

## אגף הכלכלה והכנסות המדינה

### פעולות ביקורת

בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ובהנהלת אגף המכס ומע"מ, וכן במשרד השומה ירושלים ובמשרד מס רכוש ירושלים, נבדק הטיפול בשבע עמותות בנייה.

בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, בהנהלת אגף המכס ומע"מ, במחלקת החקירות של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, וכן בשלושה משרדי שומה ובשתי תחנות מע"מ, נבדק הטיפול בחברות שבעליהן מתחמקים מתשלום מס על ידי נטישתן.

בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ובשלושה משרדי שומה נבחן הטיפול בהחזר תשלומי יתר של מס הכנסה.

בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, במחלקת הניכויים הארצית, במחלקת המודיעין, במחלקת מוקד דיווח וניכויים ובמחלקה המשפטית, וכן בשלושה משרדי שומה, נבדק הטיפול במיסוי הקצאת מניות לעובדים.

בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ובחוליית הניכויים במשרד השומה חדרה נבדק הטיפול בניכוי מס במקור מתשלומים לשני עובדים בכירים.

במחלקה לתכנון כלכלי ובמחלקת החקירות של אגף המכס ומע"מ, בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, וכן במשרד האזורי של מע"מ בתל אביב ובשלושה משרדי שומה, נעשתה ביקורת על סדרי הסיווג והמיסוי של מוסדות כספיים.

במחלקה המקצועית של נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ובשבעה משרדי שומה נבדק הפיקוח על מתן הטבות מס למפעלים מאושרים על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

### פיקוח רשויות המס על עמותות בנייה

בארץ יש כ- 34,000 עמותות מסוגים שונים, ובהן עמותות לבנייה עצמית (להלן – עמותות בנייה). עמותות אלה התאגדו כדי להקטין את העלויות הכרוכות בבניית דירות לחבריהן. לפי הפתיח לחוק העמותות, התש"ם-1980, "עמותה" היא "התאגדות למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים".

על עמותות מוטלת החובה להירשם כמוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים) באגף המכס ומע"מ. לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, מלכ"ר הוא בין השאר, "חבר בני אדם, מואגד או לא

מואגד, שאין עיסוקן לשם קבלת רווחים...". על מלכ"רים מוטל לשלם מס שכר ומס מעסיקים. על ניהול מסים אלה וגבייתם מופקדים מדורי הניכויים שבמשרדי השומה של מס הכנסה. מלכ"רים הפועלים למטרות ציבוריות שפורטו בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], מוגדרים "מוסד ציבורי" וזכאים להטבות מס. בקביעת הזכאות של מלכ"רים למעמד של מוסד ציבורי ובטיפול בהם ובשאר המלכ"רים עוסקת המחלקה למוסדות ציבור ומלכ"רים (להלן - ממצו"מ) שבנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות).

בחודשים ספטמבר-1997 ואפריל-1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את טיפולם של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ואגף המכס ומע"מ, בשבע עמותות שקיבלו קרקע במחיר מופחת ברכס שועפט, כדי לבנות עליה דירות לחבריהן (להלן - העמותות הנדונות). הביקורת נעשתה בנציבות, בהנהלת אגף המכס ומע"מ, במשרד השומה ירושלים ובמשרד מס רכוש ירושלים. ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה בעניין מיסוי מלכ"רים התפרסמה בדוח שנתי 40 (עמ' 41).

### רישום, תיאום ובקרה

#### אגף המכס ומע"מ

לפי נוהלי אגף המכס ומע"מ (להלן - אגף מע"מ), כאשר גוף מגיש בקשה להירשם כמלכ"ר, יש לבחון באופנים שונים אם אכן פעילותו אינה מיועדת להפקת רווח.

1. טיפולו של אגף מע"מ במלכ"ר מסתיים למעשה עם אישור בקשת המלכ"ר לרישום. האגף אינו דורש מהמלכ"רים להגיש לו דוחות על פעילותם ואף אינו נותן את דעתו על הדוחות שהם מגישים לרשם העמותות ולממצו"מ. הביקורת שעושה האגף אצל מלכ"רים מועטות, אף שמספר המלכ"רים הולך וגדל, ומדי שנה בשנה נרשמות אצל רשם העמותות בממוצע כ-1,500 עמותות חדשות. משום כך מתקשה אגף מע"מ לדעת, אם גוף שנרשם כמלכ"ר אינו עוסק גם בפעילות שיש בה מאפיינים עסקיים.

2. נמצא, שאגף מע"מ לא היה ער לכך שאחת משבע העמותות הנדונות לא נרשמה כלל במשרדי מע"מ אף שהדבר נדרש, נוכח עיסוקה בפעילות בנייה הכרוכה בהעסקת עובדים.

3. לפי תקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, במכירת מקרקעין שהיא עסקת אקראי (מכירת מקרקעין לעוסק בידי אדם שאין עיסוקו במכירת מקרקעין), בין מלכ"ר לעוסק, על המלכ"ר לדווח על העסקה לאגף מע"מ ולשלם את המע"מ.

נמצא שאגף מע"מ לא איתר אחת העמותות הנדונות לא דיווחה על עסקת אקראי שביצעה ולא שילמה את המע"מ המתחייב ממנה - כ-577,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים הממשלתיים שבאים במסגרת עבודתם בקשר עם מלכ"רים (לעניין זה - מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, רשם העמותות, אגף מע"מ ואגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין) ליצור מנגנון לחילופי מידע ביניהם. הדבר יקל עליהם לדעת אם המלכ"רים עומדים בהוראות הנוגעות להם ואינם מנצלים לרעה את מעמדם המועדף. כמו כן יש מקום שהאגף ידרוש כי מקצת המלכ"רים, ובהם עמותות בנייה, ימציאו לו דוחות על פעולותיהם, נוסף להגדלת מספר הביקורות שהוא עושה אצל המלכ"רים.

בתשובתו מדצמבר 1998 הודיע אגף מע"מ, בין השאר, כי פעל לתדריך עובדיו כדי שיעשו בדיקה קפדנית לפני סיווגו של גוף ורישומו כעוסק או כמלכ"ר; וכי הוא יבחן דרכים להצלבת נתוני המלכ"רים המצויים בשני אגפי המסים, ויבדוק דרכים לקבלת מידע על עמותות בנייה. נוסף על כך, הוא יבחן דרכים למעקב אחר מלכ"רים שביצעו עסקאות אקראי במקרקעין בלי לדווח על כך ולשלם מע"מ.

אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

לאחר שמלכ"ר נרשם במשרד מע"מ הוא נדרש לפנות אל מדור הניכויים שבמשרד השומה האזורי לשם פתיחת תיק ניכויים וחשבון מס שכו.

1. אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - אגף מס הכנסה) אינו עוקב אחר פתיחת תיקי הניכויים. הועלה, כי שתיים מבין שבע העמותות הנדונות לא פתחו תיקי ניכויים, אך האגף לא ידע על כך.

2. ממצו"מ מקבלת דוחות שנתיים ממלכ"רים ומוסדות ציבור ונותנת להם אישורים שונים הקשורים לפעילותם. במאוס 1998 טיפלה ממצו"מ ב- 13,791 מוסדות כאלה.

נוכח מיעוט העובדים המועסקים בממצו"מ, היא החליטה ב- 1997 להעביר חלק מהדוחות המתקבלים אצלה, ובהם הדוחות של עמותות בנייה, לטיפולם של משרדי השומה השונים, וכך נעשה. התברר כי במשרדי השומה לא ניתנת תשומת לב מספקת לדוחות אלה, וממצו"מ אינה עוקבת אחר הטיפול בהם כדי שזה יסתיים בתוך פרק זמן סביר. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיעה הנציבות כי בעקבות הערותיו הוטל על שני סגני הנציב לעקוב אחר הטיפול בתיקי מלכ"רים.

#### עמותות בנייה ברכס שועפט

הקצאה ומימוש

בשנים האחרונות הוקמו עמותות לבנייה עצמית של דירות. ההתארגנות לבנייה משותפת באמצעות עמותה, נועדה לאפשר לחברי העמותה להשיג דירה בתנאים טובים יחסית לתנאי השוק. לעמותה, שהיא גוף המאגד חברים רבים, יש כוח ארגוני וכלכלי המאפשר לה לקבוע את התכנון המתאים לחבריה, לבחור קבלן שיבנה בשבילה בתנאי מימון נוחים; לפקח עליו, ולדאוג שימלא את התחייבויותיו. לקבלן עצמו נחסכות הוצאות מימון, שיווק ומכירה. כן נחסכת ממנו הדאגה, הקיימת אצל קבלן אשר גם משווק את הדירות, כי הדירות לא יימכרו סמוך לאחר בנייתן. מפגש אינטרסים זה בין העמותה לקבלן אמור להפחית את עלות הבנייה, אך עיקר החיסכון נובע ממחירי הקרקע המיועדת לבנייה: מינהל מקרקעי ישראל, בהמלצת משרד הבינוי והשיכון, נוהג להקצות מפעם לפעם לעמותות קרקעות לבנייה במחירים מוזלים, והחברים משלמים מס רכישה נמוך יחסית הנגזר מהמחיר המופחת של הקרקע. ביקורת של משרד מבקר המדינה על סדרי הקצאת הקרקעות לעמותות ראו ברוח שנתי 43 (עמ' 136) וברוח שנתי 48 (עמ' 140).

בדצמבר 1991 הזמין משרד הבינוי והשיכון עמותות רשומות, בעלות צביון דתי, להשתתף במה שכוונה "הרשמה והגרלה", שעל פיה הוא יוכל להמליץ למינהל מקרקעי ישראל למי מבניהן להקצות קרקע במחיר מופחת (51% מערכה) לבניית 2,005 דירות ברכס שועפט. העמותות נדרשו להמציא רשימת חברים שמספרם כמספר הדירות. בנוהל הקיים בעניין זה מאוגוסט

נכלל סעיף, לפיו ייתן משרד הבינוי והשיכון עדיפות בהגדרה לעמותה שרוב חבריה הם "זכאים", כלומר כלולים בתכנית הסיוע שלו לחסרי דירה.

כאמור, חברי עמותות הבנייה זוכים להטבה ניכרת על חשבון המדינה. זאת ועוד, לחברי העמותות מותר לממש את זכותם למכור את דירתם מיד עם קבלתה לרשותם, ובמחיר השוק, וכך למעשה מתממש שווי ההטבה האמורה ללא דיחוי. לפי בדיקה שנעשתה בנציבות, ההפרש בין מחיר הרכישה של הדירות שנבנו בידי העמותות הנדונות לבין מחיר המכירה שלהן נע בין 50,000 ל- 100,000 דולר. הביקורת העלתה, שבספטמבר 1996, זמן קצר לאחר מסירת הדירות לחברי העמותות הנדונות, כבר נמכרו 69 מהן. עם המוכרים נמנים כמה ממייסדי העמותות וכן מקורבים להם, ורבים מהם הצטרפו לעמותות לאחר הזכייה בקרקע (ראו להלן). מהאמור לעיל עולה, שהעמותות הנדונות, שנרשמו רובן ככולן כמלכ"רים באגף מע"מ, הפרו את התחייבותן שלא ליצור רווחים (בנסיבות האמורות הופרה גם ההתחייבות לאי-חלוקת רווחים שמקורה מעצם הרישום כעמותה). כל זאת בלי שרשויות המס היו ערים לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי למנוע את התופעה האמורה. אחת הדרכים לכך היא לקבוע שחבר עמותת בנייה יהיה רשאי למכור את דירתו רק לאחר שהחזיק בה פרק זמן סביר.

