

מינהל הכנסות המדינה

פעולות ביקורת

אגף מס הכנסה ומס רכוש

נערכה ביקורת בנציבות מס הכנסה ומס רכוש, במשרד פקיד השומה למפעלים גדולים בתל-אביב ובמשרדי השומה בירושלים, בחיפה, בתל-אביב (3) ובנאר שבע. בירורי השלמה נערכו בשירות עיבודים ממוכנים של מינהל הכנסות המדינה.

נבדקו סדרי גביית מס הכנסה מבנקים וממוסדות כספיים אחרים. נערכה בדיקה של נהלים ופעולות לאכיפת הגבייה של חובות מס הכנסה מעצמאיים. עוד נבדקו סדרי בדיקת הצהרות ועריכת שומות למס רכוש על ציוד ומלאי*.

אגף המכס והבלו

בהנהלת האגף, בשירות עיבודים ממוכנים ובחמש תחנות מס ערך מוסף נבדקו פעולות הביקורת של התחנות לאימות דוחי עוסקים על גביית מס ערך מוסף; בהנהלת האגף ובשלושה בתי מכס נבדקו תהליכי גביית חובות בגין מס בולים על חשבוניות ונגין בול ביטחון; בהנהלת האגף ובבתי המכס חיפה ואשדוד נבדקו תהליכי הרישום של סוכני מכס ופקידים רשויים וסדרי הטיפול בעניין סוכני מכס, שברשימוני יבוא שהותרו על ידם נתגלו גרעונות מס.

בדבר ממצאי מעקב אחר תיקון ליקויים, ראה בדו"ח זה בפרק "ממצאי מעקב" — מינהל הכנסות המדינה.

גביית מס הכנסה מבנקים וממוסדות כספיים אחרים

ענף הבנקאות והכספים, לפי סיווג תיקי הנישומים באגף מס הכנסה, כולל בנקים מסחריים, בנקים למשכנתאות, אגודות שיתופיות לאשראי, בנקים להשקעות, חברות השקעה וחברות החזקה, חברות נאמנות וסוכנויות לניירות ערך. על פי נתונים של נציבות מס הכנסה (להלן — הנציבות) היו בנובמבר 1977 במשרדי השומה מענף זה כ-2,400 תיקים של חברות ואגודות שיתופיות (להלן — חברות); כ-430 מהחברות סווגו כחברות גדולות; סוג זה כולל את כל הבנקים והחברות להשקעה, המוסדות לאשראי וכן חברות, שעיסוקן בכספים ושמהורן היה גדול משלושה מיליון ל"י. 380 מתיקי החברות הגדולות היו במשרד פקיד השומה למפעלים גדולים (להלן — פשמ"ג) בתל-אביב, 25 — במשרד השומה בירושלים, 20 — בחיפה וחמשת הנותרים — במשרדי שומה אחרים.

מינהל הכנסות המדינה ריכז נתונים מדו"חות לשנת המס 1976 של כ-1,700 חברות מענף זה, אשר הוגשו לפקידי השומה עד לאמצע נובמבר 1978, ומדו"חות לשנת המס 1977 של כ-770 חברות, אשר הוגשו עד לאותו מועד. הנתונים מראים, שהמס שהגיע על פי הדו"חות היה 1,883.9 מיליון ל"י ו-2,471.8 מיליון ל"י, בהתאמה, והיווה כ-40% מסך כל המס, שהגיע על פי הדו"חות שהגישו, עד לאותו מועד, החברות מכל הענפים, לכל אחת מאותן שנות המס. הרוב המכריע של המס (מעל 99%) שהגיע על פי הדו"חות של החברות מענף זה, התרכז בהצהרותיהן של 206 חברות גדולות לשנת המס 1976, ושל 179 חברות גדולות לשנת המס 1977; בין החברות הגדולות המשקל המכריע היה של הבנקים.

השיעור הממוצע של המס מההכנסה המוצהרת בדו"חות של החברות בענף הבנקאות והכספים היה גבוה מממוצע המס של החברות ביתר ענפי המשק — 53% מן ההכנסה החייבת של החברות

* בדבר מחיקת חובות של מס הכנסה ומס רכוש ראה בדו"ח זה בפרק על אגף החשב הכללי, עמ' 139 ובדבר פעולות גבייה ותשלומים באמצעות בנקים מסחריים — בפרק על אגף החשב הכללי עמ' 136 ובדבר משפטי מס הכנסה — בפרק על משרד המשפטים.

בענף זה בשנת המס 1975 לעומת 47% של יתר החברות; 58% לעומת 44%, בכל אחת משנות המס 1976 ו-1977.

להלן נתונים, שריכוז המפקח על הבנקים שבבנק ישראל, מן הדו"חות הכספיים של 54 הבנקים בישראל בדבר הנכסים וההתחייבויות (לרבות הון וקרנות) לסוף מאי 1978; ובדבר הרווח הנקי, לפני מס, שהיה להם בשנים 1976 ו-1977 (במיליוני ל"י):

מספר הבנקים	בנקים מסחריים	בנקים למשכנתאות	בנקים להשקעה
	29	16	9
נכסים והתחייבויות לסוף מאי 1978 (במיליוני ל"י)	525,500	37,900	37,000
רווח נקי לפני מס לשנת 1976 (במיליוני ל"י)	1,700	549	206
רווח נקי לפני מס לשנת 1977 (במיליוני ל"י)	3,400	934 (1)	315

(1) נתון ארעי.

גידול הרווח משנת 1976 לשנת 1977, כמשתקף בטבלה, נובע בחלקו גם מרווחי הצמדה. בביקורת שנערכה בחודשים מאי-דצמבר 1978 במשרד הפש"ג בתל-אביב ובמשרדי השומה בירושלים ובחיפה, נבדק החיוב במקדמות של חברות בענף הבנקאות והכספים; הגבייה של המקדמות ושל הניכויים במקור מריבית על אגרות חוב ומדיבידנד על מניות, ששילמו אותן חברות, וכן קצב עריכת השומות לחברות מענף זה. נבדק גם החיוב במס הכנסה של הבנקים למשכנתאות בגין הפרשי הצמדה, שנצטברו ועוד לא נפרעו.

מקדמות

1. על פי פקודת מס הכנסה (להלן - הפקודה) חייבת חברה לשלם כ-10 ביוני, כ-10 בספטמבר, כ-10 בדצמבר, וכ-10 במארס של כל שנת מס, מקדמה על חשבון המס לאותה שנה. השיעור של כל אחת מהמקדמות הוא 25% מסכום המס, שנתחייבה בו החברה לשנה הקובעת, שהיא שנת המס האחרונה, שלגביה נשומה הכנסתה עד האחד באפריל של שנת המס; היה חלק מסכום המס לשנה הקובעת שנוי במחלוקת, תחושב המקדמה לפי סכום המס לשנה הקובעת, שאינו שנוי במחלוקת או על פי סכום המס, שנקבע באחרונה קביעה סופית (דהיינו - קביעה שאינה ניתנת להשגה או לערעור), הכל לפי הסכום הגדול יותר.

שר האוצר רשאי, להגדיל בצו את שיעור המקדמות או להקטין, וכן רשאי הוא לקבוע שיעורי מקדמות שונים לגבי שנים קובעות שונות, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת - לגבי סוגים שונים של גישומים. המקדמות נועדו לגרום לכך, שחלק גדול, ככל האפשר, מן המס הצפוי בגין ההכנסה השנתית, ייגבה במשך שנת המס, והגדלת המקדמות נועדה לתקן את הבסיס לחישוב, בהתחשב בהתפתחויות במשק ובשינויים בשיעורי המס. שר האוצר הגדיל בכל שנה בצו את שיעורי המקדמות וקבע שיעורים שונים לגבי שנים קובעות שונות, כך ששיעור הגדלת המקדמות היה גדול יותר ככל ששנת המס הקובעת הייתה מרוחקת יותר משנת המס, שעל חשבונה נוקפו המקדמות.

שיעורי המקדמות של חברות לשנת המס 1974 הוגדלו, על פי צו של שר האוצר מאפריל 1974 ב-55% מהמס, שהתחייבו בו כאשר השנה הקובעת הייתה 1971 או שנה אחרת שקדמה לה וב-35% מהמס שהתחייבו בו, כאשר השנה הקובעת הייתה 1972; באוגוסט 1974 אף הוגדלו שר האוצר, בצו, את השיעורים, והפעם ב-20%.

המקדמות של חברות לשנות המס 1975-1978 הוגדלו לפי צווי שר האוצר, בתחילת כל אחת משנות המס, בשיעורים כדלהלן (ב-%):

השנה הקובעת	מקדמות שנת המס 1975	מקדמות שנת המס 1976	מקדמות שנת המס 1977	מקדמות שנת המס 1978
1972	70			
1973	50	80	300	
1974		60	150	250
1975			60	150
1976				80

שיעור ההגדלה של המקדמה, על בסיס השנה הקובעת הראשונה שבטבלה דלעיל, חל גם כאשר השנה הקובעת היא כל שנה מוקדמת יותר.

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על חיובי המקדמות ועל המס שהגיע על פי הדו"חות השנתיים, שהגישו שמונה חברות פינאנסיות גדולות, שבע מהן — לפש"מ"ג בתל-אביב ואחת — לפקיד השומה ירושלים; בין החברות חמישה בנקים מסחריים, בנק למשכנתאות, חברת השקעות ומוסד מימון ענפי. הנתונים מתייחסים לשנות המס 1974—1977, כלומר היו בסך הכל 32 דו"חות. סכומי המס שהגיעו על פי 29 מבין 32 הדו"חות, היו גדולים מסכומי המקדמות שחוייבו בהן אותן חברות, וב־13 מהם היה ההפרש יותר מ־40%. להלן סיכום הנתונים של שמונה החברות, לפי שנות המס:

שנת המס	ס"ה מקדמות שחוייבו (במיליוני ל"י)	ס"ה מס על פי דו"ח (במיליוני ל"י)	ההפרש (במיליוני ל"י)	שיעור ההפרש (%)
1974	337	511	174	51.6
1975	472	620	148	31.3
1976	792	898	106	13.4
1977	1,202	1,608	406	33.7

הנתונים מצביעים על כך, שגם סכומי המס הכוללים, שהגיעו על פי הדו"חות השנתיים של החברות בכל אחת מהשנים, היו גדולים במידה ניכרת מסך כל המקדמות, שבהן חוייבו אותן חברות. ההפרש בשנת המס 1974 היה גדול במיוחד ועלה על מחצית מסכום המקדמות, וזאת לאחר ההגדלה השנייה של שיעורי המקדמות. בשנות המס 1975 ו־1977 היה ההפרש הכולל כשליש בקירוב מסכום המקדמות. שיעורי ההפרש בתיקים אלה היו גדולים במיוחד, כיוון שהענף הוא מן המובילים בקצב הגידול של הרווחיות ושל המס.

במגמה להקטין את הפער שבין סכומי המקדמות הנדרשים מהנישומים, לבין המס המגיע מהם על פי דו"חותיהם, הציעה הביקורת לנציבות לשקול יוזמה להגדלת המקדמות בשיעורים שונים, לגבי סוגים שונים של נישומים, כל זאת לאחר ניתוח ריווחיות של ענפי משק, שרווחיותם גדולה מן השיעורים של כלל המשק. כך למשל, היה מקום לבחון, בנובמבר 1977, את ההשלכות האפשריות של "המהפך הכלכלי" על ההכנסות ועל המס שיתחייבו בו נישומים, ולשקול אם יש מקום להגדלה נוספת של שיעורי המקדמות, במידת הצורך תוך הבחנה בין ענפי כלכלה שונים.

נציבות מס הכנסה הודיעה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1979, שהיא תשקול אפשרות לנקוט צעד זה, אם יהיו בעתיד אירועים מיוחדים, שיעידו בצורה ברורה, שבענף זה או אחר עשויה לשרור גיאות כלכלית.

2. פקיד השומה רשאי להגדיל את סכום המקדמות, שנישום חייב לשלם, אם היו לו טעמים סבירים להניח, שהמס שיגיע מהנישום לשנת המס יהיה גדול ב־40% לפחות מסכום המקדמות, שהוא חייב בו באותה שנה. דין החלטה להגדיל מקדמות כדין שומה, והנישום רשאי להשיג ולערער עליה. אם השיג הנישום, רשאי פקיד השומה לדרוש ממנו פרטים לברור העניין.

