



מהמובא לעיל עולה כי נעשית פשרה מרחיקת לכת עם נישומים עצמאיים כאשר נערכות להם שומות, וכי יש ליקויים מהותיים בדרך עריכת השומות לנישומים אלה בעקבות השגות שהם מגישים: פעמים רבות נקבע סכום ההכנסה החייבת במס בלי שקדמה לכך בדיקה של פנקסי החשבונות שלהם, ופקידי השומה לא תמיד מנמקים את החלטותיהם. בנסיבות אלה פנקסי החשבונות אינם משמשים למטרה שלשמה נועדו, שכן החובה לנהל פנקסי חשבונות נקבעה בראש ובראשונה כדי לאפשר בדיקה של הכנסות הנישום לצורך קביעת השומה. שומות רבות נערכות כיום בדרך דומה לזו שבה נקבעו קודם שהוטל על נישומים לנהל פנקסי חשבונות: התמקחות בין פקיד השומה לנישום עד להשגת הסכם. זאת ועוד, פקיד השומה נושאים ונותנים עם הנישומים לא רק על סכום ההכנסה החייבת במס, אלא גם על השנה אשר בשומה שתיקבע לה תיכלל התוספת להכנסה המדווחת; וכאשר ההסכם עם הנישום כולל גם שומות מע"מ, פעמים רבות התוספת הנקבעת בו למחזור מע"מ קטנה מתוספת ההכנסה. מכל האמור לעיל עולה, שאף שמושקעת עבודה לא מעטה בשני שלבי השומה, התוספת הממוצעת להכנסות המדווחות וסכומי המס הנגבים מהנישומים קטנים ביותר.

אחת הסיבות למצב המתואר לעיל היא שיטת שכר העידוד הנהוגה באגף מס הכנסה. שיטה זו המבוססת על מכסות של שומות יוצרת תמריץ שלילי לבדיקה ראויה של דיווחי הנישומים על הכנסותיהם. בדיקה יסודית של הדוחות דורשת זמן רב, והסכם עם הנישום מקצר את התהליך ומאפשר לפקיד השומה למלא ביתר קלות את המכסה שקבעה הנציבות, ואף לעבור אותה ולקבל תוספת שכר.

בכל אלה יש משום איתות לציבור שפנקסי החשבונות - בייחוד אלה של נישומים "קטנים" - משמשים בשלב השומה רק כנקודת מוצא למיקוח. לנוכח האמור לעיל, עולה החשש כי נישומים אינם מדווחים על מלוא הכנסתם בידיעה כי יוכלו להתמקח עם פקיד השומה ולהגיע עמו לפשרה בעניין סכום השומה, ולכל היותר - יחויבו במס על מלוא הכנסתם.

יש על כן צורך שהנציבות תבחן לעומקה את השיטה שלפיה נערכות שומות לנישומים עצמאיים ותמשיך ותרחיב את הפעולות בהם נקטה כדי שעריכת השומות תתבסס על בדיקות ממוחשבות שלא יפחתו מסף שיקבע לגבי כל סוג שומה.

ניכוי מס במקור מתשלומים המועברים לחו"ל

ריכוז ממצאים

הגידול בפעילות הכלכלית בשנים האחרונות והליברליזציה בתחום מטבע החוץ הביאו לתנועת הון ערה אל הארץ וממנה. על חלק מההון המועבר לחו"ל שמקורו בהכנסה שנצמחה או שהופקה בארץ, או בהכנסה או שכר שהפיק אדם מעסק שהשליטה בו וניהולו מופעלים בישראל, או ממשלח יד שבדרך כלל הוא עוסק בו בישראל - יש לשלם מס. חשוב שהמס על תשלומים המועברים לחו"ל ינוכה במקור. על פי רוב אי-ניכוי המס במקור משמעותו אבדן המס, שכן קרוב לוודאי שמקבלי התשלומים

בחור"ל לא ישלמו אותו, ויש סבירות נמוכה כי בשלב בדיקת הדוח השנתי של המשלם או בעת ביקורת ניכויים, אם תיעשה ביקורת כזאת, תינתן הדעת על ניכוי מס מתשלומים שהעביר לחור"ל.

הבנקים המסחריים שבאמצעותם מועברים תשלומים לחור"ל חייבים לנכות את המס המתחייב מתשלומים אלה. עד תחילת 1995 לא בדקה נציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציבות) את פעולותיהם.

האישורים להעברת התשלומים לחור"ל - שבהם נקבע שיעור המס או פטור ממס - לא הונפקו בידי מי שהוסמכו לכך בהוראת הנציבות. בעלי התפקידים שהנפיקו את האישורים לא בדקו היטב את הבקשות לאישורים ואת המסמכים שצורפו להן כדי לקבוע את שיעור המס שיש לנכות.

