



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.

Conclusie

Door een aanhoudende stroom van onthullingen (*Offshore Leaks*, *LuxLeaks*, *SwissLeaks*, *Panama Papers* en *Paradise Papers*) kwam de rol van OFCs ter discussie te staan. In de inleiding gaven we aan dat deze studie een bijdrage wilde leveren aan de kennis over de rol van OFCs. Daarom beginnen we met een korte inventarisatie van zaken die het Curaçaose OFC faciliteerde. Daarna behandelen we de geschiedenis van de Curaçaose offshore en beantwoorden de onderzoeksvraag.

De offshore in Willemstad faciliteerde allereerst een lagere belastingafdracht voor niet-ingezetenen, die mogelijk werd gemaakt door speciale wetgeving, rulings, belastingverdragen en de BRK. Zo hoefden onder meer beleggings- en financieringsmaatschappijen, door inschakeling van Curaçaose offshorevennootschappen, aanzienlijk minder belasting te betalen. Vermogende buitenlanders (doorgaans Nederlanders) die naar Curaçao emigreerden waren daar hooguit vijf procent inkomstenbelasting verschuldigd. Verder bood de Curaçaose offshore op meerdere manieren geheimhouding. Het ging daarbij onder andere om het gehanteerde bankgeheim, (geheime) rulings, het aandelen aan toonder systeem, de in veel gevallen nauwelijks te achterhalen identiteit van de werkelijke eigenaar van offshorevennootschappen en SPF's én het moeizaam verstrekken van fiscale inlichtingen aan buitenlandse belastingdiensten. Het vertrouwen in de geboden geheimhouding was dermate groot, dat Nederlandse ingezetenen grote vermogens onderbrachten in SPF's, buiten het zicht van de Nederlandse fiscus. Daarnaast was reguleringsontwijking mogelijk door de zwakke of afwezige regulering met betrekking tot onder andere offshorebanken, captives en trustkantoren. Mede daardoor kon Willemstad captives en Latijns-Amerikaanse offshorebanken aantrekken. De Curaçaose offshore faciliteerde ook witwassen. De geheimhouding en zwakke regulering boden een goede bescherming tegen onderzoek door justitiële en toezichhoudende autoriteiten. Een van de gevolgen was dat het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken de Antillen in 1995 op een zwarte lijst plaatste van landen waar drugsgelden werden witgewassen.

We gaan nu na aan welke endogene en exogene factoren het ontstaan, de groei en de neergang van de Curaçaose offshore zijn toe te schrijven. Eerst bepalen we welke factoren van belang waren in de ontstaansfase. Daarna identificeren we de factoren voor de fases daarna: opbouw, bloei en neergang, tijdelijk herstel en definitieve neergang. Bij elke fase vergelijken we de

gevonden factoren met de in de tabellen 8 en 9 (hoofdstuk 1) verzamelde factoren voor andere OFCs.

De NHM nam in 1950 het initiatief voor de opbouw van een OFC op Curaçao. Dat het initiatief van buiten de jurisdictie kwam gebeurde ook bij andere jurisdicties, zoals New Jersey/Delaware (door New Yorkse bedrijfsadvocaten) en Singapore (door de Bank of America). De NHM kwam tot dat initiatief op basis van de constatering dat eigenaren van vluchtkapitaal uit Europa en elders, behoefte hadden aan een *tax haven* op het westelijk halfrond. Curaçao was volgens de NHM geschikt om als fiscale vluchthaven te gaan functioneren mits de fiscale wetgeving zou worden aangepast. De keuze viel om een aantal redenen op Curaçao.

Allereerst was van belang dat het ging om een kleine jurisdictie. Regeringen van kleine jurisdicties waren namelijk makkelijker over te halen hun wetgeving te wijzigen, omdat de inkomsten die een OFC genereerde relatief belangrijker waren voor kleine jurisdicties dan voor grotere. De inkomsten die samenhangen met het herbergen van duizenden brievenbusmaatschappijen waren immers hetzelfde voor grote en kleine landen. Een ander voordeel was dat Curaçao het imago van politieke stabiliteit en rechtszekerheid had door de band met Nederland. Een dergelijk imago is cruciaal voor een offshorejurisdictie. Offshoreklanten moeten er namelijk op kunnen vertrouwen dat het kapitaal dat ze aan instellingen in een jurisdictie toevertrouwen juridisch goed beschermd is.

De band met Nederland stond de vestiging van een OFC op Curaçao niet in de weg, omdat de Antillen fiscale autonomie bezaten, net zoals veel Caribische jurisdicties die banden hadden met Groot-Brittannië. De Franse Caribische gebieden kregen niet voldoende ruimte voor eigen wetgeving en konden zich daarom niet tot OFCs ontwikkelen. De fiscale autonomie van de Antillen was een gevolg van de activiteiten van Shell en Lago waardoor economische groei optrad die tot gevolg had dat de overheidsinkomsten stegen en het overheidsbudget in 1928 in evenwicht kwam. Dat betekende dat Nederland de Antilliaanse begroting niet langer hoefde goed te keuren. Daardoor kregen de eilanden fiscale autonomie en dus het recht over hun eigen fiscale wetgeving te beslissen.

Het lukte de NHM om regeringsleden en politici op de Antillen ervan te overtuigen dat het loonde om speciale wetgeving te realiseren. De bank wees daarbij op de substantiële belastinginkomsten die een OFC zou genereren. Om mogelijke concurrenten voor te blijven, vestigde de NHM in 1950 alvast een trustkantoor in Willemstad.

