

סודיות פיננסית בישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

על פי מדד הסודיות הפיננסית של The Tax Justice Network

עו"ד מורן הררי
נובמבר 2018



Tax Justice Network
ISRAEL

תוכן עניינים

3	פתח דבר
5	1. רקע
10	2. ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD ב-20 האינדיקטורים של מדד הסודיות הפיננסית
10	אינדיקטור 1: סודיות בנקאית
14	אינדיקטור 2: רישום של נאמנויות ושל קרנות פרטיות
17	אינדיקטור 3: רישום של בעלי המניות בחברות
21	אינדיקטור 4: רישום זהות של בעלי נדל"ן ושל בעלי נכסים יקרי ערך המופקדים באזור סחר חופשי
25	אינדיקטור 5: שקיפות של שותפות מוגבלת
28	אינדיקטור 6: פרסום מקוון של זהות בעלי המניות בחברה
30	אינדיקטור 7: פרסום דוחות כספיים על ידי חברות בעלות אחריות מוגבלת
32	אינדיקטור 8: דיווח על פי מדינה המפורסם לציבור (Public Country by Country Reporting)
35	אינדיקטור 9: שקיפות של מס החברות
38	אינדיקטור 10: מזהה ישות משפטית
39	אינדיקטור 11: היכולת של רשות המיסים לאתר תכנוני מס אגרסיביים
42	אינדיקטור 12: היקף מס ההכנסה המוטל על יחידים
45	אינדיקטור 13: מניעת התחמקות ממס
46	אינדיקטור 14: שקיפות של מערכת המשפט בנושא מס
47	אינדיקטור 15: מכשירים ומבנים משפטיים מזיקים
48	אינדיקטור 16: פרסום סטטיסטיקה פיננסית
49	אינדיקטור 17: איסור הלבנת הון
51	אינדיקטור 18: מחויבות המדינה לחילופים אוטומטיים של מידע בנושאי מס
54	אינדיקטור 19: אמנות מס בילטרליות
55	אינדיקטור 20: שיתוף פעולה והסכמים משפטיים בין מדינות
60	3. סיכום: הסודיות הפיננסית של ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD על פי מדד הסודיות הפיננסית
61	3.1. רישום של זכות משפטית או של בעלי זכות שביושר
64	3.2. שקיפות של ישות משפטית
66	3.3. קוהרנטיות בחוקי המס והרגולציה הפיננסית
68	3.4. סטנדרטים בין-לאומיים ושיתוף פעולה
70	4. המלצות
74	5. נספח א'

פתח דבר¹

במשך שנים, ובמיוחד מאז התפתחות עידן הגלובליזציה הפיננסית בשנות השמונים, מתחרות ביניהן מדינות על היקף הסודיות הפיננסית שהן מציעות לתושבי חוץ. תחרות זו הובילה לצמיחתה של תעשייה פיננסית עולמית ובתוכה, בין היתר, בנקים גדולים וכן משרדים של רואי חשבון ושל עורכי דין המפתחים תכנוני מס יצירתיים ומבנים משפטיים מורכבים עבור לקוחותיהם המעוניינים למזער את תשלום המס. אך ההשלכות של יצירת סודיות פיננסית חורגות הרבה מעבר להיבטי מס. מדינות המציעות סודיות פיננסית יוצרות מעין חממה קרימינולוגית לביצוע עבירות כגון הונאה, העלמת מס, שוחד והלבנת כספים, ומאפשרות למי שמפר את החוק ו/או מבקש להתחמק ממס לקצור את הרווחים מן השווקים הפיננסיים תוך העברה של העלויות ושל הסיכונים אל כתפיהם של אחרים. מגמה זו מגבירה את הפשיעה ומנציחה את אי-השוויון במדינות מפותחות ובמדינות מתפתחות כאחד.

היקף הכספים הבלתי חוקיים שעוברים בין מדינות מדי שנה נע בין 1-1.6 טריליון דולר. במחקר שפרסמה The Tax Justice Network בשנת 2017, נמצא שמדינות העולם מפסידות כ-500 מיליארד דולר בשנה כתוצאה מהימנעות ממס של תאגידים בין-לאומיים. כ-200 מיליארד דולר נוספים נעלמים מדי שנה כתוצאה מהעלמת מס של יחידים המחזיקים נכסים במקלטי מס ואינם מדווחים עליהם.

בישראל, על פי הערכת הבנק העולמי משנת 2010,² שאושרה מאוחר יותר גם על ידי ה-OECD ועל ידי מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, היקף הכלכלה השחורה עומד על למעלה מ-20% מהתמ"ג ומסתכם באובדן הכנסה ממיסים בסך של כ-40-50 מיליארד ₪ בשנה, שיעור כפול מאשר במדינות המתקדמות.³

עם זאת, נראה כי בשנים האחרונות, המאמצים למיגור הסודיות הפיננסית החלו לשאת פרי. המשבר הפיננסי העולמי, לצד פעילות אקטיביסטית של ארגוני חברה אזרחית, חשיפה תקשורתית וחשש ממשי מהשלכות העלייה באי-השוויון, יצרו הזדמנות היסטורית לשינוי. פוליטיקאים ברחבי העולם מבינים כי יש להתמודד עם ההשלכות הרחבות שיוצרים מקלטי המס. מנהיגי העולם החלו לדבר באופן פומבי על הנזקים הנגרמים מסודיות פיננסית וממקלטי מס, לייצר מנגנונים ולחוקק חוקים חדשים כדי להתמודד עם הבעיה. לראשונה, מדינות ה-G20 חייבו את ארגון המדינות המפותחות - ה-OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) להקים מנגנון מולטילטרלי של חילופים אוטומטיים של מידע בנושאי מס, מנגנון שנועד לסייע למדינות לגלות את הנכסים של אזרחיהן. חלק מהמדינות החלו כבר להחליף מידע מסוג זה בשנת 2017. האיחוד האירופי הורה לכל

¹ בראש ובראשונה ברצוני להודות לקרן אברט על שיתוף הפעולה והתמיכה במחקר זה, אשר אפשרו למעשה את הוצאתו לפועל. בן הנני רוצה להודות לבית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המכללה למנהל, על תמיכתו לאורך הדרך ועל אירוח השולחן העגול. בנוסף, הנני מודה לחברי הפאנל שהגיעו לשולחן העגול, ואשר תרמו רבות לדיון הפורה שהתנהל: מר חיליק כהן, מנהל תחום מפקח ארצי-דינים זרים, רשות המסים; עו"ד סיגל גולן עתיר, סגנית ראש רשות התאגידים (הזרוע העסקית); עו"ד ורו"ח דוד בר, סגן בכיר בחטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות, משרד מבקר המדינה; עו"ד רני שורץ, משרד עורכי דין ירון-אלדר, פלר, שורץ ושות'; עו"ד בניה הדסים, מנהל בכיר בקבוצת המסים ב-Deloitte, וד"ר תמיר שאנן, סגן דיקן, בית הספר למשפטים ע"ש שטריקס, המכללה למנהל, אשר הערותיו המועילות לטייטה סייעו בכתיבת טיוטת דוח זה.

² Friedrich Schneider, Andreas buebn & Claudio E. Montenegro: Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007, available at:

http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2011/IEJ_NewEstimates_ShadEc_World.pdf

1.9.2018.

³ מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, "הכלכלה השחורה בישראל - נייר מדיניות מס' 2014.11", זמין כאן: http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/theshadoweconomyinIsrael2014hebrew.pdf 1.9.2018, OECD, <http://www.oecd.org/israel/sme-and-entrepreneurship-policy-in-israel-2016-9789264262324-en.htm> 1.9.2018. ראו:

המדינות החברות בו לחייב חברות וישויות משפטיות נוספות ברישום של בעלי זכות שביושר במרשם מרכזי החל ביוני 2017. עד 2020 צפויות המדינות גם לפתוח את המרשם המרכזי לעיון הציבור בתנאים מסוימים.

ואולם, יש לא מעט פרצות במנגנונים ובשינויי החקיקה שפותחו וישנן מדינות המבקשות לערער על מגמת המיגור של הסודיות הפיננסית וליצור סודיות בדרכים אלטרנטיביות. כדי להתמודד עם המכשולים הללו יש לתקוף את הסודיות הפיננסית מהשורש באמצעות זיהוי וניתוח של האופן שבו מערכות החוק והמשפט של המדינות השונות מאפשרות לייצר סודיות פיננסית לטובת תושבי חוץ המעוניינים להתחמק מחוקי מדינת התושבות שלהם. הדוח שלפניכם בוחן סוגיה זו על היבטיה השונים ומשווה את מצבה של ישראל בעניין זה למצבן של יתר מדינות ה-OECD.

1. רקע

סודיות פיננסית

סודיות פיננסית מתרחשת כאשר יחידים או ישויות משפטיות מסרבים לשתף מידע פיננסי עם רשויות החוק כגון רשויות המס ורשויות המשטרה. מקלטי מס מייצרים סודיות פיננסית חוצה גבולות בין מדינות.

ניתן לסווג סודיות פיננסית חוצה גבולות לשלושה סוגים:

- א. **סודיות בנקאית** – סודיות המוטלת על פרטי החשבון של לקוחות באופן החוסם גישה גם לרשויות המדינה. במקרים רבים מוטלים עונשים פליליים על עובדי מוסדות פיננסיים השוברים את הסודיות ומדליפים את הפרטים, אף אם הם עושים זאת כדי לחשוף שחיתות. ההגנה עליהם תלויה בקיומם של חוקי מדינה המגינים על חושפי שחיתויות.
- ב. **סודיות עסקית** – נוצרת כאשר מדינות מאפשרות לישויות ולמבנים משפטיים, כגון חברות, שותפויות, נאמנויות או קרנות, לשמור בסוד את זהות בעליהן, לרבות פרטים על חשבונות הבנק שלהם. מבנים אלה יכולים לחצוץ בין נכס לבין בעליו. אם למשל, נכס נדל"ן מוחזק על ידי חברת אופשור אשר אינה מגלה את זהות בעליה, הרי שלא ניתן לגלות גם את זהותם של בעלי הנכס. ישנן לא מעט מדינות אשר אינן מחייבות את הישויות המשפטיות הרשומות בתחומן לרשום את זהות בעליהן במרשם מרכזי הנגיש לציבור.
- ג. **סודיות הנוצרת בשל היעדר שיתוף פעולה בין מדינות** - כאשר מדינה אינה מצטרפת לאמנה רב־לאומית לחילופים אוטומטיים של מידע בנושאי מס, או נמנעת מלשלוח למדינה אחרת מידע מסוים שהתבקשה להעביר לה, או נמנעת מלהצטרף להסכמים בין־לאומיים, היא מאפשרת מקלט לקיומה של סודיות פיננסית.

מדד הסודיות הפיננסית של The Tax Justice Network

[The Tax Justice Network](#) הוא ארגון בין־לאומי ללא מטרת רווח, אשר הוקם בשנת 2002 והוא הוותיק בעולם בתחום הצדק המיסוי. מטרת הארגון היא למגר את תופעת ההתחמקות ממס ואת הסודיות הפיננסית של מדינות, ולפעול למען צדק חלוקתי בין היתר דרך חשיפת ההשלכות החברתיות והכלכליות שיש להתחמקות ממס ודרך העלאת המודעות הציבורית לשם יצירת לחץ פוליטי בין־לאומי לקידום נושאים אלה.

מדד הסודיות הפיננסית ([Financial Secrecy Index](#)) שמפרסמת The Tax Justice Network אחת לשנתיים משנת 2009, מעריך את רמת הסודיות של מדינות ואת ההשפעה של סודיות זו על מעבר כספים בלתי חוקיים בין מדינות (כלומר, כספים שחמקו ממס או הון שהולבן וכו'). ככל שמדינה מדורגת גבוה יותר, המשמעות היא שתרומתה ליצירה אקטיבית או פסיבית של סודיות פיננסית גלובלית גבוהה יותר.

מבנה המדד

א. המדד מבוסס על שקלול של שני מרכיבים עיקריים:

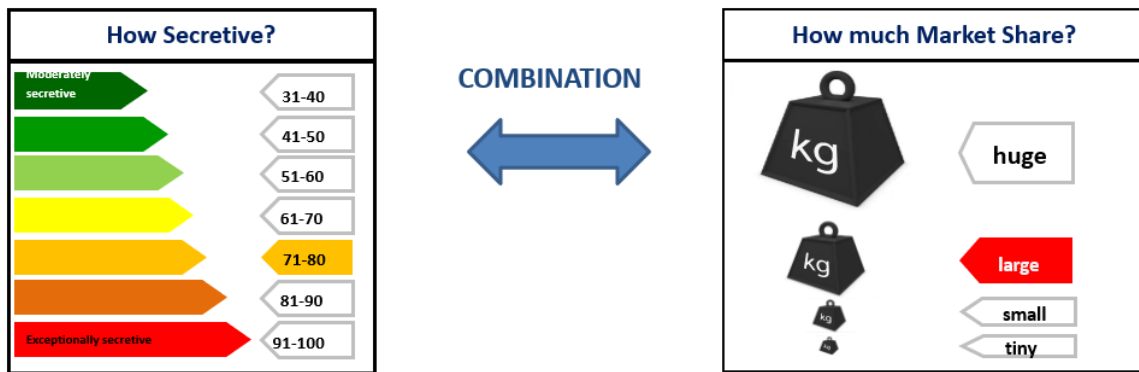
המרכיב הראשון הוא מרכיב איכותי המהווה את ציון הסודיות של המדינה (secrecy score) (להלן: ציון הסודיות). ציון הסודיות נקבע על פי הערכה של 20 אינדיקטורים שונים הכוללים בין היתר סודיות בנקאית, חובת רישום של

בעלי זכויות שביושר של חברות/שותפויות מוגבלות/נאמנויות ושל קרנות פרטיות, היכולת של רשות המיסים לאתר תכנוני מס אגרסיביים, שיתוף פעולה עם מדינות אחרות בעניין חילופי מידע בנושאי מס ועוד.

בחישוב ציון הסודיות, משקליהם של האינדיקטורים זהים.

המרכיב השני הוא מרכיב כמותי המהווה את חלקה של המדינה בייצוא שירותים פיננסיים (global scale weight) מתוך כלל השירותים הפיננסיים המיוצאים על ידי מדינות בעולם (להלן: המרכיב הכמותי).

שקלול של שני המרכיבים לפי נוסחה מסוימת מוביל לציון הסודיות המשוקלל (financial secrecy value) שמקבלת המדינה בממד הסודיות ואשר לפיו היא מוצבת בדירוג מדד הסודיות (להלן: ציון הסודיות המשוקלל).

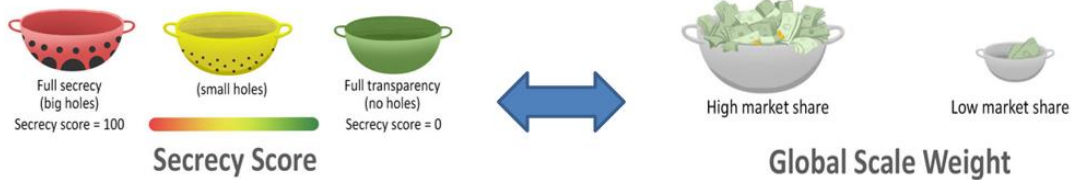


ב. הרציונל העומד בבסיס המבנה של מדד הסודיות הפיננסית

הסיבה לשקלול המרכיב הכמותי עם ציון הסודיות היא התפיסה שיש לבחון את הסודיות הפיננסית של מדינה בצורה גלובלית, דהיינו בהתאם להשפעתה על מדינות אחרות. כאשר מדינה מאפשרת סודיות פיננסית, היא למעשה מושכת חברות ואינדיבידואלים ממדינות אחרות להחביא את הכסף שלהם אצלה כדי לחמוק מחוקי מס של מדינות אחרות. לכן, מדינה בעלת סודיות פיננסית גבוהה מסוכנת למדינות אחרות כי היא מתמרצת העלמות מס, הלבנות הון, הונאות וכיו"ב. עם זאת, אם המדינה מייצאת שירותים פיננסיים בהיקף קטן מאוד בהשוואה למדינות אחרות, הרי שאף אם הסודיות הפיננסית שלה גבוהה מאוד, ההשפעה הגלובלית שלה על היקף הכספים החומקים ממס היא קטנה יחסית. לעומת זאת, מדינה שמהווה מרכז פיננסי גדול ושהיקף השירותים הפיננסיים שהיא מייצאת גבוה, הרי שאף אם הסודיות הפיננסית שלה אינה גבוהה במיוחד, ההשפעה הגלובלית שלה על היקף הכספים החומקים ממס היא משמעותית יותר.

כך למשל, אם נשווה בין הסודיות הפיננסית של ארה"ב לזו של מדינת ונואטו, נגלה כי ציון הסודיות של ארה"ב בממד הסודיות הפיננסית 2018 נמוך יותר משמעותית ועומד על כ-60 (מתוך 100 שהינו ציון הסודיות הגבוה ביותר) לעומת 89 של ונואטו. ואולם, ארה"ב מייצאת כ-22.3% מכלל היקף השירותים הפיננסיים, ואילו היקף השירותים הפיננסיים שונואטו מייצאת הוא אפסי (0.005%). לכן, אין ספק שההשפעה הגלובלית של ארה"ב על היקף הכספים החומקים ממס בין המדינות, גדולה בהרבה מזו של ונואטו.

למעשה, אם ניקח לדוגמה את 10 המדינות שקיבלו את **ציון הסודיות** הגבוה ביותר במדד הסודיות 2018, ונחבר את חלקן בייצוא שירותים פיננסיים, קרי המרכיב הכמותי, נראה כי הוא עומד על 0.35% בלבד. לעומת זאת, חלקן של 10 המדינות בעלות **ציון הסודיות המשוקלל** הגבוה ביותר (כלומר 10 המדינות המדורגות ראשונות במדד) בייצוא שירותים פיננסיים עומד על כ-58%, דהיינו למעלה ממחצית מכלל השירותים הפיננסיים שמדינות העולם מייצאות.



בהתאם לכך, מדד הסודיות הפיננסית קובע כי כדי למגר את הסודיות הפיננסית בעולם, יש להשקיע יותר משאבים דווקא במדינות שלהן השפעה גלובלית גדולה יותר, ופחות במדינות הקטנות המצויות בדרך כלל באיים הטרופיים וידועות כמקלטי מס. נוסף על כך, בשונה מהרשימות של מקלטי המס שמדינות וארגונים בין-לאומיים מנהלים, מדד הסודיות הפיננסית אינו מחלק את המדינות לכאלה שמהוות מקלט מס ולכאלה שאינן, אלא קובע כי יש לראות את כל המדינות כמצויות אי שם על הספקטרום שבין סודיות פיננסית גבוהה לשקיפות גבוהה, בהתאם לכל אחד מהאינדיקטורים הנבחנים ובהתאם לחלקה של המדינה בייצוא שירותים פיננסיים. כתוצאה מכך, גם מדינות OECD בעלות השפעה גלובלית גדולה כמו ארה"ב, יכולות להיות מדורגות גבוה במדד הסודיות הפיננסית.

בשנת 2009, כאשר פורסם המדד לראשונה, נכללו בו 60 מדינות, לרבות ישראל. מדי שנתיים עלתה רשימת המדינות הנכללות בדירוג, ובמדד 2018 נכללו בו 112 מדינות. מלבד הדירוג, ניתן למצוא באתר המדד [דוח מפורט לגבי כל אחת מ-112 המדינות](#) הכולל את התשובות, ההסברים והמקורות לשאלות המרכיבות את האינדיקטורים וכן [דוחות מקוצרים](#) אשר חלקם כוללים גם תיאור של התפתחות הסודיות הפיננסית במדינה.



חשוב להדגיש כי ציון הסודיות בכל אחד מן האינדיקטורים ניתן על בסיס העיקרון "מכנה השקיפות המשותף הנמוך ביותר" או "החוליה החלשה ביותר". על פי עיקרון זה, די בכך שהמסגרת המשפטית במדינה מאפשרת קיומו של חריג שאינו עונה על אמות המידה של האינדיקטור כדי שהמדינה תקבל ציון סודיות מלא. כך למשל, אם המדינה מאפשרת התאגדות של שלושה סוגים של חברות, ורק שניים מהם נדרשים לפרסם דוחות כספיים הזמינים לציבור, אזי לעניין האינדיקטור הבוחן את שקיפות הדוחות הכספיים לציבור, תקבל המדינה את ציון הסודיות הגבוה. זאת מכיוון שיש להניח כי אדם המעוניין להסתיר את הדוחות הכספיים יבחר להקים לצורך כך דווקא את סוג החברה שאינו מחויב בפרסומם לציבור.

ג. ארבע קבוצות של אינדיקטורים

ניתן לחלק את 20 האינדיקטורים לארבע קבוצות עיקריות כמפורט להלן:

א. רישום של בעלי זכות משפטית ושל בעלי זכות שביושר - ישנה הבחנה בין בעל זכות משפטית בנכס/במניה לבין בעל הזכות שביושר אשר לו הזכות ליהנות מן הנכס ו/או מן ההטבות הנגזרות ממנו. לעיתים קרובות, בעל הזכות המשפטית ובעל הזכות שביושר אינם אותו אדם (למשל, הנאמן בנאמנות הוא בעל הזכות המשפטית על נכסי הנאמנות, אך בדרך כלל אינו מי שזכאי ליהנות מן הנכסים).

קבוצה זו כוללת את חמשת האינדיקטורים הראשונים (1-5): סודיות בנקאית, רישום נאמנויות וקרנות פרטיות, רישום של בעלי מניות בחברה, רישום הזהות של בעלי נדל"ן ושל בעלי נכסים יקרי ערך המופקדים באזור סחר חופשי וכן שקיפות שותפויות מוגבלות.

ב. שקיפות של ישות משפטית - נדמה כי אין ויכוח לגבי נחיצותו של רישום המידע על ישות משפטית במאגר מידע המנוהל על ידי רשות ציבורית. עם זאת, זמינותו של המידע גם לציבור הרחב - ולא רק לרשויות - היא הכרחית כדי להבטיח כי המידע יהיה מדויק ומעודכן וכי ניתן יהיה לדרוש מתאגידים רב-לאומיים ומאינדיבידואלים לשאת באחריות אם וכאשר יתברר כי פעילותם אינה עומדת בדרישות החוק או שהיא נוגדת את רוח החוק. זהות הבעלים, המבנה והנתונים החשבונאיים אינם רלוונטיים למשקיעים בלבד, אלא גם לציבור הרחב. הפיכת נתונים כאלה לזמינים באופן מקוון מאפשרת גם לעיתונאים ולחוקרים גישה למידע, וכך מבטיחה סביבה עסקית שקופה יותר.

קבוצה זו כוללת את חמשת האינדיקטורים (מס' 6-10): פרסום הרישום של בעלי המניות בחברה, פרסום דוחות כספיים על ידי כלל החברות, דיווח על פי מדינה, שקיפות של מס החברות ומזהה ישות משפטית.

ג. קוהרנטיות בחוקי המס וברגולציה הפיננסית - לעיתים קרובות, קיומה/היעדרה של חקיקה מסוימת או של מערכת אכיפה מעודדים התנהגות המזיקה לכלכלה הגלובלית. לדוגמה, אם לרשויות המס אין האמצעים לאכוף חוקי מס מקומיים, סיכוי גבוה שתפתח תרבות של אי-ציות. באופן דומה, אם יש מדינות שלהן חוקים מקלים לרכישת תושבות/אזרחות כנגד השקעה פיננסית מבלי שחקיקת מס ההכנסה האישי תהיה מקיפה, הן עשויות לעודד תושבים לרכוש תושבות רק כדי להתחמק מכך שמידע על חשבונות הבנק שלהם יועבר למדינה אחרת באמצעות חילופים אוטומטיים של מידע בנושאי מס. כמו כן, זמינותם של שטרות כסף גדולים מציידת את התושבים באמצעי תשלום אנונימיים שקשה לעקוב אחריהם.

קבוצה זו כוללת את חמשת האינדיקטורים (מס' 11-15): יכולת של רשות המיסים לאתר תכנוני מס אגרסיביים, ההיקף של מס ההכנסה המוטל על יחידים, מניעת התחמקות ממס, שקיפות של מערכת המשפט בנושאי מס וכן מכשירים ומבנים משפטיים מזיקים.

ד. סטנדרטים בין-לאומיים ושיתוף פעולה - התפתחות הגלובליזציה העלתה יותר ויותר את הצורך של מדינות לשותף פעולה ביניהן כדי לאכוף טוב יותר את חוקיהן ולמסות את אזרחיהן. לצורך כך, ישנם כמה מנגנונים דו-צדדיים ורב-צדדיים לשיתוף פעולה. קבוצה זו מבוססת בעיקר על המלצות ה-FATF וכן על הסכמים רב-לאומיים ועל סטנדרטים שפיתחו ה-OECD והאומות המאוחדות.

קבוצה זו כוללת את חמשת האינדיקטורים (מס' 16-20): מכשירים ומבנים משפטיים מזיקים, סטטיסטיקה פיננסית המפורסמת לציבור, איסור הלבנת הון, התחייבות לחילופים אוטומטיים של מידע בנושאי מס ואמנות מס דו־צדדיות.

ד. ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

ב-10 במאי 2010 הצטרפה ישראל לרשימת המדינות החברות ב-OECD. ישראל מחויבת לעמוד בדרישות הארגון ובסטנדרטים שהוא מציב. אין חולק כי ישראל שואפת לעמוד בסטנדרטים של ה-OECD, שאיפה שבאה לידי ביטוי בתחומים שונים כגון חינוך, בריאות וכיו"ב, אך גם בתחום המיסוי. לפיכך, מצאנו לנכון להשוות את ציון הסודיות (בשונה מציון הסודיות המשוקלל) שקיבלה ישראל בכל אחד מ-20 האינדיקטורים, לציון שקיבלו יתר מדינות ה-OECD. זאת כדי ללמוד מכך על החוזקות ועל החולשות של ישראל בנושא הסודיות הפיננסית ולנסות לגזור מכך מסקנות והמלצות לשיפור הסודיות הפיננסית בישראל.

הדוח שלהלן מתמקד אפוא באינדיקטורים המרכיבים את ציון הסודיות בלבד, מבלי להתייחס למרכיב הכמותי ולציון הסודיות המשוקלל.

בפרקים שלהלן נסביר בקצרה את העיקרון העומד בבסיס של כל אחד מ-20 האינדיקטורים ואת האופן שבו מחושב ציון הסודיות הפיננסית לגביו. מפאת קוצר היריעה, לא נוכל לפרט את הסיבות לחשיבותו ולהכללתו של כל אחד מן האינדיקטורים במדד, אך ניתן למצוא מידע מפורט על כך [באתר האינטרנט](#) של מדד הסודיות הפיננסית.

באשר לכל אחד מ-20 האינדיקטורים, ננתח את המצב הקיים בישראל ונשווה אותו למצב הקיים ביתר מדינות ה-OECD. לבסוף, נסכם את מצב הסודיות הפיננסית בישראל בכל אחת מארבע קבוצות האינדיקטורים, וכן נמליץ על כמה שינויי מדיניות עיקריים לשיפור השקיפות הפיננסית.

2. ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD בכל אחד מ-20 האינדיקטורים של מדד הסודיות הפיננסית

אינדיקטור 1: סודיות בנקאית

חוקי הסודיות הבנקאית מחזקים את ההתחייבות החוזית הרגילה בין הבנק לבין לקוחותיו על ידי הגדרת עונשים פליליים במקרים של חשיפת מידע על חשבון בלא הסכמת בעלי החשבון. במשך עשרות שנים, חוקי סודיות בנקאית עמדו חוצץ כנגד בקשות של רשויות מוסמכות, כגון רשויות מס או רגולטורים פיננסיים, לקבל מידע על בעלי החשבונות. עד 2005, רוב האמנות למניעת כפל מס לא כללו הוראות ספציפיות המיועדות לעקוף את חוקי הסודיות הבנקאית הפורמאלית כאשר המדינה מגיבה לבקשות של מדינה אחרת לקבלת המידע.

מחסום משפטי זה לגישה לנתונים בנקאיים למטרות חילופי מידע הוסר חלקית עם כניסתו של המנגנון לחילופים אוטומטיים של מידע - AEIO (Automatic Exchange of Information) בעקבות אמנה רב־צדדית לחילופים אוטומטיים של מידע - CRS (Common Reporting Standard), שפיתח ארגון ה-OECD ואשר מדינות החלו להצטרף אליה בשנת 2017.

עם זאת, לצד קיומו של מנגנון זה, עדיין ישנה חשיבות גם לבקשות של רשויות המס לקבל מידע ממדינה אחרת על פי דרישה (upon request, להלן: על פי דרישה), ולכן על המדינה שממנה התבקש המידע לשלוח את המידע המבוקש במקרים אלה מבלי שהתשובות לבקשות תארכנה זמן רב מדי, וזאת מסיבות אלה:

ראשית, ככל הנראה, AEIO לא יתקיים בין כל המדינות. אם AEIO מתרחש בין מדינות א ו-ב, הרי שמדינה ג (שלא רואה מדינה מתפתחת) עדיין תהיה תלויה במנגנון על פי דרישה בבקשותיה לקבלת גישה למידע בנקאי ממדינות א או ב. שנית, AEIO לא מיועד להחליף בקשות לקבלת מידע על פי דרישה, אלא להשלים אותן. לדוגמה, לאחר שמדינות א ו-ב כבר החליפו מידע באופן אוטומטי, לעיתים קרובות, יש צורך בקבלת מידע מפורט וממוקד יותר (למשל, על מצב החשבון כשנפתח או על עסקה ספציפית). פרטים נוספים אלה לא ייכללו ב-AEIO, אלא יכולים להתקבל רק דרך בקשות על פי דרישה. במילים אחרות, גם כאשר AEIO מיושם במלואו וכולל את כל המדינות, חילופי מידע על פי דרישה יישארו נחוצים.

כמו כן, כמה מדינות כבר הידקו את חוקי הסודיות הבנקאית שלהן. לדוגמה, בספטמבר 2014, העבירה שווייץ חוק שמאריך את תקופת המאסר המוטלת על מי שיחשוף נתונים בנקאיים - משלוש שנים עד למקסימום חמש שנים. חוקים כאלה מאיימים להשתיק מבפנים גם עובדי בנק שמזהים פעולות חשודות או בלתי חוקיות של לקוחות ומעוניינים לדווח לרשויות מקומיות או זרות.

המידה שבה הסודיות הבנקאית פעלה כזרז לפשיעה התבררה לאחרונה דרך הדלפות המידע שהתפרסמו, למשל בפרשת מסמכי פנמה בשנת 2016⁴ (להלן: מסמכי פנמה) ובתביעות הענק שמתנהלות מול הבנקים בעניין חלקם בסיוע להלבנת הון ולהתחמקות ממס.⁵ בהקשר זה, האיום להטלת עונשי מאסר בגין הפרת סודיות בנקאית נשאר אמצעי רב־עוצמה להסתרת פעילויות בלתי חוקיות.

⁴ <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/> 1.9.2018.

⁵ ראו לדוגמה את בנק לאומי, שבשנת 2014 נאלץ לשלם לרשויות המס בארה"ב קנסות בגובה מילוני שקלים בגין סיוע ללקוחותיו להעלים מס, פרשה אשר עלתה הסתכמה עבורו בכ-1.7 מיליארד ₪. ראו: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3648075,00.html> 1.9.2018.

סודיות בנקאית ניתן להשיג גם דה-פקטו בין היתר על ידי: אימות שגוי של זהות בעלי החשבון, מתן אפשרות לנאמנים או לנציגים משפטיים אחרים להיות מורשי חתימה בחשבון, היעדר אכיפה של תיעוד פעולות בחשבון, למשל של העברות בנקאיות שבהן הבנקים מסייעים ללקוחותיהם להימלט מהחקירה.

רשומות הבעלות על חשבונות הבנק יכולות לספק ראיות מפתח לפעילות פלילית או בלתי חוקית של אנשים, כגון מעילה או הונאת מס. לכן, ישנה חשיבות לכך שתינתן לרשויות גישה לנתונים בנקאיים רלוונטיים מבלי שהן תהיינה מוגבלות על ידי מחסומים משפטיים נוספים, כגון דרישה להודיע ללקוח אשר לגביו מתבקש המידע או מחסומים עובדתיים, כגון רשומות בעלות חסרות או מיושנות.

הערכת ציון הסודיות באינדיקטור זה התבססה על מרכיבים אלה:

(1) **בחינת העונש הקבוע בחוק בגין הפרת סודיות בנקאית**, קרי אם העונש הקבוע הינו מאסר / שלילת חופש בדרך אחרת ו/או אם מוטל קנס כלשהו;

(2) **הערכת הארגון הבין-לאומי העוסק בקביעת אמות המידה למדיניות איסור הלבנת הון – FATF (Financial Action Task Force)**⁶ - לגבי יישום המלצותיו בעניין חובת ביצוע בדיקות נאותות של חשבונות בנק על ידי מוסדות פיננסיים ובעניין החובה לשמור את מסמכי החשבון הבנקאי במשך חמש שנים לפחות; והערכת ה-INCSR (International Narcotics Control Strategic Report)⁷ לגבי ההיקף של חובת דיווח על עסקאות בהיקף העולה על רף מסוים;

(3) **גישות הרשויות למידע** - מרכיב זה כולל את השאלות: האם לרשויות יש גישה למידע על חשבונות הבנק או שהן יכולות לקבל אותו לפי דרישה? האם הרשות מחויבת לדווח לאדם שלגביו התבקש המידע על ידי מדינה אחרת, על קיומה של בקשה כאמור עוד בטרם הועבר המידע לגביו למדינה האחרת? (חובה העלולה לסכן את השגת המידע המבוקש); האם לאותו אדם יש אפשרות לערער על מסירת מידע כאמור למדינה האחרת?

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

(1) **העונש הקבוע בחוק בגין הפרת סודיות בנקאית על פי ה-OECD** - בישראל אין כללים של סודיות בנקאית, וסודיות כזו נובעת מההתקשרות בין הבנק לבין הלקוח בהתבסס על חוק הגנת הפרטיות.⁸

עם זאת, על פי חוק הגנת הפרטיות, "פגיעה בחובת הסודיות בעניינים פרטיים של אנשים, בין אם נקבעה במפורש או במרום בהסכם", נחשבת עבירה העלולה להוביל לתקופת מאסר מקסימלית של חמש שנים (סעיף 5 לחוק). נוסף על כך, לפי סעיף 15א (א) לפקודת הבנקאות 1941: "לא יגלה אדם ידיעה שנמסרה לו ולא יראה מסמך שהוגש לו לפי פקודה זו או לפי חוק הבנקאות (רישוי), ואולם מותר לגלות ידיעה - אם הנגיד יראה צורך בכך - לצורכי תביעה פלילית, או אם הידיעה או המסמך נתקבלו מתאגיד בנקאי -

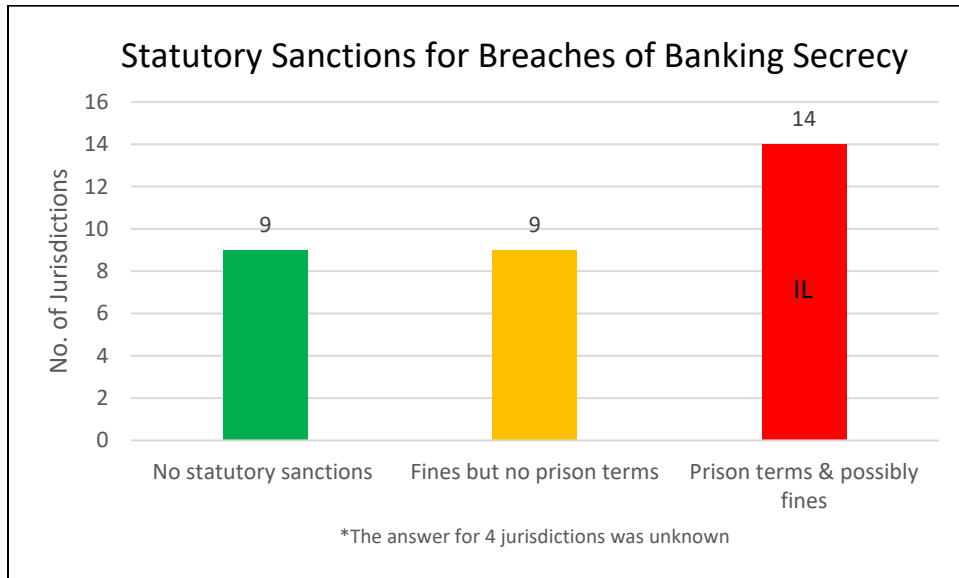
⁶ <http://www.fatf-gafi.org/> 1.9.2018.

⁷ <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/> 1.9.2018.

⁸ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes 2016: Peer Review Report – Supplementary: Implementation of The Standard in Practice – Israel, Paris, in: <http://eoi-tax.org/jurisdictions/IL#latest> 1.9.2018 (hereinafter: "GF 2016"), p.47.

בהסכמתו. " העונש בגין הפרת הוראה זו הוא שנת מאסר או קנס בסך 10,000 לירות (סעיף 5 א (ג)). מכך ניתן להסיק כי במקרים שבהם גילה הנציג הבנקאי מידע בנקאי שלא בהוראת הנגיד או שלא בהסכמת התאגיד הבנקאי, קיימת אפשרות כי ייגזר עליו דין מאסר.

מלבד ישראל, ב-13 מדינות נוספות ב-OECD (כגון שווייץ, פינלנד וצ'ילה), קבוע בחוק עונש מאסר בגין הפרת מידע בנקאי. בתשע מדינות (לרבות ארה"ב, מקסיקו והולנד) קבוע עונש קנס בלבד, ובתשע מדינות אחרות (למשל גרמניה, בריטניה וקנדה), החוק כלל אינו קובע עונש של קנס או של מאסר בגין הפרת חובת סודיות בנקאית.