נמצאו כמה אישורים שנתנה הנציבות להעברת תשלומים לחור"ל שהסיבות להעברה שצוינו בהם לא תאמו את אלה שצוינו בבקשות שהוגשו לשלטונות המס. אישור שצוינה בו סיבה לא נכונה עשוי להביא לפטור מניכוי מס במקור ולעתים גם להטבה במס בלא הצדקה, שכן מפקחי המס יסתמכו בקביעת השומה על הסיבה הנקובה בו.

במשך שנים לא נוכה מס במקור מתשלומים שהעבירו חברות ביטוח למבטחי משנה באחת המדינות, אף שהדבר מתחייב מפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961.

לאחר שהנציבות הורתה לחייב את חברות הביטוח בניכוי מס במקור, השהה נציב מס הכנסה ומס רכוש את ההוראה לתקופת זמן בלתי מוגבלת. עד נובמבר 1997 לא חל שינוי בעניין זה.



1. התפתחות הפעילות הכלכלית בשנים האחרונות והליברליזציה בתחום מטבע החוץ (להלן - מט"ח) הביאו לתנועת הון ערה אל הארץ וממנה. להלן נתונים על העברת כספים במט"ח מישראל לחור"ל בשנים 1993-1996 (לא כולל העברות חד-צדדיות ותנועת הון במערכת הבנקאות), במיליוני דולרים*:

1996	1995	1994	1993	
25,806	23,597	20,190	17,471	תשלומים בעד יבוא טובין
7,696	6,892	6,055	4,844	תשלומים בעד יבוא שירותים
2,232	2,009	1,522	4,951	מימוש השקעות של תושבי חוץ בישראל
3,450	1,772	1,645	3,905	השקעות של תושבי ישראל בחור"ל
658	691	701	918	פירעון הלוואות לתושבי חוץ
39,842	34,961	30,113	32,089	סה"כ

* מתוך סקירה לשנת 1996 שעשה בנק ישראל, שנתוניה מבוססים על דיווחי מערכת הבנקאות ונתוני בנק ישראל.

2. על פי סעיף 2 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה) יש לשלם מס, בין השאר, על הכנסה שנצמחה או הופקה בארץ; מכאן שעל התשלומים המועברים לחו"ל הנובעים ממקורות אלה יש לשלם מס. סעיף 5 לפקודה קובע, כי יראו כהכנסה מופקת בישראל "רווח או השתכרות שהפיק אדם מעסק שהשליטה בו וניהולו מופעלים בישראל, או ממשלח יד שבדרך כלל הוא עוסק בו בישראל...".

סעיף 170(א) לפקודה קובע כי כל המשלם לאדם שאינו תושב ישראל, לו או לאחר בשבילו, כל הכנסה חייבת לפי הפקודה (אשר אינה הכנסה שממנה קיימת חובה לנכות מס) חייב לנכות מאותה הכנסה, בעת תשלומה, מס בשיעורים הקבועים בפקודה. באפריל 1992 תוקן הסעיף, ו"משלם" לעניין האמור הוא גם מוסד כספי כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, שבאמצעותו משתלמת ההכנסה, אלא אם כן בידי המוסד הכספי אישור מפקיד השומה הפוטר אותו מחובת ניכוי במקור.

בתקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים לתושב חוץ), התשנ"ג-1992, נקבע, כי משלם ינכה מס במקור מכל תשלום לתושב חוץ שסעיף 170 חל עליו, אלא אם כן התקיים אחד מאלה: (א) המס שולם, ולמשלם יש על כך אישור בכתב מאת פקיד השומה; (ב) למשלם יש אישור בכתב מאת נציב מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציב) או מפקיד השומה או מרואה חשבון מורשה שהנציב הרשהו בכתב, לפרק זמן מסוים ובתנאים שנקבעו, להנפיק אישורים בכתב - על ניכוי מס במקור בשיעור אחר או על פטור מניכוי מס במקור; (ג) הנציב קבע שאותו סוג תשלום יהיה פטור מניכוי מס במקור או ינוכה מס בשיעור אחר.

3. על פי התקנות, על המשלמים לערוך דוח מפורט על כל תשלום. משלם שאינו מוסד כספי יגיש לפקיד השומה לא יאוחר מ-31 במאוס של כל שנה דוח מפורט שמרכז את כל התשלומים ששילם לתושב חוץ.

