

De historie van het Curaçaose offshore-regime

Germaine Rekwest*

* Mr. G.D. Rekwest is werkzaam als promovenda fiscaal recht bij University of Curaçao en Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 M.J.C. van Beurden, *De Curaçaose offshore, ontstaan, groei en neergang van een belastingparadijs, 1951-2013* (diss. Amsterdam UvA), 2018, p. 185.

2 Ecofin, 'Conclusions of the Ecofin council Meeting on 1 december 1997', *PbEG* 1998, C 2/1 en Primarolo-rapport van de Gedragscodegroep van 23 november 1999, SN 4901/99, http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/primarolo_en.pdf.

3 De OESO heeft in 1998 het rapport *Harmful Tax Competition, An emerging Global Issue* gepubliceerd. In dit rapport werden criteria opgesteld om vast te stellen of een land als *tax haven* gekwalificeerd kan worden of dat een fiscaal regime als schadelijk kan worden aangemerkt.

4 Zie ook G.D. Rekwest, 'Schadelijke belastingconcurrentie, de gevolgen voor de Nederlandse Antillen', *Forfaitair* 2001/117, p. 2-6.

5 Landsverordening op de Winstbelasting 1940, *P.B.* 1999, nr. 244.

6 Landsverordening van 8 maart 1995 houdende de garantie, dat op bepaalde winsten van de in de Nederlandse Antillen gevestigde naamloze vennoot-

De huidige opstelling van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de Europese Unie ten aanzien van internationale belastingconstructies die kleine jurisdicties zoals Curaçao faciliteren, staat in schril contrast met de rol die hun leden, met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, hebben gespeeld bij het ontstaan van de offshore. Welke factoren hebben bijgedragen aan de opkomst en neergang van de offshore-sector op Curaçao?

1 Inleiding

Curaçao is sinds 10 oktober 2010 een autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Evenals andere *offshore financial centers* (OFC's) in het Caribisch gebied, heeft Curaçao door de jaren heen een zeer aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat weten op te bouwen. Daarmee heeft Curaçao buitenlandse investeerders aangetrokken en hoge belastinginkomsten gegenereerd. Zo was in 1986 het aandeel van de winstbelasting die de Curaçaose offshore-sector opbracht, 52% van de totale overheidsinkomsten van het eiland.¹

Curaçao heeft door de jaren heen een zeer aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat weten op te bouwen. Daarmee heeft Curaçao buitenlandse investeerders aangetrokken en hoge belastinginkomsten gegenereerd

Dit vestigingsklimaat kwam in 1999 evenwel onder druk te staan toen de EU-Gedragscodegroep de belastingregimes van de diverse lidstaten en hun overzeese gebieden onderzocht.² In het rapport dat volgde werd het Antilliaanse offshore-regime, meer specifiek de regeling voor captive-insurance-vennootschappen en de e-zone (vrije zone), als schadelijk belastingregime aangemerkt. Zowel de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)³ als de Europese Unie (EU) hadden er bij Nederland op aangedrongen om de offshore-faciliteiten van zijn overzeese gebieden aan banden te leggen.⁴ De Nederlandse Antillen reageerden in 2000 met de belastingherziening Nieuw Fiscaal Raamwerk (NFR) en de afschaffing van de offshore-wetgeving.⁵ De offshore-sector vreesde voor het vertrek van investeerders. Om hieraan tegemoet te komen, bood de Antilliaanse wetgever voor de bestaande offshore-vennootschappen een ruime overgangsregeling, waarbij het lage offshore-winstbelastingtarief van 2,4-3% nog twintig jaar van toepassing zou blijven.⁶

Op 1 januari 2020 is op Curaçao deze overgangsregeling voor offshore-lichamen verlopen.⁷ Daarmee is ook het lage offshore-tarief voor offshore vennootschappen niet langer van toepassing. Het NFR moest een basis vormen voor nieuwe internationale financiële dienstverlening met een mogelijke spin-off naar andere sectoren van de economie.⁸ Bovendien zou ook de weg naar het sluiten van nieuwe belastingverdragen geopend zijn. Het is echter anders gelopen. Curaçao heeft de afgelopen twintig jaar ondanks verschillende onderhandelingen geen nieuwe belastingverdragen ter voorkoming van dubbele belasting kunnen afsluiten die in werking zijn getreden. Eén van de redenen daarvan is dat Curaçao door potentiële verdragspartners als *tax haven* wordt gezien.⁹

Na de maatschappelijke verontwaardiging die met het verschijnen van het Panama Papers-rapport ontstond, is de fiscale praktijk waarin belastingadviseurs fiscale constructies adviseerden om zo min mogelijk belasting te betalen, onder enorme druk komen te staan

Na de maatschappelijke verontwaardiging die met het verschijnen van het Panama Papers-rapport ontstond,¹⁰ is de fiscale praktijk waarin belastingadviseurs fiscale constructies adviseerden om zo min mogelijk belasting te betalen, onder enorme druk komen te staan. Hierna heeft de OESO, gesteund door het politieke mandaat van de G20,¹¹ het Base Erosion and Profit Shifting-project (BEPS-project) ontwikkeld. Een van de 15 actiepunten van het BEPS-project richt zich op schadelijke belastingregimes. In 2018 heeft het Forum on Harmful Tax Practices van de OESO verschillende fiscale regimes op Curaçao beoordeeld op de criteria omtrent 'harmful tax practices'. Zowel de OESO als de EU hebben gedreigd met plaatsing op de grijze of zwarte lijst als Curaçao zijn nieuw geïntroduceerde preferentiële fiscale regimes niet aan banden legt: het exportregime en de Curaçaose e-zone. Deze twee regimes werden in 2017 door de Code of Conduct Group (CoCG) van de Raad van de Europese Unie bestempeld als een 'harmful tax practice'.¹² Onder druk van de OESO en

de EU heeft Curaçao zijn belastingwetgeving per 1 januari 2020 opnieuw aangepast, waaronder de e-zone-wetgeving.¹³

De huidige opstelling van de OESO en de EU ten aanzien van internationale belastingconstructies die kleine jurisdicties zoals Curaçao faciliteren, staat in schril contrast met de rol die hun leden hebben gespeeld bij het ontstaan van de offshore-sector

De huidige opstelling van de OESO en de EU ten aanzien van internationale belastingconstructies die kleine jurisdicties zoals Curaçao faciliteren, staat in schril contrast met de rol die hun leden, met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, hebben gespeeld bij het ontstaan van de offshore-sector. In de postkoloniale periode hebben de eilanden die voor onafhankelijkheid kozen hun economie veelal toegespitst op twee sectoren: toerisme en financiële dienstverlening. De eilanden die niet voor onafhankelijkheid kozen, maar een band met hun voormalige kolonisator behielden, ontwikkelden zich tot grote OFC's die voor een economische groei zorgden.¹⁴ In de periode 1945-1980 waren het juist de Verenigde Staten die op basis van hun belastingverdrag met de voormalige Nederlandse Antillen een fiscaalvriendelijke route voor Amerikaanse eurobonds-leningen faciliteerden. De eurodollarmarkt¹⁵ die London mogelijk maakte, groeide vanaf de jaren 70 in Europa en verspreidde zich vervolgens wereldwijd, ook in het Caribisch gebied.¹⁶ Daarnaast speelde het Verenigd Koninkrijk een significante rol bij de opkomst van het offshore-regime in diens voormalige koloniën, zoals de Bahama's, Britse Maagdeneilanden en Bermuda.