(2) **הערכה של ה-FATF ושל ה-INCSR:** בישראל מוטלת חובה על נותני שירותי מטבע לדווח על עסקאות בהיקף של 50,000 ₪ ומעלה.⁹ מאידך גיסא, ישראל עומדת חלקית בחובת בדיקת הנאותות שמוסדות כספיים מחויבים לבצע וכן בחובת שמירת מסמכים למשך חמש שנים לפחות.

(3) הנגישות של רשויות המס למידע:

א. עובר לשנת 2015, סמכויות הגישה של רשויות המס למידע בנקאי לצורך חילופי מידע עם רשויות המס של מדינה אחרת, נקבעו רק במסגרת הסכמים בין-לאומיים למניעת כפל מס, אך לא במסגרת הסכמים ייעודיים לחילופי מידע (להם לא הייתה ישראל צד עובר ל-2015). בשנת 2015 הוסיפה ישראל את סעיף 214 לפקודת מס הכנסה. הסעיף הרחיב את הסמכויות של רשות המיסים לקבל ולמסור מידע גם במסגרת סוגים אחרים של הסכמים בין-לאומיים שאינם הסכמים למניעת כפל מס.¹⁰ עם זאת, נותרו כמה בעיות. כך למשל, בדוח משנת 2016, העריך הפורום הגלובלי מטעם ה-OECD (Global Forum on exchange of information for tax purposes, להלן: הפורום הגלובלי של ה-OECD)¹¹ כי בישראל, זמן התגובה הממוצע לבקשה לקבלת מידע עדיין ארוך ועומד על למעלה משנה. אומנם נראה כי לסעיף שנוסף לפקודת מס

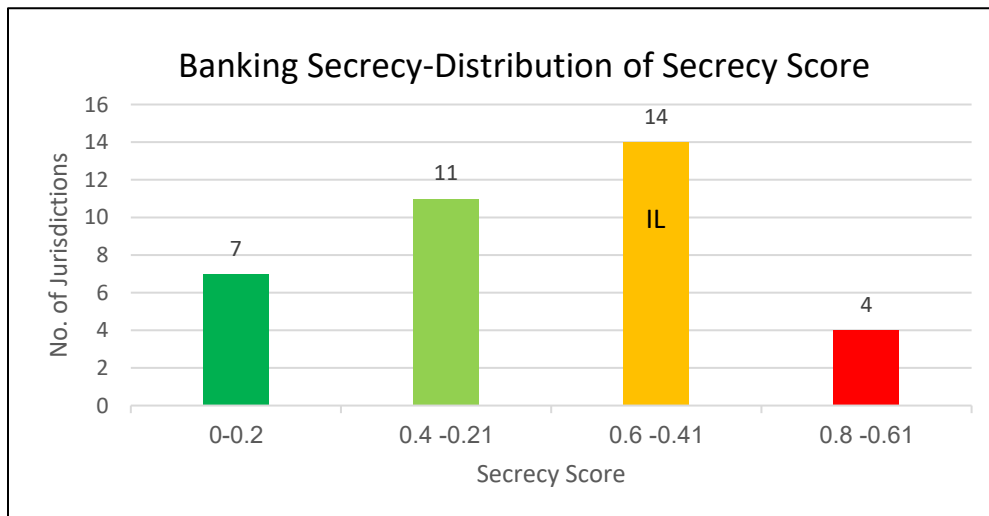
⁹ סעיף 8, צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי מטבע למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ד-2014.

¹⁰ GF 2016: 49.

¹¹ <http://www.oecd.org/tax/transparency/> 1.9.2018.

הכנסה כאמור יש פוטנציאל לקצר את זמן התגובה הממוצע, אך נכון לשנת 2016 (מועד הדוח האחרון שבו העריך הפורום הגלובלי של ה-OECD את ישראל), לא היו מספיק עדויות לכך. יתר על כן, בשל תיקון מספר 168 לפקודת מס הכנסה (הידוע גם בכינויו "חוק מילצ'ן"), (להלן: תיקון 168 לפקודה),¹² לרשות המיסים אין סמכות לקבל ולמסור מידע כאמור לגבי עולה חדש (תושב ישראל לראשונה) ולגבי תושב ותיק חוזר (תושב ישראל אשר שב לישראל לאחר חלוף 10 שנים לפחות מן היום שבו איבד את תושבותו הישראלית לצורכי מס), וזאת במשך 10 שנים מן היום שבו רכשו (או רכשו בשנית) את תושבותם הישראלית לצורכי מס. הוא הדין לעניין נאמנות שבה היוצר הוא עולה חדש / תושב ותיק, אם מקורם של נכסי הנאמנות הוא מחוץ לישראל, וכן לעניין נאמנות יוצר תושב חוץ אשר יש לה נאמן תושב ישראל.¹³

ב. באשר לחובת ההודעה המוקדמת, בהתאם לסטנדרטים שקבע ה-FATF, בישראל אין חובה להודיע לאדם שלגביו התבקש המידע על ידי מדינה אחרת, על קיומה של בקשה כאמור עוד בטרם עובר המידע למדינה האחרת, וכן אין לאדם זה אפשרות לערער על מסירת המידע למדינה האחרת.



כפי שניתן לראות בגרף, ציון הסודיות של ישראל באינדיקטור זה הוא די גבוה, וזאת בעיקר בשל עונש המאסר בגין הפרת סודיות בנקאית כמו גם בגין זמן התגובה הארוך של ישראל לעניין בקשות לקבלת מידע בנושאי מס, כאמור לעיל. המדינות בעלות ציון הסודיות הגבוה ביותר באינדיקטור זה הן שווייץ, טורקיה, הונגריה ולטביה. המדינות עם ציון הסודיות הנמוך ביותר הן בלגיה, ספרד וסלובניה.

¹² חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 168 והוראת שעה), התשס"ח-2008, ראו כאן: <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=300696> 1.9.2018.
¹³ וכן חוזר מס הכנסה בנושא: https://taxes.gov.il/about/reforms/documents/hakalot2008/reformaolim2008_06.pdf 1.9.2018. כמו כן, על פי סעיף 14(ד) לפקודת מס הכנסה, ניתנה לשר האוצר סמכות להאריך את הפטור ממס בעשר שנים נוספות (ובלבד שמקבלי ההטבה ישקיעו השקעה משמעותית בישראל בתוך שנתיים מיום שעלו לישראל או מהיום שחזרו לישראל), אך עד כה סמכות זו לא מומשה.

¹³ GF 2016: 50.

אינדיקטור 2: רישום של נאמנויות ושל קרנות פרטיות

אינדיקטור זה בוחן אם המדינה מנהלת מרשם מרכזי הנגיש לציבור באופן מקוון (בחינם או בעלות שאינה עולה על 10 ליש"ט) והכולל מידע על:

- (i) כל הנאמנויות אשר נוצרו בישראל על פי הדין המקומי וכן כל הנאמנויות שנוצרו על פי דין זר (להלן: נאמנויות חוץ), אך יש להן קשר למדינה כיוון שהן מנוהלות על ידי נאמן בישראל; וגם
- (ii) כל הקרנות הפרטיות, לרבות זהות כל הצדדים החברים בקרן.

לחלופין, אינדיקטור זה בוחן אם סמכות שיפוטית מונעת יצירת נאמנויות (או הסדרים מקומיים דומים כגון הואקף), ו/או אם היא חוסמת את תושביה מניהול נאמנויות חוץ. כמו כן, האינדיקטור בוחן אם החקיקה המקומית אוסרת על הקמתן של קרנות פרטיות (בשונה מקרנות המוקמות עבור קידום אינטרסים ציבוריים, כגון קרנות הפועלות בתחומי דת, ספורט, מיגור העוני וכיו"ב).

ההיגיון העומד בבסיס אינדיקטור זה הוא שמדינה עשויה לנטרל את הסיכונים לביצוע עבירות מס והלבנת הון אשר נוצרים כתוצאה מהסודיות הפיננסית של נאמנויות ושל קרנות פרטיות. זאת על ידי דרישה לרישום ולפרסום של מידע רלוונטי לגבי הזהות של כל הצדדים המעורבים בהן או על ידי איסור הקמתן או ניהולן של הנאמנויות ושל הקרנות הפרטיות בשטח המדינה.

לגבי קרנות:

על המידע להיות מעודכן לפחות אחת לשנה ועליו לכלול אלמנטים מינימליים ספציפיים:

א) שמות מלאים של כל הצדדים בישות ועבור כל צד;

ב) ארץ המגורים או ההתאגדות וכן:

1. **במקרה של יחידים:** כתובת מלאה או מספר תעודת זהות, תאריך לידה או מספר הזיהוי של משלם המיסים (TIN);
2. **במקרה של ישויות משפטיות:** מספר הרישום של החברה וכן כתובת הסניף הראשי של העסק או הכתובת הרשומה של העסק.

לפחות עבור מייסדי הקרן, המידע צריך לכלול את הזהות של הבעלים שביושר. כך למשל, אם המייסד הוא ישות משפטית או נציג של בעל זכות משפטית, יש לרשום את זהות האדם הטבעי שהוא בעל הזכות שביושר באותה ישות או של האדם אשר מטעמו פועל הנציג.¹⁴ עבור גורמים אחרים החברים בקרן (כגון מועצת הקרן ומוטבים), די ברישום מעודכן של בעלי הזכות המשפטית כדי שייחשב כרישום מלא.

לגבי נאמנויות:

ההערכה של ציון הסודיות שונה מעט בין הנאמנויות והקרנות. עבור נאמנות, ציון הסודיות תלוי בשאלה אם כל הנאמנויות נרשמות ו/או מפורסמות באופן מקוון לציבור, אך לא ניתן ניקוד על האיכות ועל ההיקף של המידע בדבר הנאמנויות הרשומות ו/או המתפרסמות (אם בכלל). לעומת זאת, לגבי קרנות, כאמור לעיל, האינדיקטור בוחן גם אם כל הצדדים של הקרן רשומים.

¹⁴ במקרים שבהם לא ניתן היה לקבוע אם המדינה מחייבת לכלול את הזהות של בעלי הזכות שביושר, ההנחה הייתה כי זו אכן החובה, אלא אם כן נמצאו ראיות לכך שישויות משפטיות עשויה להיות רשומה כמייסד. חריג זה לעיקרון הכללי במדד הסודיות שלפיו היעדר מידע שווה סודיות, נעשה עקב שלוש סיבות: (1) שאלה זו לא נכללה בסקר מדד הסודיות הפיננסית שנשלח למדינות; (2) דרישה זו הוטמעה במפורש לראשונה בתקן ה-CRS לצורך החלפה אוטומטית של מידע על חשבונות בנק, אך לא נאמרה במפורש בתקני FATF; (3) רמת פירוט זו לא נכללה במרבית מקורות המידע שעליהם מבוסס המדד (למשל, בדוחות העמיתים של הפורום הגלובלי של ה-OECD).

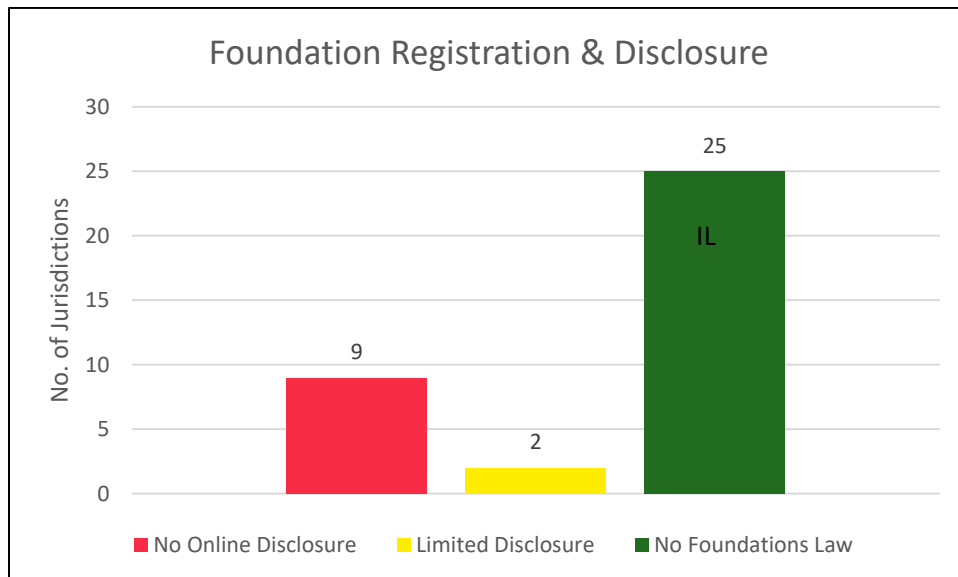
לחלופין, אם לא קיימת חובת רישום כאמור לעיל לעניין קרנות ונאמנויות, ציון סודיות אפסי יכול להינתן במקרים שבהם במדינה לא קיימת חקיקה מקומית המסדירה קרנות פרטיות ואף לא חקיקה לגבי נאמנויות מקומיות תוך מניעת אפשרות של ניהול נאמנויות חוץ בידי נאמנים מקומיים.

האינדיקטור גם מבחין בין מצבים שבהם מדינות נמנעות מלהסדיר ומלרשום נאמנויות זרות שמנוהלות בידי נותני שירותים מקומיים (כגון עורכי דין, יועצי מס ונוטריונים), לבין מצבים אחרים שבהם מדינות מנסות למשוך באופן פעיל נאמנויות חוץ (למשל, על ידי הצטרפות לאמנת האג בעניין החוק החל על נאמנויות).¹⁵

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

לגבי קרנות פרטיות

בישראל אין חוק המסדיר את הקמתן של קרנות פרטיות, ולכן לצורך האינדיקטור, ישראל מקבלת ציון סודיות אפס בעניין הקרנות.



מתוך מדינות ה-OECD, מלבד ישראל, ישנן 24 מדינות נוספות שבהן לא ניתן כלל להקים קרנות פרטיות מקומיות מכיוון שאין חוק שמסדיר זאת; בשתי מדינות (אוסטריה ובלגיה), יש חובה חלקית לרישום הנתונים ולפרסומם; ובתשע מדינות, או שיש חובת רישום של קרנות פרטיות והנתונים לא מפורסמים באופן מקוון, או שכלל אין חובת רישום של קרנות.

לגבי נאמנויות:

חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 מסדיר את הקמתן של נאמנויות בישראל, אך אינו מחייב רישום של נאמנויות החוץ (כלומר נאמנויות שהוקמו ו/או נרשמו במדינה אחרת) או אוסר על ניהולן בישראל. אומנם חוק הנאמנויות אינו מחייב נאמנויות שהוקמו בישראל להירשם ברשם התאגידים, אך בעקבות תיקון 147 לפקודת מס הכנסה שנחקק בשנת 2005 ושנכנס לתוקפו עם התקנת חקיקת המשנה בשנת 2008, מחויבות הנאמנויות להודיע לרשות

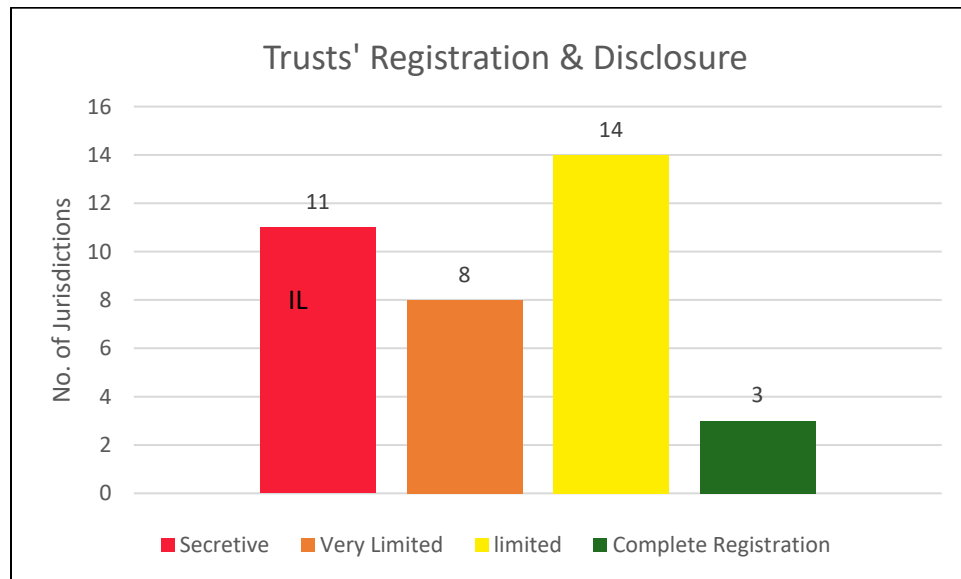
¹⁵ http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=59 1.9.2018.

המיסים עם הקמתן ולמלא פרטים על: זהות הנאמן, זהות המוטבים, הזהות של יוצר הנאמנות וכן זהותו של מגן הנאמנות.

ואולם, לא כל הנאמנויות חייבות בדיווח. כך למשל, נאמנות יוצר תושב חוץ שיש לה נאמן בישראל (שאינו עורך דין או רואה חשבון מכיוון שבעלי מקצוע אלה חייבים בדיווח מכוח כללי איסור הלבנת הון) ושלא הייתה לה הכנסה או נכס בישראל, אינה חייבת להירשם במרשם הנאמנויות.¹⁶

יתרה מכך, בשל תיקון 168 לפקודה, חובת דיווח על הקמת נאמנויות אינה חלה כאשר יוצר הנאמנות הוא עולה חדש או תושב ותיק חוזר (ובלבד שנכסי הנאמנות כוללים רק נכסים והכנסה שמקורם אינו בישראל וכן כאשר לנאמנות יוצר/נהנה תושב חוץ יש נאמן תושב ישראל).¹⁷

לכן, בהתאם לעיקרון "מכנה השקיפות המשותף הנמוך ביותר" המנחה את מדד הסודיות הפיננסית, לעניין נאמנויות – ישראל קיבלה ציון סודיות מקסימלי.



כפי שניתן לראות בגרף, מלבד ישראל, ישנן עשר מדינות נוספות מבין מדינות ה-OECD שבהן אין רישום של נאמנויות מקומיות ושל נאמנויות זרות (secretive - בגרף לעיל); בשמונה מדינות אין רישום של נאמנויות חוץ, אך לא ניתן להקים נאמנויות מקומיות (very limited); ב-14 מדינות יש רישום של נאמנויות מקומיות, אך לא של נאמנויות חוץ (limited); ובשלוש מדינות (דנמרק, ליטא ושוודיה) לא ניתן להקים נאמנויות מקומיות, ויש רישום מלא של נאמנויות חוץ (complete registration).

¹⁶ <https://taxes.gov.il/incometax/documents/horaotbitsua/hor0110.pdf> 1.9.2018.

¹⁷ GF 2016: 29; Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes 2014: Peer Review Report – Phase 2: Implementation of The Standard in Practice – Israel, Paris, in: <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/IL#latest> 1.9.2018 (hereinafter: "GF 2014"), p. 19-20, 45-48.

אינדיקטור 3: רישום של בעלי המניות בחברות

אינדיקטור זה מעריך אם המדינה מחייבת את כל סוגי החברות שאינן רשומות בבורסה ציבורית לרשום במרשם מרכזי כלשהו את כל בעלי הזכות שביושר ו/או את כל בעלי הזכות המשפטית כחלק מתהליך ההתאגדות; וכן אם המדינה מחייבת את החברות לעדכן את המידע בכל פעולה שתוצאתה שינוי של זהות הבעלים (כגון העברה או הנפקה של מניות), וזאת ללא קשר לשאלה אם המידע הרשום נגיש לציבור או לא.

בעלי הזכות שביושר הרשומים חייבים להיות אנשים בשר ודם אשר להם הזכות ליהנות מהבעלות או מהתגמולים הנובעים מהבעלות כפי שנקבע בתקן של ה-FATF¹⁸. בהתאם לכך, נאמנויות, קרנות, שותפויות, תאגידים בעירבון מוגבל וצורות נוספות של בעלי זכות משפטית, לא נחשבים בעלי זכות שביושר.

בעקבות חקיקת הדיירקטיבה הרביעית של האיחוד האירופי בנושא איסור הלבנת הון ב-20 במאי 2015 (להלן: הדיירקטיבה הרביעית),¹⁹ כל המדינות החברות באיחוד האירופי נדרשו לחוקק חוק מקומי המחייב הקמת מרשם מרכזי של בעלי זכות שביושר עד ליום 26 ביוני 2017 (סעיפים 30 ו-67 לדיירקטיבה הרביעית). הדיירקטיבה הרביעית הובילה להתקדמות משמעותית ביצירת רישומים מרכזיים של בעלי זכות שביושר במדינות החברות באיחוד האירופי. עם זאת, בניית החקיקה המקומית בחלק מהמדינות, התגלו לא מעט פרצות שלמעשה מפירות את דרישות הדיירקטיבה הרביעית.²⁰

מכיוון שחקיקה המחייבת רישום של בעלי זכות שביושר אינה קיימת בכל המדינות עדיין, חשוב לבחון גם אם קיימת חובת רישום של בעלי זכות משפטית. לכן, אינדיקטור זה בוחן הן את חובת הרישום של בעלי זכות שביושר והן את חובת הרישום של בעלי זכות משפטית.

כדי שמידע על הבעלות ייחשב מעודכן, הנתונים הרלוונטיים צריכים להתעדכן לפחות מדי שנה. יתר על כן, אם קיימות מניות למוכ"ז,²¹ יש לבטלן או להמירן למניות רגילות או לפחות לקבוע מנגנונים שיבטיחו שכל המניות למוכ"ז הקיימות יירשמו בידי נציג של רשות ממשלתית ושהמידע לגביהן יתעדכן לפחות מדי שנה.

¹⁸ FATF defines beneficial owners as the "natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the natural person on whose behalf a transaction is being conducted. It also includes those persons who exercise ultimate effective control over a legal person or arrangement." See page 113 in Financial Action Task Force 2012: The FATF Recommendations. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (Updated in October 2016), Paris, in: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf 1.9.2018.

¹⁹ European Parliament/Council of the European Union 2015: Directive 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, Brussels, in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&rid=1> 1.9.2018.

²⁰ Knobel, Andres/Meinzer, Markus 2016: Drilling down to the real owners – Part 1. "More than 25% of ownership" & "unidentified" Beneficial Ownership: Amendments Needed in FATF's Recommendations and in EU's AML Directive, in: http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/TJN2016_BO-EUAML-D-FATF-Part1.pdf 1.9.2018; Knobel, Andres/Meinzer, Markus 2016: Drilling down to the real owners – Part 2. Don't forget the Trust: Amendments Needed in FATF's Recommendations and in EU's AML Directive, London, in: http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2016/06/TJN2016_BO-EUAML-D-FATF-Part2-Trusts.pdf 1.9.2018.

²¹ בניגוד למניה הרשומה על השם של אדם או של תאגיד, מניה למוכ"ז (דהיינו, מניה למוסר כתב זה) היא מניה שזהות בעליה אינה ידועה בהכרח לחברה, והחברה אינה עוקבת אחרי זהותו של בעל המניה במרשם בעלי המניות. החברה מכירה במי שאוחז כדין בשטר המעיד על בעלותו במניה כזו (שטר מניה) כבעל המניה. מניות למוכ"ז הן סחירות, והעברת בעלות עליהן נעשית באמצעות מסירה פיזית של שטר המניה לידי הנעבר, ללא צורך בזיהוי וברישום בספרי החברה.

כדי שהמידע על הבעלות ייחשב שלם, הוא צריך לכלול לפחות כמה פרטים כמפורט להלן:
לגבי בעלי זכות שביושר יש לכלול:

- א) שמות מלאים של כל בעלי הזכות שבידיהם חלק מהמניות או מהשליטה בחברה העולה על הסף שנקבע בחוק המקומי (לדוגמה: 25%); ולכל בעל הזכות שביושר:
- ב) ארץ מגורים; וכן
- ג) כתובת מלאה או מספר זיהוי דרכון או תאריך הלידה או מספר זיהוי של משלם המיסים.

לגבי בעלי זכות משפטית, פרטי הבעלות הרשומים צריכים לכלול:

- א) שמות מלאים של נציגים משפטיים ו/או של נאמנים ו/או של ישויות משפטיות; ולכל בעל זכות משפטית:
 - ב) ארץ מגורים או התאגדות וכן אם בעל הזכות המשפטית הוא:
1. **איש בשר ודם:** כתובת מלאה או מספר תעודת זהות או תאריך לידה או מספר זיהוי נישום לצורכי מס (TIN);
 2. **ישות משפטית:** מספר רישום החברה + כתובת של הסניף הראשי של החברה או הכתובת הרשומה של העסק.

ציון סודיות אפס (קרי, שקיפות מלאה) חל רק על תרחיש השקיפות האידיאלי שבו ההרשמה כוללת את כל בעלי הזכות שביושר המחזיקים לפחות מניה אחת בחברה. במקרים שבהם המדינה מחייבת את כל סוגי החברות ברישום של בעלי זכות שביושר אך הסף לחיוב הרישום גבוה מהחזקה של -1% מהבעלות על המניות (למשל, רק מי שמחזיק למעלה מ-25% מהבעלות מחויב ברישום זהותו), ציון הסודיות יורד מ-100% באופן פרופורציונלי לגובה סף שנקבע לחובת הרישום.

המועד האחרון להפיכת הדירקטיבה הרביעית לחקיקה מקומית במדינות החברות באיחוד האירופי היה 26 ביוני 2017, ולמעשה כל איחור הוא בבחינת הפרה של הדירקטיבה. מכיוון שהתאריך האחרון שנקבע להערכת המדינה במסגרת מדד הסודיות הפיננסית הוא 31 באוגוסט 2017, היה ומדינה החברה באיחוד האירופי לא העבירה בחקיקה מקומית את הדירקטיבה הרביעית עד למועד זה, תיחשב המדינה לצורך מדד הסודיות כמדינה שאינה מחייבת את כל החברות ברישום של בעלי זכות שביושר. עם זאת, אף אם המדינה החברה באיחוד העבירה את הדירקטיבה הרביעית כפי הנדרש בחוק המקומי, עדיין על פי מדד הסודיות, ציון הסודיות ירד רק לטווח של 65%-75% מכיוון שההוראה מיישמת רישום הכפוף לרף בעלות מינימלי גבוה מ-25% ממניות החברה. על פי כללים אלה (אשר אומנם תואמים את המלצות ה-FATF), אדם בשר ודם אשר מחזיק במישרין או בעקיפין ב-25% או פחות ממניות החברה, לא יזוהה כבעל זכות שביושר. במצב כזה, למעשה ארבעה בני משפחה אחת מספיקים כדי להימנע מרישום של בעלי זכות שביושר אם כל אחד מהם החזיק ב-25% מהמניות.²²

זאת ועוד, הן המלצות ה-FATF והן הדירקטיבה הרביעית מציעות סעיף בעייתי נוסף בהגדרה של בעלי זכות שביושר: במקרים שבהם לא ניתן היה לאתר את בעל הזכות שביושר, ההוראות מאפשרות לאדם הטבעי הרלוונטי, המחזיק בתפקיד של מנהל בכיר להיות רשום כבעל זכות שביושר.²³ לגישת The Tax Justice Network, עדיף שהחברה תגלה שאינה יודעת לזהות את בעל הזכות שביושר שלה - דבר שיכול להיות בבחינת דגל אדום עבור מי

²² For full details, please read Knobel, Andres/Meinzer, Markus 2016: Drilling down to the real owners – Part 1: “More than 25% of ownership” & “unidentified” Beneficial Ownership: Amendments Needed in FATF’s Recommendations and in EU’s AML Directive, op. cit.

²³ Financial Action Task Force 2012: The FATF Recommendations. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, Paris, in: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf 1.9.2018.

שבוחן את המידע ולהוביל להמשך איתור הבעלים האמיתיים - מאשר שיירשם מנהל בכיר כבעל זכות שביושר, ואז הדבר עלול לבלבל ולטרפד מאמצים להשלמת החקירה. לכן, אם המדינה בוחרת שלא לאמץ את האפשרות הזו בחקיקה המקומית, האמינות של נתוני המידע על בעלי זכות שביושר גבוהה יותר, ולצורך מדד הסודיות הפיננסית, ציון הסודיות באינדיקטור זה יורד ב-25% (כבנוס).

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

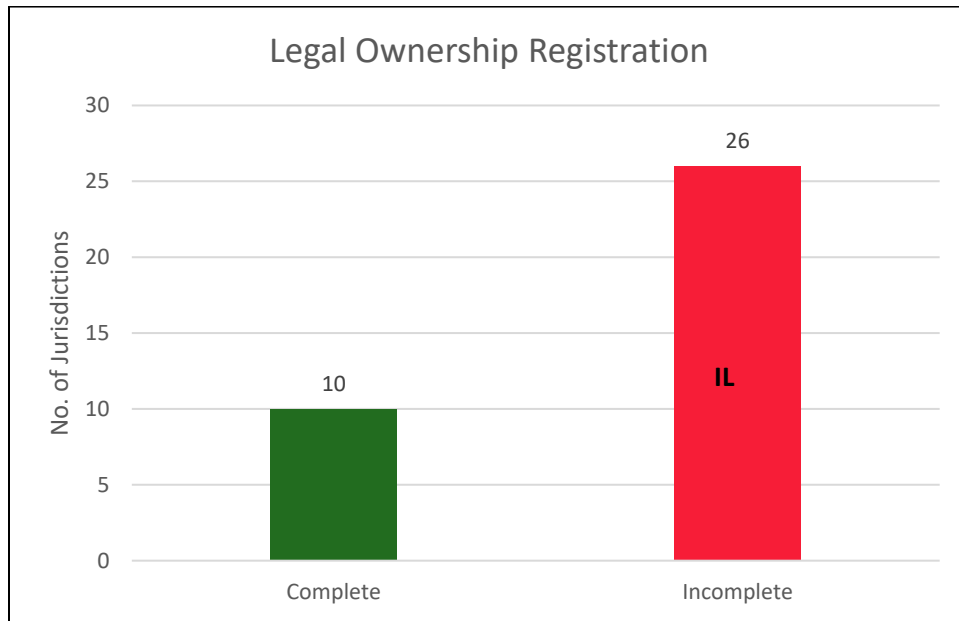
כל החברות הרשומות בישראל נדרשות לרשום את הזהות של בעלי המניות שלהן במרשם מרכזי המנוהל על ידי רשם התאגידים. נוסף על כך, הן נדרשות לרשום את הפרטים ברשות המיסים. המידע הזמין לציבור ברשם החברות מתעדכן לפחות אחת לשנה. עם זאת, למעט לגבי חברות הנסחרות בבורסה, חובת הדיווח חלה רק לגבי הזהות של בעלי הזכות המשפטית ואין כל חובה לרשום את בעלי הזכויות שביושר. יתרה מכך, בדוח העמיתים שהפורום הגלובלי של ה-OECD פרסם בשנת 2016 לגבי ישראל, נקבע כי שיעור הציות של החברות לגבי עדכון הפרטים ברשם התאגידים הוא נמוך ואינו מבטיח כי מידע מעודכן על בעלי המניות בחברה יהיה זמין ברשם התאגידים.²⁴

יתרה מכך, בעבר ניתן היה להנפיק בישראל מניות למוכ"ז ובדוח העמיתים שפרסם הפורום הגלובלי על ישראל בשנת 2013, דווח שאותרו כ-12 חברות, מהן אחת ציבורית, שהנפיקו מניות למוכ"ז, ושרק שש מתוכן היו רשומות כחברות פעילות. בשנת 2016, במסגרת דוח העמיתים השני של הפורום הגלובלי של ה-OECD, דווח כי ב-11 חברות עדיין קיימות מניות אלה, ומהן רק כשלוש הן חברות פעילות. ב-17 במרץ 2016, במסגרת תיקון מס' 28 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, ביטל המחוקק את האפשרות להנפיק מניות למוכ"ז לאחר 17 בספטמבר 2016. התיקון אומנם קבע כי על מחזיקי מניות למוכ"ז להמיר את מניותיהם למניות רגילות עד לתאריך זה. ואולם, היה ולא המירו בעלי המניות את המניות למוכ"ז למניות רגילות, הסנקציה היא שמניות אלה תהפוכנה למניות רדומות אך לא תתבטלנה.²⁵ במילים אחרות, אין מועד מסוים שלאחריו מתבטלות המניות למוכ"ז אם לא הומרו למניות רגילות. מכיוון שהתיקון לחוק לא קבע מועד כאמור, הרי בהתאם לעיקרון מכנה השקיפות המשותף הנמוך ביותר במדד הסודיות, ההערכה היא כי מניות למוכ"ז עדיין קיימות, וכי אין חובה לרשום את הזהות של כל אחד מבעלי המניות.

²⁴ GF 2016: 22: "The compliance rate has increased since the Phase 2 review from 36% to 41% for the year 2015, however, it remains low and currently does not ensure that ownership information is available with the Registrar."

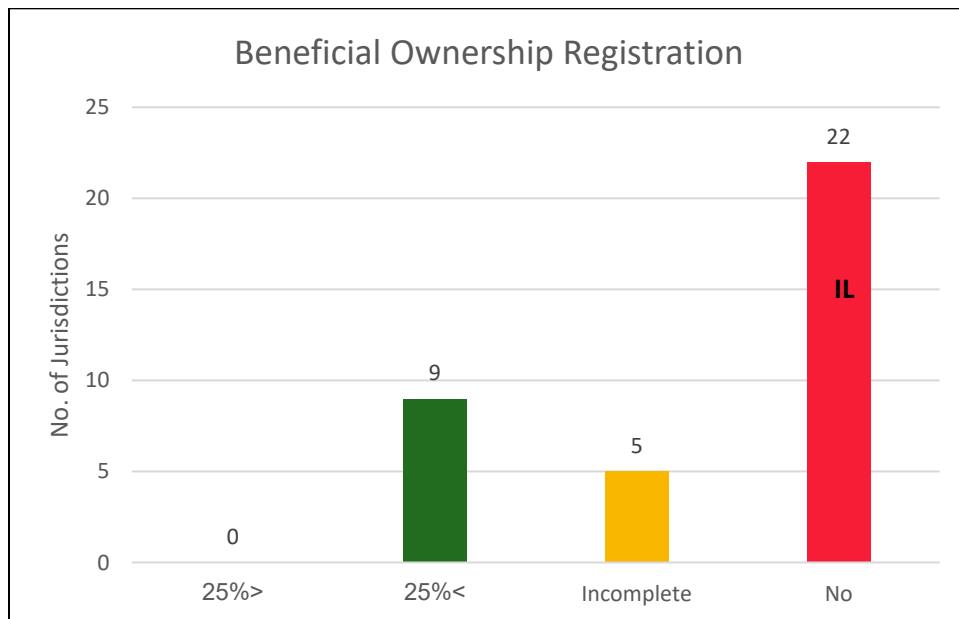
²⁵ תיקון מס' 28 לחוק החברות קובע כדלקמן: "(א) על מניה שהיא נייר ערך למוכ"ז (בסעיף זה – מניה למוכ"ז), שהנפיקה או הקצתה חברה לפני יום התחילה, יחולו הוראות אלה:
(1) החזיר בעל מניה למוכ"ז, לחברה, את שטר המניה שאחז בו כדין ערב יום התחילה, תבטל החברה את שטר המניה, תנפיק לבעל המניה מניה המקנה לו את אותן זכויות בחברה, ותרשום במרשם בעלי המניות, לגבי המניה, את הפרטים האמורים בסעיף 130(א)(1) לחוק העיקרי בנוסחו בסעיף 13(1) לחוק זה; הוראות פסקה זו יחולו על אף האמור בתקנון החברה;
(2) כל עוד לא החזיר בעל המניה למוכ"ז, לחברה, את שטר המניה, והחברה הנפיקה תחתייה מניה ורשמה את הפרטים לגביה במרשם בעלי המניות בהתאם להוראות פסקה (1), תהיה המניה למוכ"ז מניה רדומה כמשמעותה בסעיף 308 לחוק העיקרי, ותמשיך לחול על החברה, לגבי אותה מניה, חובת הרישום לפי סעיף 130(א)(2) לחוק העיקרי, כנוסחו ערב יום התחילה."

השוואה לגבי חובת הרישום של בעלי זכות משפטית:



מלבד ישראל, ב-25 מדינות נוספות ב-OECD, לרבות דנמרק, הולנד, הונגריה, שווייץ וארה"ב, חובת רישום של בעלי זכות משפטית בחברות אינה חלה לגבי כל החברות ו/או לגבי כל בעלי המניות. לעומת זאת, בעשר מדינות, כגון סלובניה, נורבגיה, ניו זילנד, צ'ילה ואיטליה, חובת רישום של בעלי הזכות המשפטית חלה על כל החברות ועל כל בעלי המניות ללא חריגים.

השוואה לגבי חובת רישום של בעלי זכויות שביושר:



מלבד ישראל, ב-22 מדינות נוספות ב-OECD, לרבות ארה"ב, אירלנד, יוון, לוקסמבורג ומקסיקו, לא קיימת חובת רישום של בעלי זכויות שביושר בחברות. בחמש מן המדינות, קיימת חובת דיווח, אך היא אינה שלמה וכוללת פרצות שונות (לדוגמה, אין חובה לעדכן את המידע לפחות אחת לשנה, או חלק מהפרטים לא רשומים); בתשע מדינות, כגון סלובניה, שוודיה, הונגריה ואיטליה, קיימת חובת רישום של כל בעל מניות המחזיק מעל 25% מהמניות. חובת רישום החלה גם על בעלי מניות שמחזיקים באחוז נמוך יותר של מניות, קרי מתחת ל-25%, אינה קיימת באף אחת ממדינות ה-OECD (חובה כזו קיימת כבר במדינות שאינן OECD, כגון קוסטה ריקה, לטביה ואורוגוואי).²⁶

אינדיקטור 4: רישום זהות של בעלי נדל"ן ושל בעלי נכסים יקרי ערך המופקדים באזור סחר חופשי

אינדיקטור זה מעריך את שקיפות הזהות של הבעלים של נכסי נדל"ן ושל חפצים יקרי ערך המופקדים באזורי סחר חופשי (freeports/bonded warehouses) (להלן: הפקדות נכסים באזור סחר חופשי).

