillenroute een financieel knooppunt geworden en bij het eenzijdig opleggen van een bronheffing van 25 % zouden de daaraan verbonden voordelen (vennootschapsbelasting, winst- en werkgelegenheid bij banken e.d.) vervallen.’ In de notities werd niet aangegeven hoeveel die voordelen bedroegen, maar duidelijk is wel dat de belangen van de Nederlandse financiële en fiscale industrie een grote rol speelden bij de beleidsoverwegingen. De notities vonden verder dat er bij 5 % niet veel schade zou optreden, daar stond tegenover dat de buitenlandse klachten niet veel zouden afnemen. Een percentage van 7,5 zou wel wat schade opleveren maar er zouden wel buitenlandse klachten blijven. Bij 10 % zou een kritische grens worden bereikt volgens de notities, de Antillenroute zou deels blijven bestaan, maar van verdere groei zou geen sprake meer zijn, wel zouden de buitenlandse klachten verstommen.

Vanzelfsprekend stonden de Antillen afwijzend tegenover de Nederlandse voornemens. Ze konden hooguit de onderhandelingen vertragen, wat ze dan ook probeerden, en een aantal argumenten aanvoeren om Nederland van de plannen af te houden. Zo stelde de Antilliaanse minister van Financiën in een schrijven⁵²⁸ aan zijn Nederlandse ambtgenoot dat de BRK was uitgegroeid tot een hoeksteen van de offshoresector en dat die sector op korte termijn kon groeien en een bijdrage leveren aan bestrijding van de werkloosheid. Verder betoogde hij dat de sector een zeer belangrijke bijdrage leverde aan de overheidsinkomsten. Op het werkgelegenheidsargument zullen we verder niet meer ingaan, maar de minister had wel gelijk toen hij beweerde dat de offshore op korte termijn kon groeien. Die groeide zelfs meer dan de minister had durven hopen. (zie grafiek 6 die een goed beeld geeft van de spectaculaire groei vanaf het jaar 1980). De minister had ook gelijk op het punt van de overheidsinkomsten. De op de offshore gebaseerde winstbelastinginkomsten vormden in 1980 ruim 20 % van alle Curaçaose overheidsinkomsten, dat was in 1986 gestegen naar meer dan 50 % (zie tabel 23). Maar dat was zeker niet volledig toe te schrijven aan de mogelijkheden die de BRK bood, de groei werd naar alle waarschijnlijkheid grotendeels mogelijk door het belastingverdrag met de VS. Maar het wijzen op de hoge winstbelastinginkomsten had ook een ander aspect, die waren namelijk toe te schrijven aan de belastinginkomsten die andere landen misliepen. We zagen al bij de bespreking van de dividendstromen dat Nederland in

⁵²⁸ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: ongedateerde brief aan de Nederlandse Minister van Financiën. Gelet op de context gaat het vermoedelijk om een brief van begin juni 1981.

1981 een geschat bedrag van circa 114 miljoen gulden dividendbelasting miste waardoor Curaçao zo'n 5 miljoen winstbelasting kon innen.

Een ander argument dat de Antillen aanvoerden was dat Nederland goed verdiende aan de Antillenroute. De Antilliaanse minister van Financiën somde⁵²⁹ de volgende voordelen op voor Nederland. Vennootschapsbelasting, kapitaalbelasting en arbeidsplaatsen (notarissen, accountants, banken, belastingadviseurs en trustkantoren). De bewering was correct, het Nederlandse ministerie van Financiën hield daar ook rekening mee zoals we al zagen. Alleen moest Nederland ook rekening houden met belastingverliezen in eigen land en de klachten van verdragspartners over doorstroomdividenden naar de Antillen. Het mag duidelijk zijn dat de aangevoerde argumenten Nederland niet weerhielden de eigen koers te volgen.

Uiteindelijk bereikten Nederland en de Antillen, na onderhandelingen, in oktober 1983 een akkoord over aanpassing van het inlichtingenartikel 37 van de BRK. Daarbij zou het OESO-modelverdrag als leidraad dienen.⁵³⁰ Op dit punt had Nederland dus gekregen wat het wilde.

Tijdens vervolgbesprekingen in april 1984 kwam een akkoord tot stand over de invoering van een bronheffing. Dividenduitkeringen vanuit Nederland naar de Antillen zouden dan niet meer onder het nultarief vallen, maar voortaan met 7,5 % worden belast, wat gevoegd bij de Antilliaanse belastingheffing van 3 % een totale heffing van 10,5 % zou betekenen. Indien de Antillen 5,5 % zouden heffen, dan zou de Nederlandse heffing verlaagd worden naar 5 %, waarmee de totale heffing ook op 10,5 % zou uitkomen. Verder zou de geldigheidsduur van de gewijzigde BRK op minimaal vijf jaar worden gesteld.⁵³¹ Van de door Nederlandse ambtenaren eerder besproken percentages van 5, 7½ en 10 kwam men dus uiteindelijk uit op 7½% voor de BRK, waarbij was ingeschat: wel wat schade voor de sector, terwijl de buitenlandse klachten zouden blijven. Nederland koos dus (uit eigenbelang) voor het voortbestaan van de Antillenroute, daarbij de mogelijke klachten van verdragspartners in verband met laag belaste doorstroomdividenden voor lief nemende.

De Nederlandse regering diende in november 1984 het Rijkswetsontwerp tot wijziging van de BRK in, waarin de bepalingen van de eerder gesloten akkoorden waren opgenomen.⁵³² Voor de behandeling van de BRK-wijzigingen in de Tweede Kamer ging een uitgebreide Antilliaanse delegatie naar Den Haag: vijf Statenleden, ambtelijke adviseurs en

⁵²⁹ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 100: brief van 7-7-1982 aan het Nederlandse Ministerie van Financiën.

⁵³⁰ *Nederlandse Staatscourant*, 11-10-1983.

⁵³¹ *Nederlandse Staatscourant*, 12-4-1984.

⁵³² Kamerstukken II 1984/85, 18 747 nr. 1, nr. 2, nr. 3 pag. 5-9 en 14.

vertegenwoordigers van de offshoresector.⁵³³ Op 4 juni 1985 maakte het Antilliaanse Statenlid Lopez Henriquez gebruik van zijn spreekrecht tijdens de Kamerdebatten over het wetsvoorstel, hij deed een dringend beroep op de Kamer om de looptijd te stellen op tien jaar.⁵³⁴

Het PvdA Kamerlid Kombrink drong ettelijke malen aan bij staatssecretaris Koning op een evaluatie van de nieuwe BRK na vijf jaar. Pas in de derde termijn van de debatten op 6 juni was Koning daartoe bereid.⁵³⁵ Tijdens hetzelfde debat diende het Antilliaanse Statenlid Markes een amendement in waarin hij voorstelde de looptijd van de gewijzigde BRK op acht jaar te stellen.⁵³⁶ De Tweede Kamer nam het amendement van Markes aan, nadat ze even daarvoor het wetsontwerp had goedgekeurd.⁵³⁷ De Nederlandse regering diende op 13 juni 1985 een gewijzigd voorstel in, om de looptijd conform de motie Markes, van vijf naar acht jaar te brengen.⁵³⁸ Het wetsontwerp werd op 3 december 1985 zonder stemming door de Eerste Kamer aangenomen en op 1 januari 1986 van kracht. Op de Antillen werd in de winstbelasting wetgeving de mogelijkheid opgenomen om te kiezen voor een tarief van 5,5 % in plaats van het normale offshoretarief van 2,4 tot 3 %.⁵³⁹

Op de wetgeving kwamen meerdere commentaren. Zo merkte de PvdA-fractie in de Tweede Kamer op dat de aantrekkelijkheid om rentes, royalty's en dividenden via Nederland en de Antillen te laten lopen nauwelijks verminderde, omdat voor rentes en royalty's niets veranderde en het nieuwe tarief voor dividenden nog zeer aantrekkelijk bleef ten opzichte van de gangbare 25 %.⁵⁴⁰ De Antillenroute bleef inderdaad nog aantrekkelijk voor dividendstromen, dat was uiteindelijk ook de bedoeling van de Nederlandse regering. Een ander deel van de Antillenroute, waar we tot nu toe geen aandacht aan schonken, bleef inderdaad ongewijzigd intact zoals de PvdA opmerkte. Via Nederland liep namelijk een omvangrijke rente- en royaltystroom onbelast richting de Antillen. Nederland kende namelijk geen bronbelasting⁵⁴¹ op rente en royalty's. Die stromen⁵⁴² naar de Antillen waren dus niet gebaseerd op de BRK-mogelijkheden.

⁵³³ *Amigoe*, 11-5-1985; 27-5-1985.

⁵³⁴ Kamerstukken II 1984/85, 18 747, Handelingen, 4-6-1985, pag. 5401.

⁵³⁵ Kamerstukken II 1984/85, 18 747, Handelingen, 6-6-1985, pag. 5530.

⁵³⁶ Kamerstukken II 1984/85, 18 747 nr. 15 en 19.

⁵³⁷ Kamerstukken II 1984/85, 18 747, Handelingen, 6-6-1985, pag. 5533.

⁵³⁸ Kamerstukken I 1984/85, 211/ 18 747 Gewijzigd voorstel van Rijkswet pag. 4.

⁵³⁹ Kamerstukken I 1985/86, 8^e vergadering 3 december 1985 pag. 228; S.R. Vanenburg en A. Kattouw, *Het Nieuw Fiscaal Raamwerk op de Nederlandse Antillen. De Antillen als nieuwe vestigingsplaats voor de internationale financiële dienstensector* (z.p. 2002) 15.

⁵⁴⁰ Kamerstukken II 1984/85, 18 747 nr. 4 pag. 2-3.

⁵⁴¹ Kamerstukken II 1982/83, 17 522 nr. 30, pag. 28.

⁵⁴² Helaas zijn, voor zover bekend, geen gegevens voorhanden over de omvang van die rente- en royaltystromen.

Het volgende voorbeeld⁵⁴³ laat zien hoe voordelig de Antillenroute kon zijn op het gebied van royaltystromen. Uitgangspunt is de firma V. die een patent exploiteert. De vergoeding die V. ontvangt voor gebruik van het patent in Zweden (royalty's) bedraagt 100.000 gulden. Dat bedrag wordt in Nederland belast met 48 % vennootschapsbelasting, V. houdt dan 52.000 gulden over. Daarbij is aangenomen dat de royalty's onbelast naar Nederland kunnen stromen vanwege een Zweeds-Nederlands belastingverdrag. Om de belastingafdracht te reduceren en de royalty's beschikbaar te hebben in een OFC zet de firma, na ingewonnen fiscaal advies, een constructie op (zie diagram 9). Eerst wordt een Antilliaanse offshoreholding opgericht, daarna een Nederlandse dochter daarvan en de laatste krijgt een dochter in Zwitserland die de exploitatie van het patent in handen heeft. Vanwege het Zwitsers-Zweedse belastingverdrag kunnen de royalty's onbelast doorstromen naar Zwitserland dat 8 % winstbelasting heft. Vervolgens stromen de royalty's onbelast door Nederland naar de Antillen (op grond van het Nederlands-Zwitserse belastingverdrag en de Nederlandse wetgeving). In Willemstad tenslotte een heffing aan de hand van het offshoretarief dat we gemakshalve op 3 % stellen. Uiteindelijk houdt de firma V. dus het aanzienlijk hogere bedrag van 89.240 gulden over.

Diagram 9 Antillenroute voor royalty's



⁵⁴³ Dit voorbeeld is een bewerking van een voorbeeld van De Kam in *Betalen is voor de dommen*, 65, 66.

Een ander interessant commentaar kwam van een van de belangrijkste belastingadviesbureaus in Nederland, dat liever ongenoemd wilde blijven. In een artikel in *Elseviers Weekblad* van 21 april 1984 betoogde dat bureau, dat men er rekening mee hield, dat de effectieve totale dividendheffing als gevolg van de wetgeving wel mee zou vallen. Cruciaal daarbij was dat op de Antillen belasting werd geheven over de nettowinst, zodat allerlei onkosten in mindering gebracht konden worden op de dividend uitkeringen. Dat zou dan kunnen resulteren in een effectieve Antilliaanse heffing van circa 2,5 % in plaats van de overeengekomen 5,5 %. De totale Nederlandse en Antilliaanse heffing zou dan circa 7,5 % bedragen, namelijk 5 % plus 2,5 %, in plaats van 10,5 %. In het laatste hoofdstuk zullen we zien dat de Antillen ruimschoots onder de voorgeschreven heffing van 5,5 % gingen zitten. Wat het adviesbureau zag aan mogelijkheden voor de Antillen om onder de 5,5 % te heffen, moet het Nederlandse ministerie van Financiën ook beseft hebben. Op papier een totale inhouding van 10,5 %, wat enigszins acceptabel was naar de Nederlandse verdragspartners, maar in de praktijk belemmerde een lager totaal percentage de Antillenroute minder.

De in 1986 ingevoerde wetgeving had een grote invloed op de dividendstroom vanuit Nederland naar Curaçao (zie tabel 16 en de grafiek in bijlage 2).

Tabel 16 Dividendstroom uit Nederland naar Curaçao (in miljoenen Nfl) met resulterende winstbelasting op Curaçao (in miljoenen NAf), 1980-1987

Jaar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Dividendstroom (Nfl)	331	1821	603	1701	6816	12273	1708	560
Nfl per NAf 1,00	1,13	1,4	1,5	1,6	1,8	1,85	1,35	1,15
Dividendinstroom (NAf)	293	1300	402	1063	3787	6634	1265	487
Resulterende winstbel. (NAf)	3	13	4	11	38	66	13	5
Totale winstbelasting (NAf)	101	121	194	300	360	390	460	380
% van totale Curaçaose winstbel.	3	11	2	4	11	17	3	1

Bronnen: voor dividenden, Kamerstukken II 1991/92, 22 300 IXB nr. 41, Brief van de Staatssecretaris van Financiën, bijlage 2; totale winstbelasting zie brongegevens bij bijlage 1. Omrekenkoers van Nfl naar NAf in Haan, *Antilliaanse Instituties*, 177.

De piek in 1984 en 1985 is ongetwijfeld toe te schrijven aan het feit dat men nog snel wilde profiteren van het nultarief. In 1986 toen het nieuwe tarief gold, nam de stroom af naar het niveau van 1983, om daarna nog verder te dalen. Die dividendinstroom leverde Curaçao natuurlijk behoorlijk veel winstbelasting op. Om daarvan een beeld te krijgen is een berekening gemaakt met als uitgangspunt dat het effectieve winstbelastingtarief 1 % was. Het resultaat is weergegeven in tabel 16. We zien dat door de instroompiek in 1985 de resulterende winstbelasting meer dan een zesde deel vormde van de totale winstbelasting. Dat

had veel hoger kunnen zijn, want door een koersstijging van de Antilliaanse gulden ten opzichte van de Nederlandse gulden, die samenviel⁵⁴⁴ met de piek van de dividendinstroom, viel de winstbelasting lager uit. Het resultaat van de invoering van de heffing was uiteindelijk dat de dividendstroom uit Nederland naar Curaçao niet langer toenam en in de jaren negentig ruim onder het niveau van 1981 bleef (zie grafiek in bijlage 2). De groeimogelijkheden die er dus voor de Curaçaose offshore bestonden via de dividendroute werden dus in de kiem gesmoord.

Resumerend kunnen we stellen dat de belastingvlucht die Nederland mogelijk had gemaakt, door de invoering van een nultarief in de BRK voor dividenduitkeringen vanuit Nederland naar de Antillen, uit de hand begon te lopen. Niet alleen belastingverlies in Nederland maar vooral die bij verdragspartners dwongen Nederland om de BRK te herzien. De Antillen hadden eigenlijk weinig keuze, Nederland kon de BRK immers (gedeeltelijk) opzeggen. De enige troef die de Antillen hadden, was de mogelijkheid de onderhandelingen te vertragen. Die troef werd volop gebruikt. Nederland probeerde met de afgedwongen BRK-herziening de eigen financiële en fiscale industrie zoveel mogelijk te sparen. De invoering van een heffing op de dividenduitkeringen naar de Antillen betekende dat de dividendstroom niet meer toenam. De groeimogelijkheden van de Curaçaose offshore werden op dit punt de pas afgesneden. Andere delen van de Antillenroute hadden geen last van de BRK-aanpassing. De rente- en royaltystromen richting Curaçao werden niet gehinderd door een Nederlandse bronheffing.

Alles bij elkaar hadden de BRK-onderhandelingen zo'n vijf jaar geduurd en uit eigen belang ontzag Nederland de Antillenroute, en dus de Curaçaose offshore, enigszins. De onderhandelingen met de VS over door de Amerikanen gewenste aanpassingen van het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag duurden daarentegen negen jaar en Washington ontzag de Curaçaose offshore geenszins.

Amerikaans-Antilliaans belastingverdrag en de Amerikaanse bronbelasting

Door gebruik van het belastingverdrag tussen de VS en de Antillen was het mogelijk minder of helemaal geen Amerikaanse bronbelasting te betalen. De bronbelasting en het verdrag waren daarom hoekstenen van de Curaçaose offshore. Nadat het Amerikaanse ministerie van

⁵⁴⁴ Er was geen verband tussen de koersstijging van Antilliaanse gulden en de piekende dividendstroom. De Antilliaanse gulden was namelijk gekoppeld aan de Amerikaanse dollar. Bovendien was de dividendstroom offshore, hij bleef buiten de economie van Curaçao.

Financiën de Antilliaanse regering in juni 1979 liet weten⁵⁴⁵ het verdrag te willen herzien, volgde een lange periode van onderhandelingen. In die periode namen de VS en de Antillen besluiten die de toekomst van de Curaçaose offshore voor een belangrijk deel bepaalden.

Onderhandelingen over aanpassing belastingverdrag

Om een aantal redenen wilden de Amerikanen aanpassing van het verdrag.⁵⁴⁶ De belangrijkste daarvan was dat ze *treaty shopping* wilden tegengaan. *Treaty shopping*, een begrip dat in de jaren tachtig steeds meer in de mode kwam, kunnen we definiëren als een vorm van verdragsmisbruik waarbij een inwoner van een derde staat zich toegang verschafft tot een verdragsvoordeel dat niet voor deze persoon is bedoeld.⁵⁴⁷ Met name het gebruik van de verdragsvoordelen voor de aankoop van Amerikaans onroerend goed⁵⁴⁸ door buitenlanders was voor de VS aanleiding om een verdragsaanpassing te eisen. Op de Antillen was men al enige tijd bang dat de VS de verontwaardiging, die daar eind 1978 ontstond over de speculaties van buitenlanders met Amerikaans onroerend goed, en in het bijzonder landbouwgronden, zou aangrijpen om het belastingverdrag te herzien.⁵⁴⁹ De aankopen van onroerend goed door buitenlanders in de VS hadden sterke prijsstijgingen van landbouwgrond en onroerend goed tot gevolg, hetgeen onrust teweegbracht onder de lokale bevolking.⁵⁵⁰ Feitelijk was de Amerikaanse eis om een einde te maken aan *treaty shopping*, niet nieuw. We zagen al bij de eerdere onderhandelingen in de jaren zestig dat de VS toen ook het gebruik van de verdragsvoordelen door niet-ingezetenen van de Antillen, wilde tegengaan. Maar de VS liet toen openingen in het geheel van verdragsbepalingen waardoor ingezetenen uit derde landen het verdrag konden blijven gebruiken.

