



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De Curaçaoese offshore

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

van Beurden, M.J.C.

Publication date

2018

Document Version

Other version

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Beurden, M. J. C. (2018). *De Curaçaoese 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 5 Tijdelijk herstel 1988 t/m 1998

Kenmerkend voor de periode die we in dit hoofdstuk behandelen is het -tijdelijke- herstel dat optrad door de maatregelen die de Antillen namen om de offshore te redden. Een belangrijk deel van de maatregelen bestond uit een reeks *zero tax* faciliteiten. De laatste uit die reeks was de SPF die in 1998 werd ingevoerd. Omdat een deel van die maatregelen fiscale lekken bij Nederland veroorzaakte, volgde een Nederlandse reactie in de vorm van wetgeving en een BRK-aanpassing. Die reactie lag mede ten grondslag aan het einde van het herstel. Allereerst beschrijven we de maatregelen die de Antillen namen om de offshore te redden. Vervolgens bespreken we een aantal externe bedreigingen en onder externe druk ingevoerde wetgeving. Aansluitend brengen we het terreinverlies op het gebied van belastingverdragen in beeld. Daarna lichten we toe hoe de tijdelijke opleving zich bij de trustkantoren en offshorebanken manifesteerde. Vervolgens behandelen we de omvang van de Curaçaose offshore en die van Caribische concurrenten. Tenslotte inventariseren we de voordelen die de offshore met zich mee bracht.

§ 1 Maatregelen om de offshore te redden

Zero tax of verdragsgerelateerde activiteiten?

Bovenstaande vraag, die al enkele jaren aan de orde was, moest nu beantwoord worden, teneinde te bepalen welke maatregelen de beste waren om de offshore te redden. Daarnaast speelde de vraag over de levensvatbaarheid van de offshore na de diverse tegenslagen. Premier Don Martina zag mogelijkheden: ‘Wij zijn optimistisch dat (...) wetten en wetswijzigingen een nieuwe inhoud kunnen geven aan de financiële sector.’⁷²⁴ Ook de voorzitter van de VOB, G. Elias, was positief over de toekomst. Hij stelde dat er nog volop mogelijkheden waren voor de Curaçaose offshore, vooral omdat men discretie kon waarborgen. Als voorbeeld gaf hij landen als Iran en Libië die vanwege Amerikaanse maatregelen hun transacties liever via de Antillen lieten lopen. Ook wees hij op de mogelijkheden in Zuid-Amerika⁷²⁵ waar zakenlieden de strikte deviezenbepalingen via een Antilliaanse brievenbusmaatschappij konden omzeilen.⁷²⁶

⁷²⁴ *De Volkskrant*, 4-7-1987.

⁷²⁵ Niet voor niets verwees Elias naar die landen, volgens berekeningen van financiële experts uit de Verenigde Staten bedroeg de kapitaalvlucht uit Latijns-Amerikaans landen in de periode 1976 t/m 1985 ruim 123 miljard dollar. Bron: *Amigoe*, 10-4-1986.

⁷²⁶ *De Volkskrant*, 4-7-1987.

De voorbeelden die Elias gaf hadden betrekking op activiteiten die niet verdragsgebonden waren en risico's met zich mee brachten: verdragspartners van de Antillen konden zich aan die activiteiten storen en de verdragen herzien of opzeggen.

E. Roetenberg, de general manager van Citco, wees erop dat de Curaçaose offshore nu moest gaan concurreren met *zero tax* jurisdicties en stelde dat het offshore belastingtarief van 2,4-3 % daarom te hoog was om de beleggingsmaatschappijen op Curaçao te houden. Hij stelde daarom voor om dat te verlagen tot onder de 1 %, al gaf hij wel toe dat daardoor moeilijkheden zouden kunnen ontstaan met verdragspartners.⁷²⁷

Concurreren met de talrijke *zero tax* jurisdicties, die veel ervaring hadden en meestal goedkoper werkten dan de Curaçaose offshore, zou lastig worden. Een oriëntatie op niet verdragsgebonden activiteiten betekende ook dat de offshore minder winstbelastinginkomsten zou gaan genereren, een belastingverdrag betekent immers meestal dat er enige vorm van heffing moet zijn, hoe gering ook. Anderzijds zou het concentreren op verdragsactiviteiten betekenen dat de spoeling wel erg dun zou worden, er waren alleen verdragen met Groot-Brittannië, Noorwegen en Nederland (de BRK heeft veel kenmerken van een belastingverdrag), terwijl het afsluiten van een nieuw verdrag met een andere jurisdictie makkelijk zes jaar zou kunnen duren.

De keuze die gemaakt werd, was uiteindelijk vrij pragmatisch, men probeerde beide sporen te volgen. Gevolmachtigd minister Henriquez formuleerde het als volgt: 'aggressively pursuing non treaty related activities, while observing still existing bilateral commitments'⁷²⁸

Er werden veel *zero tax* maatregelen genomen, die men niet eerder had durven invoeren vanwege de verdragsrelatie met de VS. Maar het wettelijke offshore belastingtarief bleef wel 2,4-3 %. Bij een verlaging van dat tarief naar 0 % zou Nederland ongetwijfeld de BRK hebben opgezegd en dat wilden de Antillen voorkomen, niet alleen omdat de lopende offshore-activiteiten voor een flink deel waren gebaseerd op de mogelijkheden die de BRK bood, maar ook omdat de pensionado-regeling die de Antillen wilden invoeren, niet levensvatbaar zou zijn zonder de BRK.

Begin juli 1987,⁷²⁹ kort na de verdragsopzegging door de Verenigde Staten op 29 juni, verklaarde premier Don Martina dat hij snel met wetswijzigingen zou komen die nieuwe

⁷²⁷ G. Roetenberg, 'The Future of our Off-shore Industry' in: Rotaract Curaçao ed., *The Future of our Off-shore Industry, an analysis and evaluation of the opportunities for the local off-shore industry beyond the expiration of the USA/Antillean Tax Treaty*. Seminar speeches (Willemstad 1987) 28-32 aldaar 29.

⁷²⁸ H. Henriquez, 'The Future of our Off-shore Industry' in: Rotaract Curaçao ed., *The Future of our Off-shore Industry, an analysis and evaluation of the opportunities for the local off-shore industry beyond the expiration of the USA/Antillean Tax Treaty*. Seminar speeches (Willemstad 1987) 8-19, aldaar 18.

⁷²⁹ Er is voor gekozen om in dit hoofdstuk, dat de periode 1988 t/m 1998 behandelt, wat terug te gaan in de tijd

belastingconstructies via de Antillen mogelijk zouden maken. De concepten lagen al klaar en moesten alleen nog door de ambtelijke molen, aldus Martina.⁷³⁰ Het eerste wetsontwerp dat dienaangaande werd ingediend en een *zero tax* karakter had, hoefde kennelijk niet meer door de ambtelijke molen, want het werd al medio juli ingediend.

Zero tax voor onroerendgoedmaatschappijen

Op 16 juli 1987 diende de Antilliaanse regering een ontwerp landsverordening in die de gevolgen van de verdragsopzegging voor onroerendgoedmaatschappijen moest opvangen. Door het verdrag waren de Antillen verreweg de aantrekkelijkste jurisdictie voor niet-Amerikaanse investeerders om in Amerikaans onroerend goed te beleggen. Op grond van de verdragsbepalingen waren in de praktijk meer dan 95 % van de betreffende onroerendgoedmaatschappijen vrijgesteld van winstbelasting. Het verdragseinde betekende echter dat die ondernemingen voortaan aan de normale winstbelasting tarieven onderworpen zouden worden op de Antillen. In de Memorie van Toelichting (MvT) stelde de regering dat de onroerendgoedmaatschappijen goed waren voor driekwart van de werkgelegenheid in de offshoresector. Het regeringsvoorstel beoogde inkomsten uit buitenlands onroerend goed vrij te stellen van winstbelasting teneinde het vertrek van de onroerendgoedmaatschappijen naar andere OFCs te voorkomen. Het ontwerp werd, na door de Staten met spoed te zijn behandeld, aangenomen en trad per oktober 1987 in werking.⁷³¹ Nog tijdens de behandeling van het ontwerp in de Staten gaf de Antilliaanse regering aan welke verdere maatregelen werden beoogd om de offshore te redden.

Plannen van de Antilliaanse regering en de Nederlandse reactie daarop

Op verzoek van twee Statenfracties ontvouwde de Antilliaanse regering eind augustus 1987 haar verdere plannen, die in samenwerking⁷³² met de offshoresector waren opgesteld. Onder meer de volgende maatregelen werden voorbereid of bestudeerd: invoering van een nieuw fiscaal regime voor *captive insurance companies*; herziening van het fiscaal beleid met

tot juli 1987. Behandeling in het vorige hoofdstuk zou minder passend zijn geweest omdat na de verdragsopzegging door de VS een compleet nieuwe situatie was ontstaan ingaande juli 1987, de Antillen voerden onmiddellijk nieuwe wetgeving in en maakten plannen voor verdere wetgeving om de schade van de opzegging te beperken. Opsplitsing van het jaar 1987 over twee hoofdstukken zou andere problemen hebben gegeven. Voor de diverse tabellen zouden namelijk geen gegevens beschikbaar zijn voor halve jaren en verder liepen in de periode juli t/m september 1987 nog onderhandelingen met de VS over een gedeeltelijk intact laten van het verdrag.

⁷³⁰ *De Volkskrant*, 4-7-1987.

⁷³¹ Staten van de Nederlandse Antillen 1987-1988-1005 Aanbieding, MvT, Eindverslag; Metry, *geschiedenis van belastingen*, 643.

⁷³² *Amigoe*, 28-7-1987.

betrekking tot *mutual funds*; herziening van de belastingheffing op *fringe benefits* (vergoedingen naast het salaris), fiscale faciliteiten voor buitenlandse gepensioneerden, en invoering van een op de trust gelijkende rechtsfiguur.⁷³³

De Antilliaanse plannen trokken meteen de aandacht in Nederland. Eind augustus 1987 stuurde de Nederlandse staatssecretaris van Financiën een brief aan de Antilliaanse minister van Financiën waarin hij stelde dat hij uit de pers had vernomen dat de Antilliaanse regering fiscale wetswijzigingen overwoog. Nadat hij erop had gewezen dat de BRK gewijzigd of beëindigd zou kunnen worden indien zich belangrijke wijzigingen in de belastingwetgeving of in de heffingspraktijk zouden voordoen, verzocht hij ‘zo diepgaand als maar mogelijk is’ te worden geïnformeerd over de beleidsvoornemens van de Antilliaanse regering dienaangaande.⁷³⁴ In een brief van begin december aan de Nederlandse staatssecretaris, beschreef de Antilliaanse bewindsman op summiere wijze de reeds genomen maatregelen en die welke nog in studie waren.⁷³⁵ Op het departement van Financiën in Den Haag werd beoordeeld of de Antilliaanse maatregelen mogelijk strijdig waren met de BRK. Geconcludeerd werd dat de maatregelen met betrekking tot de onroerendgoedmaatschappijen en de *fringe benefits* niet strijdig waren met de BRK. Van de maatregelen die betrekking hadden op *captives*, *mutual funds*, en buitenlandse gepensioneerden werd in interne notities gesteld dat deze strijdig zouden kunnen zijn met de BRK.⁷³⁶ Hierna zullen we zien dat de maatregelen inzake de *captives* en *mutual funds*, al snel na invoering tot kritische vragen van Nederland leidden.

Zero tax voor *captives* en grote beleggingsmaatschappijen

Vooruitlopend op een wetswijziging werden eind 1987 *captives* die een eigen kantoor en voldoende personeel hadden vrijgesteld van winstbelasting via rulings.⁷³⁷

Mutual funds (beleggingsfondsen met meerdere aandeelhouders) vielen tot 1988 onder het offshore belastingtarief van 2,4-3 %. Ingaande 1 januari 1988 werd een door de Antilliaanse belastingdienst opgestelde richtlijn inzake rulings met betrekking tot *mutual funds* van kracht. Dat rulingbeleid liep vooruit op een terzake nog in te dienen wetswijzigingsvoorstel. Volgens de richtlijn werden beleggingsfondsen onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld van

⁷³³ Staten van de Nederlandse Antillen 1987-1988-1005 Eindverslag pag. 1 en 2.

⁷³⁴ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: brief van 26-8-1987 van de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁷³⁵ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: brief van 3-12-1987 van de Antilliaanse Minister van Financiën aan de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën.

⁷³⁶ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: interne notities van 12-2-1988 en 25-3-1988.

⁷³⁷ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: brief van 3-12-1987 van de Antilliaanse Minister van Financiën Antillen aan de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën.

winstbelastingheffing. De vrijstelling gold als een *mutual fund* met een aandelenkapitaal van minimaal US\$ 50 miljoen aan minimaal vier personen lokaal werk verschaft, of als het aandelenkapitaal minstens US\$ 300 miljoen bedroeg en lokaal werk aan minstens twee personen werd verschaft. Beleggingsfondsen die niet aan de bovenstaande eisen voldeden, werden afhankelijk van de omvang van het aandelenkapitaal belast met een percentage tussen de 0,25 en 1 %. De belastingheffing was minimaal US\$ 1.000 en maximaal 10.000. Het voorgaande was niet van toepassing als beroep werd gedaan op een verdragssituatie.⁷³⁸

De aangekondigde wetswijzigingen inzake *captives* en beleggingsmaatschappijen kwamen overigens niet tot stand, het bleef bij de rulings, wel kwam er commentaar van Nederlandse zijde. Ofschoon de Antilliaanse minister van Financiën in een brief aan de Nederlandse staatssecretaris had benadrukt dat de vrijlatingsfaciliteiten voor *captives* en beleggingsmaatschappijen niet van toepassing waren als een beroep werd gedaan op de BRK,⁷³⁹ was men daarover op het departement van Financiën in Den Haag sceptisch; men achtte de kans groot dat een beroep op de BRK niet zou worden opgemerkt door de Antilliaanse autoriteiten.⁷⁴⁰ Laatstgenoemde zorgen werden via een schrijven aan de Antilliaanse staatssecretaris kenbaar gemaakt in april 1988. In dat schrijven wees men erop dat gewijzigde of aanvullende uitvoeringsvoorschriften een mogelijke oplossing voor die problematiek zouden vormen, maar dat voorstellen in die richting nog niet waren ontvangen. Verder werd gesteld dat een goede beoordeling aan de hand van de summiere informatie die door de Antillen was verstrekt niet mogelijk was en dat nader overleg nodig was. Tenslotte werd verzocht om toezending van de regelingen met de daarbij behorende toelichting en de uiteindelijk tot stand gekomen teksten.⁷⁴¹

De Antilliaanse bewindsman reageerde pas medio januari 1989 op de opmerkingen van Nederlandse zijde ten aanzien van vrijlatingsfaciliteiten voor *captives* en beleggingsmaatschappijen, hij merkte onder meer op dat hij de Nederlandse bezwaren niet deelde en dat de implementatie van elk wettelijk voorschrift nu eenmaal gepaard ging met een

⁷³⁸ Bergman, G.J., 'Taxation', in: D.E. Cijntje e.a. eds., *Netherlands Antilles Business Law: Legal, Accounting and Tax Aspects of doing Business in the Netherlands Antilles* (Den Haag 1999) 271-308 aldaar 295; Coopers & Lybrand Dijker Van Dien, *De Nederlandse Antillen*, 19; KPMG, *Investment in the Netherlands Antilles* (Den Haag 1990) 23; P.G. Kroon, *Antillen Info: juridisch/fiscaal zakboek* (Rotterdam 1988) 40; I.C. Nicolina, *The elimination of the 'ten commandments' and its impact on the 'offshore fund-industry' in Curaçao, Netherlands Antilles*, bachelor scriptie (Willemstad 1999) 18; NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: brief van 3-12-1987 van de Antilliaanse Minister van Financiën aan de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën.

⁷³⁹ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: brief van 3-12-1987 van de Antilliaanse Minister van Financiën aan de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën.

⁷⁴⁰ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: interne notities van 12-2-1988 en 25-3-1988.

⁷⁴¹ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: brief van 11-4-1988 van de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

aantal problemen, doch dat zulks op zich geen grond kon zijn om de regelingen te verwerpen.⁷⁴² De Nederlandse staatssecretaris stelde in zijn reactie aan de Antilliaanse bewindsman dat hij het betreunde dat er van Antilliaanse zijde geen initiatief was geweest om tot overleg te komen. Verder gaf hij aan dat het nog steeds ontbreken van concrete teksten het moeilijk maakte om te beoordelen of herziening van de BRK nodig was, vanwege mogelijke strijdigheid van de faciliteiten met de uitgangspunten van de BRK.⁷⁴³

Samenvattend kunnen we stellen dat de faciliteiten met betrekking tot de *captives* en beleggingsmaatschappijen al vanaf het begin onder druk van Nederland stonden. Al meteen na aankondiging van de maatregelen liet Nederland weten een wijziging van de BRK te overwegen. Niet duidelijk is wat de Antillen beoogden met het niet of zeer vertraagd reageren op Nederlandse verzoeken. Zo lang mogelijk de gecreëerde faciliteiten in stand houden voordat Nederland in zou grijpen? Wel is duidelijk dat de Antillen met deze uitdagende opstelling geen goodwill bij Nederland opbouwden.

In tegenstelling tot de faciliteiten inzake *captives* en *mutual funds* stuitte de maatregelen met betrekking tot *fringe benefits* niet op Nederlandse bezwaren. Het onderwerp lag echter wel gevoelig op de Antillen.

Belastingheffing op vergoedingen voor expats

In maart 1988 werd de 'Beschikking ex-patriates' van kracht die nadere regels gaf voor de belastingheffing van de *fringe benefits* (vergoedingen naast het salaris) die expats ontvingen die in de offshoresector werkten. Onder expats werd verstaan uit het buitenland aangetrokken hooggekwalificeerde werknemers. Krachtens de regeling werden loon in natura en aan werknemers verstrekte voordelen in het buitenland voor 65 % fiscaal belast. Verder werden bepaalde vergoedingen, zoals die voor herinrichting, reizen en bezoek van internationale scholen, binnen bepaalde grenzen, niet fiscaal belast. De beschikking had terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1987.⁷⁴⁴

De beschikking kwam tot stand na een lange discussie op de Antillen en had duidelijk het karakter van een compromis tussen de opvattingen van meerdere bij de zaak betrokken partijen. De discussie ontstond nadat via een onderzoek van de Antilliaanse belastingdienst in

⁷⁴² NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: brief van 16-1-1989 van de Antilliaanse Minister van Financiën aan de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën.

⁷⁴³ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: brief van 30-6-1989 van de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁷⁴⁴ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 645.

1981 en 1982⁷⁴⁵ was gebleken dat veel werkgevers in de offshoresector *fringe benefits*, zoals vergoedingen voor familiebezoek, vrije woning en gratis auto, niet aan de fiscus hadden opgegeven, terwijl dat wel verplicht was. O. Seferina, inspecteur van belastingen stelde begin 1983 dat de wet op dat punt voortaan strikt zou worden toegepast en dat daardoor naar schatting jaarlijks tien miljoen NAf extra aan belastingen zouden binnenkomen. In offshore kringen werd verontwaardigd gereageerd, gesteld werd dat de kosten voor het aantrekken van personeel van buiten de Antillen door de maatregel ineens sterk werden verhoogd, waardoor veel benodigde know how zou wegblijven.⁷⁴⁶

De VBC en de KvK stelden in hun nieuwsbrief van medio 1983 dat de offshoresector behoefte had aan hoog gekwalificeerde krachten, waarin het Antilliaanse onderwijs tot dan toe niet had kunnen voorzien. Daarom werden expats aangetrokken die extra faciliteiten kregen aangeboden om hun komst naar de Antillen aantrekkelijk te maken. Door de *fringe benefits* fiscaal te gaan belasten zouden de kosten voor de offshoresector stijgen, terwijl de Antillen toch al duur waren in vergelijking met andere centra aldus de nieuwsbrief.⁷⁴⁷

Uiteindelijk moest de Antilliaanse staat een aantasting van de concurrentiepositie van de Curaçaose offshore (door de hogere kosten) afwegen tegen algemene belangen, te weten gelijke behandeling van alle belastingplichtigen en overheidsinkomsten. De afweging resulteerde in de bovenvermelde vrijlating van 35 % van de *fringe benefits*.

Het mag duidelijk zijn dat de regeling inzake de *fringe benefits* een puur interne Antilliaanse zaak was, en daarom ook niet strijdig was met de BRK-principes. Nederland kon zich er dan ook niet aan storen. De wetsvoorstellen betreffende buitenlandse gepensioneerden daarentegen ontmoetten vrij snel Nederlandse bedenkingen.

Fiscale faciliteiten voor buitenlandse gepensioneerden en renteniers

Invoering van de wetgeving

Al in december 1970 hielden een aantal Statenleden een pleidooi voor de invoering van fiscale faciliteiten om de immigratie van kapitaalkrachtige buitenlanders te bevorderen. De Statenleden waren kennelijk geïnspireerd door Costa Rica, waar in 1971 een regeling op dat gebied tot stand kwam.⁷⁴⁸ De Antilliaanse regering reageerde enigszins terughoudend op het voorstel, ze stelde dat eerst een gedegen studie van de problematiek inzake het verlenen van

⁷⁴⁵ NL-HaNA, Diplomatieke posten USA, 2.05.263, inv.nr. 79: brief van 23-5-1983 aan de Antilliaanse Minister van Financiën.

⁷⁴⁶ *Amigoe*, 21-2-1983.

⁷⁴⁷ De nieuwsbrief werd besproken in de *Amigoe* van 1-8-1983.

⁷⁴⁸ *Amigoe*, 12-5-1990; Staten van de Nederlandse Antillen 1970-1971-35 Voorlopig Verslag pag. 2 en 3.

belastingfaciliteiten aan *'retired persons'* zou moeten worden verricht en dat de belastingdienst inmiddels opdracht had gekregen zich in de problemen te verdiepen.⁷⁴⁹ Welke problemen de regering voor ogen had werd verder niet toegelicht.

De plannen om tot een regeling voor pensionado's te komen verdwenen naar de achtergrond totdat de regering eind augustus 1987 aankondigde om met wetgeving terzake te komen. De betreffende ontwerp landsverordening werd echter pas medio juni 1989 ingediend. Oorzaak voor de vertraging waren volgens de regering op- en aanmerkingen op het oorspronkelijke ontwerp dat daarna moest worden gewijzigd. 'Deze veranderingen moesten besproken worden met de private sector, een sector die ook betrokken was bij de initiële voorbereidingen van het onderhavige ontwerp, waarna deze bij de Staten kon worden ingediend', aldus de regering.⁷⁵⁰ Ofschoon de regering ook hier weer vrij vaag bleef over de gerezen problemen, valt uit de toelichting op het ontwerp en de parlementaire discussie die daarop volgde wel een beeld te vormen van een aantal problemen rond de regeling. Laten we eerst het ingediende ontwerp op de hoofdlijnen bekijken en daarna enkele essentiële frictiepunten bespreken.