1. **נכסי נדל"ן:** האינדיקטור מעריך אם המדינה דורשת פרסום מקוון של בעלי הזכות המשפטית ו/או של בעלי הזכות שביושר בנכסי הנדל"ן; אם המידע מפורסם בחינם ובפורמט פתוח או בעבור עלות מקסימלית של עד 10 ליש"ט, וכן אם המידע מעודכן לפחות מדי שנה.

2. **הפקדות נכסים באזור סחר חופשי:** האינדיקטור מעריך אם המדינה מציעה ומקדמת הפקדות נכסים בסחר חופשי; אם היא מחייבת את הרישום של בעלי הזכות המשפטית ו/או של בעלי הזכות שביושר בנכסים אלו, ואם היא מעבירה באופן אוטומטי את הנתונים על זהות הבעלות למדינות אחרות.

לפיכך, האינדיקטור מפוצל לשני רכיבים (רישום הבעלים של נכסי נדל"ן ורישום הבעלים של נכסים המופקדים באזור סחר חופשי), וציון הסודיות הכולל מחושב על ידי חיבור של ציוני הסודיות בכל אחד מהרכיבים.

1. המרכיב הראשון: נכסי נדל"ן

חריג לדרישה לשקיפות המידע לגבי נדל"ן ולנגישותו לציבור הוא מקרה שבו בעליו של הנדל"ן מתגורר בפועל בבית/בדירה ויכול לספק הוכחה כי תושבות המס שלו נמצאת באותה כתובת. במקרה זה ומפאת שיקולי הגנת הפרטיות, הבעלים של הנדל"ן פטור מדרישת הגילוי המקוון (אך לא מדרישת הרישום). כל יתר הזהויות של בעלי הנדל"ן צריכות להיות גלויות ברישום מרכזי המנוהל על ידי סוכנות ממשלתית ונגיש לציבור באופן מקוון.

כמו כן, פרטי הבעלות המפורסמים צריכים לעמוד בדרישות מינימום אלה: לגבי בעלי זכות שביושר, המידע חייב להתייחס לאדם הטבעי שלו זכות ליהנות מבעלות על התגמולים הנובעים מבעלות על הנדל"ן, כפי שנקבע בהמלצות ה-FATF.²⁷ לכן, קרנות, נאמנויות, שותפויות, תאגידים בעלי אחריות מוגבלת וכיו"ב, אינם יכולים להיחשב בעלי זכות שביושר. כמו כן, אינדיקטור זה אינו מתחשב באחוזי שליטה או באחוזי בעלות הנמוכים מ-25% (אחוז סף שנקבע במסגרת המלצות ה-FATF לצורך חובת רישום של בעל הזכות שביושר).

²⁶ Knobel, Andres and Harari, Moran and Meinzer, Markus, The State of Play of Beneficial Ownership Registration: A Visual Overview (June 27, 2018), available at <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOfPlay-FSI.pdf> 1.9.2018.

²⁷ ראו הערה 18 לעיל.

תנאי מוקדם לכך שהמידע על הבעלות ייחשב זמין לציבור הוא שהמידע חייב להישמר במרשם ציבורי המנוהל על ידי רשות ממשלתית/ציבורית. לעומת זאת, אם הרישום או הגישה לנתוני הרישום מנוהלים על ידי ישות פרטית, שקול הדבר לכך שהמידע אינו זמין לציבור.

זאת ועוד, רישום הזמין לציבור צריך לכלול אפשרות חיפוש לפי כתובת הנדל"ן; הרישום צריך להיות מרכזי אך אינו חייב בהכרח לחול על כל שטח המדינה. די בכך שהרישום מוגדר כך כדי לכלול את כל תחום המדינה, ומוסבר בבירור אילו אזורים כן נכללים, ואם יש רשות או מחלקה המתנגדת לאיסוף נתונים בתחומים שאינם נכללים.

כדי שהמידע המקוון לגבי הבעלות ייחשב מעודכן לצורך מדד זה, הנתונים הרלוונטיים צריכים להיות מעודכנים לפחות אחת לשנה או עם כל שינוי. כדי שמידע בנוגע לבעלות ייחשב מושלם (ולא חלקי), עליו לכלול אלמנטים מינימליים מסוימים.

לגבי בעלי זכות שביושר, הפרטים הדרושים הם:

- א) השמות המלאים של כל בעלי הזכות שביושר בנדל"ן המחזיקים לפחות 25% מהבעלות על הנדל"ן (או פחות, אם רף רישום הבעלות שקבעה המדינה המסוימת גבוה מזה שקבע ה-FATF). כמו כן, לגבי כל בעל הזכות שביושר:
- ב) ארץ מגורים; וכן
- ג) כתובת מלאה או מספר דרכון או שנה וחודש לידה או מספר זיהוי לצורכי מס (TIN).

לגבי בעלי זכות משפטית, הפרטים הדרושים לפרסום מקוון כוללים:

- א) שמות מלאים של מועמדים ו/או של נאמנים ו/או של ישויות משפטיות הפועלות כבעלי הזכות המשפטית בנדל"ן, ולגבי כל אחד:
- ארץ המגורים או ההתאגדות וכן אם בעלי הזכות המשפטית הם:
- ב) 1. **אנשים בשר ודם:** כתובת מלאה או מספר תעודת זהות או שנה וחודש של לידה או מספר זיהוי לצורכי מס (TIN) א
- 2. **ישויות משפטיות:** מספר רישום של חברה או כתובת של הסניף הראשי של החברה או הכתובת הרשומה של העסק.²⁸

אם נתונים אלה זמינים באופן מקוון אבל נדרשת עלות של עד 10 ליש"ט כדי לגשת אליהם, ציון הסודיות יופחת אבל לא לאפס. כדי להשיג ציון סודיות אפס, נתונים אלה צריכים להיות נגישים באופן מקוון בחינם ובפורמט פתוח. גם אם העלות לכל נתון היא יחסית נמוכה, יבוא המידע לסביבת נתונים פתוחה יכול להיות יקר מדי, ולכן יש בכך כדי להגביל את השימוש בנתונים. עלויות גישה עלולות ליצור מכשולים משמעותיים בניתוח המידע ובהצלבות נתונים בזמן אמת. מכשול דומה נוצר גם כאשר קיימת דרישה לביצוע מורכב של תשלומים או להסדרי רישום של משתמשים לצורך גישה לנתונים (למשל רישום פרטים כמו מספר חשבון בנק, מספר זיהוי מקומי, או דרישה למשלוח פיזי של דואר).

באשר לפורמט פתוח, ציון אפס כפוף גם לסוג הרישיון לשימוש בנתונים ולאפשרות ההורדה של הנתונים מהאינטרנט. במקרים שבהם נמצאו נתונים זמינים בפורמט פתוח, הפורמט נבחן גם במדד המפורסם על ידי ארגון Open Corporate.²⁹ רק אם קיים רישיון פתוח או אם אין צורך ברישיון לשימוש חוזר בנתונים ואם הנתונים היו זמינים להורדה בחינם, עמדה המדינה בקריטריונים של פורמט פתוח. כמו כן, בוצע חיפוש אקראי בכל אחד ממאגרי הנדל"ן הרלוונטיים כדי להבטיח שהמידע זמין בפועל ושבעיות טכניות אינן חוסמות באופן עקבי את הגישה.

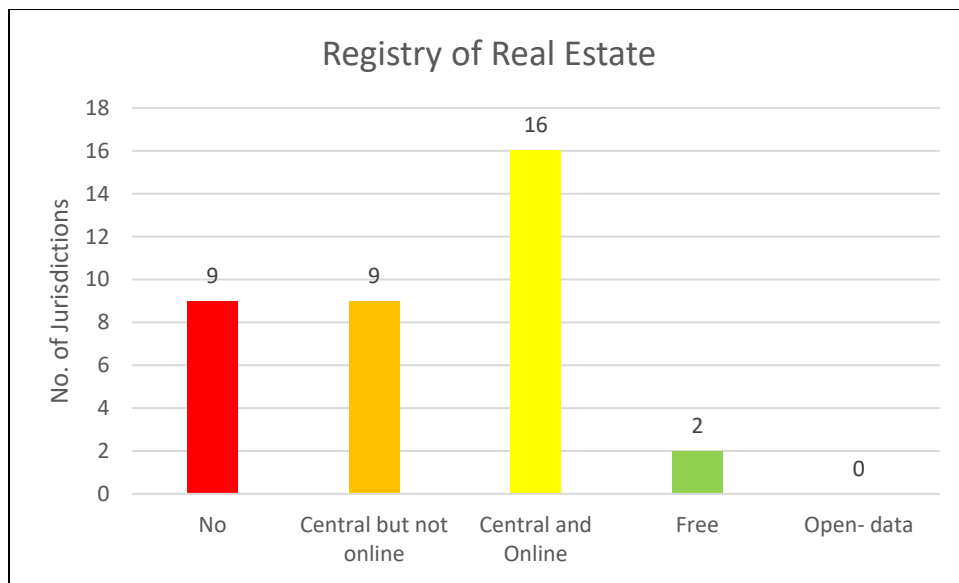
²⁸ בשונה מאינדיקטורים מס' 3 ו-5 המתמקדים בשקיפות החברה ובשקיפות השותפות, בהתאמה, באינדיקטור זה, די במספר הרישום של חברה או בכתובת, ואין צורך בשילוב של שניהם.

²⁹ <http://registries.opencorporates.com/> 1.9.2018.

הרכיב הראשון (נדל"ן) של אינדיקטור 4 שואב מידע בעיקר מארבעה סוגים שונים של מקורות. ראשית, תוצאות סקר מדד הסודיות הפיננסית שנשלח לרשויות המס ולמשרדי האוצר של כל המדינות הנכללות במדד. שנית, מחקרים רלוונטיים, לרבות מחקרים של הבנק העולמי³⁰ ושל האיחוד האירופי.³¹ שלישית, חיפוש באינטרנט עבור רישומי הנדל"ן הרלוונטיים בכל אחד מהסקטורים שנבדקו. אם הנתונים על בעלי הנדל"ן היו נגישים, נותח מדגם לאיכות הנתונים. אם היו ספקות לגבי איכות הנתונים, נותחה החקיקה המקומית.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD בעניין מרשם מרכזי מקוון של בעלי נדל"ן

בישראל, כמו בשמונה מדינות נוספות ב-OECD, המדינה מנהלת מרשם מרכזי של בעלי הנדל"ן, אך כדי לקבל את המידע, יש להזין מספר תעודת זהות, ולכן בפועל, מרשם זה אינו זמין לכלל הציבור בעולם, אלא לתושבי ישראל בלבד. בתשע מדינות ב-OECD לא קיים מרשם מרכזי של בעלי נדל"ן. ב-18 המדינות הנותרות ב-OECD, יש רישום מרכזי ומקוון של בעלי הנדל"ן, ומתוכן, בשתי מדינות (צ'כוסלובקיה וסלובקיה), המידע זמין ללא עלות.

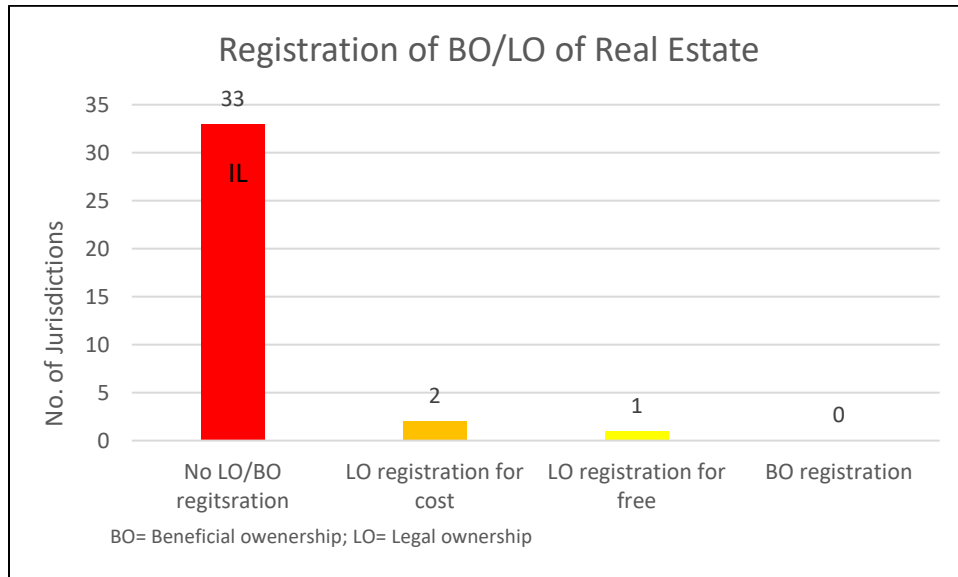


³⁰ <http://www.worldbank.org/en/programs/land-governance-assessment-framework#2> 1.9.2018.

³¹ https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_at_european_level-108-en.do 1.9.2018.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD בעניין שקיפות הרישום של בעלי זכות משפטית ושל בעלי זכויות שביישר במרשם הנדל"ן

כאמור לעיל, ישראל מנהלת מרשם מרכזי של בעלי הנדל"ן, אך מרשם זה זמין לתושבי ישראל בלבד וכך גם המידע על בעלי זכות משפטית ועל בעלי זכויות שביישר. ב-32 מדינות נוספות ב-OECD, רישום של בעלי הנדל"ן אינו קיים או אינו זמין לציבור. אין אף מדינה שהמידע על בעלי זכות שביישר זמין בה לכלל הציבור. בשלוש מדינות (סלובקיה, אסטוניה והולנד) המידע על בעלי זכות משפטית זמין לציבור באופן מקוון ובסלובקיה אף ללא עלות.

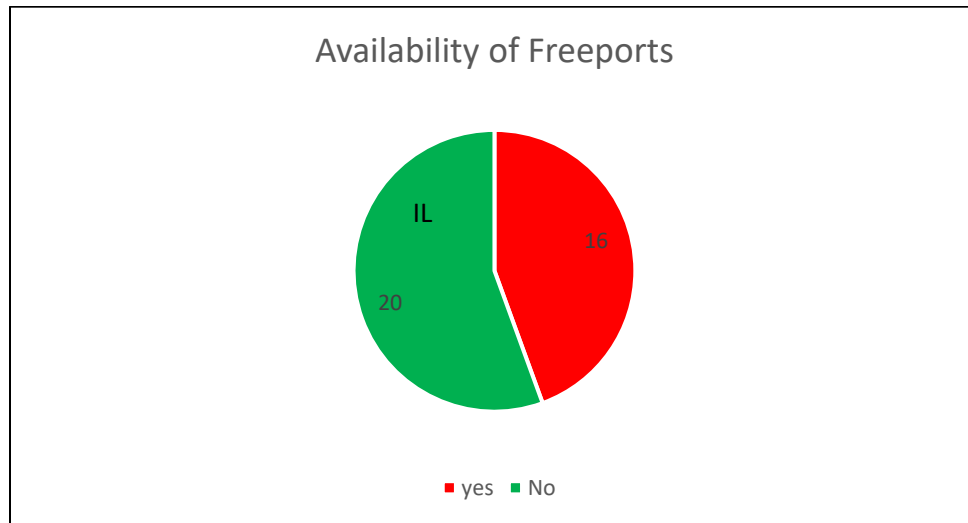


2. המרכיב השני: הפקדת נכסים באזור סחר חופשי

עבור המרכיב השני (freeports), המידע נאסף באמצעים אלה: הראשון, מאמרים וספרות מקצועית בנושא זהות ההפקדות של נכסים באזור סחר חופשי; שנית, חיפוש באינטרנט בוצע על ידי שילוב של שם המדינה עם מילות חיפוש מסוימות. שלישית, המידע שהתקבל על קיומם של מתקנים להפקדת נכסים באזורים אלה הוצלב עם נתונים שנאספו באמצעות סקר ששלחה The Tax Justice Network לרשויות המס ולמשרדי האוצר על כל המדינות שאותן היא בחנה בשנת 2017. רביעית, עבור מדינות עם מרכזים להפקדת נכסים באזורי סחר חופשי, נסקרו דוחות FATF. לבסוף, אם מקור כלשהו הצביע על כך שבמרכזים אלה נרשמו פרטי הבעלות של הנכסים המאוחסנים, נבחנו אתרי אינטרנט ממשלתיים מתאימים, חקיקה ו/או תקנה כדי להעריך אם קיימים מנגנונים מתאימים המאפשרים למדינה לשלוח את המידע באופן אוטומטי למדינות התושבות של בעלי הנכסים. כאשר לא נמצאה כל ראייה המאשרת את קיומם של מרכזים להפקדות נכסים בסחר חופשי, המדינה קיבלה ציון סודיות אפס.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD בעניין הפקדות נכסים באזור סחר חופשי

בישראל, כמו ב-19 מדינות OECD נוספות, לא ידוע על קיומן של הפקדות נכסים באזור סחר חופשי. לעומת זאת, ב-16 מדינות OECD, כגון אוסטרליה, לוקסמבורג והולנד, קיימת הפקדת נכסים באזור סחר חופשי, ומהן, שווייץ היא המדינה היחידה שמחייבת רישום של בעלי הנכסים.



אינדיקטור 5: שקיפות של שותפות מוגבלת

אינדיקטור זה מורכב משני חלקים הקשורים לשקיפות של שותפות מוגבלת:

1. לגבי בעלי זכות שביושר ו/או בעלי זכות משפטית: האינדיקטור מעריך אם המדינה דורשת מכל סוגי השותפויות המוגבלות לפרסם את זהות הבעלים באופן מקוון בחינם או בעלות מקסימלית של 10 ליש"ט ובפורמט נתונים פתוח.
2. לגבי דוחות כספיים שנתיים, האינדיקטור בוחן אם קיימת חובה להגישם לרשות ממשלתית/מנהלית ולפרסם אותם באופן מקוון בחינם או בעלות מקסימלית של 10 ליש"ט ובפורמט נתונים פתוח.

ציון הסודיות הכללי עבור אינדיקטור זה הוא חיבור של ציוני הסודיות של שני חלקים אלה, שמשקליהם בחישוב הציון הכולל - זהים.³²

לצורך אינדיקטור זה, שותפות מוגבלת תיחשב כמו כל שותפות שבה לפחות שותף אחד נהנה מאחריות מוגבלת, או כאשר ישויות משפטיות מוגבלות מותרות כשותפים. מדינות שאינן מאפשרות התאגדות של שותפות מוגבלת מקבלות ציון סודיות אפס במדד זה.

³² בניגוד לציון הסודיות באינדיקטור מס' 3 לעיל, הבוחן רק את רישום הבעלות בחברות, לצורך חישוב ציון הסודיות באינדיקטור מס' 5, מלבד החובה המוטלת על שותפות מוגבלת לרשום את זהות השותפים, נבחנת גם החובה להגיש דוחות כספיים שנתיים.

חלק ראשון: רישום של בעלי זכות שביושר ושל בעלי זכות משפטית

פרטי הבעלות המפורסמים חייבים לעמוד בדרישות המינימום: בעלי הזכות שביושר חייבים להיות בני האדם הטבעיים שיש להם זכות ליהנות מהבעלות או מהתגמולים הנובעים מהבעלות על השותפות, כפי שנקבע על ידי ה-FATF. לשם כך, נאמנויות, קרנות, שותפויות, חברות בעלות אחריות מוגבלת ובעלי זכות משפטית אינם נחשבים לבעלי זכות שביושר.³³

כדי לקבוע שהמידע על בעלי הזכות שביושר ייחשב מלא, על פרטי הבעלות להתעדכן לפחות אחת לשנה ולכלול את המידע המפורט להלן:

- א) שמות מלאים של כל בעלי הזכות שביושר בשותפות המוגבלת וכן, לכל בעל זכות שביושר –
- ב) כתובת מלאה או מספר תעודת זהות או שנה וחודש לידה או מספר זיהוי של הנישום לצורכי מס.

במקרה של בעלי זכות משפטית, הפרטים המינימליים הנדרשים להתפרסם באופן מקוון כוללים:

- א. שמות מלאים של כל בעלי הזכות המשפטית (לדוגמה: אנשים, נאמנים או גופים משפטיים)
 - ב. ולכל אחד מהם ארץ המגורים או ההתאגדות, בתוספת -
1. לגבי אנשים בשר ודם: כתובת מלאה או מספר תעודת זהות או שנה וחודש לידה או מספר זיהוי של משלם מיסים (TIN);
 2. לגבי ישויות משפטיות: מספר רישום של החברה וכתובת של הסניף הראשי של החברה או הכתובת הרשומה של העסק.

אם נתונים אלה זמינים באופן מקוון, אך לגישה אליהם יש עלות, ציון הסודיות יופחת, אבל לא לאפס. כדי להשיג ציון סודיות אפס, נתונים אלה צריכים להיות נגישים באופן מקוון, בחינם ובפורמט נתונים פתוח. זאת מכיוון שכאמור לעיל, גם אם העלות לכל רשומת מידע הינה נמוכה, יבוא המידע לתוך פורמט נתונים פתוח עלול להיות יקר מדי ולהגביל את השימוש בנתונים. עלויות הגישה יוצרות מכשולים משמעותיים בנייתוח נתונים בזמן אמת וכן מציבות דרישות מורכבות לביצוע תשלום או לביצוע הסדרי רישום של משתמשים לצורך גישה לנתונים (לדוגמה, דרישה לרישום פרטים כמו מספר חשבון בנק, מספר זיהוי מקומי או דרישה למשלוח הודעות בדואר קשיח).

לגבי פורמט נתונים פתוח, ציון סודיות אפס ניתן רק כאשר קיים רישיון פתוח או כאשר כלל לא נדרש רישיון לשימוש בנתונים והם זמינים להורדה מהאינטרנט בחינם. לצורך האינדיקטור, בוצע חיפוש אקראי בכל אחד ממאגרי השותפויות הרלוונטיים כדי להבטיח שהמידע זמין באופן יעיל וכי בעיות טכניות לא חוסמות באופן עקבי את הגישה.

חלק שני: פרסום דוחות כספיים שנתיים

חלק זה בוחן את זמינות המידע המקוון של דוחות כספיים שנתיים המוגשים על ידי שותפויות מוגבלות. מדינה אשר מחייבת את כל השותפויות המוגבלות לפרסם את הדוחות הכספיים השנתיים שלהן באופן מקוון, בחינם ובפורמט נתונים פתוח, מקבלת ציון סודיות אפס. במקרה שהמידע זמין בחינם אך לא בפורמט נתונים פתוח, מקבלת המדינה ציון סודיות של 10%. אם המידע זמין באופן מקוון בעלות מקסימלית של 10 ליש"ט, ציון הסודיות

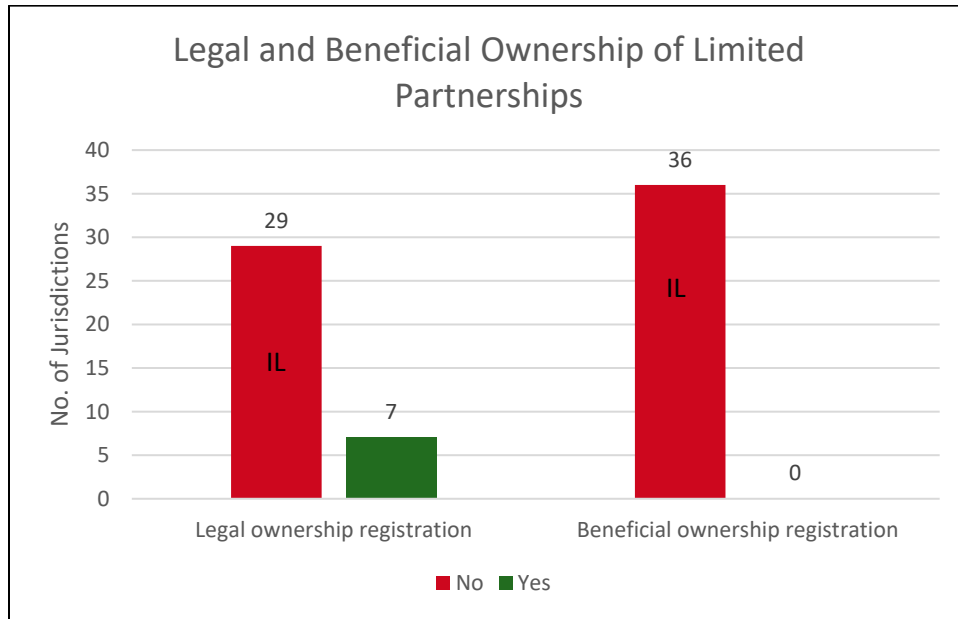
³³ בניגוד לאינדיקטור מס' 3 המתמקד בחברות בעלות אחריות מוגבלת, לצורך אינדיקטור זה, סף אחוזי השליטה או הבעלות הכוללים בהגדרה של בעל הזכות שביושר ומחייבים רישום, אינו נכלל לצורך חישוב ציון הסודיות (כל עוד הגדרת הסף של בעלי הזכות שביושר דומה להמלצות ה-FATF ולהמלצות האיחוד האירופי או מחמירה מהן. להרחבה, ראו אינדיקטור מס' 3 לעיל).

יעלה ל-25%. אם המדינה אינה מחייבת את כל השותפויות המוגבלות להגיש ולפרסם את הדוחות הכספיים שלהם באופן מקוון, התוצאה תהיה 50% סודיות. אם ישנן הקלות או החרגות עבור סוגים מסוימים של שותפויות מוגבלות, ההנחה היא שכל מי שמתכוון להסתיר מידע מן הציבור, פשוט יבחר בסוגי שותפויות מוגבלות שעליהן לא חלה חובת פרסום הדוחות. תנאי מוקדם להורדת ציון הסודיות הוא שכל הסוגים האפשריים של שותפויות מוגבלות במדינה נדרשים לשמור תיעוד חשבונאי במשך חמש שנים לפחות.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

רישום של בעלי זכות שביושר ושל בעלי זכות משפטית

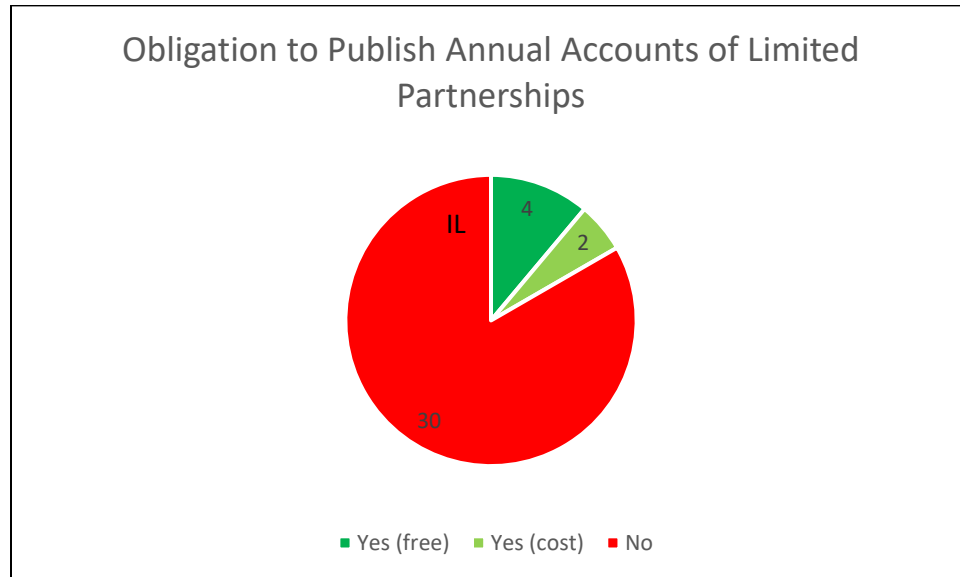
בישראל, שותפויות מוגבלות מחויבות לרשום את זהות השותפים ברשם השותפויות ולעדכן את המרשם עם ביצוע שינויים. ואולם, חובה זו חלה רק על הזהות של בעלי הזכות המשפטית, ואין כלל חובת רישום של בעלי זכות שביושר. יתר על כן, בדוח שפרסם הפורום הגלובלי של ה-OECD בשנת 2016, נקבע כי בדומה לשיעור הציות של חברות לגבי חובת עדכון הפרטים, שיעור הציות בעדכון הפרטים בשותפויות הוא נמוך למדי ואינו מבטיח כי מידע מעודכן על כל השותפים בשותפות יהיה זמין ברשם השותפויות.³⁴



מלבד ישראל, ב-28 מדינות נוספות ב-OECD לא קיימת חובה לרישום מעודכן של בעלי הזכות, ואילו בשבע מדינות (כגון סלובניה, סלובקיה ולוקסמבורג), חובה זו קיימת. לעומת זאת, אף אחת ממדינות ה-OECD אינה מחייבת שותפויות מוגבלות לרשום את הזהות של בעלי הזכות שביושר.

³⁴ GF 2016: 25.

בישראל, כמו ב-30 מדינות נוספות ב-OECD, הדוחות הכספיים השנתיים של שותפויות מוגבלות אינם זמינים לציבור באופן מקוון. בשש מדינות קיימת חובה זו, ומתוכן בארבע מדינות (סלובקיה, נורבגיה, צ'כיה וסלובניה), הדוחות הכספיים זמינים לציבור אף ללא עלות.



אינדיקטור 6: פרסום מקוון של זהות בעלי המניות בחברה

אינדיקטור זה בוחן אם המדינה מחייבת את כל סוגי החברות בעלות האחריות המוגבלת (למעט חברות הרשומות בבורסה ציבורית) לפרסם ברשומות הנגישות לציבור בצורה מקוונת נתונים עדכניים על הזהות של בעלי זכות שביושר ו/או של בעלי זכות משפטית. ניתן להשיג ציון סודיות אפס כאשר הזהות של בעלי זכות שביושר וכן הזהות של בעלי הזכות המשפטית נגישות לציבור באופן מקוון, בחינם ובפורמט נתונים פתוח. אם ישנם סוגים מסוימים של חברות בעלות אחריות מוגבלת אשר אינן חייבות בפרסום כאמור או כאשר המידע לגבי הבעלות המפורסם באופן מקוון אינו מעודכן או חלקי בלבד, ציון הסודיות יעלה ל-100%. הפחתה חלקית של ציון הסודיות מתבצעת כאשר מידע כאמור זמין רק לגבי בעלי זכויות שביושר או רק לגבי בעלי זכות משפטית ו/או כאשר המידע אינו נגיש בחינם, אלא רק בעלות קבועה שאינה עולה על 10 ליש"ט.

פרטי הבעלות המפורסמים חייבים לעמוד בדרישות מינימום: בעלי הזכות שביושר הם בני האדם הטבעיים הנהנים מן הזכות לבעלות או לתגמולים הנובעים מהבעלות על הישות המשפטית, כפי שנקבע על ידי ה-FATF³⁵. לעניין זה, נאמנויות, קרנות, שותפויות, תאגידים בעלי אחריות מוגבלת ובעלי זכות משפטית אינם נחשבים לבעלי זכות שביושר. סף אחוזי השליטה או הבעלות שבהגדרה של בעל הזכות שביושר ואשר מחייב רישום, אינו נכלל לצורך חישוב ציון הסודיות כל עוד הגדרת הסף של בעלי הזכות שביושר דומה להמלצות ה-FATF ולהמלצות האיחוד האירופי או מחמירה מהן (ראו אינדיקטור מס' 3 לעיל). כדי שמידע על הבעלות ייחשב שלם ומלא, עליו להתעדכן לפחות מדי שנה וכן לכלול פרטים של הבעלים.

³⁵ ראו הערה 13 לעיל.

לגבי בעלי זכות שביושר, על המידע לכלול:

- א) שמות מלאים של כל בעלי הזכות שבידיהם אחוז הסף של מניות או של שליטה בחברה (כפי שנקבע בחוק המקומי); לכל בעל הזכות שביושר, יש לציין –
- ב) ארץ מגורים וכן
- ג) כתובת מלאה או מספר זיהוי או מספר דרכון או תאריך הלידה או מספר זיהוי של משלם המיסים.

לגבי בעלי זכות משפטית, פרטי הבעלות הרשומים צריכים לכלול:

- א) שמות מלאים של האנשים ו/או של נאמנים ו/או של ישויות משפטיות הפועלים כבעלי זכות משפטית, ולכל אחד מהם –
 - ב) ארץ מגוריהם או התאגדותם וכן
1. **לגבי אנשים בשר ודם:** כתובת מלאה או מספר תעודת זהות או תאריך לידה או מספר זיהוי של נישום לצורכי מס (TIN);
 2. **לגבי ישויות משפטיות:** מספר רישום של החברה וכתובת של הסניף הראשי של החברה או הכתובת הרשומה של העסק.

אם נתונים אלה זמינים באופן מקוון אבל נדרשת עלות של עד 10 ליש"ט כדי לגשת אליהם, ציון הסודיות יופחת אבל לא לאפס. כדי להשיג ציון סודיות אפס, נתונים אלה צריכים להיות נגישים באופן מקוון בחינם ובפורמט פתוח. גם אם העלות לכל נתון היא יחסית נמוכה, יבוא של המידע לסביבת נתונים פתוחה עשוי להיות יקר מדי ועל כן להגביל את השימוש בנתונים. עלויות גישה עלולות ליצור מכשולים משמעותיים בנייתוח המידע ובהצלבות נתונים בזמן אמת. מכשול דומה נוצר גם כאשר קיימת דרישה לביצוע מורכב של תשלומים או דרישה להסדרי רישום של משתמשים לצורך גישה לנתונים (שבהם נדרש רישום פרטים כמו מספר חשבון בנק ומספר זיהוי מקומי, או שנדרש משלוח פיזי של דואר).

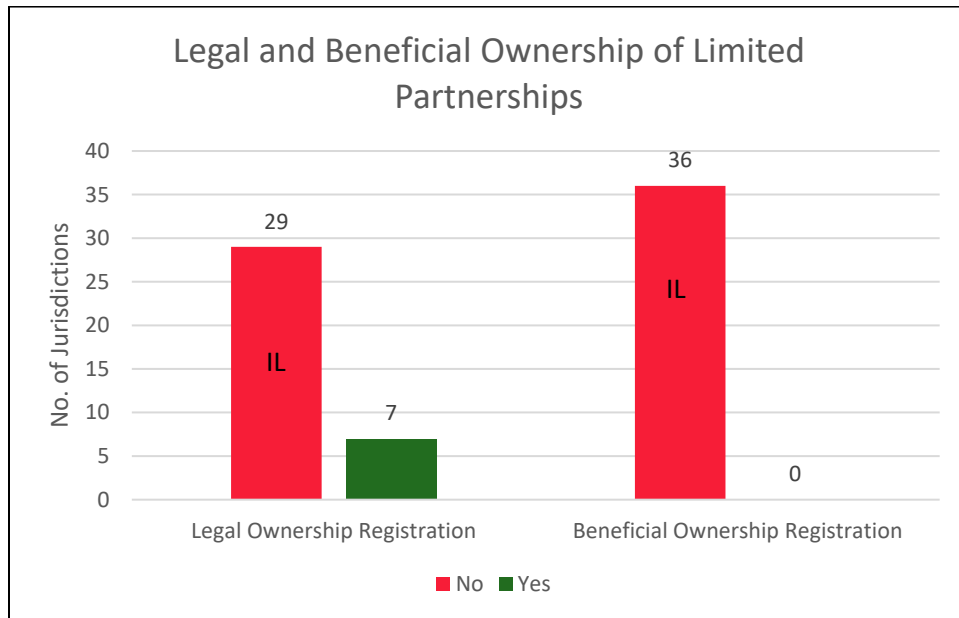
באשר לפורמט פתוח, ציון אפס כפוף גם לסוג הרישיון לשימוש בנתונים ולאפשרות של הורדת הנתונים מהאינטרנט. במקרים שבהם נמצאו נתונים זמינים באופן חופשי, בדקנו זאת גם במדד המפורסם על ידי Open Corporate. רק אם קיים רישיון פתוח או אם אין צורך ברישיון לשימוש חוזר בנתונים, ואם הנתונים היו זמינים להורדה בחינם, עמדה המדינה בקריטריונים של פורמט פתוח. לצורך האינדיקטור, בוצע חיפוש אקראי במאגרי רשם החברות של המדינה כדי להבטיח שהמידע זמין באופן יעיל וכי בעיות טכניות לא חוסמות באופן עקבי את הגישה.

תנאי מוקדם לצמצום של ניקוד הסודיות באינדיקטור זה הוא שחברות מכל הסוגים האפשריים במדינה יידרשו לפרסם את המידע הרלוונטי באופן מקוון, וכי המידע יעודכן לפחות מדי שנה. אם יש חריגות כלשהן עבור סוגים מסוימים של חברות שאינן מחויבות בפרסום המידע, ההנחה היא שכל מי שמתכוון להסתיר מידע מהציבור, פשוט יבחר להקים דווקא חברות מסוגים אלה.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

באתר האינטרנט של רשם התאגידים של ישראל קיים מידע בסיסי מסוים (למשל שם החברה, מספר הזיהוי והכתובת) הזמין לציבור בחינם. השמות, מספרי הזיהוי והכתובות של בעלי המניות זמינים בעבור תשלום של כ-10 ש"ח. עם זאת, בשל העובדה שעדיין קיימות מניות למוכ"ז (ראו הסבר מפורט באינדיקטור מס' 3 לעיל), המסקנה היא שפרטי בעלות מעודכנים (הן של בעלי זכות שביושר והן של בעלי זכות משפטית) אינם רשומים עבור כל סוגי

החברות. כמו כן, כאמור לעיל, על פי הפורום הגלובלי של ה-OECD, נכון לשנת 2016, שיעור הציאות של חברות לחובת עדכון המידע ברשם התאגידים הינו נמוך, ולכן לא ניתן להבטיח שהמידע הזמין באתר אכן מעודכן.