Een andere eis van de Amerikanen was dat ze betere informatie-uitwisselingsmogelijkheden in het verdrag wilden opnemen. Daarmee wilden ze onder meer bereiken dat er meer duidelijkheid kwam over de wie de uiteindelijke eigenaren van offshorevennootschappen waren. Als dat duidelijk was, kwam er natuurlijk ook in een aantal gevallen meer inzicht in de

⁵⁴⁵ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: telex van 27-6-1979 aan de Antilliaanse regering.

⁵⁴⁶ *Amigoe*, 6-9-1979; 26-1-1980; NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: telex van 27-6-1979 aan de Antilliaanse regering.

⁵⁴⁷ Centraal Planbureau, CPB policy Brief 2013/07, 'Bilaterale belastingverdragen en buitenlandse investeringen', <https://www.cpb.nl>, geraadpleegd 25-6-2017.

⁵⁴⁸ In het vorige hoofdstuk is beschreven waarom buitenlanders Amerikaans onroerend goed kochten en welke voordelen de inschakeling van Curaçaose offshorevennootschappen met zich meebracht.

⁵⁴⁹ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 29-11-1979 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁵⁰ *Algemeen Dagblad*, 17-10-1978.

vraag of er al dan geen recht was op de verdragsvoordelen. Met die betere informatie-uitwisseling kon de VS ook belastingvlucht door Amerikaanse ingezetenen tegengaan.

Medio september 1979 besprak de Antilliaanse gevolmachtigd minister H. Henriquez de Amerikaanse eisen met D. Rosenbloom, een onderhandelaar van het Amerikaanse ministerie van Financiën. In dat gesprek stelde Rosenbloom dat hij per midden november een memorandum met het standpunt van de Antilliaanse regering verwachtte over de door de VS beoogde aanpassingen van het belastingverdrag. In een poging de onderhandelingen op de lange baan te schuiven, liet men Rosenbloom in november weten dat het door een bestuurswisseling op de Antillen niet mogelijk was het Antilliaanse standpunt te verstrekken. Het besluit om die verdragingsstactiek toe te passen was besproken met zowel de vertrekkende premier M. Pourier als de komende premier D. Martina. Volgens Henriquez onderkende men dat Rosenbloom daardoor geïrriteerd zou kunnen raken.⁵⁵¹ De uitstelpoging mislukte, want begin december dreigde Washington het verdrag op te zeggen als de Antillen niet binnen 30 dagen, te rekenen vanaf 3 december 1979, aan de onderhandelingstafel zouden verschijnen.⁵⁵²

Dat dreigement had succes, want op 17 december 1979 en 22 januari 1980 volgden besprekingen met het Amerikaanse ministerie van Financiën. Tijdens het laatste gesprek kreeg Rosenbloom het eerder door hem gevraagde memorandum, met het standpunt van de Antilliaanse regering.⁵⁵³

In het memorandum⁵⁵⁴ gaf de Antilliaanse regering aan de Amerikaanse zorgen te delen over het mogelijke gebruik van het verdrag door ingezetenen van de VS. Om dat gebruik tegen te gaan, zo stelde de regering, overwoog men onder meer om de lokale directie(leden) van offshore-ondernemingen een beëdigde verklaring te laten afleggen. Daarin zou de directie dan verklaren dat naar hun beste weten geen ingezetenen van de VS aandeelhouder waren van de onderneming. Een dergelijke verklaring zou weinig waarde hebben. Want met het aandelen aan toonder systeem kenden de trustkantoren de uiteindelijke eigenaren in de meeste gevallen ook niet. Ook zullen ze doorgaans weinig moeite hebben gedaan om de uiteindelijke eigenaar te achterhalen, dat zou veel potentiële klanten alleen maar naar andere trustkantoren of andere offshore-jurisdicties hebben gejaagd. De VS zou alleen maar iets hebben aan goed onderbouwde inlichtingen over de uiteindelijke eigenaren.

⁵⁵¹ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 29-11-1979 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁵² NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: telex van 5-12-1979 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵⁵³ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: telex van 23-1-1980 aan het Amerikaanse Ministerie van Financiën; brief van 23-1-1980 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁵⁴ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 23-1-1980 aan de Antilliaanse premier.

De regering gaf ook aan dat ze overwoog om de op de Antillen opererende trustkantoren onder een vergunningstelsel te brengen. Hierbij kunnen we ons afvragen of men dat serieus overwoog. In het zesde hoofdstuk zullen we zien dat er pas in 2002, onder druk van internationale organisaties, enig toezicht op de trustkantoren kwam op de Antillen.

Verder stelde de Antilliaanse regering in het memorandum dat ze vond dat het derde landen gebruik niet strijdig was met het verdrag. Over de geldende bepalingen omtrent informatie-uitwisseling merkte ze op dat die naar haar mening voldoende waren, maar men was wel bereid over die bepalingen te praten.

In een reactie op het memorandum stelde Rosenbloom dat hij niet wilde dat de Antillen het onderhandelingsproces traineerden en hij vroeg ze om snel met een concreet voorstel te komen betreffende een verdragwijziging. Hij liet alvast weten het niet eens te zijn met het Antilliaanse standpunt over *treaty shopping*.⁵⁵⁵

Eind januari 1980 ging een omvangrijke Antilliaanse delegatie, bestaande uit onder meer de premier, oud-premier Pourier, de minister van Financiën en meerdere ambtenaren, naar Washington. Met het bezoek probeerde men begrip te kweken voor de gevolgen die een verdragsherziening zou hebben voor de Antilliaanse begroting, economie en politieke stabiliteit. De Antilliaanse argumenten waren samengevat in een *position paper* dat werd uitgereikt tijdens gesprekken die de delegatie voerde op meerdere ministeries bij de Nationale Veiligheidsraad en met verschillende leden van het Congres.⁵⁵⁶ Het belang van de offshore voor overheidsinkomsten en economie werd in het *position paper* cijfermatig onderbouwd.⁵⁵⁷ Omdat het *position paper* in de geraadpleegde dossiers niet is aangetroffen kunnen we dat cijfermateriaal helaas niet beoordelen. Maar we weten wel dat een verdragsopzegging sterk negatieve gevolgen zou hebben voor de Curaçaose begroting en economie. De Curaçaose offshore was namelijk voor een groot deel gebaseerd op de mogelijkheden die het verdrag bood, en in 1980 vormden de op de offshore gebaseerde winstbelastinginkomsten al ruim twintig procent van alle Curaçaose overheidsinkomsten (zie tabel 23). Verder bedroeg de bijdrage van de offshore-activiteiten aan de Curaçaose economie in 1980 naar schatting zo'n 11 tot 17 procent (zie tabel 25).

⁵⁵⁵ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 23-1-1980 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁵⁶ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 6-2-1980 aan de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken.

⁵⁵⁷ Dat het *position paper* een cijfermatige onderbouwing gaf blijkt uit een brief die Henriquez in mei 1982 verstuurde. Bron: NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 7-5-1982 aan de Antilliaanse premier.

Tijdens de onderhandelingen, die in maart 1980 begonnen, werd een door de Antillen opgesteld concept belastingverdrag besproken. Op Curaçao stond een bijstandscmissie klaar om op elk moment de Antilliaanse delegatie van de nodige informatie te voorzien.⁵⁵⁸ Vervolgonderhandelingen vonden plaats in juni 1980.⁵⁵⁹ De Antilliaanse delegatie maakte tijdens de onderhandelingen gebruik van de diensten van twee ingehuurd Amerikaanse adviseurs: U. Reale, een lobbyist met veel contacten in het Congres, die gecontracteerd was door de Antilliaanse regering én T. Cole, een jurist die een directiefunctie had bekleed op het Amerikaanse ministerie van Financiën, die gecontracteerd was door de Antilliaanse Vereniging Offshore Belangen⁵⁶⁰ (VOB).⁵⁶¹

Inmiddels doemde een nieuw probleem op voor de Curaçaose offshore. De voorzitter van een Congrescommissie had namelijk een wetsontwerp ingediend dat beoogde de Amerikaanse bronbelasting op rente af te schaffen. Volgens Henriquez stond vast dat het ontwerp was ingediend op verzoek van het ministerie van Financiën.⁵⁶² Door die afschaffing zouden de Antilliaanse financieringsdochter van Amerikaanse bedrijven overbodig worden, omdat die juist waren opgericht om de bronheffing op rente te omzeilen via het belastingverdrag met de Antillen.⁵⁶³ Omdat de meeste op Curaçao geïnde winstbelasting afkomstig was van die financieringsmaatschappijen,⁵⁶⁴ zou dat ook de overheidsinkomsten ernstig aantasten. Henriquez en Reale gingen daarom in 1980 lobbyen tegen het wetsontwerp bij diverse ministeries, senatoren en de AFL–CIO, de grootste vakbondsfederatie in de VS.⁵⁶⁵ In november 1980 was het probleem van de afschaffing bronbelasting voorlopig van de baan. Omdat in november een nieuw Congres werd gekozen, vervielen krachtens de regels van het Congres, alle niet behandelde wetsvoorstellen, waaronder die betreffende de bronbelasting.⁵⁶⁶

⁵⁵⁸ *Amigoe*, 1-3-1980; NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 5-2-1980 aan de Antilliaanse Minister van Financiën; brief van 21-2-1980 aan het Amerikaanse Ministerie van Financiën.

⁵⁵⁹ *Amigoe*, 13-6-1980; *De Telegraaf*, 21-6-1980; NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: telex van 24-4-1980 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵⁶⁰ De offshoresector richtte in februari 1980 de VOB op om tijdens de onderhandelingen meer invloed op het regeringsbeleid te krijgen. Verderop in dit hoofdstuk zullen we de VOB en andere belangenorganisaties bespreken.

⁵⁶¹ *Amigoe*, 2-10-1981; NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: telex van 16-5-1980, bijlagen bij brief van 9-10-1980 en brief van 3-11-1980, alle drie gericht aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵⁶² NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 20-6-1980 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁶³ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 29-11-1979 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁶⁴ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 81: bijlage bij memorandum van Henriquez van 4-5-1984 inzake verklaring premier Martina tijdens hearings.

⁵⁶⁵ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brieven van 20-3-1980, 30-3-1980 en 1-4-1980 aan U. Reale; brief van 20-6-1980 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁶⁶ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 19-9-1980 aan de Antilliaanse premier.

De Antillen begonnen de onderhandelingen weer te vertragen. Allereerst stelde men aan Rosenbloom voor om de vervolgonderhandelingen in februari 1981 te laten plaatsvinden, omdat de Antilliaanse regering niet eerder tijd had vanwege een bezoek van koningin Beatrix en besprekingen met de Nederlandse regering over diverse aangelegenheden.⁵⁶⁷ Toen Rosenbloom daarmee instemde liet Henriquez aan premier Martina weten dat de opzet was geslaagd en dat in de tussentijd nadere plannen voor verder uitstel gemaakt konden worden.⁵⁶⁸

In januari 1981 ging Henriquez een stapje verder, hij stelde toen in een brief aan Martina, dat getracht moest worden om de onderhandelingen van voren af aan opnieuw te laten beginnen, dat dus voorbij gegaan moest worden aan de reeds gevoerde besprekingen. Als argument voor die benadering zou kunnen worden aangevoerd dat de Antillen onder druk waren gezet door de VS, aldus Henriquez.⁵⁶⁹ Het lijkt er sterk op dat Henriquez de onderhandelingspositie van de Antillen begon te overschatten.

Waar hij wel een goed oog voor had was dat een verzoek van de IRS om fiscale inlichtingen over een aantal op de Antillen gevestigde offshore-ondernemingen, bewust bedoeld was om de Antillen in een moeilijke positie te manoeuvreren. Dat verzoek van juni 1980 bevatte een aantal vragen die de Antillen niet konden beantwoorden omdat ze die gegevens eenvoudigweg zelf niet hadden vanwege het ‘aandelen aan toonder’ systeem, en de IRS wist dat maar al te goed.⁵⁷⁰

Het Gordon rapport

De onderhandelingspositie van de Antillen werd er niet bepaald sterker op toen de IRS in januari 1981 het rapport *Tax Havens and their use by United States Taxpayers* publiceerde. Het werd opgesteld door R. Gordon, adviseur van de IRS inzake internationale belastingen en diende gaandeweg als leidraad voor het beleid van de Verenigde Staten ten aanzien van *tax havens*.⁵⁷¹ In het rapport adviseerde Gordon om de belastingverdragen met de Antillen en de voormalige Britse overzeese gebieden, vanwege regelmatig misbruik, te beëindigen.⁵⁷² De hoofdstrekking van het rapport, voor zover van belang met betrekking tot de Antillen, laat

⁵⁶⁷ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 14-10-1980 aan Rosenbloom.

⁵⁶⁸ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 21-10-1980 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁶⁹ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 77: brief van 6-1-1981 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁷⁰ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 19-6-1980 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵⁷¹ Gordon, *Tax Havens*; M.J. Langer, ‘The outrageous History of Caribbean Tax Treaties With OECD Member States’, *Tax Notes International* (10juni 2002) 1187-1199, aldaar 1189.

⁵⁷² Gordon, *Tax Havens*, 12, 170.

zich als volgt samenvatten. Gordon stelde allereerst dat *tax havens* niet alleen werden ingeschakeld voor hun lage belastingen, maar ook vanwege de geheimhouding, de anonimiteit, en de afwezigheid van deviezen controles en regulering voor banken.⁵⁷³ Bij het misbruik van verdragen die de VS met *tax havens* had afgesloten ging het volgens Gordon om twee groepen, ingezetenen van de VS en niet-ingezetenen.

Het bleek volgens Gordon moeilijk om de omvang vast te stellen van het gebruik van het verdragennetwerk van de VS ten behoeve van het witwassen van illegale inkomens en belastingontduiking door inwoners van de VS. De constructies die werden aangewend maakten gebruik van de anonimiteit die door *tax havens* werd verschaft, onder meer via het gebruik van (Antilliaanse) aandelen aan toonder en het bankgeheim. Daardoor waren ook strafrechtelijke vervolgingen in verband met de lastige bewijsvoering vrij moeizaam.⁵⁷⁴

Ook met betrekking tot de groep niet-ingezetenen kon Gordon niet aangeven hoeveel de omvang van het verdragen-misbruik bedroeg. Wel kon hij wijzen op een aantal gegevens die duidelijk maakten dat het om enorme bedragen ging. Zo gaf hij aan dat uit de gegevens van de IRS bleek dat Zwitserland, Nederland en de Antillen, allen verdragslanden, in 1978 samen 40% van alle door de VS aan het buitenland uitbetaalde dividend-, royalty- en rente-uitbetalingen ontvingen in verband met investeringen in de VS. Dat aandeel was buitenproportioneel hoog ten opzichte van de omvang van de economieën van die landen en wees op het gebruik van de verdragen door inwoners van derde landen. Van alle aan het buitenland uitbetaalde rentes ontvingen de Antillen, met haar 230.000 inwoners, maar liefst 13 %.⁵⁷⁵ Verder wees Gordon op het feit dat veel buitenlanders die investeerden in de Verenigde Staten gebruik maakten van een *tax haven*.

Het bekendste op dat gebied waren zo betoogde hij, de Antillen die gebruikt werden voor onroerend goed investeringen in de VS.⁵⁷⁶

Vervolgonderhandelingen

Tot dan toe was er sprake van dat de VS het verdrag wilde aanpassen, de aanbeveling in het IRS-rapport om het verdrag te beëindigen, kwam hard aan bij de Antillen. Henriquez vond dat de Antillen tijdens de komende onderhandelingen moesten benadrukken dat het wegvallen

⁵⁷³ Gordon, *Tax Havens*, 1, 22, 23.

⁵⁷⁴ Gordon, *Tax Havens*, 159, 161, 162.

⁵⁷⁵ Gordon, *Tax Havens*, 150, 151, 177.

⁵⁷⁶ Gordon, *Tax Havens*, 107.

van het belastingverdrag gevolgen had voor de Antilliaanse economie en de politieke stabiliteit op de eilanden.⁵⁷⁷

Het lukte de Antillen om het tijdstip van de vervolgonderhandelingen te verschuiven naar oktober 1981, de aangevoerde argumentatie voor het uitstellen was onder meer: een bezoek van Martina aan de VS en een conferentie in Nederland over de toekomst van de Antillen.⁵⁷⁸

De Antilliaanse delegatie die in oktober 1981 de onderhandelingen voerde bestond onder meer uit de Antilliaanse minister van Financiën De Castro, Henriquez, Damian Leo als vertegenwoordiger van de offshoresector op Curaçao, U. Reale en T. Cole.⁵⁷⁹ Zoals we hiervoor zagen was laatstgenoemde tijdens de vorige onderhandelingen gecontracteerd door de VOB, daarna werd hij door de Antilliaanse regering ingehuurd via een contract met het advocatenkantoor (Cole & Corette) waar hij deel van uitmaakte. Voorlopig was voor de activiteiten van dat advocatenkantoor \$ 200.000 uitgetrokken door de Antilliaanse regering.⁵⁸⁰

Na afloop van de onderhandelingen stelden de VS en de Antillen in een gezamenlijke verklaring dat er vooruitgang was geboekt en dat in februari 1982 de besprekingen zouden worden hervat. Geen van de partijen verstreekte verder inhoudelijke mededelingen.⁵⁸¹ In werkelijkheid paktten de onderhandelingen volgens Henriquez helemaal niet zo goed uit voor de Antillen. Ruim een week na afloop van de onderhandelingen overhandigde hij een memorandum aan het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken en het hoofd economische planning van het Witte Huis. Daarin stelde hij dat inwilliging van de eisen van het Amerikaanse ministerie van Financiën 'economische en politieke chaos' zouden veroorzaken op de Antillen.⁵⁸²

Het memorandum moet gezien worden tegen de achtergrond van de zwakke onderhandelingspositie tegenover het Amerikaanse ministerie van Financiën. Dat ministerie wilde een sterk uitgekleed verdrag of opzegging. Het enige wat de Antillen dan nog konden proberen was andere Amerikaanse instanties er van te overtuigen dat het behoud van een voor de Antillen redelijk verdrag nodig was om politieke instabiliteit op de Antillen en dus de Caribische regio te voorkomen. Die instanties zouden dan hun invloed bij het ministerie van

⁵⁷⁷ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 77: brief van 27-1-1981 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵⁷⁸ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 77: telex van 26-2-1981 aan Antilliaanse premier; brief van 9-3-1981 aan het Amerikaanse Ministerie van Financiën; telex van 15-4-1981 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵⁷⁹ *Amigoe*, 2-10-1981.

⁵⁸⁰ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 77: telexen van 13-10-1981 en 16-10-1981 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁸¹ *Amigoe*, 14-10-1981.

⁵⁸² NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 77: telex van 15-10-1981 aan Antilliaanse premier, met als bijlage kopie van memorandum aan Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken en Witte Huis.

Financiën kunnen aanwenden. Het is zeer de vraag of de Amerikanen gevoelig waren voor die nogal pathetisch overkomende opmerkingen over ‘economische en politieke chaos’.

