



החלת חובת דיווח כללית ורישום בעלי זכות שביושר

כותב: רועי הררי
עורכים: ד"ר תמיר שאנן ועו"ד מורן הררי

נובמבר 2016

"צייר-נא בנפשך מצב כדלהלן, ויהא לך משל לתכונתנו טבעית, אשר לחינוך וחוסר-חינוך. תאר לך בני אדם השוכנים מתחת לפני האדמה במעין מערה, שיש לה מבוי-כניסה ארוך הפתוח לרווחה כלפי האור, לרוחבה של המערה כולה. בתוכה הם אסורים בילדותם, כבולים בשוקיהם וצוואריהם, עד שאין בידם לשנות מקומם, ואינם רואים אלא לפנייהם, כיוון שאין ביכולתם להסב ראשם מפאת הנחושתיים, הרחק מאחוריהם, ולמעלה מהם, דולק אור של אש, ולמעלה, בין האש ובין האסירים, ישנה דרך שלאורכה – צייר לך – נבנתה חומה, כאותן המחיצות המפרידות בין עושי הלהטים וקהל-הצופים, שמעליהם הם מראים את להטיהם".²

אפלטון השתמש במשל המערה כדי להמחיש את הקושי האנושי הטמון בהתמודדות עם מצב של שינוי. על פניו, נראה שלעתים מעדיפים בני האדם להתמיד ברע מוכר על פני בחירה בשינוי שתוצאותיו לא ידועות מראש. הרגליו של האדם הנמשלים לכבליהם של יושבי המערה מובילים לעתים לדחיית הבחינה והיישום של רעיונות חדשים. כך למשל, דחתה בעבר שיטת המשפט הישראלית מכל וכול את זכותו של הפרט לחופש מידע. המדובר בכל סוגי המידע המצויים בידי המדינה ובידי רשויותיה לרבות אלו הנוגעים לפרט עצמו. הביטוי הקיצוני לגישה זאת מצוי בסעיף 117 לחוק העונשין,³ ולפיו דינו של עובד מדינה שגילה שלא כדין מידע אשר הגיע לידי מכוון תפקידו הוא עד 3 שנות מאסר. סעיף 117 הוא שריד לפקודת הסודות הרשמיים שהונהגה בזמן המנדט הבריטי בארץ ישראל. התפיסה כי הרשות משמשת כנאמן של הציבור וכי המידע המצוי בידה שייך לאזרחי המדינה נראתה באותם ימים כחלום באספמיה. הראשונים להבין שתפיסה זו תהפוך שגורה והכרחית לקיומה של חברה דמוקרטית היו השוודים לפני כ-250 שנה.⁴ כיום, ולאחר תיקונו של חוק חופש המידע בישראל, קבלת המידע המצוי בידי רשויות המדינה נראית כיישומה של זכות יסודית בסיסית.⁵

הדיון הקצר בנושא חופש המידע אינו מקרי. רשימה זו תעסוק גם היא בכמה שינויים תפיסתיים המתרחשים בימים אלה, שינויים שנוגעים גם הם בשקיפות ובחופש מידע אך בהקשר למסים. המעבר ממנטאליות של סודיות לשקיפות אינו דבר של מה בכך, ולראיה, לפני כמה עשורים נתפס מעבר זה כיעד

¹ בוגר המסלול האקדמי המכללה למינהל ע"ש חיים שטריקס. ברצוני להודות לד"ר תמיר שאנן ולעו"ד מורן הררי על ההזדמנות, הליווי והחניכה. Tax Justice Network Israel מודה לקרן אברט על שיתוף הפעולה הפורה שאיפשר את כתיבתו של דוח זה ועל הליווי המסור לאורך הדרך.

² משל המערה של אפלטון, זמין באתר: tomerpersico.com/2008/11/18/platos-allegory-of-the-cave (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

³ ס' 117 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

⁴ רועי פלד "הזכות למידע מתאגידים" הפרקליט נב(2), 684 (2013).

⁵ חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

בלתי אפשרי, ויתרה מכך, כבלתי לגיטימי.⁶ נראה שנוכח ההתפתחות הטכנולוגית והפיכתו של העולם לכפר גלובלי, אנו יכולים לצפות שתהליך זה ייקח פחות מ-250 שנה, אך עם זאת עלינו לקבל את העובדה שעדיין מדובר בתהליך. התמורות המתרחשות כיום בעולם בנושאי מס מעידות על שינוי מהותי בגישה הרווחת, הן במישור הלאומי והן במישור הבינלאומי. העיסוק הבלתי מתפשר בשקיפות בענייני מס חולש על כמה בעיות שאיתן מתמודדים אזרחי העולם כולו, ביניהן: הלבנת הון, מימון טרור, כלכלה שחורה ועבריינות מס חוצה גבולות. מכיוון שמדובר בנושא רחב היקף, תתמקד רשימה זו בשני תתי-נושאים מרכזיים וחשובים הנמנים גם הם תחת הכותרת שקיפות בענייני מס. חשוב לציין שהשקיפות בעניינינו צריכה להתקיים בכל המישורים: בין הפרט למדינה, בין המדינה לפרט ובין המדינות השונות לבין עצמן.

מזה שנים רבות, מתמודדת החברה הישראלית עם היקפים ניכרים של כלכלה שאינה מדווחת (המכונה לעתים "כלכלה שחורה" או "כלכלת צללים"), המכרסמת ביסודותיה של החברה הישראלית, מהווה חסם לתחרות חופשית במשק ופוגעת בצמיחתו. היטיבה לתאר חשש זה הוועדה לשינוי חברתי כלכלי שהוקמה ב-2011 בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג:⁷

"קיים פער משמעותי בין הפעילות הכלכלית המדווחת לבין הפעילות הכלכלית בפועל במדינת ישראל. צמצום הפער ביניהן, לצד אכיפה יעילה יותר, צפויים להביא להגדלה משמעותית של בסיס המס בישראל, ולפיכך גם להגדלת המקורות שבידי הממשלה, כמו גם ליצירת מערכת מס צודקת ושוויונית יותר, שכן בכך יצטמצם היתרון התחרותי של עסקים מעלימי המס על פני עסקים שומרי חוק".

בנייר זה ננסה להבין את היקף התופעה של הכלכלה השחורה בישראל, ונבחן צעדים אופרטיביים נוספים מעבר לצעדים משמעותיים שרשות המסים ורשויות מאסדרות נוספות דוגמת משרד המשפטים ורשות לאיסור הלבנת הון ביצעו בשנים האחרונות במטרה לצמצם את היקף התופעה ואת נזקה.

בפרק הראשון, נציג את היקפה של תופעת ההון השחור בישראל, תוך ניסיון להתחקות אחר הסיבות לקיומה של כלכלת צללים ואת המחיר שפעילות זו גובה מהמשק בישראל. בפרק השני, נבחן אם נדרש להרחיב את חובת הדיווח על הכנסותיה של האוכלוסייה הבגירה בישראל (מגיל 18 ומעלה) לרשויות המס, ולצורך כך נשקול את המודלים הקיימים בעולם בהקשר זה. בפרק השלישי, נבחן אם קיים צורך להקים

⁶ keepeek.com/Digital-Asset-ב-זמין, Loophole USA: the vortex-shaped hole in global financial transparency Management/oecd/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en#page236 (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).
⁷ הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (2011) (להלן: **דוח ועדת טרכטנברג**); <http://hidavrut.gov.il/content/4209> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

מאגר מידע / מרשם שיציג את בעלי הזכויות שביושר בתאגידים או בישויות נוספות בהעדר מאגר מידע שכזה בנמצא. הפרק האחרון יסכם בקצרה את האמור בנייר זה תוך אזכור המלצות הביניים שלנו.

דוח זה נועד ליצור שיח ציבורי בנושאים שבכותרתו וכן להניע הליכי שינוי ולעודד שיתוף פעולה בין הרשויות לקידום הסוגיות השנויות במחלוקת, כפי שנציג בהמשך. במהלך עבודתנו, שוחחנו עם נציגי רשות המסים, בנק ישראל והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, וביקשנו לשמוע את עמדתם. כמו כן, לאחר השלמת הטיוטה הראשונה של נייר זה, קיימנו שולחן עגול שאליו הוזמנו, בין היתר, גם נציגי הרשויות, ובמסגרתו קיימנו דיון על הסוגיות נשוא המחקר.⁸ כל אלה תרמו רבות להתגבשות מסמך זה במתכונתו הסופית. ברצוננו לשוב ולהודות לנציגי הרשויות שהקדישו מזמנם ושוחחו עמנו בעת עריכת המחקר. פגישות ושיחות אלה תרמו רבות בכל שלבי כתיבת המחקר ועריכתו. נבקש גם להודות לחברי השולחן העגול שהסכימו להקדיש מזמנם ולהגיע כדי לחוות דעתם ולהעשיר את הדיון.

⁸ במסגרת שולחן עגול שהתקיים ביום 19.9.2016 במכללה למנהל, הציגה TJN IL את הטיוטה של ממצאי נייר זה, וקיימה דיון מעמיק בנושא. חברי הפאנל שהשתתפו בשולחן העגול היו: ד"ר וורנר פושרה, מנהל קרן אברט ישראל; פרופ' אורית פישמן אפורי, דיקן בית הספר למשפטים המכללה למינהל; פרופ' אילן בנשלום, סגן דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית ירושלים; רו"ח יריב אבירם, מנהל חילופי מידע היחידה למיסוי בינלאומי, רשות המסים; גב' אלה שחר, חטיבת המחקר בנק ישראל; עו"ד גלי גרוס, יועצת משפטית של רשות התאגידים; ד"ר ועו"ד אמיר חנצ'ינסקי, ארנסט אנד יאנג, קוסט פורר גבאי את קיסר (להלן: השולחן העגול).

תוכן עניינים

2	מבוא
5	תוכן עניינים
6	1. "הון שחור" או "כלכלת צללים"
11	2. חובת דיווח כללית
11	א. מבוא
15	ב. מודלים של חובת דיווח הנהוגים בעולם
20	ג. צרפת כמקרה בוחן למודל האיסוף ההצהרתי החלקי
21	ד. החלת חובת דיווח כללית בישראל
38	ה. סיכום ביניים והמלצות לפרק חובת הדיווח הכללית
40	3. רישום בעלי זכויות שביושר
41	א. זיהוי בעל זכות שביושר
41	(1) התפתחות המונח "בעלות שביושר"
43	(2) הבניית המונח "בעלות שביושר" במשפט הבינלאומי
49	ב. חילופי מידע בין מדינות לצורכי מס
61	ג. המצב החוקי בישראל לאור התמורות במשפט הבינלאומי ותיקון 227 לפקודה
65	ד. המלצות
71	סיכום

1. "הון שחור" או "כלכלת צללים"

הביטוי "הון שחור" או "כלכלת צללים" (shadow economy) הוא כינוי להכנסות שאינן מדווחות לרשות המסים ולרשויות מאסדרות אחרות, ואשר ממילא אינן נכללות בנתוני התפוקה הלאומית הגולמית (תל"ג).⁹ קיים קושי אינהרנטי להערכת היקפה של הכלכלה השחורה, ואף שברבות השנים פותחו מודלים שונים לחישובה,¹⁰ הנתונים שיוצגו בהמשך הם עדיין בבחינת אומדנים גרידא.

נהוג לחלק את ההכנסות הלא-מדווחות לשני סוגים עיקריים: הראשון, ההכנסות החוקיות של נותני שירותים שאינן מדווחות לרשויות המס. הכוונה היא לביצוע עסקאות חוקיות (מתן שירותים ומכר טובין) מבלי לדווח עליהן לרשויות המס כדין. אפשרות נוספת תחת קטגוריה זו היא שימוש בחשבוניות פיקטיביות המציינות ערך עסקה גבוה מערך העסקה שהתקיימה בפועל. שימוש זה מאפשר לעוסק מורשה שרכש שירות/מוצר פלוני לבקש החזר מס תשומות גבוה מזה ששילם בפועל. באמצעות פעולה זו, מגדיל העוסק את ההוצאות בייצור ההכנסה ובכך מוקטנת הכנסתו החייבת על-פי חוק.¹¹ פעולה זו ניכרת בעיקר אצל עוסקים אשר מבצעים שימוש ענף בכסף מזומן (לרבות בשיקים) לניהול עסקיהם, כחלק עיקרי מהכנסותיהם וכן מהוצאותיהם. פעולת אי-הדיווח על הכנסות נפוצה בין סוגים שונים של עסקים, לרבות בקרב בעלי מקצועות חופשיים המנהלים את עסקיהם מבתיים, מפעלי תעשייה קטנים, בנייה, שירותי מוניות, שיעורים פרטיים, דיור ציבורי, קיבוצים ומושבים. אלה ואחרים שותפים פעילים בייצור ההון "השחור" (מהסוג הראשון) בישראל ומהווים כ-4.5% מסך התוצר של מדינת ישראל.¹² עצם ההתנהלות

⁹ רשות המסים בישראל - המאבק ב"הון שחור" - רקע, מבקר המדינה דוח שנתי 65א' התשע"ה-2014 (להלן: דוח רשות המסים).

¹⁰ דוח הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן, ועדת לוקר בעמ' 27. זמין ב-
www.boi.org.il/he/PaymentSystem/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97_%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA_%D7%9E%D7%96%D7%95%D7%9E%D7%9F_%D7%9C%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8.pdf (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹¹ שם בעמ' 8; מרכז "עומק" - עיצוב מדיניות וחקיקה "תופעת ההון השחור בישראל- חשבוניות מס" בעמ' 1-2 (2015). זמין ב-
9F-omek.org.il/wp-content/uploads/2015/04/%D7%94%D7%95%D7%A9%D7%97%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%97%D7%A9%D7%91%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%A1.pdf (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹² לא מדובר ברשימה סגורה כי אם ברשימת דוגמאות בלבד. נוסף על כך, אין ברשימה זו כדי לקבוע כי כל המנויים בה בהכרח עוברים על החוק. טיב פעילותם של העוסקים שלעיל בניגוד לציבור השכירים למשל עשוי להוות כר פורה לשגשוגה של הכלכלה השחורה. שם. בעמ' 3-2.

באמצעות כסף מזומן והסתמכות על חשבוניות כבסיס למעקב אחר הכנסות והוצאות של העוסק מהווה קרקע פורייה ליצירת הכנסות לא-מדווחות מסוג זה.

הסוג השני, עניינו בהכנסות מפעילות לא-חוקית. כך למשל, היקף ההימורים הלא-חוקיים בישראל מוערך על ידי משטרת ישראל בסכום של כ-10 עד 15 מיליארד שקלים בשנה.¹³ היקף שוק הסחר בסמים בלתי חוקיים עמד בשנים 2002 ו-2005 על כ-5 מיליארד שקלים בשנה.¹⁴ זנות, סחר בנשק, לקיחת דמי "פרוטקשן", שוחד ושחיתות, הונאה זיוף ומרמה, ניכוי שיקים, הברחות ובלדורות, גניבה ועוד - מזינים גם הם את הכלכלה השחורה בישראל. כספים אלה מולבנים בידי העבריין טרם השימוש בהם. זאת עקב החשש שרשויות המס והאכיפה יאתרו את דבר העבירה וימצו עם העבריין את הדין. קרן המטבע הבינלאומית העריכה שהיקף ההון המופק מפשיעה חמורה בעולם עומד על כ-3-5 אחוזים מן התוצר הכלל עולמי, וההנחה היא שבישראל היקפים אלה אינם שונים, היינו, מדובר בפעילות כלכלית בהיקף של 30 עד 50 מיליארד שקלים בשנה.

הלבנת הון היא פעולה ברכוש שמקורו בפעילות בלתי חוקית מהמנויות מעלה או אחרות. הפעולה מתבצעת במטרה להסתיר או להסוות את מקור הרכוש, את הזהות של בעלי הזכויות בו ואת מיקומו. זאת על ידי הטמעתו ברכוש לגיטימי והכנתו לשימוש חוזר.¹⁵ הלבנת הון היא בעיה חובקת עולם, ולא ניתן להתמודד איתה באמצעות פתרונות במישור המקומי בלבד. משכך, הצטרפה ישראל בשנת 2000 למאמץ הבינלאומי לצד המדינות הנאבקות בבעיה זו באמצעות החוק לאיסור הלבנת הון.¹⁶ החקיקה בוצעה נוכח דרישות בינלאומיות שקבע ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force) אשר הוקם בשנת 1989 על ידי מדינות

¹³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הקמת קזינו באילת: הימורים בישראל", כתיבה: אורי טל, 14 בינואר, 2008. בעמ' 1.

¹⁴ במהלך המחקר, תרנו אחר נתונים עדכניים יותר. פרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביאר מדוע לא מצאנו נתונים אלה. משטרת ישראל אינה מפרסמת הערכות בדבר היקף הסחר בסמים, זאת בחסות הקביעה כי מדובר במידע מודיעיני "שמור" על פעולות חקירת המשטרה (שם, בעמ' 7-8 למסמך). ראו: טלי שלם "ההוצאות לצריכת סמים בישראל בשנים 2002 ו-2005" **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה** (2012). זמין ב-www.cbs.gov.il/www/publications/tec28.pdf (נבדק לאחרונה: 21.11.2016). קיימים מחקרים עדכניים יותר בדבר היקף השימוש בסמים בישראל, אך אין הם מכילים את היקפי הסחר ואת המשמעות הכלכלית של המספרים המופיעים במחקרים אלה. חשוב לציין שבעניין הסחר בסמים בישראל ובכלל רב הנסתר על הגלוי. הנתונים המוצגים מבוססים אך על מידע הקיים בנמצא וסביר להניח שמדובר בהיקפים גדולים יותר. מה גם שכמות האוכלוסייה גדלה בשנים שעברו מאז 2002 ו-2005 ויכול שגם נתוני הסחר והצריכה.

¹⁵ דוח הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור 2014. זמין ב-www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/docs/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%AA%20%D7%9C%D7%90%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%A8%20%D7%94%D7%9C%D7%91%D7%A0%D7%AA%20%D7%94%D7%95%D7%9F%202014.pdf (נבדק לאחרונה: 21.11.2016) (להלן: דוח הרשות לאיסור הלבנת הון).

¹⁶ החוק לאיסור הלבנת הון, התש"ס-2000.

ה-G-7. המדובר בכוח משימה בינלאומי שמטרתו לפתח מדיניות בינלאומית למיגור הלבנות ההון ומימון הטרור הבינלאומי.

ההערכה היא כי במדינת ישראל, נכון לשנת 2010, היקף הכלכלה השחורה מסתכם בכ-22%-23% בשנה מסך התוצר (כמאתיים וחמישים מיליארד שקלים) ומהווה פוטנציאל הכנסות מס של בין 40-50 מיליארד שקלים חדשים בשנה.¹⁷ קרי, מדובר באובדן של כחמישית מהכנסות מדינת ישראל ממסים מדי שנה.¹⁸ הערכות דומות הציגו מרכז טאוב בשנת 2012¹⁹ וחברת ויזה אירופה בשנת 2013.²⁰ במחקר שנעשה בקרב 25 מדינות החברות ב-OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), דורגה ישראל במקום ה-20 (והלא-מחמיא) בכל הנוגע לשיעור ההון השחור מן התוצר המקומי הגולמי (להלן: התמ"ג).²¹ על-פי הערכות ארגון ה-OECD, שיעור ה"הון השחור" בישראל הנובע מפשיעה חמורה שאינה מסווגת כצווארון לבן מכלל התמ"ג הוא כ-3%-5%, כלומר כ-30-50 מיליארד שקלים בשנה.²²

על נתונים אלה להטריד אותנו כחברה וכמדינה מכיוון ש"כלכלה שחורה" ענפה עלולה להעמיד בסכנה את משק המדינה ואף את יציבות הכלכלית והפוליטית של המשטר. הטרור והפשע המאורגן נוטים להשתרש במדינות שבהן השלטון אינו חזק או שהוא מושחת, שם קל להם יותר ללחוץ על גורמי הממשל להטות את החלטותיהם באמצעות שוחד, סחיטה ואיומים.²³ נוסף על כך, קיימים סיכונים לא-מבוטלים למשק הפיננסי

¹⁷ Friedrich Schneider, Andreas buebn & Claudio E. Montenegro: Shadow Economies All over the World New

Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007. זמין ב-

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

(נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁸ כך למשל, תקציב המדינה לשנים 2015-2016 עומד על כ-330 מיליארד שקלים בשנה. לעיון מעמיק בתקציב בנתונים ראו:

הצעת תקציב המדינה לשנת 2015-2016 בעמ' 112-114 זמין ב-

<http://mof.gov.il/releases/documents/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA%20%D7%9E%D7%97%D7%9C%D7%99%D7%98%D7%99%D7%9D%20%D7%94%D7%A6%D7%A2%D7%AA%20%D7%94%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%91%20%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%99%D7%9D%20201615.pdf>. (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁹ מרכז טאוב, הכלכלה השחורה בישראל, זמין ב-

[http://taubcenter.org.il/he/%D7%94%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%94-%D7%94%D7%A9%D7%97%D7%95%D7%A8%D7%94-%D7%A9%D7%9C-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-](http://taubcenter.org.il/he/%D7%94%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%94-%D7%94%D7%A9%D7%97%D7%95%D7%A8%D7%94-%D7%A9%D7%9C-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C/)

(נבדק לאחרונה ב-21.11.2016).

²⁰ דיווח על ממצאי המחקר זמין ב-<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3605993,00.html>. המחקר זמין ב-

<https://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf/420629-24-fac2-4c2c-ad8b-0c02e117e428>

(נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

²¹ במקום הראשון מדורגת המדינה שבה שיעור ההון השחור מן התמ"ג הוא הנמוך ביותר.

²² הערכה זו מובאת ונתמכת בדוח שפרסם הצוות למלחמה בהון השחור בראשותו של דורון ארבל (2013) זמין ב-

https://taxes.gov.il/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Ann_030213.aspx. (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

²³ אמיר מנחם "ארגוני טרור וארגוני פשע מאורגן: הדמיון, השוני והקשר ביניהם" **משטרה וחברה** 5, 107-131 (2001) (להלן: אמיר מנחם).

אשר ניזון בהחלטותיו מתנודות השווקים השונים ואשר להחלטות אלה עשויות להיות השלכות על כספי החיסכון של הציבור כולו. כלכלת צללים מאיימת על קיומו של השוק החופשי, זאת נוכח הקצאת משאבים לא יעילה ובלתי משוכללת אשר נובעת גם בעניין זה מפערי מידע (בין המצב האמתי הקיים במשק לבין המצב הנחזה). התקיימותם של כל אלה עלולה להוביל ללחץ בינלאומי על ישראל ולפגיעה במוניטין הבינלאומי שלה.²⁴

המאבק בכלכלה השחורה אינו פשוט. אי-דיווח על ההכנסות החוקיות של נותני שירותים מפעילויות חוקיות חולש על חלקים ניכרים מהאוכלוסייה וקשה מאוד לאכוף את החקיקה המנסה למגר תופעות אלה. יתרה מכך, עברייני (נותן השירות או המוכר והצרכן) שמעלים לעתים סכומים קטנים יחסית איננו "אטרקטיבי" מספיק כדי להפעיל את גלגלי מערכת האכיפה הגדולים והכבדים. הבעיה העיקרית בהון השחור מסוג זה היא הבעיה המצרפית, וכדי לטפל בה נקטה ישראל בשנים האחרונות צעדים שונים לצמצום הכלכלה השחורה, ובין היתר, מהלך לצמצום השימוש בכסף מזומן מתוך ההבנה שעצם השימוש הענף בו מוביל לשגשוגה של הכלכלה הלא-מדווחת.²⁵

הקושי במאבק בכלכלה השחורה אינו פוסח גם על ההון השחור מהסוג השני, קרי הכנסות מפעילות לא-חוקית. הפשיעה המאורגנת היא לרוב מתוחכמת מאוד ועומדים לרשותה אמצעים מגוונים, לרבות מערכת פיננסית משוכללת ושימוש במבנים משפטיים מורכבים בסיוע טובי המומחים: עורכי דין, רואי חשבון ויועצי מס, לצורך תיאום ותכנון פעולותיהם.²⁶ משאבים אלה לצד התנהלות כוחנית הכוללת: איומים, שימוש בכוח, שוחד וקשרים של שתיקה בין עבריינים - מקשים באופן משמעותי על רשויות האכיפה.²⁷

לצורך התמודדות עם מערך הפשיעה המודרני, חשוב להתמקד בשלושה מישורים שונים: הראשון, מלבין ההון העומד בבסיס הפעילות; השני - העברייני המבצע; והשלישי - הכסף.²⁸ נוסף על כך, התחזקה ההבנה שעל המחוקק לתת את הדעת על השימוש לרעה שעושים גורמי הפשיעה המאורגנת במוסדות משפטיים

²⁴ דוח הרשות לאיסור הלבנת הון, לעיל ה"ש 15, בעמ' 10.

²⁵ דוח הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי, לעיל ה"ש 10.

²⁶ לשם הזהירות, נבהיר כי אין בטענה זו כדי לבסס קביעה גורפת. העבריינות מופיעה בשלל דרכים וצורות ולעתים מעורבים בה גם המנויים לעיל. במקרים אחרים, בעלי המקצוע חשופים רק לשבבי מידע ואינם מודעים לכך שהם מספקים שירות או מידע שישמש בהמשך לביצוע עבירה.

²⁷ דוח הרשות לאיסור הלבנת הון, לעיל ה"ש 15, בעמ' 2.

²⁸ שם, בעמ' 3.

לגיטימיים כגון: מבנים תאגידיים מורכבים, נאמנויות, סודיות בנקאית, סודיות מקצועית, חיסיון עורך דין-
לקוח ועוד.²⁹

בשלושת העשורים האחרונים, שרי האוצר מינו מספר ועדות ציבוריות שבחנו כיצד ניתן להתמודד עם התופעה. חלק מההמלצות של ועדות אלה התייחסו לצורך בהרחבת חובות הדיווח החלות על נישומים ככלי להעמקת הגבייה ולהשגת יעדים חברתיים נוספים, וזאת בצד הסתייגויות שנשמעו בעניין זה מצד רשות המסים, בנק ישראל ומשרד מבקר המדינה.³⁰

הפרק השני ברשימה זו יבחן את עיקרי ההשלכות של הרחבת בסיס הדיווח בישראל, בין היתר, כאמצעי נוסף להילחם בתופעת ההון השחור. הפרק השלישי ברשימה זו יציג את הקשיים העומדים בפני רשויות האכיפה בהתמודדות עם תופעת ההון השחור כתוצאה מהעדר מידע מספק על בעלי הזכות שביושר בתאגידים ובהסדרים משפטיים הרשומים בישראל. כן יבחן הפרק הטלת חובת רישום של בעלי זכות שביושר כפתרון אפשרי לקבלת מידע העשוי לסייע למדינה לצמצם את היקף ההון השחור.

²⁹ ש.ם.

³⁰ בין הוועדות השונות: ועדת בן שחר – 1975; ועדת ששינסקי – 1988; דוח מנהל הכנסות המדינה – 1997; ועדת בן בסט – 2000; ועדת טרכטנבג – 2011; ועדת ארבלי – 2014. לצד אלה, דוחות מגופים רשמיים כגון: מבקר המדינה, בנק ישראל ועוד; הוועדות השונות (למעט טרכטנברג) המליצו על הרחבת חובת הדיווח בישראל באופן חד-משמעי.

2. חובת דיווח כללית

א. מבוא

יכולתה של רשות המסים לגבות "מס אמת" מכלל הנישומים החייבים נשענת במידה רבה על יכולתה לאסוף מידע מקיף, מהימן ועדכני בדבר הכנסותיהם של כלל הנישומים החייבים במס. איסוף מידע זה יכול להתקבל מכמה גורמים שונים ובהם: הנישומים עצמם, נישומים אחרים שלהם מערכת יחסים מסחרית עם הנישומים (למשל, מעבידים המנכים מס במקור ומעבירים את המידע על הכנסות עובדיהם לרשות המס; לקוחות המנכים מס במקור בעת תשלום לספקים ומעבירים מידע בדבר ההתקשרות המסחרית שלהם עם אותם ספקים; בנקים המנכים מס במקור מציבור לקוחותיהם בגין הכנסותיהם בשוק ההון ועוד), רשויות מס זרות וכן מאגרי מידע נוספים הכוללים מידע על הכנסות הנישומים ו/או על נכסיהם.

כפי שניתן להניח, מקור המידע העיקרי וה"איכותי" ביותר שממנו הרשות עשויה לקבל מידע מהימן ומקיף בדבר הכנסותיו של הנישום הוא הנישום עצמו. מידת הציות של הנישום תלויה בגורמים שונים ובהם: מידת יכולתה של הרשות להתחקות אחר מידע שלא דווח כדין; חומרת העונשים שעשוי הנישום לשאת בעקבות אי-גילוי מלא של הכנסותיו; הזיקה שחש הנישום כלפי הקהילה שבה הוא נדרש להגיש דוחות; מידת ההזדהות של הנישום עם התועלת שבתשלומי המס שאותם הוא נדרש לשלם ועוד.³¹

בישראל, אף כי לכאורה נראה כי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן: הפקודה) מחייבת כל נישום החייב במס בישראל להגיש דין וחשבון שנתי על הכנסותיו,³² לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, סמכות לפטור נישומים שונים מחובה זו. מכוח סמכות זו, הלכה למעשה,³³ עיקר אוכלוסיית השכירים בישראל כמו גם יחידים נוספים שמהכנסותיהם מנוכה מס במקור ואשר סך הכנסותיהם אינו

³¹ גיורא עמיר, **עבירות מס ועבירות הלבנת הון** 9-17 (2105) (להלן: גיורא עמיר).

³² ס' 131 לפקודת מס הכנסה קובע חובת דיווח כללית לכל אדם יחיד העומד בקריטריונים השונים המוגדרים בפקודה. הפקודה מפורטת מאוד ומחילה את חובת הדיווח על מרבית תושבי המדינה הבגירים (מעל גיל 18) הנהנים מהכנסה משכר, מקרקעין, נאמנות, מניות, או כל הכנסה החייבת במס ובדיווח. הסעיף על תת סעיפיו השונים פורט מהפרט אל הכלל את ההכנסות החייבות ונראה שרובן ככולן חייבות בדיווח.

³³ ס' 134 לפקודה קובע כך: "שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לפטור, בתנאים או ללא תנאים, מחובת הגשת ד"ח את המפורטים להלן: (1) מי שעיקר הכנסתו היא הכנסת עבודה, קצבה או הכנסה ששילם עליה מס לפי סעיף 122; (2) מי שהכנסותיו אינן מעבודה, מעסק או משלח-יד והן לא עלו על סכום שהוא פי שלושה מסכום נקודות הזיכוי שעל פי סעיפים 34 ו-36; (3) תושב חוץ; (4) מי שקיבל הכנסה שנוכה ממנה מס במקור כדין או שחל לגביה פטור ממס, וללא הכנסה זו היה פטור מחובת הגשת דין וחשבון; (5) נאמן, בין אם הוא תושב ישראל ובין אם לאו, שהיו לו בישראל רק הכנסה הפטורה ממס או שנוכה ממנה מלוא המס כדין, או נכס שההכנסות ממנו פטורות ממס"; תקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון) התשמ"ח-1988 ותיקון משנים 2000 ו-2004.