4. על פי סעיף 2(3) לתקנות האמורות, הנציב מוסמך לקבוע, בסוגי תשלום שונים, ניכוי מס במקור בשיעור אחר או פטור מניכוי מס במקור. במאי 1993 פרסמה נציבות מס הכנסה ומס רכוש הוראת ביצוע בדבר ניכוי מס במקור מתשלומים לתושבי חוץ (להלן - הוראת הביצוע). בהוראה פורטו כמה סוגי תשלומים שהנציב קבע, שאפשר להתיר למשלם להעבירם לתושבי חוץ בלא ניכוי מס במקור או לאחר ניכוי מס בשיעור מוקטן, בהסתמך על הצהרתו ועל מסמכים מאמתים, או על אחד מאלה; מדובר בתשלומים שאינם בגדר הכנסה בישראל, וכן בתשלומים המהווים הכנסה, אולם ניתן לגביהם פטור מיוחד. עוד מציינת ההוראה מי הם הרשאים להנפיק אישורים להעברת התשלומים לחו"ל, בהתמלא תנאים המפורטים בהוראה, ואילו הם סוגי התשלומים שכל אחד מהם רשאי להתיר את העברתם. בין הרשאים להנפיק אישורים כלולים: רואה חשבון שהנציב הסמיכו לכך; פקידי השומה וסגניהם; ומחלקת הניכויים בנציבות (ראה בהמשך בדבר הוראה נוספת שפרסמה הנציבות).

בחודשים אפריל-אוגוסט 1996, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על ניכוי מס במקור מתשלומים שהועברו מישראל לחו"ל; בדיקת ערכון נעשתה בנובמבר 1997. הבדיקה נעשתה במחלקת הניכויים בנציבות ובמשרדי השומה - פקיד שומה למפעלים גדולים בתל אביב, ת"א 5 ות"א 1.

הפיקוח על העברות תשלומים לחו"ל

כאמור, על פי הפקודה והתקנות יש לנכות מס במקור מתשלומים לתושבי חוץ. לגביית מס במקור מתשלומים המועברים לחו"ל נודעת חשיבות. בניגוד לתשלומים הניתנים בישראל, אי-ניכוי מס במקור לפני העברת התשלומים לחו"ל משמעותו, על פי רוב, אבדן המס, שכן קרוב

לוודאי שמקבלי התשלומים לא ישלמו אותו. יצוין שהחבות במס על תשלומים המועברים לחו"ל נקבעת גם בהתחשב באמנות למניעת כפל מס שנחתמו עם מדינות אחרות.

לכאורה יתכן שהמס ייגבה מהמשלם לאחר שהעביר את התשלום לחו"ל, אולם הביקורת העלתה שאין הדבר כך. הסיבה לכך היא שרק חלק קטן מן התשלומים המועברים לתושבי חוץ נבדקים במסגרת ביקורות הניכויים שעושה האגף, ובדרך כלל מבקרי הניכויים אינם בקיאים בכל הסוגיות הכרוכות בפטורים בתחום זה (בעניין ביקורות הניכויים ראה בדוח שנתי 47, הפרק "מערכת הפיקוח על ניכוי מס הכנסה במקור", עמ' 88). סביר אפוא להניח, כי תשלומים אלה לא ייבדקו כלל, ואם ייבדקו - יסתפקו המבקרים בכך שיש אישור המעיד על פטור מניכוי מס במקור ולא יבדקו אם האישור מוצדק.

זאת ועוד, הסבירות שתיעשה בדיקה מעמיקה בדוח של נישום, בכל הנוגע לאישורים על ניכויים במקור בגין תשלומים שהועברו לחו"ל, היא נמוכה מאוד, שכן קרוב לוודאי שהמפקח שיטפל בדוח יימנע מבדיקה בעניין זה בהנחה שבדיקה כזאת נעשית במסגרת ביקורות הניכויים שעושה הנציבות. רוב הבדיקות של הדוחות השנתיים שנישומים מגישים על הכנסותיהם נעשות במשרדי השומה בשיטה של ביקורת מקוצרת, ומגמת הנציבות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהוראות הביצוע שהיא פרסמה, היא לאשר בלא בדיקה דוחות העומדים בקריטריונים שקבעה. סביר להניח שבדוח הכולל פרטים בדבר העברות תשלומים לחו"ל יסתפק המפקח, במסגרת הבדיקה המקוצרת, בעובדה שהיה אישור להעברת התשלום ולא יתעמק בבדיקת ההצדקה להנפקתו. נוסף לכך, במקרים רבים שבהם נעשות העברות חד-פעמיות של תשלומים אין למשלם ולמקבל תיק במס הכנסה, ולכן לא תיערך להם שומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם לנוכח הליברליזציה בשנים האחרונות בתחום המט"ח והגידול בתנועות ההון מהארץ לא ניתן לבדוק כל העברה של תשלומים לחו"ל, אולם יש ליצור כלים להתרעה ולבדיקה של העברות מסוימות על פי אמות מידה שייקבעו.