In dat kader paste ook het verzoek van de Antillen aan het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken om in een diplomatieke nota aan de regering van de VS het belang van de offshore-activiteiten voor de Antilliaanse economie uiteen te zetten. Bij het verzoek was een concept nota gevoegd.⁵⁸³ Het ministerie stemde in met het verzoek en in de gevraagde diplomatieke nota stond dat substantiële wijzigingen van het belastingverdrag een ‘*staggering blow to the economy of the Netherlands Antilles*’ tot gevolg zouden hebben.⁵⁸⁴ Eerder wezen we er al op dat de Curaçaose offshore voor een groot deel gebaseerd was op de mogelijkheden die het toenmalige verdrag bood, en dat in 1980 de op de offshore gebaseerde bijdrage aan de Curaçaose economie in 1980 naar schatting zo’n 11 tot 17 procent bedroegen. Dus op dat punt overdreef de diplomatieke nota niet. Opmerkelijk is wel dat in de concept nota die de Antillen hadden opgesteld voor Buitenlandse Zaken een tekst was opgenomen die er op wees dat bij een ingrijpende verdragswijziging ‘the situation in the Netherlands Antilles would be destabilized due to the economic circumstances which would undoubtedly occur.’ Die tekst stond niet in de diplomatieke nota die Nederlandse ambassadeur in Washington aan het State Department overhandigde. Dat wijst er op dat Nederland de verwijzingen naar instabiliteit met een korreltje zout nam.

Het Stanford rapport

De Antillen bleven de door Henriquez aanbevolen koers volgen, namelijk benadrukken dat het wegvallen van het belastingverdrag grote gevolgen had voor de economie en de politieke stabiliteit op de eilanden. Kennelijk waren ze er van overtuigd dat ze er niet in geslaagd waren Washington te overtuigen van het belang van de offshore voor hun economie. Daarom verstrekte de Antilliaanse regering een studieopdracht aan het Amerikaanse Stanford Research Institute (SRI) om de in het *position paper* opgenomen cijfermateriaal te verifiëren en verder uit te bouwen.⁵⁸⁵ In september 1982 verscheen -het publiekelijk toegankelijke-rapport van het SRI, de kosten die het SRI in rekening bracht bedroegen \$ 57.340.⁵⁸⁶ In de *Amigoe* verschenen meteen artikelen die essentiële delen van het rapport bespraken en het

⁵⁸³ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 77: brief van 4-6-1981 aan de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken.

⁵⁸⁴ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 77: bijlage bij de brief van 17-6-1981 aan de Antilliaanse Gevolmachtigd Minister.

⁵⁸⁵ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 77: brief van 7-5-1982 aan de Antilliaanse premier.

⁵⁸⁶ Mathieson en Laudicina, *the impact of offshore*; NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 78: brief van 20-10-1982 aan Henriquez.

belang van de offshore voor overheid en economie benadrukten.⁵⁸⁷ In november wijdde zelfs de *Financial Times* een artikel aan het rapport, terwijl *Elseviers Weekblad* een vertaling van dat *Financial Times*-artikel een paar maanden daarna publiceerde.⁵⁸⁸ Het mag duidelijk zijn dat de Antillen nu aan iedereen die het maar wilde horen duidelijk wilde maken dat de offshore zeer belangrijk was voor hun economie en dat die bedreigd werd omdat de VS het belastingverdrag wilde aanpassen of beëindigen. Dat was een riskante strategie, want OFCs zijn gebaat bij discretie, klanten van die centra worden in het algemeen niet graag geassocieerd met OFCs die prominent in het nieuws komen. Bovendien kregen de Curaçaose offshorepraktijken in de VS zo de volle aandacht en dat speelde tegenstanders van belastingontwijking via OFCs in dat land natuurlijk alleen maar in de kaart.

In het rapport stelden de auteurs dat het belang van de offshore voor de Antillen/Curaçao voornamelijk bestond uit de afgedragen winstbelasting en de gegenereerde deviezen inkomsten. Op basis van gegevens van de BNA gaven ze bedragen over de periode van 1976 t/m 1981 met betrekking tot die winstbelasting en deviezen.⁵⁸⁹ Het rapport deed geen uitspraak over de bijdrage die de offshore-activiteiten aan het BNP leverde.

Twijfel over verdrag op Antillen

Na afloop van de in februari 1982 hervatte onderhandelingen ondertekenden beide delegaties een persverklaring, die stelde dat een aantal geschilpunten waren besproken en dat de onderhandelingen in het voorjaar van 1982 verder zouden gaan.⁵⁹⁰ De delegaties maakten niet bekend om wat voor geschilpunten het ging. Enige tijd later kwam er wel wat naar buiten tijdens een lezing in april 1982 van Damian Leo, die als vertegenwoordiger van de offshoresector op Curaçao lid was van de onderhandelingsdelegatie. Uit zijn uiteenzetting bleek dat hij grote bezwaren had tegen het inlichtingenartikel dat de VS in het verdrag wilde opnemen. Leo stelde zelfs dat de Antillen zich zouden moeten ‘gaan bezinnen op het feit of het hebben van een verdrag nog zin’ had als de Amerikanen dat voorgestelde inlichtingenartikel niet veranderden. ‘De vraag van al dan geen verdrag klemt des te meer omdat een verdrag zware verplichtingen op de Antillen legt voor wat betreft de uitwisseling van inlichtingen,’ aldus Leo. De Antillen hadden volgens Leo al aangegeven dat ze op het gebied van informatieverstrekking in bepaalde situaties ver wilden gaan, maar niet zo ver als

⁵⁸⁷ *Amigoe*, 13-10-1982, 11-11-1982.

⁵⁸⁸ *Financial Times*, 24-11-1982.

⁵⁸⁹ Mathieson en Laudicina, *the impact of offshore*, i, ii, 8.

⁵⁹⁰ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 77: *Treasury News* van 10-2-1982; Over de inhoud van de onderhandelingen is in de geraadpleegde documenten niets te vinden.

de Amerikanen wilden. ‘Anders komt de geloofwaardigheid van de Antillen als financieel centrum op de tocht te staan.’ Tot slot concludeerde Leo: ‘Er doet zich een situatie voor dat het hebben van geen verdrag voordeliger is’.⁵⁹¹ Leo bracht hier tot uitdrukking dat fiscale inlichtingenverstrekkingen aan andere jurisdicties een verzwakking van de concurrentiepositie van een OFC kan betekenen. Veel klanten van OFCs kiezen die centra juist vanwege de geheimhouding. Het was dus voor de Antillen belangrijk om na te gaan of de voordelen van een herzien verdrag met de VS opwogen tegen de nadelen voor de offshore. Verderop zullen we zien dat Leo eind 1983 een heel andere afweging maakte en vond dat de Antillen het verdrag niet moesten opzeggen.

Het lukte de Antillen weer om de onderhandelingen te verschuiven, namelijk naar oktober 1982. Het uitstelverzoek van de Antillen, dat verwees naar verkiezingen en de aansluitende formatie van een nieuwe Antilliaanse regering, leidde wel tot irritatie bij het Amerikaanse ministerie van Financiën, dat nog een klemmend beroep deed op de Antillen om eerder aan de onderhandelingstafel te verschijnen, ze wezen er op dat de onderhandelingen nu al zo’n drie jaar hadden geduurd.⁵⁹² Die verschuiving leverde de Antillen een belangrijk voordeel op, het verdrag bleef ongewijzigd van kracht en mochten de Amerikanen het verdrag willen opzeggen, dan had dat pas effect in 1984, omdat een opzegging vóór 1 juli moest plaatsvinden om het verdrag aansluitend per 1 januari te kunnen beëindigen.

De Britse Maagdeneilanden

Medio 1982 kwam er weer een tegenvaller voor de Curaçaose offshore: de eenzijdige opzegging door de VS van het belastingverdrag met de Britse Maagdeneilanden. De twee landen onderhandelden al vrij lang over een herziening van het verdrag. Toen de Maagdeneilanden niet bereid bleken een anti *treaty shopping* clause in het verdrag op te nemen, zegden de Amerikanen het verdrag op met ingang van 1 januari 1983. Amerikaanse Congresleden vonden dat nu ook *treaty shopping* via de Nederlandse Antillen moest worden aangepakt. De Curaçaose offshoresector was daarom bezorgd dat Washington ook het verdrag met de Antillen zouden opzeggen.⁵⁹³

Die bezorgdheid is begrijpelijk, maar op de achtergrond speelde een andere factor een rol waardoor de VS het verdrag met de Antillen niet zonder meer konden opzeggen. Gaandeweg, dat wil zeggen tijdens de onderhandelingen met de VS, had Curaçao namelijk nagenoeg een

⁵⁹¹ *Amigoe*, 23-4-1982.

⁵⁹² NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 77: telex van 27-4-1982 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁵⁹³ *De Telegraaf*, 6-7-1982; *Het Financieele Dagblad*, 24-8-1982 en 15-10-1982.

monopolie als uitgifteplaats van Euro-obligaties voor Amerikaanse ondernemingen opgebouwd. Dat monopolie verzwakte de onderhandelingspositie van Washington.⁵⁹⁴ Hoe belangrijk Willemstad op dat punt was komt tot uiting in het feit dat de uitgifte van Euro-obligatieleningen door Antilliaanse financieringsdochters van Amerikaanse ondernemingen steeg van 1,1 miljard dollar in 1978 naar 10,3 miljard in 1982 (zie tabel 20). De Amerikaanse regering moest dus eerst een oplossing zoeken voor al die Euro-obligatie leningen die via de Antillen liepen voor ze tot opzegging over kon gaan.

Hervatte onderhandelingen

Na afloop van de onderhandelingen in oktober 1982 verklaarde minister De Castro dat hier en daar wat concessies waren gedaan aan de Amerikanen, maar dat een substantieel deel van de Antilliaanse offshore kon blijven bestaan, de schade voor de offshore was ‘duidelijk meegevallen’. De delegaties zouden volgens De Castro in november 1982 weer in Washington bijeenkomen voor afrondende besprekingen en de mogelijke ondertekening van een protocol.⁵⁹⁵ Over welke punten men overeenstemming bereikte is niet bekend, daarover werden door de Antilliaanse regering geen mededelingen gedaan.⁵⁹⁶ Toch leverde een artikel in de *Amigoe* stevige kritiek op de onderhandelingen, kennelijk had een insider de krant op de hoogte gebracht. Het bewuste artikel, dat opende met de zin ‘De Castro slaat plank mis’, stelde onder meer dat de offshoresector verbijsterd was en het De Castro kwalijk nam dat hij bereid was geweest zijn handtekening te zetten onder Amerikaanse voorstellen ‘die de nekslag voor onze offshore’ zouden betekenen. Die handtekening was hem nog net op tijd ontraden, aldus het artikel. Het ongenoegen van de sector was ook kenbaar gemaakt aan premier Martina, volgens het artikel.⁵⁹⁷ Martina, die geen deel uitmaakte van de onderhandelingsdelegatie, vroeg Henriquez (wel delegatielid) om commentaar. Laatstgenoemde verklaarde dat de informatie, die kennelijk door onbekenden ter beschikking aan de *Amigoe* was gesteld, slechts had geleid tot het ‘oppervlakkige en ongefundeerde verwijt’ dat de Antillen zich te defensief hadden opgesteld. Henriquez adviseerde de premier om het tot dan toe gevoerde beleid inzake de onderhandelingen te continueren.⁵⁹⁸ Duidelijk is

⁵⁹⁴ Langer, ‘Tax Treaties creating Tax Haven situations’, 24; United States Committee on Government Operations, House of Representatives, *Tax Evasion through the Netherlands Antilles and other Tax Haven Countries* (Washington 1983), 203.

⁵⁹⁵ *Amigoe*, 23-10-1982.

⁵⁹⁶ In de geraadpleegde dossiers is niets aangetroffen over de onderhandelingsresultaten.

⁵⁹⁷ *Amigoe*, 8-11-1982.

⁵⁹⁸ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 78: brief van 18-11-1982 aan de Antilliaanse premier.

dat de offshoresector⁵⁹⁹ (of een deel daarvan) een hardere koers wilde volgen tijdens de onderhandelingen.

In samenspraak met Reale continueerde en intensiverde Henriquez de reeds bestaande Antilliaanse lobby in de VS waarmee men probeerde om zoveel mogelijk van het oude verdrag te redden als mogelijk was.⁶⁰⁰ De strategie bleef gebaseerd op het benaderen van het Witte Huis, diverse ministeries, Congresleden en instellingen om die te overtuigen dat ingrijpende verdragswijzigingen gevolgen hadden voor de politieke stabiliteit op de Antillen.⁶⁰¹

De Antillen stonden niet alleen met hun lobby om het oude verdrag zoveel mogelijk intact te laten. Ook veel grote Amerikaanse ondernemingen, die financieringsdochters op de Antillen hadden voor hun leningen op de Euromarkt, lobbyden bij het Amerikaanse ministerie van Financiën om de *Antillean window* ongemoeid te laten, omdat anders de kosten van hun leningen sterk zouden stijgen.⁶⁰²

De vervolgonderhandelingen in november 1982 waren volgens de nieuwe minister van Financiën G. de Paula hard en zakelijk. Er werd afgesproken om de volgende onderhandelingen in januari 1983 te laten plaatsvinden. Verder stelde De Paula: 'Er is nog niets klaar om te ondertekenen.'⁶⁰³ Na bijna twee weken onderhandelen in januari 1983 in Washington, werden de besprekingen over het verdrag opgeschort tot februari.⁶⁰⁴ Tijdens de hervatte onderhandelingen in februari bracht het Amerikaanse ministerie van Financiën een voorstel in waarover de Antilliaanse delegatie na wilde denken. Er werd niet afgesproken binnen welke tijdsduur de Antillen daarop zou moeten antwoorden.⁶⁰⁵ De formele onderhandelingen zouden pas weer in februari 1986 worden voortgezet.

In de tussenliggende periode deden zich drie ontwikkelingen voor die invloed hadden op de Curaçaose onderhandelingspositie en de toekomst van de offshore op het eiland: commissiehearings in de VS, opzegging door Amerika van belastingverdragen met voormalige Britse en Belgische kolonies en een nieuw wetsvoorstel in het Congres inzake de

⁵⁹⁹ We tasten in het duister of het gaat om de hele offshoresector of delen daarvan, de geraadpleegde dossiers verschaffen op dat punt geen informatie.

⁶⁰⁰ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 78:brief van 20-9-1982 aan de Antilliaanse premier; brief van 25-10-1982 aan U. Reale.

⁶⁰¹ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 78:brief van 20-9-1982 aan de Antilliaanse premier; brief van 25-10-1982 aan U. Reale.

⁶⁰² *Herald Tribune*, 30-11-1982.

⁶⁰³ *Amigoe*, 15-11-1982.

⁶⁰⁴ *Amigoe*, 15-1-1983.

⁶⁰⁵ *Amigoe*, 22-2-1983; NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 79: brief van 15-4-1983 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

afschaffing van bronbelasting op rente. De onderhandelingen over het belastingverdrag werden daarna eerst nog op informele basis voortgezet, totdat ze uiteindelijk stagneerden.

Hearings

Op 12 en 13 april 1983 werden hearings gehouden door een subcommissie van het Huis van Afgevaardigden. Die commissie had ontduiking van Amerikaanse belastingen via de Nederlandse Antillen en andere *tax havens* onderzocht en daar rapporten over uitgebracht. In zijn openingstoespraak stelde de commissievoorzitter D. Barnard: ‘As to the Antilles Government, the subcommittee will be carefully examining evidence that its system of strict bank secrecy and anonymous or bearer share ownership of corporations and financial accounts, together with its reported failure to cooperate with the IRS, have encouraged misuse of the treaty for tax evasion purposes.’⁶⁰⁶

De twee belangrijkste zaken die in de verslagen van de hearings en de commissierapporten aan de orde kwamen waren *treaty shopping* en het verkrijgen van inlichtingen.

Uit de hearings kwam naar voren dat *treaty shopping* mogelijk was vanwege het gemak waarmee personen konden claimen domicilie op de Antillen te hebben en daardoor aanspraak maakten op de verdragsvoordelen.⁶⁰⁷ Verder wees men op de procedure rond het verkrijgen van de verdragsvoordelen. Als iemand op de Antillen voor de verdragsvoordelen in aanmerking wilde komen met betrekking tot inkomen dat uit de Verenigde Staten werd ontvangen, dan moest de Antilliaanse regering via een voorgeschreven verklaring aan de uitbetaler in de VS laten weten dat de ontvanger gedomicilieerd was op de Antillen. Na vragen die de IRS over een aantal gevallen stelde, kwam telkens de verzekering van de Antilliaanse autoriteiten dat de domicilies goed werden gecontroleerd. Een opgeroepen getuige van de IRS verklaarde hierover dat er in een aantal gevallen twijfel bestond over die verklaringen en dat daarover discussies met de Antillen ontstonden. Maar zo stelde de getuige, het is een verklaring van hun regering en wij hebben nauwelijks mogelijkheden om dat nader te onderzoeken.⁶⁰⁸

Hoe lastig het was om van de Antillen inlichtingen te krijgen werd aan de hand van een aantal voorbeelden in beeld gebracht. Het ging daarbij om strafrechtelijk onderzoek waarbij financiële transacties via de Antillen een rol speelden. Gesteld werd dat Antilliaanse offshorevennootschappen samen met hun banken een nagenoeg absolute anonimiteit aan

⁶⁰⁶ United States Committee, *Tax Evasion*, 1, 2.

⁶⁰⁷ United States Committee, *Tax Evasion*, 18.

⁶⁰⁸ United States Committee, *Tax Evasion*, 235.

criminelen verschaften die geld uit de Verenigde Staten wilden witwassen en belasting wilden ontduiken.⁶⁰⁹ Bij de commissiestukken was correspondentie aanwezig die samenhang met een verzoek van de IRS en *The Florida Department of Law Enforcement* om inzage te krijgen in bankrekeningen van de MCB in Willemstad. Het ging daarbij om een strafrechtelijk onderzoek van gevallen waarbij ook het vermoeden bestond dat ten onrechte verdragsvoordelen waren verkregen op grond van het belastingverdrag. Het verzoek tot inzage in de bankrekeningen van zes Antilliaanse offshore-ondernemingen bereikte de MCB via een brief van de procureur generaal van de Antillen, die verwees naar een schriftelijk verzoek van de Amerikaanse Consul-Generaal. De MCB weigerde inzage en stelde: ‘The offshore business (...) which is of great importance for the Netherlands Antilles *would be endangered*⁶¹⁰ if the foreign investors could not rely upon confidentiality on the part of the banks. (...) Furthermore representatives of a bank who give information about accounts and of agreements with clients could be prosecuted on the basis of Section 285 and 286 of the Netherlands Antilles Penal Code (...) we have expressly stated in our labour conditions that our employees are under the obligation to maintain secrecy unless they are legally obliged to give information to the judge. (...) article 4 of our General conditions (...) stipulates that we shall not give information about accountants except in the case provided by Law.’⁶¹¹ Opmerkelijk is dat de bank zich niet alleen beriep op geheimhouding maar er ook nog eens overbodig, maar veelzeggend, aan toevoegde dat de offshore in gevaar kwam als klanten niet konden rekenen op geheimhouding.

