

3. במקרים מספר נענה מנהל מס רכוש לבקשת יצרנים וקבע תאריך אחר מ־1 באפריל כיום קובע לקביעת שווי המלאי, שלפיו יש לשלם את מס הרכוש. בהחלטותיו התבסס מנהל מס רכוש על סעיף 15(ב) לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א—1961, הקובע:

"על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי המנהל לקבוע, לפי בקשת בעל המלאי, כי שחיו של המלאי בשנת המס יהיה מחירו ביום הראשון של תקופת השומה המיוחסת, שהוכרה לבעל המלאי, על פי סעיף 7 לפקודת מס הכנסה, 1947; קבע כך המנהל, יראו את המועד האמור כקובע לעניין שחיו של המלאי בכל שנת מס עתידה, כל עוד לא הורה המנהל הוראה אחרת".

סעיף 7 לפקודת מס הכנסה קובע:

"נוכח פקיד השומה, שאדם פלוני רגיל לסכם חשבונות עסקו ביום, שאיננו האחרון לשנת המס, רשאי הוא להרשות, שההשכרות או הרווחים מאותו עסק יחושבו, לעניין פקודה זו, על יסוד ההכנסה של שנה המסתיימת באותו יום בשנת המס; ניתנה רשות כאמור לשנת מס פלונית, יוטל המס לכל שנת מס עתידה על ההשכרות או הרווחים של השנה המלאה המסתיימת בתאריך דומה, בכפוף לכל תיאום שפקיד השומה יראה צורך וסביר".

— לדעת הביקורת מן הנכון היה, אילו שקל מנהל מס רכוש בעת מתן החלטות בדבר קביעת תאריך אחר, אם מבחינת העניין סביר הוא ללכת, לפי מה שקבע פקיד השומה. בשיקולים אלה היה עליו להתחשב בכך, שלגבי מס הכנסה על הנישום להצהיר על הכנסתו לתקופה של שנה שלמה, כך שלקביעת תאריך אחר בדרך כלל אין חשיבות עניינית; לעומת זאת לגבי מס רכוש, יתכן שלקביעת שווי המלאי ליום אחר תהא השפעה רבה על גובה המס. כך, למשל, קבע מנהל מס רכוש תאריך אחר לשני מפעלים, המייצרים יין בכמויות גדולות — למפעל אחד ה־1 ביולי ולמפעל השני ה־1 באוגוסט — בלא שעמד על כך, שבמועדים אלה, שהם סמוכים לבציר, כמות היינות והמשקאות שבמלאי היקבים היא, לפי הדו"חות של יחידות הבלו, הנמוכה מכל מועד אחר שבשנה. באחד מהמפעלים הייתה ב־1.4.1963 כמות היין 6,124,000 ליטר ורק 3,883,000 ליטר ב־1.7.1963; במפעל השני הייתה ב־1.4.1963 כמות היין 1,590,000 ליטר ורק 987,000 ליטר ב־1.8.1963.

בעקבות הביקורת נקבעו מחדש לשני המפעלים שומות לפי מצב המלאי באחד באפריל.

תיקון ליקויים

חברות מעטים

דו"ח שנתי 14, עמ' 73

נציב מס הכנסה לא הפעיל כלפי חברות מעטים, שבהן הצטברו רווחים בלתי מחולקים, את סמכותו לפי סעיף 77 לפקודת מס הכנסה לנהוג ברווחים אלה, כאילו חולקו בתור דייווידנד. תחת זאת הציע הנציב למספר חברות כאלה פשרה, שלפיה ינהגו ברווחים אלה, כאילו חולקו כמענקים לבעלי המניות. מבקר המדינה ציין, כי אין אסמכתא בחוק לנהוג זה וכי הוא עלול ליצור תקדימים לא רצויים.

ועדת הכספים של הכנסת, בסיקומיה והמלצותיה לדו"ח מבקר המדינה, כפי שאושרו במליאת הכנסת (ראה להלן עמ' 662) קבעה אף היא, כי השיטה של הטלת מס על חלק מן הרווחים

שייראו כמענק, אשר בה נקט הנציב, אינה מתיישבת עם המושג המקובל של מענק, ורשמה לפניה את הודעת הנציב, כי נעשו הסידורים להפעיל במישרין את סעיף 77 וכי השיטה האמורה לא תופעל עוד.