הביקורת העלתה מקרה, שפקיד שומה לא היה עך למידע שהיה ברשותו, בדבר גידול ניכר שהיה צפוי בהכנסות החייבות במס של בנק מסחרי, ולא הגדיל את המקדמות בהתאם: הבנק חוייב בתשלום מקדמות לשנת המס 1975 בסך של עשרות מיליוני ל"י. לאחר מכן, כאשר הגיש את הדו"ח, התברר, שהמס שהגיע על פיו היה כפול מסכום המקדמות שבהן חוייב. ההפרש הניכר בין סכומי המקדמות לבין סכומי המס על פי הדו"ח נבע מגידול בהיקף פעולותיו של הבנק. תר" שומות, המצויות בתיק שבמשרד השומה, מעידות על כך, שהמפקחים עמדו על ההתפתחות המואצת ברווחיות הבנק עוד לפני 1975. הבנק שילם אמנם מרצונו בסוף נובמבר 1975 — כלומר חודש לפני תום שנת המס שלו — סכום ניכר, נוסף על סכומי המקדמות שחוייב לשלם, אבל החיוב במקדמות מוגדלות היה מקדים את מועד התשלום.

3. חברות רבות, ובמיוחד החברות הפינאנסיות הגדולות, מפרסמות מאזני ביניים ותשקיפים על פי חוק ניירות ערך, שמהם ניתן לעמוד על התפתחותן עוד לפני פרסום מאזניהן השנתיים.

לדעת הביקורת, יש מקום לכך, שפקידי השומה יערכו לקליטתם ולניתוחם של אותם מאזני ביניים ותשקיפים, העשויים להצביע על גידול ניכר ברווחיות החברה, ויגדילו את המקדמות, כאשר יראה

להם סביר, שהמס יעלה ב-40% ויותר על סכום המקדמות. אמנם הרווחים שנרשמו בדו"חות אלה אינם מתואמים לצורכי מס הכנסה, כך שמסקנה בדבר הגידול הצפוי במס כרוכה בהשקעה של עבודה מקצועית רבה, אבל המשקל של סכומי המס, שייחכן וניתן להקדים את גבייתם, הוא משמעותי ביותר, כפי שאכן מצביע המקרה דלהלן:

בנק מסחרי הגיש לפקיד השומה תחזית רווחים לשנת המס 1977 וביקש הקטנת המקדמות. פקיד השומה הקטין את סכום המקדמות לשנת המס ברבע בקירוב, וגם, המקדמה הראשונה של הבנק לשנת המס 1978 נדרשה בסכום המוקטן. מאזן חצי שנתי של הבנק לסוף יוני 1977, שפורסם בנובמבר 1977, מראה שהרווח מפעולות רגילות, לפני מס, למחצית הראשונה של השנה, היה גדול ביותר משליש ממחצית הרווח הצפוי, לפי התחזית שהגיש הבנק לפקיד השומה, לביסוס בקשתו להקטנת המקדמות. מנתון זה היה מקום להסיק, שהרווח השנתי יעלה על זה שהיה חזוי קודם לכן, ובמיוחד כאשר במחצית השנייה של שנת המס 1977 היו צפויים גם רווחים עקב המהפך הכלכלי. לאחר מכן התברר, שהרווח על פי המאזן לשנת 1977 היה פי שניים וחצי, בקירוב, מן הסכום שנקב בו הבנק בתחזית הרווחים. על פי הדו"ח למס הכנסה, הגיע המס בסכום הגבוה כמעט בשליש מסכום החיוב המקורי ובהרבה יותר משני שלישים מן המקדמות המוקטנות.

4. אדם שלא שילם במועד סכום, שהוא חייב לשלם על פי הפקודה, יוסף על אותו סכום קנס, שהיה עד לאוגוסט 1978 בשיעור אחיד של 1% מסכום הפיגור לכל 15 ימים של פיגור; על פי תיקון לפקודה, מאותו חודש, הוגדל שיעור הקנס על פיגור בתשלום מקדמות וניכויים במקור ל-1.5%. הקנס על פיגורים בתשלום מוטל על ידי המחשב ברווחי זמן גדולים יותר*.

כל שבעת המוסדות הפינאנסיים הגדולים, הנישומים במשרד פשמ"ג, שנכללו בביקורת, שילמו בדרך כלל את המקדמות רק ביום האחרון של החודש, אשר בעשרה בו חל מועד תשלום המקדמה ולא חוייבו בקנס. היו פיגורים בתשלומי המקדמות גם לאחר תום החודש, בלא שהוטל קנס.

הנציבות הסבירה למשרד מבקר המדינה, שכדי למנוע עומס בשל משלוח של עשרות אלפי הודעות על קנסות מדי 15 ימים, הנהיגה הטלת קנסות על פיגורים ברווחי זמן גדולים יותר; והודיעה — בעקבות ממצאי הביקורת — על כוונתה לבחון החלטתה זו שנית.

5. לפי הפקודה, רשאי פקיד השומה להתיר דחייה של תשלום, מעבר למועד החוקי, בתנאי שהנישום ישלם לתקופת הדחייה הפרשי הצמדה בתוספת ריבית של ארבעה אחוזים לשנה או ריבית, לפי שיעור שנקבע מפעם לפעם, לפי הסכום הגבוה מביניהם; בספטמבר 1977 שיעור הריבית הוגדל מ-22% ל-26% אחוזים לשנה ובדצמבר 1978 ל-30% אחוזים. ריבית והפרשי הצמדה על דחיית תשלום, בניגוד לקנס על פיגור בתשלום, מהווים הוצאה מוכרת.

הביקורת העלתה, שמוסדות כספיים אחדים, ביניהם בנקים מסחריים גדולים, שילמו את המקדמות בתשלומים לשיעורים, אחרי המועדים שנקבעו לכך בפקודה וחלק מן התשלומים — גם אחרי תום שנת המס, ועד למועד הביקורת הם לא חוייבו בריבית ובהפרשי הצמדה בגין דחיית מועדי התשלום. על פי הסביר הפשמ"ג, הוא נתן הסכמתו לדחיית התשלומים של המקדמות; עד להתחשבות בקשר לניכויים במקור המהווים, על פי הפקודה, תשלום על חשבון המקדמות; בתיקי הפשמ"ג לא נמצא תיעוד על כך.

לדעת הביקורת, אין הצדקה לדחיית תשלומי המקדמות של מוסדות כספיים גדולים, ובמיוחד מעבר לשנת המס. כאשר פקיד השומה מסכים לדחיית התשלומים, יש לערוך הסכם בכתב, תוך קביעה של מועדי התשלומים וסכומיהם, כדי להבטיח מעקב אחר ביצוע ההסדר.

בעקבות הביקורת, גבה פשמ"ג משני מוסדות כספיים, על חשבון ריבית והפרשי הצמדה בגין דחיית מועדי תשלום של מקדמות, עשרה מיליון ל"י בקירוב.

הביקורת הצביעה על כך, שגם מבחינת קיום הוראות החוק וגם בהתחשב בסכומים המשמעותיים שבהם מדובר, יש מקום לחזור ולבדוק את חשבונויותיהם של המוסדות הכספיים, כדי להבטיח שכולם יחוייבו בקנס על תקופת הפיגור בתשלומים, או בריבית והפרשי הצמדה, במקרים שבהם הוסכם על דחיית מועדי התשלומים. כמו כן, ובמיוחד כיוון שבחשיבה העסקית של גופים שעדיין סוקם בכספים, יש מקום מרכזי לחישובים קפדניים של ריבית לגבי כל יום של החזקת כסף, חישוב שלהבא תובטח הטלת הקנס או הריבית והפרשי הצמדה באורח שוטף, כל אימת שיש מקום להטילם לפי הפקודה.

* בעניין זה ראה הפרק אכיפת גבייה מנישומים עצמאיים, בדו"ח זה, עמ' 169.

ניכויים במקור

חברה, המשלמת ריבית על אגרות חוב או דיבידנד על מניות, חייבת, על פי הוראות הפקודה, לנכות מס במקור מתשלומים אלה; הניכוי מתושב ישראל הוא 35% ומתושב חוץ — 25%, אלא אם התיר פקיד השומה, שלא לנכות כלל או לנכות מס בשיעור קטן מאלה. חברה המנכה את המס חייבת לשלם לפקיד השומה את הסכומים שניכתה, ולצרף דין וחשבון עליהם תוך שבעה ימים מיום ששילמה את הריבית או הדיבידנד. על פיגור בתשלום הניכוי לפקיד השומה — כמו על פיגור בתשלום של כל סכום המגיע על פי הפקודה — חל עד לאוגוסט 1978 קנס בשיעור של 1% מסכום הפיגור לכל 15 ימים של פיגור. מאותו חודש הוגדל שיעור הקנס על פיגור בתשלום הניכוי ל-1.5%. כיוון שמועדי התשלום של ריבית ודיבידנד אינם קבועים, לא מתנהל מעקב אחר תשלום הניכויים באמצעות המחשב, הקנס על פיגור בתשלום ניכויים אינו מוטל באופן אוטומטי; ועל משרד השומה לבדוק את תאריך תשלום הריבית או הדיבידנד, בעת קבלת הדו"ח ותשלום הניכויים, ולהטיל קנס, כאשר הם שולמו באיחור.

משרד מבקר המדינה בדק 28 תשלומים של ניכויים מריבית על אגרות חוב ומדיבידנד, ששולמו לפשמ"ג בתקופה שבין דצמבר 1976 למארס 1978 על ידי 15 מוסדות פיננסיים, בסכומים שמעל מיליון ל"י כל תשלום, ושסכומם הכולל היה כ-146 מיליון ל"י, שבעה מן התשלומים, ששולמו על ידי ארבעה מוסדות פיננסיים, בסכום כולל של 88 מיליון ל"י, שולמו לפקיד השומה מ-24 ועד 31 ימים לאחר המועד החוקי, בלא שפקיד השומה הטיל קנסות על הפיגור. 11 תשלומים נוספים בהיקף של 30 מיליון ל"י בקירוב, שולמו בלא שהוגשו עליהם דו"חות או שבדו"ח שהוגש לא צויין תאריך התשלום של הריבית או הדיבידנד; פקיד השומה לא דרש מהחברות לדווח ולפרט את תאריך התשלום, כך שלא ווידא, אם אמנם הניכויים שולמו במועד.

בעקבות הביקורת דרש פשמ"ג מארבע החברות, שפיגרו בתשלום הניכויים, לשלם את הקנסות בגין הפיגורים, בסכום כולל של כ-1.1 מיליון ל"י; הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא תורה לפקיד השומה להטיל קנסות על המפגרים בהעברת מס, שנוכה במקור מריבית על אגרות חוב ומדיבידנד.

משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך לוודא, גם לגבי הניכויים במקור מריבית ומדיבידנד, שיוטל קנס פיגוריים בכל המקרים, שהניכויים הועברו לפקיד השומה באיחור.

קצב עריכת שומות

הנציבות עורכת מפעם לפעם, בעזרת מחשב, רשימות של שומות שלא נערכו, בפירוט של שש שנות המס האחרונות, כולל שנת המס שהסתיימה סמוך למועד עריכת הרשימות. מרשימות שנערכו בארבעה מועדים שבין מארס 1977 ליוני 1978, עולה, כי באותם מועדים היו בממוצע, בכל תיק מתיקי החברות מענף הבנקאות והכספים, הנישומות במשרד פשמ"ג, בין 3.3 ל-3.8 שומות שעוד לא נערכו. ביוני 1978 היה ממוצע של 3.6 שומות שלא נערכו לכלל החברות בענף ומהן לחברות הגדולות — 3.9 שומות. מבדיקת ההתפלגות של שומות אלה עולה, כי ל-45% מהחברות לא נערכו שומות לחמש עד שש שנים; השומה הסופית האחרונה שנערכה ל-24% מהן הייתה לשנת מס 1971; ל-21% — לשנת המס 1972; ל-15% לשנת המס 1973; ל-12% לשנת המס 1974 ורק ל-16% נערכה שומה סופית לשנת המס 1975 ול-12% גם לשנת המס 1976.