#### פיקוח שלטונות מס רכוש

1. בחוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מס שבח), נקבע כי פעולות במקרקעין הנעשות על ידי נאמן בשביל נהנה, פטורות ממס, בתנאי שהנאמן הודיע על כך לרשויות מס רכוש בתוך 30 יום ממועד הרכישה. עמותות הבנייה הנדונות שימשו נאמנים של חברי העמותות - הנהנים. לכן שילמו העמותות מס רכישה הנגזר מהמחיר המופחת של הקרקע, והעמדת הדירות שנבנו עליה לרשות חברי העמותות לא היתה בגדר אירוע מס. על פי הפסיקה והוראות הנציבות, מכירה של זכות מקרקעין בידי עמותה המשמשת נאמן, לחבר עמותה שהצטרף אליה לאחר המצאת הרשימה של חברי העמותה למשרד מס רכוש, היא בבחינת אירוע מס. שכן, מרגע שהוגשה רשימת הנהנים במצורף להודעה על נאמנות נקבע תחום הנאמנות.

רשימת החברים שכל עמותה מגישה למשרד מס רכוש לצורך קביעת הנאמנות, אמורה להיות זהה לזו שהיא מעבירה למשרד הבינוי והשיכון לצורך ההגדרה. אולם הביקורת העלתה, כי העמותות הנדונות הגישו למשרד מס רכוש במועדים שונים בין שתיים לשלוש רשימות נוספות של שמות החברים בהן, ובכל רשימה היו שינויים בנתוני החברים. היה אף שוני בין הרשימות הראשונות שהועברו למשרד הבינוי והשיכון לאלה שהועברו למשרד מס רכוש. במשרד מס רכוש בירושלים לא בדקו מדוע קיבלו יותר מרשימה אחת של חברים נהנים, ולא פעלו כדי לחייב במס את החברים שנוספו לרשימה הראשונה.

חוק מס שבח קובע כלל מנחה, לפיו "שווי של זכות פלונית" (בעניין הנדון - שווי המכירה) הוא השווי שיש לצפות לו ממכירת אותה זכות בידי מוכר מרצון לקונה מרצון, כלומר שווי השוק. אולם אם יוכיחו הצדדים לעסקה כי המחיר החוזי ביניהם נקבע בתום לב ולא הושפע מקיום יחסים מיוחדים ביניהם, יהיה שווי הזכות השווי שקבעו ביניהם. מאחר שאין הדבר כך בכל הנוגע למצטרפים החדשים לעמותות הנדונות, שכן הם לא היו זכאים להיכלל במסגרת הנאמנות, ראוי היה לחשב את מס

המקרקעין בעסקאות שבינם לבין העמותה לפי שווי השוק, ולא לפי השווי שנקבע בהסכמים שלהם עם העמותה.

2. הנציבות מבחינה בין שני סוגי עמותות: "עמותות משתכנים" ו"עמותות קבלן". "עמותות משתכנים" מאפשרת לחבריה לבחור את שירותי הבנייה שישתמשו בהם לבנייה על הקרקע שהוקצתה להם, ואילו "עמותות קבלן" מחייבת את המשתכנים להשתמש בשירותי הבנייה שהיא קבעה. העברת דירה לחבר ב"עמותות קבלן" נחשבת כעסקה של מכירת דירה לעניין קביעת החבות במס, ואילו העברת דירה ב"עמותות משתכנים" נחשבת כהעברת זכויות בקרקע מנאמן לנהנה.

הביקורת העלתה, כי הנציבות וגם משרד מס רכוש בירושלים, האחראי לתחום האמור, לא בדקו לאיזה משני סוגי העמותות האמורים משתייכת כל אחת משבע העמותות הנדונות, כדי לקבוע את חבותן במס.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שהובאו לעיל, ראוי שהנציבות תבדוק את העניינים האמורים אצל כל עמותות הבנייה לסוגיהן, ותגבה מהן את המס שעליהן לשלם על פי החוק.

3. משרד מבקר המדינה העלה, שמשרד מס רכוש בירושלים לא היה ער לכך ששתי עמותות לא מסרו לרשם העמותות רשימת חברים. כמו כן נמצא, שחברים בחלק מהעמותות הנדונות, בדרך כלל מהמארגנים, רכשו דירות נוספות באמצעות "אנשי קש"; וכי חברי עמותה הוחתמו על מסמך, לפיו לא יהיו להם זכויות על דירות שייבנו עקב מתן היתר להגדלת שטח הבנייה, כדי שלא יוכלו להתערב בהחלטה למי ימכרו דירות אלה. הדירות נמכרו למצטרפים חדשים לעמותות, ומכאן שנדרש לשלם בעדן מסי מקרקעין - לפי שווי השוק שלהן. מכאן, שעמותות אלה היו למעשה יזמיות מוסוות שניצלו לרעה את ההטבות הניכרות הניתנות לעמותות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות לבחון את האפשרות לראות בעמותות מהסוג המתואר לעיל "עמותות קבלן" ולא "עמותות משתכנים", ולחייבן במס בהתאם לכך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ- 9.12.98 הודיעה הנציבות כי בעקבות הביקורת בדק צוות מיוחד 105 עסקאות שעשתה אחת מהעמותות הנדונות. בבדיקה נמצא כי 11 חברי עמותה נהנים לא חויבו במס שבח כאשר מכרו נכסים למי שלא היו בחזקת נהנים; מקצת הרוכשים חברי העמותה שלא היו כלולים במסגרת הנאמנות, ולכן לא היו למעשה בחזקת נהנים, לא חויבו במס רכישה בשיעור הקבוע לדירת מגורים, אלא בשיעור של 5% משווי הקרקע, ומקצתם לא חויבו בו כלל; העמותה העבירה לחבריה שבע דירות יותר ממספר הדירות שהיתה אמורה להעביר לפי מספר החברים שנכללו ברשימה המקורית, בלי שחויבה בגינן במס. הנציבות הודיעה בתשובתה כי היא עושה לתיקון השומות שיש לתקן. כמו כן הודיעה, כי משרדי מס רכוש יתבקשו לבדוק את רשימות החברים המקוריות של עמותות בנייה ברחבי הארץ מול פירוט העסקאות שעשו העמותות, כדי לאתר עסקאות של מי שאינם זכאים להיחשב כנהנים לעניין הפטור ורשימת החריגים תועבר אליה להמשך הבדיקה. הנציבות הוסיפה, כי היא נערכת לפרסם הוראת ביצוע מקיפה בנושא הטיפול בעמותות בנייה, וכי היא הכינה מכתב הנחיה לפקידי השומה, בו הופנתה תשומת לבם לליקויים שהועלו בדוח הביקורת.

## הפיקוח של אגף מס הכנסה

1. הביקורת העלתה שאגף מס הכנסה לא חייב את אחת העמותות הנדונות בגין הוצאות שאינן קשורות ישירות לפעילותה, והן בבחינת "הוצאות עודפות" שיש לשלם עליהן מס בשיעור של 90%. יצוין, שעיקר הוצאות אלה נגרמו בשל השתתפות העמותה בשיעור של 25% מכלל הוצאותיה בהוצאות השכר וההוצאות הכלליות של עמותה אחרת. אגף מס הכנסה גם לא היה ער לכך שהעמותה רשמה בסעיף ההלוואות שנתנה, יתרת אפס, אף שלא הוחזרו לה הלוואות בסך 160,000 ש"ח שנתנה לכמה אנשים, מקצתם חברי העמותה. הלוואות אלה משמעותן תוספת הכנסה למקבל ההלוואה שעליו לשלם עליה מס, והוצאה עודפת אצל המעביד - החייבת גם היא במס.

מדי שנה בשנה עושה אגף מס הכנסה בדיקה ממוחשבת שבמסגרתה מושווים הנתונים שבדיווחים החדשיים שמסרו לו מעבידים במהלך השנה, עם הנתונים המרוכזים בדוח השנתי שהמציאו. אף שבדוחות של העמותה הנדונה לשנים 1994 ו-1995 נמצאו הפרשים בסכומים של מאות אלפי שקלים בניכויים שלא משכר, לא בדק האגף את העניין. הוא גם לא היה ער לכך שהעמותה האמורה לא דיווחה על כלל תשלומי השכר שנתנה, ואף לא העבירה את כל הניכויים המתחייבים מהשכר.

2. בחוק מס שבח לא נקבע פטור לעסקת אקראי, ומכאן שכאשר מלכ"ר מוכר מקרקעין הוא חייב לדווח על כך ולשלם את המס המתחייב מביצוע העסקה.

חלק מהעמותות קיבלו גם שטחי מסחר - לפיתוח ולמכירה. נמצא, כי אגף מס הכנסה לא בדק את ההקצאה של קרקע לעמותות לשימוש מסחרי, כדי לחייבן במס. בשתי עסקאות של מכירת שטחי מסחר, שבהסכם בעניינן נקבע כי מס השבח יחול על הקונה, נקבע בשומות שהוצאו לעמותות ששווי העסקה לצורך חישוב מס השבח יהיה על פי הדיווח המקורי שלהן, ולא הוסף לשווי העסקה סכום המע"מ, כנדרש במקרים כאלה; ולצורך חישוב מס הרכישה לא נכלל מס השבח בשווי העסקה, כנדרש. עוד נמצא, כי אחת השומות נקבעה בהתבסס על "יום מכירה" לא נכון: לפי הנחיית הנציבות, "יום המכירה" הוא היום הראשון שבו הביעו הצדדים את רצונותיהם ונתוניהם בהסכם בתום בידיהם, דהיינו היום שבו נחתם זיכרון הדברים (אם נחתם כזה), ואילו השומה התבססה על יום חתימת ההסכם.

בעקבות הביקורת הורתה הנציבות בדצמבר 1998 להוציא לעמותות האמורות שומות מתוקנות.

\*

מהאמור לעיל עולה, שרשויות המס לא עשו די כדי לפקח על מלכ"רים שהתאגדו כעמותות ומטרתן בנייה עצמית. בנסיבות אלה התאפשר לעמותות בנייה לנצל לרעה את מעמדן המועדף כמלכ"רים וכנאמנים של חבריהן כדי שחלק מחבריהן, יגרוף רווחים בדרכים שונות.

משרד מס רכוש לא בדק רשימות נוספות של חברים נהנים שהגישו לו העמותות ששימשו נאמנים של חבריהן. במצב זה, לא חויבו במס רכישה על פי שווי השוק, של הדירות אותם חברים שלא היו זכאים להיכלל במסגרת הנאמנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשויות המס לעשות בדיקה מקיפה ומעמיקה של כל העמותות לבנייה עצמית - לסוגיהן - כדי לוודא שאינן מנצלות לרעה את מעמדן, ושהן משלמות את המס שעליהן לשלם. כמו כן, על הגופים הממשלתיים המטפלים במלכ"רים ליצור מערכת פיקוח מתואמת ומקיפה שתאפשר להם לקיים פיקוח נאות על מוסדות אלה.

### טיפול רשויות המס בחברות המשתמטות מתשלום מס בדרך של הפסקת פעילותן

על פי פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת החברות), רשאים שבעה בני אדם או יותר שהתאחדו למטרה חוקית, לייסד חברה ציבורית; נועדה החברה להיות פרטית - רשאים לעשות כן לפחות שני בני אדם. המבקש לרשום חברה, יציג לרשם עותק של תזכירה ועותק של תקנונה, אם ישנו.

המאפיין את החברה הוא קיומה כאישיות משפטית עצמאית. אישיותה המשפטית הנפרדת של החברה היא יסוד מוסד בדיני תאגידים. כשרותה המשפטית של החברה מתגלמת בזכויות ובחובות, ואלה אינן זכויותיהם וחובותיהם של חבריה, ולהיפך. נהוג להשתמש בביטוי המבטא את רעיון ההפרדה: "מסך ההתאגדות"; כלומר, שבין החברה לבין בעלי מניותיה ומנהליה מפריד "מסך", המבטא את ישותה הנפרדת.