נציב מס הכנסה לא הוסיף לפעול לפי השיטה האמורה. ביוני 1964 פרסם שר האוצר רשימה של אנשים, שמביניהם יבחר נציב מס הכנסה את חברי הוועדה, שתייעץ לו בעניין השימוש בסמכותו, כדרוש לפי סעיף 77 לפקודת מס הכנסה. כן ניתנו ביוני 1964 הנחיות מפורטות לפקידי השומה בדבר הבדיקות, שעליהם לערוך בתיקים של חברות מעטים לקראת הפעלת ההוראות שבסעיף האמור.

שומות לאגודות שיתופיות

ד"ח שנתי 14, עמ' 77

נציבות מס הכנסה אינה מקבלת באופן שוטף הודעות על ייסוד אגודות שיתופיות, וכתוצאה מכך לא יכלו פקידי השומה לפתוח תיקים לאותן אגודות, שאינן פטורות ממס. לגבי מספר אגודות מאלה, שלהן נפתחו תיקים, היה פיגור רב בעריכת השומות.

בראשית שנת 1964 הונהג, שנציבות מס הכנסה מקבלת הודעות על ייסוד אגודות שיתופיות ומעבירה אותן לפקידי השומה; ובהתאם להודעות אלה נפתחו תיקים לאותן אגודות, שאינן פטורות ממס. הוחל בחיסול הפיגור בעריכת שומות.

הטלת קנסות

ד"ח שנתי 14, עמ' 78

היה שוני בגישת פקידי השומה בהטלת קנסות על הפרשי המס: חלק מפקידי השומה הרבו בהפעלת הסמכות להטלת קנס, ואחרים הטילו את הקנס במקרים מועטים בלבד; השוני היה אף בין החוליות שבאותה יחידת מס. דבר זה התאפשר בין היתר, משום שהוראות נציבות מס הכנסה בעניין הטלת הקנסות לא היו מפורטות די הצורך והשאירו מקום רב לפירושים. על אף זאת ניתן לפקידי השומה להטיל קנסות, בלי שחויבו לרשום הנמקה להחלטותיהם.

באפריל 1964 הוציאה נציבות מס הכנסה הנחיות מפורטות יותר בנושא זה, העשויות להבטיח יתר אחידות בטיפול על ידי משרדי המס השונים. עם זאת מחייבות הנחיות אלה את פקיד השומה לתת הנמקה רק באותם מקרים, שבהם החליט שלא להטיל קנס, אם כי היה רשאי להטילו; ההנמקה לא נדרשה במקרים, שבהם הוטל הקנס. לדעת הביקורת רצוי ששיקוליהם של פקידי השומה, שעל פיהם הם מחליטים, יצוינו במפורש בכל מקרה.

מס קנייה

ד"ח שנתי 14, עמ' 82; 84

קביעת מחירים — לגבי 60 מוצרי חשמל סטנדרדיים נקבעה בשנת 1961 טבלת מחירים סיטוניים כיסוד לקביעת שיעורי מס הקנייה המוטל עליהם. במרוצת הזמן עלו המחירים של

מוצרים אלה, והטבלה לא שיקפה אפוא את מחירי השוק. כדי לתקן את המצב הוצאו בספטמבר 1963, 36 מוצרי חשמל מטבלת המחירים ונקבע לגביהם חישוב המס לפי נוסחה מיוחדת, שהקטינה למעשה את שיעור המס מ-35% ל-25%, בלא שהיה יסוד חוקי לכך. לגבי 24 המוצרים הנותרים נשאר בתוקף ההסדר הקודם.

חישוב המס לפי הנוסחה המיוחדת בוטל על ידי צו של שר האוצר מ-1.5.1964; במקום זה נקבע המס בשיעור של 25% לגבי 36 מוצרי החשמל האמורים. בטבלת המחירים, המתייחסת ל-24 המוצרים הנותרים, לא חל שינוי.

בענף הרהיטים הונהגה ביולי 1960 טבלת מחירים לצורך קביעת המס. מאחר שהמחירים בה היו נמוכים מאלה שבשוק, פורסמה בפברואר 1962 טבלה חדשה, שלפיה הועלו הסכומים הקודמים באופן גלובלי, בשיעור של 10% לגבי מוצרים, שהמס עליהם הוא 15% ומעלה, ובשיעור של 5% לגבי המוצרים, שהמס עליהם הוא נמוך מ-15%. מאז לא הוכנסו שינויים בטבלה, אם כי המחירים עלו באופן ניכר תוך שנה וחצי מאז נקבעה הטבלה — ולגבי חלק מהמוצרים עד כדי 50%. בעקבות הביקורת הודיע אגף המכס והבלו בסוף שנת 1963, שהוא עומד להכין צווים לשינוי מתאים של שיעורי המס, שיחושבו על מחירים מציאותיים.

