

עמדת איגוד הבנקים

הצעת חוק להעמקת גביית המיסים ולהגברת האכיפה (אמצעים לאכיפת תשלום מסים ולהרתעה מפני הלבנת הון)(תיקוני חקיקה), התשע"ה – 2015 (טייטה אחרונה מיום 22.2.16)

הצעת החוק קובעת מספר קביעות חסרות תקדים בכל הנוגע להעברת מידע מגופים פיננסיים אל רשות המיסים. דרישות חסרות תקדים אלו, מכרסמות בצורה משמעותית בעקרונות בסיסיים במשפט הישראלי - הזכות לפרטיות ועקרון הסודיות הבנקאית. אנו סבורים כי פגיעה בעקרונות יסוד אלו זה צריכה להתבצע בזירות יתרה ובצמצום. אנו סבורים גם, בכל הכבוד הראוי, שההוראות שבחוק, אינן מידתיות, וכך הינן חסרות תקדים ושונות מהמקובל בעולם ויש לדחות את ההצעה, מכל הטעמים שפורטו בחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לוועדה ומן הטעמים שהועלו בדיונים שנערכו בעניין זה על ידי חברי הוועדה הנכבדים והמוזמנים אליה, לרבות נציגי איגוד הבנקים.

1. רשות המיסים, הגם שכוונתיה בוודאי טובות, נוקטת בדרך הקלה והנוחה ביותר מבחינתה לקבלת המידע בו מדובר. דרך זו תפגע בצורה הקשה ביותר בפרטיותם של הלקוחות של הגופים הפיננסיים – בעיקר שעה שמדובר בלקוחות שאין בדיקה ו/או חקירה ספציפית ביחס אליהם, וכך תטיל עומס רגולטורי רב מאוד ונוסף על הגופים הפיננסיים, בנוסף על העומס הרב הקיים כיום, ותביא לחיכוך ולחוסר אמון דווקא בין הבנקים לבין לקוחותיהם. כל זאת, למרות שיש לרשות המיסים כבר היום מידע רב אודות הנישומים – והיא יכולה לעשות בו שימוש כבר היום מבלי להידרש להוראה המוצעת. היות ובמדינת ישראל אין חובת דיווח כללית, נהוגה בישראל שיטת ניכוי מס במקור בכל מהלך של ניכוי מס במקור מועבר מידע רב לרשות המיסים שאין כדוגמתו בעולם.

להלן רשימה חלקית, ולא ממצה של המקורות המעבירים כבר היום מידע לרשות המיסים:

- א. בראש ובראשונה לרשות המיסים קיימת סמכות בחוק לפנות לכל עסק (לרבות לבנקים) לקבלת מידע אודות נישום ספציפי גם ללא חשד או הסבר לגבי הפניה (ר' סעיף 135א' לפקודת מס הכנסה).
- ב. מידע שמועבר באופן שוטף מהבנקים לרשות המיסים: רשימת חשבונות; הכנסות מסוימות שנצברו בחשבונות הבנק – לפי סוג הכנסה לכל חשבון; ריבית מפקדונות, דיבידנד; נתוני רווח והפסד ממכירת ניירות ערך (בישראל ובח"ל) לפי חשבון; מחזור ניירות ערך בחשבון, והמס המשולם בגין הכנסות אלה. מידע אודות העברות כספית לחו"ל המחייבות אישור מקדים של רשות המיסים ועוד.

ג. נציין גם כי לרשות המיסים מועבר מידע גם מרשויות אחרות: **משרד הפנים**: עץ משפחתי של כל אדם בישראל, סטאטוס כניסות ויציאות מישראל; **ביטוח לאומי**: מידע על כל מקבלי הקצבאות והסכומים; **משרד הרישוי**: כל בעלות על רכב ממונע/כלי טייס או שייט; **מקרקעין**: רישום ובעלויות כל נכסי המקרקעין בישראל (וכמובן עסקאות במקרקעין המדווחות ישירות לרשויות המס); **רשם החברות/שותפויות/עמותות**: מידע מלא על כל התאגידים, בעלי המניות ודירקטורים;

כמו כן מקבלת רשות המיסים נתוני שכר של כל העובדים במשק ורשימות של תשלומים ותקבולים של כל עסק בארץ – דיווחי מע"מ ודיווחי מס שנוכה במקור;

ד. **סמכויות נוספות שיש לרשות המיסים**: סמכות לדרוש הצהרת הון מכל אדם; סמכות דרישה להגשת דוחות לפי שיקול דעת פקיד שומה; סמכות לדרישת מידע על דיירים ומדיירים כולל מידע על דמי השכירות; נתוני הקצאת אופציות לעובדים.

