



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De Curaçaose offshore

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

van Beurden, M.J.C.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

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

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

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

Samenvatting

De Curaçaose offshore

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

De laatste tijd gaat geen week voorbij of Offshore Financial Centres (OFCs), ook wel aangeduid als belastingparadijzen, komen op een of andere manier prominent in het nieuws. Mede door onthullingen in *Offshore Leaks*, *LuxLeaks*, *SwissLeaks*, *Panama Papers* en *Paradise Papers* ontstond een beeld van multinationals en vermogenden die er in slaagden om weinig of geen belasting af te dragen via allerlei constructies die gebruik maken van OFCs. Daardoor kwam de rol van OFCs ter discussie te staan en ontstond een maatschappelijk debat over de aanvaardbaarheid van OFCs. Kennis over hoe die centra zich ontwikkelen en functioneren is daarom geen overbodige luxe. Dit proefschrift levert een bijdrage aan studies die tot doel hebben de ontwikkeling en wezenlijke structuren van een OFC bloot te leggen. Tot nu toe zijn er, voor zover bekend, maar vier studies die de hele geschiedenis van een specifiek OFC behandelen. Het betreft Jersey, de Bahama's, de Kaaimaneilanden en Curaçao. De Curaçaose offshore had in tegenstelling tot andere bestudeerde OFCs een sterke neergang. Daarom koos ik voor de bestudering van de Curaçaose offshoregeschiedenis met als vraagstelling: Aan welke endogene en exogene factoren zijn het ontstaan, de groei en de neergang van de Curaçaose offshore toe te schrijven?

De eerste en tot dusverre enige studie die de hele geschiedenis van de Curaçaose offshore behandelde was van C. Boise en A. Morriss (B/M). In 2009 publiceerden ze een artikel waarin ze de opkomst, groei en neergang van dat OFC behandelden. B/M deden geen archiefonderzoek en baseerden zich op interviews in Willemstad en Engelstalige literatuur, zoals verslagen van hearings door het Amerikaanse Congres en algemene studies over de Antilliaanse geschiedenis. Ze analyseerden essentiële Antilliaanse wetgeving nauwelijks en gaven weinig cijfermatige onderbouwing. Dit proefschrift is mede gebaseerd op uitgebreid archiefonderzoek van Nederlandstalige bronnen. Het betreft de archieven van de ABN-AMRO, de ING, het Nationaal Archief en de ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Waar nodig geeft dit proefschrift cijfermatige onderbouwing en analyses van de relevante Antilliaanse fiscale wetgeving.

De Curaçaose offshore faciliteerde meerdere zaken. De belangrijkste daarvan was lagere belastingafdracht voor niet-ingezetenen. Die werd mogelijk gemaakt door speciale wetgeving, rulings, belastingverdragen en de Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK), die de onderlinge fiscale betrekkingen tussen de Koninkrijkspartners regelde. Daarnaast bood de

Curaçaose offshore geheimhouding. Onder meer door het strikt gehanteerde bankgeheim, (geheime) rulings, en het aandelen aan toonder systeem waardoor de werkelijke eigenaar van een offshorevennootschap niet viel te achterhalen. Verder was reguleringsontwijking mogelijk vanwege het zwakke of ontbrekende toezicht op onder meer offshorebanken, captives en trustkantoren. Het Curaçaose OFC faciliteerde ook witwassen. De geboden geheimhouding en het zwakke toezicht waren een goede bescherming tegen onderzoek door justitiële, fiscale en toezichthoudende autoriteiten.

De ontwikkeling van de Curaçaose offshore had vijf verschillende fases: ontstaan, opbouw, bloei en neergang, tijdelijk herstel en definitieve neergang. Het OFC ontstond in 1951 toen de Antillen speciale wetgeving introduceerden die bedoeld was om offshorevennootschappen aan te trekken. Die stap volgde na het besluit van de Nederlandsche Handel-Maatschappij (NHM) om op Curaçao een OFC op te bouwen. De in Nederland veel voorkomende mening, dat de zetelverplaatsingen van veel grote Nederlandse ondernemingen naar Willemstad in verband met de Tweede Wereldoorlog het begin waren van de Curaçaose offshore, is niet juist. De zetelverplaatsingen hadden namelijk geen fiscale achtergrond. De NHM kwam tot het initiatief nadat ze had geconstateerd dat eigenaren van vluchtkapitaal uit Europa en elders, behoefte hadden aan een *tax haven* op het westelijk halfrond. Curaçao was volgens de NHM geschikt mits men de fiscale wetgeving zou aanpassen. Men koos Curaçao uit omdat het ging om een kleine, politiek stabiele, jurisdictie met fiscale autonomie. Door te wijzen op de substantiële belastinginkomsten die een OFC zou genereren, lukte het de NHM om de Curaçaose elite ervan te overtuigen dat het loonde om speciale wetgeving in te voeren. Om eventuele concurrenten voor te blijven, vestigde de NHM in 1950 alvast een trustkantoor in Willemstad. De exogene factoren waaraan het ontstaan van het Curaçaose OFC is toe te schrijven zijn de behoefte aan een *tax haven* op het westelijk halfrond en de geslaagde poging van de NHM om de Antilliaanse elite over te halen speciale fiscale wetgeving tot stand te brengen. Endogene factoren waren de fiscale autonomie, het imago van politieke stabiliteit en rechtszekerheid, alsmede het feit dat het ging om een kleine jurisdictie.

