

טיוטת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס'...) (תיקונים להגברת השקיפות בדיני המס  
ולעמידה בדרישות בין לאומיות בעניין חילופי מידע), התשפ"ד-2024 – הסמכת ועדת השרים  
לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס'...) (תיקונים להגברת השקיפות בדיני המס ולעמידה בדרישות בין לאומיות בעניין חילופי מידע), התשפ"ד-2024, המצורפת בזה.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את הנוסח הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.



## דברי הסבר

### רקע כללי

מטרת טיוטת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס')... (תיקונים להגברת השקיפות בדיני המס ולעמידה בדרישות בין לאומיות בעניין חילופי מידע), התשפ"ד-2024 (להלן – **טיוטת החוק**), היא יישום הסטנדרט הבינלאומי שנקבע על ידי הפורום העולמי לשקיפות וחילופי מידע למטרות מס (להלן – **ה-GF**) והגברת השקיפות במערכת המס, באמצעות הוספת חובות דיווח שונות לרשות המסים.

ה-GF הוא גוף הפועל תחת ארגון OECD ואחראי, בין היתר, על בחינת יישום החלפת מידע בין המדינות החברות בארגון ה-OECD, וגם כאלה שאינן חברות בו. ה-GF עורך ביקורת עמיתים על מצב חילופי המידע במדינת ישראל מאז שנת 2019, כאשר במרץ 2023 נציגות הארגון הגיעה לישראל לביקורת פיזית בנושא חילופי מידע על פי דרישה. כחלק מהליך הביקורת נמצא שכיום בחקיקת המס הישראלית ישנם מספר ליקויים בהקשר זה, שבשלם החקיקה הישראלית אינה עומדת בדרישות של התקנים הבינלאומיים של ה-GF. ככל שלא יתוקנו הסעיפים הרלוונטים, ישנה סבירות גבוהה שמדינת ישראל תימצא כבעלת ליקויים במסגרת הדוח שנערך בימים אלה.

טיוטת ההמלצות של הביקורת צפויה לעבור להחלטת העמיתים בסוף חודש מרץ 2024, בהתבסס על החקיקה שתהיה בתוקף בישראל באותה העת. אם מדינת ישראל לא תעבור את ביקורת העמיתים שמבצע ה-GF, היא תוגדר כמדינה שאינה מיישמת את המלצות הארגון באופן מלא (partially compliant).

הליקויים העיקריים שנמצאו הן בדבר נגישות רשויות המדינה למידע אודות "בעל שליטה סופי" (Ultimate Beneficial Owner) בישויות והסדרים משפטיים הפועלים בישראל, העדר מידע בקשר לנאמנויות מסוימות הפועלות בישראל והעדר מידע בדבר עולים חדשים ותושבים חוזרים ותיקים (להלן – **הליקויים**).

אם הליקויים שנמצאו לא יתוקנו, וישראל לא תעבור את הביקורת, היא עתידה להיכנס לרשימה שחורה של מדינות הנערכת על ידי האיחוד האירופי בנושא אי ציות. נכון להיום מופיעות ברשימה זו מספר מצומצם של מדינות, המהוות 'מקלטי מס'. על מדינות המצויות ברשימה אי הציות מטיל האיחוד האירופי סנקציות כלכליות רבות, ובכלל זאת דרישה לניכוי במקור בשיעור גבוה על העברות כספים ממדינות האיחוד, כגון בדיבדנדים ובהשקעות. בשל האמור, יש חשיבות רבה בתיקון הליקויים שנמצאו בהקדם האפשרי, ועל כן מוצעים בתזכיר זה מספר תיקונים אשר צפויים לתקן את הליקויים.

יובהר כי אין בתיקוני הליקויים המוצעים בכדי לשנות את החבות במס או בכדי לבטל פטורים שונים אשר ימשיכו להינתן לפי הדין הקיים. תיקונים אלה עניינם רק בהגברת השקיפות.

להלן פירוט הליקויים שנמצאו והתיקונים המוצעים:

הליקוי העיקרי הראשון שנמצא בישראל נוגע למידע לגבי בעל זכויות שביושר בתאגידים ובנאמנויות. המונח "בעל שליטה סופי" או "בעל זכות שביושר", משמעו האדם הטבעי (בשר ודם) המחזיק בבעלות או בשליטה מהותית בישות או הסדר משפטי, לרבות מי שיש לו יכולת להפעיל שליטה אפקטיבית על אדם או הסדר משפטי (כלומר במקרה של שרשרת אחזקות או שרשרת שליטה), והוא מקביל במהותו



להגדרה "בעל שליטה" שבסעיף 135 לפקודת מס הכנסה (להלן – **הפקודה**). בהתאם לביקורת, קיים חסר בחלק מחקיקת המס הישראלית בעניין דיווח על "בעל שליטה". מוצע על כן, לתקן את הוראות הפקודה כך שכל ישות משפטית הפועלת בישראל תידרש לדווח על בעלי השליטה בה, ולעדכן בדבר שינויים בבעלי השליטה. יובהר, שמדובר בהודעה על בעלי השליטה בלבד, וכי אין בהצעה זו בכדי לייצר חובת הגשת דוחות שנתיים על הכנסה על מי שכיום אינו מחויב בכך.

בנוסף, על פי המלצות ה-Global Forum, על רשות המסים להיות בעלת יכולת לדרוש ולקבל מידע הכולל את פרטי הלקוח ואת זהות הנהנה ובעל השליטה בחשבון ממוסדות פיננסיים על מנת שרשות מס זרה תוכל לברר, במסגרת בקשות לחילופי מידע בין לאומיים, את חבות המס של בעל החשבון בישראל. כיום בישראל, מידע מסוג זה נאסף על ידי המוסדות הפיננסיים מכוח חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 וחלה עליו חובת סודיות מכוח החוק, עליה ניתן להתגבר רק באמצעות צו בית משפט. משכך, מוצע לתקן תיקון עקיף לחוק איסור הלבנת הון, לפיו ניתן יהיה להעביר את פרטי הזיהוי לפי פרק ג' לחוק למנהל רשות המסים, לצורך חילופי מידע לשם יישום הסכם בין לאומי כהגדרתו בסעיף 214א לפקודה. יובהר כי השימוש בסמכות דרישת המידע האמור יהיה רק לצורך מתן מענה לבקשות חילופי מידע כאמור ולא לצרכים אחרים של רשות המסים בישראל.

הליקוי העיקרי הנוסף שנמצא הוא בדבר מידע לגבי מי שהוא תושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק. לפי סעיף 14 לפקודה ניתן לתושב ישראל לראשונה ולתושב חוזר ותיק פטור ממס במשך עשר שנים מהמועד שבו היו לתושבי ישראל, על הכנסותיהם מכל המקורות המנויים בסעיפים 2, 2א ו-3 לפקודה שהופקו או שנצמחו מחוץ לישראל, או שמקורן בנכסים מחוץ לישראל לפי סעיף 97(ב)(1) לפקודה (להלן – **הפטור ממס**). נוסף על הפטור ממס, ניתן לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים גם פטור מדיווח לגבי הכנסותיהם מחוץ לישראל, ומהגשת הצהרת הון על נכסיהם והונם מחוץ לישראל (להלן – **הפטור מדיווח**).

