

## סדרת ניירות מדיניות

### הכלכלה השחורה בישראל

נעם גרובר

נייר מדיניות מס' 2014.11

## THE SHADOW ECONOMY IN ISRAEL

Noam Gruber

Policy Paper No. 2014.11

\* \* \*

*הדעות המובאות להלן הן של המחבר ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.*

*מותר לצטט קטעי טקסט קצרים – שאינם עולים על שתי פסקאות – ללא הסכמה מפורשת, ובלבד שיינתן אזכור מלא למקור הציטוט.*

# הכלכלה השחורה בישראל

נעם גרובר\*

## תקציר

ממדי הכלכלה השחורה (כלכלה לא-רשמית, באנגלית: shadow economy) מוערכים ב-20 אחוז מהתמ"ג בישראל, שיעור כפול מאשר במדינות המתקדמות. ההערכה היא שצמצום ממדי הכלכלה השחורה במחצית יניב למדינה הכנסות בהיקף של 3-4 אחוזי תמ"ג, שהם כ-30-40 מיליארד שקלים. באמצעות הכנסות אלו תוכל הממשלה להגדיל את ההוצאה הציבורית, להקטין את נטל המס ולצמצם את החוב הלאומי. עם הגורמים העיקריים המעודדים כלכלה שחורה נמנים מס שולי גבוה, עול ביורוקרטי כבד, אכיפה מועטה ונורמות דיווח לקויות. כדי להקטין את ממדי התופעה יש להתמקד בשלושה מישורים עיקריים: (1) שיפור תהליך האכיפה: מומלץ לקבוע לרשות המסים יעדים הן בתחום האכיפה והן בתחום שיפור השירות והקלת הדיווח, ולהחיל עליה נורמות של שקיפות בנוגע לעמידה ביעדים אלו; (2) שינוי שיטת הגבייה: כדי להקשות על אזרחים להעלים מס מומלץ להחיל חובת דיווח כללית, לעבור למיסוי על בסיס משק בית (במקום על בסיס פרטים) ולהכיר בהוצאות, תוך מינוף טכנולוגיית המידע לצורך דיווח וביקורת אוטומטיים; (3) הפחתת נטל המס: מומלץ לצמצם את שיעורי המס לעסקים קטנים העוברים להשתמש בתשתית אלקטרונית של תשלומים ודיווח הכנסות, כדי לצמצם את התמריצים להעלמת הכנסות.

\* ד"ר נעם גרובר, חוקר בכיר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. המחבר מודה לדן בן-דוד, לאיל קמחי ולקיריל שרברמן ממרכז טאוב על הערותיהם המועילות.

## מבוא

כלכלה שחורה, או כלכלה לא-רשמית (shadow economy), היא העלמה של הכנסות הנובעות מפעילות כלכלית שהיא חוקית ביסודה. הכלכלה השחורה מרוכזת בעיקר במגזר העצמאים ובעסקים הקטנים. כך לדוגמה, שרברב, חקלאי, בעל חנות או שכיר שאינם מדווחים על הכנסתם לשלטונות המס, הם חלק מהכלכלה השחורה. בהגדרה של כלכלה שחורה לא נכללות הכנסות שמקורן בפעילות בלתי חוקית, כגון סחר בסמים, סחיטה או זנות, אף שגם במקרים אלו מדובר בהכנסה שאינה מדווחת. גם פרטים וחברות החומקים מתשלום מס באמצעות פרוצדורות בחוק, לדוגמה באמצעות חברות ארנק,<sup>1</sup> אינם כלולים בהגדרה כלכלה שחורה, כל עוד הדיווח על הכנסתם הוא דיווח אמתי. מכיוון שלשכירים בחברות גדולות אין לרוב אפשרות להעלים מס על שכרם, ומכיוון שעבור חברות גדולות הסיכון שבהעלמת מס גובר בדרך כלל על התועלת מכך, מוערך כי העלמת המס רווחת בעיקרה בקרב עצמאים ועסקים קטנים והמועסקים מטעמים (OECD, 2013a).

הכנסות המחויבות בדיווח לשלטונות המס אך אינן מדווחות אינן ממוסות כחוק, וכך נפגעות הכנסות המדינה בסכומים המוערכים בעשרות מיליארדי שקלים. נוסף על הנזק הנגרם למדינה בשל אובדן הכנסות ממסים, הרי שהשותפים לכלכלה השחורה עלולים להיפגע כפרטים מפני שאינם נהנים מהגנת החוק.<sup>2</sup> מבצעי האכיפה של רשות המסים מספקים הצצה חלקית אל ממדי התופעה,<sup>3</sup> אך מעצם טבעה, קשה להעריך במדויק את ממדיה של הכלכלה השחורה. שיטות האומדן הן מגוונות, החל בסקרי הכנסה אנונימיים, המשך בשימוש באינדיקטורים

<sup>1</sup> חברת ארנק מוקמת לצורך תכנון מס של בעליה, ואין בה פעילות כלכלית עצמאית. החברה מספקת אותו שירות שהיה בעליה מספק לו היה שכיר, ותכליתה העיקרית היא הפחתת תשלומי המס של בעליה.

<sup>2</sup> לדוגמה, עובדים שנותנים ידם להעלמת הכנסותיהם עלולים למצוא את עצמם משתכרים שכר נמוך מהמינימום, או בלי שישולמו להם תנאים סוציאליים כחוק, כגון הפרשות לפנסיה ופיצויי פיטורים. הם אף אינם יכולים ליהנות מהגנות מתוקף דיני עבודה, כגון הגנה לעובדת בהיריון מפני פיטורים. עסקים בכלכלה השחורה יתקשו להתגונן מפשיעה, כגון סחיטה, הונאה או שוד, מכיוון שפנייה לרשויות עלולה לחשוף את העלמת הכנסות.

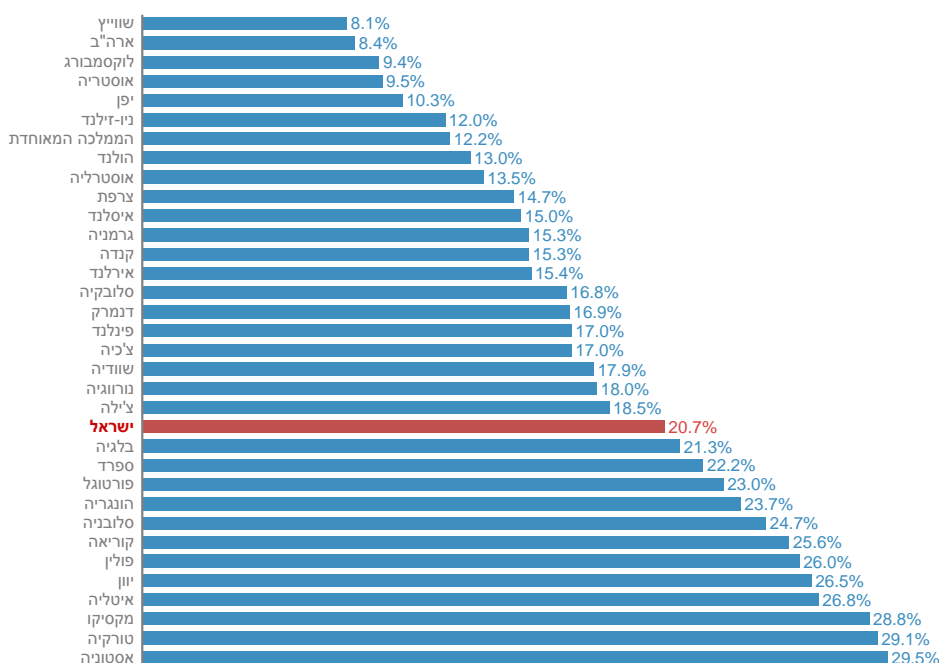
<sup>3</sup> ראו באתר רשות המסים:

<http://taxes.gov.il/EnforcementAndDeterrence/Pages/EnforcementHodaot.aspx>

כלכליים עקיפים, כדוגמת תצרוכת החשמל או כמות המזומנים, וכלה במודלים כלכליים המתבססים על הנחות תיאורטיות.<sup>4</sup>

על פי Buehn and Schneider (2011) ו-Elgin and Oztunali (2012), היקף הכלכלה השחורה בישראל הוא מעט יותר מחמישית מהתוצר, כלומר כ-200 מיליארד שקלים כיום. לשם השוואה, הממוצע במדינות ה-OECD מוערך בין 16 ל-17 אחוז מהתמ"ג, ובארצות הברית, ביפן וכן במתקדמות שבמדינות אירופה שיעור הכלכלה השחורה מוערך סביב 10 אחוזים מהתמ"ג (תרשים 1).

תרשים 1  
הכלכלה השחורה בישראל וב-OECD  
כאחוז מהתמ"ג, 2007



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: Buehn and Schneider (2011)

<sup>4</sup> לסקירת השיטות בספרות הכלכלית הרלוונטית ראו Elgin and Oztunali (2012) ו- Schneider and Buehn (2013).

פוטנציאל הגדלת הכנסות המדינה על ידי צמצום הכלכלה השחורה בישראל ברור. אם מציבים יעד שאפתני של הפחתת היקף העלמות המס ב-10 נקודות אחוז, כלומר כמעט במחצית, ומניחים ששיעור המס הממוצע עומד על כ-40–30 אחוז,<sup>5</sup> הרי מדובר בהגדלת הכנסות המדינה ב-4–3 אחוזי תמ"ג, או 40–30 מיליארד שקלים, השקולים כנגד תקציב משרד החינוך. מעבר לתועלת הישירה הנובעת מהגדלת הכנסות המדינה ממסים, הרי שצמצום הכלכלה השחורה יאפשר מערכת מס שוויונית וצודקת יותר, הן על ידי מיסוי הכנסות שכיום מועלמות והן על ידי האפשרות להפחית את שיעורי המס עבור כלל משלמי המסים. נוסף על כך, בהנחה שלא מעט מקרב מעלימי ההכנסות מקבלים עזרה סוציאלית על סמך נתונים רשמיים כוזבים שמסרו בדבר הכנסתם הנמוכה, הרי שצמצום תופעת ההעלמה ישחרר משאבים עבור הנוקמים באמת.

מהן אפוא הסיבות לתופעת הכלכלה השחורה, ומהן הדרכים להתמודד עמה?

## 1. הגורמים העיקריים לכלכלה השחורה

הגורמים לכלכלה השחורה ניתנים לסיווג בכמה קטגוריות עיקריות.<sup>6</sup>

### נטל המס

ברור כי נטל המס הוא מניע מרכזי להעלמת מסים. שיעור המס השולי הוא שיקול חשוב בהחלטה להעלים הכנסות, וככל ששיעור זה גבוה יותר, כך גוברת המוטיבציה להעלים הכנסות. בישראל, כבמדינות רבות אחרות, בעל עסק יכול לשלם מסים כעצמאי ("עוסק מורשה") או כחברה בעירבון מוגבל. כחברה, בעל העסק משלם על רווחיו מס בשיעור אחיד של 48.55 אחוז (כ-57.8 אחוז בהכללת המע"מ).<sup>7</sup> המס

<sup>5</sup> שיעור הכנסות המדינה ממסים בישראל הוא כ-30 אחוז מהתמ"ג. מכיוון שהמוטיבציה להעלמה היא הימנעות מתשלום מס, חרף הסיכון הכרוך בכך, ניתן להניח כי ההכנסה הלא-מדווחת אמורה הייתה להיות ממוסה בשיעור גבוה.