משרד מבקר המדינה ריכו נתונים בדבר מצב השומות ליום 1.12.1978 של 19 חברות גדולות במיוחד: שישה בנקים מסחריים; חמישה בנקים למשכנתאות; שישה בנקים להשקעות וחברות השקעה; מוסד מימון ענפי וחברת החזקה, אשר כלל המס, על פי דו"חותיהם לשנות המס 1976 ו-1977, הגיע ל-1.2 ולשני מיליארד ל"י, בהתאמה. מספר השומות, שעוד לא נערכו סופית לחברות אלה היה 5.2 לתיק בממוצע, שהוא גדול מן הממוצע לכלל החברות הגדולות בענף. לכל אחת מהחברות היו לפחות ארבע שומות, שעוד לא נערכו סופית ולשש מהן — שש שומות לכל אחת. רבע מכלל השומות לא נערכו סופית, כיוון שהחברות הגישו עליהן השגות או ערעורים, והטיפול בהם עוד לא נסתיים, במיוחד עקב שאלות עקרוניות, העומדות להכרעה בערעור. הפיגור בעריכת שומות לבנקים המסחריים בלט עוד יותר: לכל אחד מחמישה שמבין ששת הבנקים המסחריים שנבדקו, היו חמש או שש שומות, שעוד לא נערכו סופית ומכלל שומות אלה רק על שתיים הוגשו השגה או ערעור. הפשמ"ג הודיע למשרד מבקר המדינה, באמצע ינואר 1979, שהוא סיים את ההכנות לעריכת שש שומות לאחד הבנקים הגדולים.

על פי נתונים, שרוכזו בעזרת מחשב לפי הומנה של מינהל הכנסות המדינה, מ־87 שומות לשנת המס 1973, שנערכו עד ליוני 1976 לחברות גדולות בענף הבנקאות והכספים, הייתה תוספת ההכנסה החייבת במס על ההכנסה על פי דו"ח כ־17.9% והפרשי המס — כ־22.6%. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על המס שהגיע על פי 44 שומות סופיות לשנות המס 1970—1973, שנערכו עד ל־1.12.1978 לאותן 19 חברות גדולות. המס על פי השומות הסופיות היה גבוה ב־19.4% מן המס שהגיע על פי הדו"ח של אותן חברות, לאותן שנות מס. כ־80% מן ההפרש נבעו מ־12 שומות סופיות, שנערכו לשנות המס 1970—1972 לחמישה בנקים מסחריים גדולים ובינוניים, אשר המס על פיהן היה גבוה ב־28.4% מן המס שהגיע על פי הדו"חות של אותם בנקים לאותן שנות מס.

לפי הסברי הפשמ"ג, הפיגור בעריכת שומות, במיוחד לחברות בענף זה, נובע ממחסור בכוח אדם מקצועי שיהא מסוגל להתמודד עם הבעיות הסבוכות המתעוררות בבדיקת דו"חותיהן ועריכת השומות, לאחר בירור של דרכי ההצגה החשבונאית שלהן; עם זאת, לפי מדיניות השומה של האגף, אין לראות בדו"חות של החברות הגדולות שומות עצמיות, כי אם יש לבדוק כל דו"ח ודו"ח ולערוך שומה לכל שנת מס, כיוון שכאשר אין פקיד השומה מקבל את הדו"ח של החברה, משיי-קולים מקצועיים, נוצרים בשומה הפרשי מס המתבטאים בסכומים משמעותיים.

כתוצאה מהפיגור בעריכת שומות משלמות החברות את הפרשי המס בפיגור רב ויש בכך משום הטבה ניכרת. על פי פקודת מס הכנסה, הפרשי הצמדה וריבית המוטלים על סכומים ששולמו לאחר תום שנת המס, חלים רק במשך שנתיים מתום שנת המס (מאז שנת המס 1977 — מתום שנתיים מיום הגשת הדו"ח) וכל עוד לא נמסרה שומה לאותה שנה*. כיוון שהפיגור בעריכת השומות עולה בהרבה על השנתיים, שלגביהן חלים הפרשי הצמדה וריבית, נשארים הפרשי המס בידי הבנקים ויתר הנישומים מענף זה נמשך תקופה ארוכה, והם משלמים את המס המגיע מהם כתוצאה מהשומות, בסכומים שערכם הריאלי קטן במידה רבה, במיוחד בתנאי האינפלציה המהירה השוררת במשק בשנים האחרונות.

הפרשי הצמדה שהצטברו בבנקים למשכנתאות

1. בסוף שנת 1977 פעלו בישראל 16 בנקים למשכנתאות: תשעה מהם בשליטה של בנקים מס־חריים, אחד — בשליטה ממשלתית, והיתר בשליטה של גופים עסקיים שונים.

עיקר עיסוקם של הבנקים למשכנתאות הינו מתן הלוואות למשתכנים לרכישת דירות; המקורות למתן הלוואות הם בעיקר פקדונות של הממשלה למתן הלוואות ופקדונות של גופים עסקיים, הון חיצוני המגוייס באמצעות הנפקת אגרות חוב והון עצמי של הבנק. חלק גדול מההתחייבויות שהבנק נוטל על עצמו צמוד למדד המחירים לצרכן, למדד אחר או לשער החליפין. נכסי הבנק הם בעיקר הלוואות למשתכנים, שלגביהן קיימים הסדרים עם משרד האוצר בדבר ביטוח הצמדה למדד יוקר המחיה או לשער החליפין**.

בנק ישראל סיווג את הבנקים למשכנתאות לפי היקף נכסיהם, בסוף שנת 1977, לשש קבוצות, כלהלן (במיליארדי ל"י):

מספר בנקים	היקף ס"ה הנכסים
1	מעל 11.0
1	7.0 - 11.0
3	2.0 - 4.0
4	0.5 - 1.0
6	0.1 - 0.5
1	מתחת ל־0.1

בנקים למשכנתאות מציגים במאזניהם את הנכסים וההתחייבויות, כשהם כוללים את הפרשי ההצמדה והשער שהצטברו. אשר לחשבון רווח והפסד, כמה מהבנקים, ובהם שני הבנקים הגדולים,

* בדבר ריבית על הפרשי מס ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 291.

** בדבר ביטוח הצמדה ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 77.

פעלו על פי "שיטת זמן הפרעון", דהיינו הם זקפו לחשבון רווח והפסד רק את ההכנסות וההוצאות הנובעות מהצמדת נכסים והתחייבויות, שזמן פרעונן הגיע במשך שנת הדו"ח, ודחו את הצגת עודף ההכנסות על ההוצאות שנבעו מהפרשי הצמדה, אשר הצטברו במשך השנה, אך זמן פרעונן עוד לא הגיע; הפרש זה הוצג במאזן בתור יתרת זכות נדחית. הבנקים האחרים פעלו לפי "שיטת ההצטברות", דהיינו הם זקפו לחשבון רווח והפסד את הפרשי ההצמדה נטו שהצטברו, אף אם זמן פרעונם עוד לא הגיע.

בנק ישראל ריכו נתונים בדבר הרווח מפעולות רגילות לפני מס של כל הבנקים למשכנתאות, כפי שדווחו בחשבונות רווח והפסד שלהם. כדי להציג רווחים אלה על פי מכנה משותף, חישוב בנק ישראל לפי שיטת ההצטברות גם את הרווחים של אותם בנקים, שפעלו לפי שיטת זמן פרעון. להלן הנתונים על הרווחים של כל הבנקים למשכנתאות (במיליוני ל"י):

1974	1975	1976	
192.9	294.3	548.7	כפי שדווח בשתי השיטות
438.8	426.6	633.2	החישוב בשיטת ההצטברות
245.9	132.3	84.5	גידול הרווח כתוצאה משינוי שיטת החישוב

הנתונים מראים, שהרווחים, אילו הושבו על פי שיטת ההצטברות בכל מערכת הבנקים למשכנ"תאות, היו גבוהים בהרבה מן הרווחים שהוצגו על ידי כמה מהבנקים על פי שיטת זמן הפרעון, ובשנת 1974 יותר מכפליים. ההפרש קטן בשנת 1976, בין היתר משום שבאותה שנה החל אחד הבנקים הגדולים למשכנתאות להציג את רווחיו בחשבון רווח והפסד על פי שיטת ההצטברות.

במאי 1977 פרסמה לשכת רואי חשבון גילוי דעת בנושא ההצגה של הפרשי ההצמדה בדו"חות הכספיים של בנקים וחברות ביטוח, ובו קבעה, שיש להציג את הפרשי ההצמדה בחשבון רווח והפסד על פי שיטת ההצטברות; לגבי המעבר משיטה לשיטה נאמר, כי ניתן יהיה, לפי רצון הגוף החשבונאי, לפרוס הפרשים שנצברו בגין העבר, לתקופה של שלוש שנים. באוקטובר 1977 הורה המפקח על הבנקים לבנקים למשכנתאות, כי החל בשנת 1977 יוצגו הפרשי הצמדה ושער בחשבון רווח והפסד לפי שיטת ההצטברות, ועם זאת הורה לבנקים שלא לחלק דיבידנד מרווחים שעוד לא מומשו.

עוד בנובמבר 1975 הפנתה הנציבות את תשומת לבם של פקידי השומה לכך, כי על פי העקרונות החשבונאיים המקובלים, יש לראות ריבית והפרשי הצמדה שהצטברו על הלוואות צמודות כחלק מהכנסתם החייבת במס של הבנקים, לרבות בנקים למשכנתאות. הנציבות הורתה ליישם כלל זה בכל השומות שעוד לא הפכו לסופיות, והתירה לפקיד השומה לפרוס לחמש שנים קדימה הכנסה הנובעת מהצטברות בשנים שקדמו לשנת המס, שלגביה נערכה השומה. הנציבות הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהיא הסכימה להקלה זו לאחר ששוכנעה, כי חיוב במס על בסיס הצטברות בבת אחת, כאשר מדובר בהלוואות ארוכות טווח, יגרום לפגיעה קשה במצב הנוילות של הבנקים למשכנתאות ובפעילותם הסדירה. כן הסבירה הנציבות, שכיוון שהמדובר בשינוי שיטה, זכותו של הנישום לקבל הודעה על הפעלת השינוי.

סמוך למתן ההוראה, החל משרד הפש"ג, שבו מרוכזים מרבית הבנקים למשכנתאות, במשא ומתן עם בנקים למשכנתאות אשר דו"חותיהם לצורכי מס הכנסה נערכו על פי שיטת זמן פרעון, במגמה לחייב במס את הפרשי ההצמדה נטו על פי שיטת ההצטברות. בתקופה שבין יולי 1977 לאפריל 1978 ערך הפש"ג באישורו של נציב מס הכנסה הסכמים עם המישה בנקים למשכנתאות. על פי ההסכמים, הפרשי ההצמדה נטו, שנצברו עד לסוף שנת המס 1975 ייפרסו על השע שנות מס, כך שבכל אחת משנות המס 1975—1983 תיכלל תשיעית מהם ברווח המתואם לצורכי מס; תוספת הפרשי הצמדה נטו, שנצברה בשנת 1976, תיפרס על שמונה שנות המס 1976—1983; וכן הלאה, עד לשנת המס 1978. משנת המס 1979 ואילך, הפרשי ההצמדה נטו שיצטברו בכל שנה, יפרסו על פני חמש שנות מס. בכל הסכם נקבע, כי הצדדים יהיו רשאים לבחון אותו מחדש לגבי שנת המס 1982 ואילך, וההסדר הכלול בו לא יתפרש כהסכמה של הצדדים בקשר לשיטת תשלום המס על הפרשי ההצמדה. באופן כזה, בהסדר שנועד להקל על המעבר לשיטה שנקבעה לא הובטח, כי אמנם שיטה זו תופעל בעקיבות לאחר תקופת המעבר.

על פי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, הפרשי ההצמדה שנצברו לסוף שנת המס 1975 אצל אותם המישה בנקים, שאתם נערכו הסכמים לפריסת ההכנסות, היו 500 מיליון ל"י בקירוב — סכום שייקוף, על פי ההסכמים, להכנסות החייבות במס בתשעה שיעורים שנתיים; תוספת הפרשי ההצמדה נטו, שנצברה בשנת המס 1976 באותם חמישה בנקים, הגיעה ל-160 מיליון ל"י בקירוב, אשר יוקפו, כאמור, בשמונה שיעורים שנתיים.