Het Curaçaose OFC ontstond in 1951 toen speciale fiscale wetgeving tot stand kwam die bedoeld was om offshorevennootschappen aan te trekken. In Nederland overheerst de opvatting dat de zetelverplaatsingen naar Willemstad van veel grote Nederlandse bedrijven in verband met de Tweede Wereldoorlog, het begin waren van de Curaçaose offshore. Die mening is niet correct, de verplaatsingen hadden namelijk geen fiscale achtergrond.

De behoefte aan een *tax haven* op het westelijk halfrond en de geslaagde poging van de NHM om de Antilliaanse staat over te halen speciale fiscale wetgeving tot stand te brengen, zijn exogene factoren waaraan het ontstaan van het Curaçaose OFC is toe te schrijven. Aan endogene zijde zijn dat de fiscale autonomie, het imago van politieke stabiliteit en rechtszekerheid, alsmede het feit dat het ging om een kleine jurisdictie. De gevonden factoren stemmen overeen met die in tabel 8: ligging van de jurisdictie, fiscale autonomie, imago van politieke stabiliteit, kleine jurisdictie en extern initiatief. Vergeleken met andere jurisdicties was Curaçao wat betreft de genoemde factoren dus geen buitenbeentje.

De opbouwfase van de Curaçaose offshore begon in 1951 met de invoering van wetgeving inzake deelnemingsvrijstelling en eindigde rond 1975 met de *take-off*. De winstbelastinginkomsten die de offshore genereerde bedroegen in 1975 al ruim een vierde deel van de overheidsinkomsten.

Na invoering van de deelnemingsvrijstelling volgde in 1952 wetgeving waardoor vennootschappen die als beleggings- of holdingmaatschappij fungeerden maar 1/10 van het normale winstbelastingtarief verschuldigd waren. Om fiscale verliezen tegen te gaan hadden de eigen inwoners geen recht op dat lage tarief. Die uitsluiting (*ring fencing*) was een innovatie. De Antillen waren de eerste jurisdictie die een dergelijke afscherming toepaste. Daarna stakte het offshore wetgevingsproces, door allerlei oorzaken. Een van de redenen was dat de Antilliaanse regering het niet aandurfde om bepaalde fiscale wetgeving in te voeren waaraan de VS zich zodanig zou storen, dat ze het belastingverdrag zou opzeggen. Dat probleem werd omzeild door op individuele basis, namelijk met rulings, fiscale voordelen toe te kennen.

Rulings werden een van de hoekstenen van het Antilliaanse offshorebeleid. Wetgeving die problemen met verdragspartners zou kunnen veroorzaken werd zo vermeden, terwijl toch aantrekkelijke fiscale regelingen konden worden aangeboden. Een andere hoeksteen was geheimhouding. Ofschoon de Antillen geen wettelijk bankgeheim hadden, gaf de offshoresector in de praktijk geen informatie zonder specifieke opdracht daartoe van een Antilliaanse rechter. Essentieel voor de Curaçaose offshore was het zwakke of ontbrekend

toezicht. Zo werden bijvoorbeeld in wetgeving betreffende toezicht op banken, de offshorebanken nadrukkelijk van elke vorm van toezicht gevrijwaard.

Het succes van het Curaçaose OFC steunde vooral op twee pijlers: het belastingverdrag met de Verenigde Staten en de BRK. Door het in 1955 tot stand gekomen Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag werden rente- en royaltybetalingen vanuit de VS naar de Antillen vrijgesteld van de Amerikaanse bronheffing van 30 %, terwijl de bronheffing op dividenduitkeringen naar de Antillen verlaagd werd naar 15 %. Die verlagingen vormden de basis voor de vestiging van holding-, beleggings-, financierings- en royalty-maatschappijen op de Antillen. De VS liet echter al in 1960 weten het verdrag te willen herzien, mede omdat de verdragsvoordelen waren toegekend aan niet-ingezetenen van de Antillen, hetgeen strijdig was met het verdrag. De onderhandelingen die volgden werden opzettelijk vertraagd door de Antillen. De geïrriteerde Amerikanen dreigden toen met verdragsopzegging als de Antillen niet akkoord zouden gaan met hun voorstellen. Voor het blok gezet besloten de Antillen in te stemmen met de voorstellen. Een gevolg was dat de uitbetaling van dividend, rente en royalty naar de Antillen voortaan met 30 % bronbelasting in de VS te maken kreeg. Het oude verdragsregime bleef echter onder bepaalde voorwaarden van toepassing. Omdat de mogelijkheden die daardoor bleven bestaan optimaal werden benut, bleef het verdragsgebruik onverminderd doorgaan.

Het in 1957 tot stand gekomen belastingverdrag met Groot-Brittannië was minder belangrijk voor de Curaçaose offshore dan het verdrag met de VS. Toen Engeland de Antillen in 1968 liet weten het verdrag te willen herzien pasten de Antillen weer een vertragingstactiek toe. De kennelijk geïrriteerde Britten zegden toen het verdrag op. Onderhandelingen over een nieuw verdrag resulteerden in een verdrag dat minder mogelijkheden bood voor de Curaçaose offshore.