<sup>6</sup> לדיון אקדמי בגורמים לכלכלה השחורה, ראו (Schneider and Buehn (2012). לסקירת ספרות המציגה דוגמאות ממדינות ה-OECD, ראו (OECD (2010).

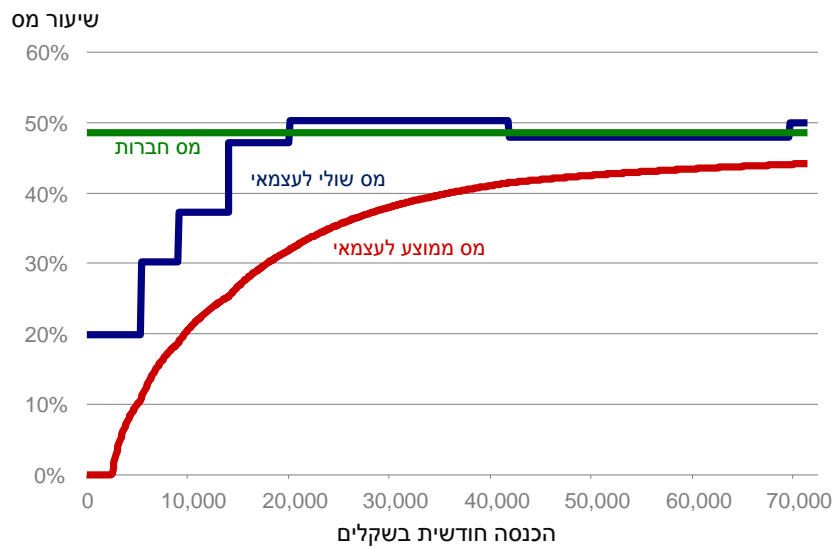
<sup>7</sup> על כל שקל של הכנסה הכוללת מע"מ גובה המדינה כיום 18 אגורות מע"מ. מ-82 האגורות הנותרות נגבה מס חברות בגובה 26.5 אחוז, שהם כ-22 אגורות נוספות, כך שנותרות כ-60 אגורות. כשרווחים אלו יימשכו, ייגבו מהם 30 אחוז, כמס דיווידנד של בעל עניין – כ-18 אגורות נוספות. כך שבסך הכול נותרות כ-42 אגורות, ומכאן שיעור המס הכולל הוא כ-58 אחוז.

השולי (מס הכנסה וביטוח לאומי) של עוסק מורשה מגיע לשיעור דומה, כ-47 אחוז, מהכנסה חודשית חייבת במס של 14 אלף שקלים, כפי שמראה תרשים 2. כך לדוגמה, המס בעסקה בין צרכן לספק שירות עצמאי בישראל יהיה בדרך כלל המע"מ<sup>8</sup> (18 אחוז כיום) וכן שיעור המס השולי המוטל על ספק השירות, שכאמור עומד על כמעט 50 אחוז על הכנסה חודשית שמעבר ל-14 אלף שקלים. אם כן, שיעור המס השולי הכולל, כלומר מס הכנסה בצירוף מע"מ, יכול להגיע לכמעט 60 אחוז.<sup>9</sup> בשיעור מס כזה גדל הפיתוי שלא לדווח על העסקה. להשפעת המיסוי על ההכנסה יש להוסיף את היקף תשלומי ההעברה שמקבלים בעלי הכנסה נמוכה, ובעיקר קצבת אבטלה, השלמת הכנסה ומס הכנסה שלילי; ככל שתשלומים אלו גבוהים יותר, גדל הפיתוי להעלים הכנסות כדי לזכות בהם, וכך תורמת הגדלת שיעור המס להגדלת הכלכלה השחורה, מעבר לפגיעה בפעילות הכלכלית. לאור זאת, העלאת מס בשיעורים גבוהים עלולה אף להפחית את סך התקבולים ממסים.

<sup>8</sup> מכיוון שעוסק מורשה או חברה בע"מ זכאים להחזר על המע"מ ששילמו, המע"מ נגבה בפועל רק על הערך המוסף, או הרווח התפעולי של העסקה.

<sup>9</sup> אם לוקחים לדוגמה עצמאי שהכנסתו החודשית היא בין 14 ל-20 אלף שקלים, החישוב הוא שעל כל שקל גובה המדינה 18 אגורות מע"מ. מ-82 האגורות הנותרות נגבים כ-47 אחוז (מס הכנסה וביטוח לאומי לעצמאי), כלומר כ-39 אגורות נוספות. מהשקל נותרים כ-43 אגורות, כך ששיעור המס הכולל לעצמאי הוא 57 אחוז.

תרשים 2  
**מיסוי עצמאים וחברות בישראל\***  
 כאחוז מהתמ"ג, 2007



\* החישוב מניח 2.25 נקודות זיכוי בערך של 218 שקלים לנקודה. עבור עצמאים השיעור כולל מס הכנסה וביטוח לאומי, ללא מס הכנסה שלילי. עבור חברות בע"מ השיעור כולל מס הכנסה ומס דיבידנד לבעל שליטה. לפירוט שיעורי המס ראו לוח נ"1 בנספחים.

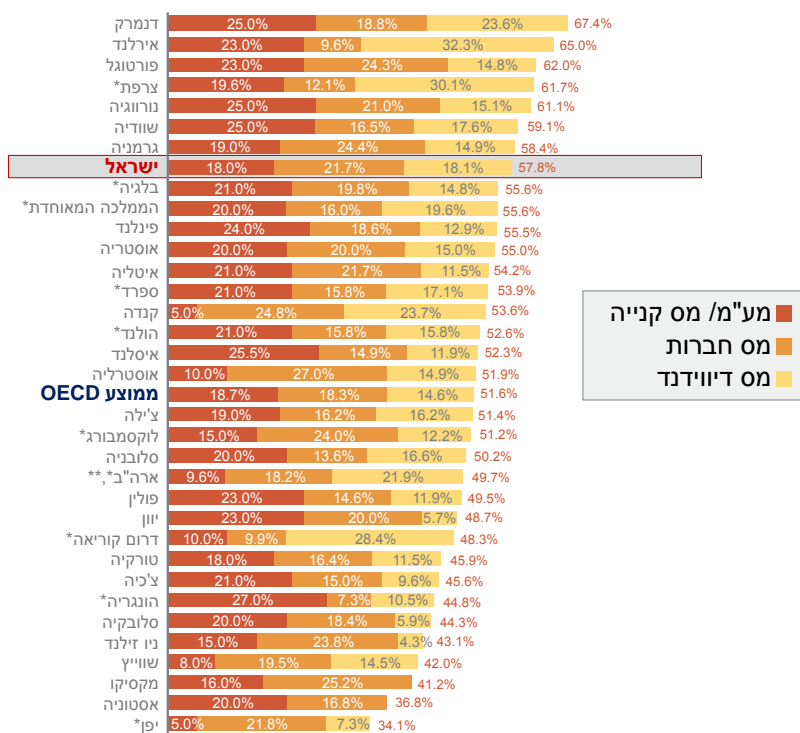
מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: רשות המסים

השוואה בין-לאומית של נטל המס, כפי שהוא מחושב בצירוף המע"מ, מראה כי שיעור המס לעסקים קטנים בארץ גבוה יחסית (תרשים 3).

## תרשים 3

## שיעור מס אפקטיבי לעסקים קטנים

בישראל (2014) ובמדינות OECD\* (2013), כאחוז מכלל ההכנסה



■ מע"מ/ מס קנייה  
 ■ מס חברות  
 ■ מס דיווידנד

\* החישוב כולל מיסוי מועדף לעסקים קטנים.

\*\* ממוצע של כל המדינות.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: OECD

גם למורכבותה של מערכת המס ולשקיפותה יש השפעה על היקפי ההעלמה. ככל שהדיווח עצמו מסובך ויקר יותר, וככל שרבה אי הוודאות לגבי השומה שתיקבע, כך גדלה הרתיעה מהגשת הדוח. ניתן להתייחס לעומס הביורוקרטי שעסק חוקי נאלץ להתמודד עמו (ולהיקף השחיתות הממסדית, ככל שזו קיימת) כסוג נוסף של "מס", הדוחק אותו להתנהל במחשכים. אם לחלופין מוסדות המדינה יסייעו לפעילות העסק, יהיה בכך משום תמריץ לאותם מעלימי הכנסות להצטרף לכלכלה



הרשמית. הזיקה בין שיעור המס, וכן מורכבות מערכת הגבייה והתשלום, לבין ממדיה המוערכים של הכלכלה השחורה נתמכת אמפירית במספר רב של מחקרים כלכליים. כמה מהעדכניים יותר הם (Gorodnichenko et al. (2009), Peter (2009) ו-Schneider and Buehn (2012).

על פי הבנק העולמי, בשנת 2012 נדרשו לחברה בישראל 235 שעות עבודה בממוצע (כ-20 שעות בחודש) כדי להשלים את ההליך הדרוש לתשלום מסים, לעומת 163 שעות בממוצע באיחוד האירופי, 175 שעות בארצות הברית, ופחות מ-100 שעות בכמה מדינות (אירלנד, אסטוניה, הונג קונג, לוקסמבורג, נורווגיה, פינלנד ושווייץ). סוג זה של נטל ביורוקרטי מכביד עוד יותר על עסקים קטנים, המועדים מראש להעלמת הכנסות, שכן עלות הביורוקרטיה גבוהה ביחס להיקף הכנסותיהם, ובעיקר ביחס לרווח שלהם. כמו כן, ממדי העסקים הקטנים אינם מאפשרים התמקצעות בממשק עם רשויות המס (ולעתים אף אינם מצדיקים כלכלית הוצאה על שירותי חשבונאות מקצועיים). בנתוני ה-OECD נראה לעין המתאם בין הזמן הנחוץ לצורך הכנת הדיווח לרשויות המס ובין שיעור הכלכלה השחורה (תרשים 4). המגמה בעולם המפותח ברורה: רשויות המס מתייחסות אל העסקים הקטנים וכן אל יועצי המס המייצגים אותם כאל לקוחות, ומשקיעות משאבים בייעול ובאוטומציה של הממשק בין הצדדים מתוך שאיפה להקל את התהליך.<sup>10</sup> בהתאם לכך, גופי המס מציבים לעצמם יעדים לשיפור במדדי שביעות הרצון מתהליך הגבייה, ואומדים את העמידה ביעדים אלו באמצעות שאלונים תקופתיים ואף באמצעות ראיונות פרטניים, הכוללים הצעות לשיפור מצדם של העסקים הקטנים עצמם. בתוך כך, במדינות כגון הולנד ודנמרק ניכרת התקדמות לקראת אוטומציה מלאה של תהליך מיסוי העסקים הקטנים, והתשלומים האלקטרוניים מוזנים למערכת המס ומעובדים באופן ממוחשב, בלי מעורבות פעילה של העסק עצמו. נראה כי גם בישראל ניתן ואף רצוי להתקדם בכיוונים אלו.