In deze bijdrage ga ik in op de factoren die een rol hebben gespeeld bij de opkomst en neergang van de offshore-sector op Curaçao (paragraaf 3). Ik richt mij op Curaçao, aangezien de offshore-sector hoofdzakelijk op Curaçao floreerde.¹⁷ Ik baseer mij deels op de historische studies van Ogle¹⁸ en Van Beurden¹⁹ over dit onderwerp. Daarnaast put ik informatie uit de krantenarchieven van Curaçao in de periode voorafgaand aan de opzegging van het belastingverdrag met de Verenigde Staten. Ik richt mijn aandacht tevens op de rol die Nederland heeft gespeeld

schappen gedurende een tijdvak van twintig jaren geen belasting verhoging zal worden toegepast, *P.B.* 1995, nr. 83, na de wijzigingen bij *P.B.* 1999, nr. 244.

- 7 Vennootschappen die onder de Garantieverordening Winstbelasting 1993 vallen, *P.B.* 1995, nr. 83.
- 8 Staten van de Nederlandse Antillen, zitting 1999-2000-2313, Nota naar aanleiding van het voorlopig verslag tevens eindverslag, nr. 5, 28 december 1999, p. 51.
- 9 Zie G.D. Rekwest, 'De verdragsrechtelijke status van Curaçao', *WFR* 2018/218, p. 1513-1519 en G.D. Rekwest, 'Curaçao en haar beperkte belastingverdragenennetwerk, wat zijn de obstakels?', *MBB* 2019, afl. 11, p. 438-444.
- 10 'Panama Papers: Leaks Spur Global Investigations', *BBC News* 4 april 2016, *bbc.com/news/world-35960329*.
- 11 Een internationaal forum bestaande uit de 19 grootste nationale economieën plus de Europese Unie.
- 12 Compilation of letters seeking commitment regarding the EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes, <http://consilium.europa.eu/media/33087/compilation-of-letters-seeking-commitment.pdf>.
- 13 Op 31 december 2019 is de Landsverordening van de 30ste december 2019 tot wijziging van de Landsverordening op de winstbelasting 1940, de Landsverordening economische zones 2000, de Algemene landsverordening Landsbelastingen, de Landsverordening op de Loonbelasting 1976, de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen, Zegelverordening 1908 en de Landsverordening omzetbelasting 1999 (Landsverordening belastingherziening 2019) uitgegeven en geplaatst in het *Publicatieblad van Curaçao*, jaargang 2019, nr. 92 (*P.B.* 2019, nr. 92). Deze landsverordening trad in werking met ingang van 1 januari 2020.
- 14 T. Freyer & A. Morriss, 'Creating Cayman as an Offshore Financial Center: Structure & Strategy since 1960', *Arizona State Law Journal* (45) 2013, afl. 4, p. 5.
- 15 Op de eurodollarmarkt werden transacties in dollars buiten de V.S. verricht, voornamelijk in Europa,



waardoor dollardeposito's niet onder de Amerikaanse regulering vielen.

16 Van Beurden 2018, p. 38.

17 Van oudsher werd Curaçao als het hoofdeiland van de (voormalige) Nederlandse Antillen beschouwd. De andere eilanden, met name Aruba, ervoeren de positie van Curaçao als dominant. Zie ook P. Comenencia, *Verdeeld Koninkrijk, Pleidooi voor een nieuw elan in de Koninkrijksrelaties*, Utrecht: Eburon 2020, p. 31-35.

18 V. Ogle, 'Archipelago Capitalism: Tax Havens, Offshore Money, and the State, 1950s-1970s', *American Historical Review* (122) 2017, afl. 5, p. 1433.

19 Van Beurden 2018.

20 R. Murphy, *Dirty Secrets, how tax havens destroy the economy*, New York: Verso 2017, p. 51.

21 T. van Koningsveld, *De offshore wereld ontmaskerd, over vage vennootschappen, anonieme eigenaren en onbekende geldstromen*, Zeist: Kerckebosch 2016, p. 23.

22 Ogle 2017, p. 1433.

23 Murphy 2017, p. 54.

bij het ontstaan, de groei en de neergang van de offshore op Curaçao (paragraaf 4). Vervolgens bespreek ik de invloed van de OESO- en EU-landen bij de ontwikkeling van *tax havens*. Voor een goed begrip van de term 'offshore' zal ik eerst in paragraaf 2 ingaan op de definiëring van dit begrip. Duidelijk zal worden dat dit begrip een alomvattend begrip is voor *tax havens*, OFC's, *flags of convenience*, vrije zones en offshore vennootschappen.

2 Offshore

2.1 Inleiding

Er is geen eenduidige definitie van de term 'offshore'. Vaak wordt offshore met andere termen aangeduid. In de context van dit artikel betekent 'offshore' letterlijk *niet hier*, of *ergens anders*.²⁰ Het betekent dat contractpartijen betrokken bij een transactie elders gevestigd zijn. Het begrip offshore dateert uit de jaren 20, toen befaamde criminelen in de Verenigde Staten hun misdaadgeld in het buitenland wilden wegzetten, uit het zicht van de Internal Revenue Service (IRS): dat deden ze offshore, buiten de Verenigde Staten.²¹ Pas

vanaf de jaren 70, toen de eurodollarmarkt zijn intrede deed, werd het begrip offshore gebruikt voor transacties die weliswaar in Londen plaatsvonden, maar buiten de Britse regulering vielen.

Volgens Ogle²² bestaat de offshore uit de volgende elementen:

- 1 *Tax haven*;
- 2 OFC;
- 3 *flags of convenience*;
- 4 vrije zones.