2. ביוני 1976, לאחר שהחלו הדיונים לקראת ההסכם עם הבנקים שנקטו בשיטת זמן הפרעון, הגיש בנק אחר למשכנתאות — שהיה מציג את רווחיו, בדו"חות הכספיים ובדו"חות המותאמים לצורכי מס, על פי שיטת ההצטברות — דו"ח התאמה לצורכי מס לשנת המס 1975, ובו שינה מנוהגו והציג את רווחיו לצורכי מס על פי שיטת זמן הפרעון. בסוף אוקטובר 1977 ערך עמו הפשמ"ג הסכם, כמתכונת ההסכם עם הבנקים האחרים, והתיר פריסה של הפרשי ההצמדה נטו, אבל לתקופות קצרות יותר; שבע שנים בלבד לגבי הסכום שהצטבר עד לסוף שנת המס 1976, שש שנים לגבי התוספת של שנת המס 1977, וחמש שנים לגבי התוספת של שנות המס 1978 ואילך. בעקבות ההסכם הייתה ההכנסה החייבת במס, בשנת המס 1976 כטנה בסך 16.9 מיליון ל"י מן ההכנסה, שהייתה חייבת במס, אילו נדרש הבנק להמשיך ולדווח כבעבר, על פי שיטת ההצטברות. בנק אחר למשכנתאות, שאף הוא דיווח על רווחיו בדו"חות הכספיים ובדו"חות לצורכי מס על פי שיטת ההצטברות, הזכיר במכתב לפשמ"ג, מסוף אוקטובר 1977, את הבטחתו של הפשמ"ג, שיאושר לו, אם יבחר בכך, הסדר דומה לזה, שנעשה עם הבנקים למשכנתאות, שפעלו בשיטת זמן פרעון.

הנציבות הסבירה, שהיא נענתה לדרישת הבנקים, שהיו מדווחים לצורכי מס על פי שיטת ההצטברות — שברובם הם בנקים קטנים ובינוניים — והתירה גם להם פריסת הפרשי ההצמדה, כדי שלא להפלותם לעומת הבנקים האחרים למשכנתאות, שלהם הותר ההסדר של פריסה, וההסדר ייבדק שוב בעקבות הפעלתו בשנת המס 1982; הנציבות הסכימה, איפוא, שהסדרי פריסה, שנעודו להקל על המעבר משיטת זמן הפרעון לשיטת ההצטברות, יופעלו גם על הבנקים, שקודם לכן דיווחו לצורכי מס לפי שיטת ההצטברות, ולא היו זקוקים לתקופת מעבר.

3. בהסכם לפריסת הפרשי הצמדה, שנערך עם אחד הבנקים למשכנתאות נקבע, שלא יוטלו ריבית והפרשי הצמדה על הפרשי המס שיתהוו לגבי שתי שנות מס כתוצאה מהפעלת ההסדר ושייפרעו כעבור 17 חודשים מתום שנת המס הראשונה וכעבור המישה חודשים מתום שנת המס השנייה. על פי הסבירי הנציבות, ויתר הפשמ"ג על הריבית ועל הפרשי ההצמדה בהתחשב בטענתו של הבנק, שהתפתחות הייתה בעיקר בשנים האחרונות והפרשי ההצמדה הצטברו אצלו יותר מאוחר מאשר בבנקים האחרים, שנהגו לפי שיטת זמן הפרעון, כך שהם נהנו במשך תקופה ארוכה יותר מדחיית המס על הפרשי הצמדה; כמו כן התחשב הפשמ"ג בכך, שלבנק זה, לפי שיטת זמן הפרעון, היה גרעון בגין הפרשי הצמדה, שהפך לרווח כתוצאה מהפעלת ההסדר. לדעת הביקורת, לא היה מקום לויתור, כיוון שבשנים הקודמות בחר הבנק מרצונו לדווח לפי שיטת זמן הפרעון, שאיפשרה לו לדחות את החיוב במס על ההכנסה שהצטברה.

בנק למשכנתאות אחר שילם את יתרת המס, שהגיעה על פי הצהרתו לשנת המס 1976, עשרה חודשים לאחר תום שנת המס והוא חוייב בריבית ובהפרשי הצמדה על תקופה זו. הבנק ביקש מהפשמ"ג לבטל את החיוב, בהתחשב בכך, שהבנק המשיך לדווח על הכנסותיו על פי שיטת ההצטברות ולא ניצל את האפשרות לדחות חלק מהמס על ידי הסדר פריסה. הפשמ"ג הסכים להקטין את הריבית ואת הפרשי ההצמדה כדי מחצית בקירוב. גם במקרה זה לא היה, לדעת הביקורת, מקום לויתור.

4. על פי סעיף 245 לפקודה לא יותרו ניכויים או קיזוזים ולא יינתנו פטורים, הנחות ממס או הקלות אחרות, אלא אם נקבעו במפורש בחוק, או מכח סמכות מוגדרת בחוק. על אף האמור לעיל, רשאי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להתקין תקנות למתן הקלות, לתקופה של שלושה חודשים ולהאריך את תוקפן, עד תום שנת המס שבה פורסמו.

במהלך המשא ומתן עם הבנקים למשכנתאות העלו בנקים שאלה, אם ההסכמים עמם לא יהיו בניגוד להוראת הסעיף האמור. היועץ המשפטי של הנציבות חיווה דעתו, במאוס 1977, שאין ההסכם כפוף לסעיף 245 לפקודה, כיוון שאינו מעניק — מבחינת תוכנו — ניכוי, קיזוז, פטור או הנחה ממס, כמובן שיש למונחים אלה בסעיף 245; ההסכם מהווה, לדעתו, פשרה בין גישות חשבונאיות שונות, ובתור שכזה אין לראוהו כמקנה קונצסיה לעומת מצב משפטי ברור. בישיבה, שקיימו נציגי הבנקים למשכנתאות עם סגן שר האוצר ב-17.11.1977, הם ביקשו שההסכמים יעוגנו

בחוק. סגן שר האוצר הביע נכונות להיענות לבקשה, אולם בעיון משפטי נוסף קבעה הנציבות שאין הדבר דרוש.

בהסדרי הפריסה בכלל — ולגבי אותם בנקים למשכנתאות, שממילא ניהלו את חשבונותיהם והגישו את דו"חותיהם לפי שיטת ההצטברות, בפרט — יש משום הקלה במובן של סעיף 245 לפקודה, יתר על כן, אין למצוא בפקודה בסיס משפטי ברור לתקופות הפריסה, שנקבעו בהסכמים ושאין קשורות לא למועדי ההצטברות וגם לא למועדי הפרעון. מכל מקום, אפילו אם לדעת הנציבות אין הסדרי הפריסה מהווים הקלה, כיוון שלדעת הביקורת מדובר בשאלה עקרונית, במספר ניכר של בנקים ובסכומים מהותיים, ונוכח דרישת הבנקים עצמם, שההסכמים יהיו מעוגנים בחוק — מוטב היה לפעול, כדי שיינתן להם בסיס חוקי ברור, לאחר אישור של ועדת הכספים של הכנסת. במסגרת החקיקה היה גם מקנם לבחון מתן הקלות לבנקים למשכנתאות, שנהגו גם קודם. לכן לדוות על פי שיטת ההצטברות.

*

ענף הבנקאות והכספים הוא ענף כלכלי גדול מבחינת הכנסותיו החייבות במס וסכומי המס המ' שולמים על ידו. הממצאים מראים, שלא הייתה הקפדה ראוייה על עדכון השומות, על הוראות החוק בדבר מועדי תשלום המס ועל חיוב בקנסות, בריבית ובהפרשי הצמדה, דבר שגרם להפסד משמעותי לאוצר המדינה. רוב המס מחברות בענף זה חל על קבוצה קטנה של בנקים ומוסדות כספיים, והפעלה של סדרי גבייה נאותים לגביהם היא כדאית ואיננה כרוכה בקשיים רבים.

אכיפת גבייה מנישומים עצמאיים

פקיד השומה רשאי לאכוף לפי פקודת המסים (גבייה), תשלום של סכום, שאדם היה חייב לשלם לו לפי פקודת מס הכנסה ולא שילמו * . פקודת המסים (גבייה) והתקנות שהותקנו על פיה מאפי' שרות לאכוף תשלום חוב, אשר לא נפרע, בכמה דרכים: (א) תפישת מטלטלין של החייב ומכירתם; (ב) עיקול נכס של החייב הנמצא בידי צד שלישי, או שגיגע לידיו תוך שלושה חודשים מיום המצאת צו; (ג) רישום העיקול על נכסים, שמתנהל לגביהם רישום על פי דין ובמיוחד — שיעבוד על מקרקעין; (ד) אם אין די מטלטלין — מכירת נכסי מקרקעין או העברתם לממשלה, כאשר אי אפשר למכרם במכירה פומבית; (ה) אם לא נמצאו די מטלטלין משל החייב, אבל עדים הנחשבים למהימנים, העידו כי ידו משגת. לשלם את המס המגיע ממנו — יכול שופט שלום לתת צו לתשלום הסכום המגיע, ואם לא שולם — למסור את החייב לבית הסוהר לחודש ימים. שר האוצר העניק סמכויות של ממונים על גבייה ופקידי גבייה לעובדי גבייה בכל משרדי המס.

בביקורת שנערכה בחודשים יוני 1978 — ינואר 1979 בדק משרד מבקר המדינה את הנהלים ואת הפעולות לגביית חובות מנישומים עצמאיים. הביקורת נערכה בנציבות מס הכנסה, בשירות עיי' בודים מאוכנים של מנהל הכנסות המדינה (להלן — שע"מ) ובמשרדי השומה תל אביב (3) ובאר שבע; במיוחד נבדקו חשבונותיהם של נישומים עצמאיים, שהיו להם חובות בסכומים ניכרים.

לפי נתונים של נציבות מס הכנסה (להלן — הנציבות) היו ב־31.3.1978 בטיפל של משרדי השומה 242,300 תיקים של נישומים עצמאיים. בשנת 1977 הייתה הגבייה מעצמאיים (ברוטו — לפני ניכוי החזרי מס, שיקים שלא כובדו והלוואות בנקאיות שעוד לא נפרעו) בסכום של 3,691 מיליון ל"י, שהם 11.4% מן הגבייה הכוללת של משרדי השומה; 1,499 מיליון ל"י נגבו מהעצמאיים כמקדמות על חשבון השנה השוטפת והיתר — 2,192 מיליון ל"י — כהפרשי מס על פי דו"חות ועל פי שומות לשנות מס קודמות. הנתונים מתייחסים לגבייה ישירה בלבד; נוסף לתשלומים הישירים נגבה מעצמאיים גם מס בדרך של ניכוי במקור. הניכויים במקור ממשכורות של מנהלי חברות ושל חברי קואופרטיבים, המסווגים כעצמאיים, היו — לפי אומדני הנציבות — בהיקף של 1,800 מיליון ל"י בשנת 1977. אין לנציבות אומדן על חלקם של העצמאיים בסכומי מס, שנוכו מהם במקור מהכנסות, כגון מריבית, מדיבידנד ומתשלומים בעד עבודות בנייה.

חיובי מס, שלא נפרעו סמוך להיווצרם, מהווים את יתרות החוב, שלגבייתן נדרשים פקידי השומה לנקוט אמצעי אכיפה. יתרות החוב בחשבונותיהם של נישומים עצמאיים בכל משרדי השומה הם — תכמן ב־31.3.1978 6,517 מיליון ל"י, מהם 924 מיליון ל"י יתרות סופיות; יתרות סופיות של יתרות שלגבייתן אין עוד מקום להשגה או לערעור. יתרות אלה כוללות חובות שבגבייתם היה

* ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 211.

פיגור, לעתים של שנים, וגם חובות שנוצרו סמוך לאותו מועד, מהם בגין שנות מס קודמות, על פי שומות שנערכו באיתור, מערכת החשבונות של הנציבות אינה מאפשרת פירוט של היתרות לפי גיל החובות (ראה גם בדו"ח זה, בפרק מחיקת חובות).