עולה על תקרה סטטוטורית, פטורים מדיווח כאמור.³⁴ נוסף על פטורים אלה, הפקודה גם מקנה לעולים חדשים ולתושבים חוזרים ותיקים (הכוונה לישראלים שחזרו לישראל לאחר שלא שהו בה תקופה של עשר שנים או למעלה מכך)³⁵ פטור מהגשת דין וחשבון שנתי ומהצהרה על הונם ועל נכסיהם במשך 10 שנים מהרגע שבו רכשו (או חידשו) את תושבותם הישראלית לצורכי מס על הכנסות שהופקו בחו"ל או שמקורן בנכסים בחו"ל. בשל פטורים נרחבים אלה מחובת הגשת דין וחשבון שנתי ומהצהרה על הונם ועל נכסיהם, בפועל, פחות מחמישית מהאוכלוסייה הבגירה בישראל מגישה דוחות שנתיים על הכנסותיה.³⁶

בשל כך, מזה שנים רבות ניטש ויכוח בשאלה אם יש להרחיב את החובה להגיש דין וחשבון שנתי על ההכנסה גם לנישומים שמסיהם שולמו על דרך ניכוי מס במקור ושלגביהם המנכים במקור ממילא מעבירים מידע בדבר הכנסותיהם באמצעות דוחות הניכויים. הוועדות הציבוריות והמקצועיות שהוקמו בידי שרי האוצר לדורותיהם המליצו באופן חד-משמעי על הרחבת חובות הדיווח בישראל.

כך למשל, המליצה **ועדת בן שחר** על החלת חובת דיווח כללית מחד גיסא³⁷ ועל החלתה באופן לא אחיד באוכלוסייה מאידך גיסא כך שיהיו שני סוגים של דוחות: דוח מקוצר שימולא בידי שכירים אשר כלל הכנסתם מקורה ממעביד יחיד ואשר לנשותיהם אין כל הכנסה; ודוח מלא שישרת את יתר הנישומים.

"אנו רואים חשיבות בהנהגת חובת דוח על כלל האוכלוסייה. היא תתרום ליצירת בסיס של אמון ביחסים בין האזרח ומערכת המס. היא צריכה לחול גם על בעלי הכנסת נמוכות כדי להתקדם לקראת אפשרות של הנהגת מס הכנסה שלילי".³⁸

³⁴ הנתונים שיוצגו בחלק זה מעודכנים לשת המס 2014. בעת כתיבת דפים אלה טרם פורסם מדריך עדכני יותר. הסכומים מתעדכנים מעת לעת. להרחבה ראו: דע זכויותיך וחובותיך 2014 מדריך למילוי טופס דין וחשבון של יחיד על הכנסה של שנת המס 2014 בעמ' 5-4 (2015) זמין ב- <https://taxes.gov.il/incometax/documents/daz/2014/2014.pdf> (נבדק לאחרונה בתאריך: 21.11.2016). הפטור חל בין היתר על: 1. משכורת בסכום שלא עולה על 649,000 ₪; 2. דמי שכירות בסכום שלא עולה על 337,000 ₪; 3. הכנסת חוץ שהופקה או נצמחה מחוץ לישראל בסכום שלא עולה על 337,000 ₪; 4. הכנסה מריבית בסכום שלא עולה על 643,000 ₪; 5. הכנסה ממכירת נייר ערך הנסחר בבורסה במחזור מחירות שלא עולה על 811,560 ₪; 6. הכנסה מקצבת חוץ לעולה בסכום שלא עולה על 337,000 ₪; 7. הכנסה נוספת על פי הקריטריונים המשתנים מעת לעת; 8. הכנסה ממכירה של נכס מטלטלין שאינה עולה לכדי עסק או משלח יד בסכום שלא עולה על 17,658 ₪; 9. פטור לתושב חוץ על הכנסה שנצמחה לו בישראל.

³⁵ "תושב חוזר ותיק" - יחיד ששב והיה לתושב ישראל לאחר שהיה תושב חוץ במשך עשר שנים רצופות לפחות.

³⁶ אוכלוסיית הנישומים בשנת 2012 הסתכמה בכ- 3,569,000 יחידים; מתוכם כ- 3,057,000 היו שכירים וכ- 512 אלף יחידים הפיקו הכנסה ממשלח יד או מעסק שבבעלותם או שהיו בעלי שליטה בחברה בבעלותם. התפלגות ההכנסה המדווחת לרשות המסים בשנת 2012 הייתה כדלקמן: כ- 79% נבעה ממשכורות לשכירים, כ- 8% מהכנסות של יחידים מעסק או ממשלח יד, כ- 5% מפנסיות וכ- 9% משוק ההון. ראו פרק ה' לדוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2013-2014; http://mof.gov.il/ChiefEcon/StateRevenues/StateRevenuesReport/DocLib/2013-2014/Report2013-2014_05.pdf (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

³⁷ **המלצות לשינוי המס הישיר - דין וחשבון הוועדה לרפורמה במיסים** (1975) (להלן: דוח ועדת בן שחר).

³⁸ דוח ועדת בן שחר, שם, בעמ' 1-1.

ועדת ששינסקי המליצה אף היא לאמץ חובת דיווח כללית בישראל במתכונת מקוצרת.³⁹

"אנו משוכנעים שחובת דיווח כללית, הנהוגה במרבית המדינות המערביות, הוא תנאי מוקדם ליישום העיקרון של איחוד הכנסות ממקורות שונים (ובמיוחד הכנסות מהון) ולהכרה במשפחה כביחידת החיוב במס".⁴⁰

לעומת זאת, **ועדת בן בסט** שהמליצה אף היא להרחיב את חובת הדיווח,⁴¹ הסתפקה, ככל הנראה, בהקטנת רף ההכנסה הפוטר מדיווח חלקי החלת חובת דיווח כללית:

"מקור נוסף לחוסר הצדק במערכת המס נובע משיעור דיווח נמוך יחסית של האוכלוסייה בישראל יחסית למדינות המפותחות. על פי החוק חייבים בדיווח כל העצמאים וכן כל מי שהכנסתו משכר גבוהה מכ- 480,000 שקלים לשנה. אוכלוסייה זו מרוכזת בעיקר בשכבות המבוססות, שהן המעגל הפוטנציאלי המשמעותי של משלמי המס. אולם רף הכנסה גבוה מדי עלול להשאיר מחוץ לרשת הדיווח אוכלוסייה גדולה מדי. שיעור הדיווח בישראל הוא נמוך יחסית למקובל במדינות המפותחות. הרחבת הדיווח וצמצום ההתחמקות מתשלום מס חשובים בעיצוב מערכת מס צודקת".⁴²

מקריאת דוח הוועדה הציבורית האחרונה שהוקמה בראשות פרופ' טרכטנבג, לא לחלוטין ברורה עמדתם של חברי הוועדה באשר להרחבת חובות הדיווח כיום, בין היתר, משום שבחלקים מהדוח חברי הוועדה מציינים לטובה את מינימום החיכוך בין הנישומים למערכת המס, ובחלקים אחרים של הדוח הומלץ לשפר את האכיפה באמצעות יצירת מאגרי מידע בדבר הכנסותיהם של יחידים. כמו כן, חלק מחברי הוועדה היו בדעה שיש לאמץ מס ירושה ולצורך כך המליצו חברים אלה על החלת חובת דיווח כללית.

להלן היתרונות שמנו הוועדות הציבוריות השונות בהקשר של הרחבת חובת דיווח:

- (א) העלאת "הצדק החברתי" באמצעות דרישה מכל תושבי המדינה לשקיפות מלאה בפני רשות המס.
- (ב) עצם הדרישה לדיווח תיצור אפקט פסיכולוגי מרתיע שיגרום לנישומים רבים הנמנעים כיום מדיווח הכנסותיהם החייבות, לדווח כדין, דבר אשר יגדיל את הכנסות הממשלה ממסים.
- (ג) קיום מידע מלא ככל האפשר על הכנסות מכל המקורות של יחידים ושל משפחות.

³⁹ דו"ח ועדת המומחים לרפורמה במס הכנסה ליחידים (1988) (להלן: דוח ועדת ששינסקי).

⁴⁰ דוח ועדת ששינסקי, שם, בעמ' 9.

⁴¹ דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (2000) (להלן: דוח ועדת בן בסט).

⁴² דוח ועדת בן בסט, שם, בעמ' 5.

(ד) שכלול כלי הפעולה של מדינת הרווחה באמצעות התאמתם של תשלומי ההעברה ושל התמיכות להכנסות הכוללות של התא המשפחתי.⁴³

(ה) העלאת האפקטיביות של האכיפה ושל גביית מס אמת מאוכלוסיית הנישומים לרבות החזר לנישומים ששילמו מס ביתר באמצעות ניכוי מס במקור.

עם זאת, ועדות ציבוריות אלה כמו גם בנק ישראל ומשרד מבקר המדינה לא התעלמו בדוחות שפרסמו מהקשיים הכרוכים בהנהגת חובת דיווח כללית. בין היתר, ציינו האחרונים כי:

(א) החלת חובת דיווח כללית תביא לתוספת של כשני מיליון דוחות מס בשנה,⁴⁴ אשר יטילו קשיים מנהליים רבים הכרוכים בטיפול בהם וידרשו משאבים כלכליים נכבדים אשר לו היו מושקעים בדרכי פעולה חלופיות סביר שדרכים אלה היו מצליחות להילחם בתופעת הכלכלה השחורה באופן יותר אפקטיבי.

(ב) דוחות רבים שיוגשו לא יניבו תשואות מס, וספק רב מה התועלת שתופק מדוחות אלה ודאי לנוכח העלויות הכלכליות הצפויות לנישומים הנדרשים להגיש דוחות אלה ולנוכח העלויות הכלכליות של רשות המסים בטיפול בדוחות אלה.⁴⁵

(ג) ריבוי דוחות ימנע את הבדיקה המעמיקה המתבצעת כיום באופן סלקטיבי.⁴⁶

⁴³ ועדות המומחים שעסקו בעבר בנושא המליצו להנהיג חובת דיווח כללית וציינו בין תועלותיה המרכזיות חלוקה צודקת יותר של הסיוע הממשלתי על-פי "מבחן הכנסה". ואכן, לדעת מבקר המדינה, הנהגת חובה זו עשויה לייעל את תהליכי העבודה של מנגנוני התמיכה באוכלוסיות הזכאיות לתשלומי העברה מהמדינה, ותאפשר לשכירים במשק למצות את זכויותיהם, ובכלל זה הכרה בהוצאות ובקבלת זיכויים ממס.

⁴⁴ בשנת 1999 ההערכה הייתה כי חובת דיווח כללית תביא לתוספת של כ-1.8 מיליון דוחות.

⁴⁵ כפי שציין בנק ישראל בדוח משנת 2013 שלפיו "הצורך בחובת דיווח לשכירים נובע ממבנה מערכת המס של המדינה. במדינות שבהן המיסוי משולב – כלומר חבות המס מחושבת על בסיס כלל ההכנסה של הפרט, הן מעבודה והן ממקורות אחרים – על הפרט להגיש דוח שנתי המרכז את כל סוגי הכנסותיו. בישראל לעומת זאת, מוטל על ההכנסה מכל מקור שיעור מס נפרד, שאינו תלוי בהכנסה ממקור אחר. כך, שיעורי המס על שכר אינם תלויים בהכנסות אחרות, וסכום המס מחושב ומועבר למדינה על ידי המעסיק. ההכנסות שלא מעבודה חייבות בשיעורי מס קבועים, שבדרך כלל אינם תלויים בהיקף ההכנסות האחרות, והתשלום למערכת המס מתבצע בעת עריכת העסקה/הפקת ההכנסה. מערכת חוקי המס בישראל מאפשרת אפוא לרשויות המס לחשב את חבות המס ולבצע תשלומי מס בלי שהפרט יגיש דו"ח מרכזי."

⁴⁶ דוח שפרסם בנק ישראל לאחרונה מעלה כי חישוב הממוצע והחציון של אומדן לגודל הכלכלה הלא-מדווחת ב-32 מדינות ה-OECD בחלוקה לשתי הקבוצות – 18 המדינות שמוטלת בהן חובת דיווח כללית או הצהרתית ו-14 מדינות שבהן חובת הדיווח סלקטיבית – מעלה כי האומדן לגודל הממוצע של הכלכלה הלא-מדווחת במונחי תוצר הוא זהה בשתי הקבוצות – קרוב ל-19% תוצר (בשתייהן עם חציון של 18% תוצר). ישראל כאמור חורגת לרעה מהממוצע או מהחציון וכלכלתה הלא-מדווחת מוערכת בכ-23%-25% מהתמ"ג.

(ד) בין הנדרשים להגיש דוחות ייכללו מגזרים כגון עולים חדשים, בני מיעוטים, חרדים, קשישים ואוכלוסיות מעוטות הכנסה, ולגביהם צפויות בעיות אכיפה וקשיים מעצם הגברת החיכוך בין רשות המסים לבין הנישומים.⁴⁷

(ה) המהלך יפגע בהכנסות המדינה שכן תושבים יקבלו החזרי מס שעד כה לא נדרשו.

בפועל, עד היום לא אומצה חובת דיווח כללית בישראל במודל המלא, ולמעט מספר תיקונים הנוגעים בהרחבת מעגל הנישומים החייבים בדיווח באופן סלקטיבי, לא נעשה דבר. עם זאת, בצד השיטה הסלקטיבית הקיימת בישראל ומודל חובת הדיווח הכללית (מלאה או מקוצרת כפי שהמליצו הוועדות המקצועיות השונות), קיימת חלופה נוספת שעליה כמעט שלא התקיים דיון בשיח הציבורי בישראל. החלופה הנוספת שאליה אנחנו מתייחסים היא חובת הדיווח ההצהרתי. לשם השלמת התמונה, נציג כעת את המודלים לחובת הדיווח הכללית הנהוגים בעולם, תוך בחינת רשימת היתרונות והחסרונות המופיעה מעלה.

ב. מודלים של חובת דיווח הנהוגים בעולם

(1) חובת דיווח סלקטיבית

מדינות שונות בוחרות שלא להחיל חובת דיווח מלאה על כלל אזרחיהן או תושביהן לצורכי מס מטעמים שונים, ובחרות במקום זאת להטיל חובת דיווח על אוכלוסייה ממוקדת. מודל זה מכונה המודל הסלקטיבי. על-פי מודל זה, נישומים שכלל אינם מגיעים לסף המס ואינם משלמים מסים, על-פי רוב פטורים מהגשת דיווח על הכנסותיהם, כמוהם גם שכירים ונישומים אחרים שלגביהם המס מנוכה במקור בין בידי המעסיקים ובין בידי גופים אחרים. היינו, בעוד שמודל דיווח כללי מחייב את כלל הנישומים במדינה להגיש דוח שנתי על הכנסותיהם, במודל הדיווח הסלקטיבי המדינה בוחרת קבוצת נישומים מסוימת מתוך כלל האוכלוסייה, ורק קבוצה זו נדרשת להגיש דוחות ולנהל תיקים ברשות המסים. ההבדל העיקרי בין שתי השיטות, הכללית והסלקטיבית, מתמקד בעיקר באוכלוסיית השכירים, שבשיטה הראשונה נדרשים לדווח על הכנסותיהם, ואילו בשיטה השנייה על פי רוב פטורים מדיווח. סקירה מהירה של מדינות ה-OECD מעלה שבכ-13 מדינות החברות ב-OECD נוהגת שיטת דיווח סלקטיבית בדומה לנעשה בארץ (הונגריה, טורקיה, יפן, יוון, ישראל, לוקסמבורג, מקסיקו, סלובניה, סלובקיה, פולין, פינלנד, צ'כיה וקוריאה). ההצדקות העיקריות להחלת שיטת דיווח סלקטיבית מתמקדות בניסיון למזער עלויות מיותרות לנישומים שממילא אינם מגיעים לסף המס או

⁴⁷ לצורך המחשת קושי זה, יצוין כי ביוני 2014 שלחה רשות המסים לכ-105,000 תושבים על-פי קריטריונים כגון נסיעות רבות לחו"ל, בעלות על כמה דירות, רכישת רכבי יוקרה ועוד, מכתבים ובהם דרישה למילוי טופס בן עמוד אחד בלבד שכותרתו: "פרטים אישיים והצהרה על מקורות הכנסה". עד יולי 2014, כ-25,000 בלבד מאותם תושבים הגישו את הטופס.

שממילא המס מהכנסותיהם מנוכה במקור ולפטור את המדינה מהצורך לטפל בדוחות של נישומים שבמרבית המקרים משלמים מס כדין באמצעות מנגנונים של ניכוי במקור. מתן פטורים נרחבים מהגשת דיווח מאפשר אפוא לרשויות המס במדינות שבהן נוהגת שיטת הדיווח הסלקטיבית להתמקד באוכלוסייה מצומצמת יותר שלגביה נדרשת מעורבות גבוהה יותר ובדיקה מדוקדקת יותר של דוחות המס המדווחים.

(2) חובת דיווח כללית

החלת חובת דיווח גם לשכירים משמעה הרחבת החובה להגיש דוח שנתי לכלל הנישומים באמצעות מערכת המס. היקף חובת הדיווח במדינות ה-OECD שונה ממדינה למדינה. ניתן אמנם לשאוב השראה לשיפור שיטת משטר המס בישראל ממדינות אחרות, אך לא ניתן להתמקד במשתנה בודד כגון היקף חובת דיווח או קיומם של פטורים מבלי לראות את תמונת המערכת המשפטית המקומית הכוללת. היקף חובת הדיווח היא לרוב נגזרת של מדיניות המס הנהוגה במדינה ושל המבנה של מערכת המס. כך למשל, במדינות שבהן קיימת שיטת מיסוי משולבת, קרי חבות המס מחושבת על בסיס כלל הכנסותיו של הפרט הן מעבודה והן ממקורות אחרים, קיימת חובת דיווח כללית לשכירים במודל רחב או במודל הצהרתי. סקירה מהירה בין מדינות ה-OECD מעלה שבכ-21 מדינות החברות ב-OECD קיימת שיטת דיווח המחייבת גם שכירים לדווח בין באופן רחב ובין באופן יותר מצומצם (אוסטריה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, אירלנד, אסטוניה, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, נורבגיה, ניו זילנד, ספרד, פורטוגל, צ'ילה, צרפת, קנדה, שוודיה ושווייץ) בעוד שבכ-13 מדינות החברות ב-OECD ישנה שיטה סלקטיבית בדומה לנעשה בארץ (הונגריה, טורקיה, יפן, יוון, ישראל, לוקסמבורג, מקסיקו, סלובניה, סלובקיה, פולין, פינלנד, צ'כיה וקוריאה).

(2א) חובת דיווח כללית במודל המלא

חובת הדיווח במתכונתה המלאה מטילה על הפרט לדווח דיווח מקיף של כלל הכנסותיו באותה שנת מס. היינו, על הנישום להעביר בתום כל שנה דוח מפורט לרשויות המס כדי שהרשות תוכל לחשב את שיעור המס הנדרש לתשלום. אין נפקא מינה אם מדובר בשכר מעבודה, ברווחי השכרת דירה, בהכנסה מתיק השקעות המנוהל באחד הגופים המוסדיים או ממכירה של נכס. בניגוד למצב הרווח כיום בישראל, שיטת דיווח זו נוהגת במספר מצומצם באופן יחסי של מדינות החברות ב-OECD.

החסרונות הבולטים בשיטה זו הם כדלהלן: ראשית, במודל זה שבו עיקר נטל הדיווח מונח על כתפי הנישומים, נשמעות ביקורות רבות הגורסות שמדובר בנטל שאינו רצוי. כך למשל, נשמעת לא פעם הטענה כי החלת חובת דיווח כללית תגרום ליתר חיכוך בין נישומים לרשויות המס ותטריח את כלל הציבור במילוי דוחות

ובמשלוחם אל רשות המסים. טענה נוספת גורסת שאוכלוסיות מוחלשות כגון: מבוגרים, חרדים, מיעוטים ועולים חדשים יתקשו בעמידה בנטל הגשת הדוח השנתי. נוסף על כך, החלת חובת דיווח כללית תטיל על הפרט ועל החברה עלויות שלא נשאו בהן טרם החלת החובה. לשם נוחיות הדיון, נדון בטענות שהוצגו בסדר הפוך.

לשם בחינה של סוגיית העלויות, ניטול כדוגמה את חובת הדיווח הכללית בארצות הברית ואת עלויותיה. מיסוי הפרטים בארצות הברית מבוסס על אזרחות (בשונה מתושבות). משמעות הדבר שכל תושב אמריקני לצורכי מס, ללא קשר למקום מושבו, נדרש להגיש בתום שנת המס דוח על הכנסותיו לאותה שנת מס. מחקר שנערך בשנת 2003 ביקש לכמת את העלות שנושאים בה הפרטים בחברה האמריקנית נוכח חובת הדיווח.⁴⁸ המחקר העלה כי אדם המשתכר 15 אלף דולר "מבזבז" כ-14.4 שעות בממוצע על הכנת דוח שנתי, זמן המוערך בשווי של \$86 בממוצע לנישום. ככל שקיימים יותר נתונים שיש להזין אל תוך הדוח (לדוגמה: הוצאות מוכרות והקלות הקבועות בחוק או לחלופין ריבוי מקורות הכנסה), משך ההכנה מתארך והעלות המוערכת עולה. נתונים אלה נבדקו שוב בשנת 2012 על ידי ארגון מס הכנסה האמריקני, ונקבע כי הזמן הממוצע למילוי הדוח הצטמצם ל-8 שעות, שמשמעו עלות של כ-\$120 הנדרשת לביצוע דיווח כאמור. נתון חשוב נוסף שכדאי לשקול הוא עלות ייצור דוחות הדיווח שהסתכמה בשנת 2012 בארצות הברית בעלות כוללת של 20 מיליארד דולר.⁴⁹ ייתכן שאילו היה הזמן המוערך נבדק היום, מגמת הצמצום הייתה נמשכת ומשך הזמן היה מצטמצם משמעותית. באשר לעלות מילוי הדוח, מכיוון שערכו של הכסף השתנה וכך גם יוקר המחיה, יכול שהפער המוצג בסכומי הכסף לא בהכרח משקף התייקרות ממשית בעלות נטל חובת הדיווח. יש לקחת בחשבון גם את ההתפתחות הטכנולוגית שאירעה בשנים האחרונות ואשר מייתרת עלויות משלוח והדפסה בעידן שבו המידע מנוהל באמצעות מחשב. נוסף על כך, השימוש הגובר באפליקציות ובתכנות ייעודיות לניהול הכנסות והוצאות מאפשר לספק למשתמש פלט שניתן להזינו ישירות לדוח. זאת ועוד, אף מן הצד של רשות המסים, העלויות הכרוכות בבדיקת דוחות הולכות ומצטמצמות עם ההתפתחות הטכנולוגית, והרשות יכולה לאתר דוחות חשודים באמצעות אלגוריתמים ולבחון אותם לצד בדיקה מדגמית של דוחות שלא הוחשדו באמצעות המערכת.

⁴⁸ המחקר זמין ב- <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/toder.pdf> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

⁴⁹ נתונים שהוצגו על ידי ה-TAX FUNDATION האמריקני זמין ב- <http://taxfoundation.org/blog/cost-tax-compliance> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

מחקר של ה-OECD משנת 2015 הראה שכ-90% מרשויות המס בעולם מנהיגות דיווח אלקטרוני (לחייבים בדיווח) נכון לשנת 2013.⁵⁰ האפשרות למלא דוחות באופן מקוון קיימת כבר שנים רבות, אך נראה שנוכח מתן תמריצים (כגון צמצום זמן קבלת החזרי המס), חינוך הנישומים להגשת דוחות אלקטרוניים ושימוש במדריכים פשוטים המקלים את חוויית ההמילוי של הדוח, הכפילה עצמה כמות המשתמשים במרוצת שש השנים האחרונות במדינות שבהן קיימת חובת דיווח ומאפשרות דיווח אלקטרוני, וזאת על אף קיומן של אוכלוסיות מוחלשות אשר מטבע הדברים מתקשות למלא את הדוח המבוקש. יתרה מכך, מחקרים מאוחרים יותר מראים שיכולת איסוף המידע הפכה פשוטה, זולה ונוחה יותר וכן הובילה לציות טוב יותר לחוקי המס הודות לשימוש באמצעים טכנולוגיים.⁵¹

(ב) חובת דיווח כללית במודל ההצהרתי

חובת הדיווח הכללית גם ביחס לשכירים אינה חייבת להופיע בתצורתה הקלאסית שבה ממלא כל פרט בתום שנת המס דוח מפורט על כלל הכנסותיו (קרי, המודל המלא). היינו, המציאות מראה כי מרבית המדינות החברות ב-OECD שבחרו להטיל חובת דיווח כללית גם על שכירים, בחרו במודל ביניים המפחית את נטלי הדיווח מהנישומים באמצעות דיווח הצהרתי (prefilled tax return). בשיטה זו, רשות המסים מנהלת מעקב על נתונים מנהלתיים ועל הכנסותיו של הנישום ומכינה טיוטת דוח עבורו. לשם כך, הקימו אותן מדינות מאגר מידע אשר ניזון, בין היתר, ממידע שמעבירים אליו הנישום, מעסיקים ומוסדות פיננסיים: בנקים, חברות ביטוח ובתי השקעות אשר נדרשים להעביר את המידע (שכר, ריבית, דיבידנד ועוד) לידי הרשות המוסמכת. בתום שנת המס, מחושב נטל המס שעל הנישום לשלם והרשות מעבירה את הדוח לידי הנישום ומבקשת ממנו להצהיר שהמידע שנאסף בדוח משקף נאמנה את מלוא הכנסותיו. על הנישום לאשר או לתקן את המוצג בפניו, והתקשורת בין הרשות לנישום מתנהלת באמצעות מכתבים, הודעה טלפונית, אתר אינטרנט, דוא"ל או אפליקציה (בהתאם לבחירת הנישום ולנוחותו).⁵²

המודל ההצהרתי החלקי כולל שני סוגים של איסוף נתונים: המודל הראשון הוא מודל האיסוף המלא שבמסגרתו אוספת רשות המסים את כלל המידע על הכנסותיו של הנישום, מרכזת אותו בדוח ומעבירה אותו

⁵⁰ Tax administration 2013 Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, בעמ' 235.

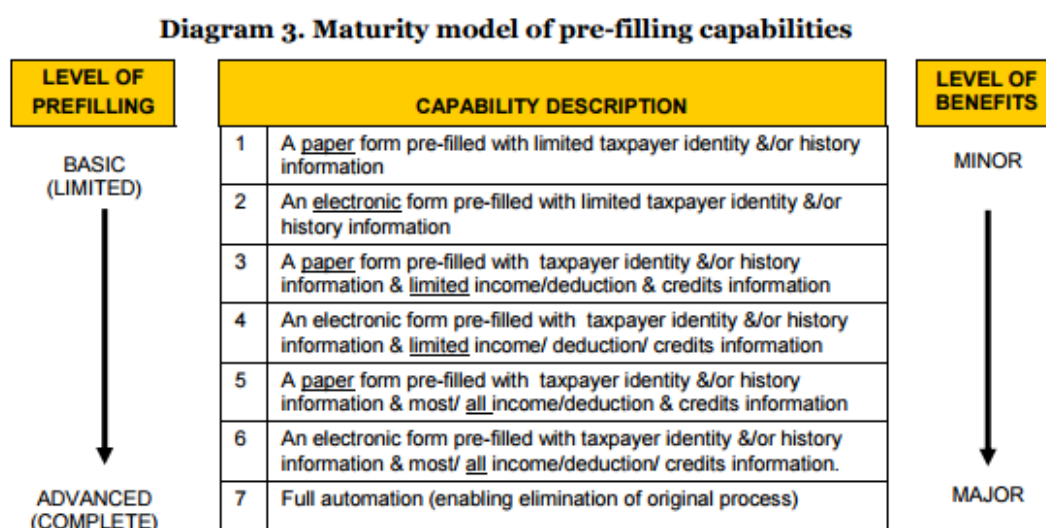
⁵¹ Tax administration 2015 Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, בעמ' 135-137.

⁵² כך למשל, רשויות המס בצרפת מאפשרות לנישומים לנהל את תיק המס שלהם באמצעות המחשב ואפילו באמצעות אפליקציה המורדת לטלפון החכם. <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/t1gtrdy/menu-eng.html> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

לעיונו ולאישורו של הנישום; והמודל השני הוא מודל האיסוף החלקי, שבמסגרתו אוספת הרשות מידע חלקי על הכנסות הנישום ומטילה עליו את האחריות להשלמת המידע החסר. הבחירה בסוג המודל תלויה בכמה משתנים. בראש ובראשונה, תלוי המודל ברמת תחכום המערכת הממוחשבת. ככל שמדובר במערכת מתוחכמת יותר, כמות המידע שנאסף על הנישום וכן יכולת הרשות לנתחו - גדולים יותר. עם זאת, מערכת מתוחכמת היא בהכרח יקרה מזו הפחות מתוחכמת ויש להתחשב גם בגודל הנטל שבוחר משטר המס להטיל על הנישום בעדכון המידע. משטרים מסוימים אינם רוצים להסיר באופן מלא את אחריות הדיווח מהפרט, ועל כן דורשים ממנו למלא חלק מהנתונים בעצמו. נגזרת נוספת היא מגבלות החוק בדבר העברת מידע מגופים ממשלתיים אחרים (כגון: המוסד לביטוח לאומי, הרשות להלבנת הון וכו') לרשות המס. השיקול המרכזי העומד בבסיס הקביעה בדבר העברת המידע הוא סכנת הפגיעה בפרטיותו של הנישום והסכנה עקב ריכוז מכלול נתונים בידי רשות אחת (במובן של פריצה למאגרים וגניבת המידע). כך למשל, בישראל, מערכת המס לא מקבלת מידע על הפרט מהמוסד לביטוח הלאומי ולהפך (למעט בסוגיות פרטניות שאושרו בחוק).