נטען שיש לפטור מדיווח לתושב ישראל לראשונה ולתושב חוזר ותיק, תועלות מבחינת מדיניות עידוד עלייה ועידוד הגירה חוזרת לישראל, אבל הוא מעורר קשיים רבים: ליקויים רבים של ישראל במסגרת ביקורת בינלאומית; ניצול לרעה של הפטור מדיווח; הלבנת הון באמצעותם; קושי ליישם הסכמים לחילופי מידע ביחס לתושבים אלה וביחס לחברות שנשלטות ומנוהלות על ידם; ליקויים אלה אף קיבלו ביטוי בדו"ח מבקר המדינה וגם בדוח של ה-Global Forum לשקיפות וחילופי מידע שנערך על ישראל, וגם נושא זה צפוי לעלות בהמלצות של הביקורת שעתידה להסתיים בקרוב. בשל ההשלכות השליליות של הפטור מדיווח, הצעת החוק מבקשת לבטלו, ולהחיל את חובות הדיווח הקבועות בפקודה גם על עולים חדשים ועל תושבים חוזרים ותיקים.

עוד יש להבהיר כי כניסה לרשימה השחורה של האיחוד האירופי צפויה לפגוע בראש ובראשונה במי שהיו לתושבי ישראל שיש להם הכנסות מחוץ לישראל. זאת מכיוון, שתושבים אלה, במקרים רבים, יצטרכו להעביר כספים ממדינות ה-OECD לתוך ישראל. אם ישראל תיכנס לרשימה השחורה ייווצר קושי גדול להעביר כספים כאמור לישראל, והדבר יפגע בפעילות העסקית שלהם וביכולתם להשתמש בכספים בישראל. ייתכן שקשיים אלה אף ייצרו תמריץ שלילי לעלייה לישראל על ידי תושבי חוץ שומרי חוק, אשר יהיה להם קושי להשתמש בהכנסותיהם הפטורות ממס מחוץ לישראל לצרכיהם בתוך הארץ. על כן, בעוד שייתכן שהתיקון המוצע יקשה על העלמת מסים והכנסת הון שחור לישראל, התיקון צפוי להיטיב עם מי שלא 'מסתיר' הכנסות מרשויות מס זרות.



עוד יצוין כי בשל קיומה של שנת ההסתגלות בסעיף 14(ב) לפקודה, יש בפקודה מנגנון שמאפשר התאקלמות למערכת המס בישראל. על כן, בפועל, גם לאחר התיקון, היחיד שהפך לתושב ישראל יהיה רשאי שלא לדווח על הכנסותיו עד לתום תקופה של כשנתיים ממועד הגעתו לישראל, וגם אז יידרש לדווח רק ביחס לשנת המס השנייה שבה שהה בישראל ואילך.

לנוכח כל האמור, ולצורך הדחיפות בשיפור הציון של מדינת ישראל בביקורת הבינלאומית שעתידה להיערך בחודש מרץ 2024 ולהתפרסם בחודש יוני 2024, על מנת למנוע את כניסתה ל'רשימה השחורה' של האיחוד האירופי, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק, להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את הנוסח הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת, ולבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק, וכן להתיר את הקריאה השניה ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

יצוין כי המועד האחרון למתן הערות הציבור נקבע ליום 2 במרץ 2024 בבוקר. ככל שיתקבלו הערות מהותיות לאחר הפצת הצעת החלטה זו לממשלה, הן יוצגו בישיבת הממשלה.

#### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

כאמור, מטרת טיוטת החוק מניעת כניסתה של ישראל לרשימה השחורה של האיחוד האירופי. על מדינות המצויות ברשימת אי הציות מטיל האיחוד האירופי סנקציות כלכליות רבות, ובכלל זאת דרישה לניכוי במקור בשיעור גבוה על העברות כספים ממדינות האיחוד, כגון בדיבידנדים ובהשקעות. על כן, מניעת כניסתה של ישראל היא בעלת משמעויות כלכליות מרחיקות לכת עבור ישראל.

#### תקציב

אין.

#### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר המשפטים - התיקון לחוק איסור הלבנת הון מקובל על שר המשפטים.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

מגיש: שר האוצר

כ"א באדר א' התשפ"ד  
01 במרץ 2024



## טיוטת חוק

### א. שם החוק המוצע

חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס'...) (תיקונים להגברת השקיפות בדיני המס ולעמידה בדרישות בין לאומיות בעניין חילופי מידע), התשפ"ד-2024.

### ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, ועיקרי הוראותיו

חוק זה מטרתו יישום הסטנדרט הבינלאומי שנקבע על ידי הפורום העולמי לשקיפות וחילופי מידע למטרות מס (להלן - ה- Global Forum) והגברת השקיפות במערכת המס, באמצעות חוספת חובות דיווח לרשות המסים. כפי שיפורט להלן.

ה-Global Forum הוא גוף הפועל תחת ארגון OECD ואחראי, בין היתר, על בחינת יישום החלפת מידע בין המדינות החברות בארגון ה- OECD (וגם כאלה שאינן חברות בו) מאז שנת 2000. הארגון עוסק ביישום תקנים בינלאומיים בנושא שקיפות מס – תקן של חילופי מידע לפי בקשה (EOIR) וכן תקן של חילופי מידע אוטומטיים (AEOI) – והוא מבטיח את יישומם באמצעות מעקבים וביקורות עמיתים שהוא עורך באופן תדיר.

ה-Global Forum, עורך ביקורת עמיתים על מצב חילופי המידע במדינת ישראל מאז שנת 2019, כאשר במרץ 2023 נציגות הארגון הגיעה לישראל לביקורת פיזית בנושא חילופי מידע על פי דרישה. כחלק מהליך הביקורת נמצא שכיום בחקיקת המס הישראלית ישנם מספר ליקויים בהקשר זה, שבשלם החקיקה הישראלית אינה עומדת בדרישות של התקנים הבינלאומיים של ה-Global Forum. ככל שלא יתוקנו הסעיפים הרלוונטיים, ישנה סבירות גבוהה שמדינת ישראל תימצא כבעלת ליקויים במסגרת הדוח שנערך בימים אלה. זאת בהמשך לליקויים שנמצאו בחקיקה הישראלית בדוח של הגלובל פורום "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Israel 2022 (Second Round, Phase

טיוטת ההמלצות של הביקורת צפויה להתפרסם בסוף מרץ 2024, בהתבסס על החקיקה בתוקף בישראל באותה העת. אם מדינת ישראל לא תעבור את ביקורת העמיתים שמבצע ה-Global Forum, היא תוגדר כמדינה שאינה מיישמת את המלצות הארגון באופן מלא (partially compliant).

הליקויים העיקריים שנמצאו הן בדבר נגישות רשויות המדינה למידע אודות "בעל שליטה סופי" Ultimate Beneficial Owner) בישויות והסדרים משפטיים הפועלים בישראל, העדר מידע בקשר לנאמנויות מסוימות הפועלות בישראל והעדר מידע בדבר עולים חדשים ותושבים חוזרים ותיקים (להלן – הליקויים).

אם הליקויים שנמצאו לא יתוקנו, וישראל לא תעבור את הביקורת, היא עתידה להיכנס לרשימה שחורה של מדינות הנערכת על ידי האיחוד האירופי בנושא אי ציות. נכון להיום מופיעות ברשימה זו מספר מצומצם של מדינות, המהוות 'מקלטי מס'. על מדינות המצויות ברשימת אי הציות מטיל האיחוד האירופי סנקציות כלכליות רבות, ובכלל זאת דרישה לניכוי במקור בשיעור גבוה על העברות כספים ממדינות האיחוד, כגון דבידנדנים ובהשקעות. בשל האמור, יש חשיבות רבה בתיקון הליקויים שנמצאו בהקדם האפשרי, ועל כן מוצעים מספר תיקונים אשר צפויים לתקן את הליקויים.

כאמור, תיקונים אלה, מטרתם להגביר את השקיפות המיסויית בישראל לשם מלחמה בהון השחור, והן נועדו גם למנוע הערכה שלילית של ישראל על ידי ארגון ה-Global Forum וכניסה של ישראל לרשימה השחורה של האיחוד האירופי. הכל, כפי שמפורט בהרחבה בדברי ההסבר לתיקון.