<sup>10</sup> מדיניות זו נקראת Engagement and Involvement. ראו לדוגמה את סקירת ה-OECD בתחום (OECD, 2013c), דוח של ה-HMRC בבריטניה (HMRC, 2013a), וכלים למעורבות בארצות הברית: <http://www.irs.gov/uac/Get-Involved>.

## תרשים 4

## הקשר בין הזמן הדרוש לדיווח מס לגודל הכלכלה השחורה

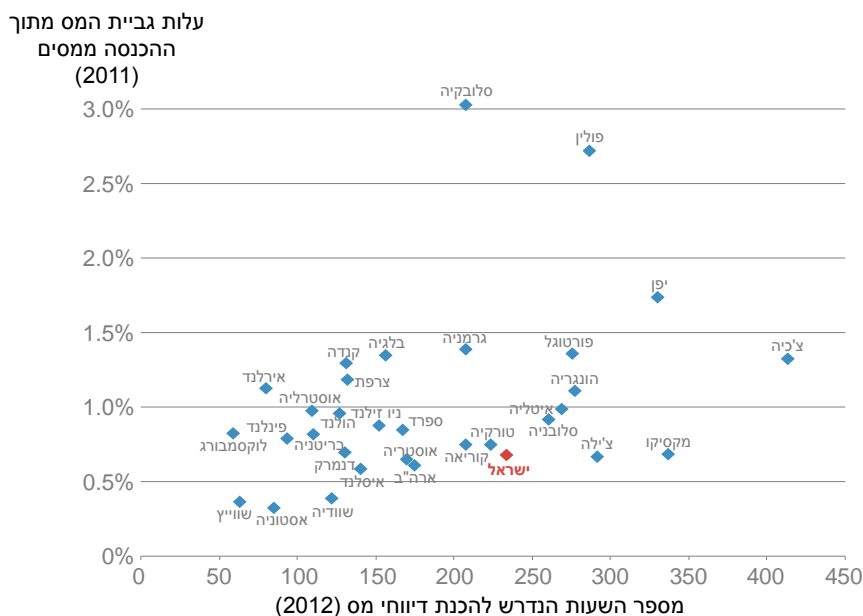
אחוז הכלכלה השחורה  
מהתמ"ג (2007)



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: הבנק העולמי, Buehn and Schneider (2012)

הקלה במורכבות נוהלי הדיווח יש בה כדי להפחית לא רק את שיעור הכלכלה השחורה, אלא גם את עלות הגבייה למדינה. כפי שאפשר להיווכח מתרשים 5, עלות הגבייה מצויה במתאם עם הזמן הדרוש לדיווח ההכנסה.

### תרשים 5 הקשר בין הזמן הדרוש לדיווח מס לעלות גביית המס



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: הבנק העולמי, OECD

#### אכיפה וענישה

יעילות הרגולציה וחומרת הענישה עשויות להרתיע מהעלמת הכנסות ועל ידי כך לצמצם את ממדי הכלכלה השחורה. ככל שגדל הסיכוי להיתפס בידי שלטונות המס ולשלם מחיר גבוה, ההעלמה נעשית כדאית פחות. ככל שההכנסה המועלמת קשה לגילוי – לדוגמה בעסקה בין ספק ללקוח, כשהצדדים מסכימים, במפורש או במרומז, להעלים מס ולחלק ביניהם את הרווחים, בצורת "הנחת מזומן" – וככל שהביקורת של גופי המס נדירה יותר ויסודית פחות, כך פוחתת ההרתעה שעשויה למנוע העלמות מס, והדיווח נעשה יותר ויותר תלוי ברצונם הטוב ובמידת מוסריותם של מבצעי העסקה. אפקט ההרתעה המושג באמצעות אכיפה פעילה

וענישה יעילה נתמך במחקרים כגון (Andreoni et al. (1998), Slemrod (2007) ו-Blackwell (2007).

רשות המסים בישראל מפרסמת הודעות לעיתונות על חלק קטן ממבצעי הביקורת והאכיפה שלה, אך בשונה מארגונים מקבילים בעולם, דוגמת ה-IRS (Internal Revenue Service) האמריקאי וה- HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs) הבריטי, אינה מפרסמת סטטיסטיקה סדורה ובת השוואה על היקפיה השנתיים של פעילות זו – אף שהדבר הומלץ במפורש כבר בשנת 2000, כחלק ממסקנות ועדת בן-בסט.

כפי שמוצג בלוח 1 שלהלן, בשנת התקציב 2013 ערך ה-IRS האמריקני 5,314 חקירות פליליות, הגיש 3,865 כתבי אישום והשיג 3,311 הרשעות. מקרב עברייני המס המורשעים, 80.1 אחוז נשלחו לכלא. בשנת 2012, 5.3 מיליארד (44 אחוז) מתקציב ה-IRS (12.1 מיליארד דולרים בסך הכל) הושקעו באכיפה (enforcement). מתוך הסכום הזה 645.6 מיליון דולרים (5.3 אחוזים) הוקצבו להוצאה על חקירות, וכ-4.5 מיליארד דולרים (37.25 אחוז) הושקעו בבדיקות. אותם 5.3 מיליארד דולרים שהושקעו באכיפה הניבו גבייה בסך 31.1 מיליארד דולרים מהעלמות מס, או מטעויות שהתגלו בדיווח (IRS, 2013).

בממלכה המאוחדת (בריטניה וצפון אירלנד), בשנת הכספים 2011–2012, יותר מרבע מתקציב ה- HMRC (מיליארד פאונד מתוך 3.8 מיליארד פאונד) הושקעו בפעילות אכיפה (Enforcement and Compliance). ההכנסה הכוללת ממסים עמדה על 474 מיליארד פאונד, מתוכה 16.7 מיליארד הם כספים שנגבו באמצעות פעילות אכיפה. בין השאר, כללה פעילות זו הגשת 545 כתבי אישום ו-413 הרשעות, שהניבו יותר ממיליארד פאונד, וכן מניעת טעויות והונאות במס הכנסה שלילי בהיקף של 1.5 מיליארד, כמוצג בלוח 1. מינואר ועד נובמבר 2013 נמנו בממלכה המאוחדת 690 הרשעות בתביעות של ה- HMRC נגד נישומים בגין העלמת הכנסות, ובהתאמה – 355 שנות מאסר בכל ההרשעות יחד. ה- HMRC הודיע על יעד של יותר מ-1,000 אישומים ב-2014 (HMRC, 2013b+2013c).

### לוח 1. השוואת ביצועים של גופי גביית המסים בארצות הברית ובממלכה המאוחדת

מזדי ביצוע	IRS, ארה"ב*	HMRC, הממלכה המאוחדת**	רשות המסים בישראל
שיעור ההוצאה על אכיפה	44% (כ-5.3 מיליארד דולרים)	26% (כמיליארד פאונדים)	הנתון אינו מתפרסם
כתבי אישום	3,865	545	הנתון אינו מתפרסם
הרשעות	3,311	413	הנתון אינו מתפרסם
הכנסה מפעילות אכיפה	31.1 מיליארד דולר	16.7 מיליארד ליש"ט	הנתון אינו מתפרסם

\* נתונים לשנת הכספים 2013.

\*\* נתונים לשנת הכספים 2011–2012 (הממלכה המאוחדת כוללת את בריטניה וצפון אירלנד).

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: IRS (2013c + 2013b), HMRC

אין אפשרות להשוות כראוי את פעילות רשות המסים בישראל בתחומי האכיפה והגבייה ביחס לאלו של מקבילותיה בעולם, כפי שהוצגו בלוח 1. משנת 2009 חדלה רשות המסים לפרסם דוחות שנתיים על פעילותה (אם כי גם דוחות העבר לא כללו נתונים על היקפי פעילות האכיפה ותוצאותיה). בדוח השנתי שמפרסם הממונה על חוק חופש המידע ברשות כלולים נתונים חלקיים בלבד על פעילות הרשות ותקציבה, וממנו אפשר ללמוד כי בשנת 2012 הוציאה רשות המסים כ-1.67 מיליארד שקלים. ההוצאה על מבצעים ועל איסוף מידע הסתכמה בכ-6.5 מיליון שקלים, וההוצאה על היחידה למלחמה בפשיעה הסתכמה בכ-8.3 מיליון שקלים. על פי נתונים אלו, רשות המסים הקצתה פחות מאחוז מתקציבה לאכיפה, אם כי הדבר תלוי בהגדרת ההוצאות השונות.

מנהל רשות המסים בין השנים 2007 ל-2011 יהודה נסרדישי חשף בריאיון שנערך עמו בפרישתו כי שיעור הבדיקה המדגמית של תיקי המס פחת באורח דרמטי במרוצת העשור האחרון – מ-8.8 אחוזים ב-2004 ל-2.4 אחוזים ב-2011 (בסוק, 2011). אתר רשות המסים מפרסם ארבע הרשעות בעבירות מס ב-2013, חמש ב-2012 וארבע ב-2011, ובכמה מהמקרים מדובר בערעורים. עם זאת, חיפוש במאגרי

פסקי דין מקוונים מעלה מספר גדול לאין שיעור של תיקי עבירות מס.<sup>11</sup> לפיכך, על פניו מצטיירת ביחס לרשות המסים תמונה של חוסר שקיפות והיעדר יעדים ברורים בתחומי האכיפה.

לא רק שהמשאבים המוקצבים לגילוי העלמות מס נמוכים מאוד, אלא שגם הענישה אינה מספקת הרתעה של ממש. אף שבידי רשות המסים נתונה האפשרות לענישה חמורה, השימוש בסנקציות כאלו נדיר. לפי המחקר של אור (2013), בין 2006 ל-2010 27 אחוז מהחברות הפרטיות בממוצע לא הגישו דוח על הכנסותן לרשות המסים שלושה חודשים לאחר המועד הקבוע בחוק, ורק נגד 8 אחוזים מחברות אלו ננקטה פעולת עונשין כלשהי. על 3.1 אחוזים מהחברות האלה הוטל קנס מנהלי לא גבוה, ונגד 4.5 אחוזים נפתחה חקירה שיש בה כדי להביא לידי הליך פלילי. כ-20 אחוז מהחברות שלא הגישו דוח במועד לא הגישו כלל דוחות לאורך כל חמש שנות המחקר, כך שלא הייתה אפשרות לערוך להן שומה ולגבות מהן מס. מקרב חברות אלו, רק כנגד 12.5 אחוז ננקטו הליכים כלשהם.<sup>12</sup> בפילוח גיאוגרפי, טוען אור, נמצא שיעור דיווח נמוך במיוחד בשני מגזרים – ביישובים ערביים וביישובים שמעבר לקו הירוק.