העברות באמצעות הבנקים

חלק גדול מהתשלומים מועבר לחו"ל באמצעות הבנקים המסחריים, והואיל והם בגדר "משלמים" הם חייבים בניכוי מס במקור בשיעור 25% מהסכומים המועברים, אלא אם כן בידי המשלם אישור מקורי בכתב מרואה חשבון שהוסמך לכך בידי הנציב, מפקיד השומה או מהנציבות על קיומו של פטור או על שיעור ניכוי מופחת; או שמדובר באותם תשלומים שהנציב קבע שהבנק רשאי להעבירם בלא ניכוי מס במקור על סמך הצהרת המעביר.

הועלה, כי עד תחילת 1995 לא בדקה הנציבות אם הבנקים המסחריים שבאמצעותם מועברים תשלומים לחו"ל פועלים על פי הוראותיה. במאוס 1995, בעקבות בדיקה שעשתה בכמה סניפי בנקים, פנתה הנציבות אל הבנקים וביקשה שיקפידו לקבל אישורים ואסמכתאות כנדרש בהוראת הביצוע. בבדיקות נוספות שנעשו במהלך 1996 נמצא כי חל שיפור בעניין זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1996 הודיעה הנציבות, כי תפעל להגביר את הפיקוח בנושא העברות הון לחו"ל, לאחר שתיתן הדרכה מתאימה לעובדיה. עוד הודיעה הנציבות, כי תשקול את האפשרות לערוך שומות על פי סעיף 173 לפקודה הקובע כי במקרים מסוימים רשאי פקיד השומה לערוך שומת ניכויים למי שחייב לנכות מס במקור לפי סעיף 170 לפקודה ולא ניכה אותו - כולו או מקצתו.

הנפקת אישורים בידי משרדי השומה

כאמור, נקבע בהוראת הביצוע, כי פקידי השומה או סגניהם, בתיאום עם רכזי השומה או הניכויים, יהיו רשאים להנפיק אישורים להעברת תשלומים מסוגים מסוימים לחו"ל בניכוי מס מוקטן או בלא ניכוי כלל. בדרך כלל מדובר בתשלומים שעניינם אינו סבוך. כאשר ההחלטה על מתן האישור מחייבת ידע נרחב יותר בענייני מסים מועבר העניין לטיפול של הנציבות.

1. הועלה, כי רק במשרד השומה למפעלים גדולים אושרו הפחתות שיעור הניכוי במקור או הפטור מניכוי מס בידי מי שנקבע לכך בהוראת הביצוע, דהיינו פקיד השומה או סגנו. במשרד השומה ת"א 1 הנפיקו את האישורים רכזי החוליות, ובמשרד השומה ת"א 5 אף הרחיקו לכת וחלק מהאישורים ניתנו בידי מזכירת החוליה.

2. על פי הוראת הנציבות, בקשה לפטור מניכוי מס במקור או להקטנת שיעורו תנומק ותלווה במסמכים מתאימים, לרבות הסכם, חשבוניות וכיו"ב המפרטים את מהות התשלום ואת הסכום.

הועלה, כי בעלי התפקידים במשרדי השומה שהנפיקו אישורים לפטור, מלא או חלקי, מניכוי מס במקור מתשלומים המועברים לחו"ל לא תמיד הקפידו לבדוק היטב את הצהרת המשלם ואת המסמכים שצורפו לה, כדי לוודא שאכן הוא זכאי לפטור.

בתשובתה הודיעה הנציבות, כי הוכנה מערכת ממוחשבת חדשה לניהול העברות הון לחו"ל ולטיפול בהן. מערכת זו אינה מאפשרת למי שאינו מוסמך לכך להנפיק אישורים. הנציבות הסבירה, כי הצורך בהנפקה מהירה של האישורים מקשה על רשויות המס לבדוק ביסודיות את הצהרות המשלמים ועל המסמכים המצורפים אליהן. לכן הוקמה ועדה מיוחדת לבדיקת הנושא, והיא המליצה על הקלות בתחום העברות הון לחו"ל (עוד על ועדה זו ראה בהמשך).

הנפקת אישורים בידי הנציבות

כאמור, הנציבות מטפלת באישורים המועברים אליה ממשרדי השומה. הנציבות קבעה, שאישורים לפטור מניכוי מס במקור או להקטנת שיעורו בכמה סוגים של תשלומים המועברים לחו"ל יונפקו רק בידי מחלקת הניכויים שבנציבות, לאחר התייעצות עם פקידי השומה. מדובר בסוגי תשלומים אשר לצורך חישוב חבות המס עליהם נדרש ידע רחב של הוראות הפקודה וכן ידע במיסוי בין-לאומי. על פי הערכת הנציבות היא מנפיקה בכל שנה כ-2,000 אישורים. במועד הביקורת היו במחלקת הניכויים בנציבות שני עובדים המופקדים על הנפקת האישורים.