האישיות הנפרדת יכולה להיות מנוצלת לרעה על ידי בעלי המניות (בדרך כלל בתחום האזרחי). ביטוי מרכזי למצב זה הינו אי-תשלום חובות החברה תוך נטישתה ללא הליכי פירוק, והקמת חברה חדשה אשר לעתים פועלת באותו תחום בו פעלה החברה הישנה. בין החובות יימצאו בדרך כלל גם חובות לרשויות המס.

בחדשים ינואר עד יולי 1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - אגף מס הכנסה) ואגף המכס ומע"מ (להלן - אגף מע"מ) בנושא התחמקות חברות (מוגבלות במניות) מתשלום חובות מס, בדרך המתוארת לעיל. הביקורת נעשתה בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות), במחלקת החקירות של אגף מס הכנסה ובמשרדי השומה רמלה, גוש דן ותל אביב 1, וכן בהנהלת אגף מע"מ ובתחנות מע"מ תל אביב 3 וגוש דן.

### ניצול האישיות המשפטית הנפרדת של חברה

אגפי המסים מודעים לתופעה האמורה, אך מתקשים להתמודד עמה (ראו בהמשך את תגובת האגפים המאשרת את ממצאי הביקורת). כדי ללמוד את דפוסי הפעולה הכרוכים בתופעה הנדונה, איתר משרד מבקר המדינה חברות, שבעלי המניות שלהן נטשו אותן, דהיינו, כי הפסיקו את פעילות החברה ללא הליכי פירוק, בלי ששולמו חובות המס שלהן. האיתור האמור נעשה

באופן הבא: משרד מבקר המדינה קיבל משע"מ (שירות עיבודים ממוכנים של אגף הכלכלה והכנסות המדינה שבמשרד האוצר), רשימת חברות שסווגו על ידי אגפי המסים כלא פעילות ויש להן חובות מס. מתוך רשימה זו נבחרו לבדיקה 83 חברות שבעלי המניות שלהן הפסיקו את פעילותן משנת 1990 ואילך, ושנשמר לגביהן מידע על חובות המס שלהן ועל פעולות שעשו רשויות המס לגבייתם. להלן התפלגות 83 חברות אלה בהתייחס לבעלי המניות שלהן: בעל מניות אחד נטש 23 חברות, 3 בעלי מניות נטשו כל אחד 12 חברות, בעל מניות אחד נטש 8 חברות, בעל מניות אחד נטש 4 חברות, 4 בעלי מניות נטשו כל אחד 2 חברות, ו-4 בעלי מניות נטשו כל אחד את פעילותה של חברה אחת (פרטים בהמשך). ברוב רובם של 83 המקרים האמורים, המשיכו בעלי המניות של החברות החדשות לפעול בתחום הפעילות הכלכלית של החברות הישנות. חובן של 83 החברות האמורות לרשויות המס הסתכם בכ-38.5 מיליון ש"ח, מתוכם כ-34 מיליון ש"ח לאגף מס הכנסה וכ-4.5 מיליון ש"ח לאגף מע"מ.

### התמודדות רשויות המס

1. הוראות הדין יצרו מספר כלים לרשויות המס, כדי להתמודד עם התופעה של בעלי מניות בחברות, המנצלים לרעה את האישיות המשפטית הנפרדת של החברה, ונוטשים אותה – ללא תשלום חובות המס שלה. אולם לכלים אלה מגבלות, והשימוש בהם נתקל לעתים קרובות בקשיים. להלן פירוט כלים אלה ומגבלותיהם:

(א) החוק העניק לרשויות המס סמכויות אכיפת על פי פקודת המסים (גבייה), כולל פעולות לעיקול נכסים. אולם, כאשר חברה נכנסת להליכי פירוק (או כאשר יחיד נכנס להליכי פשיטת רגל) אוסר החוק בדרך כלל על הנושים לנקוט או להמשיך הליכים נגד החברה (או היחיד).

משמעות האמור לעיל היא, כי במקרים של פירוק, קיימים קשיים ניכרים בגביית החובות; ומתחייבת עירנות של רשויות המס לגבי חברות בקשיים – כדי לגבות את חובות המס כל עוד ניתן הדבר. אם החברה החייבת נכנסה להליכי פירוק, על רשויות המס להקפיד להיות מעורבות בהליכים אלה, כדי למצות את פוטנציאל הגבייה (בהקשר זה ראו גם דוח שנתי 43, עמ' 37). הנציבות, בהוראת ביצוע, הדריכה את משרדי השומה כיצד לפעול במקרים האמורים.

(ב) בתביעה אזרחית לגביית חוב מס ישנה אפשרות, כי בנסיבות מסוימות בית המשפט "ירים את מסך ההתאגדות"; פעולה שמשמעותה יצירת יריבות ישירה בין רשויות המס לבין בעלי המניות של החברה, ויחוס חוב החברה לבעלי מניותיה. נמצא, שרשויות המס לא נהגו לבדוק אם במקרה מסוים התקיימו התנאים כדי לבקש מבית המשפט להרים את המסך, וממילא גם לא הוגשו בדרך כלל תביעות לגביית חוב מס של חברה שננטשה.

(ג) פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה), מתירה לגבות חוב מס של חבר בני אדם שנתפרק או שהעביר את נכסיו ללא תמורה, או בתמורה חלקית, בלי שנותרו לו אמצעים בישראל לסילוק החוב האמור, ממי שקיבל את הנכסים בנסיבות כאלה. הפעלת סעיף זה אינה פשוטה, שכן יש להוכיח שהנכסים הועברו ללא תמורה או בתמורה חלקית. בעניין זה פרסמה הנציבות הוראת ביצוע, שנועדה להנחות את משרדי השומה כיצד לאתר ולטפל בתופעה של העברת פעילות מחברות קיימות לחברות חדשות המוקמות במטרה להתחמק ממס. בהוראה זו כלולה התייחסות גם לנסיבות בהן ניתן לעשות שימוש בסמכות האמורה.

(ד) במקרים לא מעטים, ניצלו בעלי מניות לרעה את האישיות המשפטית הנפרדת, ועברו גם עבירות פליליות, כגון אי-תשלום מע"מ, אי-העברת מס שנוכה משכר, אי-הגשת דוחות והתחמקות מתשלום מס. בהגשת כתב אישום במקרים כאלה אין כדי לגבות את חוב החברה, אולם יש לה ערך הרתעתי.



2. כדי לעמוד על השימוש בכלים האמורים, אותרו, כאמור, במשרדי השומה ובמשרדי מע"מ שבהם נעשתה הביקורת, 83 חברות, שבעלי מניותיהן נטשו אותן ולא שילמו חובותיהן לרשויות המס. ב- 41 מהן כבר נחשבים החובות לאבודים, ולכן נסגרו תיקיהן ופרטי הטיפול בהן כבר נמחקו מרישומי אגפי המסים. במצבים כאלה חשוב שרשויות המס תהיינה עירניות לפעילויות שוטפות, מהן ניתן ללמוד על חיות העסק ועל מצבו, כגון: תשלום מקדמות מס הכנסה, העברת ניכויים משכר ותשלום מע"מ. על פי מידע זה ניתן להחליט אם וכיצד להפעיל את כלי האכיפה והגבייה האמורים לעיל.

בביקורת עלה, כי פעולות רשויות המס, בניסיון לגבות את החובות, נעשו באיחור ולא היו אפקטיביות. רק כנגד שתי חברות מכלל 42 החברות, שתיקהן לא נסגרו, החלו אגפי המסים בפעולות האכיפה לגביית החובות עוד בזמן שהחברות היו פעילות, ופעולות אלה הביאו לגביית חלק מהחוב. לגבי 40 החברות הנוותרות, החלו אגפי המסים בפעולות אכיפה רק לאחר שהחברות הפסיקו את פעילותן, ולפיכך תוצאות פעולות האכיפה כבר לא יכלו להיות יעילות, שכן כבר לא היו להן נכסים. חברה אחת מכלל החברות שנבדקו היתה ממאי 1987 בהליכי פירוק. נמצא, שאגף מס הכנסה לא הפעיל לפני פירוק החברה אמצעי אכיפה לגביית חובות הניכויים שלה משכר באמצעות עיקולי צד שלישי או עיקולי מיטלטלין. משהחלו הליכי הפירוק לא הגיש אגף מס הכנסה תביעת חוב ולא הצטרף בנושה להליכי הפירוק אלא רק כעבור שלוש שנים; האגף לא הצליח לגבות את חובו. אגף מע"מ הגיש בדרך כלל תביעות פליליות כנגד בעלי המניות של חברות שהפסיקו את פעילותן ונותרו חייבות מע"מ. אגף מס הכנסה נקט לעתים רחוקות דרך זו. הוא הגיש תביעות פליליות כנגד בעלי המניות של חמש חברות בלבד מבין 42 החברות שננטשו בלי ששילמו את חובן למס הכנסה. זאת, אף על פי ש- 14 מהחברות לא העבירו ניכויים משכר ולא הגישו דוחות שנתיים; שלוש חברות נוספות לא העבירו ניכויים משכר; ועוד 17 חברות לא הגישו דוחות שנתיים. לגבי אף אחת מן החברות האמורות לא נעשה ניסיון מצד אגפי המסים ל"הרמת מסך".

3. רשויות המס מודעות לתופעה שחברה מגישה ערעור על קביעת השומה במטרה ליצור סחבת, כאשר במהלך תקופת בירור הערעור בבית המשפט נוטשים בעלי המניות את החברה ומרוקנים אותה מנכסים. במהלך הדיון בערעור, וכל עוד לא ניתן פסק דין, שלטונות המס אינם יכולים להפעיל אמצעי אכיפה לגביית חובות המס השנויים במחלוקת. במקרה כזה יש חשש, שאף אם תפסיד החברה בערעור שהוגש על השומה שנקבעה, יהיה פסק הדין חסר משמעות מעשית, שכן לחברה המערערת כבר לא יהיו נכסים. במסגרת הביקורת אכן אותרו שלושה מקרים כאלה.

#### דרכים למניעת ניצול לרעה

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להיערך ולעשות מיידית לשינוי פני הדברים. על אגפי המסים ליצור דרכי פעולה וכלים, שיבטיחו את גביית המס ויצירת הרתעה, וגם שהחוטא לא יצא נשכר; בין אלה יש לתת את הדעת להצעות דלהלן:

1. על רשויות המס לשקול אפשרות לבדוק, ולו מדגמית, מי עומד מאחורי חברות חדשות שנפתחות. כאשר מתגלה בבדיקה כזו, כי בין בעלי המניות נמצאים כאלה שהחזיקו בעבר

במנייתיהן של חברות שהפסיקו את פעילותן ולא שילמו את חובות המס שלהן, יש לקיים מעקב מיוחד, כדי למנוע את הישנות התופעה.

2. לעניין זה ניתן להיעזר בהעברה הדדית של מידע בין אגפי המסים ובין יחידות השומה לבין מערך הניכויים. הפסקת העברתם של ניכויים, אי-תשלום מקדמות, הפסקת תשלומי מע"מ או דיווח למע"מ על תקופות ללא פעילות עסקית, יכולים לשמש אינדיקציה על כוונה להפסיק את פעילותה של החברה. עם קבלת מידע זה יש לערוך בירור ממצה, ומשיימצא שיש מקום לכך, לערוך לחברה שכזו שומה במגמה לקבוע את חובותיה, כדי שמערכת האכיפה והגבייה תוכל לפעול לגביית חובות החברה כל זמן שעדיין יש לה נכסים.