Ook combinaties van deze factoren kunnen een offshore vormen. Een offshore kan een OFC zijn, een *tax haven*, een vrije (handels)zone, maar ook een zogeheten 'flag of convenience'. Daarnaast wordt in OFC's doorgaans gebruikgemaakt van offshore vennootschappen, zoals in Curaçao. Curaçao maakt overigens ook gebruik van vrije zones.

2.2 *Tax haven*

Tax havens zijn niet hetzelfde als offshore. *Tax havens* zijn locaties, terwijl offshore een vaag begrip is voor 'elders'.²³ Ter illustratie: een (ei)land dat als een *tax haven*

wordt aangemerkt heeft een offshore-sector (bijv. trustkantoren, offshore banken, lage winstbelastingtarieven) waar buitenlandse investeerders een offshore vennootschap gebruiken en waarvoor het lage winstbelastingtarief van toepassing is. Oorspronkelijk werd het begrip 'tax haven' gebruikt als benaming voor centra die fiscale mogelijkheden voor niet-ingezetenen boden.²⁴ In latere jaren werd een *tax haven* met de term OFC geduid, omdat de benaming *tax haven* een negatieve klank had.

In de jaren 90 van de vorige eeuw was de consensus dat een *tax haven* vier karakteristieken heeft:²⁵

- 1 Lage belastingtarieven;
- 2 voor niet-ingezetenen;
- 3 ten aanzien van niet-lokale activiteiten;
- 4 geen regulering en geheimhouding.

In 2000 hanteerde de OESO de volgende vier elementen:²⁶

- 1 Geen of lage belastingtarieven;
- 2 geen informatie-uitwisseling;
- 3 geen transparantie;
- 4 geen *substance* (activiteiten).

Duidelijk is dat de karakteristieken van een *tax haven* niet eenduidig zijn. Bovendien zijn in de loop der jaren nieuwe elementen toegevoegd. Zo betoogt onderzoeker Dharmapala in 2008 dat een *tax haven* onder meer de volgende karakteristieken bevat: hoog bruto nationaal product, kleine populatie, vaak een eiland, goede communicatieverbindingen, vaak Brits geassocieerd en vaak met Engels als voertaal.²⁷ Volgens Ogle zijn *tax havens* te definiëren als 'places with sufficient autonomy to allow individuals and corporations to register and maintain assets there while paying low or no taxes and avoiding the more stringent regulations they would be bound by in other countries'.²⁸ Palan definieert *tax havens* als 'places or countries (not all of them are sovereign states) that have sufficient autonomy to write their own tax, finance, and other laws and regulations'.²⁹

Tax havens kunnen ervoor kiezen om de identiteit van de eigenaar van de vennootschap geheim te houden. Over het algemeen gaat het die eigenaren niet enkel om het legaal (ontwijken of ontgaan), dan wel illegaal (ontduiken) verlagen van de effectieve belastingdruk, maar ook om het omzeilen van stringente andere wetgeving (bijvoorbeeld de publicatieplicht).

Vanwege het feit dat het begrip *tax haven* doorgaans in verband wordt gebracht met zaken als belastingontduiking, witwassen van geld en criminaliteit, geven landen die als *tax haven* worden aangemerkt, steeds vaker de voorkeur aan de benaming OFC

2.3 Offshore financial center

Vanwege het feit dat het begrip *tax haven* doorgaans in verband wordt gebracht met zaken als belastingontduiking, witwassen van geld en criminaliteit, geven landen die als *tax haven* worden aangemerkt, steeds vaker de voorkeur aan de benaming OFC. Zoromé (IMF) definieerde in 2007 een OFC als 'a country or jurisdiction that provides financial services to non residents on a scale that is incommensurate with the size and the financing of its domestic economy'.³⁰ OFC's passen hun wet- en regelgeving aan al naar gelang de wensen van multinationals en vermogende particulieren in ruil voor een registratie- en managementvergoeding.³¹

2.4 Flags of convenience

Gelegenheidsvlaggen oftewel 'flags of convenience' wordt als term gebruikt voor de mogelijkheden die bepaalde jurisdicties bieden om een buitenlands schip te registreren. Dit is een internationaal open register.³² Het schip vaart dan onder de vlag van die jurisdictie. Het voordeel is dat deze schepen gebruik kunnen maken van de lage tonnagebelastingen en registratiegelden. Daarnaast wordt ook de overheidsregulering in het oorspronkelijke land omzeild.³³ Sommige jurisdicties, zoals Liberia en Panama, bieden de zogenoemde 'flags of convenience'-service aan.³⁴

2.5 Vrije zones

De term 'vrije zone' – ook wel 'special tax zone' genoemd – verwijst naar een territoriaal gebied binnen een jurisdictie, douanetechnisch een afgescheiden stuk land, waar een fiscaal preferentieel regime geldt, terwijl buiten dat gebied een algemeen belastingstelsel van toepassing is.³⁵ In de vrije zone gelden doorgaans geen of zeer lage belastingtarieven voor de omzetbelasting en winstbelasting. Daarnaast worden fiscale faciliteiten zoals vervroegde afschrijving geboden. In de vrije zone worden reële ondernemingsactiviteiten ontplooid. Zo kunnen goederen via de

24 Van Beurden 2018, p. 11.

25 Murphy 2017, p. 14.

26 OECD, *Toward Global Tax Co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practice* (rapport), Parijs 2000.

27 D. Dharamapala, 'What Problems and Opportunities are Created by Tax Havens', *Oxford Review of Economic Policy* (24) 2008, afl. 4, p. 664.

28 Ogle 2017, p. 1432.

29 R. Palan, R. Murphy & C. Chavagneux, *Tax Havens. How Globalization Really Works*, Ithaca, NY: Cornell University Press 2010, p. 8.

30 A. Zoromé, *Concept of Offshore financial Centres: In search of an Operational definition* (IMF Working Paper), april 2007, p. 6.

31 K. Lockhart, 'Investment Treaties, Offshore Finance, and the Resource Curse', *Boston College Law Review* (59) 2018, afl. 8, p. 16.

32 R. Loeven, *Haven in de branding. De economische ontwikkeling van de Antwerpse haven vanaf 1900*, Leuven: Universitaire Pers Leuven 2008, p. 112-113.

33 Ogle 2017, p. 1433.

34 N. Shaxson, *Treasure Islands. Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens*, London: The Bodley Head 2011, p. 22-23.