De opbouwperiode van de Curaçaose offshore begon in 1951 met de invoering van wetgeving inzake deelnemingsvrijstelling, en eindigde rond 1975 met de *take-off*. In 1975 waren de winstbelastinginkomsten die verband hielden met de offshore al ruim een vierde deel van de overheidsinkomsten. In 1952 volgde invoering van een offshore winstbelastingtarief dat 1/10 van het normale tarief bedroeg. Het succes van het Curaçaose OFC was voor een groot deel toe te schrijven aan het belastingverdrag met de VS en de BRK. Op grond van het in 1955 tot stand gekomen Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag

werden rente-, royalty- en dividenduitkeringen vanuit de VS naar de Antillen geheel of gedeeltelijk vrijgesteld van de Amerikaanse bronheffing van 30 %. Die verlagingen waren de basis voor de vestiging van holding-, beleggings-, financierings- en royalty-maatschappijen in Willemstad. Op grond van de BRK, die in 1965 in werking trad, werden dividenden uitgekeerd vanuit Nederland aan een Antilliaanse moedervereniging vrijgesteld van Nederlandse dividendheffing. Mede door die vrijstelling werd Nederland een financieel knooppunt. Het ging namelijk voor een groot deel om uit derde landen afkomstige doorstroomdividenden.

De band met Nederland was daarom essentieel voor de Curaçaose offshore, ook al omdat belastingverdrag met de VS alleen mogelijk was vanwege die band. Verder waren trustkantoren voor een groot deel in handen van Nederlandse banken, en veel accountantskantoren en belastingadviseurs hadden een Nederlandse achtergrond. Daarnaast oefenden Nederlandse bedrijven een sterke invloed uit op het wetgevingsproces. Tussen de Nederlandse financiële sector en de Curaçaose offshore was sprake van een symbiotische relatie, waarvan beide voordeel hadden.

Na de totstandkoming van het belastingverdrag met de Verenigde Staten in 1955 groeiden de Curaçaose offshore-activiteiten sterk. De aantallen trustkantoren en offshorebanken namen toe en steeds meer professionals vestigden zich op Curaçao. 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. Tegelijkertijd stimuleerde de expanderende Eurodollar en Euro-obligatiemarkt de groei van OFCs in het algemeen, zodat andere OFCs zoals de Kaaimaneilanden, Guernsey en Jersey ook een sterke groei lieten zien.

Vanaf de *take-off* tot rond 1984/1985 bleven de offshore-activiteiten sterk toenemen. Daarna zette een daling in. De offshore leverde in 1984 ongeveer de helft van de totale overheidsinkomsten op en de bijdrage aan het BBP was circa een derde deel. De groei was grotendeels toe te schrijven aan beleggings- financierings- en onroerendgoedmaatschappijen die het Amerikaans-Antilliaanse belastingverdrag gebruikten om de bronbelasting in de VS geheel of gedeeltelijk te ontwijken. De groei werd ook veroorzaakt door dividenduitkeringen vanuit Nederland naar Antilliaanse vennootschappen.

Een aantal maatregelen van Nederland en de VS veroorzaakten een daling van de offshore-activiteiten. Het ging daarbij voornamelijk om een door Nederland afgedwongen BRK-herziening, afschaffing van de Amerikaanse bronbelasting en opzegging door de VS van het belastingverdrag met de Antillen. Door de afschaffing van de Amerikaanse bronbelasting op rente werden Antilliaanse financieringsdochter van Amerikaanse bedrijven overbodig. De

opzegging van het belastingverdrag kwam nadat de Antillen weigerden een nieuw verdrag met Washington te tekenen vanwege de vrees dat strengere regels betreffende informatie-uitwisseling offshoreklanten zou afschrikken. Jaren later betreurden de Antillen die weigering en probeerden tevergeefs twee keer een nieuw verdrag met de VS af te sluiten. Door de BRK-herziening bleven dividenduitkeringen vanuit Nederland naar de Antillen niet langer onbelast, maar werden belast met een tarief van 10,5 %. Nederland wilde het nultarief opheffen. Niet alleen vanwege belastingderving, maar ook omdat landen waarmee Nederland een belastingverdrag had, klaagden over de fiscale verliezen die ze leden door de dividendstroom via Nederland naar de Antillen. Door die heffing van 10,5 % bleef de dividendroute naar de Antillen via Nederland nog steeds aantrekkelijk omdat het gangbare tarief 25 % bedroeg. Op die manier werd Nederland als financieel knooppunt gespaard.