לאור האמור, דרישת המידע המובאת בהצעת החוק רחבה שלא לצורך, שכן כבר עתה יש בידי רשות המיסים סמכויות רבות לדרוש את המידע, ועל כן הדרישה כפי שהיא בהצעת החוק שלפנינו מיותרת וקיצונית יתר על המידה ויש לדחותה. הכלים רחבי ההיקף שבידי רשות המיסים יכולים לאפשר לה לבצע מלאכתה היטב. בכל הכבוד הראוי, להערכתנו רשות המיסים אינה מבצעת שימוש יעיל במידע הרחב המצוי בידיה כבר היום.

2. **דרישת התבניות - הערה כללית**: מבלי לגרוע מהתנגדותנו לעצם התפישה שעומדת בבסיס ה"תבניות" ומבקשתנו לא לאשר את הצעת החוק, דרישת מידע בצורה של "תבניות" כפי שקובע הסעיף, היא דרישה מורכבת מאוד, ובלתי אפשרית ליישום מבחינה תפעולית, כפי שהיא מנוסחת כעת, במיוחד לאור זמן התגובה הנדרש – 15 ימים.

לבנקים מערכות מורכבות מאוד ומסובכות לתפעול ולרוב אינן גמישות (מדובר בעשרות עד מאות מערכות ותתי מערכות שונות). המערכות גם שונות מבנק לבנק. הצעת החוק מניחה כי לבנקים מערכת גמישה היכולה לקלוט באופן אוטומטי מגוון רחב של חיתוכים ולפלוט את המידע כמעט באופן מיידי – דבר הרחוק מאוד מהמציאות. לבנקים יש מערכות המורכבות מחיתוכים מובנים וקבועים המותאמים לניהול עסקיו של הבנק. לא ניתן ליצור בפרק זמן של 15 יום חיתוכים לא קיימים, ואפילו אם מתבססים על חיתוכים קיימים, זמן התגובה של הבנקים בכל מקרה לא יהיה 15 יום, אלא ארוך הרבה יותר. זמן התגובה של הבנק הוא נגזרת של מרכיבים שונים, להלן חלק מהם:

א. ככל שהתבנית תהיה מסובכת יותר ומורכבת יותר אזי זמן התגובה יהיה ארוך יותר. בירור הדרישה מערב בחינה משפטית פנימית, בחינה טכנולוגית/תפעולית באשר לשימותה, ייתכן שהתבנית בכלל תהיה בלתי אפשרית לביצוע, ייתכן שתהיה אפשרית אבל בצורה אחרת מזו שנדרשה במקור, כל זה מצריך קיום קשר בין הבנק לבין רשות המיסים עם קבלת הדרישה, דבר האורך זמן.

- ב. לאחר שמתבררת הדרישה, הבנק נערך ליישום: הבנק צריך לבדוק אילו מערכות מידע רלוונטיות, והאם צריך לתכנת את השדות הנדרשים - שלב זה אורך זמן.
- ג. לאחר גמר ההליך התכנוני הדרישה עוברת לביצוע.
- ד. לאחר הביצוע החומר מועבר לבקרה של הפלט שיצא.
- ה. רק לאחר מכן הפלט ישלח לרשות המיסים.

לפיכך, פרק הזמן ליישום התהליך לתגובה לתבנית שאינה מוכרת, אינו ישים. מאחר, שלפי הצעת החוק, **באופן תיאורטי ייתכנו אין סוף חיתוכים, לא ניתן להעריך בכלל את משך הזמן שייקח לבנק מרגע קבלת התבנית, עד למענה שייצא מהבנק לרשות המיסים.** הדבר יכול לקחת שבועיים – עד כמה חודשים ואולי יותר. וכמובן ייתכן שבנקים לא יוכלו לתת כלל את המענה המבוקש.

לאור המורכבות שתוארה, אנו מציעים כי ככל שיוחלט על קידום ההצעה, למרות התנגדותינו העקרונית לה, יוקמו צוותים משותפים בין התאגידים הבנקאיים לבין אנשי רשות המיסים ומשרד המשפטים, על מנת שיוגדרו קריטריונים מוסכמים שייצרו את ה"תבניות", אשר יהוו תשתית לעבודה המיכונית של התאגידים הבנקאיים. קריטריונים אלה יקלו על היערכות הבנקים לדרישות, ויביאו לצמצום מצבים בהם התאגידים הבנקאיים לא יוכלו להיענות לדרישת התבניות בשל מורכבותן.