לגבי זמינות המידע על הזהות של בעלי זכות משפטית, מלבד ישראל, ב-31 מדינות נוספות, מידע מלא ומעודכן אינו זמין לציבור באופן מקוון. לעומת זאת, חמש מדינות (אסטוניה, אירלנד, ניו זילנד, נורבגיה ואיטליה) מפרסמות את המידע הדרוש בעבור תשלום הנמוך מ-10 ליש"ט או בחינם. מבין חמש מדינות אלה, ניו זילנד היא היחידה שמפרסמת את הנתונים בפורמט פתוח.

באשר לזמינות המידע על הזהות של בעלי הזכויות שביושר, בריטניה היא המדינה היחידה שמפרסמת את הנתונים לציבור ואף בפורמט פתוח.

אינדיקטור 7: פרסום דוחות כספיים על ידי חברות בעלות אחריות מוגבלת

אינדיקטור זה בוחן אם כל סוגי החברות בעלות אחריות מוגבלת הרשומות במדינה נדרשות להגיש את הדוחות הכספיים השנתיים שלהן לרשות שלטונית כלשהי וכן לפרסם אותם לעיון הציבור באופן מקוון, בחינם או בעלות מקסימלית של עד 10 ליש"ט. כדי להשיג ציון סודיות אפס, נתונים אלה צריכים להיות נגישים באופן מקוון, בחינם ובפורמט פתוח. אם נתונים אלה זמינים באופן מקוון אבל נדרשת עלות כדי לצפות בהם, ציון הסודיות יופחת, אך לא לאפס.

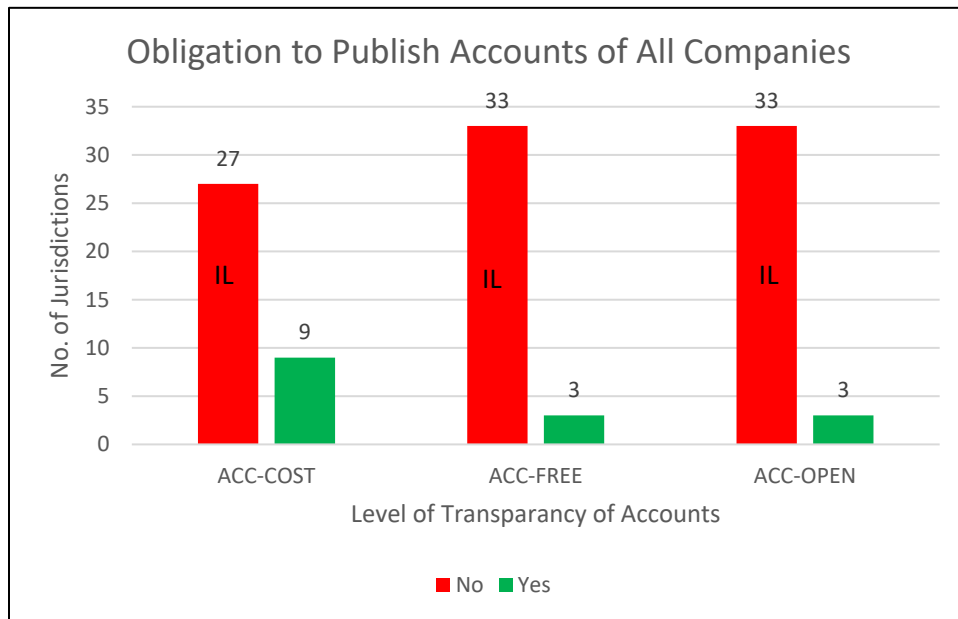
באשר לפורמט פתוח, ציון אפס כפוף גם לסוג הרישיון לשימוש בנתונים וכן לאפשרות ההורדה של הנתונים מהאינטרנט. במקרים שבהם נמצאו נתונים זמינים באופן חופשי, בדקנו זאת גם במדד המפורסם על ידי Open Corporate. רק אם קיים רישיון פתוח או אם אין צורך ברישיון לשימוש חוזר בנתונים, ואם הנתונים היו זמינים להורדה בחינם, עמדה המדינה בקריטריונים של פורמט פתוח. לצורך האינדיקטור, בוצע חיפוש אקראי במאגרי רשם החברות של המדינה כדי להבטיח שהמידע זמין באופן יעיל וכי בעיות טכניות לא חוסמות באופן עקבי את הגישה למידע.

תנאי מוקדם להורדה של ניקוד הסודיות באינדיקטור זה הוא שחברות מכל הסוגים הרשומות במדינה ושהן בעלות אחריות מוגבלת, יידרשו לשמור על רשומות חשבונאיות, לרבות רשומות בסיסיות לצורכי תיעוד. אם יש חריגות כלשהן עבור סוגים מסוימים של חברות שאינן מחויבות בפרסום המידע, ההנחה היא שכל מי שמתכוון להסתיר מידע מהציבור, פשוט יבחר להקים דווקא חברות מסוגים אלה.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

בישראל, חברות פרטיות בעלות אחריות מוגבלת אינן נדרשות לפרסם את הדוחות הכספיים שלהן לעיון הציבור. יתרה מכך, חברות זרות המנוהלות ונשלטות בישראל בידי עולים חדשים או בידי תושבים חוזרים ותיקים, אינן מחויבות לשמור רישומים חשבונאיים בגין פעילות עסקית שביצעו מחוץ לישראל במשך עשר שנים.³⁶

בהקשר זה, יש לציין כי לא זו בלבד שהחברות הפרטיות בישראל אינן מחויבות לפרסם את הדוחות הכספיים שלהן לציבור, אלא אף היקף הטבות המס שהן מקבלות מן המדינה אינו גלוי לציבור. בעקבות עתירה של עיתון גלובס בחודש מרץ 2013 המבקשת כי רשות המיסים תפרסם את היקף הטבות המס הניתנות לכל החברות בישראל,³⁷ הושגה פשרה בהסדר משפטי, ולפיו הטבות המס של חברות פרטיות לא תפורסמה.³⁸ בשנת 2016, פרסמה רשות המיסים את רשימת החברות הציבוריות שזכו להטבות המס הגדולות ביותר בשנים 2012-2014.



כפי שניתן לראות בגרף, מתוך כל מדינות ה-OECD, 15 מדינות מחייבות את כל החברות הרשומות בהן – הן הפרטיות והן הציבוריות – לפרסם דוחות כספיים הזמינים לציבור. מתוכן, בתשע מדינות (לרבות הונגריה, אירלנד, לוקסמבורג), הזמינות לציבור מתאפשרת בתשלום שאינו עולה על 10 ליש"ט; שלוש מדינות (נורבגיה, סלובקיה

³⁶ GF 2016: 38.

³⁷ <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000830749> 1.9.2018.

³⁸ <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3688254,00.html> 1.9.2018.

וצ'כוסלובקיה) מפרסמות את הדוחות בחינם; ושלוש נוספות (בלגיה, סלובניה ובריטניה) מפרסמות את הדוחות הן בחינם והן בפורמט נתונים פתוח.

אינדיקטור 8: דיווח על פי מדינה המפורסם לציבור (Public Country by Country Reporting)

אינדיקטור זה קובע אם החברות הרשומות בבורסה או המאוגדות במדינה חייבות לפרסם את הדוחות הנספיים שלהן כך שיכילו מידע פיננסי על בסיס מדינה לגבי כל אחת מן המדינות שבהן הן פועלות (להלן: דיווח על פי מדינה או CBCR). ציון סודיות אפס ניתן כאשר דיווח על פי מדינה נדרש מכל החברות (ללא שייכות למגזר כלשהו) ובאופן הנגיש לציבור. נכון לכתיבת שורות אלה, אין עדיין אף מדינה שמחייבת את כל החברות הרשומות בה באופן גורף בדיווח מסוג זה. ישנן מדינות שמחייבות אומנם דיווח על בסיס מדינה, אולם רק חברות ממגזרים מסוימים. אם המדינה אינה מחייבת אף חברה בהגשת CBCR הנגיש לציבור, ציון הסודיות הוא 100%. הפחתה של 10% בציון הסודיות ניתנת למדינות המחייבות בדיווח על פי מדינה באופן חד-פעמי (למשל, עם הפיכתן של חברות לחברות נסחרות). הפחתה גדולה יותר בציון הסודיות ניתנת למדינות שמדי שנה מחייבות חברות מתעשיית המחצבים ו/או חברות מהמגזר הבנקאי בדיווח על פי מדינה הנגיש לציבור (הפחתה של 25% בכל מגזר).

באופן עקרוני, כל מדינה יכולה לדרוש מהחברות המאוגדות והפועלות בתחומה (לרבות חברות בנות, סניפים וחברות אחזקה) לפרסם בחשבונותיהן דיווח על פי מדינה. ניתן ליישם את דרישות הדיווח המתאימות על פי תקנות שהונפקו על ידי הבורסה או על ידי הוראה משפטית או רגולטורית שנתקבלה על ידי הגוף הרגולטורי או על ידי המחוקק המוסמך.

ההבדל העיקרי בין חובת הדיווח לפי אינדיקטור זה לבין Action 13 שפרסם ה-OECD במסגרת ה-BEPS (ובמסגרתו הציג את דרישת הדיווח על פי מדינה לחברות רב-לאומיות גדולות),³⁹ הוא שה-OECD אינו דורש שהמידע יפורסם לציבור. חלף זאת, המידע ייחשף רק לרשויות המס במדינה שבה התאגדה החברה הרב-לאומית. רשויות המס במדינות שבהן החברה הרב-לאומית הקימה חברות בנות, יכולות לבקש מידע באמצעות מנגנונים שונים לחילופי מידע.

חובת דיווח על פי מדינה במגזר הבנקאי

חובת דיווח על פי מדינה באופן הנגיש לציבור הוטלה על מוסדות פיננסיים במדינות החברות באיחוד האירופי החל בשנת 2015 במסגרת הדירקטיבה הרביעית בעניין שוק ההון (Capital Requirements Directive IV⁴⁰) (להלן: דירקטיבת שוק ההון). כללי דירקטיבת שוק ההון לגבי חובת דיווח על פי מדינה המוטלת על הבנקים, כוללים גילוי שנתי של המחזור, של מספר העובדים, של הרווח או ההפסד לפני מס, של המס ששולם על הרווח ושל סובסידיות ציבוריות שנתקבלו. על רקע זה, הורדה של 25% בציון הסודיות הוענקה לכל מדינות האיחוד האירופי אשר דירקטיבת שוק ההון מעוגנת אצלן באופן מלא בחקיקה מקומית. האיחוד האירופי החל לנקוט הליכים נגד חלק ממדינות האיחוד (כגון קרואטיה, פולין וספרד) שטרם יישמו את הוראות הדירקטיבה הרביעית אף שחלף המועד שנקבע לכך בחוק.⁴¹ המדינות המפירות לא קיבלו ציון סודיות מופחת.

³⁹ <https://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-reporting.htm>;

⁴⁰ The EU Capital Requirements Directive IV (CRD IV) required disclosure according to Article 89, here: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32013L0034> 1.9.2018.

⁴¹ For information on Croatia, see http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=0&EM=HR&title=2013%2F36&submit=Search, 1.9.2018, on Poland, see http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=0&EM=PL&title=2013%2F36&submit=Search and http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-589_EN.htm, 1.9.2018 and on Spain, see http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=0&EM=ES&title=2013%2F36&submit=Search

חובת דיווח על פי מדינה בתעשיית המצבים

מגזר נוסף שבו הוטלה חובת דיווח על פי מדינה (אם כי מצומצמת יותר) הוא תעשיית המצבים. חובת דיווח על פי מדינה באופן הנגיש לציבור הוטלה על חברות הפעילות במגזר זה במדינות האיחוד האירופי, בקנדה ובנורבגיה. חובה זו משלימה את יוזמת השקיפות שמוביל ארגון Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)⁴² משנת 2016, המבקשת לפרסם מדי שנה את כל התשלומים "המהותיים" שקיבלה המדינה מחברות הפעילות בתעשיית המצבים בתחום המדינה; הרף לסיווג של תשלום מסוים כתשלום מהותי נקבע מדי שנה לכל מחזור דיווח על ידי קבוצת בעלי עניין רב-לאומית (להלן: יוזמת EITI).⁴³

בהשוואה ל-CBCR המלא ולדירקטיבה האירופית בנושא CBCR בתחום הבנקאות, יוזמת EITI היא גם צרה יותר בהיקפה הגיאוגרפי משום שהיא מחייבת גילוי של תשלומים רק לגבי מדינות שבהן לתאגיד יש פעילות חציבה, ורק עבור המדינות החברות ב-EITI. תשלומים המועברים למדינות אחרות, לדוגמה היכן שנמצאות חברות החזקות, חברות המימון או חברות בנות לניהול קניין רוחני של אותה קבוצה רב-לאומית - אינם נדרשים בדיווח. הגבלת הדיווח כאמור מקשה על היכולת לעקוב אחר פעולות להסתת רווחים שחברות רב-לאומיות מבצעות לצורך הפחתת חבות המס.

אף שערך מידע זה הוא משמעותי למדינות מתפתחות, The Tax Justice Network סבורה כי חובת דיווח רק על תשלומים מהותיים שחברה מעבירה למדינה, אינה מהווה חובה מספקת. במקום זאת, על מדינה לדרוש מכל החברות המאוגדות בשטחה או מאלה הרשומות בבורסה לגלות תשלומים שבוצעו ברחבי העולם במדינות עם תעשיית מצבים (לרבות על ידי חברות בנות) ולא רק באותה מדינה. חובה מעין זו קיימת כיום רק בקנדה ובמדינות האיחוד האירופי. הורדה של 25% בציון הסודיות ניתנה לכן רק למדינות אלה.

מדינות האיחוד האירופי: הפרלמנט האירופי והמועצה האירופית העבירו את הדירקטיבה בנושא חשבונאות ושקיפות בשנת 2013 (Directive 2013/34/EU⁴⁴). דירקטיבה זו מחייבת חברות כרייה, נפט וגז מהיקף מחזור מסוים לדווח על תשלומים שביצעו לממשלה. 26 המדינות החברות באיחוד העבירו כנדרש את ההוראה הזו בחקיקה לאומית, ואילו קפריסין⁴⁵ ואירלנד⁴⁶ הפרו אותה, ולכן אינן מקבלות ציון סודיות מופחת.

http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=0&EM=ES&title=2013%2F36&submit=Search 1.9.2018.

⁴² <https://eiti.org/> 1.9.2018.

⁴³ The EITI Standard (2016) Requirement 4, requires "a comprehensive reconciliation of company payments and government revenues from the extractive industries. The EITI requirements related to revenue collection include: (4.1) comprehensive disclosure of taxes and revenues; (4.2) sale of the state's share of production or other revenues collected in-kind; (4.3) Infrastructure provisions and barter arrangements; (4.4) transportation revenues; (4.5) SOE [State-Owned Enterprise] transactions; (4.6) subnational payments; (4.7) level of disaggregation; (4.8) data timeliness; and (4.9) data quality". Revenue streams include the host government's production entitlement (e.g. profit oil), national SOE production entitlement, profit taxes, royalties, dividends, bonuses, licence and associated concession fees, and any other significant payments/material benefit to government.

⁴⁴ For the full text of the Directive, see: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32013L0034> 1.9.2018.

⁴⁵ For further information, see http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=0&EM=CY&title=2013%2F34&submit=Search and [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-1577 EN.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1577_EN.htm) 1.9.2018.

⁴⁶ See http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=0&EM=IE&title=2013%2F34&submit=Search 1.9.2018 and [http://europa.eu/rapid/press-release IP-17-1050 EN.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1050_EN.htm) 1.9.2018.

נורבגיה: חובת הדיווח על פי מדינה שנורבגיה מטילה על חברות כרייה וחציבת עצים מאז 1 בינואר 2014,⁴⁷ הינה רחבה יותר מאשר כללים דומים באיחוד האירופי. הכללים של נורבגיה מחייבים גם גילוי של: הכנסות החברה ממכירות, היקף הייצור, עלויות הייצור ומספר העובדים בכל חברה בת.⁴⁸ מאידך גיסא, חברות נורבגיות נדרשות לדווח על נתונים אלה רק עבור מדינות שבהן יש ירידה במשאבי הטבע,⁴⁹ ואינן נדרשות לדווח על פעילותן במדינות שבהן התשלומים לרשויות אינם עולים על סכום מסוים.⁵⁰ כתוצאה מכך, בפועל, החברות אינן צריכות לדווח מידע מרכזי על פעילותן במקלטי מס.⁵¹ אומנם ב-21 ביוני 2015, הפרלמנט הנורבגי החליט שיש לבחון מחדש את הכללים בנושא,⁵² אך נכון לאוקטובר 2017, לא נקבע תאריך ביצוע להחלטת הפרלמנט, ולכן לצורך האינדקס, נורבגיה אינה זוכה לציין סודיות מופחת.

קנדה: ביום 16 בדצמבר 2014, חוקקה קנדה את חוק מדדי שקיפות במגזר המחצבים,⁵³ אשר נכנס לתוקף ביום 1 ביוני 2015. על פי חוק זה, חברות כרייה העוסקות במסחר בנפט, בגז או במינרלים, נדרשות לדווח - על בסיס הפרויקט - על כל התשלומים כולל מיסים, תמלוגים ואגרות לכל רשויות הממשלה בקנדה ובחו"ל. הדיווחים זמינים לציבור, והראשונים הוגשו כבר בנובמבר 2016.⁵⁴ לפיכך, קנדה מקבלת ציון סודיות מופחת.

ארה"ב: חוק הבורסה לניירות ערך בארצות הברית (SEC), המחייב ליישם את סעיף 1504 של חוק "דוד פרנק" בעניין דיווחי חברות בתעשיית המחצבים, היה אמור להיכנס לתוקף בספטמבר 2016.⁵⁵ עם זאת, הקונגרס עתר כנגד החוק בפברואר 2017, ובנקודה זו אף חברה לא נדרשה עדיין למסור דיווחים, שכן המועד האחרון להשלמה הוא לשנים המסתיימות ביום 30 בספטמבר 2018 או לאחריו.⁵⁶ כתוצאה מכך, ארה"ב אינה מקבלת ניקוד סודיות מופחת.

הונג קונג: דרישה צרה עוד יותר חלה בהונג קונג, ולפיה החברה נדרשת לחשוף פרטים על "תשלומים שניתנו למדינה מארכת בגין מיסים, תמלוגים ותשלומים משמעותיים אחרים על בסיס מדינה" רק בעת הרישום הראשוני בבורסה או עם הנפקת מניות חדשות.⁵⁷ מכיוון ששקיפות חד-פעמית עדיפה על אפס שקיפות, אך עדיין אין בכוחה כדי להרתיע מפני עבירות שוחד או העלמת מס, ציון הסודיות של הונג קונג הופחת ב-10%.

⁴⁷ The regulations can be viewed here: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/forskrift-om-land-for-land-rapportering/id748525/> 1.9.2018; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-ls-20132014/id740943/?q=land-for-land&ch=3> 1.9.2018. The announcement of the Norwegian Ministry of Finance can be view here: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/forskrift-om-land-for-land-rapportering/id748537/> 1.9.2018.

⁴⁸ Publish What You Pay (PWYP) Norway, 2014, Briefing:

http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/PWYP_PolicyBriefing_Eng_Web_0.pdf 1.9.2018.

⁴⁹ See PWYP Norway, 2016, Briefing: What Statoil reported and what Statoil should have reported:

http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/PWYP_Briefing_As_Is_vs_Should_Have_Eng_Web.pdf 1.9.2018.

⁵⁰ While the definition for the term 'Supportive functions' is missing in the Norwegian regulations, it is explained in the remarks for the Finance Committee's proposal, available here: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillingar/Stortinget/2013-2014/inns-201314-004/30/#a1> 1.9.2018.

⁵¹ PWYP Norway: <http://www.publishwhatyoupay.no/en/node/17140> 1.9.2018.

⁵² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Lose-forslag/?p=61783> 1.9.2018.

⁵³ See Government of Canada's FAQs on ESTMA: <http://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/estma/18802> 1.9.2018.

⁵⁴ All reports submitted under ESTMA are available online: <https://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/estma/18198> 1.9.2018.

⁵⁵ See Securities and Exchange Commission for final rule 13q applying to the disclosure of payments by resource extraction issuers, <https://www.sec.gov/rules/final/2016/34-78167.pdf> 1.9.2018.

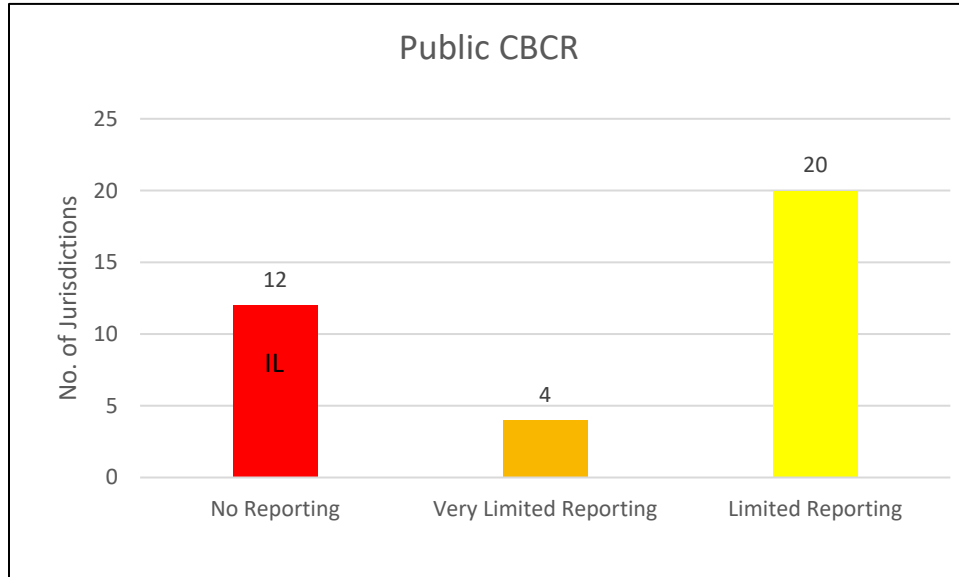
⁵⁶ Lynn, D.M. and Lesmes, S. 6 March 2017. United States: Repeal of resource extraction disclosure rule. Mondaq: <http://www.mondaq.com/unitedstates/x/573904/Corporate+Governance/Repeal+Of+Resource+Extraction+Disclosure+Rule> 1.9.2018.

⁵⁷ See chapter 18.05(6)(c), in: http://www.hkex.com.hk/eng/rulesreg/listrules/mbrules/documents/chapter_18.pdf 1.9.2018. Neither the "Continuing Obligations" section in the same chapter (applicable to extractive companies) nor other HKSE regulations require disclosure of such payments (e.g. general disclosure regulations of financial information for all listed companies):

http://www.hkex.com.hk/eng/rulesreg/listrules/mbrules/documents/appendix_16.pdf 1.9.2018.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

בישראל אין חוק שמסדיר חובת דיווח לפי מדינה שנתוניה מפורסמים לציבור, אף לא חלקית. אומנם ישראל התחייבה להחיל את משטר הדיווח על פי מדינה על פי Action 13 החל ביוני 2018, אך כאמור, דיווח זה אינו מפורסם לציבור, ולכן אינו רלוונטי לאינדיקטור זה.



כפי שניתן לראות בגרף, מתוך מדינות ה-OECD, מלבד ישראל, ישנן 11 מדינות נוספות (לרבות ארה"ב ושווייץ) שבהן לא קיימת כלל חובת דיווח על פי מדינה שנתוניה גלויים לציבור. לעומת זאת, ב-24 מדינות, חובה זו קיימת: בארבע מדינות יש חובת דיווח פומבית המוגבלת למגזר אחד בלבד כגון בנקים או תעשיות מחצבים (קנדה ושלוש מדינות האיחוד האירופי: אירלנד, פולין וספרד, שעל פי האיחוד האירופי נמצאות בהפרה של פרסום המידע לגבי המגזר הבנקאי או לגבי תעשיית המחצבים כאמור); וב-20 מדינות, שרובן ככולן מדינות האיחוד האירופי, יש חובת דיווח בשני המגזרים (בנקים ותעשיית המחצבים).

אינדיקטור 9: שקיפות של מס החברות

אינדיקטור זה בוחן שני היבטים המשפיעים על שקיפות המס שמשלמים תאגידים:

1. נגישות המדינה לקבלת דיווח על פי מדינה (CBCR) בהתאם ל-Action 13 של ה-OECD במסגרת BEPS (להלן: זמינות CBCR) - האינדיקטור מעריך אם המדינה מבטיחה גישה לדיווח על פי מדינה של חברות רב־לאומיות (MNEs) שלהן פעילות מקומית. על פי ה-OECD, במקרים שבהם לא ניתן להשיג את המידע באמצעות חילופים אוטומטיים של מידע עם המדינה שבה מצויה החברה האם של החברה הרב־לאומית, יש להפעיל מנגנון חלופי (secondary mechanism) המחייב גם הגשה מקומית (local filing) על ידי החברה הבת המקומית (או על ידי סניף זר של החברה הרב־לאומית), אך זאת רק בנסיבות מסוימות, למשל, אם קיימת אמנת מס בין המדינות. לעומת זאת, על פי אינדיקטור 9, על המדינה להבטיח גישה לדיווח על פי מדינה של חברות רב־לאומיות שלהן

פעילות מקומית בכל עת שלא ניתן להשיג דיווח כזה באמצעות חילופים אוטומטיים של מידע וללא תלות בקיומה של אמנת מס בין המדינות.⁵⁸

2. החלטת מיסוי מקדמית הניתנת לתאגיד על ידי רשות המיסים באופן חד-צדדי ואשר עשויה לכלול היבטי מס במדינות נוספות (להלן: החלטת מיסוי) - האינדיקטור מעריך אם כל החלטות המיסוי מתפרסמות באופן מקוון בחינם או אם לפחות חלקן זמינות לציבור בעבור תשלום כלשהו.

לפיכך, אינדיקטור זה מפוצל לשני רכיבים השווים במשקלם, וציון הסודיות מחושב על ידי תוספת פשוטה של ציוני הסודיות של כל אחד מרכיביו.

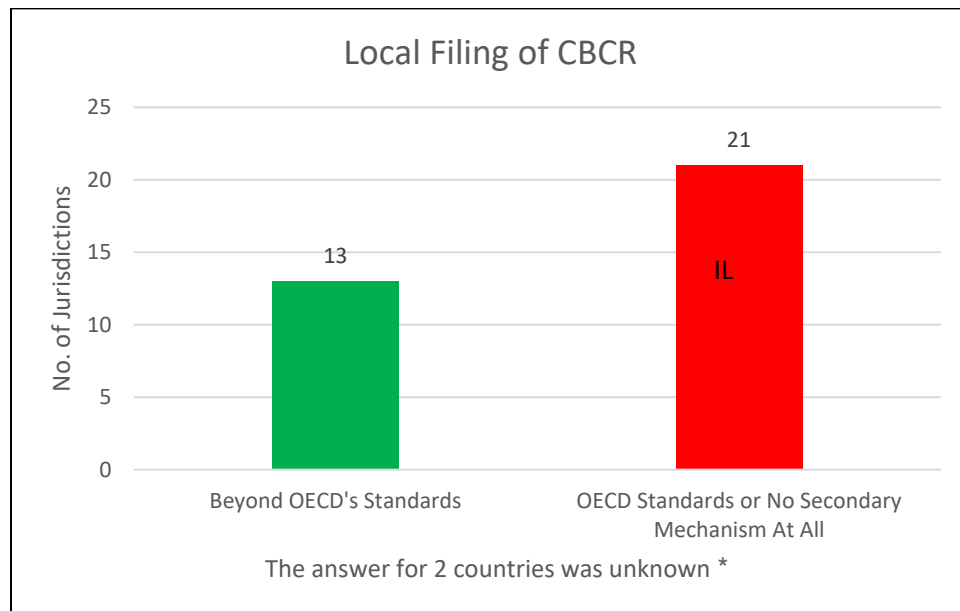
1. זמינות CBCR:

ציון סודיות אפס ניתן אם כל החברות הרב־לאומיות הזרות אשר להן פעילות מקומית נדרשות להגיש דיווח על פי מדינה במקרים שבהם המדינה אינה יכולה להשיג את הדיווח על פי מדינה באמצעות חילופים אוטומטיים של מידע וללא תלות בקיומה של אמנת מס בין המדינות. ציון סודיות של 50% ניתן אם המדינה פועלת על פי הסטנדרטים של ה-OECD, אם אינה דורשת הגשה בכל נסיבות שהן, או אם המסגרת המשפטית לעניין חובת ההגשה המקומית אינה ידועה.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

ישראל התחייבה להחיל את משטר הדיווח על פי מדינה על פי Action 13 רק החל ביוני 2018, וחובת ההגשה המקומית היא בהתאם להוראות ה-OECD. הנתונים במדד הסודיות הפיננסית נכונים לאוקטובר 2017, ולכן ישראל קיבלה 50% מציון הסודיות לעניין רכיב זה.

יש מקום לציין כי נכון להיום, אף שישראל אכן התחייבה בפני ה-OECD ליישום CBCR, היא מצויה בהפרה לעניין התחייבותה זו היות שטרם הותקנו התקנות המסדירות זאת, ולכן החברות העומדות בקריטריונים שנקבעו על ידי ה-OECD במסגרת Action 13 אינן יכולות לפרסם את הדיווחים.



⁵⁸ <https://www.financialsecrecyindex.com/PDF/9-Corporate-Tax-Disclosure.pdf> 1.9.2018.

מלבד ישראל, 20 מדינות נוספות ב-OECD התחייבו להגשה מקומית של CBCR בהתאם לסטנדרטים של ה-OECD (בגון הונגריה, לוקסמבורג, נורבגיה ויפן) או שכלל לא הצטרפו למנגנון החלופי (secondary mechanism) להגשה מקומית של ה-OECD (בגון טורקיה, ניו זילנד וסלובקיה). לעומת זאת, 13 מדינות אחרות (לרבות בריטניה, דנמרק, אוסטרליה ודרום קוריאה) כן מחויבות להגשה מקומית מעבר לסטנדרטים שנקבעו על ידי ה-OECD.

2. החלטות מיסוי:

ציון סודיות אפס ניתן אם כל החלטות המיסוי מפורסמות באופן מקוון ובחינם. ציון סודיות חלקי של 25% ניתן גם אם כל החלטות המיסוי מתפרסמות רק כנגד עלות, או אם רק חלקן מפורסם באופן מקוון בחינם.

חשוב להבדיל בין החלטות מיסוי לבין הסכמי תמחור מוקדמים דו-צדדיים או רב-צדדיים (advance pricing agreements) (להלן: הסכמי תמחור). בעוד שהסכמי התמחור כרוכים בהסכם מראש בין רשויות המס של כל המדינות המעורבות בעסקה, החלטות מיסוי אינן דורשות כשלעצמן הסכם דו-צדדי מוקדם. המדד מתמקד רק בהחלטות מיסוי מכיוון שהן מייצגות את הסיכון הגבוה ביותר ליישום של מדיניות מס הניתנת לניצול לרעה. לצורכי אינדיקטור זה, החלטות מיסוי מוגדרות ככל הסכם חד-צדדי, וככל תקשורת או פעולה שלהן השפעה דומה להסכם חד-צדדי, לרבות מסמך שהונפק או תוקן במסגרת ביקורת מס.

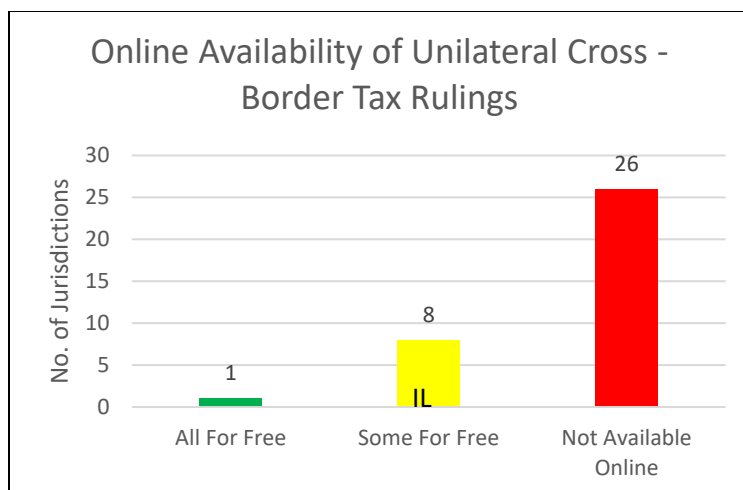
כדי להוריד את ציון הסודיות באינדיקטור זה, נדרש כי יבוצע פרסום רשמי מקוון של החלטות מיסוי על ידי רשות המיסים. דיונים בלתי רשמיים עם רשות מס לגבי סוגיית מס אשר תוצאותיה אינן מחייבות, אינם נחשבים בבחינת החלטת מיסוי לצורך אינדיקטור זה.

יתר על כן, חשוב להדגיש כי הכוונה היא רק להחלטות מיסוי המתייחסות לנישומים ספציפיים ולא להחלטות מיסוי כלליות או להצעות לפרשנות חוקי המס שהונפקו על ידי רשות המיסים באמצעות חוזרים, תקנות או פעולות מנהליות דומות.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

ישראל מפרסמת את תמציתן של מרבית החלטות המיסוי. החלטות המיסוי המפורסמות הן אנונימיות ואינן כוללות את כל התנאים, המגבלות והנסיבות שנכללו באותן החלטות מיסוי. ההחלטה אם לפרסם את התמצית של החלטת המיסוי נתונה לשיקול הדעת של רשות המיסים. במקרים שבהם הרשות סבורה כי פרסום החלטת המיסוי עלול לחשוף את פרטי הזיהוי של מגיש הבקשה ו/או כאשר אין בהחלטה כדי לחדש, החלטות המיסוי אינן מפורסמות.⁵⁹

⁵⁹ <https://www.misim.gov.il/tmmisuyweb/frmAbsSearch.aspx?cur=4> 1.9.2018.



בלגיה היא המדינה היחידה מבין מדינות ה-OECD שמפרסמת את כל החלטות המיסוי ללא עלות. מלבד ישראל, שבע מדינות נוספות (לרבות דנמרק, הולנד, לוקסמבורג וצרפת), מפרסמות רק חלק מהחלטות המיסוי (גם ללא עלות). בשמונה מדינות (לרבות גרמניה, יוון, אוסטרליה וסלובקיה) אין כלל פרסום מקוון של החלטות המיסוי, וביתר 20 המדינות לא נמצא מידע לגבי סוגיה זו.

אינדיקטור 10: מזהה ישות משפטית

אינדיקטור זה בודק באיזו מידה המדינה מחייבת ישויות משפטיות מקומיות כגון חברות, שותפויות וכו' להשתמש במזהה הישות המשפטית (Legal Entity Identifier - LEI). מערכת LEI גלובלית פותחה בהנחיית ארגון ה-Financial Stability Board – FSB, ומספקת מספר זיהוי ייחודי לישויות משפטיות בעלות פעילות פיננסית.⁶⁰

ה-LEI הוא קוד בן 20 תווים, וכל הישויות המשתמשות ב-LEI ניתנות לחיפוש בחינם באתר האינטרנט של LEI.⁶¹ במהותו, המידע הכלול ברשומת LEI מוגבל עדיין לשמות, לתאריך המשפטי של הישות, לכתובתה וכן למועד ההרשמה ולפרטיה.⁶² החל בחודש מאי 2017 ואילך, נדרש מידע נוסף על הפעולה החשבונאית האחרונה כדי לחדש רישום של LEI.⁶³ ניתן לערער באופן מקוון על כל אי-דיוק של LEI.

מדינות מסוימות כבר דרשו את השימוש ב-LEI בחלק ממגזרי השווקים הפיננסיים. המערכת הגלובלית להחלפה אוטומטית של מידע בנושא מס (Common Reporting Standard - CRS) מאפשרת למדינה להשתמש ב-LEI כמזהה של המוסדות הפיננסיים המדווחים.

כדי לקבל ציון סודיות 0%, האינדיקטור בוחן אם עד 15 בספטמבר 2017, המדינה דרשה מכל הישויות המשפטיות הרשומות במאגריה להשתמש ב-LEI ולעדכנו מדי שנה. אחרת, יחול ציון סודיות של 100%. עם זאת, ציון סודיות של 100% יכול להיות מופחת ב-25% אם קיימת דרישה לשימוש ב-LEI בחלק מן השווקים הפיננסיים או בפעילות עסקית של נותני שירותים פיננסיים או בביצוע פעילות פיננסית ספציפית כגון Over The Counter Market (OTC) וכו"ב, ובלבד שהמדינה דורשת עבורם עדכון שנתי.⁶⁴

⁶⁰ עלות הנפקת LEI ירדה ועומדת כיום על 90 € עבור ביצוע הרישום הראשון, ועל 60 € עבור חידוש שנתי. להרחבה בעניין זה ראו: <https://www.lei.direct> 1.9.2018.

⁶¹ <https://www.gleif.org/en/lei/search/> 1.9.2018.

⁶² <https://www.gleif.org> 1.9.2018.

⁶³ http://www.leiroc.org/publications/gls/lou_20161003-1.pdf and <https://www.gleif.org/en/about-lei/common-data-file-format/parent-reference-data-format/> 1.9.2018.

⁶⁴ הכוונה לפעילות פיננסית שבמסגרתה פועלים דילרים הקונים ומוכרים ני"ע שאינם רשומים בבורסה, בעיקר באמצעות מכירות טלפוניות.