3. הפקודה וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"מ), מטילים אחריות פלילית אישית על נושאי משרה בתאגיד, מקום שמוטלת על התאגיד אחריות פלילית בשל עבירות לפי חוקים אלה. יש על כן לפעול להגשת כתבי אישום במקרים מתאימים כנגד נושאי משרה בתאגיד. נקיטת הליכים פליליים יכולה להרתיע מניצול חברות לרעה, הן מפאת הענישה הצפויה בעקבותיה והן מפאת הרישום הפלילי הצפוי למי שמורשע בפלילים.

4. דרך לצמצם את מידת הניצול לרעה של האישיות המשפטית הנפרדת, הדורשת חקיקה, היא לאפשר לרשויות המס, בתנאים מסוימים ומוגדרים, וכאשר יש יסוד ממשי לחשד שמטרת הקמתה של החברה היא ניצול לרעה של האישיות המשפטית הנפרדת, לדרוש ערבות אישית מבעלי המניות של חברה חדשה לגבי חובותיה העתידיים (אם ייווצרו). דרישת הערבות האישית הינה משמעותית יותר בהקשר לבעלי מניות שנשטו כבר חברה בעלת חובות לרשויות המס. ערבות כזאת עשויה להרתיע מיצירת חובות מס ותאפשר לגבות חובות עתידיים של החברה.

בתשובתה מינואר 1999 הודיעה הנציבות, כי היא מצטרפת למסקנת דוח משרד מבקר המדינה, ולפיה מן הראוי הוא שאגף מס הכנסה יגביר את הטיפול הפלילי במנהלי חברות, אשר הפסיקו את פעילותן בלא שעמדו בדרישת הגשת דוחות, תשלום מקדמות ותשלום המס; יש, כאמור, בטיפול כזה להגביר את האכיפה וההתראה מפני ביצוע פעולות כאלה. עוד צוין, כי האגף נוקט מדיניות, שמטרתה להגביר את הגשת כתבי אישום נגד החברה ומנהליה בגין חובות ניכויים. לשם כך, עושה בימים אלה היחידה לפירוקים בנציבות, מבצע משותף עם מחלקת החקירות, לגביית חובות מס של חברות, ממי שקיבל נכסים מאותן חברות בנסיבות מיוחדות.

עוד הודיעה הנציבות, כי כדי לקצר את זמן התגובה של האגף במגמה למנוע היווצרות חובות חדשים, וכדי ליזום את פירוק החברה בטרם "הבריחה" את כלל נכסיה, היא תשקול להגביר את מספר התביעות לפירוק חברות שלא הגישו דוחות או שלא שילמו מקדמות, ולהגיש תביעות אלה מיד עם היווצרות החוב. בדעת הנציבות גם לבחון את האפשרות לעקוב אחר בעלי מניות בחברות אשר הפסיקו את פעילותן, כדי להקדים את אכיפת הגבייה בחברות החדשות שיקימו. נוסף על כך, הורה נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין לפקיד שומה לערוך שורה של מבצעים בנושא.

בתשובתו מינואר 1999 הודיע אגף המכס ומע"מ, כי מקובלות עליו הערות הביקורת הנוגעות לקושי בגביית חובות מחברה שהפסיקה פעילותה, נותרה ללא נכסים, ולאחר מכן נמשכה פעילותה באמצעות חברה חדשה שנרשמה בשם אחר. לדבריו, נובע הדבר בעיקר מההגנות של פקודת החברות כנגד ירידה לנכסי המנהלים או בעלי המניות; והקושי הרב הכרוך ב"הרמות מסך", המצריכות איתור והוכחה שנכסים הועברו ללא תמורה לאחריים. משום כך מתרכז האגף במקרים שיש לגביהם משמעות הרתעתית נרחבת. במסגרת זאת נוקט האגף לאחרונה שימוש בהוראה שבחוק מע"מ (סעיף 115(ב)), המאפשרת לעכב יציאתו מהארץ של נושא משרה בחברת מעטים, או חבר בחברה המחזיק במניות המזכות אותו לפחות ב- 26% מכוח ההצבעה בה או לפחות ב- 26% מהונה במקרה של פירוק, כאשר החברה חבה חוב מע"מ.

האגף גם הודיע, כי יעשה לשיפור המעקב אחר פירוקים המתבצעים מרצון או על ידי בית המשפט, כדי שיוגשו על ידו הוכחות חוב במהירות.

\*

מהמובא לעיל עולה כי יש לחסום את הפרצה, לפיה מצליחים בעלי מניות להערים על רשויות המס ולהתחמק מתשלומי מס, בדרך של נטישת חברותיהם ופתיחת אחרות במקומן, תוך ניצול האישיות המשפטית הנפרדת של החברות. טיפול רשויות המס בתופעה זו לא היה עד כה ממצה ומקיף די הצורך, ולא נעשה די שימוש בכלים לאיתור מקרים כאלה במועד ולגביית המס. יש להקצות משאבים, ליצור כלים ולתאם מהלכים בין אגפי המסים, לגביית המס לאוצר המדינה, וכדי שהפרצה לא תלך ותתרחב.

#### החזר תשלומי יתר של מס הכנסה

חלק ניכר ממס ההכנסה המוטל על נישומים משולם, דרך כלל, סמוך לקבלת ההכנסה, באמצעות תשלום מקדמות וניכוי מס במקור מתשלומים שונים. הדוח שמגיש נישום על הכנסתו השנתית מהווה שומה עצמית. פקיד השומה רשאי לבדוק את הדוח ולאשרו או לקבוע סכום הכנסה אחר, בין לפי מיטב שפיטתו ובין בהסכם עם הנישום. כאשר הדוח מסתכם ביתרת זכות, זכאי הנישום להחזר יתרת המס ששילם, בתנאים המפורטים בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה).

בפקודה נקבע כי יתרת הזכות ברוח שהגיש נישום, תוחזר לו תוך תשעים יום ממועד הגשת הדוח, או ב- 31 ביולי של שנת המס שלאחר שנת המס שהדוח נוגע לה, לפי המאוחר (החלופה השנייה חלה על החזרי מס לשנת המס 1996 ואילך). עוד נקבע בפקודה, כי אם מתברר בעקבות עריכת שומה, כי שולם מס יתר, ואם הדוח הוגש לא יאוחר מתום שש שנים אחרי שנת המס - יוחזר מס יתר תוך שנה מיום שנערכה השומה בה נקבע סכום היתר, או תוך שנתיים מתום שנת המס בה שולם המס, לפי המאוחר יותר. מס יתר יוחזר בתוספת הפרשי הצמדה וריבית לתקופה שמתום שנת המס שהדוח נוגע לה או מיום התשלום, לפי המאוחר, ועד ליום ההחזר. עוד נקבע, כי לא יוחזר תשלום לשנת מס שעליה לא מסר נישום דוח, או שמסר דוח שלא על פי התנאים והסייגים הכלולים בפקודה.

נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות) הדגישה בהוראותיה כי יש להקפיד לאשר ולהחזיר את יתרות הזכות מכל הסוגים בהקדם האפשרי. הוסבר, כי עיכוב ההחזר יוצר קשיי מימון לנישומים ומחייב את המדינה בתשלומי ריבית והפרשי הצמדה הפטורים ממס.

לפי נתוני הנציבות, ב- 1997 היא גבתה 60.9 מיליארד ש"ח והחזירה לנישומים 4.3 מיליארד ש"ח.

בחודשים מאי-יולי 1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ב- 108 יתרות זכות שהיו בדוחות של חברות ועצמאיים שנבחרו בצורה אקראית.

הביקורת נעשתה בניצבות ובמשרדי השומה רחובות, גוש דן ובאר שבע. ביקורת קודמת בנושא פורסמה בדוח שנתי 37 (עמ' 159).

### אישור החזרים של מס יתר

פקידי השומה נדרשו על ידי הניצבות להפיק מהמחשב רשימות של נישומים שיש להם יתרות זכות בעקבות דוח, לבדוק היטב את הדוחות של כמה מהם, ולהחזיר לשאר הנישומים את יתרת המס בלי בדיקה. בהוראות נקבעו ארבע רמות של בעלי סמכות לאשר את החזרי המס, לפי סכום ההחזר.

1. הועלה, כי הניצבות לא קבעה את התכיפות להוצאת הרשימות, כדי שיהיה אפשר לעשות מעקב שיטתי אחר יתרות זכות שלא הוחזרו ולטפל בהן. באחד ממשרדי השומה שנבדקו, לא הופקו רשימות כאלה; ובמשרד אחר לא הכירו שני עובדים שתפקידם להפיק את הרשימות מהמחשב, את השאלות המאפשרות לעשות זאת.

2. על פי נתונים שריכז משרד מבקר המדינה מתוך נתוני הניצבות, היו בנובמבר 1998 - 10,803 יתרות זכות שלא אושר להחזיר לנישומים, אף שלא היתה כל הצדקה לעכב את החזר ואף לא נרשם נימוק לעיכוב החזר; ההחזר של 9,777 מהיתרות, ובהן 30 מ-108 היתרות שנבדקו במהלך הביקורת, לא אושר, אף שעברו יותר מ-90 יום ממועד הגשת הדוח, ויש שאף יותר מחצי שנה.

### עיכוב החזרים של יתרות זכות

בפקודה פורטו המסמכים שעל הנישום לצרף לדוח שהוא מגיש. נקבע, כי החזר מס יתר מותנה בכך שהדוח היה מבוסס על פנקסי חשבונות או - אם הנישום אינו חייב בניהול פנקסי חשבונות - על מסמכים נאותים. ההחזר לנישומים שלא מילאו את החובה לנהל פנקסי חשבונות מעוכב בהליך ממוחשב. בנסיבות אחרות מעוכב החזר המס בהליך ידני בזמן בדיקת הדוח. הניצבות קבעה שלושה מצבים להנמקת עיכוב החזר: "מצב א" - העדר פרטים מהותיים בדוח או מסמכים נאותים לביסוסו - "מצב ב" זה יוגדר הדוח "סתמי", וייחשב כאילו לא הוגש; "מצב ב" - העדר מסמכים שחובה לצרפם לדוח או שנדרשו בידי פקיד השומה; "מצב ג" - כאשר ההכנסה הרשומה בדוח אינה סבירה. הניצבות הורתה לטפל בכל יתרות הזכות שהחזרן מעוכב, לכל המאוחר תוך שנתיים מתום שנת המס שאליה נוגע הדוח, על ידי הכללת תיק הנישום בתכנית העבודה השנתית לעריכת שומות, ופניות חוזרות ונשנות אל הנישום כדי שימציא את המסמכים החסרים, וכשאלה לא נענות - עריכת שומה בהעדר דוח.

לפי נתוני הניצבות, היו ביולי 1998 כ-18,800 יתרות זכות בסכום כולל של 211 מיליון ש"ח שהחזרן עוכב בשל "מצב ב" ו"מצב ג". לניצבות לא היו נתונים על ההחזרים שעוכבו בגלל "מצב א". לפי הנתונים האמורים, בחמישה משרדים (שניים מהם לא נכללו במסגרת הבדיקה המפורטת של משרד מבקר המדינה) היה שיעור התיקים שהיו בהם יתרות זכות שלא הוחזרו גבוה לעומת הממוצע הארצי.

נוכח המספר הגדול של היתרות שעדיין לא הוחזרו, סביר להניח שלא יהיה אפשר לסיים את הטיפול בהן בתוך שנתיים, כנדרש.