De BRK, die in 1965 in werking trad, regelde de fiscale betrekkingen tussen de Antillen en Nederland. Op grond van de BRK werden dividenden uitgekeerd vanuit Nederland aan een Antilliaanse moedervereniging vrijgesteld van Nederlandse dividendheffing. Die nulheffing was op verzoek van de Antillen opgenomen in de BRK. Nederland was echter beducht dat door die vrijstelling belastingvlucht uit Nederland zou optreden. Daarom werd een opzeggingsmogelijkheid in de BRK opgenomen waarvan Nederland gebruik zou kunnen maken indien de belastingvlucht volgens Nederland 'onaanvaardbare afmetingen zou aannemen.' Waaronder Nederland belastingvlucht, en dus ook belastingderving, binnen bepaalde grenzen toestond werd niet gemotiveerd; het was wel een cadeau aan ondernemingen die gebruik maakten van deze faciliteit. Mede door die vrijstelling kon

Nederland ook een financieel knooppunt worden. Een groot deel van de uit Nederland naar de Antillen uitgekeerde dividenden waren namelijk uit derde landen afkomstige doorstroomdividenden.

De band met Nederland was cruciaal in de opbouwperiode. De BRK en de belastingverdragen met de VS en Groot-Brittannië waren alleen mogelijk vanwege die band. Verder waren trustkantoren voor een groot deel in handen van Nederlandse banken, en hadden veel accountantskantoren en belastingadviseurs een Nederlandse achtergrond. Ook werden veel offshorevennootschappen opgericht voor Nederlandse klanten. Nederlandse bedrijven oefenden niet alleen een sterke invloed uit op het wetgevingsproces, ze probeerden ook onderhandelingen over belastingverdragen te beïnvloeden. Er was sprake van symbiose tussen de Nederlandse financiële sector en de Curaçaose offshore. Beide hadden financieel voordeel van de nauwe band met elkaar. De symbiose kon alleen ontstaan en in stand blijven door medewerking van de Nederlandse staat.

De Curaçaose offshore-activiteiten groeiden sterk na de totstandkoming van het belastingverdrag met de Verenigde Staten in 1955. Veel beleggings- financierings- en onroerendgoedmaatschappijen kwamen naar Curaçao. De aantallen trustkantoren en offshorebanken namen toe en steeds meer professionals vestigden zich in Willemstad. Daardoor traden schaal- en agglomeratievoordelen op en werd een kritische massa bereikt, waardoor de *take-off* van de Curaçaose offshore zich rond 1975 kon voltrekken.

Dat de *take-off* van de Curaçaose offshore plaatsvond in het midden van de jaren zeventig is zeker niet toevallig. In die jaren expandeerden de Eurodollar en Euro-obligatiemarkt sterk zoals te zien is in de tabellen 4 en 5. Mede daardoor kon in die periode ook de *take-off* van een aantal OFCs zoals de Kaaimaneilanden, Guernsey en Jersey plaatsvinden.

Tijdens de hele opbouwperiode was de samenwerking tussen staat en offshoresector goed. Op het gebied van wetgeving, maatregelen en beleid deed de staat wat de sector nodig vond.

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

Vergelijken we de gevonden factoren met die in tabel 8, dan zien we aan endogene zijde overeenkomsten en verschillen. Gemeenschappelijk zijn wetgeving, soepel toezicht, geheimhouding, goede samenwerking tussen staat en offshoresector én schaal- en agglomeratievoordelen. Uniek voor Curaçao zijn de belastingverdragen met de VS en Groot-

Brittannië, de BRK en de rulings. Bezien we de gevonden exogene factoren die bijdroegen aan de groei van de Curaçaose offshore dan valt op dat ook in tabel 8 de groeiende Euromarkt is opgenomen. Verder zien we dat de Amerikaanse bronbelasting als belangrijke groeifactor alleen voor Curaçao gold.

Een spectaculaire groei en daarna een neergang kenmerken de periode die liep van de *take-off* tot de opzegging door de VS van het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag in 1987. Het keerpunt trad op rond 1984/1985, de offshore leverde toen ongeveer de helft van de totale overheidsinkomsten op en de bijdrage aan het BBP was circa een derde deel.

De sterke groei werd grotendeels veroorzaakt door beleggings- financierings- en onroerendgoedmaatschappijen die het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag gebruikten om het bronbelastingtarief van 30 % in de VS te ontwijken. De groei was ook toe te schrijven aan dividenduitkeringen vanuit Nederland naar Antilliaanse vennootschappen. De dividendstroom, die op grond van de BRK-bepalingen onbelast Nederland verliet, bereikte in 1985 een recordbedrag van ruim 12 miljard Nfl.

Nederland en de VS namen een aantal maatregelen die een negatieve invloed hadden op de Curaçaose offshore. Het ging daarbij om de Nederlandse reparatiewetgeving, de door Nederland afgedwongen BRK-herziening, de afschaffing van de Amerikaanse bronbelasting en de opzegging door de VS van het belastingverdrag met de Antillen.

De Nederlandse reparatiewetgeving van 1980 was niet specifiek gericht tegen de Curaçaose offshore, maar bedoeld om fiscale lekken te dichten. Op grond van deze wetgeving moesten Nederlandse ingezetenen die aandelen bezaten van buitenlandse beleggingsmaatschappijen, waaronder Antilliaanse, voortaan 6 % belasting betalen in plaats van 3,6 %. Waarschijnlijk had deze maatregel maar weinig negatieve invloed op de Curaçaose offshore.