עד סוף דצמבר 1964 לא פורסמו הצווים.

טיפול בערעורים — החלטותיו של מנהל מס קנייה, בעניין סוג הסחורה ומחירה ובעניין היקף המכירה לצורך הטלת המס, ניתנות לערעור בפני וועדה של שלושה. לא היה סיפק בידן של שלוש הוועדות, שמונו לצורך זה, לטפל בכל הערעורים שהוגשו; מספר הערעורים, שהיו תלויים ועומדים באמצע דצמבר 1963, הגיע ל-81.

במחצית השנייה של שנת 1964 הועלה מספר הוועדות ל-10: 6 בתל אביב, 2 בירושלים ו-2 בחיפה. עם זאת עוד לא חוסל הפיגור הניכר בטיפול בערעורים, ומספר הערעורים, שהיו תלויים ועומדים בסוף דצמבר 1964, היה 113.

הטיפול בחפצי עולים

דו"ח שנתי 14, עמ' 85

עולה רשאי להביא ארצה את חפציו האישיים לפי רשיון יבוא כללי, ויבואם פטור ממכס ומס קנייה, תוך שנה מעלייתו; גובה המכס והעובדים שהוסמכו על ידו רשאים להאריך תקופה זו. בקשות להארכת התקופה נדחו פעמים בלא מתן הנמקה, בעוד שבמספר מקרים דומים אושרו הבקשות, בלא שניתן היה לקבוע על פי החומר שבתיק, על שום מה ניתנה במקרה אחד החלטה חיובית ובמקרה אחר החלטה שלילית.

פורסמו הוראות נוהל חדשות, לפיהן רשאי יהיה גובה המכס או מי שהוסמך על ידו להיענות לבקשות בדבר הארכת התקופה עד ששה חדשים נוספים, ונקבע שיעשה כן בכל מקרה, בו לא התעורר חשד לניצול לרעה של הזכויות הניתנות לעולים. על הארכה גדולה יותר יחליט גובה המכס אישית או וועדה בת שלושה אנשים, שתורכב מבין סגני ועוזריו. נקבע שבכל מקרה של דחיית בקשה להארכה תימסר הנמקת ההחלטה בכתב.

לפי רשיון יבוא כללי רשאי עולה לייבא, בגבולות מסוימים, גם כלי עבודה, מכשירי עבודה וציוד מקצועי, המיועדים לצרכיו המקצועיים, והם פטורים ממכס ומס קניה. האישור ליבוא זה ניתן בדרך כלל על ידי גובה המכס. במקרים, שבהם גובה המכס אינו רוצה להחליט בעצמו, הוא מעביר את העניין להחלטתה של הנהלת אגף המכס והבלו. לא הייתה אחידות בטיפול בבקשות בהנהלת המכס וכן בין הטיפול בהנהלה לבין הטיפול בבית המכס.

כדי להגיע לטיפול אחיד, החלה הנהלת המכס בעריכת תדריך, שבו יוגדרו ויתוארו לגבי המקצועות השונים כלי העבודה והמכשירים שמותר ליבאם בזכויות עולה וכמויותיהם.

תשלום פיצויים בעד נזקי בצורת

דו"ח שנתי 14, עמ' 89

לפי סעיף 36 של חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א—1961, יקבע שר האוצר בתקנות את הזכאים לקבלת פיצויים בעד נזקי בצורת ואת שיעורי הפיצויים לכל סוג של נכסים ושל נזקים. התקנות לא הותקנו, משום שמשרד האוצר ראה קושי להפעיל את סעיף 36 כנוסחו. כתוצאה מכך לא היה בסיס להחלטות האגף, והפיצויים, שאגף מס רכוש שילם בעד נזקים, שנגרמו בעקבות הבצורות בחורף תשכ"ב ובחורף תשכ"ג, שולמו ללא יסוד חוקי. האגף אמנם פעל לפי המלצות של ועדה מייעצת ביגמשרדית; אך הביקורת ציינה, שקביעותיה של הוועדה בדבר הזכאות ובדבר שיעורי הפיצויים וסיווג הנכסים אינן יכולות לבוא במקום התקנות, ונוסף לכך הן היו לקויות מתוכן בנקודות חשובות.