Het betreffende ontwerp bepaalde dat personen die aan de voorwaarden voldeden in aanmerking kwamen voor een inkomstenbelasting tarief van 5 %. Ook kon gekozen worden voor een forfaitair inkomen van NAf 150.000,- per jaar dat dan tegen het normale tarief werd belast, waarbij dan geen belastingaangifte hoefde te worden gedaan. Die forfaitaire regeling zou betekenen dat in 1990 NAf 60.000 inkomstenbelasting verschuldigd zou zijn. De regering motiveerde de introductie van die keuzemogelijkheid als volgt: 'Het vereiste van aangifte doen van het "wereldwijde inkomen" kan potentiële belastingplichtigen afschrikken, zij zoeken immers naar een jurisdictie met weinig complicaties.' De regeling was niet van toepassing indien de gepensioneerde/rentenier in dienstbetrekking of als zelfstandige werkzaam was op de Antillen. Om voor de voordelen van de regeling in aanmerking te komen moest men onder meer aan de volgende eisen voldoen: in de vijf voorafgaande jaren niet op Antillen hebben gewoond; een buitenlands pensioen en/of inkomsten uit vermogen ontvangen; een 'Antilliaanse' Nederlander in dienst hebben en een woning met een waarde van ten minste NAf 240.000 voor eigen gebruik in bezit hebben op de Antillen. Omdat in de wetgeving geen leeftijdseis werd opgenomen stond de regeling ook open voor renteniers. De landsverordening werd eind 1989 goedgekeurd en trad in werking met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1987. De terugwerkende kracht werd volgens de regering toegepast omdat

⁷⁴⁹ Staten van de Nederlandse Antillen 1970-1971-35 Nota en Eindverslag, pag. 4.

⁷⁵⁰ Staten van de Nederlandse Antillen 1989-1990-1205 Voorlopig verslag, Eindverslag; Metry, *geschiedenis van belastingen*, 649.

‘reeds in 1987 rulings en afspraken zijn gesloten respectievelijk gemaakt met twee buitenlandse gepensioneerden.’⁷⁵¹

Volgens de MvT was het doel van regeling om welgestelde buitenlandse gepensioneerden en renteniers aan te trekken die met hun koopkracht de lokale economie zouden stimuleren, onder meer door bevordering van de werkgelegenheid. Tegelijkertijd moest echter worden voorkomen dat binnenlandse belastingplichtigen onder de regeling zouden vallen, omdat anders de belastinginkomsten drastisch zouden dalen. Aan die laatste eis werd voldaan door de voorwaarde dat de aanvrager in de vijf voorafgaande jaren niet op de Antillen mocht hebben gewoond. Wel kwam de rechtsgelijkheid in het geding omdat binnenlandse gepensioneerden geen aanspraak konden maken op de faciliteiten. Om die ongelijkheid enigszins te verzachten konden lokale gepensioneerden die de leeftijd van 60 jaar hadden bereikt aanspraak maken op een fiscale aftrek van NAf 2.500,- voor gehuwden en NAf 1.500,- voor ongehuwden.⁷⁵²

De bevordering van werkgelegenheid via de regeling kwam tot uiting in de eis om een ‘Antilliaanse’ Nederlander in dienst hebben. Door te bepalen dat gepensioneerden/renteniers, die aan het Antilliaanse arbeidsproces deelnamen, geen aanspraak op de regeling konden maken, werd voorkomen dat Antillianen van de arbeidsmarkt werden verdrongen.⁷⁵³

Het beleid om koopkrachtige buitenlandse gepensioneerden/renteniers aan te trekken kwam nadrukkelijk tot uiting in de hiervoor beschreven forfaitaire regeling op grond waarvan geen belastingaangifte nodig was, geheimhouding was daarmee gegarandeerd.

Het bezit van een woning van ten minste NAf 240.000 diende als drempel, omdat alleen beter gesitueerden uit het buitenland zich een dergelijke aankoop konden veroorloven. Veel Antilliaanse projectontwikkelaars hadden liever een lager bedrag gezien. Oorspronkelijk was ook het voornemen om in het ontwerp een bedrag van 50.000 NAf op te nemen, maar uiteindelijk werd na beraad met de private sector tot verhoging naar de genoemde NAf 240.000 besloten. Daarbij werd onder meer overwogen dat het overgrote deel van de bestaande huizen in de prijsklasse onder de NAf 240.000 viel en dat openstelling van die prijsklasse voor de buitenlandse gepensioneerden tot sterke prijsstijgingen zou leiden, waardoor de aankoop van een woning door de eigen bevolking moeilijker zou worden.⁷⁵⁴

⁷⁵¹ *Amigoe*, 12-5-1990; Cijntje, *Belastingen in de Antillen*, 63; Staten van de Nederlandse Antillen 1989-1990-1205 MvT, Voorlopig verslag, Eindverslag; Metry, *geschiedenis van belastingen*, 649, 650.

⁷⁵² Staten van de Nederlandse Antillen 1989-1990-1205 MvT pag. 2,3.

⁷⁵³ Staten van de Nederlandse Antillen 1989-1990-1205 MvT pag. 3.

⁷⁵⁴ Staten van de Nederlandse Antillen 1989-1990-1205 Eindverslag pag. 3.

Kennelijk was het drempelbedrag toch niet hoog genoeg, want al vrij snel na invoering van de wetgeving stegen de onroerendgoedprijzen door de komst van Nederlanders die gebruik maakten van de pensionado-wetgeving.⁷⁵⁵ Jonge Antillianen konden daardoor geen woning meer krijgen. De Vereniging van Makelaars op Curaçao vroeg dan ook om herziening van de regeling.⁷⁵⁶

In Nederland, waar het gros van de pensionado's vandaan kwam, vroeg men zich, al voor de indiening van de landsverordening inzake de pensionado-regeling, af of de in te voeren faciliteiten in strijd zouden zijn met de BRK. Op het ministerie van Financiën in Den Haag werd gesteld dat als de faciliteiten mede betrekking hadden op de afkoop van pensioenen, aanpassing van de BRK wenselijk zou zijn. In een interne notitie van dat ministerie van maart 1988 werd opgemerkt dat het uiteindelijke oordeel pas gegeven kon worden als de regeling door de Antillen zou worden gepubliceerd.⁷⁵⁷ Mede omdat de regeling gebruikt werd door Nederlanders voor het afkopen van pensioenen, liet dat oordeel niet lang op zich wachten en zou uiteindelijk de BRK worden aangepast.

BRK-aanpassing door Nederlandse bezwaren tegen de pensionado-regeling

Al vrij snel nadat de pensionado-regeling eind 1989 op de Antillen was ingevoerd werd ze in Nederland ter discussie gesteld. Zo betoogde de Nederlandse regering in maart 1990, naar aanleiding van een vraag van Eerste Kamercommissieleden, dat die regeling sterk afweek van normale belastingheffing.⁷⁵⁸ In Nederland ontstond het beeld dat steeds meer vermogende en bekende Nederlanders, waaronder André van Duin, Kees Brusse en Albert Heijn, naar de Antillen verhuisden omdat ze daar hooguit 5 % belasting hoefden te betalen.⁷⁵⁹ Veel Nederlanders die gebruik maakten van de pensionado-wetgeving hadden een goede pensioenvoorziening en namen kort voor hun pensionering ontslag, waarna ze verhuisden naar de Antillen om daar hun pensioenrechten af te kopen. De afkoopsom werd dan op de Antillen belast met het lage pensionado tarief.⁷⁶⁰

Het volgende fictieve voorbeeld⁷⁶¹ laat zien hoeveel belastingbesparing mogelijk was bij emigratie naar de Antillen. Uitgangspunt is een 50-jarige Nederlander B. die een woning had

⁷⁵⁵ *Het Parool*, 22-8-1992.

⁷⁵⁶ *Amigoe*, 25-8-1992.

⁷⁵⁷ NL-HaNA, Fin / IFZ, 2.08.5229, inv.nr. 1235: interne notities van 12-2-1988 en 25-3-1988.

⁷⁵⁸ Kamerstukken I 1989/90, 120c / 21 300 IX A, Vaststellen begroting, MvA 9-3-1990, vraag 69.

⁷⁵⁹ *Amigoe*, 12-2-1992.

⁷⁶⁰ *Het Financieele Dagblad*, 29-11-1991; 27-12-1991.

⁷⁶¹ Dit voorbeeld is ontleend aan het artikel 'Enkele reis...Nederlandse Antillen' in *Tribuut, Tijdschrift van De Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs* 6 (1991) 12-14 van F.B. Tatenhove.

van fl. 1 miljoen en een 8 % bankdeposito van fl. 6 miljoen. Zijn opgebouwde pensioen kocht hij af voor fl. 1 miljoen. Over de afkoopsom moest hij in Nederland fl. 450.000 belasting betalen. Ook moest hij inkomstenbelasting (fl. 266.000) en vermogensbelasting (fl. 59.000) afdragen. De totale heffing was fl. 775.000 (zie diagram 10). Stel dat B. naar Curaçao emigreerde en daar in aanmerking kwam voor de pensionado-regeling. We nemen verder aan dat hij zijn huis in Nederland verkocht, op Curaçao een woning kocht van fl. 1 miljoen en zijn deposito in Nederland liet. Omdat op grond van de BRK-bepalingen rente en pensioenen in Curaçao belast werden, hoefde hij slechts 5 % over de pensioen-afkoopsom en zijn rente-inkomsten te betalen, dus respectievelijk fl. 50.000 en fl. 24.000. De Antillen kenden geen vermogensbelasting, dus B. moest in totaal fl. 74.000 aan de Curaçaose fiscus afdragen. Door zijn emigratie bespaarde hij dus fl. 701.000.

Diagram 10 Belastingbesparing in Nederlandse guldens bij emigratie naar Curaçao

| Nederland | | Emigratie | Curaçao | |
|--------------------|---------|--------------------|--------------------|--------|
| Afkoop pensioen | 450.000 | → | Afkoop pensioen | 50.000 |
| Inkomstenbelasting | 266.000 | → | Belasting op rente | 24.000 |
| Vermogensbelasting | 59.000 | → | Vermogensbelasting | geen |
| Totaal | 775.000 | → | Totaal | 74.000 |
| | | Besparring 701.000 | | |

Op de Antillen werd er rekening mee gehouden dat Nederland maatregelen zou gaan treffen tegen de regeling. Een Antilliaanse makelaar verklaarde begin 1992: ‘Ik voorzie dat Nederland over een jaar of twee met reparatie-wetgeving komt. De tijd die ons rest, moeten we gebruiken om nog zoveel mogelijk *pensionado*’s binnen te halen.’⁷⁶²

De Tweede Kamer ontving in juni 1992 een door de regeringen van Nederland en de Antillen gezamenlijk uitgevoerde evaluatie van de in 1986 herziene BRK. In de evaluatie, die destijds aan Kamerlid Kombrink was toegezegd, werd gesteld dat de Antillen zich bereid hadden verklaard mee te werken aan een aanpassing van de BRK indien zou blijken dat via de pensionado-regeling misbruik zou worden gemaakt van de BRK. Van misbruik zou volgens de verklaring met name sprake zijn in gevallen waarin kort na emigratie het pensioen werd afgekocht.⁷⁶³

Een aantal bezwaren die Nederland had tegen de Antilliaanse pensionado-regeling en de uitvoeringspraktijk van die regeling, werden door de staatssecretaris van Financiën W.

⁷⁶² *Trouw*, 17-2-1992.

⁷⁶³ Kamerstukken II 1991/92, 22 300 IXB nr. 41, Brief van de Staatssecretaris van Financiën, pag. 1-3.

Vermeend in april 1995 in een Tweede Kamerdebat⁷⁶⁴ naar voren gebracht. Een belangrijk bezwaar was dat voor de pensionado-regeling geen leeftijdsgrens gold. Vermeend vond dat voor de pensionado-regeling een minimum leeftijd moest gaan gelden die lag tussen de 50 en 65 jaar. Die leeftijdsgrens was volgens hem meer in overeenstemming met internationale normen. Nederland vond dus de toelating tot de regeling te ruim en wilde de groep rechthebbenden beperken om zo de fiscale verliezen voor Nederland te verminderen. Wat Nederland ook stoorde was dat de Antillen niet registreerden wie van de regeling gebruik maakte. Verder beklaagde Vermeend zich over de geringe medewerking van de Antilliaanse fiscus bij inlichtingenverzoeken van de Nederlandse fiscus in gevallen waarin niet duidelijk was of Nederlanders daadwerkelijk op de Antillen woonden.

Verder stoorde Nederland zich aan twee met pensionering en emigratie naar de Antillen samenhangende belastingreductiemogelijkheden. Allereerst de directeur-grotaandeelhouders die naar de Antillen vertrokken en eveneens hun BV verhuisden, op Curaçao werd dan vervolgens die BV verkocht en fiscaal belast tegen de lage Antilliaanse tarieven. Na anderhalf tot drie jaar keerden ze dan weer terug naar Nederland.⁷⁶⁵ Daarnaast ging het om de pensioenvoorzieningen die werden ondergebracht in pensioen-bv's op de Antillen.⁷⁶⁶

Hoeveel belastinginkomsten Nederland misliep door de diverse hiervoor beschreven constructies is niet bekend. De enige schatting die in dat verband werd gemaakt was van begin 1995 in het *Financieele Dagblad* en *De Volkskrant*: de Nederlandse schatkist zou jaarlijks 600 miljoen gulden mislopen door de emigratie van vermogenden die hun nv's en bv's meenamen naar de Antillen. Het ministerie van Financiën verklaarde dienaangaande geen bedragen ter beschikking te hebben en omschreef de schattingen als 'berekeningen op de achterkant van een bierviltje.'⁷⁶⁷

De eerste maatregel die de Nederlandse regering nam om de fiscale verliezen in te dammen was de introductie van wetgeving waarmee ingaande januari 1995 de afkoop van pensioenen, bij naar het buitenland verplaatste pensioen-bv's, belast werden met een 60 % heffing

⁷⁶⁴ Kamerstukken II 1994/95, 23 900 IV nr.8 pag. 6.

⁷⁶⁵ *Antilliaanse knipselkrant*, 12-2-1997.

⁷⁶⁶ Pensioen-bv's op de Antillen kregen in augustus 1994 veel aandacht in de Nederlandse pers. Aanleiding was de pensioenvoorziening van H. Wijers. Hij was nog maar een paar dagen Minister van Economische Zaken, toen hij in opspraak kwam omdat hij een persoonlijke pensioenvoorziening had ondergebracht in een speciaal daartoe in juni 1991 op de Antillen opgerichte vennootschap. De aandelen van zijn adviesbureau, dat hij tot zijn ministerschap leidde, waren ondergebracht in een andere Antilliaanse offshorevennootschap. Onder druk van de negatieve publiciteit werden de pensioenbelangen van Wijers in een Nederlandse BV ondergebracht. Bron: *Algemeen Dagblad*, 27-8-1994; *Het Financieele Dagblad*, 31-8-1994; *Volkskrant.nl*, 27-8-1994.

⁷⁶⁷ *Het Financieele Dagblad*, 11-1-1995; *Volkskrant.nl*, 18-2-1995.

vennootschapsbelasting.⁷⁶⁸ Ofschoon deze wetgeving niet speciaal gericht was tegen het gebruik van de Antilliaanse pensioen-bv's, had de nieuwe wet wel gevolgen voor de Antillen omdat ze de favoriete vestigingsplaats waren van pensioen-bv's met een Nederlandse achtergrond.⁷⁶⁹

Inmiddels hadden onderhandelingen tussen de Antilliaanse minister van Financiën E. Ys en Vermeend in november 1994 geresulteerd in een toezegging van de Antillen dat de bestaande pensionado-regeling zou worden aangepast. Het geldende minimum aankoopbedrag van onroerend goed van 240.000 NAf zou minstens worden verdubbeld en het belastingtarief van 5 % worden verhoogd.⁷⁷⁰ Inzet van Nederland was natuurlijk dat de toelatingscriteria van de regeling verzwaaard zouden worden, zodat de regeling nog maar weinig Nederlandse pensionado's zou aantrekken, terwijl de Antillen de criteria juist zo laagdrempelig mogelijk probeerden te houden. De verhoging van het aankoopbedrag voor een woning was in dat verband geen concessie, want door de hiervoor geschetste situatie op de woningmarkt gingen op de Antillen zelf veel stemmen op om dat bedrag te verhogen.

Begin januari 1995 besprak Vermeend de pensionado-regeling wederom met Ys. Tijdens de besprekingen werd niet veel vooruitgang geboekt. De Antillen gaven eigenlijk alleen te kennen bereid te zijn de bestaande regeling te vervangen door een regeling die alleen toegankelijk was voor personen die een leeftijd hadden bereikt die voldeed aan internationale maatstaven en die tenminste een bedrag van NAf 750.000 in Nederlands-Antilliaans onroerend goed zouden investeren.⁷⁷¹ In een nadere schriftelijke toelichting op de hiervoor beschreven besprekingen stelde E. Ys dat de Antillen geen leeftijdsgrens wilden invoeren, dan wel die grens op maximaal 30 jaar wilden stellen.⁷⁷² Het mag duidelijk zijn die opmerkingen niet strookten met de eerdere toezeggingen, 30 jaar is immers geen leeftijd die internationale gezien gangbaar is voor pensionering.

Het CDA-Kamerlid E. Hirsch Ballin, oud-minister van Antilliaanse Zaken, was vrij sceptisch over de pogingen van Vermeend om het gebruik van de pensionado-regeling te beperken. Tijdens een overleg in maart 1995 van de Tweede Kamercommissie van Financiën stelde Hirsch Ballin dat de Antillen een toekomstige verzwaring van de pensionado-regeling konden omzeilen door individuele afspraken te maken met belastingplichtigen. Vermeend erkende dat probleem: 'Ik kan er geen inspecteur neerzetten. De Antillen genieten fiscale

⁷⁶⁸ Kamerstukken II 1994/95, 23046 nr. 18 pag. 4.

⁷⁶⁹ *Amigoe*, 31-12-1994.

⁷⁷⁰ *Amigoe*, 17-11-1994; 25-11-1994.

⁷⁷¹ Archief Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inv. nr. 1333: Samenvatting van fiscaal overleg te Willemstad op 5, 6 en 9 januari 1995.

⁷⁷² BZK, inv. nr. 1333: Interne notitie van 26-1-1995.

autonomie.⁷⁷³ Hierna zullen we zien dat de Antillen in 1993 een Nederlandse aanval op die fiscale autonomie hadden afgeslagen. De Antillen hadden dan wel nog steeds de mogelijkheid om via rulings in individuele gevallen wettelijke bepalingen te omzeilen, toch was Nederland uiteindelijk succesvol met het beperken van het gebruik van de pensionado-regeling. Om dat te bereiken moest er echter wel worden bedreigd met een opzegging van de BRK.

De gevolgen van een opzegging waren al in januari 1994 op het ministerie van Financiën in kaart gebracht. Een ambtelijk stuk stelde dat de voordelen van een opzegging voor Nederland beperkt waren. Naast het voordeel dat de in Nederland uitgekeerde pensioenen van Antillengangers voortaan in Nederland zouden worden belast, zou Nederland in het buitenland, door onder meer de OESO en de EU, minder kunnen worden aangesproken op de *tax haven* in het Koninkrijk, omdat een fiscale relatie tussen Nederland en de Antillen zou ontbreken. Het grote nadeel voor Nederland was volgens het ambtelijk memo echter dat de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor financiële dienstverlening, die mede was gebaseerd op de fiscale relatie met de Antillen zou afnemen. Daarom zou opzegging naar verwachting⁷⁷⁴ tot ‘heftige reacties’ leiden vanuit de Nederlandse financiële sector. De gevolgen voor de Antillen waren volgens het memo beduidend ingrijpender; ze zouden niet meer via de BRK kunnen meeliften met het Nederlandse netwerk van verdragen. Daarbij zou het vooral gaan om het opdrogen van de dividendstroom vanuit Nederland naar de Antillen, omdat die dividenden voortaan met 25 % zouden worden belast in Nederland in plaats van 5 % op grond van de BRK-bepalingen. Verder zou het voor de Antillen moeilijker worden om belastingverdragen af te sluiten met derde landen, het zou namelijk bij die landen merkwaardig overkomen als zelfs Nederland geen verdrags-achtige relatie⁷⁷⁵ meer wilde met de eilanden. Na afweging van de voor- en nadelen voor Nederland concludeerde het ambtelijk stuk dat slechts in het uiterste geval tot opzegging zou moeten worden overgegaan. Wel werd opgemerkt dat de zeer moeizame onderhandelingen met de Antillen opzegging van de BRK steeds dichterbij hadden gebracht.⁷⁷⁶

Het opvallende aan het memo is dat bij de gemaakte afweging de belangen van de fiscale dienstverlening in Nederland blijkbaar zwaarder wogen dan het dichten van de optredende fiscale lekken. Er was sprake van een symbiotische relatie tussen de Nederlandse financiële

⁷⁷³ *NRC Handelsblad*, 16-3-1995.

⁷⁷⁴ De verwachting dat er dan kritiek geleverd zou worden, was zeker gerechtvaardigd. Zie hierna, bij de subparagraaf die het wetsvoorstel waarin de deelnemingsvrijstelling zou worden beperkt behandelt: mede door de kritiek van de Nederlandse financiële sector werd dat wetsvoorstel ingetrokken.

⁷⁷⁵ De BRK was zoals eerder gesteld geen verdrag, maar een regeling die de onderlinge fiscale betrekkingen tussen de Koninkrijkspartners regelde. De regeling had echter wel veel weg van een verdrag, vandaar de term verdrags-achtige relatie.

⁷⁷⁶ BZK, inv. nr. 1333: Memo van 19-1-1994 inzake procedures en consequenties voor opzegging BRK.

sector en de Curaçaose offshore. Beide hadden financieel voordeel van de nauwe band met elkaar. De Nederlandse staat maakte die band mogelijk en was meer bekommerd om het in stand blijven daarvan dan om gederfde belastinginkomsten die het gevolg waren van de symbiose.

Nadat Ys en Vermeend geen overeenstemming hadden bereikt over de aanpassing van de pensionado-regeling voor wat betreft de tarieven en leeftijdsgrens, verzocht Ys aan Vermeend de afgesproken besprekingen van de pensionado-regeling in april te verschuiven naar het najaar. Vermeend kon zich daar niet in vinden en liet Ys eind maart 1995 weten dat zijn verzoek opgevat zou kunnen worden als een terugkomen op de gemaakte afspraken, waardoor de fiscale relatie tussen beide landen ernstig zou kunnen worden geschaad.⁷⁷⁷ Een woordvoester van Vermeend stelde dat er absoluut wijzigingen in de BRK moesten komen, ‘Als dat niet gebeurt, zou Nederland inderdaad kunnen dreigen met opzeggen [van de BRK].’⁷⁷⁸

Om de druk verder op te voeren schreef Vermeend begin april ook een brief aan de Antilliaanse Minister-President M. Pourier waarin hij betoogde dat op Minister Ys een dringend beroep was gedaan om de gesprekken in april doorgang te laten vinden, maar dat Minister Ys telefonisch had laten weten vast te willen houden aan zijn voorstel. Vermeend stelde verder dat het niet nakomen van gemaakte afspraken het vertrouwen van de Nederlandse regering in de wederzijdse fiscale relatie zou kunnen aantasten. ‘Voor de Nederlandse regering zal dit wellicht aanleiding zijn de fiscale verhouding tussen onze landen te heroverwegen.’⁷⁷⁹

Kennelijk werkten de dreigementen en mislukte de Antilliaanse poging de onderhandelingen te vertragen, want medio mei 1995 bereikten Vermeend en Ys een akkoord over de hoofdlijnen inzake de aanpassingen van de BRK. In het protocol van 16 mei werden onder meer maatregelen aangekondigd tegen fiscaal geïndiceerde emigratie. Verder werd door de Antillen toegezegd dat de Nederlandse belastingdienst de beschikking zou krijgen over alle benodigde informatie met betrekking tot uit Nederland komende pensionado’s. Voor natuurlijke personen die vielen onder de toenmalige oude BRK-regeling zou een overgangsregeling komen mits zij geregistreerd stonden als pensionado en er ‘geen sprake was van misbruik dan wel oneigenlijk gebruik.’⁷⁸⁰

⁷⁷⁷ *Amigoe*, 22-4-1995. Archief Ministerie van Financiën: Directie Internationale Fiscale Zaken B2016-241: brief van 28-3-1995 van W. Vermeend aan E. Ys.