במשרד השומה בבאר שבע היו בסוף מארס 1978 12,600 תיקים של נישומים עצמאיים. בשנת 1977 גבה משרד זה מעצמאיים סכום של 85 מיליוני ל"י, ויתרות החוב של נישומים עצמאיים בבאר שבע באותו מועד הסתכמו ב-433.2 מיליון ל"י, מזה 45.2 מיליון ל"י יתרות חוב סופיות. במשרד זה נבדקו, במסגרת הביקורת, חשבונותיהם של 54 נישומים, שלכל אחד מהם היו ביוני 1978 חובות סופיים של יותר מ-20,000 ל"י. חובות אלה הסתכמו ב-5.8 מיליון ל"י; כלל החובות של אותם נישומים, הכוללים גם חובות על פי שומות שלא בהסכם, וחיובי מקדמות לשנה השוטפת — היו 12.1 מיליון ל"י.

מספר תיקי העצמאיים במשרד השומה תל אביב (3) ב-31.3.1978 היה 16,400. בשנת 1977 גבה משרד זה מעצמאיים סכום של 270.5 מיליוני ל"י, ויתרות החוב שלהם, ליום 31.3.1978, הסתכמו ב-578.6 מיליון ל"י, מזה 91.6 מיליון ל"י יתרות חוב סופיות. מבין אלה נבדקו, במסגרת הביקורת, חשבונותיהם של 30 עצמאיים שלכל אחד מהם היו חובות סופיים בהיקף של יותר מ-25,000 ל"י. החובות הסופיים של 30 הנישומים בתחילת ינואר 1979 הסתכמו ב-6.5 מיליון ל"י; כלל החובותיהם היו 10.3 מיליון ל"י.

היקף פעולות האכיפה

1. לפי פקודת המסים (גבייה), כאשר נישום לא שילם חוב של מס תוך 15 ימים ממועד תשלום, ולאחר שנשלחה אליו דרישת תשלום בכתב, יתן פקיד גבייה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטוו לדרוש תשלום מידי ואם לא ישלמו — לגבות את המגיע על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי מטלטלין.

משרדי השומה מקבלים הרשאות לעיקול, המונפקות על ידי המחשב, ולפי הנוהל שקבעה הנציבות עליהם להתחיל בפעולות האכיפה עם קבלת ההרשאות. הרשאה מתבטלת כאשר החוב נפרע, וכאשר כמתואר להלן חל גידול של 50% ויותר בסכום החוב, או שהוא קטן ב-75% ויותר. הרשאה מתבטלת גם בעקבות הקפאה של חובות, למשל לשם בירור, ובכל מקרה — כעבור שנה מהוצאתה.

להלן נתונים של הנציבות על תנועת ההרשאות בכל משרדי השומה הפועלים בארץ, ובמשרדי השומה באר שבע ותל אביב (3), בפרט, לשנים 1976—1977 (באלפים):

מספר ההרשאות בתחילת השנה	מספר ההרשאות שנוצרו במשך השנה	מספר ההרשאות שבוטלו	יתרת ההרשאות בסוף השנה	מן היתרה — מספר ההרשאות בנות 90 ימים ויותר
בכל משרדי השומה:				
80.6	248.9	235.8	93.7	42.7 (45.6%)
93.7	319.7	294.3	119.1	46.5 (39.0%)
מזה במשרד שומה:				
באר-שבע				
4.6	11.1	10.4	5.3	2.7 (50.9%)
5.3	17.4	15.0	7.7	5.8 (75.3%)
תל-אביב (3)				
5.6	17.9	16.6	6.9	3.6 (52.2%)
6.9	21.6	20.4	8.1	3.0 (37.0%)

הנתונים מצביעים על כך, שקצב הטיפול בחייבים לא הדביק את הגידול במספרם. מספר ההרשאות שנתווספו בכל המשרדים בשנת 1977 היה גדול מאשר בשנת 1976, וגם יתרת ההרשאות בסוף השנה גדלה. בבאר שבע גדלה יתרת ההרשאות ב-45% במהלך שנת 1977. שיעור גידול זה גבוה בהרבה מהגידול הממוצע בכל משרדי השומה. בולט גם שיעורן של ההרשאות בנות 90 ימים ויותר

מכלל יתרת ההרשאות במשרד השומה באר שבע, שגדל מ-51% ל-75%, בעוד שבכלל משרדי השומה ירד שיעורו ל-39%, ובמשרד השומה תל אביב (3) — ל-37%.

2. פעולות האכיפה ממוינות לשני סוגים: האחד הוא עיקולים משרדיים, שהם עיקולי צד שלישי של יתרות בבנק, חובות, שכר דירה ומשכורת — וכן עיקולים של רכב במשרדי הרישוי, ושל נכסי דלא ניידים במשרדי מרשם המקרקעין, שכולם נעשים בדרך של משלוח צווים; הסוג השני הוא עיקולי מטלטליו, המבוצעים על ידי גובים, המבקרים בעסקו ובמעונו של הנישום.

ההרשאות, שהיו במשרד השומה בתחילת שנה, ואלה שנתקבלו במשך השנה היוו את סך כל ההרשאות לפעולה באותה שנה. להלן נתונים של הנציבות על מספר ההרשאות לפעולה ועל פעולות האכיפה של המשרדים בשנים 1976 ו-1977 (באלפים):

מספר ההרשאות לפעולה	צווים לעיקולים משרדיים	ביקורי גובים לשם עיקול מטלטליו	בכל משרדי השומה:
329.5	79.6	182.3	1976
413.4	64.4	176.0	1977
מזה במשרד שומה:			
באר שבע			
15.7	3.3	3.9	1976
22.7	1.3	5.3	1977
תל-אביב (3)			
23.5	12.4	6.8	1976
28.5	8.8	8.6	1977

מספר פעולות האכיפה אינו מצביע על מספר החייבים, שכלפיהם ננקטו פעולות אלה, כיוון שפקידי השומה נוהגים לשלוח צווים לעיקול משרדי לכל מקורות הגבייה הרשומים אצלם לגבי החייב, ומספר הביקורים כולל גם ביקורים חוזרים בעסקו ובמעונו של הנישום, ובמיוחד לאחר שהמקום נמצא סגור, או כאשר בוצעה הוצאת מטלטליו שעוקלו בביקור קודם. אין נתונים מרוכזים בדבר מספר החייבים, שכלפיהם ננקטו פעולות אכיפה.

הנתונים מראים, שהיקף פעולות האכיפה בשנת 1977 בכל המשרדים היה קטן באופן משמעותי מאשר ב-1976, בעוד שמספר ההרשאות לפעולה באותה שנה היה גדול יותר, וסביר אפוא שנדרשו יותר פעולות לטיפול בהן. הירידה הייתה גדולה במיוחד במספר צווי העיקולים המשרדיים. הנתונים לגבי משרד השומה באר שבע מעידים, שמספר הפעולות של משרד זה, יחסית למספר ההרשאות, היה קטן בהרבה מאשר בממוצע הארצי.

3. מבין 54 הנישומים בעלי חובות גדולים, שחשבונוניהם נבדקו במסגרת הביקורת בבאר-שבע, היו 53 שהוצאו לגביהם הרשאות בתקופה שבין אוגוסט 1977 לבין אוגוסט 1978. נמצא, שלגבי 33 מבין אלה, לא נעשו עד למועד הביקורת בנובמבר 1978 כל פעולות אכיפה בעקבות ההרשאות. סכומי החובות, שלגביהם הוצאו אותן 33 הרשאות הגיעו ל-5.4 מיליון ל"י, בחלקם חובות שלא נעשו פעולות לאכיפתם במשך תקופה ממושכת. לדוגמא:

חבר מושב, שעד לדצמבר 1978 לא פרע מט שחוייב בו עוד באוגוסט 1976 על פי שומות סופיות לשנות המס 1974-1977. ביולי 1978 הוצאה הרשאה על סך 368,600 ל"י, וזאת לאחר שהרשאה קודמת — מיוני 1977 — בוטלה על פי הנהלה, מכיוון שעברה שנה מהוצאתה. במשך כל אותה תקופה לא היו פעולות לאכיפת הגבייה.

עוד התברר, כי ל-10 מבין 54 הנישומים, שנכללו בביקורת בבאר-שבע, נעשו עוד בשנת 1975 שומות על פי דריחות מתקנים. במשך שלוש שנים ויותר — עד לדצמבר 1978 — לא היה טיפול באכיפת החוב של ארבעה מביניהם; עם ששת האחרים נערכו הסדרי תשלומים, שהמוקדם בהם נערך רק בנובמבר 1977, כלומר גם הוא יותר משנתיים אחרי הוצאת השומות. הנישום, שאחר נערך ההסדר בנובמבר 1977, לא עמד בו, ועד למועד הביקורת לא היה טיפול נוסף לגביית החוב.

• בעניין דריחות מתקנים, ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 189.

4. לפי הנתונים, שריכוזה הנציבות מן הדר"חות של פקידי השומה בדבר תוצאות הביקורים של הגובים, עולה, שמבין כ־176,000 ביקורי גובים, שנערכו בשנת 1977, 71,000 לא נתנו תוצאות (אלה הם מקרים, שבהם הגובים מצאו את המקום סגור; הנישום בלתי ידוע בכתובת שהייתה רשומה אצלם; הגובים לא מצאו מטלטלין לעיקול; או הנישום התנגד לפעולה). ב־25,000 מהביקורים בוטלה ההרשאה בשעת הפעולה, ב־20,000 מהביקורים נגבה מס, ב־58,400 הוטל עיקול על מטלטלין וב־1,600 עיקלו וגם הוצאו מטלטלין בפועל. הגובים של משרד השומה באר שבע ערכו באותה שנה 5,275 ביקורים, 2,800 מהם ללא תוצאות ו־1,100 הופסקו עקב ביטול ההרשאות; החוב נגבה ב־500 מהביקורים, ב־800 הוטלו עיקולים וב־75 נתפסו והוצאו מטלטלין. הגובים של משרד השומה תל אביב (3) ערכו באותה שנה 8,630 ביקורים, 6,000 מהם ללא תוצאות ו־250 מהם הופסקו עקב ביטול הרשאות; באף אחד מהביקורים לא נגבה החוב; ב־2,300 הוטלו עיקולים; וב־80 נתפסו והוצאו מטלטלין. השוואה של התפלגות תוצאות ביקורי הגובים של משרדים אלה להתפלגות הכלל ארצית מראה, ששיעור הביקורים הבלתי אפקטיביים שלהם היה גדול בהרבה — 53.1% בבאר שבע ו־69.5% בתל־אביב (3), לעומת 40.3% בכל הארץ. בולט השיעור הקטן של העיקולים וההוצאות של המטלטלין שהיה 16.6% מן הביקורים בבאר שבע ו־27.6% בתל־אביב (3), בעוד שבכל הארץ הוא הגיע ל־34.1%.

הרשאות לעיקול

1. לפי נוהל שקבעה הנציבות, מתנהלות פעולות המעקב אחר הגבייה, הנעשות בעזרת מחשב, כלהלן: אין מוציאים התראה לפני עיקול אלא כעבור 35 ימים מיום היווצרות חוב, והרשאה מוציאים כעבור 21 ימים נוספים. פער הזמן בין היווצרות חוב ועד להוצאת הרשאה מגיע עד ל־78 ימים, כי, ההתראות וההרשאות נדפסות רק אחת ל־7 עד 10 ימים. מהשוואת תאריכי ההרשאות שהוצאו לנישומים, שחשבונוניהם נבדקו במהלך הביקורת, עולה, שלמעשה הוצאו ההרשאות בדרך כלל פעם בחודש בלבד, וכתוצאה מכך היו מקרים של ררוחי זמן גדולים יותר — עד 93 ימים — ממועד החיוב ועד להוצאת הרשאה.

כאשר הרשאה מתבטלת מבלי שנפרע או הוסדר החוב, עקב שינוי בגודל החוב — הקטנה ב־75% או הגדלה ב־50% וכן עקב הקפאה לשם בירור, מחזיל תהליך האכיפה מחדש ועד להוצאת הרשאה חדשה עובר שוב זמן ממושך, מהסיבות המתוארות לעיל.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה, בפברואר 1979, כי תפעל למשלוח ההודעות בתדירות גדולה יותר, ושהיא מתכננת שינוי בתהליך האכיפה, למניעת עיכובים.