יובהר שאין בהצעות אלה בכדי לשנות את החבות במס או בכדי לבטל פטורים שונים אשר ימשיכו להינתן לפי הדין הקיים. תיקונים אלה עניינם רק בהגברת השקיפות.

### **ג. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים**

יתוקנו פקודת מס הכנסה וחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000

### **ד. השפעת החוק המוצע על התקציב**

אין.

### **ה. השפעת החוק המוצע על התקן המינהלי**

### **ו. הערות המשרדים**

עד למועד העברת טיוטת החוק למזכירות הממשלה לא התקבלו הערות. מועד העברת הערות הציבור נקבע עד ליום 2 במרץ 2024 בשעה 59:23. ככל שיועברו הערות מהותיות הם יוצגו בפני הממשלה ובפני ועדת השרים לענייני חקיקה.

**ז. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי) אישר כי אין מניעה משפטית להעלות את ההצעה לוועדת שרים לחקיקה.**

**ח. עמדת הממונה על התקציבים במשרד האוצר תומך בטיוטת החוק המוצעת.**



**טיוטת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס'...)(תיקונים להגברת השקיפות בדיני המס ולעמידה בדרישות בין לאומיות בעניין חילופי מידע), התשפ"ד - 2024**

תיקון סעיף 14 1. בפקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961<sup>1</sup> (להלן – הפקודה), בסעיף 14 - (ב)(2) -

(1) בסעיף קטן (ב), בפסקה (2) -

(1) במקום פסקת משנה (ג) יבוא :

"(ג) התקופה האמורה בפסקה (2) להגדרה "חברת משלח יד זרה" שבסעיף 1ב75(א), והתקופה האמורה בפסקה (4) בסעיף 1ב75(ד)";

(2) פסקאות משנה (ה), (ז) ו-(ח) – יימחקו ;

(2) בסעיף קטן (ד)(1), פסקאות משנה (ה), (ז) ו-(ח) – יימחקו.

תיקון סעיף 1ט75 2. בסעיף 1ט75 לפקודה -

(1) סעיף קטן (א1) – בטל ;

(2) בסעיף קטן (ג), פסקה (2) – תימחק.

תיקון סעיף 2ט75 3. בסעיף 2ט75 לפקודה -

(1) בפסקה (א)(2), הסיפה החל במילים "הוראות פסקה זו לא יחולו" – תימחק ;

(2) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא :

"(ג) (1) נאמן תושב ישראל בנאמנות שאינו חייב בהגשת דו"ח לפי סעיף 131(א)(ב5), יגיש הודעה למנהל, בטופס שקבע המנהל, בתוך 90 יום ממועד יצירת הנאמנות או מיום ההקניה, לפי העניין, בדבר יצירת הנאמנות או ההקניה, לפי העניין, שיפורטו בה פרטי בעלי השליטה בנאמנות, והתושבות של כל אחד מהם ; בסעיף קטן זה, "בעל שליטה" – כהגדרתו בפסקה (3) להגדרת "בעל שליטה" בסעיף 135ב ;

<sup>1</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120 ; התשפ"ד, עמ' 67.



(2) הוגשה הודעה כאמור בפסקה (1), והשתנו בעלי השליטה בנאמנות, יגיש הנאמן הודעה למנהל, בטופס שקבע המנהל, עד יום 30 באפריל של שנת המס שלאחר שנת המס שבה השתנו בעלי השליטה בנאמנות, ויפרט בה את פרטי בעלי השליטה בנאמנות לאחר השינוי ואת התושבות שלהם.

(3) לצורך יישום סעיף קטן זה, שר האוצר רשאי לקבוע לגבי נאמן כאמור בפסקה (1) הוראות לעניין זיהוי בעל שליטה, והוראות בעניין רישום, תיעוד, שמירת מסמכים וניהול רישומים לגבי פרטי הזיהוי כאמור; קבע שר האוצר הוראות כאמור, בעל שליטה חייב למסור לנאמן את המידע כפי שנקבע בהוראות.

תיקון סעיף 131 4. בסעיף 131 לפקודה -

(1) בסעיף קטן (ג) -

(א) בפסקה (1), בפסקת משנה (א), בסופה יבוא "ואם מי מאלה אינו יחיד - גם פרטי יחיד שהוא בעל שליטה בו";

(ב) בפסקה (2), בפסקת משנה (א), בסופה יבוא "ואם מי מאלה אינו יחיד - גם פרטי יחיד שהוא בעל שליטה בו";

(ג) בפסקה (3), אחרי "בסעיף קטן זה" יבוא: "בעל שליטה" - כהגדרתו בפסקאות (1) או (2) להגדרת "בעל שליטה" בסעיף 135ב; "

(2) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא :

"(3ג) דוח כאמור בסעיף קטן (א)(5) יפרט את פרטי כל מי שהיו בעלי השליטה בחבר בני האדם במהלך שנת המס, ואת התושבות של כל אחד מהם; לעניין זה, "בעל שליטה" - כהגדרתו בסעיף 135ב."

(3) אחרי סעיף קטן (ז) יבוא :

"(ח) שר האוצר רשאי לקבוע לגבי חייב בהגשת דוח לעניין פרטי בעל השליטה כאמור בסעיפים קטנים (ג) ו-(3ג), הוראות לעניין זיהוי בעל שליטה, והוראות בעניין רישום, תיעוד, שמירת מסמכים וניהול רישומים לגבי פרטי הזיהוי כאמור; קבע שר האוצר הוראות כאמור, בעל שליטה חייב למסור לחייב בהגשת דוח כאמור את המידע כפי שנקבע בהוראות."

תיקון סעיף 134 5. סעיף 134ב לפקודה - בטל.



תיקון סעיף 135 6. בסעיף 135(1) לפקודה, פסקה (ב) – תימחק.

הוספת סעיף 135א7. אחרי סעיף 135א לפקודה יבוא:

"חובת הגשת דוח 135א(א) מבלי לגרוע מהאמור בפרק זה, פקיד השומה על ידי חבר בני אדם. רשאי לדרוש בהודעה בכתב מחבר בני אדם שלפי פסקה (ב)(2) להגדרה "תושב ישראל" או "תושב" לא רואים אותו כתושב ישראל היות שהשליטה על עסקיו וניהולם מופעלים בידי תושב חוזר ותיק או תושב ישראל לראשונה או שהיה לתושב חוזר ותיק, או בידי מי מטעמו (בסעיף זה – חבר בני האדם), למסור לו כל מידע או דוח שיצוין בהודעה, ובכלל זאת דוח לפי סעיף 131 או כאמור בסעיף 135 (להלן – דיווח); כל דיווח לפי פסקה זו יימסר לפקיד השומה במועד שפורש בהודעה, ובלבד שלגבי דוח לפי סעיף 131, לא ייקבע מועד שהוא לפני תום 90 יום מיום הדרישה.

(ב) לא הגיש חבר בני האדם דיווח כאמור בסעיף קטן (א) במועד שפורש בהודעה, רשאי פקיד השומה, לדרוש את הדיווח גם מהיחיד שהיה לתושב ישראל לראשונה או לתושב חוזר ותיק כאמור בסעיף 14(א), שהשליטה על עסקיו וניהולם של חבר בני האדם מופעלים בישראל בידיו, או בידי מי מטעמו.

(ג) לצורך הגשת דיווח לפי סעיף זה חייב חבר בני האדם לקיים תיעוד חשבונאי בהתאם לעקרונות חשבונאיים מקובלים בישראל ולשמור אותו בהתאם לדין."

תיקון סעיף 2214 8. בסעיף 2214ב(א)(3) לפקודה, בסופו יבוא "או לגבי מידע שהוא פרטי זיהוי של מקבל שירות לפי פרק ג' לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000<sup>2</sup>, הנדרש לצורך יישום הסכם בין-לאומי;".