1. הבדיקה במחלקת הניכויים בנציבות, כמו הבדיקה במשרדי השומה, היא היחידה שנעשית בעניין התשלומים המועברים לחו"ל, וכאמור העניינים המובאים לפני המחלקה הם סבוכים. לכן חשוב לעשות בדיקה מדוקדקת ככל האפשר של הצהרת המשלם הכלולה בפנייתו ולאמת את פרטיה עוד בשלב הבקשה. אולם הביקורת העלתה כי לא תמיד נעשה הדבר, כמפורט להלן:

בבדיקה אקראית שעשה משרד מבקר המדינה אותרו אישורים של הנציבות לשתי חברות, שהסיבות שצוינו בהם היו שונות מאלה שצוינו בבקשות. כמו כן לא נמצא כי הסיבות צוינו באישור בעקבות בחינה מפורטת של הבקשות. בשלושה אישורים צוינה הסיבה "שירותים מקצועיים" בלא קשר למהות הבקשה. לדוגמה: חברה הגישה בקשה לקבלת פטור מניכוי מס במקור מתשלומים בסך 868,000 דולר שהעבירה לחו"ל. בבקשה נכתב שהתשלומים נועדו "לרכישת מניות במסגרת תכנית לרכישת מניות החברה האם על ידי עובדי החברות בנות". הנציבות הנפיקה לחברה אישור על סכום זה, אך צוין בו שהתשלום הוא בעד "שירותים מקצועיים בחו"ל לתושב חוץ". יצוין שההגדרה "שירותים מקצועיים" מאפשרת לחברה גם לקבל

פטור מניכוי המס במקור וגם להגדיל בדוח השנתי שלה את הוצאותיה המוכרות, שכן תשלום תמורת "שירותים מקצועיים" מקומו בדוח רווח והפסד בסעיף ההוצאות.

בתשובתה מדצמבר 1996 הודיעה הנציבות כי היא העבירה ליחידות השומה רשימה של כל החברות שהעבירו תשלומים לחברות בנות, כדי שיוכלו לשקול, לפי הצורך, את כלילתן בתכנית העבודה לעריכת שומות.

2. הועלה, כי גם אם הדוח השנתי של המשלם ייבדק בשלב השומה, ההצהרה והמסמכים שהוא הגיש לצורך קבלת הפטור לא יהיו לנגד עיני המפקח הבודק את הדוח; כיוון שלאחר שהסתיים הטיפול בבקשה לפטור, הנציבות מעבירה למשרד השומה שבו מנוהל תיקו של המשלם רק העתק מהאישור שהנפיקה לו, ואילו המסמכים שבהסתמך עליהם היא החליטה על הפטור, נשארים אצלה.

בתשובתה הודיעה הנציבות כי הבעיה האמורה כבר נפתרה, שכן במערכת הממוחשבת החדשה שהוקמה נשמרים כל הפרטים הנוגעים למתן הפטור.

3. באמנות למניעת כפל מסים כלול סעיף הקובע שהמדינות החתומות עליהן חייבות למסור מידע זה. על פי הוראות הנציבות, בקשות לקבלת מידע ממדינות שיש להן אמנה עם ישראל יטופלו בידי המחלקה למיסוי בין-לאומי בלשכה המשפטית. הליך קבלת המידע הוא לרוב ממושך, ועקב כך היו רק בקשות מעטות למידע. עם זאת, נעזרה הנציבות בעת האחרונה בשירותיה של חברה פרטית לחקירות כלכליות לשם קבלת מידע על עסקות שנעשתה בהן העברה של תשלומים לחו"ל ועל הקשורים בהן. ב-1995 נעשו כ-65 בדיקות מסוג זה.

הנציבות הודיעה כי אכן ראוי היה להיעזר יותר בגופים המספקים מידע כלכלי, אולם הדבר כרוך בהוצאות גדולות.

ועדה לניכוי מס במקור מהעברות הון לחו"ל

במאי 1995 מינה הנציב ועדה שעם חבריה נמנו עובדי האגף וגם אנשי מקצוע שאינם עובדי מדינה. בכתב המינוי נתבקשה הוועדה "לבחון את כל היבטי הפעלת המערכת של העברת תשלומים לחו"ל במטרה להביא לייעול ולפישוט המערכת התפעולית של העברת כספים לחו"ל וניכוי מס במקור מהם במידת הצורך". בינואר 1996 הגישה הוועדה את הדוח שחיברה. בדוח צוין, כי היא הוקמה לנוכח הפער בין המדיניות הליברלית שהנהיג בנק ישראל בנושא העברות מט"ח לחו"ל לבין מדיניות האגף, המחייבת מעורבות של רשויות המס בהליכי העברות לחו"ל.