De BRK werd onder druk van Nederland na vijf jaar onderhandelen herzien. Dividenduitkeringen vanuit Nederland naar de Antillen bleven daardoor niet langer onbelast in Nederland. Voortaan waren er twee mogelijkheden: een heffing van 5 % in Nederland en 5,5 % op de Antillen of 7,5 % in Nederland en 3 % op de Antillen. Samen in beide gevallen 10,5 %. Nederland wilde niet alleen van het nultarief af vanwege belastingderving, maar ook omdat landen waarmee Nederland een belastingverdrag had, klaagden over de fiscale verliezen die ontstonden door de dividendstroom naar de Antillen via Nederland. Vergelijken we de belastinginkomsten die Nederland miste door de dividendstroom naar Curaçao met de ontwikkelingshulp die Nederland aan Curaçao verstreekte dan krijgen we op basis van schattingen voor 1981 het volgende beeld. Nederland miste toen een geschat bedrag van circa

Nfl 114 miljoen dividendbelasting, waardoor Curaçao 5 miljoen winstbelasting inde, en tegelijkertijd gaf Nederland 103 miljoen aan ontwikkelingshulp. De doorstroomdividenden veroorzaakten in andere landen ook fiscale verliezen. Die derving bedroeg toen naar schatting 341 miljoen. Nederland werd dan ook onder druk gezet door die landen om de BRK aan te passen. Door de nieuwe heffing van 10,5 % bleef de route nog steeds aantrekkelijk, het gebruikelijke tarief was namelijk 25 %. Daarmee werd Nederland als financieel knooppunt gespaard, de klachten van de verdragspartners zouden wat afnemen en de fiscale verliezen van Nederland wat kleiner worden. De Antillen waren het niet eens met de herziening, maar konden uiteindelijk weinig anders doen dan het gebruikelijke vertragen van de onderhandelingen. Het Nederlandse antwoord daarop was ook voorspelbaar: dreigen met een BRK-opzegging. Door de herziening nam de dividendstroom uit Nederland naar Curaçao niet langer toe, in de jaren negentig bleef hij ruim onder het niveau van 1981 (zie grafiek in bijlage 2).

In 1979 lieten de Verenigde Staten de Antillen weten onderhandelingen te willen beginnen over herziening van het onderlinge belastingverdrag. De Amerikanen wilden onder meer belastingvlucht door ingezetenen van de VS tegengaan, het verdragsgebruik door ingezetenen van derde landen (*treaty shopping*) verhinderen en duidelijkheid krijgen over de identiteit van de uiteindelijke eigenaren van de Antilliaanse offshorevennootschappen. De Antillen probeerden de daarop volgende onderhandelingen zoals gebruikelijk te vertragen, dat mislukte omdat de VS dreigde het verdrag op te zeggen.

Meerdere gebeurtenissen verzwakten de onderhandelingspositie van de Antillen. In 1981 verscheen het Gordon rapport van de IRS. Daarin werd geadviseerd de belastingverdragen met de voormalige Britse overzeese gebieden en de Antillen te beëindigen. Het jaar daarna zegde de VS het belastingverdrag met de Britse Maagdeneilanden op, omdat die eilanden geen anti *treaty shopping* clause in het verdrag wilden opnemen. Vervolgens hield het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden hearings waarin belastingontduiking via de Antillen centraal stond. En in 1983 zegden de Amerikanen de belastingverdragen op met alle voormalige Britse en Belgische kolonies op.

De grootste tegenvaller voor de Antillen kwam in 1984 toen in de VS een wetsontwerp werd aangenomen dat bronbelasting op rente afschafte. Daardoor werden Antilliaanse financieringsdochters van Amerikaanse bedrijven overbodig, die waren immers opgericht om de bronheffing te omzeilen via het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag. De vrijstelling van bronbelasting op rente gold echter niet voor lopende leningen. Die bleven doorlopen, daardoor bleven de Antillen tot het einde van de looptijd van die leningen (meestal vijf tot

zeven jaar) nog winstbelasting ontvangen. De bronbelastingafschaffing op rente was het begin van een periode van neergang voor de Curaçaose offshore. Omdat het leeuwendeel van de op Curaçao geïnde offshore winstbelasting van dergelijke financieringsmaatschappijen afkomstig was had dat ook grote gevolgen voor de overheidsinkomsten.

De onderhandelingen stagneerden na afschaffing van de bronbelasting tot begin 1986. Omdat de bronbelasting op rente een van de hoekstenen van het verdragsgebruik was, had de VS geen haast meer. In mei 1986 stemden de Antillen in met een door de VS opgesteld conceptverdrag nadat de Amerikanen hadden bedreigd het verdrag op te zeggen.

Wel kregen de Antillen gedaan dat er heronderhandeld zou kunnen worden als de VS de *Tax Reform Bill*, waarin voor de Antilliaanse offshore schadelijke bepalingen waren opgenomen, zou worden aangenomen. Toen het Congres die wetgeving aannam, wilden de Antillen heronderhandelen. Maar de Amerikanen voelden daar niets voor en waren alleen bereid concessies op ondergeschikte punten te bespreken. De offshoresector op Curaçao was verdeeld over het al dan niet accepteren van het nieuwe verdrag, maar de meerderheid was tegen. De Antillen besloten uiteindelijk het overeengekomen verdrag niet te tekenen. Volgens de Antilliaanse regering zouden met name de strenge regels inzake informatie-uitwisseling offshoreklanten afschrikken. Na die Antilliaanse weigering het nieuwe verdrag te tekenen, zegde de VS het verdrag ingaande januari 1988 op. Een compleet nieuw tijdperk begon daarmee voor de Curaçaose offshore.

Dat de offshoresector verdeeld was over het al dan niet tekenen van het door de Amerikanen opgestelde conceptverdrag is begrijpelijk. Acceptatie van dat verdrag zou schadelijk zijn voor de offshore, met name omdat potentiële klanten afgeschrikt zouden worden door fiscale informatie-uitwisseling. Anderzijds zou een beperkt verdrag met de VS toch nog mogelijkheden voor de offshore bieden.