35 A. Laukkanen, 'The Development Aspects of Special Tax Zones', *Bulletin for International Taxation* (70) 2016, afl. 3, p. 152-162.

vrije zone vervoerd worden om inefficiënte internationale tijdsverschillen te overbruggen.³⁶ De goederen worden dan in de vrije zone overgeladen voordat ze verder vervoerd worden. Ook op Curaçao zijn enkele gebieden als e-zone aangewezen. De locaties waren onder meer de voormalige 'free-zones' en enkele nieuw ontwikkelde industriële en hightech-parken in en om de haven en het vliegveld. Onder druk van de EU is echter per 1 januari 2020 het e-zone-regime voor dienstverlenende bedrijven afgeschaft.³⁷ De e-zone voor goederen is vooralsnog overeind gebleven.³⁸

2.6 Offshore vennootschap

In OFC's wordt doorgaans gebruik gemaakt van de offshore vennootschap. Op de voormalige Nederlandse Antillen worden van oudsher met 'offshore vennootschappen' vennootschappen bedoeld die ten behoeve van niet-ingezetenen zijn opgericht en die hun commerciële activiteiten geheel buiten de Nederlandse Antillen ontplooiën.³⁹ Een offshore vennootschap kan in verschillende rechtsvormen voorkomen: beleggingsvennootschap, *mutual funds*, financierings-, houdster-, octrooiholding- en scheepvaartmaatschappijen, onroerendgoedmaatschappijen, offshore tradingvennootschappen, offshore banken en *captive insurance companies*.⁴⁰

Kenmerkend voor een offshore vennootschap is dat de vennootschap volgens de lokale wetgeving van de OFC:

- geen lokale activiteit mag verrichten;
- onderworpen is aan speciale wet- en regelgeving, met name op het gebied van belastingen;
- beheerd en bestuurd wordt door een lokaal trustkantoor;
- anonimiteit geniet voor de achterliggende partijen.

3 Ontstaan van *tax havens*

3.1 De eerste *tax havens*

Monaco wordt in de doctrine gezien als de eerste *tax haven*.⁴¹ In 1856 werd in Monte Carlo een casino opgericht om extra inkomsten te genereren. Door de hoge opbrengsten van het casino kon Monaco al snel zijn publieke uitgaven volledig bekostigen met de casino-opbrengsten. In 1869 werden in Monaco alle directe belastingen afgeschaft. Hiermee was – waarschijnlijk onbedoeld – in Monaco een belastingparadijs ontstaan. Het tweede belastingparadijs was New Jersey. Deze Ame-

rikaanse staat hanteerde vanaf 1889 soepele regulering om bedrijven naar New Jersey te lokken met als doel de budgettaire problemen het hoofd te bieden. James Dill, een advocaat uit New York, adviseerde op verzoek van gouverneur Leon Abbett van New Jersey om de wetgeving voor ondernemingen te liberaliseren en maakte daarmee de weg vrij om ondernemingen vrij makkelijk te structureren. Met andere woorden, de oprichtingseisen van een vennootschap werden versoepeld zodat ondernemingen zich makkelijker konden vestigen en herstructureren. Het succes van New Jersey trok de aandacht van Delaware. Deze staat kampte ook met budgettaire problemen en volgde het voorbeeld van New Jersey met soepele wetgeving voor ondernemingen. Ook Palan bevestigt deze zienswijze. Palan is van mening dat de opkomst van de eerste *tax havens* niet fiscaal gedreven was, getuige het feit dat de belastingtarieven tot de Tweede Wereldoorlog heel laag waren, maar dat het veel eerder een reactie op stringenter overheidsregulering was.⁴²

Tax havens ontstonden als gevolg van de instabiliteit door de oorlog, inflatie, politieke en economische neergang. Veel bedrijven en particulieren zochten een veilige haven voor hun bezittingen

3.2 Fases ontstaan *tax havens*

Monaco, New Jersey en Delaware kunnen aangemerkt worden als voorlopers van de *tax havens* die vanaf 1920 hun intrede deden. Ogle onderscheidt drie periodes in het ontstaan van *tax havens*.⁴³

De eerste periode is de periode tussen 1920 en 1945. *Tax havens* ontstonden als gevolg van de instabiliteit door de oorlog, inflatie, politieke en economische neergang. Veel bedrijven en particulieren zochten een veilige haven voor hun bezittingen: Liechtenstein, Luxemburg en Zwitserland. Hoewel Monaco gezien wordt als de eerste moderne *tax haven*, blijkt uit onderzoek van Doggart dat Zwitserland de eerste moderne *tax haven* was.⁴⁴ Zwitserland was vooral geliefd vanwege zijn politieke stabiliteit, het kende geen deviezenbeperkingen en het stond bekend om zijn strikte bankgeheim. In mindere mate waren in de jaren 20 en 30 ook voormalige Britse koloniën Bermuda en de Bahama's *tax havens*.

36 A. Alberto, 'Doorvoer counterfeit strafbaar; koerswijziging van het strafrecht', *Caribisch Juristenblad* 2015, afl. 1, p. 17-26.

37 Voor kwalificerende diensten is een nieuwe regeling geïntroduceerd, waarbij een tarief van 3% winstbelasting geldt.

38 A. van Aalst, 'Overzicht van de belangrijkste belastingwijzigingen in Curaçao voor het jaar 2018', *Caribisch Juristenblad* 2019, afl. 4.

39 D. Cijntje, *Belastingen in de Nederlandse Antillen. Belastingheffing en fiscale faciliteiten in het bijzonder ten aanzien van de Antilliaanse vennootschap*, Deventer: Kluwer 1990, p. 32-33.

40 Cijntje 1990, p. 44.

41 Palan e.a. 2010, p. 33 en p. 108-111.

42 Palan e.a. 2010, p. 109.

43 Ogle 2017, p. 1436.

44 G. Guttman, 'The Caribbean Perspective on Harmful Tax Competition', *Tax Notes International* 7 juli 2003, p. 31.

De tweede periode is van 1945 tot 1975. Gedurende deze periode stegen de belastingtarieven in West-Europa enorm als gevolg van de naoorlogse wederopbouw.⁴⁵ Dit had tot gevolg dat wereldwijd meer *tax havens* ontstonden. Uit het archiefonderzoek van Ogle blijkt dat in het Verenigd Koninkrijk de opvatting heerste dat voormalige koloniën zelfvoorzienend dienden te zijn zodat ze minder afhankelijk werden van ontwikkelingsgeld. Tegen deze achtergrond werden opkomende *tax havens* in de voormalige Engelse koloniën op z'n minst gedoogd. Bij gebrek aan eigen natuurlijke bronnen, zoals gas of olie, konden offshore-activiteiten een belangrijke bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling van de eilanden. In de jaren 50 ontving de Zwitserse nationale bank een opmerkelijk aantal verzoeken van buitenlandse banken die onder andere een binding met Frankrijk en Marokko hadden, om een bankfiliaal in Zwitserland te openen.⁴⁶ Deze activiteiten waren onderdeel van de uitbreiding van de tax-haven-activiteiten gedurende deze periode. Vanaf de jaren 70 van de vorige eeuw werden Engelse *tax havens* actief ondersteund en gefaciliteerd door de Britse overheid. De Britse overheid gaf goedkeuring aan tax-haven-wetgeving in de voormalige Britse koloniën.