על פי הדוח, הושמעו בשנתיים האחרונות נגד מדיניות האגף הטענות האלה: (א) במסגרת המדיניות הליברלית במשק לא יתכן להמשיך ולחייב אזרחים לקבל היתר מראש לכל העברת תשלום לחו"ל; (ב) בהעדר מערכת מעקב מרכזית, ניתן לעשות בגין אותה עסקה העברות נוספות, בסניפים שונים ובבנקים שונים; (ג) אין מקפידים שההעברות ייעשו אך ורק על סמך האישור המקורי; (ד) כאשר העברת הסכומים נעשית לשיעורין, האישור המקורי מוחזר למשלם, והוא יכול לעשות בו שימוש חוזר; (ה) רואי החשבון שהוסמכו לאשר פטור מניכוי מס במקור או ניכוי בשיעור מופחת, מיעטו להשתמש בסמכותם זו, והמשלמים נזקקו לשירותי רשויות המס; (ו) מאחר שהטיפול מפורז בין היחידות השונות באגף, הוא אינו אחיד -- יש הבדלים ניכרים בין היחידות במשך הטיפול בבקשות, ולעתים ניתנים אישורים שונים לבקשות דומות ואף זהות; (ז) לפי הוראות הנציבות יש להמציא לנציבות מסמכים, אך לא תמיד אפשר להמציאם קודם לקבלת האישור; הנציבות מודעת לקושי זה, ועל כן יש שהיא דוחה את המועד להמצאת מסמכים או מאפשרת הגשת מסמך חלופי.

הוועדה המליצה להבחין בין חברות שיש להן "איתנות כלכלית", לפי קריטריונים שנקבעו, לבין חברות אחרות ויחידים. חברה "איתנה" תהיה רשאית להעביר לחו"ל את כל סוגי התשלומים בלי אישור מוקדם מרשויות המס, בתנאי שתנהל רישום מפורט של ההעברות ותדווח עליהן בסוף כל שנה.

הנציבות הודיעה בתשובתה, כי הנציב החליט לאמץ את מסקנות הוועדה.

בינואר 1998 פרסמה הנציבות הוראת ביצוע העולה בקנה אחד עם המלצות הוועדה האמורות. בהוראה נאמר שלנוכח מדיניות הליברליזציה שנוקט בנק ישראל בשנים האחרונות הוחלט לצמצם את מעורבות אגף מס הכנסה בכל הקשור להעברת תשלומים לחו"ל. על פי החלטה זו תיעשה הבחנה בין "חברות מיוחדות" לבין גופים אחרים ויחידים. המגבלות על החברות המיוחדות יוסרו כמעט לגמרי, וגם לבנקים ורואי חשבון מורשים יינתנו סמכויות להעברת תשלומים לחו"ל. בקשתה של חברה להיחשב "חברה מיוחדת" תאושר אם יתקיימו בה כמה תנאים, ובהם התנאים האלה: מחזור עסקאותיה בכל אחת משלוש שנות המס שקדמו להגשת הבקשה היה בסכום של יותר מ-10 מיליון דולר; בכל הדוחות הכספיים לשלוש שנות המס האמורות לא היתה הימנעות או הסתייגות מהותית של רואה החשבון המבקר מהדוחות; החברה הגישה לרשויות המס את דוחותיה במועד ואין לה חובות מס. בהוראה נקבעו הסדרים ונהלים להעברת תשלומים לחו"ל.

חברות ביטוח

סעיף 53 לפקודה קובע לאמור: "אדם שאינו תושב ישראל העוסק בעסקי ביטוח ('מבטח חוץ'), ושולמו לו פרמיות בקשר לביטוח נכסים בישראל, או לביטוח מפני מקרה העשוי לקרות בישראל בלבד, או ששולמו על ידי מבוטחים שהם תושבי ישראל, שלא באמצעות סניף או מורשה בישראל שהורשו להוציא פוליסות בשמה -- רואים אותו כאילו השיג רווחים בישראל מאותם עסקי ביטוח ...". מכאן שסעיף 170(א) לפקודה חל גם על דמי ביטוח כאמור המועברים לחו"ל, ויש לנכות מהם מס במקור.