תיקון חוק איסור הלבנת הון 9. בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000<sup>3</sup>, בסעיף 31א(ג), האמור בו יסומן (1) ואחריו יבוא:

<sup>2</sup> ס"ח התש"ס, עמ' 293.  
<sup>3</sup> ס"ח התש"ס, עמ' 293; התשפ"ד, עמ' 172.



"(2) על אף האמור בסעיף קטן (א), תאגיד בנקאי או גוף המפורט בתוספת השלישית, רשאי להעביר פרטי זיהוי של מקבל שירות שהגיעו לידי לפי פרק ג', במהלך עבודתו, למנהל כמשמעותו בסעיף 214ב לפקודת מס הכנסה, לצורך העברתו לרשות מס במדינה זרה בהתאם להסכם בין-לאומי לפי הסעיף האמור."

- תחילה, תחולה  
והוראת מעבר
10. (א) חוק זה יחול על מי שהיה לתושב ישראל לראשונה או שהיה לתושב חוזר ותיק, כאמור בסעיף 14(א), החל מיום ה' בסיוון התשפ"ה (1 ביוני 2025) ואילך.
- (ב) סעיף 131 לפקודה, כנוסחו בחוק זה, יחול על דוח שיש להגישו לשנת המס 2024 ואילך.
- (ג) נאמן בנאמנות שהוקמה לפני פרסומו של חוק זה, יגיש הודעה כאמור בסעיף 75טז לפקודה, כנוסחו בסעיף 3 לחוק זה, תוך 90 ימים מיום הפרסום.

## דברי הסבר

הצעת חוק זו מטרתה יישום הסטנדרט הבין-לאומי שנקבע על ידי הפורום העולמי לשקיפות וחילופי מידע למטרות מס (להלן – ה-Global Forum) והגברת השקיפות במערכת המס הישראלית. זאת באמצעות הוספת חובות דיווח לרשות המסים, כפי שיפורט להלן.

ה-Global Forum הוא גוף הפועל תחת ארגון OECD ואחראי, בין השאר, על בחינת יישום החלפת מידע בין המדינות החברות בארגון ה-OECD (וגם כאלה שאינן חברות בו) מאז שנת 2000. הארגון עוסק ביישום תקנים בין-לאומיים בנושא שקיפות מס – תקן של חילופי מידע לפי בקשה (EOIR) וכן תקן של חילופי מידע אוטומטיים (AEOI) – והוא מבטיח את יישומם באמצעות מעקבים וביקורות עמיתים שהוא עורך באופן תדיר.

ה-Global Forum, עורך ביקורת על מצב חילופי המידע במדינת ישראל מאז שנת 2019, כאשר במרץ 2023 נציגות הארגון הגיעה לישראל לביקורת פיזית. כחלק מהליך הביקורת נמצא שכיום, בחקיקת המס הישראלית, ישנם מספר ליקויים בהקשר זה שבשלהם החקיקה הישראלית אינה עומדת בדרישות התקנים הבין-לאומיים של ה-Global Forum. ככל שלא יתוקנו הסעיפים הנוגעים לעניין, ישראל צפויה להימצא כבעלת ליקויים במסגרת הדוח שנערך בימים אלה. זאת בהמשך לליקויים שנמצאו בחקיקה הישראלית בדוח של ה-Global Forum "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Israel 2022 (Second Round, Phase

הליקויים העיקריים שנמצאו הם בדבר נגישות רשויות המדינה למידע אודות "בעל שליטה סופי" (Ultimate Beneficial Owner) בישויות והסדרים משפטיים הנמצאים במדינה, העדר מידע בקשר לנאמנויות מסוימות הפועלות בישראל והעדר מידע בדבר עולים חדשים ותושבים חוזרים ותיקים (להלן – הליקויים). טיוטת ההמלצות של הביקורת צפויה להתפרסם בסוף חודש מרץ 2024, בהתבסס על המצב החוקי במדינה באותה העת. אם ישראל לא תעבור את ביקורת העמיתים שמבצע ה-Global Forum, היא תוגדר



כמדינה שאינה מיישמת את המלצות הארגון באופן מלא (Partially Compliant).

נוסף על האמור, ככל שהליקויים שנמצאו לא יתוקנו, ושישראל לא תעבור את הביקורת, היא עתידה להיכנס לרשימה שחורה של מדינות הנערכת על ידי האיחוד האירופי בנושא אי ציות. נכון להיום מופיעות ברשימה זו מספר מצומצם של מדינות, המהוות 'מקלטי מס'. על מדינות המצויות ברשימת אי הציות מטיל האיחוד האירופי סנקציות כלכליות רבות, ובכלל זאת דרישה לניכוי במקור בשיעור גבוה על העברות כספים ממדינות האיחוד, כגון בדיבדנדים ובהשקעות. בשל האמור, יש חשיבות רבה בתיקון הליקויים שנמצאו בהקדם האפשרי ומכאן הצעת חוק זו.

מטרת התיקונים המוצעים בהצעת החוק היא הגברת השקיפות המיסויית בישראל לשם מלחמה בהון השחור, והם נועדו כאמור גם למנוע הערכה שלילית של ישראל על ידי ארגון ה-Global Forum וכניסה של ישראל לרשימה השחורה של האיחוד האירופי.

הליקוי העיקרי הראשון שנמצא נוגע למידע לגבי בעל זכויות שביושר בתאגידים ובנאמנויות. כחלק מקידום השקיפות בענייני מס אימץ ה-Global Forum בשנת 2016 את המלצות מספר 24 ו-25 של ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force) (להלן – הארגון) שהינו כוח משימה בין-לאומי האמון על פיתוח וקידום מדיניות עולמית ושיתופי פעולה בין-לאומיים במאבק בהלבנת הון, במימון טרור ובמימון נשק להשמדה המונית. המלצות אלו עוסקות בצורך להגביר את השקיפות של ישויות והסדרים משפטיים במדינה, כיוון שחוסר היכולת לזהות מיהו הנהנה הסופי בישות או בהסדר משפטי מקשה על היכולת של רשויות למנוע פשיעה. במסגרת המלצות אלו מתבקשות מדינות לוודא שישויות משפטיות והסדרים משפטיים אינם מנוצלים לרעה לצרכי הלבנת הון, מימון טרור ופשיעה. לצורך כך מחייב הארגון את המדינות להקים מרשם מרכזי הכולל מידע על אודות "בעל שליטה סופי" בישויות והסדרים משפטיים, שיהיה נגיש לרשויות האכיפה, שכן במקרים רבים גורמים עבריינים מנהלים את נכסיהם באמצעות ישויות והסדרים משפטיים המשמשים עבורם כלי להסתרת זהותם, טיב פעילותם ומקור כספם. נוסף על כך, המידע נדרש לצורך קביעת מס אמת ולצורך חילופי מידע בין-לאומיים בין רשויות המס בתחום זה, כדי למנוע שימוש לרעה בישויות משפטיות תוך טשטוש זהותו של הבעלים האמיתי החייב במס, והסטת רווחים ויצירת התאגדויות במדינות שונות בהן שיעור המס נמוך באופן יחסי. תקן זה אומץ על ידי הרוב המכריע של המדינות החברות ב-Global Forum.

המונח "בעל שליטה סופי" או "בעל זכות שביושר", משמעו האדם הטבעי (בשר ודם) המחזיק בבעלות או בשליטה מהותית בישות או הסדר משפטי, לרבות מי שיש לו יכולת להפעיל שליטה אפקטיבית על אדם או הסדר משפטי (כלומר במקרה של שרשרת אחזקות או שרשרת שליטה). בקרב ישויות משפטיות, בעל השליטה הסופי יוגדר כאדם המחזיק בבעלות או בשליטה מהותית ישירה או עקיפה באמצעות החזקה באחוז גבוה של מניות או זכויות אחרות (הצבעה, בעלות בחברה, מניות למוכ"ז) והוא מקביל במהותו להגדרה "בעל שליטה" שבסעיף 135ב לפקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה).

