

פטור מדיווח לעולים חדשים ולתושבים חוזרים ותיקים

תקציר

רקע כללי

ב-16 בספטמבר 2008 פורסם תיקון מס' 168 לפקודת מס הכנסה (להלן - תיקון 168 או התיקון). על פי התיקון ניתן לעולים חדשים (להלן - עולים) ולתושבים חוזרים ותיקים פטור ממס במשך עשר שנים מהמועד שבו היו לתושבי ישראל, על הכנסותיהם מכל המקורות המנויים בסעיפים 2, 2א ו-3 לפקודת מס הכנסה (להלן - הפקודה) שהופקו או שנצמחו מחוץ לישראל, או שמקורן בנכסים מחוץ לישראל. על פי התיקון ניתן לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים גם פטור מדיווח לגבי הכנסותיהם מחוץ לישראל ופטור מהגשת הצהרת הון על נכסיהם והונם מחוץ לישראל (להלן - הפטור מדיווח).

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2013 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה בנוגע לפטור מדיווח שניתן לפי תיקון 168. הבדיקה נעשתה בעיקר ביחידה למיסוי בינלאומי שבמחלקה המקצועית ברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים), במשרד העלייה והקליטה וברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון).

הליקויים העיקריים

הפטור מדיווח למס הכנסה

הפטור מדיווח שניתן לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים על ההון והנכסים שנצברו מחוץ לישראל אינו עומד באמות מידה בין-לאומיות של שקיפות וחילופי מידע, וכן קיים חשש שבעקבותיו יוחדרו לישראל כספים שמקורם בפשע. כמו כן, ברשות לאיסור הלבנת הון אין פרטים בנוגע לעולים ולתושבים החוזרים הוותיקים שנהנים מפטור מדיווח.

הנפקת אישור תושבות

1. פקיד השומה בישראל מוסמך להנפיק עבור תושבי ישראל אישור תושבות, המשמש אותם במגעייהם עם שלטונות המס בחו"ל. אישור התושבות פוטר במקרים רבים ממס בחו"ל (תלוי באמנה שנחתמה עם המדינה הרלוונטית ובסוג ההכנסה) ונותן את זכות המיסוי למדינת ישראל. משרד השומה אמור לגבות את המסים ממקבל אישור התושבות על ההכנסות שמקורן בחו"ל. נמצא כי אישור התושבות אינו ממוספר ואינו מתועד במערכות המחשב של רשות המסים, ולכן יש קושי לוודא כי המקבלים אותו מדווחים על הכנסותיהם שנוצרו בחו"ל ומשלמים עליהן מס כנדרש.
2. לעולה חדש או לתושב חוזר ותיק ניתנת אפשרות לקבל מעמד זמני של תושב חוץ במשך שנה מהמועד שבו עלה לישראל או שב אליה (להלן - שנת הסתגלות). רק ביוני 2012 ביקשה רשות המסים ממשרד העלייה והקליטה למסור לה את רשימת העולים והתושבים החוזרים הוותיקים שביקשו שנת הסתגלות, אך לא הפיצה את המידע הנכלל ברשימה למשרדי השומה האזוריים, שהם הגורם האחראי להנפקת אישורי התושבות. עקב כך עולה חשש שפקידי השומה נתנו לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים שביקשו שנת הסתגלות אישור תושבות ישראלי, אף שעל פי הפקודה הם נחשבים בשנה זו לתושבי חוץ, וכי בעקבות קבלתו נהנו העולים והתושבים הוותיקים האמורים מפטור ממס בחו"ל.

ההמלצות העיקריות

על משרד האוצר, רשות המסים והרשות לאיסור הלבנת הון לפעול להגברת הבקורות, כדי למנוע החדרת כספים שמקורם בפשע לישראל. על רשות המסים לקדם חקיקה, שלפיה היא תוכל לדרוש מתושבים חוזרים ומעולים דיווח על הון ונכסים שהם מביאים לארץ, על פי תקרה שתיקבע.

עוד על הרשות ליזום את התאמתה של הפקודה לדרישות הבין-לאומיות לשקיפות ולחילופי מידע.

סיכום

הפטור מדיווח ומתשלום מס שניתן לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים על פי תיקון 168, נועד לתרום לעלייה ולשיבה לארץ. ואולם מתן פטור נרחב מדיווח עלול ליצור תמריץ להלבין הון או להשתמש בהון שהולבן בחו"ל, דברים העלולים לפגוע בחברה ובמשק.