הדיווח ההצהרתי יכול להיעשות בשלבים וברמות פירוט שונות, לרבות בעניין גישתה של רשות המסים למאגרי מידע ברשויות אחרות. ככל שהיכולת הטכנולוגית ליצירת מאגר נתונים הכולל מידע מרשויות שונות מפותחת וטכניקת האיסוף כבר קיימת הרי שביכולתה של המדינה או הרשות לעבור מרמת איסוף אחת לאחרת. לצורך ההמחשה, נציג בפניכם דיאגרמה מתוך מחקר של ה-OECD בדבר השפעת הטכנולוגיה על

מערכת גביית המס:⁵³



FORUM ON TAX ADMINISTRATION: TAXPAYER SERVICES SUB-GROUP Survey Report Survey of Trends and ⁵³ Developments in the Use of Electronic Services for Taxpayer Service Delivery, 31 (2010)

הדיאגרמה שלעיל מפרטת למעשה מדרגים שונים בשיטת הדיווח ההצהרתי. המדרג שאליו משתייכת מדינה נגזר מרמת התחכום של המערכת שברשותה וממערך החוקים הקיים בה, המאפשר או אוסר את ריכוז המידע בידי הרשות; משיתוף מידע בין הרשויות השונות ועוד. במודל האיסוף ההצהרתי החלקי, יקבל הנישום לביתו כחלק מהדיווח ההצהרתי מכתב בקשה המכיל את פרטי זהותו ומעט רקע היסטורי שלו, ועל הנישום מוטל להשלים את יתר הפרטים. במודל ההצהרתי המלא, הרשות שולחת דוח המבוסס על מידע שאספה ושנשלח אליה מגורמים שונים (למשל, מהמעסיקים שניכו במקור מסים מהכנסה מעבודה, מהבנקים שניכו במקור מס מהכנסות בשוק ההון וכיו"ב). הדוח, כאמור, נשלח לאישורו של הנישום באמצעות המדיה התקשורתית שבה בחר. כל שנשאר לנישום הוא לוודא את מהימנות הדוח ולחתום להבעת הסכמתו עם המופיע בדוח או לחלופין לתקן את הדוח, לחתום ולשולחו חזרה לרשות.

ג. צרפת כמקרה בוחן למודל האיסוף ההצהרתי החלקי

כיום, כל הנישומים בצרפת נדרשים להגיש מדי שנה דוח שנתי במודל ההצהרתי החלקי.⁵⁴ על-פי המודל הצרפתי הנוהג כיום, רשות המסים הצרפתית שולחת בחודש אפריל לכלל הנישומים את המסמכים הרלוונטיים שהם נדרשים למלא ולהשיב אליה תוך חודש ימים. על הדוח לכלול את כלל מקורות ההכנסה שמהם נהנה הנישום לרבות תקבולים ממוסד הביטוח הלאומי, תשלומים על ימי מחלה סטטוטוריים, דמי פנסיה, קצבאות ועוד. המידע שנאסף על אודות הנישום הצרפתי כולל, בין היתר, את הממשק עם רשויות הרווחה במדינה ולא רק את ההכנסות ממשכורת, מהשכרת נדל"ן, מתיק פיננסי ועוד. טרם נשלח הדוח לאזרח, הרשות מעדכנת את המידע שברשותה הכולל בין היתר מידע המתקבל מצדדים שלישיים כגון מעסיקים, גופים מוסדיים המנהלים תיקי השקעות, שירותי רווחה ממשלתיים, קרנות פנסיה, בנקים ועוד. משמעות הדבר שהאזרח מקבל לידיו דוח המכיל את סך ההכנסות הידועות למדינה נכון לאותה שנת מס. על האזרח לאמת או לתקן את המידע המוצג בפניו. המעבר לשיטת הדיווח ההצהרתי הצריך מרשות המסים הצרפתית מספר התאמות. בראש ובראשונה, הקמת מסד נתונים והתאמת המצב החוקי הקיים למשטר המס החדש, בין היתר, בשינוי היקף ההגנה על פרטיותו של הנישום, מתן הרשאות לחשיפת המידע שנאסף וקביעת תמריצים שיסייעו ביישום החוק הלכה למעשה. תהליך מסוג זה לקח זמן ודרש משאבים כלכליים. כך לדוגמה, נדרשה רשות המסים הצרפתית להגדיר באופן מפורש את מעמדם האזרחי של נישומיה, ולגזור מתוכו את חובתם האזרחית מול רשות המסים (למשל לקבוע אם מדובר באזרח, בנתי, בפליט, בקטין,

Tax administration 2010 Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, ⁵⁴

בגמלאי וכיוצא באלה). למעשה, עד לשנת 2003 היו בידי רשות המסים הצרפתית נתונים מדויקים על 82.7% בלבד מסך הנישומים החייבים במס. כתוצאה מכך, יתר הנישומים סבלו או נהנו מגביית מס שלא תאמה את מעמדם האזרחי. בשנת 2004 שלחה הרשות מכתבי אימות לנישומים, ובשנת 2006 כבר הכריזה על כך שיש בידה נתונים על 95.2% מכלל הנישומים החייבים במס. צרפת נדרשה גם לבצע שינוי בממשק הדיווח לצדדים שלישיים (כגון גופים מוסדיים), שינוי ארוך וממושך שדרש בין היתר כתיבת מדריך סדור ופתיחת ממשקים לדיווח נוח וקל. המעבר לשיטת הדיווח החדשה הוביל לכך שכיום יש בידי רשות המסים הצרפתית נתונים שלא יכולים היו להגיע לידיה קודם לכן, כגון: מידע בדבר מניות המצויות בידי הנישומים, הלוואות, אגרות חוב ועוד. אפקטיביות שיטה זו נבחנה בסימולציות שנערכו בשנים 1999 ו-2005. בשנת 1999, ערב החלת חובת הדיווח בשיטת הדיווח ההצהרתי, הוערך דיוק הדיווח שהועבר בידי נישומים לידי רשות המסים ב-40% בלבד. לעומת זאת, בשנת 2005 הוערך אחוז הדיוק בלמעלה מ-85%. המהלך הוביל להגדלה משמעותית באחוזי הגבייה וצמצם את הפער בין הערכת הגבייה בפועל. נכון לשנת 2009, מעל 90% מהנישומים בצרפת כבר דיווחו בשיטה זו. בעקבות הצלחתה של השיטה, ניתן לזהות מדינות נוספות החברות ב-OECD (דוגמת אוסטרליה, בלגיה, אסטוניה, הולנד, ספרד ופורטוגל) שהחלו או שנמצאות בשלבים מתקדמים של מעבר הדרגתי לשיטת דיווח זו.⁵⁵

מחקרים שונים שבחנו את היקף הכלכלה הלא-מדווחת בקרב מדינות ה-OECD, העלו שהיקף הכלכלה הלא-מדווחת בקרב מדינות שבהן הוחלה שיטת דיווח כללית (בין במודל הכללי ובין במודל ההצהרתי) נמוך יותר מאשר בקרב רוב המדינות שבהן הוחל מודל דיווח סלקטיבי. יתר על כן, ובאופן די מפתיע, ממוצע עלות הגבייה בקרב מדינות שבהן הוחלה שיטת דיווח כללית, אף היא על פי רוב נמוכה יותר מאשר עלויות הגבייה המדווחות בקרב מדינות שבהן הוחלט על שיטת דיווח סלקטיבית.⁵⁶ למרות נתונים מחמיאים אלה, יש לזכור שזיקה זו אין משמעה בהכרח שקיומה של חובת הדיווח הובילה להפחתה בהיקף הכלכלה הלא-מדווחת וכי ישנם גורמים נוספים המשפיעים על היקף הכלכלה הלא-מדווחת.

ד. החלת חובת דיווח כללית בישראל

חובת הדיווח הכללית בישראל קבועה בחוק ומחייבת כל אדם, ארגון או נאמנות להגיש מדי שנה לרשויות המס דוח המפרט את כלל ההכנסות וההוצאות שהיו לו/להם במהלך התקופה המדווחת. להלן נציג את

⁵⁵ שם.

⁵⁶ נועם גרובר "הכלכלה השחורה בישראל" נייר מדיניות מרכז טאוב (2014) http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/theshadoweconomyinisrael2014hebrew.pdf

היתרונות והחסרונות העולים מהחלת חובת דיווח כפי שעלו, בין היתר, על ידי הוועדות הציבוריות או בניירות עמדה / בדוחות מטעם רשויות המס, בנק ישראל ומשרד המשפטים.

(1) בהחלת חובת דיווח כללית בישראל גלום הפוטנציאל לצמצם את תופעת הכלכלה הלא-מדווחת

בישראל

לכאורה, אם נבחן את עשר המדינות החברות ב-OECD שממדי הכלכלה הלא-מדווחת בהן מצומצמים ביותר, ניתן לראות שאחד המאפיינים המשותפים ברובן המכריע הוא קיומה של חובת דיווח כללית (בין במודל הכללי ובין במודל המצומצם ההצהרתי). כפועל יוצא, הדעת נותנת אפוא שהשיעור הנמוך של הכלכלה הלא-מדווחת באותן מדינות מושג בין היתר בשל החלת חובת דיווח נרחבת על כלל האוכלוסייה. עם זאת, טענה זו אינה מספיקה מכמה סיבות. ראשית, עצם החלת חובת דיווח נרחבת או מצומצמת כשלעצמה אינה מספיקה, ונדרש להבין מה היקף האכיפה הנוספת שמשקיעה אותה מדינה וכן משתנים נוספים המשפיעים אף הם על היקף הציות של האוכלוסייה.⁵⁷

מנגד, המתנגדים להחלת מודל דיווח כללי בישראל טוענים שממילא גם בשיטת הדיווח הסלקטיבית לא ניתן פטור מדיווח לנישומים המפיקים הכנסות החייבות במס, ולכן לא תושג תועלת רבה באימוץ מודל דיווח כללי כדי "לתפוס" את אותם עבריינים המשתמטים מדיווח ומעלימים מסים.

יתר על כן, הדעת נותנת שאותם נישומים החייבים בדיווח על הכנסותיהם והבוחרים שלא לדווח עליהן בתקווה שרשות המסים לא תתפוס אותם, עושים זאת באופן מודע. לכן, נשאלת השאלה עד כמה אפקטיבית אם בכלל תהיה הרחבת חובת הדיווח לכלל הנישומים, אם ההרחבה האמורה נועדה בעיקר כדי לתפוס את אותם הנישומים המנסים להתחמק מדיווח ומתשלום המס. בהקשר זה יצוין כי רשות המסים ובנק ישראל מחזיקים בעמדה שלפיה החלת חובת דיווח כללית תקשה על יכולתן של רשויות אכיפת החוק לתפוס את אותם העבריינים בין היתר משום שעליהן יהיה להשקיע את עיקר המשאבים בטיפול ברבבות דוחות נוספים של נישומים שאינם חייבים במס (בין משום שהכנסתם נמוכה מסף המס ובין משום שמהכנסתם שולם מס כדין באמצעות ניכוי מס במקור) חלף השקעת משאבים אלה באוכלוסייה ספציפית המועדת לפורענות על בסיס מאפיינים שתקבענה הרשויות הרלוונטיות. כך למשל, בשנים האחרונות החליטה רשות המסים להרחיב את חובת הדיווח גם לנישומים נוספים: כאלה שבבעלותם למעלה מדירת מגורים אחת, נישומים היוצאים תכופות

⁵⁷ שם.

את גבולות הארץ, נישומים המפיקים הכנסות פסיביות ונישומים המשמשים כנהנים בנאמנויות ישראליות וזרות.

מנגד, המצדדים בהחלת חובת דיווח כללית מציינים שחלק גדול מאותם נישומים שאינם מדווחים על הכנסותיהם עושים זאת באופן לא מודע בין היתר בשל חוסר מודעות או חוסר הבנה של דרישות דיני המס שאף בית המשפט העליון פסק לגביהן לא אחת שהן מהמורכבות בשיטת המשפט בישראל. כפועל יוצא, עשויות רשויות האכיפה להתקשות בהעמדה לדין של אותם עבריינים בין היתר בשל הצורך בהוכחת הרכיב הנפשי של מודעות לביצוע עבירת אי-הדיווח או אי-תשלום המס. במלים אחרות, בעוד שבעבירות רכוש ואלימות יסודות העבירה ברורים, נראה שלא כך הדבר בנושא עבירות הצווארון הלבן.⁵⁸ בעבירות מס, גם בהנחה שניתן בקלות יחסית להוכיח את התקיימות היסוד העובדתי, קיים קושי גדול יותר להוכיח את היסוד הנפשי (כוונתו הפלילית של העבריין). בענייננו, בנוגע לאי-דיווח / אי-ניכוי מס במקור או אי-תשלום מס כדין, במקרים רבים אין די ראיות ישירות המעידות על מודעותו הממשית של החשוד לרכיבי העבירה. המודעות היא תמיד עניין סובייקטיבי והוכחתה באמצעות ראיות נסיבתיות אינה משימה קלה כלל ועיקר.⁵⁹

הוראות הדין בעניין עבירות מס הכנסה המצויות בסעיפים 215–220 לפקודה מרכזות את עבירות מס ההכנסה. על-פי שיטת הדיווח הסלקטיבית, מדי שנה, כ-600 אלף נישומים (שהעיקרים שבהם הם: בעלי שליטה בחברות, עצמאים, נישומים בעלי הכנסות העולות על תקרה סטטוטורית) חייבים בהגשת דוח מס הכנסה על הכנסותיהם.⁶⁰ אמנם, וכפי שציינו קודם לכן, חובת הדיווח חלה גם על נישומים המפיקים הכנסות החייבות במס שלגביהן לא נוכה המס במקור, אולם בפועל, נישומים רבים מניחים שאינם חייבים בדיווח בדומה למרבית האוכלוסייה בישראל ובעצם אינם מודעים כלל לכך שהם עוברים על החוק.⁶¹

⁵⁸ מאיר גלבוע "החקירה בעבירות כלכליות וצווארון לבן" **מגמות בקרימינולוגיה: תיאוריות, מדיניות ויישום** 711, 717–719 (2003).

⁵⁹ שם, בעמ' 719.

⁶⁰ הדר קנה "רפורמת מס פתח: באוצר דנים בהטלת חובת דיווח למס הכנסה על כולם" **כלכליסט** (2013). זמן ב-
<http://www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3597276,00.html> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

⁶¹ היסוד העובדתי שבעבירות מס שונות לרוב פשוט להוכחה, זאת כמובן לאחר שדבר ביצועה נתגלה לרשויות המס. פשטות ההוכחה נובעת מכך שעבירות המס הן ברובן עבירות תוצאה. כך למשל, אדם שבמחדלו לא העביר למס הכנסה דין וחשבון כנדרש בחוק ממלא את דרישות היסוד העובדתי בהתאם לחובה המצויה בדין. עבירות מס ניתן לבצע במעשה אקטיבי, למשל ברישום כוזב, בהנפקת חשבוניות פיקטיביות ועוד. מנגד, קיימת גם האפשרות לבצע עבירות מס רבות ומגוונות על דרך של מחדל, קרי הימנעות מביצוע חובה שבדין. למשל, פקודה מטילה חובות על נישומים בשל השתייכותם למעמד ארגוני מסוים או בשל סטאטוס הנישום, דוגמת דיווח לרשויות המס על פתיחת עסק, ניכוי שכר העובד במקור והגשת דין וחשבון כאשר החוק מחייב זאת. לא די בהוכחת היסוד העובדתי ועל כן יהיה על התביעה להוכיח גם את היסוד הנפשי על מנת להרשיע את הנאשם בעבירת מס. ראו גיורא עמיר, לעיל ה"ש 31, בעמ' 190 – 191.

כך למשל, סעיף 220 לפקודה קובע שניתן להרשיע עבריין המשתמט מתשלום מס אם ביצע זאת "בזדון ובכוונה להתחמק ממס" (ההדגשה שלי – ר"ה). משמעות הדבר היא שעל מנת להרשיע נאשם בעבירה על-פי סעיף זה, על התביעה להוכיח שהנאשם ביצע את המעשה המיוחס לו או נמנע מביצוע הוראות הדין כאשר הוא מודע לתוצאות מעשיו או מחדליו תוך רצון וכוונה להגיע לתוצאה הסופית הלא היא התחמקות מתשלום מס.⁶² הזדון והכוונה הנדרשים על-פי סעיף 220 לפקודה זכו למשמעות מחודשת נוכח תיקון 39 לחוק העונשין שבין היתר הגדיר מחדש את עיקרי המחשבה הפלילית. מחשבה פלילית הוגדרה: כ"מודעות לטיב המעשה, לקיום הנסיבות ולאפשרות הגרימה לתוצאות המעשה, הנמנים עם פרטי העבירה".⁶³ סעיף 20 לחוק העונשין קובע למעשה כי ראיית תוצאות הפעולה או המחדל מראש על ידי העבריין באפשרות של קרוב לוודאי להתרחשות התוצאה, שקולה לגרימת אותה תוצאה. לעניין התוצאה, די בפזיזות אשר באה לידי ביטוי באדישות או בשוויון נפש מצד הנאשם כלפי תוצאות מעשיו או מחדלו. נוכח תיקון 39 לחוק העונשין די בכל אלה כדי לגבש את רכיב המחשבה הפלילית.

רכיב המודעות מבטא את המחשבה הרעיונית של שליטה. על-פי החוק, נדרשת התביעה להוכיח כי לנאשם הייתה שליטה על הסיטואציה ושבבחירתו יכול היה להטות את תוצאות המקרה.⁶⁴ דרישה זו עולה בקנה אחד עם עקרון החוקיות שעל-פיו לא מענישים אדם אלא על התנהגות שבשליטתו.⁶⁵ אנו סבורים שבמצב הדברים הקיים, ככל שקיימת לעבריין המס שליטה על דבר ביצוע העבירה, מדובר בסף פליליות נמוך מזה הקיים בביצוע עבירה אקטיבית. גם במקרה שבו הצליחה התביעה להוכיח שאכן התקיימה עבירה במישור העובדתי, הרי שכאמור הוכחת היסוד הנפשי אינה פשוטה כלל ועיקר. לצורך המחשה, סף הפליליות במקרה של יצירת חוזה למראית עין בשכירת דירה, גבוה מאשר במקרה שבו סבר אדם לנוחיותו ששכר הדירה כשלעצמו פטור מדיווח ומתשלום מס ללא כל קשר לגובה סכום ההכנסה. חיזוק נוסף לנתון זה הוא העובדה שלאותו אדם אין כל אינטראקציה עם רשויות המס, ועל כן אינו טורח לעקוב אחר הוראות החוק.

הרשעת אדם בעבירה על-פי סעיף 220 לפקודה מצריכה הוכחה כי הדבר נעשה במזיד ובכוונה להתחמק ממס. כלל ידוע הוא במשפט הפלילי שהספק הסביר פועל לטובת הנאשם. בעניין **אייזיקס**, זיכה בית המשפט את המערער שמסר הצהרת הון בלתי נכונה.⁶⁶ זאת משום שהנ"ל טעה באמת ובתמים בחושבו כי הוא לא נדרש לדווח על פרטים מסוימים שמהווים חלק מהונו. בית המשפט קבע שאכן מדובר בטעות סבירה

⁶² שם בעמ' 511.

⁶³ ס' 20 לחוק העונשין.

⁶⁴ להוציא עבירות שהיסוד הנפשי הנדרש בהן הוא רשלנות ועבירות מסוג אחריות קפידה.

⁶⁵ גיורא עמיר, לעיל ה"ש 31, בעמ' 191.

⁶⁶ ע"פ 5/72 **אייזיקס נ' מדינת ישראל** פ"ד כ"ז (1) 371 (1973).

וכנה והפך את הכרעת הערכאה הדיונית. טעות זו יכולה לקרות בתרחישים שונים ובייחוד לנישומים שאינם באים במגע עם רשויות המס.

טעותו של הנאשם יכולה להיות טעות במצב דברים או טעות במצב המשפטי. טעות במצב דברים (טעות בעובדה) משמעה שהמעשה הפלילי נעשה כאשר המבצע דימה מצב דברים שלא היה קיים.⁶⁷ מבצע העבירה לא יישא באחריות פלילית, ככל שבנסיבות שבהן המצב המדומה אכן היה מתקיים, המעשה לא היה נחשב בעל אופי פלילי. ההנחה בסייג זה לחוק, היא שאילו ידע הנאשם את מצב הדברים האמיתי, גם מחשבתו הפלילית הייתה משתנה בהתאם.⁶⁸

טעות במצב המשפטי הנה טעות בהבנה של אדם את האיסור הפלילי שבו הוא נאשם.⁶⁹ ככל שהאדם דימה מצב שבו המעשה או המחדל שעשה אינם אסורים, הטעות היא בדבר קיומו של האיסור הפלילי או עקב הבנה מוטעית של האיסור.⁷⁰ ההנחה כי החוק הפלילי ידוע לכול אינה בהכרח נכונה.⁷¹ הסייג יוכר בהליך פלילי ככל שמדובר בטעות שלא יכלה להימנע באופן סביר.

הדיון על סייגים אלה יכול להתפרס על פני מחקר שלם ונפרד וקיימים תנאים שונים ומגוונים להתקיימותם. אנו נטען שהעובדה שמרבית הציבור והנישומים אינם באים כלל במגע עם רשויות המס ואינם בקיאים בדרישות החוקים השונים החלים עליהם, מובילה בהכרח להיתכנות גבוהה לקיומה של אי-ידיעה כפי שנדונה לעיל.

החלק העונשי של חוקי המס שונה במהותו מחקיקה פלילית אחרת. זאת משום שדיני העונשין הרגילים אוסרים פעולה מסוימת, ואילו חוקי המס קובעים כללי התנהגות מנחים לעשייה. הציות לחוקי העונשין האוסרים שוד, רצח וגניבה פשוט באופן יחסי לאדם הנורמטיבי. יישום החוק משמעו הימנעות מפעילות אסורה. למרבית הציבור, הימנעות זו היא דבר טבעי נוכח הסלידה החברתית מאלימות כך שהפרט באופיו שומר חוק ומכבד את קניינו ואת גופו של זולתו. חוקי המס לעומת זאת שונים במהותם ואינם טבועים באופיו של הנמען. חוקים אלה מכתיבים התנהגות שיטתית ומסודרת,⁷² למשל על ידי הגשת דוח המכיל נתונים

⁶⁷ ס' 34 יח' לחוק העונשין.

⁶⁸ גיורא עמיר, לעיל ה"ש 31, בעמ' 206-207.

⁶⁹ ס' 34 יט' לחוק העונשין.

⁷⁰ גיורא עמיר, לעיל ה"ש 31, בעמ' 206-207.

⁷¹ לעניין זה, עיקרון ידוע בציבור הוא שאי-ידיעת החוק אינה פוטרת מעונש. ידיעה זו מבוססת על ס' 12 לחוק העונשין טרם תיקון 39 שקבע "אי-ידיעת הדין לא תשמש עילה לפטור מאחריות לעבירה". לאחר תיקון 39 מצב דברים זה השתנה כאשר ס' 34 יט' הכיר בטעות שבדין כסייג לאחריות פלילית.

⁷² גיורא עמיר, לעיל ה"ש 31, בעמ' 13.

מסוימים בכל תקופת זמן הקבועה בדין. ככל שהחקיקה ברורה יותר לנמען ופשוטה לביצוע, כך יקל המחוקק על נתיניו לקיים את חוקי המס. עם זאת, חוקי המס נוטים להיות מורכבים ומסורבלים. חוסר יכולתו של המחוקק לחזות מראש את כל הפעולות העברייניות האפשריות ואת הפער בין תכנון מס לגיטימי להתחמקות אסורה עלול להוביל לקיומה של טעות בעובדה או בדין או לכל הפחות פער ביכולת התביעה להוכיח את היסוד הנפשי של העבריין.⁷³ משכך, אנו סבורים שהחלת חובת דיווח כללית בשיטה ההצהרתית תשנה את סף הפליליות שבעבירות העדר דיווח. ככל שעבריין המס אכן רציונאלי יותר מחברו עבריין הרכוש והאלימות הרי שהחלת חובת דיווח במודל ההצהרתי ודרישת פעולה אקטיבית של אימות וחתימה יגדילו בעיני העבריין הרציונאלי את הסיכון הכרוך בביצוע העבירה (לעומת עצימת העיניים שנקט בה בהעדר חובה דומה). יתרה מכך, הנפקת דוח מטעם רשות המסים המבוסס על נתונים שנתקבלו מגורמים שלישיים תיצור אפקט הרתעתי של מעין "אח גדול" אשר עוקב אחר הכנסותיו של הפרט ותצמצם את היקף הדיווחים השקריים. כפועל יוצא, לו תאומץ שיטת דיווח כללית, יידרשו כלל הנישומים לדווח על כלל הכנסותיהם באופן אקטיבי, ואותם נישומים שיבחרו להשמיט מדוחות אלה הכנסות יתקשו להצדיק את מעשיהם בתואנה שלא ידעו על קיום חובה זו.

(2) עצם הדרישה לדיווח מכל תושב תיצור "תודעת מס" שעשויה להקטין את התמריץ להעלמת הכנסות

על מנת לבסס טענה זו, נבקש להציג מספר מחקרים מעולם הכלכלה ההתנהגותית. זאת נוכח ההנחה שהחלת חובת דיווח כללית במודל ההצהרתי בישראל עשויה לסייע בצמצום היקף הכלכלה השחורה. השאלה שיש לשאול טרם בחינת אותם מחקרים היא האם עבירות המס הן נחלת הכלל או שמא מוגבלות למספר "תפוחים רקובים"? ככל שמדובר במספר בודד של מבצעים הרי שאיתורם והטיפול בהם מבחינה תיאורטית צריכים להיות פשוטים. מנגד, אם עבירות המס אינן מוגבלות למספר "תפוחים רקובים", הרי שבכל אדם החייב במס בישראל טמון הפוטנציאל לבצע עבירות מס.

לצורך מענה על שאלה זו ומכיוון שבעבירות מס עסקינן, נציג בפניכם קלסטרון לעבריין המס הממוצע כפי שקבע מחקר אמריקני משנת 2001: כ-91% מעברייני המס הם לבנים; כ-97.2% הם גברים בגיל ממוצע של 45; 79% מהם הם בעלי עבודה קבועה; 77% במשרות צווארון לבן; 31% הם בעלי חברות; הכנסה ממוצעת של 45,000 אלף דולר בשנה; 23.4% בעלי תואר אקדמי; 55.9% הם בעלי בית מגורים; ו-64.4% נשואים.⁷⁴ מנתונים אלה שמתארים את הגבר הממוצע ממעמד הביניים / גבוה בארצות הברית, ניתן להקיש בקלות

⁷³ שם בעמ' 206-207.

⁷⁴ (2001) 25 *White-Collar Crime and Criminal Careers* Elin Waring & David Weisburd.

לעברין המס הישראלי, הרי הוא הישראלי הממוצע המשתייך למעמד הביניים או למעמד הגבוה בישראל. הנחה זו באשר לעברין הצווארון הלבן הישראלי אוששה על ידי ד"ר טלי שימקין בכנס שנערך מטעם אוניברסיטת אריאל והרשות לשיקום האסיר.⁷⁵ מנתונים אלה, נראה שהתשובה לשאלה שלעיל היא שבכל חייב במס בישראל טמון הפוטנציאל לביצוע עבירות מס.

סיפור שהתרחש בשנת 2011 במרכז קנדי לאומנויות הבמה בווינגטון יסייע לתמוך בנתון מטריד זה.⁷⁶ סטודנט צעיר שעבד כמנהל המקום היה אמון על עריכת ספירת מלאי בחנויות המזכרות הפועלות במרכז. בחנויות המזכרות עבדו למעלה מ-300 גמלאים אוהבי מוזיקה ואומנות שעשו את עבודתם בהתנדבות מוחלטת. משכך, שיטת העבודה התבססה על אמון מלא ואפילו לא הותקנו קופות רושמות בחנויות השונות. העובדים הכניסו את הכסף שקיבלו מהלקוחות למגירה וממנה השיבו ללקוחות את העודף. העסקים פרחו וחנויות המזכרות הרוויחו סכום נכבד של כ-\$400,000 בשנה. עם זאת, \$150,000 מתוך אותו סכום נעלמו באורח פלא על בסיס שנתי. הסטודנט שהחליט לשים סוף לפרשה שכר את שירותיו של משרד חקירות פרטי שסימן את הכסף בקופות. החוקרים עקבו אחר אחד העובדים, וגילו שבכיסו כסף מסומן. על פניו, ככל שמדובר בעברין בודד, נראה שמהלך זה פתר את הבעיה. למצער, הגניבות נמשכו וסכומים גדולים של כסף נעלמו מהמגירות של המרכז. מסקנתו של המנהל הייתה שהפרצה שקיימת בדפוס עבודתו של המקום מובילה לכך שאנשים הגונים וישרים נוטים להעלים כמות קטנה של כסף בכל פעם. אך כאשר מדובר בכמות גדולה של אנשים לאורך זמן מדובר בסכומים גדולים ומכובדים. הצעד הבא היה להחיל נוהלי עבודה שבעזרתם קיימו העובדים מעקב אחר המכירות. תועדו זמן המכירה, כמות הכסף שנתקבלה והעודף שחזר. התוצאה מפתיעה: הגניבות נפסקו. ניתן להסיק מן הסיפור הזה לגבי המצב הקיים כיום בהעדר חובת דיווח כללית. ככל שבישראל למרבית הנישומים אין כל אינטראקציה עם מערכת המס, אזי מערכת האכיפה הקיימת לא מזכירה להם ולא מכריחה אותם להיות הגונים ולפעול על-פי החוק. ההנחה שכל אדם ירמה/ישקר או יגנוב ככל שהזדמנות פז תיקרה בדרכו היא הנחה קשה ומקוממת. על כן נבקש לתמוך הנחה זו בכמה מחקרים נוספים שהמחישו כי אנשים נורמטיביים ונטולי עבר פלילי ניצלו הזדמנות לשקר / לרמות כאשר הדבר התאפשר להם.⁷⁷

⁷⁵ טלי שימקין, "הערפל העוטף עברייניות צווארון לבן" **הרשות לשיקום האסיר, המכללה האקדמית בית ברל** בעמ' 3 (2011).

⁷⁶ דן אריאלי **האמת על באמת** 20 (2013).

⁷⁷ דן אריאלי בספרו האמת על באמת מציג סדרה של ניסויים שבהם מושאי המחקר היו תלמידים מובילים במוסדות ה-Ivy League האמריקנים. על פניו, מדובר באנשים נורמטיביים ומוסריים, אך מסתבר בסדרת הניסויים שערך שגם אותם תלמידים רימו כאשר זיהו חלון הזדמנויות שאפשר זאת. שם. בעמ' 43-58. נתון זה מתיישב עם סכומי הכסף האדירים שמועברים באמצעות הכלכלה השחורה. לא מדובר בעברין בודד או בקבוצת עבריינים מצומצמת אלא ברבים מאוכלוסיית הנישומים.