De derde periode is vanaf 1975 tot heden. In deze fase ontstonden nieuwe *tax havens* in Bahrein, de Kaaimaneilanden, Hong Kong, Libanon, Malta, de voormalige Nederlandse Antillen, Panama en Singapore. Hoewel de Britse overheid enerzijds nog overtuigd was van de economische spin-off van *tax havens* in de vorm van registratievergoedingen, geheven belasting over de inkomsten van advocaten, belastingadviseurs en accountants die ingeschakeld moesten worden, waren anderzijds ook steeds meer kritische geluiden te horen. De verwachte economische groei bleef namelijk achter. Dit heeft tot gevolg gehad dat de Britse overheid zich terughoudender ging opstellen ten aanzien van nieuwe *tax havens*. De Britse overheid probeerde sindsdien nieuwe *tax havens* in de voormalige Britse koloniën te voorkomen. In tegenstelling tot de Britten, bleven de Franse eilanden na de dekolonisatie integraal deel uitmaken van Frankrijk als overzeese departementen, waardoor geen ruimte voor de Franse eilanden was om zich tot een OFC te ontwikkelen.

3.3 Factoren bij het ontstaan van *tax havens*
Bij het ontstaan van *tax havens* speelt een vijftal factoren een belangrijke rol. Kort gezegd gaat het om de volgende factoren:

- 1 Het invoeren van speciale fiscale wetgeving; soms op initiatief van lokale advocaten, notarissen en belastingadviseurs;
- 2 nauwe samenwerking van de staat met de offshore-sector;
- 3 het aanpassingsvermogen van de jurisdictie aan nieuwe ontwikkelingen;
- 4 het treffen van maatregelen door andere landen en internationale organisaties;
- 5 kleine jurisdicties die een band vormen met het (ex)koloniale moederland.

Hieronder volgt een toelichting op bovenstaande factoren.

Uit het archiefonderzoek van Ogle blijkt dat het ontstaan van *tax havens* in voormalige (voornamelijk Britse) koloniën in de jaren 50 en 60 naar alle waarschijnlijkheid ingegeven was door de lage belastingtarieven in de koloniën. Als gevolg van de dekolonisatie vertrokken veel Europese kolonisten uit de voormalige koloniën, maar ze wilden de preferentiële fiscale regimes die zij in de koloniën genoten voortzetten.⁴⁷ Zij zochten derhalve naar een manier om hun vermogen buiten het zicht van de belastingdienst te houden. De voormalige koloniën waren niet langer een veilige haven voor de bezittingen van de Europese kolonisten omdat de koloniën onafhankelijk werden. Deze groep (voormalige kolonisten) bleek een interessante nieuwe clientèle te zijn voor Britse banken en *tax havens* in zowel Malta als Jersey. De wens van de voormalige kolonisten om hun bezittingen uit de voormalige koloniën te verplaatsen vormde een nieuwe niche voor *tax havens*, zoals Zwitserland. Zo ontstonden nieuwe *tax havens*, veelal ondersteund door de Europese overheden. Advocaten, accountants, politici en andere juridische en financiële deskundigen speelden een rol van betekenis bij het ontstaan van *tax havens*. Zij adviseerden de lokale overheden om fiscaal vriendelijke wetgeving te introduceren om zo buitenlandse investeerders aan te trekken en waren actief in het opzetten van structuren om belastingontwijking te faciliteren.

Advocaten, accountants, politici en andere juridische en financiële deskundigen speelden een rol van betekenis bij het ontstaan van *tax havens*. Zij waren actief in het opzetten van structuren om belastingontwijking te faciliteren

45 C. Farquet & M. Leimgruber, *Catch me if you can! Switzerland, the market for tax evasion and fiscal diplomacy from the League of Nations to the OECD, 1920-1990* (working paper), 2015, p. 2.

46 V. Ogle, 'Podcast lecture: "Funk Money": Decolonisation and the Expansion of Tax Havens, 1950s-1960s', Tax Justice Network 28 november 2017, www.youtube.com/watch?v=rD05JlqcPtQ.

47 Ogle 2017, p. 1438-1439.

4 De offshore op Curaçao

4.1 Olieraffinaderij op Curaçao

Wanneer is de offshore op Curaçao ontstaan? Voor beantwoording van deze vraag zoek ik aansluiting bij de vijf eerder aangehaalde criteria voor het ontstaan van *tax havens* (paragraaf 3.3). Een van de criteria betreft het invoeren van een speciale fiscale behandeling. Vlak na de olievondst in 1914 in Venezuela, vestigde Koninklijke Shell zich in 1915 op de eilanden en bouwde op Curaçao een olieraffinaderij, de Curaçaose Petroleum Industrie Maatschappij (CPIM). De reden voor Shell om zich te vestigen op de eilanden was niet alleen ingegeven door de strategische ligging, de natuurlijke havens en de stabiele politieke situatie, maar vooral door de gunstige fiscale wetgeving die Shell heeft kunnen uitonderhandelen. In 1908 werden nog invoerrechten geheven op olie. Op verzoek van Shell verleende Curaçao vrijstelling van invoerrechten op de invoer van ruwe olie.⁴⁸ In 1937 werd een heffing over een fictieve winst ingevoerd.⁴⁹ De vrijstelling van invoerrechten voor Shell en de fiscale regeling waarbij een fictieve winst van de olieraffinaderij werd belast, kunnen naar mijn mening worden gezien als de eerste contouren van een *tax haven* op de Nederlandse Antillen.