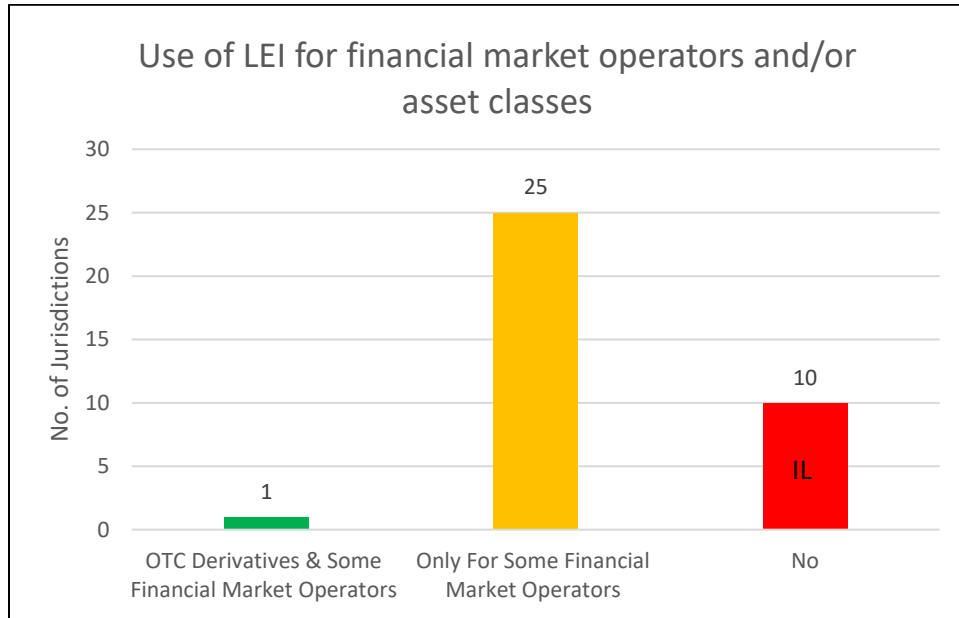
ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

באשר לשימוש ב-LEI בחלק ממגזרי השווקים הפיננסיים:

ישראל ותשע מדינות נוספות (לרבות נורבגיה, אוסטרליה וצ'ילה) כלל אינן מחייבות שימוש ב-LEI באף אחד מן המגזרים הפיננסיים. ישראל אומנם מאפשרת את השימוש ב-LEI בחלק מהמסחר בנגזרות, אך השימוש אינו חובה וניתן להשתמש במספרים חלופיים. יתר על כן, אין חובה לעדכן את נתוני ה-LEI מדי שנה.

ב-26 המדינות הנותרות, קיימת חובת שימוש ב-LEI בחלק מהמגזרים הפיננסיים.

מתוך כלל מדינות ה-OECD, רק מקסיקו מחייבת שימוש ב-LEI בחלק מהמגזרים הפיננסיים וכן מחייבת את כל המוסדות הפיננסיים שלה להשתמש ב-LEI.



שימוש ב-LEI על ידי המוסדות הפיננסיים המדווחים במסגרת ה-CRS

אף אחת ממדינות ה-OECD לא מחייבת את המוסדות הפיננסיים המדווחים במסגרת ה-CRS להשתמש במזהה - LEI.

שימוש מנדטורי ב-LEI על ידי חברות

אף אחת ממדינות ה-OECD לא מחייבת חברות רשומות להשתמש במזהה LEI.

אינדיקטור 11: היכולת של רשות המיסים לאתר תכנוני מס אגרסיביים

אינדיקטור זה בוחן את יכולתה של רשות המיסים לאסוף ולעבד נתונים לצורך איתור תכנוני מס אגרסיביים, ובהתאם לכך למסות את היחידים ואת התאגידים הרלוונטיים. האינדיקטור מעריך, בין היתר, את היכולת הארגונית של רשות המיסים לקבל מידע, לעבד אותו ולשייכו לנישום המתאים, וכן לחוקק חוקים ותקנות המחייבים דיווח שמסייע לרשות המיסים לבצע איסוף ממוקד של מידע על פעולות התחמקות ממס. שלוש הסוגיות הנבחנות במסגרת אינדיקטור זה הן כמפורט להלן:

1) היבטים ארגוניים של רשות המיסים:

- א. האם קיימת יחידה מרכזית ייעודית ברשות המיסים לטיפול בתאגידים גדולים?
- ב. האם קיימת יחידה מרכזית ייעודית ברשות המיסים לטיפול ביחידים בעלי הכנסות גבוהות (High Net Wealth Individuals - HNWI)?

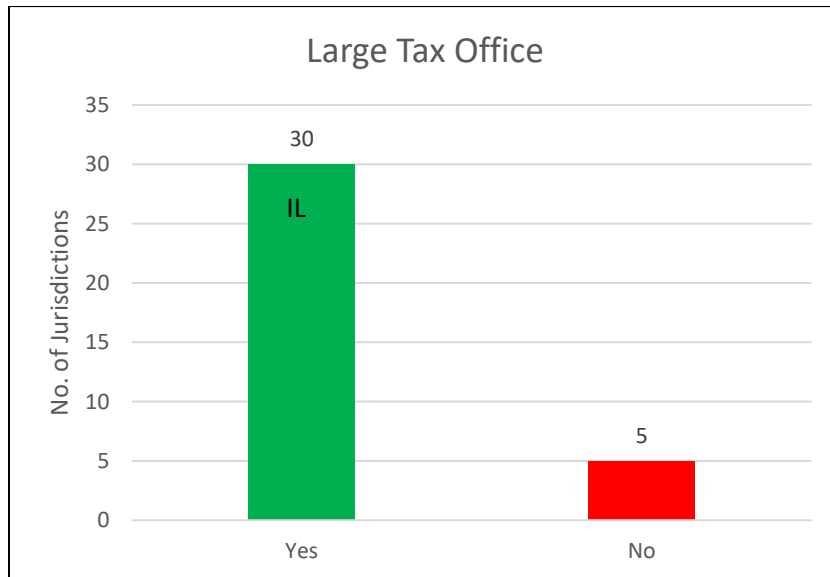
- 2) זיהוי מדויק של נישומים: האם מונפק מספר זיהוי ייחודי (Tax Identifier Number - TIN) לכל היחידים הכפופים למס ולכל הישויות המשפטיות הכפופות למס שאותו הם חייבים לציין בדוחות המס שלהם?

- 3) איתור פעולות של הימנעות ממס באמצעות חוקים ותקנות המחייבים דיווח:
- א. האם כל הנישומים נדרשים לדווח לפחות אחת לשנה על תכנוני מס אגרסיביים מסוימים אשר בהם השתמשו ו/או האם יועצי המס נדרשים לדווח אחת לשנה על תכנוני מס אגרסיביים מסוימים שאותם הם שיווקו?
 - ב. האם כל הנישומים נדרשים לדווח אחת לשנה על שימוש בתכנוני מס שהלגיטימיות שלהם נתונה בספק מכיוון שטרם נקבעה לגביהם עמדת רשות המיסים או שבית המשפט טרם הכריע לגביהם ואשר בגינם בוצעו הפרשות בדוחות הכספיים? ו/או האם יועצי המס נדרשים לדווח על שיווק של תכנוני מס מסוג זה בדוחות שהכינו או הגישו עבור לקוחותיהם?

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

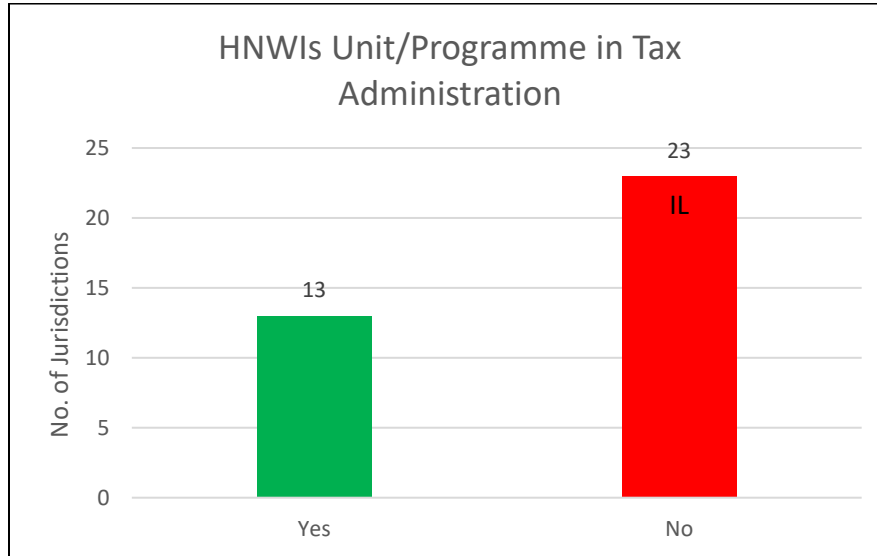
1. היבטים ארגוניים של רשות המיסים:

- א. יחידה מרכזית ייעודית לטיפול בתאגידים גדולים
ברשות המיסים בישראל קיימת יחידה כזו המכונה: פקיד שומה למפעלים גדולים. ב-29 מדינות נוספות ב-OECD קיימת יחידה זו, ואילו בחמש מדינות (לרבות גרמניה, לוקסמבורג ושווייץ), יחידה זו אינה קיימת.



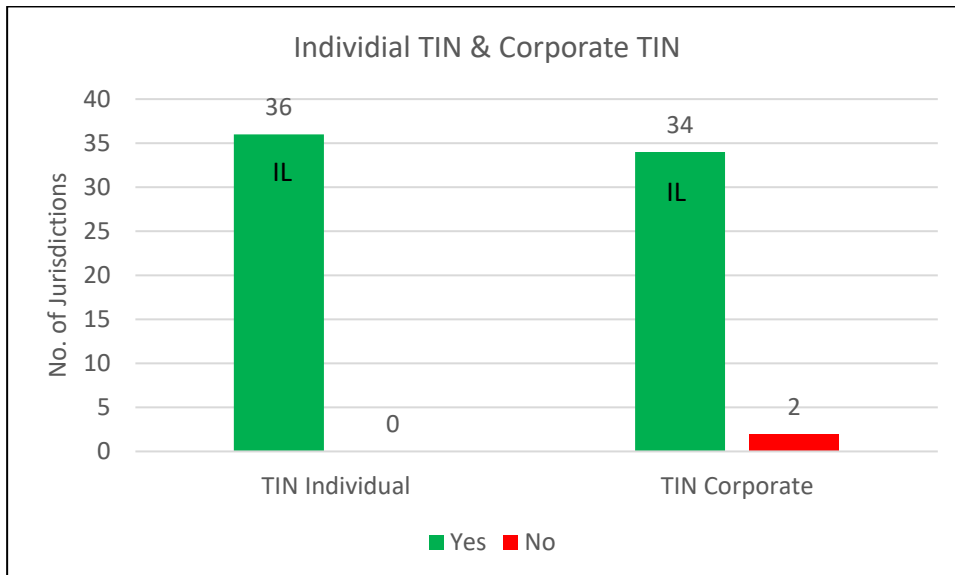
ב. יחידה ייעודית לטיפול ביחידים בעלי הכנסות גבוהות (HNWI)

בישראל וב-22 מדינות נוספות ב-OECD (לרבות שוודיה, פורטוגל ושווייץ), לא קיימת ברשות המיסים יחידה ייעודית לטיפול ביחידים בעלי הכנסות גבוהות. לעומת זאת, ב-13 מדינות (לרבות ארה"ב, יוון, אוסטרליה והולנד) קיימת יחידה ייעודית כזו.



2. הנפקת מספר זיהוי ייחודי (TIN) לכל היחידים הכפופים למס ולכל הישויות המשפטיות הכפופות למס שהם חייבים לציין בדוחות המס שלהם

בישראל וברוב מדינות ה-OECD, מונפק מספר זיהוי לצורכי מס הן ליחידים והן לחברות. שתי המדינות היחידות שקביעה זו אינה חלה לגביהן בהקשר של חברות הן בלגיה וגרמניה.

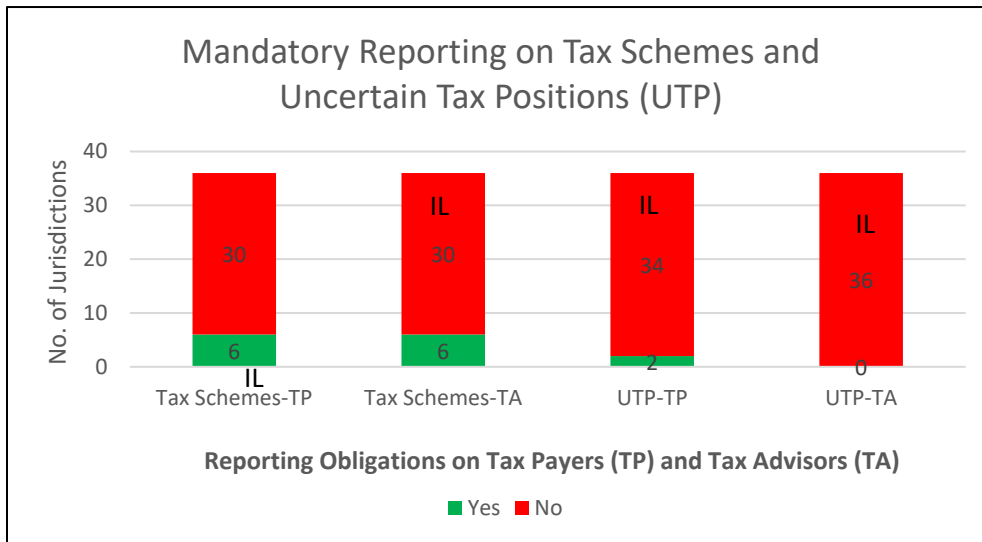


3. דיווח על תכנוני מס אגרסיביים

א. בישראל ובחמש מדינות נוספות ב-OECD (לרבות קנדה, ארה"ב ובריטניה), נישומים חייבים לדווח על תכנוני מס אגרסיביים מסוימים. חובת דיווח דומה המוטלת על יועצי המס אינה קיימת בישראל אך כן קיימת בשש מדינות OECD (לרבות קנדה, ארה"ב ודרום קוריה).

ב. באשר לדיווח על שימוש בתכנוני מס שהלגיטימיות שלהם נתונה בספק ואשר בגינם בוצעו הפרשות בדוחות הכספיים, רק בארה"ב ובאוסטרליה קיימת חובה כזו לגבי נישומים. אומנם בשנת 2015, הוסיפה ישראל לפקודת מס הכנסה את סעיף 131 בעניין נקיטת עמדה חייבת בדיווח, שבמסגרתו קבע המחוקק באילו מקרים יחויב הנישום להודיע כי העמדה שעליה נסמכת השומה העצמית שלו חייבת בדיווח. ואולם חובה זו קיימת רק כאשר היא עומדת בניגוד לעמדה שפרסמה רשות המיסים (ושיתרון המס הנובע ממנה עולה על 5 מיליון ₪ בשנת המס או על 10 מיליון ₪ במהלך 4 שנות מס), וכמו כן, אין היא תלויה בביצוע הפרשות בדוחות הכספיים.

באף מדינה ב-OECD לא קיימת חובה דומה לגבי יועצי מס.



אינדיקטור 12: היקף מס ההכנסה המוטל על יחידים

אינדיקטור זה בוחן אם המדיניות לגבי מס ההכנסה המוטל על יחידים (Personal Income Tax, להלן: PIT) תואמת מערכות מס הכנסה פרוגרסיביות של רוב המדינות ברחבי העולם. כמו כן, האינדיקטור בוחן אם קיימת גמישות בחוקי המדינה לגבי קבלת אזרחות ו/או תושבות לצורכי מס, ואם החקיקה בנושא מס ההכנסה האישי מצומצמת בהיקפה (למשל, חלה באופן טריטוריאלי בלבד או רק על סוגים מסוימים של הכנסה), וכתוצאה מכך מאפשרת סודיות פיננסית, שמעלימי מס ופושעים עלולים לנצל לרעה.

שני ההיבטים של המסגרת המשפטית הקיימת במדינה נבחנים במשותף:

1) **היקף החקיקה לגבי ה-PIT:** האינדיקטור מעריך אם בכלל מוטל מס הכנסה אישי; אם הכנסה ממקור חוץ כפופה למס ההכנסה האישי (קרי מערכת המס אינה טריטוריאלית); אם משטר המס הוא אחיד לגבי כלל התושבים; ואם הוא שלם (למשל, חל גם על רווחי הון, ואינו מאפשר פטור או אי-הכללה של סוגי הכנסה ספציפיים).

2) **חוקים להענקת אזרחות ו/או תושבות:** האינדיקטור מעריך אם ניתן לקבל אזרחות או תעודת תושבות כנגד השקעה פסיבית או תשלום רק לאחר תקופה של נוכחות פיזית במדינה העולה על שנתיים (כאשר בכל שנה נדרשים לפחות 183 ימים של נוכחות פיזית במדינה) ולא באופן מיידי לאחר ביצוע התשלום.

לצורך אינדיקטור זה, ציון סודיות אפס יוענק למדינות אשר קובעות חוקים לעניין PIT מקיף, ללא קשר לכללים הקובעים אזרחות או תושבות. מדינות אשר ה-PIT שלהן איננו מקיף מקבלות ניקוד סודיות חלקי, הנקבע בהתאם לכללי התושבות או האזרחות הקיימים בהן. ציון סודיות של 100% ניתן למדינות אשר מאפשרות בקלות יחסית לקבל אזרחות ו/או תושבות כנגד השקעה ובמקביל אינן מטילות כלל PIT. מדינות אלה למעשה מייצאות סודיות פיננסית על ידי יצירת תמריצים לתושבי חוץ לנצל את כללי האזרחות ו/או התושבות המקלים שהן מציעות כדי להתחמק מחובות הדיווח הנדרשות לצורכי חילופים אוטומטיים של מידע על פי ה-CRS, מהתדיינות משפטית ומאכיפת החוק.

כדי שה-PIT ייחשב מקיף, יש צורך ב-PIT אחיד אשר יחיל את אותם כללים של בסיס המס (ראו להלן) בשיעור מס הגבוה מאפס לכל היחידים הנחשבים תושבים. כל חריגה ממדיניות מס זו במדינה מסוימת (למשל באמצעות קביעת מס חד'פעמי לתושבים חדשים או באמצעות קביעה כי ישנם תושבים שאינם נחשבים כפופים למס במדינה (non domicile)) - תוביל לכך שה-PIT אינו מקיף.

יתר על כן, ה-PIT חייב לכלול את ההכנסות שהתושב קיבל בכל מקום בעולם (קריטריון הכנסה עולמי). אם חלק מן ההכנסה ממקור בחו"ל אינו ממוסה, למשל מכיוון שהמדינה מחילה משטר מס טריטוריאלי, ה-PIT לא ייחשב מקיף. לעניין סוגיה זו, אין משמעות לגובה שיעור ה-PIT ובלבד שלא יהיה אפס.

נוסף על כך, על ה-PIT להיות שלם מבחינת היקף ההכנסות שעליהן הוא חל. כל רווחי ההון שנצברו ברחבי העולם צריכים להיות חלק מבסיס המס של ה-PIT או להיות ממוסים בנפרד, למשל כחלק ממס עושר או על ידי מס ייעודי לכך. הוא הדין לעניין סוגי הכנסה ספציפיים, ובמיוחד לעניין הכנסות מהשקעות: כל הכנסה מהשקעות לא צריכה להיות פטורה ממס. מדינה שאינה מחייבת במס בגין דיבידנדים, רווחי הון או הכנסה הנובעת ממקורות זרים, נחשבת כמדינה שה-PIT שלה איננו מקיף. עם זאת, במדינות רבות ניתן פטור ממיסוי מקרקעין על רווחים ממכירת בית פרטי או מקרקעין המוחזקים במשך מספר שנים. לעניין זה, ייחשב ה-PIT כמקיף, כל עוד הפטור ממיסוי מקרקעין חל לאחר החזקתו במשך יותר מ-3 שנים או אם הוא חל על מכירת בית פרטי בלבד.

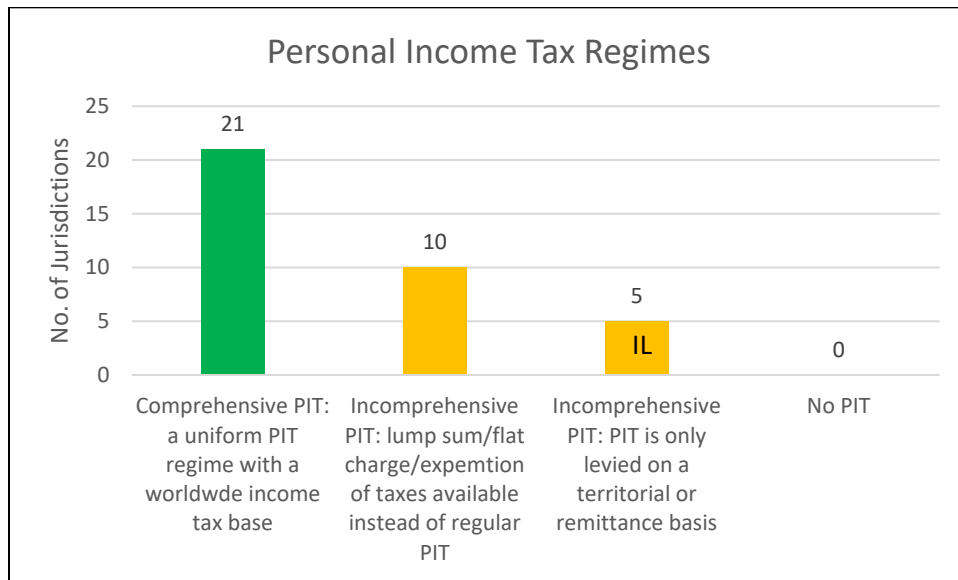
באשר לחוקי האזרחות, כדי שתוכניות למתן אזרחות תעמודנה בקריטריונים של אינדיקטור זה, חוקי המדינה צריכים לכל הפחות לקבוע כי לא ניתן להעניק אזרחות כנגד השקעה או תשלום כספי מבלי שהקונה יידרש להתגורר לפחות שנתיים במדינה (שנת תושבות פירושה נוכחות פיזית של 183 ימים לפחות).

לגבי תושבות, כדי שתוכניות למתן תושבות תעמודנה בקריטריונים של אינדיקטור זה, אין לאפשר מתן אישורי תושבות בתמורה להשקעות פסיביות ו/או על יסוד טעמים כספיים בלבד, אלא יש לדרוש כי למקבל התושבות תהיה נוכחות פיזית במדינה לתקופה העולה על שנת מס כפולה. אישור תושבות שונה מאשרת תייר פשוטה אם הוא מאפשר לאדם להישאר יותר משנה אחת במדינה. אישורי תושבות המתחדשים באמצעות הליך פשוט לאחר שנה אחת, גם נחשבים לעניין זה.

כתוצאה מכך, מדינות אשר מעניקות אזרחות או אישורי תושבות ליחידים בתמורה לרכישת נדל"ן / נכסים פיננסיים אחרים במדינה או כנגד הוכחת עושר מסוים מבלי לדרוש נוכחות פיזית כאמור לעיל, ייחשבו בעלי חוקי אזרחות ו/או תושבות רופפים לצורך אינדיקטור זה.

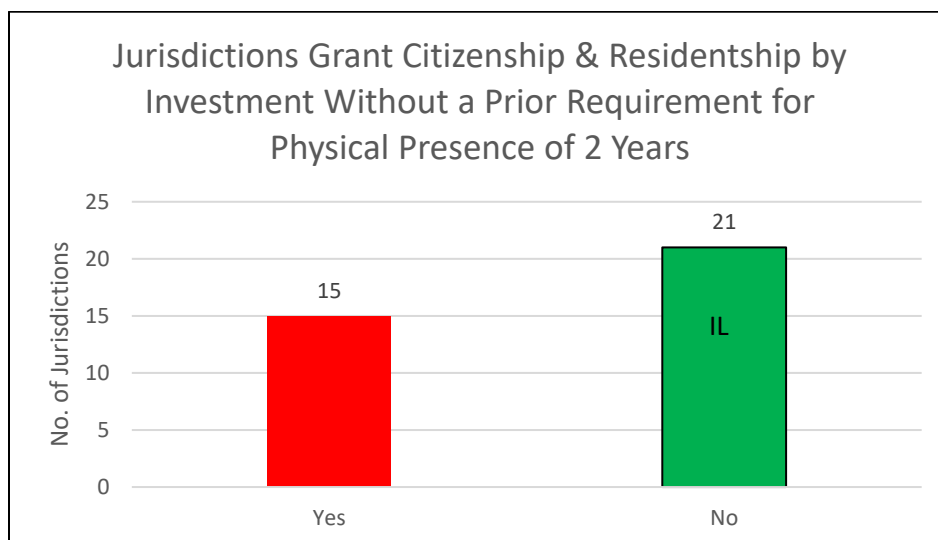
ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

כאמור לעיל, תיקון 168 לפקודה מאפשר לעולים חדשים ולתושבים חוזרים ותיקים פטור ממס ומדיווח בישראל על הכנסות שהופקו או נצמחו מחוץ לישראל בתקופה של 10 שנים מהמועד שבו רכשו או רכשו בחזרה את תושבותם הישראלית (ובנסיבות מסוימות רשאי שר האוצר להאריך את התקופה עד 20 שנים). בשל עיקרון מכנה השקיפות המשותף הנמוך ביותר לעניין מדד הסודיות הפיננסית, מסווגת ישראל באינדיקטור זה כמדינה שבה המיסוי טריטוריאלי.



לצד ישראל, ארבע מדינות נוספות (יפן, בריטניה, דרום קוריאה ואירלנד) מסווגות גם הן כמדינות בעלות מיסוי טריטוריאלי. בעשר מדינות (לרבות בלגיה ושווייץ), ה-PIT אינו מקיף בשל כל מיני חריגים ופטורים הקיימים לסוגים שונים של הכנסות. ב-21 מדינות (לרבות נורבגיה, צרפת, אוסטרליה וקנדה), יש PIT מקיף.

כל מדינות ה-OECD מטילות מס הכנסה על הכנסות יחידים.



ישראל וכן 21 מדינות נוספות (כגון הונגריה, ליטא וצ'ילה) אינן מעניקות אישור תושבות / אזרחות בעבור השקעה כספית ללא דרישה לנוכחות פיזית של שנתיים. 15 מדינות (לרבות ספרד, ארה"ב, ניו זילנד ומקסיקו) כן מאפשרות זאת.

אינדיקטור 13: מניעת התחמקות ממס

אינדיקטור זה מעריך אם על פי חוקי המדינה, הכנסה מדיבידנד או מריבית שהתקבלה או שנוצרה מחוץ למדינה, נכללת בהכנסה החייבת במס הכנסה, ואם היא מעניקה זיכוי מס חד־צדדיים על מיסים ששולמו במדינה אחרת בגין הכנסות אלה.

ישנם שלושה תרחישי תשלום שונים הנחשבים לצורך אינדיקטור זה:

1. תשלומים המתקבלים על ידי גוף משפטי בלתי תלוי.
2. תשלומים המתקבלים על ידי גוף משפטי בעל עניין.
3. תשלומים המתקבלים על ידי אדם בשר ודם.

ציון אפס סודיות ניתן אם המדינה מעניקה זיכוי מס חד־צדדי בגין שלושת תרחישי התשלום הנ"ל הן עבור הכנסה מדיבידנד והן עבור הכנסה מריבית. 50% מציון הסודיות ניתן למדינה המעניקה זיכוי מס חד־צדדי לכל שלושת תרחישי התשלום בעבור סוג אחד של תשלום (דיבידנד או ריבית). היה זיכוי מס חד־צדדיים ניתנים רק לגבי חלק מתרחישי התשלום הנ"ל, ניקוד הסודיות מופחת ב-10% עבור כל תרחיש תשלום יחיד עם זיכוי מס.

ציון הסודיות אינו מצטמצם כאשר המדינה מבצעת אחת מפעולות אלה:

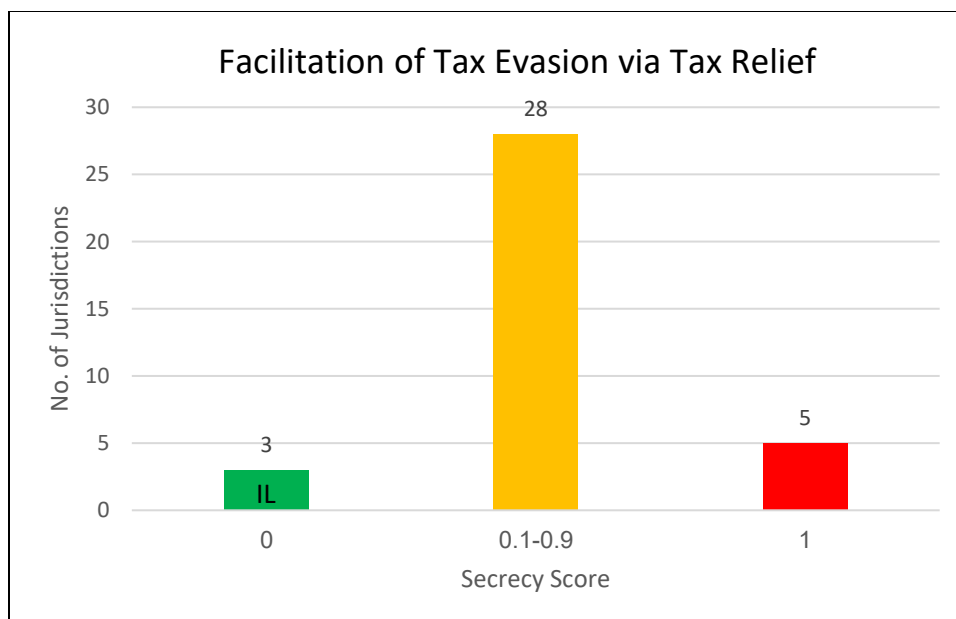
1. מעניקה פטור ממס להכנסה ממקור חוץ באחת הדרכים שלהלן:
 - א. אימוץ של מערכת מס טריטוריאלית.
 - ב. הענקת פטורים לתשלומים מסוימים כגון דיבידנדים או לחברות מסוימות כגון חברות עסקיות בין־לאומיות.
 - ג. כללים לדחיית מס שלפיהם ישולם מס רק אם הועברו בפועל הכנסות.
 - ד. קביעה של שיעור מס אפס או קרוב לאפס (למשל מס חברות).
2. מציעה רק את האפשרות לנכות מבסיס המס תשלומים ממקור חוץ.
3. אינה מאפשרת הקלה חד־צדדית מכפל מס.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

ישראל מעניקה זיכוי מס חד־צדדי בגין תשלומים המתקבלים מגוף משפטי בלתי תלוי / בעל עניין / יחיד, הן עבור הכנסה מדיבידנד והן עבור הכנסה מריבית. לכן ציון הסודיות שלה הוא אפס. לצד ישראל, גם מקסיקו ודרום קוריאה מעניקות זיכוי מס חד־צדדי בגין שלושת תרחישי התשלום.

חמש המדינות אשר כלל אינן מעניקות זיכוי מס חד־צדדי בגין שלושת תרחישי התשלום הנ"ל לגבי דיבידנד ולגבי ריבית, אלא מציעות פטורים, ניכויים וכיו"ב, הן שווייץ, סלובקיה, הולנד, צרפת וצ'כוסלובקיה, ולכן ציון הסודיות שלהן הוא 100%.

יתר מדינות ה-OECD מציעות זיכוי מס חד־צדדי בגין חלק מתרחישי התשלום הנ"ל או רק לגבי דיבידנד או ריבית.



אינדיקטור 14: שקיפות של מערכת המשפט בנושא מס

אינדיקטור זה מעריך את השקיפות של מערכת המשפט בענייני מס על ידי ניתוח שני היבטים רלוונטיים:

1. זכות הציבור לצפות בהליכים משפטיים אזרחיים ופלייליים בנושא מס - כלומר, אינדיקטור זה בוחן אם לציבור יש תמיד הזכות להשתתף בהליכים המשפטיים מבלי שניתן יהיה להורות לו לצאת מאולם בית המשפט, גם כאשר אחד הצדדים טוען לסודיות בנקאית, לסודיות מקצועית וכיו"ב, ולמעט במקרים שבהם יש הצדקה סבירה לחרוג מכך (כגון במקרים של מעורבות קטין, צו מנהלי, ביטחון לאומי, הגנה מן הצדק, הפרת סודות מסחריים או נסיבות חריגות אחרות). חריגים בלתי קבילים כוללים למשל שיקול דעת של לשופט או בקשה של הנישום לפרטיות.

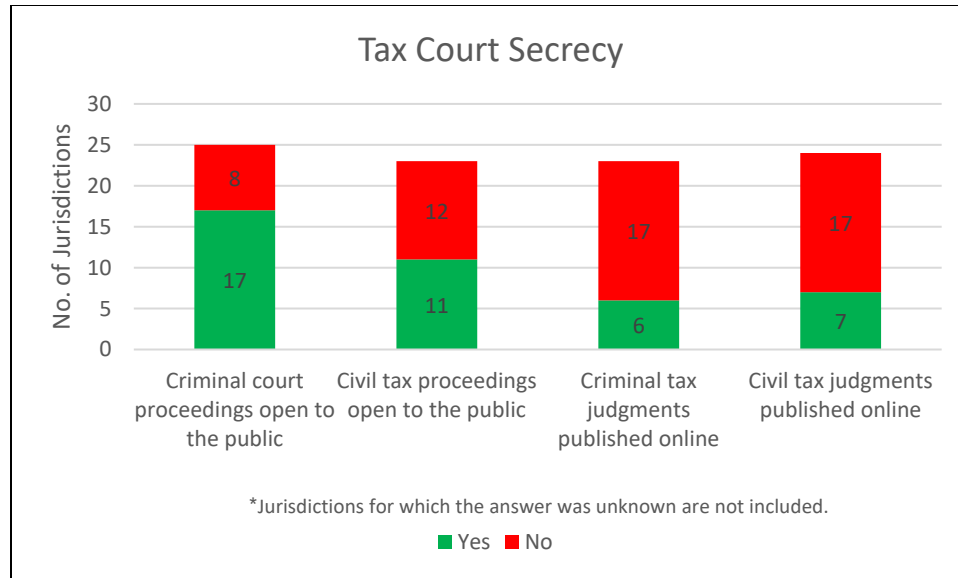
2. פרסום מקוון של פסקי דין פלייליים ואזרחיים בנושא מס בחינם או בעלות של לא יותר מ-10 ליש"ט ובאופן המאפשר להחריג פרטים אישיים שאינם רלוונטיים להערכת עניין המס (כגון כתובות אישיות, תאריכי לידה, מספרי חשבון בנק, שמות ילדים וכיו'), אך לא למנוע פרסום כאמור בגין סודיות בנקאית, סודיות מקצועית או כללי חיסיון כלשהם.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

לאור נתונים סותרים שנמצאו בעניין זכות הציבור בישראל להיות נוכח בהליכים משפטיים בנושא מס ובעניין חובת פרסום מקוון של פסקי דין פלייליים ואזרחיים בנושא מס, הוחלט להותיר את התשובה באינדיקטור זה לגבי ישראל - "לא ידוע" (שמשמעותה ניקוד סודיות מלא).

מבין מדינות ה-OECD, 17 מדינות (לרבות ארה"ב, שווייץ ופורטוגל) מאפשרות דיון פתוח בכל דיוני המס הפלייליים; 11 מדינות (כגון יפן, קנדה ובלגיה) מאפשרות זאת בכל דיוני המס האזרחיים.

כמו כן, שש מדינות (כגון ארה"ב, אוסטרליה ואירלנד) מפרסמות באופן מקוון את כל פסקי הדין העוסקים בדיוני מס פלייליים; ושבע מדינות (לרבות ספרד, אסטוניה, אירלנד) מפרסמות באופן מקוון את כל פסקי הדין העוסקים בדיוני מס אזרחיים.



אינדיקטור 15: מכשירים ומבנים משפטיים מזיקים

אינדיקטור זה מעריך אם המדינה עיגנה בחוק את קיומם של אחד או יותר מארבעת המכשירים והמבנים המשפטיים שלהן, הנחשבים מזיקים בשל התכיפות והקלות היחסית שבה הם מנוצלים לרעה כדי להתחמק ממס:

1. **שטרות כסף בסכומים גדולים:** האינדיקטור בוחן אם המדינה מקבלת או מפיצה שטרות כסף בסכומים גדולים של המטבע שלה (כלומר, בשווי הגדול מ-200 EUR/GBP/USD).

2. **מניות למוכ"ז (bearer shares):** האינדיקטור בוחן אם המדינה מאפשרת לחברה להנפיק או להעביר מניות למוכ"ז שאינן רשומות. בהתאם לקריטריון זה, המדינה צריכה לאסור על הנפקה או על העברה של מניות למוכ"ז, או לכל הפחות, המדינה צריכה לקבוע מנגנונים שיבטיחו כי מניות אלה לא תהיינה עבירות או שהן תהיינה רשומות אצל נציג של רשות ממשלתית כלשהי אשר יהיה בידו מידע מעודכן על בעליהן.