2. משרד השומה תל־אביב (3) קבע לעצמו דרך טיפול נוספת: הוא הוציא כל חודשיים באופן ידני התראות והרשאות לחיבי מס, הכלולים ברישומות של נישומים בעלי חובות גדולים (של 50,000 ל"י ויותר), שמנפיק המחשב לצורכי בקרה, ופעולות האכיפה נעשו בעקבות הרשאות אלה. לעומת זאת בטיפול בהרשאות, שהונפקו על ידי המחשב, החל משרד זה באיחור ניכר, ובהרשאות שהונפקו בתקופה שבין יוני לנובמבר 1978 אף לא היה טיפול כלל. כתוצאה מכך בטיפול באכיפת החובות הגדולים החל אמנם לעתים לפני הנפקת הרשאה על ידי המחשב, אבל בעלי חובות אלה קבלו התראות והרשאות כפולות, מהמחשב וממשרד השומה, שבחלק ניכר מהן לא היה טיפול, וכן נדחה הטיפול בהרשאות לגבי נישומים בעלי חובות קטנים מ־50,000 ל"י, וברבות מהן לא היה טיפול.

3. במשרד השומה תל־אביב (3) בוטלו הרשאות בעקבות פעולת אכיפה כלשהי, גם כאשר כתוצאה ממנה לא נגבה מס. ביטול ההרשאות נעשה באופן ידני, ולא דווח על כך למחשב, כך שבמשרשי המחשב ובדו"חותיו נשאר רישום בדבר הרשאה תקפה. מרישומי המחשב עולה, כי ל־21 מבין הנישומים שנבדקו, היו הרשאות תקפות במועד הביקורת, אך שמונה מהן בוטלו על ידי משרד השומה למרות שהחובות לא נגבו. באופן כזה, לא היה טיפול נוסף באכיפת החובות.

קנסות על פיגור בתשלום

1. לפי פקודת מס הכנסה (להלן — הפקודה), אם לא שילם אדם סכום מס שהוא חייב לשלם במועד שנקבע, יווסף על אותו סכום קנס בשיעור של 1% לכל 15 ימים של פיגור. שיעור הקנס על חובות של מקדמות ושל ניכויים במקור הוגדל ל־1.5% בתיקון הפקודה מאוגוסט 1978. הקנס על פיגורים בתשלום מוטל נוסף על הריבית והפרשי ההצמדה, החלים על סכומים ששולמו לאחר תום שנת המס. הקנס חל על כל תקופת הפיגור,

בעוד שהרביית והפרשי ההצמדה אינם חלים על תקופה, המתחילה מתום שנתיים מתום שנת המס (מאז שנת המס 1977 — מיום הגשת הדו"ח), ומסתיימת 15 ימים לאחר יום מסירת השומה. הקנס, בניגוד לריבית ולהפרשי ההצמדה, אינו מוכר כהוצאה בחישוב ההכנסה החייבת במס, והוא נועד להרתיע נישומים מפיגור בתשלומי המס.

הטלת הקנס על פיגורים נעשית במסגרת תהליך המעקב אחר הגבייה ואכיפת הגבייה בעזרת המחשב. לפי נוהל המחשב, על חובות של מקדמות מוטל קנס בראשונה עם הוצאת ההתראה, כלומר על חובות שלא נפרעו לפחות 35 ימים אחרי היווצרם, ועל חובות אחרים מוטל קנס בראשונה רק עם הוצאת ההרשאה, כלומר על חובות שלא נפרעו לפחות אחרי 56 ימים מהיווצרם. הקנס מוטל בפעם הראשונה בשיעור של 2% עד 6%, לפי תקופת החוב. כל שלושה חודשים מוטל על אותו חוב קנס נוסף בשיעור של 6%. היו מקרינן שבהם הוטלו הקנסות בהפרש זמן שעלה על שלושה חודשים, וגם באותם מקרים בשיעור של 6% בלבד. יוצא אפוא, שכלל לא הוטל קנס על נישום, שפרע חוב של מס על פי דו"ח או על פי שומה כעבור פחות מ-56 ימים ולפעמים אפילו יותר, כמתואר לעיל לגבי נוהל הוצאת הרשאות; ואילו נישום שהוצאה לו הרשאה, לא הוטל עליו קנס לתקופה שמאז הטלת הקנס באחרונה ועד למועד התשלום, כלומר לתקופה מירבית של שלושה חודשים, או גם יותר. לפי הסביר הנציבות, היא לא להניגה הטלת קנס על פיגור בתשלום מדי 15 יום, כדי שלא לגרום עומס עבודה למחשב וכמות מוגזמת של מכתבים, המודיעים לנישומים על הטלת קנס; היא בוחנת דרכים לשינוי נוהל המעקב אחר הגבייה כדי להביא לתיקון הליקויים.

קנסות על פיגור בתשלום מוטלים כל עוד ההרשאה תקפה. הרשאה מתבטלת, כאמור, גם מבלי שהחובות הוטלו, ועד להוצאת הרשאה חדשה אין מוטלים קנסות על הפיגור בתשלום. גם כאשר החוב מרפא אין מוטלים קנסות. מכאן, שכאשר נערך הסדר תשלומים, ואפילו אם הנישום לא עמד בו, אין מוטלים קנסות על החוב, עד לביטול ההסדר, הנעשה כעבור חודשיים לכל המוקדם. גם לאחר ביטול ההרשאה או ההקפאה מוטל הקנס מחדש בראשון נה לכל המוקדם כעבור 56 ימים מאז ביטול הקפאת הגבייה או ביטול ההרשאה, וכך מוטלים קנסות רק לגבי חלק מתקופת הפיגור. לדוגמה:

על חוב של מס, שאינו שנוי במחלוקת, בסך של 195,000 ל"י במשך 167 ימים הוטל קנס רק פעם אחת, בשיעור 2%, עם הוצאת הרשאה; החוב לא נפרע, כי אם גדל, על פי שומות סופיות, ל-708,000 ל"י, ובמשך חודשיים נוספים — עד למועד הביקורת — לא נפרע החוב ולא הוסף עליו קנס.

במקרה אחר בערכה בפברואר 1978 שומה סופית לשנת המס 1976, כשיתרת החוב לתשלום הייתה 66,800 ל"י. כעבור 90 יום הוצאה הרשאה והוטל קנס על פיגור בשיעור 4% מהחוב בלבד (במקום 6%). למרות שהנישום לא שילם את חובו, הוטל קנס בשנית רק כעבור המישה חודשים נוספים שוב בשיעור של 4% (במקום 10%).

2. לפי הפקודה, רשאי הנציב להקטין קנס או לוותר עליו, אם הוכח להנחת דעתו שהפיגור שגרם לחובת התשלום לא נגרם על ידי מעשה או מחול, התלויים ברצונו של הנישום. הנציב התיר לגובה הראשי שבכל משרד שומה, להפחית או לבטל קנס שאינו עולה על 1,000 ל"י לשנת מס אחת. הנציבות הורתה לפקיד השומה לא לאשר הפחחה או ביטול קנס, ולא להמליץ על כך, לגבי נישום המפגר באופן שיטתי בתשלומיו, ואף לא, כאשר הנישום מביע את נכונותו להסדיר את כל חובו.

במשרד השומה בבאר-שבע לא הוקפד על הוראות הנציבות ובוטלו קנסות לשני נישומים — מבין 54 שחשבו-נתיים נבדקו — שפיגרו באופן שיטתי בתשלומיהם; הביטולים לא נומקו. הקנסות, שהיו מעל לסכום שנקבע בהוראה, בוטלו, ללא אישור הנציבות, על ידי עובד במדור הגבייה, שלא הייתה לו הסמכות לכך.

הנציבות התירה בספטמבר 1978 לפקיד השומה להקטין עד 60% מקנסות של שני שותפים, קבלני צבע, לאחר שיוטל מלוא חובם; הנישומים פיגרו באופן שיטתי בתשלומיהם וצברו חובות של 971,000 ל"י משנת מס 1971 ואילך וקנסות פיגורים בסך 130,000 ל"י. אישור הנציבות ניתן בלא שהוכיחו הנישומים, כי הפיגור נגרם על ידי מעשה או מחול של הנהלתם.

3. ועד של מושב העביר לפקיד השומה באר-שבע בחקופה שבין מארס לספטמבר 1978 תשלומים, שהסתכמו ב-1,123,000 ל"י, על חשבון המס של חברי המושב, ללא פירוט. התשלומים זוכו לחשבון הורעד. בסוף ספטמבר 1978 הועבר סכום זה באמצעות פקודות יומן לזכות חשבונותיהם של 58 נישומים חברי המושב לניסוי חלקי של חובות, שנבעו משומות סופיות לשנת מס החל ב-1971 ועד 1976 ועד בכלל. עם העברת התשלומים בוטלו קנסות שהוטלו קודם לכן בשל פיגורים בהגשת דו"חות ובשל פיגורים בתשלומים. יתר על כן, חברי המושב שנכללו בהסדר לא חויבו בהפרשי הצמדה וריבית, המוטלים בדרך כלל באופן אוטומטי על ידי המחשב בעת רישומו של תשלום ששילם נישום לאחר תום שנת המס. מתברר כי החיוב לא נעשה, מכיוון שהתשלומים נרשמו, כאמור, בחשבון הורעד, שבו לא נרשם קודם לכן חוב של מס; מאידך, כאשר זוכו החשבונות האישיים של החברים, נרשם הדבר כעברה מחשבון לחשבון ולא כתשלום, ולכן לא הוטלו הפרשי הצמדה וריבית באופן אוטומטי.

לדעת הביקורת, לא היה מקום לביטול כל קנסות הפיגורים, מאחר שוועד המושב העביר את החשלושים למקיד השומה, אחרי שהיו כבר פיגורים בפרעון וחבות סופיים של הנישומים. במקרה כזה, עם הוצאת פקודת היומן ליוכי, היה על משרד השומה להבטיח גם את הטלת הפרשי ההצמדה והריבית, בהתאם למועדי התשלום המקודרים של הוועד, וזאת בין בדרך של הוראה למחשב ובין על ידי חישוב ידני והוראת חיוב על ידי פקודת יומן.

כרטיסי אכיפה

הנציבות הנהיגה טופס בשם כרטיס אכיפה, שנועד לשמש ככלי לניהול פעולות האכיפה ולאפשר מעקב ובקרה. בכרטיס האכיפה יש לרשום פרטים, המשמשים לאיתור ולזיהוי של הנישום, ופרטים בדבר ההרשאות שהוצאו ופעולות האכיפה שנקטו לסוגיהן, הסדרי התשלומים שנערכו. הלוואות שניתנו לנישום בהמלצת מקיד השומה, וכן הקפאות וביטולי הרשאות. בכרטיס האכיפה יש לרשום גם נתונים על מקורות גבייה. בהתאם למידע שניתן להפיק מתיקו של הנישום. מרשימות המנופקות על ידי המחשב וממקורות אחרים.

בדיקה כרטיסי האכיפה של 54 הנישומים במשרד השומה באר-שבע ושל 30 הנישומים במשרד השומה תל-אביב (3) העלתה, כי לא הייתה הקפדה בניהולם. לא תמיד נרשמו פעולות מעקב ואכיפה שבוצעו, לא עודכנו כתובות ולא פורטו מקורות גבייה: באופן כזה, אין כרטיסי האכיפה מאפשרים מעקב ובקרה יעילים אחרי פעולות אכיפת הגבייה.

ב-17 מהכרטיסים שנבדקו בבאר-שבע וב-4 בתל-אביב (3) לא נרשמו כלל הרשאות, אף כי מחשבונית הנישומים מתברר שהוצאו כאלה. בכרטיסי האכיפה בבאר-שבע לא נרשמו 46 מבין 53 הרשאות שהיו תקפות במועד הביקורת, בהן 45 הרשאות, שגילן 90 ימים ויותר. בכרטיסי האכיפה בתל-אביב (3) לא נרשמו 19 מבין 21 ההרשאות שהיו תקפות במועד הביקורת. גילן של 12 הרשאות מבין ה-19 היה 90 ימים ויותר. בכרטיס האכיפה בבאר-שבע לא נרשמו כלל הוצאות או מכירות של מטלטלין; עיקולים אצל צד שלישי לא נרשמו מאז פברואר 1977; לא היו גם רישומים בדבר ביטולי הרשאות קודמות.