Ook andere Caribische OFCs kregen te maken met de IRS die inlichtingen wilde hebben. Dat had zelfs tot gevolg, dat de MCB haar trustkantoor Amaco in 1985 moest verkopen. Tot die verkoop, het was een *management buy out*, werd besloten nadat de Canadese Bank of Nova Scotia, de grootste aandeelhouder (49 %) van de MCB, had aangegeven dat ze uit de offshoresector wilde stappen. Nova Scotia deed dat omdat ze problemen met de IRS kreeg die inzage wilde hebben in de gegevens van trustkantoren en offshorebanken die Nova Scotia had in andere OFCs, zoals Bermuda en de Kaaimaneilanden. Toen de Canadese bank dat weigerde, met een beroep op de geheimhoudingsregelingen in die jurisdicties, volgde een boete van de IRS. Daarna verstreekte de bank alsnog de gegevens.⁶¹²

De VS kon zich dus geen toegang verschaffen tot gegevens van Antilliaanse banken. Maar ze zorgde er wel voor dat ze toegang kreeg tot de gegevens van filialen van Amerikaanse

⁶⁰⁹ United States Committee, *Tax Evasion*, 100 en 119.

⁶¹⁰ Mijn cursivering.

⁶¹¹ United States Committee, *Tax Evasion*, 478-488.

⁶¹² Bron: Gesprek met M. Elias op 2-5-2017.

banken op de Antillen. Zo luidde artikel 20 van de leveringsvoorwaarden van het filiaal van de Amerikaanse Citibank op de Antillen: ‘The Bank will at all times maintain strict secrecy in its relations with the client. However in the case the client is or becomes a resident or citizen of the United States of America the bank will make such reports to the United States Tax Authorities concerning payment of interest or other periodic income as are required by United States laws and regulation.’⁶¹³

Henriquez liet De Paula weten dat hij de stafleden van de subcommissie, waarmee hij eerder uitvoerig had gesproken, ‘zwaar bevooroordeeld’ vond en dat ze enkel geïnteresseerd waren ‘in publiciteit’.⁶¹⁴ De hearings, kregen veel aandacht in de Amerikaanse,⁶¹⁵ Antilliaanse en Nederlandse pers.⁶¹⁶ Naar aanleiding van een frontpagina-artikel in de *New York Times* zond Henriquez twee brieven aan die krant. De strekking van die brieven was dat de journalist die het artikel schreef de informatie uit de verslagen en rapporten klakkeloos had overgenomen en zelf de feiten niet had geverifieerd.⁶¹⁷

Opzegging belastingverdragen door Amerika

Medio 1983 zegde de VS de belastingverdragen (18 stuks) met alle voormalige Britse en Belgische kolonies op. Bij de directe concurrenten van Curaçao in het Caribisch gebied (de Bahama’s, Barbados, Bermuda, de Britse Maagdeneilanden en de Kaaimaneilanden) ging het alleen om het verdrag met Barbados dat werd opgezegd. Het verdrag met de Britse Maagdeneilanden was al opgezegd en de andere jurisdicties hadden geen verdrag met de VS. Het Amerikaanse ministerie van Financiën verklaarde dat de verdragen werden opgezegd omdat ze niet alleen geen weergave meer waren van de economische betrekkingen tussen de VS en die jurisdicties, maar ook omdat een aantal van die verdragen gevoelig waren voor misbruik. Henriquez vond dat de verdragsopzegging met Barbados voordelig was voor de Antillen omdat daardoor de dreiging verviel dat het eiland als alternatief voor Eurodollarleningen kon worden ingeschakeld. Reale was aanzienlijk minder optimistisch over de gevolgen voor de Antillen, hij wees er Henriquez nadrukkelijk op, dat iedereen in Washington

⁶¹³ United States Committee, *Tax Evasion*, 519.

⁶¹⁴ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 79: brief van 8-4-1983 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁶¹⁵ United States Committee, *Tax Evasion*, Appendix 28, 766-793.

⁶¹⁶ In de Nederlandse pers verschenen onder meer artikelen over de hearings in: *Algemeen Dagblad*, 19-4-1983; *Dagblad De Stem*, 14-4-1983; *Het Financieele Dagblad*, 15-4-1983; *Het Parool*, 12-4-1983 en 13-4-1983; *Gooi- en Eemlander*, 14-4-1983; *Financieel Economisch magazine*, 18-6-1983; *NRC Handelsblad*, 13-4-1983; *Trouw*, 13-4-1983 en 15-4-1983; *De Volkskrant*, 13-4-1983.

⁶¹⁷ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 79: brieven van 12-4-1983 en 14-4-1983 aan de *New York Times*.

zich afvroeg waarom het verdrag met de Antillen niet was opgezegd.⁶¹⁸ Het was ook een wonderlijke situatie dat de VS al die belastingverdragen opzegde terwijl nou net dat verdrag met de Antillen, waar zo veel over te doen was, intact bleef. Maar we zagen al dat de VS dit verdrag niet kon opzeggen, omdat ze eerst een oplossing moest vinden voor de Euro-obligatie leningen van Amerikaanse bedrijven die via de Antillen liepen.

Publieke discussie op Curaçao over het verdrag

Op Curaçao werd de toekomst van het belastingverdrag steeds meer publiekelijk besproken, men wilde duidelijk niet meegaan met een sterk gewijzigd verdrag, ook besprak men de mogelijkheden en consequenties van een verdragsopzegging. Zo stelde F. Heiligers, de hoofdredacteur van de *Amigoe*: ‘De Antillen hebben er niet het minste belang bij dat er wijzigingen worden doorgevoerd. Elke verandering zal een stap achteruit zijn (...) Het is daarom een knap staaltje van onderhandelingskunst dat de Antillen de boot zolang hebben kunnen afhouden.’⁶¹⁹ Een bankier uit Willemstad verklaarde ten aanzien van de door de Amerikanen geëiste verstrekking van informatie: ‘There will be an exchange of information, to some degree, but we don’t want to go as far as providing a name and an address. We are willing to say that someone is, for example, a Dutch or German national and not a U.S. citizen.’⁶²⁰ Tijdens een lezing die Leo medio november 1983 hield, besprak hij de mogelijkheid dat de Antillen eenzijdig de belastingverdragen zouden kunnen opzeggen om daarna over te gaan op een nultarief voor offshorevennootschappen. Leo zelf stelde daar geen voorstander van te zijn omdat er al zo veel *zero tax havens* waren, die bovendien vaak goedkoper werkten dan de Nederlandse Antillen.⁶²¹ Leo maakte dus nu een andere afweging dan in april 1982 zoals we hiervoor zagen. Maar het interessante aan zijn opmerkingen is dat hij al wel een weg schetste naar de toekomst van de Curaçaose offshore zonder het verdrag met de VS. Bevrijd van de beperkingen die dat verdrag oplegden zou Curaçao dan over kunnen stappen op een *zero tax* regime. Dat is ook precies wat ging gebeuren nadat de VS het verdrag opzegde. Maar dat *zero tax* traject bleek vrij lastig. Het botste voortdurend met BRK-bepalingen, waardoor Nederland maatregelen moest nemen.

⁶¹⁸ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 79: brief (met bijlagen) van 5-7-1983 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁶¹⁹ *NRC Handelsblad*, 11-10-1983, een gewijzigde versie verscheen in de *Amigoe* van 14-10-1983.

⁶²⁰ *Financial Times*, 18-3-1983.

⁶²¹ C.A. de Kam, ‘Antillenroute bedreigd’, *Intermediair*, 9 december 1983.

Amerikaanse bronbelasting

Nadat in het voorjaar van 1983 weer een wetsontwerp in het Congres was ingediend dat beoogde de bronbelasting op rente af te schaffen, besloot de Antilliaanse regering te gaan lobbyen tegen het ontwerp.⁶²² De Antillen stonden niet alleen met hun lobby, Amerikaanse financiële instellingen die Eurobonds verzorgden en bezorgd waren dat werk te verliezen bestreden de wetgeving ook. Steun voor de wetgeving kwam van bankiers in de VS die nieuwe mogelijkheden zagen, beide groepen hadden een keur van lobbyisten ingehuurd.⁶²³ In april 1984 ging premier Don Martina naar Washington waar hij probeerde aanneming van het wetsontwerp te voorkomen. Door inschakeling van de invloedrijke lobbyist C. Walker kon Martina gesprekken voeren met meerdere Congresleden en ambtenaren van diverse ministeries.⁶²⁴ Martina legde ook een verklaring af tijdens een hoorzitting die een commissie van het Huis van Afgevaardigden hield op 1 mei 1984 over het wetsvoorstel. Hij betoogde onder meer dat aanneming van het wetsvoorstel de Antilliaanse economie zou aantasten en sociale en politiek instabiliteit zou veroorzaken. Hij wees daarbij op de omvang van de winstbelastinginkomsten die de Curaçaose offshore genereerde.⁶²⁵ De cijfers die hij verstrekte over de periode 1981 t/m 1983 wijken nauwelijks af van de bedragen in tabel 23. In die tabel zien we dat het aandeel van de offshore winstbelasting in de totale Curaçaose overheidsinkomsten steeg van 23 in 1981 naar liefst 41 procent in 1983. Ook overdreef Martina niet toen hij wees op het belang voor de economie, het aandeel van de offshoresector aan het BBP⁶²⁶ van Curaçao steeg in dezelfde periode van zo'n 12 tot 19 procent naar 25 tot 37 procent (zie tabel 25). Aan de inmiddels bekende verwijzingen naar sociale en politieke instabiliteit, die Martina niet onderbouwde, besteden we verder geen aandacht.

De intensieve Antilliaanse lobby trok de aandacht in de VS, er gingen geruchten rond dat de door de Antillen ingehuurde lobbyisten met geen goud te betalen waren. Toen Henriquez naar die kosten werd gevraagd verklaarde hij: 'We're too busy to count it all up'.⁶²⁷ Hoeveel

⁶²² NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 79: brief van 26-5-1983 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁶²³ *Wall Street Journal*, 15-6-1984; E. L. James, 'The great withholding tax showdown' *Institutional Investor* (juni 1984). De artikelen zijn aanwezig in NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 81: als bijlagen bij brief van 18-6-1984 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁶²⁴ *Amigoe*, 4-4-1984; *Wall Street Journal*, 15-6-1984. Het laatste artikel is aanwezig in NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 81: als bijlagen bij brief van 18-6-1984 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁶²⁵ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 81: bijlage bij memorandum van Henriquez van 4-5-1984 inzake verklaring premier Martina tijdens hearings.

⁶²⁶ Voor alle duidelijkheid, Martina verstrekte geen cijfers over de bijdrage aan het BBP. Omdat die niet beschikbaar waren heb ik zelf geschat hoe hoog die waren. De schattingsmethode wordt verderop in dit hoofdstuk toegelicht.

⁶²⁷ James, 'The great withholding tax showdown'. Dit artikel is aanwezig in NL-HaNA, Diplomatieke

de Antillen besteedden aan de lobby rond de bronbelastingwetgeving is niet duidelijk, maar er zijn wel enkele gegevens voorhanden. De lobby tegen de bronbelastingwetgeving en de lobby inzake het belastingverdrag liepen door elkaar heen, dus de betreffende nota's van de ingehuurde lobbyisten kunnen op beide zaken betrekking hebben. Walker, die een contract had t/m 31-12-1984, bracht \$ 120.800 in rekening. Cole ontving \$1,4 miljoen voor de periode juli 1982 t/m november 1984. In totaal betaalde de Antilliaanse overheid voor de activiteiten van beiden dus zo'n \$ 1,5 miljoen.⁶²⁸ Daarnaast werd ook Reale door de Antilliaanse regering betaald. Droeg de Antilliaanse offshoresector (VOB) ook bij in de lobbykosten? Het enige dat we daarover weten is dat Cole door de VOB werd betaald voordat de Antilliaanse overheid hem inhuurde.

Ondanks het gelobby werd het wetsontwerp aangenomen en van kracht ingaande juli 1984. De vrijstelling van bronbelasting op rente werd van toepassing op leningen die waren afgesloten na juli 1984. De vrijstelling gold niet voor leningen van voor die datum, zodat die oude leningen nog via de Antillen zouden blijven lopen, waardoor de Antillen tot het einde van de looptijd over die leningen nog belasting zouden blijven ontvangen. Omdat de meeste leningen een looptijd hadden van vijf tot zeven jaar werd op de Antillen gesproken van een gefaseerde afschaffing. Don Martina vond dat de Antillen er helemaal niet zo slecht vanaf waren gekomen.⁶²⁹ De Antilliaanse politicus F. Metry daarentegen sprak van 'het begin van het einde van de offshoresector.'⁶³⁰ De overgangsmaatregel mocht dan de pijn wat verzachten, de afschaffing van de bronbelasting was wel het begin van een periode van neergang, die goed zichtbaar is in grafiek 6 en bijlage 1.

Stagnatie in de onderhandelingen

We zagen hiervoor dat tijdens de laatste formele onderhandelingen in februari 1983 een voorstel door de VS was ingebracht waarop de Antilliaanse delegatie zou antwoorden. Nadat de Antillen in mei 1983 hun standpunt over het voorstel aan de VS bekend maakten,⁶³¹ volgden eerst nog informele onderhandelingen, daarna stagneerden ze. Tijdens de informele

posten USA, 2.05.263, inv.nr. 81: als bijlagen bij brief van 18-6-1984 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁶²⁸ De betreffende nota's zijn te vinden in NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr.77 t/m 81. Cole verrichtte wel lobbywerk na november 1984, maar de dossiers in het nationaal archief lopen slechts t/m eind 1984.

⁶²⁹ *Amigoe*, 23-6-1984; 7-9-1984; *Het Financieele Dagblad*, 7-11-1984; L.E. Papke, 'One-Way Treaty with the World: The U.S. Withholding Tax and the Netherlands Antilles', *International Tax and Public Finance* 7 (2000) 295-313 aldaar 298.

⁶³⁰ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 638.

⁶³¹ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 79: brief van 26-5-1983 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

fase werden de besprekingen met het Amerikaanse ministerie van Financiën gevoerd door ingehuurde Amerikaanse advocaten, waaronder Cole. In februari 1984 constateerde Henriquez dat dit informele proces in een impasse was geraakt.⁶³² In een poging de onderhandelingen te hervatten legde de Antilliaanse regering op 8 juni 1984 een voorstel aan de Amerikanen voor. In dat voorstel toonden de Antillen zich ineens bereid vergaande concessies te doen met betrekking tot het aandelen aan toonder systeem en het inlichtingenartikel dat de VS in het verdrag wilde opnemen. De Antillen stelden wel voorwaarden. De eerste was dat het Congres de wetgeving die de bronbelasting op rente afschafte niet mocht aannemen. De tweede voorwaarde bepaalde dat het Congres geen wetgeving mocht goedkeuren waardoor minder Eurobond gerelateerde activiteiten via de Antillen zouden lopen.⁶³³ De wetgeving betreffende de bronbelasting die de Antillen op 8 juni (op het nippertje) wilde tegenhouden werd natuurlijk toch aangenomen, zoals we al zagen, en in juli van kracht. Van een hervatting van de onderhandeling was zeker geen sprake. We kunnen ons afvragen of de Antillen serieus gedacht hebben of de VS op hun voorstel zou ingaan. Was het een pijnlijke vergissing, of zelfoverschatting?

De Antilliaanse regering bleef volgens De Paula streven naar een spoedige hervatting van de onderhandelingen.⁶³⁴ De rollen waren nu omgekeerd, de VS vertraagde de onderhandelingen. Tijdens het wetgevingsproces over de afschaffing van bronbelasting op rente had het verdrag minder prioriteit,⁶³⁵ en nadat de bronbelasting was afgeschaft, nam ook de urgentie voor de VS af, omdat de bronbelasting op rente een van de hoekstenen van het verdragsgebruik was. De Antillen daarentegen wilden snel zekerheid, omdat er signalen waren dat de onduidelijke toekomst tot stagnatie in de Curaçaose offshore leidde. Zo verklaarde de directievoorzitter van PHP in april 1984 bij de presentatie van het jaarverslag, dat de onzekerheid over wat er ging gebeuren met het belastingverdrag al enige tijd tot stagnatie had geleid op hun trustkantoor in Willemstad. Verder stelde hij dat diverse ondernemingen meer interesse hadden gekregen voor andere OFCs zoals de Kaaimaneilanden, Guernsey, Hong Kong en Zwitserland.⁶³⁶

⁶³² NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 81: brief van 7-2-1984 aan C. Walker van Financiën.

⁶³³ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 81: brief van 8-6-1984 (met bijlage) aan het Amerikaanse Ministerie van Financiën.

⁶³⁴ *Amigoe*, 4-12-1984.

⁶³⁵ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 81: brief van 28-2-1984 aan de Antilliaanse premier.

⁶³⁶ *De Telegraaf*, 17-4-1984; *NRC Handelsblad*, 19-2-1986.

Akkoord over belastingverdrag

Uiteindelijk werden op verzoek van de Amerikaanse regering in februari 1986 de verdragsonderhandeling hervat.⁶³⁷ Tijdens die onderhandelingen dienden beide partijen wijzigingsvoorstellen in en werd overeengekomen de onderhandelingen in mei 1986 voort te zetten.⁶³⁸ Na een marathonzitting van bijna 24 uur bereikte men eind mei 1986 een principeakkoord over een herzien belastingverdrag. De Antillen stemden in met een door de VS opgesteld conceptverdrag. Het akkoord kwam pas tot stand, nadat de Amerikaanse onderhandelaars hadden gedreigd het bestaande verdrag op te zeggen per 1 januari 1987 door gebruik te maken van de opzeggingsmogelijkheid tot en met het einde van de maand juni.⁶³⁹

De Antillen kwamen met de VS overeen dat er heronderhandeld kon worden als het Amerikaanse Congres de *Tax Reform Bill* aannam. In die wetgeving waren bepalingen opgenomen die de mogelijkheden die het herziene verdrag aan de Antillen bood, zouden inperken. Omdat normaal gesproken verdragsbepalingen prevaleren boven nationale wetgeving, was in de *Tax Reform Bill* een *treaty overriding clause* opgenomen op grond waarvan bepalingen van het herziene verdrag terzijde geschoven konden worden.⁶⁴⁰ Het herziene verdrag werd begin augustus 1986 door beide partijen getekend.⁶⁴¹ De Antillen hoopten dat het Congres zou inzien dat de voor de Antillen schadelijke bepalingen in de *Tax Reform Bill* niet meer nodig waren nu het herziene verdrag was getekend.⁶⁴² Het is maar de vraag of die Antilliaanse hoop terecht was, vermoedelijk zal die geclausuleerde acceptatie van het herziene verdrag weinig indruk hebben gemaakt op het Congres. Het kan ook zijn dat de Antillen intern zo verdeeld waren over het verdrag dat zo wat extra tijd werd gecreëerd waarmee de definitieve keuze over het wel of niet accepteren van het sterk verwaterde nieuwe verdrag kon worden uitgesteld.

Heronderhandelingen en verdragsopzegging

Toen het Congres de *Tax Reform Bill* met de voor de Curaçaose offshore schadelijke bepalingen eind september 1986 aannam, verklaarde de Antilliaanse minister van Financiën

⁶³⁷ *NRC Handelsblad*, 19-2-1986.