מדינת ישראל אינה פועלת בחלל הריק. עליה להשתלב במלחמה של מדינות העולם בהלבנת ההון ובמקלטי המס, באמצעות נקיטת צעדים להגברת השקיפות וחילופי מידע.

על משרד האוצר, רשות המסים והרשות לאיסור הלבנת הון לפעול להגברת הבקורות, כדי למנוע החדרת כספים שמקורם בפשע לישראל. על רשות המסים לקדם חקיקה, שלפיה היא תוכל לדרוש מתושבים חוזרים ותיקים ומעולים דיווח על הון ונכסים שהם מביאים לארץ, על פי תקרה שתיקבע.

עוד על הרשות ליזום את התאמתה של הפקודה לדרישות הבין-לאומיות לשקיפות ולחילופי מידע, כדי שלא לפגוע במוניטין של מדינת ישראל.



מבוא

ב-16 בספטמבר 2008 פורסם תיקון 168 לפקודת מס הכנסה¹. התיקון נתן לעולים חדשים² ולתושבים חוזרים ותיקים³ פטור ממס⁴ במשך עשר שנים מהמועד שבו היו לתושבי ישראל, על הכנסותיהם מכל המקורות המנויים בסעיפים 2, 2א ו-3 לפקודה שהופקו או שנצמחו מחוץ לישראל, או שמקורן בנכסים מחוץ לישראל. נוסף על כך ניתן להם על פי התיקון פטור מדיווח⁵ על הכנסותיהם מחוץ לישראל ופטור מהגשת הצהרת הון⁶ על נכסיהם והונם מחוץ לישראל.

הפטור ממס הוא על כל ההכנסות השוטפות (אקטיביות ופסיביות) - הן הכנסות מנכסים שהיו לעולים או לתושבים החוזרים בחו"ל לפני שהיו לתושבי ישראל, והן הכנסות מנכסים שהם רכשו בחו"ל לאחר העלייה או החזרה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2013 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה בנוגע לפטור מדיווח שנתי לפי תיקון 168. הבדיקה נעשתה בעיקר ביחידה למיסוי בינלאומי שבמחלקה המקצועית ברשות המסים, במשרד העלייה והקליטה וברשות לאיסור הלבנת הון.

אישור תושבות ישראלית

1. בסעיף 1 לפקודה מוגדר יחיד תושב ישראל - מי שמרכז חייו בשנת המס הוא בישראל, על פי מכלול קשריו המשפחתיים, הכלכליים והחברתיים. הפקודה קובעת כי חזקה היא שמרכז חייו של יחיד בשנת המס הוא בישראל (א) אם שהה בישראל בשנת המס 183 ימים או יותר; (ב) אם שהה בישראל בשנת המס 30 ימים או יותר, וסך תקופת שהייתו בישראל בשנת המס ובשנתיים שקדמו לה הוא 425 ימים או יותר.

מדינת ישראל חתומה על כ-60 אמנות מס עם מדינות שונות⁷ בדבר מניעת מסי כפל על הכנסה והון. על פי אמנות אלה ניתנת במקרים מסוימים עדיפות למדינת התושבות בענייני מיסוי. פקיד השומה בישראל מוסמך להנפיק עבור תושבי ישראל אישור תושבות, המשמש אותם במגעים עם שלטונות המס בחו"ל. אישור התושבות פוטר במקרים רבים מתשלום מס בחו"ל (תלוי באמנה שנחתמה עם המדינה הרלוונטית ובסוג ההכנסה) ונותן את זכות המיסוי למדינת ישראל. פקיד השומה אמור לגבות את המסים ממקבל אישור התושבות על ההכנסות שלו

- | | |
|---|--|
| 1 | בהוראת שעה, התשס"ח-2008. |
| 2 | עולה חדש - מי שהיה לתושב ישראל, בלי שהיה בעבר תושב בה. |
| 3 | תושב חוזר ותיק - מי ששב לישראל והיה לתושב בה, לאחר שהיה תושב חוץ במשך עשר שנים רצופות לפחות. |
| 4 | סעיף 14(א) לפקודה. |
| 5 | סעיף 134ב לפקודה. |
| 6 | סעיף 135(1)(ב) לפקודה. |
| 7 | לדוגמה אוסטרליה, ארצות הברית, בלגיה, הולנד וגרמניה. |

שמקורן בחו"ל. בנוגע לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים, אישור התושבות מקנה פטור ממס על כל ההכנסות שלהם, ועקב כך ייתכן שהם לא יצטרכו לשלם מס לא בחו"ל ולא בארץ.