Barbados koos anders. Nadat de Amerikanen het onderlinge belastingverdrag medio 1983 opzegden, tekenden de twee landen eind 1984 een nieuw verdrag dat in 1986 van kracht werd. Daardoor kreeg Barbados een belangrijk concurrentievoordeel op de Antillen. Jaren later betreurden de Antillen de opzegging en probeerden twee keer (zonder resultaat) weer een belastingverdrag af te sluiten met de Amerikanen.

De sterke groei tot rond 1984/1985 was vooral toe te schrijven aan twee endogene factoren, het belastingverdrag met de VS en de BRK. De belangrijkste exogene factor achter de groei was de Amerikaanse bronbelasting. De drie genoemde factoren speelden ook een belangrijke rol tijdens de opbouwfase.

De daling van de offshore-activiteiten na 1984/1985 werd veroorzaakt door de volgende exogene factoren: Nederlandse wetgeving, de BRK-herziening, de afschaffing van de Amerikaanse bronbelasting en de opzegging door de VS van het belastingverdrag met de Antillen. De neergang valt dus toe te schrijven aan maatregelen van andere landen, een factor die ook bij andere OFCs een belangrijke oorzaak was van neergang (zie tabel 9).

In de periode van 1989 t/m 1995 trad een tijdelijk herstel op dat valt toe te schrijven aan *zero tax* rulings en de pensionado-regeling.

Mutual funds kregen op de Antillen vanaf januari 1988 onder bepaalde voorwaarden via rulings vrijstelling van het offshore winstbelastingtarief van 2,4-3 %. Die *zero tax* rulings werden toegekend in afwachting van nog te realiseren wetgeving. De vrijstelling gold niet als een beroep werd gedaan op de BRK. Nederland liet weten een BRK-wijziging te overwegen, omdat de kans bestond dat de Antillen een beroep op de BRK niet zouden opmerken. De betreffende wetgeving werd nooit gerealiseerd, het bleef bij de rulings. Omdat rulings individueel en geheim waren konden de Antillen zo problemen met Nederland voorkomen.

De Antilliaanse pensionado-regeling van 1989 werd ingevoerd om koopkrachtige buitenlandse gepensioneerden en renteniers aan te trekken. Het inkomstenbelastingtarief was 5 % voor personen die aan de voorwaarden voldeden. De regeling had succes, veel vermogende Nederlanders verhuisden in het echt of op papier naar de Antillen. Het kwam veel voor dat die Nederlanders een goede pensioenvoorziening hadden en kort voor hun pensioen ontslag namen, naar de Antillen verhuisden, en daar hun pensioenrechten afkochten. De afkoop werd dan tegen een laag tarief belast. Verder vertrokken ook Nederlandse directeur-grootaandeelhouders naar de Antillen met medeneming van hun BV. Die BV werd daarna in Willemstad verkocht en fiscaal belast tegen de lage Antilliaanse tarieven. Vervolgens verhuisden ze dan na een paar jaar weer terug naar Nederland. Ook kwam het veel voor dat Nederlanders hun persoonlijke pensioenvoorzieningen onderbrachten in Curaçaose offshorevennootschappen.

Het herstel in de periode van 1989 t/m 1995 kwam tot uiting in een toename van het aantal offshore-ondernemingen (van 18.200 in 1989 naar 21.200 in 1995) en een sterke stijging van de deviezeninkomsten (van 180 miljoen NAf in 1992 naar 350 miljoen in 1995). De winstbelastinginkomsten waren alleen in de jaren 1993 en 1995 wat hoger (zie grafiek 9). Dat de winstbelastinginkomsten beperkt meestegen met de toenemende offshore-activiteiten is toe te schrijven aan de aard van de activiteiten die de toename veroorzaakte. De *zero tax mutual funds* leverden vanzelfsprekend geen winstbelasting op. De met de pensionado-regeling

samenhangende offshore-activiteiten wel. Die waren kennelijk net voldoende om een aanwezige dalende trend (zie grafiek 9) enkele jaren te onderbreken.

Na 1995 trad een neergang op waardoor het aandeel van de offshore winstbelastinginkomsten in de totale Curaçaose overheidsinkomsten sterk terug liep, van 47 % in 1988 naar 17 % in 1996. Die daling veroorzaakte sterk oplopende begrotingstekorten, die werden gefinancierd met leningen.

De neergang werd grotendeels veroorzaakt door maatregelen van Nederland en de EU. Het ging daarbij om Nederlandse wetgeving betreffende afkoop van pensioenen, een onder druk van Nederland gerealiseerde BRK-wijziging, Nederlandse wetgeving inzake concernfinanciering en de EU-moeder-dochterrichtlijn.

Nederland voerde wetgeving in waardoor vanaf januari 1995 de afkoop van pensioenen bij naar het buitenland verplaatste pensioen-bv's met 60 % vennootschapsbelasting werden belast. De maatregel was bedoeld om fiscale verliezen te beperken. Hij was niet specifiek gericht tegen de Curaçaose offshore, maar had wel een negatieve uitwerking op de offshore-activiteiten van dat eiland.