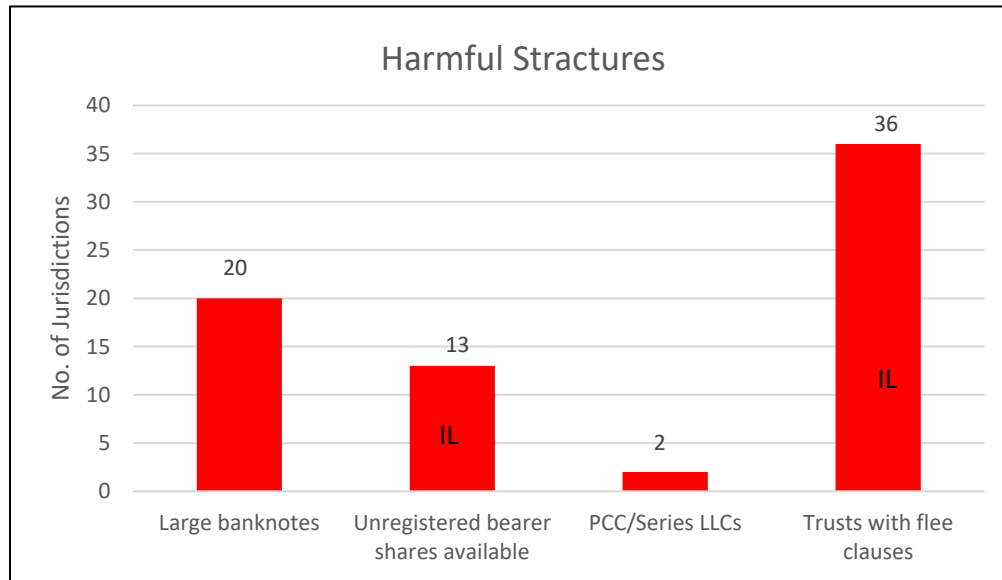
3. **Series Limited Liability Companies (Series LLCs) ו-Protected Cell Companies (PCCs):** האינדיקטור בוחן אם המדינה מאפשרת הקמת חברות מסוג זה.⁶⁵

4. **נאמנויות עם "סעיפי מילוט":** האינדיקטור מעריך אם המדינה אוסרת על ניהול נאמנויות (זרות או מקומיות) הכוללות סעיפי מילוט (סעיפים המחייבים את הנאמן לשנות את כתובת הנאמנות, להעביר אותה למדינה אחרת וכו' במקרים מסוימים, למשל, כאשר נפתחת חקירה בקשר לנאמנות או כאשר סעיפי חוק מסוימים המטיבים עם הנאמנות משתנים או מתבטלים במקום שבו הנאמנות פועלת).

⁶⁵ כדי להבין איך חברות PCCs או Series LLCs עובדות בפועל, ניתן לדמות את המבנה שלהן לבית עם מנעול בכניסה ועם חדרים רבים בפנים; כל חדר נעול בנפרד עם המפתח שלו, אבל ישנה גם מנורה שמאפשרת לברוח רק למי שנמצא בפנים. אם חוקר מבקש לברר מה קורה בחדר אחד בתוך הבית, הוא צריך קודם כולל לפתוח את הדלת החיצונית הראשית. אך ברגע שהדלת הראשית נפתחת, ניתנת התרעה על כך לכל המבנה וכל מי שמבקש להימלט מהחוקר יוכל לעשות זאת הודות למנעול השני בדלת החדר. בעוד שהחוקר מנסה לפתוח את הדלת השנייה (על ידי הגשת בקשה לקבלת מידע שלוקחת זמן), הדייר של החדר המסוים יוכל למחוק ראיות ולברוח דרך המנורה הסודית.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

1. ישראל אינה מאפשרת שימוש בשטרות בסכומי כסף גדולים. מתוך מדינות ה-OECD, 20 מדינות (לרבות הולנד, גרמניה, ספרד ושווייץ) מאפשרות זאת.
2. כאמור לעיל, בשל העובדה שהתיקון לחוק החברות לא קבע את ביטולן של המניות למוכ"ז במועד מסוים, ישראל עדיין מאפשרת את החזקתן של מניות למוכ"ז הלכה למעשה. 12 מדינות נוספות (כגון לוקסמבורג, הולנד וספרד) מאפשרות אף הן החזקה או הנפקה של מניות למוכ"ז.
3. מתוך כל מדינות ה-OECD, רק ארה"ב ולוקסמבורג מאפשרות הקמה של PCCs ו/או של Series LLCs.
4. אף אחת ממדינות ה-OECD לא אסרה על הקמת נאמנויות עם "סעיפי מילוט".



אינדיקטור 16: פרסום סטטיסטיקה פיננסית

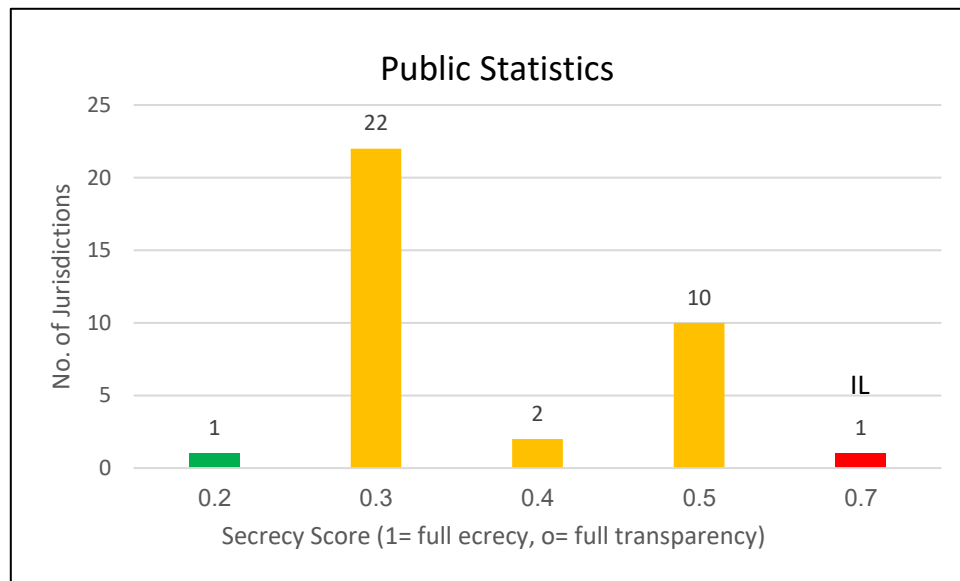
אינדיקטור זה מודד את יכולת המדינה לפרסם בעשרה מאגרי מידע הזמינים לציבור, נתונים סטטיסטיים בתחומים: כלכלה, מסחר, השקעות ומיסוי בין לאומי. האינדיקטור מפוצל לעשרה מרכיבים המשוקלים באופן שווה. פרסום נתונים מעודכנים הזמינים לציבור בכל אחד ממאגרי המידע המפורטים להלן (או בערוצים חלופיים, בתנאי שהינם זמינים לציבור באותה מידה) מקטין את ציון הסודיות הכולל ב-10%:

- 1) Bilateral trade in goods ([UN Comtrade](#) or equivalent, and/or more disaggregated version)
- 2) Bilateral trade in services (in [UNCTADstat](#), and/or more disaggregated version)
- 3) Financial services trade (component of [IMF Balance of Payment Statistics](#))
- 4) Bilateral merchanting/transit trade of services (national level, e.g. [Hong Kong](#))
- 5) Portfolio investment (IMF Coordinated Portfolio Investment Survey, [CPIS](#))
- 6) Direct investment (IMF Coordinated Direct Investment Survey, [CDIS](#))
- 7) Cross-Border Banking Liabilities, BIS (Bank for International Settlements, [locational reporting, table a2.1](#))
- 8) National bilateral country level breakdown of Cross-Border Banking Liabilities (data equivalent to [A5-A7 in locational banking](#), e.g. Germany on pages 63 and 65 of [Assets and liabilities of banks in Germany vis-à-vis non-residents, by country](#)).

- 9) CRS aggregates (data on information exchanged under the Common Reporting Standard - CRS, equivalent to that described on pages 8-12 in [TJN's statistics template](#)).
- 10) CBCR aggregates (aggregates of all domestically filed Country By Country Reports – CBCR, filed by multinational companies under OECD BEPS Action 13, see [Annex III of Chapter V, pages 29-30](#)).

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

מבין מדינות ה-OECD, ישראל מפרסמת הכי פחות במאגרי המידע הנ"ל (רק בשלושה: Comtrade UN, UNCTADstat ו-IMF CPIS). אוסטרליה מפרסמת בשמונה מתוך העשרה.



אינדיקטור 17: איסור הלבנת הון

אינדיקטור זה בוחן את המידה שבה מדינות איסור הלבנת הון של המדינה עומדת בהמלצות של ה-FATF. מאז שנת 2003 פרסם ה-FATF המלצות בדבר החוקים, המבנים המוסדיים והמדיניות הנחוצים למניעה של הלבנת הון ושל מימון טרור. מאז ועד היום, מידת ההיענות של המדינות להמלצות אלה הוערכה באמצעות דוחות הערכת עמיתים במחזורים של חמש עד עשר שנים. כתיבת דוחות ההערכה נעשית על ידי ה-FATF או על ידי גופים אזוריים מקבילים (כגון Moneyval) או על ידי קרן המטבע הבין-לאומית (IMF). דוחות ההערכה ההדדית מתפרסמים בעיקר באינטרנט.

האומדנים שפורסמו כוללים טבלאות עם רמת ציות לכל אחת מההמלצות על סולם של ארבע רמות. עבור מדד הסודיות הפיננסית מחושב ציון הציות הכולל לכל ההמלצות, תוך שימוש בקנה מידה ליניארי המעניק לכל המלצה משקל שווה.

בשנת 2003, ה-FATF אימץ 49 המלצות,⁶⁶ ודוחות הערכה הודית פורסמו עבור כל המדינות הכלולות במדד הסודיות הפיננסית. עבור רוב המדינות, זהו הסוג האחרון של הדוח שזמין לשימוש לצורך המדד.

בשנת 2012, סקר ה-FATF את 49 המלצותיו (להלן: ההמלצות הישנות) ואיחד אותן לסך של 40 המלצות (להלן: ההמלצות החדשות).⁶⁷ המתודולוגיה החדשה (פורסמה ב-2013 ועודכנה בשנת 2017)⁶⁸ שקבעה את ההערכה של רמת הציות על פי 40 המלצות, כללה גם הנחיות להערכת האפקטיביות של מדיניות איסור הלבנת הון של כל מדינה.⁶⁹ 11 מדדים המכונים "תוצאות מיידיות" פותחו למדידת היעילות.

התהליך של הערכת הציות המבוסס על ההמלצות החדשות ועל התוצאות המיידיות, החל בשנת 2013. נכון ליום 31 באוגוסט 2017 (המועד האחרון שנקבע לעדכון המידע באינדיקטור זה), סך של 35 מדינות הוערכו על בסיס ההמלצות החדשות; 16 מדינות מתוכן כלולות במדד הסודיות הפיננסית.⁷⁰ עבור מדינות אלה, הותאם ניקוד סודיות כך שיכלול גם את 11 התוצאות המיידיות לצד 40 המלצות החדשות.

מתודולוגיית ההערכה של FATF הן להמלצות הישנות והן להמלצות החדשות מבוססת על סולם בן ארבע רמות ציות להמלצות (הגבוה ביותר מכונה "ציות" והנמוך ביותר - "היעדר ציות"). ציון סודיות של 100% מבטא מצב שבו מרבית ההמלצות דורגו ברמת "היעדר ציות" או ברמת "ציות חלקי". מנגד, ציון סודיות של 0% מעיד כי מרבית ההמלצות דורגו ברמת "ציות" או ברמת "ציות ברוב המקרים".

⁶⁶ The (old) 2003 recommendations can be downloaded at <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf> 1.9.2018. The 2003 recommendations include 40 recommendations and 9 special recommendations on terrorist financing, and referred to jointly as the FATF Recommendations. For the methodology on assessing compliance with the FATF Recommendations see: <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/methodologyforassessingcompliancewiththefatf40recommendationsandfatf9specialrecommendations.html> 1.9.2018.

⁶⁷ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf> 1.9.2018.

⁶⁸ Financial Action Task Force (FATF) 2017: METHODOLOGY FOR ASSESSING TECHNICAL COMPLIANCE WITH THE FATF RECOMMENDATIONS AND THE EFFECTIVENESS OF AML/CFT SYSTEMS, in: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology-March%202017-Final.pdf 1.9.2018.

⁶⁹ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfissuesn; 1.9.2018>.

⁷⁰ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/4th-Round-Ratings.xlsx 1.9.2018.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

הפעם האחרונה שבה העריך ה-FATF את ישראל הייתה לפני כ-10 שנים⁷¹ במסגרת דוח MONEYVAL 2008.⁷² מבין מדינות ה-OECD, ישראל אומנם אינה בין 11 המדינות בעלות ציון הסודיות הנמוך ביותר (ביניהן, בין היתר, שבדיה, צרפת וארה"ב), אך היא ממוקמת איפשהו באמצע לצד אירלנד, קנדה ואוסטריה. ארבע המדינות עם ציון הסודיות הגבוה ביותר מבין מדינות ה-OECD הן: יוון, לוקסמבורג, סלובקיה וטורקיה.



אינדיקטור 18: מחויבות המדינה לחילופים אוטומטיים של מידע בנושאי מס

אינדיקטור זה מורכב מארבעת המרכיבים המפורטים להלן:

- האם המדינות חתמו על האמנה הרב-צדדית לחילופים אוטומטיים של מידע לצורכי מס, דהיינו על Multilateral Competent Authority Agreement (להלן: MCAA),⁷³ המהווה את המסגרת המשפטית לביצוע AEOI בהתאם לתקן הדיווח שפיתח ה-OECD והמכונה Common Reporting Standard (להלן: CRS)?⁷⁴
- עם כמה מדינות מבצעת המדינה חילופי מידע בהתאם ל-MCAA?
- באיזו מידה קיימים קשיים לביצוע חילופי מידע יעילים על פי ה-MCAA?
- האם המדינה נוטלת חלק בפרויקט פיילוט המסייע למדינות מתפתחות?

⁷¹ Moneyval 2008: Detailed Assessment Report on Israel. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Strasbourg, in: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL\(2008\)01Rep_ISR3_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL(2008)01Rep_ISR3_en.pdf) 1.9.2018.

⁷² אומנם בשנתיים האחרונות, ישראל נמצאת בתהליך ביקורת של ה-FATF לקראת בחינת קבלתה כחברה ב-FATF, ואולם מכיון שטרם פורסם דוח עמיתים עדכני יותר על ידי ה-FATF, אינדיקטור זה הסתמך על הדוח האחרון הזמין משנת 2008.

⁷³ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/multilateral-competent-authority-agreement.htm> 1.9.2018.

⁷⁴ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-information-in-tax-matters.htm> 1.9.2018.

נכון לחודש נובמבר 2017, 96 מדינות חתמו על ה-MCAA,⁷⁵ אך לא כל מדינה התחייבה להחליף מידע עם כל יתר המדינות.

אינדיקטור זה בוחן את כל הנתונים הזמינים והניתנים למדידה לגבי היקף ההחלפה של המידע בין המדינות על פי מנגנון ה-CRS. באופן עקרוני, ציון הסודיות יורד ככל שהמדינה הצטרפה מוקדם יותר ל-CRS וככל שהיא מחליפה מידע עם יותר מדינות. באופן דומה, ככל שהמדינה מצטרפת מאוחר יותר או כאשר היא מטילה יותר קשיים על ביצוע חילופי המידע, ציון הסודיות עולה.

כל מדינה שהצטרפה ל-MCAA, נדרשה לכתוב בנספח E את רשימת המדינות שעמיה היא בוחרת להחליף מידע. ה-OECD אינו מפרסם את נספח E שהמדינה מילאה, אלא רק את מספר הקשרים לצורך החלפת המידע אשר נוצרים כאשר שתי מדינות בחרו זו בזו בנספח E. מכיוון שהפורום הגלובלי של ה-OECD ביצע הערכה ראשונית של מוכנות המדינה ליישום הוראות ה-CRS ואישר כי היא עונה על הקריטריונים,⁷⁶ קשה להצביע על סיבה שבגינה מדינה מסרבת להחליף מידע עם מדינה אחרת שדורגה כמצויינת. בבחינת מספר הקשרים ההדדיים בלבד להחלפת המידע, לא ניתן להוכיח מי אחראי להיעדר חילופי מידע בין שתי מדינות ספציפיות (למשל, ייתכן ששתי המדינות לא בחרו זו בזו וייתכן שמדינה A בחרה להחליף עם מדינה B, אך B לא בחרה להחליף עם A).

עם זאת, כחלק ממדד הסודיות הפיננסית, שלחה Tax Justice Network גם שאלון למשרד האוצר של כל אחת מ-112 המדינות הכלולות במדד, ובמסגרתו נשאלה המדינה אם היא בחרה במסגרת נספח E להחליף מידע עם כל יתר המדינות שהצטרפו ל-MCAA (ואשר יש לה עימן אמנת מס). כאשר בשאלון מדד הסודיות הפיננסית התקבלה תשובה שהמדינה המתפתחת A בחרה בנספח E את כל המדינות שהצטרפו ל-MCAA, אזי ניתן היה להסיק שמדינה B אחראית להימנעות מחילופי המידע, גם אם מדינה B לא השיבה על השאלון. מקור מידע חלופי היה הכרזה ציבורית של מדינה כי אינה מתכוונת בהכרח להחליף מידע עם כל המדינות החתומות על MCAA. בהתאם לכך, הערכת התשובות באינדיקטור זה בוצעה על סמך הנתונים הזמינים באתר ה-OECD וכן על סמך התשובות שהתקבלו בשאלון.

היגיון דומה הופעל בעניין מועד ההתחלה של החלפת המידע. כאשר שתי מדינות מסכימות לדחות את תחילת חילופי המידע ביניהן עד 2019 או מאוחר יותר, קשה לדעת אם זו הייתה כוונתן של שתי המדינות, או שמא מדינה אחת נאלצה להסכים לכך כדי לקבל מידע מהאחרת. עם זאת, במקרה שבו מדינה X בחרה לדחות את חילופי המידע עם מדינות A, B ו-C, אבל מדינות A, B ו-C בחרו להחליף מידע עם מדינות אחרות (מלבד מדינה X) בשנת 2017 או 2018, אזי ניתן להסיק כי המדינה X היא האחראית לעיכוב, והיא תהיה המדינה עם ציון הסודיות הגבוה יותר.

כמו כן, כאשר מדינה מחליטה להטיל תנאים נוספים להחלפת המידע, היא מגבילה את חילופי המידע מעבר לתנאים שנקבעו ב-CRS (כדוגמת תנאי אבטחת המידע). יתרה מכך, היא גם מעודדת מדינות אחרות לכפות תנאים שרירותיים משלהן על מדינות אחרות. דוגמאות לתנאים אלה הן דרישות שאינן קשורות כלל למנגנון חילופי המידע, למשל כאשר מדינה קובעת כי תחליף מידע רק עם מדינות שעמן יש לה קשרים כלכליים או רק עם מדינות המעניקות חנינת מס.

נוסף על כך, מדינה מקבלת ציון סודיות גבוה יותר כאשר היא בוחרת להיות רשומה בנספח A של MCAA, שמשמעותו בפועל היא בחירה בסודיות מרצון. מדינה אשר מילאה את נספח A הנ"ל, למעשה קובעת כי היא תשלח מידע למדינות אחרות, אך אינה מעוניינת לקבל מידע ממדינות אחרות. ההיגיון העומד בבסיס נספח A אינו ברור משום שמדינות אינן חייבות לעשות דבר עם המידע המתקבל. הן רשאיות להשליך אותו או לא להשתמש בו. עם זאת, על ידי סירוב לקבל מידע, מדינות אלה למעשה "מסמנות" לפושעים פוטנציאליים ולמשתמטים ממש כי הן תוכלנה לסייע להם להסתיר את המידע. עניין זה בעייתי משום שכל תושב במדינה שחתמה על נספח A עלול

⁷⁵ <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/MCAA-Signatories.pdf> 1.9.2018.

⁷⁶ <http://www.oecd.org/tax/transparency/GF-annual-report-2016.pdf> 1.9.2018.

להפוך למעשה לאדם בלתי מדווח שכן המידע הבנקאי עליו אפילו לא ייאסף על ידי המוסדות הפיננסיים. פעולה זו נתונה לניצול לרעה במיוחד במקרים שבהם אותן מדינות מעניקות תושבות ואף אזרחות (דרכונים או תעודות תושב למכירה) תמורת השקעה כספית. שילוב זה מאפשר לאנשים להעמיד פנים שהם תושבי אותן מדינות, אף שבפועל הם מתגוררים ועובדים במדינות אחרות.

לצורך מדד הסודיות הפיננסית, נלקח בחשבון כי למדינות מתפתחות רבות אין בשלב זה יכולת - מסיבות כלכליות ופוליטיות - ליישם את ה-CRS, ולכן הן לא חתמו עדיין על ה-MCAA ולא התחייבו להחליף מידע ב-2017 או ב-2018. לפיכך, ניתנה הפחתה של 50% בציון הסודיות של המדינות המתפתחות שהכריזו על האינטרס שלהן להצטרף לתוכנית פיילוט של הפורום הגלובלי של ה-OECD אשר מורכבת משותפות עם מדינה מפותחת ונועדה כדי להכין את התשתית המשפטית לביצוע הדדי של חילופי מידע. תוכנית פיילוט זו היא חלק ממפת הדרכים של הפורום הגלובלי של ה-OECD⁷⁷ להשתתפות מדינות מתפתחות ב-CRS. ירידה של 50% בציון הסודיות ניתנה במקביל גם למדינות מפותחות שהצטרפו לפיילוט לשותפות עם מדינה מתפתחת.

אף שמקורו של ה-CRS בחוק הציות למס הכנסה של ארצות הברית (FATCA)⁷⁸ ובהסכמים בין-ממשלתיים (IGA) שחתמה ארה"ב עם מדינות שונות, אינדיקטור זה אינו מתייחס להשתתפות ב-FATCA כמקבילה ל-CRS, וזאת משתי סיבות: ראשית, FATCA אינו כרוך בהסכם רב-צדדי בין מדינות, אלא רק בהסכמים בילטרליים בין ארה"ב ומדינות אחרות. לכן, מדינות אלה אינן יכולות להחליף מידע זו עם זו תחת FATCA. שנית, מתוך כל ה-IGAs שנחתמו בין ארה"ב למדינות אחרות, רק סוג אחד (IGA 1) כרוך בהדדיות, ואילו על פי כל יתר הסכמי ה-IGAs, מידע נשלח לארה"ב בלבד, וארה"ב אינה שולחת מידע. יתרה מכך, ההדדיות הקיימת בהסכם IGA 1 אינה מלאה, ומידע רב יותר נשלח לארה"ב מאשר המידע הנשלח מארה"ב למדינה שהינה צד להסכם.⁷⁹

בניגוד ל-FATCA, ה-CRS מבוסס על הסכם רב-צדדי המאפשר חילופי מידע בין כל המדינות על בסיס הדדי.

במסגרת ה-CRS, יכולות המדינות גם לבחור כי הן מעוניינות לחתום על הסכם בילטרלי בלבד - Competent Authority Agreement (להלן: CAA). הסכמים דו-צדדיים מסוג זה עלולים ליצור מכשולים כי הם דורשים מכל מדינה לבזבז זמן ומשאבים בניהול משא ומתן לחתימה על CAA עם כל מדינה אחרת. מדינות מסוימות כגון סינגפור⁸⁰ והונג קונג⁸¹ בחרו לחתום על הסכמים דו-צדדיים אלו, מה שמקשה יותר על מדינות אחרות להחליף איתן מידע. כמה מדינות כמו בריטניה ואוסטרליה (אשר חתמו על ה-MCAA) הסכימו לחתום על CAAs בילטרליים עם סינגפור ועם הונג קונג. בפעולה זו, למעשה, מדינות אלה תומכות בשתיקה בגישה הדו-צדדית, ומאפשרות לסינגפור ולהונג קונג שלא להיכנס לרשימה השחורה של מדינות שאינן משתפות פעולה (מכיוון שהן נחשבות כמיישמות את ה-CRS, אף אם עושות זאת רק עם מספר מוגבל של מדינות). עם זאת, ציון הסודיות לא עלה אצל מדינות שחתמו על CAAs ושיתפו פעולה כאמור מכיוון שיתכן שזו הדרך היחידה שלהן לקבל מידע פיננסי ממדינות אלה.

⁷⁷ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/global-forum-AEOI-roadmap-for-developing-countries.pdf> 1.9.2018.

⁷⁸ Foreign Account Tax Compliance Act. For more details: <https://www.irs.gov/businesses/corporations/foreign-account-tax-compliance-act-fatca> 1.9.2018.

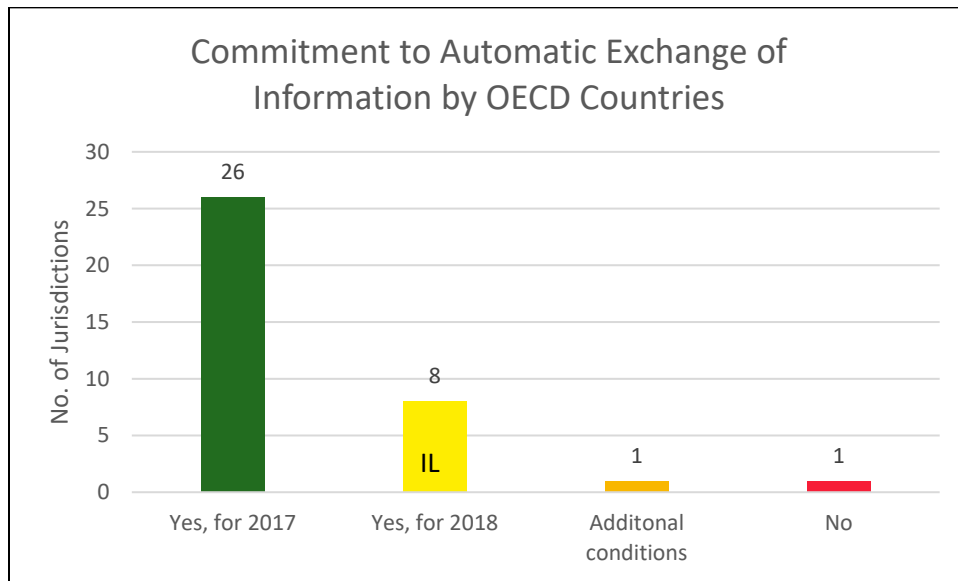
⁷⁹ Knobel, Andres 2016: The Role of the U.S. as a Tax Haven-Implications for Europe (A study commissioned by the Greens/EFA Group in the European Parliament), Brussels, in: https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Documents/Studies/Taxation/The_US_as_a_tax_haven_Implications_for_Europe_11_May_FINAL.pdf 1.9.2018.

⁸⁰ <https://www.iras.gov.sg/irashome/News-and-Events/Newsroom/Media-Releases-and-Speeches/Media-Releases/2016/Singapore-and-the-United-Kingdom-Sign-Agreement-for-Automatic-Exchange-of-Financial-Account-Information/>

⁸¹ <http://www.info.gov.hk/gia/general/201610/26/P2016102600614.htm> 1.9.2018.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

ישראל חתמה על ה-MCAA והתחייבה להתחיל להחליף מידע החל בספטמבר 2018. לכן, נכון לאוקטובר 2017, סווגה ישראל לצורך מדד הסודיות הפיננסית כאחת מן המדינות המחויבות בהחלפת מידע החל בשנת 2018. ואולם, כדי להחליף מידע, נדרשת ישראל להתקין תקנות מתאימות. אלא שבשל מחלוקות רבות בוועדת הכספים של הכנסת בעניין סוגיית ההכללה של הגמ"חים תחת חובת דיווח זו, טרם הותקנו התקנות, ועל כן נכון לספטמבר 2018, ישראל מפירה אף את התחייבותה זו.



מבין מדינות ה-OECD, 26 מדינות התחייבו להחליף מידע במסגרת ה-CRS החל בשנת 2017. ישראל היא אחת מבין שמונה מדינות אשר התחייבו להחליף מידע במסגרת ה-CRS רק החל בשנת 2018. שווייץ התחייבה להחליף מידע במסגרת ה-CRS, אך הציבה מכשולים נוספים כגון חילופי מידע רק עם מדינות שיש לה קשר כלכלי עימן ואשר מעניקות חנינת מס.

ארה"ב היא המדינה היחידה מבין מדינות ה-OECD שלא התחייבה ל-CRS (אלא רק ל-FATCA, כפי שהוסבר לעיל).

אינדיקטור 19: אמנות מס בילטרליות

אינדיקטור זה בוחן אם המדינה נכללת בין 99 המדינות שהתחייבו להחליף מידע על פי דרישה (upon request) בהתאם לסטנדרט שפותח על ידי ה-OECD. נכון ל-5 באוקטובר 2017, 99 מדינות חתמו על אמנת המס הרב-צדדית של ה-OECD בנושא סיוע מנהלי הדדי בענייני מס.⁸² במהלך השנים, תוקנה האמנה (להלן: אמנת המס המתוקנת), והיא מאפשרת לכל מדינה שהצטרפה להחליף מידע עם 98 מדינות אחרות שהצטרפו אליה.

מדינה אשר חתמה ואשררה את אמנת המס המתוקנת לפני ה-5 באוקטובר 2017,⁸³ קיבלה ציון סודיות אפס. לעומת זאת, מדינות אחרות אשר לא הצטרפו לאמנת המס, קיבלו ציון יחסי בהתאם למספר המדינות שנכון ל-5

⁸² <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm> 1.9.2018; http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf 1.9.2018.

⁸³ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm>; http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf 1.9.2018.

באוקטובר 2017, היו להן עימן הסכמים לחילופי מידע על פי דרישה.⁸⁴ הציון המקסימלי, שפירושו ציון סודיות אפס, היה 98 - כמספר המדינות שעימן מדינה שהצטרפה לאמנת המס המתוקנת יכולה להחליף מידע.

אמנות מס בנוגע לחילופי מידע יכולות להיות הסכמים לחילופי מידע בנושא מס (Tax Information Exchange Agreements - TIEA)⁸⁵ או אמנות למניעת כפל מס (Double Tax Treaty – DTA), שהיקפן גדול יותר מאשר הסוגיה של החלפת מידע. המקור למידע זה הוא טבלת ההסכמים בפורטל המידע המקוון של הפורום הגלובלי של ה-OECD.⁸⁶ טבלה זו מציגה את ההסכמים הבינלאומיים המאפשרים חילופי מידע על פי בקשה כשהם מחולקים לקטגוריות שונות. לצורך אינדיקטור זה, נכללו אותן אמנות אשר היו בתוקף ביום 5 באוקטובר 2017 ואשר עמדו בתקן ה-OECD של חילופי מידע על פי דרישה (עמודה 5 של הטבלה).

מכיוון שאינדיקטור זה מעריך קיומם של יחסים בינלאומיים פעילים לחילופי מידע (האפשרות של שתי מדינות להחליף ביניהן מידע על פי דרישה), כדי לבטל ספירה כפולה ב מקרים שבהם שתי מדינות חתמו ביניהן גם על TIEA וגם על DTA, חושב מספר משולב של DTA-ים ו-TIEA-ים.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

למעט ארה"ב, אשר עד היום לא אשררה את אמנת המס המתוקנת וכן טורקיה אשר כלל לא חתמה עליה, כל יתר מדינות ה-OECD, לרבות ישראל, קיבלו ציון סודיות אפס, כלומר שקיפות מקסימלית. משיחה עם גורמים ביחידה למיסוי בין-לאומי, ניכר כי רשות המיסים משקיעה משאבים ניכרים ביישום של אמנת המס המתוקנת ובתוך כך מעבירה בפועל מידע למדינות אחרות ומצפה לקבל מידע על תושביה.

אינדיקטור 20: שיתוף פעולה והסכמים משפטיים בין מדינות

אינדיקטור זה בוחן הן את מידת ההשתתפות של מדינה בהתחייבויות בין-לאומיות לשקיפות והן את מידת שיתוף הפעולה הבין-לאומי בנושא מניעה של הלבנת הון ובעניינים פליליים אחרים.⁸⁷

שני המרכיבים שווים במשקלם לצורך ציון הסודיות (50% כל מרכיב) וכל מרכיב מחולק לארבעה או לחמישה תתי-סעיפים. כל אחד מארבעת תתי-הסעיפים של התחייבויות בין-לאומיות לשקיפות מקבל ציון סודיות מקסימלי של 12.5%. ואילו כל אחד מחמשת תתי-הסעיפים של שיתוף פעולה בין-לאומי, מקבל ציון סודיות מקסימלי של 10%. כל תתי-המרכיבים משולבים על ידי תוספת פשוטה כדי להגיע לניקוד הסודיות המלא באינדיקטור זה.

⁸⁴ אומנם מדד הסודיות הפיננסית פורסם בינואר 2018, אך יש להניח שמספר האמנות היחסי שחושב לכל מדינה השתנה באופן משמעותי מאוקטובר 2017 עד ינואר 2018.

⁸⁵ http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tax_Information_Exchange_Arrangements.pdf 1.9.2018.

⁸⁶ The Global Forum peer reviews refer to the peer review reports and supplementary reports published by the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. They can be viewed at: <http://www.eoi-tax.org/> 1.9.2018.

⁸⁷ חתימה לבדה אינה מספיקה: יש צורך באשרור. חריגה נעשית עבור תת-סעיף 5 שהינו "המכשיר הרב-צדדי" (Multilateral Instrument - MLI). ה-MLI הוא חדש עד כדי כך שהאישורים הראשונים צפויים להתרחש במהלך 2018 בלבד, וכניסתו הצפויה לתוקף היא בשנת 2019. ראו: <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2017/06/tnf-initial-impressions-of-multilateral-instrument-implementing-beps-in-tax-treaties.html> 21.7.2018.

מרכיב א': התחייבויות בין-לאומיות לשקיפות (50%)

מרכיב זה בוחן אם המדינה הצטרפה לאמנות בין-לאומיות אשר מעודדת שקיפות בעניינים פיננסיים ובענייני מס. מדינה אשר לא אשררה אף אחד מן ההסכמים הבין-לאומיים הרלוונטיים, קיבלה ציון סודיות של 10% עבור כל אחד מתתי-המרכיבים שלהלן:

1. **אמנת המס המתוקנת** נועדה לקדם "שיתוף פעולה מנהלי בין מדינות בהערכת המיסים וגבייתם, במיוחד במטרה למנוע הימנעות ממס והתחמקות ממס".⁸⁸ הפרוטוקול המתקן לאמנה זו קבע כי לא ניתן לפרש סודיות בנקאית כעילה לשלילה של חילופי המידע על פי דרישה וכן פתח את ההצטרפות לאמנת המס גם למדינות שאינן חברות במועצת האיחוד האירופי או ב-OECD. אמנת המס המתוקנת מאפשרת בין היתר חילופי מידע באופן ספונטני ואוטומטי, אך דורשת רק כי הצדדים החותמים יחליפו מידע על פי דרישה. ניתוח מפורט של אמנת מס מתוקנת זו ניתן למצוא [כאן](#).
2. **אמנת האו"ם משנת 2003 נגד שחיתות (UNCAC)** נועדה לקדם פעולות למניעת שחיתות וכן שיתוף פעולה בין המדינות בנושאים אלה. ההוראות הרלוונטיות כוללות בין היתר את האיסור על ניכוי מס במקור של תשלומי שוחד (סעיף 14, סעיף 4) וכן שלילת סודיות בנקאית כסיבה מספקת למניעת חקירות בענייני שוחד (סעיף 40).
3. **אמנת מימון הטרור של האו"ם** משנת 1999 מחייבת את הצדדים לה למנוע מימון של טרוריסטים. על הצדדים לזהות, להקפיא ולהחרים כספים שהוקצו לפעילות טרור.
4. **אמנת האו"ם נגד פשע מאורגן** מבקשת להיאבק בפשע מאורגן, בעיקר על ידי חיוב המדינות החברות לאמץ הסכמי הסגרה, להעניק סיוע משפטי הדדי, לשתף פעולה באכיפת החוק ולקדם הדרכה והכשרות טכניות שישדרגו את יכולת הביצוע של הרשויות הלאומיות.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

למעט ארה"ב אשר כאמור עד היום לא אשררה את אמנת המס המתוקנת, וטורקיה, אשר כלל לא חתמה עליה, כל יתר מדינות ה-OECD, לרבות ישראל, אשררו את כל ארבע האמנות הנ"ל וקיבלו ציון סודיות אפס, כלומר שקיפות מקסימלית.

מרכיב ב': שיתוף פעולה בין-לאומי בנושא איסור הלבנת הון ובעניינים פליליים אחרים (50%)

המרכיב השני בוחן את מידת ההתייחסות של המדינה לשיתוף פעולה בין-לאומי בנושא איסור הלבנת הון ובעניינים פליליים אחרים. לצורך כך, נבחנה רמת ההיענות לחמש מהמלצות ה-FATF.⁸⁹ המלצות אלה סוקרות את החוקים, את המבנים המוסדיים ואת המדיניות הנחוצה למניעה של הלבנת הון ושל מימון טרור.

⁸⁸ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm> 1.9.2018.

⁸⁹ The (new) 2012 recommendation can be viewed at: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf> 1.9.2018. The corresponding methodology to assess compliance with those recommendations is available at: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology-March%202017-Final.pdf 13.7.2017. The (old) 2003 recommendations can be viewed at <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf> 1.9.2018. The 2003 recommendations include 40 recommendations and 9 special recommendations on terrorist financing, and referred to jointly as the FATF Recommendations. For the methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations, see: <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/methodologyforassessingcompliancewiththefatf40recommendationsandfatf9specialrecommendations.html> 1.9.2018.