המלצה מספר 24 בהמלצות ה-FATF - "שקיפות של בעלי שליטה בישויות משפטיות" עוסקת בבעל הזכות שביושר של תאגידים והיא מחייבת מדינות להקים מרשם מרכזי הכולל מידע של בעלי השליטה הסופיים בתאגידים, וכן לאפשר לרשויות המוסמכות, במיוחד לרשויות אכיפת החוק, גישה מהירה למידע זה. עניינה של המלצה מספר 25 בהמלצות ה-FATF הוא "שקיפות ובעלי שליטה בהסדרים משפטיים" והיא



מחייבת את המדינות לוודא כי קיים אצלן מידע מהימן ונגיש לרשויות אכיפה, על בעלי השליטה הסופיים בהסדרים משפטיים בכלל ובנאמנויות בפרט. בהתאם להמלצות המחייבות של הארגון, מדינות שלא תעמודנה בחובות נגישות המידע על בעלי שליטה סופיים תהיינה חשופות להטלת סנקציות.

כאמור, המלצות הארגון אומצו ע"י ה-Global Forum בשנת 2016, וכך הפכו להיות מחייבות. במסגרת ביקורת של הארגון בישראל, נמצא שיש ליקויים בהקשר זה מכיוון שנאמן ישראלי אינו חייב בדיווח על הקמת נאמנות שכל היוצרים וכל הנהנים בה הם תושבים זרים (או תושבים שהיו לתושבי ישראל הפטורים ממס לפי סעיף 14 וסעיף 97(ב)(1) לפקודה). אי דיווח על נאמנויות כאמור, מאפשר למעשה ניהול של כספים ונכסים רבים על ידי נאמנים בישראל בלא שיש לאף גורם אכיפה את הידע הבסיסיעל עצם קיום הנאמנות. ליקוי זה נמצא כחלק מדוח ה-Global Forum משנת 2022 (עמ' 17).

סוגיה נוספת שבה יש לבצע השלמות לחקיקה הישראלית היא בנוגע לבעל זכות שביושר. על אף שבמקרים רבים יש צורך לדווח על פעילות בתאגידים לעניין מס הכנסה, אין צורך לדווח על בעל הזכות שביושר של תאגידים רבים.

כמו כן, נטען שגם כאשר יש חובה לדווח על בעלי שליטה, בהקשרים מסוימים אין התאמה בין המשמעות של "בעל שליטה" בפקודת מס הכנסה, ובין הגדרת "בעל זכות שביושר" לפי המלצות ה-Global Forum. כך לדוגמא, לפי דוח ה-Global Forum משנת 2022 (עמ' 18), נמצא ליקוי בחקיקה הישראלית מאחר שחסרה התייחסות בחלק מחקיקת המס להגדרה השיורית הנמצאת בהמלצות, שכוללת כל יחיד בעל היכולת לכוון את פעילותו של תאגיד, במישרין או בעקיפין. בשל כך, לדוגמא, גם נאמנים או יוצרים שמדווחים על נאמנויות לפי הוראות הפקודה, לא כוללים בדיווח שלהם מידע לגבי בעלי זכות שביושר מסוימים שלא נכללים בהגדרה של החקיקה הישראלית. כדי לייעל את הפיקוח בתחום זה, ולשם התאמת החקיקה הישראלית להמלצות ה-Global Forum, מוצע לקבוע בה את השינויים המפורטים להלן:

מוצע לתקן את פרק רביעי 2 בחלק ה' לפקודת מס הכנסה על מנת לקבוע, על אף האמור בכל דין, כי נאמן כהגדרתו בפרק, לרבות כל אדם שהחזיק בנכס הרשום על שמו לטובת אדם אחר, יחויב להגיש הודעה לפקיד השומה על יצירת נאמנות שבמסגרתה החזיק בנכסים. באופן זה, גם נאמנים שהיום אינם חייבים להגיש דיווח על הקמת הנאמנות לפי הוראות הקיימות שבפקודה, כמפורט לעיל, יצטרכו להגיש דיווחים. יובהר, שאין בהצעה זו כדי לחייב את אותם נאמנים בהגשת דוחות שנתיים על הכנסת הנאמנות ועל נכסיה מדי שנה בשנה, אלא רק לחייב אותם לדווח על הקמת הנאמנות ועל שינויים בבעלי הזכויות בה, ככל שישנם.

כמו כן, מוצע לקבוע, לגבי נאמן ישראלי החייב בדוח שנתי למס הכנסה, כי בכל שנה, יצרף לדוח השנתי שלו, דיווח לגבי היחידים שהם בעלי השליטה הסופיים בנכסי הנאמנות, לפי ההגדרות של "זכות שביושר" בהמלצות הבין-לאומיות, המתאימות להגדרה של "בעל שליטה" הקבועה בסעיף 135ב לפקודה. כמו כן, מוצע שחבר בני אדם ישראלי יצרף לדוח השנתי שמוגש על ידו, רשימה של היחידים שהם בעלי השליטה בו, כמשמעות ההגדרה באותו סעיף. יוזכר, שתאגידים ונאמנויות כאמור מחזיקים במידע זה מכיוון שהם נדרשים למסור אותו כאשר הם פועלים מול גופים פיננסיים ועסקיים שחל עליהם חוק איסור הלבנת הון (כמו שימוש בחשבון בנק), ועל כן, מסירת המידע לא אמורה להטיל עומס רגולטורי נוסף עליהם.

יצוין כי בהתאם לדרישת הסטנדרטים הבין-לאומיים של ה-FATF, מדינות רבות הקימו מרשם בעלי שליטה סופיים, לרוב תחת רשם החברות, אשר נגיש לרשויות אכיפה. בהתאם, גם בישראל בחן צוות בין-











משרדי בהובלת משרד המשפטים הקמה של מרשם מרכזי של בעלי שליטה סופיים בתאגידים ונאמנויות, במטרה להגביר את השקיפות בפעילותם, למנוע את ניצולם לרעה למטרות הלבנת הון ומימון טרור, ולסייע לרשויות האכיפה במאבק בפשיעה החמורה, בהלבנת הון ומימון טרור. במסגרת עבודת המטה של הצוות נבחנו סוגיות מרכזיות ליישום האסדרה המתוכננת, פורסם "קול קורא" לקבלת התייחסות ועמדות הציבור בנושא, וגובש מסמך עקרונות עם עיקרי האסדרה המוצעת, לקראת קידום החקיקה. עם זאת, תהליך אסדרה זה לא צפוי להסתיים בחודשים הקרובים. לפיכך, מוצע שלא לחכות לסיום התהליך האמור, ולהשתמש בפלטפורמות הקיימות בתוך רשות המסים כדי לאפשר עמידה בסטנדרטים הבין-לאומיים בהקדם ובטרם ישראל תוכנס לרשימה השחורה של האיחוד האירופי. במהלך קידום אסדרת המרשם המרכזי כאמור, ייבחן הצורך בתיקון חקיקה, כדי למנוע חובות דיווח כפולות, ולאור הצורך להבטיח, בהתאם לסטנדרט הקבוע בהמלצה 24 של ה-FATF כי המידע בדבר בעלי שליטה יהיה גלוי לרשויות הרלוונטיות.

