

רשות המסים בישראל

המאבק ב"הון השחור"

רקע

"הון שחור" הוא כינוי להכנסות שאינן מדווחות לרשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) ולרשויות מאסדרות אחרות, וממילא אינן נכללות בנתוני התפוקה הלאומית הגולמית¹. יש להבחין בין הון שחור הנובע מפעילות חוקית שאינה מדווחת לרשויות המס, כגון: העלמת הכנסות של נותני שירותים, ובין הון שחור הנובע מפעילות שאינה חוקית, כמו: סחר בסמים, הימורים וסחר בנשים, דהיינו מפשיעה. על ההון השחור הנובע מפעילות חוקית מבקשת המדינה לאכוף באמצעות רשות המסים את חובת תשלום המס; את תופעת ההון השחור הנובע מפשיעה מבקשת המדינה למגר באמצעות משטרת ישראל וגופי אכיפה נוספים בשיתוף רשות המסים. ההון השחור מוטמע בכלכלה הישראלית באמצעות פעילויות במזומן בסכומים גדולים וכן באמצעות חלפני כספים, מקלטי מס, רכישות נדל"ן ועוד.

שר האוצר דאז מינה צוות מקצועי בראשות מנהל רשות המסים דאז מר דורון ארבלי (להלן - ועדת ארבלי), לבחינת הפעולות הנדרשות להעמקת גביית המסים בישראל ולטיפול בהון השחור. בדוח שהגישה הוועדה צוין כי על פי הערכת הבנק העולמי לשנת 2010, ההיקף האמיתי של הפעילות הכלכלית בישראל גדול בכ-23% מהיקף הפעילות הכלכלית המדווחת. על סמך נתונים אלה העריכה רשות המסים בינואר 2013 כי בפעילות הכלכלית שאינה מדווחת קיים פוטנציאל מס של עד כ-50 מיליארד ש"ח בשנה. לפי הערכה אחרת של רשות המסים², פוטנציאל המס מהפעילות הכלכלית שאינה מדווחת מסתכם בכ-10 מיליארד ש"ח בשנה.

במחקר שנעשה בקרב 25 מדינות החברות ב-OECD דורגה ישראל במקום ה-20 בכל הנוגע לשיעור ההון השחור מן התוצר המקומי הגולמי (להלן - התמ"ג)³. על פי הערכות ארגון ה-OECD, שיעור ההון השחור בישראל הנובע מפשיעה בכלל התמ"ג הוא כ-3%-5%, כלומר כ-30-45 מיליארד ש"ח בשנה⁴.

לקיומו של הון שחור בשיעור כה גדול יש השפעות המכרסמות ביסודותיה של הכלכלה והחברה הישראלית, מהסיבות האלה: (א) הוא אינו מאפשר להרחיב את בסיס המס⁵ ולהקטין עקב כך את שיעורי המסים הישירים ואת שיעורי המסים שאינם ישירים, וכך הוא גורם להכבדת נטל המס על מי שמשלמים מס אמת; (ב) הוא גורם לאבדן כספים, משום שהמוסד לביטוח לאומי משלם למי שאינם מדווחים על הכנסותיהם קצבאות, תשלומי העברה אחרים וכן תשלומי דיור וחינוך שאינם מגיעים להם; (ג) הוא משמש מקור למימון פעילויות שאינן חוקיות, כמו סחר בסמים, סחר בנשים והימורים בלתי חוקיים.

- 1 הערך הכולל של תפוקת המוצרים המוגמרים והשירותים בתקופה מסוימת במחירים שוטפים.
- 2 שהובאה גם היא בדוח ועדת ארבלי (במבוא). התל"ג לשנת 2010 היה כ-טריליון ש"ח.
- 3 במקום הראשון מדורגת המדינה שבה שיעור ההון השחור מן התמ"ג הוא הנמוך ביותר.
- 4 גם הערכה זו מובאת בדוח ועדת ארבלי.
- 5 היקף הסחורות, ההכנסות או השירותים שעליהם מוטל המס.

חלק מהמלצות ועדת ארכלי מצאו את ביטוי בהצעות חוק ממשלתיות בתחומים שונים, כמו טיפול בנותני שירותי מטבע, ייעול תהליכי פסילת ספרים, סמכויות גבייה, הרחבת מעגל העוסקים המחויבים בהגשת דוח מקוון למע"ם ומיסוי נאמנויות. חלק מהצעות החוק אושרו בכנסת בשנים 2013-2014 והיו לחוקים⁶, ואחרות נמצאות בתהליך חקיקה⁷.

משרד מבקר המדינה בדק מגוון של נושאים שיש להם נגיעה למלחמה בתופעת ההון השחור. יישום מכלול ההמלצות בנושאים אלה יכול להביא להפחתה של ממש בהון השחור ולמניעת העברת כסף שמקורו בפשיעה לישראל במטרה להלבינו. ואלה הנושאים שנבדקו: "קו הצדק"⁸ וגמול למודיעים; פעילות יחידות החקירה של רשות המסים; מבצע משותף של רשות המסים ומשטרת ישראל למאבק בפשיעה; הפטור מדיווח לעולים חדשים ולתושבים חוזרים ותיקים; והליך הגילוי מרצון. משרד מבקר המדינה הצביע על כשלים במערכת המיסוי המאפשרים את קיומו של ההון השחור, ועל שימוש לא שלם של הרשות בכלים העומדים לרשותה בתחום זה.