ב־2.4.1964 פורסם תיקון לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, ובו גם תיקון לסעיף 36 לחוק. בכפיפות לסעיף זה פורסמו ב־31.12.1964 תקנות, המפרטות את שיעורי הפיצויים לפי אזורים, סוגי נזקים וניזוקים, והקובעות, שיוקמו ועדה מייעצת לענייני בצורת וועדות ערר. תחילת התיקון בחוק והתקנות היא למפרע מ־1.4.1961.

מס עזבון — שומה וגבייה

דו"ח שנתי 14, עמ' 91

במקרה אחד משנת 1956, שבו הוקנו נכסי עזבון למוסד ציבורי וליחידים, הסתפק מנהל מס עזבון בעריכת שומה זמנית ובגבייה של חלק בלבד מסכום המס. החל לפי אותה שומה על חלקם של היחידים בעזבון. לא נערכה שומה סופית, מאחר שלפי הצעת חוק, שהוגשה לכנסת, יהיה המוסד הציבורי פטור ממס עזבון על חלקו.

בדצמבר 1964 נערכה ליחידים שומה סופית, ונתברר, שעליהם לשלם עוד 30,000 ל"י, נוסף על סך 20,000 הל"י, שהם שילמו על פי השומה הזמנית.

שומות בהעדר ספרי חשבוניות

דו"ח שנתי 13, עמ' 43

לפי הערכת נציבות מס הכנסה מרבית הקבלנים אינם מנהלים ספרי חשבוניות כלל, או מנהלים אותם לא באורח סדיר ולא בהתאם להנחיות נציב מס הכנסה. אף על פי כן לא

השתמשה הנציבות באפשרויות החוקיות לאכוף על הקבלנים את ההוראות בדבר ניהול החשבונות. ההכנסה החייבת במס הוערכה על פי רוב לפי מיטב שיפוטם של מפקחי מס הכנסה, בהסתמך בעיקר על קביעת גודל המחזור. שיעורי הרווח נטו שנקבעו לא היו אחידים ונעו בין 10% ל-20%. ברוב המקרים חסרה הנמקה לקביעת אחוז הרווח.

בעקבות הוראות נציבות מס הכנסה מדצמבר 1962 ננקטו בשנים 1963 ו-1964 צעדים נמרצים לאכיפת הוראות החוק בדבר ניהול חשבונות על ידי קבלנים; הוגשו משפטים פליליים נגד קבלנים, שלדעת שלטונות המס העלימו הכנסה.

בתחילת 1963 הוציאה נציבות מס הכנסה הנחיות מקיפות לפקיד השומה בדבר עריכת שומות לקבלנים. ההנחיות כוללות תדריך ותחשיב, המעובדים על פי נתונים, שנאספו על ידי כלכלני הנציבות, ומגמתן לאפשר הערכת הכנסה מציאותית גם של אותם קבלנים, שהצהרותיהם אינן מבוססות על ספרי חשבונות.

מכירת טובין

דו"ח שנתי 13, עמ' 50

טובין, שהוחרמו על ידי רשות המכס, וכן טובין, שבעליהם נטשו אותם, או שלא שוחררו תוך התקופה הקבועה בחוק, מוצאים למכירה על ידי בתי המכס; אם שויים עולה על 500 ל"י, נעשית המכירה על פי מכרו. לפי ההוראות יימכרו הטובין לבעל ההצעה הגבוהה ביותר, אם הצעתו אינה נמוכה מ"מחיר מינימום", שהוא 80% משוויים של הטובין. אם במכרו הראשון לא הושג מחיר מינימום, יועמדו הטובין למכירה שנית ויימכרו למרבה במחיר. גובה המכס רשאי להעמיד את הטובין למכירה בשלישית. נוהלים אלה הסבו לפעמים נזקים לקופת המדינה, כשההצעה הגבוהה ביותר במכרו הראשון הייתה נמוכה ממחיר המינימום, והטובין נמכרו במכרו שני או שלישי במחיר נמוך מזה, שהוצע במכרו הראשון.

ביולי 1964 הוצאו הוראות נוהל חדשות, שלפיהן בוטל הצורך בקביעת מחיר מינימום, והטובין יימכרו במכרו הראשון למרבה במחיר, אם הצעתו נראית סבירה לוועדת המכר-זוים, שבה משתתף המעריך הראשי של המכס כחבר ויועץ מקצועי. במקרים מיוחדים רשאי גובה המכס, בהסכמתו מראש של סגן מנהל האגף, להחליט על מכרו נוסף.