טרם הצגתם, נזכיר שמכלול הנסיבות הקשורות בעבירות פיסקאליות מאפשרות סביבה נוחה יותר לקיומם של שיקולים רציונאליים טרם ביצוע העבירה.⁷⁸ ההנחה שמודל העבריינות בכללותו נשען על מחשבה רציונאלית מבוססת על מחקרים שונים שנעשו ברבות השנים, שהבולט שבהם הוא מחקרו של ג'ון בקר.⁷⁹ הנחה זו מבוססת על שלושה מרכיבים עיקריים: (1) התועלת שניתן להפיק מהפשע; (2) הסבירות להיתפס; (3) העונש הצפוי במקרה שבו ייתפס העבריין. המודל ההתנהגותי שמדגים בצורה הטובה ביותר את תיאוריית הפשיעה הרציונאלית הוא מודל דילמת העציר. בשנת 1950 הגו שני מדענים מריל פלאד ומלווין דרשר "משחק" פשוט ומתעתע שממחיש בצורה מצוינת את הרציונאליות שבבחירת העבריין.⁸⁰ דילמת העציר היא הרבה יותר מסיפור מעשה. מדובר במבנה מתמטי מדויק המשמש כפלטפורמה לפתרון בעיות בתחומי חיים נוספים ועד היום נעשה שימוש במודל זה במתמטיקה, בפסיכולוגיה, בסוציולוגיה, בתורת המשחקים, באסטרטגיות צבאיות ועוד.

סיפור המעשה הוא כדלהלן: המשטרה עוצרת שני עבריינים החשודים בביצוע עבירה ששניהם היו שותפים לה. העצורים מוחזקים בחדרים שונים והמשטרה מתחקרת אותם בנפרד. למשטרה ראיות דלות בלבד שמספיקות כדי להעמיד את השניים לדין על עבירה שעונשה שנת מאסר אחת בלבד. לכן, היא בוחרת לנסות ולהפנות את העצירים זה כנגד זה. בפני כל אחד מהעצירים עומדת האפשרות להלשין על חברו ולזכות בעונש מופחת או לשתוק. לעצירים אין אפשרות לדבר ביניהם ולתאם את החלטתם ולמשטרה מותר להציג בפניהם כל מצג העולה על רוחה גם אם אינו מבוסס. אם יבחרו שני העצירים להלשין איש על רעהו העונש יהיה 5 שנים לכל אחד. אם אחד ישתוק והשני ילשין, השותק יקבל 15 שנים בכלא והעד יצא מיד לחופשי. אם יבחרו שני האסירים לשתוק מכיוון שלמשטרה ראיות דלות, יקבלו השניים עונש מאסר של שנה אחת בלבד. על מנת להגיע לתוצאה הטובה ביותר מבחינת העצורים, עליהם לשתף פעולה. מכיוון שאפשרות זו נשללה מהם, הם עומדים בפני דילמה שהכרעתה קשה. בהפעלת מודל זה, מתבססת המשטרה על כך שהעציר יבחר בחירה רציונאלית באפשרות שתטיב עמו. קרי, הלשנה תוך שאיפה שהצד השני יבחר בזכות השתיקה.

כאשר כמות גדולה של אנשים לוקחת סכומי כסף קטנים, בסופו של יום מדובר בסכומים גדולים מאלה שהיו חסרים אם היה מדובר במצב הפוך.

⁷⁸ לעתים, העבריין האלים מבצע את הפשע המיוחס לו נוכח מחלה נפשית או יצר רגעי: כך למשל הגנב יכול לסבול מהפרעה נפשית המכונה קלפטומניה, המצית מפירומניה, האנס מפדופיליה ועוד. בשורה רגב "היבטים כלכליים וכמותיים למדיניות אכיפת חוק של עבירות צווארון לבן בישראל" חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה בעמ' 29-30 (2008). זמין ב- <http://shemer.mslib.huji.ac.il/dissertations/W/JLW/001442635.pdf>. (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

⁷⁹ Becker S. Gary, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, Journal of Political Economy, P.169-217 (1968).

⁸⁰ ויליאם פאונדסטון **דילמת האסיר להבין את תורת המשחקים** 22-20 (2000).

כדי להעלות את המוטיבציה של נישומים להימנע מהשתמטות, על רשויות המס לנסות ליצור תמריצים לנישומים לדווח דיווח אמת וכנדרש על-פי החוק. אחת הדרכים לעשות זאת ולעודד דיווח אמת היא באמצעות שימוש בקודים מוסריים. דן אריאלי בחן שילוב קודים מוסריים בניסוי על דיווח מס הכנסה והגיע לתוצאות מרתקות.⁸¹ אריאלי טוען כי שימוש בקודים מוסריים יכול להפחית במידה מסוימת תופעות של רמאות מסוגים שונים כגון: העתקות במבחנים, העתקת עבודות באוניברסיטה, דיווחי מס, תביעות ביטוח ועוד. בניסוי עיצבו החוקרים מספר מטריצות המכילות מספרים שונים. על הנבדקים היה להתבונן בגיליונות שהכילו 20 מטריצות בכל גיליון, ובזמן מוגבל לאתר את המטריצות המכילות ספרות שסכומן 10. כנגד כל זיהוי של מטריצה המכילה את הנתון המבוקש זכו המשתתפים בסכום כסף. לאחר בדיקה עצמאית של הפתרון, היה על הנבחנים לדווח את תוצאותיהם באמצעות טופס דיווח הדומה לטופס דיווח המס השנתי האמריקני. כדי להעצים את התחושה שמדובר בדיווח מס, צוין על גבי הטופס שעל ההכנסה יוטל מס בגובה של 20%. הטופס אף כלל שאלות על הוצאות הנסיעה שהיו לנישום סביב הפקת ההכנסה לצורך קיזוזן מגובה המס. בטופס של קבוצה אחת נדרשו הנבדקים לחתום בתחתית הדף כנהוג במסמכים רשמיים כדי לאשר את המידע הכתוב בו. בקבוצה אחרת נדרשו הנבדקים לחתום בראש הדף לצד תזכורת מוסרית שיש למלא דוח זה באופן מדויק ואמתי. התוצאות מפתיעות: אלו שחתמו בתחתית הדף רימו בממוצע בדיווח של 4 נקודות בעוד שהקבוצה שנדרשה לחתום לצד התזכורת המוסרית טרם מילוי השאלון רימו בממוצע בנקודה אחת בלבד.⁸² באשר להחזרי הנסיעות, פער הסכום שהוצג עמד על כמעט 100% בין הקבוצות. אם כן, כיצד ניתן להסביר את הפער בדיווח? כאשר נדרש אדם לחתום לאחר מילוי השאלות, הדיווח השקרי כבר בוצע בהעדר תזכורת מוסרית שכן לתחושת החותם מדובר בלא יותר מהליך פורמאלי משולל כל ערך מוסרי או שלכל הפחות כך נוח להאמין בעת החתימה. כאשר מופיעה בפני הנישום תזכורת מוסרית טרם מעמד החתימה ומילוי השאלון, הוא נזכר שהוא משתייך למבנה חברתי רחב שלו קודים מוסריים המסייעים על-פי נתוניו של אריאלי לצמצם את תופעת המרמה. האדם הממוצע, כזה התופס עצמו כאדם נורמטיבי, ייטה לדווח דיווח אמין ומדויק מאדם זהה לו שלא זכה לתזכורת המוסרית.⁸³

אין ספק שהחלת חובת דיווח כללית ככלי יחידי לא תמגר לחלוטין את הכלכלה השחורה. עם זאת, אנו סבורים שהטלת חובת דיווח במודל ההצהרתי תיצור מכשול מוסרי בפני האדם התופס עצמו כנורמטיבי

⁸¹ דן אריאלי, לעיל ה"ש 76, בעמ' 54-56.

⁸² כמו אריאלי, אין אנו מקלים ראש ברמאות שלעצמה גם אם מדובר בנקודה אחת בלבד. עם זאת, לא ניתן שלא להשתאות נוכח השפעת מיקום החתימה והזכרת הנורמות המוסריות על היקף הדיווח השקרי.

⁸³ דן אריאלי, לעיל ה"ש 76, בעמ' 61-62.

ותשמש תזכורת לעבריין הרציונאלי לעלות שבאי-הדיווח. בהעדר חובה שכזו, רבים עוצמים את עיניהם ומתעלמים לנוחיותם מהפגם המוסרי ומהסיכון הכרוך בביצוע עבירת המס.

(3) החלת חובת דיווח כללית ככלי להגברת הצדק החלוקתי בין היתר באמצעות שכלול כלי הפעולה

של מדינת הרווחה

נדבך נוסף להגברת הצדק החלוקתי הוא שיפור מסד הנתונים המצוי בידי הרשויות, הגברת השקיפות שבין הרשויות והחלפת מידע ביניהן. כאמור לעיל, החלת חובת דיווח כללית ככלי יחידני לפתרון הבעיה איננה מספיקה. מדובר בחוליה אחת בשרשרת של פערים שיש לטפל בהם. על רשויות המדינה לאסוף באופן סדור את המידע שמתקבל בידיהן, לשתף פעולה ולהוביל מהלכים שנקודת ההשקפה בהן היא ממעוף הציפור. למיטב ידיעתנו, כיום אין גוף המרכז בידי בצורה יעילה את שלל הנתונים הנוגעים לפרט, ואלו שכן מרכזים חלקי מידע לא משתפים אותו עם רשויות אחרות. פרוטוקול מדיון בכנסת מאשש טענה זו. במהלך הדיון ביקש המוסד לביטוח לאומי (כחלק מדיון בחוק ההתייעלות הכלכלית)⁸⁴ ממס הכנסה להציג בפניו מידע מסוים שיסייע בעדו לקבוע את גובה המענקים והקצבאות שהמבוטחים זכאים להם. המשרד לביטוח לאומי, משרד המשפטים ונציגי רשות המסים האשימו זה את זה בדבר העדר יכולתם להגן על המידע המצוי בידיהם ומשכך סרבו להעביר את המידע המבוקש מרשות לרשות.⁸⁵ הפועל היוצא מכך הוא שהרשויות השונות מקיימות מאגרים נפרדים ואינן חולקות את המידע זו עם זו. הדבר מוביל לעודף בירוקרטיה ולנטל גדול על האוכלוסייה בעיקר על האוכלוסיות המוחלשות. בעל עסק קטן (ולא מאוד רווחי) שבמקרה זכאי מתוקף נכותו להטבות מביטוח לאומי יידרש למסור את מסמכיו לכל רשות בנפרד בכל פעם שיידרש לקיים עם מי מהן אינטראקציה. הכוונה היא לאותן אוכלוסיות שלגביהן טענה רשות המסים שהחלת חובת הדיווח הכללית תפגע בהן וצפויות לגביהן בעיות אכיפה: מגזרים כגון עולים חדשים, בני מיעוטים, חרדים, קשישים ואוכלוסיות מעוטות הכנסה.⁸⁶

מדברי הפרוטוקול עולה דווקא תמונה הפוכה. משנדרש אדם לעמוד בפני רשויות המדינה השונות, העדר ריכוז הנתונים במקום אחד פוגע ביכולתו לקבל שירותים מידי המדינה. הוא נשלח לעבור מרשות המסים

⁸⁴ הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק כ"ז הביטוח הלאומי – סעיפים 146(24), 148(יג) המתייחסים ליכולת למסור מידע.

⁸⁵ פרוטוקול מס' 52 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות הכנסת השמונה עשרה (6 ביולי 2009).

⁸⁶ נוכח היתרונות שהוצגו עד כה פנה משרד מבקר המדינה באפריל 2014 לרשויות הכלכליות בישראל לצורך קבלת עמדתם בכל הנוגע להחלת חובת דיווח כללית בישראל. מעמדתם נראה שהם מתנגדים להחלת חובת הדיווח, בין היתר, נוכח שלל טיעונים המוצגים במחקר זה. להרחבה: דוח מבקר המדינה רשות המסים בישראל – המאבק ב"הון השחור" – רקע דוח 65 א בעמ' 3 – 6 (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

לבנק ומשם לביטוח לאומי וחוזר חלילה כדי לאמת פיסות מידע שונות מול כל אחת מהרשויות בנפרד. מבקר המדינה הכיר בעודף הבירוקרטיה ברשות כמחסום למיצוי זכויותיו של הנישום ובעיקר של נישומים המשתייכים לאוכלוסיות המוחלשות שנדונו לעיל.⁸⁷

ממצאי דוח ועדת טרכטנברג עולה כי "בישראל כמחצית מהשכירים והעצמאים (כ-51%) אינם משלמים מס הכנסה כלל. הדבר נובע הן משיעורי המס הנמוכים ברמות ההכנסה הנמוכות והן מנקודות הזיכוי להן זכאי כל אזרח. שילוב זה יוצר סף מס שרק מעבר לו מתחילים לשלם מס הכנסה. לדוגמה עבור גבר, הזכאי ל-2.25 נקודות זיכוי, סף המס ב-2011 עומד על כ-4,700 ש"ח. גברים המרוויחים פחות מסכום זה אינם משלמים כלל מס הכנסה".⁸⁸ עם זאת, העדר מידע מקיף הכולל את כלל ההכנסות של הנישומים לרבות קצבאות שונות המשתלמות מביטוח לאומי וסכומים נוספים מכוח חוקי הבטחת הכנסה ועוד - מקשה במידה רבה על יכולתה של מערכת הרווחה לתת מענה נקודתי אפקטיבי לאותם נישומים המצויים מתחת לקו העוני.

הצדקה נוספת להחלת חובת הדיווח הכללית גם ביחס לשכירים מתייחסת ליכולתה של המדינה לעשות שימוש אפקטיבי יותר במערכת המס והרווחה לצמצום הפערים הכלכליים בחברה. כך למשל, ישנן שיטות מס שונות שבהן נישומים מגישים בסוף שנה את דוחותיהם וכוללים בהן שורה של הוצאות רפואיות אישיות שהוציאו וחלק מהן מותר בניכוי כך שההכנסה החייבת פוחתת בהתאמה. בישראל, ככלל, הוצאות אישיות אינן מותרות בניכוי והטבות המס נגזרות ממצבו האישי של הנישום. כך למשל, ניתן להרחיב את מדיניות התמיכה בהורים עובדים על ידי התאמת סכום המענק להכנסה המשפחתית במקום נקודות הזיכוי הקבועות בחוק; וכן על ידי התחשבות בסכומים ששילמה המשפחה על הטיפול בילדים בפועל. לצורכי המחשה, משפחה המשתכרת במשכורת מינימום ומשפחה הממוקמת בעשירון העליון נהנות מאותן נקודות זיכוי על ילדים. כשם שקשיש שלרשותו פנסיה מכובדת, תיק השקעות, ונכס נדל"ן המניבים לו תשואה חודשית יפה, יזכה לאותה קצבת זקנה שלה יזכה קשיש אביון. לעומת זאת, השוויון המהותי מכיר בשוני בין האנשים ומעניק יחס שונה לשונה מתוך תפיסה שזו הדרך לצמצם את הפערים החברתיים.

נוסף על כך, החלת חובת דיווח כללית תיצר אפיק תקשורת ישיר בין הנישומים בשיטת המס לבין רשות המסים כך שנישומים הזכאים להחזרי מס יזכו בהחזרים המגיעים להם. אחת הטענות המפתיעות ביותר שנשמעו בהקשר של חובת הדיווח הכללית, ולדעתנו היה עדיף שלא הייתה מועלית כלל, מתייחסת לכך

⁸⁷ דוח מבקר המדינה 66 א, רשות המיסים, בעמ' 231.

⁸⁸ ממצאי דוח ועדת טרכטנברג, לעיל ה"ש 7.

שהחלת חובת דיווח עשויה לפגוע בהכנסות המדינה, שכן תושבים יקבלו החזרי מס שעד כה לא נדרשו. כסף זה נגבה שלא כדין על ידי הרשות ועל כן טענה זו כשלעצמה בעייתית.

נטל המס העודף נופל כאמור על כתפיהם של שכבות האוכלוסייה שאין ביכולתן בשל מגבלות של ידע, הבנה, משאבים או קשב, לבקש את שמגיע להן על-פי דין. דוח מבקר המדינה קבע כי בידי הרשות כמה מיליארדי שקלים שנגבו שלא כדין לאורך השנים.⁸⁹ הנתונים המדויקים כנראה לא נבדקו מעולם ומשכך ערך מבקר המדינה בדיקה עצמאית לשנת המס 2012. ממצאי הבדיקה שנשמכו על טופסי 126 גילו שבשנת המס שבנדון נגבו שלא כדין על ידי הרשות כ-74 מיליון שקלים ביתר מידי שכירים. דוגמה נוספת לגבייה שלא כדין שהציג המבקר היא הוצאות האש"ל המותרות שעודכנו בשנת 2011. שר האוצר תיקן את סך ההוצאה המוכרת במס, ורשות המסים, שלא פעלה כמצוותו, לא פרסמה כראוי את דבר האפשרות לקבל החזרים על גביית היתר בשנים 2009 ו-2010. פעולה זו לבדה הובילה לגביית יתר של 1.2 מיליארד שקלים מידי הציבור. תכליתה העיקרית של פקודה היא גביית מס אמת. זאת לצד האינטרס הציבורי של הזרמת הכספים מידי האזרחים אל תוך הקופה הציבורית. גבייה כזו אשר פוגעת בקניינו של הפרט צריכה להיות עד לרף החיוני ולא מעבר לו. משכך, גביית המס היא מנשמת אפו של חוק המס ועוברת כחוט השני בין הוראות החוק כולן. חריגה מעקרונות המס עלולה להפר את עקרונות הצדק החלוקתי שמבקש החוק להגשים. חריגה זו עלולה לעלות לכדי פגיעה בעקרון השוויון שבין הנישומים ולהפר את האיזון הראוי בנשיאת הנטל הציבורי במדינת רווחה.⁹⁰

(4) חוסר היתכנות טכנולוגית ותפעולית

אחת הטענות כנגד החלת חובת דיווח כללית בישראל שהוצגה בשולחן העגול מתייחסת לחוסר היתכנות טכנולוגית מצד רשות המסים לקלוט דוחות בהיקפים כה נרחבים. יובהר כי כיום, במקביל לחובת דיווח מקוונת, נדרשים הנישומים להגיש טפסים מסוימים באופן ידני, זאת מכורח הצורך לחתום על המסמך באופן ידני.⁹¹ באחד מטיעוניה כנגד החלת חובת דיווח כללית, גרסה רשות המסים שהחלת חובת דיווח תוביל להוספה של מיליוני דוחות מס לשנה שהרשות לא ערוכה לעבד.⁹² משאביה של הרשות מוגבלים והיא

⁸⁹ דוח מבקר המדינה 66 א רשות המסים בעמ' 233.

⁹⁰ דברים אלה מתבססים על פסיקתה של השופטת פורקצ'יה ב-ע"א 9333/02 מנהל מס ערך מוסף טבריה נ' חוסיין, בפסקה 15 לפסק דינה (פורסם בנבו, 12.05.2010).

⁹¹ גם כאשר קיימת האפשרות למלא את הדוחות השונים בצורה מקוונת, עדיין נדרש הנישום להדפיס את הטופס ולחתום עליו ידנית עקב העדר הסכמה מצד הרשות להכיר בחתימה אלקטרונית. דברים אלה עלו בריאיון שקיימנו עם ד"ר ברנר מבנק ישראל והם נתמכים בטפסים ובנספחים להורדה לצורך מילוי ידני המצויים באתר רשות המס.

⁹² לטענות נוספות שנשמעו כנגד החלת חובת הדיווח ראו: דוח בנק ישראל, לעיל ה"ש 45.

מתקשה כבר כיום להתמודד עם כמויות הדוחות שבהם עליה לטפל מדי שנה. אנו מתקשים לקבל טענה זו, ובכל מקרה ניתן להחיל את הרחבת הדיווח באופן מדורג על פני מספר שנים כך שיתאפשר לרשות המסים להיערך בהתאם.

(5) הקצאת משאבים לא יעילה ולא אפקטיבית

אחת הטענות הנפוצות כנגד הטלת חובת דיווח כללית היא שהמשאבים שיוקצו למהלך זה לא יביאו לצמצום העלמות המסים יותר משימושים חלופיים באותם המשאבים. על מנת להתמודד עם כמויות המידע הנוספות שיתקבלו בידי הרשות, נכון שיהיה עליה להתאים את ממשקי העבודה שלה לעידן המודרני. נראה אם כן שאילו תישמע המלצתנו ותיושם בישראל חובת הדיווח הכללית על-פי המודל ההצהרתי, תוקם בעקבות כך מערכת מחשוב מתקדמת בעלת בינה מלאכותית אשר אליה יוזנו ובתוכה ינוהלו מכלול הנתונים באשר לכלל הכנסותיהם של הפרטים, הארגונים והנאמנויות הממוסות על ידי מערכת המס הישראלית. המידע שיתקבל מגורמים כגון: ביטוח לאומי, רשות המסים, נישומים, מעסיקים, בנקים, חברות ביטוח, תאגידים, נאמנויות ועוד, יעובד וישוכלל ויאפשר לבצע חיתוכי מידע שיתאימו לצורכיה המשתנים של הרשות. לא זו אף זו, אנו סבורים כי מתן גישה לגורמים הרלוונטיים (כגון: הרשות לאיסור הלבנת הון, ביטוח לאומי וכיו"ב) יוביל בהכרח לקיום מערכת אכיפה אפקטיבית יותר מחד גיסא, ולמערכת גבייה ולמערכת רווחה צודקות יותר מאידך גיסא.

טענה נוספת שהועלתה נגד החלת חובת דיווח כללית מתייחסת דווקא לתועלת שתושג מקבלת המידע הנוסף בדוחות המס שיגישו הנישומים. בישראל, הכנסות מיגיעה אישית (מעסק, ממשלח יד, מעסקה או מעסקת אקראי בעלי אופי מסחרי וכן מעבודה) וכן הכנסות מהשכרת קניין רוחני ומנדל"ן מסחרי ממוסות בשיעורי מס פרוגרסיביים שבין 10% ל-50%. להבדיל, הכנסות שאינן מיגיעה אישית (המכונות הכנסות פסיביות דוגמת: ריבית, דיבידנד, רווחי הון וכן הכנסות מהשכרת דירות למגורים) ממוסות על פי רוב בשיעורי מס אחידים. לפיכך, בהנחה שמהכנסות אלה מנוכה מס במקור, הגשת דוח שנתי על הכנסות אינה נדרשת ואין בה כל תועלת למי מהצדדים (למדינה או לנישום) לעניין חישוב חבות המס של הנישום. לפיכך, חיוב נישומים לדווח על הכנסותיהם לרשות המסים יטיל נטל מיותר על הנישומים מבלי שישגיג תועלת כלכלית.

(6) הטיעון הדמוקרטי – שקיפות, העלאת הסוגיה לשיח הציבורי

טיעון נוסף חשוב לא פחות מכל הטיעונים האחרים שהועלו במסגרת דיון זה הוא הטיעון הדמוקרטי. היינו, החלת חובת דיווח שנתי מלא מצד אזרחי המדינה ותושביה תחזק את המחויבות האזרחית של כלל הנישומים, תציף את הנתונים הכלכליים האישיים של כל נישום ותציב על סדר היום את הנושאים הכלכליים ואת

המדיניות הכלכלית של ממשלת ישראל.⁹³ טיעון זה אף עולה בקנה אחד עם תפיסות העולם שהובילו להקמת ארגון TJN העולמי וארגון TJN IL.

אחת מזכויותיו המוגנות של הפרט היא הזכות לקניין.⁹⁴ גביית המס פוגעת בקניינו של הפרט קל וחומר נוכח העובדה שמדובר בפעולה שכופה המדינה על הפרט. רשות המסים מכוח חוק מושיטה ידה הארוכה אל כיסו של הפרט על מנת ליטול את חלקה בהכנסותיו.⁹⁵ חרף הפגיעה החוקתית האמורה, גביית המס נחוצה לניהולה התקין של המדינה ומשכך מתקבלת בכל שיטות המשפט למקומותיהן ולתקופותיהן כהכרח שלא יגונה.⁹⁶ בעוד שמהות גביית המס כשלעצמה לגיטימית, בסיס המס ושיעורי המס נתונים לביקורת מתמדת. מערכת היחסים שבין הפרט למדינה ולחברה מבוססת על "אמנה חברתית" ועל שיח מתמיד בין השלטון לבין הפרטים בחברה, אמנה ושיח שהם הבסיס לנכונותו של הפרט בן החברה החופשית והדמוקרטית להסכים לפגיעה קבועה בזכויותיו.

עם זאת, לצורך קיום הדיאלוג, נדרשים הפרטים לדעת ולהבין את הסוגיות שעל הפרק. בענייננו, הואיל ורובו המכריע של הציבור בישראל אינו מגיש דוחות מס, מרביתו אינו יודע באופן מהימן מה היו הכנסותיו בשנה החולפת, מה סכום המס שהוא שילם, ובעצם למרבית הציבור אין אינטראקציה ישירה עם רשות המסים. חוסר תקשורת זו בין היתר פוגע במידת המחויבות האזרחית ועשוי להוביל לתחושת ניכור. העלאת התודעה של סוגיות אלה בקרב הציבור הרחב בישראל תתרום תרומה רבה לפיתוח שיח ציבורי בנושאים אלה, שיח שעד כה היה עקר למדי.

(7) פגיעה בפרטיות כתוצאה של החלת חובת דיווח כללית

הקמת מאגר מידע לגבי הכנסותיהם של יחידים לא תיתכן ללא שינוי מהותי שלו השלכות רבות. פרט להשלכות הכלכליות, קיימת גם הפגיעה האפשרית בפרטיות הנישומים מכוח איסוף המידע וריכוזו במאגר נתונים. הזכות לפרטיות היא אחת מזכויות האדם החשובות בישראל, המעוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד

⁹³ בג"ץ 9333/03 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד ס' (1) 277, 290 (2006).

⁹⁴ ס' 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁹⁵ חיים כהן "ערכיה של מדינה יהודית ודימוקרטית עיונים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" הפרקליט היוכל 9, 40–41 (1993).

⁹⁶ גיורא עמיר, לעיל ה"ש 31, בעמ' 6.

האדם וחירותו.⁹⁷ ההכרה בזכות זו מאפשרת הגנה על האוטונומיה של הפרט, שמירה על צנעת חייו ואף הגנה מפני שימוש לרעה במידע על אודותיו.⁹⁸

המידע הפרטי הוא מידע בעל ערך רב לרבות ערך כלכלי, ולראייה אנו עדים כיום למגמה הולכת וגוברת של איסוף נתונים בידי חברות מסחריות. חברות אלה כמו גוגל ופייסבוק אוספות מידע רב על משתמשיהן ואגרות אותו על שרתים הממוקמים במקומות שונים בעולם, ואז מציעות את המידע למכירה למרבה במחיר. הטכנולוגיה המתקדמת מאפשרת לאסוף נתונים על אודות פרטים דרך השימוש באינטרנט, דרך שירותי מחשב ואף באמצעות השימוש היומיומי בטלפון החכם. כיום קיימים פתרונות אחסון פשוטים וזולים המאפשרים איסוף ומיון יעיל וזול של מידע רב.⁹⁹

איסוף המידע כיום פשוט מבעבר. המדינה יכולה לאסוף נתונים על אודות פלוני אגב השימושים שהוא מבצע בשירותים שונים, פרטיים וציבוריים כאחד. נוסף על יכולת האיסוף, אמצעים טכנולוגיים ואלגוריתמים מתקדמים מאפשרים גם את הצלבת המידע ואף הסקת מסקנות תוך שימוש בבינה מלאכותית. למשל, הנפת דגל אדום כאשר דוח של פרט לא עולה בקנה אחד עם הדיווחים שהתקבלו מצדדים שלישיים.¹⁰⁰ משכך, ההתפתחות הטכנולוגית טומנת בחובה סכנות רבות לפרטיותם של אזרחי הכפר הגלובלי החדש. בשנת 1981 נחקק חוק הגנת הפרטיות.¹⁰¹ החוק ייחד פרק שלם לסוגיית מאגרי המידע נוכח התפתחותה המואצת של הטכנולוגיה והסכנה הטמונה בהם. לשם ההגנה על הפרט נקבעו בחוק: חובת רישום מאגרי מידע לפי ניהולם ואחזקתם וכן גביית אגרה תקופתית על מאגרים פעילים. מטרת הרישום היא שהמדינה תוכל לפקח על המאגרים השונים, להגן על פרטיות האנשים שהמידע שלהם מוחזק במאגרים אלה וליידע את הציבור על קיומם של אותם מאגרים. לצד חובת הרישום, מטילה המדינה חובות ואחריות על מחזיקי המאגרים כגון: הגנה על המידע המצוי בהם, חובת סודיות והימנעות משימוש במידע המוחזק למטרות שלא לשמן הוא נאסף.¹⁰² ברבות השנים, עם התעצמותם וצמיחתם הבלתי פוסקת של מאגרי המידע (ההערכה היא כי בישראל קיימים כיום מיליוני מאגרי מידע שונים), נדרשה המדינה לקיום מהלכים נוספים שתפקידם הגנה על פרטיות הציבור: בשנת 1986 הוקמה המועצה הציבורית להגנה על הפרטיות המשמשת כגורם מייעץ לשר המשפטים וכגוף

⁹⁷ ס' 11 לחוק היסוד מרכיב ומבהיר שהזכות ומכוחה כך גם החובה לאחר מוחלת גם על רשויות המדינה: "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק יסוד זה".

⁹⁸ דוח רישום מאגרי מידע בישראל משרד המשפטים דוח שנתי 64 ג עמ' 1150 (2014).

⁹⁹ תהילה שוורץ אלטשולר **פרטיות בעידן של שינוי**, המכון הישראלי לדמוקרטיה 13 (2012).

כך למשל עלה מהשולחן העגול שקיימנו כי דיווחים שמקבלת רשות המסים מרשויות מס שונות מסייעות בידה לתפוס עברייני מס. כך למשל מידע על אודות רכישת שעון יקר ערך הוביל לתפיסתו של אדם שהצהיר כי הכנסותיו נמוכות, מידע שלא עלה בקנה אחד עם רכישת השעון.

¹⁰¹ חוק הגנת הפרטיות – התשמ"א-1981.

¹⁰² דוח רישום מאגרי מידע בישראל, לעיל ה"ש 98.

ציבורי המלווה את רשם המאגרים. בשנת 2006 החליטה הממשלה על הקמת רשות משפטית לטכנולוגיה והגנה על הפרטיות במשרד המשפטים המרכזת בידיה סמכויות רבות נוספות.