### עיכוב החזרים בשל העדר פרטים ומסמכים

1. ב"מצב א", כאשר דוח סווג כסתמי, ואם על אף פניות חוזרות ונשנות הנישום אינו ממציא את המסמכים והפרטים שבשל חסרונם מתעכב החזר מס יתר, יש להוציא לו שומה על פי מיטב השפיטה כאילו לא מסר דוח. במקרה כזה ניתן להמשיך בטיפול בשומה גם בלי להזמין את הנישום ובלי לפרט את הנימוקים לקביעתה.
- נמצא, כי לשלושה מבין חמישה נישומים שסווגו ב"מצב א" ושתיקיהם נבדקו במסגרת הביקורת, לא הוצאו שומות על פי מיטב השפיטה בהעדר דוח. החזר מס יתר לאחד מהם עוכב ארבע וחצי שנים ולשניים האחרים - כשנה.
2. הנציבות הורתה כי ב"מצב ב", כאשר נישום אינו מצרף את כל המסמכים הדרושים, יש לשלוח לו את פירוט המסמכים החסרים ודרישה להגישם. אם אינו ממציא את המסמכים תוך שבועיים, יש לקבוע לו במחשב קוד המורה על עיכוב ההחזר.
- במשרדי השומה שבהם נעשתה הביקורת לא נמצאו, דרך כלל, מסמכים המעידים שהמשרדים האמורים שלחו לנישומים דרישות להמצאת המסמכים החסרים. המשרדים גם לא ניהלו מעקב אחר הגשתם. בנסיבות אלה היה קשה לערוך את השומות וערכתן עוכבה.
3. הנימוק לעיכוב ההחזר של 28 מיתרות הזכות שהטיפול בהן נבדק במהלך הביקורת היה "מצב ב". אולם בדיקה בתיקי הנישומים העלתה שהנימוק לעיכוב ההחזר של 18 מהן היה אחר. לדוגמה: הסתייגויות של רואה חשבון מסעיפים בדוח הנישום, או אי-התאמה בין מחזור העסקאות שדווח עליו לאגף המכס ומע"מ למחזור העסקאות שדווח עליו לאגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין. עניינים כאלה מחייבים בירור עם הנישום ולאחר קבלת ההבהרות הדרושות - החזר יתרת הזכות תוך 90 יום מיום שהגיש את הדוח. אולם נמצא, שלא נעשה ניסיון לבקש מהנישומים הסברים והבהרות (ראו להלן). ההחזר של יתרות הזכות האמורות עוכב בין עשרה חודשים לשלוש שנים.
4. בהוראות הנציבות נקבע, שכאשר מסמכי הניכויים במקור אינם נאותים, אין לעכב את החזר המס המתחייב מהדוח, אלא להוציא שומה בלי לקזז מהמס את סכומי הניכויים במקור. אולם ב-4 מ-18 התיקים האמורים קוזזו מהמס סכומי הניכויים במקור, ועוכבו החזרי המס בנימוק שמסמכי הניכויים במקור לא היו נאותים.
- לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות לעשות מעקב ראוי אחר הגשת המסמכים החסרים ולדרוש שהנישומים ימציאו אותם בהקדם האפשרי כדי למנוע עיכובים בהחזרת מס היתר. הדבר חשוב לא רק בגלל הפגיעה בזכויות הנישומים הנגרמת מהעיכוב, אלא גם מטעם נוסף, שבתום פרק הזמן בו רשאי פקיד השומה לערוך שומה (ארבע שנים ומ-1996 - שלוש שנים) (ראו בהמשך), אמורה יתרת המס שהחזרה עוכב, להיות מוחזרת בתוספת הפרשי הצמדה וריבית - גם אם טרם הסתיים הטיפול בשומה. כדי למנוע הוצאות אלה על הנציבות לשקול מתן הוראה לפקיד השומה לפיה אם נישום לא ימציא את כל המסמכים החסרים תוך פרק הזמן האמור, עליהם לקבוע שהדוח שהגיש הוא "סתמי" בשל "מצב א" - דבר המאפשר להוציא שומה על פי מיטב השפיטה ולמנוע את החזר.

### עיכוב החזרים בשל הכנסה שאינה סבירה

1. כאמור, מעוכב החזר מס יתר גם בעקבות קביעה שההכנסה שהנישום הצהיר עליה אינה סבירה. קביעה זו נעשית לפי שיקול דעתו של פקיד שומה, ועליו לנמקה בכתב. לאחר מכן אמור הדוח להיכלל בין הדוחות שנועדו לבדיקה במסגרת תכנית העבודה לעריכת שומות של המשרד.

לרישום הנימוק לעיכוב יש חשיבות מאחר שיש בו להפנות את תשומת לבו של מי שמטפל בשומה לעניינים הדורשים בדיקה מעמיקה יותר.

הועלה, שב- 38 מהתיקים שנבדקו במהלך הביקורת עוכב החזר המס לנישום בשל אי-סבירות ההכנסה שהצהיר עליה, אולם ב- 8 מהם לא פורטו הנימוקים לעיכוב.

2. עיכוב ההחזר בשל הכנסה לא סבירה אינו מעוגן בפקודה. לכן הורתה הנציבות, שאם תוך תשעים יום ממועד הגשת הדוח לא הוצאה לנישום שומה בשל הסיבה האמורה, ואין מקום לעכב את החזר המס בשל סיבה אחרת, יש להחזיר לו את המס.

הועלה, כי החזרי מס יתר ב- 33 מ- 38 התיקים האמורים עוכבו יותר מ- 90 יום, ומהם - 15 יותר משנתיים. בשניים מ- 38 התיקים האמורים נמצאו החלטות להחזיר את יתר המס, אך הדבר לא נעשה; שלושה מהתיקים גם לא היו כלולים בתכנית העבודה לשנת 1998.

### החזרי מס בהליכים ממוחשבים

השומה העצמית הופכת לסופית בתום שלוש (או ארבע) שנים מסוף שנת המס שבה הוגש הדוח. סמוך למועד זה נוהגת הנציבות להחזיר את יתרות הזכות הרשומות בשומות כאלה, ושהחזרן עוכב מהסיבה של העדר מסמכים או הכנסה לא סבירה. כאשר החזר יתרות הזכות עוכב מסיבות אחרות, כמו סיווג הדוח כ"סתמי" או שספרי החשבונות לא קבילים, ולא נערכו שומות, מוחזרות היתרות מאוחר יותר במרוכז, על פי החלטה מיוחדת של הנציבות. לפי נתוני הנציבות, היו ב- 23,645 4.7.98 יתרות זכות לשנות המס שלפני 1994, שהסתכמו בסכום ריאלי של 380 מיליון ש"ח, וכ- 98 מיליון ש"ח מסכום זה היו בגין שנות המס שעד 1989. התברר, כי הנציבות יודעת שחלק מהיתרות אינן נכונות ויש בהן יתרות מדומות, אבל לדבריה, בירור נכונות היתרות, ובייחוד אלה שרוכזו ב- 1988, כרוך בקשיים ומחייב עבודה רבה.

בספטמבר 1998 החזירה הנציבות לנישומים במרוכז וללא בחינה את כל יתרות הזכות שנצברו עד סוף שנת המס 1993. עקב כך הוחזרו גם כל יתרות הזכות של נישומים שלא עמדו בתנאי הפקודה, דהיינו הגישו דוחות "סתמיים" או שספריהם לא היו קבילים. לדעת משרד מבקר המדינה, בהחזרת יתרות הזכות למי שהגיש דוח שאינו תקין, או לא עמד בחובה לנהל חשבונות, יש משום מתן פרס למי שפעל בניגוד להוראות הפקודה.

\*

מממצאי הביקורת עולה שמערך השומה אינו מייחד את תשומת הלב והזמן הדרושים לנושא עיכוב החזרים של מס יתר, אף כי הדבר פוגע בנישומים וגורם למדינה

הוצאות על תשלומי ריבית והצמדה לנישומים. ב-1998 היוו התיקים שהיו בהם יתרות זכות, 27% מכלל התיקים שבתכנית העבודה השנתית של משרדי השומה. מיון יתרות הזכות לשתי קבוצות, האחת של יתרות שיש לעכב את החזון והאחרת של יתרות שיש לאשר את החזון - פעולה פשוטה יחסית - נדחה. חלק ממשרדי השומה עיכבו את הטיפול בהחזרי מס יתר בלא הצדקה ממשית ובלי שנעשה ניסיון לברר עם הנישומים עניינים הדורשים הבהרה. רבות מהיתרות הוחזרו לנישומים במרוכז וללא בחינה, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית.

בתשובתה מ-21.1.98 הודיעה נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין כי החליטה לרענן את ההוראות בעניין ההחזרים של מס יתר, וכי היא תמציא למשרדי השומה הנחיה שיפורטו בה גם הליקויים שהועלו בביקורת.

### מיסוי הקצאת מניות לעובדים

יש וחברות מקצות לעובדיהן מניות או אופציות לרכישת מניות (להלן, בשני המקרים - מניות) ללא תשלום או בתנאים עדיפים על פני אלה המוצעים לציבור הרוכשים הרגיל. מן ההיבט של פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה), הקצאת מניות לעובדים ללא תשלום או במחיר מוזל מהווה טובת הנאה, שהינה בבחינת הכנסת עבודה החייבת בניכוי מס במקור.

בשנת 1989 הוסף לפקודה סעיף 102, ולפיו חברה המתכננת להקצות מניות לעובדיה בתנאים מועדפים, רשאית לדחות את חיובם במס עד למועד מכירת המניות, על פי הודעה מראש ובתנאים מסוימים. אחד התנאים להפעלת הסדר זה הוא שהמניות יופקדו למשך שנתיים לפחות בידי נאמן, שנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציב) אישרו לעניין זה. העובדים יחויבו במס רווחי הון במועד מכירת המניות, או במועד העברתן לידיהם מידי הנאמן; ולא יחול הפטור ממס על רווח הון ממכירת מניות הנסחרות בבורסה בישראל. בעקבות הוספת סעיף 102, התקין הנציב, בהתאם לסמכותו, את כללי מס הכנסה (הקלות מס בהקצאת מניות לעובדים), התשמ"ט-1989 (להלן - הכללים).

בתקופה אוקטובר-1997 אוגוסט 1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין במיסוי מניות, שהוקצו לעובדים במסגרת ההסדר על פי סעיף 102 לפקודה, וכן של מניות שנמכרו לעובדים בעקבות הצעות מכר של המדינה, כמוסבר בהמשך.

הבדיקה נערכה במחלקת הניכויים הארצית שבנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - המחלקה והנציבות, בהתאמה) ובמשרדי השומה האזוריים ירושלים, תל אביב 5 וחيفا. בדיקות השלמה נערכו בנציבות: במחלקת המודיעין, במחלקת מוקד דיווח וניכויים ובמחלקה המשפטית. ממצאי ביקורת קודמת בנושא זה פורסמו בדוח שנתי 42 (עמ' 120).

### בעיות ביישום סעיף 102

1. הוראות סעיף 102 לפקודה והכללים שהותקנו בעקבותיו הינם מורכבים וקשים ליישום. ביולי 1994 הטיל הנציב על ועדה ציבורית שמינה (להלן - הוועדה) לבחון מחדש את סדרי הקצאתם של ניירות ערך לעובדים. הוועדה סיימה עבודתה באמצע 1995, אך עד למועד סיום

הביקורת, באוגוסט 1998, לא סיימה הנציבות את הכנת ההצעה לתיקון החוק שהכינה בעקבות המלצות הוועדה.