⁶³⁸ *Amigoe*, 28-2-1986; 1-3-1986.

⁶³⁹ *Amigoe*, 31-5-1986; 2-6-1986; 18-6-1986; Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken, belastingverdrag Nederlandse Antillen met VS, 01511, ddi/st, 1986: brief van 2-6-1986 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁶⁴⁰ *Amigoe*, 17-7-1986; BuZa, N.A./VS, dve/ara/00135, 1986-1987: brief van 8-8-1986 aan regering VS.

⁶⁴¹ *NRC Handelsblad*, 11-3-1987.

⁶⁴² *Amigoe*, 17-7-1986.

L. Navarro dat de regering zich gingen beraden op de te volgen strategie inzake heronderhandelingen over het belastingverdrag.⁶⁴³

De gekozen strategie, die al meerdere malen eerder was gehanteerd, bestond er uit om te trachten tijdens de heronderhandelingen met het Amerikaanse ministerie van Financiën, andere ministeries, Congresleden en instellingen ervan te overtuigen dat een redelijk verdrag nodig was voor de stabiliteit op de Antillen. Zo werd al meteen door de Antilliaanse regering aan de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken H. van den Broek verzocht of die met zijn Amerikaanse ambtgenoot P. Shultz wilde overleggen, zodat de laatste zijn invloed kon aanwenden bij de Amerikaanse minister van Financiën J. Baker.⁶⁴⁴ Van den Broek gaf gevolg aan dat verzoek en sprak er eind oktober 1986 over met Shultz, die *begrip toonde* voor de problemen van de Antillen en *beloofde*⁶⁴⁵ de aangekaarte problematiek *door te geleiden* naar het ministerie van Financiën.⁶⁴⁶ Met andere woorden Shultz deed niets. Niet zo verwonderlijk eigenlijk, men had in de VS dezelfde boodschap en klachten over mogelijke economische problemen en politieke instabiliteit al vele malen eerder gehoord. Het wonderlijke is dat Van den Broek tegen beter weten in, het spel meespeelde, kennelijk wilde hij niet het verwijt krijgen dat het ook Nederland was aan te rekenen als er in de ogen van de Antillen wat mis ging rond het verdrag.

In januari 1987 richtte Van den Broek zich weer tot Shultz, ditmaal schriftelijk, en vroeg hem contact op te nemen met Baker, omdat gebleken was dat het ministerie van Financiën niet bereid was tot enige concessie.⁶⁴⁷ Eind maart liet Shultz aan Van den Broek weten dat het hoe dan ook niet de bedoeling van de VS was om de Antilliaanse fiscale industrie te steunen.⁶⁴⁸ Naar aanleiding van laatstgenoemde brief concludeerde het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de mogelijkheden voor bemiddeling naar Shultz nu uitgeput waren, omdat de Amerikaanse Ministeries nu op één lijn zaten, hetgeen voorheen niet het geval was.⁶⁴⁹

Met de opmerking dat de VS niet bereid was om via een fiscaal verdrag de Antilliaanse offshore te steunen moet het voor de Antillen toch wel duidelijk zijn geweest dat hun strategie gefaald had. Toch gingen ze nog even door op die weg. Waarom? Het kan zijn dat de regering zo duidelijk wilde maken dat ze er alles aan hadden gedaan om de offshore te redden, ook al

⁶⁴³ *Amigoe*, 2-10-1986; BuZa, N.A./VS, 01511, ddi/st, 1986: telex van 29-9-1986 aan Antilliaanse premier.

⁶⁴⁴ BuZa, N.A./VS, dve/ara/00135, 1986-1987: memo van 25-9-1986 aan Van den Broek.

⁶⁴⁵ Mijn cursiveringen.

⁶⁴⁶ *Amigoe*, 28-10-1986; 20-11-1986; 21-11-1986.

⁶⁴⁷ BuZa, N.A./VS, code 6/01212, 1985-1989: brief van medio januari 1987 aan Shultz.

⁶⁴⁸ BuZa, N.A./VS, 01889,1987: brief van 24-3-1987 aan Van den Broek.

⁶⁴⁹ BuZa, N.A./VS, dwh/ara/00854, 1987: intern memo van 25-3-1987.

waren de pogingen in kwestie al bij voorbaat gedoemd te mislukken. Een andere mogelijkheid is dat de offshoresector interne verdeeld was over het al dan niet accepteren van het verdrag. Met het aan de praat houden van de VS tot juli bleef het oude verdrag weer een jaar in stand en dat zou tijd geven om onderling overeenstemming te bereiken.

Eind januari 1987 voerde Don Martina een aantal besprekingen met diverse instanties en politici in Washington, waaronder de voorzitter van de nationale veiligheidsraad. Volgens Don Martina toonde men begrip voor de Antilliaanse problematiek. Martina verklaarde verder dat het proces om tot onderhandelingen te komen met het Amerikaanse ministerie van Financiën tot dan toe vrij stroef verliep.⁶⁵⁰ Nadat eerdere pogingen om in Washington nieuwe afspraken te maken met het Amerikaanse ministerie van Financiën waren mislukt, kwam na bemiddeling van Van den Broek eind maart 1987 te Washington een onderhoud tot stand tussen Don Martina, Navarro en Baker. Volgens de berichtgeving was tijdens de bespreking sprake ‘van wederzijds begrip voor de moeilijkheden’. Afgesproken werd dat Martina contact zou houden met Baker ‘teneinde de onderhandelingen in een goede richting te leiden met de wens die zo snel mogelijk af te ronden’.⁶⁵¹

Tijdens besprekingen die Don Martina en Navarro eind mei 1987 te Washington voerden met Baker, stelde laatstgenoemde een ultimatum aan de Antillen: op uiterlijk 12 juni moest de nieuwe verdragsversie aanvaard worden, anders zou het lopende verdrag door Amerika worden opgezegd. De Amerikanen waren hooguit bereid om vóór 12 juni Antilliaanse voorstellen met betrekking tot ondergeschikte punten in overweging te nemen.⁶⁵²

De Antillen hadden wat uitstel gekregen en die tijd benut om eigenlijk tegen beter weten in te proberen de VS te bewegen tot wat concessies. Nu moest er beslist worden. Dat was niet makkelijk omdat de betrokken partijen op Curaçao verdeeld waren over het al dan niet accepteren van het nieuwe verdrag. Een stroming zag weinig in het uitgeholde belastingverdrag, de andere vond ‘een half ei nog altijd beter dan een lege dop’.⁶⁵³ Van de leden van de VOB had een grote meerderheid zich tegen acceptatie van het nieuwe verdrag uitgesproken. Een deel van de bankinstellingen wilde toch liever een belastingverdrag met de Amerikanen, omdat zo’n verdrag een zekere status gaf in het internationale financiële verkeer.⁶⁵⁴ De Vereniging Bedrijfsleven Curaçao (VBC) sprak zich weliswaar tegen

⁶⁵⁰ *Amigoe*, 29-1-1987; 30-1-1987.

⁶⁵¹ *Amigoe*, 23-3-1987; 26-3-1987; *Trouw*, 27-2-1987.

⁶⁵² *Amigoe*, 29-5-1987; *Het Financieele Dagblad*, 30-5 en 1-6-1987.

⁶⁵³ *Amigoe*, 29-5-1987; *Het Financieele Dagblad*, 30-5 en 1-6-1987.

⁶⁵⁴ *Amigoe*, 6-6-1987; *De Volkskrant*, 11-6-1987

acceptatie van het nieuwe verdrag uit, maar sprak wel de hoop uit dat de VS bereid zou zijn ‘wat water bij de wijn te doen’ zodat de onderhandelingen heropend konden worden.⁶⁵⁵

Uiteindelijk hakte de Antilliaanse regering de knoop door. Tijdens een persconferentie op 5 juni 1987 maakte Martina bekend dat de Antillen het nieuwe verdrag met de VS niet zouden tekenen, omdat ‘accepteren van het verdrag zoals het nu op tafel ligt voor de offshoresector van weinig waarde is.’ Ondertekening van het verdrag zou de sector in gevaar hebben gebracht, omdat de geformuleerde strenge regels met betrekking tot informatie-uitwisseling een aantal klanten van de offshoresector zou afschrikken, aldus minister Navarro.⁶⁵⁶ De brief waarin de Antilliaanse regering aan Washington liet weten dat ze niet akkoord ging met het herziene verdrag, werd pas op 11 juni op het Amerikaanse ministerie van Financiën ontvangen, dus nog maar net vóór de deadline van 12 juni. De gevolmachtigd minister van de Antillen in Den Haag zei te hopen dat de Verenigde Staten het lopende verdrag niet direct zouden opzeggen, maar nog zouden besluiten tot een nader gesprek met de Antillen.⁶⁵⁷ Opmerkelijk is dat enerzijds de Antilliaanse regering vrij uitdagend de VS pas op het allerlaatste moment liet weten niet akkoord te gaan en dat er anderzijds nog hoop was dat de VS terug zou komen van hun ultimatum.

Op de Antillen steeg de spanning omdat op 29 juni tegen de middag nog geen bericht van verdragsopzegging door de Amerikanen was ontvangen, terwijl de opzegging vóór 1 juli zou moeten plaatsvinden om het verdrag per 1 januari te kunnen beëindigen.⁶⁵⁸ De hoop dat de VS niet zou opzeggen bleek echter tevergeefs, per brief van 29 juni 1987 werd door de VS het belastingverdrag met de Antillen ingaande 1 januari 1988 opgezegd.⁶⁵⁹ In een persverklaring van de Amerikaanse regering werd gesteld, dat het verdrag vanwege het derde landen gebruik was opgezegd, waardoor een einde gekomen was aan ‘A Treaty with the World.’⁶⁶⁰

Gevolgen verdragsopzegging

Op de Europese kapitaalmarkten ontstond al vrij snel onrust over de verdragsopzegging.⁶⁶¹ Door de opzegging verviel de vrijstelling van de bronheffing van 30 % op via de Antillen lopende leningen, van vóór juli 1984.⁶⁶² Daardoor zouden Amerikaanse bedrijven in principe

⁶⁵⁵ *Amigoe*, 13-6-1987.

⁶⁵⁶ *Amigoe*, 6-6-1987.

⁶⁵⁷ *Amigoe*, 11-6-1987; 13-6-1987; BuZa, N.A./VS, 01889,1987: brief van 10-6-1987 aan J. Baker.

⁶⁵⁸ *Amigoe*, 29-6-1987.

⁶⁵⁹ *Algemeen Dagblad*, 30-6-1987; *Amigoe*, 30-6-1987; BuZa, N.A./VS, 01889,1987: brief van 29-6-1987 aan Martina.

⁶⁶⁰ BuZa, N.A./VS, 01889,1987: persverklaring van 29-6-1987.

⁶⁶¹ *Het Financieele Dagblad*, 1-7-1987.

⁶⁶² De bronbelasting was weliswaar afgeschaft, maar bleef nog intact voor leningen van voor juli 1984. Door

per 1 januari 1988 een bronheffing van 30 % moeten gaan betalen bovenop de verschuldigde rente aan obligatiehouders. Het grootste deel van de afgesloten contracten bevatte namelijk een bepaling waardoor de bronheffing voor rekening van de lener kwam.⁶⁶³

In de meeste leningen was echter ook een clause opgenomen die bepaalde dat in geval van bronbelastingheffing de emittent zonder boetebetaling tot vervroegde aflossing mocht overgaan. Omdat het ging om obligaties waarvan velen een rente van 13 % uitkeerden, waren door de rentedalingen van de twee voorafgaande jaren de koersen van die obligaties flink gestegen.⁶⁶⁴ Bedrijven zouden de obligaties kunnen aflossen tegen de nominale waarde in plaats van tegen de veel hogere marktwaarde. De eigenaren van de obligaties zouden daardoor enorme verliezen oplopen.⁶⁶⁵ Het gevolg was dat de koers van een aantal leningen volledig instortte.⁶⁶⁶

Het Amerikaanse ministerie van Financiën tilde aanvankelijk niet zo zwaar aan de verliezen die de houders van Eurobonds door de verdragsopzegging zouden lijden, men was ervan uitgegaan dat maar weinig van die obligaties in handen waren van Amerikanen. Dat bleek een misrekening, ongeveer 30 % van de Eurobonds was in handen van Amerikaanse beleggers waaronder pensioenfondsen, banken en grote verzekeringsmaatschappijen. Getroffen door de koersverliezen protesteerden die onmiddellijk bij het Amerikaanse ministerie van Financiën. Dat ministerie liet weten dat de opzegging van het verdrag niet bedoeld was om obligatiehouders van Eurobonds te treffen en beloofde met maatregelen te komen om de kwestie op te lossen.⁶⁶⁷

Partiële verdragsopzegging

Medio juli 1987 maakten de Verenigde Staten bekend dat ze de opzegging van het belastingverdrag met de Antillen gedeeltelijk ongedaan wilden maken. Volgens de bepalingen van die gewijzigde opzegging zou de rente die de Amerikaanse bedrijven betaalden aan de betreffende obligatiehouders ook na 31 december 1987 vrijgesteld blijven van Amerikaans bronheffing.⁶⁶⁸ Henriquez verklaarde dat de Antillen bereid waren mee te werken aan een oplossing met betrekking tot de onrust op de Europese obligatie markten, mits de VS de verdragsopzegging zou herroepen. Hij dacht daarbij aan een miniverdrag dat alleen zou

opzegging van het verdrag verviel echter de vrijstelling van bronbelasting die van toepassing was op de via de Antillen lopende leningen van voor juli 1984.

⁶⁶³ *Het Financieele Dagblad*, 2-7-1987.

⁶⁶⁴ *Het Financieele Dagblad*, 4 en 6-7-1987.

⁶⁶⁵ *NRC Handelsblad*, 1-7-1987.

⁶⁶⁶ *Het Financieele Dagblad*, 4 en 6-7-1987.

⁶⁶⁷ *Amigoe*, 3-7-1987; *The New York Times*, 4-10-1987.

⁶⁶⁸ *Het Financieele Dagblad*, 14-7-1987.

gelden voor de getroffen Euro-obligaties, de Verenigde Staten zouden dan het lopende verdrag, ingaande 1 januari 1989 alsnog kunnen opzeggen.⁶⁶⁹ De Antillen hadden nu een troef in handen, de VS had de medewerking nodig van de Antillen voor een gedeeltelijk intact blijven van het verdrag. Onderhandelingen waren daarvoor nodig en de inzet van de Antillen was dat het verdrag ongewijzigd zou blijven tot 1 januari 1989,⁶⁷⁰ en dat daarna een beperkter verdrag in werking zou treden.

Tijdens besprekingen die volgden over de voorgenomen eenzijdige partiële verdragsopzegging door de VS, stelde de Antilliaanse regering dat die Amerikaanse plannen in strijd waren met internationale regels over het unilateraal opzeggen van verdragen, die niet zouden toestaan dat een verdrag unilateraal wordt opgezegd en dat vervolgens, eveneens unilateraal, een deel daarvan opnieuw in werking wordt gesteld.⁶⁷¹ De Antillen hadden wel een punt met hun opvatting dat aan gedeeltelijke opzegging wat juridische haken en ogen kleefden. Het Amerikaanse ministerie van Financiën bestudeerde namelijk aanvankelijk de mogelijkheid van een gedeeltelijke opzegging, maar de staf van het ministerie kwam tot de conclusie dat die constructie juridische bezwaren had. Toen men daarna overging tot algehele opzegging en de protesten van de obligatiehouders en grote financiële instellingen aanhielden, werd het hoofd juridische zaken van het ministerie geraadpleegd. Die kwam vervolgens tot de conclusie dat een gedeeltelijke opzegging onder bepaalde voorwaarden juridisch in orde was.⁶⁷² Ook de juridische afdeling van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken concludeerde dat de partiële opzegging van het verdrag ‘in dit geval’ juridisch in orde was.⁶⁷³

Kennelijk stapten de Antillen snel over de eerdergenoemde juridische bezwaren heen, want begin september 1987 werd met de VS overeenstemming bereikt over het gedeeltelijk in stand blijven van het opgezegde belastingverdrag, alleen artikel 8 en de daarmee samenhangende bepalingen die betrekking hadden op Eurobonds bleven vanaf 1 januari 1988 van kracht.⁶⁷⁴

Het was dus de Antillen niet gelukt om tijdens de onderhandelingen iets extra's gedaan te krijgen van de VS, de Amerikaanse voornemens werden gewoon geaccepteerd. Aan de andere kant hadden de Antillen natuurlijk ook alle belang bij een gedeeltelijk intact blijven van het verdrag, de langlopende Eurobonds zouden daardoor nog jarenlang via de Antillen kunnen blijven lopen en winstbelasting opleveren.

⁶⁶⁹ *Amigoe*, 10-7-1987.

⁶⁷⁰ BuZa, N.A./VS, code 6/01212, 1985-1989: memo van 4-8-1987 van juridisch adviseur BuZa.

⁶⁷¹ *Amigoe*, 19-8-1987.

⁶⁷² *The New York Times*, 4-10-1987.

⁶⁷³ BuZa, N.A./VS, dve/ara/00219, 1987: memo van 6-8-1987 van de juridische afdeling van BuZa.

⁶⁷⁴ *Amigoe*, 5-9-1987; 7-9-1987; Kamerstukken II 1987/88, Handelingen, 20-10-1987, pag. 50; *De Volkskrant*, 12-9-1987.

Het gehele onderhandelingsproces overziende kan gesteld worden dat de Antillen weinig konden inbrengen tegen de voortdurende dreiging dat de VS het verdrag zou opzeggen, alleen wat vertragen en gelobby. Uiteindelijk was het een lastige keuze voor de Antillen, een beperkt verdrag accepteren of voor beëindiging kiezen, beide varianten waren immers schadelijk voor de offshore. Barbados had een heel andere keuze gemaakt, nadat de VS het onderlinge belastingverdrag medio 1983 had opgezegd, werd eind 1984 een nieuw -aangepast- verdrag getekend dat eind februari 1986 van kracht werd.⁶⁷⁵ Daarmee kreeg Barbados een belangrijke concurrentievoordeel op de Antillen. Een aantal jaren later betreurden de Antillen de opzegging. Ze probeerden zelfs tot twee keer toe (tevergeefs) weer een belastingverdrag met de VS af te sluiten.

Weinig resterende belastingverdragen

De verdragsopzegging door de VS stond niet alleen, in juni 1986 besloot ook Denemarken het verdrag met de Antillen ingaande 1 januari 1988 op te zeggen. De Antillen probeerden kort na de opzegging nieuwe onderhandelingen met Denemarken aan te knopen, de inleidende gesprekken hadden echter geen resultaat.⁶⁷⁶ Omdat van het verdrag nauwelijks gebruik werd gemaakt had de opzegging weinig praktische gevolgen. Na de opzeggingen door de VS en Denemarken hadden de Antillen nog maar twee belastingverdragen, een met Noorwegen en de ander met Groot-Brittannië. In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat het laatstgenoemde land in 1989 tot opzegging overging en dat de Antillen niet meer in trek waren als verdragspartner.