נמצא כי בקשת אישור התושבות הישראלית וכן אישור התושבות מתוירים בתיק הקבע⁸ של המבקש, אולם אינם ממוספרים ואינם מוזנים למערכות המחשב של רשות המסים. עקב כך הרכזים במשרדי השומה העוסקים בדוח המס השנתי של נישום אינם יודעים במקרים רבים על בקשת אישור התושבות שהגיש ועל אישור התושבות שניתן לו, ועקב כך אינם יכולים לוודא כי הנישום מדווח בארץ על הכנסותיו מחו"ל ומשלם עליהן מס כדן.

יצוין כי בנובמבר 2012 הגיש צוות מקצועי למנהל הרשות דאז המלצות בנושא מספור הטופס של אישור התושבות והזנתו למחשב. הביקורת העלתה כי המלצות אלו טרם יושמו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מי שמבקש אישור תושבות ישראליה כדי שיוכל להשתמש בו בחו"ל, מצהיר למעשה שיש לו הכנסות שמקורן בחו"ל החייבות במס בישראל. חשוב אפוא להזין את אישורי התושבות למערכות המחשב של רשות המסים, כדי לפקח על המקבלים אותם ולעקוב אחרי דיווחיהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציינה רשות המסים כי בשנים האחרונות נכלל נושא הזנת האישורים האמורים למחשב בתכנית העבודה של החטיבה המקצועית שלה.

2. סעיף 14(ב) לפקודה קובע כי עולה או תושב חוזר ותיק יכול להמשיך ולהיחשב תושב חוץ, על פי הודעתו, במשך שנה מהמועד שבו עלה לישראל או שב אליה, לפי העניין. מי שבחר באפשרות זו יודיע למשרד הקליטה בתוך 90 ימים מיום הגעתו לישראל, בטופס המיועד לכך, כי מתקיימים בנוגע אליו התנאים הנדרשים להיחשב תושב ישראל, וכי הוא מבקש שנת הסתגלות.

מי שבחר בשנת הסתגלות ייחשב כאמור בפרק זמן זה לתושב חוץ, ולפיכך לא יינתן לו אישור תושבות ישראליה לצורכי מס. אם יש לו הכנסה ממדינה אשר ישראל חתומה עמה על אמנה, לא יחולו עליו הוראות האמנות למניעת מסי כפל החלות על תושבי ישראל, והוא לא יהיה זכאי לנקודות זיכוי הניתנות לתושב ישראל.

מנתוני המשרד לקליטת העלייה עולה כי משנת 2009 עד יוני 2012 הגישו כ-600 עולים ותושבים חוזרים ותיקים בקשות לשנת הסתגלות.

נמצא כי רשות המסים לא פעלה להעברה שוטפת ושיטתית של הבקשות האמורות ממשרד העלייה והקליטה אליה. רק ביוני 2012 ביקשה הרשות ממשרד העלייה והקליטה למסור לה את רשימת מבקשי שנת ההסתגלות, אולם המידע שברשימה לא הופץ למשרדי השומה האזוריים, הממונים על הנפקת אישורי התושבות. כמו כן לא הוזן המידע למערכות המידע של הרשות, לצורכי מעקב.

בשל היעדר המידע בעניין זה יש חשש כי משרדי השומה נתנו לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים שביקשו שנת הסתגלות אישור תושבות ישראליה, אף שעל פי הפקודה הם נחשבים בשנה זו לתושבי חוץ, וכי בעקבות קבלתו של האישור נהנו העולים והתושבים החוזרים האמורים מפטור ממס בחו"ל.

בתשובתה ממרץ 2014 ציינה רשות המסים כי פנתה למשרד העלייה והקליטה וביקשה שכל הבקשות לשנת הסתגלות יועברו אליה באופן שוטף, על מנת שתוכל לטפל בהן כראוי. לדברי

8 תיק של נישום המאוחסן בארכיב הרשות, ומכיל מסמכים שונים על הנישום.

הרשות טענה נציגי המשרד שקיים קושי לקלוט את כל הבקשות הללו ולהעבירן באופן שוטף, בשל מחסור בכוח אדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד העלייה והקליטה כי רשות המסים לא ביקשה ממנו למסור לה את רשימות העולים והתושבים החוזרים. ואולם בעקבות הביקורת הוא ימסור לרשות המסים, אחת לשנה, את רשימת העולים והתושבים החוזרים שהגיעו בשנה זו. משרד העלייה והקליטה הוסיף כי ימסור לרשות המסים ולרשות לאיסור הלבנת הון, אחת לשנה, את טופסי הבקשה של העולים ושל התושבים החוזרים הוותיקים לשנת הסתגלות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד העלייה והקליטה למסור לרשות באופן שוטף, ולא אחת לשנה, את רשימות כלל העולים והתושבים החוזרים הוותיקים שביקשו שנת הסתגלות. על רשות המסים להיערך לקליטת המידע במערכות המחשב שלה ולהעבירו לכל משרדי השומה.