⁷⁷⁸ *Amigoe*, 25-4-1995.

⁷⁷⁹ MvF, IFZ, B2016-241: brief van 5-4-1995 van W. Vermeend aan M. Pourier.

⁷⁸⁰ *Amigoe*, 20-5-1995; *Het Financieele Dagblad*, 20-5-1995; Kamerstukken II 1995/96, 24 583 nr. 3, pag. 15.

In januari 1996 diende de Nederlandse regering een rijkswetsontwerp in tot wijziging van de BRK, waarin de hoofdlijnen van het eerder gesloten akkoord waren opgenomen.⁷⁸¹ In het ontwerp werd bepaald dat personen uit Nederland die naar de Antillen verhuisden voortaan onderworpen bleven aan het Nederlandse belastingregime voor een periode van vijf jaar. Ontheffing van die bepaling was mogelijk als de Antillen een pensionado-regeling invoerden die geplaatst kon worden op een kwalificerende lijst. De geldende regeling kwam niet voor plaatsing in aanmerking. De Antillen waren voornemens een nieuwe pensionado-regeling op te stellen die wel voor kwalificatie in aanmerking zou komen.⁷⁸² Tevens werden bepalingen opgenomen om constructies te bestrijden die directeur-grotoaandeelhouders hanteerden bij hun emigratie naar de Antillen om zo fiscale voordelen te verkrijgen. De regeling kwam er op neer dat de bedoelde personen in de eerste vijf jaar na emigratie onder het Nederlandse belastingregime bleven vallen.⁷⁸³ Verder werden in het wetsontwerp maatregelen⁷⁸⁴ opgenomen tegen de praktijk waarbij emigratie naar de Antillen werd ingegeven door de mogelijkheid om daar op een fiscaal voordelige wijze pensioenrechten af te kopen. In het ontwerp werd bepaald dat de afkoop in Nederland werd belast.⁷⁸⁵ De nieuwe BRK-bepalingen traden op 1 januari 1997 in werking.⁷⁸⁶

Begin november 1997 diende de Antilliaanse regering een ontwerp landsverordening in waarmee werd beoogd de bestaande pensionado-regeling te wijzigen teneinde tegemoet te komen aan de Nederlandse bezwaren. De belangrijkste wijzigingen laten zich als volgt samenvatten: Het belastingtarief werd verhoogd van 5 naar 10 %, het bedrag van de eigen woning werd verhoogd van NAF 240.000 naar 450.000, de eis een ‘Antilliaanse’ Nederlander in dienst te hebben verviel, er werd een leeftijdsgrens van vijftig jaar ingevoerd en er kwam een registratieplicht. Voor de pensionado’s die onder de oude regeling vielen kwam er een overgangsregeling.⁷⁸⁷ De landsverordening werd goedgekeurd en trad in werking met ingang van 1 januari 1998.⁷⁸⁸ Begin januari 1998 werd de herziene pensionado-regeling op de

⁷⁸¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 583 nr.1.

⁷⁸² *Het Financieele Dagblad*, 23-1-1996; Kamerstukken II 1995/96, 24 583 nr. 3 pag. 4 en 5.

⁷⁸³ *Het Financieele Dagblad*, 23-1-1996; Kamerstukken II 1995/96, 24 583 nr. 3 pag. 5.

⁷⁸⁴ Vermeend stelde dat hij zich wel kon voorstellen dat de maatregelen op de Antillen bij de pensionado’s en hun adviseurs niet goed waren ontvangen: ‘De aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik valt bij fiscale trapezewerkers uiteraard niet goed.’ Bron: *Trouw*, 23-1-1996; Vermeend werd overigens in januari 1997 op de Antillen door twee Nederlanders met fysiek geweld bedreigd. De daders waren woedend op hem omdat hij de gunstige fiscale behandeling van pensionado’s zou hebben beëindigd. Bron: *NRC Handelsblad*, 15-1-1997.

⁷⁸⁵ Kamerstukken II 1995/96, 24 583 nr. 3 pag. 9.

⁷⁸⁶ *Staatsblad* 1996-644, 13-12-1996, pag. 6.

⁷⁸⁷ *Amigoe*, 19-11-1997; Staten van de Nederlandse Antillen 1997-1998-2020 Aanbieding, MvT pag. 1 en 2.

⁷⁸⁸ *Metry, geschiedenis van belastingen*, 685.

kwalificerende lijst geplaatst waardoor BRK-bescherming werd verkregen voor de nieuwe regeling.⁷⁸⁹

Al tijdens de onderhandelingen over de BRK en de aangekondigde aanpassingen van de pensionado-regeling namen potentiële Antillengangers uit Nederland een afwachtende houding aan. Daardoor werd het aanmerkelijk rustiger bij trustkantoren, belastingadviseurs en accountants op de Antillen.⁷⁹⁰ Na de inwerkingtreding van de gewijzigde regeling nam het gebruik ervan sterk af. Dat was goed merkbaar op de Antilliaanse huizenmarkt, waar een stagnatie optrad. In feite betekende de nieuwe regeling het einde van de pensionado-regeling.⁷⁹¹

Hoeveel personen gebruik hebben gemaakt van de regeling is niet bekend. De cijfers die men gaf lopen uiteen van 250 tot 2000.⁷⁹² Over de voordelen die de regeling de Antillen/Curaçao opleverden zijn geen cijfermatige gegevens beschikbaar. Maar duidelijk is wel dat de banken, trustkantoren, belastingadviseurs en accountants in Willemstad volop werk hebben gehad met het verstrekken van adviezen en het opstellen van constructies met betrekking tot onder meer pensioenafkoopsummen, het opzetten van pensioen-bv's en beleggingsadviezen. Ook onroerend goed makelaars en projectontwikkelaars voeren wel bij de komst van de pensionado's. Verder ontving de Antilliaans/Curaçaose overheid natuurlijk belasting over de inkomsten van de pensionado's. Nadelig was wel de hiervoor besproken verstoring van de onroerend goed markt.

Het is duidelijk dat de Antillen de pensionado-regeling ontwierpen met het oog op de fiscale voordelen die gebruikers met een Nederlandse achtergrond konden verwerven. Vanaf het begin was het echter duidelijk dat Nederland de BRK wilde aanpassen om de fiscale verliezen die door de regeling ontstonden te beperken. Afgezien van de gebruikelijke verdragingspogingen tijdens het onderhandelingsproces, konden de Antillen weinig inbrengen tegen de Nederlandse eisen. Ze hadden geen keuze, Nederland kon immers de BRK opzeggen waardoor de schade voor de Antilliaanse offshore vele malen groter zou zijn

⁷⁸⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 600 IXB nr. 13 Brief van de Staatssecretaris van Financiën.

⁷⁹⁰ *Trouw*, 20-4-1996.

⁷⁹¹ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 686.

⁷⁹² Volgens een door de Minister van Financiën van de Antillen verstrekte lijst waren er ruim 250 uit Nederland afkomstige pensionado's op de Antillen. Bron: Eerste Kamer 1996-1997, 24 583 (R 1564) MvA pag. 5. *Het Algemeen Dagblad* van 23 oktober 1995 stelde dat deskundigen uitkwamen op 1000 tot 2000 pensionado's. *De Allochtonenkrant* van 12-3-1997 meldde dat er volgens de Antilliaanse belastingdienst zo'n 750 tot 950 personen gebruik maakten van de pensionado-regeling.

geweest. Wel droeg de pensionado-regeling, gedurende enkele jaren (1989 tot ongeveer 1995), bij aan het herstel van de Curaçaose offshore.

Een half jaar nadat de herziene pensionado-regeling op de kwalificerende lijst werd geplaatst, en dus met goedkeuring van Nederland BRK-bescherming verkreeg, introduceerde de Antilliaanse regering wetgeving om een op de trust gelijkende rechtsfiguur in te voeren zoals in 1987 was toegezegd.

De *zero tax* Stichting Particulier Fonds

In juli 1998 diende de regering ontwerp landsverordeningen in waarmee een nieuwe rechtsfiguur, de Stichting Particulier Fonds (SPF), mogelijk werd gemaakt.⁷⁹³ Waarom de regering zo lang had gewacht (elf jaar) met invoering van die beloofde rechtsfiguur is niet duidelijk. Opvallend is wel de timing, een half jaar nadat Nederland had verklaard dat de nieuwe pensionado-regeling niet strijdig was met de BRK, durfde men het aan met wetgeving te komen die reacties van Nederland zou kunnen uitlokken. Die reacties kwamen er ook, omdat, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, geleidelijk aan de overtuiging groeide dat in een zeer groot deel van de SPF's vermogens werden ondergebracht van Nederlandse ingezetenen. Duidelijk is dat, toen de pensionado-wetgeving niet meer de beoogde voordelen voor de offshoresector opbracht, andere wegen ter compensatie van de wegvallende inkomsten werden gezocht en de plannen daartoe moeten al klaar hebben gelegen, ze waren immers al aangekondigd in 1987.

Het ontwerp was na uitvoerig overleg met de VOB tot stand gekomen. De SPF was volgens de regering gericht op niet-ingezetenen voor het onderbrengen van hun particulier- of familievermogen en werd vrijgesteld van winstbelasting mits geen bedrijf werd uitgeoefend. Omdat normaal vermogensbeheer niet als bedrijfsuitoefening gold, kon de SPF fungeren als een beleggingsmaatschappij of holding. Bij een gewone stichting was successiebelasting verschuldigd bij zowel de inbreng van vermogen als de uitdeling. Bij de voorgestelde SPF zou alleen vermogensinbreng door ingezetenen worden belast met een heffing van 25 %, niet-ingezetenen waren volledig vrijgesteld.⁷⁹⁴ Geheimhouding van de identiteit van de eigenaar kon worden verkregen door een trustkantoor in Willemstad de SPF te laten oprichten bij een notaris. Na de oprichting droeg het trustkantoor de rechten tot de SPF over aan de

⁷⁹³ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 687; Staten van de Nederlandse Antillen 1998-2105 Aanbieding.

⁷⁹⁴ J.F.A. Silvanica, *Belastingrecht Curaçao en de BES-eilanden* (Dordrecht 2012) 236; Staten van de Nederlandse Antillen 1998-2105 MvT pag. 1-4;

uiteindelijke eigenaar. Op die manier werd de naam van de eigenaar niet vermeld in de statuten.⁷⁹⁵ Het ontwerp werd aangenomen en trad eind oktober 1998 in werking.⁷⁹⁶

Omdat de SPF voor niet-ingezetenen belastingvrij was zouden de directe inkomsten voor de overheid nihil zijn, ze zou alleen maar wat werkgelegenheid en daarmee lokale belastingen opleveren.⁷⁹⁷ Die aspecten deelde de SPF met de eerder besproken wetgeving en rulings inzake onroerendgoedmaatschappijen, *captives* en grote beleggingsmaatschappijen, die ook op het *zero tax* principe waren gebaseerd.

Naast de hiervoor beschreven maatregelen van de Antilliaanse regering, die ertoe dienden de negatieve gevolgen van de Amerikaanse verdragsopzegging voor de Curaçaose offshore te beperken, werd in de onderhavige periode nog een andere wetwijziging met hetzelfde doel ingevoerd.

Verlenging garantieregeling

Ofschoon de bestaande garantieverordening inzake winstbelasting voor offshoremaatschappijen in 1994 nog tot het jaar 2000 liep en dus nog zo'n zes jaren geldig was, diende de regering in mei 1994 toch een ontwerp landsverordening in die beoogde de bestaande verordening te wijzigen. Offshorevennootschappen kregen daarmee de garantie dat het oude tarief van 1/10 deel van 24-30 % van toepassing bleef tot het jaar 2020. Volgens de toelichting wilde de regering zo 'ernstige' belemmeringen wegnemen 'voor de oprichting van nieuwe beleggings- en octrooiholdingsmaatschappijen', omdat er veel obligatie- en andere leningen waren met een looptijd van meer dan tien jaar. De verordening trad in werking met ingang van 1-7-1995 en kreeg de citeertitel 'Garantieverordening Winstbelasting 1993'.⁷⁹⁸

Waarom die haast van de regering? Een factor zou kunnen zijn dat de Antillen en Nederland op dat moment de invoering bespraken van een Nieuw Fiscaal Raamwerk (NFR) op de Antillen. Het NFR⁷⁹⁹ bestond uit fiscale maatregelen die op aandringen van de OESO, de EU en Nederland werden ingevoerd. Met het NFR zou het verschil tussen offshore en onshore belastingfaciliteiten (*ringfencing*) moeten verdwijnen. De bedoeling was dat het NFR in januari 1997 in werking zou treden, dat zou uiteindelijk pas in 2002 gebeuren.⁸⁰⁰ Door alvast

⁷⁹⁵ Silvania, *Belastingrecht Curaçao en de BES-eilanden*, 236.

⁷⁹⁶ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 690.

⁷⁹⁷ *Antilliaanse knipselkrant*, 4-11-1998.

⁷⁹⁸ Metry, *geschiedenis van belastingen*, 661; Staten van de Nederlandse Antillen 1994-1995-1709 Aanbieding, Ontwerp, MvT, Eindverslag; Kamerstukken II 1995/96, 24 583, nr. 4 pag. 15.

⁷⁹⁹ Er is voor gekozen het NFR in het volgende hoofdstuk te behandelen, omdat de belangrijkste besluiten betreffende het NFR pas in de periode die het volgende hoofdstuk behandelt plaatsvonden.

⁸⁰⁰ BZK, Inv. nr. 1333: Samenvatting van fiscaal overleg te Willemstad op 5, 6 en 9 januari 1995; Metry, *geschiedenis van belastingen*, 703 en 713; *NRC Handelsblad*, 10-1-1995; Vanenburg en Kattouw, *Het*

aan offshore-ondernemingen te garanderen dat het offshoreregime tot 2020 van toepassing bleef, creëerde de Antillen alvast een voldongen feit dat moeilijk terug te draaien zou zijn in de onderhandelingen die volgden.

In deze paragraaf hebben we de door de Antillen genomen maatregelen bekeken die de neergang moesten keren die veroorzaakt was door een aantal externe factoren zoals de Amerikaanse bronbelastingafschaffing en verdragsopzegging. Vanaf het jaar 1991 ontstonden echter nieuwe bedreigingen voor de offshore als gevolg van maatregelen en plannen van de EU en Nederland.

§ 2 Externe bedreigingen

Moeder-dochterrichtlijn van de Europese Unie (EU)

Op 1 januari 1992 werd de EU-moeder-dochterrichtlijn van kracht, daardoor was het verboden om dividendbelasting te heffen (bronheffing) op uitkeringen van een dochtermaatschappij aan een moeder in een ander EU-land.⁸⁰¹ Een gevolg van die richtlijn was dat het aantrekkelijker werd om dividendstromen via bijvoorbeeld Luxemburg te geleiden in plaats van de Antillen.⁸⁰² Dat de Antillen minder aantrekkelijk werden in dat opzicht, blijkt uit de dalende dividenduitkeringen vanuit Nederland naar de Antillen na 1993, zoals te zien is in onderstaande tabel 26 en de grafiek in bijlage 2. Nu in de EU door de richtlijn een nultarief voor dividenduitkeringen gold drongen de Antillen er bij Nederland steeds meer op aan om ook de dividenduitkeringen vanuit Nederland naar de Antillen niet meer te belasten.⁸⁰³ Men vond dat de Antillen op gelijke voet met de EG-landen zouden moeten worden behandeld.⁸⁰⁴

Tabel 26 Dividendstroom uit Nederland naar de Antillen in miljoenen Nfl, 1988-1999

| Jaar | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1993 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dividendstroom | 426 | 1013 | 982 | 431 | 1000 | 92 | 228 | 65 | 80 |

Bronnen: gegevens van de jaren 1988 t/m 1991: Kamerstukken II 1991/92, 22 300 IXB nr. 41, Brief van de Staatssecretaris van Financiën, bijlage 2; Gegevens van de jaren 1996 t/m 1999: MvF, IFZ, DGFZ 272-242: interne notitie van 31-5-2001 aan de Nederlandse Staatssecretaris van Financiën; Het bedrag voor 1993: BZK, inv. nr. 609; Intern memo van 19-1-1994 inzake procedures en consequenties voor opzegging BRK; Bij de dividendstroom vanuit Nederland naar de Antillen gaat het, zoals we hiervoor al stelden, om doorstroomdividenden plus de uit Nederland zelf afkomstige dividenden.

Nieuw Fiscaal Raamwerk, 11, 12.

⁸⁰¹ *Het Financieele Dagblad*, 12-11-1993; J.A.G. van der Geld, *De deelnemingsvrijstelling* (Deventer 2008) 164.

⁸⁰² MvF, IFZ, B2016-241: brief van 20-9-1999 van de Antilliaanse Minister van Financiën aan Vermeend.

⁸⁰³ *Amigoe*, 18-1-1995.

⁸⁰⁴ *Het Financieele Dagblad*, 12-11-1993.

Verdrag van Straatsburg

In april 1991 bespraken de Antilliaanse minister van Financiën De Paula en de Nederlandse staatssecretaris van Financiën M. van Amelsvoort het Verdrag van Straatsburg inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (WABB). Het verdrag, dat de wederzijdse verstrekking van fiscale inlichtingen beoogde, werd door Nederland goedgekeurd. De Antillen waren fel tegen medegelding van dat verdrag voor de Antillen, terwijl Nederland toenemende druk uitoefende op de Antillen om de medegelding te accepteren.⁸⁰⁵

Het leek erop dat Nederland de medegelding aan de Antillen wilde opleggen in de Rijksministerraad van 4 december 1992, dat was mogelijk omdat Nederland in die raad een meerderheid van stemmen had.⁸⁰⁶

Op de Antillen groeide het verzet, zo begon een artikel in de *Amigoe* van 25 november 1992 met de zin: ‘De offshore is in alle staten wegens mogelijke ratificatie van het Verdrag van Straatsburg’. W. Blijdenstein, de voorzitter van de OBNA, verklaarde dat belastingadviseurs bij ondertekening van de WABB het zekere voor het onzekere zouden nemen en hun klanten zouden aanraden naar de Kaaimaneilanden en de Bahama’s te gaan, omdat voor de confidentialiteit geen harde garanties meer konden worden gegeven.⁸⁰⁷ G. Elias wees erop dat de WABB een multilateraal verdrag was, waardoor elk aangesloten land bij de Antilliaanse belastingautoriteiten informatie zou kunnen opvragen. Verder stelde Elias: ‘onze klanten (...) zitten hier vaak niet uitsluitend om fiscale redenen. (...) zij zullen zich nu afvragen of wij hun nog langer de discretie kunnen waarborgen waar zij prijs op stellen.’ Elias concludeerde: ‘Wij moeten alles ondernemen om dit verdrag te voorkomen’⁸⁰⁸ Onder druk van de offshoresector namen de Antilliaanse Staten op 1 december 1992 unaniem een motie aan waarin de medegelding van de WABB voor de Antillen werd afgewezen.⁸⁰⁹

Ter verdediging van het Nederlandse standpunt verklaarde Hirsch Ballin, de minister van Koninkrijkszaken, in november 1992 dat hij het niet eens was met de stelling dat door de WABB de offshorebedrijven massaal zouden weglopen of wegblijven. Hij stelde dat alleen die bedrijven zouden vertrekken die zich met illegale praktijken in zouden laten.⁸¹⁰

⁸⁰⁵ *Amigoe*, 7-5-1991, 18-11-1992; *Het Financieele Dagblad*, 3-12-1992, *NRC Handelsblad*, 5-12-1992.

⁸⁰⁶ *NRC Handelsblad*, 2-12-1992.

⁸⁰⁷ *Amigoe*, 25-11-1992; *Beurs- en nieuwsberichten*, 26-11-1992.

⁸⁰⁸ *Amigoe*, 18-11-1992.

⁸⁰⁹ *Amigoe*, 2-12-1992.

⁸¹⁰ *Amigoe*, 20-11-1992.

In de Rijksministerraad van 4 december werd geen oplossing gevonden voor de meningsverschillen, besloten werd een gemengde commissie in te stellen.⁸¹¹ Door het sterke Antilliaanse verzet vond Nederland het kennelijk raadzaam de medegelding niet door te drukken.

De kwestie bleef de offshoresector op de Antillen bezig houden. Zo betoogde C. Smeets, zoon van Anton Smeets en voorzitter van de raad van commissarissen van Citco, tijdens een lezing in april 1993 dat de ‘studeer kamergeleerde’ Hirsch Ballin met het doordrukken van de WABB de offshoresector zou wegvagen. Het was volgens Smeets problematisch dat Hirsch Ballin meende dat er ‘per definitie een luchtje zit aan iedereen die vanwege het openbaar worden van zijn gegevens zijn kapitaal naar elders verhuist’. Dat was volgens Smeets een misvatting die ‘volkomen buiten de dagelijkse praktijk’ stond. Smeets betoogde verder dat er volkomen respectabele redenen voor anonimiteit waren, zoals bij totalitaire regimes en oorlogsgeweld. Als voorbeeld uit zijn praktijk noemde hij het geval van een bankier uit Argentinië die weigerde naar de pijpen van het generaalsregime te dansen. ‘Die belandde voor vier jaar in de gevangenis maar had nog juist op tijd een deel van zijn privékapitaal bij ons onder weten te brengen. Na zijn gevangenschap kwam hij kijken of er nog iets van zijn twee ton over was. Dat was intussen aangegroeid tot een miljoen. Met dat geld kon hij zijn gezin vrijkopen uit Argentinië. Die man zijn vreugdetranen hebben zowat gaten in mijn bureau gebrand’, aldus Smeets.⁸¹² Enkele weken na die lezing verklaarde C. Smeets dat hij zich zorgen maakte over de gevolgen van de invoering van medegelding van het WABB verdrag. Hij stelde dat de financiële gegevens van beleggers min of meer op straat zouden komen te liggen als gevolg van het verdrag, hij vreesde dat een aantal beleggers hun belangen daardoor elders zouden gaan onderbrengen.⁸¹³

Uiteindelijk werd een compromis bereikt. Medegelding voor de Antillen zou alleen van toepassing zijn voor die landen waarmee de Antillen een belastingverdrag ter voorkoming van dubbele belasting, in het Engels aangeduid met de term Double Tax Agreement⁸¹⁴ (DTA), hadden afgesloten.⁸¹⁵ In februari 1995 ging de Rijksministerraad akkoord met een voorstel tot Rijkswet ter goedkeuring van het WABB verdrag.⁸¹⁶ De Rijkswet werd in oktober 1995

⁸¹¹ *Amigoe*, 4-12-1992; *NRC Handelsblad*, 5-12-1992.