כמו כן, על פי המלצות ה-Global Forum, על רשות המסים להיות בעלת יכולת לדרוש ולקבל מידע ממוסדות פיננסיים על מנת שרשות מס זרה תוכל לברר, במסגרת בקשות לחילופי מידע בין-לאומיים, את חבות המס של בעל החשבון בישראל, אולם חוסר היכולת לקבל מידע הנאסף על ידי המוסדות הפיננסיים מכוח חובות לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן – חוק איסור הלבנת הון), העלה את הצורך בהשלמת חקיקה בנושא זה. כיום בישראל, מידע מסוג זה נאסף על ידי המוסדות הפיננסיים מכוח חוק איסור הלבנת הון, אך סעיף 31א לאותו חוק קובע חובת סודיות בנוגע למידע הנאסף לפי החוק, עליה ניתן להתגבר רק באמצעות צו פלילי. משכך, מוצע לבצע במסגרת הצעת חוק זו תיקון עקיף לחוק איסור הלבנת הון, לפיו ניתן יהיה להעביר את פרטי הזיהוי לפי פרק ג' לחוק למנהל רשות המסים, לצורך חילופי מידע לשם יישום הסכם בין לאומי כהגדרתו בסעיף 214א לפקודה. יובהר כי השימוש בסמכות דרישת המידע האמור יהיה לצורך מתן מענה לבקשות חילופי מידע כאמור ולא לצרכים אחרים של רשות המסים בישראל.

הליקוי העיקרי השני שנמצא בביקורת נוגע למידע לגבי מי שהוא תושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק. לפי סעיף 14 לפקודת מס הכנסה ניתן לתושב ישראל לראשונה ולתושב חוזר ותיק פטור ממס במשך עשר שנים מהמועד שבו היו לתושבי ישראל, על הכנסותיהם מכל המקורות המנויים בסעיפים 2, 2א ו-3 לפקודה שהופקו או שנצמחו מחוץ לישראל, או שמקורן בנכסים מחוץ לישראל לפי סעיף 97(ב1) לפקודה (להלן – הפטור ממס). נוסף על הפטור ממס, ניתן לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים גם פטור מדיווח לגבי הכנסותיהם מחוץ לישראל, ומהגשת הצהרת הון על נכסיהם והונם מחוץ לישראל (להלן – הפטור מדיווח). נטען שיש לפטור מדיווח לתושב ישראל לראשונה ולתושב חוזר ותיק, תועלות מבחינת מדיניות עידוד עלייה ועידוד הגירה חוזרת לישראל, אבל הוא מעורר קשיים רבים הבאים ידי ביטוי בליקויים השונים שנמצאו במסגרת הביקורת הבין-לאומית: ניצול לרעה של הפטור מדיווח; הלבנת הון באמצעות; קושי ליישם הסכמים לחילופי מידע ביחס לתושבים אלה וביחס לחברות שנשלטות ומנוהלות על ידם; ליקויים אלה אף קיבלו ביטוי בדוח מבקר המדינה וגם בדוח של ה-Global Forum לשקיפות וחילופי מידע שנערך לגבי ישראל, ונושא זה צפוי לעלות בהמלצות של הביקורת שעתידה להסתיים בחודשים הקרובים. בשל קשיים אלה, מוצע לבטל את הפטור מדיווח.



לעניין זה יצוין כי גם בהקשר של מדיניות המס בישראל, הפטור מדיווח בעייתי. הפטור מדיווח מקשה על עריכת שומת אמת על הכנסותיהם החייבות במס של הנהנים מהפטור בתקופת ההטבות ובתקופה שלאחריה, עקב חוסר יכולת לערוך השוואה והערכה של ההכנסות לאורך השנים. בנוסף, בשל מתן הפטור רשות המיסים אינה יכולה לבחון אם הנישום אכן עומד בתנאי הסף הקבועים בסעיף 14 לפקודה, כך שייחשב תושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק הזכאי להטבות, וכך גם לגבי הגדרת ההכנסה כמזכה בהטבות. קושי זה מתעצם כאשר נובעת לנישום "הכנסה מעורבת", הכנסה אשר בחלקה הופקה מחוץ לישראל ובחלקה הופקה בישראל. בחינת הכנסה שכזו, מחייבת קבלת נתונים לגבי כלל ההכנסה האמורה, אולם אלה אינם מועברים לרשות בשל הפטור מחובת דיווח, כאמור.

בשל ההשלכות השליליות של הפטור מדיווח, הצעת החוק מבקשת לבטלו, ולהחיל את חובות הדיווח הקבועות בפקודה גם על עולים חדשים ועל תושבים חוזרים ותיקים, כפי שיפורט להלן.

יוזכר כי כניסה לרשימה השחורה של האיחוד האירופי צפויה לפגוע בראש ובראשונה במי שהיו לתושבי ישראל שיש להם הכנסות מחוץ לישראל. זאת היות שתושבים אלה, במקרים רבים, יצטרכו להעביר כספים ממדינות ה-OECD לתוך ישראל. אם ישראל תיכנס לרשימה השחורה ייווצר קושי גדול להעביר כספים כאמור לישראל, והדבר יפגע בפעילות העסקית שלהם וביכולתם להשתמש בכספים בישראל. ייתכן שקשיים אלה אף ייצרו תמריץ שלילי לעלייה לישראל על ידי תושבי חוץ שומרי חוק, אשר יהיה להם קושי להשתמש בהכנסותיהם הפטורות ממס מחוץ לישראל, לצרכיהם בתוך הארץ. על כן, בעוד שייתכן שהתיקון המוצע יקשה על העלמת מסים והכנסת הון שחור לישראל, התיקון צפוי להיטיב עם מי שלא 'מסתיר' הכנסות מרשויות מס זרות.

יובהר שאין בהצעה כדי לבטל או לצמצם את הפטור ממס אשר ימשיך להינתן על פי הוראות הפקודה. כמו כן, בשל קיומה של שנת ההסתגלות לתושב בסעיף 14(ב) לפקודה, יש בפקודה מנגנון שמאפשר התאקלמות למערכת המס בישראל. על כן, בפועל, גם לאחר התיקון המוצע, היחיד שהפך לתושב ישראל יהיה רשאי שלא לדווח על הכנסותיו עד לתום תקופה של כשנתיים ממועד הגעתו לישראל, וגם אז יידרש לדווח רק ביחס לשנת המס השנייה שבה שהה בישראל ואילך.

עוד יצוין כי בכוונת רשות המסים להקל עד כמה שניתן בקבלת הדוחות על ההכנסות הפטורות. כך לדוגמא, ככל שלתושב יש הכנסות מעסק שפועל במדינה הזרה שמוגש בשל פעילותו דוחות למדינה שבה העסק נמצא, הרשות תאפשר קבלת הדוחות אשר הוגשו למדינה הזרה בלא צורך לעשות התאמה לדיני המס בישראל, ואפילו אם הוגשו בשפה זרה. כל זאת לשם הקלה על התושבים שהפכו להיות תושבי ישראל, תוך עמידה באמות המידה הבין-לאומיות.

**סעיף 1** בסעיף 14(ב)(1) לפקודה נקבע שתושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק יוכל לבחור שלא להיחשב תושב ישראל במשך שנה אחת מהיום ששב או עלה לישראל, אשר תהיה בעבורו שנת ההסתגלות. בסעיף 14(ב)(2) מובהר ששנת ההסתגלות תבוא במניין השנים לספירת התקופה בה ניתן הפטור ממס או הפטור מדיווח. מוצעים מספר תיקונים טכניים הנדרשים בעקבות שינוי שנעשה לגבי חברת משלח יד זרה בתיקון מס 198 לפקודה (ס"ח התשע"ד, עמ' 158), וכן בשל השינויים המוצעים להלן לגבי הודעה על שינוי סוג של נאמנות, אשר יבהירו כי גם לצורך סעיפים אלה שנת ההסתגלות כאמור תבוא במניין התקופה. כמו כן, מוצע למחוק את ההפניה לסעיפים 134ב ו-135(1) (ב) אשר מוצע לבטלם בהצעה זו.