בהתאם להמלצות ה-FATF, הישנות או החדשות (אשר נכנסו לתוקף החל בשנת 2012 ואילך), מתודולוגיה זו מתואמת בשתי דרכים עיקריות. ראשית, תוכן ההמלצות המשקף שיתוף פעולה השתנה במקצת. שינויים אלו משתקפים להלן בבחירה באותן המלצות חדשות המתאימות ביותר לתוכן ההמלצות הישנות. שנית, עבור אחד מחמשת תתי-הסעיפים שלהלן, סוג אחר של המלצה מוחל על מדינות אשר לגביהן כבר יש דוח זמין מוכן תחת מתודולוגיה ה-FATF החדשה. הסיבה לכך היא כי המספר הכולל של ההמלצות העוסקות בשיתוף פעולה בין-לאומי צומצם מ-5 ל-4 בהמלצות ה-FATF החדשות. עם זאת, כאמור לעיל, נוספו 11 אמצעי יעילות, מה שמכונה "תוצאות מיידיות". אחת מתוצאות מיידיות אלה בוחנת את היעילות של שיתוף הפעולה השיפוטי בפועל. זהו המדד שאומץ במסגרת המתודולוגיה החדשה (במקום ההמלצה שירדה), ולכן המספר הכולל של תתי-הסעיפים נשאר חמש. כאמור לעיל, מתודולוגיית ההערכה של ה-FATF להמלצות הישנות ולהמלצות החדשות נבחנת על סולם בן ארבע דרגות - מציות מלא ועד היעדר ציות. באופן דומה, הערכה של טווח התוצאות המיידיות נבחנת אף היא בארבע דרגות מ"רמה גבוהה של יעילות" ל"רמה נמוכה של יעילות".

1. **ההמלצה (הישנה) מספר 39 של ה-FATF** מעודדת מדינות "לספק מגוון רחב ככל האפשר של סיוע משפטי הדדי ביחס לחקירת הלבנת הון ולחקירת מימון טרור, תביעות משפטיות והליכים קשורים".⁹⁰
ההמלצה (החדשה) מספר 37 של ה-FATF קוראת למדינות "לספק את המגוון הרחב ביותר האפשרי של סיוע משפטי הדדי ביחס לחקירת הלבנת הון ומימון טרור, תביעות משפטיות והליכים קשורים". נוסף על כך, על המדינות להתחייב "לשמור על סודיות של בקשות לעזרה משפטית הדדית שהם מקבלים את המידע הכלול בהם [...]". יתר על כן, על המדינות "לעשות את המאמצים הטובים ביותר כדי לספק מידע עובדתי ומשפטי מלא שיאפשר ביצוע יעיל של בקשות [...]". לבסוף, המדינות צריכות להבטיח כי הרשויות שלהן "תשמורנה על סטנדרטים מקצועיים גבוהים, כולל סטנדרטים לגבי סודיות [...]".
2. **ההמלצה (הישנה) מספר 37 של ה-FATF** מחייבת את המדינות "במידה המרבית האפשרית, להעניק סיוע משפטי הדדי, גם כאשר העבירה אינה מוגדרת כעבירת פשע בשתי המדינות". הסגרה או סיוע משפטי הדדי צריכים להתקיים ללא קשר לטכניקות משפטיות, כל עוד ההתנהגות הבסיסית מטופלת כעבירה פלילית (וכעבירת מקור) בשתי המדינות.⁹¹
- להמלצה ישנה זו אין מקבילה ישירה בהמלצות החדשות. כתחליף, כפי שהוסבר לעיל, עבור מדינה שהוערכה על פי המלצות אלה, נכללה הערכת האפקטיביות של תוצאה מיידית 2. זו דורשת כי "שיתוף פעולה בין-לאומי יספק מידע מתאים, מודיעין פיננסי, ראיות, ויאפשר לנקוט פעולות נגד פושעים ונכסיהם".
3. **ההמלצה (הישנה) מספר 38 של ה-FATF** מחייבת מדינה שתהיה לה "סמכות לנקוט פעולה מהירה בתגובה לבקשות של מדינות זרות לזיהוי, הקפאה, תפיסה והחרמה של נכסים שמקורם בהלבנת הון, הכנסות מעבירות הלבנת הון או עבירות מקור, מכשירים המשמשים או המיועדים לשימוש בביצוע עבירות אלה, או רכוש בעל ערך מקביל".⁹²

⁹⁰ See pages 10-11 in: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf 1.9.2018.

⁹¹ See page 10 in: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf 1.9.2018.

⁹² See page 10 in: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf 1.9.2018.

המלצה חדשה מספר 38 של ה-FATF מחייבת מדינה שתהיה לה "סמכות לנקוט פעולה מהירה בתגובה לבקשות של מדינות זרות לזהות, להקפיא, לתפוס או להחרים נכסים והכנסות מעבירות הלבנת הון או עבירות מקור, מכשירים המשמשים או המיועדים לשימוש בביצוע עבירות אלה, או רכוש בעל ערך מקביל." נוסף על כך, המדינה צריכה להיות "מסוגלת להגיב" לבקשות שנעשו על בסיס ההרשעה.⁹³ לבסוף, צריכים להיות גם הסדרים לפעולה מתואמת ולשיתוף של נכסים שהוחרמו.

4. **ההמלצה (הישנה) מספר 39 של ה-FATF** מחייבת מדינה "להכיר בהלבנת הון כעבירה בת-הסגרה".⁹⁴ היא מפרטת עוד את העילות שבגינן תבוצע ההסגרה, ובאיזה אופן.

ההמלצה החדשה מספר 39 של ה-FATF מחייבת את המדינה "להבטיח כי הלבנת הון ומימון טרור הן עבירות הסגרה". היא מפרטת גם את העילות שבגינן תבוצע ההסגרה, ובאיזה אופן. כמו כן, היא קוראת למדינות "לנקוט את כל האמצעים האפשריים כדי להבטיח שהן לא יספקו מקלט בטוח לאנשים המבצעים עבירות הקשורות למימון טרור, לפעולות טרור או לארגוני טרור".⁹⁵

5. **ההמלצה (הישנה) מספר 40 של ה-FATF** מבקשת מהמדינה "להבטיח שהרשויות המוסמכות שלה תספקנה את טווח הפעולה הבין-לאומי הרחב ביותר לעמיתיהן הזרים". במונח "רשות מוסמכת" הכוונה ל"כל רשויות המנהל ואכיפת החוק העוסקות במאבק בהלבנת הון ובמימון טרור".⁹⁶

המלצה חדשה מספר 40 של ה-FATF מבקשת מהמדינות לדאוג לכך שהרשויות המוסמכות שלהן "תספקנה את המגוון הרחב ביותר של שיתוף פעולה בין-לאומי ביחס להלבנת הון, לעבירות מקור ולמימון טרור". הרשויות המוסמכות "צריכות להיות ברוחות ויעילות בתהליכים לקביעת סדרי העדיפויות וביצוע הבקשות, ולשמירה על המידע שהתקבל".⁹⁷

⁹³See page 28 in: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf 1.9.2018.

⁹⁴ See pages 10-11 in: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf 1.9.2018.

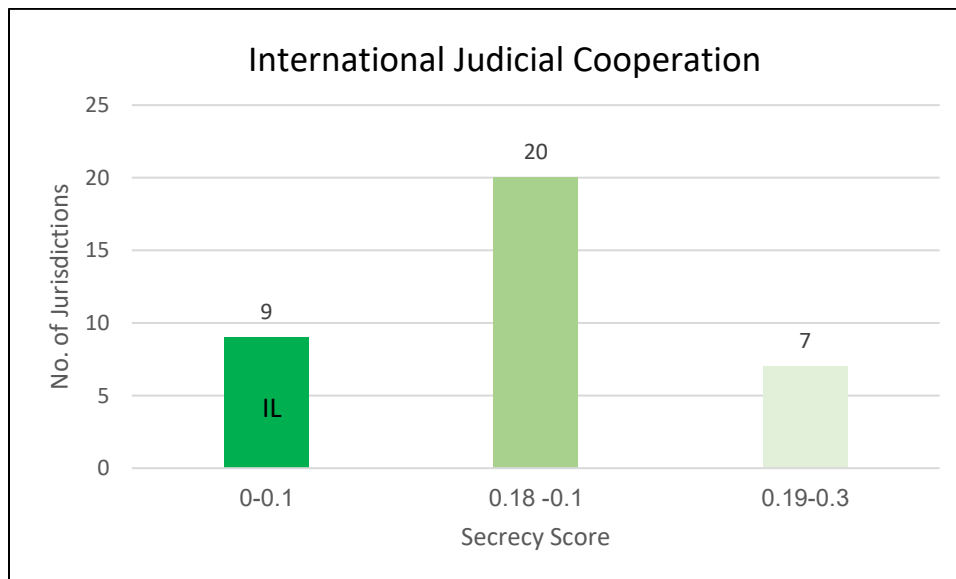
⁹⁵ See page 29 in: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf 1.9.2018.

⁹⁶ See page 11 in: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf 1.9.2018.

⁹⁷ See pages 29-30 in: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf 1.9.2018.

ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD

ישראל היא מבין מדינות ה-OECD אשר שיתוף הפעולה הבין-לאומי שלהן בנושא איסור הלבנת הון ובעניינים פליליים אחרים הוא רב, לצד מדינות אחרות כגון אוסטרליה, פורטוגל ובריטניה. באופן עקרוני, כל מדינות ה-OECD קיבלו ציון סודיות יחסית נמוך. מהן, אלה שקיבלו ציון סודיות יחסית גבוה יותר הן הולנד, שווייץ ויפן.



3. סיכום: הסודיות הפיננסית של ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD על פי מדד הסודיות הפיננסית

במדד הסודיות הפיננסית 2018, ישראל דורגה במקום 34 מתוך 112 מדינות עם ציון סודיות של 64 (מתוך 100). חלקה בייצוא שירותים פיננסיים עמד על כ-0.2%. בהשוואה למצבה של ישראל במדד הסודיות שפורסם ב-2015, שבו דורגה במקום 40 מתוך 92 מדינות עם ציון סודיות של 52, נראה כי הסודיות הפיננסית במדינה אכן עלתה, אך עלייה זו קשורה גם לכניסה של מדינות נוספות למדד (112 לעומת 92) וכן בשינוי האינדיקטורים (למדד שפורסם בשנת 2018, נוספו חמישה אינדיקטורים חדשים ובוצעו כמה שינויים באינדיקטורים הקיימים).⁹⁸

אם נשווה את ציון הסודיות המשוקלל של ישראל במדד הסודיות 2018 לזה של יתר מדינות ה-OECD בלבד (כפי שעשינו לאורך הדוח), נראה כי ישראל מדורגת במקום 13 מבין 36 מדינות ה-OECD, כאשר שווייץ מדורגת במקום הראשון כמדינה בעלת הסודיות הפיננסית הגבוהה ביותר (עם ציון סודיות של 76), ואילו סלובניה מדורגת כהכי פחות סודית - במקום ה-36 (עם ציון סודיות של 42).⁹⁹ כלומר, ציון הסודיות של ישראל גבוה הן מציון החציון של כל מדינות ה-OECD העומד על 51, והן מציון הסודיות הפיננסית הממוצע שלהן העומד על 55. לפירוט ראו נספח א לדוח זה.

נראה כי בהשוואה למדינות ה-OECD, ניתן להצביע על כמה ממצאים שאינם מחמיאים במיוחד לישראל:

- **הסודיות הבנקאית** של ישראל היא יחסית גבוהה ומדורגת שלישית אחרי שווייץ ואוסטריה.
- **חובת רישום של בעלי זכות משפטית ושל בעלי זכות שביושר בחברות:** כמו רוב מדינות ה-OECD, ישראל אינה מחייבת ברישום של כל בעלי הזכות המשפטית ושל כל בעלי הזכות שביושר. מאידך גיסא, ב-14 מדינות OECD קיימת חובת רישום של בעלי זכות שביושר (שלמה או חלקית), ואין ספק כי המגמה היא חיובית, קרי יותר מדינות מאמצות חובת רישום זו.
- **חובת דיווח על פי מדינה** (שנתונה גלויים לציבור) - בניגוד ל-24 מדינות ה-OECD שבהן חובה זו קיימת לגבי סקטור אחד או יותר, בישראל אין חוק שמסדיר חובת דיווח לפי מדינה שנתונה מפורסמים לציבור. ישראל אף מפירה את התחייבותה - בהתאם ל-Action 13 שקבע ה-OECD - לחייב חברות רב־לאומיות בדיווח על פי מדינה (שאינו גלוי לציבור).
- **חילופי מידע בנושא מס באופן אוטומטי** - ישראל וארה"ב הן שתי המדינות היחידות מבין מדינות ה-OECD שלא מחליפות מידע על פי ה-CRS. ישראל גם מפירה את התחייבותה ל-OECD להחליף מידע החל בשנת 2018.
- **פרסום נתונים סטטיסטיים בתחומים - כלכלה, מסחר, השקעות ומיסוי בין־לאומי** - בהשוואה למדינות ה-OECD, מספר מאגרי המידע שבהם מפרסמת ישראל הוא הנמוך ביותר.

מאידך גיסא, ישנן נקודות שראוי לציין לחיוב לגבי ישראל:

- ישראל היא אחת המדינות הבודדות ב-OECD שמחייבות נישומים לדווח על תכנוני מס אגרסיביים מסוימים.

⁹⁸ **כלכליסט**, "בלתי מספיק בשקיפות - ישראל עולה במדד הסודיות הפיננסית", 31 בינואר 2018, זמין כאן: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3730829,00.html>. 1.9.2018. מצב הסודיות הפיננסית של ישראל במדד הסודיות 2015 נותר די דומה למצבה במדד הסודיות שפורסם בשנת 2013, ושבו דורגה במקום 38 מתוך 82 מדינות עם ציון סודיות של 57.

⁹⁹ במדד הסודיות הפיננסית 2018, סלובניה מדורגת במקום 105 מתוך 112, עם ציון הסודיות הנמוך ביותר (42) מכל המדינות.

- **מספר אמנות המס שישראל היא צד להן וכן שיתוף הפעולה הבין-לאומי שלה בנושא מניעת הלבנת הון - גבוהים.**
- **ישראל היא בין 14 מדינות OECD המעניקות זיכוי מס חד-צדדי בגין תשלומים המתקבלים מגוף משפטי בלתי תלוי / בעל עניין / יחיד הן עבור הכנסה מדיבידנד והן עבור הכנסה מריבית (בניגוד לפטור ממס חד-צדדי על הכנסה בחו"ל, אשר מפעיל לחץ על מדינות המקור להפחית את שיעורי המס על השקעות של תושבי חוץ ומוביל למרוץ מס לתחתית).**

להלן נסכם בצורה פרטנית יותר את מצב הסודיות הפיננסית של ישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD - בכל אחת מארבע קבוצות האינדיקטורים.

3.1. רישום של זכות משפטית או של בעלי זכות שביושר

בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD, **הסודיות הבנקאית** של ישראל הינה גבוהה יחסית ומדורגת שלישית אחרי שווייץ ואוסטריה. זאת בעיקר בגין שתי סיבות עיקריות: האחת, בעקבות תיקון 168 לפקודה, יש לרשות המיסים סמכות מוגבלת בלבד לקבלה ולמסירה של מידע פיננסי לגבי עולים חדשים ולגבי תושבים חוזרים ותיקים; הסיבה השנייה, הינה אפשרות הקיימת בחוק ולפיה ניתן להטיל עונש מאסר בגין הפרת סודיות בנקאית. חוקים מסוג זה מאיימים להשתיק מבפנים חושפי שחיתויות, ויש להבטיח כי אין בהם כדי לאפשר ליחידים, לחברות ולבנקים לעבור על החוק.

רישום נאמנויות וקרנות פרטיות

באשר לקרנות פרטיות, ישראל אינה נחשבת למדינה עם סודיות פיננסית. מכיוון שאינה מציעה חוק המסדיר את פעילותן של קרנות פרטיות, לא ניתן להקימן בתחומה, בדומה למצב המשפטי ב-24 מדינות נוספות מבין מדינות ה-OECD. בשתי מדינות (אוסטריה ובלגיה), יש חובה חלקית של רישום ופרסום הנתונים; ובתשע מדינות, או שיש חובת רישום קרנות והנתונים לא מפורסמים באופן מקוון, או שאין כל חובת רישום קרנות.

לעומת זאת, בעניין חובת רישום של נאמנויות, מצבה של ישראל פחות טוב משל מרבית מדינות ה-OECD. גם במקרה זה, הסיבה העיקרית היא תיקון 168 לפקודה. הפטור מחובת דיווח למשך 10 שנים חל גם לגבי נאמנויות אשר יוצר הנאמנות שלהן הוא עולה חודש או תושב ותיק חוזר, אם מקור נכסי הנאמנות מחוץ לישראל וכן כאשר לנאמנות יוצר/נהנה תושב חוץ יש נאמן תושב ישראל.

אף שלנאמנויות יכולות להיות מטרות לגיטימיות רבות, נראה כי כיום כמעט אין מחלוקת שהן ניתנות לניצול בקלות יחסית לצורך הסתרת פעילות בלתי חוקית, בין היתר, על ידי הסתרת זהות היוצר או הנהנה, במיוחד במקרים שבהם היוצר הוא גם הנהנה. להרחבה על הדרכים השונות שבהן נאמנויות מנוצלות לרעה לצורך הסתרה והעלמת מס, ניתן לקרוא בשני מאמרים מפורטים שפרסמה Tax Justice Network בשנת 2016.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Knobel, Andres 2017: Trusts: Weapons of Mass Injustice? in: www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2017/02/Trusts-Weapons-of-Mass-Injustice-Final-12-FEB-2017.pdf 1.9.2018. See also Knobel, Andres/Meinzer, Markus 2016: Drilling down to the real owners – Part 2. Don't forget the Trust: Amendments Needed in FATF's Recommendations and in EU's AML Directive, London, in: www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2016/06/TJN2016_BO-EUAMLDFATF-Part2-Trusts.pdf 1.9.2018. And see also https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2016/06/TJN2016_BO-EUAMLDFATF-Part2-Trusts.pdf<http://taxjustice.blogspot.de/2009/07/in-trusts-we-trust.html> 1.9.2018.

מעבר לכך, לא ברור מדוע רישום הנאמנויות עדיין מתנהל על ידי רשות המיסים ואינו זמין לעיון הציבור, בדומה למאגר המנוהל על ידי רשם התאגידים. נאמנויות רבות מוקמות כחלק ממבנים משפטיים מורכבים של תאגידים, והיעדר זמינות של המידע לציבור אינו מאפשר לעיתונאים ולחוקרים לעשות מלאכתם נאמנה ופוגע בשקיפות הסביבה העסקית.

רישום של בעלי זכות משפטית ושל בעלי זכות שביושר בחברות בעלות אחריות מוגבלת

רישום של בעלי זכות משפטית: מלבד ישראל, גם 25 מדינות נוספות ב-OECD אינן מבטיחות רישום מידע מדויק ועדכני של בעלי זכות משפטית. לעומת זאת, ב-10 מדינות, חובת רישום של בעלי הזכות המשפטית חלה על כל המניות ועל כל בעלי המניות ללא חריגים.

על פי דוח שפרסם הפורום הגלובלי של ה-OECD ב-2016, שיעור הציות של חברות בחובת עדכון הפרטים הוא נמוך למדי ואינו מבטיח כי מידע מעודכן על כל בעלי המניות בחברה יהיה זמין ברשם התאגידים. יתר על כן, תמוה מאוד מדוע התיקון לחוק החברות לעניין מניות למוכ"ז לא קבע מועד ברור לביטולן או להמתן של המניות.

רישום של בעלי זכות שביושר: בישראל, כמו גם ב-21 מדינות אחרות ב-OECD, אין חובת רישום של בעלי זכות שביושר בחברות בעלות אחריות מוגבלת. לעומת זאת, בחמש ממדינות ה-OECD, קיימת חובת דיווח אך היא אינה שלמה, ובתשע ממדינות ה-OECD קיימת חובת רישום לכל בעל מניות המחזיק מעל 25% מהמניות.

היעדר מידע אמין ומקיף על בעלי זכות שביושר מעכב את אכיפת החוק, כפי שהמחישו בצורה ברורה מסמכי פנמה. המסמכים חשפו חלק מזהותם של בעלי הזכות שביושר בחברות קש, וברור היה כי הסודיות היא זו שאפשרה את הלבנת הכספים, את השחיתות, את העלמות המס ועוד. כאשר מדינה כגון מדינת ויומינג בארה"ב מאפשרת לפתוח חברות פרטיות מבלי לרשום את הזהות של בעלי הזכות שביושר, היכולת של רשויות אכיפת החוק המקומי ושל רשויות זרות להרים מסך ולגלות זאת היא מוגבלת מאוד.

רישום זהות של בעלי נדל"ן

סודיות סביב הבעלות על נדל"ן מעצימה את האטרקטיביות של ענף הנדל"ן לצורכי עבירות פשע, הלבנת הון ושימוש במבנים משפטיים מסועפים בתכנוני מס אגרסיביים. ישנן כמה סיבות לאטרקטיביות של עסקאות הנדל"ן במיוחד עבור עבריינים המבקשים להסתיר ו/או להלבין נכסים ומזומן שהשיגו בדרך לא חוקית. ראשית, הלבנת הון באמצעות נדל"ן אינה דורשת הרבה תכנון או מומחיות, ולכן היא יחסית פשוטה לעומת שיטות אחרות של הלבנת הון.¹⁰¹ שנית, שימוש במזומן לרכישת נדל"ן אינו משאיר עקבות לחוקרים. שלישית, מחירי היחידות הגבוהים המעורבים בעסקאות מקרקעין מקלים את האופן שבו ניתן להלבין את סכומי הכסף הבלתי חוקיים.

רישומים ציבוריים מלאים של בעלות הזכות המשפטית ושל בעלות הזכות שביושר יגבירו את הלחץ על פיקוח תקין ויפחיתו את הסיכונים לפעילות בלתי חוקית. עם זאת, נכון להיום, באף מדינה אין רישום ציבורי של בעלי זכות שביושר בנדל"ן. היעדר מידע נגיש גם על בעלי הזכות המשפטית של הנדל"ן עלול להכשיל חקירות של עבירות שונות, אם העיתונאים, החברה האזרחית, המשטרה או התובעים הציבוריים אינם יכולים לגשת למידע.

ישראל מנהלת מרשם מרכזי של בעלי הנדל"ן, אך מרשם זה זמין לתושבי ישראל בלבד וכך גם המידע על בעלי זכות משפטית ועל בעלי זכויות שביושר. אומנם גם ב-32 מדינות נוספות ב-OECD, מסיבות שונות, אין רישום זמין לציבור של כל בעלי הנדל"ן, ואולם לא ברור מדוע בחרה ישראל להנגיש את המידע לתושבי ישראל בלבד, בשונה

¹⁰¹ למידע נוסף ראו: <http://www.austrac.gov.au/sites/default/files/sa-brief-real-estate.pdf> 1.9.2018

ממאגר המידע שמנהל רשם התאגידים. ייתכן שמדובר בסיבות ביטחוניות, אך לא נמצא מידע חד־משמעי לגבי זה.

הפקדות נכסים באזור סחר חופשי

הקמת אתרי אחסון באזורי סחר חופשי להפקדות נכסים בעלי ערך - במיוחד בתחום האומנות - החלו להתרבות ברחבי העולם בשנים האחרונות. אף שהיקף הנכסים הללו אינו לגמרי ידוע, הוא נאמד במאות מיליארדי דולרים.¹⁰² בשנת 2010, פרסם ה-FATF דוח ובו הדגיש כי רמת האכיפה באזורי סחר חופשי נמוכה יחסית, ולכן נתונה לניצול לרעה בעבירות הלבנת הון.¹⁰³ באופן דומה, בשנת 2016, פרסם ארגון אונסק"ו דוח שזיהה סיכון גבוה לכך שאתרי אחסון באזורי סחר חופשי משמשים לאחסון עבודות שנגנבו או שנבזזו בחפירות בלתי חוקיות לצורך מכירה חוזרת בשוק השחור.¹⁰⁴

הסודיות שמספקים אתרי האחסון באזורי סחר חופשי היא סיבה חשובה לאטרקטיביות שלהם עבור קלפטוקרטים ומעלימי המס, מכיוון שהבעלות האמיתית על סחורות ועל רכוש יקר יכולה להישאר מוסתרת. לעיתים קרובות, המפעילים של אתרי אחסון אלה אינם כפופים לחוקי איסור הלבנת הון, ולכן אינם מחויבים לזהות את בעלי הרכוש. בשל היעדר רישום והיעדר חילופי מידע על המחזיקים בנכסים המאוחסנים באתרי האחסון, קיומם של אתרים כאמור מקשה לא אחת על ביצוע חקירות אפקטיביות. רישום בעלות על נכסי נמל וכל נכסי נדל"ן חיוני אפוא להסרת מעטה הסודיות המכונן מבעלי הרכוש/המקרקעין.

בדומה ל-19 מדינות נוספות ב-OECD, בישראל לא ידוע על קיומם של אזורי סחר חופשי להפקדות נכסים בעלי ערך בישראל.

שקיפות שותפויות מוגבלות

היעדר מידע על זהות השותפים מעכב את אכיפת החוק ומאפשר למעלימי מס ולמלביני כספים להישאר אנונימיים. בחלק מהמדינות, השותפים המוגבלים אינם נדרשים כלל להירשם, אך הם רשאים להשפיע על החלטות ניהוליות חשובות, ולהשאיר את השותפות המוגבלת חשופה לשימוש לרעה למטרות בלתי חוקיות. כמו כן, אם לציבור אין גישה למידע על הבעלות, קיימת סבירות נמוכה שתבוצענה בדיקות נאותות שיבטיחו כי מתבצע עדכון שוטף של המידע.

בישראל, שותפויות מוגבלות מחויבות לרשום את זהות השותפים ברשם השותפויות ולעדכן את המרשם בעת שינוי. ואולם, החובה חלה רק לגבי הזהות של בעלי הזכות המשפטית ואין חובת רישום של בעלי זכות שביושר. יתרה מכך, על פי הדוח שפרסם הפורום הגלובלי של ה-OECD ב-2016, שיעור הציות של שותפויות מוגבלות בעדכון פרטי השותפות הוא נמוך למדי וכיום אינו מבטיח כי מידע מעודכן על כל השותפים בשותפות יהיה זמין ברשם השותפויות.

¹⁰² See: <http://www.economist.com/news/briefing/21590353-ever-more-wealth-being-parked-fancy-storage-facilities-some-customers-they-are> <https://www.tagesanzeiger.ch/leben/gesellschaft/Schweizer-Supersafe-in-Singapur/story/17946480> 1.9.2018.

¹⁰³ Page 16 in: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20vulnerabilities%20of%20Free%20Trade%20Zones.pdf> 1.9.2018.

¹⁰⁴ Page 2 in: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/2_FC_free_port_working_document_Final_EN_revclean.pdf 1.9.2018.

חובת רישום מעודכן של פרטי השותפות המוגבלת קיימת רק בשבע מדינות OECD (כגון סלובניה, סלובקיה ולוקסמבורג). כמו כן, אף אחת ממדינות ה-OECD אינה מחייבת את קיומה של חובת רישום של בעלי זכויות שבישור בשותפויות מוגבלות. בדומה ל-29 מדינות נוספות ב-OECD, בישראל דוחות כספיים שנתיים של שותפות מוגבלת אינם זמינים לציבור.

3.2. שקיפות של ישות משפטית

חובת פרסום מקוונת של פרטי רישום של בעלי המניות בחברה

אם פרטי הזהות של בעלי המניות אינם נגישים לציבור, לא ניתן להצליב נתונים ולהבטיח כי יעודכנו באופן שוטף. ולראיה, כאמור לעיל, על פי דוחות הפורום הגלובלי של ה-OECD, גם בישראל הנתונים ברשם החברות אינם מעודכנים. חשיפת מסמכי פנמה הוכיחה את היקף המסמכים המוטעים ואף מזויפים אשר נרשמו במאגרי המידע במטרה להסתיר מידע פיננסי.

מלבד ישראל, ב-30 מדינות נוספות, המידע הדרוש על בעלות משפטית אינו זמין לציבור באתר האינטרנט של רשם התאגידים המקומי. רק חמש מדינות (אסטוניה, אירלנד, ניו זילנד, נורבגיה ואיטליה) מפרסמות את המידע הדרוש בעבור תשלום (הנמוך מ-10 ליש"ט) או בחינם (ניו זילנד היחידה שמפרסמת את הנתונים בפורמט פתוח). בריטניה היא המדינה היחידה שמפרסמת את הנתונים לציבור ואף בפורמט פתוח.

פרסום דוחות כספיים על ידי חברות בעלות אחריות מוגבלת

גישה לדוחות כספיים שנתיים של חברות היא חיונית עבור כל חברה עם אחריות מוגבלת בכל מדינה משתי סיבות עיקריות. ראשית, דוחות כספיים מאפשרים להעריך סיכונים פוטנציאליים בעת מסחר עם חברות בעלות אחריות מוגבלת, ובכך מגינים על האינטרסים הלגיטימיים של צרכנים ושל לקוחות, של שותפים עסקיים ושל נושים וכן של אנשי ציבור המעורבים בביצוע פרויקטים ציבוריים. שנית, כדי שחברה תיחשב אחראית לקהילות שבהן היא מורשית לפעול (ולכן נהנית מהאחריות המוגבלת), עליה לפרסם את הדוחות הכספיים שלה במאגרים הגלויים לציבור. לעיתונאים, לחוקרים ולארגוני חברה אזרחית, יש סיבות לגיטימיות לעיין בדוחות הכספיים של החברה בין היתר כדי לבחון אם היא עומדת בתנאי סחר הוגן, שומרת על איכות הסביבה, ואינה פוגעת בזכויות אדם.

בישראל, כמו גם ב-21 מדינות אחרות ב-OECD, חברות פרטיות בעלות אחריות מוגבלת אינן נדרשות לפרסם את הדוחות הכספיים שלהן לעיון הציבור. יתרה מכך, בישראל, חברות זרות המנוהלות ונשלטות בישראל בידי עולים חדשים או בידי תושבים חוזרים ותיקים, אינן מחויבות לשמור רישומים חשבונאיים בגין פעילות עסקית שביצעו מחוץ לישראל במשך עשר שנים.

חובת דיווח על פי מדינה שנתוניה גלויים לציבור

חובת דיווח על פי מדינה מסייעת להסיר את מעטה הסודיות מהפעילות של חברות רב־לאומיות. הדיווח השוטף שבמסגרתו מגישות החברות דוחות מאוחדים אינו מאפשר להבין את היקף הפעילות של החברות במדינה מסוימת ואת גובה המס שהן משלמות באותה מדינה, ולכן מאפשר לחברות רב־לאומיות רבות לבצע תכנוני מס אגרסיביים ולמזער את שיעור המס שהן משלמות, בין היתר, על ידי העברת רווחים ממדינות אשר שיעור המס בהן גבוה למדינות בעלות שיעור מס נמוך. מחקר שפרסמה Tax Justice Network בשנת 2017, גילה כי סכומי הכסף שמדינות מתפתחות מפסידות בגין התחמקות של חברות ממס, גבוהים פי חמישה מהסכומים שמפסידות מדינות

ה-OECD. מיסים אלו יכולים היו לשמש את המדינות המתפתחות למימון תשתיות מקומיות, בריאות וחינוך ולאפשר להן להסתמך פחות על סיוע כספי ממדינות זרות.

הדלפות Luxleaks בשנת 2014 הוכיחו כי אין די בכך שהמידע חשוף לעיני רשויות המס בלבד, מכיוון שאלה יכולות לבצע הסדרים מיטיבים עם חברות רב-לאומיות שאינם גלויים לציבור.¹⁰⁵ גם ההחלטות של מועצת האיחוד האירופי בעניין State Aid בשנים האחרונות, אשר קבעו כי הטבות המס שקיבלו חברות כגון Apple ו-Starbucks מפירות את חוקי האיחוד האירופי – מהוות חיזוק לכך.¹⁰⁶ חלף זאת, חובת דיווח על פי מדינה שנתוניה גלויים לציבור, תאפשר להבין טוב יותר את הפעילות הכלכלית המהותית של החברות ואת מעבר הכספים בתוך קבוצת החברות, ולכן גם עשויה לשמש גורם מרתיע לחברות רב-לאומיות.

בישראל אין חוק שמסדיר חובת דיווח לפי מדינה שנתוניה מפורסמים לציבור. מתוך מדינות ה-OECD, ב-24 מדינות קיימת חובת דיווח חלקית מסוג זה, וברובן היא חלה לגבי שני מגזרים: בנקים ותעשיית המחצבים.

שקיפות של מס החברות

בעניין נגישות המדינות לקבלת הדיווח על פי מדינה, ישראל התחייבה להחיל את משטר הדיווח על פי מדינה על פי Action 13 החל ביוני 2018, וחובת ההגשה המקומית היא בהתאם להוראות ה-OECD ולא מעבר לה. יתרה מכך, נכון להיום, אף שישראל אכן התחייבה בפני ה-OECD לפרסום כאמור, היא מצויה בהפרה לעניין התחייבותה זו היות שטרם הותקנו כנדרש התקנות המסדירות זאת.

על פי התנאים שקבע ה-OECD לעניין הגשה מקומית של CBCR, במקרים שבהם המדינות המעוניינות לקבל את המידע אינן חלק מה-CRS, נדרש לפחות כי הן תהיינה צד לאמנת מס כלשהי עם המדינה שבה רשומה החברה האם. מגבלה זו מונעת ממדינות רבות, בעיקר מדינות מתפתחות, לקבל את המידע. לעומת זאת, 13 ממדינות ה-OECD מאפשרות גישה לדיווח על פי מדינה של תאגידים רב-לאומיים עם פעילות מקומית **בכל עת** שלא ניתן להשיג אותו באמצעות חילופים אוטומטיים של מידע, וזאת ללא תלות בקיומה של אמנת מס בין המדינות.

בעניין פרסום של החלטות מיסוי, בדומה ל-7 מדינות נוספות ב-OECD, ישראל אינה מפרסמת את כל החלטות המיסוי. אף שמרבית החלטות המיסוי אכן מפורסמות, ההחלטה אם לפרסם נתונה לשיקול הדעת של רשות המיסים, ובמקרים שרשות המיסים סבורה כי פרסום של החלטת המיסוי עלול לחשוף את פרטי הזיהוי של מגיש הבקשה, ו/או כאשר אין בהחלטה כדי לחדש, החלטות המיסוי אינן מפורסמות. שיקול הדעת הניתן לרשות שלטונית בעניין זה עלול להיות מנוצל לרעה להסתרה של החלטות מיסוי מיטיבות שאין המדינה מעוניינת בפרסומן.

שימוש במזהה ישות משפטית (LEI)

המשבר הפיננסי בשנת 2008 העיד על ליקויים ועל כשלים של המערכות הפיננסיות בהערכת סיכונים ובמניעת הונאות, אשר רובן התאפשרו, בין היתר, בשל העדר מערכת זיהוי ייחודית וציבורית של גופים משפטיים המעורבים בעסקאות פיננסיות. אחת הבעיות המרכזיות הייתה קוהרנטיות הדיווחים על היקף נגזרות פיננסיות בשל קידוד ואיות שונה שלהן אף באותו מוסד פיננסי. כתוצאה מכך, לרגולטורים לא היה מידע שלם על החשיפה לסיכונים

¹⁰⁵ <http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks> 1.9.2018; See also: <https://www.taxjustice.net/2017/03/15/luxleaks-appeal-verdict-tax-justice-heroes-convicted/> 1.9.2018.

¹⁰⁶ <http://www.taxjustice.net/2016/08/30/apple/> 1.9.2018.

של הגופים הפיננסיים ולא ננקטו פעולות מנע מתאימות. לכן, פיתוח של מערכת LEI גלובלית נתפס כחיוני לטובת הכלל.

ישנן סיבות טובות מדוע כדאי לדרוש שימוש מנדטורי ב-LEI גם מעבר לשוק הפיננסי. ישויות משפטיות ובייחוד PCCs (המאפשרות יצירת עשרות ישויות נפרדות בעלויות נמוכות), שימשו בעבר לביצוע מעילות או הלבנת הון בהיקפים גדולים. ישויות משפטיות יכולות להירשם בצורה שונה בכל מדינה, מה גם שדרישות הרישום שונות בין המדינות. לכן הקישור בין המרשמים על ידי שימוש ב-LEI לזיהוי ישויות משפטיות, יאפשר לרשויות ברחבי העולם לזהות ולחשוף קשרים המובילים לשחיתות ולהעלמות מס.

ישראל אומנם מאפשרת את השימוש ב-LEI בחלק מהמסחר בנגזרות, אולם השימוש אינו חובה וניתן להשתמש במספרים חלופיים. יתר על כן, אין חובה לעדכן את נתוני ה-LEI מדי שנה. לעומת זאת, ברוב המכריע של מדינות ה-OECD קיימת חובת שימוש ב-LEI לגבי חלק מנותני השירותים הפיננסיים.

3.3. קוהרנטיות בחוקי המס והרגולציה הפיננסית

היכולת של רשות המיסים לאתר תכנוני מס אגרסיביים

ברוב מדינות ה-OECD, לרבות בישראל, קיימת יחידה ייעודית לטיפול בתאגידיים גדולים, אך לא קיימת יחידה ייעודית לטיפול ביחידים בעלי הכנסות גבוהות. כמו כן, בישראל וברוב מדינות ה-OECD, מונפק מספר זיהוי לצורכי מס הן ליחידים והן לחברות.

ישראל היא אחת המדינות הבודדות ב-OECD המחייבות נישומים לדווח על תכנוני מס אגרסיביים מסוימים. חובת דיווח דומה המוטלת על יועצי המס אינה קיימת בישראל אך כן קיימת בשש מדינות החברות ב-OECD (כגון קנדה, ארה"ב ודרום קוריאה).

רק בארה"ב ובאוסטרליה קיימת חובה המוטלת על נישומים לדווח על שימוש בתכנוני מס שהלגיטימיות שלהם נתונה בספק ואשר בגינם בוצעו הפרשות בדוחות הכספיים. אומנם בשנת 2015 הוסיפה ישראל לפקודת מס הכנסה את סעיף 131ח בעניין נקיטת עמדה חייבת בדיווח, ואולם חובה זו קיימת רק כאשר היא עומדת בניגוד לעמדה שפרסמה רשות המיסים ושיתרון המס הנובע ממנה עולה על 5 מיליון ש"ח בשנת המס או על 10 מיליון ש"ח במהלך ארבע שנות מס.