1. לנציבות היה ידוע כי חברות הביטוח נהגו במשך שנים להעביר לחברות ביטוח בחו"ל דמי ביטוח בעד ביטוחי משנה בלי לנכות מהם מס במקור, אף שהיה עליהם לעשות זאת על פי סעיף 53 לפקודה. אולם עניין ניכוי המס במקור מדמי ביטוח לא נכלל בהוראת הביצוע של הנציבות שדנה בחובה לנכות מס במקור מתשלומים המועברים לחו"ל. בספטמבר 1992 פרסמה הנציבות הנחיה, במסגרת הוראת ביצוע, שעל חברות הביטוח לנכות מס במקור מתשלומים לתושבי חוץ (החייבים בניכוי במקור) במישרין, ולא באמצעות הבנקים, ולדווח לבנקים שהן מטפלות בעניין הניכוי במקור.

ביוני 1993 פנה מנהל תחום ניכויים ומלוות בנציבות אל יו"ר איגוד חברות הביטוח והפנה את תשומת לבו לעניין; הוא ביקש כי האיגוד יביא לידיעת חברות הביטוח שמחובתן לפעול לפי הפקודה ולפי הוראות הנציבות.

בעקבות זאת, פנה איגוד חברות הביטוח בישראל פעמים מספר אל הנציבות וביקש ממנה לחזור בה מדרישתה לנכות מס במקור מדמי ביטוח בעד ביטוחי משנה שנרכשו במדינות שישאל אינה תתומה עמן על אמנה למניעת כפל מס.

2. הנציב העביר את פניית חברות הביטוח לסגנו המקצועי ולמנהל מחלקת הניכויים בנציבות וביקש מהם להמציא לו תשובה משותפת בנושא שהוגדר על ידו כך: "הגדלת מחיר ביטוחי משנה [במדינה פלונית] על ידי אגף מס הכנסה". הסגן השיב לנציב, כי דרישת הנציבות היא מוצדקת,

וכי עליה להמשיך ולנהוג על פי העמדה שהובעה במכתבו של מנהל מחלקת הניכויים לאיגוד חברות הביטוח.

הנציב לא קיבל עמדה זו ופנה שוב אל סגנו המקצועי וכן אל היועץ המשפטי של הנציבות וביקש מהם להביע את דעתם על טיוטת מכתב שהיה בדעתו לשלוח לאיגוד חברות הביטוח, בה נכתב כי הוא מורה "להשעות" את ההנחיה במכתבו של מנהל מחלקת הניכויים לאיגוד.

ביוני 1994 השיב היועץ המשפטי של הנציבות לנציב כי על פי סעיף 53 לפקודה חובה לנכות מס במקור מתשלומים לתושבי חוץ, וכי הסעיף "חל דווקא כשאין למבטח המשנה סניף או מורשה בישראל הרשאי להוציא פוליסות". היועץ המשפטי פירט ונימק עניין זה בשבעה סעיפים, ובסעיף השמיני של חוות הדעת ציין כי לדעתו בטיוטת מכתב הנציב "מדובר בהשהיה של המכתב ולא השעייה". הסגן המקצועי של הנציב השיב לנציב כי הוא מסכים עם היועץ המשפטי בעניין החובה לנכות מס במקור מדמי ביטוח המועברים לחו"ל.

בעקבות זאת הכין הנציב טיוטה נוספת של מכתב לאיגוד חברות הביטוח, ולפיה הנציבות חולקת על דעת האיגוד בעניין ניכוי מס במקור מדמי ביטוח למבוטחי משנה במדינה האמורה, וכי על חברות הביטוח חלות הוראות סעיף 53 ו-170 לפקודה, ולכן עליהן לנכות מס במקור; אולם מכתב זה לא נשלח. במקום זאת, הודיע הנציב לאיגוד חברות הביטוח בינואר 1995, כי הוא הורה להשהות את ההנחיה הכלולה במכתבו של מנהל מחלקת הניכויים, עד להודעה חדשה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות, כי הנציב החליט לקבל את "המלצתו של היועץ המשפטי להסתפק בהשהית ההנחיה עד סיום הבירור", וכי בירור הסוגיה טרם הסתיים, והנציבות עדיין לא גיבשה עמדה בסוגיה זו.

יצוין, כמפורט לעיל, כי בחוות הדעת של היועץ המשפטי של הנציבות לא נכללה כלל "המלצה" להשהות את ההנחיה.

עד נובמבר 1997 לא חל שינוי במצב, וחברות הביטוח אינן מנכות מס במקור מתשלומי דמי ביטוח בעד ביטוח משנה במדינה האמורה.