De vrijstelling van invoerrechten voor Shell en de fiscale regeling waarbij een fictieve winst van de olieraffinaderij werd belast, kunnen naar mijn mening worden gezien als de eerste contouren van een *tax haven* op de Nederlandse Antillen

4.2 Zetelverplaatsingen

Een andere markante ontwikkeling op Curaçao was de zetelverplaatsing van grote Nederlandse bedrijven zoals Koninklijke Shell, Philips en Unilever naar de Nederlandse Antillen, vlak voor de Duitse bezetting in 1940. Door de zetelverplaatsing konden deze ondernemingen niet langer als vijandelijk worden gezien en was inbeslagname van hun vermogen onmogelijk geworden. Deze bedrijven werden bij de zetelverplaatsingen juridisch bijgestaan door notaris Smeets, die door velen gezien wordt als de grondlegger van de offshore-sector op Curaçao. De zetel-

verplaatsingen werden mogelijk gemaakt door een speciaal geïntroduceerde Wet Zetelverplaatsing van 8 mei 1940.⁵⁰ Op basis van deze wet konden Nederlandse ondernemingen eenvoudig worden omgezet in een Antilliaanse, Nederlands-Indische of Surinaamse onderneming, zonder dat de rechtspersoon in Nederland moest worden opgeheven. Uit het archiefonderzoek van Van Beurden blijkt dat medio 1942 circa 140 Nederlandse ondernemingen hun zetel naar Curaçao hadden verplaatst.⁵¹ Door de zetelverplaatsing bleven deze vennootschappen overigens aan de Nederlandse vennootschapsbelasting onderworpen. Hoewel de zetelverplaatsingen niet fiscaal ingegeven waren, hebben zij evenwel bijgedragen aan het ontstaan van de offshore-sector op Curaçao. Door de introductie van de speciale wetgeving bloeide met de zetelverplaatsingen ook de notariële en juridische sector op. Immers, de notaris diende de formaliteiten voor de zetelverplaatsing te verrichten.

4.3 Offshore-wetgeving

De offshore is op Curaçao pas echt van de grond gekomen na de Tweede Wereldoorlog. Het eiland raakte toen in een economische crisis en zocht naarstig naar middelen om zijn economie een impuls te geven. Notaris Smeets speelde een belangrijke rol in het overtuigen van de lokale overheid om een aantrekkelijk investeringsklimaat voor buitenlandse investeerders op Curaçao te creëren. Het eiland introduceerde in 1951 fiscaal gunstige regelingen voor verzekeringsmaatschappijen en de deelnemingsvrijstelling⁵² ter voorkoming van dubbele belasting.⁵³ Echter hebben deze maatregelen niet het gewenste effect gehad. In een zoektocht naar andere mogelijkheden om de overheidstekorten op structurele wijze aan te vullen waren nieuwe fiscale regelingen wenselijk om buitenlandse beleggingsmaatschappijen aan te trekken.⁵⁴ Het voorstel dat de regering indiende was dat deze maatschappijen voor een tiende deel van het normale tarief van 24-30% (het zogeheten offshore-tarief van 2,4-3%) belast zouden worden over hun opbrengst,⁵⁵ waarbij koerswinsten en verliezen onbelast bleven. Deze regeling was bedoeld voor buitenlandse beleggingsvennootschappen die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend ten doel hadden het verkrijgen, bezitten, beheren en vervreemden van effecten.⁵⁶ Binnenlandse vennootschappen konden hier geen beroep op doen. Hiermee is een eerste vorm van wat later 'ring-fencing' is gaan heten op Curaçao ontstaan. In 1953 werd de tax-holiday-regeling ingevoerd voor

48 J. van Soest, *Olie als water. De Curaçaose economie in de eerste helft van de twintigste eeuw*, Zutphen: De Walburg Pers 1977, p. 166.

49 *P.B.* 1938, nr. 21.

50 Wet van 26 april 1940, *Stb.* 200, *P.B.* 1940, nr. 41.

51 Van Beurden 2018, p. 74.

52 *P.B.* 1951, nr. 88.

53 De deelnemingsvrijstelling hield in dat de in het buitenland behaalde winst voor 9/10e vrijgesteld was van belasting. Winsten afkomstig uit Nederland, Suriname of Nieuw Guinea waren voor 100% vrijgesteld.

54 F. Metry, *Geschiedenis van de belastingen in de Kolonie Curaçao en de Nederlandse Antillen*, Curaçao: Stichting Publicaties KPMG Tax and Legal Services 2006, p. 436-437.

55 Er was in eerste instantie verwarring over de interpretatie en toepassing van de regeling. In de betreffende artikelen stond vermeld dat 'over negen tiende geen belasting verschuldigd was', hetgeen impliceert dat 90% van de winst vrijgesteld was van winstbelasting en 10% belast was naar het normale tarief van 24-30%. Echter, de toenmalige Minister van Financiën had een andere uitleg gegeven, namelijk dat de gehele winst belast wordt naar rato van een tiende van het tarief. Deze interpretatie werd in 1958 bij landsverordening vastgesteld.

56 *P.B.* 1953, nr. 9.

industriëvestiging en hotelbouw die een belastingvrijstelling voor tien jaar inhield.⁵⁷ In omringende Caribische (ei)landen waren vrije zones ingesteld en in navolging hiervan werd in 1956 ook op Curaçao een landsverordening vrije zone afgekondigd.⁵⁸ Dit zijn afgeschermd gebied waar douanebepalingen niet van toepassing zijn.

4.4 Belastingverdrag met Amerika

Internationaal opererende ondernemingen hebben vanwege het risico van dubbele belastingheffing vooral belangstelling voor landen met verdragen ter voorkoming van dubbele belasting. Bij de groei van de offshore-sector op Curaçao speelden nog twee belangrijke ontwikkelingen een rol, te weten het belastingverdrag dat Curaçao had met de Verenigde Staten en de belastingregeling met Nederland (Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK)). Nadat Nederland in 1948 een belastingverdrag met de Verenigde Staten had afgesloten, maakte Curaçao gebruik van de daarin opgenomen uitbreidingsbepaling voor de overzeese gebieden. Uit onderzoek van Van Beurden blijkt dat het belastingverdrag met de Verenigde Staten grote invloed had op de enorme groei en ook op de latere neergang van de offshore op Curaçao.⁵⁹

Hoewel de Amerikanen de constructie via de Nederlandse Antillen initieel hadden aangemoedigd in het belang van de Amerikaanse multinationals, waren zij vijf jaar later van mening dat het verdrag herzien moest worden vanwege vermeend verdragsmisbruik

De onderhandelingen met de Verenigde Staten leidden uiteindelijk in 1955 tot het belastingverdrag met de Nederlandse Antillen. Op basis van het belastingverdrag waren Amerikaanse betalingen van rente en royalties naar de Antillen vrijgesteld van de Amerikaanse bronbelasting van 30%. De bronheffing op dividenden werd op basis van het verdrag verlaagd naar 15%. Deze mogelijkheid werd door het Amerikaanse Ministerie van Financiën niet alleen gedoogd, maar zelfs actief gesteund. Door het verdrag met de Nederlandse Antillen konden Amerikaanse multinationals

via een Antilliaanse vennootschap buitenlandse leningen aangaan, zonder onderworpen te zijn aan Amerikaanse bronheffing. Deze constructie zorgde tot midden jaren 80 voor een economische bloei op Curaçao.⁶⁰ Hoewel de Amerikanen de constructie via de Nederlandse Antillen initieel hadden aangemoedigd in het belang van de Amerikaanse multinationals, waren zij vijf jaar later van mening dat het verdrag herzien moest worden vanwege vermeend verdragsmisbruik.⁶¹ Volgens de Amerikanen kwamen de verdragsvoordelen toe aan niet-ingezetenen van de Antillen, hetgeen niet strookte met het doel van het belastingverdrag: het voorkomen van dubbele belastingheffing.