לנוכח אכיפה מקלה זו, גם עצמאי או עסק הבוחרים להגיש דוח עלולים בכל זאת לנסות להעלים הכנסות. הנתפסים בפעם הראשונה בהעלמת מס זכאים לרוב להמרת ההליך הפלילי נגדם בתשלום כופר, המשקף בדרך כלל 40–20 אחוז מהיקף ההכנסה שהועלמה, נוסף על חובת המס. העומס על מערכת המשפט הוביל גם ליצירת הליך ענישה מנהלי כחלופה להליך הפלילי, והליך פלילי אמור להינקט רק כאמצעי אחרון ובמקרים חמורים במיוחד.<sup>13</sup>

כפי שצוין, שיעור המס השולי בישראל לחברה או לעצמאי שהכנסתו החודשית מגיעה ל-14 אלף שקלים הוא כמעט 60 אחוז. משמעות הדבר היא שבעל עסק שעדיין לא נתפס בהעלמת הכנסות, המניח כי אם ייתפס תינתן לו ברירת כופר של 30 אחוז מההעלמה, או שייקנס בהליך מנהלי בסדר גודל דומה, יעדיף להעלים מס כל עוד הוא מעריך שההסתברות שייתפס נמוכה משני שלישים.

<sup>11</sup> לדוגמה:

<http://www.takdin.co.il/searchg/%D7%94%D7%A2%D7%9C%D7%9E%D7%A%A%C2%A0%D7%9E%D7%A1.html>

<sup>12</sup> בדיון בוועדת הכספים בכנסת ב-3 בפברואר 2014 טענו נציגי רשות המסים כי שיעור ניכר מקרב החברות שלא דיווחו היו בהליך פירוק. אור חולק על טענה זו.

<sup>13</sup> בפועל, כפי שמראה אור (2013), ההליך המנהלי זוכה דווקא לשימוש מועט יחסית.

בתנאים אלו – כשמתוך אלו הבוחרים לדווח מעטים מאוד נבדקים, ומתוך אלו הנבדקים והנתפסים רבים יכולים לבחור בהליך מנהלתי על פני הליך פלילי – העלמת מס היא קורצת במיוחד.

### נורמות דיווח

ככל שהעלמת הכנסות מרשויות המס נתפסת בציבור כרווחת ולגיטימית, כך גדל הסיכוי שכל פרט בנפרד יבחר שלא לדווח על הכנסותיו. התפיסה הציבורית של מידת הצדק והשוויון במערכת המיסוי אף היא ממלאת תפקיד בהיקף העלמת הכנסות החייבות במס, בבחינת "אם העשירים בקושי משלמים מסים, מדוע שאני אשלם?"<sup>14</sup> וכך גם תפיסת התמורה למס, במונחים של איכות השירותים הציבוריים לפרט וחלוקה הוגנת של שירותים אלו לכלל האוכלוסייה. נראה אם כך כי הגינות, שקיפות ועקביות בגביית מסים ודגש פומבי על מנהל תקין עשויים כשלעצמם לתרום לעלייה בהכנסות המדינה. חשיבותן ותפקידן של נורמות הדיווח נחקרו במאמרים כדוגמת (2007) Feld and Frey ו-(2009) Torgler and Scheider. מבחינת מיסוי החברות בישראל, קשה לטעון כי עסקים קטנים, שהם בעלי יכולת גבוהה יחסית להעלים מס, זוכים למיסוי שוויוני. כפי שמראים בן נאים וגדליה (2013), שיעור החברות הזוכות למעמד מיסוי מועדף מתוקף חוק עידוד השקעות הון גדל מאוד ככל שהחברה גדולה יותר. בחלוקת החברות לאחוזונים על פי היקף ההכנסות, שיעור החברות המועדפות באחוזונים 1–75 נמוך מאוד (אחוזים בודדים), אך ברביעון העליון הזכאות קופצת לכ-20 אחוז.

<sup>14</sup> גישה זו משתקפת היטב במאמר הדעה של אלון (2013).

חברות שזכו למעמד "מפעל מועדף" מתוקף חוק עידוד השקעות הון, על פי קריטריון של ייצוא רבע מתוצרתן לפחות, שילמו ב-2014 מס חברות נמוך ב-10.5 נקודות אחוז ומס דיוידנד (מס המוטל על רווחים שמחלקת החברה בין מחזיקי המניות שלה) נמוך ב-5 נקודות אחוז מחברה רגילה.<sup>15</sup> חברות במעמד זה הממוקמות באזור עדיפות לאומית משלמות מס חברות בשיעור 9 אחוזים בלבד (לעומת 7 אחוזים ב-2013), פחות משליש מחברה רגילה. חברות ענק הזוכות למעמד "מפעל מועדף מיוחד" מקבלות הטבות ניכרות נוספות, כפי שניתן להיווכח בתרשים 6, המציג את שיעורי המיסוי לפי החוק לעידוד השקעות הון. מההשוואה הבין-לאומית שעורכים בן נאים וגדליה (2013) עולה כי בשונה מהנהוג בישראל, חוקים מקבילים בעולם אינם מתנים את הטבות המס בשיעור הייצוא אלא בעמידה ביעדי השקעה וביעדי תעסוקה.<sup>16</sup> חיזוק נוסף מתקבל מדברי מבקר המדינה בדוח השנתי האחרון (2013): "[...] היקף עלות החוק גדל במהירות בשנים האחרונות, אך לא התבצעה בחינה יסודית לגבי תועלתו למשק".

<sup>15</sup> פערים אלו הצטמצמו ביחס ל-2013, אז היה ההפרש במס חברות 12.5 נקודות אחוז, וההפרש במס דיוידנד – 10 נקודות אחוז.

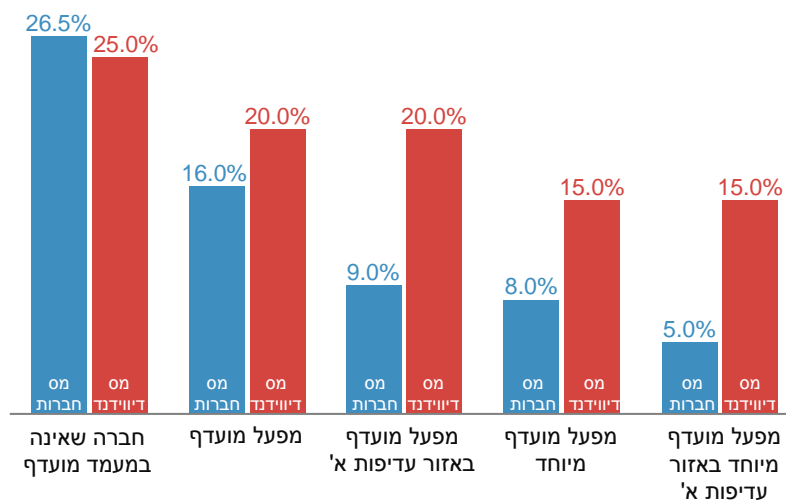
<sup>16</sup> נוסף לכך, יש לציין כי ישראל חתומה על אמנת ארגון הסחר העולמי, האוסרת את עידוד הייצוא. חוק עידוד השקעות הון במתכונתו הנוכחית הוא בבחינת הפרה של אמנה זו.



## תרשים 6

## שיעור מיסוי בחוק עידוד השקעות הון

שיעור מס דיווידנד ומס חברות, לפי מעמד החברה, 2014



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נתונים: משרד האוצר, משרד הכלכלה

מפעלים מועדפים זכאים גם למענקי השתתפות בהשקעה ולפחת מואץ, והגדולים שבהם עשויים, באמצעות משא ומתן ישיר, להשיג מענקים מיוחדים בהיקף של מיליארדי שקלים. על פי דוח מנהל הכנסות המדינה (2013), עלות ההטבה במס הכנסה במסגרת חוק עידוד השקעות הון עלתה מ-2.3 מיליארד שקלים ב-2003 לכ-7.2 מיליארד שקלים ב-2011, אף על פי שבשנים אלו חלה ירידה בשיעור מס החברות הרגיל: מ-36 אחוז ל-24 אחוז (בן נאים וגדליה, 2013). לשם השוואה, בשנת 2011 נגבה מס חברות בסך 26.7 מיליארד שקלים; עלות הטבת המס מכוח חוק עידוד השקעות הון היוותה כ-27 אחוז מהכנסה זו. ניתן לטעון כי הערכת עלות החוק, כפי שמחושבת בידי מנהל הכנסות המדינה, היא הערכת יתר, שכן היא מניחה גמישות אפס ברווחי החברות, כלומר שפעילות החברות ורווחיהן נותרים זהים גם בשיעורי מס שונים, בעוד שסביר להניח שהרווחים היו קטנים אילו נאלצו החברות לשלם את מלוא המס. עם זאת, אפשר לטעון כי מדובר דווקא בהערכת חסר, שכן היא אינה כוללת את עלות ההטבות במס דיווידנד, בפחת מואץ

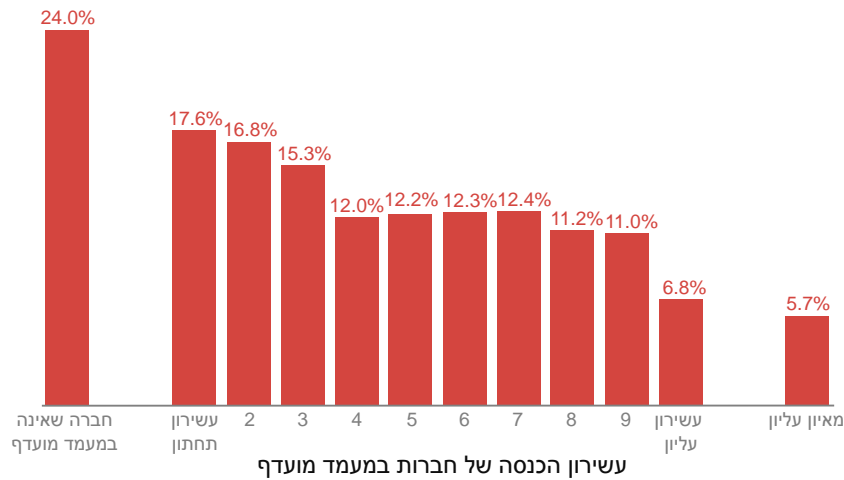
ובמענקים מיוחדים, ואת עניין הרווחים הכלואים,<sup>17</sup> שחסך לכמה חברות ענק מיליארדי שקלים בתשלום מסים בשנים האחרונות. הטבות המס שמקנה החוק מוטות בקיצוניות לטובתן של החברות הגדולות. כך לדוגמה עשירית החברות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר מקרב המפעלים המועדפים (העשירון העליון) קיבלו כ-92 אחוז מההטבות, וארבע החברות הגדולות ביותר,<sup>18</sup> שהן כ-0.5 אחוזים בלבד מ-829 מפעלים מועדפים, קיבלו כמעט 60 אחוז מההטבות. כפי שמראה תרשים 7, לא רק שההטבות לחברות הענק גדולות יותר, אלא גם שיעור מס החברות האפקטיבי הולך ופוחת ביחס הפוך לגודל החברה; העשירון העליון לפי הכנסת החברות הזוכות להטבות משלם שיעור מס אפקטיבי של 6.8 אחוזים, פחות ממחצית השיעור שמשלם העשירון התחתון (17.6 אחוז). גם מהשוואה בין המסים המתקבלים מהחברות הנהנות ממעמד מועדף (מס חברות ומסי שכר) ובין עלות ההטבות למדינה עולה כי החברות הגדולות מצליחות לנצל את יכולת המיקוח שלהן מול המדינה ולשלם פחות מסים ביחס להטבות (תרשים 8), עד כדי כך שלמעשה, תקבולי המס מהעשירון העליון של החברות הללו נמוכים מעלותן של ההטבות הניתנות להן.