Het voorgaande liet zien dat een aantal pijlers waarop de Curaçaose offshore rustte aan het eind van de behandelde periode waren aangetast of verdwenen. We zagen ook dat de omvang van de offshore-activiteiten bleven toenemen tot ongeveer 1984-1986 en daarna inklapten.⁶⁷⁷ Door die sterk toenemende offshore-activiteiten tot 1984-1986, groeide tegelijkertijd ook de omvang van de offshore-infrastructuur.

§ 2 Groeiende offshore-infrastructuur

In deze paragraaf brengen we achtereenvolgens in beeld hoe de groei zich manifesteerde bij de trustkantoren, offshorebanken en professionals. We besteden niet alleen aandacht aan de

⁶⁷⁵ Global Forum on Transparency, List of Agreements, geraadpleegd 31-8-2016.

⁶⁷⁶ *Amigoe*, 13-5-1987; M. Lang, *Die Entwicklung des Unternehmensrechts*, 130.

⁶⁷⁷ Ter herinnering, in grafiek 6 is goed te zien hoe de activiteiten tot 1984-1986 sterk toenamen en daarna afnamen. Op de omvang van de offshore-activiteiten komen we verderop in dit hoofdstuk uitgebreid terug.

groei, maar ook aan andere essentiële ontwikkelingen. Daarna komen de belangorganisaties aan de orde die de groeiende offshoresector oprichtte om meer invloed te krijgen op het gevoerde regeringsbeleid.

Trustkantoren

Het werk voor de trustkantoren moet in de onderhavige periode sterk zijn toegenomen in de periode vanaf de *take-off* tot 1984-1986, want steeds meer offshore-ondernemingen vestigden zich in Willemstad. Het aantal bij de KvK geregistreerde offshore-ondernemingen steeg van 4.000 stuks in 1976 naar 27.850 in 1984 (zie grafiek 6). Al die ondernemingen hadden de diensten nodig van de trustkantoren.

Het ABN-trustkantoor, dat in 1979 aan 71 personen werk bood, besloot wegens aanhoudend goede vooruitzichten tot de bouw van een nieuw kantoorpand met bijbehorend computercentrum, de totale bouwsom werd geraamd op NAf 2 miljoen. De winst die het ABN-trustkantoor⁶⁷⁸ genereerde, nam snel toe zoals tabel 17 laat zien. Het magere resultaat voor 1980 t.o.v. 1979 valt grotendeels toe te schrijven aan stijgende personeelskosten in 1980. De cijfers over 1981, die slechts betrekking hebben op de eerste helft van 1981 laten een snel herstel zien.⁶⁷⁹

Tabel 17 Winst van het ABN-trustkantoor in NAf, 1974-1981

Jaar	1974	1975	1976	1977	1979	1980	Juni 1981
Winst	159.000	255.000	414.000	779.000	944.000	602.000	864.000

Bronnen: ABN AMRO, ABN Trustcompany, 6389: brieven van 8-6-1977 en 19-1-1978 aan de ABN in Amsterdam; 6034: brief van 31-8-1981 aan de ABN in Amsterdam.

De NMB merkte dat steeds meer van haar klanten dochterondernemingen op Curaçao hadden, ook werden door de klantenkring meer vragen gesteld over het oprichten van een offshore-ondernemingen op Curaçao. Om die klanten beter te kunnen bedienen vestigde de NMB in 1977 een trustkantoor in Willemstad. Dat trustkantoor, een joint-venture met de Belgische Almanij-Kredietbank Groep, kreeg de benaming NMKB Trust (Curaçao).⁶⁸⁰

Over het aantal trustkantoren en hun omzet zijn nauwelijks gegevens voorhanden, bekend is wel dat in 1979 Citco en de trustkantoren van de ABN, MCB en PHP naar schatting meer dan

⁶⁷⁸ De ABN had zoals we hiervoor zagen meerdere trustkantoren in Willemstad.

⁶⁷⁹ ABN AMRO, ABN Trustcompany, 6389: brief van 19-1-1978 aan de ABN in Amsterdam.

⁶⁸⁰ ING archief, stukken betreffende oprichting NMB Curaçao: brief van 14-4-1976 aan de leden van de Raad van Bestuur; Personeelsorgaan van de NMB, oktober 1977, pag. 222.

80 % van de marktomzet in handen hadden.⁶⁸¹ Verder zouden er volgens een schatting van de BNA, in 1987 minimaal 57 trustkantoren zijn geweest.⁶⁸²

Met het oog op de verdiensten van Anton Smeets, werd in aanwezigheid van de Curaçaose gezaghebber in november 1987 het plein voor het Citco gebouw in Willemstad omgedoopt in ‘Plasa Smeets’. Voor de plechtigheid was Anton overgekomen uit Tortola⁶⁸³ (Britse Maagdeneilanden) waar hij naar toe was verhuisd. Zijn notarispraktijk was overgenomen door zijn zoon Gerard, terwijl zoon Chris president was geworden van de Citco Group.⁶⁸⁴ Anton overleed in 1997 op 88-jarige leeftijd in Amsterdam.⁶⁸⁵

In het vorige hoofdstuk zagen we dat dochterondernemingen door trustkantoren zelf of door hun moedermaatschappij werden opgericht voor speciale doeleinden. Hierna twee voorbeelden met betrekking tot de onderhavige periode die laten zien dat dochters werden gebruikt voor beleggingsdoeleinden en speciale fiscale constructies.

Door het op de Antillen gevestigde trustkantoor Fides, dat eigendom was van de ABN, werd in 1979 de offshorevennootschap International Pyramide Holdings NV, Willemstad (IPH) opgericht.⁶⁸⁶ Aanleiding voor de oprichting van de IPH was indiening van de reparatiewetgeving door de Nederlandse regering in 1979. Omdat die wetgeving zou leiden tot een hogere fiscale belasting voor Nederlandse beleggers, werd verwacht dat veel beleggers geen particuliere kopers meer zouden vinden voor hun vaak vrij omvangrijke investeringen in

⁶⁸¹ Beers, *financial system*, 89.

⁶⁸² Hagen 1990, *Offshore Banking*, 129.

⁶⁸³ P. Smits (voormalig directeur van het Departement van handel, Industrie en Werkgelegenheid in Willemstad) stelde in 1996: ‘Persoonlijk ben ik de mening toegedaan dat men voor een van de grote gangmakers van de Curaçaose financiële offshore-sector, notaris Anton Smeets een gouden standbeeld zou moeten plaatsen. In plaats daarvan heeft men hem –nota bene vanwege een belastingkwestie- de wijk doen nemen naar het Maagdeneiland Tortola.’ Bron: P.A.M. Smits, *De Symbiose-Economie van Curaçao* (z.p. 1996) 19; Over de belastingkwestie merkte R. Palm op dat hij de details niet kende. Anton wilde vermogensverdeling naar zijn kinderen toe en dienaangaande was er wat onenigheid over de betaling van 6 % successierechten. Verder betoogde Palm dat Smeets geld had verdiend op Curaçao en dus feitelijk ook het zijne zou hebben moeten bijdragen aan Curaçao. Bron: Gesprek met Palm op 19-3-2014; E. Ys stelde dat hij destijds geruchten had vernomen over vermeende problemen van Smeets met de fiscale autoriteiten en dat dat de reden zou zijn geweest voor zijn uitwijken naar een ander land. Bron: Gesprek met Ys op 27-3-2014; Naar aanleiding de kwestie stelde G. Elias dat er destijds discussies waren over bepaalde fiscale verplichtingen van Smeets. Hetgeen de fiscus hem toen aanbood om het dispuut op te lossen werd door Anton en zijn adviseurs blijkbaar niet geaccepteerd waardoor hij zijn woonplaats wijzigde volgens Elias, die verder betoogde dat er in die tijd een belastingdirectie op Curaçao was die naar zijn mening vrij strikt optrad naar Smeets. Bron: Gesprek met Elias op 29-3-2014. Net als bij de eerdere opmerkingen over het aftreden van Smeets als plaatsvervangend gouverneur is deze toelichting niet in de lopende tekst opgenomen omdat de gebeurtenissen rond Smeets niet altijd relevant zijn voor de onderzoeksvraag. Maar als boegbeeld van de Curaçaose offshore, mag hij in een geschiedschrijving over die offshore natuurlijk niet ontbreken.

⁶⁸⁴ *Amigoe*, 7-11-1987.

⁶⁸⁵ *Amigoe*, 10-9-1997.

⁶⁸⁶ ABN AMRO, IPH, 6335: brief van 8-10-1979 aan de ABN in Amsterdam; Survey of Affiliated Companies, datum overzicht is onbekend, maar is vermoedelijk van medio 1985.

Antilliaanse beleggingsmaatschappijen.⁶⁸⁷ Kennelijk zag de ABN hier mogelijkheden, want door de IPH werden op vrij grote schaal aandelen opgekocht van Antilliaanse beleggingsmaatschappijen, ook werden aandelen verworven van op Jersey gevestigde maatschappijen.⁶⁸⁸ Het opkopen van de Jersey-vennootschappen door de IPH kwam in beeld doordat deviezenrestricties van de *Bank of England* waren weggevallen, waardoor het voor de ABN mogelijk werd de aandelen op te kopen, terwijl opkoop door de ABN op Jersey minder aantrekkelijk was vanwege een fiscale heffing van 20 % die dat mee zou brengen.⁶⁸⁹ Eind 1980 had de IPH aandelen gekocht voor zo'n Nfl 81 miljoen en verkreeg daarmee 24 dochterondernemingen.⁶⁹⁰

De in Willemstad gevestigde offshore-onderneming ITD, ook een dochteronderneming van de ABN, werd, zoals we in het vorige hoofdstuk zagen, in de jaren zestig en begin jaren zeventig gebruikt om bepaalde Zuid-Amerikaanse financiële stromen via Curaçao te laten lopen. Eind jaren zeventig besloot de ABN, op fiscale gronden, leningen die de ABN-Singapore aan Indonesische ingezetenen verstrekten voortaan via de inmiddels lege Antilliaanse vennootschap ITD te laten lopen.⁶⁹¹

Offshorebanken

Na de *take-off* groeide de offshore bankensector. Die groei is te zien in tabel 18, het aantal offshorebanken en hun totale activa namen toe in de periode van 1976 t/m 1982 met respectievelijk circa 175 en 600 procent. De periode 1983 t/m 1985 laat een vrij forse daling van de activa zien, die is toe te schrijven aan een combinatie van factoren: de slepende verdragsonderhandeling met Amerika, de afschaffing van de bronbelasting in 1984 door de VS, de herziening van de BRK in 1985 en de in 1982 begonnen Latijns-Amerikaanse schuldencrisis. Omdat uit een onderzoek⁶⁹² naar voren kwam dat rond de 40 % van de klanten van de Curaçaose offshorebanken uit Latijns Amerika kwam, is het vrij aannemelijk dat bij een aantal van hen de activa daalde. Opmerkelijk is het herstel dat zich in 1986 aftekende. Bij de offshore als geheel trad de neergang en het herstel later op (zie grafiek 6 en bijlage 1).

⁶⁸⁷ ABN AMRO, IPH, 6335: brief van 15-6-1979 van de Nationale Trustmaatschappij in Amsterdam.

⁶⁸⁸ ABN AMRO, IPH, 6335: brief van 11-1-1980 aan de Antilliaanse inspecteur van belastingen.

⁶⁸⁹ ABN AMRO, IPH, 6335: telex van 20-11-1979 aan ABN in Willemstad.

⁶⁹⁰ ABN AMRO, IPH, 6335: overzicht dochterondernemingen per 31-12-1980.

⁶⁹¹ ABN AMRO, ITD, 4329: brief van 26-9-1978 aan leden directoraat buitenland; telex van 9-10-1978 aan de ABN in Willemstad; brief van 16-2-1979 opgesteld door juridische afdeling ABN in Nederland; brief van 29-5-1980 aan de ABN in Willemstad.

⁶⁹² Hagen 1990, *Offshore Banking*, 150. Het dissertatieonderzoek in kwestie wordt in het volgende hoofdstuk uitvoerig besproken.

Tabel 18 Curaçaose offshorebanken en hun totale activa in miljarden US \$, 1976-1987

Jaar	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Aantal	14	19	21	24	31	38	39	39	42	46	50	51
Activa	1,2	1,8	2,3	2,8	4,8	7,5	8,5	7,8	6,4	5,5	5,6	6,6

Bron: Hagen 1990, *Offshore Banking*, 112, 114.

Van de op Curaçao gevestigde offshorebanken was ongeveer de helft fysiek aanwezig, de andere helft was gedomicilieerd bij een trustkantoor, anders gezegd de helft had geen eigen kantoor en waren dus ‘brievenbus-banken’.⁶⁹³

De Curaçaose offshorebanken waren nagenoeg allemaal in handen van buitenlandse banken.⁶⁹⁴ De herkomstlanden van de banken worden in tabel 19 aangegeven. De eerste en tweede plaats van respectievelijk Nederland (meer dan een derde deel) en Venezuela (meer dan een vijfde deel) geven aan hoe belangrijk die landen waren voor de Curaçaose offshorebanken sector. Wat verder opvalt is dat Europa de grootste leverancier was met 21 offshorebanken, gevolgd door Zuid- en Midden Amerika met 10 stuks.

Tabel 19 Landen van herkomst van de Curaçaose offshorebanken, situatie 1980

Land van herkomst	aantal
Nederland	14
Venezuela	8
Canada	3
Frankrijk	2
Groot Britannië	2
Italië	2
Verenigde Staten	2
Abu Dhabi	1
Australië	1
Brazilië	1
Japan	1
Mexico	1
Zwitserland	1
Totaal ⁶⁹⁵	39

Bron: Beers, *financial system*, 78, 79, 105-112.

⁶⁹³ Kolff, *Verslag van werkzaamheden*, 161 en 162; P. Sukachevin, *Report on Mission to the Netherlands Antilles*, IMF, Bureau of Statistics (z.p. 1986) 4.

⁶⁹⁴ Kolff, *Verslag van werkzaamheden*, 163.

⁶⁹⁵ Het totaal aantal van 39 voor 1980 strookt niet met het aantal van 31 zoals gegeven in tabel 18. De gebruikte gegevens zijn van twee verspillende publicaties. De verschillen kunnen zijn ontstaan doordat bijvoorbeeld een bank halverwege het jaar verkocht is en onder een andere naam is verdergegaan, dan zou een dubbel telling kunnen ontstaan. Ook zou het samengaan van banken een rol kunnen spelen, een auteur neemt dan twee banken voor het jaar, de ander maar een. Hoe dan ook, de essentie hier is een beeld te krijgen van de landen van herkomst, niet van het exacte aantal.

Aangetrokken door de mogelijkheden die bestonden op Curaçao, werden door drie grote Nederlandse banken, vrij kort na elkaar, offshorebanken opgericht in Willemstad. Door de Amro werd eind 1976 de offshorebank Amro Bank Overseas opgericht in Willemstad. Doelstelling van die nieuwe dochter was onder meer het aantrekken en uitzetten van Eurodeposito's en kredietverlening. De bedoeling was ook om de door Amro Finance Company Ltd. Bermuda gedane zaken door Amro Overseas op Curaçao te laten verrichten.⁶⁹⁶

De NMB richtte in 1977 niet alleen een trustkantoor op, tegelijkertijd vestigde ze ook twee offshorebanken in Willemstad, met de benamingen Nederlandsche Middenstandsbank en NMKB Finance Company. De laatste was, net als het trustkantoor, gezamenlijk eigendom van de NMB en de Belgische Almanij-Kredietbank Groep. De eerstgenoemde offshorebank ging zich mede op voor de NMB nieuwe gebieden in Midden- en Zuid-Amerika richten.⁶⁹⁷ Volgens het NMB-jaarverslag over 1984 lukte het steeds beter om die voorgenomen schakelfunctie naar Zuid-Amerika te realiseren.

De Rabobank tenslotte vestigde in 1978 een offshorebank in Willemstad.⁶⁹⁸

Professionals

In de voorgaande periode (zie vorig hoofdstuk) openden meerdere Nederlandse belastingconsulenten en registeraccountants een kantoor in Willemstad, dat gebeurde ook in de onderhavige periode. De Nederlandse Vokadgroep, een belastingadvieskantoor, vestigde zich begin 1978 in Willemstad. De voorgenomen werkzaamheden bestonden uit het geven van belastingadviezen en het verlenen van administratieve bijstand aan offshore-ondernemingen. De Vokadgroep verklaarde dat ze zich onder meer op de Antillen had gevestigd om te voorzien in de behoefte aan adviezen ten gevolge van de vooral uit Nederland toenemende kapitaalvlucht naar de Antillen.⁶⁹⁹ De grote accountantsfirma Coopers & Lybrand, vestigde zich in 1982 op Curaçao. De nieuwe vestiging in Willemstad ging zich toeleggen op dienstverlening aan de offshore.⁷⁰⁰

Eind 1987 waren de meeste van de grotere op Curaçao gevestigde belastingadviesbureaus en accountantsfirma's afkomstig uit Nederland. Daarnaast waren ook de grote internationale

⁶⁹⁶ ABN AMRO, Amro Bank Overseas, 7212: circulaire van 7-2-1977 van de raad van bestuur.

⁶⁹⁷ ING, NMB Curaçao: memorandum van 1-11-1976; Personeelsorgaan van de NMB, oktober 1977, pag. 222.

⁶⁹⁸ Beers, *financial system*, 107.

⁶⁹⁹ *Amigoe*, 2-3-1978 en 6-3-1978; *Haagsche Courant*, 20-3-1978.

⁷⁰⁰ *Amigoe*, 28-9-1982.

spelers, zoals PricewaterhouseCoopers en KPMG vertegenwoordigd. Verder waren er ook een aantal lokale accountantskantoren in Willemstad.⁷⁰¹

Belangenorganisaties

De groeiende offshoresector wilde haar invloed op het gevoerde regeringsbeleid uitbreiden, en met name een sterkere inbreng verkrijgen tijdens de onderhandelingen met de VS over het belastingverdrag. Daarom werd in februari 1980, tijdens de beginfase van genoemde onderhandelingen, op Curaçao de Vereniging Offshore Belangen (VOB) opgericht. Het lidmaatschap van de VOB stond open voor onder meer trustkantoren, offshorebanken, accountants, belastingadviseurs en notarissen.⁷⁰² De Curaçaose offshoresector had tot dan nog geen eigen organisatie. Wel bestond de in 1944 opgerichte Vereniging Bedrijfsleven Curaçao (VBC) die de belangen van alle ondernemingen en ondernemers behartigde⁷⁰³ en dus ook opkwam voor de belangen van de offshore.

Ofschoon offshorebanken lid mochten worden, wilden ze kennelijk toch een eigen organisatie, want in april 1980 werd de Association of Offshore bankers in the Netherlands Antilles (OBNA) opgericht. Aangesloten waren onder meer de offshorebanken van de ABN, Amro, Barclays, BoA, Van Lanschot, NMB, PHP, Rabo, The Royal Bank of Canada en Slavenburgs Bank.⁷⁰⁴

Het lukte de offshoresector ook om haar invloed op een andere manier uit te breiden. Eind 1984 werden twee vertegenwoordigers van die sector in het bestuur van de Curaçaose KvK gekozen, waaronder L. Anthony. Laatstgenoemde, een oud-voorzitter van de VOB en manager bij het trustkantoor van PHP, werd begin 1985 gekozen tot vicevoorzitter van de KvK. In januari 1986 werd hij voorzitter van de KvK, dat voorzitterschap behield hij in 1987.⁷⁰⁵

De mogelijkheden die de Curaçaose offshore-infrastructuur en -wetgeving in combinatie met de fiscale verdragen boden lokten, tot 1985, een groeiend aantal offshore-ondernemingen naar Willemstad.