Het gewijzigde verdrag, dat per 1 januari 1965 in werking trad, bepaalde dat de Amerikaanse vrijstelling van bronbelasting op rente of royalty's van toepassing was indien op deze inkomsten het normale Antilliaanse tarief van 24-30% werd toegepast. Ondanks de aanpassingen bleef het gebruik van het belastingverdrag door Antilliaanse offshore vennootschappen onverminderd populair. Door het zogeheten Gordon-rapport, waarin de Verenigde Staten *tax havens* veroordeelden, werd verhouding met de Antillen verder op scherp gezet.⁶² De Verenigde Staten wilden het verdrag met de Antillen herzien. De onderhandelingen verliepen uiterst moeizaam. Volgens David Rosenbloom, die in die periode verantwoordelijk was voor deze kwestie bij het Amerikaanse Ministerie van Financiën, konden de Antillen nog een aantrekkelijk verdrag uitonderhandelen. Echter, de Antillen overspeelden volgens Rosenbloom hun hand:

'They thought they could push the United States around in treaty negotiations. They wanted more of this and more of that, and this benefit and that benefit...they just held tough on all sorts of positions that we couldn't accept.'⁶³

Toen de Verenigde Staten de bronbelasting op rente in 1984 hadden afgeschaft, zetten de Amerikanen de Antillen nog verder onder druk bij de verdragsonderhandelingen. Een nieuw verdrag werd uiteindelijk op 8 augustus 1986 ondertekend.

Bij het afsluiten van dit verdrag werd afgesproken dat men opnieuw aan de onderhandelingstafel zou plaatsnemen indien nieuwe wetten het verdrag in disbalans zouden brengen.⁶⁴ Dit gebeurde in datzelfde jaar nog met het aannemen van de Amerikaanse Tax Reform Act. De onderhandelingen verliepen uiterst moeizaam. Gaandeweg werd duidelijk dat de Verenigde Staten geen duimbreed

57 P.B. 1953, nr. 194.

58 P.B. 1956, nr. 63.

59 Van Beurden, 2018, p. 335-341.

60 C. Boise & A. Morris, 'Change, Dependency, and Regime Plasticity in Offshore Financial Intermediation: The Saga of the Netherlands Antilles', *Texas International Law Journal* (45) 2009, afl. 2, p. 381.

61 Zie ook M.J. Langer, 'The Outrageous History of Caribbean Tax Treaties With OECD Member States', *Tax Notes International* 10 juni 2002, p. 1205-1217.

62 R.A. Gordon, *Tax Havens and Their Use by United States Taxpayers* (U.S. Internal Revenue Service Report), 12 januari 1981.

63 Shaxson 2011, p. 118.

64 Een uitgebreid verslag van de onderhandelingen en opzegging van het belastingverdrag is verschenen in de *Amigoe*, 15 juli 1987, weekendbijlage Napa, R. van den Bergh, 'Het Belastingverdrag tussen de Antillen en de VS'.

wilden toegeven aan de voorwaarden van de Nederlandse Antillen.⁶⁵ Het standpunt van de Antilliaanse regering was dat wanneer de Antilliaanse offshore-sector in het nieuwe verdrag geen ruimte werd geboden, men dan liever helemaal geen verdrag wilde.⁶⁶ Ook de Vereniging Bedrijfsleven Curaçao (VBC) zag weinig heil in het nieuwe verdrag, dat nadelig zou zijn voor de offshore-activiteiten op de Antillen.⁶⁷ Op 30 juni 1987 zegden de Verenigde Staten het belastingverdrag met de Antillen per 1 januari 1988 op.⁶⁸ De opzegging is de Amerikanen op veel kritiek komen te staan van de Amerikaanse kapitaalmarkt. Als gevolg van de opzegging van het verdrag stond ook de geloofwaardigheid van de Verenigde Staten als verdragspartner ter discussie.⁶⁹ Deze reacties hebben Amerika ertoe gebracht om het opgezegde verdrag deels te herstellen, waarbij de oude regeling ten aanzien van de eurobonds gehandhaafd bleef tot 1 januari 1989. Volgens Boise en Morris hadden de Antillen zich blindgestaard op deze offshore-structuur en waren zij niet in staat gebleken om zich tijdig aan te passen en te richten op alternatieven met het mogelijk wegvallen van de Amerikaanse verdrag.⁷⁰

Een tweede internationale ontwikkeling die een enorme groei van de offshore op Curaçao teweegbracht betrof de regeling die Nederland met de voormalige Nederlandse Antillen sloot: de Belastingregeling voor het Koninkrijk

4.5 Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK)

Een tweede internationale ontwikkeling die een enorme groei van de offshore op Curaçao teweegbracht betrof de regeling die Nederland met de voormalige Nederlandse Antillen sloot: de Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK). In de BRK werden de onderlinge fiscale betrekkingen tussen de Antillen en Nederland geregeld. Aangezien Nederland en de Nederlandse Antillen ieder een eigen fiscale wetgeving hadden, moest een regeling worden getroffen om dubbele belasting in grensoverschrijdende situaties te voorkomen. De BRK trad in werking op 1 januari 1965.⁷¹ De BRK heeft het karakter van een belastingverdrag maar is dat niet, aangezien het gaat om een

regeling inzake onderlinge verhoudingen binnen één jurisdictie, te weten het Koninkrijk der Nederlanden. De BRK heeft de status van een rijkswet. Op grond van de BRK uit 1965 waren dividenduitkeringen vanuit Nederland naar Antilliaanse moedervennootschappen nog vrij van Nederlandse dividendbelasting. Na de wijziging in 1986 werden deelnemingsdividenden belast met 5% of 7,5% Nederlandse bronheffing, afhankelijk van feiten en omstandigheden. Met ingang van 1 januari 2002 werd, ondanks aandringen van de Antillen om een verlaging van de belastingdruk op deelnemingsdividenden tot nulprocenttarief, in de nieuwe BRK een 8,3% dividendbelasting ingevoerd. Nederland wilde niet meewerken aan een verdere verlaging van de bronheffing. Dit zou Nederland benadelen in het uitbreiden en verbeteren van zijn belastingverdragen-netwerk.⁷² Gekozen werd voor een systeem waarbij de ingehouden 8,3% Nederlandse dividendbelasting door Nederland werd overgemaakt aan de Nederlands Antilliaanse overheid, indien aan bepaalde voorwaarden was voldaan. Ingeval daar niet aan werd voldaan, was alsnog een bronheffing van 15% verschuldigd.⁷³ Opmerkelijk is dat Nederland kort daarop belastingverdragen afsloot met Cyprus, Malta en Luxemburg waarin de bronheffing op dividenden tot 0% werd verlaagd.