<sup>17</sup> במסגרת חוק עידוד השקעות הון חברות נהנו מפטור ממס על רווחים שהושקעו בישראל. רווחים שלא חולקו ולא הושקעו, כלומר רווחים כלואים, נהנו מפטור זה עד למועד חלוקתם או השקעתם, מתוך רצון של המדינה לעודד השקעה בפעילות נוספת בישראל. תיקון לחוק עידוד השקעות הון משנת 2012 קבע כי חברות שקיבלו פטור ממס על רווחים כלואים יחלו לשלם מס בגין רווחים אלו. התיקון אפשר הטבות מס ניכרות על רווחים כלואים, במטרה לעודד חברות לחלק את הרווחים הכלואים ולשלם מס בגינם.

<sup>18</sup> טבע, אינטל, כייל וצ'קפוינט.

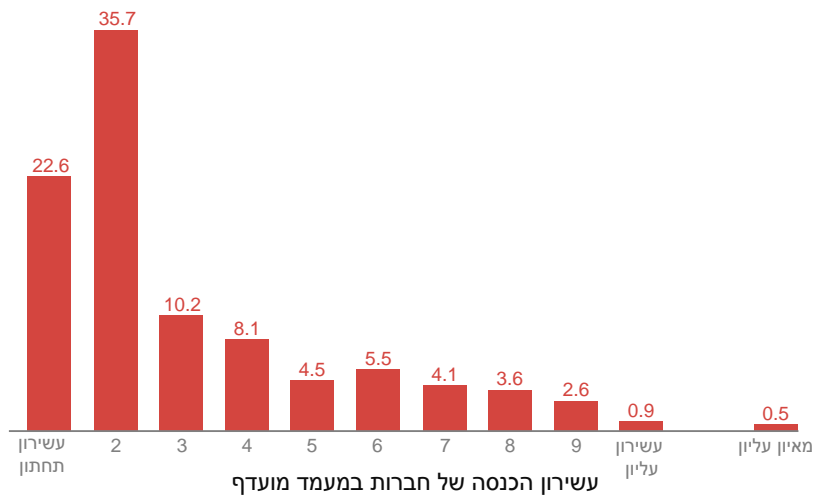
תרשים 7

**שיעור מס חברות אפקטיבי לחברות במעמד מועדף\***  
לפי עשירון הכנסה של החברות, 2011



תרשים 8

**היחס בין תקבולי המס להטבה לחברות במעמד מועדף\***  
לפי עשירון הכנסה של החברות, 2011



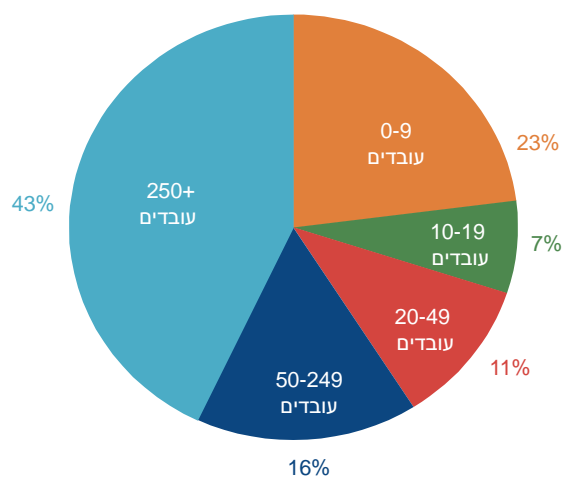
\* לפי חוק עידוד השקעות הון.

מקור (לשני התרשימים): נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים (לשני התרשימים): בן-נאים וגדליה (2013)

מעבר לחוק עידוד השקעות הון, יש גם מענקים והטבות בהיקף שנתי של כמיליארד שקלים וחצי מטעם המדען הראשי שלרוב אינם רלוונטיים לעסקים קטנים, שבהכללה אינם עתירי טכנולוגיה ואין להם משאבים עבור הנהלים הנחוצים להשגת המענקים. מכאן שבסך הכל מעניקה מדינת ישראל לפחות תשעה מיליארד שקלים בשנה לעסקים גדולים.<sup>19</sup> לשם השוואה, ב-2012 סך התקבולים ממס הכנסה לחברות היה כ-26 מיליארד שקלים, וממס הכנסה לעצמאים – כ-11 מיליארד שקלים. אין ספק ששיעורי המס האפקטיביים לחברות גדולות נמוכים בהרבה מאלו הקבועים בחוק, ושהפחתה בהיקפי המענקים וההטבות לעסקים גדולים יכולה לממן הקלה של ממש בשיעורי המס לעסקים קטנים ולעצמאים. ניתן אפוא לקבוע כי מדיניות המיסוי בישראל מחמירה עם העסקים הקטנים הרבה יותר מאשר עם הגדולים. מכיוון שברור כי אפליה זו מהווה הצדקה לנורמה של העלמת מס, ומכיוון שביטולה יאפשר הפחתת מסים, שתפחית בתורה את התמריץ להעלמות אלו, יש לבחון אם אכן יש הצדקה להפלות עסקים קטנים משיקולים כלכליים של רווח והפסד למדינה. במילים אחרות, האם עסקים אלו זוכים להתייחסות הראויה מהמדינה, בייחוד בהתחשב בעובדה שאין בידיהם כוח עמידה וכושר מיקוח מול הרשויות? כפי שניתן להיווכח מתרשים 9, עסקים המונים עד 4 עובדים ("עסקים זעירים" בהגדרתם) ואלה המונים 5–19 עובדים ("עסקים קטנים") מעסיקים יחדיו כ-30 אחוז מהשכירים במגזר העסקי. על פי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, 99.3 אחוז מהעסקים בארץ הם עסקים קטנים ובינוניים, עד סדר גודל של 100 עובדים. 55 אחוז מכלל המועסקים במשק עובדים בעסקים אלו, וחלקם בתמ"ג הוא כ-45 אחוז (הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, 2013).

<sup>19</sup> תשעה מיליארד שקלים הם הערכה גסה לסך הסכומים המוענקים במסגרת חוק עידוד השקעות הון. החוק מעניק הקלות על סך 7.2 מיליארד שקלים במס חברות, וכן הקלות משמעותיות במס דיווידנד, מענקי השקעה ומענקים מיוחדים הנקבעים במשא ומתן ישיר. נוסף לכך, המדען הראשי מחלק מענקים בהיקף שנתי של 1.5 מיליארד שקלים.

תרשים 9  
**התפלגות המגזר העסקי**  
 לפי מספר העובדים בחברה, 2008



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (2013)

לסביבת המיסוי של עסקים קטנים נודעת השפעה על משתנים כלכליים מרכזיים במשק כולו: (1) יוקר המחיה – העסקים מגלגלים את עלויותיהם על הלקוחות; (2) דינמיות במשק – מיסוי נמוך מעודד יצירת עסקים חדשים וצמיחה של הקיימים; (3) יציבות כלכלית – עסקים קטנים, מגדולי המעסיקים במשק בסיכום כולל, הם הפגיעים ביותר מול תנודות מחזורי העסקים. אין היגיון כלכלי מאחורי אפלייתם של העסקים הקטנים, שכן ביטולה והפחתת נטל המס המוטל עליהם יצמצמו כאמור את הכלכלה השחורה ובטווח הארוך יביאו עמם שיפור בנורמות הדיווח, דבר שיש בו כדי לתרום לעלייה בסך התקבולים. ב-11 ממדינות ה-OECD עסקים קטנים נהנים ממיסוי מועדף,<sup>20</sup> ויש מקום לשקול את הדבר גם בישראל, בייחוד בהקשר של מעבר למערך דיווח עסקאות אלקטרוני, כפי שיפורט בהמשך.

<sup>20</sup> לפירוט ראו צדיק (2012).

## 2. חובת דיווח כללית

הקריאה להנהיג בישראל חובת דיווח כללית עלתה בעבר כמה פעמים: בוועדת בן-שחר (1975), בוועדת ששינסקי (1988), בדוח מנהל הכנסות המדינה (1997) ובדוח ועדת בן-בסט (2000).<sup>21</sup> על פי ההצעה, כל תושב בישראל, שכיר או עצמאי, יחויב להצהיר בכל שנה על הכנסותיו מכל המקורות. מטרתו העיקרית של צעד זה היא לצמצם את העלמת ההכנסות בישראל ולהקטין את ממדי הכלכלה השחורה. יעד נוסף הוא האפשרות לערוך מבחני הכנסה מעמיקים יותר, וכך לדאוג שסיוע ממשלתי יגיע רק לנזקקים באמת.

עם זאת, הציפייה כי חובת דיווח כללית תצמצם את ממדי הכלכלה השחורה אינה מובנת מאליה. הרי מעלימי המס עושים זאת בידיעה ברורה כי הם עוברים על החוק. וכפי שנדון בפתחה, עיקר הפוטנציאל להעלמת מס מצוי בקרב העצמאים והעסקים הקטנים, ואלו כבר מחויבים בדיווח; מדוע אפוא יש המצפים לשיפור בגבייה אם חובת הדיווח תוחל על כלל האוכלוסייה? כפי שנדון בדוח ועדת בן-בסט (פרק י"א), חובת הדיווח הכללית תאפשר מעבר למודל מיסוי שונה, הדומה יותר לזה הנהוג בארצות הברית, ובו המיסוי על משק הבית נקבע על סמך הכנסותיהם המשותפות של שני בני הזוג, והם אף זכאים להחזרים על הוצאות מוגדרות, על סמך חשבונות מס. מכיוון שצורת מיסוי זו מתמקדת בהכנסות משק הבית, קל יותר לעמת את נתוני ההכנסה עם נתוני צריכה ורכוש כבקרה למהימנות הדיווח. כך, משק בית המדווח על הכנסה נמוכה אך בבעלותו רכוש רב, בעוד שמשק בית אחר מדווח כי הוא שוכר ממנו דירה, יידרש להסברים על הפער בין הכנסותיו הנמוכות להוצאותיו הגבוהות וכן להיקף רכושו. נוסף על כך, שיטת החזורים כנגד אסמכתה על ההוצאה מתמרצת משקי בית לדרוש ולשמור קבלות ולדווח על הוצאות, כך שהעלמה נעשית קשה יותר. זכאות להחזרים בגין הוצאות כמו דיוור, תחזוקת הבית ושיפוצו, תחזוקת רכב ועל שירותי חינוך והשגחה על ילדים צפויה לצמצם מאוד את העלמת ההכנסות בתחומים אלו, ולהפוך עסקאות ללא חשבונות למקובלות פחות באופן כללי. כמו כן, הליך המיסוי בכללותו ייעשה פשוט יותר, ויכלול הכנסות ממבחר מקורות הממוסות באחידות על פי מדרגת המס של כל משק בית – במקום המצב הקיים כיום, המחיל שיעורי מס שונים על מבחר מקורות

<sup>21</sup> ועדת בן-בסט המליצה להחיל בשלבים חובת דיווח כללית על נישומים בעלי הכנסה גבוהה וכן נישומים "בסיכון גבוה" – בעלי מקצועות מסוימים ומשקי בית שהוצאותיהם והיקף נכסיהם אינם תואמים את הכנסתם (בן-בסט, 2000).

הכנסה וכרוך בלא מעט עיוותים. פישוט מערכת המס על ידי ביטול שיעורי המס השונים עשוי אף להפחית את עלויות האכיפה.

מול ההצעות החוזרות ונשנות להנהיג חובת דיווח כללית עמדו בעבר כוחות נחושים, ובראשם רשות המסים. בדוח מנהל הכנסות המדינה נכתב: "מהלך זה כרוך בעלויות לא מבוטלות לשלטונות המס ולנישומים, יגביר את החיכוך בין האזרח לרשות, בפרט בקרב אוכלוסיות שאינן רלוונטיות לשלטונות המס, ועלול להיתקל באי-ציות נרחב" (זוסמן ורומנוב, 1998).

התנגדות רשות המסים, שהצטרפה לחששות מעלויות ניכרות, מהתמרמרות ציבורית נרחבת ומעיימות נפיץ בין המדינה לאוכלוסיות מסוימות, הפכו בעבר את חובת הדיווח הכללית לבלתי כדאית פוליטית. למרות זאת, צעד זה ממשיך להישקל. פרק מערכת המס בדוח ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי-חברתי נמנע מהמלצה להנהיג חובת דיווח כללית, בהדגישו במקום זאת את הגברת האכיפה באמצעים קיימים. לעומת זאת, ועדת ארבלי למלחמה בהון השחור, שהוקמה כצוות המשך לעבודתה של ועדת טרכטנברג, ממליצה בתוקף להנהיג חובת דיווח כללית. מדובר בהמלצה חשובה במיוחד, בהתחשב בעובדה שוועדת ארבלי הייתה ועדה פנימית של מובילת ההתנגדות לחובת הדיווח הכללית – רשות המסים (ארלוזורוב, 2013).

זוהי אפוא שעת כושר לבחון באיזו מידה, אם בכלל, עשויה חובת הדיווח הכללית לשלטונות להקטין את ממדי הכלכלה השחורה בישראל. כמו כן, אל מול התועלת הצפויה מאמצעי זה, ראוי לברר מהן עלויותיו הצפויות. לצורך ההשוואה מוצגות בתרשים 10 מדינות ה-OECD בסיווג לשתי קטגוריות: מדינות כישראל, שלא הנהיגו חובת דיווח כללית לשכירים, ומדינות שמונהגת בהן חובה זו.<sup>22</sup> מדינות ה-OECD שחלה בהן חובת דיווח כללית הן: אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, אירלנד, אסטוניה, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, נורווגיה (אין נתונים לגבי עלות הגבייה), ניו זילנד, ספרד, פורטוגל, צ'ילה, צרפת, קנדה, שוודיה ושווייץ.

המדינות שאין בהן חובת דיווח כללית הן הונגריה, טורקיה, יוון (אין נתונים לגבי עלות הגבייה), יפן, ישראל, לוקסמבורג, מקסיקו, סלובניה, סלובקיה, פולין, פינלנד, צ'כיה וקוריאה.

<sup>22</sup> למיין המדינות שימשו נתונים מכמה מקורות מידע: (א) שיעור אפיקי תשלום המס בפועל ב-OECD; (ב) worldwide-tax.com; (ג) europa.eu; (ד) kpmg.com.

בקרב עשר מדינות ה-OECD שממדי הכלכלה השחורה בהן מצומצמים ביותר, רק ביפן ובלוקסמבורג אין חובת דיווח כללית. את לוקסמבורג, מדינה זעירה ועשירה שהיא למעשה עיר מדינה, קשה להשוות למדינות רגילות. ואילו ביפן שיעור הכלכלה השחורה נמוך בהיעדר חובת דיווח כללית, אך שיעור עלות הגבייה מההכנסה הוא הגבוה ביותר מקרב כל מדינות ה-OECD שלא השתייכו לגוש המזרחי, כך שנראה כי השיעור הנמוך של הכלכלה השחורה ביפן מושג בין השאר באמצעות אכיפה אינטנסיבית במיוחד.

ממוצע עלות הגבייה במדינות ה-OECD שאין בהן חובת דיווח כללית הוא 1.29 אחוזים מההכנסה, כלומר שלצורך גביית שקל אחד של מס יש להשקיע 1.29 אגורות בממוצע. סלובקיה ופולין בולטות בעלויות הגבייה הגבוהות שלהן. ממוצע אומדן הכלכלה השחורה במדינות אלו הוא 21.2 אחוזים, מעט מעל האומדן בישראל, ונע בין כמעט 30 אחוז בטורקיה ובמקסיקו לבין כ-10 אחוז ביפן ובלוקסמבורג.

במונחים של רמת הפיתוח הכלכלי, המדינות שאין בהן חובת דיווח כללי מתאפיינות במגוון רחב מאוד. התוצר לנפש בטורקיה ובמקסיקו, כ-17 אלף דולרים<sup>23</sup> ב-2012, הוא מהנמוכים ב-OECD, בעוד שהתוצר לנפש בפינלנד, כ-38 אלף דולר, גבוה מהממוצע ב-OECD, והתוצר לנפש בלוקסמבורג, כ-91 אלף דולר, הוא מהגבוהים בעולם.

לשם השוואה, 21 מתוך 34 מדינות ה-OECD שחלה בהן חובת דיווח כללית (61 אחוז) מתאפיינות ברמת פיתוח כלכלי גבוהה יותר בממוצע, וכן הן מתאפיינות בכלכלה שחורה בממדים קטנים יותר (16.5 אחוז בממוצע, בכ-5 אחוזי תוצר פחות במדינות בלא חובת דיווח) ובעלויות גבייה נמוכות יותר (כ-0.87 אחוז בממוצע – שיעור נמוך בכ-0.4 אחוז, או בשליש, מאשר במדינות שלא חלה בהן חובת דיווח).

<sup>23</sup> דולר אמריקאי, במונחי כוח קנייה.

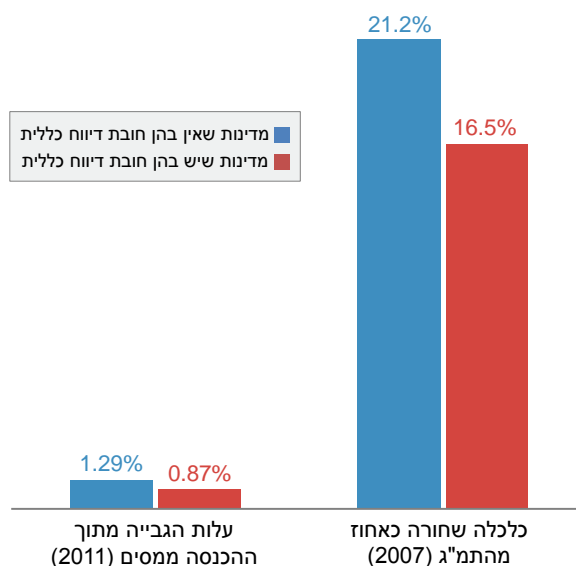


רשויות המס במדינות אלו נאלצות לטפל בדוחות שנתיים רבים יותר, ולכן העובדה שעלויות הגבייה בהן נמוכות יותר מפתיעה במקצת. ייתכן שהדבר מצביע על חוסר יעילות בגופי הגבייה בכמה מהמדינות שאין בהן חובת דיווח כללית.<sup>24</sup> בהקשר זה חשוב לציין כי עלות הגבייה באמצעות חובת הדיווח הכללית, כפי שמוצגת כאן, היא העלות עבור מוסדות המדינה בלבד, ואינה כוללת את העלות לנישום במדדים של זמן, השקעת מאמץ ותשלום עבור שירותי ייעוץ מס. עלות זו היא סיבה נוספת לצורך לפשט את חוקי מס ההכנסה בישראל, לייעלם ולצמצם את הפטורים וההקלות הניתנים כיום, אשר יש בהם משום עיוות וייקור של הליך הגבייה כולו.<sup>25</sup> עם זאת, ברור כי הנתונים אינם תומכים בטענת רשות המסים כי החלת חובת דיווח כללית כרוכה בהכרח בעלות גבוהה. אמנם סביר כי שינוי שיטת הדיווח אכן יהיה כרוך בהוצאות חריגות בתקופה הראשונית, הן עבור הכשרת כוח האדם וההסברה והן עבור "תקופת הרצה" של אכיפה קפדנית, הנחוצה ליצירת היענות מספקת של הציבור ושינוי בהרגליו, ואולם כפי שמסתמן מהנתונים המוצגים בתרשים 10, הטענה כי המעבר לחובת דיווח כללית יגדיל את עלויות הגבייה בטווח הארוך אינה מבוססת. אם חובת הדיווח הכללית תאפשר צמצום בהיקפי הכלכלה השחורה בישראל, נראה כי יש היגיון רב בהחלטה.

<sup>24</sup> Blass (2013) טוען בהקשר זה כי מספר עובדי רשות המסים בישראל ביחס לאוכלוסייה גבוה באורח ניכר מאשר בארצות הברית, וכי הדבר מעיד על חוסר יעילות. יש לציין כי שיעור עלות הגבייה מתקבולי המס בישראל, 0.68 אחוז, דווקא נמוך יחסית, בייחוד ביחס למדינות שאין בהן חובת דיווח כללית.

<sup>25</sup> בהקשר זה לא מפתיע לגלות כי לשכת יועצי המס בישראל תומכת בהחלטה של חובת דיווח כללית (עוזרי, 2012).

תרשים 10  
**הכלכלה השחורה כאחוז מהתמ"ג**  
**ועלות גביית המסים כאחוז מסך ההכנסה ממסים**  
 ממוצע במדינות ה-OECD, לפי קיום חובת דיווח כללית במדינה



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: הבנק העולמי, Buehn and Schneider (2012)

שימוש מושכל בכלי הטכנולוגיה המודרנית יכול בהחלט לצמצם את עלויות המהלך, הן עבור הרשויות והן עבור האזרחים. לפי נתוני ה-OECD, אחת ההתפתחויות הבולטות של העשור האחרון בתחום המיסוי היא יצירת מערכות ממוחשבות, הממנפות את המידע הרב הנצבר ממגוון מקורות על הכנסותיו הגלויות של משק הבית לצורך מילוי מראש (pre-filing) של דוח המס (OECD, 2013b). משק הבית מקבל דיווח שנתי, לרוב אלקטרוני, על הכנסותיו ומיסוין, ועליו לתקן ולהוסיף את ההכנסות שאינן רשומות, וכן להגיש את הקבלות כנגד ההוצאות שבגינן הוא זכאי להחזרי מס. הליך הדיווח כולו מוגש וניתן לביצוע באופן מקוון, פשוט ומהיר. ככל שהרשויות משכילות לאסוף מידע רב יותר למילוי דוח המס מראש, הולך ומיטשטש ההבדל בין דיווח כללי למיסוי במקור, וכך קטן בהתאמה

נטל הדיווח על משקי הבית, ובעיקר על שכירים, שכן הכנסתם כולה מדווחת אוטומטית לרשויות. בשילוב עם נתוני רכוש והוצאות, ריכוז הנתונים מאפשר לרשויות המס לבצע חיפושים אוטומטיים אחר משקי בית חשודים, שרצוי להעמיק ולבדוק את אמיתות דיווחיהם. אין ספק כי יכולותיה הטכנולוגיות של מדינת ישראל מאפשרות אוטומציה של מערכת המס כך שהכיסוי יגדל, אם באמצעות הרחבת חובת הדיווח והגברת ההרתעה ואם באמצעות חיפוש ממוחשב של מעלימי מס, בלי להגדיל באורח ניכר את עלויות התהליך הן עבור הרשויות והן עבור הנישומים.

בימים אלו נדונה בכנסת הצעת חוק להפיכתה של העלמת מס לעבירה על פי חוק הלבנת הון. יוזמה זו עשויה לתת בידי רשות המסים מגוון כלים נגד מעלימי מס, כגון סמכויות לעיכוב יציאה מהארץ ועיקול כלי רכב; אך חשוב מכך, הדבר יאפשר לרשות המסים במשרד האוצר ולרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים לשתף מידע שישפך תשתית איתנה יותר לזיהוי עברייני מס. ריכוז מידע על הכנסות משקי הבית והוצאותיהם מכל המקורות האפשריים הוא אפוא חיוני למערכת ביקורת יעילה ולצמצום העלמות מס.

### **3. כסף אלקטרוני, צמצום השימוש במזומן ודיווח עסקאות אוטומטי**

חברת "ויזה אירופה" פרסמה במאי 2013 דוח המקדם את מערכת התשלומים האלקטרוניים שלה כאמצעי לצמצום השימוש במזומן, במטרה להקטין את ממדי הכלכלה השחורה באירופה (Visa Europe et al., 2013). בעקבות היוזמה נדונה דרך פעולה זו גם בישראל (קנה, 2013).

עסקאות במזומן אינן מותירות עקבות, ולכן קשות ביותר לגילוי ולמיסוי. ממדיו היחסיים של השימוש במזומן נחשבים לפיכך אינדיקטור מוביל לפעילות של כלכלה שחורה. במדינות המתאפיינות בממדים גדולים של כלכלה שחורה, כמות המזומן במחזור ביחס לסך המזומן והפיקדונות הנזילים גבוהה יותר, ולהפך – ככל ששיעור העלמת ההכנסות נמוך יותר, ויש תשתית טובה לתשלומים אלקטרוניים, השימוש במזומן פוחת.

למזומן יש לפיכך תפקיד כפול: מחד גיסא, הוא מקל את היווצרות הכלכלה השחורה בכך שהוא מאפשר הסתרת עסקאות מהרשויות, ומאידך גיסא, הוא משמש כאמור אינדיקטור לקיומה של התופעה. ככל שתשלומים אלקטרוניים נעשים נוחים ומקובלים יותר, כך מתאפשר לרשויות לפקח ביעילות רבה יותר על תנועות גדולות של מזומנים, ולהגביל בכך עסקאות שאינן מדווחות. עם זאת, ברור

כי כל עוד אי דיווח הוא הנורמה, ועסקאות במזומן הן נפוצות ומשתלמות כדרך פשוטה להעלמת הכנסות, הרי תשלומים אלקטרוניים לא ידחקו את השימוש במזומן עד כדי פגיעה בכלכלה השחורה. נראה כי כוחו של איסור עסקאות גדולות במזומן להרתיע את מי שמלכתחילה התכוון לעבור על החוק ולהעלים הכנסות הוא כוח מוגבל ביותר. אמצעי קיצוני שיביא לידי הקטנה ניכרת של היצע המזומן יפגע בכלל המשתמשים בו, לצרכים חוקיים ואחרים, ויש בו כדי לחולל נזק כלכלי ומחאה ציבורית. בסופו של דבר התוצאה עלולה להיות שימוש במטבע חוץ מזומן כתחליף למטבע המקומי. בשוודיה, המדינה הקרובה ביותר לאידיאל "חברה בלי מזומן" (Cashless Society), המעבר לאמצעי תשלום אלקטרוניים היה וולונטרי לחלוטין, בלי כל כפייה.

החשש הוא שהרגולטור, ממשלת ישראל, ייחפז מדי להשתמש במקל – פעולות העונשין נגד החזקת מזומן, שנוקן רב מתועלתן – במקום להתמקד בגזר: שיפור תשתית הכסף האלקטרוני בישראל ותגמול פרטים ועסקים הבוחרים להשתמש בה. הרשות להגבלים עסקיים ובנק ישראל פועלים באחרונה נגד מונופול הסליקה של כרטיסי האשראי והעמלות השרירותיות בסך כ-3 מיליארד שקלים בשנה שהוא גובה מעסקים עקב שימוש באשראי (credit) במקום בחיוב מיידי (debit) (איזסקו וקורן, 2013). אולם אפשר לעשות הרבה יותר כדי לעודד תשלום אלקטרוני: מתוך הבנה כי העלות היחסית של דיווח על ההכנסות גבוהה יותר עבור עסקים קטנים, מן הראוי להנגיש עבורם את הדיווח האוטומטי על עסקאותיהם האלקטרוניות לרשות המסים, ובתוך כך לבצע מיסוי ממוחשב של ההכנסות וההחזרים. הדבר יקל מאוד את הנטל הביורוקרטי של הדיווח, הן מבחינת הזמן והן מבחינת ההוצאה על רואי חשבון. מערכות כאלו, שתוכננו בהידברות בין רשויות המס לציבור משלמי המסים, נמצאות כבר בשלבי יישום בהולנד ובדנמרק. להלן תיאור הפרויקט הדני ב-OECD (2013):

"הרעיון המרכזי הוא זרימה אוטומטית של מידע על עסקאות בין העסק, הבנק שלו, מערכת החשבונאות וגוף הגבייה. כך, בעלי עסקים קטנים לא יצטרכו עוד להבין (ולדאוג לגבי) תקנות מיסוי סבוכות. במקום זאת, הם יוכלו להתמקד בהתמחותם, ואילו לגוף הגבייה תהיה ודאות טובה יותר לגבי איכות דיווחיהם" (תרגום המחבר).

כפי שנאמר בסעיף קודם, שיעור המס הגבוה לעסקים הקטנים לעומת החברות הגדולות יוצר הצדקה – לכאורה – להעלמת הכנסות החייבות במס, ואין כל סיבה להאמין כי הוא יעיל כלכלית. כאשר מוסיפים זאת לסברה כי מיסוי אוטומטי של עסקים קטנים יחסוך עלויות רבות גם לרשות המסים, אפשר לשקול הנחה ניכרת

במס עבור הכנסות של עסקים קטנים מעסקאות המדווחות אוטומטית. בנוגע להחלה של חובת דיווח כללית, קבלות אלקטרוניות מממשק כזה יוכלו לזכות משקי בית בהחזרי מס אוטומטיים על ידי מילוי מראש של דוח המס. הטבה זו יש בה כדי לתמרץ הן עסקים קטנים והן משקי בית להעדיף תשלומים אלקטרוניים מאשר עסקאות מזומן וכך לצמצם את תפוצתן של עסקאות אלו, ובתוך כך את מידת הנורמטיביות שלהן.

#### 4. סיכום ומסקנות

צמצום הכלכלה השחורה הוא יעד מוסרי שבמרכזו נשיאה משותפת בנטל, וכן יעד תועלתני, שכן צמצום הכלכלה השחורה יאפשר בו זמנית להגדיל את ההוצאה הציבורית, להפחית מסים ולהקטין את החוב הלאומי. התנאים להשגת היעד פשוטים: מיגור הגורמים המתמרצים את הנישום להעלים הכנסות החייבות במס; הגברת ההרתעה מפני העלמת הכנסות; ושינוי הנורמות החברתיות המתייחסות לתופעה זו בהבנה ובסלחנות.

ההתמודדות עם הגורמים המתמרצים העלמת הכנסות דורשת מחד גיסא הפחתה בשיעורי המס לעסקים קטנים, ומאידך גיסא ייעול של תהליך הדיווח וראיית הנישום כלקוח. כאשר בעל הכנסה של 14 אלף שקלים בחודש עומד בפני מס שולי של כמעט 60 אחוז (לרבות המע"מ), והוא גם נאלץ לבלות כ-20 שעות בחודש בהתמודדות עם הביורוקרטיה סביב הדיווח, הפיתוי שלו להעלים הכנסות גדל. רשויות המס במדינות המתקדמות מציבות יעדים ברורים של שיפור באיכות השירות ובשביעות הרצון של משלמי המסים, ומפרסמות את ביצועיהן על בסיס שנתי. רשויות אלו מנהלות רב-שיח רצוף עם ציבור משלמי המסים, ובייחוד עם בעלי העסקים הקטנים. התקשורת מאפשרת שיפורים ארגוניים וטכנולוגיים המייעלים את תהליך הדיווח והגבייה ותורמת לחוויית המשתמש.

לצד הקלת העול הביורוקרטי עבור מדווחי האמת, הגברת ההרתעה דורשת אכיפה יעילה ונוקשה נגד המעלימים, הרבה מעבר לזו הקיימת כיום. יש לעקור מן השורש את הרושם, המוצדק כיום במידה רבה, כי הסיכוי להיתפס בהעלמת מס נמוך, ושגם במקרה שהעלמה תתגלה, הטיפול יהיה סלחני. עלותו הגבוהה של ההליך הפלילי במונחים של זמן וכסף גרמה לירידה בשימוש בו ולעלייתן של מבחר חלופות מנהליות, שאף הן מיושמות אך בקושי (אור, 2013). אלא שנראה כי החיסכון למדינה בטווח הקצר בעלות האכיפה ובצעדי הענישה הוביל להפסד בטווח הארוך, עקב הידרדרות נורמות הדיווח. פשיעה חמורה דורשת אכיפה קפדנית, וכפי

שאפשר להתרשם מביצועי רשויות המס במדינות המתקדמות, אין תחליף להרתעה שזו מייצרת. לשם כך נחוצה שקיפות מצד רשות המסים לגבי היקפי פעילותה, וכן דרושים יעדי ענישה ברורים, קנסות מיידיים על כל איחור שלא אושר בהגשת דוחות וכן יעדים כספיים שנתיים של היקף גילוי העלמות מס – כנהוג במערכות מקבילות, כגון IRS האמריקנית ו-HMRC הבריטית. בתוך כך, יש לשחרר צווארי בקבוק במערכת המשפט על ידי חיזוק מחלקות המיסוי והכלכלה בפרקליטות וכן להקים בית משפט לענייני מס, שיכהנו בו שופטים מומחים.