הפטור מדיווח ומשמעותו

1. כאמור, תיקון 168 נתן לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים פטור מדיווח על הנכסים וההון שנצברו בחו"ל. לפיכך הרשויות בארץ אינן יכולות לעקוב אחר הנכסים וההון שמכניסים לישראל עולים ותושבים חוזרים, ולוודא שמקורם אינו בלתי חוקי.

מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה ברשות לאיסור הלבנת הון לגבי כ-600 עולים ותושבים חוזרים ותיקים שהגיעו לישראל בשנים 2008 עד 2012, עולה כי לגבי חמישה מהם הגישו רשויות מחו"ל לרשות לאיסור הלבנת הון בקשות לקבלת מידע⁹, מאחר שחשדו כי החמישה ביצעו עברות הלבנת הון; כי לגבי שניים מהם הגישה משטרת ישראל בקשות לקבלת מידע, מאחר שחשדה כי השניים עסקו בסחר בנשים ובהלבנת הון; וכי לגבי כ-100 מהם התקבלו דיווחים בלתי רגילים¹⁰.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד העלייה והקליטה למסור את פרטי העולים והתושבים החוזרים הוותיקים לרשות המסים ולרשות לאיסור הלבנת הון, כדי שרשויות אלה יוכלו לוודא שהפטור שניתן לעולים ולתושבים חוזרים אלה אינו מנוצל לרעה. חשוב שייקבע בחוק כי כשעולה חשש לניצול לרעה של הפטור, תהיה רשות המסים מוסמכת לדרוש מהעולים ומהתושבים החוזרים הוותיקים דיווח מלא על כספיהם והכנסותיהם, כפי שהדבר נעשה בנוגע לכלל תושבי ישראל.

9 באמצעות ארגון אגמונט (The Egmont Group of Financial Intelligence Units). ארגון זה משמש מדינות שונות בכל הנוגע להחלפת מידע פיננסי, באמצעות יחידות מודיעין פיננסי (FIUs). ישראל חברה בארגון משנת 2002.

10 דיווחים בלתי רגילים נמסרים לרשות לאיסור הלבנת הון על ידי הגופים הפיננסיים, על פי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, והצווים שהוצאו מכוחו. הדיווחים נוגעים לפעולות בחשבונם של לקוחות אשר המוסד הפיננסי סבור, על פי קשריו עם לקוחות אלה ועל פי דפוס הפעולות העסקיות שלהם, כי הן בלתי שגרתיות.

יצוין כי בהצעת החוק הממשלתית מס' 768 מ-11.6.13 ביקשה רשות המסים לבטל את הפטור המלא מדיווח שניתן לעולים ולתושבים חוזרים ותיקים, על פי סעיפים 134ב ו-135(1)(ב) לפקודה. ב-18.6.13 החליטה ועדת הכספים של הכנסת שלא לדון בהצעת החוק במסגרת הדיונים הנוגעים להצעת החוק הממשלתית לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013, אלא בוועדת הכספים בנפרד. עד מועד סיום הביקורת לא התקיים דיון נפרד בהצעת החוק הממשלתית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציינה הרשות לאיסור הלבנת הון כי היא פועלת על מנת לעמוד בסטנדרדים הבין-לאומיים הנדרשים למניעת הלבנת הון ומימון טרור. הרשות לאיסור הלבנת הון הוסיפה כי היא מייחדת תשומת לב גם למניעת הלבנת הון עקב הפטור מדיווח שניתן לעולים בעת הכניסה לישראל, על פי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.¹¹ לדבריה, נמתחה בעניינו של חוק זה ביקורת בין-לאומית על מדינת ישראל, בעקבות ביקורת Moneyval¹² של מועצת אירופה.