2. נמצא, כי נוכח הקשיים ביישום הוראות סעיף 102, הנהיגה הנציבות הסדרים שיש בהם משום חריגות מהחוק; להלן הפירוט של אלה:

(א) על פי סעיף 102, חייב הנאמן לנכות מן התמורה במכירת המניות מס בשיעור של 30%, ולשלמו לפקיד השומה, על חשבון המס על רווח ההון. בהעדר הכנסה בעין בעת העברת המניות מהנאמן על שם העובד, הנחשבת כאמור כמכירה, אין לנאמן מקור כספי לניכוי במקור. על כן אישרה הנציבות לחברות רבות לנכות ישירות ממשכורות העובדים את המס המתחייב בגין העברת המניות להם או בגין מכירתן על ידי הנאמן. זאת ועוד, בתום השנה נדרשת התחשבות לקביעת המס הסופי החל על העובד, תוך צירוף רווחיו מהמניות שהוקצו לו להכנסתו ממשכורת.

(ב) כבר בדוח שנתי 42 דווח, כי הנציבות התירה למסות עובדי חברות-בנות, שהוקצו להם מניות של החברה-האם, על פי הדרך שנקבעה בסעיף 102. דעתה של מבקר המדינה היתה, כי "אין החוק הקיים מאפשר לפעול כך; אם הנציבות סבורה שיש לנהוג בדרך זו - עליה ליזום תיקון החוק". הביקורת הנוכחית העלתה, כי הנציבות המשיכה לפעול במקרים כאלה על פי התנאים של סעיף 102 והכללים, על אף שהחוק לא תוקן, והתירה לדחות את אירוע המס בגין מניות שהוקצו לעובדים של חברות בנות, חברות נכדות וכו', ואף של חברות זרות הקשורות לחברות ישראליות.

#### תכניות מכר של ניירות ערך לעובדים

בשנים האחרונות, במסגרת תהליך ההפרטה, מכרה המדינה מניות של חברות, ובעיקר בנקים, שהיו מוחזקות על ידיה, לעובדי אותן חברות, בתנאים מועדפים לעומת התנאים לציבור הרחב. סעיף 102 לפקודה אינו חל על מכירת מניות של חברה על פי הצעת מכר כמתואר לעיל, שכן איננה בבחינת הקצאה על ידי החברה. מן ההיבט של המס, בשני המקרים מקבל העובד טובת הנאה ממעבידו.

בביקורת עלה, כי הנציבות אישרה הסדרים מיוחדים למיסוי עובדים, שהמדינה תכננה עבורם הצעות מכר של מניות שהיו בידה. מדובר במכירות בהיקף כספי גדול ולמספר רב של מקבלי מניות. בהסדרים נקבע, כי ההכנסה תמוסה כהכנסת עבודה, אך ניתן יהיה - כפוף לתנאים בדומה לאלה שנקבעו בסעיף 102 - לדחות את אירוע המס עד למועד מכירת המניות או העברתן מידי הנאמן לעובד. כחלופה לדחיית אירוע המס, רשאים העובדים (בתנאי שמספר מזערי של עובדים יבחרו במסלול זה) לשלם את המס מיד. במקרה זה, תחושב הטבה תוך כדי הקטנה של שווי המניות בשיעור שנקבע בכל אחד מהאישורים להסדר מיוחד, כפול מספר השנים של הפקדת המניות בידי הנאמן.

שתי החלופות בהסדרים אלה, הן דחיית אירוע המס והן הקטנת שווי המניות בחישוב המס, לא נקבעו במפורש בחוק. לפי הפקודה, הנחות ממס או הקלות אחרות לא יותרו אלא אם נקבעו במפורש בחוק או מכוח סמכות מוגדרת בחוק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיעה הנציבות, כי תבחן את האפשרות לשלב את נושא הצעות המכר במסגרת תיקון שתציע לסעיף 102.



## מידע

איסוף מידע על הנפקות שבהן הוקצו מניות לעובדים, תוך כדי ציון אם הן במסגרת סעיף 102, יש בו חשיבות לתכנון ביקורות בדבר ניכויים אצל החברות ואצל הנאמנים, וכן להפניית תשומת לבם של המפקחים לצורך בדיקת הנושא במסגרת ביקורות ניכויים ועריכת השומות לחברות.

1. בשנת 1992 החליטה הנציבות, כי המידע על התשקיפים להנפקת ניירות ערך ועל הנפקות לעובדים ייכלל גם הוא במרשם המודיעין הממוחשב שהיא מנהלת.

בביקורת עלה, כי במרשם מצוי רק מידע חלקי על הקצאת מניות לעובדים ועל אישורים שהוציאה הנציבות לנאמנים. הוא אינו כולל פרטי הנפקות של חברות שמניותיהן אינן נסחרות בבורסה, וחסר במסגרתו ציון אם ההנפקה לעובדים בוצעה במסגרת סעיף 102. יתר על כן, המידע אינו זמין למפקחים במסופי המחשב העומדים לרשותם.

2. לפי נוהל שקבעה הנציבות, העתקים של אישורי נאמנים ושל ההודעה על תכניות ההקצאה יתויקו בתיקי הניכויים של החברות. העתקי אישורים אלה מהווים עבור המפקחים מידע לכך שהחברה הקצתה מניות לעובדיה. ב-13 מבין 37 תיקי ניכויים של חברות שנבחרו אקראית לבדיקה במסגרת הביקורת, מתוך החברות שהקצו מניות לעובדיהן על פי סעיף 102, לא נמצאו העתקים של אישורי הנאמנים; ובשמונה מבין ה-13 לא נמצאו אף הודעות על התכניות או על אישורן.

עם זאת, בנוהל שקבעה הנציבות היא לא כללה הוראה להעביר העתקים של אישורי נאמנים לתיקי הניכויים של הנאמנים בשעה שהם אלה המחזירים במניות וחייבים בניכוי המס במקור. בארבעה מבין חמישה תיקי ניכויים של נאמנים שנבדקו במסגרת הביקורת, לא נמצאו כל מידע על היותם נאמנים לעניין סעיף 102.

3. נאמן חייב לדווח מדי שנה בשנה על יתרת המניות של כל עובד בתחילת השנה ובסופה ועל פעולות שנעשו בהן, וכן על התמורה והמס שחישב. הנציבות לא הנהיגה מעקב אחר קבלת דיווחי נאמנים.

בבדיקת 37 תיקי ניכויים של חברות, שהקצו מניות לעובדים על פי סעיף 102 לפקודה, לא נמצאו דיווחים של נאמנים ב-30 מהם; ובתיקי שבע החברות הנתרות נמצאו דוחות רק לגבי חלק מהשנים.

4. ברוח השנתי של מעביד על התשלומים ששילם לעובדיו ועל הניכויים מהם, יש רישום נפרד של רווח ההון הנובע ממכירת נייר ערך לפי סעיף 102 לפקודה. אולם, המערכת הממוחשבת של הנציבות מצרפת נתון זה עם תשלומים אחרים, כך שכדי לאתר נישומים שמהם נוכה מס כאמור, יש לבקש עיבוד מיוחד של הנתונים שבמערכת הממוחשבת. עיבוד זה יאפשר לאתר הפרשים בין המס שנוכה לבין המס שאמור היה להיגבות לפי השיעור השולי של הנישומים באותה שנת מס. עיבוד כזה נעשה ב-1994, אך התברר לנציבות, שהנתונים שדווחו על ידי המעבידים, לא אפשרו שימוש בהם כמצופה.

כתשובתה מדצמבר 1998 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, שמקובל עליה שיש לשכלל את מערכת המידע, ושהמידע יהיה זמין למפקחים; היא תחדש את הרישום הממוחשב של חברות שהקצו מניות, ואף תוסיף את מלוא הפרטים הדרושים.

### ביקורת ניכויי מס במקור

1. הפיקוח על ניכוי המס בעת מכירתן או העברתן לעובדים של מניות שהוקצו להם - ובכלל זה על החישוב או האומדן של שווי ההטבה - צריך להיעשות במסגרת ביקורת הניכויים שעורכת הנציבות אצל החייבים בניכוי במקור. הנאמנים הם החייבים לנכות מס במקור, כך שהביקורת צריכה להיות אצלם, או אצל החברות שהנציבות אישרה להן לנכות את המס החל על רווח ההון של העובדים יחד עם ניכויי המס ממשכורותיהם. בתשובה לממצאי הביקורת הקודמת של מבקר המדינה הודיעה הנציבות בנובמבר 1991, כי בתכנית העבודה של ביקורת הניכויים ישולבו תיקי חברות שהנפיקו ניירות ערך לעובדיהם.

בביקורת הנוכחית נמצא, כי בתכניות השנתיות לעריכת ביקורת הניכויים לא שולבו חברות לפי אמות המידה של הקצאת מניות לעובדים. רק בדצמבר 1997 המליצה המחלקה לראשונה למשרדי השומה לכלול בתכנית ביקורת הניכויים לשנת 1998, בין היתר, ביקורת אצל נאמנים לפי סעיף 102 לפקודה.

2. בתחילת 1995 הנחתה המחלקה את משרדי השומה, כי במקרים שהנאמן מכר מניות או העבירן לידי העובדים, יש לברוק בעת ביקורת הניכויים את נכונות הניכוי ואת מועד העברת המס. התברר, כי ברישום הממוחשב על הנושאים שנבדקו בביקורת הניכויים, אין סעיף מיוחד לנושא הקצאת מניות לעובדים, כך שאין לדעת לפיו אם הן התייחסו לנושא זה.

בבדיקת 26 תיקי ניכויים של חברות שהקצו מניות לעובדים נמצאו 34 תרשומות על ביקורת ניכויים שנערכו. ב-14 מהתרשומות לא נזכר כלל נושא הקצאת מניות לעובדים, ובחלק מהאחרות אוזכר הנושא בצורה כללית ביותר. בשלושה תיקי ניכויים של נאמנים שנבדקו, נמצאו חמש תרשומות על ביקורת ניכויים, אך אף באחת מהן לא היתה התייחסות לנושא הנאמנות.

3. כבר בנובמבר 1991 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי היא תפעל לפרסם נוהל לטיפול במסגרת ביקורת ניכויים בנושא הקצאה של ניירות ערך לעובדים. עם זאת, רק במהלך הביקורת, ביוני 1998, לקראת ביקורת הניכויים אצל הנאמנים, הכינה המחלקה תדריך מקוצר המאזכר את הנקודות החשובות ביותר בתחום זה. עד סיום הביקורת לא הוציאה הנציבות הוראת ביצוע מפורטת לעריכת ביקורת ניכויים בנושא מורכב זה.

\*

יישום ההסדר למיסוי עובדים בגין מניות שהקצו להם מעבידיהם על פי סעיף 102 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] כרוך בקשיים. כבר ב-1994 החלה נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין לבחון שינויים, אך טרם הגיעה לגיבוש הצעה לתיקון החוק. בינתיים, אישרה הנציבות הסדרים החורגים מן הקבוע בחוק. היא גם הנהיגה הסדרים של הקלות במיסוי מניות שנמכרו לעובדים בתנאים מועדפים, שאינן מעוגנות בחוק.

נוסף לכך, הרישום הממוחשב של הנתונים אינו מאפשר להפעיל פיקוח שיטתי על גביית המס מהעובדים בגין הכנסותיהם (או רווחיהם) ממניות שהקצו להם מעבידיהם. אצל חייבי הניכויים האמורים נערכו ביקורת ניכויים מועטות, ובדיווחים על רובן אף לא צוין אם נבדק הנושא של מיסוי המניות. בדיקה כזאת היא מורכבת, והנציבות לא הוציאה הוראות מפורטות לעריכתה. לא נערכו בדיקות ממוחשבות של הניכויים

שנעשו במועד מכירת המניות, ולא נעשה לחייב הפרשי מס אפשריים בתום השנה, הנובעים מצירוף רווחיו של עובד מהמניות שהוקצו לו להכנסתו ממשכורתו. על הנציבות להזדרז ולגבש את ההצעה לתיקון החוק והכללים שעל פיו. במקביל, עליה לעשות לתיקון הליקויים המונעים פיקוח יעיל בתחום האמור.