**סעיפים 2 ו-3(1)** הוראות סעיף 75טז לפקודה, קובעות כי יוצר תושב ישראל שיצר בשנת המס



נאמנות או שהקנה לה נכס או הכנסה יהיה חייב בהגשת הודעה למנהל. תושב חוזר ותיק ותושב ישראל לראשונה פטורים מחובה זו, ובלבד שמדובר בנאמנות שכל נכסיה מחוץ לישראל ולא הוקנו לה נכסים או הכנסות בישראל. כדי שתהיה אפשרות לקבל מידע על נאמנות שתושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק הוא היוצר בה, מוצע לבטל את הסייג כך שגם אלה יהיו חייבים בהגשת הודעה למנהל כאמור.

סעיף 75(2)א(2) לפקודה קובע חובת הודעה שתחול על נאמן במקרה של שינוי סוג של נאמנות קיימת לנאמנות החייבת במס בישראל. חובת הודעה כאמור לא חלה כיום על שינוי סוג נאמנות לנאמנות תושבי ישראל, שהפכה לנאמנות תושבי ישראל בשל העובדה שיוצר בה או נהנה בה היו לתושב ישראל. כדי שתהיה אפשרות לקבל מידע על נאמנות כאמור, מוצע לקבוע כי תושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק לא יהיה פטור מחובת הגשת ההודעה.

**סעיף 3(2) ו-4** לשם יישום הסטנדרט הבין-לאומי שנקבע על ידי ה-Global Forum, בדבר מידע על בעל זכות שביושר כמפורט בחלק הכללי של דברי ההסבר, מוצע לתקן את סעיף 75(2) לפקודה הקובע חובת הגשת הודעות שונות על נאמן בנאמנות, ולהוסיף לו חובת הגשת דיווח על קיומה של הנאמנות ועל בעלי השליטה בה, לגבי נאמנויות שאינן חייבות בהגשת דוח שנתי לפי סעיף 131 לפקודה. נאמנויות אלו כוללות נאמן בנאמנות תושבי חוץ, נאמן בנאמנות נהנה תושב חוץ ונאמן בנאמנות לפי צוואה שלא היה בה נהנה תושב ישראל, שאין להן נכס או הכנסה בישראל. על נאמן זה תחול חובת הודעה לגבי בעל השליטה בנאמנויות, תושבות המס של בעל השליטה וחובת הודעה שנתי על שינוי בפרטים אלה. יובהר, כי אין בתיקון המוצע דרישה לקבלת דוחות מס מלאים מטעם נאמנויות אלה, אלא רק דיווח בסיסי על הפרטים כאמור לעיל.

כמו כן, מוצע לתקן את סעיף 131 לפקודה הקובע חובת הגשת דוח שנתי על ידי מי שהוא נישום בישראל. בהתאם לאמור, מוצע להוסיף לפרטים הנדרשים במסגרת חובת הגשת דוח שנתי לפי סעיף 131 לפקודה שמגיש חבר בני אדם (מונח הכולל חברות ותאגידים נוספים שאינם חברה, לרבות שותפויות), חובת דיווח על פרטי בעלי השליטה בחבר בני האדם המדווח, ועל תושבות המס שלהם. באופן דומה, מוצע להוסיף שגם נאמן החייב בהגשת דוח שנתי ידווח במסגרת הדוח השנתי על בעלי השליטה בנאמנות.

בעל זכות שביושר לעניין הדיווח המוצע יוגדר כ"בעל שליטה" כהגדרתו בסעיף 135ב לפקודה. סעיף זה קובע את חובת הדיווח המוטלת על מוסדות פיננסיים, לצורך חילופי מידע בין-לאומיים במסגרת הוראות הסדרי FATCA ו-CRS. הגדרות אלה תואמות להמלצות הסטנדרט שקבעו ה-FATF וה-Global Forum, ולמבחנים המהותיים שנקבעו שם לעניין זיהוי בעל הזכות שביושר.

**סעיפים 5 ו-6** בהתאם לסעיף 134ב לפקודה, תושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק פטור מחובת הדיווח השנתי לפי סעיף 131 לפקודה למשך עשר שנים מיום הפיכתו לתושב ישראל. בנוסף, לפי סעיף 135(1)ב לפקודה, ההרשאה של פקיד השומה לקבל ידיעות בדבר הכנסתו של אדם אינה כוללת קבלת ידיעות על תושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק. בשל הקשיים הרבים הנובעים ממתן הפטור מחובת הדיווח ובשל הצורך של רשויות המס לקבל נתונים ומידע מלא לגבי הכנסות של תושבים כאמור, כמפורט בהרחבה בחלק הכללי של דברי ההסבר, מוצע לבטל את סעיפים 134ב ו-135(1)ב לפקודה.

**סעיף 7** בסעיף 1 לפקודה מוגדר "תושב ישראל" או "תושב" לגבי חבר בני אדם כחבר בני אדם שהתאגד בישראל או שהשליטה על עסקיו וניהולם מופעלים בישראל, למעט חבר בני אדם בישראל שהשליטה על עסקיו וניהולם מופעלים בישראל בידי תושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק וטרם



חלפו עשר שנים מהמועד שבו היה העולה החדש או התושב החוזר הוותיק לתושב ישראל, והכל אם לא ביקש חבר בני האדם אחרת.

כחלק מהמהלך של ביטול הפטור מדיווח לתושב ישראל לראשונה ולתושב חוזר ותיק, מוצע לאפשר לפקיד השומה לדרוש דוח באופן פרטני מחבר בני אדם כאמור שבעליו הוא תושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק, או מהתושב ישראל לראשונה או מהתושב החוזר הוותיק עצמו אם חבר בני האדם לא הגיש את הדוח.

לצורך הגשת דיווחים לפי המוצע בסעיף זה חייב חבר בני האדם לקיים תיעוד חשבונאי בהתאם לעקרונות חשבונאיים מקובלים בישראל ולשמור אותו בהתאם לדין. העדר חובת קיום תיעוד חשבונאי כאמור, הוגדר כליקוי של ישראל במסגרת ביקורות בין-לאומיות של ארגון ה-OECD שנעשו בשנים האחרונות, ויש צורך לתקנו כדי לעמוד באמות המידה הבין-לאומיות.

יובהר שאין בתיקון זה בכדי לחייב חבר בני אדם כאמור, שבעליו הוא תושב ישראל לראשונה או תושב חוזר ותיק, בתשלום מס על הכנסותיו מחוץ לישראל או בהגשת דיווח שנתי בכל שנה (כפי שמגיש חבר בני אדם כאמור, שהשליטה על עסקיו וניהולם מופעלים בישראל על ידי מי שהוא לא תושב חוזר ותיק או תושב ישראל לראשונה).

**סעיפים 8 ו-9** ישראל מחויבת לאפשר העברת מידע לרשות מס במדינה זרה בהתאם לסטנדרטים הבין-לאומיים בנושא זה. על פי החקיקה הקיימת בישראל, רשות המיסים אינה רשאית לדרוש ממוסדות פיננסיים מידע הנאסף מכוח חוק איסור הלבנת הון, ובכלל זה מידע על בעל השליטה בחשבון. פרטים אלו נאספים ונרשמים על ידי מוסדות פיננסיים מכוח הסמכה מפורשת בחוק איסור הלבנת הון, אולם סעיף 31א לחוק איסור הלבנת הון אוסר על שימוש במידע כאמור שלא לפי חוק איסור הלבנת הון או לפי צו של בית משפט. כך למשל, לא ניתן לעשות שימוש במידע זה לצרכים מינהליים ולצורכי אכיפת מס בישראל, זאת מאחר שמדובר במידע פיננסי רגיש שנאסף אך ורק לצורכי מניעה ואכיפה של עבירות פליליות חמורות.