כמו כן, ובנוסף מאחר שלא ניתן להעריך, בנסיבות הקיימות כיום, מה פרק הזמן הדרוש להעברת המידע, אנו מציעים כי בחוק ייקבע שהמידע יועבר מהגופים הפיננסיים אל רשות המיסים **תוך זמן סביר.**

3. ס' 141(ג) –

3.1 אנו מבקשים למחוק את המילה "ניכרות". די בכך כי העלויות הן "בלתי סבירות". הדרישה המצטברת של "ניכרות ובלתי סבירות" הינה דרישה מכבידה ומטילה למעשה על הבנקים את החובה לממן את פעולות החקירה והבדיקה של רשויות המסים.

3.2 אנו מבקשים כי לבנק תהיה הזכות לערער על החלטת המנהל בקשר לדרישת המידע בפני גורם מוסכם שיוחלט עליו. אנו חושבים שלעניין זה נכון לשקול לחזור לשופט שעומד בראש הוועדה שהחליטה על עצם התבנית.

3.3 אנו מבקשים לקבוע מנגנון החזר הוצאות לגוף הפיננסי. דרישת התבניות, בשל היותה מורכבת מאוד לתפעול, תחייב, בכל בקשה של תבנית כזו, הקצאת עלויות משמעותית. הליך החזר ההוצאות צריך לכלול מנגנון של החזר הוצאות בהתאם להערכת מורכבות הדרישה. יצוין כי כבר היום, כפי שפרטנו לעיל, מעבירים בנקים לרשות המיסים מידע רב, ללא מנגנון החזר הוצאות. הדרישה שבפנינו מורכבת הרבה יותר, חריגה באופן בולט לעומת המצב הקיים, והיא בעלת מורכבויות שאפילו לא ניתן לשערן מראש. לא יעלה על הדעת להעמיס על המערכת הבנקאית עוד ועוד דרישות מידע, בעיקר מן הסוג האמור, ללא קביעת מנגנון החזר הוצאות בגין דרישות אלה. יצוין כי מנגנון החזר הוצאות בגין דרישות המידע המורכבות הללו, יכול להוות גם סוג של "מסננת" במסגרת שיקולי רשות המיסים האם לפעול בדרך חריגה זו במקרים כאלה או אחרים.

4. ס' 141(ד) – כאמור לעיל, אנו מבקשים כי הדיווח הנדרש יוגש על ידי גוף הפיננסי תוך זמן סביר. לכל הפחות תקופת הזמן הנדרשת להערכתנו היא 90 יום (וייתכנו מקרים שאף תדרש תקופת זמן ארוכה יותר), וזאת בהנחה שקודם לכן יוגדרו קריטריונים ברורים כאמור בסעיף 2 לעיל.

5. ס' 141(ה) - אנו מבקשים, כי בדומה להליך בבריטניה, אשר עליו התבססה רשות המסים בכתיבת ההצעה (כפי שגם עלה מדברי נציג רשות המסים בפני הוועדה הנכבדה), יתווסף תנאי נוסף, כתנאי מקדים להוצאת הדרישה לגופים הפיננסיים, והוא כי **העברת מידע לרשות המיסים תותנה בכך שלרשות המיסים אין דרך אחרת לקבל את המידע המבוקש ממקורות אחרים**¹. כפי שנאמר לעיל – לרשות המיסים יש אפשרות לקבל מידע פרטי וספציפי, בצורה הרבה פחות פוגענית ממקורות אחרים וראוי שהיא תעשה שימוש במידע הקיים בידה כבר כעת.

כמו כן, אנו מבקשים להוסיף כי תנאי סף לדרישת התבניות יהיה שהמידע אשר על בסיסו תוגדר קבוצת הלקוחות יסתמך על נתונים הקיימים בבנק באופן ממוכן בלבד. דרישה להגדרת תבנית או למסירת מידע אשר תתבסס על מידע שאינו ממוכן אינה ניתנת לביצוע, תטיל עלויות בלתי סבירות על הגופים הפיננסיים ובוודאי שלא תעמוד בטווחי הזמן המנויים (גם לא אלה לאחר הארכת לוחות הזמנים כמבוקש כאן).

ס' 141(ה3) - אנו מבקשים, כי בדומה ללשון סעיפים קטנים (1), (2) ו- (4) גם בסעיף קטן (3) יקבע כי היתרות בהיקף הבלתי סביר בחשבון צריכות להקים גם **יסוד סביר להעלמת מס**, וזאת על מנת לא לכלול מקרים בהם יש הסבר סביר ליתרות הגדולות בחשבון כגון (קבלת ירושה גדולה וכו').