⁸¹² *Amigoe*, 22-4-1993.

⁸¹³ *Amigoe*, 7-5-1993.

⁸¹⁴ Double Tax Agreement (DTA) is een term die doorgaans in de internationale literatuur wordt gebruikt. In het vervolg zullen we die term meer hanteren omdat de term belastingverdrag ook kan staan voor een verdrag ter uitwisseling van belasting informatie. Zo'n laatste verdrag, waarvan de Antillen er nog veel zou afsluiten, wordt in de internationale literatuur aangeduid met TIEA (Tax Information Exchange Agreement).

⁸¹⁵ BZK, Inv. nr. 609: Samenvatting van fiscaal overleg te Willemstad op 5, 6 en 9 januari 1995.

⁸¹⁶ *Amigoe*, 28-2-1995.

aangeboden. De medegelding voor de Antillen beperkte zich tot Noorwegen, omdat dat het enige land was dat toen een DTA had met de Antillen.⁸¹⁷ Door het felle verzet van de Antillen was de medegelding van het verdrag dus feitelijk van de baan, immers het verdrag met Noorwegen werd nauwelijks gebruikt.

Het mag duidelijk zijn dat de offshoresector en de staat geheimhouding, een hoeksteen van de offshore, (weer) fel verdedigde. In het vorige hoofdstuk zagen we al dat het belastingverdrag met de VS feitelijk werd beëindigd omdat de Antillen de door de Amerikanen voorgestelde regels met betrekking tot informatie-uitwisseling verwierpen. In dat kader past ook de scherpe reactie op de bewering van Hirsch Ballin dat die geheimhouding eigenlijk alleen diende om illegale praktijken toe te dekken. De Antilliaanse verdediging dat er vrij acceptabele redenen waren voor anonimiteit was zwak. Allereerst waren de beweringen dat gegevens openbaar zouden worden en op straat kwamen te liggen natuurlijk onjuist. Alleen bevoegde autoriteiten konden die gegevens opvragen. Het ging er dus alleen om dat men niet wilde dat autoriteiten van andere landen inzage hadden in (fiscale) gegevens. Het romantische verhaal van het slachtoffer van het Argentijnse regime is bij gebrek aan gegevens niet te controleren. Maar het verhaal introduceert ook een element van morele rechtvaardiging, want waarom mag men slachtoffers van een verwerpelijk regime niet helpen met illegale kapitaalvlucht? De geschetste ‘hulp’ aan het juntaslachtoffer is echter zeker niet representatief voor de hele Curaçaose offshorepraktijk. Dat bleek, zoals we verderop in dit hoofdstuk zullen zien, toen Nederland midden jaren negentig, dus lang nadat er geen sprake meer was van een militaire dictatuur, probeerde een clause op te nemen in een nieuw Argentijns-Nederlands belastingverdrag waarmee het verdrag eventueel later zou kunnen worden uitgebreid naar de Antillen. Argentinië weigerde dat en stelde dat de Antillen in het verleden een sleutelpositie innamen bij kapitaalvlucht uit Argentinië, daardoor zou elke verwijzing naar de Antillen het verdrag voor het Argentijnse parlement onacceptabel maken. Dat was al gebleken toen de Antilliaanse minister F. Tromp in 1970, net nadat Allende in Chili tot president was benoemd, verklaarde dat hij verwachtte dat op korte termijn vluchtkapitaal uit Chili⁸¹⁸ naar de Antillen zou komen. Met andere woorden de ‘hulp’ strekte zich ook uit naar kapitaal dat zich onttrok aan de controle van democratisch gekozen regimes. Ook zagen we in het begin van dit hoofdstuk dat G. Elias wees op de mogelijkheden voor de Curaçaose offshore omdat men discretie kon waarborgen. Hij gaf daarbij aan dat daardoor

⁸¹⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24 452 nr.1, nr.3 pag. 4, 5; Hierna zullen we zien dat Groot Brittannië het DTA met de Antillen in 1989 hadden opgezegd.

⁸¹⁸ *De Volkskrant*, 3-11-1970.

niet alleen zakenlieden in Zuid-Amerika konden worden geholpen bij het omzeilen van deviezenbepalingen, maar dat men ook landen als Iran en Libië kon helpen bij het ontduiken van Amerikaanse sancties.

Fiscale autonomie

Een van de hoekstenen van het Curaçaose OFC was de fiscale autonomie. In deze subparagraaf zullen we zien hoe een poging van Nederland mislukte om die autonomie aan te tasten.

Ofschoon de Antillen meerdere malen lieten weten daar weinig voor voelen, stuurde Nederland vanaf begin jaren zeventig aan op onafhankelijkheid van de eilanden.⁸¹⁹ Nadat rond 1990 in de Nederlandse politiek het besef ging overheersen dat die onafhankelijkheid niet haalbaar was, werd afstand genomen van dat beleid.⁸²⁰ Het Nederlandse beleid ging zich voortaan concentreren op zaken als rechtshandhaving (tegen fraude, witwassen en corruptie) op de Antillen. Bestrijding van de criminaliteit op de Antillen, voorheen zelden aan de orde, werd een van de speerpunten van het Nederlandse beleid. De beleidswijziging hing samen met de opvatting dat het Antilliaanse bestuur langdurig was verwaarloosd, ook van Nederlandse kant. Die bestuurlijke zwakte werd gevaarlijk geacht met het oog op de ernstige bedreigingen die uitgingen van diverse vormen van internationale criminaliteit, zoals witwassen, drugsmokkel en illegale gokpraktijken.⁸²¹ Op de Antillen was men enerzijds opgelucht dat een opgedrongen onafhankelijkheid van de baan was, anderzijds nam echter de ongerustheid toe over het Nederlandse streven om via herziening van het Statuut, waarin de verhoudingen tussen de Koninkrijkspartners werden geregeld, meer invloed te krijgen op het Antilliaanse bestuur, waardoor de eigen autonomie zou worden aangetast.⁸²²

Daarnaast groeiden op Curaçao de twijfels over de voortzetting van de Antillen, die na 1986 toen Aruba een aparte status verkreeg, uit Bonaire, Curaçao, Saba, St. Eustatius en St. Maarten bestond. De aanwezigheid van twee bestuurslagen op Curaçao was inefficiënt en de grote afstand tot de Bovenwindse eilanden werkte belemmerend.⁸²³ In september 1991 nam de Curaçaose eilandsraad dan ook een motie aan waarin hij zich uitsprak voor een zelfstandige positie van het eiland binnen het Koninkrijk, analoog aan de status aparte van Aruba, wel

⁸¹⁹ Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden II*, 12; *III*, 14, 27, 35, 46.

⁸²⁰ Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden III*, 173, 174.

⁸²¹ Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden III*, 187.

⁸²² Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden III*, 181.

⁸²³ Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden III*, 181, 182.

verplichtte de raad zich tot het houden van een referendum over de toekomstige staatkundige structuur.⁸²⁴

Tijdens de toekomstconferentie van maart 1993 en het vervolgoverleg in juni 1993, waaraan delegaties van Nederland, de Antillen en Aruba deelnamen, probeerde Nederland een herziening van het Statuut te bewerkstelligen, door in te gaan op het Curaçaose verlangen naar een aparte status. Omdat die door Nederland beoogde herziening van het Statuut ten koste zou gaan van de Antilliaanse autonomie, werd die koppeling door de Antillen met wantrouwen bezien.⁸²⁵ In een ‘aide-mémoire’ die de Nederlandse premier R. Lubbers kort voor het vervolgoverleg in juni 1993 aan de betrokken partijen voorlegde, werd gesteld dat de fiscale regimes in het Koninkrijk slechts konden verschillen indien daarmee geen internationale normen werden overschreden. Al voor het vervolgoverleg begon waarschuwde het Kabinet voor Nederlands Antilliaanse Zaken (KabNA) dat Curaçao die benadering zou afwijzen omdat het zijn fiscale autonomie bedreigd zou zien en bezorgd zou zijn voor de gevolgen voor de offshoresector. Daarom moest rekening gehouden worden met het afgelasten of mislukken van de conferentie stelde het KabNA.⁸²⁶

De vaste commissie voor Staatkundige Structuur van de Curaçaose eilandsraad wees de voorstellen van Lubbers ‘unaniem en met kracht van de hand.’ Aanvaarding van de fiscale paragraaf zou ernstige gevolgen hebben voor de offshoresector op Curaçao, zo werd betoogd.⁸²⁷ In juni 1993, net voor aanvang van het vervolgoverleg, verklaarde de woordvoerder van de Antilliaanse premier M. Liberia-Peters dat de door Lubbers beoogde maatregelen de doodsteek voor Curaçao zouden betekenen, ‘het aanpakken van de inkomsten uit de offshore (...) maakt ons kapot.’⁸²⁸ Het is dan ook niet verwonderlijk dat tijdens het vervolgoverleg in juni 1993 maar weinig concrete vorderingen werden gemaakt.⁸²⁹ Verder overleg werd verdaagd naar een later te bepalen tijdstip in 1993, onder meer in afwachting van de uitslag van het op Curaçao te houden referendum.⁸³⁰ De uitslag van dat in november 1993 gehouden referendum kwam als een complete verrassing: 74 % sprak zich uit voor het behoud van de Antillen-van-vijf, terwijl maar 20 % aangaf een status aparte te willen. Daarmee was ook de door Nederland gewenste herziening van het Statuut van de baan omdat

⁸²⁴ Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden III*, 195.

⁸²⁵ Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden III*, 196, 197, 198, 220.

⁸²⁶ Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden III*, 221 en 222.

⁸²⁷ ANP, 17-6-1993.

⁸²⁸ *Trouw*, 24-6-1993.

⁸²⁹ Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden III*, 223 en 230.

⁸³⁰ Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden III*, 229.

de eerder voorgestelde uitruil, status aparte tegen Statuutwijziging, niet meer kon plaatsvinden.⁸³¹

Er zijn geen aanwijzingen dat de Nederlandse poging om de autonomie, en dus ook de fiscale autonomie, van de Antillen in te perken gericht was tegen de Curaçaose offshoresector op zich. De bezorgdheid van Curaçao was echter terecht, de fiscale autonomie vormde het fundament van het OFC. Omdat de Curaçaose overheid een groot deel van haar inkomsten aan de offshore ontleende waren de Nederlandse plannen eigenlijk al bij voorbaat gedoemd om te mislukken, zoals KabNA al vooraf had aangegeven.

Beperking deelnemingsvrijstelling

Medio 1993 werd een concept wetsvoorstel (voorontwerp) tot wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting van staatssecretaris Van Amelsvoort door de ministerraad goedgekeurd. Het ontwerp beoogde onder meer beperking van de deelnemingsvrijstelling.⁸³² Gevolg van de wetgeving zou zijn dat de deelnemingsvrijstelling zou vervallen voor bedrijven die in *tax havens* waren gevestigd. Van Amelsvoort stelde dat minimaal 15 % belasting zou moeten worden geheven om voor de vrijstelling in aanmerking te komen. Tot dan toe kon bij de Antilliaanse heffing van 3 % al deelnemingsvrijstelling worden verkregen. De enige Nederlandse voorwaarde die tot dan gold, was dat in het buitenland overeenkomstig de geldende wetgeving belasting was betaald.⁸³³ De voorstellen van de staatssecretaris vloeiden voort uit de toezeggingen die Nederland aan de Verenigde Staten had gedaan tijdens onderhandelingen over een herziening van het Nederlands-Amerikaanse belastingverdrag. Daarbij werd toegezegd dat bepaalde belastingconstructies, die liepen via Nederland in combinatie met belastingparadijzen zoals de Antillen, zouden worden aangepakt.⁸³⁴

Het voorstel kreeg veel kritiek vanuit de Nederlandse financiële sector, zo stelde het belastingadvieskantoor Loyens & Volmaars dat het wetsvoorstel consequenties zou hebben voor Nederlandse en buitenlandse multinationals die een holding hadden in Nederland in combinatie met een financieringsmaatschappij in een *tax haven* zoals de Antillen en Ierland. ‘Deze ondernemingen [zullen] overwegen of deze constructie nog wel zinvol is. Ze kunnen de dochtermaatschappijen opdoeken of zelfs overwegen de Nederlandse houdstermaatschappij inclusief het hoofdkantoor te verplaatsen.’⁸³⁵

⁸³¹ Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden III*, 231, 232, 233.

⁸³² *Amigoe*, 24-7-1993; 4-11-1993; *Het Financieele Dagblad*, 24-11-1993.

⁸³³ *Amigoe*, 24-7-1993; 17-11-1993; *Amigoe (Ñapa)*, 9-10-1993.

⁸³⁴ *NRC Handelsblad*, 18-12-1992, 21-7-1993.

⁸³⁵ *NRC Handelsblad*, 16-7-1993.

Dat de Nederlandse financiële sector tegen het ontwerp was, is niet verwonderlijk. Nederland was uitgegroeid tot het ideale vestigingsland voor internationale holdingvennootschappen vanwege het uitgebreide belastingverdragenetwerk, de deelnemingsvrijstelling en de toegang tot de Antillen. Buitenlandse investeerders hadden daardoor de mogelijkheid winsten in de Antillen te laten neerslaan. Volgens een artikel in het *Financieele Dagblad* van 30 december 1992 waren de baten voor Nederland in verband met die route naar de Antillen zelfs een veelvoud van wat de Antillen er aan ontleende. In het artikel werd die stelling helaas niet verder onderbouwd, maar het belang van de Nederlandse financiële sector bij die route was evident.

Het Curaçaose bedrijfsleven (VBC) gaf in een brief aan premier Lubbers en minister Hirsch Ballin uiting aan haar bezorgdheid over de ernstige gevolgen voor de offshoresector die de bepalingen van het wetsontwerp met zich mee zouden brengen. De VBC voelde zich gesteund door de kritiek die was geuit op het ontwerp door accountantskantoren, de Nederlandse werkgeversorganisaties VNO en NCW en grote multinationals zoals Philips en Shell.⁸³⁶ De voorzitter van de Antilliaanse VOB, G. Elias, verklaarde zich ook een tegenstander van het wetsontwerp: ‘Dit vraagt om maar één antwoord: ten aanval!’⁸³⁷ Toen bleek dat een kamerbrede meerderheid tegen het voorontwerp was, werd het ingetrokken. De fracties van de VVD en D66 vonden namelijk dat het voorontwerp een verslechtering van de fiscale concurrentiepositie van Nederland betekende. Het CDA wees op de negatieve gevolgen voor het investeringsklimaat, terwijl de PvdA vond dat het ontwerp een negatief effect kon hebben op investeringen en werkgelegenheid.⁸³⁸

Dat dit voor de Curaçaose offshore bedreigende ontwerp van tafel ging, was zeker niet toe te schrijven aan het verzet van Curaçao, daarvoor was de tegenstand van de Nederlandse financiële sector, grote internationale ondernemingen en de Tweede Kamer eenvoudigweg te groot.

Concernfinanciering

Eind april 1996 werd door staatssecretaris Vermeend het wetsvoorstel ‘Uitholling belastinggrondslag en versterking fiscale infrastructuur’ ingediend.⁸³⁹ De regeling was van belang voor zowel het Nederlandse bedrijfsleven met buitenlandse activiteiten als voor buitenlandse concerns die via Nederland internationaal opereerden. Door het voorstel zouden

⁸³⁶ *Amigoe (Ñapa)*, 9-10-1993; *Amigoe*, 4-11-1993; *NRC Handelsblad*, 16-7-1993.

⁸³⁷ *Amigoe (Ñapa)*, 9-10-1993.

⁸³⁸ Kamerstukken II 1993-1994, Handelingen, 16-11-1993, pag. 1850-1853; 1996-1997, Handelingen, 10-10-1996, pag. 683.

⁸³⁹ Kamerstukken II 1995/96, 24 696, nr. 1; *Het Financieele Dagblad*, 3-5-1996.

concernfinancieringen onder bepaalde voorwaarden effectief belast worden tegen een tarief van 7 % (20 % van het normale tarief van 35 %). Verder werden de regels betreffende buitenlandse financieringsmaatschappijen verscherpt. Doel van het voorstel was de financieringsactiviteiten van Nederlandse concerns naar Nederland terug te halen.⁸⁴⁰

De wetgeving werd per 1 januari 1997 van kracht. DSM en BolsWessanen besloten al begin 1997 hun financiering terug te halen naar Nederland. Heineken, Philips en Unilever gaven aan gebruik te willen maken van de nieuwe belastingfaciliteit. Meerdere Nederlandse concerns, die een vestiging op de Antillen hadden, besloten of overwogen terug te keren naar Nederland. Een van die concerns was Ahold dat een dochterbedrijf op de Antillen had met activiteiten ter waarde van 4 miljard gulden (Nfl.) per jaar.⁸⁴¹

Op de Antillen werd begrijpelijkerwijs bezorgd gereageerd, de wetgeving was immers schadelijk voor de Curaçaose offshore.⁸⁴² Dat de Antillen niet heftig protesteerden, net zoals bij andere door Nederland afgekondigde maatregelen, is waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat de wetgeving een zuiver Nederlandse aangelegenheid was, die ook niet specifiek was gericht op de Antilliaanse offshore. Mogelijk zal ook een rol hebben gespeeld dat de wetgeving tot stand kwam in een periode dat Nederland de nieuwe Antilliaanse pensionado-wetgeving nog moest goedkeuren.

Overzien we het voorgaande dan valt op dat van de vier door Nederland beoogde plannen die een bedreigingen voor de Curaçaose offshore vormden, er feitelijk maar één werd gerealiseerd, namelijk de wetgeving inzake concernfinancieringen. Twee plannen, de medegelding van de WABB en de aantasting van de fiscale autonomie gingen niet door vanwege Antilliaans verzet. De beperking van de deelnemingsvrijstelling sneuvelde niet wegens Antilliaanse tegenstand maar door bedenkingen van de Nederlandse financiële sector, MNCs en de Tweede Kamer. Ofschoon de EU-moeder-dochterrichtlijn grote gevolgen had voor de Curaçaose offshore, kwam het niet tot een Antilliaans protest, dat waarschijnlijk toch weinig gewicht in de schaal gelegd zou hebben, wel drongen de Antillen aan op een gelijke behandeling met de EU-landen, dat wil zeggen dat ze ook een nultarief voor de dividenden vanuit Nederland naar de Antillen wilden.

⁸⁴⁰ *Algemeen Dagblad*, 3-2-1996; *Het Financieele Dagblad*, 3-5-1996; *NRC Handelsblad*, 21-2-1997; In de jaren tachtig en negentig leenden steeds meer in Nederland gevestigde bedrijven geld van een op de Antillen gevestigde dochter. Zo werd de Nederlandse winstbelasting van 35 % ontweken, terwijl op de Antillen het lage offshoretarief gold. Verder vormde de naar de Antillen betaalde rente in Nederland een aftrekpost. Bron: Artikel van F. de Kam in het *NRC Handelsblad* 28-5-1998.

⁸⁴¹ *Antilliaanse knipselkrant*, 12-2-1997; *NRC Handelsblad*, 21-2-1997.

⁸⁴² *Alloctonenkrant*, 12-3-1997.

De bedreigingen in deze paragraaf werden gevormd door plannen en maatregelen van de EU en Nederland. In de volgende paragraaf zullen we zien dat de Curaçaose offshore vanaf het jaar 1992 op een andere manier werd bedreigd: door wetgeving die de Antillen als gevolg van externe druk moesten invoeren.

§ 3 Onder externe druk ingevoerde wetgeving

Strafbaarstelling witwassen

Uit meerdere rechtszaken die op de Antillen werden gevoerd bleek dat de eilanden werden gebruikt voor het witwassen van crimineel geld. De Antillen stonden internationaal ook bekend als een witwascentrum.⁸⁴³ Zo verscheen in *Time* van 18 december 1989 het hoofdartikel *A Torrent of Dirty Dollars*. Het artikel begon met een beschrijving van een Amerikaan die in Willemstad geld probeerde te witwassen en dat vervolgens over te brengen naar de VS. Een bankier legde hem daar uit hoe dat mogelijk was via een complexe constructie die liep via Nederland en de Antillen. De bankier gaf daarbij wel aan dat het aanbod niet gold voor crimineel verkregen gelden, eventuele belastingontduiking was echter geen bezwaar. Het artikel ging verder uitgebreid in op witwaspraktijken in vijftien andere centra: Los Angeles, New York City, het grensgebied met Mexico in de VS, Toronto, de Bahama's, Montevideo, de Kaaimaneilanden, Panama, het eiland Man, Liechtenstein, Luxemburg, Oostenrijk, Hong Kong, Nauru en Vanuatu.

De offshoresector in Willemstad was 'woedend' over het 'vertekend' *Time*-artikel en sprak van een 'technisch bijzonder slecht artikel, boordevol fouten.' Men stelde dat de reputatie van de offshoresector daarmee 'een aardige deuk kreeg,' terwijl het de laatste drie jaar goed gelukt was de naam van de sector te herstellen.⁸⁴⁴ Om wat voor fouten het ging in het *Time*-artikel en hoe het was gelukt de reputatie te verbeteren werd verder niet toegelicht. Dat die toelichting ontbrak is waarschijnlijk toe te schrijven aan het gegeven dat er helemaal geen aanwijzingen waren dat de reputatie was verbeterd en dat het *Time*-artikel er niet zo naast zat.

Kennelijk was de sector toch bezorgd over haar imago, want al op 27 december 1989 ondertekenden vertegenwoordigers van de OBNA, de VOB en de Curaçao Bankers Association (CBA) een verklaring waarin ze toezegden misbruik van het financiële systeem door witwassers tegen te gaan. De verklaring gaf aan dat gestreefd werd naar behoud van de goede reputatie van de Antillen als financieel centrum. L. Capriles van de MCB stelde ten aanzien van de verklaring: 'Dit betekent zeer zeker niet dat het bankgeheim op de helling

⁸⁴³ *Amigoe*, 22-9-1989.

⁸⁴⁴ *Amigoe*, 15-12-1989; 18-12-1989.

komt te staan. Wat we wél stellen en we aan de wereld bekend maken is dat er voor criminelen hier géén bankgeheim bestaat.’ In de onderling afgesproken gedragscode waren geen sancties opgenomen, die zouden wel opgenomen worden in wetgeving die de regering voorbereidde.⁸⁴⁵ Duidelijk is dat de verklaring vooral tot doel had aan de buitenwereld duidelijk te maken dat de offshoresector witwassen bestreed. We kunnen ons echter afvragen of dat ook mogelijk was met een dergelijke zelfopgelegde gedragscode zonder sancties. Veelbetekenend is de nadrukkelijke opmerking van Capriles dat het bankgeheim intact bleef. Het was natuurlijk niet de bedoeling potentiële offshoreklanten af te schrikken.