על מנת להציג תמונה מלאה יותר בנושא המאבק בהון השחור משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לכלול במסגרת דוח זה גם תקציר של דוח הביקורת בנושא הפעלת המערכת החדשה לאיתור חשבוניות פיקטיביות. דוח זה פורסם באוקטובר 2013 בדוח שנתי א64 של מבקר המדינה בעמוד 191.

חובת דיווח כללית

אחד הפתרונות הנהוגים בעולם להתמודדות עם תופעת ההון השחור הוא החלת חובת דיווח על כלל תושבי המדינה. על פי דוח בנק ישראל לשנת 2013⁹, בחמש מ-34 מדינות ה-OECD מוטלת חובת דיווח במתכונות שונות על כלל הנישומים: בארצות הברית, בקנדה, ביוון, בפולין ובהונגריה.

במשך השנים הוקמו בישראל כמה ועדות לבחינת הנהגתה של חובת דיווח כללית. הוועדות ציינו בין יתרונותיה של חובת דיווח כזאת את אלה: (א) הגברת הצדק החברתי באמצעות דרישה מכל תושבי המדינה לדיווח שנתי מלא ולשקיפות מלאה אל מול מערכת המס; (ב) עצם הדרישה לדיווח מכל תושב תיצור "תודעת מס" שעשויה להקטין את התמריץ להעלמת הכנסות ולהגדיל את הכנסות הממשלה ממסים; (ג) קיום מידע מלא ככל האפשר על ההכנסות של היחידים והמשפחות מכל המקורות; (ד) שכלול כלי הפעולה של מדינת הרווחה באמצעות התאמתם של תשלומי ההעברה והתמיכות להכנסות הכוללות של התא המשפחתי.

הוועדות ציינו גם חסרונות להנהגת חובת דיווח כללית: (א) הנהגתה תביא לתוספת של מיליוני דוחות מס לשנה¹⁰, והטיפול בהם על ידי הרשות והגשתם על ידי הציבור יצריכו משאבים מרובים; (ב) רוב הדוחות לא יניבו תשואות מס; (ג) בין הנדרשים להגיש דוחות ייכללו מגזרים כגון עולים חדשים, בני מיעוטים, חרדים, קשישים ואוכלוסיות מעוטות הכנסה, ולגביהן צפויות בעיות אכיפה.

- 6 במסגרת החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013-2014), התשע"ג-2013.
- 7 בעיקר במסגרת הצעת חוק להעמקת גביית המסים והגברת האכיפה (אמצעים לאכיפת תשלום מסים ולהרתעה מפני הלבנת הון) (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ג-2013.
- 8 מוקד טלפוני שהציבור יכול לפנות אליו כדי למסור מידע על עברות מס, תוך הבטחת סודיות מלאה של פרטי המוסר.
- 9 ראו אתר בנק ישראל בפרק "האם הטלת חובת דיווח כללית בישראל היא הפתרון להעמקת הציות לחוקי המס?".
- 10 בשנת 1999 העריכה כי תביא לתוספת של 1.8 מיליון דוחות.

באפריל 2014 פנה משרד מבקר המדינה לגופים הכלכליים הנוגעים בדבר: בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר ורשות המסים וביקש לדעת מה עמדתם לגבי הנהגת חובת דיווח כללית. מתגובתם עלה כי הם מתנגדים למהלך זה, בין היתר מהסיבות האלה: (א) העלות התפעולית הגבוהה של המהלך ומגבלות המשאבים של רשות המסים; (ב) המשאבים שיוקצו למהלך זה לא יביאו לצמצום העלמות המסים יותר משימושים חלופיים באותם המשאבים; (ג) המהלך יגרום ליתר חיכוך בין נישומים לרשויות המס ויטריח את כלל הציבור במילוי ובמשלוח של דוחות אל רשות המסים; (ד) המהלך יפגע בהכנסות המדינה, שכן תושבים יקבלו החזרי מס שעד כה לא נדרשו.

יצוין כי ביוני 2014 שלחה רשות המסים לכ-105,000 תושבים מכתבים ובהם דרישה למילוי טופס המשתרע על עמוד אחד בלבד שכותרתו: "פרטים אישיים והצהרה על מקורות הכנסה", על פי קריטריונים כגון נסיעות רבות לחו"ל, בעלות על כמה דירות, רכישת רכבי יוקרה ועוד. עד יולי 2014 הגישו כ-25,000 מאותם תושבים את הטופס. רשות המסים הסבירה כי מהלך זה נועד להרחיב את מאגר הנתונים שלה במסגרת המאבק בהון השחור ובהעלמת הכנסות, והוא חלק ממהלך רחב להגדלת מספר המדווחים לרשות.

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, והיא גם תאפשר לשכירים במשק למצות את זכויותיהם, בכלל זה לגבי הכרה בהוצאות על ידי רשות המסים ובקבלת זיכויים ממס. חובת דיווח כללית תעמיק את הציות לחוקי המס ותביא לצמצום ההכנסות הבלתי מדווחות, ויש בכך גם שדר חיובי ומלכד מטעם המדינה לתושביה. לדעת מבקר המדינה, בשל כל אלה יש מקום לבחינה מחודשת בסוגיה חשובה זו במטרה לשאוף להגדיל ככל האפשר את מעגל מדווחי ההכנסה, להגדיל את הכנסות המדינה ולהביא לצדק חברתי.

שם הדוח: רשות המסים בישראל - המאבק ב"הון השחור" - רקע
מסגרת הפרסום: דוח שנתי 65א
שנת הפרסום: התשע"ה-2014