Nadat de pensionado-regeling was ingevoerd werd al snel duidelijk dat Nederland een BRK-aanpassing wilde om fiscale verliezen tegen te gaan. De gebruikelijke pogingen van de Antillen om de onderhandelingen te vertragen werden ook weer met opzeggingsdreigingen beantwoord. Daarbij kunnen we ons afvragen of die dreigementen ook zouden zijn uitgevoerd. Bij een opzegging zou namelijk de Nederlandse financiële sector fel protesteren. De aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor financiële dienstverlening was immers mede gebaseerd op de fiscale band met de Antillen. Verbreking van die band zou de symbiotische relatie tussen de Nederlandse financiële sector en de Curaçaose offshore sterk aantasten. Kennelijk hielpen de dreigementen, na langdurige onderhandelingen trad in 1997 een herziene BRK in werking, met nieuwe bepalingen die fiscaal geïndiceerde emigratie naar de Antillen moesten beperken.

In januari 1997 trad Nederlandse wetgeving inzake concernfinanciering in werking. Met de wetgeving wilde men financieringsactiviteiten van Nederlandse concerns naar Nederland terug te halen. Financiering in het buitenland werd zwaarder belast en in Nederland minder. Veel Nederlandse ondernemingen beëindigden daarom hun offshore financieringsactiviteiten in Willemstad.

De EU-moeder-dochterrichtlijn werd in januari 1992 van kracht. Op grond van de richtlijn was het verboden om dividendbelasting te heffen (bronheffing) op uitkeringen van een dochtermaatschappij aan een moeder in een ander EU-land. Daardoor werd het

aantrekkelijker om dividendstromen via bijvoorbeeld Luxemburg te geleiden in plaats van de Antillen. De dividendstroom vanuit Nederland naar de Antillen daalde dan ook sterk (zie tabel 26 en de grafiek in bijlage 2).

In 1988 hadden de Antillen nog een belastingverdrag met Groot-Brittannië en Noorwegen. De Britten zegden het verdrag op, en met Noorwegen kwam een nagenoeg uitgekleed verdrag tot stand. Bovendien lukte het de Antillen niet om nieuwe verdragen af te sluiten. Daardoor was de weg naar meer verdragsgerelateerde activiteiten om de neergang te keren geblokkeerd.

In meerdere opzichten stond de band met Nederland centraal. Het herstel was grotendeels gebaseerd op de mogelijkheden die de BRK bood. Verder was het einde van het herstel voor een belangrijk deel toe te schrijven aan Nederlandse maatregelen tegen fiscale lekken. Ook bleef een groot deel van de offshore-infrastructuur in Nederlandse handen.

Het tijdelijk herstel was toe te schrijven aan drie endogene factoren, Antilliaanse wetgeving, rulings én de BRK. Die factoren speelden ook een belangrijke rol in de fases hiervoor. Daarbij moeten we ook hier aantekenen dat de rulings en de BRK unieke Curaçaose factoren waren. De daling van de offshore-activiteiten kwam voor rekening van de volgende exogene factoren: Nederlandse wetgeving, een BRK-wijziging en een EU-richtlijn. De neergang werd dus veroorzaakt door maatregelen van een ander land en een internationale instelling. Die factoren waren ook verantwoordelijk voor groeiverzwakking en/of neergang bij andere OFCs (zie tabel 9).

In de periode van 1999 t/m 2013 bleven de offshore-activiteiten voortdurend afnemen. De bijdrage die de offshore leverde aan het BBP was in 2013 gedaald tot circa 1/7 deel van die in 1999. Ook de bijdrage aan de winstbelastinginkomsten daalde in dezelfde periode tot ongeveer 1/7 deel. De begrotingstekorten die daardoor in de periode 2002 t/m 2008 ontstonden, werden met leningen gefinancierd. Het aantal offshore-ondernemingen, trustkantoren en offshorebanken daalde en de Nederlandse banken trokken zich terug.

De neergang werd verzwakt door een groeiend aantal SPF's. Terwijl het aantal offshore-ondernemingen sterk daalde, nam het aantal SPF's juist behoorlijk toe. De *zero tax* SPF, die in 1998 werd ingevoerd, werd onder meer gebruikt door Nederlanders in het kader van hun vermogensplanning.

De al in 1995 ingezette neergang werd versterkt door de volgende factoren. De invoering van het NFR-pakket, de EU-regelgeving betreffende beleggingsfondsen, de concurrentie van andere OFCs en de haperende samenwerking tussen staat en offshoresector.

De Antillen implementeerden het NFR-pakket in 2001 onder druk van Nederland, de OESO en de EU. Dat hield in dat het aparte winstbelastingtarief voor offshorebedrijven, met een ruime overgangsregeling van 20 jaar, werd afgeschaft. Bij wijze van compensatie werd een nieuwe rechtspersoon ingevoerd, de *zero tax* VV, die geen beroep mocht doen op de BRK. Tegelijkertijd werd de BRK aangepast. De bestaande heffing van in totaal 10,5 % op dividenden die van Nederland naar de Antillen werden overgemaakt, werd vervangen door een heffing van 8,3 % die Nederland inde en naar de Antillen overmaakte. Omdat op de Antillen kosten in mindering werden gebracht op de ontvangen dividenden, veranderde daardoor het effectieve inhoudingspercentage niet. Het hele NFR-pakket was een compromis tussen de Antillen en Nederland en kwam pas tot stand na jarenlange moeizame onderhandelingen. Nederland wilde eigenlijk de VV niet, onder meer omdat die gebruikt zou kunnen worden voor witwasoperaties, terwijl de Antillen liever een nultarief voor dividenden zagen.

In juli 2013 gold nieuwe Europese wet- en regelgeving voor beleggingsfondsen die werden aangeboden in de EU. Curaçao voldeed niet aan die eisen. Het gevolg was onder meer dat het Rorento fonds Curaçao verliet in 2013 en naar Luxemburg vertrok.