לדוגמא, בכרטיס האכיפה של בעל מכונית גרר, שהיו לו חובות סופיים בסך של כ-43,000 ל"י משנת מס 1975 ואילך, לא היו רישומים בדבר מקורות גבייה ולא נעשו פעולות אכיפה לגביית החובות. בהצגת הון ליום 31.3.1974 הוא הצהיר על שתי מכוניות גרר בבעלותו ועל חשבונות עו"ש, חסכון ואגרות חוב בבנקים. כן היה בחיק מידע על עבודות שביצע בשנת 1975 עבור מע"צ. ביור, שערך משרד מבקר המדינה במע"צ, העלה, שהנישום הנשקף לבצע עבודות ענורה גם בשנים 1976 ו-1977.

גם כאשר היו רשומים מקורות גבייה בכרטיס, צוין ברוב המקרים רק שם הבנק בלי פירוט של הסניף ומספר החשבון, והרישומים בכרטיסים לא כללו את כל המקורות המופיעים בתיקים.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בקרוב יופעל מאגר מידע מרכזי, אשר באמצעותו ניתן יהיה לקבל פרטים עדכניים הן לגבי איתור וזיהוי הנישומים והן לגבי מקורות הגבייה.

עיקולים משרדיים

1. מקיד הגבייה רשאי, כנזכר לעיל, לתת צו עיקול על נכס פלוני או על כל הנכסים של חייב מס, הנמצאים בידי צד שלישי ביום המצאת הצו או שיגיעו לידי תוך שלושה חודשים מאותו יום. הצד השלישי חייב להודיע לפקיד הגבייה תוך 10 ימים מיום המצאת הצו, אם הנכס נמצא בידי וואם לא; במידה שנכס מעוקל הגיע לידי תוך שלושה חודשים מהמצאת הצו, עליו להודיע על כך תוך 10 ימים. כאשר הצד השלישי לא הודיע או שפקיד הגבייה סבור, שההודעה שמסר אינה שלמה או אינה נכונה, רשאי הממונה על הגבייה להזמין את הצד השלישי לחקירה. טופס של צו עיקול כולל חלק שנועד למתן תשובה מיידית על ידי מקבל הצו. לפי נוהל מעקב שקבעה הנציבות, יש לברר על יסוד תשובה שלילית את נכונות המידע שלפיו הוטל העיקול.

במשרדי השומה לא הוקדש למלא אתר הנוהל. במשרד השומה תל-אביב (3) לא נשמרו העתקים של צווי עיקול ולא של הודעות הצד השלישי לפקיד השומה בחשובה על צווי העיקול. בשני המשרדים לא נערך בירור של תשובות שליליות והן אף לא נרשמו בכרטיסי האכיפה, כך שעלולים היו לחזור ולשלוח צווי עיקול לצד השלישי לפי הרישום בכרטיס, גם לאחר שנתקבלה הודעה ממנו על הפסקת קשריו עם הנישום. לא היה מעטב אחרי קבלת תשובות על הצווים שהוצאו; לא נשלחו תזכורות ולא הומנו לחקירה. לדוגמא:

לגביית חובו של בעל משאית, נישום בבאר-שבע, נשלח בינואר 1977 צו עיקול לחברה, שעבורה ביצע הובלות. לא ניתן לברר, על איזה סכום הוצא צו העיקול, מכיון שהעתק ממנו לא נמצא במשרד השומה. עד דצמבר 1978 לא התקבלו תשובה ולא ננקטו פעולות נוספות. בינואר 1978 הוצאה הרשאה חדשה על סך 215,000 ל"י ופקיד השומה לא פעל עוד לאכיפת הגבייה.

2. לפי הוראת הנציבות, משהוצא הרשאה יש לפעול תחילה בדרך של עיקולים משרדיים לפני שניגשים לעיקולי מטלטלין; זאת זעמי יעילות והסכון. בבדיקה התברר, כי לא מוצו האפשרויות לעיקולים משרדיים בכל מקרה של הרשאה, ול-50 מבין 53 הנישומים בבאר שבע, שהיו לגביהם הרשאות תקפות במועד הביקורת, לא שלחו צווים לעיקול אצל צד שלישי.

לשניים מבין שלושת הנישומים, שביתת חובותיהם נשלחו צווי עיקול, בוטלו הצווים בסמוך למועד הוצאתם, אף כי לא נפרעו החובות. השניים הם שותפים, שבמארס 1978 נערכו להם שומות טופיות לשנת המס 1974-1976 במסגרת הדגם. חובותיהם הסופיים הסתכמו ב-350,700 ל"י. בספטמבר 1978 הוצאו, ונשלחו צווי עיקול לגוסים ציבורי, שעבורם ביצעו הנישומים עבודות. כעבור שבוע בוטלו צווי העיקול, בלא שנרשמה הנמקה, ומבלי שהורו החובות.

3. משרד השומה תל-אביב (3) של בשנת 1977 מכתבים לעיקולים משרדיים בהיקף גדול באופן יחסי, אבל התברר שהתוצאות היו זעומות: מבין 39 החייבים הגדולים, שחשבונומיהם נבדקו במשרד זה, נשלחו בתושיים ינואר-נובמבר 1978 29 צווי עיקול. צד שלישי, המתייחסים ל-5 חייבים בלבד. עד ינואר 1979 התקבלו 11 תשובות שליליות, ועל 18 צווים על לא התקבלו תשובות ולא נשלחו חוזרות.

4. על פי פקודת המסים (גבייה), אם המעוקלים הם מטלטלין, שהעברת הבעלות בהם חייבת הישום לפי כל דין, ירשום הממונה על הרישום במסמכים המתאימים או בפנקסים שבניהולו, הערה בדבר העיקול, כשתומצא לי הודעה על כך מגובה המס. באופן כזה, אם הוטל עיקול על רכב וההודעה הועברה לנישום במסמכי משרד הרישוי, לא תאפשר העברת בעלות על הרכב ללא אישור המשרד המעקל. לגבי מקרקעין לא תירשם בפנקסי מקרקעין פעולה של העברת מקרקעין השייכים לחייב, בטרם הוברר ששולם המס המגיע, אלא בהסכמת הממונה על הגבייה. לא נמצאו די מטלטלין שהיו לחייב ונתברר שיש לו מקרקעין שאפשר למכרם לשם תשלום הסכום המגיע ממנו — בין שהם מקרקעין על שמו ובין לאו — יכול הממונה על הגבייה להוציא כתב הרשאה למכירת אותם מקרקעין או חלק מהם, בכפוף לסייגים שפורטו בפקודה האמורה.

מבין 30 הנישומים במשרד השומה תל אביב (3) היו בתוקף ביום הביקורת 13 עיקולי רכב ו-8 עיקולי נכסי דלא נייעדי; לא בוצעו מכירות מקרקעין ורכב. במשרד השומה באר שבע לא בוצעו כלל עיקולי רכב או נכסי דלא נייעדי השייכים לחייבים.

הנציבות הסבירה את אי הביצוע של עיקולי רכב ונכסי דלא נייעדי בהעדר כלים מתאימים לכך, ובאי התאמות שנתגלו בין רישומי מס והכנסה לבין רישומי משרד הרישוי בנוגע לרכב; והודיעה כי הפיצה למשרדי השומה רשימות מעודכנות, שיאפשרו להטיל עיקולים על רכב ומקרקעין, כשיש צורך בכך.

עיקולי מטלטלין

1. לפי הנוהל שקבעה הנציבות, לאחר מיצוי כל האפשרויות לעיקול משרדי ולאחר שנוכח פקיד האכיפה כי אכיפה בדרך זאת אינה מביאה לתוצאות לגבי הנישום, עליו להעביר את ההרשאה לחולית הגובים לשם תפיסת מטלטלין שבבעלות הנישום. הגובה ראוי להשאיר את המעוקלים במקום הימצאם או להוציאם ולאחסנם במקום בטוח. למעשה מבוצעת פעולת ההוצאה של המטל-טלין כרוכ המקרים כפעולה נפרדת מהעיקול. פקיד הגבייה ראוי לתת צו למכירת המעוקלים במכירה פומבית. הכספים, שיתקבלו תמורת הרכב לאחר ניכוי הוצאות העיקול והאחסנה יהיו תשלום על חשבון החוב.

מבין 53 ההרשאות בבאר-שבע אשר היו תקפות במועד הביקורת, רק שש הועברו לגובים ועל פי טחיים מאותן הרשאות נעשו עיקולי מטלטלין, ואמנם שני הנישומים הסדירו חלק מחובותיהם. בארבעת המקרים האחרים לא היו לביקורי הגובים תוצאות: בשני מקרים דיווח הגובים, כי מצאו את הדירה נעולה. בירור של הביקורת העלה, כי באחד משני מקרים אלו כתובת החייב לא הייתה מעודכנת. במקרה השני ביקרו הגובים במקום העסק בלבד — מסעדה שמצאה בשלבי שיפוץ — ולא טיילו דבר; הם לא ביקרו במקום מגוריו של הנישום, לפי הכתובת שהייתה שומה אצלם, ולא חזרו לבקר בעסק. לגבי שני החייבים האחרים לא נעשו פעולות אכיפה נוספות, אף כי הגובים בביקורם רשמו מידע על מקורות לגבייה משרדית בנוסף על מידע מטוג זה, שהיה בחיקי הנישומים ולא נרשם בכרטיסי האכיפה.

במשרד השומה תל-אביב (3) הועברו לטיפולם של הגובים הרשאות רק לגבי 11 מבין 30 הנישומים בעלי החובות הגדולים. מבין אלה נרשם לנישום אחד עיקול מטלטלין, אך אלה לא הוצאו. מעוקלים של שמונה

נישומים הוצא בחקופה שבין מארס 1977 לאוגוסט 1978. לחמישה חודשים הוחזרו המעוקלים כתוצאה מהסדרי חובות בסך כולל של כ-306,000 ל"י; יתרונות החוב של החמישה חודשים הסתכמו בינואר 1979 בכ-800,000 ל"י. במקרה נוסף הוצאו מטלטלין ונמכרו. בשני מקרים הביאו פעולות הגובים לתוצאות.

2. הנוהל להוצאת מעוקלים בבאר-שבע לא היה תקין: לא נמצאו חרות על העיקולים ולא רישומים על הרצאת המטלטלין; לא נוהל רישום של מעוקלים, שהיו מאוחסנים. פעם בפעם באופן זמני במשרד השומה בבאר-שבע.

3. כאשר המטלטלין נמצאים באזורו של משרד שומה אחר, על קיד השומה להעביר את טופס ההרשאה לאותו משרד לביצוע העיקול. משרד השומה באר-שבע לא שלח אותם למשרדי שומה אחרים, כאשר היה בידיו מידע, שמטלטלין השייכים לחייבי מס למשרדו נמצאים באיזורים אחרים. משרד השומה תל-אביב (3) לא טיפל בהרשאות שהתקבלו ממשרדי שומה אחרים, לדברי פקיד המנהל, בגלל עומס עבודה.

שיקים שלא כובדו

לפי הנהל הקיים, כאשר שיק של נישום לתשלום חובו לא כובד והוחזר לפקיד השומה, עליו לשלוח לנישום דרישה לתשלום. אם השיק לא נפרע תוך 15 יום משלוח הדרישה, על פקיד השומה לבטל את הקבלה שניתנה לנישום ואת זיכוי החשבון, ולבצע עיקול והוצאת הנכסים המעוקלים בעת ובעונה אחת. אם השיק הוחזר בנימוק שלא היה לו כיסוי, על פקיד השומה להגיש תלונה למשרת ישראל על אי כיבוד שיק. הנציבות הגיעה להסכם עם המשטרה, שזפיו תתן המשטרה עדיפות לתלונות כאלה של משרדי השומה, בתנאי שהשיקים יוצגו לפירעון תוך 60 יום מיום שנתקבלו. אין נתונים מרוכזים על שיקים שלא כובדו. לפי סיכום של הביקורת לגבי השיקים שהוחזרו באוגוסט 1978 לשני משרדי השומה, הוחזרו לכל משרד שיקים בסכום כולל של 800,000 ל"י בקירוב.

משרדי השומה לא הגישו תלונות למשטרה, אפילו במקרים ששיקים של אותו נישום לא כובדו בזה אחר זה.