מצב דברים זה מחייב את ישראל לתיקוני חקיקה כדי לעמוד בסטנדרט הבין-לאומי בעניין חילופי מידע בין רשויות מס. יודגש, כי לפי הסטנדרט הבין-לאומי, ישראל אינה מחויבת להעביר לרשות מס במדינה זרה את כל המידע שמועבר למוסד הפיננסי במסגרת הליך הכרת הלקוח לפי חוק איסור הלבנת הון, אלא בהתאם לבקשת המידע שהתקבלה ובהתאם לסטנדרט הבין-לאומי בעניין זה. על מנת לאפשר לישראל להיענות לבקשות העברת מידע בנושא פרטי זיהוי של בעלי חשבון במוסדות פיננסיים על ידי רשויות מס זרות ולעמוד בסטנדרט הבין-לאומי בתחום חילופי המידע, מוצע לאפשר לרשות המסים לפנות למוסד פיננסי ולקבל את פרטי הזיהוי של בעל החשבון, שהגיעו לידי לפי פרק ג' לחוק איסור הלבנת הון, במהלך עבודתו, ובכלל זה את פרטי בעלי השליטה בחשבון כהגדרתם בחוק איסור הלבנת הון, לצורך חילופי מידע בהתאם להסכם בין-לאומי לפי סעיפים 214א עד 214ג לפקודה, המהווים את המסגרת המשפטית בעניין זה. מידע כאמור ניתן יהיה להעביר רק לצורך יישום הסכם בין-לאומי כאמור, ולא לצורך אכיפת דיני המס בישראל, כאמור בסעיף המוצע.

בהתאם לכך, מוצע לתקן את סעיף 214ב(א)(3) לפקודה, הקובע כי ניתן להעביר מידע לרשות מס זרה רק אם רשות המסים הייתה רשאית לעשות שימוש במידע לצורך אכיפת חוק מס, ולקבוע כי יהיה ניתן להעביר פרטי זיהוי של מקבל שירות לפי פרק ג' לחוק איסור הלבנת הון, הגם שרשות המסים אינה רשאית



לדרוש את המידע הזה לצורך עריכת שומות ולצורך אכיפת דיני המס בישראל.

במקביל מוצע לתקן בתיקון עקיף את חוק איסור הלבנת הון כך שגופים פיננסיים שחלות לגביהם חובות לפי אותו חוק באותו יהיו רשאים להעביר פרטי זיהוי של מקבל שירות כאמור למנהל רשות המסים בישראל, לצורך העברתו לרשות מס זרה בהתאם להסכם בין-לאומי.

**סעיף 10 לסעיף קטן (א)** מוצע שהתיקונים בדבר חובות הדיווח לגבי תושבי ישראל לראשונה או מי שהיה לתושב חוזר ותיק, יחולו רק לגבי תושבים כאמור שהפכו לתושבי ישראל החל מיום ה' בסיוון התשפ"ה (1 ביוני 2025) ואילך. זאת מתוך מדיניות כלכלית של הגנה על הציפייה לפטור מדיווח של מי שהגיע לישראל לפני תחילתו של חוק זה או מי שמתכנן מעבר לישראל בימים אלה.

**לסעיפים קטנים (ב) ו-(ג)** מוצע לקבוע כי חובת הגשת דוח לפי סעיף 131 לפקודה עם פרטי בעלי השליטה, כמוצע בסעיף 4 להצעת החוק תחול על דוח שיש להגישו לשנת המס 2024, שיוגש בתום שנת מס זו (כלומר, בשנת 2025).

עוד מוצע לקבוע כי נאמנויות שאינן חייבות בדיווח לפי סעיף 131 לפקודה, שהיו קיימות טרם תיקון החוק המוצע, יהיו חייבות בהגשת הודעה על פרטי בעלי השליטה ותושבות המס שלהם, בתוך 90 ימים מיום פרסומו של החוק המוצע. זאת לשם יצירת מאגר מלא של הנאמנויות הפועלות מישראל, ובהתאם לדרישות

ה-Global Forum.



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס'...) (תיקונים להגברת השקיפות בדיני המס ולעמידה בדרישות בין לאומיות בעניין חילופי מידע), התשפ"ד-2024.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מטרת טיוטת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס'...) (תיקונים להגברת השקיפות בדיני המס ולעמידה בדרישות בין לאומיות בעניין חילופי מידע), התשפ"ד-2024, היא יישום הסטנדרט הבינלאומי שנקבע על ידי הפורום העולמי לשקיפות וחילופי מידע למטרות מס (להלן - **Global Forum**) והגברת השקיפות במערכת המס, באמצעות הוספת חובות דיווח לרשות המסים. כפי שיפורט להלן.

כחלק מהליך הביקורת שערך ה-Global Forum בישראל נמצא שכיום בחקיקת המס הישראלית ישנם מספר ליקויים בהקשר זה, שבשלהם החקיקה הישראלית אינה עומדת בדרישות של התקנים הבינלאומיים של ה-Global Forum. ככל שלא יתוקנו הסעיפים הרלוונטיים, ישנה סבירות גבוהה שמדינת ישראל תימצא כבעלת ליקויים במסגרת הדוח שנערך בימים אלה.

הליקויים העיקריים שנמצאו הן בדבר נגישות רשויות המדינה למידע אודות "נהנה סופי" בישויות והסדרים משפטיים הפועלים בישראל, העידר נגישות של רשויות המס למידע בדבר זיהוי בעל החשבון שנמצא במוסדות פיננסים, העדר מידע בקשר לנאמנויות מסוימות הפועלות בישראל והעדר מידע בדבר עולים חדשים ותושבים חוזרים ותיקים (להלן – **הליקויים**).

אם הליקויים שנמצאו לא יתוקנו, וישראל לא תעבור את הביקורת, היא עתידה להיכנס ל'רשימה שחורה' של מדינות הנערכת על ידי האיחוד האירופי בנושא אי ציות. נכון להיום מופיעות ברשימה זו מספר מצומצם של מדינות, המהוות 'מקלטי מס'. על מדינות המצויות ברשימה אי הציות מטיל האיחוד האירופי סנקציות כלכליות רבות, ובכלל זאת דרישה לניכוי במקור בשיעור גבוה על העברות כספים ממדינות האיחוד, כגון בדיבידנדים ובהשקעות. בשל האמור, יש חשיבות רבה בתיקון הליקויים שנמצאו בהקדם האפשרי, ועל כן מוצעים בתזכיר זה מספר תיקונים אשר צפויים לתקן את הליקויים.

אשר על כן, מוצע בטיטת החוק מספר תיקוני חקיקה לפקודת מס הכנסה ולחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, במטרה להגביר את שקיפות המיסוי בישראל לשם מלחמה בהון השחור, והן נועדו גם למנוע הערכה שלילית של ישראל על ידי ארגון ה-Global Forum וכניסה של ישראל לרשימה השחורה של האיחוד האירופי. הכל, כפי שמפורט בהרחבה בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

ויובהר, אין בהצעות אלה בכדי לשנות את החבות במס או בכדי לבטל פטורים שונים אשר ימשיכו להינתן לפי הדין הקיים. תיקונים אלה עניינם רק בהגברת השקיפות.

על מנת לקדם את תיקוני החקיקה בהקדם האפשרי, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק המצורפת, להסמך



את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את הנוסח הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת, ולבקש מוועדת הכנסת לקצר, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק. עוד מוצע לבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

אין.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

בכל הקשור לתיקון לחוק איסור הלבנת הון, עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים – אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

10. י.ס. 2

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם