

מינהל הכנסות המדינה

פעולות ביקורת

אגף מס הכנסה ומס רכוש

נערכה ביקורת בנציבות מס הכנסה ומס רכוש וביחידות המס בירושלים, תל אביב, חיפה, ובמספר יחידות מס בערים יותר קטנות. בנציבות וברשות החסכון והביטוח של האוצר נבדקו סדרי הפיקוח על פעולות קופות גמל. נערכה ביקורת על סדרי גביית מס הכנסה מחברות בפירוק והושלמה הביקורת בדבר הטיפול בשומות למנהלי חברות שבה הוחל ב־1967.

נבדקו סדרי התרת פחת לחברות בענפי כלכלה אחדים, נידונה עם נציב מס הכנסה השאלה של שיפור ההסדרים הקיימים בדבר סדרי בידוק לגבי עריכת שומות. נערכה בדיקה של דרכי השילוב של גביית מס הרכוש על ציוד ומלאי במסגרת אגף מס הכנסה, שהופעל מיום 1.4.1967. נערכה ביקורת חוזרת על סדרי ההנפקה של תעודות מלווה קליטה.

יחידת מס עזבון

נערכה ביקורת על פעולות היחידה בירושלים, לרבות מעקב על מידת תיקון הליקויים שהועלו ביחידה על ידי הביקורת של אגף המכס והבלו.

אגף המכס והבלו

נערכה ביקורת בהנהלת האגף וביחידות בירושלים, תל אביב וחיפה. נבדקה הפעולה להקטנת בלו על מלט וכן השינוי בשיעור הבלו החל על סיגריות המיוצרות במפעל שבאזור יהודה והשומרון. נערכה בדיקה בדבר מתן פטור מותנה ממסים עקיפים, בעיקר הפטור הניתן לבתי מלון; נבדקו דרכי מתן מעמד של "סוחר מורשה" במסגרת חוק מס קנייה והסדרי הפיקוח בנידון.

הפיקוח על קופות גמל

תפקידן המרכזי של קופות הגמל הוא להבטיח זכויות סוציאליות לחברים המאוגדים בהן מכספים, שהן צוברות באופן שוטף בתקופת עבודתם, מהפרשות ממשכורתם ומהשתתפות של המעביד בשיעורים קבועים.

ביום 31.3.1968 פעלו במדינה 288 קופות גמל, שבהן היו מאוגדים 568,000 חברים. ההון, שנצבר לאותו מועד, הסתכם ב-2,370 מליון ל"י בקירוב, לפי הפירוט דלהלן (על פי הנתונים של רשות החסכון והביטוח שבאוצר).

סוג הקופה	מספר הקופות	מספר החברים	ההון הנצבר (במליוני ל"י)
לתגמולים בלבד	115	63,000	249.2
לתגמולים ולפיצויים	92	18,000	123.2
לפיצויים בלבד	25	6,000	44.6
קופות מרכזיות לפיצויים (למעבידים בלבד)	19	33,000	145.7
קופות לקצבה — במסגרת ההסתדרות הכללית	7	364,000	1,545.8
אחרות	6	10,000	110.8
קופות לעצמאיים	19	72,000	127.3
קרנות חופשה (1)	5	2,000	20.2
סה"כ	288	568,000	2,366.8

(1) רוב חברי הקרנות לחופשה מאורגנים ב-3 קרנות חופשה, שבמסגרת קופות הקצבה ההסתדרותיות. תיות. 2,000 החברים נמנים על 2 קרנות חופשה במסגרת נפרדת. ההון בסך 20.2 מליון ל"י מתייחס לכלל חברי קרנות החופשה.

קופות הגמל מהוות, בשל ההיקף הניכר של הסכומים המצטברים בהן, את הכלי העיקרי של החסכון הפרטי במדינה, ומשמשות מקור חשוב להשקעות במשק. להלן נתונים על הסכומים, שצברו הקופות בהשוואה לכלל החסכון הפרטי במדינה (על פי נתונים של לשכת היועץ הכלכלי של האוצר).

כלל החסכון הפרטי				חלקן של קופות הגמל מכלל החסכון הפרטי			
צבירה שנתית		יתרה מצטברת לסוף השנה		צבירה שנתית		יתרה מצטברת לסוף השנה	
במליוני ל"י				במליוני ל"י			
ב-1965				ב-1966			
382	1,983	300	79	1,584	78	345	63
402	2,385	337	84	1,921	81	2,266	77
545	2,930						

כדי לעודד את החסכון באמצעות קופות הגמל מעניקה פקודת מס הכנסה הקלות במס לקופות ולמאוגדים בהן. הכנסתה של קופת גמל, שאושרה על ידי נציב מס הכנסה, פטורה ממס, להוציא סוגי הכנסה המוגדרים בחוק. מעביד רשאי לנכות כהוצאה מן ההכנסה החייבת במס את הסכום, ששילם לקופה במסגרת, שנקבעה בפקודה ובתקנות. יחיד נהנה מזיכוי ממס בשיעור של 25% מן הסכום, ששילם לקופה, או שהוא רשאי לנכות, בהגבלות מסוימות, את התשלום כהוצאה מן ההכנסה החייבת.

פקודת מס הכנסה מתנה את מתן האישור לצורכי ההקלות לקופות, במילוי ההוראות שנקבעו בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) תשכ"ד — 1964.

התקנות מסדירות בין היתר את צורת הארגון, התשלומים, דרכי השימוש בכספים המצטברים, ניהול החשבונות של הקופות והדיווח לנציב מס הכנסה. הנציב העביר לממונה על החסכון והביטוח שבאוצר את סמכויותיו לפי תקנות אלה, זולת הסמכות לאשר קופה או לבטל אישור שניתן לה.

בעוד שקופות לתגמולים ולפיצויים נועדו בעיקר לחסכון ולהבטחת ערך הכסף שנחסך, בתוספת רווחים, יש בקופות לקצבה — שבהן מתרכזים רוב החברים ורוב ההון — גם אלמנט של ביטוח, דבר המחייב שמירה על יחס נאות בין קרנות הביטוח הנצברות בקופות לבין התחייבויותיהן של הקופות למבוטחים. בהתאם לכך הוחל על קופות הגמל לקצבה, עוד בתחילת 1963, חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, תשי"א — 1951. עיקרו של חוק זה בכל הנוגע לקופות הגמל לקצבה הוא, שלשר האוצר מוקנית סמכות לחייב בתקנות את קופות הגמל להחזיק קרנות לצורך הביטוח שלהן, ושלמפקח על הביטוח מוקנית סמכות לתת הוראות, באישור שר האוצר, שיסדירו את דרכי החישוב של קרנות הביטוח שלהן.

בחודשים מאי — אוגוסט 1968 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת ברשות החסכון והביטוח על סדרי הפיקוח על קופות הגמל. נערכה ביקורת גם בנציבות מס הכנסה ואצל פקיד השומה למפעלים גדולים על פעולותיהם לגבי כמה קופות גמל. במסגרת בדיקה זו נערך מעקב אחר תיקון הליקויים, שהועלו בביקורת קודמת על פטור ממס הכנסה לקופות גמל ואשר סוכם בדו"ח השנתי 16 (עמ' 91).

פטור ממס הכנסה

פקודת מס הכנסה פוטרת ממס את הכנסת קופה מאושרת, חוץ מהכנסה שהושגה מעסק שהיא עוסקת בו, או מדיבינדנד או מריבית, שחברה שבשליטתה העוסקת בעסק שילמה לה.

בדיקת דו"חות, שכמה קופות גמל הגישו לרשות החסכון, העלתה, שהן משקיעות כספים בנכסים ובמפעלים עסקיים ומקבלות מהם הכנסות, אך הדו"חות אינם ערוכים בצורה, המאפשרת לקבוע, אם הכנסות אלה חייבות בתשלום מס הכנסה, ואם כן, באיזו מידה. שלטונות המס לא בדקו בדרך כלל, אם היו לקופות הכנסות כאלה. לרובן אף לא נפתחו תיקים, ואפילו נפתחו תיקים, לא היה נדרש מהקופות הנדונות, באורח שיטתי, שימציאו דו"חות; הדו"חות שנתקבלו לא נבדקו; ולא נערכו שומות. להלן שתי דוגמאות.

בדו"חות שהגישה אחת מקופות הגמל הגדולות לרשות החסכון, מופיעה השקעה במקרקעין בסכום של כ-8 מליון ל"י; סכום זה כולל השקעות של הקופה, שעל פי הערה במאזן רשומות על שם חברות שונות, ללא פירוט החברות והסכומים המושקעים בכל אחת מהן. בין הכנסותיה של הקופה רשומה ריבית מחברה מסוימת בסכומים של מאות אלפי ל"י בשנה. על פי הנתונים, שהמציאה אותה חברה לפקיד השומה, ייסדה קופת הגמל את החברה האמורה, העבירה לרשותה פרדסים, שהיו בבעלותה, ורשמה את ההשקעה כהלוואה. פקיד השומה קבע, שהדבר נעשה במגמה להימנע מחיובה של הקופה בתשלום מס על הכנסותיה מהשקעה זו. הנציבות החליטה לגבי שנות המס 1957 עד 1959, בלא לקבוע תקדים לעתיד, לפטור ממס הכנסות אלו מריבית עד 6½% לשנה מסכום ההשקעה. משנת המס 1960 ואילך לא נערכו שומות; הנציבות לא עשתה להבהרת השאלה של שליטת הקופה בחברה, ועוד לא הכריעה, אם ההכנסות האמורות חייבות במס.

לקופת גמל גדולה אחרת יש הכנסות מריבית הנובעת מהשקעתה בחברה, שהקימה למטרת ניהול עסקי פרדסים. השקעותיה של אותה קופה במקרקעין הן בסכום של כ-10 מליון ל"י.

נוסף על כך השקיעה הקופה בחברות קולנוע סכום העולה על חצי מליון ל"י. אף במקרה זה לא נערכו שומות מאז 1960 ולא הובהרה שאלת החיוב במס על הכנסות מהשקעות אלה.

תשלומים של מעבידים

התקנות קובעות, שהתשלומים לקופות הגמל יתקבלו אך ורק במזומנים, מהמעביד — לא יאוחר מ־42 יום מיום תשלום המשכורת החודשית, ומן העובד — באמצעות המעביד, מיד עם תשלום המשכורת. קופות הגמל ממציאות למעבידים תעודות אישור על הסכומים, שקיבלו מהם במשך השנה, כאסמכתה להכרת ההוצאה על ידי פקיד השומה.

1. כבר בעבר הצביעה הביקורת על פיגורים גדולים בתשלומי מעבידים לקופות הגמל (ראה דו"ח שנת 16, עמ' 91). אף כי הפיגורים קטנו מאז, הן בהיקפם והן בשיעורם מכלל ההון של הקופות, הרי הם עדיין ניכרים. סכום הפיגורים ליום 31.12.1967 הגיע לפי נתוני רשות החסכון, ל־81 מליון ל"י לעומת 117 מליון ל"י ליום 31.12.1965. סך של 70 מליון ל"י מהסך של 81 מליון ל"י מתייחס ל־7 הקופות הגדולות לקצבה המרכזות כ־3 מן ההון הנצבר של כל קופות הגמל.

קיומם של חובות גדולים של מעבידים לקופות לא זו בלבד שאינו מתיישב עם הוראות החוק ומטרותיו, אלא שהדבר פוגע בהיקף ההשקעות של הקופות, ברווחיותן, ובאינטרס של המבוטחים בהן. שר האוצר בהערותיו לדו"ח השנתי 16 נקט עמדה, שבדרך כלל אין מקום לשלול אישור מקופת גמל בגלל עבירה על התקנות מצד מעביד או מעבידים, אך עם זאת הודיע, כי יבוטלו אישורי קופות שחובותיהם של המעבידים להן יהיו גדולים מהמותר.

בכמה מקרים, כשבקופות היו יתרות חוב גדולות במיוחד, הוגבלו האישורים לתקופה של חצי שנה, כאמצעי התראה, אולם האישורים חודשו מדי פעם בפעם על אף קיומן של יתרות חוב גדולות. לדעת הביקורת יש מקום לשקול, אם הגבלות במתן אישורים לפרקי זמן קצובים וחידוש האישורים לאחר מכן לקופות, שלא עמדו במשך שנים בדרישות התקנות בדבר מועדי התשלום של המעבידים, הן אמצעי מרתיע יעיל מפני המשך קיומם של הפיגורים.

במסגרת המאמצים לצמצום חובותיהם של המעבידים לקופות סוכם ביוני 1966 בין הנציבות, רשות החסכון, וקופות הגמל הגדולות לקצבה, להפסיק את הנוהג של קבלת תשלומים בשטרות, הניתנים לכיסוי חלק ניכר מכלל החובות לקופות. ב־31.8.1966 הודיעה הנציבות לקופות הגמל האמורות, שתשלומי מעבידים שניתנו בשטרות, שלא ייפרעו תוך 42 יום מתום שנת המס, לא יוכרו בשומת המעביד כהוצאה. לזיהוי המעבידים, שלא מילאו תנאי זה, נדרשו הקופות להמציא תוך 30 יום מתאריך ההודעה רשימות, ובהן פרטים על יתרת השטרות של כל מעביד ליום 31.3.1966.

הנציבות לא עמדה על מילוי דרישה זו. ארבע קופות המציאו את הרשימות רק בינואר 1967 או לאחר מכן. שתי קופות ערכו את רשימת השטרות ליום 31.12.1966, ומשום כך לא ניתן היה להשתמש בנתונים לצורך אי הכרת ההוצאה למעבידים לשנת המס 1965. קופה אחת לא הגישה רשימה כלל. חלק מן הרשימות היה בלתי ניתן לשימוש מחמת העדר פרטים, שיאפשרו זיהוי המעבידים. גם המידע החלקי, שהיה כלול ברשימות, הומצא לפקיד השומה רק בקיץ 1967, אחרי שכבר נערכו לחלק מן המעבידים השומות לשנת המס 1965.

בנובמבר 1968 דרשה הנציבות מן הקופות, שבאישוריהן למעבידים יצינו בנפרד תשלומים בשטרות, שלא נפרעו תוך 42 יום מתום שנת המס, והורתה לפקדי השומה, שלא יתירו את הסכומים הנקובים בשטרות כהוצאה בשומותיהם של המעבידים. אמצעי נוסף העשוי להמריץ מעבידים להעברת הפרשותיהם במועד כולל בהצעת תיקון לחוק הגנת השכר מיום 28.10.1968. לפי תיקון זה ייחשב סכום, שמעביד חייב לקופות גמל ולא שולם במועד, כשכר מולן המחייב, לפי תביעת קופות הגמל, תשלום פיצויי הלנת שכר בשיעור ניכר.

2. אחד המעבידים הגדולים חב לכמה קופות גמל חוב, שבמשך השנים הצטבר והגיע, לסוף שנת 1964, לסך 34 מליון ל"י בקירוב. באישור שר האוצר נפרע החוב באגרות חוב, הנחשבות כהשקעה מוכרת של הקופות. אגרות החוב ניתנו לאותו מעביד בתור הלוואות ממוסדות כספיים, שגם למעביד וגם לקופות הגמל היו קשרים עמם. שר האוצר הודיע בכנסת בקשר להסדר זה, שהחל ב-1.1.1965 יעביר המעביד את התשלומים לקופות באופן שוטף. עד אוקטובר 1968 הצטבר חוב חדש של אותו מעביד בסך 10 מליון ל"י בקירוב, בלי שהנציבות או הממונה על החסכון נקטו צעדים ממשניים למניעת הצטברותם של החובות החדשים.

— על החוב הקודם בסך 34 מליון ל"י לא הוטלו ריבית וקנס פיגורים המגיעים לקופות על כל תקופת הפיגור, כנקבע בתקנות.

3. מעביד חייב, כאמור, להעביר את השתתפותו בקופה תוך 42 יום מיום תשלום השכר, ואילו את השתתפות העובדים — מיד עם ניכיה משכרם. הבחנה זו חשובה לגבי חישוב הריבית וקנס הפיגורים המגיעים לקופה.

— רשות החסכון לא הקפידה שהקופות יבחינו בין שני סוגי הפיגורים.

השקעות

1. התקנות מחייבות קופת גמל מאושרת להשקיע לא פחות מ-80% מכספיה בהשקעה מוכרת, דהיינו בניירות ערך של המדינה או שבערבותה, או בניירות ערך של חברה ציבורית, שאושרו לכך על ידי שר האוצר. קופה רשאית להשתמש בכספים, שנותרו בידיה לאחר ההשקעות המוכרות, למתן הלוואות לחבריה, לביטוחם בביטוח חיים, או לרכישת ניירות ערך הרשומים בבורסה, וכן רשאית היא להשקיעם, במסגרת סמכויותיה על פי תקנונה, בתנאי שההשקעה האחרונה לא תעלה על 10% מכספי הקופה.

רשות החסכון הסתפקה בבדיקת הרכב ההשקעות המוכרות ושיעורן מכלל כספי הקופה, אך לא בדקה איזה שימוש עושה הקופה בכספים הנותרים, וממילא לא נבדק, איזה חלק מכספים אלה שימש להשקעות, שהיקפן מוגבל ל-10% מכספי הקופה. רשות החסכון הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1968, שלחבא תקפיד על בדיקת ההשקעות לסוגיהן.

2. קופת גמל מרכזית לפיצויים היא קופה המרכזת את הפרשותיהם של מעבידים בלבד ומבטיחה תשלום פיצויי פיטורין לעובדים. קופת גמל מסוג זה רשאית, בהתאם לתקנות, להשתמש בכספים הנותרים לאחר ההשקעה המוכרת של 80% לפחות מכספיה, לרכישת ניירות ערך הרשומים בבורסה ולמתן הלוואות לצורכי פיתוח, וזאת באישור מוקדם בכתב מאת הגוף המפקח שהוא, בהתאם לתקנות, ברית פיקוח או חברת נאמנות.

רשות החסכון לא בדקה את השימוש בכספים הנותרים האלה. מרבית הכספים הופקדו בבנקים למתן הלוואות, אך לא ניתן היה לקבוע, אם אמנם הם שימשו לצורכי פיתוח,

ובשום מקרה לא נמצא אישור מוקדם של הגוף המפקח. פקדונות מסוג זה, שהפקידה אחת הקופות המרכזיות לפיצויים, הגיעו לסך של כ-9 מליון ל"י ליום 31.3.1967, ושל קופה אחרת — לסך של כ-4 מליון ל"י, ליום 31.3.1966.

רשות החסכון הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי היא דרשה מהקופות המרכזיות לפיצויים לדאוג להבא להשגת האישור המתאים מן הגוף המפקח.

הלוואות

התקנות אוסרות על קופת גמל לתת הלוואות למעבידים, שעובדיהם מאוגדים בה. קופת גמל גדולה נותנת זה שנים הלוואות למוסדות, שעובדיהם מאוגדים בה, כפקדונות צמודים לתקופות ממושכות. יתרת פקדונות אלה ליום 31.12.1966 במוסד אחד הגיעה לסכום של כ-2 מליון ל"י, ובמוסד שני היא הסתכמה באותו מועד ב-700,000 ל"י.

רשות החסכון הודיעה, כי היא עשתה להפסקת מתן הלוואות מסוג זה.

אישור קופת גמל

בדו"ח שנתי 16 עמד מבקר המדינה על כך, שהנוהל של נציב מס הכנסה לאשר קופה, בלי שהממונה על החסכון יגיש לו איזה מסמך שהוא, שיעיד על בדיקת אותה קופה על ידי, נוגד את רוח התקנות המונעת במפורש מהנציב להעביר לממונה את הסמכות לאשר קופה.

אחרי שבמסגרת הביקורת, באוקטובר 1968, נקבע, שהליקוי עוד לא תוקן, הודיעה הנציבות על החלטה לשנות את הנוהל: הממונה על החסכון, לאחר בדיקת דו"חות הקופה, ימציא לנציב פרטים מלאים עליה.

קופה מרכזית להשקעות

בביקורת הקודמת עמד מבקר המדינה על כך, שלא היה בסיס חוקי לפטור ממס חברה, המשמשת בתור קופת השקעות מרכזית לכמה קופות גמל. הנציב הודיע למשרד מבקר המדינה שבכוונתו להציע בעניין הנדון הצעת חוק בעלת תוקף למפרע, שלפיה תיחשב קופה מן הסוג האמור כקופת גמל (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 91—93). שר האוצר, בהתייחסו להצעת החוק האמורה בהערותיו לדו"ח שנתי 16, ציין, שאם ההצעה לא תאושר, תחויב החברה בתשלום מס על הכנסותיה.

בינואר 1967 נערכו לחברה שומות לשנים 1957—1963, שבהן פוטרה ממס על הכנסותיה השוטפות מהשקעות ומהלוואות. טרם נערכו לה שומות לשנת מס 1964 ואילך. תיקון החוק בדבר קופה מרכזית להשקעות נעשה באוגוסט 1968, בתוקף משנת 1967 ואילך. מאחר שהמחוקק לא התייחס לתקופה שקדמה ל-1967, נשאר הפטור ממס, שניתן לחברה על הכנסותיה בשנים 1957—1963 ללא בסיס חוקי.

עסקאות בשוק ניירות הערך

עסקאות של מכירת ניירות ערך סמוך למועד תשלום הריבית עליהם על ידי נישום, החייב במס, לנישום הפטור ממנו, ידועות בשם "כיבוס איגרות". בפעולה זו מקבל המוכר

את מחיר השוק של ניירות הערך בסכום, שנקבע בהתחשב בריבית שנצטברה תוך הנחה שהיא תחויב במס ואילו הקונה גובה את הריבית במועד פרעונה ללא תשלום מס, וזוכה בתשואה גבוהה לגבי התקופה הקצרה, שבה החזיקם. עסקאות מסוג זה מביאות לעלייה בשעריהם של ניירות ערך אלה סמוך למועד תשלום הריבית. פעולות אלה, הנהוגות בשוק הכספים, גורמות לאוצר המדינה הפסד במס.

באפריל 1967. הסבה הביקורת את תשומת לבם של נציגי מס הכנסה ושל הממונה על החסכון שבמשרד האוצר לאלו תוצאות בגביית מס הכנסה עלול להביא השימוש בשיטה זו על ידי קופות הגמל (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 123). בעקבות הביקורת ערכה הנציבות, באוקטובר 1967, בדיקה ראשונית בנושא זה בכמה קופות, ומצאה, שאכן נהוגות בהן פעולות "כיבוס אגרות", במיוחד באגרות של מלווה קצר מועד, שרכישתן סמוך למועד פדיון הגיעה ל-17%—40% מכלל הרכישות של אגרות אלה על ידי אותן קופות. הנושא נמצא בדיון בנציבות, אך עד תום 1968 לא נתגבשה דעה סופית בדבר הדרך לפתרון השאלה.

הפיקוח על עסקי ביטוח

החל בשנת 1963 חלות, כאמור לעיל, הוראות חוק הפיקוח על עסקי ביטוח גם על קופות גמל לקצבה הנחשבות כמבטחים. החוק מחייב כל מבטח להגיש דו"חות למפקח על הביטוח, ושר האוצר הוסמך לקבוע בתקנות הוראות בדבר "חובת מבטח להחזיק קרנות בקשר עם עסקי הביטוח שלו... ושיעורן של הקרנות". תקנות כאלה טרם הותקנו. משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך להתקין תקנות בדבר קרנות הביטוח, שעל הקופות לקצבה להחזיק לכיסוי התחייבויותיהן.

מאז החלת החוק על קופות אלה, הסמכות לקביעת דרכי חישובן של קרנות הביטוח של הקופות לקצבה, היא בידי המפקח על הביטוח. כדי לאפשר עריכה של חישובים ותחזיות של הקופות לקצבה — דבר שהוא בבחינת תנאי יסוד לקביעת גודלן של קרנות הביטוח — מן הצורך היה גם לקבוע כללים לעריכת חישובים אלה, אך הם עדיין לא נקבעו.

שש קופות לקצבה, המאגדות כ-10,000 חברים, ושהוגן הנצבר הגיע בסוף מארס 1968 ל-111 מליון ל"י בקירוב, עסקו בביטוח בלא שניתן להן רשיון לכך, כדרוש על פי החוק.

גם אם היה בדעתו של המפקח על הביטוח, לפי הסבריו, להימנע ממצב, שיותקנו תקנות, שהקופות לא יוכלו למלאן, מפני שחסרים להן, לדעתו, הנתונים הדרושים לעריכת חישובים אקטואריים, היה מקום לזיום, תוך מועד סביר מאז הוחל החוק על קופות גמל לקצבה, התקנת תקנות, שיסדירו את רישומן של קופות גמל אלה ושיקבעו, בדרך של הוראות מעבר, מועד לתחולתן של הוראות מאטריאליות הנוגעות להחזקת קרנות ביטוח.

בדצמבר 1968 הודיע המפקח על הביטוח, כי לאחרונה מסתמנת התקדמות בנושא זה וכי ייעשה מאמץ להתקין תוך שנה תקנות הנוגעות לקרנות הביטוח של הקופות לקצבה.

גביית מס הכנסה מחברות בפירוק

מתן צו פירוק של חברה מחייב את פקיד השומה, על פי פקודת החברות, להפסיק הליכי גבייה רגילים, בהתאם לפקודת מס הכנסה ופקודת המסים (גבייה), ועל שלטונות המס לפעול מאז ואילך כנושים של חברה בפירוק, לאמור על פי הוראות פקודת החברות, הנוגעות לפירוק, בין החובות של חברה, שיש להם דין קדימה בפירוק — נכויי מס משכר עבודה ומסי ממשלה, שנישמו והוטלו עד 31 במאָרס שלפני הפירוק, בסכום שאינו עולה על שומה של שנה אחת. אחרי גמר פירוק החברה והיסולה על ידי צו חיסול של בית המשפט — או בפירוק מרצון, שלושה חדשים אחרי רישום גמר הפירוק על ידי רשם החברות — חדלה החברה להיות אישיות משפטית, ומשום כך אין שלטונות המס יכולים לגבות את המסים, שהייתה חייבת בהם לפני חיסולה.

פירוק עסקים של חברה על ידי מפרק עסקים הוא תהליך ממושך. פקודת החברות ותקנות הפירוק שהותקנו על פיה קובעות במפורט את החובה לפרסם ברשומות ובעתונות את הליכי הפירוק, שיש בהם חשיבות לנושי החברה או לבעלי מניותיה, כגון הגשת בקשה לפירוק, מתן צו פירוק על ידי בית המשפט, או קבלת החלטה על פירוק מרצון, מינוי מפרק, כינוס אספות נושים, קביעת מועד אחרון להוכחת חוב, והודעה על רצון לחלק דיבידנד. לגבי הוכחות חוב דורשת פקודת החברות מהנושה את הגשתו למפרק, יחד עם אימותו בשבועה, תוך זמן קצוב.

תיקי החברות, שלגביהן נודע, שהוחל בהליכי פירוק, מסווגים במשרדי מס הכנסה בנפרד. ביוני 1968 היו מסווגים באגף מס הכנסה ומס רכוש יותר מ-800 תיקי חברות, הנמצאות בפירוק.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל—יוני 1968 את דרכי הטיפול של פקידי השומה בחברות שבפירוק. הבדיקה התרכזה בעיקר במשרדי המס שבירושלים, בתל אביב ובחיפה.

מידע על חברות בפירוק

תנאי ראשון להבטחת טיפול נאות בתיקים של חברות בפירוק הוא קבלת מידע על התחלת הליכי הפירוק. הפרסומים על פירוק חברות מאפשרים איסוף נתונים והפצתם בין פקידי השומה עוד בשלב מוקדם של הפירוק. נציבות מס הכנסה הטילה את התפקיד של איסוף הנתונים והפצתם על יחידת המודיעין שלה, ומלבד זה דרשה מהגובים הראשיים שבמשרדי המס לעקוב אחר הודעות הנוגעות לפירוק חברות והמתפרסמות בילקוט הפרסומים.

— ההסדרים האמורים בדבר המצאת מידע לפקידי השומה על פירוק חברות לא פעלו באורח תקין. במקרים רבים לא קיבלו פקידי השומה מידע על הוצאתם של צוי פירוק, ועתים נודע להם על כך באקראי. בהיעדר מידע על הוצאת צווי פירוק לא הגישו פקידי השומה הוכחות חוב בעוד מועד. במספר מקרים לא הגיע לידיעתם של פקידי השומה מידע על גמר הליכי הפירוק.

עריכת שומות

נציבות מס הכנסה קבעה נוהל לטיפול בשומות של חברות הנמצאות בפירוק כדי להבטיח הגשה של הוכחת חוב מלאה למפרק. לגבי חלק משנת המס — מראשיתה ועד מועד הוצאת צו הפירוק — על פקיד השומה, לפי הנוהל לדרוש מן המפרק, שיגיש לו הצהרה על

ההכנסה, ומשלא הוגשה, לערוך שומה בהעדר דו"ח; לגבי שנים קודמות — לערוך שומות לאלתר, אף בלא להיוקק להזמנת בא-כוח החברה.

— פקידי השומה לא הקפידו על משלוח דרישות להגשת הצהרה לגבי חלק משנת המס שעד למועד צו הפירוק וגם לא ערכו שומות לאותו פרק זמן. היו גם מקרים, שלא נערכו שומות לגבי כמה שנות מס, שקדמו לפתיחת הליכי הפירוק: באותם המקרים, שהחברה הגישה הצהרה ונדרש ממנה מס על פיה בלא עריכת שומה, הוגשה הוכחת חוב על סכום מס זה בלבד; ובאותם מקרים, שהחברה לא הגישה הצהרה, נכללו בהוכחת החוב רק סכומי המקדמות, שנתבעו מהחברה ושעוד לא נפרעו.

הוכחת חוב

על המפרק לחלק את כספי החיסול בצורה של דיבידנד ולהודיע על רצונו זה תוך קביעת מועד להגשה של הוכחת חוב. נושה, שאיחר בהגשת הוכחותיו עלול לאבד את זכותו להשתתף באותה חלוקה, ואם היא החלוקה האחרונה — לאבד את זכותו בכלל.

— פקידי השומה הגישו הוכחות חוב רבות באיחור. במקרים שנבדקו התחשב המפרק, בעת חלוקת הדיבידנד, בהוכחות החוב. לדעת הביקורת, אי הקפדה על מועדי הגשת ההוכחות עלולה לגרום הפסד במס, כאשר לא יותרו כספים בידי המפרק.

— היו כמה מקרים, שפקידי השומה תבעו מהמפרק זכות קדימה, אך הם לא ציינו בהוכחת החוב שהגישו למפרק את זכות העדיפות לגבי אותה שנה, שבה החוב הוא הגבוה ביותר, ולא דרשו לגביה את זכות העדיפות. הקפדה בעניין זה דרושה כדי להבטיח לשלטונות המס את סכום החוב המירבי.

מעקב אחר הליכי פירוק

על פי החוק (יש זכות לנושים לעיין בחשבונות ההכנסה וההוצאה), שניהלו המפרקים, כדי שיוכלו לעמוד על מעשים ומחדלים של מנהלי החברה שבפירוק ועל ידי כך למצוא עילה להרחבת תביעותיהם או להצביע על זכויות, שהמפרק יכול להפעיל לטובתם. מתקבל אפוא על הדעת שהאוצר כנושה ינקוט אותה פעולה. יתר על כן, יש לשלטונות המס עניין נוסף בבדיקה כזאת, שכן יכולה היא להעלות עילה להטלת מס נוסף, אם על החברה ואם על מנהליה, בגין הכנסות שנוצרו לפני הפירוק.

— פקידי השומה לא נהגו לנצל את הזכות האמורה ובדרך כלל לא עיינו בחשבונות ההכנסה וההוצאה, שניהלו המפרקים.

יש אשר הליכי פירוק נמשכים תקופה ארוכה, לעתים אפילו כמה שנים. בחלק מהמקרים מתנהלים גם בתקופת הפירוק עסקי החברה, ובפרק זמן זה עשויות להיווצר הכנסות החייבות במס.

— פקידי השומה בדרך כלל לא קיימו מעקב אחר עסקיהן של חברות בפירוק, ומשום כך לא היה להם מידע על הכנסות שנוצרו בעת תהליך הפירוק.

מחיקת חובות

נציבות מס הכנסה קבעה נוהל למחיקת חובות אבודים בהתאם לתקנות כספים ומשק של האוצר (תכ"ם). לפי ההוראות יש להביא את הצעת המחיקה לפני ועדה לחובות

אבודים, המחליטה על המחיקה ורושמת את ההנמקה לכך. פרטים מלאים על המחיקה מועברים לחשב הכללי.

— במספר מקרים נמחקו חובות מס של חברות בפירוק בדרך מקוצרת: נערכו שומות לחברות בפירוק — תוך תיקון שומות קודמות — ובהן נקבעו ההכנסות בהתאם לתשלומי המס שנתקבלו בפועל. על ידי כך נמנעה היווצרות של יתרונות חוב בשומות ונמנע הצורך במחיקתן. כך, למשל, לחברה המספקת שירותים היה, בשעת הוצאת צו הפירוק נגדה, חוב למס הכנסה בסכום של כ-26,000 ל"י, על פי שומות, שנערכו לחמש שנות מס; פקיד השומה ביטל את החוב על ידי תיקון השומות. במקרה אחר, בשומות של קואופרטיב של מובילים שנתפרק, נערכו תיקונים לארבע שנים בהתאם לתשלומים בפועל, ועל ידי כך בוטל חוב של כ-16,000 ל"י; חוב של ניכויים במקור, בסכום של כ-4,000 ל"י בלבד הוצא למחיקה כחוב אבוד ונמחק.

בפקודת מס הכנסה אין הוראה, המתירה תיקון שומה לטובת נישום שלא בעקבות השגה מנומקת המוגשת תוך זמן מוגבל. בפקודה כלולה רק זכותו של הנציב (לפי סעיף 147 לפקודה) לערוך חקירה בשומות שנעשו ולחקן אותן מצדו; סמכות זו, בודאי לא הייתה הכוונה בה למקרים כגון אלו. הדרך האמורה גם גורעת מהאפשרות של בקרה.

*

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שסדרי גביית מס הכנסה מחברות בפירוק לא הבטיחו די הצורך שמירה על זכויות האוצר כנושה של חברות בפירוק בגין חובותיהן לשלטונות מס הכנסה. נציבות מס הכנסה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שבמשך שנת 1968 הוקמו במשרדי המס תאים לטיפול בחובות קשי-גבייה, וכן הוקמה יחידה ארצית לתיקים מיוחדים, שאליה יועברו, בין היתר, תיקים של חברות שהגיעו לשלבי פירוק או לפשיטת רגל ואשר הטיפול בהם דורש לקיים מגע שוטף עם המפרק.

בהוראה לפקידי השומה מיום 22.12.1968 הסדירה הנציבות את דרכי הפצת המידע על חברות בפירוק ואת העברת תיקי מס ההכנסה שלהן לטיפול של היחידה החדשה.

שומות למנהלי חברות

הכנסתו של מנהל יש בה, במקרים רבים, קווים האופייניים לשכיר וקווים האופייניים לעצמאי: תקבוליו ממשכורת ומהטבות שונות — למשל כיסוי הוצאות — אופייניים לשכיר, ואילו תקבוליו מדיבידנד, מריבית ומהקצאת מניות הטבה בחברה, שהוא מנהל אותה, אופייניים להכנסתו של עובד עצמאי. תפקידו של המנהל, במיוחד כשהוא אחד מבעלי השליטה בחברה, עשוי לאפשר לו לקבוע את תקבוליו מהחברה ולהגדיר את סוגם. בעריכת שומות לנישומים אלה יש אפוא צורך להתחשב בבעיות המיוחדות הכרוכות בהטלת מסים על הכנסותיהם של שכירים ושל עצמאיים. בספטמבר 1968 היו מסווגים במשרדי המס 14,757 נישומים כמנהלי חברות.

בחודשים נובמבר 1967 — ינואר 1968 ובאפריל 1968 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הטיפול בתיקיהם של מנהלי חברות במשרדי המס בירושלים, בתל אביב, בגוש דן ובחיפה.

1. על פי תקנות מס הכנסה (דו"חות ודו"חות נוספים על ידי חבר בני אדם), תשכ"ד — 1963, גדרשות חברות להגיש, יחד עם הדו"ח על ההכנסה, דו"ח נוסף במתכונת שנקבעה בתקנות, ובו פרטים שונים על מנהליהן, לרבות נתונים על תקבוליהם מהחברה בשנת הדו"ח. דו"חות אלה הם אמצעי חשוב לאיתור נישומים, שהם מנהלים, ולעריכת שומות נאותות להם. נציבות מס הכנסה קבעה נוהל, שאת הנתונים הכלולים בדו"חות אלה יש להעביר לתיקו האישי של כל מנהל.

— במקרים רבים לא הגישו חברות את הדו"חות הנוספים הנוגעים למנהליהן או שהדו"חות שהוגשו כללו רק חלק מהנתונים. פקידי השומה לא נקטו צעדים כדי להשיג את הדו"חות או את הנתונים החסרים בדו"חות שהוגשו.

— היו מקרים, שחברה הגישה את הדו"חות, אולם פקידי השומה לא הקפידו על העברת הנתונים לתיקי המנהלים, ולא ניצלו גם בדרך אחרת את המידע הכלול בהם.

2. נציבות מס הכנסה החליטה לקיים סיווג מיוחד של תיקי מנהלים, והורתה לפקידי השומה שלא להחזיק תיק של מנהל חברה בין תיקי השכירים.

— פקידי השומה לא הקפידו על הסיווג המיוחד די הצורך, ותיקים של מנהלי חברות, ביניהם מנהלים בעלי הכנסות ניכרות או בעלי שליטה בחברה, הוחזקו במקרים רבים, במשך שנים, בין תיקי השכירים. כתוצאה מכך לא קיבלו תיקים אלה את תשומת הלב המיוחדת הדרושה. בכמה מקרים נישום מנהל אך ורק על הכנסתו ממשכורת, שממנה נוכה מס במקור, ואילו יתר תקבוליו לא חויבו במס. בעקבות מבצע סריקה, שערכה נציבות מס הכנסה אצל פקידי שומה שונים ב-1968, אותרו 672 תיקים של מנהלים, שהיו בין תיקי שכירים.

3. כדי לערוך שומה למנהל חברה על פקיד השומה לוודא את תקבוליו מהחברה ולבדוק, מה היקפם ומהותם, ובאיו מידה הם חייבים בתשלום מס. כיוון שתיק החברה הוא מקור עיקרי, שעל פיו ניתן לוודא ולאמת נתונים אלה, מן הצורך היה, שבעת עריכת השומה למנהל יהא בפני פקיד השומה תיק החברה, ולכן רצוי ששני התיקים, של המנהל ושל החברה, ימצאו באותו משרד מס.

— נציבות מס הכנסה אמנם הורתה לפקידי השומה, כי תיק של מנהל יוחזק במשרד המס, שבו נמצא תיק החברה, אך הוראה זו חלה רק על תיקי מנהלים בחברות פרטיות, שמספר בעלי המניות בהן אינו עולה על שבעה; תיקיהם של מנהלים בחברות ציבוריות או בחברות פרטיות, שמספר בעלי המניות בהן עולה על שבעה, מוחזקים לפי ההוראה אצל פקידי השומה, שבתחום שיפוטם נמצא מקום מגוריו של המנהל.