2. ביוני 2013 פרסם הפורום הגלובלי לשקיפות וחילופי מידע של ה-OECD (להלן - הפורום הגלובלי) סקירת עמיתים על מדינת ישראל¹³ (להלן - דוח ה-OECD). בדוח מתואר בין היתר המצב החוקי בישראל משנת 2007, ולפיו עולים ותושבים חוזרים ותיקים פטורים מדיווח לרשות המסים על הכנסות מחו"ל. הפורום הגלובלי ציין בדוח כי עמדתו היא שמתן פטור כזה אינו ראוי.¹⁴

בדוח ה-OECD מצוין בין היתר כי בעקבות תיקון 168 נוצר פער בין כמות המידע על חברות זרות שנשלטות ומנוהלות על ידי תושבים ישראלים, ובין כמות המידע על חברות זרות שנשלטות ומנוהלות על ידי עולים או תושבים חוזרים ותיקים, שלגביהן יש פטור מדיווח על זהות בעלי השליטה. הדוח ציין כי קיומו של פער כזה אינו ראוי והמליץ למדינת ישראל לוודא שבידי הרשויות שלה יהיה מידע מלא בנוגע לבעלויות על כלל החברות הזרות שנשלטות ומנוהלות מישראל.

בתשובת משרד העלייה והקליטה מאפריל 2014 צוין כי חשוב למנוע את האפשרות לנצל את הוראות החוק לרעה, כדי לשמור על שלמות החברה והמשק בישראל, וכדי שלא יוטל דופי בכלל התושבים החוזרים והעולים. עוד ציין המשרד כי הוא מודע לחשיבות הרבה שיש לשמירה על מעמדה של מדינת ישראל בעולם, ועל כן הוא סבור שיש לשתף פעולה עם ה-OECD, כדי לאפשר את המשך מתן הפטור מדיווח, בד בבד עם ביצוע התאמות בנושאים נקודתיים. המשרד הביע את דעתו כי יש לקבוע בחוק חובות דיווח חדשות על הון ונכסים שיביאו לארץ תושבים חוזרים ועולים, על פי תקרה שתקבע. לדברי המשרד, הדבר דרוש מצד אחד על מנת לגלות מקרים שבהם מתעורר חשש לניצול לרעה של הפטור, ומצד אחר כדי למנוע טרדה מיותרת מהעולים ומהתושבים החוזרים. נוסף על כך הטעים המשרד כי הוא מברך על דוח ה-OECD, מאחר שהדוח אינו שולל את המשך מתן הפטור מדיווח, בד בבד עם ביצוע התאמות בנושאים נקודתיים.

- 11 החוק פוטר עולים מדיווח על כספים שברשותם בעת הכניסה הראשונה לישראל, עד לסכום של 1.25 מיליון ש"ח.
- 12 בארגון חברות כ-30 מדינות אירופיות, וכן חברים בו ארגונים בין-לאומיים למלחמה בפשיעה ובטרור. מטרת הארגון היא לוודא שהמדינות החברות בו ממלאות אחר הסטנדרטים הבין-לאומיים הנדרשים במאבק בהלבנת הון ומימון טרור. ישראל משמשת משקיפה פעילה בארגון משנת 2006, ונתונה לביקורת הארגון.
- 13 "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Israel 2013"
- 14 הניסוח באנגלית - not in place.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת למנוע חשש להכנסת כספים שמקורם בפשע לישראל, חשוב לאפשר לרשות המסים לדרוש מהעולים ומהתושבים החוזרים, על פי הצורך, למסור דיווח מלא על כספיהם והכנסותיהם, כפי שהדבר נעשה בנוגע לכלל תושבי ישראל. עוד על הרשות המסים ליזום את התאמתה של הפקודה לדרישות הבין-לאומיות של הפורום הגלובלי, כדי שלא לפגוע במוניטין של מדינת ישראל.

סיכום

בפטור מדיווח ומתשלום מס הניתן לעולים ולתושבים החוזרים על פי תיקון 168, יש כדי לתרום לעלייה ולשיבה לארץ. עם זאת, יש בעיה במתן פטור נרחב מדיווח, עלול ליצור תמריץ להלבין הון או להשתמש בהון שהולבן בחו"ל, דברים שעלולים לעודד פשיעה ולפגוע בשלמות החברה והמשק בישראל.

מדינת ישראל אינה פועלת כחלל הריק. עליה להשתלב במלחמה של מדינות העולם, ובעיקר של מדינות המערב, בהלבנת ההון ובמקלטי המס. על משרד האוצר, רשות המסים והרשות לאיסור הלבנת הון לפעול להגברת הבקורות, כדי למנוע החדרת כספים שמקורם בפשע. על רשות המסים לקדם חקיקה, שלפיה היא תוכל לדרוש מתושבים חוזרים ותיקים ומעולים דיווח על הון ונכסים שהם מביאים לארץ, על פי תקרה שתקבע.

עוד על הרשות ליזום את התאמתה של הפקודה לדרישות הבין-לאומיות של הפורום הגלובלי לשקיפות ולחילופי מידע של ה-OECD, כדי שלא לפגוע במוניטין של מדינת ישראל.