#### ניכוי מס הכנסה במקור - עיריית חדרה

על פי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה), מס הכנסה חל, בין היתר על הכנסה שמקורה השתכרות או רווח מעבודה, ובכלל זה כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעבידו. על המשלם או האחראי לתשלומה של הכנסה כזאת לנכות ממנה מס הכנסה בשעת התשלום (להלן - ניכוי מס במקור).

במשרדי השומה של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין פועלות חוליות ניכויים העושות ביקורות אצל המשלמים אם נוכח המס (בעניין זה, ראו דוח שנתי 47, עמ' 88).

בחודשים אוגוסט-נובמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפולו של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין בניכוי מס במקור מתשלומים לשני עובדים בכירים (להלן - בכיר א' ובכיר ב') בעיריית חדרה (להלן - העירייה). ממצאי הביקורת עודכנו ביוני 1998. הביקורת נעשתה בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות) ובחוליית הניכויים במשרד השומה חדרה (להלן - משרד השומה).

1. על פי הפקודה והתקנות שהותקנו לפיה, אפשר ליהנות מהטבות מס על תשלומים לקופת גמל; בעיקר, קרן או קופה לתגמולים, לקצבה, לפיצויים או להשתלמות; זאת בתנאי שנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין אישר אותה לעניין הפקודה. עובד שהעביר סכומים לקופת גמל לתגמולים או לקצבה כאשר המעביד מעביר במקביל אותם סכומים, נהנה מזיכוי מס בשיעורים ובסכומים שנקבעו. כאשר רק העובד לבדו מעביר מהכנסתו (עד אחוז מסוים) לקופת גמל, ולגבי הכנסת העבודה שלגביה לא שילם המעביד בעדו לקופת גמל לתגמולים או לקצבה והוא אינו זכאי בשלה לקצבה על פי דין או חוזה, הוא נהנה מזיכוי מהכנסתו בשיעור ובסכום שנקבעו בפקודה. במצב של תשלומי עובד מעביד לקופת גמל, על המעביד להפקיד מידי חודש את הכספים בקופת גמל שאושרה לצורך תשלומי עובד מעביד (להלן - קופה מאושרת), בשיעורים שנקבעו, לא יאוחר מ-15 ימים מיום תשלום המשכורת. תשלומי מעביד לקופת גמל, בהתאם לשיעורים שנקבעו, הינם הוצאה מוכרת למעביד. תשלומי המעביד לקופה לתגמולים ולקרן השתלמות עבור העובד, בסכומים העולים על השיעורים שנקבעו או בסכומים העולים על התקרות שנקבעו, נחשבים בעת הפרשתם על ידי המעביד כהכנסת עבודה של העובד החייבת במס, ועל המעביד לנכות מהם מס במקור.

בפקודה גם נקבע כי אי-ניכוי מס במקור הוא עבירה פלילית. מי שלא ניכה מס שהיה עליו לנכות ומי שקיבל הכנסה מעבודה וידע שלא נוכח ממנה מס - דינו מאסר שנה או קנס של 19,300 ש"ח (מעודכן לפברואר 1998) ופי שניים מסך כל הסכומים שלא נוכו, או שני העונשים כאחד. בפקודה נקבעו גם עונשים על דיווח לא נכון, בלא הצדקה סבירה, או מסירת ידיעות לא נכונות בנוגע לכל דבר המשפיע על חיוב במס ועל השמטת הכנסה מדוח שהוכן לפי הפקודה. אם חבר בני אדם עבר עבירה, ייחשב לאשם בה כל אדם שבשעת ביצועה היה מנהל פעיל, שותף, מנהל חשבונות או פקיד אחראי, נאמן או בא כוחו של אותו חבר, אלא אם כן הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו או שנקט את כל האמצעים הסבירים למניעתה.

בספטמבר 1993 עשתה חוליית הניכויים האמורה ביקורת בעירייה לשנות המס 1991 ו-1992. בעקבות הביקורת הובהר לבכיר א' ולרואה החשבון של העירייה שיש לכלול בשכר העבודה הטבות רבות שניתנו לעובדים. בעקבות זאת הוצאו לעירייה באוקטובר 1993 שומות ניכויים.

ביולי 1996 עשתה חוליית הניכויים ביקורת בעירייה לשנות המס 1993 ו-1994 והעלתה שהעירייה ממשיכה שלא לדווח לשלטונות המס על מלוא השכר של עובדיה. רק באותה ביקורת, בעקבות מידע שהתקבל בדבר תשלומים חריגים לבכיר א', העלתה החוליה שהעירייה משלמת זה שנים בעבור בכיר א' ובכיר ב' סכומים ניכרים לקופות לא מאושרות. תשלומים נוספים בעבור בכיר א' הועברו ישירות לחשבוננו בבנק. העירייה לא כללה את כל התשלומים האלה בשכר העובדים הנדונים ולא ניכתה את המס המתחייב.

באוגוסט 1996 הכין משרד השומה הצעה להסכם עם העירייה בעניין בכיר א' ולפיה יחזיר בכיר א' לקופת העירייה את הסכומים שהופקדו קודם בקופות לא מאושרות, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן, והעירייה תפקיד אותם בקופות מאושרות. סכומים אלה ייחשבו כאילו הועברו לקופות במועד ובכיר א' לא יהיה חייב במס עליהם, אלא רק על הסכומים העולים על הסכומים שהיו מזכים בהטבות מס אילו הופקדו בהתאם לתקנות. לפי פרטי ההצעה, התשלומים לקופות השונות בשנים 1988-1995 (בסכומים נומינליים) הגיעו לכ- 320,000 ש"ח, וכמחצית מהם, 165,000 ש"ח - תשלומי העובד - מזכים בהטבות מס. צוין בהצעה שאם לא תאשר אותה הנציבות, תוצא לעירייה שומת ניכויים על מלוא התשלומים, בתוספת הפרשי הצמדה וקנסות לפי החוק.

על כך יש להוסיף כי בנובמבר 1996 ביקשה העירייה מהנציבות לאשר נוסח הסכם המבוסס על ההצעה האמורה, החל גם על בכיר ב'. הנוסח כלל סעיף חדש האומר שהסכומים המותרים בניכוי בגין תשלומי העירייה לקרן השתלמות, ייחשבו כאילו שולמו במועד וכאילו כבר עברו שש שנים ממועד התשלום הראשון לקרן, ולכן יהיו שני הבכירים רשאים למשוך כספים אלה בפטור ממס; וכן כי לאחר קבלת אישור הנציבות להסכם ומילוי ההתחייבויות הנובעות ממנו לא תנקוט הנציבות כל הליכים נגד העירייה ושני הבכירים בנוגע לסוגיות שנדונו בהסכם.

ביום 24.11.96 סיכמו משרד השומה ומייצג העירייה כלפי הנציבות, כי אם תאשר הנציבות את ההסכם יחושבו חובות המס של שני הבכירים, עד שנת 1995 ועד בכלל, כדלהלן: בכיר א' ישלם מס בסך כ- 140,000 ש"ח ויפקיד בקופות מאושרות כ- 372,000 ש"ח, ובכיר ב' לא ישלם מס ויפקיד בקופות מאושרות כ- 132,000 ש"ח, בתוספת הפרשי הצמדה עד ליום התשלום (שכן סך ההפקדות עברו בקופות השונות לא עלה על תקרות הסכומים המזכים בהטבות מס). בדצמבר 1996 פנתה העירייה שנית לנציבות וביקשה כי תאשר את ההסכם, וציינה כי נוסח ההסכם אושר במשרד השומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אי-הכללת התשלומים בדוחות הבכירים על הכנסותיהם ואי-ניכוי המס במקור מתשלומים אלה בידי העירייה, לא היה ראוי להציע את הצעת ההסכם. הצעה זו משמעותה החזרת הגלגל לאחור לאחר שנעשתה פעולה בניגוד לחוק, שכן היא מאפשרת למי שפעל בניגוד לחוק ליהנות מפרי מעשיו, ופוגעת באלמנט ההרתעה שהוא מאושרות הפקודה.

2. הנציבות מצדה לא דחתה על הסף את ההסכם המוצע על ידי משרד השומה ולא הבהירה את אי-הנאותות שבעצם הצעתו לעירייה. על כך יש להוסיף, כי בנובמבר 1996 התקבלה במשרד פקיד שומה חקירות חיפה תלונה בעילום שם על מעשי בכיר א'. המשרד המליץ לנציבות שלא לנקוט הליכים פליליים נגד בכיר א' בשל גילו

המתקדם, והנציבות קיבלה את ההמלצה. בסוף דצמבר 1996 הביעה משפטנית בנציבות, את דעתה שאין לאשר את ההסכם אלא יש להוציא לעירייה שומת ניכויים על כל סכום ההפקדות ולהוציא שומת מס הכנסה לבכיר א' ולבכיר ב'. עוד קבעה, כי יש מקום להעביר את הנושא למחלקת החקירות בנציבות, שכן העירייה עברה לכאורה עבירה פלילית כשלא ניכתה מס במקור במשך יותר מעשר שנים. אולם רק בנובמבר 1997, בעקבות הביקורת, קיימה הנציבות דיון בהשתתפות היועץ המשפטי שלה וסגן הנציב המקצועי. בדיון הוחלט שלא לאשר את ההסכם המוצע ולהוציא לעירייה ולשני העובדים הבכירים שומות לשנת המס 1985 ואילך.

3. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 1998 הודיעה הנציבות, כי נוכח הממצאים וההסברים שייתנו הנוגעים בדבר היא תבחן את האפשרות לפתוח בהליכים פליליים נגדם. ביוני אותה שנה הודיעה הנציבות כי בעקבות הביקורת היא עשתה בירור מקיף ובעקבות זאת הוצאו לבכיר ב' שומות בהסכם. כדי למנוע כל הליך נגדו הוא הגיש בקשה לתשלום כופר, והיא תידון בוועדת הכופר של הנציבות. גם בכיר א' נחקר, וביוני 1998 הוצאו לו שומות על פי צו.

עוד הודיעה הנציבות בתשובתה, כי חוליית הניכויים הונחתה במשרד השומה שלא להוציא לעירייה שומת ניכויים עד לקבלת תשובת הנציבות בעניין ההפרשות לשני הבכירים. הביקורת העלתה כי עד מאי 1998 לא הוציא משרד השומה שומות לעירייה, ואף לא דרש ממנה לשלם את המס על הסכומים המתחייבים לשנות המס 1993 ו-1994 בנושאים האחרים, שלא היו שנויים במחלוקת. לפי חישובי משרד השומה, הסתכם המס על ההטבות בנושאים האחרים לשנת המס 1993 ב-326,000 ש"ח ולשנת המס 1994 ב-570,000 ש"ח, לא כולל ריבית, הפרשי הצמדה וקנסות.

\*

עיריית חדרה לא ניכתה מס כמתחייב לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], בין השאר, מתשלומים שהעבירה במשך שנים לקופות שלא אושרו בידי נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, לצורך תשלומי עובד ומעביד בעבור שני עובדים בכירים שלה. ביקורות הניכויים איתרו במאוחר עניין זה. במקום להוציא שומות לעירייה ולשני הבכירים, המליץ משרד השומה חדרה לנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין על הסכם חריג המתיר לעירייה ולשני הבכירים, לשלם בדיעבד לקופות, אגב שמירת הזכאות להטבות מס. הנציבות לא דחתה על הסף הצעה בלתי נאותה זו וגם לאחר שהחליטה, בנובמבר 1997, שלא לקבל אותה, היא השתהה את מימוש החלטתה.