על אף מהפכת המידע, קובע עדיין סעיף 231 לפקודה: "הממלא תפקיד רשמי בביצוע הפקודה, או המועסק בביצועה, חייב לראות כל תעודה, ידיעה, דו"ח, רשימת שומה או העתק מהם, והם מתייחסים להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו כדבר שבסוד ושבמהימנות אישית ולנהוג בהם על דרך זו". סודיות זו יפה כלפי כולי עלמא ככל שאין בפקודה או בצו בית משפט כדי להורות על גילוי המידע. לחיסיון חשיבות רבתי וכפי שקבע בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ:

"החסיון שנקבע בפקודת מס הכנסה נקבע לטובת הנישום והמדינה כאחד. הוא נקבע לטובת הנישום, כדי להניע את זה למלא את חובתו, ולגלות את הכנסתו לפקיד השומה ללא חשש שהידיעה תגיע לכל מקום אחר; לטובת המדינה, בכך שזהו אחד האמצעים להגיע לגביית מס אמת".¹⁰³

גישה זו שלטה ימים ארוכים בפסיקה,¹⁰⁴ ואף מהווה עד עצם היום הזה עמדתה הרשמית של רשות המסים ושל משרד המשפטים.¹⁰⁵ אולם בית המשפט החל בצמצום גישה זו נוכח הטענה שדווקנותה של הרשות אינה תואמת את רוח הזמן והתקופה. כך קבעה השופטת ארבל בעניין **התנועה לחופש המידע**:

"סבורני כי זכותם של הנישומים לפרטיות צריכה לסגת לטובת זכות הציבור למידע מאחר והפגיעה בה אינה שקולה כנגד היתרונות שעשויים לצמוח מגילוי של המידע, וכי גם הפגיעה האפשרית בפקודה של הרשות אינה כזו המצדיקה את מניעת המידע המבוקש מן הציבור. במצב זה, הן פרשנות תכליתית של הוראות החיסיון בדיני המס, והן האיזון המתחייב מהוראת סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, מובילים לדעתי למסקנה כי יש להיעתר לערעור ולחייב את הרשות במסירת המידע שנתבקש".¹⁰⁶

אם כן, השאלה היא האם הגיעה העת לשקול מחדש את גבולותיה של הזכות לפרטיות בהקשר של הטלת חובת דיווח כללית והקמת מאגר המרכז נתונים רבים על אודות הנישום הישראלי. ההיבט הכללי והבולט ביותר של המושג פרטיות הוא תפיסת הפרטיות כמצב שבו מידע אישי על אדם פלוני איננו ידוע לאנשים אחרים. היבטים משלימים לתפיסה זו גורסים שהזכות מקימה הגנה מפרסום של מידע מסוג זה ברבים. בחוק הישראלי מתבטא הדבר בכמה אופנים: איסור על האזנה אסורה על-פי דין;¹⁰⁷ הפרה של חובת סודיות בנוגע ל"ענייניו הפרטיים של אדם"¹⁰⁸ שנקבעה בדין דוגמת חובת הסודיות שמחויבת לה רשות המסים על-פי סעיף

¹⁰³ בג"ץ 207/70 יהלומי נ' שר האוצר, פ"ד כה(1) 126, 128 (1971).

¹⁰⁴ לקביעה מאוחרת מזו הקודמת ראו: ע"א 4825/97 גהל נ' פקיד השומה למפעלים גדולים, פ"ד נה(1) 433, 439 (2000).

¹⁰⁵ כפי שניתן ללמוד מע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נגד רשות המיסים, פ"ד סג(1) 284, פס' 8-10 (2008).

¹⁰⁶ שם בפס' 62.

¹⁰⁷ ס' 2(1) לחוק הגנת הפרטיות.

¹⁰⁸ ס' 2(7) לחוק הגנת הפרטיות.

231 לפקודה או מכוח הסכם למשל בין הפרט לבנק שבו מנוהל חשבון;¹⁰⁹ העתקת מסמך שלא נועד לפרסום השייך לאדם ומועתק בידי אחר;¹¹⁰ שימוש בדיעה על ענייני הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר שלא למטרה שלשמה נמסרה;¹¹¹ פרסומו של עניין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם או למצב בריאותו.¹¹² הקביעה כי המדובר במידע פרטי לא יכולה להתבסס על תשובתו של הפרט גרידא, וצריכה להיבחן במערך הערכים והאינטרסים של החברה שבה חי אותו אדם. קשירת המונח פרטיות בהקשר של הגנה על הפרט מפני מעורבות המדינה בחייו משקפת תפיסה בולטת המכונה "הזכות להיעזב במנוחה". הזכות הזו, ככל זכות אחרת, היא יחסית וניתנת לפגיעה. הרי שלמדינה הזכות ואף החובה להיות מעורבת במידת מה בחיי נתניה.¹¹³ משרד המשפטים עומד על כך שהשמירה על פרטיותם של האזרחים גוברת על הצורך באיסוף המידע. על-פי עמדתו, ככל שלא נחשד הפרט בעבירה או בקיום מעשה אסור אזי אין הצדקה לאסוף את המידע ולהצליבו.¹¹⁴ דוגמה פשוטה לכך היא גביית המס אשר פוגעת לא רק בקניינו של הפרט אלא גם בפרטיותו. כבר כיום מצאנו שחובת דיווח כללית בישראל קיימת, אך הפטורים בה מרוקנים אותה מתוכן. איסוף המידע וריכוזו בממסד נתונים סדור אינם מהווים בהכרח פגיעה נוספת על זו הקיימת ממילא בחוק הישראלי. הפגיעה העיקרית באה לידי ביטוי במתן הרשאה למידע לרשויות שעד כה לא נחשפו אליו. סוגיה זו צריכה להיפתר באמצעות התאמת דברי החקיקה הקיימים תוך סיווג צורכי הרשויות לגשת למידע המדובר. ניתן "למדר" גורמים מורשים על-פי צורך ולקבוע מי ובאלה תנאים יהיה חשוף למידע במאגר - כולו או חלקו. נוסף על כך, צריכות להתקבל החלטות בדבר מדיניות המס והרווחה של מדינת ישראל, למשל, האם על מערכות אלה לקיים ממשק? ואם כן, בין מי למי? והאם רשות המסים תנהל מאגר מידע מלא אצלה או שתינתן לה רק גישה למאגרי מידע אחרים? האם פתיחת הגישה בין הרשויות תשפיע על אופן חלוקת קצבאות, נקודות זכות וכו' (למשל, האם גמלאי שלו הכנסות רבות בכל חודש ממקורות שונים צריך לזכות לאותה קצבה כמו גמלאי שאינו נהנה מהכנסות כלל?). המענה על שאלות אלה חשוב להשלמת התמונה אך חורג מגבולות מחקר זה. מדינת ישראל תידרש להכריע בהן כחלק מהליך שינוי משטר המס שלה.

¹⁰⁹ ס' 2(8) לחוק הגנת הפרטיות.

¹¹⁰ ס' 2(5) לחוק הגנת הפרטיות.

¹¹¹ ס' 2(9) לחוק הגנת הפרטיות.

¹¹² ס' 2(11) לחוק הגנת הפרטיות.

¹¹³ ראם שגב "פרטיות – משמעותה וחשיבותה" פרטיות בעידן של שינוי 51–63 (2012).

¹¹⁴ דוח בנק ישראל, אתר בנק ישראל בפרק "האם הטלת חובת דיווח כללית בישראל היא הפתרון להעמקת הציות לחוקי המס?", בעמ' 2. דוח זה נכתב על ידי ד"ר עדי ברנדר. הדוח נכתב בכובעו של בנק ישראל כיועץ כלכלי לממשלה ולא בכובעו כאחראי על המערכת הפיננסית ועל המפקח על הבנקים. קיימו ריאיון עם ד"ר ברנדר, וממצאיו הובאו גם הם ברשימה זו.

ה. סיכום ביניים והמלצות לפרק חובת הדיווח הכללית

כפי שציינו קודם לכן, בקרב מדינות ה-OECD, מדינת ישראל נמצאת בחמישון התחתון בהיקפי הכלכלה הלא-מדווחת בה.¹¹⁵ ועדות מקצועיות רבות שהוקמו במהלך שלושת העשורים האחרונים המליצו על החלת חובת דיווח כללית וזאת למרות העלויות הכספיות הכרוכות בכך. יודגש כי מדינת ישראל כמעצמת מידע וטכנולוגיה יכולה לעשות שימוש רב במאגרי מידע אלה וביכולת להצליב נתונים על כלל האוכלוסייה הבוגרת. כך למשל, ניתן לראות כי רשות המסים עשתה ניסיון להרחיב את מעגל החייבים בדיווח ולאחר נישומים שבבעלותם למעלה מדירת מגורים אחת. מהלך זה הניב פירות מסוימים והתבשרנו שבעניינם של למעלה מעשרים וחמישה אלף נישומים נפתחו תיקים ושולמו מסים בהיקפים נכבדים. אנו סבורים כי מהלך זה מבורך אולם מדובר בקצה הקרחון בלבד.

אנו סבורים כי להקמתו של מאגר מידע שיכלול את הכנסותיהם של הנישומים ממשכורת, משוק ההון ומנכסים נוספים שברשותם, יש ערך רב במישורים שונים: במובן של צדק חלוקתי ותשלום מס אמת; במובן של יכולתה של רשות המסים ושל מערכת הרווחה להעניק גמלאות לאותם הנישומים הזקוקים להם על-פי מבחני הכנסה ורכוש; וכן במובן של יכולתה של רשות המסים להתחקות אחר גידולי הון בלתי מוסברים. מאגר מידע מרכזי זה בצד מאגרי מידע נוספים (דוגמת מאגר מידע שיכלול בעלות וציון מקור כספי לרכישת כלי הרכב ומאגר מידע שיכלול בעלויות על נכסי נדל"ן ומקורות כספיים לרכישתם) יוכלו לשמש כלים חשובים למלחמה בכלכלה הלא-מדווחת ולסייע למדינה לעמוד במחויבותה להעביר מידע לרשויות מס אחרות על-פי דרישתן.

העדרו של מאגר מידע מרכזי הכולל את כלל אוכלוסיית הפרטים הבגירה עשוי להקשות על המדינה לעמוד במחויבויותיה הבינלאומיות. מעבר לכך, ולא פחות חשוב לדעתנו, החלת חובת דיווח במודל ההצהרתי תעלה את המודעות של הנישומים בישראל למחויבותם לתרום למדינת ישראל, תמחיש לאותם נישומים את מידת התרומה שלהם למדינה באמצעות תשלומי המס שהם מעבירים למדינה ותציב מחדש את נושא המדיניות הכלכלית בשיח הציבורי בישראל, שיח שבישראל אינו זוכה למקום של כבוד.

לדעתנו, שקיפות זו תתרום לחוסנה של הדמוקרטיה ותסייע בחינוך האזרחים והתושבים לאזרחות טובה. לפיכך, אנו סבורים שהחלת חובת דיווח כללית גם ביחס לשכירים במודל החלקי ההצהרתי תוכל להשיג

¹¹⁵ ראו: בעמ' 6 לרשימה זו.

יתרונות אלה תוך מזעור הנזקים והחסרונות השונים באופן התואם את הצרכים המודרניים ואת רוח הזמן והתקופה.

3. רישום בעלי זכויות שביושר

"Even so, I am quite clear that [these distinct legal entities] were just the puppets of Dr. Wallersteiner. He controlled their every movement. Each danced to his bidding. He pulled the strings [. . .] they were his agents to do as he commanded. He was the principal behind them. I am of the opinion that the court should pull aside the corporate veil and treat these concerns as being his creatures".¹¹⁶

התמורות בתהליכי הגלובליזציה בשנים האחרונות הגבירו את חשיפת המדינות לשווקים בינלאומיים והשפיעו באופן משמעותי על היקף הסחר הבינלאומי. כחלק מתמורות אלה, מאופיינת היום הכלכלה המודרנית, בין היתר, בהקמתן של חברות רב-לאומיות, מיזמים משותפים בין חברות הרשומות במדינות שונות, רכישה ומיזוג בין חברות, ניידות גבוהה של גורמי ייצור ותנועת כספים ענפה ממדינה אחת לאחרת.¹¹⁷

בשנים האחרונות, בעקבות פרסום מחקרים וסיקור תקשורתי רחב, מתבהרת התמונה לגבי היקף ההון שחומק ממדינות רבות למקלטי המס ולגבי האופן שבו תאגידים והסדרים משפטיים אחרים מנוצלים לרעה על מנת להתחמק מתשלום מס, לבצע עבירות הלבנת הון ומימון טרור וכיו"ב. השימוש לרעה ביכולת להקים תאגידים ומבנים משפטיים מורכבים יכול להצטמצם באופן משמעותי אם מידע לגבי הבעלים החוקי (דהיינו, הבעלים הרשום ו/או מי שזכאי לייצג את הנהלה) כמו גם לגבי בעלי הזכות שביושר (האדם בשר ודם הזכאי ליהנות מן הנכס) יהיה זמין לשלטונות החוק. מידע לגבי אלה יסייע לשלטונות לזהות את האדם האחראי לביצוע העבירות המבוצעות או לכל הפחות את מי שמחזיק במידע רלוונטי לגבי האמור; לאפשר לשלטונות להתחקות אחר כסף ונכסים שחמקו ממס או הושגו תוך ביצוע עבירות וכן למצות את הדין עם מי שנדרש באופן שייצר הרתעה אפקטיבית.

הדוגמה האקטואלית ביותר הממחישה טענה זו היא פרשת "מסמכי פנמה" אשר נחשפה בחודש אפריל 2016 וזכתה להד תקשורתי עולמי לא מכבר.¹¹⁸ בפרשה זו, חשפו עיתונאים מכל רחבי העולם כ-11 מיליון

¹¹⁶ בהקבלה זו השתמש לורד דנינג כדי להסביר מה משמעותם של בעלי הזכויות שביושר. אדון הבובות היה גם השם של דוח של הבנק העולמי שיצא בשנת 2011 ודן בהרחבה בסוגיית רישום זכויות שביושר. The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It. זמין ב- star.worldbank.org/star/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf בעמ' 11 (להלן: אדון הבובות; נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹¹⁷ חוזר מס הכנסה מס' 17/2003 – היחידה למיסוי בין לאומי בנושא חילופי מידע בין מדינות, בעמ' 1 (2003).

¹¹⁸ הפרשה פורסמה באופן פומבי בכלי התקשורת ברחבי העולם ב-3.4.2016. לסיקור המלא באתר של ארגון ה-The International Consortium of Investigative Journalists אשר חשף את הפרשה ראו: <https://panamapapers.icij.org/> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

מסמכים חסויים המכילים נתונים ומידע על פועלם של: כ-12 ראשי מדינה, 29 מיליארדי דולרים, 204 מדינות, 501 בנקים ו-128 פוליטיקאים וראשי ציבור וביניהם ישראלים.¹¹⁹ המסמכים שנחשפו היו שייכים לפירמת עורכי דין בינלאומית בשם מוסאק פונסקה, המתמחה לכאורה ברישום חברות במקלטי מס תוך שמירה על סודיות של זהות בעליהן. המסמכים השונים שהודלפו תיעדו את פעילותן של כ-200,000 חברות שהוקמו במקלטי מס שונים ברחבי העולם אך שמרכז פעילותן מצוי במדינה שאינה המדינה שבה הן רשומות. נוסף על כך, תיעדו המסמכים העברות כספיים חשודות שככל הנראה שימשו להעברת כספי שוחד ולפעילות הכללית העלמות מס, הלבנת הון, שחיתות פוליטית, התחמקות מסנקציות כלכליות (דוגמת אלו שהוטלו על איראן), מימון טרור ועוד.¹²⁰ החברות ואנשי הקש שנרשמו כבעלים החוקיים למעשה לא היו בעלי הזכויות שביושר, אלא ניצלו את העדר חובת הרישום על מנת להתחמק ממס, להלבין הון או לבצע עבירות אחרות הגורמות לכלכלות לאובדן סכומי עתק על חשבון כיסו של הפרט.

א. זיהוי בעל זכות שביושר

(1) התפתחות המונח "בעלות שביושר"

הבעלות שביושר החלה להתפתח במקביל לדיני הנאמנות במשפט המקובל ולאקוויטי של המאה ה-12. האבירים שיצאו למסעות הצלב השאירו בביתם נאמן שבהעדרם שימש כבעליו החוקי של הנכס שהשאירו מאחור. מינוי הנאמן כבעלים היה כדי לאפשר לנאמן לגבות מסים ולטפל בנכס בהעדרו של האביר. משחזר אותו אביר לביתו, חזר להיות בעליו של הנכס על-פי המשפט של אותם ימים.¹²¹ טרם תחילת התפתחות השיח בנושא הבעלות בזכות שביושר בעידן המודרני, מדינות ששיטת המשפט בהן לא התבססה על המשפט המקובל לא כללו הגדרה או התייחסות לנושא זה כלל ועיקר.

הבעלות החוקית (legal ownership) בנכס משמעה שאדם או אישיות משפטית טוענים לבעלות באותו נכס על-פי החוק החל באותה מדינה. כך למשל, בעלות במקרקעין בישראל תיתכן אך בתום הליך רישום הזכות,¹²² ולכן לא די בהחזקה בנכס מקרקעין על מנת לקיים את תנאי הבעלות. יתרה מכך, על-פי הדין

¹¹⁹ לסיכום מסמכי פנמה: זמין ב- www.haaretz.co.il/news/panamapapers (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹²⁰ ברשימת הבנקים מופיעים גם בנק הפועלים ובנק לאומי הישראליים לצד בנקים גדולים כגון UBS ו-HSBC. להרחבה ראו: אורי בלאו ודניאל דולב "הדלפת ענק חושפת את נתיב הכסף האפל של אישי ציבור ומפורסמים" **הארץ** (3.4.2016) זמין ב-

<http://www.haaretz.co.il/news/world/america/.premium-1.2903486> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹²¹ אדון הבובות, לעיל ה"ש 116, בעמ' 18.

¹²² ס' 7 לחוק המקרקעין התשכ"ט-1969.

הנוהג במדינת ישראל, גם אם אדם מחזיק בנכס מקרקעין למשך זמן ונוהג בו מנהג בעלים, הרי שבהעדר רישום בפנקס הזכויות הרלוונטי לא ייחשב אותו אדם לבעל הנכס.¹²³

לעומת זאת, המונח "בעל זכות שביושר" (beneficial ownership) מתייחס ליחיד (בשר ודם) אשר יש לו שליטה אפקטיבית (הגדרה זו כשלעצמה מצריכה ביאור שיופיע בהמשך פרק זה) בנכס וזכות ליהנות מפירותיו, וזאת ללא קשר הכרחי למבנה המשפטי של הבעלות. ההגדרה למונח לא בהכרח קיימת בחקיקה הפנימית של מדינות, אם כי נדונה באופן נרחב על ידי מספר גופים בינלאומיים כגון ה-FATF (Financial Action Task Force) וה-OECD,¹²⁴ וכך גם האופן שבו יש לקבוע מיהו בעל הזכות שביושר.

הבעלות החוקית אפוא אינה בהכרח גם בעלות כלכלית המגלמת את הסיכון שנוטל על עצמו הבעלים ומהווה מדד לבחינת הבעלות בזכויות שביושר. זאת משום שכך נקשר הסיכון הכלכלי שנושא הבעלים בזכות שביושר בסיכוי ליהנות מפירות הנכס. בעל זכות משפטית שאינו בעל זכות כלכלית לא יכול להיות בעל הזכויות שביושר. בעל זכות כלכלית יכול לצמצם את הסיכון על ידי מכירת חלק ממנו ומשכך גם את הסיכוי לרווח לאדם אחר או לאישיות משפטית אחרת. ככל שלבעל הזכות המשפטית לא היה כל סיכון כלכלי הרי שיש בכך כדי להעיד על מהות החזקותיו האמיתיות בנכס. את הסיכון הכלכלי ניתן לאמוד בדרך כמותית ובדרך איכותנית. כך למשל, את כמות הסיכון ניתן לאמוד בבטוחות שהעמיד הבעלים החוקי כערובה ליכולתו לפרוע את חובותיו. בעלים חוקי אשר העמיד את אחד מנכסיו כערבון להלוואה שלקח, למעשה העמיד את עצמו ואת נכסיו בסיכון כלכלי במקרה של אי-יכולת לפרוע את חובו. את איכות הסיכון ניתן לאמוד ביחס לסיכון הכולל שנלקח כלפי אותה פעולה עסקית. למען ההמחשה, אם הבעלים החוקי נושא באחריות ל-20% מסך ההלוואה שנלקחה לצורכי החברה, אין הוא יכול להיות בעל הזכות שביושר לגבי 80 האחוזים הנותרים. הפועל היוצא הוא שככל שמסיר הבעלים החוקי את הסיכון מעליו, כך בעלותו שביושר מצטמצמת, ואם הסיר הבעלים החוקי את הסיכון לחלוטין הרי שהסיר גם את סך הזכויות שביושר הנמצאות בבעלותו.¹²⁵

¹²³ ס' 33 לחוק המכר, התשכ"ח-1968.

¹²⁴ Van Bladel, Commentary on: OECD Model tax convention: Revised proposals concerning the meaning of "Beneficial Owner" in articles 10, 11 and 12 – זמין ב-

¹²⁵ Van Bladel, לעיל ה"ש 124, בעמ' 3. https://www.oecd.org/ctp/treaties/BENOWNMMLL_vanBladel.pdf (להלן: Van Bladel נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

(2) הבניית המונח "בעלות שביושר" במשפט הבינלאומי

ה-FATF הוא ארגון בינלאומי שהוקם בשנת 1989 על ידי מדינות ה-G7, ואשר מטרתו להתוות מדיניות למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור, הן במסגרת המדינות עצמן והן בזירה הבינלאומית. הארגון פועל לקידום מדיניותו, בין היתר, באמצעות פרסום המלצות והפעלת לחץ פוליטי ליישומן במדינות השונות. עד כה פרסם הארגון 40 המלצות שונות, ושתיים מהן המלצות 24 ו-25 מתמקדות בסוגיית בעלות הזכויות שביושר ובאופן שבו צריכות המדינות לפעול על מנת להבטיח כי ביכולתן לאתר את הבעלים שביושר. המלצות 10 ו-22 רלוונטיות אף הן למכלול הפעולות הנדרשות ליישום בנושא זה. ה-FATF מגדיר בעל זכות שביושר כלדקמן:¹²⁶

"[...] the natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the person on whose behalf a transaction is being conducted. It also incorporates those persons who exercise ultimate effective control over a legal person or arrangement. Reference to 'ultimately owns or controls' and 'ultimate effective control' refer to situations in which ownership/control is exercised through a chain of ownership or by means of control other than direct control".

הגדרה זו קובעת כי בעל הזכות שביושר חייב להיות אדם בשר ודם. זאת בניגוד לבעלים החוקי שיכול להיות אישיות משפטית כגון חברה, עמותה או נאמנות. כך למעשה מפרידה הגדרה זו בין הבעלים החוקי, כלומר בעל זכות משפטית שהיא הזכות הרשומה במרשמים השונים, לבין בעל זכות שביושר שהוא האדם בשר ודם העומד מאחורי האישיות המשפטית. המבחן לבחינת זהותו של בעל הזכות שביושר על-פי הגדרת ה-FATF הוא: מי האדם בשר ודם שלמעשה שולט שליטה אפקטיבית בנכס או באישיות המשפטית הרשומה כבעליו.¹²⁷

ננסה לבאר את המונח באמצעות דוגמה: אהרון הוא בעל מניות השליטה בחברה X הרשומה בישראל. לחברה X חברה בת העונה לשם Y ונמצאת בבעלותה בהחזקה של 100%. הבעלים החוקי של חברת Y הוא אפוא חברה X, אך חברה X אינה יכולה להיות בעלת הזכויות שביושר (בהתאם להגדרת ה-FATF), שכן זכות זו נתונה אך לאדם בשר ודם או לקבוצת אנשים. יתרה מכך, הגדרת הבעלות שונה מהגדרת השליטה. הבעלות היא לרוב עניין הכרוך ברישום, ואילו השליטה היא היכולת לקבל החלטות לגבי האישיות המשפטית ולהכווין את פעילותה. רצונותיה ופעולותיה של האישיות המשפטית מונחים למעשה בידי

¹²⁶ FATF guidance: transparency and beneficial ownership (2014), בעמ' 8. זמין ב- <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf> (להלן: הגדרות ה-FATF); נבדק לאחרונה: 21.11.2016.

¹²⁷ שם, בעמ' 15.

האדם השולט בחברה X, ומשום כך בדוגמה שלעיל, בעל הזכויות שביושר הוא אהרון, בעל מניות השליטה. אהרון מקיים שליטה אפקטיבית בפעולות בעליה החוקי של חברה Y מתוקף תפקידו כבעל מניות השליטה בחברה X. הוא שמכוון את הספינה, מגדיר יעדים, מקבל או מאשר החלטות חשובות בחברה. דוגמה זו אמנם פשוטה להבנה, אך בפועל קיימים כיום בעולם מבנים משפטיים (legal structures) מורכבים הרבה יותר, הכוללים שרשרת בעלויות ארוך ומסועף, וקשה הרבה יותר לזהות בהם את בעלי הזכויות שביושר.

המלצה 24 של ה-FATF קובעת כי על מדינות למנוע ניצול לרעה של מבנים משפטיים לשם הלבנת הון ומימון טרור. בהתאם לכך, על המדינות לוודא כי הן מחזיקות מידע מספק, מדויק ועדכני על בעלי זכויות שביושר במבנים משפטיים קיימים. זאת בעיקר במקרים שבהם קיימים סוגים שונים של תאגידים ושל הסדרים משפטיים הנרשמים כבעלי שליטה של תאגידים ושל הסדרים משפטיים אחרים ושבכולתם להנפיק מניות ולחלקן או למנות דירקטורים וכו'. הכוונה היא למדינות שבהן החוק המקומי מתיר לאישיות משפטית להירשם כבעלים החוקי.¹²⁸ על המידע להיות זמין ונגיש בכל עת לרשויות המוסמכות לכך ובמידת הצורך יהיה עליהן אף לבחון שרשרת ארוך של תאגידים והסדרים משפטיים על מנת להתחקות אחר בעל הזכות שביושר.

לשם בחינת הבעלות בזכות שביושר, מציע ה-FATF שני צעדים ברורים ומדורגים¹²⁹ שעל המדינה לבצע כדי לקבוע את זהות בעל הזכות שביושר בהקשר של תאגיד והסדר משפטי:

(1) איתור זהותו של אדם בשר ודם שלו שליטה אפקטיבית על התאגיד או על ההסדר המשפטי **באמצעות מניות או באמצעות עניין מובהק בשליטה בהסדר המשפטי**. בעניין המניות, קובע ה-FATF חזקה שלפיה בעלות של למעלה מ-25% ממניות התאגיד מהווה שליטה אפקטיבית.

(2) במקרה שבו לא ניתן לזהות את בעלי הזכויות שביושר כאמור בסעיף 1 לעיל, על המדינה לאתר באמצעים אחרים את זהותו של האדם בשר ודם אשר לו שליטה אפקטיבית.

¹²⁸ כך למשל, בישראל, סעיף 1 לפקודת מס הכנסה מגדיר אדם: "לרבות חברה וחבר בני-אדם, כהגדרתם בסעיף זה"; וחבר בני אדם: "כל גוף ציבורי, מואגד או מאוחד, וכל חברה, אגודת אחים, חברותה או התאחדות, בין שהן מואגדות ובין שאינן מואגדות"; וחברה: "חברה שהואגדה או שנרשמה על פי דין בר-תוקף בישראל או במקום אחר, לרבות אגודה שיתופית". על-פי הגדרות אלה, חברה יכולה להירשם כבעלים של חברה אחרת.

¹²⁹ הנחיות ה-FATF, זמין ב: <http://www.fatf.org>, gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (להלן: FATF 2012), בעמ' 62-60 (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

3) רק ככל ששני הצעדים הראשונים לא הובילו למציאת זהותו של בעל הזכות שביושר, ניתן יהיה לקבוע כי אדם בשר ודם המחזיק במשרה ניהולית בכירה הוא בעל הזכות שביושר.

ה-FATF הבהיר במפורש שלא מדובר בשלושה צעדים אלטרנטיביים, כי אם בצעדים מדורגים שיש לבצע על-פי סדרם.¹³⁰ נוסף על האופן שבו יש לקבוע את זהות הבעלים שביושר, קובעת ההמלצה שעל המדינה לשקול צעדים אשר יקלו את הנגשת המידע שנאסף על אודות בעלי הזכויות שביושר לגופים מוסדיים, לארגונים שאינם פיננסים¹³¹ ולפרופסיות (designated non-financial businesses and professions). המלצה 22 מרחיבה בעניין זה ומפרטת את הנמענים שרצוי שתהיה להם גישה למידע זה. נוסף על כך, קובעת המלצה 22 שעל הגופים שלהלן לקיים בדיקת נאותות בנוגע ללקוחותיהם: בתי קזינו – כאשר לקוח מבצע העברה שמעל לסכום כסף מסוים, סוכני נדלן – בקניה ומכירה של נכס, סוחרי מתכות ואבני יקרות בכל מכירה או קנייה במזומן מעל סכום מסוים, פרופסיות – כגון עריכת דין, נוטריונים ורו"ח בליווי עסקאות, קרנות וחברות המספקות שירותים עסקיים בביצוע פעולות עסקיות בעבור אישיות משפטיות. המלצה 10 אף מחמירה וקובעת שעל הגופים המוסדיים במדינות לקיים בדיקת נאותות ללקוחות המבקשים לפתוח חשבון:¹³² כן מורה ההמלצה על מספר פעולות שראוי לבצע על מנת שבדיקת הנאותות תהיה מקיפה: על המוסד הפיננסי לזהות את הלקוח בהסתמך על מסמכים רשמיים; לזהות את בעל הזכויות שביושר ואת מבנה השליטה באישיות המשפטית תוך נקיטת אמצעים סבירים; הבנת מטרת ההתקשרות עם הגוף המוסדי; בדיקות נאותות תקופתיות שמטרתן בחינת ההלימה בין המטרות שהצהיר הלקוח למטרות בפועל; זיהוי פעולות חריגות; זיהוי פרופיל הסיכון העסקי לרבות בחינת מקור הכסף המנוהל בחשבון הלקוח בעת הצורך.

המלצה 25 עוסקת בשקיפות ובבעלות זכויות שביושר באשר להסדרים משפטיים כגון נאמנויות ולמניעת ניצולם לרעה למטרות של הלבנת כספים ומימון טרור. על המדינות להבטיח שקיים בידיהן מידע מספק, מקיף ועדכני על נאמנויות, הכולל מידע על אודות היוצר הנאמן ועל המוטבים. על המידע להיות נגיש וזמין לרשויות המוסמכות.

¹³⁰ שם.

¹³¹ כפי שיפורט בהמשך.

¹³² קיימים תבחינים שעל בסיסם יקבע המוסד הפיננסי את רמת הבדיקה שאליה יידרש. להרחבה ראו המלצה 10 בהמלצות ה-FATF, לעיל ה"ש 129.

OECD-ה-ה (א2) מודל אמנת המס של

ארגון ה-OECD השתמש לראשונה במונח "בעל זכות שביושר" בנוסח של אמנת מודל המס שפורסם בשנת 1977¹³³ ואשר נוסחה עודכן כמה פעמים מאז.¹³⁴ סעיפים 10-12 לאמנת מודל זו מתייחסים לסוגיית הבעלות בזכות שביושר בהקשר של דיבידנד (סעיף 10),¹³⁵ ריבית (סעיף 11)¹³⁶ ותמלוגים (סעיף 12)¹³⁷ והם מציבים מגבלה לשיעור המס שמדינת המקור רשאית לנכות מתשלומים אלו בטרם יועברו לבעל הזכות שביושר שהנו תושב המדינה השנייה המתקשרת באמנה. מטרת הסעיפים להבטיח שהאדם או האישיות המשפטית הממוסה במדינה שמדיניות המס בה מקלה ביחס למדינת התושבות, אינם משמשים כסוכנים או כצינורות שכל תכלית קיומם להבטיח את קבלת ההטבות הניתנות באותה מדינה. במקרה כזה ובנסיבות מסוימות, רשאית מדינת התושבות למסות את בעל הזכויות שביושר ולמנוע ממנו את ההקלות הקבועות באמנה.