Pas in februari 1992 stelde de regering een commissie in die wetgeving betreffende witwassen moest voorbereiden.⁸⁴⁶ Uiteindelijk diende de regering in december 1992 bij de Staten een ontwerp landsverordening in, waarmee het witwassen van geld als een zelfstandig misdrijf strafbaar werd gesteld. De Staten keurden dat ontwerp eind april 1993 goed.⁸⁴⁷ Met de invoering van deze wetgeving voldeden de Antillen aan de FATF-aanbevelingen⁸⁴⁸ die betrekking hadden op de strafbaarstelling van witwassen. De totstandkoming van wetgeving betreffende de andere FATF-aanbevelingen, zoals meldingsplicht van verdachte transacties en adequaat toezicht op financiële instellingen, zou nog enkele jaren duren.

Dat de FATF-aanbevelingen werden omgezet in Antilliaanse wetgeving is toe te schrijven aan de druk die de FATF en Nederland op de Antillen uitoefenden.

De FATF druk bestond uit periodieke beoordelingen en zwarte lijstvermeldingen van jurisdicties bij wie de wetgeving niet aan de FATF-eisen voldeed, hetgeen reputatieschade zou opleveren.

De Nederlandse druk kwam tot uiting in de maatregelen die Hirsch Ballin, toen de minister van Antilliaanse en Arubaanse Zaken, in september 1990 aankondigde tegen het witwassen van drugsgelden op Aruba en de Nederlandse Antillen.⁸⁴⁹ In september 1991 sloten Hirsch Ballin en zijn Antilliaanse en Arubaanse ambtgenoten een akkoord over de gezamenlijke aanpak van drugshandel en witwassen. Op de Antillen zouden twee Nederlandse rechercheurs van de CRI worden geplaatst, de centrale banken van de drie landen zouden gaan samenwerken ter bestrijding van de witwas van criminele gelden en Nederland ging helpen bij de totstandkoming van de hiervoor besproken wetgeving.⁸⁵⁰ Die hulp was broodnodig, want

⁸⁴⁵ *Amigoe*, 27-12-1989.

⁸⁴⁶ Staten van de Nederlandse Antillen 1992-1993-1514 MvT pag. 1, 2.

⁸⁴⁷ *Amigoe*, 28-4-1993; *NRC Handelsblad*, 29-4-1993; Staten van de Nederlandse Antillen 1992-1993-1514 Aanbieding.

⁸⁴⁸ De FATF-aanbevelingen zijn in hoofdstuk 1 besproken.

⁸⁴⁹ *Trouw*, 17-9-1990.

⁸⁵⁰ *De Telegraaf*, 9-9-1991; *Het Parool*, 9-9-1991.

als kleine jurisdictie hadden de Antillen een vrij beperkte capaciteit om wetgeving te ontwerpen. Ook kon Nederland zo voorkomen dat de Antillen zich bij vertraagde totstandkoming van de wetgeving zouden beroepen op die beperkte capaciteit.

Meldingsplicht van ongebruikelijke transacties

Om te voldoen aan de FATF-aanbevelingen inzake meldingsplicht van verdachte transacties diende de Antilliaanse regering in februari 1995 een ontwerp landsverordening in betreffende de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties (MOT)⁸⁵¹ bij financiële dienstverlening.⁸⁵² Het ontwerp, dat voorzag in de oprichting van een meldpunt waar ongebruikelijke transacties dienden te worden aangemeld, werd eind januari 1996 door de Antilliaanse Staten goedgekeurd.⁸⁵³

In de offshoresector en in politieke kringen leefden aarzelingen over het ontwerp. Zo vreesden offshorebanken dat door de wetgeving teveel mensen inzage zouden krijgen in de financiële transacties van hun cliënten. Statenlid S. Römer, voormalig minister van Justitie en toekomstig premier, had andere bedenkingen. Eind mei 1995 verklaarde ze dat de Antillen met die wetgeving niet teveel vooruit zouden moeten lopen op de ontwikkelingen in de regio. ‘Je mag wel een beetje vooruitlopen op dit terrein, maar ook weer niet teveel, want dan prijzen de Antillen zich uit de offshoremarkt. De kunst is om het evenwicht te bewaren’, aldus Römer.⁸⁵⁴ Ze had natuurlijk gelijk, de direct concurrenten van Curaçao in de regio, die onder druk van de FATF ook de maatregelen invoerden, zouden hun concurrentiepositie ten opzichte van de Curaçaose offshore versterken als ze de maatregelen vertraagd zouden invoeren. De oproep van Römer, het invoeringstempo in de gaten te houden, werd ter harte genomen, want begin 1997 werd bekendgemaakt dat de Landsverordening MOT nog niet in werking kon treden. Volgens de mededeling was gebleken dat een aantal wijzigingen in de wetgeving nodig waren die door de Staten moesten worden goedgekeurd, verder zou er meer tijd nodig zijn voor het opzetten van het meldpunt.⁸⁵⁵

Vanuit Nederland en de VS was er druk om de MOT-wetgeving in werking te laten treden en de witwasproblematiek aan te pakken. Zo vroeg de Tweede Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken in oktober 1997 bezorgd aan de Nederlandse

⁸⁵¹ Met de afkorting MOT kan worden bedoeld, afhankelijk van de context, Meldingsplicht Ongebruikelijke Transacties en Meldpunt Ongebruikelijke Transacties.

⁸⁵² Staten van de Nederlandse Antillen 1994-1995-1723 Aanbieding, MvT, pag. 2, 3.

⁸⁵³ ANP, 2-4-1996; *Antilliaanse knipselkrant*, 12-2-1997.

⁸⁵⁴ *Amigoe*, 29-5-1995.

⁸⁵⁵ *Antilliaanse knipselkrant*, 12-3-1997.

regering of het MOT-meldpunt op de Antillen inmiddels al operationeel was.⁸⁵⁶ De VS leverde niet alleen stevige kritiek, maar plaatste de Antillen ook op een zwarte lijst. Volgens het Amerikaanse International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) over 1994 werden de Antillen en met name Curaçao steeds actiever en belangrijker als centra voor witwassen van onder meer drugsgelden, daarbij waren de offshore bankensector, de vrije zones en de casino's de meest gebruikte witwasplaatsen.⁸⁵⁷ Het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken plaatste in maart 1995 de Antillen op een zwarte lijst van landen waar drugsgelden werden witgewassen.⁸⁵⁸ In het INCSR van 1997 werd ten aanzien van de Antillen het volgende opgemerkt: 'Geavanceerde offshore corporate bankfaciliteiten die geheime bankrekeningen mogelijk maken, de casino/resort-projecten, massatoerisme en een stabiele munt, maken de Antillen aantrekkelijk voor witwasorganisaties.'⁸⁵⁹

Na herziening trad de Landsverordening MOT per 1 oktober 1997 in werking, en op dezelfde dag begon het meldpunt te functioneren.⁸⁶⁰ Opmerkelijk is dat trustkantoren niet onder de MOT-wetgeving vielen. Pas ingaande februari 2002 werd die wetgeving van toepassing op trustkantoren.⁸⁶¹ Die vertraagde invoering paste uitstekend in de hiervoor al vermelde strategie om de concurrentiepositie van de Curaçaose offshore niet aan te tasten door een al te snelle invoering van de MOT-wetgeving.

Toezicht op (offshore)banken

Omdat offshorebanken, zoals we in hoofdstuk 3 zagen, waren vrijgesteld van toezicht, voldeden de Antillen niet aan de FATF-eisen ten aanzien van adequaat toezicht op financiële instellingen. Toch was het niet aan de druk van de FATF toe te schrijven dat offshorebanken in 1994 in versneld tempo onder het toezicht van de BNA kwamen te vallen, de Banco Latino affaire zorgde daarvoor. Een eerdere affaire, die rond de *Bank of Credit and Commerce International* (BCCI),⁸⁶² speelde zich af in 1991 en was toen voor de BNA-president E.

⁸⁵⁶ Kamerstukken II 1995-96, 25 000 IV, Vaststelling begroting, nr. 4 Verslag 15-10-1996, pag. 34.

⁸⁵⁷ *Amigoe*, 13-3-1995.

⁸⁵⁸ *NRC Handelsblad*, 17-3-1995.

⁸⁵⁹ *Antilliaanse knipselkrant*, 23-4-1997; *Het Financieele Dagblad*, 29-3-1997.

⁸⁶⁰ *Amigoe*, 2-10-1997; *Antilliaanse knipselkrant*, 24-9-1997.

⁸⁶¹ *Antilliaanse knipselkrant*, 3-4-2002.

⁸⁶² De *Bank of Crooks and Criminals International* zoals de bank ook wel werd genoemd, werd in 1972 opgericht. Rond 1998 had de bank 417 filialen in 73 landen en beheerde activa ter waarde van ongeveer 20 miljard dollar. BCCI had bij zijn faillissement in 1991 een tekort van tussen de 10 en 20 miljard dollar en werd ervan beschuldigd zich op grote schaal met witwassen van drugsgelden te hebben beziggehouden. Een rapport van de Verenigde Naties stelde het volgende: '*BCCI used the Cayman Islands and the Netherlands Antilles to create a maze of front companies that provided a wall of secrecy about its depositors and its activities.*' Bronnen: *Amigoe*, 27-8-1991; Godefroy en Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 54 en 55; Robinson, *Witte stranden*, 95-98; United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Financial*

Tromp aanleiding om te stellen dat het niet juist was dat offshorebanken zich aan toezicht onttrokken op de Antillen. Hij drong dan ook aan op een snelle totstandkoming van wetgeving die dat toezicht regelde.⁸⁶³

Toen de op de Antillen gevestigde Venezolaanse offshorebank Banco Latino begin 1994 in de problemen kwam, omdat bleek dat miljoenen aan spaartegoeden van Venezolanen waren verdwenen, was de wetgeving waarop Tromp doelde nog steeds niet gerealiseerd. Over het betreffende wetsontwerp, dat het toezicht op het bank en kredietwezen regelde, was jarenlang overlegd met belanghebbenden, waaronder de offshorebanken, voordat men het met elkaar eens werd. Toen het ontwerp uiteindelijk half december 1993 klaar was, stond het begin 1994 nog niet voor behandeling in de Staten aangemeld.⁸⁶⁴

Om ingrijpen van de BNA bij de Banco Latino mogelijk te maken, werd het ontwerp daarom zeer snel behandeld. In de MvT stelde de regering dat de bepalingen van de geldende wetgeving ‘niet toereikend’ waren voor de BNA ‘om haar taken naar internationale standaarden en normen behoorlijk uit te kunnen oefenen.’ Verder beoogde het ontwerp volgens de regering ‘de reputatie van de Antillen als een respectabel internationaal centrum te behouden.’ De offshorebanken kwamen op grond van het ontwerp onder het toezicht van de BNA te vallen. In het ontwerp waren strikte geheimhoudingsbepalingen opgenomen ten aanzien van de gegevens en inlichtingen die bij het uitoefenen van het toezicht verkregen zouden worden.⁸⁶⁵ Nadat het ontwerp op 20 januari 1994 door de regering was ingediend, gaf Tromp al op 26 januari 1994 in de centrale commissievergadering van de Staten een toelichting op de ontwerp landsverordening.⁸⁶⁶ De nieuwe landsverordening werd in de nacht van zaterdag 29 januari op zondag 30 januari 1994 door de Staten met algemene stemmen aangenomen en werd snel daarna van kracht.⁸⁶⁷

In Venezuela veroorzaakte de affaire een financiële crisis waardoor meerdere banken omvielen en de Venezolaanse regering genoodzaakt werd honderden miljoenen in een reddingsfonds te storten. De problemen waren ontstaan omdat circa 288 miljoen dollar was overgeboekt van de Banco Latino in Willemstad (BLW), de Curaçaose offshore dochter van de Venezolaanse Banco Latino, naar de Banco Latino in Caracas (BLC), zonder deugdelijke onderbouwende documenten. Tientallen Venezolanen, die verdacht werden van de

Havens, Banking Secrecy and Money Laundering (Wenen 1998) 57.

⁸⁶³ *Amigoe*, 2-9-1991.

⁸⁶⁴ *Amigoe*, 27-1-1994; 9-2-1994.

⁸⁶⁵ Staten van de Nederlandse Antillen 1993-1994 Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen 1994 MvT pag. 1 en 26.

⁸⁶⁶ *Amigoe*, 27-1-1994; Staten van de Nederlandse Antillen, 1993-1994 Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen 1994 Aanbieding.

⁸⁶⁷ *Amigoe*, 31-1-1994; 5-10-1994; Publicatieblad 1994 nr. 4.

frauduleuze transacties waren voortvluchtig. Gedupeerde rekeninghouders verweten de BNA dat die onvoldoende toezicht had gehouden. Ze eisten financiële compensatie van de Antilliaanse regering en riepen op tot een toeristische boycot van Curaçao.⁸⁶⁸

Medio april 1994 werd in Willemstad een vergadering over de affaire belegd met circa 400 belanghebbenden uit onder meer Venezuela, Colombia en Miami. Veel aanwezigen waren niet tevreden met de uitleg van Tromp tijdens de vergadering en kondigden aan meer druk op de Antilliaanse regering te gaan uitoefenen teneinde meer informatie los te krijgen. Als reactie op die uitspraken stelde Tromp: ‘Wij kunnen nu eenmaal geen informatie verschaffen over wie wat heeft gedaan, of op welke rekeningen geld zou staan. Wij hebben een bankgeheim, dat kan niet geschonden worden.’ Hij stelde verder dat de oorzaak van wat er was misgegaan in Venezuela lag, dat er geen lokale personen bij waren betrokken en dat geen van de overige zestien Venezolaanse offshorebanken op Curaçao aanstalten maakte om zich elders te gaan vestigen.⁸⁶⁹

De vicevoorzitter van de financiële commissie van het Venezolaanse parlement riep medio april 1994 op tot een boycot⁸⁷⁰ van Curaçao als toeristische bestemming vanwege de gebeurtenissen rond Banco Latino.⁸⁷¹ Naar aanleiding van de dreigementen van de Venezolaanse politici betoogde de VBC dat de naam van de Antillen moest worden gezuiverd. De situatie rond Banco Latino dreigde de verhoudingen met Venezuela zo ernstig te verstoren dat de Antilliaanse regering de Nederlandse ambassadeur in Venezuela uitnodigde om de kwestie te bespreken. Eind april was Tromp in Caracas om de zaak in Venezuela te bespreken. Tijdens een persconferentie, die door de Venezolaanse TV werd uitgezonden, betoogde Tromp dat de beschuldigingen aan het adres van Curaçao ongegrond waren, omdat het ging om een offshorebank die geen Antilliaanse rekening- en aandeelhouders had en mocht hebben.⁸⁷² In augustus 1994 werd onder leiding van de BNA een overeenkomst bereikt met de Venezolaanse Banco Provincial inzake de overname van

⁸⁶⁸ *Amigoe*, 23-8-1994; 5-10-1994.

⁸⁶⁹ *Amigoe*, 16-4-1994 ; *ANP*, 16-4-1994.

⁸⁷⁰ Het Venezolaanse parlamentslid W. Marques dreigde voor de Venezolaanse televisie en in interviews met Curaçaose radiostations met ‘een algehele Venezolaanse boycot’ tegen Curaçao. ‘Met ons Congres en de in verschillende branches gevestigde vakbonden zullen wij praten over het stopzetten van het vervoer van ruwe olie naar Curaçao, een verbod op het landen van Antilliaanse vliegtuigen, een oproep aan het Venezolaanse volk om Curaçao voortaan als toeristenland te mijden en zelfs het stopzetten van de overtochten van Venezolaanse fruitbarkjes naar Curaçao’, aldus Marquez eind april 1994. De Antilliaanse premier Pourrier benadrukte dat er sprake was van ‘nodeloze agitatie’ en sprak verder de hoop uit dat de situatie niet zou verslechteren. Bron: *ANP*, 28-4-1994.

⁸⁷¹ *Amigoe*, 19-4-1994.

⁸⁷² *Amigoe*, 28-4-1994; 29-4-1994.

Banco Latino Curaçao. Voor zover de boedel dat toeliet zouden gedupeerde rekeninghouders en andere schuldeisers worden gecompenseerd.⁸⁷³

Overzien we de gebeurtenissen dan kunnen we ons afvragen of het debacle van Banco Latino voorkomen had kunnen worden als de besproken wetgeving eerder was ingevoerd. Omdat we de details van de affaire niet kennen is dat lastig te beoordelen. Zeker is wel dat fraude bij financiële instellingen altijd kan plaatsvinden, maar dat anderzijds de afwezigheid van Antilliaans toezicht op de offshorebank in ieder geval naar buiten toe de indruk wekte dat er op de Antillen niet alles aan was gedaan om dergelijke zaken te vermijden. Vast staat in ieder geval dat invoering van de wetgeving door de affaire onvermijdelijk was geworden. De keerzijde was natuurlijk dat potentiële klanten afgeschrikt zouden kunnen worden door te strenge regulering. Ter geruststelling verklaarde Tromp dan ook in mei 1994 dat de BNA niet van plan was de onder haar toezicht staande instellingen onnodig met regelgeving te gaan belasten, de BNA zo verzekerde hij, zou zich bij het toezicht laten leiden door het principe van het behoud van de reputatie van de Antillen als gezond financieel centrum zonder dat dit ten koste zou gaan van de concurrentiepositie van de Curaçaose offshore.⁸⁷⁴

In deze en de voorgaande paragraaf werden twee vormen van bedreiging voor de Curaçaose offshore besproken: plannen en maatregelen van de EU en Nederland én wetgeving die de Antillen als gevolg van externe druk moesten invoeren. Een andersoortige bedreiging voor de offshore werd gevormd door het feit dat het de Antillen niet lukte de bestaande belastingverdragen te behouden, laat staan een netwerk van verdragen op te bouwen.

§ 4 Belastingverdragen: sterk terreinverlies

Begin 1988 hadden de Antillen nog een belastingverdrag met Groot-Brittannië, Noorwegen en een gedeeltelijk verdrag met de VS. De Britten zegden het verdrag op, met Noorwegen kwam een nagenoeg uitgekleeft verdrag tot stand, het toch al beperkte verdrag met de VS werd nog verder ingeperkt en het lukte de Antillen niet andere verdragen af te sluiten.

Groot-Brittannië

Op initiatief van Groot-Brittannië begon in mei 1987 de eerste onderhandelingsronde met de Antillen over herziening van het bestaande belastingverdrag. De Britten wilden, net als de Amerikanen, *treaty shopping* via Antilliaanse vennootschappen onmogelijk maken in de

⁸⁷³ *Amigoe*, 22-6-1994; 5-10-1994; *Antilliaanse knipselkrant*, 22-6-1994.

⁸⁷⁴ *Amigoe*, 17-5-1994.

toekomst. Op de Antillen werd gevreesd dat het Antilliaanse besluit om geen belastingverdrag met de Verenigde Staten te tekenen, de onderhandelingen met de Britten negatief zou beïnvloeden.⁸⁷⁵ In het voorjaar van 1988 werden in Groot-Brittannië vervolgbesprekingen gevoerd.⁸⁷⁶ Van Antilliaanse zijde werd gesteld dat hun delegatie steeds meer concessies had gedaan teneinde het verdrag te redden en dat na overleg met de offshoresector in augustus 1989 een voorstel aan de Britten was voorgelegd waarmee voor de Antillen de ‘*bottom line*’ was bereikt. Kennelijk konden de Britten zich niet vinden in dat Antilliaanse voorstel, want in oktober 1989 zegden ze het Brits-Antilliaanse verdrag op met terugwerkende kracht tot en met 1 april 1989. Er volgde geen sterke reactie op de markten, zoals het geval was geweest bij de opzegging van het Amerikaans-Antilliaanse verdrag, omdat een ‘*grandfather clause*’ bepaalde dat de opzegging niet gold voor Euro-obligaties die voor 26 juli 1986 waren uitgegeven.⁸⁷⁷

Wat zich precies heeft afgespeeld is niet helemaal duidelijk, maar uit krantenverslagen⁸⁷⁸ komt het beeld naar voren dat Groot-Brittannië vond dat de Antillen gevraagde gegevens niet snel genoeg verschaften en de onderhandelingen opzettelijk vertraagde. De Antillen hadden wel belang bij die verdragingsstactiek omdat het oude verdrag, met voor de Antillen gunstige bepalingen, weliswaar afliep in april 1989, maar van kracht bleef totdat het zou worden vervangen door een nieuw verdrag. Het was niet de eerste keer dat Groot-Brittannië tijdens onderhandelingen werd geconfronteerd met de Antilliaanse verdragingsstactiek, hiervoor zagen we al dat zich in 1969 hetzelfde afspeelde, waarna de geïrriteerde Britten ook toen tot verdragsopzegging overgingen.

Noorwegen

Het lopende belastingverdrag met de Antillen, dat gold voor de Antillen inclusief Aruba, werd door Noorwegen vanwege de status aparte die Aruba in 1986 verkreeg, ingaande januari 1988 opgezegd. De daarop volgende onderhandelingen tussen de Antillen en Noorwegen, die medio 1988 begonnen, resulteerden eind 1989 in de ondertekening van een nieuw verdrag. Omdat in het nieuwe verdrag bepalingen waren opgenomen waarmee feitelijk alle offshoremaatschappijen werden uitgesloten van de verdragsvoordelen, kon de Antilliaanse

⁸⁷⁵ *Amigoe*, 13-6-1987; *Het Financieele Dagblad*, 2-7-1987.

⁸⁷⁶ *Amigoe*, 10-5-1988.

⁸⁷⁷ *Amigoe*, 27-10-1989; Coopers & Lybrand Dijker Van Dien, *Netherlands and Netherlands Antilles Intermediary Companies* (z.p. 1992) 39; Picciotto, *International Business Taxation*, 168; *De Volkskrant*, 30-10-1989.

⁸⁷⁸ *Amigoe*, 27-10-1989; *De Volkskrant*, 30-10-1989.

offshoresector feitelijk⁸⁷⁹ geen gebruik maken van dat verdrag.⁸⁸⁰ Een zo goed als leeg verdrag dus.

Toch was G. Elias, de voorzitter van de VOB, enthousiast en vrij optimistisch, hij zag in het nieuwe verdrag een opening naar verdragen met andere Scandinavische landen. Hij verklaarde voorstander te zijn van het afsluiten van een zo groot mogelijk aantal belastingverdragen en stelde dat er gewerkt werd aan de totstandkoming van verdragen met België, Italië en Oostenrijk.⁸⁸¹

Verenigde Staten

Bij de opzegging van het belastingverdrag tussen de Antillen en de Verenigde Staten in 1987 bleef alleen artikel 8 van kracht, er werd toen vastgelegd dat geen van beide regeringen het voornemen had om dat artikel met de bijbehorende bepalingen te beëindigen. Toch gaven de Amerikanen in september 1995 te kennen ook dat resterende deel te willen opzeggen teneinde oneigenlijk gebruik van het resterende verdrag te voorkomen.⁸⁸² Kennelijk bood het resterende verdrag nog voldoende mogelijkheden om te worden gebruikt in belastingconstructies. Zo bespaarde de Nederlandse firma Ahold aanzienlijke bedragen Amerikaanse belastingen door in 1996 de overname van het Amerikaanse bedrijf Stop & Shop te financieren via een aparte financieringsmaatschappij op Curaçao.⁸⁸³

De VS en de Antillen kwamen medio september overeen het resterende verdrag niet te beëindigen, maar aan te passen. In een protocol werden diverse bepalingen opgenomen die het gebruik van artikel 8 sterk beperkten. Wel bleef de belastingvrijstelling van Amerikaanse rentebetalingen met betrekking tot *Eurobonds* van vóór 15 oktober 1984 bestaan. Het protocol trad op 30 december 1996 in werking.⁸⁸⁴

Er waren twee redenen waarom de Antillen akkoord gingen met dat voor de offshoresector schadelijke protocol. Allereerst kon de VS het resterende verdrag gewoon opzeggen en via aparte Amerikaanse wetsontwerpen de rechten van de houders van *Eurobonds* van vóór 15 oktober 1984 beschermen, maar dat hield een zeker risico in, het uiteindelijke resultaat van

⁸⁷⁹ G. Elias stelde dat zijn onderneming United Trust als enige gebruik maakte van het DTA met Noorwegen.
Bron: Gesprek met G. Elias op 29-3-2014.