⁷⁰¹ Bank van de Nederlandse Antillen, *Financial Information Guide* (Willemstad 1989) 54-56.

⁷⁰² *Amigoe*, 13-2-1980 en 18-8-1982; Hagen 1989, *Offshore Banking*, 180, 181.

⁷⁰³ Kolff, *Verslag van werkzaamheden*, 33; Smits, *De Symbiose-Economie van Curaçao*, 101.

⁷⁰⁴ *Amigoe*, 11-4-1980; Hagen 1989, *Offshore Banking*, 178 en 179.

⁷⁰⁵ *Amigoe*, 10-12-1984; 12-12-1984; 23-1-1986; 14-1-1987.

§ 3 Offshore-ondernemingen

Het soort offshore-ondernemingen dat zich in de onderhavige periode in Willemstad vestigde veranderde nauwelijks ten opzicht van het eind van de vorige periode. Het ging voornamelijk om financierings- en onroerendgoedmaatschappijen, *mutual funds* en offshore verzekeringen.

Gericht op de Verenigde Staten

Het aantal Antilliaanse offshorevennootschappen dat eind jaren zeventig gebruik maakte van het belastingverdrag met de VS is niet bekend, wel is er een schatting van de Antilliaanse regering die een beeld geeft voor welk doel die vennootschappen werden gebruikt: zo'n 65 % voor onroerend goed investeringen in Amerika en 17 % had betrekking op financieringsdochters van grote Amerikaanse ondernemingen.⁷⁰⁶

De aankoop van onroerend goed door buitenlanders in de VS via Antilliaanse offshore-ondernemingen, die begin jaren zeventig was begonnen, had midden jaren zeventig tot veel bedrijvigheid geleid bij de Antilliaanse offshoresector. Notaris A. Smeets stelde dat er 1978 een grote toeloop was van 'Arabieren en ook Europeanen, die de laatste twee jaar als gekken onroerend goed' in de VS kochten.⁷⁰⁷

Steeds meer grote Amerikaanse ondernemingen gingen via Antilliaanse offshoredochters op de Euro-obligatiemarkt lenen. In het begin van de jaren tachtig verwierf Curaçao nagenoeg een monopolie als uitgifteplaats van Euro-obligaties voor Amerikaanse ondernemingen.⁷⁰⁸ Tijdens de hiervoor beschreven hearings verklaarde een van de sprekers het succes van de Antillen met betrekking tot de Euro-obligaties als volgt: 'I would say that they have established all the machinery that is in place down there, the expert assistance you need. You just go there, and have a package waiting for you. Sign here, and you are in business',⁷⁰⁹ Het ging daarbij om leningen met een waarde van minimaal een miljoen dollar met een looptijd tussen de 3 en 10 jaar.⁷¹⁰ Tabel 20 laat de volumegroei van de verstrekte leningen zien. Verder is zichtbaar dat er na 1984, als gevolg van de afschaffing van de bronbelasting op rente in 1984, geen leningen meer werden opgenomen via de Antillen.

⁷⁰⁶ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 76: brief van 23-1-1980 aan de Antilliaanse premier.

⁷⁰⁷ *Algemeen Dagblad*, 30-12-1978.

⁷⁰⁸ United States Committee, *Tax Evasion*, 203.

⁷⁰⁹ United States Committee, *Tax Evasion*, 18, 19.

⁷¹⁰ Papke, 'One-Way Treaty with the World', 300; United States Committee, *Tax Evasion*, 601-603.

Tabel 20 Uitgifte van Euro-obligatieleningen door Antilliaanse financieringsdochter van Amerikaanse ondernemingen in miljoenen US \$, 1978-1986

Jaar	1978	1982	1983	1984	1985	1986
Uitgifte	1.100	10.300	5.800	9.800	0	0

Bron: Papke, 'One-Way Treaty with the World', 300, 301
(over de periode van 1979 t/m 1981 zijn geen cijfers voorhanden).

Mutual funds en offshore verzekeringsmaatschappijen

Opvallend veel fondsen van bekende Nederlandse banken vestigden zich vrij kort na elkaar op Curaçao. Zo werd het beleggingsfonds Guldenrent eind 1976 in Willemstad opgericht door Van Lanschot.⁷¹¹ Toen de fiscale aantrekkelijkheid van koopsompolissen in Nederland onder druk kwam te staan, werd in september 1978 op Curaçao door Staal Bankiers de beleggingsmaatschappij Investrala opgericht met als doel koopsompolissen over te nemen en om te zetten in fiscaal aantrekkelijke aandelen in Investrala.⁷¹²

Eind 1978 werd door de ABN in Willemstad de beleggingsmaatschappij Algemeen Rentefonds Antillen (Alrenta) opgericht,⁷¹³ om het ABN-fonds Rentepool te vervangen. De concurrentiepositie van de in 1967 door de ABN opgerichte Rentepool werd in 1974 verzwakt door de oprichting van Rorento⁷¹⁴ (van de Nederlandse Robeco groep) die in staat was beleggers fiscale voordelen te bieden die voor Nederlandse fondsen onmogelijk waren vanwege de gunstige fiscale mogelijkheden op Curaçao. In Nederland gevestigde beleggingsmaatschappijen werden namelijk geconfronteerd met 25 % dividendbelasting, terwijl er op Curaçao slechts een geringe winstbelasting verschuldigd was.⁷¹⁵

Door ENNIA werd in 1977 een herverzekeringsdochter in Willemstad opgericht, onder de naam Ennia Reinsurance Antilles N.V.⁷¹⁶ In hetzelfde jaar besloot ook de Nederlandse onderneming R. Mees & Zoonen Assurantiën een dochter op Curaçao te vestigen in verband met de groeiende *captive* markt.⁷¹⁷ Eind 1987 waren er naar schatting 60 tot 70 offshore verzekeringsmaatschappijen gevestigd op Curaçao, veel daarvan hadden een Nederlandse achtergrond.⁷¹⁸

⁷¹¹ *Vrij Nederland*, 19-1-1980.

⁷¹² *Vrij Nederland*, 19-1-1980.

⁷¹³ ABN AMRO, Alrenta, 9934: uittreksel handelsregister Curaçao nr. 16752.

⁷¹⁴ Bij de reparatiewetgeving hebben we al we al kennisgemaakt met een aantal voordelen die het Rorentofonds bood.

⁷¹⁵ ABN AMRO, Alrenta, 4159: notitie van 14-6-1977 aan de raad van bestuur van de ABN; introductiebericht Alrenta van december 1978.

⁷¹⁶ Beers, *financial system*, 82.

⁷¹⁷ ABN AMRO, EHC Administratiekantoor, 3225: interne notitie van 9-9-1977; brief van 16-2-1978 aan ABN Jersey.

⁷¹⁸ BNA, *Financial Information Guide*, 37.

Nu we de aard van de offshorevennootschappen die zich in Willemstad vestigden in beeld hebben gebracht, gaan we in de laatste paragraaf onder meer na wat de offshore betekende voor Curaçao.

§ 4 De Curaçaoose offshore

Omvang, concurrentiepositie en betekenis voor Curaçao

Net als in het vorige hoofdstuk gaan we in deze laatste paragraaf een antwoord geven op drie vragen. Wat kunnen we zeggen over de offshore-omvang in Willemstad? Hoe verhiel zich de Curaçaoose offshore-omvang tot die bij de naaste Caribische concurrenten? Welke voordelen ontleende Curaçao aan de offshore?

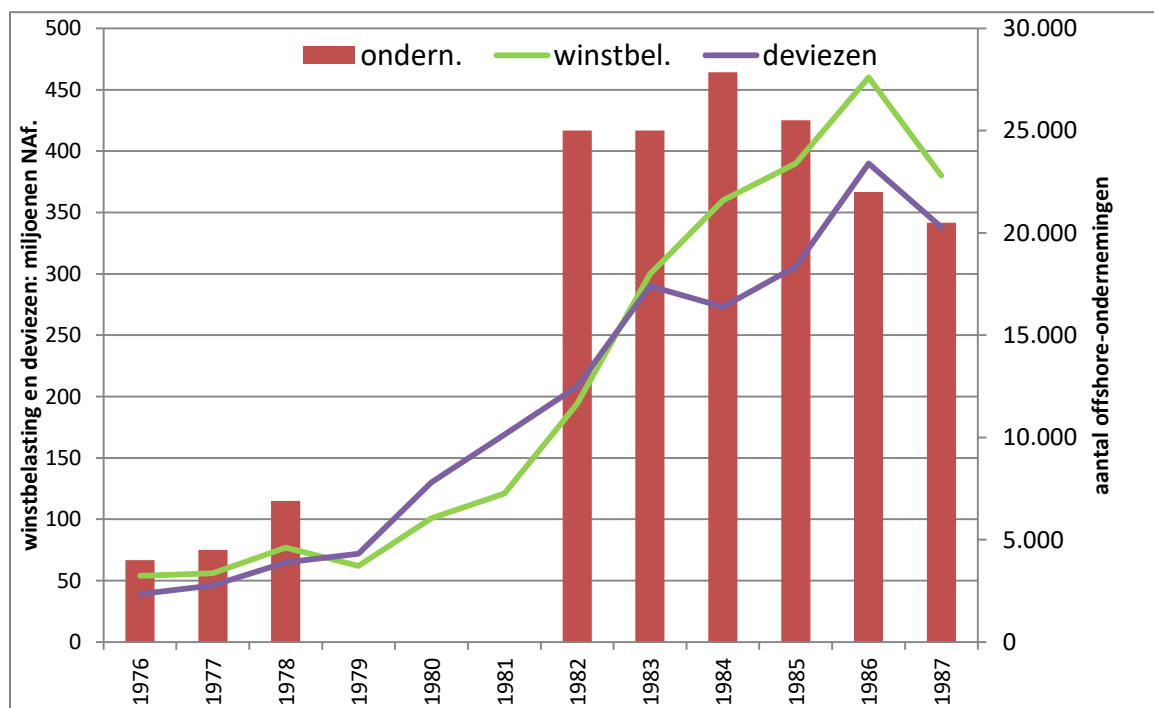
Omvang van de Curaçaoose offshore

In het vorige hoofdstuk hebben twee indicatoren gebruikt om een idee te krijgen van de offshore-omvang, namelijk het aantal offshore-ondernemingen en de afgedragen winstbelasting. We kijken nu ook naar deviezenontvangsten, omdat die vanaf 1976 beschikbaar zijn. De vergoedingen die de offshoresector ontving voor geleverde diensten (van trustkantoren, advocaten, notarissen etc.) aan het buitenland, genereerden namelijk een inkomende deviezenstroom ten behoeve van de sector. Tegenover die instroom stond ook een deviezenuitstroom voor onkostenvergoedingen aan buitenlandse ondernemingen voor geleverde diensten aan die sector. De netto vergoeding, instroom minus uitstroom, vormt een betere indicatie van de omvang van de offshore-activiteiten dan het aantal offshore-ondernemingen en de ontvangen winstbelastingafdrachten. In het vorige hoofdstuk gaven we al aan dat we bij offshorevennootschappen niet weten niet of het gaat om grote actieve ondernemingen, of om kleine inactieve vennootschappen. Ook zagen we dat winstbelasting geen zuiver beeld geeft omdat het toegepaste tarief kon variëren per onderneming. Daarnaast hoefden onroerendgoedvennootschappen geen winstbelasting te betalen. Voor deviezenontvangsten als indicator gelden die beperkingen niet. Slapende en kleine vennootschappen genereren weinig deviezen en grote actieve juist veel. Vennootschappen die zijn vrijgesteld van winstbelasting (*zero tax*) brengen natuurlijk geen winstbelasting op, maar wel deviezen.

De aanhoudend sterke groei na de *take-off* en de neergang na 1984/1986 zijn beide zichtbaar in grafiek 6. De sterke groei valt grotendeels toe te schrijven aan beleggings- financierings- en onroerendgoedmaatschappijen die naar Willemstad kwamen om het volle Amerikaanse

bronbelastingtarief van 30 % te ontwijken en andere fiscale voordelen te behalen. Verder droeg ook de dividendstroom vanuit Nederland naar Curaçao bij aan de groei. De daling van het aantal ondernemingen na 1984 kunnen we toeschrijven aan de afschaffing van de Amerikaanse bronbelasting in 1984, de BRK-herziening van 1986 en de slepende verdragsonderhandeling met Amerika. Dat bij de deviezen en winstbelastinginkomsten de neergang pas na 1986 tot uiting komt, is mogelijk te verklaren door een na-ijl effect: winstbelastingafdrachten en een deviezeninstroom die betrekking hebben op diensten die in de voorgaande jaren waren geleverd.

Grafiek 6 Aantal offshore-ondernemingen, winstbelasting en deviezen, 1976-1987



Bronnen: zie brongegevens in bijlage 1

Concurrentiepositie: offshore-omvang bij andere Caribische OFCs

Bezien we tabel 21 dan valt op dat Curaçao, voor wat betreft het aantal offshore-ondernemingen, een sterkere groei doormaakte dan Bermuda en de Kaaimaneilanden en groter werd dan de Kaaimaneilanden. Toen rond 1985 de neergang op Curaçao inzette en het aantal offshore-ondernemingen op de Kaaimaneilanden bleef toenemen, werd Curaçao bijna geëvenaard. Tabel 21 laat ook zien dat Curaçao op het gebied van offshorebanking een relatief kleine speler bleef, verder valt op dat de Kaaimaneilanden op dat gebied de Bahama's in 1987 hadden overvleugeld. Opvallend is verder dat het offshore verzekeringswezen werd gedomineerd door Bermuda en dat Curaçao ook op dit terrein weinig gewicht in de schaal

legde (zie tabel 22). Uit de tabellen 21 en 22 komt verder duidelijk naar voren dat al de centra een opmerkelijke groei lieten zien, hetgeen duidt op een sterk groeiende vraag naar offshorefaciliteiten.

Tabel 21 Aantal offshore-ondernemingen en -banken (met hun totale activa in miljarden US \$) voor:⁷¹⁹ Curaçao, de Bahama's, Barbados, Bermuda en de Kaaimaneilanden 1976-1987

	Offshore-ondernemingen			Offshorebanken							
	Curaçao	Bermuda	Kaaiman	Curaçao		Bahama's		Barbados		Kaaiman	
				banken activa		banken activa		banken activa		banken activa	
1976	4.000	3.330	7.520	14	1,2	255	50			205	10
1977	4.500			19	1,8	260	60			215	20
1978	6.900			21	2,3	275	70			240	30
1979				24	2,8	290	80			270	40
1980			12.000	31	4,8	300	100			310	60
1981				38	7,5	350	130	2		380	70
1982	25.000			38	8,5	345	160	2		410	80
1983	25.000		17.000	39	7,8	360	175	5		420	110
1984	27.850	5.030		42	6,4	365	180	5	1,4	430	130
1985	25.500			46	5,5	370	175	5	1,8	480	150
1986	22.000			50	5,6	370	200	5	2,2	490	160
1987	20.500		18.265	51	6,6	375	220	5	2,3	500	250

Bronnen: Freyer en Morriss, 'Creating Cayman', 25; R. Gallagher, *Survey of Offshore Finance Sectors in the Caribbean Dependent Territories* (Londen 1990) 90; Hagen 1990, *Offshore Banking*, 34, 37, 112; Hudson, *Globalization, Regulation and Geography*, 27, 162; Johns, *Tax Havens and Offshore Finance*, 194,197; *The Banker*, volume 134 (1984) 50; M.G. Zephirin en D. Seerattan, *Financial Innovations in the Caribbean* (St. Augustine, Trinidad 1997) 331; Voor bronnen m.b.t. gegevens over Curaçao zie brongegevens in bijlage 1.

⁷¹⁹ Voor de offshore-ondernemingen waren geen gegevens voorhanden van de Bahama's en Barbados. Bij de offshorebanken ontbreekt, net als in het vorige hoofdstuk, Bermuda omdat daar geen offshorebanken waren toegestaan.

Tabel 22 Aantal offshore verzekeringsondernemingen op Curaçao, de Bahama's, Bermuda, en de Kaaimaneilanden, 1976-1987

	Curaçao	Bahama's	Bermuda	Kaaiman
1976				1
1977				
1978		>40	>800	
1979				
1980				
1981				
1982				
1983			1.200	270
1984				
1985				
1986				
1987	60 à 70			

Bronnen: T.B. Barry, B. Wood en D. Preusch, *The Other Side of Paradise: Foreign Control in the Caribbean* (New York 1984) 130; BNA, *Financial Information Guide*, 37; Freyer en Morriss, 'Creating Cayman', 25; *The Banker* (december 1979) 61; *The Banker* (mei 1984) 43.

Betekenis van de offshore voor Curaçao

Om een idee te krijgen hoe belangrijk de offshore was voor Curaçao hebben we in het voorgaande hoofdstuk gekeken naar twee elementen, winstbelastingafdrachten en werkgelegenheid. We kijken nu ook naar een derde element, de bijdrage aan het Bruto BBP, omdat vanaf 1976 gegevens beschikbaar zijn waarmee we een schatting kunnen maken van die bijdrage.

Winstbelastinginkomsten

De winstbelasting die de offshoresector opbracht werd steeds belangrijker voor Curaçao. Tabel 23 laat zien dat in de periode van 1977 t/m 1986 het aandeel in de totale overheidsinkomsten steeg van 19 naar 52 %.

Tabel 23 Aandeel winstbelastinginkomsten (in %) van de totale overheidsinkomsten op Curaçao (winstbelasting in miljoenen NAf), 1977-1986

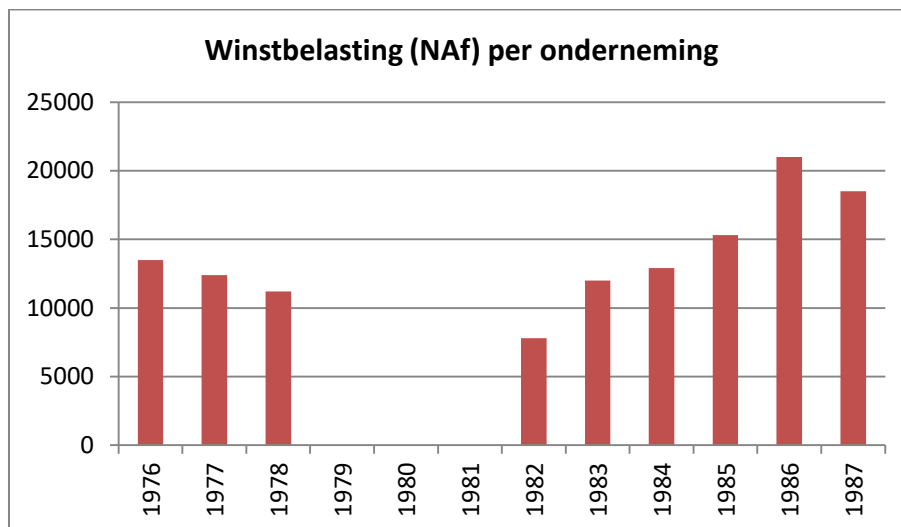
Jaar	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Totale overheidsink.	292	339	372	471	529	611	726	751	789	885
Winstbelasting	56	77	62	101	121	194	300	360	390	460
Aandeel winstbel. %	19	23	17	21	23	32	41	48	49	52

Bronnen: Totale overheidsinkomsten zie brongegevens bij grafiek 8; winstbelasting zie brongegevens in bijlage 1.