סעיפים 10, 11 ו-12 אינם כוללים הגדרה למונח "בעל זכות שביושר", אך בדברי ההסבר הנלווים לאמנת המודל ואשר נוסחם המעודכן פורסם ביולי 2014 ישנם הסברים נרחבים באשר למשמעות הביטוי.¹³⁸ כך למשל, בנוסח המעודכן של דברי ההסבר, מציין ה-OECD במפורש כי אין לפרש את המונח באופן טכני צר אלא בהתאם למשמעות העולה מן הטקסט ולכוונה של אמנת המודל:

¹³³ חוזר מס הכנסה מס' 22 / 2004 - היחידה למיסוי בינלאומי – "בעל זכות שביושר" בעמ' 2.
¹³⁴ OECD Model Tax Convention זמין ב- <https://www.oecd.org/ctp/treaties/2014-model-tax-convention-articles.pdf> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).
¹³⁵ סעיף 10 למודל אמנת המס של ה-OECD עוסק בהכנסה מדיבידנד. דיבידנד שחולק על ידי חברה במדינה X לתושב ממדינה Y ניתן למיסוי במדינה X. המיסוי יכול שיבוצע על-פי משטר המס המקומי ויכול שיהיה מקל ביחס למדינת התושבות. אדם / אישיות משפטית אשר ממוסה על דיבידנד שקיבל/ה יכול/ה להסתמך על האמנות השונות למניעת כפל מס וליהנות מפטורים ומהקלות שהעניקה לו/ה המדינה הממסה. אפשרות זו מתקיימת ככל שהמיסוי במדינה X עולה בקנה אחד עם המטרות והיעדים שמבקשת האמנה למניעת כפל המס הרלוונטית להגשים.
¹³⁶ סעיף 11 למודל אמנת המס העוסק בהכנסה מריבית קובע, בין היתר, כי ניתן לגבות מס על ריבית שנצמחה מההכנסה של תושב זר במדינת התושבות על-פי כללי המס הנהוגים בה. סכום זה יוגבל ל-10% מסכום הברוטו של אותה הכנסה וייגבה בתיאום עם הרשויות המוסמכות באותן מדינות (שכן המדינה שבה נצמחה ההכנסה כבר גבתה מס על הכנסה זו). עם זאת, הגבלת מס זו לא תיתכן ככל שבעל הזכויות שביושר לריבית הוא תושב המדינה או מנהל בה עסקים אשר הובילו לצמיחתה של הריבית במדינה זו.
¹³⁷ סעיף 12 העוסק בהכנסות מתמלוגים קובע שהמיסוי על תמלוגים יכול שיעשה רק במדינת התושבות של בעל הזכות שביושר ולא במדינה שבה נצמחה ההכנסה. מס ייגבה במדינה שבה נצמחה ההכנסה על רווחים שהופקו משימוש באחד מן האמצעים המנויים בו, ולכן הזכות למיסוי התגמולים נתונה אך למדינת התושבות. גם בסעיף זה, ככל שבעל הזכות שביושר לתמלוגים הוא תושב המדינה או מנהל עסקים בה אשר הובילו לצמיחתה של ההכנסה במדינה זו, רשאית גם המדינה שבה נצמחה ההכנסה למסות על רווחים אלה.
¹³⁸ 2014 UPDATE TO THE OECD MODEL TAX CONVENTION, זמין ב- <http://www.oecd.org/tax/treaties/2014-update-model-tax-convention-clarification-of-the-meaning-of-beneficial-owner-in-the-oecd-model-tax-convention-discussion-draft-2011.pdf> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).
Clarification of the meaning of "beneficial owner" in the OECD model tax convention discussion draft (2011) זמין ב- <http://www.oecd.org/tax/treaties/47643872.pdf>

"The term 'beneficial owner' is therefore not used in a narrow technical sense (such as the meaning that it has under the trust law of many common law countries), rather, it should be understood in its context, in particular in relation to the words 'paid to a resident', and in light of the object and purposes of the Convention, including avoiding double taxation and the prevention of fiscal evasion and avoidance".¹³⁹

בדוח שפרסם ה-OECD בשנת 1986 בעניין ניצול האמנות למניעת כפל מס על ידי חברות צינור,¹⁴⁰ קבע הארגון שבמקרים שבהם הנישום מנצל לרעה את אמנת המס בין שתי מדינות על מנת להתחמק ממס (למשל באמצעות שימוש בחברת צינור המשמשת כבעלים משפטי), הנישום לא יוכל ליהנות מהגנת אמנות כפל המס.¹⁴¹ יתרה מכך, במקרה שייקבע כאמור, לא תוכל גם חברת הצינור ליהנות מפירות תקבולים שצמחו לה ומהקלת המס הקבועה באמנת המס אלא רק בעל הזכות שביושר. אינדיקציה לגבי הנהנה האמיתי ניתן למצוא הן במסמכים המשפטיים שעל יסודם נבנתה התקשרות הצדדים והן בנסיבות המקרה.

מאוחר יותר, בשנת 2001, אימץ ה-OECD את הגדרת ה-FATF לבעל הזכויות שביושר וקבע כך:

"In this Report, 'beneficial ownership' refers to ultimate beneficial ownership or interest by a natural person. In some situations, uncovering the beneficial owner may involve piercing through various intermediary entities and/or individuals until the true owner who is a natural person is found. With respect to corporations, ownership is held by shareholders or members. In partnerships, interests are held by general and limited partners. In trusts and foundations, beneficial ownership refers to beneficiaries, which may also include the settlor or founder".¹⁴²

הגדרת ה-OECD הנ"ל קובעת שהבעלות בזכויות שביושר מתייחסת לבעלות או לאינטרס השייכים לאדם פרטי (בשר ודם) וכי על מנת לחשוף את בעל הזכויות שביושר, צריך להסתכל מבעד לגופים או לפרטים שונים עד למציאת האדם בשר ודם העומד מאחוריהם. מבנים משפטיים שונים דורשים דרך בחינה שונה. כך למשל, בחברות מוחזקת הבעלות בידי בעלי המניות; בשותפויות מוחזקים האינטרסים בידי שותפים כלליים ובידי שותפים מוגבלים, ואילו בנאמנויות ובקרנות, הבעלות מוחזקת בידי הנאמן או הקרן אך בחינת בעל הזכויות שביושר נעשית דרך מציאת המוטבים או הנהנים (beneficiaries) אשר יכולים להיות, בין היתר, גם המייסד וגם יוצר הנאמנות. אף כי הגדרת ה-FATF נכתבה בהקשר של איסור הלבנת הון בעוד

¹³⁹ 2014 UPDATE TO THE OECD MODEL TAX CONVENTION, שם, בעמ' 15.

¹⁴⁰ דהיינו, חברות שכל תכליתן היא העברת כספים לידי הנהנה האמיתי.

¹⁴¹ Model Tax Convention on Income and on Capital 2014 (Full Version) R(6). Double taxation conventions and the use of conduit companies זמין ב- http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2014-full-version/r-6-double-taxation-conventions-and-the-use-of-conduit-companies_9789264239081-99-en#V7rZuZgrLIU (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁴² ראו את דוח ה-OECD בעניין Behind the Corporate Veil using corporate entities for illicit purposes בעמ' 14 (2001), זמין ב- <http://www.oecd.org/daf/ca/43703185.pdf> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

שהגדרת ה-OECD אומצה בהקשר של מניעת ניצול לרעה של אמנות למניעת כפל מס, ברי כי מדובר בסוגי עבירות אשר פעמים רבות מבוצעות בצורה משולבת או במקביל.

(2) הגדרת האיחוד האירופי

בשנת 2005 אימץ האיחוד האירופי את הפרשנות לעניין בעלי הזכות שביושר באמצעות הגדרת הדירקטיבה האירופית (2005/60)¹⁴³ (להלן: דירקטיבה 2005) לזיהוי בעלי הזכות שביושר בחברות המעוניינות לפתוח חשבונות בנק או לקנות רכוש באיחוד האירופי. הגדרת האיחוד התייחסה לאדם בשר ודם אשר שולט בתאגיד, ללא קשר לעורכי הדין, לנציגים המשפטיים או לנאמנויות הנמצאים ב"שרשרת הבעלות" שבין התאגיד ובין האדם בשר ודם.¹⁴⁴ בהתאם לכך, חברה שהתאגדה בפנמה למשל, הייתה מחויבת לגלות לבנקים האירופיים את הזהות של בעלי הזכות שביושר, וסירוב לעשות כן עלול היה להוות עבירה פלילית. באופן דומה, הדירקטיבה האירופית השלישית למניעת הלבנת הון קבעה כי אדם בשר ודם אשר לו שליטה אפקטיבית של למעלה מ-25% במניות תאגיד, הוא בעל הזכות שביושר.

במאי 2015 אומצה **הדירקטיבה האירופית הרביעית למניעת הלבנת הון** The Fourth Anti Money Laundering Directive (להלן: הדירקטיבה הרביעית),¹⁴⁵ אשר בין היתר ביטלה את דירקטיבה 2005 הנ"ל והגדרת "בעל הזכות שביושר" תוקנה כך שתהיה דומה להגדרת ה-FATF שפורטה לעיל. עם זאת, בעוד ה-FATF מציע מבחן מדורג לקביעת הזהות של בעל הזכות שביושר, נראה כי במקרה שבו לא נמצאה חזקה של 25% במניות, הדירקטיבה הרביעית מציעה שני מבחנים אלטרנטיביים: האחד, שליטה אפקטיבית באמצעים אחרים; והשני – אדם בעל משרה בכירה. פרשנות זו היא כמובן בעייתית מכיוון שהיא מאפשרת למי שנדרש לקבוע את זהות בעל הזכות שביושר להעדיף תמיד את האופציה הפשוטה יותר של בעל המשרה הבכירה על פני המאמץ הדרוש לאיתור בעל שליטה אפקטיבית באמצעים אחרים. יתרה מכך, לא רק שקביעת בעל המשרה הבכירה כבעל זכות שביושר אינה מדויקת אלא שהיא עלולה גם להביא לכך שאחרים יאמינו כי אותו בעל משרה בכירה (אשר יכול להיות גם סוכן או בעל זכות מסוג proxy) הוא באמת

¹⁴³ DIRECTIVE 2005/60/EC זמין ב- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:EN:PDF> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁴⁴ שם בסעיף 3.6 בעמ' 8.

¹⁴⁵ הדירקטיבה הרביעית למניעת הלבנת הון, זמין ב- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

בעל הזכות שביושר ובכך תביא ל"שיתוף פעולה" עם הניסיונות של המתחמקים ממס להסתיר את זהותם.¹⁴⁶

ביולי 2016, נפתחה הדירקטיבה הרביעית מחדש לתיקונים בעקבות הצעה של מועצת האיחוד האירופי.¹⁴⁷ התיקונים מבקשים להתמודד עם התגברותה של העבריינות המתוחכמת ובכך לייעל ולהגביר את האפקטיביות של מנגנוני האכיפה הקיימים כיום בידי האיחוד. ההצעה טרם התקבלה, וכעת היא מצויה בשלב הטיזטה וקבלת תגובות מהציבור. ככל שתתקבל במתכונתה הנוכחית, נראה שמבקש האיחוד האירופי להגביר את הפיקוח על מגוון גורמים שבהם גלום, לשיטת האיחוד האירופי, הסיכון לביצוע פעולות לא-חוקיות תוך הסתרת בעל הזכויות שביושר בכללותן, לדוגמה: פלטפורמות מטבע וירטואלי וכרטיסי חיוב נטענים מראש. ההצעה מבקשת גם להגביר את נגישות המידע בדבר בעלי זכויות שביושר המצוי בידי הרשויות המוסמכות לציבור הרחב ולא רק לרשויות האכיפה השונות. עוד עולה מההצעה כי ראוי להוריד את שיעור ההחזקה הנחשב כבעלות בזכויות שביושר מ-25% ל-10% במקרים שבהם קיים סיכון מוגבר לשימוש לרעה במבנה התאגידי, למשל בחברות הנהנות בעיקר מהכנסה פסיבית.

הצעת האיחוד האירופי לתיקון הדירקטיבה הרביעית מעידה, בין היתר, על מגמה הולכת וגוברת לנקיטת מדיניות בלתי מתפשרת הדוגלת בהרחבת מסד הנתונים המצוי כיום בידי הרשויות השונות (על ידי החמרת התנאים לקיום בדיקת נאותות ואיסוף המידע בדבר בעלי זכויות שביושר), תוך הגברת שקיפות המידע בין הרשויות.

ב. חילופי מידע בין מדינות לצורכי מס

לצד החובה המוטלת על המדינות להבטיח כי המידע על בעל הזכות שביושר יהיה זמין ונגיש לשלטונות המדינה, אחד הכלים המשמעותיים לאיתור מידע שסייע במאבק למיגור ההתחמקות ממס ועבירות הלבנת הון הוא המנגנונים השונים לחילופי המידע בין המדינות. בשנים האחרונות, אנו עדים למגמה הולכת וגוברת של שיתופי פעולה בינלאומיים הנובעים מתהליכי גלובליזציה. נראה כי מקבלי ההחלטות במדינות השונות מכירים כיום יותר מתמיד בכך שבעידן הנוכחי, נדרש מאמץ בינלאומי משותף על מנת להתמודד עם עבירות חוצות גבולות: כגון התחמקות ממס והעלמות מס, הלבנת הון ומימון טרור.¹⁴⁸ חילופי מידע בין מדינות

¹⁴⁶ להרחבה בבעייתיות הטמונה בנוסח זה, ראו מאמרם של Tax Justice Network (מאי 2016): Drilling Down to The Real Owners- Part 1, זמין כאן: http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/TJN2016_BO-EUAMLDFATF-Part1.pdf (נבדק לאחרונה ב- 21.11.2016).

¹⁴⁷ להרחבה ראו: http://ec.europa.eu/justice/criminal/document/files/aml-directive_en.pdf (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁴⁸ אבי נוב "חילופי מידע בין מדינות בענייני מס בעידן של גלובליזציה". זמין ב- <http://mof.gov.il/taxMuseum/quarterly/Documents/121-2.pdf> בעמ' 1 (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

מתקיימים בנושאים שונים. כך למשל, מידע שמעבירות ביניהן רשויות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור שונה ממידע שמעבירות ביניהן רשויות מס, ובמרבית המכרעת של המקרים גם חל איסור להשתמש במידע המועבר לצורך אחר מזה שלמטרתו הועבר. מפאת קוצר היריעה, יתמקד פרק זה בחילופי מידע בין מדינות לצורכי מס בלבד.

כיום, קיימים מספר מודלים להעברת מידע לצורכי מס בין מדינות. מודלים אלה מעוגנים באמנות ובהסכמים שבין המדינות השונות והם אלה אשר קובעים באיזו דרך יועבר המידע ומה ההליך המקדים שיש לקיים על מנת לקבלו. ברי כי ללא הסדרים משפטיים מסוג זה, אין המדינה יכולה פשוט לדרוש ממדינה אחרת לקבל מידע על אדם מסוים, אף אם יש בידיה חשדות ברורים לביצוע עבירה בידי אדם זה. בדרך כלל, תבחרנה המדינות לקבוע כי היקף המידע המועבר וכן אופן העברתו יתבססו על מודל בינלאומי מקובל שקבע ארגון ה-OECD (ועליו יפורט עוד בהמשך), אך הן רשאיות להחליט אחרת. שלושת המודלים הנפוצים ביותר הם: העברת מידע על-פי דרישה (Upon Request), מודל ההחלפה הספונטני (Spontaneous) ומודל העברת נתונים באופן אוטומטי ועל בסיס תקופתי קבוע (Automatic Information Exchange) ובקיצור AIE.

חילופי המידע בין הרשויות תלויים בשיתוף הפעולה בין המדינות ובגיבוש תפיסת פעולה פוליטית של כל אחת מהן. בעוד שמדינות מסוימות עשויות להיות מעוניינות בגילוי ובשיתוף המידע כמו גם בהנגשתו לשימוש יעיל ונוח, מקלטי מס (tax havens) ומדינות שנוקטות בסודיות לשם תפעול מרכזים פיננסיים אינן מעוניינות לשתף את המידע המצוי בידיהן מכיוון שיהיה בכך כדי לצמצם את היקף הפעילות הפיננסית שתעבור דרכן. השיקולים הפוליטיים העומדים בבסיס גיבוש מדיניות של שיתוף המידע במדינה מסוימת יושפעו אפוא משיתוף הפעולה ומרמת ההיענות בקרב מדינות אחרות; ואחת הדרכים העיקריות להתמודד עם המכשולים וההתנגדויות שמציבות המדינות שאינן מעוניינות בשיתוף המידע היא באמצעות יצירת לחץ בינלאומי להגברת השקיפות. בטרם נפרט את המודלים השונים לחילופי המידע, נביא בפניכם בקליפת האגוז הסבר למונח **מקלט מס** (tax haven). אמנם כיום לא קיימת הגדרה ברורה ומוסכמת למקלט המס, אך הכוונה היא בדרך כלל למדינה¹⁴⁹ שבה שיעור המס הוא נמוך עד אפסי בגין הכנסות שנתקבלו באותה מדינה (אף אם נצמחו מחוצה לה)¹⁵⁰ ו/או אשר רמת הסודיות הפיננסית בה גבוהה. מכיוון שאין הגדרה

¹⁴⁹ השימוש במילה "מדינה" נוח לשם הדיון, אך הכוונה לכל טריטוריה שבה ריבונות וחוק מקומי המקיים את התנאים שנדנו בגוף הטקסט.

¹⁵⁰ יצחק הדרי "שימוש בתאוריות של דיני חברות במשפט הפלילי" **עיוני משפט** ה' 393, 386, בה"ש 33 (1977).

מוסכמת אחת למקלט מס, קיימות רשימות שונות ה"מכתירות" מדינות כמקלטי מס.¹⁵¹ מרבית הרשימות כוללת איים קטנים ומדינות מתפתחות כגון: ג'רזי, איי קיימן ושמות רבים אחרים, אך חלק מהרשימות כוללות גם את שמותיהן של מדינות מפותחות בעלות כלכלות חזקות.¹⁵² רשימות אלה מוטות לא אחת משיקולים פוליטיים, אך הימצאותה של מדינה מסוימת במספר רב של רשימות יכולה להוות אינדיקציה להיותה מקלט מס.¹⁵³

(1) קיימים שלושה מודלים עיקריים לחילופי מידע לצורכי מס בין מדינות¹⁵⁴

(א) העברת מידע על-פי דרישה (Upon Request)

מודל העברת מידע זה מבוסס על סעיף 26 במודל ה-OECD והוא "להסכם למניעת כפל מס (Double Tax Agreements, או בקיצור ה-DTA), המהווה בסיס להסכמים בילטרליים בין מדינות (אם כי המודל מאפשר גם חילופי מידע על בסיס ספונטני ואוטומטי, כפי שיוסבר להלן).¹⁵⁵ על-פי מודל זה, על גרסאותיו השונות, כאשר מדינה אחת (להלן: "מדינת המקור") מעוניינת לקבל ממדינה אחרת מידע על אודות אחד מאזרחיה, תחילה עליה לבקש זאת מהמדינה שבה לכאורה מתגורר אותו נישום. על הבקשה להיות מפורטת ברחל בתן הקטנה, ולכלול, בין היתר, את שמו של הנישום, פרטי חשבון הבנק, את הסיבה לבקשת המידע ואת המהלכים שביצעה אותה מדינה על מנת להשיג את המידע באופן עצמאי טרם הגשת הבקשה. רמת הפירוט הנדרשת ממדינת המקור לצורך הגשת הבקשה באופן משמעותי על הליך קבלת המידע בשל יכולתם של עברייני המס לטשטש ולהסתיר את בעלותם בנכסים באמצעות שימוש במבנים משפטיים מורכבים ושונים המפוזרים על פני כמה מדינות. למודל זה חסרונות משמעותיים המקשים על המדינה המבקשת לקבל את המידע הנדרש:

ראשית, מודל העברת המידע על-פי דרישה אינו מאפשר ניסיונות "דייג" של המדינה המעוניינת במידע, כלומר אינו מאפשר ניסיון עיוור של מדינה לקבל מידע על אודות נישום מבלי שתציג מידע מקדים ומפורט לחשד לביצוע עבירה על ידו. כך למשל, מדינת ישראל אינה יכולה לבקש מאנגליה את כל המידע

¹⁵¹ ראו גם רשימת מקלטי המס של ה-OECD זמין ב- <http://www.oecd.org/countries/liechtenstein/listofunco-operativetaxhavens.htm>. וכן רשימת מקלטי מס של ה-IMF (international monetary fund) זמין ב- <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016). שם.¹⁵²

¹⁵³ להרחבה בנושא מקלטי מס ראו באתר TJN: <http://www.taxjustice.net/faq> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).
¹⁵⁴ הדיון בדרכי העברת המידע מבוסס בעיקרו על דוח של ה-CBGA (Centre for Budget and Governance Accountability) <https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2015/12/Illicit-31-23.pdf>. הדוח זמין ב- <https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2015/12/Illicit-31-23.pdf> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).
¹⁵⁵ MODEL CONVENTION WITH RESPECT TO TAXES ON INCOME AND ON CAPITAL בס' 26 זמין ב- <https://www.oecd.org/ctp/treaties/2014-model-tax-convention-articles.pdf> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

המצוי בידיה לצורכי מס על אודות נישום ספציפי מבלי שתצדיק היטב את הצורך בכך. שיקולי המדינה המתבקשת ברורים; לכל מדינה יש אינטרס: פגיעה בפרטיות נישומיה עלולה להבריח ממחוזותיה תאגידים וכן אנשי עסקים ומשקיעים פרטיים החוששים כי השקיפות הנדרשת תסכן את עסקיהם, ובפרט אם שקיפות זו אינה מתקיימת במדינה אחרת. מעבר לכך, מילוי הבקשות מצריך מהמדינה להשקיע משאבים באיתור המידע ובחלק מהמדינות גם בביצוע הליכים משפטיים רלוונטיים לצורך העברתו.

שנית, גם אם הוגשה הבקשה כנדרש על-פי המודל, רשאית המדינה המתבקשת לסרב להעברת המידע. הסירוב יכול שיהיה מחוסר רצון לשותף פעולה או מחוסר יכולת נוכח העדר נגישות למידע המבוקש בשל המבנה המשפטי באותה מדינה (למשל, עקב סעיף סודיות בנקאית הקיים במדינה ובמקרה שבו האמנה למניעת כפל המס לא כוללת את סעיף 26 למודל שהוזכר לעיל). כך למשל, בחלק מהמדינות אין בידי רשויות המדינה את המידע המבוקש או את היכולת המשפטית או האמצעים לאסוף את המידע או להעבירו אף אם נאסף (למשל במקרה שבו קיימת נישום זכות ערעור על מסירת המידע); בחלק מהמקרים הבקשה מבוססת על מידע שהעביר חושף שחיתויות, ועובדה זו עלולה לפסול את הבקשה על ידי המדינה המתבקשת; לעתים אמנת המס בין המבקשת למתבקשת אינה מאפשרת העברת מידע זה.

שלישית, תהליך העברת המידע יכול לארוך זמן רב, ובמהלכו עלול המידע המבוקש להפוך ללא-רלוונטי. ככלל, על המדינה המתבקשת להיענות לבקשה או להעביר מידע על התקדמות באיסוף החומרים תוך 90 יום, אך בפועל, לעתים קרובות זמן הפקת המידע ממושך יותר עלול לארוך אף מעל לשנתיים, בין אם בשל קושי במציאת המידע ובין אם בשל הליכים משפטיים המאפשרים לנישום לעכב את ההעברה. בחלק מהמדינות, מחויב הבנק ליידע את הנישום על כך שמדינה אחרת מבקשת את המידע לגביו, והנישום יכול לגשת לבית המשפט ולערער על עצם בקשת המידע ובכך לכל הפחות לעכב את מסירתו. בינתיים, ינסה הנישום להעביר את נכסיו לבעלות אחרת, להסתירם באמצעות מבנים משפטיים שונים או אף לחסל את פעילותו באותה מדינה כך שהמידע שיועבר לא יוכל לסייע בידי המדינה המבקשת לאסוף ראיות מרשיעות על דבר ביצוע העבירות. יתרה מכך, במדינות שבהן קיימת רמת שחיתות גבוהה, ישנו סיכוי שהמדינה תענה על הבקשות באופן סלקטיבי בהתאם לאינטרס הרשויות או לקבלת שוחד. מודל העברת מידע על-פי בקשה עלול אפוא להפוך כלי ניגוח במתנגדי המשטר בעוד שמקורבי המשטר המושחת יוכלו ליהנות מהגנת המדינה על המידע הפיננסי שלהם.

סוג אחר של הסכמים בילטרליים לחילופי מידע על-פי דרישה (שאף הם יכולים לכלול גם מנגנון של חילופי מידע על בסיס ספונטני ואוטומטי) הוא ה-TIEA (Tax Information Exchange Agreement).

הסכמים אלה מבוססים אף הם על מודל שפיתח ה-OECD, אך בניגוד ל-DTA שהוזכר לעיל, אלה הסכמים העוסקים אך ורק בחילופי מידע ואינם חלק מהסכמים למניעת כפל מס.

(ב) מודל החלפת מידע על בסיס ספונטני

מודל זה אינו קבוע והוא נערך אד הוק בין מדינה אחת לאחרת ולרוב מבוסס אף הוא על ה-DTA או ה-TIEA. לא מדובר על החלפת מידע על בסיס קבוע כי אם על יוזמה נקודתית שבה קיים אינטרס משותף לשתי מדינות להעביר זו לידי זו את המידע המצוי בידיהן על אודות נתיניהן או לחלופין מידע לגבי נישום מסוים.¹⁵⁶ ייתכן כי היוזמה תהיה חד-צדדית ומדינה אחת תחליט מסיבותיה היא להעביר ללא תמורה מידע למדינה אחרת (או עבור תמורה אחרת שאינה מידע על אודות נישומים), וייתכן שיהיה כאמור אינטרס משותף. מודל זה למעשה מאפשר העברת מידע יוזמה בכל פעם שבידי מדינה מידע מסוים הרלוונטי למדינה אחרת. מסיבות אלה, השימוש במודל זה נעשה לעתים רחוקות ויכולת ההסתמכות עליו פחותה מזו הקיימת חרף החסרונות במודל העברת המידע על-פי דרישה.

(ג) העברת נתונים לצורכי מס באופן אוטומטי ועל בסיס תקופתי קבוע

בשונה ממודל העברת מידע על-פי דרישה, במודל זה מועבר מידע בכל זמן קצוב ללא צורך בבקשה ספציפית. המידע יכול להיות מועבר על מספר גדול של נישומים, אך היקפו ותנאי ההעברה נקבעים בהתאם לסוג ההסכם בו נעשה שימוש בעת ההעברה. ההסכם להעברת נתונים באופן אוטומטי יכול להיחתם על בסיס בילטרלי ויכול להיות מולטילטרלי ובמלים אחרות – גלובלי.

(2) הסכמים בילטרליים

חילופי מידע לצורכי מס באופן אוטומטי יכולים להתבצע באופן בילטרלי כחלק מה-DTA או ה-TIEA שעליהם הרחבנו לעיל, אך השימוש במנגנון זה במסגרת הסכמים אלה אינו נפוץ.

(א) הסכם ה-FATCA

ה-FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) נכנס לתוקפו ביולי 2013 בארצות הברית.¹⁵⁷ המדובר בחוק שמטרתו להעמיק את גביית המסים של הרשויות האמריקניות על הכנסות **אזרחיהן** בגין

¹⁵⁶ במסגרת השולחן העגול שקיימנו, המחיש נציג רשות המסים את השימוש במודל זה על ידי דוגמה: מצב שבו מדינה פלונית מעבירה לידי מדינת ישראל מידע על אודות רכישת שעון יקר ערך (מעל למיליון ש"ח) על ידי נישום שעל-פי דוחותיו הכלכליים בישראל אין בידיה את האמצעים הדרושים כדי לרכוש מוצר במחיר כגון דא.
¹⁵⁷ החוק תוקן בארצות הברית בשנת 2010.

נכסים מחוץ לגבולות ארצות הברית. חרף העובדה שהחוק מתמקד לכאורה בנישומים אמריקנים, הוא למעשה מטיל חובות על גופים ועל מוסדות בנקאיים ופיננסיים שאינם ממוקמים בארצות הברית. החוק האמריקני דורש מאותם גופים פיננסיים לחתום על הסכם מול ה-IRS האמריקני להעברת מידע על אודות לקוחות אמריקנים ועל נכסיהם.¹⁵⁸ בהתאם להסכם שנחתם, הגופים הפיננסיים נדרשים לקיים בדיקת נאותות לחשבונות המנוהלים באמצעותם, לזהות בעלי חשבונות העונים להגדרה של חייבים במס על-פי חוק ה-FATCA ולהעביר לידי הרשויות האמריקניות מידע פיננסי על אודות חשבונות שזוהו כעונים לקריטריונים. מוסד פיננסי שיסרב, ינוכה לו במקור מס בסך 30% מכל הכנסה שתהיה לאותו מוסד בארצות הברית. הניכוי חל על הכנסה של כל מוסד פיננסי או של מי מלקוחותיו על כל הכנסה שהופקה מנכס בארצות הברית.¹⁵⁹ חשוב לציין כי הדרישה להעברת מידע אינה בהכרח הדדית. ישנם שלושה סוגים של הסכמי FATCA (1B, 1A ו-2): "מודל 1A" הנו המודל הבין-רשומי היחיד שבמסגרתו החלפת המידע נעשית בין רשויות המס באופן הדדי; "מודל 1B" כולל דיווח ישיר של המוסד הפיננסי לרשות המסים האמריקנית ובמסגרת "מודל 2" קיימת האפשרות להעברת מידע באופן חד-צדדי מידי המדינה המתבקשת לארצות הברית. עם חלק מהמדינות נחתמו הסכמים להעברת מידע באופן חד-צדדי ועם חלק נחתם המודל ההדדי.¹⁶⁰ אולם גם המודל ההדדי אינו הדדי לחלוטין ולמעשה מידע רב יותר זורם לכיוון ארצות הברית מאשר לכיוון השני ומיטיב באופן מובהק עם ארצות הברית מאשר עם המדינה המתקשרת.¹⁶¹

ביוני 2014 נחתם הסכם ליישום הוראות חוק ה-FATCA בין ישראל לארצות הברית.¹⁶² ההסכם נחתם בין היתר בהתאם להמלצות של ועדת פרידה ישראל, ¹⁶³ ומגלם את המודל ההדדי. משמעות הדבר היא שהמידע יועבר לרשות המסים האמריקנית באמצעות רשות המסים הישראלית שתאסוף את המידע

¹⁵⁸ על-פי החוק וההסכם בין המדינות, אדם או ארגון ייחשבו כאמריקנים לצורכי גבייה ודיווח אם הם: בעלי אזרחות אמריקנית, בעלי Green Card, תושבים אמריקנים או ארגון שנרשם בארה"ב (לרבות נאמנויות) או ארגון שהחזקות המהותיות בו שייכות לפרט העונה לאחת ההגדרות שלהלן.