⁸⁸⁰ *Amigoe*, 16-12-1989, 11-11-1989, 13-11-1989; Bergman, 'Taxation', 299; Kamerstukken II 1989/90, 21 680 nr. 1, pag. 7, 8; Lang, *Die Entwicklung des Unternehmensrechts*, 131.

⁸⁸¹ *Amigoe*, 13-11-1989.

⁸⁸² Kamerstukken II 1995/96, 24 723, brief van de Minister van Buitenlandse Zaken.

⁸⁸³ *Antilliaanse knipselkrant*, 23-10-1996; *Financieele Dagblad*, 7-8-1996.

⁸⁸⁴ Tractatenblad, 1997 nr. 6; Kamerstukken II 1995/96, 24 723, brief van de Minister van Buitenlandse Zaken.

wetsvoorstellen stond immers nooit vast.⁸⁸⁵ Verder hoopten de Antillen dat Amerika daardoor bereidheid zou tonen om over een nieuw belastingverdrag te gaan onderhandelen.

In oktober 1995 diende de Antillen dan ook een verzoek bij de VS in om onderhandelingen op te starten inzake een nieuw onderling belastingverdrag.⁸⁸⁶ Washington antwoordde, vrij zuinigjes, dat eerst het overeengekomen protocol inzake wijziging van artikel 8 van kracht moest zijn voordat onderhandelingen over een nieuw belastingverdrag in overweging zou worden genomen.⁸⁸⁷ Zoals we zagen trad het protocol in werking, maar de VS toonde daarna geen enkele bereidheid tot onderhandelen over een nieuw verdrag.

De Antillen hadden dit kunnen weten, want toen Nederland een paar jaar daarvoor aan de VS vroeg of, zoals vrij gebruikelijk, in het nieuwe Amerikaans-Nederlandse belastingverdrag een artikel kon worden opgenomen dat het verdrag alleen voor Nederland gold, maar dat de werking tot de Antillen kon worden uitgebreid, reageerde de VS zeer afwijzend. Volgens de Nederlandse regering stelde de VS toen dat de verhoudingen op fiscaal terrein met de Antillen en Aruba zodanig verstoord waren, 'dat zelfs het afgeven van een intentieverklaring om op basis van het nieuwe verdrag tot een eventuele uitbreiding te kunnen komen niet opportuun werd geoordeeld.'⁸⁸⁸ Het lukte de Antillen ook niet om een verdrag met enig ander land af te sluiten.

Niet in trek als verdragspartner

Tijdens een overleg van eind 1994 met de Antillen verklaarde Nederland dat het zich altijd inspande om zijn belastingverdragen uit te breiden naar de Antillen. Mochten de verdragspartners niets voor uitbreiding voelen dan werd in ieder geval geprobeerd de mogelijkheid open te houden voor latere reacties. Of en wanneer Antilliaanse onderhandelaars zouden moeten worden geïntroduceerd werd van geval tot geval beoordeeld, teneinde verdragspartners niet af te schrikken.⁸⁸⁹ Hierna volgen een aantal voorbeelden waaruit blijkt hoe lastig het was voor Nederland om verdragspartners te interesseren voor mogelijke verdragsuitbreidingen naar de Antillen.

Het was de gewoonte dat de Nederlandse regering probeerde in ontwerpverdragen een artikel op te nemen dat het verdrag alleen voor Nederland gold, maar dat de werking tot de

⁸⁸⁵ Kamerstukken II 1995/96, 24 723, brief van de Minister van Buitenlandse Zaken.

⁸⁸⁶ BuZa, N.A./VS, dve/ara/001324, 1985-1995: brief van 24-11-1995 van de Nederlandse Ambassade aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag.

⁸⁸⁷ BuZa, N.A./VS, dve/ara/001324, 1985-1995: bijlage bij fax van 29-11-1995 van de Ambassade in Washington aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag.

⁸⁸⁸ Kamerstukken II 1992/93, 23 220 nr. 3 pag. 13.

⁸⁸⁹ BZK, inv. nr. 609: Samenvatting van ambtelijk overleg te Willemstad op 11 en 12 december 1994.

Antillen kon worden uitgebreid. Meerdere landen wezen de opname van een dergelijk artikel ten behoeve van de Antillen in de belastingverdragen die Nederland afsloot of wijzigde af of stelden daarbij zware voorwaarden. Het ging daarbij om Argentinië, Brazilië, China, Kazachstan, Rusland, Tunesië, Venezuela en Wit-Rusland.

Brazilië, China en Tunesië motiveerden hun weigering een dergelijk artikel op te nemen niet, terwijl Rusland en Wit-Rusland wezen op ‘redenen van interne politieke aard’.⁸⁹⁰ Argentinië liet weten dat ‘in het verleden de Nederlandse Antillen en Aruba een sleutelpositie innamen bij de kapitaalvlucht uit Argentinië. De negatieve gevoelens die als gevolg daarvan in Argentijnse politieke kringen heersen ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Aruba, zouden, volgens de Argentijnse verdragsonderhandelaar, elke verwijzing (...) naar de Nederlandse Antillen of Aruba, het Verdrag voor het Argentijnse parlement onacceptabel maken.’⁸⁹¹ Kazachstan was niet bereid een toelatingsbepaling op te nemen, maar gaf wel aan met de Antillen over de totstandkoming van een belastingverdrag te willen onderhandelen mits op de Antillen het belastingstelsel zou worden aangepast.⁸⁹² Venezuela was wel bereid een uitbreidingsartikel op te nemen, maar liet in het protocol vastleggen dat een uitbreiding slechts mogelijk was ‘met de uitdrukkelijke instemming van het Venezolaanse ministerie van Financiën en mits de tekst bij een eventuele uitbreiding kon worden aangepast met het oog op de bijzonderheden van de belastingstelsels van de Antillen en Aruba.’⁸⁹³ In diplomatieke taal gaven de Venezolanen dus aan dat ze geen verdrag met de Antillen wilden omdat de Antilliaanse offshorewetgeving fiscale lekken zou veroorzaken.

Bij de wijziging van het Canadese-Nederlandse verdrag bepleitte Nederland bij Canada dat besprekingen zouden plaatsvinden over uitbreiding van het verdrag naar de Antillen. Canada wees dat voorstel echter af.⁸⁹⁴

Toen in de Tweede Kamer werd gevraagd waarom de Antillen geen belastingverdragen afsloten antwoordde Vermeend dat de Antillen wel een aantal landen daartoe hadden benaderd, maar dat daarop afhoudend werd gereageerd. Hij stelde verder dat de oorzaak daarvan gezocht moest worden in ‘het bijzondere fiscale regime’ van de Antillen en dat niet te verwachten viel dat ‘zulks in de nabije toekomst anders zal komen te liggen.’ Volgens Vermeend was dat ook bekend bij de regering van de Antillen.⁸⁹⁵ Vermeend wees hier net als

⁸⁹⁰ Kamerstukken II 1987/88, 20 340 nr. 1; 1989/90, 21 672, nr. 1; 1995/96, 24 443 nr. 1; 1996/97, 25 347 nr. 1; Kamerstukken II 1997/98, 25 642 nr. 1.

⁸⁹¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 504 nr. 1.

⁸⁹² Kamerstukken II 1996/97, 25 072 nr. 1.

⁸⁹³ Kamerstukken II 1991/92, 22 564 nr. 1.

⁸⁹⁴ Kamerstukken II 1992-93, 23 308 nr. 1.

⁸⁹⁵ Kamerstukken II 1995/96, 24 452 nr. 5 pag. 2.

de Venezolanen op de Antilliaanse offshorewetgeving waardoor andere landen, beducht voor fiscale lekken, afgeschrikt werden.

Dat was uiteraard bekend op de Antillen, hoe zou het trouwens ook anders kunnen na zo veel aanwijzingen dat verdragsafsluitingen nauwelijks of niet mogelijk waren. De Antilliaanse minister van Financiën erkende dat ook openlijk in december 1997, toen hij verklaarde dat die verdragen op dat moment geen hoge prioriteit hadden, omdat al verschillende keren afhoudend werd gereageerd door het benaderde land. ‘Het lijkt daarom beter eerst het Nieuw Fiscaal Raamwerk af te wachten. Nadat dat tot stand is gekomen, en de Antilliaanse wetgeving op een meer voor diverse geïndustrialiseerde landen acceptabele leest is geschoeid, zal de ratificatie van verdragen een hoge prioriteit krijgen.’⁸⁹⁶

In de voorgaande paragrafen hebben we gezien welke maatregelen de Antilliaanse regering nam om de offshore te redden en de reactie van Nederland daarop, aansluitend brachten we de externe bedreigingen in kaart, gevolgd door de onder externe druk ingevoerde wetgeving en het terreinverlies met betrekking tot belastingverdragen. Die geschetste ontwikkelingen hadden natuurlijk invloed op de aard en de omvang van de offshore-activiteiten. Om die invloed beter te begrijpen gaan we in de volgende paragraaf na hoe de offshore-infrastructuur zich ontwikkelde.

§ 5 Offshore-infrastructuur: tijdelijke opleving

Trustkantoren

Het trustkantoor Pierson Trust Curaçao, een dochter van PHP Curaçao NV, richtte in 1987 een aparte afdeling op voor *mutual funds*. Kennelijk verwachtte men al in 1987 een sterke toename van die te beheren fondsen, omdat pas in 1988 richtlijnen van kracht werden, op grond waarvan die fondsen via rulings vrijstelling van winstbelastingheffing konden verkrijgen. Al in 1988 meldde PHP trots dat hun trustkantoor *mutual funds* beheerde met een totaal vermogen van meer dan 10 miljard US dollar.⁸⁹⁷

Ook Citco zette in 1987 een aparte afdeling voor *mutual funds* op in Willemstad, het aantal werknemers op die afdeling steeg van veertien in 1987 naar 102 in 1994, terwijl het aantal

⁸⁹⁶ Staten van de Nederlandse Antillen 1997-1998-2020 Nota tevens eindverslag pag. 4.

⁸⁹⁷ ABN AMRO archief, Almere, Publicaties van PHP, inventarisnummer 421: brochure uit 1988 over *mutual funds*. In de brochure wordt verder vermeld dat de activiteiten van *mutual funds* op de Antillen niet onder toezicht stonden, en dat mocht een fonds notering op de Amsterdamse beurs willen dat dan voldaan moest worden aan de eisen die de Nederlandse toezichthouder stelde.

geadministreerde *mutual funds* groeide van 32 stuks in 1989 naar 300 in 1994.⁸⁹⁸ Op Curaçao was Citco verreweg het grootste trustkantoor, maar ook daarbuiten behoorde het tot de grote spelers. Het bedrijf had in 1995 wereldwijd 26 vestigingen met circa 600 werknemers en beheerde toen 55 miljard US dollar aan fondsvermogen. De Citco vestiging in Amsterdam was met een marktaandeel van 12 % tot een van de grootste trustkantoren in Nederland uitgegroeid.⁸⁹⁹ In augustus 1995 werd de Citco Group grotendeels overgenomen door ‘*La Fondation de Famille Sandoz*’. Die *Fondation* was ook de grootste aandeelhouder van de Zwitserse farmaceutische multinational Sandoz. De ‘*Smeets Family Trust*’ behield een belangrijk minderheidsaandeel. C. Smeets⁹⁰⁰ zou Citco blijven leiden.⁹⁰¹ Tegelijkertijd verkocht de Citco Group ook het in 1981 van het bisdom Curaçao overgenomen dagblad de *Amigoe*, aan een ingezetene van Curaçao.⁹⁰² Met de verkoop van de *Amigoe* werd duidelijk dat de familie Smeets, die traditioneel een vrij grote invloed had op Curaçao, een minder actieve rol ging spelen in Willemstad.

MCB, dat zoals we zagen in 1985 onder druk van Nova Scotia (de grootste aandeelhouder) haar trustkantoor moest verkopen, ging in januari 1993 weer een trustkantoor opzetten. Daarbij ging ze zich richten op potentiële cliënten in Europa en Latijns-Amerika met speciale aandacht voor Costa Rica, Mexico, Venezuela, Panama en Brazilië.⁹⁰³ Dat was mogelijk omdat het concurrentiebeding van circa vijf jaar dat bij de verkoop van het trustkantoor was overeengekomen, geen belemmering meer vormde. Het is niet duidelijk waarom Nova Scotia instemde met dat nieuwe trustkantoor.⁹⁰⁴ Het is mogelijk dat de VS na de beëindiging van het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag geen druk meer op Nova Scotia uitoefende. Vast staat wel dat de oprichting van het nieuwe trustkantoor samenviel met een herleving van de offshore-activiteiten op Curaçao (zie grafiek 9 en de grafiek van bijlage 2).

Een ander trustkantoor uit Willemstad, de Corporate Trust, fuseerde in 1993 met het Amsterdamsch Trustee Kantoor. De zetel van de nieuwe combinatie kwam in Nederland en

⁸⁹⁸ *Amigoe*, 4-7-1994.

⁸⁹⁹ *Amigoe*, 4-7-1994, *NRC Handelsblad*, 19-8-1995.

⁹⁰⁰ Op de Quote 500 lijst van eind 2001 stond C. Smeets genoteerd met een geschat vermogen van 550 miljoen gulden, de herkomst van het vermogen werd toegeschreven aan het Citco trustkantoor. Bron: *Quote*, 30-12-2001; Het fortuin van C. Smeets vond zijn oorsprong in Citco dat door zijn vader Anton Smeets was opgebouwd. Dat pioniers zoals Anton grote winsten behaalden kwam ook elders voor. Zo konden lokale sleutelfiguren op de Kaaimaneilanden en Jersey die het OFC daar opbouwden grote winsten behalen. Bron: M.P. Hampton en J. Christensen, ‘Looking for Plan B: what next island hosts of offshore finance?’ in: P. Clegg en D. Killingray eds., *The Non-Independent Territories of the Caribbean and Pacific: Continuity and Change* (Londen 2012) 125-141 aldaar 128 en 129.

⁹⁰¹ *Amigoe*, 31-7-1995; 21-8-1995; *De Volkskrant*, 1-8-1995; *NRC Handelsblad*, 1-8-1995.

⁹⁰² *Amigoe*, 21-8-1995; *NRC Handelsblad*, 19-8-1995.

⁹⁰³ *Amigoe*, 23-4-1992.

⁹⁰⁴ Bron: Gesprek met M. Elias op 2-5-2017.

kreeg de benaming Amsterdam Trust Corporation (ATC). Corporate Trust, dat in 1966 door notaris Schiltkamp was opgericht, was uitgegroeid tot een van de belangrijkste trustkantoren van de Antillen. Het in 1893 opgerichte Amsterdamsch Trustee Kantoor, dat het oudste trustkantoor van Nederland was, had een vestiging in Willemstad.⁹⁰⁵

Het voorgaande laat zien dat Curaçaose trustkantoren zich na 1987 succesvol richtten op *mutual funds*, de nieuwe *zero tax* regelgeving met betrekking tot die fondsen wierp zijn vruchten af. Opvallend is dat de buitenlandse invloed op de trustkantoren in Willemstad werd verstevigd: het grootste trustkantoor kwam in Zwitserse handen en een ander groot trustkantoor fuseerde met een Nederlandse onderneming.

Offshorebanken

Het is aan J. Hagen te danken dat we meer te weten zijn gekomen over de Curaçaose offshorebanken. Voor haar dissertatieonderzoek⁹⁰⁶ stuurde ze vragenlijsten naar offshorebanken en trustkantoren. Ook nam ze interviews af met managers van financiële instellingen. Uit de beantwoorde vragen en interviews bleek dat de belangrijkste diensten die de offshorebanken verleenden waren: deposito's aannemen en plaatsen, concernfinancieringen, het verstrekken van leningen en portfolio management. Duidelijk werd dat verreweg de meeste zaken werden gedaan met ondernemingen, slechts 9 % had betrekking op individuele klanten. Verder kwam naar voren dat de grootste groep klanten uit Latijns-Amerika kwam (42 %), gevolgd door Europa met 24 % en de Verenigde Staten met 16 %. Het hoge aandeel van Latijns-Amerikanen wees er volgens Hagen op, dat dit gebied de 'natuurlijke' markt was voor de offshoresector van Curaçao. Over de toekomst voor offshorebanken op Curaçao waren de meeste ondervraagden vrij positief, bij de redenen die daarvoor werd opgegeven kwamen onder meer voor: de politieke instabiliteit en de deviezencontroles in een aantal buurlanden, waardoor financiële stromen naar buitenlandse banken ontstonden. Curaçao was aantrekkelijk, zeker als de geheimhouding gewaarborgd zou blijven en de belastingheffing onveranderd bleef. Latijns-Amerika werd door een grote meerderheid van de ondervraagden aangewezen als het meest veelbelovende gebied voor de Curaçaose offshorebanken. Daarbij werd gewezen op de economische en politieke instabiliteit van Latijns-Amerika die leidden tot de invoering van deviezencontroles, die op hun beurt kapitaalvlucht veroorzaakten. Er was algemene consensus dat de potentiële markten voor

⁹⁰⁵ *Amigoe*, 28-8-1990; 30-11-1992; ATC Group, *ATC sinds 1893* (Amsterdam 2009) 35, 75, 98.

⁹⁰⁶ Haar proefschrift werd in 1989 gepubliceerd, de tweede herziene uitgave verscheen in 1990.

Curaçaose offshorebanken zich bevonden in landen met hoge belastingen, een strenge bankregulering en in gebieden die economische en politieke problemen hadden.⁹⁰⁷

Het kwam er dus op neer dat de offshoresector op Curaçao vond dat de Curaçaose offshorebanken toekomst hadden (vooral in Latijns-Amerika) met het faciliteren van belastingontwijking en –ontduiking én reguleringsontwijking, mits de geheimhouding en de lage belastingtarieven op het eiland niet wijzigden. Een onderzoek in andere Caribische OFCs zal waarschijnlijk op die punten dezelfde resultaten opgeleverd hebben. Het gaat immers om normale eigenschappen waaraan een succesvol OFC moet voldoen om de gangbare klantengroep te bedienen.

In het vorige hoofdstuk zagen we dat de offshore bankensector zich na een forse daling van de activiteiten vanaf 1986 herstelde. Die trend handhaafde zich in de jaren 1988 en 1989, de totale activa van de offshorebanken bleven sterk stijgen. In 1989 werd zelfs de eerdere piek uit 1982 overtroffen (zie tabel 27). Dat laatste is opmerkelijk omdat bij de offshore als geheel, de eerdere maxima met betrekking tot het aantal offshore-ondernemingen en de netto deviezen in respectievelijk 1984 en 1986 nooit meer zouden worden overtroffen (zie grafiek in bijlage 1). Dat het aantal offshorebanken in 1995 was afgenomen naar 42 kan er op duiden dat de totale activa afnamen, maar kan ook betekenen dat een aantal offshorebanken waren samengevoegd.

Tabel 27 Curaçaose offshorebanken en hun totale activa in miljarden US \$, 1981-1989

| Jaar | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1995 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Aantal | 38 | 39 | 39 | 42 | 46 | 50 | 51 | 51 | - | 54 | 42 |
| Activa | 7,5 | 8,5 | 7,8 | 6,4 | 5,5 | 5,6 | 6,6 | 8,0 | 11,8 | - | - |

In deze tabel zijn ook de gegevens van jaren 1981 t/m 1987 opgenomen om de omvang van het hiervoor beschreven herstel beter uit te laten komen. Van de jaren na 1989 zijn helaas geen gegevens voorhanden van de activa. Bronnen: Haan, *Antilliaanse Instituties*, 187; Hagen 1990, *Offshore Banking*, 36, 112, 114.

Bij een vergelijking van de landen van herkomst van de offshorebanken met betrekking tot de jaren 1980 en 1989 valt op dat in beide jaren Nederland en Venezuela verreweg de grootste leverancier zijn, maar dat de groei van het aantal offshorebanken grotendeels voor rekening komt van de Latijns-Amerikaanse landen, namelijk van tien naar twintig banken, een verdubbeling dus (zie tabel 28). Het ligt dus voor de hand om te veronderstellen dat de groei van de activa in de periode 1986 t/m 1989 toe te schrijven is aan die Latijns-Amerikaanse offshorebanken. Dat strookt ook met de hiervoor beschreven bevinding van Hagen, dat 42 % van de klanten van de op Curaçao gevestigde offshorebanken uit Latijns-Amerika kwam.

⁹⁰⁷ Hagen 1990, *Offshore Banking*, 123, 147, 150, 152, 171, 191-196.

Tabel 28 Herkomst van de Curaçaose offshorebanken, situatie 1980 en 1989

| Land van herkomst | aantal 1980 | aantal 1989 | Herkomst | 1980 | 1989 |
|-------------------|-------------|-------------|-----------------|------|------------------|
| Nederland | 14 | 17 | Europa | 21 | 23 |
| Venezuela | 8 | 16 | Latijns-Amerika | 10 | 20 |
| Verenigde Staten | 2 | 3 | Noord-Amerika | 5 | 5 |
| Canada | 3 | 2 | Elders | 3 | 5 ⁹⁰⁸ |
| Curaçao | ? | 2 | Totaal | 39 | 53 |
| Frankrijk | 2 | 2 | | | |
| Italië | 2 | 2 | | | |
| Zwitserland | 1 | 2 | | | |
| Abu Dhabi | 1 | 1 | | | |
| Australië | 1 | 1 | | | |
| Brazilië | 1 | 1 | | | |
| Colombia | 0 | 1 | | | |
| Ecuador | 0 | 1 | | | |
| Saudi Arabië | 0 | 1 | | | |
| Uruguay | 0 | 1 | | | |
| Groot Brittannië | 2 | 0 | | | |
| Japan | 1 | 0 | | | |
| Mexico | 1 | 0 | | | |
| Totaal | 39 | 53 | | | |

Bron: Hagen 1990, *Offshore Banking*, 113, 114. Voor gegevens met betrekking tot 1980 zie tabel 19.

De Nederlandse banken en hun Curaçaose vestigingen

We zagen al dat meerdere Nederlandse banken in de loop der tijd trustkantoren en offshorebanken in Willemstad vestigden. In de onderhavige periode (1988 t/m 1998) deden zich een aantal ontwikkelingen voor met betrekking tot die vestigingen. Eerst trad een sterke groei op die resulteerde in plannen voor grotere kantoorruimtes, toen rond 1995 die grotere ruimtes werden betrokken kondigde zich een stagnatie aan, verdere groei bleef uit, arbeidsplaatsen werden geschrapt en de offshore-activiteiten van één bank werden deels beëindigd. We zullen van een aantal vestigingen die ontwikkelingen nader bekijken, maar eerst beschrijven we een verschijnsel dat voor een aantal van de in Willemstad gevestigde dochterondernemingen van de banken grote gevolgen had: rond 1990 fuseerden een aantal Nederlandse banken of ze werden (deels) overgenomen.