Dat Luxemburg een concurrent werd voor Curaçao was niet alleen toe te schrijven aan de vestiging in de EU. Het hertogdom bood verder ook gunstige fiscale faciliteiten, politiek stabiele verhoudingen en een hoge kwaliteit van *funds asset value* bepaling (zeer gespecialiseerd professioneel werk).

Vanaf het begin van de Curaçaose offshore was de samenwerking tussen staat en offshoresector goed. Totdat in 2005 de sector onderling verdeeld raakte. Het gevolg was dat de samenwerking haperde en de staat dikwijls een afwachtende houding aannam en meerdere malen van standpunt wisselde. Een slagvaardig beleid ontbrak daardoor, dat vormde een belemmering voor de weg terug omhoog. Een deel van de offshoresector wilde met sterke *substance*-eisen en internationaal acceptabele winstbelastingtarieven het afsluiten van DTA's mogelijk maken, het ander deel wilde zwakke *substance*-eisen en zo laag mogelijke tarieven. Het laatste kamp was aan de winnende hand. De twee groeperingen hadden tegengestelde belangen, ze bedienden ieder een ander segment van offshoreklanten.

De onderling tegengestelde benaderingen waren mede een gevolg van de keuzes die sinds het einde van het verdrag met de VS waren gemaakt. Men voerde toen veel *zero tax* maatregelen in, die men niet eerder had aangedurfd vanwege de verdragsrelatie met de VS, terwijl men tegelijkertijd de BRK intact wilde laten. Dat laatste lukte niet, Nederland vond de maatregelen strijdig met de BRK.

Zouden de Antillen het gewijzigde verdrag met de VS in 1987 hebben geaccepteerd in plaats van verworpen, dan had de situatie er anders uitgezien. Er zouden veel minder *zero tax* maatregelen zijn ingevoerd, want die zouden op bezwaren van de Amerikanen zijn gestuit. De Antillen zouden waarschijnlijk DTA's met andere landen hebben kunnen afsluiten, omdat een verdrag met de VS een goede indruk maakte en er voor potentiële verdragspartners minder storende *zero tax* maatregelen waren. Net als Barbados, dat wel een gewijzigd verdrag met de VS had geaccepteerd, zouden de Antillen dan ook een verdragenetwerk hebben kunnen opbouwen dat tot groei zou hebben geleid. Terwijl op Curaçao sinds 1999 de offshore-activiteiten voortdurend afnamen liet Barbados een behoorlijke groei zien. Het lijkt er sterk op dat de Antillen de verkeerde keuze maakten en de deur naar de VS te hard achter zich dichtgooiden.

Was het rond 2010 nog mogelijk om het roer om te gooien, richting DTA's-afsluitingen? Het valt te betwijfelen of dat nog mogelijk was. Een DTA-afsluiting kost al gauw circa zeven jaar, we zagen dat Barbados er meer dan 25 jaar over deed om tot 34 DTA's te komen. Bovendien zou die koerswisseling ook weer schade toebrengen aan een deel van de sector. Zoals de zaken er voorstonden kwam Curaçao klem te zitten en voerde noodgedwongen een zigzag beleid, terwijl de neergang alsmaar doorging. Klanten en financiële experts verlieten het eiland. Het agglomeratie-effect verdween, de schaalvoordelen vervielen. Kortom de offshore verschrompelde.

In dat verband kunnen we ons afvragen of het betoog van Boise en Morriss correct is dat de Antillen de soepelheid misten om zich aan te passen aan gewijzigde omstandigheden nadat volgens de auteurs de Antilliaans/Curaçaose offshore door de Amerikaanse opzegging van het belastingverdrag met de Antillen in 1987 nagenoeg ineens werd weggevaagd.¹²⁷⁴ Ook betoogden de auteurs dat het gebrekkige aanpassingsvermogen toe te schrijven was aan enkele factoren. Allereerst merkten ze op dat Nederland zich te veel bemoeide met de totstandkoming van belastingverdragen, waardoor de Antillen geen nieuw verdrag met de VS konden afsluiten. We zagen hiervoor dat de Antillen in 1995 en 2003 tevergeefs probeerden een verdrag met de VS af te sluiten. Die mislukkingen waren echter niet aan Nederland toe te schrijven, maar aan de verstoorde fiscale verhoudingen tussen de Antillen en Amerika. Verder stelden de auteurs dat er te weinig publieke middelen besteed werden aan de ontwikkeling van de offshoresector en dat de Antilliaanse regering te weinig aandacht had voor de sector. Dat de Antilliaanse overheid in meerdere gevallen een afwachtende houding aannam kwam niet

¹²⁷⁴ De opvattingen van Boise en Morriss zijn in het eerste hoofdstuk beschreven.

door een gebrek aan interesse voor de offshore maar omdat de sector verdeeld was en tegenstrijdige eisen formuleerde. Ook moeten we constateren dat de auteurs over het hoofd zagen dat de Curaçaose offshore een herstelperiode kende. Het herstel was, zoals we eerder zagen, te danken aan maatregelen van de Antillen, namelijk nieuwe wetgeving en rulings. Aan aanpassingsvermogen ontbrak het toen dus niet. Ondanks de onjuistheden in het betoog van Boise en Morriss, kunnen we niet zonder meer voorbij gaan aan hun stellingname. Want miste de Curaçaose offshore na de herstelperiode, waaraan door Nederlandse wetgeving, een BRK-wijziging en een EU-richtlijn een einde kwam, de soepelheid om zich aan te passen aan gewijzigde omstandigheden? Of was misschien de neergang, gelet op de omstandigheden, onafwendbaar?