¹⁵⁹ איתי הכהן "יישום הוראות ה-FATCA – כל מה שכדי לדעת" פסק דין (2015).

¹⁶⁰ לרשימת ההסכמים שחתמה ארה"ב עם המדינות ראו כאן: <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁶¹ להרחבה על המודלים השונים, להמחשת הפער בהיקף המידע המועבר אל ארצות הברית וממנה ועל הפער שבין הרטוריקה האמריקנית ליישומה בפועל ראו: (2015) Loophole USA: the vortex-shaped hole in global financial transparency. זמין ב- <http://www.taxjustice.net/2015/01/26/loophole-usa-vortex-shaped-hole-global-financial-transparency-2> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁶² להסכם המלא במשרד האוצר אגף הכלכלן הראשי זמין ב-:

<http://mof.gov.il/ChiefEcon/InternationalTaxation/InformationReplacementAgreements/Pages/FATCA.aspx> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁶³ דוח הוועדה למיסוי נאמנויות 2003 זמין ב-

https://taxes.gov.il/about/documents/dochotvaadot/vaada_neemanuyot.pdf (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

בעצמה ולהפך.¹⁶⁴ אף שגם ישראל תקבל מידע מארצות הברית על אזרחיה, היקף המידע שעליה להעביר לארצות הברית רחב יותר באופן משמעותי מזה שאליו מחויבת ארצות הברית כלפי ישראל. בעת החתימה על ההסכם ניתנה הסכמה של ארצות הברית להתייחס לגופים הפיננסיים הישראליים כמצייתים ולפיכך הם לא יהיו נתונים לסנקציות אף בטרם כניסת ההסכם לתוקף מלא. עובר לכניסתו לתוקף של תיקון החוק המיישם את ההסכם בישראל, החלו הגופים הפיננסיים להיערך ליישום חלק מהוראות ההסכם באופן זה: לקוחות ה"חשודים" כאמריקנים נדרשים לחתום על טופסי דיווח שבהם הלקוחות מצהירים שהם מדווחים על הכנסותיהם לרשות המסים האמריקנית. כחלק מהכנתם ליישום הוראות ה-FATCA, הכינו הבנקים טופסי גילוי נאותות ללקוחות חדשים פרטיים ולארגונים, שמטרתם לברר את הזהות של בעלי חשבון שיש להם זיקה לארצות הברית.¹⁶⁵ תאריך הכניסה לתוקף של העברת המידע נכון ליום כתיבת מסמך זה קבוע ליום ה-30.9.2016.¹⁶⁶

(3) הסכמים מולטילטרליים

(א) הדירקטיבה האירופית בנושא מיסוי ריבית על חסכונות (EUSTD)

נוכח החסרונות של שני המודלים האחרים לחילופי מידע, החלו מדינות אירופה להחיל חובת חילופי מידע באופן אוטומטי לצורכי מס באופן מולטילטרלי ולא באופן בילטרלי בלבד. המודל המולטילטרלי הראשון לחילופי מידע באופן אוטומטי היה ה-EUSTD (European Union Savings Tax Directive) שנחקק על ידי האיחוד האירופי (להלן: הדירקטיבה).¹⁶⁷ הדירקטיבה נכנסה לתוקף בשנת 2005 כחלק מחקיקת המשנה של האיחוד האירופי, וחלה על יחידים המתגוררים ברחבי האיחוד ובעוד מספר מוגבל של מדינות שלהן קשרי עסקים הדוקים עם האיחוד האירופי.¹⁶⁸ הדירקטיבה נועדה למנוע תכנוני מס בלתי לגיטימיים ולהבטיח כי יחיד, תושב מדינה הנכללת בהסכם, שהרוויח הכנסה מריבית שצמחה לו מחיסכון באחת ממדינות האיחוד האחרות, ישלם בגינה מס. עם זאת, יעילות מנגנון זה הייתה מוגבלת מאוד משתי סיבות

¹⁶⁴ מחובת הדיווח, על-פי הסכם זה, פטורים גופים פנסיוניים נוכח היותם בעלי פוטנציאל נמוך להעלמת מס.

¹⁶⁵ אתר איגוד הבנקים בישראל "ארצות הברית וישראל חתמו על הסכם FATCA" (2014) זמין ב-

¹⁶⁶ כך על-פי המידע המפורסם באתר רשות המסים זמין ב- <http://www.ibank.org.il/Articles2.aspx?ID=176&ParentID=7> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁶⁷ <https://taxes.gov.il/IncomeTax/Pages/Pages/TaxesIncomeTaxFatcaFAQ.aspx#blank> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁶⁸ Directive 2003/48/EC זמין ב- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003L0048> (נבדק

לאחרונה: 21.11.2016).
¹⁶⁸ להרחבה ראו: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/EUSTD-TJN-Briefing_-_JAN-2011.pdf, (נבדק לאחרונה ב- 21.11.2016).

עיקריות: האחת, היקף החלפת המידע מוגבל אך ורק למידע על הכנסות ריבית ורק לגבי יחידים;¹⁶⁹ השנייה, למדינות החברות ניתנה האפשרות למסות את ההכנסה במקור (כפי שבחרו למשל אוסטרליה ולוקסנבורג)¹⁷⁰ במקום להחליף מידע על אודות חשבונות תושביהן עם יתר המדינות החברות, מה שאפשר למעלימי מס להישאר אנונימיים.

(ב) ה-CRS¹⁷¹

ההסכם הגלובלי הרלוונטי היחיד כיום הנו ה-CRS (Common Reporting Standard), שגובש על ידי ה-OECD בפברואר 2014 ומבוסס ברובו על עקרונות ה-FATCA. מדינות אשר חתמו על ה-CRS והתאימו את התשתית המשפטית הדרושה לכך (ראו להלן) מתחייבות לאסוף מידע על אודות חשבונות פיננסיים של תושבי המדינה שהנה צד להסכם איתם (בניגוד להגדרת החבות הרחבה של הסכם ה-FATCA החלה על כל האזרחים האמריקנים ולא רק על תושבים) לצורך קיום חילופי מידע. בהתאם להסכם, מוסדות פיננסיים יידרשו להעביר מידע פיננסי על אודות חשבונותיהם של תושבים זרים לידי רשות מוסמכת במדינה לשם העברתו למדינות התושבות של בעלי החשבונות על בסיס שנתי ובאופן אוטומטי. המידע שייאסף יכלול הכנסות שונות מרווחי הון, מפנסיה, מתביעות ביטוח וכו', אך לא יכלול בשלב זה פרטים על בעלות בנכסים כגון דירות, יאכטות, חפצי אומנות יקרים ועוד. מטרת ה-CRS היא לקדם ולשפר את יכולת המדינות לאכוף תשלום מס, ונכון להיום לא יוכל המידע לשמש לצרכים אחרים כמו מאבק בהלבנת הון או מניעת טרור אלא לצורכי מס בלבד.

ה-CRS מגדיר בצורה ברורה מי הם המוסדות הפיננסיים החייבים בדיווח וכן את ההליך לבדיקה מקיפה ואחידה לצורך זיהוי חשבונות השייכים לתושבים זרים. על המוסדות העונים להגדרת תקן ה-CRS לקיים בדיקת נאותות ללקוחותיהם על מנת לאתר את בעלי החשבונות שהם תושבים זרים לצורך סיווגם. לאחר ביצוע הליך הסיווג, יעביר המוסד הפיננסי (של החשבונות של התושבים הזרים) מידע הנוגע ליתרת הזכות בחשבון ואת סך ההכנסות הפיננסיות לאותה שנה. הסיווג, כפי שתואר לעיל בעניין ה-FATCA, מתבצע כיום

¹⁶⁹ להרחבה בעניין זה ראו: tax directive tax justice briefing with policy recommendations European union savings זמין ב- http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/European_Union_Savings_Tax_Directive_March_08.pdf (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁷⁰ לסקירת הדירקטיבה האירופית ראו: Andres Knobel & Markus Meinzer, "The end of bank secrecy"? Bridging the gap to effective automatic information exchange an Evaluation of OECD's Common Reporting Standard (CRS) and its alternatives (2014). בעמ' 9.

¹⁷¹ להרחבה ראו את מסמך ה-OECD בעניין זה: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-financial-account-information-common-reporting-standard.pdf> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

כבר במוסדות הפיננסיים. על-פי ה-CRS, על הרשות המוסמכת בכל מדינה לרכז את המידע ולמייין את הלקוחות על-פי תושבות. קביעת תקן אחיד תאפשר העברת מידע יעילה ומהירה וצמצום העלויות הכרוכות בהתאמת מערכת ההפעלה של מדינה פלונית לאחרת ובהעברה בו-זמנית של מידע לכמה מדינות.¹⁷² נוסף על כך, חילופי מידע אוטומטיים מיייתרים את הצורך באיסוף מידע מקדים או בהגשת בקשות כפי שנדרש במודלים אחרים שנדונו לעיל, ומנטרלים הפעלת שיקולים פוליטיים טרם העברת המידע ממדינה למדינה.

ה-CRS שונה מה-FATCA בכמה היבטים: האחד, ה-FATCA הוא הסכם בילטרלי הנחתם בין ארצות הברית למדינה מסוימת, ואילו ה-CRS הוא הסכם מולטילטרלי (אם כי היקף המדינות שהתחייבו להחליף ביניהן מידע עדיין אינו סופי בשלב זה).¹⁷³ שנית, בשונה מהסכם ה-FATCA, ה-CRS אינו מטיל סנקציה על מדינות סרבניות (ניכוי במקור של 30% מסך ההכנסה ממוסדות אמריקאיים) אלא נסמך על האינטרס המשותף למדינות הכפופות להסכם, ולכן קשה יותר לגרום למדינה מסוימת לחתום על ה-CRS עם מדינה אחרת אם אינה מעוניינת בכך. שלישית, בשונה מהסכם ה-FATCA שהנו חד-צדדי או הדדי במידה מסוימת תוך הענקת יתרון לארצות הברית, ה-CRS הוא הדדי לחלוטין (למעט ההקלות הניתנות לזמן מוגבל למדינות מתפתחות שמעוניינות להצטרף להסכם) והיקף העברת המידע גדול יותר.

אף על פי כן, ל-CRS חסרונות לא מעטים.¹⁷⁴ כך למשל, יישומו כרוך בהשקעת משאבים בלתי מבוטלים לצורך עמידה בקריטריונים של אבטחת המידע, פרטיות וסיווג המידע, ולכן מדינות מתפתחות מתקשות לעמוד בו. נוסף על כך, יישום ה-CRS והצלחתו תלויים ביישומו במרב המדינות המצטרפות על מנת שפרטים וארגונים אשר יבקשו לחמוק מאיסוף המידע על אודותיהם לא ינהלו את עסקיהם במדינה שלא הצטרפה ל-CRS. ישנן מדינות שלא הצטרפו ל-CRS ואף מציעות תושבות למי שמעוניין להשקיע כסף בתחומן. כך יכולים עברייני מס המבקשים להתחמק מהעברת מידע למדינת התושבות שלהם "לרכוש" את תושבותם במדינות שבהן החקיקה הפיסקאלית מקלה ובכך להתחמק מהעברת המידע על אודותיהם.¹⁷⁵

¹⁷² משרד האוצר אגף הכלכלן הראשי "CRS - Common Reporting Standard" (2015) זמין ב- <http://mof.gov.il/ChiefEcon/InternationalTaxation/InformationReplacementAgreements/Pages/CRS.aspx> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁷³ כפי שעלה בשולחן העגול, ייתכן כי חרף העובדה ששתי מדינות חתומות על אמנה מולטילטרלית בדבר סיוע מנהלי הדדי בענייני מס (שתידון בהמשך), מידע לא יוחלף ביניהן מכיוון שאינן מקיימות קשרים דיפלומטיים או מסחריים, לדוגמה: ישראל ומדינות ערב שלא מקיימות עמה יחסים דיפלומטיים.

¹⁷⁴ Knobel & Meinzer, לעיל ה"ש 170, בעמ' 29-48.

¹⁷⁵ שם, TJN מצאו כ-35 פרצות בתקן ואף הציעו דרכים להתגבר על אותן פרצות.

מדינת ישראל התחייבה בחודש מאי 2014, במסגרת מפגש במעמד שרים שהתקיים ב-OECD, שתפעל בהקדם ליישום התקן תוך תיקון הדין המקומי כך שיתאים לאימוץ התקן. התחייבותה של ישראל היא לעמוד בדרישות ה-CRS ולהחליף מידע כבר בסוף שנת 2018.

(ג) אמנה מולטילטרלית בדבר סיוע מנהלי הדדי בענייני מס – Multilateral Convention on Mutual

¹⁷⁶Administrative Assistance in Tax Matters

אימוץ ה-CRS כשלעצמו אינו מספיק כדי לאפשר את החלפת המידע. משכך, נדרשת תשתית משפטית שתתאים את החקיקה הלאומית לדרישות התקן הבינלאומי. מתוקף עקרון חוקיות המנהל, אין הרשות יכולה לבצע אלא את שמתיר לה החוק בצורה מפורשת. כל עוד אין חוק מקומי המאפשר את שיתוף המידע עם מדינות אחרות, הרי שהעברת המידע תהווה חריגה מההרשאה החוקית שניתנה לרשות. הדרך ליצור סטנדרט אחיד של חקיקה שתאפשר את יישום ה-CRS בצורה מיטבית בכל המדינות אשר הצטרפו ל-CRS היא באמצעות אמנה. לאמנה שפותחה על ידי ארגון ה-OECD ומועצת האיחוד האירופי עוד בשנת 1988 הצטרפו כבר למעלה מ-100 מדינות.¹⁷⁷ האמנה פותחה ככלי לשיתוף פעולה בענייני מס על מנת לאפשר התמודדות עם עברייני מס והרחבת הגבייה, והיא קובעת את הדרכים לשיתוף פעולה כזה בין המדינות.¹⁷⁸

ערב יישום האמנה, הדרך והתדירות של העברת המידע בין מדינות הייתה נגזרת של טיב מערכת היחסים ביניהן ושל ההסכמים הבינלאומיים שעליהם הן חתומות. מטרת האמנה היא אפוא לפתוח בפני כלל המדינות החברות את בסיסי המידע ללא כל תלות בהסכמים קודמים, כמו למשל הסכמים למניעת כפל מס המגדירים שיתופי פעולה בין המדינות.

ביום 24 לנובמבר 2015 חתמה גם ישראל על אמנה מולטילטרלית בדבר סיוע מנהלי הדדי בענייני מס. יפים לעניין זה דבריו של ראש מנהל רשות המסים מר משה אשר:

"כניסתם לתוקף של הסכמי CRS של ישראל עם המדינות החתומות על האמנה תגביר את המידע שיגיע לרשות המסים באשר למידע הפיננסי של תושבי ישראל בתאגידים פיננסיים בחו"ל אף במדינות

¹⁷⁶ האמנה המולטילטרלית בדבר סיוע מנהלי הדדי בענייני מס זמין ב- <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/ENG-Amended-Convention.pdf> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁷⁷ משרד האוצר אגף הכלכלן הראשי "אמנה מולטילטרלית בדבר סיוע מנהלי הדדי בענייני מס" זמין ב- <http://mof.gov.il/ChiefEcon/InternationalTaxation/InformationReplacementAgreements/Pages/MultiLiteralTreaty.aspx> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁷⁸ הנושאים העיקריים שבהם עוסקת האמנה הם: חילופי מידע על-פי בקשה אוטומטית / ספונטנית; הוראות לשמירה על סודיות המידע המתקבל ממדינה אחרת; ביקורות מס סימולטאניות; ביקורת מס בחו"ל.

שישראל אינה חתומה עמן על אמנה למניעת מסי כפל, וכך תסייע באכיפה שוויונית של המס בישראל, תשלום מס אמת וצמצום ההון השחור".¹⁷⁹

(ד) הדירקטיבה האירופית בנושא החלפת מידע בענייני מס באופן אוטומטי

כאמור, אירופה הייתה הראשונה לנסות ולהחיל מדיניות של חילופי מידע אוטומטיים בנושא מס בין המדינות החברות. העובדה כי בדצמבר 2015 אימץ האיחוד האירופי את דירקטיבת ה-Revised Directive of Administrative Cooperation (DAC), המחילה על מדינות האיחוד את החובה לחילופי מידע אוטומטיים לגבי חשבונות בנק (בדומה ל-CRS, אך בתוספת מידע לגבי הכנסות מביטוח, מתשלומים למנהלים ועוד), ייתרה את השימוש בדירקטיבת ה-EUSTD.¹⁸⁰ עד ה-30 בספטמבר 2017 מחויבות המדינות החברות באיחוד לאמץ את הדירקטיבה בחקיקה פנימית,¹⁸¹ ומדינה הבוחרת שלא לעשות כן מסתכנת בתביעה נזיקית שיכולים להגיש אזרחי אירופה על התרשלותה בקליטת הדירקטיבה למערכת החוק המקומית.¹⁸²

הדירקטיבה האירופית הרחיבה למעשה את רשימת הקריטריונים לאיסוף מידע כך שיחולו על כל סוג של הכנסה (ולא רק על הכנסה מריבית כפי שדרשה דירקטיבת ה-EUSTD) וכן על ההון המצוי בבעלותו של כל אחד מאזרחי האיחוד. איסוף המידע יתבצע רק כלפי נישומים שיש לאסוף את המידע על אודותיהם (חשבון שחב בדיווח - reportable accounts) לשם העברתו למדינה אחרת שהיא מדינה שקיימת כלפיה חובת דיווח. המשמעות היא שבדיקת הנאותות תבדוק תחילה את תושבותו של בעל החשבון על מנת לבחון אם מדובר באישיות משפטית שקיימת בעבורה חובת דיווח. הדירקטיבה מחילה למעשה חובה אקטיבית של איסוף המידע הדרוש על-פי הסטנדרט הבינלאומי לשם החלפתו.¹⁸³

¹⁷⁹ רשות המסים בישראל "ישראל מצטרפת להסכם יישום האמנות המולטילטרליות לחילופים אוטומטיים של מידע פיננסי ולדיווח בין מדינות על פעילות חברות רב לאומיות" (2016) זמין ב-
https://taxes.gov.il/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Ann_150516_1.aspx (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).
¹⁸⁰ COUNCIL DIRECTIVE 2014/107/EU זמין ב-<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0107> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).
¹⁸¹ אוסטרליה היא המדינה היחידה שהוחרגה מדרישה זו וזכתה לאורכה על לתאריך ה-30 לספטמבר 2018 נוכח הבדלים מבניים בחקיקה הלאומית שלה. הדירקטיבה גם קובעת יעדי ביניים שעל המדינות החברות לעמוד בהם לשם עמידה בתאריך היעד הסופי.

¹⁸² EU: Case C-6/90 [1991] *Francovich v. Italy*.

¹⁸³ דירקטיבה האירופית לחילופי מידע אוטומטיים בנושא מס, לעיל ה"ש 180, בסעיף קטן 5 לדברי ההסבר.

האיחוד האירופי אימץ את הגדרת ה-FATF וה-OECD לבעל זכויות שביושר והורה על חובת איסוף ורישום של בעלי הזכויות שביושר העומדים מאחורי הסוגים השונים של האישיות המשפטית המנהלת חשבון במוסדות הפיננסיים הפועלים ברחבי האיחוד.¹⁸⁴

ה-CRS וכך גם הדירקטיבה האירופית שמים דגש על אישיות משפטית פסיבית שאינה פיננסית (Passive Non-Financial Entity). הכוונה היא לגוף או למוסד שהכנסותיו הן הכנסות פסיביות: ריבית, דיבידנד תמלוגים ועוד. חלופה אחרת היא גוף זר (שאינו תושב במדינה חייבת בדיווח) שכספיו מנוהלים על ידי מוסד פיננסי במדינה החייבת בדיווח. במקרים שבהם מדובר באישיות משפטית פסיבית שאינה פיננסית, על המוסד הפיננסי לפעול לשם גילוי בעלי השליטה / נהנים או למעשה בעלי הזכויות שביושר על מנת לבחון האם חלה בעניינם חובת דיווח.¹⁸⁵ הקביעה אם על הרשות לאסוף מידע לצורכי החלפה במקרה של אישיות פסיבית לא-פיננסית נעשית למעשה בשתי רמות: הראשונה, ברמת האישיות המשפטית תוך קביעה אם תושבותה מחייבת דיווח; השנייה, ברמת בעלי הזכויות שביושר באישיות המשפטית הפסיבית שאינה פיננסית. במסגרת הרמה השנייה, בוחנים אם הנהנים או בעלי הזכויות שביושר הם תושבים במדינה שקיימת כלפיה חובת דיווח. ככל שהתשובה לאחת השאלות היא כן, הרי שעל-פי הדירקטיבה האירופית חייב המוסד הפיננסי וכן גם הרשות המוסמכת לאסוף את המידע ולשתפו עם יתר המדינות המשמשות צד לאמנה.

הדירקטיבה קובעת כי כחלק מבדיקת נאותות, על המוסד הפיננסי להצליב את כתובתו המדווחת של הלקוח עם ראיות המאששות את תושבותו במדינה שבה פועל המוסד הפיננסי. זאת מחשש לקיומה של תושבות לכאורית לשם התחמקות ממס במדינת התושבות האמתית. משכך, על המוסד הפיננסי לזהות את בעל החשבון כתושב המדינה החברה, את כתובת מגוריו (כאינדיקציה לתושבות באותה מדינה), מספר טלפון וראיות נוספות המעידות על תושבותו של הלקוח. המוסד הפיננסי גם רשאי לבקש מהפרט להציג בפניו הוכחות (כגון תעודת תושבות או אזרחות רשמית) לכך שהוא אכן תושב המדינה שבה מנוהל חשבונו. זאת כמובן לשם סיווגו כפרט החייב בדיווח או שלא חייב בדיווח. תהליך דומה נעשה באשר לאישויות

¹⁸⁴ דירקטיבה האירופית לחילופי מידע אוטומטיים, לעיל ה"ש 180, בנספח 1 ו-2 לדירקטיבה קובעים כי על הרשות המוסמכת במדינה החברה לבצע בדיקת נאותות באמצעות המוסדות הפיננסיים הפועלים בה וכך לאסוף את פרטי מידע אלה: שם מלא, כתובת עדכנית, תושבות (או תושבויות ככל שקיימת יותר מאחת), חבות אל מול תחומי שיפוט אחרים (על-פי מקורות ההכנסה), מקום ותאריך לידה (ככל שאיסופם אפשרי) של כל הנישומים הפרטיים אשר בבעלותם חשבון באחד מהמוסדות הפיננסיים. במקרה של אישיות משפטית (חברה, נאמנות או כל מבנה משפטי לגיטימי) שבבעלותה חשבון כלשהו, על המוסד הפיננסי לגלות במהלך בדיקת הנאותות מי הוא / הם בעלי השליטה שהם פרטים ברי-דיווח (reportable person) על ידי בדיקת תושבותם.

¹⁸⁵ Knobel & Meinzer, לעיל ה"ש 170, בעמ' 19.

משפטיות. כל מדינה רשאית להחמיר את הוראות הדירקטיבה ולעגן הוראה חוקית כגון דא בחקיקה הלאומית שלה.

כפי שנסקר לעיל, נכון להיום, הסטנדרטים שנקבעו על ידי ה-FATF מחייבים את המדינות להבטיח כי המידע על בעל הזכות שביושר יהיה זמין ונגיש לשלטונות המדינה. מידע זה יכול להיות מוחזק על ידי מוסדות פיננסיים, נותני שירותים כגון רו"ח, עורכי דין, נאמנויות וכדומה. סטנדרטים דומים נקבעו על ידי הפורום הגלובלי וה-OECD. לאחרונה, בשנת 2016, תיקן הפורום הגלובלי את סעיף A.1 לאמות מידה שלפיהן מתבצע תהליך הערכת השקיפות של המדינות לצורכי מס (בדברי ההסבר לתיקון, קובע הסעיף כי המדינות תהיינה מחויבות להבטיח שמידע על זהות בעלי התאגידים ועל כל ההסדרים המשפטיים האחרים יהיה זמין לשלטונות החוק והאכיפה). התיקון הוסיף במפורש כי המידע על זהות בעלי התאגידים וההסדרים המשפטיים חייב לכלול גם את המידע על בעלי הזכות שביושר, ובמונח זה מפנה הפורום הגלובלי להגדרת ה-FATF למונח בעל זכות שביושר.¹⁸⁶

ג. המצב החוקי בישראל לאור התמורות במשפט הבינלאומי ותיקון 227 לפקודה

בחקיקה הישראלית עדיין לא מופיע המונח "בעל זכות שביושר". זאת אף שכבר בשנת 2004 פרסמה רשות המסים חוזר ובו הוצהר כי: "עמדת רשויות המס בישראל - הנסמכת על עמדתם של גופים בינלאומיים, של רשויות מס במדינות שונות ושל מלומדים - הנה שיש להקנות למונח 'בעל הזכות שביושר' משמעות עצמאית לעניין אמנות מס, בהקשר של עקרונות מיסוי בינלאומי ובהתאם למטרות אמנות המס והמטרה של מניעת ניצול לרעה של אמנות מס בפרט".¹⁸⁷

כן קבעה רשות המסים באותו חוזר כי על מנת לקבוע אם מקבל תשלום או תקבול הוא בעל הזכות שביושר, יש לבחון את מכלול העובדות והנסיבות, תוך התחשבות בפסיקה הרלוונטית מארצות המשפט המקובל ובכללי הפרשנות שמקורם במשפט הבינלאומי. הרשות הדגישה כי רק הנהנה הסופי מהתשלום זכאי ליהנות מההקלות הקבועות באמנת המס. לשם זיהוי "מקרים חשודים", סיפק הדוח רשימה פתוחה הכוללת כמה קריטריונים אשר עשויים להצביע על מקרים שבהם ישות מסוימת מהווה צינור להעברת התשלומים ואינה בעלת הזכות שביושר, כגון: קיומה של פעילות עסקית מינימלית לישות; נושא המשרה הנו בעל

¹⁸⁶ ראו בסעיף 3 למסמך אמות המידה המעודכן שפרסם הפורום: <http://www.eoi-tax.org/keydocs/5e9fbe3d57f3a273e879ef33427e7954#default> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).
¹⁸⁷ חוזר מס הכנסה "בעל זכויות שביושר", לעיל ה"ש 133, בעמ' 2.

תפקיד לא מהותי; אין הצדקה למבנה חברות מסוים מלבד חיסכון במס; ישנה העברה שיטתית ונמשכת של תקבולים לגורם אחר אף ללא התחייבות פורמאלית וכיו"ב.¹⁸⁸

בהעדר הגדרה ברורה למונח בעל זכויות שביזשור בחקיקה הישראלית, מסייעות הגדרות למונחים "שליטה" ו"בעל שליטה" הקבועות בחוק בקביעת זהות בעל הזכות שביזשור. כך למשל, מגדיר החוק לניירות ערך את המונח "שליטה":¹⁸⁹

"שליטה" - היכולת לכוון את פעילותו של תאגיד, למעט יכולת הנובעת רק ממילוי תפקיד של דירקטור או משרה אחרת בתאגיד, וחזקה על אדם שהוא שולט בתאגיד אם הוא מחזיק מחצית או יותר מסוג מסויים של אמצעי השליטה בתאגיד."

הרישא של הסעיף עולה בקנה אחד עם הגדרות ה-FATF, אך הסיפא, בפרשנותה הפשטנית, מחילה חזקת שליטה על המחזיק מעל 50% ממניות החברה. הכלל המשפטי בסעיף זה מכיל את הגדרת השליטה מהכלל אל הפרט. כפי שעולה מהגדרת החוק, על אף קיומה של חזקת השליטה, החזקת מניות אינה אינדיקציה הכרחית לקיומה של שליטה לצורך הגדרתו כבעל זכויות שביזשור. כדוגמה לכך, ניטול את פרשת פלאטו שרון.¹⁹⁰ בשנת 1981 נתבע שרון על שתכנן והוציא לפועל הונאה גדולה בהיקף של כעשרה מיליון פרנק כנגד חברה צרפתית. מאוחר יותר הורשע במסגרת עסקת טיעון בעבירות של מרמה והונאה על פרשה זו. ההונאה התבצעה באמצעות שרשור חברות קש שהוקמו בצרפת, בשווייץ, בליכטנשטיין ובישראל. שרון העמיד בחברות אנשי קש תוך הצגתם כאחראים ואף כבעלי המניות בחברות השונות. שרון ניצח על ההונאה וניהל הלכה למעשה את כל החברות אף שלא היה בעל תפקיד באף אחת מהן וגם לא בעל מניות. על-פי ההגדרה של ה-FATF ולמרות הרישא של החוק לניירות ערך, היה פלאטו שרון בעל השליטה בחברת אף שלא היה בעלים משפטיים או אורגן באף אחת מהחברות. השליטה האפקטיבית וההנאה מהזכויות בנכסים השונים הפכה את שרון הלכה למעשה לבעל הזכויות שביזשור.

מדינת ישראל התקבלה ביוני 2016 כחברה בארגון ה-FATF במעמד של משקיפה, ומשכך, כפופה היא להמלצותיו וליישומן.¹⁹¹ כמו כן, חברה ישראל בפורום הגלובלי לשקיפות וחילופי מידע לצורכי מס (להלן:

¹⁸⁸ שם, בעמ' 10.

¹⁸⁹ חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 בס' ההגדרות.

¹⁹⁰ תא (ת"א) 2244/81 **קומפני פרייין דה פריטיסיפסיון נ' פלאטו שרון** (12.5.1991).