#### סיווג ומיסוי מוסדות כספיים על ידי אגף המכס ומע"מ

חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - החוק), מגדיר שלושה סוגי נישומים: (1) "עוסק" - החייב לשלם מע"מ בשיעור מסוים מעסקאותיו בניכוי המע"מ ששילם על תשומותיו; (2) "מוסד כספי" - החייב לשלם מס בשיעור מסוים מהשכר ששילם ומהרווח שהפיק; (3) "מלכ"ר" -

החייב לשלם מס בשיעור מסוים מהשכר ששילם. במועד הביקורת היה שיעור המס המוטל לפי החוק על "עוסק" ועל "מוסד כספיים" - 17%, והמס המוטל על "מלכ"ר" - 8.5%.

מבחינה כלכלית, הרווח של גוף עסקי והשכר שהוא משלם הם שווי ערך לערך המוסף של מוצריו או שרותיו. למרות זאת, בפועל, המס שהוא חייב לשלם, בהתאם לסווגו כ"עוסק" או כ"מוסד כספיים", עשוי להיות שונה, כמתואר בהמשך. הסיבה העיקרית לחיוב מוסדות כספיים במס רווח ובמס שכר במקום במע"מ היא הרצון להקל עליהם ולמנוע מהם את הצורך למיין את לקוחותיהם הרבים ל"צרכנים סופיים" וללקוחות שהם "עוסקים", הזכאים לקיזוז מע"מ תשומות מע"מ העסקאות שהם משלמים, דבר שידרוש הסדרים לא קלים לביצוע של קיזוז או החזר המס.

על פי החוק וצו מס ערך מוסף (קביעת מוסד כספיים), התשל"ז-1977, מוסדות כספיים הם, בעיקר, בנקים וחברות ביטוח, וכן "עוסקים" שהם חברי הבורסה לניירות ערך שרוב מחזור עסקאותיהם נובע מפעילותם בבורסה.

שר האוצר הטיל על נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין את הנהלת המס בכל הקשור למוסדות כספיים ולמלכ"רים, למעט סיווגם, ונציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות), ומשרדי השומה האזוריים מופקדים על גביית מס שכר ומס רווח. סיווג הגופים לעניין החוק ושינוי סיווגם הם, לפי החוק, בסמכותו של מנהל אגף המכס ומע"מ.

לפי נתונים שריכז משרד מבקר המדינה ממרשמי שירות עיבודים ממוכנים של אגף הכלכלה והכנסות המדינה שבמשרד האוצר (להלן - שע"מ), היה מספר המוסדות הכספיים שדיווחו על מס שכר ומס רווח בשנת 1997 כ-300, וכפי הנראה נתונים אלה אינם מלאים (לעניין זה ראו בהמשך). לפי נתוני הנציבות, בשנת 1995 היה הסכום הכולל של מס שכר שנגבה ממוסדות כספיים - 835.8 מיליון ש"ח; בשנת 1996 - 924.7 מיליון ש"ח; ובשנת 1997 - 999.5 מיליון ש"ח. במועד הביקורת לא היו בידי הנציבות נתונים על מס רווח.

בחודשים ספטמבר-1997 ואוקטובר 1998 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הסיווג והמיסוי של מוסדות כספיים באגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) ובנציבות. הבדיקה נעשתה בהנהלת האגף: במחלקה לתכנון כלכלי, במחלקת החקירות, וכן במשרד האזורי של מע"מ בתל אביב, במשרדי השומה תל אביב 5 ותל אביב 4, ובמשרד השומה למפעלים גדולים תל אביב.

### סיווג

כאמור, יש הבדל בין המס המוטל על גוף המסווג כ"עוסק" לבין המס המוטל על גוף המסווג כ"מוסד כספיים". הכדאיות לגוף עסקי בהשתייכות לאחד משני הסוגים האלה מבחינת החבות במס, תלויה בעיקר בהיקף תשלומי השכר ושיעור הרווח שלו; אם אלה גבוהים לעומת היקף עסקאותיו בניכוי התשומות, עדיף לו להירשם כ"עוסק", ואם המצב הפוך - עדיף לו להירשם כ"מוסד כספיים". לפי החוק, "עוסק" המפקיד כספים ב"מוסד כספיים" או נותן לו הלוואות, פטור מתשלום מע"מ על הריבית שהוא מקבל על הפקדות והלוואות אלה. גם על הלוואות שנותן "מוסד כספיים" לא חל מע"מ. בנסיבות אלה נוצר תמריץ לגופים עסקיים להירשם אצל רשויות מע"מ בסיווג שאינו תואם את פעילותם, כדי לשלם פחות מס. לדוגמה: (א) חברה העוסקת במתן הלוואות עשויה להתפצל לשתי חברות: האחת תבקש לסווגה כ"מוסד כספיים", והאחרת - כ"עוסק". ה"עוסק" יפקיד כספים ב"מוסד הכספיים", וזה ישתמש בהם למתן הלוואות זולות, שכן הוא פטור מתשלום מע"מ על הריבית. בתמורה על הפקדתו ייתן ה"מוסד הכספיים" ל"עוסק" ריבית גבוהה, ובדרך זו יעביר ל"עוסק" את רווחיו. מאחר שה"עוסק" פטור מתשלום מע"מ על הריבית שקיבל, ול"מוסד הכספיים" לא יהיו רווחים - לא ישולם למעשה מס. (ב) אפשר ש"עוסק"

שפעולתו מכירת מוצרים, יקים "מוסד כספי" ויפקיד בו סכום השווה למחיר המוצר במכירה באשראי, וה"מוסד הכספי" ילווה לקונים סכום השווה למחיר זה לצורך רכישת המוצר. בדרך זו מחיר העסקה לצורך חישוב המע"מ לא יכלול את הריבית - כפי שהיה אילו ניתן האשראי ישירות בידי ה"עוסק", וה"עוסק" לא ישלם מע"מ על הריבית. ה"מוסד הכספי" ייתן - ל"עוסק" ריבית זהה לזו שגבה מהקונים, וכך יהיה הרווח שלו אפסי, והוא לא יידרש לשלם מס רווח.

יצוין, שלפחות מ-1992 היה האגף ער לבעיה, אולם רק ב-1998 החל בגיבוש הצעת חוק שעשויה לסייע לפתרונה. נמצא, שהאגף לא פעל די לסיווג נכון של גופים לעניין מע"מ והרבה לסווגם לפי בקשתם במסגרת הסמכות שהקנה החוק למנהל האגף לפעול לפי שיקול דעתו בנסיבות מסוימות. עקב כך גדל במידה ניכרת מספר הגופים המוגדרים "מוסדות כספיים" והגיע למאות. חלק מהחברות שבבעלות כמה גופים גדולים העוסקים בפעילות פיננסית סווגו כ"עוסק" וחלק מהן סווגו כ"מוסד כספי", והדבר מאפשר להם לתכנן את פעולותיהם העסקיות באופן שיסייע להם לא לשלם מס. עוד נמצא, שלא היתה אחידות בסיווג הגופים: לדוגמה, למקצת הגופים העוסקים במתן אשראי וסוכנויות הביטוח ניתן הסיווג "מוסד כספי" ולמקצתם לא. נוכח האמור לעיל, חשוב שהאגף יקפיד על סיווג נכון של גופים לעניין החוק וייתן שימת לב מיוחדת לגופים שיש ביניהם קשרים.

### שינוי הסיווג

הואיל וסיווגו של גוף לעניין מע"מ נקבע עוד לפני שהחל בפעילותו, יש שהסיווג שנקבע לו מוטעה. נוסף על כך, לעתים יש מקום לשנות את הסיווג מאחר שפעילותו של הגוף השתנתה במהלך הזמן. משום כך נחוץ שהאגף יעשה מדי פעם בפעם בדיקה אצל מוסדות כספיים.

הועלה, שהביקורת של האגף ממוקדת רובה ככולה אצל גופים הרשומים כ"עוסק". בתכנית העבודה של האגף לא כלולה ביקורת חשבונות במוסדות כספיים, ולמעשה אין לו קשר עם מוסדות אלה לאחר שקבע את סיווגם.

מאחר שהטיפול בעניין הסיווג אינו בתחום אחריותם של משרדי השומה, גם מפקחי מס הכנסה העושים ביקורת בגופים עסקיים אינם בודקים אם פעילותם תואמת את סיווגם לעניין מע"מ.

במהלך הביקורת אותרו כמה מוסדות כספיים, אשר בהם נמצאו סימנים המצדיקים בדיקה אם יש לשנות את סווגם.

### המאגר הממוחשב

שע"מ מנהל מאגר מידע ממוחשב של המוסדות הכספיים, המסייע לאגף בניהול מעקב ובקרה אחר מוסדות אלה.

הועלה, כי מאגר המידע מכיל רק חלק מהמוסדות הכספיים. יצוין, שבין המוסדות שאינם כלולים בו נמנים מוסדות בעלי היקף פעילות ניכר, כמו בנקים וחברות ביטוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהנציבות והנהלת האגף יפעלו במשותף להקמת בסיס מידע מעודכן של מוסדות כספיים. הדבר נחוץ כדי לאפשר פיקוח על מוסדות אלה, ובכלל זה בדיקת עמידתם בתנאי האישור שניתן להם, ומעקב ובקרה על תשלומי מס שכר ומס רווח המוטלים עליהם לפי החוק (בעניין זה ראו להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1998, הודיע האגף כי גיבש תכנית, לפיה תוכן רשימה של המוסדות הכספיים שתכלול נתונים מפורטים על כל אחד מהם, ובכך יינתן מענה לסוגיות שהועלו בדוח הביקורת. שע"מ הודיע בתשובתו מינואר 1999 כי העביר לידי האגף רשימה של 147 מוסדות כספיים נוספים לעדכון מאגר המידע של האגף.

#### **הפיקוח על גביית מס רווח ומס שכר**

הביקורת העלתה, כי בעת שימוש בשאלות השונות במערך הממוחשב של מס הכנסה, אין מופיע ציון המסמן אם חברה היא במעמד של "מוסד כספי", ולכן חייבת במס שכר ובמס רווח. בנסיבות אלה קשה לקבוע אילו חברות חייבות לשלם מסים אלה ולוודא שהם שולמו. הנציבות לא הוציאה למשרדי השומה הוראות בעניין מס שכר ומס רווח. נושא זה גם אינו מובא בדברי ההסבר שהיא מפיצה בין החייבים בניכוי מס הכנסה ממשכורת ומשכר עבודה, שמקצתם חייבים לשלם גם מס שכר.

בעת הביקורת לא היו לנציבות נתונים מרוכזים על סכומי מס רווח שנגבו ממוסדות כספיים. ריכוז נתונים מעודכנים על מסים שנגבו הוא פעולה חשובה המאפשרת גם קבלת החלטות יעילות.

רבים מהמוסדות הכספיים דיווחו על מס שכר בלבד או על מס רווח בלבד. שלטונות מס הכנסה לא עשו די כדי לבדוק את נכונות דיווחיהם של מוסדות אלה. הנציבות בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 1999 הודיעה כי היא תבדוק באילו אמצעי בקרה ניתן להשתמש כדי לבדוק את דיווחיהם של המוסדות הכספיים על מס שכר ומס רווח.

\*

הביקורת העלתה כי למרות שאגף המכס ומע"מ היה מודע לכך שניתן להימנע מתשלום מס אם גוף עסקי לא יסווג נכון לעניין מע"מ, הוא לא הקפיד על סיווג נכון ואחיד של גופים כמוסדות כספיים. האגף גם לא עקב אחר מוסדות כספיים כדי לבדוק אם סווגם נכון. עוד נמצא, שאין פיקוח ראוי של רשויות המס על הדיווחים ותשלומי המס של המוסדות הכספיים, והם אינם עושים די כדי להבטיח שמוסדות אלה ישלמו את שעליהם לשלם.