De lichte daling van de winstbelasting die de gemiddelde offshore-onderneming opbracht in de periode van 1976 t/m 1978 (zie grafiek 7), is waarschijnlijk toe te schrijven aan de sterke

stijging van het aantal onroerendgoedvennootschappen die waren vrijgesteld van winstbelasting. In de periode 1982 t/m 1986 steeg de gemiddelde opbrengst sterk. Die stijging komt waarschijnlijk voor rekening van financieringsmaatschappijen, die per vennootschap relatief veel winstbelasting opbrachten. Dat de stijging ook in 1985 en 1986 plaatsvond is op het eerste gezicht eigenaardig, want in 1984 werd de bronbelasting in de VS afgeschaft, daardoor hoefden Amerikaanse bedrijven geen financieringen meer via Curaçao te laten lopen om die bronbelasting te ontwijken. De toename in die twee jaren is waarschijnlijk aan drie factoren toe te schrijven. Allereerst ging het om langlopende leningen van vijf tot zeven jaar, dus de vennootschappen genereerden nog enkele jaren winstbelasting. Verder ging het gemiddelde omhoog door het dalende aantal ondernemingen in 1985 en 1986 (zie grafiek 6). Wat ook een rol speelde was dat in 1984 en 1985 een record aan dividenden uit Nederland instroomden (zie bijlage 2). De lichte daling in 1987 komt hoogstwaarschijnlijk voor rekening van het aantal afnemende Amerikaanse financieringsvennootschappen, omdat meer leningen begonnen af te lopen.

Grafiek 7 Winstbelasting (NAf) per offshore-onderneming, 1976-1987



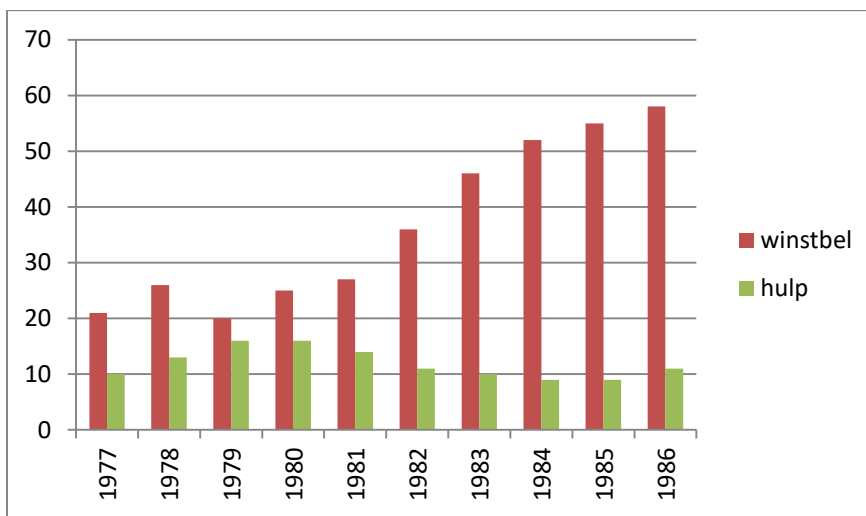
Bronnen: voor winstbelasting en aantal offshore-ondernemingen zie brongegevens in bijlage 1.

We zagen hoe belangrijk de offshore was voor de Curaçaose overheidsinkomsten. Een andere belangrijke inkomstenbron was Nederlandse hulp. Een deel van die hulp bestond uit leningen, de rest uit schenkingen. Vanaf 1984 bedroeg de jaarlijkse hulp aan de Antillen 5 % van het totale Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbudget.⁷²⁰ Het aandeel van de Nederlandse

⁷²⁰ Haan, *Antilliaanse Instituties*, 199, 205.

hulp nam toe in de jaren 1977 t/m 1980 van 10 % naar 16 %. (zie grafiek 8). Daarna daalde het aandeel naar rond de 10 procent. In de periode 1980 t/m 1985 steeg de Nederlandse hulp in (uitgedrukt in Nederlandse guldens), maar omdat de koers van de Antilliaanse gulden, die aan de Amerikaanse dollar was gekoppeld, steeg ten opzicht van de Nederlandse gulden, bleef de Nederlandse hulp uitgedrukt in Antilliaanse guldens nagenoeg gelijk. Omdat de winstbelastinginkomsten zeer sterk toenamen daalde het relatieve aandeel van de Nederlandse hulp.

Grafiek 8 Aandeel winstbelastinginkomsten en Nederlandse hulp (in %) van de totale Curaçaose overheidsinkomsten, 1977-1986



Bronnen: Winstbelasting zie brongegevens in bijlage 1; Nederlandse hulp aan Curaçao: Haan, *Antilliaanse Instituties*, 199, 204, 211. Aangenomen daarbij is dat de hulp aan Curaçao 49 % was van de totale hulp aan de Antillen (voor de periode van 1977 t/m 1985), dat was de vaste verdeelsleutel vanaf 1982 t/m 1985 (Haan, *Antilliaanse Instituties*, 205). Gemakshalve is die verhouding ook in de jaren daarvoor toegepast. Voor 1986 is uitgegaan van een verdeelsleutel van 48,3 % voor Curaçao (Haan, *Antilliaanse Instituties*, 211). Bij de totale Curaçaose overheidsinkomsten is uitgegaan van de eigen inkomsten plus de Nederlandse hulp. (gegevens eigen inkomsten bij Haan, *Antilliaanse Instituties*, 111, 118, 128).

Werkgelegenheid

Met de groei van de offshore-activiteiten nam ook het aantal arbeidsplaatsen toe die de offshore bood. Tabel 24 laat die stijging zien. Er is voor gekozen om alleen de directe werkgelegenheid te vermelden. Indirect zal er ook werk zijn gecreëerd zoals voor de bouw van kantoren, kantoorinrichting, overnachtingen van klanten die Willemstad voor financiële transacties bezochten en andere vormen van dienstverleningen. Concrete gegevens ontbreken echter. De enige, min of meer onderbouwde, schatting die ter beschikking staat komt voor in het eerder besproken Stanford rapport, dat in opdracht van de Antilliaanse regering was geschreven. Het rapport kwam tot een indirecte werkgelegenheid van 700 banen voor het jaar

1981, ofwel zo'n 54 % ($700/1.300 \times 100$) bovenop de directe werkgelegenheid.⁷²¹ Daarbij moet bedacht worden dat in 1981 veel kantoren voor de offshoresector werden gebouwd omdat er door een jarenlange expansie een tekort was ontstaan aan kantoorruimte. De indirecte werkgelegenheid voor 1981 zal daarom ten opzichte van andere jaren hoog zijn uitgevallen.

De door de offshore geboden directe werkgelegenheid was in relatieve zin vrij beperkt. Op een totale werkgelegenheid (particuliere sector en overheid) van 47.290 op Curaçao in 1981 vormden de 1.300 arbeidsplaatsen een aandeel van 2,7 %. Dat aandeel was 4,4 % van de arbeidsplaatsen (29.690) die de particuliere sector toen bood.⁷²²

Tabel 24 Aantal directe arbeidsplaatsen in de Curaçaose offshore, 1978-1985

Jaar	1978	1979	1981	1985
Arbeidsplaatsen	460	1.000	1.300	1.500

Bronnen: Gemengde Commissie van Deskundigen ingesteld bij KB 1976, *Aanzet tot een integraal beleidskader voor de Nederlandse Antillen in de jaren tachtig* (Den Haag/Willemstad 1979) 113; Gomes Casseres, 'One hundred years of involvement', 35; Mathieson en Laudicina, *the impact of offshore*, 61; Smeets, 'Ontwikkeling van de offshore-activiteiten', 243.

Aandeel in de economie

Hoeveel droegen de offshore-activiteiten op Curaçao bij aan het Bruto Binnenlands Product (BBP) van het eiland? Ontbrekende gegevens maken het lastig die vraag te beantwoorden. De enige keer dat een percentage werd gehanteerd, dat ook was onderbouwd, was door de econoom P. Smit die stelde dat de bijdrage aan het Curaçaose BBP in 1986 uitkwam op éénderde van het nationaal inkomen. De bijdrage bestond volgens hem uit de winstbelasting van NAF 465 miljoen die offshore-ondernemingen afdroegen plus de vergoedingen die de offshoresector ontving voor geleverde diensten (advocaten, trustkantoren, notarissen etc.). Die vergoedingen schatte hij voor het jaar 1986 op zo'n NAF 135 miljoen.⁷²³ Vergelijken we die 135 miljoen met de netto deviezenvergoeding van 390 miljoen (zie grafiek 6) die Curaçao in verband met die diensten ontving dan betekent die schatting van Smits dat het 135/390 deel (=35 %) van die netto deviezen-instroom geacht werd bij te dragen aan het Curaçaose BBP. Kennelijk kwam de rest niet in de economie van Curaçao terecht, bijvoorbeeld doordat de winsten in de offshoresector werden overgemaakt naar de moedermaatschappijen in het buitenland, of omdat goedverdienende expats hun inkomsten elders onderbrachten. We weten echter niet in hoeverre een uitstroom van 65 % correct is, het percentage zou lager of hoger

⁷²¹ Mathieson en Laudicina, *the impact of offshore*, 61.

⁷²² Werkgelegenheidscijfers bij Haan, *Antilliaanse Instituties*, 161.

⁷²³ Smits, *De Symbiose-Economie van Curaçao*, 19.

kunnen zijn. Mocht er helemaal geen uitstroom zijn, wat niet erg aannemelijk is, dan zouden al de betreffende deviezen in de Curaçaose economie blijven.

Om een indruk te krijgen over de ontwikkeling van het BBP in de bestudeerde periode is de methodiek van Smits op twee manieren toegepast op de gegevens die we hebben en in onderstaande tabel weergegeven. In de eerste opzet (A) zijn de winstbelastinginkomsten opgeteld bij 35 % van de netto deviezeninkomsten en vervolgens vergeleken met het BBP van Curaçao voor de periode 1976 t/m 1987. De tweede opzet (B) is hetzelfde, alleen wordt daarbij rekening gehouden met 100 % van de deviezen. Vermoedelijk zal de werkelijke BBP-bijdrage ergens tussen die twee berekeningen inliggen. De tabel laat zien dat de bijdrage aan de Curaçaose economie sterk steeg, in 1985/1986 uitkwam op circa 1/3 tot ruim 40 % van het BBP, waarna de meerdere malen besproken daling inzette.

Tabel 25 Bijdrage (in %) van de offshore aan het BBP van Curaçao, 1976-1987

Jaar	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Opzet A	5,6	7,4	-	6,2	11,1	11,9	16,8	25,3	28,4	30,7	30	25
Opzet B	10,6	10,5	-	11,3	17,6	19,2	25,3	37,2	39,5	42,9	42,8	36,1

Bronnen: BBP van Curaçao bij Haan, *Antilliaanse Instituties*, 81-84. Voor gegevens inzake winstbelasting en deviezen zie brongegevens in bijlage 1.

Overzien we het voorgaande in dit hoofdstuk dan kunnen we stellen dat de offshore-activiteiten vanaf de *take-off* tot 1984 sterk bleven toenemen en dat daarna een daling inzette. De winstbelastinginkomsten in verband met de offshore bedroegen in 1984 circa de helft van de totale overheidsinkomsten en de geschatte bijdrage aan het BBP was ongeveer een derde deel. De exogeen veroorzaakte sterke groei valt grotendeels toe te schrijven aan de komst van beleggings- financierings- en onroerendgoedmaatschappijen die het Amerikaanse bronbelastingtarief van 30 % wilden ontwijken. De groei was tevens toe te schrijven aan dividenduitkeringen vanuit Nederland naar Antilliaanse vennootschappen. In 1985 bereikte die dividendstroom zelfs het recordbedrag van ruim 12 miljard Nfl.

De daling na 1984/1985 had meerdere exogene oorzaken, de Nederlandse reparatiewetgeving, de door Nederland afgedwongen BRK-herziening, de afschaffing van de Amerikaanse bronbelasting en de opzegging door de VS van het belastingverdrag met de Antillen.

Met de reparatiewetgeving van 1980 wilde Nederland fiscale lekken dichten. Een van de gevolgen van die wetgeving was dat Nederlandse ingezetenen die aandelen bezaten van buitenlandse beleggingsmaatschappijen, waaronder Antilliaanse, voortaan belast werden met 6 % heffing in plaats van 3,6 %. Omdat de maatregelen negatieve gevolgen voor de

Curaçaose offshore zouden hebben, protesteerde de Antilliaanse regering en eiste een schadevergoeding. Nederland was bereid een vergoeding toe te kennen, mits de Antillen gegevens over de opgelopen schade zouden overleggen. Uiteindelijk kwam het niet tot een vergoeding, de Antillen overlegden de toegezegde schadeberekening niet. De schade was ook moeilijk aan te tonen, want de winstbelastinginkomsten en de deviezen die de offshore opbracht, waren na invoering van de reparatiewetgeving enorm gegroeid. Waarschijnlijk had de wetgeving uiteindelijk maar weinig negatieve invloed op de Curaçaose offshore.

Na vijf jaar onderhandelen werd de BRK onder druk van Nederland in 1985 herzien. De belangrijkste wijziging was dat dividenduitkeringen vanuit Nederland naar de Antillen niet meer onbelast bleven in Nederland. Voortaan waren er twee mogelijkheden: een heffing van 7,5 % in Nederland en 3 % op de Antillen, of 5 % in Nederland en 5,5 % op de Antillen. In beide gevallen samen 10,5 %. Nederland wilde het nultarief opheffen vanwege belastingderving, maar ook omdat landen waarmee Nederland een belastingverdrag had, klaagden over de fiscale verliezen die ze leden door de dividendstroom via Nederland naar de Antillen. Door die totale heffing van 10,5 % bleef de dividendroute naar de Antillen via Nederland nog steeds aantrekkelijk omdat het gangbare tarief 25 % bedroeg. Op die manier werd Nederland als financieel knooppunt gespaard, terwijl de klachten van de verdragspartners zouden afnemen en de fiscale verliezen van Nederland kleiner zouden worden. De Antillen, die terecht schade aan hun offshore vreesden, konden weinig anders doen dan het gebruikelijke vertragen van de onderhandelingen. Het Nederlandse antwoord daarop was ook voorspelbaar: dreiging met opzegging van de BRK.

De VS liet de Antillen in 1979 weten onderhandelingen te willen beginnen over herziening van het onderlinge belastingverdrag. De Amerikanen wilden onder meer duidelijkheid krijgen over de identiteit van de uiteindelijke eigenaren van de Antilliaanse offshorevennootschappen, belastingvlucht door ingezetenen van de VS tegengaan en het verdragsgebruik door ingezetenen van derde landen (*treaty shopping*) verhinderen. De Antillen probeerden de daarop volgende onderhandelingen weer te vertragen, hetgeen mislukte omdat de VS dreigde het verdrag op te zeggen. Verder benaderden de Antillen via ingehuurde lobbyisten diverse ministeries, Congresleden en instellingen in de VS om een voor de Antillen acceptabel verdrag te verkrijgen.

Door meerdere gebeurtenissen werd de onderhandelingspositie van de Antillen sterk verzwakt. Allereerst verscheen in 1981 het Gordon rapport van de IRS waarin onder andere werd geadviseerd de belastingverdragen met de Antillen en de voormalige Britse overzeese gebieden te beëindigen. Daarna werd het belastingverdrag met de Britse Maagdeneilanden in

1982 door de VS opgezegd, omdat die eilanden niet bereid bleken een anti *treaty shopping* clause in het verdrag op te nemen. Vervolgens werden door het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden hearings gehouden waarin belastingontduiking via de Antillen centraal stond. In 1983 gingen de Verenigde Staten over tot opzegging van de belastingverdragen met alle voormalige Britse en Belgische kolonies.

Een andere tegenvaller voor de Antillen was dat in 1983 in de VS een wetsontwerp werd ingediend om de bronbelasting op rente af te schaffen. Door de afschaffing zouden Antilliaanse financieringsdochter van Amerikaanse bedrijven overbodig worden, die waren immers opgericht om die bronheffing te omzeilen via het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag. Omdat het leeuwendeel van de op Curaçao geïnde offshore winstbelasting van dergelijke financieringsmaatschappijen afkomstig was, werden professionele lobbyisten door de Antillen ingehuurd om de wetgeving tegen te houden. Hoeveel die lobby kostte is niet duidelijk omdat de lobby tegen de bronbelastingwetgeving en de lobby betreffende het belastingverdrag door elkaar heenliepen. In de periode van medio 1982 t/m eind 1984 werd minstens 1,5 miljoen US \$ (is 2,7 miljoen NAf) aan lobbykosten vergoed door de Antilliaanse regering. In vergelijking met de 300 miljoen NAf aan offshore winstbelasting die Curaçao alleen al in 1983 ontving, was dit een gering bedrag. Ondanks die lobby werd het ontwerp aangenomen en medio 1984 van kracht. De vrijstelling van bronbelasting op rente gold echter niet voor lopende leningen. Die bleven doorlopen, met als gevolg dat de Antillen tot het einde van de looptijd van die leningen (meestal vijf tot zeven jaar) nog winstbelasting zouden blijven ontvangen. De bronbelastingafschaffing op rente was het begin van een periode van neergang voor de Curaçaose offshore.

Na de afschaffing van de bronbelasting stagneerden de onderhandelingen. De VS had nu geen haast meer, omdat de bronbelasting op rente een van de hoekstenen was van het verdragsgebruik. Na een dreigement van de Amerikanen om het verdrag op te zeggen, stemden de Antillen in mei 1986 in met een door de VS opgesteld conceptverdrag. Wel werd overeengekomen dat er heronderhandeld zou kunnen worden als in de VS de *Tax Reform Bill*, waarin voor de Antilliaanse offshore schadelijke bepalingen waren opgenomen, zou worden aangenomen. Toen het Congres die wetgeving aannam, wilden de Antillen heronderhandelen. Maar de VS voelde daar niets voor en was alleen bereid concessies op ondergeschikte punten in overweging te nemen. Ofschoon de offshoresector op Curaçao verdeeld was over het al dan niet accepteren van het nieuwe verdrag, was de meerderheid tegen. Uiteindelijk besloten de Antillen het overeengekomen verdrag niet te tekenen. Met name de strenge regels met betrekking tot informatie-uitwisseling zouden offshoreklanten afschrikken aldus de

Antilliaanse regering. Geconfronteerd met de Antilliaanse weigering het nieuwe verdrag te tekenen, zegde de VS het verdrag ingaande januari 1988 op. Daarmee begon voor de Curaçaose offshore een compleet nieuw tijdperk.