¹⁹¹ להרחבה על קבלתה של ישראל במעמד של משקיפה, ראו את ההודעה הרשמית שפרסמה הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים. זמין ב-

<http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/News/Pages/MONEYVALCourse080616.aspx> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

הפורום הגלובלי או הפורום)¹⁹² ובארגון ה-OECD. תיקון 227 לפקודת מס הכנסה, אשר התקבל ב-12 ביולי 2016 (וייכנס לתוקף שישה חודשים לאחר מכן),¹⁹³ נועד להתאים את החקיקה המקומית להתחייבויותיה של ישראל (בהווה ובעתיד) במסגרת ה-FATCA וה-CRS וכן כדי לעמוד בהתחייבויותיה הנוספות של ישראל כחברה בארגון ה-FATF ובארגונים נוספים.¹⁹⁴ התיקון שינה, בין היתר, את ההגדרה של "בעל שליטה" בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 כך שתתאים להגדרה המדורגת של ה-FATF ותכוון לנהנה העיקרי שהנו יחיד בשר ודם (ולא תאגיד).¹⁹⁵ משמעות התיקון לעניין מס הכנסה הוא שחזקת השליטה, שבאמצעותה למעשה ניתן לקבוע את בעל הזכות שביושר, הורחבה כך שתכלול כל בעל מניות המחזיק מעל 25% מהמניות (ולא מעל מחצית מן המניות, כפי שקובע חוק ניירות ערך) וכן את האפשרות לראות גם בנושאי משרה - כמו יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל - בעלי שליטה אם בתאגיד לא נמצא בעל שליטה המחזיק מעל 25% או יחיד שהנו בעל היכולת לכוון את פעילותו של תאגיד במישרין או בעקיפין. כמו כן, חלה הגדרת השליטה גם על נאמנויות ועל הסדרים משפטיים נוספים.

הסעיף "הגדרות לעניין סעיף 135ג עד סעיף 135ז" בפקודת מס הכנסה תוקן אף הוא כך שהגדרת בעל שליטה בחבר בני אדם מפנה להגדרה המתוקנת בחוק איסור הלבנת הון, ובנאמנות - ליוצר, לנאמן, למגן הנאמנות או לנהנה; ואם מי מאלה אינו יחיד - אז ליחיד שהוא בעל שליטה בהתאם להגדרה המתוקנת של "בעל שליטה"; ובהסדר משפטי שאינו נאמנות - אז ליחיד שמעמדו בהסדר המשפטי דומה למעמד בעל השליטה כמוגדר לעיל.

לעניין יישום ה-FATCA וכן ה-CRS, הגדיר התיקון את בעל החשבון גם כמי שהחשבון מוחזק לטובתו.¹⁹⁶ התיקון מבקש לבצע הפרדה בין הבעלים הרשום (בעל הזכות המשפטית) לבין הנהנה (בעל הזכות שביושר). החוק אף מסמך את שר האוצר לקבוע בתקנות - לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל, עם יו"ר רשות לניירות ערך ועם שר המשפטים - הוראות מיוחדות בדבר האמצעים שעל המוסד הפיננסי לנקוט לשם זיהוי בעל השליטה (בעל הזכות שביושר) בחשבון ולצורך איסוף המידע.

¹⁹² לאתר הפורום: <http://www.oecd.org/tax/transparency> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁹³ חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 227), התשע"ו-2016 בעמ' 954. ספר החוקים 2561 (2016).

¹⁹⁴ הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 221) התשע"ו-2016. הצעות חוק הממשלה - 1016, א' באדר א' התשע"ו, 10.02.2016. בעמ' 480; הצעה זו הפכה לימים לתיקון 227.

¹⁹⁵ ס' 135ב לפקודת מס הכנסה.

¹⁹⁶ שם, וכך מוגדר בעל חשבון: "לגבי חשבון פיננסי שאינו חוזה ביטוח בעל ערך פדיון או חוזה קצבה או אנונה - מי שרשום כבעל החשבון או מי שהמוסד הפיננסי הישראלי המדווח מזהה כבעל החשבון, ואם מחזיק אדם, שאינו מוסד פיננסי, בחשבון פיננסי של אדם אחר או לטובתו של אדם אחר, יראו את האדם האחר כבעל החשבון האמור; ולגבי חוזה ביטוח בעל ערך פדיון או חוזה קצבה או אנונה - (1) עד להתגבשות הזכות לתשלום על פי החוזה - מי שרשאי למשוך את ערך הפדיון או לשנות את המוטב, ואם אין אדם כאמור, כל אחד מאלה: (א) מבוטח או אדם המצוין בחוזה כבעל החוזה (ב) בעל זכות בלתי חוזרת לתשלום לפי החוזה (2) עם התגבשות הזכות לתשלום על פי החוזה - כל אדם הזכאי לתשלום על פי החוזה".

היכולת לזהות את בעל הזכות שביושר מבעד למבנה משפטי מורכב של תאגידים ושל הסדרים משפטיים אחרים אינה פשוטה כלל ועיקר שכן במקרים רבים המבנה המשפטי מסועף ומתפרס על פני מספר מדינות וממילא נועד כדי לטשטש את הזיהוי המבוקש. יתר על כן, זהות בעלי הזכות שביושר אינה תמיד ברורה אף בחברות המחויבות בפרסום דוחותיהן הכספיים שמרשם בעלי המניות שלהן פתוח לעיון הציבור. זאת מכיוון שיש לא מעט מדינות שבהן על-פי חוק מותר להנפיק "מניות למוכ"ז" (bearer shares), כלומר מניות שזהות בעליהן איננה ידועה בהכרח ואיננה מופיעה במרשם בעלי המניות, מצב המאפשר ליחידים המחזיקים בהן להישאר אנונימיים. רשימת ההמלצות שפיתח ה-FATF וההנחיות שפרסם בנושא בעלי זכות שביושר¹⁹⁷ הובילו מדינות רבות לבטל את החקיקה המתירה הנפקה של מניות למוכ"ז כמו גם שימוש במניות מסוג זה אשר הונפקו בעבר ולהתאימו לסטנדרט הבינלאומי שמובילים הגופים הנ"ל. זאת בשל האפשרות לבצע שימוש לרעה במניות למוכ"ז בהקשרים של הלבנת הון ובשל הקשיים שמניות מסוג זה מערימות בהיבטים של חילופי מידע לצורכי מס.¹⁹⁸ ישראל הגיבה אף היא לאחרונה ללחץ הבינלאומי שהפעילו עליה ה-FATF, הפורום הגלובלי וה-OECD, ובמרץ 2016 התקבל תיקון לחוק החברות אשר ביטל את השימוש במניות למוכ"ז שהונפקו בעבר.¹⁹⁹ על-פי התיקון, חברות לא יוכלו להנפיק עוד מניות למוכ"ז, ומניות למוכ"ז הקיימות ערב התיקון יימחקו או יורדמו, לפי העניין. על-פי הוראות המעבר, בעלי מניות למוכ"ז יוכלו להחזיר לחברה את שטר המניה ולקבל תחתיה מניה בעלת זכויות זהות. אם יבחרו שלא להחזיר, תיהפך המניה למוכ"ז שברשותן למניה רדומה, והחברה תוכל להנפיק תחתיה מניה אחרת.

תיקונים אלה מקדמים את ישראל למצב שבו אכיפת חוקי המס תהיה טובה ומשמעותית יותר מאשר בעבר. עם זאת, לצד התהליכים המתרחשים כיום ראוי ונכון להקדים ולאמץ שינויים נוספים שניצנים שלהם כבר נראים ברחבי העולם. לשיטתנו, ההמלצות שיובאו מיד בסמוך הם צעד בלתי נמנע שישראל תחויב לו בעתיד הקרוב, ומשכך, ייטב אם יאומצו כולן או מקצתן כבר בשלב זה.

¹⁹⁷ למסמך של ה-FATF ראו: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁹⁸ ראו את דברי ההסבר להצעת החוק. זמין ב-https://www.nevo.co.il/law_word/Law15/memshala-987.pdf (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

¹⁹⁹ תיקון 28 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, פורסם ברשומות ביום 17 למרץ 2016 ונכנס לתוקף ששה חודשים לאחר מכן. זמין כאן: <http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/News/Pages/03042016.aspx> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

ד. המלצות

בפרק המבוא הקבלנו את התהליך שעברה מדינת ישראל בעניין הזכות לחופש מידע להתפתחות השקיפות בנושאי מס. כמו מהפכת השקיפות בענייני מס, גם "מהפכת" חופש המידע לא אירעה בן לילה.²⁰⁰ כזכור, תחילה חל איסור בדמות עבירה פלילית על מסירת כל מידע מידי הרשות לפרט. לאחר מכן, הוכרה זכותו של הפרט לקבל מידי הרשות רק את המידע על אודותיו המצוי בידה.²⁰¹ מערכת המשפט הישראלית הכירה בכך שעל מנת לשמור על פרטיותו של האזרח, כמו גם על בריאותו, על חירותו ועל האינטרסים הכלכליים שלו, ראוי שהרשות תחלוק עם הפרט את המידע המצוי בידיה. לימים הפכה הזכות לחופש מידע (אישי) מזכות שאינה קיימת לזכות בסיסית,²⁰² אך גם בשלב זה סברו מקבלי ההחלטות בישראל שמידע ציבורי אינו נדרש לשיתוף.²⁰³ לאחר מכן, היה זה בית המשפט שהכיר בזכותו של הציבור להיות חשוף למידע המצוי בידי הרשות.²⁰⁴ הפסיקה הכירה בכך שעל הרשויות לספק לפרטים מידע ציבורי מתוקף העובדה שהרשות היא נאמן הציבור, ולאחר מכן קיבל המחוקק את גישתו של בית המשפט ואימץ אותה לחקיקה הלאומית. החוק מתוקן מעת לעת וכך גם היקף המידע המועבר מידי הרשות לידי הציבור.

גם בעניין רישום בעלי זכויות שביושר, ביצעה ישראל כמה שינויים המגבירים את השקיפות. כאמור, כחלק מהתחייבותה של ישראל ליישום ה-FATCA וה-CRS, ביולי 2016 אימצה ישראל את הגדרת ה-FATF למונח "שליטה", והחל ב-12 בינואר 2017 תהיה הגדרה זו רלוונטית לקביעת בעלי זכות שביושר לצורכי מס.

עם זאת, הדרישה לניהול מרשם מרכזי של בעלי זכות שביושר אינה חלק מן הסטנדרטים של ה-FATF או של ה-OECD והפורום הגלובלי. אלה האחרונים דורשים רק כי מידע זה יהיה זמין לשלטונות המדינה ודי אם מוחזק המידע בידי מוסדות פיננסיים או בידי נותני שירותים כגון ר"ח, עורכי דין, נאמנויות וכדומה. אף על פי כן, הדרישה לזמינות המידע בלבד אין בה כדי למגר את תופעת הסודיות הפיננסית וההתחמקות ממס. מחקר שפרסם בשנת 2015 ארגון המטבע העולמי (ה-IMF) קבע כי ההכנסות המוסטות למקלטי מס גורמות למדינות המתפתחות להפסיד כ-200 מיליארד דולר בשנה וההפסד הגלובלי למדינות בעולם קרוב

²⁰⁰ זאב סגל **הזכות לדעת באור חוק חופש המידע** 11–12 (2000).

²⁰¹ ראו למשל: בג"ץ 337/66 **עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון ו-עיריית חולון**, פ"ד כא(1) 69 (1967).

²⁰² בג"ץ 5537/91 **אליהו אפרתי נ' כרמלה אוסטפלד**, מו(3) 512, 501–515 (1992), וגם: בג"ץ 4914/94 **טרנר נ' מבקרת**

המדינה, פ"ד מט(3) 771 (1995).

²⁰³ דג"ץ 7/89 **אלוף בן (בומשטיין) נ' שר המשפטים** (פורסם בנבו, 12.02.1990).

²⁰⁴ בג"ץ 1601/90 **שליט נ' פרס**, פ"ד מד(3) 999, 353 (1990). פרשת שליט הייתה נקודת המפנה וניתן לראות גישה זו חוזרת במספר פרשות נוספות שאירעו טרם תיקונו של חוק חופש המידע. כך לדוגמה: בג"ץ 680/88 **שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי**, פ"ד מב(4) 617 (1989).

ל-600 מיליארד בשנה.²⁰⁵ פרשת מסמכי פנמה שהוזכרה לעיל ואשר חשפה כיצד נותני שירותים יצרו מבנים משפטיים מורכבים להסתרת זהות הבעלים שביושר והובילו להתחמקות ממס בסכומים של מיליארדי דולרים, אף היא דוגמה טובה, המהווה אך קצה הקרחון.

מחקר אקדמי שנערך ב-2012 בארצות הברית בחן אם נותני השירותים לתאגידים אשר עוסקים בהקמת חברות מעטפת ומבנים משפטיים מורכבים אכן מתעדים כנדרש בחוק את פרטי הזהות של בעלי הזכות שביושר. החוקרים בחנו למעלה מ-3,700 נותני שירותים מסוג זה, ומצאו כי רק חלק קטן מאוד מהם עמד בסטנדרטים הדרושים.²⁰⁶ עוד מצא המחקר כי מבין מדינות ארצות הברית, החלק הגדול ביותר של נותני השירותים אשר הקימו חברות מעטפת מבלי שניתן היה להתחקות אחר הזהות של בעלי הזכות שביושר היה במדינות Delaware, Nevada ו-Wyoming. מחקר זה מחזק את הטענה כי הקמתו של מרשם בעלי זכויות שביושר וניהולו על ידי המדינה הכרחיים להצלחת המאמץ הבינלאומי למיגור התופעות שנדונו לאורך מחקר זה. לא ניתן להטיל את האחריות לאיסוף ולניתוח הנתונים על נותני השירותים כשם שלא ניתן להטיל עליהם את האחריות לאכיפת דרישות החוק הבינלאומי. האחריות לניהול ולאיסוף המידע כמו גם לאכיפת החוק ולהתחייבויות הבינלאומיות ראוי שתוטל על רשויות המדינה המוסמכות לכך.

אמנם, המאמצים הרבים שהשקיע בשנים האחרונות ארגון ה-OECD באמצעות המנדט שקיבל מארגון ה-G-20 לשנות את חוקי המס הבינלאומיים, באמצעות תכנית ה-BEPS שמטרתה למנוע הסטת רווחים מהמדינות שבהן בוצעו הפעולות מניבות הרווחים²⁰⁷ ובאמצעות תכנית ה-CRS לחילופי מידע באופן אוטומטי - מהווים צעדים משמעותיים בנושא. אך על מנת לצמצם את היקף ההון שחומק למקלטי מס ועל מנת לסגור את הפרצות המאפשרות ליחידים להסתיר את זהותם – יש להגביר את השקיפות עוד יותר.

²⁰⁵ IMF working paper, זמין ב-<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>, להרחבה על הנתונים, ראו: <http://uncounted.org/2015/06/01/imf-developing-countries-beps-revenue-losses-exceed-200-billion/> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

²⁰⁶ Findley, Nielson and Sharman, Global Shell Games: Testing Money Launderers' and Terrorist Financiers' Access to Shell Companies זמין ב-https://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/454625/Oct2012.pdf (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

²⁰⁷ Base Erosion and Profit Shifting, זמין ב-<http://www.oecd.org/ctp/beps/> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

לאור כל האמור, המלצותינו בעניין זה הן אלה:

(1) להקים מרשם מרכזי של בעלי זכות שביושר בתאגידים ובנאמנויות

האיחוד האירופי, אשר במשך שנים פועל אף הוא למיגור ההתחמקות ממס במדינות האיחוד, החליט ללכת צעד אחד קדימה גם בעניין רישום של בעלי הזכויות שביושר, וכחלק מהדירקטיבה הרביעית שאימץ ב-2015, נקבעה חובת ניהול מרשם מרכזי של בעלי זכויות שביושר אשר מחייבת את כל אחת ממדינות האיחוד לאמץ בתוך שנתיים את הוראות הדירקטיבה בחקיקה פנימית של המדינה ולהקים מרשם בעלי זכות שביושר.

אנו סבורים שראוי ונכון לישראל להצטרף ליוזמה של האיחוד האירופי וליצור מרשם סדור המכיל את המידע על אודות בעלי הזכות שביושר בתאגידים ובהסדרים משפטיים הרשומים בישראל וכן לפתוח מידע זה לעיון הציבור. זאת על מנת להיאבק בתופעות השליליות שהוצגו לאורך מסמך זה ובהן: הלבנת הון, שחיתות, מימון טרור, כלכלה שחורה והעלמות מס. השקיפות היא חלק בלתי נפרד מחברה דמוקרטית ועליה לנוע בכל הכיוונים: בין הפרט למדינה, בין המדינה לפרט ובין המדינות השונות לבין עצמן. אימוץ המלצה זו יסייע לישראל ליישם גם את התחייבותה ל-FATCA ול-CRS לחילופי מידע. זאת מכיוון שבהעדר איסוף מידע מדויק תתקשה המדינה לעמוד בהתחייבויותיה הבינלאומיות לחילופי מידע.

ה-CRS הוא כאמור צעד חשוב מאוד במאבק כנגד סודיות פיננסית, ומלבד אלמנט ההרתעה שהוא נושא עמו, יש לו פוטנציאל רב ליעל באופן משמעותי את האכיפה כנגד עבירות מס. עם זאת, אף אם אכן ה-CRS ייושם באופן מולטילטרלי רחב ומספר גדול של מדינות יחליפו ביניהן את המידע, עדיין לא יהיה בכך כדי לעצור את ההתחמקות ממס. על מנת שהחלפת המידע לגבי בעלי חשבון במוסדות הפיננסיים תהיה אפקטיבית, יש קודם לכן לאסוף באופן יסודי את המידע על בעלי החשבון, לרבות נתונים על בעלי הזכות שביושר.

אף שהמוסדות הפיננסיים מחויבים (בהתאם ל-CRS) באיתור בעל הזכות שביושר במקרים מסוימים, הרי שאם לא ניצור מרשמים מרכזיים של בעלי זכות שביושר, ניאלץ לסמוך על הבנקאים שיאספו ויתעדו כראוי את המידע בעוד שהבנקאים ייאלצו לסמוך על כך שהלקוחות שלהם מספרים להם את האמת. ואולם, כבר היום, כשהבנקים מחויבים על-פי כללי איסור הלבנת הון בבדיקות נאותות למי שמבקש לפתוח חשבון, הצלבת המידע המתקבל מהלקוח בעל החשבון נעשית, בין היתר, דרך בחינת מרשם בעלי המניות הקיים ברשם התאגידים. עם זאת, נכון להיום, מרשם זה אינו כולל את בעלי הזכות שביושר. כחלק

מההיערכות ליישום ה-CRS ועל מנת שאיתור בעלי הזכות שביושר בחשבונות הבנק יהיה אפקטיבי, יצירת מרשם בעלי זכות שביושר תאפשר להם לאמת את המידע המתקבל מהלקוח בצורה מהירה ויעילה.

יתרה מכך, מרשם מסוג זה יוכל גם להשלים חלק מן הפערים הגיאוגרפיים והפטורים שהנם חלק מה-CRS. כך למשל, לחלק נכבד מעברייני המס המתוחכמים אין חשבון בנק על שמם אלא הם מחזיקים בחשבונות באמצעות שכבות של התאגדויות כגון חברות מעטפת (shell companies) והסדרים משפטיים (לדוגמה: נאמנויות וקרנות) הרשומים במדינות שונות. מוסדות פיננסיים שהתחייבו ל-CRS אינם נדרשים לבחון את בעל הזכות שביושר לגבי כל תאגיד או הסדר משפטי שיש לו חשבון אלא רק לגבי אלה הנחשבים כישות פסיבית לא-פיננסית (passive non-financial entities). במקרים שבהם התאגיד או ההסדר המשפטי מוגדרים כישות "אקטיבית לא-פיננסית" (active non-financial entities), כמו למשל: עסק, אין הבנק מחויב לבחון את שרשרת הישויות עד לאיתור בעל הזכות שביושר, ואז לא תהיה כל דרך לגלות מיהו בעל הזכות שביושר לצורכי חיוב במס וכדומה. מצב שלא יכול היה להתקיים אילו המדינה הייתה מחייבת ברישום בעלי הזכות שביושר.

יתרה מכך, גם כאשר אדם מחזיק בחשבון בנק דרך ישות "פסיבית לא-פיננסית" והישות הזו מאוגדת במקלט מס או במדינה שאין בה חובת רישום בעלי זכות שביושר, יהיה זה כמעט בלתי אפשרי לזהות מיהו בעל הזכות שביושר.

(2) לפתוח את המרשם לעיון הציבור

הדלפת מסמכי פנמה, כמו גם Luxembourg leaks ו-Swiss leaks, הוכיחו יותר מכול את יכולתו וחיוניותו הקריטית של הציבור בחשיפת האמת ובהפעלת לחץ אפקטיבי על ראשי השלטון לנקוט צעדים משמעותיים במישור המדינתי והמשפטי, המקומי והבינלאומי, על מנת להיאבק בהתחמקות ממס ובהלבנת הון.

הדירקטיבה הרביעית אמנם אינה מחייבת את מדינות האיחוד לפתוח את המרשם לעיון הציבור, אלא רק קובעת אמות מידה מינימליות של שקיפות ומשאירה לשיקול דעתן של המדינות את ההחלטה אם ברצונן לפתוח את המרשם לעיון הציבור,²⁰⁸ להחיל שקיפות גדולה יותר בהיבטים אחרים וכיו"ב. כך למשל, בריטניה והולנד כבר התחייבו כי המרשם שהם יקימו יהיה פתוח לציבור, ובריטניה כבר חוקקה באפריל 2016 חוק

²⁰⁸ סעיף 30(3) לדירקטיבה הרביעית.

המחייב הקמת מאגר בעלי זכויות שביושר שיהיה פתוח לעיון הציבור.²⁰⁹ מדינות נוספות כגון: קניה, צרפת, הולנד, ניגריה, איטליה, גיאורגיה, צפון קוריאה, מקסיקו, רוסיה ואפגניסטן הודיעו אף הן לאחרונה כי בכוונתן לפתוח את המרשמים שבידיהן לעיון הציבור הרחב.²¹⁰

לחלופין, אם פתיחת המרשם לעיון הציבור היא צעד מרחיק לכת מבחינת מדינת ישראל, להלן הצעות ביניים:

(3) לכל הפחות, המרשם צריך להיות פתוח רק למי שיוכיח אינטרס לגיטימי לעיון במידע.

סעיף 14 לדירקטיבה הרביעית קובע כי נוסף על הרשויות לאכיפת איסור הלבנת הון במדינה ועל רשויות מסוימות אחרות, זכאי כל אדם לעיין במרשם ובלבד שהוכיח "אינטרס לגיטימי" לעשות כן:²¹¹

"Member States should make sure that in all cases that information is made available to competent authorities and FIUs and is provided to obliged entities when the latter take customer due diligence measures. Member States should also ensure that other persons who are able to demonstrate a legitimate interest"

ככל שייקבע כי פתיחת מרשם בעלי זכויות שביושר לעיון הציבור בישראל מהווה פגיעה בזכות הפרטיות שלא ניתן לאזנה, אזי מתן אפשרות לציבור לעיין במרשם במקרים מסוימים בהחלט עדיפה על איסור מוחלט. חשוב לציין, כי הדירקטיבה אינה כוללת הגדרה ל"בעל אינטרס לגיטימי" ומאפשרת למדינות האיחוד לפרש את המונח על-פי שיקול דעתן, דבר שעלול להוביל להחלטות סותרות בין המדינות ו/או לפרשנות שרירותית של השלטון לבקשות העיון במקרים מסוימים. אי לכך, אם תתקבל המלצתנו, יש להגדיר בצורה ברורה יותר למי ובאילו מקרים תינתן זכות העיון במרשם.

(4) לאפשר חילופי מידע של המרשם באופן אוטומטי עם מדינות המנהלות מרשם דומה, כגון בריטניה ומדינות נוספות באיחוד האירופי. בעקבות הזעם הציבורי שהתעורר עם חשיפת מסמכי פנמה וחשיפת החברות האנונימיות שהסתירו נכסים בשווי מיליארדי הדולרים ואפשרו לבעליהן לחמוק מתשלום מס בגינם, הסכימו חמש מדינות אירופאיות (עוד באותו חודש) שהנן חלק מה-G20: גרמניה, בריטניה, צרפת,

²⁰⁹ להרחבה ראו: <https://www.bdo.co.uk/en-gb/insights/business-edge/business-edge-2016/beneficial-ownership-register-opens-on-6-april-2016>; ראוי לציין כי הממלכה הבריטית בחרה בשלב הראשון שלא להחיל את החוק על הטריטוריות העצמאיות שלה כגון: Jersey, איי הבתולה, איי קיימן ועוד (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

²¹⁰ ראו: <http://www.osborneclarke.com/connected-insights/blog/france-and-netherlands-commit-public-beneficial-ownership-registry/>; ראו גם: <http://webfoundation.org/2016/06/anti-corruption-summit-scorecard-open-data-winners-and-losers/>. (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

²¹¹ שם, בעמ' 141/75 L.

איטליה וספרד, כי יחליפו ביניהן באופן אוטומטי את המידע אשר במרשם בעלי הזכות שביושר בתאגידים ובנאמנויות הנרשמים בתחומן (שאותו הן מחויבות להקים מכוח הדירקטיבה הרביעית הנ"ל). המידע שיוחלף יהיה חשוף אך ורק לרשויות המס ולרשויות האכיפה במדינות שהצטרפו.²¹²

כ-20 מדינות נוספות באיחוד האירופי הצטרפו ליוזמה זו לאחר מכן, ביניהן: הולנד, שוודיה, רומניה, פינלנד, סלובקיה, לטביה, קרואטיה, בלגיה, אירלנד, קפריסין, סלובניה, דנמרק, מלטה, יוון ועוד. אפגניסטן, צרפת, קניה, הולנד וניגריה כבר הצהירו כי יקימו מרשם בעלי זכות שביושר אשר יהיה פתוח לציבור.²¹³ נוסף על כך, לאחר חשיפת כ-800 חברות אוסטרליות במסמכי פנמה, הצהירה אף אוסטרליה על מחויבותה להקמת מרשם בעלי זכות שביושר בתחומה.²¹⁴ לדעתנו, ככל שישראל תתחייב בהקמת מרשם בעלי זכויות שביושר שלא יהיה פתוח לעיון הציבור, לכל הפחות עליה לאפשר חילופי מידע אוטומטיים של המרשם עם מדינות שלהן מרשם מסוג זה.

²¹² להרחבה ראו: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-04-14/big-european-nations-agree-on-sharing-beneficial-ownership-data> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

²¹³ ראו: <http://www.taxjustice.net/2016/05/12/anti-corruption-summit-uk-climbdown-but-momentum-grows> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

²¹⁴ ראו: <http://www.international-adviser.com/news/1028821/countries-sign-beneficial-ownership-transparency> (נבדק לאחרונה: 21.11.2016).

סיכום

מהפכת הטכנולוגיה והתקשורת שחוזה העולם המערבי בשני העשורים האחרונים הסירה מחסומים רבים שהכבידו בצורה ניכרת על נישומים להסיט את הכנסותיהם מחוץ לתחומי המדינות שבהן הם התגוררו ובה בעת העניקו לרשויות המס בעולם כלים לתקשר ביניהן ביתר קלות וכלים נוספים וחשובים לאיתור הכנסות והון לא-מדווחים.

בעוד שנישומים רבים (בעיקר בעלי אמצעים) עושים שימוש מתוחכם ביכולות טכנולוגיות אלה ומעלימים הכנסות בהיקפים ניכרים, רשויות המס במדינות רבות אינן מנצלות עדיין את מגוון הכלים והאמצעים הטכנולוגיים העומדים לרשותן על מנת לגבות את המסים. לעתים, מעדיפות הרשויות שלא לאסוף מידע מקיף מכלל אוכלוסיית הנישומים החייבים במס ונמנעות מהקמת מאגרי מידע שעשויים לסייע להן ולרשויות מאסדרות אחרות להילחם בהעלמות מסים, בפשיעה חמורה לבר פיסקאלית, בהלבנת הון ועוד. לפיכך, אנו בדעה שהרחבת חובת הדיווח בישראל, בין אם באמצעות המודל הכללי ובין אם באמצעות המודל ההצהרתי, והקמתם של מאגרי מידע נוספים יסייעו רבות במלחמה בהון השחור בישראל.

לאורך המחקר, פרשנו בפניכם את הסיבות שבעטיין אנו סבורים שהעדר חיכוך בין נישומים לרשויות המס מוביל, בין היתר, לגידול בהיקף הכלכלה השחורה, להעדר שוויון מהותי בין נישומים וכתוצאה מכך להטלת נטל מס שאינו הוגן על חלק מן הנישומים. סיבות אלה ואחרות עומדות על כף המאזניים בבחינת העלות אל מול התועלת שבהטלת חובת הדיווח.

אם המחוקק ימצא לנכון לשנות את מדיניות המס בישראל, יש להבין שמדובר בהליך ארוך ומורכב. ראשית, נדרשת בניית תשתית טכנולוגית שתאפשר הצלבת מידע בין הגופים הרלוונטיים - רשות המס, גורמים שלישיים והנישומים. לאחר מכן, על המחוקק להתאים את החוק למדיניות המס החדשה כך שניתן יהיה להעביר מידע מהגורמים השונים אל רשות המס. רשות המסים מחזיקה כיום מידע על כ-3 מיליון שכירים המבוסס על דיווחי המעסיקים וכן מידע נוסף שהרשות מקבלת מגופים פיננסיים שונים בארץ, ובעתיד הקרוב גם ממדינות זרות. על בסיס מידע זה, ניתן להמשיך לאגור ולהצליב נתונים מגופים נוספים ובהם בנקים, קרנות פנסיה, חברות ביטוח והמוסד לביטוח לאומי.²¹⁵ לכן, על רשות המסים לבנות מאגר נתונים שיכיל את המידעים השונים.

²¹⁵ דוח בנק ישראל, וריאיון שקיימנו עם ד"ר עדי ברנדר, לעיל ה"ש 114.

נוסף על הסוגיה של חובת הדיווח ובהמשך לתיקון 227 לפקודת מס הכנסה אשר עבר לאחרונה כחלק מהתחייבויותיה של ישראל לתשתית משפטית שתאפשר חילופי מידע באופן אוטומטי, הסברנו את הצורך בהקמת מרשם מרכזי של בעלי זכות שביושר בתאגידים וכן בהסדרים משפטיים כגון נאמנויות. מרשם מסוג זה יסייע באימות מהיר ויעיל של המידע המתקבל לגבי בעלי חשבונות בנק וכן יוכל להשלים חלק מן המידע שלא ניתן יהיה לקבל מחילופי המידע ב-CRS בשל הפטורים הכלולים בו. בסוף בשנת 2015 החיל האיחוד האירופי חובת הקמת מרשם כאמור על כל המדינות החברות באיחוד, וישנן מדינות נוספות שהצהירו כבר כי יצטרפו ליוזמה זו. אנו סבורים כי גם ישראל צריכה להיות אחת מהן.

מחקר זה נועד לקדם את השיח בקרב הרשויות המאסדרות המופקדות על הטיפול במלחמה ב"הון השחור" ובכלכלה הלא-מדווחת המכרסמת ביסודותיה של החברה הישראלית. הכלכלה השחורה פוגעת בצדק החלוקתי בין שכבות האוכלוסייה ומעצימה גורמים עברייניים בחברה המטילים מורא על ראשי החברה ועל רשויות האכיפה בישראל. כל אלה פוגעים בחוסנה של החברה ובאיתנותה.

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

כל הזכויות שמורות ל Tax Justice Network Israel במכללה למנהל ולקרן פרידריך אברט.