לדעת הביקורת הקריטריון, שקבעה הנציבות, איננו מתיישב עם עניין השליטה בחברה, כפי שהוגדרה בפקודת מס הכנסה בדבר חלוקת רווחים של חברות מעטים (ראה גם דו"ח שנתי 18, עמ' 129); ואמנם יש חברות ציבוריות וחברות פרטיות, שמספר בעלי המניות שלהן עולה על שבעה, והשליטה בהן היא בידי חוג קטן של מנהלים. פקידי השומה לא הסתמכו אפוא, לגבי מספר תיקי מנהלים, בעריכת שומותיהם, על תיקי החברות, ומשום כך לא חויבו במס תקבולים שונים של מנהלים, שעל קיומם אפשר היה ללמוד מתיקי החברות. השיקול של קרבת מקום המגורים של מנהלים למשרדי המס איננו, לדעת הביקורת, בעל משקל, כשהמדובר בטיפול בסוג זה של נישומים, מה גם שרוב המקרים מתייחסים למשרדי מס שבערים הגדולות. רצוי היה לקבוע הסדר, שיביא באופן מקיף יותר לכך, שבעת עריכת שומה למנהל יהיה בידי פקיד השומה כל המידע הנוגע למנהל, בלי שאיסוף מידע זה יעכב הליכים אחרים בתיק של החברה.

4. בדיקה מסורגת בתיקי מנהלים העלתה מקרים של פיגור ניכר בעריכת שומות (בדבר קצב עריכת שומות, ובמיוחד שומות לחברות, ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 89). בחלק מן המקרים נערכו שומות לכמה שנים בבת אחת, בלי שנבדקו כיאות הנתונים שבהצהרות הנישומים. לגבי מנהלים, שבתיקיהם לא היה טיפול במשך שנים ומשום כך הם לא נדרשו באותן שנים להמציא הצהרות הון, נשללה מפקיד השומה האפשרות לערוך בדיקה מעמיקה של הכנסותיהם, על פי נתונים בדבר גידול הונם.

5. מנהלי חברות מקבלים במקרים רבים הטבות שונות לכיסוי הוצאות — בעיקר אש"ל, הוצאות על החזקת מכונית, דמי נסיעות בארץ ובחוץ לארץ, להם ולבני משפחותיהם, תשלומים של ביטוח חיים, הוצאות אירוח ותשלומים בעד החזקת דירות. אפשרי הדבר, שחלק מהוצאות אלה הן למעשה הוצאות פרטיות, ובתור שכאלה חייב המנהל במס עליהן.

— הוראות נציבות מס הכנסה קובעות, כי למנהל בחברה פרטית, שהוא גם בעל מניות, ניתנת ברירה לראות בסכומים, שקיבל לכיסוי הוצאות פרטיות, הכנסה אישית שלו, או הוצאה של החברה, שניכיה מהכנסתה לא יותר והיא לא תתוסף להכנסתו. מתן אפשרות הבחירה למנהל בין הוספת סכום ההטבה לשומתו לבין הוספתה לשומת החברה גורם הפסד לשלטונות המס, כיוון שבדרך כלל יעדיף הנישום את הדרך שתחייבו בתשלום מס בסכום הנמוך יותר. אם כי היקפה של הבעייה הצטמצם עם התקנת תקנות מס הכנסה (תנאים לניכוי הוצאות מסוימות), תשכ"ז — 1967, מיום 10.1.1967, יש לה משמעות יתרה בתקופות של גיאות במשק, שבהן עלולות להופיע צורות נוספות של כיסוי הוצאות פרטיות, שהמעוניינים עלולים לטעון, שהן הוצאות עסקיות. לדעת הביקורת צריכים שלטונות המס לקבוע במידת האפשר את האופי הממשי של ההוצאה: להתירה אם הוצאה להשגת הכנסה של החברה, ולצרפה לשומת המנהל אם היא הוצאה אישית של המנהל, שלא למען החברה.

התרת ניכוי בעד פחת

פקודת מס הכנסה מתירה לנכות מהכנסת נישום פחת על הנכסים שבבעלותו, המשמשים לו לצורכי עסק. ניכוי הפחת מחושב על פי עלות הנכסים בשיעורים שנתיים שווים, שנקבעו לכל סוג נכסים, בהתאם לאורך חייהם המשוער, כמפורט בתקנות מס הכנסה (פחת), 1941. התקנות הסמיכו את פקיד השומה להתיר את הגדלת שיעור הפחת במקרה של עבודה במשמרות. החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט — 1959, מאפשר למפעלים מאושרים לנכות את הפחת על נכסיהם המאושרים בקצב מואץ, וגם כאן הסמיך את פקיד השומה להתיר את הגדלת השיעור עקב עבודה במשמרות. תקנות מס הכנסה (נכויי פחת לגבי בניינים, מכוניות וציוד), תש"ך — 1960, הסמיכו את נציב מס הכנסה להתיר את הפחת המואץ האמור בחוק ההשקעות גם על נכסים שאינם מאושרים, על פי המלצת מרכז ההשקעות. תקנות מס הכנסה (ניכוי התחלתי בשל מבנים, מכוניות וציוד חדשים), תשכ"ז — 1967, התירו ניכוי פחת התחלתי על נכסים חדשים בשיעורים כפולים. סך הכול סכומי הפחת המנוכים לפי הפקודה על נכס לא יעלה על מחירו המקורי. בהתחשב בירידת ערך המטבע איפשר המחוקק ניכויי פחת בסכום העולה על עלות הנכסים, מתוך התאמה לערכם הממשי. חוק מס הכנסה (תוספת פחת על נכסים עסקיים), תשי"ח — 1958, וכן חוק מס