Zo fuseerde de NMB, die op Curaçao een offshorebank had, in 1989 met de Postbank tot de NMB Postbank Groep, vervolgens fuseerde laatstgenoemde in 1991 met de verzekeraar Nationale Nederlanden tot de Internationale Nederlanden Groep (ING).⁹⁰⁹

⁹⁰⁸ Curaçao is hier ingedeeld bij elders, omdat het eiland niet tot de Latijns-Amerikaanse landen behoort.

⁹⁰⁹ *Amigoe*, 13-9-1991; Bedrijfshistorisch Archief ING, *ING en haar geschiedenis* (Amsterdam 2011) 45, 46.

De Britse bank National Westminster (NatWest) verwierf in 1990 ongeveer 80 procent van de aandelen van Van Lanschot. De samenwerking tussen de twee banken zou zich voor een belangrijk deel gaan richten op het vermogensbeheer van particulieren. NatWest, die geen trustkantoren op de Antillen en in Luxemburg had, kreeg door de overname toegang tot de trustkantoren van Van Lanschot in die landen.⁹¹⁰

Na de fusie van de ABN en AMRO in 1991 werden de Curaçaose trustkantoren van beide banken ondergebracht in het nieuwe trustkantoor ABN AMRO Trust Company Curaçao.⁹¹¹ Verder werd de naam van de offshorebank Amro Bank Overseas in 1991 gewijzigd in ABN AMRO Bank Asset Management Curaçao.⁹¹² De integratie van twee dochterbanken van de ABN en AMRO, respectievelijk Mees & Hope en PHP verliep vrij moeizaam. Ofschoon er stemmen opgingen om de twee dochters apart te verkopen werden ze in 1993 samengevoegd tot MeesPierson dat in het concern een vrij zelfstandige positie innam en wereldwijd, dus ook in Willemstad, onder eigen naam bleef opereren.⁹¹³ Uiteindelijk werd MeesPierson eind 1996 verkocht aan de Belgisch-Nederlandse bank-verzekeraar Fortis.⁹¹⁴

Groei gevolgd door stagnatie en dalende activiteiten

De ABN AMRO Curaçao meldde een sterke groei van haar offshore-activiteiten in 1991.⁹¹⁵ Enkele jaren daarna, in 1994, verklaarde Van Lanschot dat ze een aantal jaren van aanhoudende groei achter de rug hadden op Curaçao. Mede vanwege die groei betrok Van Lanschot eind 1994 een groter kantoorpand in Willemstad.⁹¹⁶

Waarschuwend geluiden klonken bij de opening van een vernieuwd kantoor voor het trustbedrijf van de ABN AMRO in Willemstad eind 1994. De directie stelde dat er veel was gebeurd in de offshore wereld, steeds meer gegadigden wilden een aandeel. Er werd verder op gewezen dat Curaçao veel concurrentie had gekregen en dat het trustbedrijf van de bank inmiddels ook vestigingen had op onder andere de Britse Maagdeneilanden en de Kaaimaneilanden. ‘Vooralsnog heeft de bank echter haar basis op Curaçao’.⁹¹⁷

Ook MeesPierson Curaçao, dat zo’n elf miljoen NAf had geïnvesteerd in de bouw van een nieuw kantoorgebouw voor haar offshorebank in Willemstad, liet medio 1996 waarschuwend

⁹¹⁰ *NRC Handelsblad*, 30-1-1990.

⁹¹¹ ABN AMRO, Stichting tot Behartiging van het Trustwezen in de Nederlandse Antillen, 7534: brief van 8-11-1991 aan het directoraat buitenland.

⁹¹² ABN AMRO, Amro Bank Overseas, 4848: notulen van de op 2-12-1991 gehouden aandeelhoudersvergadering van de Amro Bank Overseas; 4848: akte van naamswijziging van 3-12-1991.

⁹¹³ *Antilliaanse knipselkrant*, 19-6-1996; J. Smit, *De Prooi* (Amsterdam 2009) 56.

⁹¹⁴ Smit, *De Prooi*, 82, 83.

⁹¹⁵ *Beurs- en Nieuwsberichten*, 25-4-1992.

⁹¹⁶ *The Business Journal*, november 1994.

⁹¹⁷ *Amigoe*, 25-11-1994.

geluiden horen: ‘Over de hele wereld zijn er plaatsen die met elkaar concurreren om de offshore binnen te halen. (...) Daarom is het belangrijk dat de infrastructuur goed moet zijn [op Curaçao] (...) Wij zouden willen zien dat dat de offshore de behandeling krijgt die ze verdient.’⁹¹⁸

Bij de ING in Willemstad wees men er begin 1996 op dat de activiteiten waren afgenomen ten gevolge van de onrust rond de pensionado-regeling.⁹¹⁹ Naar aanleiding van geruchten, eind 1996, dat de ING Bank, de grootste offshorebank op Curaçao, zou verhuizen naar Venezuela verklaarde de ING-directie dat de bank in Willemstad bleef. Wel vervielen in Willemstad een aantal arbeidsplaatsen in verband met de verplaatsing van het regionaal hoofdkantoor vanuit Amsterdam naar Caracas. De directie stelde dat de toekomst van de ING Bank op Curaçao voor een groot deel zou afhangen van de ontwikkelingen op het gebied van de Antilliaanse en Nederlandse wetgeving.⁹²⁰

Van Lanschot Bankiers Curaçao verklaarde begin 1998 dat de groei van de bank op Curaçao stagneerde, de winst over 1996 en 1997 bleef nagenoeg gelijk. De bank stelde verder te willen groeien door de overname van kleine trustkantoren op Curaçao. De directeur van Van Lanschot Bankiers Curaçao schreef de stagnatie toe aan veranderende fiscale wetgeving op de Antillen en in Nederland, hij wees daarbij op de gewijzigde pensionado wetgeving en de onzekerheid rond het NFR.⁹²¹

In tegenstelling tot Van Lanschot, die nog overwoog de offshore-activiteiten in Willemstad uit te breiden via overname van kleine trustkantoren, besloot de Rabobank Curaçao ingaande maart 1999 een deel van haar offshore-activiteiten te beëindigen. Als reden werd opgegeven dat de private banking en de trustactiviteiten niet meer rendabel waren en ook niet meer groeiden. Verder ging de bank ‘zich meer richten op Europa dan Zuid-Amerika’ volgens de Rabobank directie.⁹²²

Nu we de offshore-infrastructuur in beeld hebben gebracht, gaan we in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk onder meer na wat de offshore betekende voor Curaçao.

⁹¹⁸ *Antilliaanse knipselkrant*, 19-6-1996.

⁹¹⁹ *Trouw*, 20-4-1996.

⁹²⁰ *Amigoe*, 12-10-1996; *Antilliaanse knipselkrant*, 26-3-1997.

⁹²¹ *Antilliaanse knipselkrant*, 20-5-1998.

⁹²² *Antilliaanse knipselkrant*, 10-2-1999.

§ 6 De Curaçaose offshore

Omvang, concurrentiepositie en betekenis voor Curaçao

Net als in de voorgaande twee hoofdstukken 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 Curaçaose offshore-omvang tot die bij de naaste Caribische concurrenten? Welke voordelen ontleende Curaçao aan de offshore?

Omvang van de Curaçaose offshore

De in het vorige hoofdstuk beschreven neergang kwam in 1989 tot stilstand voor wat betreft het aantal offshore-ondernemingen en in 1991 met betrekking tot de deviezeninkomsten (zie grafiek 9). In de jaren 1989 t/m 1995 trad een korte groeiperiode op (voor wat betreft het aantal offshore-ondernemingen). Letten we op de deviezeninkomsten dan is de groeiperiode wat korter: 1992 t/m 1995. Tijdens de korte groeiperiode werden echter de eerdere maxima met betrekking tot het aantal offshore-ondernemingen en de netto deviezen in respectievelijk 1984 en 1986 niet meer gehaald. Na die relatief korte opleving trad een neerwaartse trend op die in 2013 nog niet was gestuit (zie grafiek in bijlage 1). Omdat we te maken kunnen hebben met na-ijl effecten, ondernemingen laten zich dikwijls pas na een tijdje uitschrijven bij de KvK en deviezeninkomsten kunnen betrekking hebben op diensten die in de voorgaande jaren zijn geleverd, zouden de herstelperiode en de ingezette neergang in werkelijkheid wat eerder kunnen zijn opgetreden.

Welke factoren veroorzaakten de tijdelijke groei in de jaren 1989 t/m 1995 en de neergang daarna? Wat betreft de groei valt het oog meteen op de maatregelen die de Antilliaanse regering nam om tij te keren na de verdragsopzegging door de VS. Laten we de eventuele invloed van die maatregelen afzonderlijk bekijken. Of de *zero tax* wetgeving voor onroerendgoedmaatschappijen, die in oktober 1987 van kracht werd, bijdroeg aan de groei is niet duidelijk, maar er zijn geen aanwijzingen voor. De *zero tax* rulings voor *captives* zullen waarschijnlijk niet aan de groei hebben bijgedragen, het aantal *captives* daalde van zo'n 65 stuks in 1991 naar 17 stuks in 1998 (zie tabel 31).

Van de *zero tax* rulings, die ingaande januari 1988 inzake *mutual funds* werden afgegeven, kan met zekerheid worden gesteld dat ze flink bijdroegen aan de groei. Hiervoor zagen we dat trustkantoren in Willemstad aparte afdelingen oprichtten voor die fondsen en dat bijvoorbeeld bij Citco het aantal werknemers op die speciale afdeling sterk toenam en het aantal geadmistreerde *mutual funds* flink groeide. Van de pensionado-regeling, die eind 1989 in werking trad, kan eveneens gesteld worden dat die flink bijdroeg aan de groei. De

pensioenvoorzieningen die Nederlanders onderbrachten in pensioen-bv's op Curaçao én de komst van Nederlandse emigranten, waaronder directeur-grotaandeelhouders met hun BV, verschaften de trustkantoren, belastingadviseurs en accountants in Willemstad volop werk. De wetgeving inzake de *zero tax* SPF, trad pas in 1998 in werking en kan dus geen groei hebben veroorzaakt in de periode 1989 t/m 1995.

Om de neergang na 1995 te kunnen verklaren is het nodig dat we de invloed van de door Nederland en de EU genomen maatregelen nader bekijken. De wetgeving waarmee ingaande januari 1995 de afkoop van pensioenen, bij naar het buitenland verplaatste pensioen-bv's, fiscaal zwaar werden belast in Nederland, had vanzelfsprekend gevolgen voor de Curaçaose offshore, de Antillen golden immers tot dan toe als de favoriete vestigingsplaats van pensioen-bv's met een Nederlandse achtergrond. De wetgeving inzake concernfinancieringen, die in januari 1997 van kracht werd, had ongetwijfeld negatieve gevolgen voor de Curaçaose offshore. Grote Nederlandse concerns besloten begin 1997 hun financiering niet meer via de Antillen te laten verlopen. De BRK-wijzingen die ingaande januari 1997 in werking traden en onder druk van Nederland tot stand waren gekomen, betekenden feitelijk het einde van de pensionado-regeling. Omdat door de gewijzigde bepalingen de fiscaal geïndiceerde emigratie vanuit Nederland naar de Antillen minder aantrekkelijk werd, droegen de wijzigingen bij aan de dalende offshore-activiteiten in Willemstad. Al in 1995, tijdens de onderhandelingen over de BRK, was sprake van afnemende activiteiten omdat potentiële Antillengangers uit Nederland een afwachtende houding aannamen. De EU-moeder-dochterrichtlijn die begin 1992 van kracht werd had negatieve gevolgen voor de Curaçaose offshore, ze zorgde voor een flinke daling van de dividendstroom vanuit Nederland naar de Antillen.

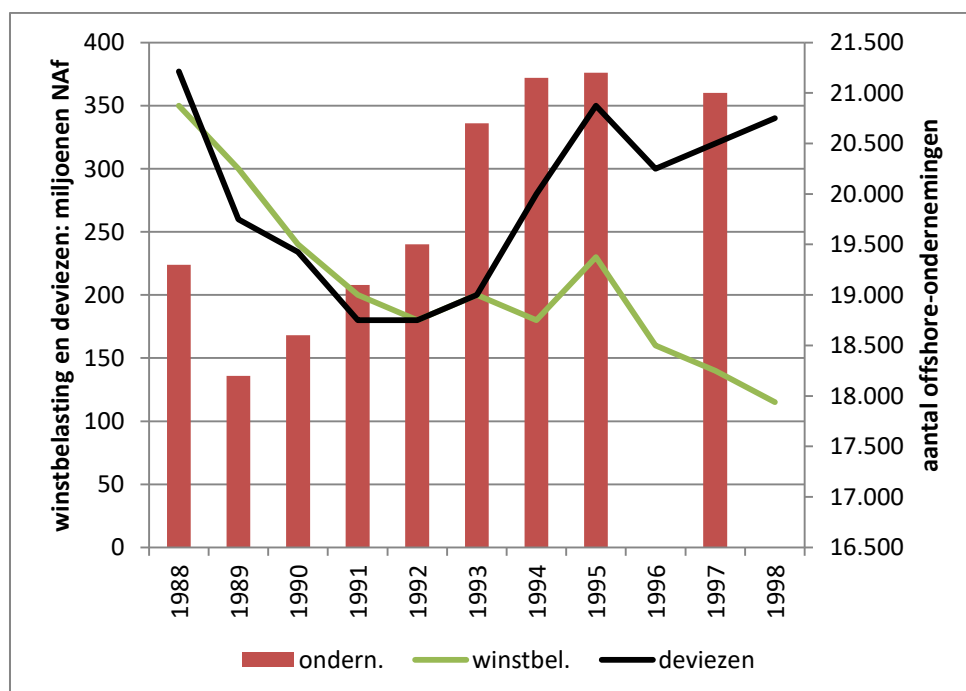
Waren er mogelijk andere factoren die de neergang veroorzaakten? Te denken valt aan de onder externe druk op de Antillen ingevoerde wetgeving: de strafbaarstelling witwassen in 1993, het toezicht op offshorebanken begin 1994 en de Landsverordening MOT die in 1997 in werking trad. Er zijn geen aanwijzingen dat de strafbaarstelling witwassen een negatieve invloed op de offshore-activiteiten had. Het ingevoerde toezicht op de offshorebanken zal naar verwachting weinig klanten van de Curaçaose offshore hebben afgeschrikt, de president van de BNA had immers aangekondigd dat de BNA niet van plan was de onder haar toezicht staande instellingen onnodig met regelgeving te gaan belasten. Het toezicht zal daarom vrij beperkt gebleven zijn om de concurrentiepositie niet te schaden. De Landsverordening MOT, die in 1997 in werking trad, zal ook weinig invloed hebben gehad, immers trustkantoren

vielen niet onder de wetgeving en de handhaving van de wetgeving was vrij zwak, getuige het moeizame op gang komen van de verplichte meldingen van ongebruikelijke transacties.⁹²³

Waren de opzegging van het Brits-Antilliaanse belastingverdrag in 1989 en de in 1996 van kracht wordende verdere inperking van het nog resterende Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag mogelijk van invloed? Of van het Brits-Antilliaanse belastingverdrag veel gebruik werd gemaakt is niet bekend. Wel zagen we dat het verdrag werd gebruikt voor de uitgifte van Euro-obligaties. De opzegging zal dus ongetwijfeld een negatieve invloed hebben gehad op de Curaçaose offshore-activiteiten, maar omdat ze in 1989 plaatsvond, net toen de tijdelijke groei optrad, zal haar bijdrage aan de neergang die in 1995 optrad vermoedelijk vrij klein zijn geweest.

Ook de verdere inperking van het nog resterende Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag in 1996 zal een negatieve invloed hebben gehad op de Curaçaose offshore-activiteiten, alleen geldt ook hier dat we niet weten in hoeverre er nog gebruik werd gemaakt van het verdrag vóór die inperking. Het belang van deze negatieve factor is dus niet vast te stellen, het enige wat we weten is dat Ahold in 1996 nog net op tijd gebruik maakte van de mogelijkheden voordat het protocol eind 1996 in werking trad.

Grafiek 9 Aantal offshore-ondernemingen, winstbelasting en deviezen, 1988-1998



Bronnen: zie brongegevens in bijlage 1

⁹²³ In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat het meldpunt maar weinig meldingen kreeg te verwerken.

We kunnen met zekerheid stellen dat de door de Antilliaanse regering genomen maatregelen betreffende *zero tax* rulings inzake *mutual funds* én de pensionado-regeling in belangrijke mate bijdroegen aan de tijdelijke opleving. Ten aanzien van de neergang na 1995 kunnen we stellen dat die in belangrijke mate is toe te schrijven aan de Nederlandse wetgeving inzake afkoop van pensioenen en concernfinanciering, de onder druk van Nederland tot stand gekomen BRK-wijzigingen en de EU-moeder-dochterrichtlijn.

Tot nu toe hebben we twee zaken buiten beschouwing gelaten die van belang zouden kunnen zijn om de neergang na 1995 te verklaren. Allereerst de performance van de concurrenten in het Caribisch gebied, als bij die concurrenten ook sprake was van een neergang, zou dat kunnen wijzen op een algemene vraagvermindering naar offshore faciliteiten. Verder is de bijdrage die de offshore-activiteiten aan de Curaçaose overheidsinkomsten en economie leverden van belang, was die nog steeds groot genoeg om de staat te motiveren zich in te zetten voor de offshoresector? Beide zaken zullen we achtereenvolgens nader bezien.

Concurrentiepositie: offshore-omvang bij andere Caribische OFCs

Voor wat betreft het aantal offshore-ondernemingen was Curaçao het enige OFC was waar zich een daling voordeed, de andere OFCs maakten een flinke groei door (zie tabel 29). Curaçao, dat in 1987 nog het hoogste aantal offshore-ondernemingen had in vergelijking met de andere centra (zie tabel 21), werd op dat punt ingehaald door de Kaaimaneilanden⁹²⁴ rond 1988, de Britse Maagdeneilanden rond 1989 en de Bahama's rond 1993. In 1994 hadden de Kaaimaneilanden daardoor anderhalf keer zo veel ondernemingen als Curaçao, de Bahama's in 1998 vier keer zo veel en de Britse Maagdeneilanden in 1995 ongeveer acht keer zo veel.

Opvallend is dat in andere centra het aantal offshorebanken en hun totale activa toenamen (zie tabel 30). Bij Curaçao zijn er echter geen tekenen dat de groei, die zich manifesteerde in periode 1988 t/m 1990, daarna door bleef gaan.

Bij het offshore verzekeringswezen (zie tabel 31), lieten alle andere centra een lichte groei of stabilisatie zien met betrekking tot het aantal offshore verzekeringsondernemingen. Bij Curaçao daarentegen, dat toch al relatief klein was op dat gebied, was sprake van een flinke daling.

⁹²⁴ De keuze voor 1988 als 'passeerjaar' is mede gebaseerd op het gegeven dat in 1987 de Kaaimaneilanden al 18.265 offshore-ondernemingen hadden. (zie tabel 21)

Tabel 29 Aantal offshore-ondernemingen op Curaçao, de Bahama's, Barbados, Bermuda, Britse Maagdeneilanden en de Kaaimaneilanden, 1988-1998

| | Curaçao | Bahama's | Barbados | Bermuda | Br. Maagd. | Kaaiman |
|------|---------|----------|----------|---------|------------|---------|
| 1988 | 19.300 | | | | 13.000 | |
| 1989 | 18.200 | | | | - | |
| 1990 | 18.600 | | | | 35.900 | |
| 1991 | 19.100 | | | 5.700 | - | 24.000 |
| 1992 | 19.500 | | | - | - | - |
| 1993 | 20.700 | | | 7.300 | 100.000 | 25.000 |
| 1994 | 21.150 | 28.500 | 2.650 | 8.500 | - | 31.600 |
| 1995 | 21.200 | 39.000 | 3.340 | | 162.800 | |
| 1996 | - | 51.200 | 3.850 | | | |
| 1997 | 21.000 | 69.900 | 4.920 | | | |
| 1998 | - | 84.500 | 5.680 | | | |

Bronnen: Euromoney Research Guides, *Offshore Financial Centres* (Londen 1992) 20, 26; Gallagher, *Survey of Offshore Finance*, 46; Hampton, *The Offshore Interface*, 6, 7; IMF, *Caribbean Offshore Financial Centres*, WP/02/88, 25; IMF, Country Report No. 03/35, *Barbados: Financial System Stability Assessment* (Washington 2003) 16; T.J. van Koningsveld, *De Offshore wereld ontmaskerd*, 137, 266; Roberts, 'Small Places, Big Money', 242; *The Banker* (juni 1995) 5. Gegevens over Curaçao zie bronnen bij de grafiek in bijlage 1.

Tabel 30 Aantal offshorebanken met hun totale activa op Curaçao, de Bahama's, Barbados en de Kaaimaneilanden, 1988-1998 (in miljarden US \$)⁹²⁵

| | Curaçao | | Bahama's | | Barbados | | Kaaiman | |
|------|---------------|------|---------------|-----|---------------|-----|---------------|-----|
| | banken activa | | banken activa | | banken activa | | banken activa | |
| 1988 | 51 | 8,0 | 390 | 225 | 6 | 2,2 | 520 | 280 |
| 1989 | 53 | 11,8 | 390 | 250 | 7 | | 530 | 360 |
| 1990 | 54 | | 400 | 260 | 13 | | 540 | 400 |
| 1991 | | | 400 | 270 | 13 | | 540 | 440 |
| 1992 | | | - | | 16 | | 534 | |
| 1993 | | | - | | 21 | | | |
| 1994 | | | 413 | | 28 | | | |
| 1995 | 42 | | 410 | | 32 | | | |
| 1996 | | | 425 | | 40 | | | |
| 1997 | | | 418 | | 44 | | | |
| 1998 | | | 418 | | 43 | | | |

Bronnen: Hagen 1990, *Offshore Banking*, 36, 37; Hampton, *The Offshore Interface*, 7; Hudson, *Globalization, Regulation and Geography*, 27, 162; IMF, *Caribbean Offshore Financial Centres*, WP/02/88, 25; IMF, Country Report No. 03/35, *Barbados*, 16; Zephirin e.a., *Financial Innovations in the Caribbean*, 331. Voor gegevens over Curaçao zie tabel 27.

Van de vijf bekeken jurisdicties werden de Britse Maagdeneilanden het grootste op het gebied van offshore-ondernemingen, de Kaaimaneilanden voor wat betreft offshorebanken en Bermuda op het gebied van *captives*. We zullen in het volgende hoofdstuk zien dat die drie jurisdicties die leidende positie behielden.

Bij de Caribische concurrenten van Curaçao was niet alleen geen sprake was van een neergang van de offshore-activiteiten na 1995, maar van een toename. Van een verminderde

⁹²⁵ Voor de Britse Maagdeneilanden waren geen gegevens voorhanden over offshorebanken.

vraag naar offshorefaciliteiten was dus geen sprake, eerder het tegendeel. De Curaçaose offshore had kennelijk aan concurrentiekracht verloren ten opzichte van haar naaste Caribische concurrenten.