לדעת מבקר המדינה, מהאמור לעיל עולה כי למעשה לא קיבל הנציב את עמדת העובדים המקצועיים הבכירים שהוא פנה אליהם. השהיה ממושכת זו, לתקופה בלתי מוגבלת של הדרישה מחברות הביטוח לנכות מס במקור מדמי ביטוח המועברים לחו"ל (לאחר שבמשך שנים רבות לא נוכה מס במקור מדמי הביטוח האלה), משמעותה המעשית היא אי-ביצוע של האמור במפורש בסעיף 245(א) לפקודה, הקובע: "לא יותרו ניכויים או קיזוזים, ולא יינתנו פטורים, הנחות ממס או הקלות אחרות, אלא אם נקבעו במפורש בחוק, או מכוח סמכות מוגדרת בחוק".

משניתנה חוות דעת של יועץ משפטי למשרד ממשלתי (לעניין זה, הנציבות כמשרד ממשלתי), האמור בה מחייב את כל עובדי אותו משרד - ובמקרה הנדון את הנציב; אם מתעורר ספק בדבר חוות הדעת, ניתן לפנות בעניין זה אל היועץ המשפטי לממשלה. כך נקבע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מ-1.5.81, כמפורט להלן:

"(א) חוות דעת של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי בשאלה משפטית קובעת, מבחינתם של כל עובדי המשרד, את המצב המשפטי הקיים.

(ב) התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעת של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, יכול השר, מנכ"ל המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות הדעת, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקשו לעיין בחוות הדעת ולהביע דעתו באותו עניין."

לדעת מבקר המדינה היה על הנציב לפעול בהתאם להנחיות אלה.



הליברליזציה בפקוח על מטבע חוץ ועל העברות הון לחו"ל הביאה לגידול בתנועות הכספים מן הארץ. הדבר מחייב את נציבות מס הכנסה ומס רכוש להיערך באופן שיאפשר לה להתמודד עם זרם הבקשות לאישורים לפטור מניכוי מס במקור ולהפחתת שיעורו, וכן לבחון במידת הצורך את מהות התשלומים המועברים לחו"ל ולברר את חבות המס בעסקאות השונות.

הביקורת העלתה שהנציבות לא ביררה ביסודיות את מהות התשלומים המועברים לחו"ל כדי לנכות מהם מס במקור אם הדבר מתחייב. העדר פיקוח נאות בעניין זה מאפשר התחמקות מניכוי מס. בעקבות המלצות ועדה בנושא פרסמה הנציבות הנחיות חדשות המקלות על העברת תשלומים לחו"ל בידי חברות שהיקף פעילותן גדול; בהנחיות נקבעו הקלות גם לבנקים ולרואי חשבון מייצגי נישומים אך בהיקף מצומצם.

הנציבות לא אכפה על חברות הביטוח, כמתחייב מן הפקודה, למלא את חובתן לנכות מס במקור מדמי ביטוח בעד ביטוח משנה שהן משלמות לחברות ביטוח בחו"ל. גם כאשר ניתנה לחברות הביטוח הוראה לעשות זאת, השהה נציב מס הכנסה ומס רכוש שלא כדין את יישומה, ונמנע חיובן של חברות הביטוח בארץ בניכוי מס במקור. כך הופלו לטובה חברות הביטוח לעומת מגזרים אחרים במשק, ובמשך שנים נגרם לאוצר המדינה אבדן מס בסכומים ניכרים.

שיקום נזקי מבצע "ענבי זעם"

ריכוז ממצאים

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, קובע כי ישולמו פיצויים בעד נזק. על פי ההגדרה בחוק "נזק" הוא נזק מלחמה, נזק עקיף ונזק בצורת. נציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציבות) מופקדת על הטיפול בעניין הפיצויים, ובדרך כלל דואגת בעצמה לשיקום מבנים שניזוקו. לאחר מבצע "ענבי זעם", שהיה באפריל 1996, טיפלה הנציבות בשיקום נזקי מלחמה שנגרמו ליישובים בצפון הארץ.

הנציבות לא פעלה בהתאם לנוהל שקבעה, ולא הכשירה עובדים שיעסקו בפקוח ובבקרה על שיקום הנזקים בשעת חירום. משום כך היא נאלצה להפקיד את ניהול פעולות השיקום שנעשו לאחר מבצע "ענבי זעם" בידי שמאי פרטי.

הנציבות התקשרה עם שמאים לשם הערכות של נזקים, בלי שחתמה עמם על הסכמים.

חלק ניכר משיקום הנזקים שעלותם גבוהה נמסר לקבלנים בלי שהוכנה הערכה מקדימה על היקף הנזקים ועל עלות תיקונם. גם כאשר הוכנו דוחות הערכה, לא כולם הוכנו בפירוט הראוי.