חובה דומה המוטלת על יועצי מס אינה קיימת באף מדינה ב-OECD. אם גם יועצי המס יהיו חייבים בדיווח על שימוש בתכנוני מס שהלגיטימיות שלהם נתונה בספק ואשר בוצעו בגינם הפרשות בדוחות הכספיים, תוכלנה הרשויות לבצע בקלות הצלבת מידע וכך להגדיל את הסיכוי לאתר תכנוני מס אגרסיביים.

היקף מס ההכנסה המוטל על יחידים

ברוב מדינות ה-OECD שיטת המיסוי היא פרסונאלית, ללא חריגים. בישראל, תיקון 168 לפקודה מאפשר לעולים חדשים ולתושבים חוזרים ותיקים פטור מדיווח לתקופה של עד 10 שנים על הכנסותיהם מחוץ לישראל, ולכן לגביהם, הלכה למעשה, המיסוי הוא טריטוריאלי בלבד. פטור זה מונע מישראל לאסוף כנדרש מידע (על אותם יחידים) שאותו היא אמורה להחליף באופן אוטומטי עם מדינות אחרות שהצטרפו ל-CRS.

עם זאת, ישראל כלל אינה מעניקה אזרחות או אישור תושבות כנגד השקעה פיננסית מבלי שהמבקש יידרש להתגורר לפחות שנתיים במדינה. כאמור לעיל, תוכניות למתן אזרחות או תושבות מסוג זה מאפשרות ליחידים להתחמק מדיווח על חשבונותיהם במסגרת ה-CRS, בטענה שהם תושבים או אזרחים של המדינה שאינה חייבת באיסוף המידע לגביהם.

יכולת המדינה למנוע התחמקות ממס המוטל על הכנסות מחוץ למדינה

בדומה ל-13 מדינות נוספות ב-OECD, ישראל מעניקה זיכוי מס חד־צדדי בגין תשלומים המתקבלים מגוף משפטי בלתי תלוי / בעל עניין / יחיד הן עבור הכנסה מדיבידנד והן עבור הכנסה מריבית.

מדיניות זיכוי חד־צדדי זו ראויה יותר ממתן פטור חד־צדדי ממס על הכנסה בחו"ל. זאת מכיוון שפטור מסוג זה מפעיל לחץ על מדינות המקור להפחית את שיעורי המס על השקעות של תושבי חוץ ומוביל למרוץ לתחתית ולמלחמות מס. יחידים ותאגידים ממדינות אחרות מנצלים לרעה את שיעורי המס הנמוכים במדינות אלה כדי להתחמק ממס. לעומת זאת, זיכוי חד־צדדי אינו מקדם התחמקות ממס ואינו מעודד את מדינות המקור להפחית את שיעורי המס שלהן מכיוון שמערכת זיכוי כזו דורשת שהכנסה ממדינה זרה תחויב במס, אלא אם כן כבר חויבה במס במדינה הזרה (ואז סכום המס האפקטיבי ששולם במדינה הזרה יופחת מסכום המס המתבקש).

השקיפות של מערכת המשפט בנושא מס

השקיפות של הליכי מס אזרחיים ופיליפיים מאפשרת לציבור לבנות אמון ביישום בלתי שרירותי של החוק ושומרת על עצמאותם של בתי המשפט. אף על פי כן, בפועל, בחלק מהמדינות מתקיימים בדרך כלל הליכי מס מאחורי דלתיים סגורות ופסקי הדין אינם מתפרסמים. ההצדקה שניתנת לכך לעיתים קרובות מבוססת על טיעוני פרטיות הגוברים על השקיפות של מערכת המשפט. הליכי המס צריכים להיות שקופים לציבור, אך במידת הצורך, ניתן להשמיט את הנתונים האישיים הספציפיים של הנושים (כגון תאריכי לידה, כתובות, שמות ילדים, מספרי חשבונות בנק וכיו"ב) וכך לאזן בין זכותו של הנישום לפרטיות על ענייניו האישיים ובין זכות הציבור להליכים משפטיים שקופים. היעדר שקיפות בהליכי המס בבית המשפט עלול להביא לכך שהחלטות חשובות שלהן השפעה על הכנסות הציבור, יתקבלו ללא ידיעת הציבור. כתוצאה מכך, נשלל מהציבור המידע הדרוש למימוש הזכות למחות על ההחלטות או לבקר אותן, לקבוע את הצורך בשינוי במדיניות או להצטרף להליך כצד שלישי (למשל, כידיד בית המשפט).

זאת ועוד, פסקי הדין הם חלק חיוני מיישום החוקים על ידי כך שהם קובעים תקדימים, מספקים הבהרות לגבי פרשנות החוק וחושפים פרצות או תוצאות בלתי רצויות של יישום החוק. היעדר השקיפות עשוי אפוא להוביל לאורך זמן לחקיקה פגומה וכן לפגיעה באכיפת החוק על ידי הרשויות.

לאור נתונים סותרים שנמצאו לעניין סוגיה זו בישראל, הוחלט להותיר את התשובה "לא ידוע". מבין מדינות ה-OECD, 17 מדינות (לרבות ארה"ב, שווייץ ופורטוגל) מאפשרות דיון פתוח בכל דיוני המס הפיליפיים ו-11 מדינות (כגון יפן, קנדה ובלגיה) מאפשרות זאת בכל דיוני המס האזרחיים.

כמו כן, שש מדינות (כגון ארה"ב, אוסטרליה ואירלנד) מפרסמות באופן מקוון את כל פסקי הדין העוסקים בהליכים פיליפיים בנושא מס; ושבע מדינות (לרבות ספרד, אסטוניה ואירלנד) מפרסמות באופן מקוון את כל פסקי הדין העוסקים בהליכים אזרחיים בנושא מס.

מכשירים ומבנים משפטיים מזיקים

שימוש בשטרות כסף גדולים, מניות למוכ"ז, סעיפי המילוט בנאמנות והקמת חברות מסוג PCCs ו/או Series LLCs - מאפשרים ליחידים להישאר אנונימיים, להסתיר פעילות בלתי חוקית ולהימלט מאכיפת החוק. לכן הימנעות מאיסור השימוש בהם למעשה מגדילה את הסיכוי לביצוע עבירות של הלבנת הון, התחמקות ממס וכיו"ב.

מתוך מדינות ה-OECD, 19 מדינות (לרבות הולנד, גרמניה, ספרד ושווייץ) מאפשרות שימוש בשטרות סכומי כסף גדולים. ישראל אינה מאפשרת זאת.

בדומה לרוב מדינות ה-OECD, ישראל אינה מאפשרת הקמת PCCs ו/או Series LLCs.

עם זאת, ישראל אינה אוסרת הקמת נאמנויות עם "סעיפי מילוט", וכאמור, לא ביטלה לחלוטין את השימוש במניות למוכ"ז.

3.4. סטנדרטים בין-לאומיים ושיתוף פעולה

פרסום סטטיסטיקה פיננסית

הנתונים הסטטיסטיים הכלולים בעשרת המאגרים הנבחרים, מאפשרים סקירה מקיפה של המעורבות הכלכלית של המדינה בעולם הרחב. רמה מינימלית של שקיפות לגבי היקף הפעילות של המדינה, יש בה כדי לאשר כי כל מדינה מחויבת לפעול כראוי ולא לנצל לרעה מדינות אחרות.

בהשוואה למדינות ה-OECD, מבין עשרה מאגרי המידע המופיעים באינדיקטור, מספר מאגרי המידע שבהם מפרסמת ישראל נתונים פיננסיים הוא הנמוך ביותר (רק בשלושה: UM Comtrade, UNCTADstat ו-IMF CPIS).

איסור הלבנת הון

רבות מהמלצות ה-FATF מתייחסות להגנה מינימלית על שקיפות פיננסית בתוך המרקם המשפטי והמוסדי של המדינה. כאשר מדינה אינה מציינת להמלצות ה-FATF, היא מזמינה אליה ביוזעין מלביני כספים ופושעים מרחבי העולם. יישום מהיר וממצה של כל המלצות FATF על ידי המדינה הינו מכריע לשקיפות הפיננסית העולמית וקריטי כדי למנוע את ערעור הדמוקרטיה על ידי פשע מאורגן וכדי להפחית את היקף ההתחמקות ממס.

מבין מדינות ה-OECD, ישראל אומנם אינה בין עשר המדינות בעלות ציון הסודיות הנמוך ביותר (כגון שבדיה, צרפת וארה"ב), אך היא ממוקמת איפשהו באמצע לצד אירלנד, קנדה ואוסטריה. עם זאת, יש לקחת בחשבון כי בשנתיים האחרונות ישראל נמצאת תחת הליך ביקורת מעמיק של ה-FATF כחלק מבחינת המוכנות של ישראל להצטרף כחברה פעילה ב-FATF. מכיוון שטרם פורסם דוח העמיתים המעודכן לגבי ישראל, לא ניתן היה להעריך את מצב הציות העדכני שלה להמלצות, אך מעדכוני החקיקה ומפרסומי העיתונות, נראה כי חל שיפור משמעותי מאז פרסום דוח ה-FATF האחרון בשנת 2008.

מחויבות המדינה לחילופים אוטומטיים של מידע בנושא מס

רשויות המס ברחבי העולם ניצבות בפני קשיים עצומים בזיהוי מקרים של העלמת מס שבוצעו באמצעות חשבונות בנק המוחזקים בחו"ל. בעיה נוספת שעמה הן מתמודדות היא השגת ראיות מבוססות ממדינות זרות במקרים שבהם כבר זוהה חשד להתחמקות ממס מקומי ו/או לשימוש בתכנון מס אגרסיבי. לשימוש במנגנון חילופי מידע על פי דרישה ישנם חסרונות רבים שבגינם רשויות המס מתקשות לקבל את המידע הדרוש. המנגנון הרב-צדדי לחילופים אוטומטיים של מידע בנושא מס (CRS) עשוי לשפר באופן משמעותי את מנגנון חילופי המידע ולאפשר למדינות לקבל מידע על בעלי הזכות שביושר, אשר לעיתים קרובות מסתתרים על ידי מבנים משפטיים סבוכים.

כאמור, ישראל חתמה על ה-MCAA והתחייבה להתחיל להחליף מידע באופן אוטומטי בספטמבר 2018. ואולם, לשם כך עליה להתקין תקנות, ובשל מחלוקות רבות בוועדת הכספים של הכנסת בסוגיית ההכללה של הגמ"חים בחובת דיווח ז, טרם הותקנו תקנות כאמור. נכון לאוקטובר 2018, ישראל הפרה את התחייבותה זו. לעומת זאת, 26 מדינות ב-OECD כבר החלו להחליף מידע במסגרת ה-CRS בתחילת 2017.

אמנות מס בילטרליות

בשל הקושי של מדינות מתפתחות להצטרף ל-CRS, מנגנון חילופי מידע על פי דרישה הוא האפשרות היחידה העומדת בפניהן כדי לקבל מידע ממדינה אחרת. יתר על כן, מנגנון זה שימושי גם למדינות אשר במסגרת ה-CRS קיבלו מידע שהעלה את חשדם, והן רוצות לבקש מידע נוסף מהמדינה (בהתאם למנגנון "על פי דרישה").

הצטרפות לאמנת המס המתוקנת המאפשרת קבלת מידע על פי דרישה היא דרך יעילה יותר מאשר אמנות דו־צדדיות. זאת מכיוון שהיא חוסכת את העלויות הגבוהות של המשא ומתן הנדרשות בכל אחת מן האמנות ומאפשרת גם למדינות מתפתחות - שעמדת המיקוח שלהן בדרך כלל נמוכה יותר - להימנע מלחתום על אמנות מס המכילות סעיפים שאינם לטובתן.

כמו הרוב המכריע של מדינות ה-OECD, ישראל חתמה על אמנת המס המתוקנת.

שיתוף פעולה והסכמים משפטיים בין מדינות

ההצטרפות לאמנות בין־לאומיות למלחמה בשוחד, בפשע מאורגן ובהעלמת מס, אומנם אינה מעידה על רמת ההתחייבות של המדינה לנקוט פעולות במקרה הצורך, אולם היא בהחלט צעד בכיוון הנכון שכן היא מסמנת למדינות האחרות שהצטרפו לאמנה על נכונות לשתף פעולה וכן משקפת עמדה פרו־אקטיבית כלפי חקיקה וכלפי אכיפת החוק. כמו כן, בהצטרפות לאמנה יש כדי לאפשר לציבור להפעיל לחץ על הממשלה לעמוד בהתחייביותיה כאשר היא נדרשת לכך.

ישראל היא בין מדינות ה-OECD אשר שיתוף הפעולה הבין־לאומי שלהן בנושא איסור הלבנת הון ובעניינים פליליים אחרים הוא רב, לצד מדינות אחרות, כגון אוסטרליה, פורטוגל ובריטניה.

4. המלצות

למחוקק

א. לבטל את הפטור מדיווח על הכנסות שמקורן מחוץ לישראל, שניתן במסגרת תיקון 168 לפקודה לעולים חדשים ולתושבים חוזרים ותיקים למשך עשר שנים מהמועד שנישומים אלה רכשו לראשונה או רכשו מחדש את תושבותם הישראלית. כפי שנכתב לעיל בהקשרים שונים, הפטור מדיווח מסכל בצורה מובהקת את אכיפת החוק בישראל. ישראל לא אוספת את המידע הפיננסי הנדרש לגבי עולים חדשים ולגבי תושבים ותיקים חוזרים, ולכן לא רק שאינה יכולה לגלות אי־סדרים ועבירות על החוק הקשורות לכך, אלא אף אינה יכולה לשתף מידע כראוי בנושאי מס עם מדינות אחרות, כחלק מהתחייבויותיה ל-OECD. טענה זו אף מקבלת משנה תוקף לאור העובדה כי במסגרת דוח מבקר המדינה מס' 67א, שפורסם בנובמבר 2016, התברר כי גם כך, מאז נכנסה רפורמת המיסוי הפרסונאלי לתוקף בשנת 2003, למעשה לא פעלה רשות המיסים לאיסוף שיטתי ויזום של מידע על הכנסות של תושבי ישראל בחו"ל, בין היתר באמצעות מדינות אמנה, מתווכי נדל"ן, הצלבות מידע ממאגרי מידע, עיתונות מהארץ ומחו"ל, מידע מהאינטרנט וכיו"ב. לטענת מבקר המדינה, מחדל זה הביא לנזק כספי ניכר במשך השנים ואפשר לרבים לחמוק מתשלום מס באמצעות אי־דיווח על ההכנסות, בידיעה שהסיכוי אינו גבוה לאיתור העלמת המס.¹⁰⁷

מלבד הנזיפות שקיבלה ישראל מהפורום הגלובלי של ה-OECD, ואשר מופע מעודן שלהן ניתן לראות בדוחות העמיתים שהפורום פרסם במהלך 2014-2016, קיים סיכון ממשי כי אם ישראל לא תשפר את יכולתה לאסוף ולהחליף מידע, היא עלולה להיכנס לרשימת המדינות שאינן משתפות פעולה, רשימה שמנהלים בנפרד הן ה-OECD והן האיחוד האירופי (אשר לאחרונה קבע קריטריונים ברורים ונוקשים יותר משל ה-OECD לרשימה זו). הכללת ישראל ברשימה מסוג זה יכולה אף להוביל להורדת דירוג האשראי שלה, תוצאה אשר עלולה לגרום לעליית מיסים, לקיצוץ בהוצאות המדינה ולעלייה באבטלה.

זאת ועוד, נראה כי הפטור מדיווח שנקבע בתיקון 168 לפקודה למעשה מושך לישראל אנשים המעוניינים להסתיר את ההכנסה שלהם, להלבין הון וכיו"ב, ואכן ישנה עליה בהיקף של עבירות הלבנת הון בקרב העולים החדשים. בדוח שנתי מס' 65א שפרסם מבקר המדינה באוקטובר 2014 נכתב כדלקמן:

"הפטור מדיווח שניתן לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים על ההון והנכסים שנצברו מחוץ לישראל אינו עומד באמות מידה בין־לאומיות של שקיפות וחילופי מידע, וכן קיים חשש שבעקבותיו יוחדרו לישראל כספים שמקורם בפשע. כמו כן, ברשות לאיסור הלבנת הון אין פרטים בנוגע לעולים ולתושבים החוזרים הוותיקים שנהנים מפטור מדיווח [...] הפטור מדיווח ומתשלום מס שניתן לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים על פי תיקון 168, נועד לתרום לעלייה ולשיבה לארץ. ואולם מתן פטור נרחב מדיווח עלול ליצור תמריץ להלבין הון או להשתמש בהון שהולבן בחו"ל, דברים העלולים לפגוע בחברה ובמשק. [...]"

¹⁰⁷ דוח שנתי מבקר המדינה מס' 67א, בעמ' 217-218. להרחבה ראו:

[http://www.mevaker.gov.il/\(X\(1\)S\(uomgdcdwa5wlaqriypr0kh5p\)\)/he/Reports/Pages/552.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1#](http://www.mevaker.gov.il/(X(1)S(uomgdcdwa5wlaqriypr0kh5p))/he/Reports/Pages/552.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1#) 1.9.2018.

תיקון 168 נתן לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים פטור מדיווח על הנכסים וההון שנצברו בחו"ל. לפיכך הרשויות בארץ אינן יכולות לעקוב אחר הנכסים וההון שמכניסים לישראל עולים ותושבים חוזרים, ולוודא שמקורם אינו בלתי חוקי. מביוררים שעשה משרד מבקר המדינה ברשות לאיסור הלבנת הון לגבי כ-600 עולים ותושבים חוזרים ותיקים שהגיעו לישראל בשנים 2008 עד 2012, עולה כי לגבי חמישה מהם הגישו רשויות מחו"ל לרשות לאיסור הלבנת הון בקשות לקבלת מידע, מאחר שחשדו כי החמישה ביצעו עברות הלבנת הון; כי לגבי שניים מהם הגישה משטרת ישראל בקשות לקבלת מידע, מאחר שחשדה כי השניים עסקו בסחר בנשים ובהלבנת הון; וכי לגבי כ-100 מהם התקבלו דיווחים בלתי רגילים [...]".¹⁰⁸

יתרה מכך, ישראל אינה יכולה לדעת כמה עולה לה הפטור מדיווח ואם הוא אכן הוביל לעלייה בהיקף ההשקעות מחו"ל של עולים חדשים ושל תושבים חוזרים ותיקים שקיבלו אותו, וזאת מהסיבה הפשוטה שבשל היעדר חובת הדיווח, לא ניתן לאסוף מידע בנושא. לכן, גם הכדאיות הכלכלית במתן הפטור מדיווח אינה ברורה כלל, וזאת נוסף על הקשיים שתוארו לעיל בעניין שקיפות הנתונים, הסיכון לעלייה בעבירות הלבנת הון, בעבירות מס וכיו"ב. זאת ועוד, ממילא קיים ספק אם אכן הפטור מוביל לעלייה של אנשים המייצרים הכנסה לישראל מכיוון שהעולים החדשים והתושבים הוותיקים החוזרים אינם פטורים ממס על הכסף שהם משקיעים בארץ, אלא על הכנסתם בחו"ל. ואכן, לא מעט אנשים שקיבלו את הפטור לפני כעשר שנים, עזבו את ישראל בסיומה של התקופה.¹⁰⁹

ב. לבטל את כל המניות למוכ"ז במקום להותיר אותן רדומות. כאמור, תיקון מס' 28 לחוק החברות קבע כי מניות למוכ"ז שלא הומרו למניות רגילות עד מועד מסוים, לא תתבטלנה אלא תהפוכנה להיות רדומות. הסיבה לכך שיותר ויותר מדינות מבטלות את האפשרות להנפיק ולהחזיק מניות למוכ"ז היא הסיכון שהן טומנות בעצם האנונימיות שלהן ובחוסר היכולת לעקוב אחר בעל המניה. אנונימיות מעין זו מגבירה כמובן את הסודיות הפיננסית. לא בכדי, הפורום הגלובלי של ה-OECD ביקר את המדינות שטרם ביטלו מניות למוכ"ז, ואף ציין שתיקון 28 לחוק החברות עדיין דורש מישראל לנקוט צעדים כדי שמחזיקי המניות למוכ"ז הרדומות לא יישארו אנונימיים לתקופה בלתי קצובה.¹¹⁰ נראה כי ישראל העדיפה להפוך את המניות למוכ"ז לרדומות ולא לבטלן כדי להימנע מפגיעה פוטנציאלית בזכות הקניין של בעלי המניות למוכ"ז. ואולם, חשש זה אינו מצדיק בעינינו את ההחלטה להותיר רדומות. כך למשל, ניתן היה לבחור להפחית את המניות למוכ"ז מהון החברה, ובמקום זאת להפוך אותן לרדומות, להפקידן בנאמנות באופן חריג בידי אפוטרופוס מטעם המדינה לתקופה קצובה, אשר במהלכה יוכלו בעלי המניות למוכ"ז להגיע ולהמיר את המניות למניות רגילות; ובמקרה שבחרו שלא להמירן כאמור, כי אז בסיום התקופה תתבטלנה המניות.

ג. לקבוע בחוק חובת רישום של בעלי זכות שביושר בחברות בעלות אחריות מוגבלת, בשותפויות מוגבלות ובנאמנויות. החל ביוני 2017, כל המדינות החברות באיחוד האירופי מחויבות לנהל מרשם מרכזי של בעלי זכות שביושר בתאגידים, בשותפויות ובישויות משפטיות נוספות. תשע מדינות מבין מדינות ה-OECD כבר מיישמות בפועל חקיקה זו, ולפחות חמש מדינות מיישמות זאת בשלב זה באופן חלקי. יתרה

¹⁰⁸ דוח שנתי מבקר המדינה מס' 65א, בעמ' 52-56. להרחבה ראו:

<http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/266.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1#> 1.9.2018.

¹⁰⁹ <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5132826,00.html> 1.9.2018.

¹¹⁰ "Considering that a person is allowed to convert his/her bearer shares into registered shares even after 17 September 2016 without any apparent time limitation it is recommended that Israel takes measures to restrict the possibility of holders of bearer shares to remain anonymous for a potentially unlimited period of time." (GF 2016: 24).

מכך, בדצמבר 2017 החליט האיחוד האירופי לתקן את הדירקטיבה הרביעית ולחייב את כל המדינות החברות בו לא רק לנהל את המרשם המרכזי, אלא לפתוח אותו לעיון הציבור בתנאים מסוימים וכן לנהל מרשם דומה גם לנאמנויות.¹¹¹ יישום הדירקטיבה הרביעית יחייב את כל המדינות החברות להטמיע זאת בחקיקה המקומית עד שנת 2020. מדינות רבות אחרות הנכללות במדד הסודיות הפיננסית אך אינן מדינות OECD (לרבות מדינות מתפתחות כגון ברזיל ואורוגוואי) מחייבות רישום מסוג זה (בסך הכול 34 מדינות מתוך 112 המדינות הכלולות במדד הסודיות הפיננסית).

ישראל צריכה להצטרף למגמה עולמית זו ובהמשך לחברותה ב-OECD ולהצטרפותה כמשקיפה ב-FATF (ואם תצליח לעמוד בהליכי הביקורת המקיפה של ה-FATF - אז גם כחברה),¹¹² לחייב בחקיקה רישום של בעלי זכויות שביושר. בהינתן הסיכון לעלייה בעבירות מס ובעבירות הלבנת הון כהשלכות של תיקון 168, חשיבותו של מרשם של בעלי זכויות שביושר מקבלת משנה תוקף.

ד. לקבוע כי חברות פרטיות בעלות אחריות מוגבלת ושותפויות מוגבלות חייבות בהגשת דוחות כספיים שנתיים גם לרשם התאגידים (ולא רק לרשות המיסים), ולאפשר לציבור לעיין בהם. חברות פרטיות טוענות לעיתים קרובות כי יהיה בכך כדי לפגוע בסודות העסקיים שלהן. ואולם, העובדה ש-15 מדינות החברות ב-OECD מחייבות הן את כל החברות הפרטיות בעלות אחריות מוגבלת לפרסם את הדוחות הכספיים היא בבחינת ראייה לכך שדרישת שקיפות כאמור אינה מאיימת על הסודות העסקיים של ישויות משפטיות אלו. אפשר גם אחרת.

ה. להתקין את התקנות שיאפשרו לישראל למלא את התחייבותה להחליף מידע לצורכי מס במסגרת ה-CRS החל בשנת 2018, כפי שהתחייבה לכך.

ו. להתקין את התקנות שיאפשרו לישראל למלא את התחייבותה על פי Action 13, ולחייב את החברות העונות על הקריטריונים שנקבעו, להגיש דיווח על פי מדינה.

לרשויות המדינה

1. להמשיך ולהגביר את האכיפה על חברות בעלות אחריות מוגבלת ועל שותפויות מוגבלות אשר אינן מעדכנות את פרטיהן כנדרש ברשם התאגידים, וזאת באמצעות הטלת קנסות ו/או הפעלה של סנקציית מחיקה מהרשומות.

הפורום הגלובלי של ה-OECD ציין בשנת 2016 כי שיעור הציות של חברות בהגשת דוח שנתי עלה מ-36% ל-41% ב-2015 וכי שיעור החברות המוכרזות כמפירות עלה מ-31% ב-2014 ל-53% ב-2016.¹¹³ ככל הנראה, חלק מן החברות המפירות ומהחברות שלא הגישו דוחות שנתיים (וטרם הוכרזו כמפירות) הינן חברות שאינן פעילות,¹¹⁴ ואולם, עדיין אין בכך כדי להצדיק את שיעור הציות הנמוך. חברות שאינן פעילות ושאין מגישות דוחות כנדרש, צריכות להיות מוכרזות כמפירות ולהימחק מהרישומים ככל שיידרש.

¹¹¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15849-2017-INIT/en/pdf> 1.9.2018.

¹¹² <http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/InternationalOrganizations/Pages/FATF.aspx> 1.9.2018.

¹¹³ GF 2016: 22.

¹¹⁴ חיזוק לעמדה זו התקבל בשיחה עם עו"ד סיגל עתיר-גולן, סגנית ראש רשות התאגידים (זרוע עסקית) במסגרת השולחן העגול שאורגן על ידי Tax Justice Network Israel ב-8 באוקטובר 2018 במכללה למנהל.

2. להעביר את ניהול הרישום של הנאמנויות מרשות המיסים לרשם התאגידים, ולפתוח את הרישום לעיון הציבור.

כיום, רשות התאגידים מנהלת את רשם ההקדשות, וכמובן את רשם התאגידים ואת רשם השותפויות, אשר כולם פתוחים לעיון לציבור. המידע המרוכז על ידי רשות המיסים אינו גלוי לציבור ומטבע הדברים כך גם הפרטים אשר היא מחזיקה בידה על הנאמנויות ואשר אינם דומים בהיקפם לרישום המתנהל ברשם התאגידים. לא ברור מדוע רשות המיסים היא זו אשר החלה לנהל את רישום הנאמנויות בעקבות פרסום החקיקה בעניין מיסוי נאמנויות ב-2005, אך על פניו, אין סיבה מוצדקת להותיר את המצב כך. שימוש בנאמנויות לצורך התחמקות ממס כבר נהיה נפוץ במדינות רבות ויש לחייב נאמנויות ברישום דומה לרישום הנדרש מרישום ישויות משפטיות והקדשים. חובת רישום במרשם הגלוי לציבור לא רק תגביר את ההרתעה כנגד התחמקות של נאמנויות ממס, אלא גם תאפשר לציבור כולו (לרבות חוקרים, עיתונאים וכו') להתחקות אחר פעילותן ולדרוש מהן דין וחשבון במידת הצורך.

כאמור, לאחרונה, חייב האיחוד האירופי את המדינות החברות בו גם לנהל רישום מרכזי של נאמנויות החל בשנת 2020. אין סיבה שישראל לא תוכל אף היא לפעול באופן דומה.

3. להקים יחידה ייעודית ברשות המיסים לטיפול ביחידים בעלי הכנסות גבוהות או בעלי נכסים משמעותיים.

יחידה כזו עשויה לשפר את יעילות הרשות מכמה סיבות. ראשית, טיפול בתיקים של יחידים מסוג זה דורש מומחיות ומיומנות גבוהה לגבי חוקי מס מקומיים ובין-לאומיים וכן היכרות עם תכנוני מס מורכבים. ראוי שצוות מסוים שכבר הוכשר לטיפול בתיקים מסוג זה יבצע את הביקורת על תיקים אלו מבלי שהתיק יעבור בין מפקחים ממחלקות שונות. שנית, מחקרים אחרונים מראים שהסיכוי להתחמק ממס או להעלים מס גדול יותר בקרב יחידים בעלי הכנסות גבוהות ו/או נכסים רבים.¹¹⁵ יחידים אלו מיוצגים בדרך כלל על ידי עורכי דין וראוי חשבון מיומנים, ולכן רשות המיסים צריכה לרכז מאמצים בהכשרת צוות מתאים ומיומן שיוכל להתמודד באופן שווה מול מייצגים אלה. לבסוף, הקמת יחידה מסוג זה עשויה גם להוות בבחינת אמצעי הרתעה מצד רשות המיסים כנגד התחמקות ממס של יחידים בעלי הכנסות גבוהות.

4. לפתוח את מאגר המידע על בעלי נדל"ן לעיון הציבור כולו (ולא רק לתושבי ישראל) ולקבוע גם חובת רישום של בעלי זכות שביושר במאגר זה.

5. להקים יחידות מחקר בתוך רשות המיסים או מחוצה לה שתאסופנה נתונים ותהיינה אמונות על פרסום מידע לציבור שיוכל לסייע לחוקרים בתחומים שונים.

***הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט. שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט ללא אישור בכתב של קרן אברט אסור בהחלט.**

****כל הזכויות שמורות ל- Tax Justice Network Israel ולקרן אברט ©**

¹¹⁵ Alstadsæter, Annette, Niels Johannesen, and Gabriel Zucman, *Tax Evasion and Inequality* 2017, available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/9d6c/6bed6d99c4d1bea61def204b135f6ea6134a.pdf> 1.9.2018.

נספח א': דירוג מדינות ה-OECD בלבד בהתאם לציון הסודיות שקיבלו במדד הסודיות הפיננסית 2018

Jurisdiction	KI-1	KI-2	KI-3	KI-4	KI-5	KI-6	KI-7	KI-8	KI-9	KI-10	KI-11	KI-12	KI-13	KI-14	KI-15	KI-16	KI-17	KI-18	KI-19	KI-20	Final-SS (Average)
	Banking Secrecy	Trusts & Private Foundations	Company Ownership Registration	Freeport & Real Estate	Limited Partnerships	Company Ownership Publication	Company Accounts Publication	Country-by-Country Reporting	Corporate Tax Disclosure	Legal Entity Identifier	Tax Admin. Capacity	Personal Income Tax	Promotion of Tax Evasion	Tax Court Secrecy	Harmful Structures	Public Statistics	Anti-Money Laundering	Automatic Exchange of Info	Bilateral Treaties	Int'l Legal Cooperation	
Switzerland	0.73	1	1	0.875	1	1	1	1	1	1	0.75	0.75	1	0.75	0.75	0.3	0.38	0.77	0	0.235	0.7645
USA	0.2	0.5	1	1	1	1	1	1	1	0.75	0.15	0	0.4	0.25	0.5	0.3	0.37	1	0.28	0.265	0.5983
Luxembourg	0.6	0.5	1	1	0.9	1	0.5	0.5	0.75	0.75	0.75	0	0.8	0.5	1	0.3	0.65	0	0	0.14	0.582
Germany	0.5	0.875	1	1	0.95	1	1	0.5	0.5	0.75	0.75	0	0.3	1	0.75	0.3	0.47	0	0	0.175	0.591
Japan	0.27	0.375	1	1	1	1	1	1	1	1	0.625	0.375	0.3	0.5	0.25	0.3	0.55	0.29	0	0.265	0.605
Netherlands	0.5	1	1	0.95	1	1	1	0.5	0.75	0.75	0.5	0.75	1	0.75	0.75	0.3	0.44	0	0	0.265	0.6603
Canada	0.14	0.5	1	1	1	1	1	0.75	0.5	0.75	0.25	0	0.6	0.5	0.75	0.3	0.41	0.36	0	0.14	0.5475
United Kingdom	0.43	0.5	0.5	1	1	0.5	0	0.5	0.5	0.75	0.25	0.375	0.8	0.5	0.25	0.3	0.28	0	0	0.035	0.4235
France	0.54	0.375	0.75	1	1	1	0.5	0.5	0.25	0.75	0.625	0	1	0.75	0.5	0.3	0.35	0	0	0.14	0.5165
Ireland	0.24	0.375	0.9	0.5	1	0.9	0.5	0.75	0.5	0.75	0.25	0.75	0.9	0.5	0.5	0.3	0.41	0	0	0.105	0.5065
Turkey	0.7	0.75	1	0.5	1	1	1	1	1	1	0.625	0	0.3	0.75	0.5	0.3	0.62	0.75	0.47	0.33	0.6798
South Korea	0.5	0.375	1	1	1	1	1	1	0.5	1	0.65	0.75	0	0.5	0.5	0.3	0.58	0.01	0	0.14	0.5903
Israel	0.56	0.5	1	0.5	1	1	1	1	0.75	1	0.525	0.375	0	1	0.5	0.7	0.42	0.75	0	0.07	0.6325
Austria	0.57	0.625	1	1	0.75	1	0.5	0.5	0.5	0.75	0.625	0	0.4	1	0.75	0.3	0.41	0.36	0	0.14	0.559
Italy	0.27	0.5	0.65	0.5	0.95	0.9	0.5	0.5	0.5	0.75	0.625	0.75	0.5	0.75	0.5	0.3	0.31	0	0	0.14	0.4948
Australia	0.2	0.5	1	1	1	1	1	1	0.25	1	0.4	0	0.5	0.5	0.25	0.2	0.43	0	0	0	0.5115
Norway	0.2	0.75	0.9	0.5	0.625	0.85	0.25	1	1	1	0.625	0	0.3	1	0.25	0.4	0.48	0.01	0	0.175	0.5158
Poland	0.53	0.25	1	0.5	1	1	1	0.75	1	0.75	0.625	0	0.3	1	0.5	0.5	0.58	0.01	0	0.175	0.5735
Spain	0.07	0.25	1	0.5	1	1	1	0.75	0.5	0.75	0.5	0	0.4	0.5	0.75	0.3	0.2	0	0	0.07	0.477
Belgium	0.07	0.75	0.75	0.5	1	1	0	0.5	0	0.75	0.75	0.375	0.5	0.5	0.5	0.3	0.38	0	0	0.175	0.44
Sweden	0.27	0.5	0.4	0.5	1	1	0.5	0.5	0.75	0.75	0.625	0	0.3	1	0.25	0.3	0.37	0.01	0	0.07	0.4548
Latvia	0.66	0.25	0.75	1	1	1	1	0.5	1	0.75	0.625	0	0.4	1	0.5	0.5	0.44	0	0	0.1	0.5738
New Zealand	0.27	0.375	0.9	0.5	1	0.8	1	1	1	1	0.5	0	0.4	0.75	0.25	0.5	0.56	0.3	0	0.14	0.5623
Chile	0.6	0.375	0.9	0.5	1	1	1	1	1	1	0.5	0	0.5	1	0.25	0.3	0.48	0.75	0	0.165	0.616
Denmark	0.6	0.75	1	0.5	1	1	1	0.5	0.25	0.75	0.625	0	0.3	1	0.25	0.3	0.5	0	0	0.175	0.525
Portugal (Macao)	0.37	0.25	0.75	1	1	1	1	0.5	1	0.75	0.375	0.75	0.3	0.5	0.75	0.3	0.34	0	0	0	0.5468
Czech Republic	0.4	0.25	0.75	0.5	0.525	1	0.25	0.5	1	0.75	0.625	0.375	1	1	0.5	0.5	0.51	0.01	0	0.14	0.5293
Finland	0.53	0	1	1	1	1	0.5	0.5	0.75	0.75	0.5	0	0.3	1	0.75	0.3	0.51	0.01	0	0.14	0.527
Iceland	0.33	0.75	0.9	0.5	1	1	1	1	0.5	1	0.75	0.375	0.4	1	0.25	0.5	0.51	0.01	0	0.205	0.599
Hungary	0.7	0.25	0.75	1	1	1	0.5	0.5	1	0.75	0.625	0	0.4	1	0.25	0.5	0.53	0.01	0	0.175	0.547
Slovakia	0.5	0.25	0.9	0.4	0.525	1	0.25	0.5	1	0.75	0.625	0.375	1	1	0.5	0.5	0.65	0.02	0	0.235	0.549
Greece	0.6	0.25	1	0.5	1	1	1	0.5	1	0.75	0.5	0.75	0.3	0.5	0.75	0.3	0.66	0.01	0	0.205	0.5788
Mexico	0.43	0.5	1	0.5	1	1	1	1	1	0.5	0.625	0	0	1	0.25	0.4	0.49	0.01	0	0.17	0.5438
Estonia	0.24	0.75	0.9	0.45	0.7	0.9	0.5	0.5	1	0.75	0.75	0	0.7	0.5	0.5	0.5	0.38	0.01	0	0.14	0.5085
Lithuania	0.13	0	0.75	0.5	1	1	1	0.5	1	0.75	0.5	0.375	0.3	0	0.5	0.5	0.39	0.06	0	0.1	0.4678
Slovenia	0.07	0.25	0.65	0.5	0.525	1	0	0.5	1	0.75	0.625	0	0.4	0.5	0.5	0.5	0.41	0.01	0	0.175	0.4183

TRANSPARENCY (0)



(1) SECRECY