5 De rol van OESO- en EU-landen

Zoals in paragraaf 4.4 is besproken, heeft Curaçao een belastingverdrag met OESO-lid de Verenigde Staten kunnen afsluiten door gebruik te maken van de uitbreidingsbepaling die in het verdrag tussen de Verenigde Staten en Nederland in 1948 was opgenomen. Een vergelijkbare situatie deed zich voor bij de verlenging van het belastingverdrag tussen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten in 1959. Op verzoek van de Britse regering werd dit verdrag eveneens geldig verklaard voor de Britse koloniën in het Caribisch gebied. Hoewel de meeste Britse overzeese gebieden in de loop van de tijd onafhankelijk werden, bleef het belastingverdrag met de Verenigde Staten lange tijd van toepassing. Het ging om een groot aantal Caribische (ei)landen zoals onder andere Anguilla, Antigua en Barbuda, Barbados, Belize, de Britse Maagdeneilanden, Dominica, Grenada, Jamaica, Montserrat, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, en Trinidad en Tobago. In de jaren 80 wilden de Verenigde Staten – ingegeven door het Gordon-rapport – de belastingverdragen met de Caribische jurisdicties

65 'Martina en Navarro krengen nul op rekest', *Amigoe* 29 mei 1987.

66 'Antillen niet van plan nieuw belastingverdrag te tekenen', *Amigoe* 6 juni 1987.

67 'Nog geen reactie VS op fiscaal besluit Antillen', *Amigoe* 13 juni 1987.

68 'VS zeggen belastingverdrag met Antillen op', *NRC Handelsblad* 30 juni 1987.

69 F. Crandall, 'The Termination of the United States-Netherlands Antilles Tax Treaty: What Were the Costs of Ending Treaty Shopping', *Northwestern Journal of International Law and Business* (9) 1988, afl. 2, p. 356-358.

70 Boise & Morris 2009, p. 382.

71 *P.B.* 1964, nr. 189.

72 Zie Rekwest 2001, p. 4.

73 Besluit van 11 maart 2002 tot afkondiging van de rijkswet van 14 december 2001, tot wijziging van de Belastingregeling voor het Koninkrijk 1964 (belastingheffing deelnemingsdividenden), *P.B.* nr. 61.

beëindigen, vanwege vermeend verdragsmisbruik. Ten aanzien van de voormalige Britse koloniën was de Verenigde Staten nog enkel geïnteresseerd in het afsluiten van belastingverdragen met Barbados, Jamaica en Trinidad en Tobago. Andere voormalige Britse koloniën werden door de Verenigde Staten als te klein bevonden om een volwaardig belastingverdrag mee af te sluiten.⁷⁴ In plaats daarvan wilden de Verenigde Staten enkel informatie-uitwisselingsverdragen – de zogenoemde Tax Information Exchange Agreements (TIEA) – met ze af te sluiten.

Ook andere OESO- en EU-landen die een belastingverdrag hadden met kleine Caribische jurisdicties, hebben het verdrag in de loop van de jaren 80 beëindigd. Zo hadden Denemarken en Zweden belastingverdragen met Anguilla, Antigua, Belize, de Britse Maagdeneilanden, Dominica, Saint Lucia en Saint Vincent en de Grenadines.⁷⁵ Al deze jurisdicties worden nu beschouwd als OFC's en hebben in de laatste jaren op de zwarte lijst van de OESO en de EU gestaan.⁷⁶ Met het wegvallen van belastingverdragen hadden deze jurisdicties hun nationale fiscale stelsel aangepast waardoor geen belasting werd geheven of tegen zeer lage tarieven.

Het zal niet verbazen dat het 'David vs. Goliath'-speelveld waar Curaçao zich in begeeft het land parten zal blijven spelen

6 Conclusie

Wat betekenen deze historische ontwikkelingen voor het Curaçaose offshore-regime vandaag de dag? Curaçao heeft lange tijd vastgehouden aan het offshore-regime, getuige de twintig jaar durende overgangsregeling die per 1 januari 2020 geëindigd is. Het Nieuw Fiscaal Raamwerk voldeed uiteindelijk niet geheel aan de internationale maatstaven. Duidelijk is dat ondanks het wegvallen van het belastingverdrag met de VS en het uitgehulde BRK, Curaçao zich verder heeft willen ontwikkelen als OFC om buitenlandse investeringen aan te trekken. Curaçao heeft zich pas laat gerealiseerd dat het internationale fiscale landschap dusdanig veranderd was dat de medio jaren 80 ingeslagen weg niet langer begaanbaar was. Met de belastingherziening per 1 januari 2020 is op Curaçao een door OESO en de EU aanvaard fiscaal stelsel geïntroduceerd, waarmee het eiland niet langer de stempel 'tax haven' heeft. Curaçao staat niet meer op een grijze of zwarte lijst. Daarmee is in mijn ogen ook de weg geopend voor Curaçao om zich meer te richten op een andere mogelijkheid om buitenlandse investeerders aan te trekken: het uitbreiden van zijn belastingverdragenennetwerk. Daarvoor is Curaçao niet alleen afhankelijk van de bereidheid van OESO- en EU-landen om in onderhandeling te treden, maar ook van Nederland om ondertekende verdragen te ratificeren. Het zal niet verbazen dat het 'David vs. Goliath'-speelveld waar Curaçao zich in begeeft het land parten zal blijven spelen.

⁷⁴ Langer 2002, p. 1205-1217.

⁷⁵ International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), 'Tax Research Platform', www.ibfd.org.

⁷⁶ OECD, 'List of Unco-operative Tax Havens', www.oecd.org/countries/monaco/list-of-unco-operative-tax-havens.htm; Europese Raad, 'Belastingen: EU-lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden', www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/.

No tin mester di argumentashon!

 **BZSE**
Attorneys at Law | Tax Lawyers | Mediation

www.bzselaw.com | T +5999 737 2973 | infocur@bzselaw.com | Mahaaiweg 7a | Curaçao | Dutch Caribbean