הן בהקלה על הנישומים והן במאמצי האכיפה יש פוטנציאל עצום למינוף טכנולוגיית מידע המאפשרת מיזוג נתונים ממגוון מקורות והצלבתם, כך שחיפוש דפוסים חשודים יכול להתבצע במהירות במספר גדול של תיקים. נתונים אלו יכולים גם לשמש למילוי מראש של דוחות מס, דבר שיקל מאוד את תהליך הדיווח על משקי הבית ויאפשר מעבר לחובת דיווח כללית, בלי להוסיף נטל של ממש. מערך תשלומים אלקטרוניים שייצור ממשק עם מחשבי רשות המסים יוכל לאפשר הן מיסוי אוטומטי של עסקים, שיחסוך עלויות לרשות המסים ולעסקים עצמם כאחד, והן זיכוי אוטומטי של משקי בית על הוצאות מוכרות. היתרונות שבשימוש בתשלומים אלקטרוניים, לעסקים ולמשקי הבית, יאפשרו להם להחליף את השימוש במזומן במידה הולכת וגוברת.

נוסף על ההקלה בתהליך המיסוי וההחמרה באכיפה, שינוי בנורמות הציבוריות מצריך תפיסה ציבורית של גבייה הוגנת והוצאה יעילה. בישראל רווחת הדעה כי כספי המסים מושקעים באורח בלתי יעיל ובלתי שוויוני, כך שקבוצות כוח במגזר הציבורי ומחוצה לו נהנות יותר. שאלת יעילות ההוצאה חורגת ממסגרת עבודה זו, אולם צעד חשוב בתחום צריך להיות הצבת שיפורים מדידים ביעילות ובשירות לציבור, כיעדים מרכזיים של כל גוף ציבורי.

מבחינת הוגנות הגבייה, יש בציבור תפיסה (מוצדקת) של חוסר שוויון במערכת המס, ולפיה החזקים משתמשים בכוחם להקלות מיסוי, אם דרך תכנוני מס ואם על ידי חוק עידוד השקעות הון, המדען הראשי או מיקוח ישיר עם הממשלה. כדי לשנות את המצב יש לקדם שקיפות במערכת המס, הנגשה של המערכת לנישום ופישוטה, מלחמה בתכנוני מס אגרסיביים וחלוקה סבירה יותר של הנטל בין העסקים הקטנים לגדולים. לעסקים הקטנים אין שדולה של ממש ואין בידם יכולת מיקוח, אך הם חשובים מאוד לתעסוקה, לתחרותיות ולצמיחה במשק. יש לשנות את חוק עידוד השקעות הון כך שיעודד השקעה והעסקה בעסקים קטנים וגדולים כאחד, כפי שמקובל במדינות רבות בעולם. ניתן להגביל מיסוי מועדף של עסקים

קטנים להכנסות המדווחות דרך מערך התשלומים האלקטרוני כמתואר לעיל, וכך לעודד את ההצטרפות אליו.

היקף הכלכלה השחורה בישראל משקף נורמות בעייתיות בקרב ציבור משלמי המסים, אך גם כשלים ניכרים בשיטת המיסוי וברגולציה. שיפור תפקודה של רשות המסים, מינוף טכנולוגיית המידע, הקלה במיסוי לעסקים קטנים ומעבר לחובת דיווח כללית הם צעדים נחוצים ואפשריים, שיש בהם כדי לצמצם באורח דרמטי את תופעת העלמת המס בישראל, ולהגדיל את המשאבים העומדים לרשות הציבור.

## נספחים

## לוח נ'1. שיעורי המס לעצמאי בישראל\*, 2014

שיעור המס הממוצע	מס בפועל (בשקלים)	סה"כ מס שולי	ביטוח לאומי	מס הכנסה שולי	מדרגות המס
10.5%	556.0	19.82%	9.82%	10%	5,280
18.7%	1,683.6	30.23%	16.23%	14%	9,010
25.3%	3,541.4	37.23%	16.23%	21%	14,000
31.9%	6,375.2	47.23%	16.23%	31%	20,000
41.5%	17,340.4	50.23%	16.23%	34%	41,830
44.0%	29,724.4	48.00%	0.00%	48%	67,630
-	-	50.00%	0.00%	50%	יותר מ-67,630

\* כולל 2.25 נקודות זיכוי בערך של 218 שקלים הנקודה. הלוח מתעלם מאי ההתאמה בין מדרגות מס הכנסה לדרגות התשלום בביטוח לאומי – שיעור מופחת עד 5,297 שקלים ותקרת גבייה של 42,435 שקלים.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: רשות המסים



## מקורות

- אור, אלי (2013), **מגמות בציות המנהלי לדיני המס בישראל**, עבודת גמר, בית הספר למוסמכים במנהל עסקים, המכללה למינהל.
- איזסקו, סיון ואורה קורן (2013), "מסחטת הכספים של הבנקים: כך מונעים מכס לשלם בכרטיס אשראי זול", **דה מרקר**, 3 בדצמבר 2013.  
themarker.com/markets/1.2180628
- אלון, דן (2013), "הון שחור יציל מעוני", **ynet**, 15 בספטמבר 2013.  
ynet.co.il/articles/0,7340,L-4429449,00.html
- ארלוזורוב, מרב (2013), "מנהל רשות המסים: להילחם בהון השחור עם חובת דיווח כללית", **דה מרקר**, 14 בפברואר 2013.  
themarker.com/news/1.1929795
- בן נאים, גלית ותמיר גדליה (2013), **דוח מינהל הכנסות המדינה 2011–2012**, פרק ט': **חוק עידוד השקעות הון – ממצאים אמפיריים על החברות המוטבות בשנים 2011-2003**, משרד האוצר.
- בסוק, מוטי (2011), "נסרדישי: עם עוד 200 עובדים היינו מגדילים את הגבייה במיליארד שקל", **דה מרקר**, 16 בנובמבר 2011.  
themarker.com/markets/1.1568074
- דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (בן-בסט) (2000)**, משרד האוצר.
- הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (2013), **דוח מצב תקופתי בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים בישראל**, משרד הכלכלה.
- זוסמן, נעם ודמיטרי רומנוב (1998), **דוח מנהל הכנסות המדינה**, פרק 18: **דיווח כללי בישראל – מצע לדיון**, משרד האוצר.
- לבוך, אבי (2013) **דוח מנהל הכנסות המדינה 2011–2012**, פרק י"ט: **השוואות בינלאומיות**, משרד האוצר.
- מבקר המדינה (2013), **דוח שנתי 64א'**, משרד מבקר המדינה.
- עוזרי, רם (2012), "תגובת יועצי המס לתכנית להעמקת הגבייה: 'להחיל חובת דיווח כללית'", **דה מרקר**, 18 ביוני 2012.  
themarker.com/law/1.1734080

- צדיק, עמי (2012), *מס חברות דיפרנציאלי לפי גודל החברה במדינות המפותחות*, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- קנה, הדר (2013), "ויזה אירופה דחפה לגיבוש יוזמת המדינה לצמצום המזומן", *כלכליסט*, 15 בספטמבר 2013.  
[calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3612240,00.html](http://calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3612240,00.html)
- Alm, James, Jorge Martinez-Vazquez, and Benno Torgler (eds.) (2010), *Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance*, Routledge International Studies in Money and Banking.
- Andreoni, James, Brian Erard and Jonathan Feinstein (1998), "Tax Compliance," *Journal of Economic Literature*, 36, No. 2 (June), pp. 818-860.
- Blackwell, Calvin (2007), *A Meta-Analysis of Tax Compliance Experiments*, Andrew Young School of Policy Studies Annual Conference on Public Finance Issues.
- Blass, Asher (2013), "Expand the Tax Authority? Bad idea," *The Times of Israel*, April 2.
- Buehn, Andreas, and Friedrich Schneider (2011), *Shadow Economies Around the World: Novel Insights, Accepted Knowledge, and New Estimates*, Springer Science+Business Media.
- Elgin, Ceyhun and Oguz Oztunali (2012), *Shadow Economies All Around the World: Model-Based Estimates*, [voxeu.org/article/shadow-economies-around-world-model-based-estimates](http://voxeu.org/article/shadow-economies-around-world-model-based-estimates).
- Feld, Lars P. and Bruno S. Frey (2007), "Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation," *Law and Policy*, 29, No. 1.
- Feld, Lars P. and Friedrich Schneider (2010), *Survey on the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD Countries*, [econ.jku.at/members/schneider/files/publications/latestresearch2010/surveyshadecontaxevasion.pdf](http://econ.jku.at/members/schneider/files/publications/latestresearch2010/surveyshadecontaxevasion.pdf).
- Gorodnichenko, Yuriy, Jorge Martinez-Vazquez, and Klara Sabirianova Peter (2008), *Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of*

- Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia*, NBER Working paper No. 18719.
- HM Revenue and Customs (2013a), *HMRC Annual Report and Accounts 2012-2013*, gov.uk.
- HM Revenue and Customs (2013b), *Levelling the Tax Playing Field: Compliance Progress Report – March 2013*, hmrc.gov.uk/budget2013/level-tax-playing-field.pdf.
- HM Revenue and Customs (2013c), *Supporting Small Business: Making Tax Easier, Quicker and Simpler*, gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/263367/4019\_Small\_Business\_Update\_v5\_accessible.pdf.
- OECD (2007), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2006)*, Forum on Tax Administration, OECD Publications.
- OECD (2009), *Withholding and Information Reporting Regimes for Small/Medium-Sized Businesses and Self-Employed Taxpayers*, Forum on Tax Administration: Compliance Sub-Group, Information Note.
- OECD (2010), *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*, Forum on Tax Administration: Small/Medium Enterprise (SME) Compliance Subgroup, Information Note.
- OECD (2013a), *Entrepreneurship at a Glance 2013*, OECD Publications.
- OECD (2013b), *Tax Administration 2013, Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publications.
- OECD (2013c), *Together for Better Outcomes: Engaging and Involving SME Taxpayers and Stakeholders*, OECD Publications.
- Peter, Klara Sabirianova (2009), *Income Tax Flattening: Does It help to Reduce the Shadow Economy?* Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series No. 08-09, SSRN.
- Schneider, Friedrich, and Andreas Buehn (2012), *Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces?* IZA Discussion Paper No. 6891, SSRN.

- Schneider, Friedrich and Andreas Buehn (2013), *Estimating the Size of the Shadow Economy: Methods, Problems and Open Questions*, CESifo Working Paper Series No. 4448, SSRN.
- Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro (2010), *Shadow Economies All Over the World, New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, The World Bank Development Research Group Poverty and Inequality Team and Europe and Central Asia Region Human Development Economics Unit, Policy Research Working Paper 5356.
- Schneider, Friedrich and Colin C. Williams (2013), *The Shadow Economy*, The Institute of Economic Affairs.
- Slemrod, Joel (2007), "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion," *Journal of Economic Perspectives*, 21, No. 1, pp. 25-48.
- Torgler, Benno and Friedrich Schneider (2009), "The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy," *Journal of Economic Psychology*, 30, No. 2, pp. 228-245.
- Visa Europe, Friedrich Schneider, and A. T. Kearney (2013), *The Shadow Economy in Europe, 2013*, [atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset\\_publisher/j8IucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192](http://atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/j8IucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192).