Bekijken we de herstelperiode dan zien we dat die voor een belangrijk deel was gebaseerd op de pensionado-regeling en met pensionering en emigratie naar de Antillen samenhangende belastingreductiemogelijkheden. De Curaçaose offshoresector wist maar al te goed dat Nederland de betreffende fiscale gaten snel zou dichten. Dat gebeurde dan ook. Het herstel steunde voor een ander deel op *zero tax* maatregelen. Die maatregelen belemmerden echter het afsluiten van belastingverdragen, omdat potentiële verdragspartners zich daar aan zouden storen. De opleving van de offshore-activiteiten was dus niet alleen gedoemd kort te zijn, maar een deel van de onderliggende maatregelen belemmerde ook toekomstig herstel dat gebaseerd was op verdragsgerelateerde activiteiten. De keuzes die men maakte, beëindiging van het belastingverdrag met de VS én invoering van *zero tax* maatregelen, maakten de neergang grotendeels onafwendbaar. Daarbij kwam nog dat de geringe manoeuvreerruimte die overbleef werd aangetast door een verdeelde sector die tegenstrijdige eisen formuleerde.

De binding met Nederland en Nederlandse bedrijven speelde een grote rol. Nederlandse banken vertrokken en Nederlandse beleggingsinstellingen verplaatsten zich naar Luxemburg en andere jurisdicties. Mede onder druk van Nederland werd het NFR-pakket ingevoerd, werden FATF richtlijnen geïmplementeerd, de VV aangepast en de EU-spaartegoedenrichtlijn ingevoerd. De binding had ook zijn voordelen, de betrouwbaarheid en stabiliteit die het Koninkrijk uitstraalde en het imago van rechtszekerheid die de Hoge Raad verschafte. Een ander voordeel was dat Nederland een deel van de schulden, die ontstonden door de sterke daling van de Curaçaose offshore winstbelastinginkomsten, voor zijn rekening nam.

De versterking van de neergang in de periode van 1999 t/m 2013 is toe te schrijven aan exogene en een endogene factoren. Exogeen waren wetgeving die onder externe druk werd ingevoerd (afschaffing van het offshore winstbelastingtarief), EU-regelgeving en concurrentie. Endogeen de haperende samenwerking tussen staat en offshoresector. Van de

vier genoemde factoren komt alleen de onder externe druk ingevoerde wetgeving niet voor bij de inventarisatie van belangrijke factoren bij andere OFCs (tabel 9). Omdat die inventarisatie zeker niet uitputtend is, we hebben tenslotte alleen de geschiedenis van de Curaçaose offshore gedetailleerd bestudeerd, kunnen we niet zeggen of die factor uniek was voor het Curaçaose OFC. Andere OFCs werden ook gedwongen wetgeving in te trekken die een gunstiger belastingregime voor niet-ingezetenen faciliteerde. De kans bestaat dat daardoor in die centra een groeiverzwakking optrad.

De verzwakking van de neergang komt voor rekening van een endogene factor, namelijk wetgeving (SPF en VV). Aan de factor wetgeving konden we ook in de eerdere fases groei en herstel toeschrijven.

In grote lijnen komen de hiervoor genoemde factoren die belangrijk waren bij het ontstaan, de groei en neergang van de Curaçaose offshore overeen met de bevindingen voor andere centra (zie tabel 8 en 9). Enkele factoren waren echter specifiek voor het Curaçaose OFC. Bij het ontstaan was dat het initiatief van de NHM. Bij de groei waren dat het belastingverdrag met de VS, de BRK en rulings. Maatregelen van de VS en Nederland waren specifiek bij de neergang.

De geschiedenis van de Curaçaose offshore laat zien dat offshore-activiteiten vanuit het oogpunt van overheidsinkomsten aantrekkelijk waren. Het nadeel was echter de kwetsbaarheid. De offshore in Willemstad was grotendeels gebaseerd op exploitatie van de mogelijkheden die de Amerikaanse bronbelasting, het belastingverdrag met de VS en de BRK boden. Toen de eerste twee pijlers vervielen en de BRK enkele malen drastisch werd aangepast ging de Curaçaose offshore geleidelijk aan ten onder. De overheidsinkomsten liepen daardoor snel terug en de Curaçaose overheid, die haar uitgavenpatroon had afgestemd op de eerdere hoge inkomsten, kreeg budgettaire problemen en sterk oplopende schulden. Uiteindelijk was men dus afhankelijk van wat andere landen besloten. Offshoreklanten konden makkelijk vertrekken, het ging tenslotte voor een groot deel om brievenbusondernemingen. Ook het gros van de dienstverleners en professionals vertrok, ze hadden nauwelijks of geen binding met Curaçao, anders gezegd, ze waren *footloose*.

Tot slot nog enkele opmerkingen over de band met Nederland die in alle drie de fases van doorslaggevende betekenis was. Tussen de Nederlandse financiële sector en de Curaçaose offshore was sprake van een symbiotische relatie. De symbiose ontstond en bleef in stand

door medewerking van de Nederlandse staat. Opmerkelijk daarbij is dat de Nederlandse staat dikwijls meer bekommerd was om het in stand blijven van de relatie dan over de fiscale verliezen die het gevolg waren van die symbiose. Men liet dus het belang van de Nederlandse financiële sector prevaleren boven de inkomsten van de Nederlandse overheid. Een ander in het oog springend aspect is dat de Nederlandse financiële sector, die haar ontstaan mede te danken had aan de symbiotische relatie met de Curaçaose offshore, steeds groter werd en dat de Curaçaose offshore ten onder ging.