Tabel 31 Aantal offshore verzekeringsondernemingen⁹²⁶ op Curaçao, Barbados, Bermuda, de Britse Maagdeneilanden en de Kaaimaneilanden, 1988-1998

| | Curaçao | Barbados | Bermuda | Br. Maagd. | Kaaiman |
|------|---------|----------|---------|------------|---------|
| 1988 | | | | | |
| 1989 | | | | | |
| 1990 | | | | | |
| 1991 | 60 à 70 | | 1.300 | | 365 |
| 1992 | | 236 | - | | - |
| 1993 | | - | 1.355 | | - |
| 1994 | | 232 | - | 35 | 390 |
| 1995 | | 243 | - | | |
| 1996 | | 231 | - | | |
| 1997 | | 236 | - | | |
| 1998 | 17 | 232 | 1.440 | | |

Bronnen: *Antilliaanse knipselkrant*, 8-4-1998; Euromoney Research Guides, *Offshore Financial Centres*, 20, 30, 71; Hampton, *The Offshore Interface*, 6, 7; IMF, *Caribbean Offshore Financial Centres*, WP/02/88, 28; IMF, Country Report No. 03/35 *Barbados*, 16.

Betekenis van de offshore voor Curaçao

Het belang van de offshore voor Curaçao bepalen we aan de hand van drie elementen. De afgedragen winstbelasting, de werkgelegenheid en de bijdrage aan het Bruto BBP.

Winstbelastinginkomsten

De winstbelastinginkomsten bleven dalen tot 1992. Alleen in 1993 en 1995 was er echter sprake van een relatief beperkte toename (zie grafiek 9). In 1998 bedroegen ze nog maar 1/3 van die in 1988. Dat beeld wijkt af van de groei van het aantal offshore-ondernemingen in de jaren 1989 t/m 1995 en de groei in 1992 t/m 1995 van de deviezen. Dat de winstbelastinginkomsten maar zeer beperkt meestegen met de toegenomen offshore-activiteiten is toe te schrijven aan de aard van de activiteiten die de toename veroorzaakten. De *zero tax mutual funds* leverden uiteraard geen winstbelasting op terwijl de met de pensionado-regeling samenhangende offshore-activiteiten wel winstbelasting opbrachten. De winstbelastinginkomsten die verband hielden met de pensionado-regeling waren kennelijk net voldoende om een aanwezige dalende trend (zie grafiek 9) enkele jaren te onderbreken.

⁹²⁶ Voor de Bahama's waren geen gegevens voorhanden over offshore verzekeringsondernemingen.

Het aandeel van de offshore winstbelasting in de totale overheidsinkomsten daalde van nagenoeg de helft (47 %) in 1988 naar circa 1/6 deel (17 %) in 1996 (zie tabel 32).

De daling van de offshore winstbelastinginkomsten resulteerde in sterk oplopende begrotingstekorten. In de jaren dat die winstbelastinginkomsten sterk stegen waren namelijk ook de overheidsuitgaven voor onder meer ambtenarensalarissen, sociale zaken en volksgezondheid sterk toegenomen.⁹²⁷ Dus toen de inkomsten verminderden ontstonden meteen budgettaire problemen. Het tekort liep op van 50 miljoen NAF in 1988 naar 223 miljoen in 1994, om vervolgens af te nemen naar 126 miljoen in 1995.⁹²⁸ De tekorten werden gefinancierd met onder meer de verkoop van obligaties en gedwongen leningen bij het Algemeen Pensioen Fonds van de Nederlandse Antillen.⁹²⁹ Om de tekorten te bestrijden werden de tarieven van diverse belastingen verhoogd, met name van loon- en inkomstenbelasting, winstbelasting van niet offshorebedrijven en motorrijtuigenbelasting. Ook werd de belastinginning met hulp van Nederlandse ambtenaren verbeterd.⁹³⁰ Door die maatregelen stegen de inkomsten van de genoemde belastingen sterk. Ondanks de flink dalende offshore winstbelastinginkomsten stegen daardoor de totale overheidsinkomsten vanaf 1992 (zie tabel 32).

Tabel 32 Financiën Curaçao in miljoenen NAF, 1988-1996

| Jaar | 1988 | 1990 | 1992 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Winstbelasting (offshore) | 350 | 240 | 180 | 180 | 230 | 160 |
| Andere inkomsten ⁹³¹ | 308 | 313 | 395 | 553 | 557 | 649 |
| Hulp van Nederland | 94 | 89 | 141 | 104 | 142 | 117 |
| Totale overheidsinkomsten | 752 | 642 | 716 | 837 | 929 | 926 |
| Aandeel offshore winstbelasting (%) | 47 | 37 | 25 | 22 | 25 | 17 |

Bronnen: Overheidsinkomsten zie brongegevens bij grafiek 10; winstbelasting zie brongegevens in bijlage 1.

De Nederlandse hulp die Curaçao ontving, uitgedrukt in Antilliaanse guldens, fluctueerde sterk van jaar tot jaar (zie tabel 32 en grafiek 10). Een van de oorzaken was dat de koers van de Antilliaanse gulden was gekoppeld aan de Amerikaanse dollar. Maar ook de hulp die Nederland in guldens verstrekke, varieerde. Die hulp was opgebouwd uit meerdere posten. Een aantal van die posten was vrij constant, de meesten echter niet, waaronder de grootste post, die voor meerjarenplan-projecten (MJP-projecten). Met die meerjarenplannen, die

⁹²⁷ Haan, *Antilliaanse Instituties*, 118, 119.

⁹²⁸ Haan, *Antilliaanse Instituties*, 128.

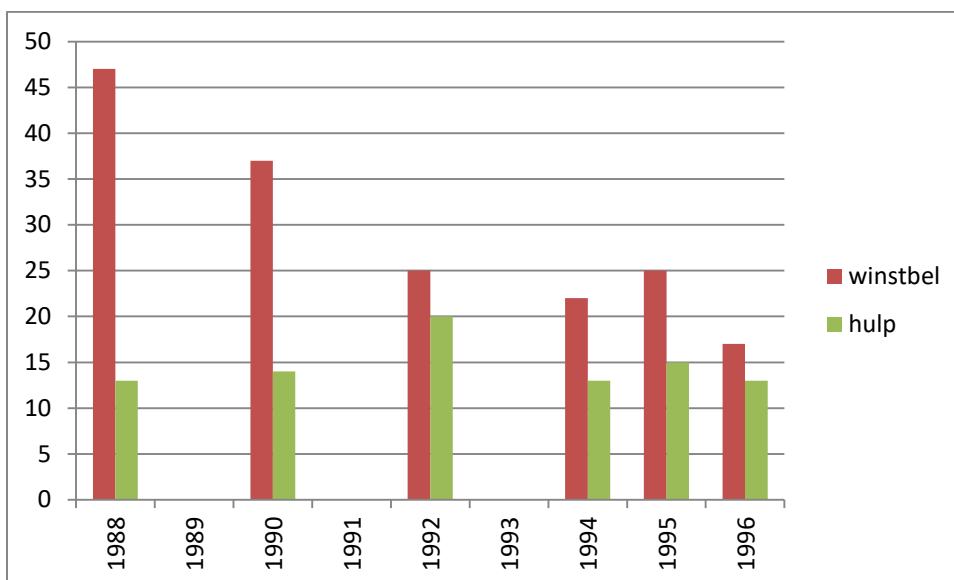
⁹²⁹ Haan, *Antilliaanse Instituties*, 130.

⁹³⁰ Haan, *Antilliaanse Instituties*, 128.

⁹³¹ De post andere inkomsten bestaat grotendeels uit loon- en inkomstenbelasting, en winstbelasting van niet offshorebedrijven.

steeds een periode van vijf jaar bestreken, werden projecten van langere duur gefinancierd. Het ging daarbij onder meer om (lucht)havens, wegen, nutsbedrijven, gevangenissen, volkshuisvesting en de (ver)bouw van ziekenhuizen, scholen, bibliotheken en verpleeg- en bejaardenhuizen. Dat de hulp in 1992 beduidend hoger was dan in 1990 is bijvoorbeeld grotendeels toe te schrijven aan een sterke toename van de uitgaven voor MJP-projecten. Ook de afname van de hulp in 1994 ten opzichte van 1992 komt voor het grootste deel voor rekening van lagere uitgaven voor MJP-projecten.⁹³² Opvallend is dat het aandeel van de offshore winstbelastinginkomsten in de overheidsinkomsten daalde van 47 % in 1988 naar 17 % in 1996, terwijl het hulpaandeel bleef schommelen tussen de 13 en 20 % (zie tabel 32 en grafiek 10).

Grafiek 10 Aandeel winstbelastinginkomsten en Nederlandse hulp (in %) van de totale Curaçaose overheidsinkomsten, 1988-1996



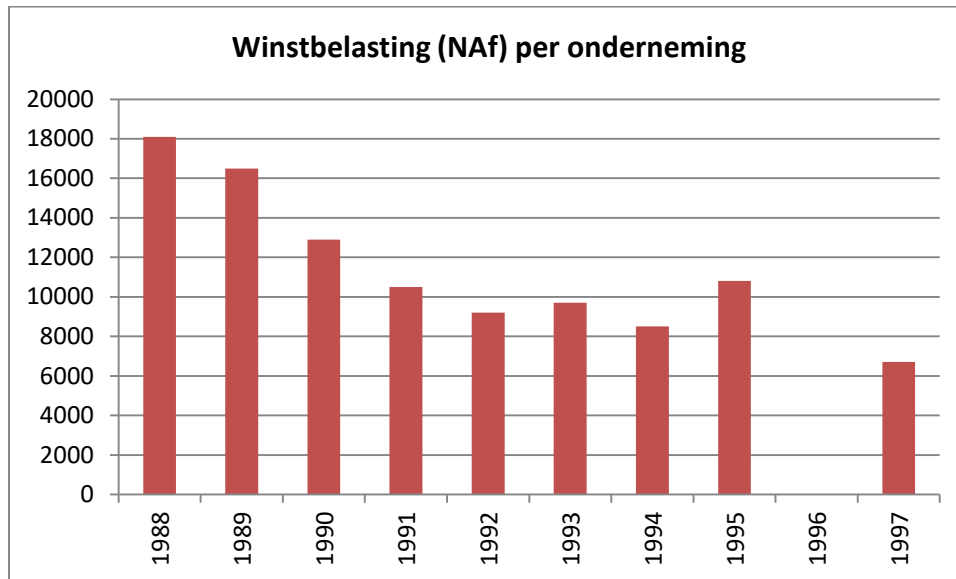
Bronnen: Winstbelasting zie brongegevens in bijlage 1; Nederlandse hulp aan Curaçao: periode 1988 t/m 1995, Haan, *Antilliaanse Instituties*, 211. Daarbij is aangenomen dat de hulp aan Curaçao 48,3 % was van de totale hulp aan de Antillen (Haan, *Antilliaanse Instituties*, 205). Nederlandse hulp in 1996, Kamerstukken II 1995-96, 24 400 nr. 3, pag. 14. Voor 1996 is uitgegaan van een verdeelsleutel van 50 % voor Curaçao. Bij de totale Curaçaose overheidsinkomsten is uitgegaan van de eigen inkomsten plus de Nederlandse hulp. Gegevens eigen inkomsten periode 1988 t/m 1995 bij Haan, *Antilliaanse Instituties*, 128 en voor 1996, BNA Annual Report 1997 pag. 20.

De voortdurende daling van de winstbelasting die de gemiddelde offshore-onderneming opbracht in de periode van 1988 t/m 1997 (zie grafiek 11), is toe te schrijven aan twee factoren. Allereerst nam het aantal Amerikaanse financieringsvennootschappen af, omdat

⁹³² Haan, *Antilliaanse Instituties*, 196, 210, 211. .

steeds meer leningen begonnen af te lopen. Per onderneming brachten die namelijk relatief veel winstbelasting op. De daling werd ook veroorzaakt door de toename van de *zero tax* activiteiten, die natuurlijk geen winstbelasting opbrachten. De lichte stijging in 1993 en 1995 komt hoogstwaarschijnlijk voor rekening van de hogere winstbelastinginkomsten die verband hielden met de pensionado-regeling.

Grafiek 11 Winstbelasting (NAf) per offshore-onderneming, 1988-1997



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

Werkgelegenheid

Helaas is voor de periode waarop dit hoofdstuk betrekking heeft (1988 t/m 1998) alleen het aantal directe arbeidsplaatsen die de Curaçaose offshore bood voor het jaar 1991 bekend. Om een beter beeld te krijgen van de ontwikkeling van de werkgelegenheid bekijken we ook de cijfers van de periode uit het vorige hoofdstuk. Het toch al beperkte aantal arbeidsplaatsen daalde nog verder sinds het laatst bekende cijfer in 1985 (zie tabel 33). Op een totale werkgelegenheid (particuliere sector en overheid) van 51.520 op Curaçao in 1991 vormden de 1.200 arbeidsplaatsen een aandeel van 2,3 %. Dat aandeel was 3,6 % van de arbeidsplaatsen (33.670) die de particuliere sector toen bood.⁹³³

⁹³³ Omdat er geen werkgelegenheidscijfers voorhanden waren voor het jaar 1991, zijn de gegevens over 1992 gebruikt die zijn ontleend aan Haan, *Antilliaanse Institudies*, 161.

Tabel 33 Aantal directe arbeidsplaatsen in de Curaçaose offshore, 1978-1991

| Jaar | 1978 | 1979 | 1981 | 1985 | 1991 |
|-----------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Arbeidsplaatsen | 460 | 1.000 | 1.300 | 1.500 | 1.200 |

Bronnen: Dienst Economische Zaken, *Economische Vooruitblik 1992* (Curaçao 1992) 61;
 Voor gegevens over de jaren 1978 t/m 1981 zie tabel 24 in het vorige hoofdstuk.

De werkgelegenheid die een offshore-onderneming gemiddeld met zich mee bracht, was in de jaren 1978-1991 vrij constant, het schommelde gemiddeld rond de 627 arbeidsplaatsen per 10.000 offshore-ondernemingen (zie tabel 34). Datzelfde geldt natuurlijk voor het aantal offshore-ondernemingen per werknemer, dat schommelde rond de 16. Dat het aantal ondernemingen per werknemer in 1985 hoger lag dan in 1978 kan duiden op een toegenomen efficiency, men had meer ervaring en het werk was grotendeels gestandaardiseerd. De daling in 1991 is mogelijk toe te schrijven aan de nieuwe wegen die werden bewandeld, zoals de *mutual funds* en de pensionado-regeling. Het werk kan gemiddeld net iets minder gestandaardiseerd zijn geweest.

Tabel 34 Aantal offshore-ondernemingen per werknemer en het aantal arbeidsplaatsen per 10.000 offshore-ondernemingen voor de jaren 1978, 1985 en 1991

| Jaar | 1978 | 1985 | 1991 |
|--|------|------|------|
| Ondernemingen per werknemer | 15 | 17 | 16 |
| Arbeidsplaatsen per 10.000 ondernemingen | 667 | 588 | 628 |

Bronnen: de benodigde gegevens betreffende het aantal arbeidsplaatsen zijn te vinden in tabel 33 en de gegevens over het aantal offshore-ondernemingen bij de brongegevens van de grafieken 6 en 9.

Aandeel in de economie

Net als in het vorige hoofdstuk is op twee manieren berekend hoeveel de Curaçaose offshore-activiteiten bijdroegen aan het BBP van Curaçao.⁹³⁴ In tabel 35 zijn de resultaten van die berekeningen weergegeven. Beide opzetten (A en B) laten zien dat de neerwaartse trend, die al in 1987 was begonnen, (zie tabel 25) zich voortzette tot 1993. Na de jaren 1993 t/m 1995, waarin zich een stijging voordeed, zette weer een daling in. Aan het einde van de in dit hoofdstuk behandelde periode (1988 t/m 1998) was het aandeel gedaald tot ongeveer 1/4 (opzet A) van de beginwaarde, voor opzet B was dat 1/3.

⁹³⁴ Ter herinnering: 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 1988 t/m 1998. De tweede opzet (B) is hetzelfde, alleen wordt daarbij rekening gehouden met 100 % van de deviezen.

Tabel 35 Bijdrage (in %) van de offshore aan het BBP van Curaçao, 1988-1998

| Jaar | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Opzet A | 24,5 | 17,5 | 13,8 | 10,3 | 9,1 | 9,7 | 9,4 | 11,4 | 8,1 | 7,6 | 6,3 |
| Opzet B | 36,9 | 25,1 | 20,2 | 14,9 | 13,5 | 14,3 | 15,6 | 18,8 | 14 | 13,9 | 12,2 |

Bronnen: BBP van Curaçao bij Haan, *Antilliaanse Institudies*, 81-84 en Centraal Bureau voor Statistiek Curaçao (CBS), e-mail 10-12-2015. Gegevens inzake winstbelasting en deviezen zie de brongegevens behorende bij de grafiek in bijlage 1.

Samenvattend kunnen we stellen dat er sprake was van een tijdelijk herstel in de periode van 1989 t/m 1995 dat valt toe te schrijven aan een drietal endogene factoren. *Zero tax* rulings, de pensionado-regeling en de mogelijkheden die de BRK bood.

Mutual funds werden op de Antillen vanaf januari 1988 onder bepaalde voorwaarden via rulings vrijgesteld van het offshore winstbelastingtarief van 2,4-3 %. Die *zero tax* rulings liepen vooruit op nog in te voeren wetgeving. Die vrijstelling zou niet van toepassing zijn als een beroep werd gedaan op de BRK. Nederland liet weten de kans vrij groot te achten dat een beroep op de BRK niet zou worden opgemerkt door de Antilliaanse autoriteiten en gaf aan daarom een BRK-wijziging te overwegen. De wetgeving werd nooit ingevoerd, het bleef bij de rulings. Problemen met Nederland werden op die manier omzeild, want rulings waren individueel en geheim.

Met de in 1989 ingevoerde pensionado-regeling beoogde de Antillen koopkrachtige buitenlandse gepensioneerden en renteniers aan te trekken. Personen die onder de regeling vielen kwamen in aanmerking voor een inkomstenbelastingtarief van 5 %. De regeling was een succes, veel vermogende Nederlanders verhuisden naar de Antillen. Veel van hen hadden een goede pensioenvoorziening en namen kort voor hun pensioen ontslag, verhuisden naar de Antillen, en kochten daar hun pensioenrechten af. De afkoopsom werd dan tegen een laag tarief belast. Ook kwam het voor dat directeur-groootaandeelhouders naar de Antillen vertrokken en eveneens hun BV verhuisden. Op Curaçao werd vervolgens die BV verkocht en fiscaal belast tegen de lage Antilliaanse tarieven. Na enkele jaren keerden ze dan weer terug naar Nederland. Verder brachten veel Nederlanders hun persoonlijke pensioenvoorzieningen onder in Curaçaose offshorevennootschappen.

De neergang na 1995 werd grotendeels veroorzaakt door een aantal exogene factoren, in het bijzonder de Nederlandse wetgeving inzake de afkoop van pensioenen, een onder druk van Nederland tot stand gekomen BRK-wijziging, alsmede Nederlandse wetgeving aangaande concernfinanciering en de EU-moeder-dochterrichtlijn.

Om fiscale verliezen te beperken introduceerde Nederland wetgeving waardoor vanaf januari 1995 de afkoop van pensioenen bij naar het buitenland verplaatste pensioen-bv's

belast werden met 60 % vennootschapsbelasting. De maatregel was niet specifiek tegen de Curaçaose offshore gericht, maar had wel negatieve gevolgen voor de offshore van dat eiland.

Al vrij snel na de invoering van de pensionado-regeling was duidelijk dat Nederland de BRK wilde aanpassen om fiscale verliezen te beperken. De gebruikelijke verdragingspogingen tijdens de onderhandelingen werden opnieuw beantwoord met opzeggingsdreigingen. Het is maar de vraag of die dreigementen ook zouden zijn uitgevoerd. Gevreesd werd dat in geval van opzegging de Nederlandse financiële sector fel zou protesteren, omdat de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor financiële dienstverlening mede gebaseerd was op de fiscale relatie met de Antillen. Toch hielpen de dreigingen kennelijk, want na langdurige onderhandelingen trad in 1997 een herziene BRK in werking, waarin bepalingen waren opgenomen die de fiscaal geïndiceerde emigratie naar de Antillen moesten beperken.

De Nederlandse wetgeving betreffende concernfinanciering trad per januari 1997 in werking. Beoogd werd de financieringsactiviteiten van Nederlandse concerns naar Nederland terug te halen. Financiering in Nederland werd minder belast en buitenlandse financiering zwaarder. Het gevolg was dat veel grote Nederlandse ondernemingen hun offshore financieringsactiviteiten op de Antillen beëindigden.

In januari 1992 werd de EU-moeder-dochterrichtlijn van kracht. Daardoor was het verboden om dividendbelasting te heffen (bronheffing) op uitkeringen van een dochtermaatschappij aan een moeder in een ander EU-land. Het werd daarom aantrekkelijker om dividendstromen via bijvoorbeeld Luxemburg te geleiden in plaats van de Antillen. Het gevolg was dat de dividendstroom vanuit Nederland naar de Antillen sterk daalde.

Omdat de Antillen aan het einde van de periode nog maar één belastingverdrag hadden (het zeer beperkte met Noorwegen) en het bovendien niet lukte nieuwe af te sluiten, was de weg naar meer verdragsgerelateerde activiteiten om de neergang te keren (afgezien van de mogelijkheden die de BRK bood) geblokkeerd.

De band met Nederland stond in meerdere opzichten centraal in deze periode. Het geschetste herstel was voor een groot deel toe te schrijven aan de mogelijkheden die de BRK bood, terwijl het einde van het herstel voor een belangrijk deel werd veroorzaakt door de Nederlandse reactie (wetgeving en BRK-wijziging) op de fiscale lekken die het herstel in Nederland veroorzaakten. Een groot deel van de offshore-infrastructuur bleef in Nederlandse handen. De trustkantoren en offshorebanken met een Nederlandse achtergrond, lieten een sterke groei zien tot rond 1995, daarna volgde stagnatie en krimp.

Het aandeel van de offshore winstbelastinginkomsten van de Curaçaose overheid liepen sterk terug, van 47 % in 1988 naar 17 % in 1996. Die daling veroorzaakte sterk oplopende begrotingstekorten.

Invoering van de maatregelen, die de offshore-activiteiten tijdelijk deden toenemen, was mede te danken aan een samenwerking tussen staat en sector die doorgaans goed verliep. In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat rond 2005 een tweedeling in de offshoresector optrad waardoor de samenwerking begon te haperen. Ook zullen we zien dat de Antillen in 1999, onder externe druk, wetgeving indienden inzake het Nieuw Fiscaal Raamwerk waarmee het verschil tussen on- en offshore faciliteiten zou komen te vervallen. Dit was een belangrijk keerpunt omdat die *ringfencing* de basis was geweest van het Antilliaanse offshoremodel, namelijk niet-ingezetenen fiscale voordelen bieden en er tegelijkertijd voor zorgen dat de eigen inwoners wel fiscaal belast blijven.