6. ס' 141(ט2) - יש לשנות את הכתוב בסעיף כדלקמן:

"מצא המנהל, לפני תום התקופה כאמור בפסקה (1), כי המידע שנמסר לפי סעיף זה אינו נדרש

לביצוע חוקי המס למטרות השימוש במידע בהתאם להוראות סעיף זה, יימחק המידע מידיית."

המידע שנמסר צריך להיות רק למטרות השימוש במידע המותרות במפורש בהתאם לסעיף המוצע ולא למטרות אחרות. "ביצוע חוקי המס" היא הגדרה רחבה מידי.

7. ס' 141(י) – הדרישה למחיקת המידע שנמסר על ידי הגוף הפיננסי אינה סבירה. הגוף הפיננסי צריך לשמור את המידע שנמסר, וזאת על מנת שיתאפשר לגוף הפיננסי להתגונן מפני תביעות או פניות של לקוחות או של רשות המיסים הקשורות עם מסירת המידע. אם המחוקק עומד על מחיקת המידע, אנו מבקשים שיינתן לגוף הפיננסי פטור מוחלט מאחריות לגבי מסירת המידע המבוקש. כמו כן, מחיקת מידע ייתכן שאינה אפשרית או שתדרוש מאמצים מיוחדים ולכן אין לדרוש זאת מהבנקים.

8. **סעיף 141(טז)(1)** - הוראה זו מקנה לפקיד שומה, מנהל מע"מ או מנהל מיסוי מקרקעין סמכות רחבה ולמעשה בלתי מוגבלת להעביר את המידע לחוקר מס. הוראה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיפים אחרים בתיקון המוצע. אנו מבקשים לתקן את הסעיף ולהבהיר כי העברת המידע לפי סעיף קטן זה תהא אפשרית רק ביחס לעבירה כמפורט בסעיף 141(טו) בלבד.

9. **ס' 141 (יט)** – סעיף זה בלתי ניתן ליישום לחלוטין. כאשר דרישת מידע מגיעה לבנק כיום, הדרישה מועברת לגורמים שונים ומגוונים המטפלים בה. לשם ההמחשה בלבד, להלן פירוט לא ממצה של "שרשרת הטיפול": הדרישה מתקבלת אצל הנציג במחלקה האחראית על קבלת מידע, עוברת למחלקה המשפטית שבוחנת את דרישת המידע, לאחר מכן מועברת למחלקת התפעול ולגורמים הטכנולוגיים שמעבדים את דרישת המידע (כאמור, לבנקים מערכות רבות ומורכבות המנוהלות ומתופעלות על-ידי גורמים וצוותים שונים, ייתכן בהחלט שבקשה אחת תחייב הפעלת מספר גורמים תפעוליים וטכנולוגיים שונים בבנק), לאחר מכן לגורמים המיישמים את הדרישה, אחר כך לגורמי הבקרה וניהול הסיכונים, ועוד ועוד. לא ייתכן מצב שהדרישה תתבצע כולה על ידי נציג אחד, ואף לא על ידי מחלקה אחת. בכל הכבוד הראוי, סעיף זה נוסח מבלי לתת מספיק את הדעת באשר למורכבות התהליכים המתבצעים בגופים הפיננסיים ולצורכי הבקרה השונים המחויבים בגופים פיננסיים (לרבות ייעוץ משפטי, מבקר פנים, מנהל סיכונים ועוד).

10. אנו מבקשים שייקבע שמידע שיימסר על ידי הגוף הפיננסי לא ישמש כנגד הבנק, במסגרת כל הליך שהוא. זאת, על מנת למנוע מצבים שונים כגון מצב שיקומו טענות כנגד הבנק כי הוא היה צריך לחשוף באדם מעצם היותו משויך לתבנית, ולשים הגבלות בחשבונו, על מנת לעמוד בהוראות הסדרה שונות שחלות על הבנק (כגון טיוטת חוזר ציות לחוקי המס שהוציא הפיקוח על הבנקים).

10973

ⁱ ראו לעניין זה סעיף 5(4)(d) ל-Schedule 36 ל-Finance Act 2008 האנגלי הקובע בקשר עם ביחס לאפשרות לדרוש מידע ומסמכים ביחד למי שזהותו לרשות המס שם:

"(4)The First-tier Tribunal may not give its approval for the purpose of this paragraph unless it is satisfied that—

(a)the notice would meet the condition in sub-paragraph (2),

(b)there are reasonable grounds for believing that the person or any of the class of persons to whom the notice relates may have failed or may fail to comply with any provision of the Taxes Acts, VATA 1994 or any other enactment relating to value added tax charged in accordance with that Act,

(c)any such failure is likely to have led or to lead to serious prejudice to the assessment or collection of UK tax, and

(d) the information or document to which the notice relates is not readily available from another source".