In de periode van 1989 t/m 1995 trad een tijdelijk herstel op dat is toe te schrijven aan *zero tax* rulings en de pensionado-regeling. *Mutual funds* kregen ingaande 1988 onder bepaalde voorwaarden via rulings vrijstelling van het offshore winstbelastingtarief. De pensionado-regeling van 1989 kwam tot stand om vermogende buitenlandse gepensioneerden aan te trekken via een inkomstenbelastingtarief van 5 %. Daardoor verhuisden veel vermogende Nederlanders in het echt of op papier naar de Antillen. Onder hen bevonden zich veel personen met een goede pensioenvoorziening die kort voor hun pensioen ontslag namen, en op de Antillen hun pensioenrechten afkochten. De afkoop werd dan tegen een laag tarief belast. Ook brachten veel Nederlanders hun persoonlijke pensioenvoorzieningen onder in Curaçaose offshorevennootschappen.

Na 1995 trad een nieuwe neergang in waardoor het aandeel van de offshore winstbelastinginkomsten van de Curaçaose overheid 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. Nederland voerde wetgeving in waardoor vanaf 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. In 1997 kwam onder druk van Nederland een BRK-wijziging tot stand, die beoogde de fiscale verliezen die de pensionado-regeling veroorzaakte tegen te gaan. Ook trad in 1997 Nederlandse wetgeving inzake concernfinanciering in werking, waarmee men financieringsactiviteiten van Nederlandse concerns naar Nederland wilde terug halen. Daardoor beëindigden veel Nederlandse

ondernemingen hun offshore financieringsactiviteiten in Willemstad. Intussen was de EU-moeder-dochterrichtlijn in 1992 van kracht geworden. Door 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 laten lopen in plaats van Curaçao. De dividendstromen vanuit Nederland naar Curaçao daalden dan ook sterk.

De offshore-activiteiten bleven in de periode van 1999 t/m 2013 dalen. De Nederlandse banken trokken zich terug, en het aantal offshore-ondernemingen, trustkantoren en offshorebanken daalde. De bijdrage die de offshore aan het BBP leverde was in 2013 gedaald tot ongeveer 1/7 deel van die in 1999. Ook de bijdrage aan de winstbelastinginkomsten daalde in dezelfde periode tot circa 1/7 deel. De al in 1995 ingezette neergang werd versterkt door meerdere 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. Onder druk van Nederland, de OESO en de EU implementeerden de Antillen het Nieuw Fiscaal Raamwerk (NFR). Daardoor werd het aparte winstbelastingtarief voor offshorebedrijven, met een ruime overgangsregeling van 20 jaar, afgeschaft. In 2013 gold nieuwe Europese wetgeving voor in de EU aangeboden beleggingsfondsen. Omdat Curaçao niet aan die nieuwe eisen voldeed, verhuisden fondsen van Willemstad naar landen als Luxemburg. Dat land werd concurrent van Curaçao niet alleen omdat het in de EU lag, maar het bood ook gunstige fiscale faciliteiten, politiek stabiele verhoudingen en een hoge kwaliteit van *funds asset value* bepaling (gespecialiseerd professioneel werk). Wat betreft de samenwerking tussen staat en offshoresector, die was goed vanaf het begin van de Curaçaose offshore, totdat de sector in 2005 onderling verdeeld raakte. Een deel van de sector wilde sterke *substance*-eisen ten aanzien van offshore-ondernemingen en internationaal acceptabele winstbelastingtarieven. Het ander deel gaf de voorkeur aan zwakke *substance*-eisen en zo laag mogelijke tarieven. Het gevolg was dat de samenwerking tussen staat en sector haperde en de staat dikwijls een ineffectieve afwachtende houding aannam.

De geschiedenis van het Curaçaose OFC laat zien dat offshore-activiteiten voor de overheid een aantrekkelijke, maar kwetsbare, inkomstenbron vormden, en dat het ging om een bedrijfstak die eveneens aantrekkelijk en kwetsbaar was. Omdat de offshore vooral was gebaseerd op de mogelijkheden die de Amerikaanse bronbelasting, het belastingverdrag met de VS en de BRK boden, ging het Curaçaose OFC geleidelijk aan ten onder nadat de bronbelasting werd afgeschaft, het verdrag opgezegd en de BRK enkele malen drastisch gewijzigd. In alle fases was de band met Nederland belangrijk. Tussen de Curaçaose offshore

en de Nederlandse financiële sector was sprake van een symbiotische relatie. Opvallend daarbij is dat de Nederlandse staat in een aantal gevallen meer bekommerd was om het in stand blijven van de relatie dan over de fiscale verliezen die het gevolg waren van die symbiose. Met andere woorden de belangen van de Nederlandse financiële sector prevaleerden boven de overheidsinkomsten.