הנציבות הורתה על רישום שוטף של שיקים שהוחזרו, בטופס מיוחד, בפירוט שלבי המעקב ותוצאות הטיפול. במשרד השומה באר שבע התנהל רישום של שיקים שהוחזרו בטופס אחר, שלא פורטו בו שלבי הטיפול. ביטולי הזיכויים בחשבונות הנישומים נעשה בשני המשרדים באיחור, בדרך כלל חודשים אחרי שהשיקים חזרו. כיון שכך, לגבי אותה תקופה לא הוטלו קנסות ולא ריבית והפרשי הצמדה ונדחו פעולות האכיפה.

הקפאת מעקב אחר הגבייה

ביתן להקפאת את המעקב אחר הגבייה – המנוהל בעזרת המחשב – לתקופות מוגדרות, לגבי חובות של שנת מס אחת או למספר שנות מס, לשם בירורי החובות או עקב הסדר תשלומים.

הבדיקה העלתה, כי במקרים רבים הסתיימו תקופות ההקפאה בלא שנבנה החוב: בשנים 1976–1978 נעשו הקפאות של חובות, שהתייחסו לשנות המס 1971–1977, לגבי 26 מבין 54 החשבונות, שנבדקו במשרד השומה באר שבע; תקופות ההקפאה נעו בין חודש ל-26 חודשים. ב-22 מן המקרים נסתיימה תקופת ההקפאה בלי שנפרעו החובות שיתרתם הכוללת, בסוף 1978, עדיין היתה בסך 1.6 מיליון ל"י. בדרך כלל לא היה תיעוד על פרטי ההקפאות. נתברר, שברוב המקרים נעשו ההקפאות עקב הסדרי תשלומים אך לא בוטלו, כאשר לא עמדו בהם הנישומים. כדומה לכך, לגבי 14 מבין 30 החשבונות שנבדקו במשרד השומה תל-אביב (3) הוקפא המעקב אחר חובות שהתייחסו לשנות המס 1971–1977, תקופות ההקפאה נעו בין יום ל-34 חודשים. לגבי 10 נישומים נסתיימו תקופות ההקפאה ועדיין נשארו חייבים – במועד הביקורת – סכום כולל של כ-2.7 מיליון ל"י.

על פי הסביר פקיד השומה, הקפאת חובות ליום אחד בלבד נעשתה כדי שכעבור יום, עם חידוש מעקב הגבייה על ידי המחשב, יישלחו פעם נוספת התראות והרשאות. מבדיקה שנערכה ב-30 החשבונות נמצא, כי בתקופה שבין נובמבר 1977 לספטמבר 1978 נעשו הקפאות ליום אחד בלבד של חובות של חמישה נישומים בסכום כולל של 942,000 ל"י. אך כאמור, הקפאת חוב גרמת ביטול ההרשאה הקודמת והפסקת פעולות האכיפה עד להוצאת הרשאה חדשה, לתקופה מירבית של 93 ימים. לדוגמא, במארס 1978 הוצאה הרשאה על חוב בסך 351,700 ל"י; עם הוצאתה ושוב ביוני 1978 הוטלו קנסות על הפיגור בתשלום; בספטמבר 1978 הוקפא החוב ליום אחד. לאחר זאת לא הוציא פקיד השומה הרשאה ידנית, והמחשב הנפיק הרשאה נוספת רק כעבור 81 יום על סך 480,500 ל"י והוטלו שוב קנסות. בשיעור 4% מהחוב. באופן כזה לא הוטל קנס על פיגור של ארבעה חודשים, ולא היתה הרשאה תקפה במשך חצי שנה.

הסדרי תשלומים

1. הסדרי תשלומים נעשים על פי הסמכות שהוענקה, לפי הפקודה, לפקיד השומה להאריך — אם ניתנה לו סיבה מספקת לכך — את המועדים לתשלום המס, לתקופה שימצא לנכון, ובלבד שהנישום ישלם לתקופת הדחייה ריבית והפרשי הצמדה. הנציבות הנהיגה שלושה סוגים של הסדרי תשלומים: המלצה להלוואה בנקאית; הסדר של שיקים דחויים והסדר המתנהלת בתשלומים בעזרת המחשב.

הנציבות הורתה לפקיד השומה להמליץ על מתן הלוואה בנקאית רק אחרי שהנישום פרע לפחות 30% מן החוב.

נמצא, כי לנישומים שהיו להם חובות ופיגרו בתשלומים ניתנו המלצות להלוואות על חלק מחובם בלבד, מבלי שהם נדרשו בעת מתן ההמלצה לשלם חלק מהחוב במזומן או שהתשלום שנדרש היה נמוך מ-30% מן החוב. לדוגמא:

פקיד השומה תל-אביב (3) המליץ במאוס 1978 על הלוואה בנקאית בסך 200,000 ל"י לנישום, שחובו לשנות המס 1972-1977 הסתכם ב-946,000 ל"י, בלא שדרש מהנישום תשלום כל שהוא על חשבון החוב. בזומה לכך, המליץ פקיד השומה באר שבע בפברואר 1978 על הלוואה בנקאית בסך 200,000 ל"י לנישום, שחובו לשנות המס 1971-1976 הסתכם ב-337,000 ל"י, וגם במקרה זה לא נדרש הנישום לשלם תשלום כל שהוא על חשבון חובו.

הנציבות הסבירה, כי לא היו לה כלי בקרה יעילים כדי לפקח על ביצוע הנוהל על ידי פקיד השומה. בנובמבר 1978 היא הנהיגה סימול מיוחד במחשב להלוואות בנקאיות, שיאפשר לה בקרה בנידון.

2. ההמלצות לבנק מוצאות במקור והעתק, כאשר ההעתק מיועד למעקב. אם ההלוואה לא בוצעה תוך 10 ימים, יש לנקוט פעולות אכיפה. במשרד השומה תל-אביב (3) לא היה מעקב אחר ביצוע ההמלצות, ולא ננקטו פעולות אכיפה במקרים כאלה. למשל, בפברואר 1978 הוחזרו לנישום חפצים שעוקלו והוצאו, לאחר שהוא שילם במזומן סך 10,000 ל"י וקיבל המלצה להלוואה בנקאית בסך 60,000 ל"י. ההמלצה לא בוצעה, ועד למועד סיום הביקורת בינואר 1979 לא ננקטו אמצעי אכיפה נגד הנישום, שחובו הסופי בינואר 1979 היה 173,600 ל"י.

3. הנציבות הורתה לפקיד השומה במאי 1978, שיפקידו בבנק ישראל שיקים דחויים המתקבלים מעצמאיים וחברות לכיסוי חוב מס הכנסה ואסרה לחלוטין להחזיק שיקים כאלה במשרדי השומה — להוציא שיקים אשר תאריך פרעונם לפני תום חודש מיום עריכת הסדר התשלומים.

משרד השומה באר שבע לא העביר כלל שיקים לבנק ישראל, כי אם החזיק אותם בקופת הבטחון במשרד עד למועד הפירעון. בנובמבר 1978 נמצאו בקופת משרד השומה באר שבע שיקים דחויים לתאריכים שעד לאוקטובר 1979. בהעדר נתונים מרוכזים מיינה הביקורת חלק מהשיקים; נתברר שהיו ביניהם 325 שיקים שתאריכי פרעונם בחודש ינואר 1979 בסכום כולל של 2,431,000 ל"י ו-93 שיקים שתאריכי פרעונם באפריל 1979 בסכום כולל של 487,000 ל"י.

4. לפי הנוהל, עם קבלת השיקים יש לרשום בדף רישום המחאות את פרטי השיקים שהתקבלו, לפי סדר קבלתם.

במשרד השומה בבאר שבע מאז שנת 1977 לא התנהל רישום של השיקים שהתקבלו. במשרד זה גם לא נהגו לערוך הסכם תשלומים בכתב עם קבלת שיקים דחויים מנישום — לא החתימו את הנישום על התחייבות לשלם את הריבית והפרשי הצמדה החלים על דחיית התשלום, ולא מסרו לנישום אישור על קבלת השיקים הדחויים; הנישום קיבל קבלה מהקופה רק לאחר פירעון השיק. באופן כזה לא ניתן לברר את פרטי הנישום ופרטי הבנק, שעליו נמשכו השיקים, סכום החוב שהוסדר, מספר התשלומים וסכומיהם.

5. נמצאו מקרים, שפקיד השומה הסכים לחזור ולערוך הסדרי תשלומים עם נישומים שלא עמדו בהסכמי תשלומים קודמים. כתוצאה מכך הוקפא מעקב הגבייה ונדחו פעולות האכיפה פעם אחרי פעם. לדוגמא:

פקיד השומה תל-אביב (3) המליץ על הלוואות בנקאיות לבעל מוסך, שהיו לו חובות בגין שנות המס 1971 ואילך, ובהם חובות על פי שומות שנערכו באוקטובר 1975 בהתאם לדוחות מחקנים. מדצמבר 1975 ועד ספטמבר 1976 קיבל הנישום חמש פעמים בזו אחר זו המלצות להלוואות בנקאיות ולא ביצע אותן, ואף לא פרע את חובו בדרך אחרת. במשך כל אותה תקופה גם לא נעשו פעולות אכיפה. רק במאוס 1978 ביצע המלצה

ששית על סך 50,000 ל"י ובנובמבר 1978 הוא ביצע המלצה נוספת גם היא על סך 50,000 ל"י ובאותם מועדים הוא שילם 60,000 ל"י. בינואר 1979 הייתה יתרת חובו לשנות המס 1971-1977 בסך 378,000 ל"י.

עם עז"ד, הנישום בבאר שבע, ערך פקיד השומה ביוני 1975 הסדר לפירעון חוב, שהגיע על פי שומות סופיות לשנות המס 1972-1973. הנישום לא עמד בהסדר, ובינואר 1976 נחתם הסדר שני לשנות המס 1972-1974, ושוב בדצמבר 1977 נערך הסדר לשנות המס 1974-1975. עד למועד הביקורת לא עמד הנישום גם בהסכם זה, ויתרת חובו לשנות המס 1972-1975 היתה באוקטובר 1978 בסך 43,000 ל"י.

6. כאשר נישום הסדיר את חובותיו בדרך של הסדר תשלומים מכל סוג שהוא, המחשב מחייב אותו בהפרשי הצמדה וריבית עם כל תשלום, וכאשר הנישום גומר לפרוע את חובו על פי ההסדר, נוצר חוב חדש של ריבית והפרשי הצמדה, ואם חוב זה לא נפרע, מתחיל לגביו תהליך חדש של התראה והרשאה. ואמנם בהשבונוט רבים נמצאו יתרות חוב של ריבית והפרשי הצמדה, שנשארו פתוחות לאחר שנפרעו חובות המס עצמם. לדוגמא:

לנישום שפרע חוב מס לשנות המס 1971-1974 באמצעות הסדר של שיקים דחויים, שהופקדו בבנק ישראל מפברואר 1977 עד מאי 1978, נשארו יתרות חוב בגין ריבית והפרשי הצמדה לשנים 1971-1973 בסך 155,000 ל"י, ואלה לא נפרעו עד ינואר 1979.

משרד מבקר המדינה הטב את תשומת לבו של הנציבות לכך, כי יש למצוא דרך שתבטיח, כי הפרשי ההצמדה והריבית, המצטברים עם התשלומים, ייגבו בסמוך למועדי תשלום המס.

*

בשנת 1977 גבו שלטונות מס הכנסה במישרין מעצמאים כ-3.7 מיליארד ל"י, שהם כמחצית מפותנ-ציאל הגבייה — יתרות החוב בתחילת השנה בתוספת החיובים שנוצרו במהלכה — מנישומים אלה; לגבי חלק ניכר מהסכומים שטרם נגבו אין ודאות שהם חובות סופיים.

יש סכומי גבייה מתקבלים במועדיהם בעקבות דרישות לתשלום והודעות שומה. אך לגבייתו של חלק ניכר מהמס דרושים צעדי אכיפה נמרצים. מדיווחי הנציבות עולה, כי היקף פעולות האכיפה נפל מהדרוש בשים לב למספר החייבים, שכלפיהם היה מקום לנקוט פעולות כאלה. גם כשננקטו פעולות אכיפה, בהרבה מקרים לא הביאו לתוצאות. במידה ששני משרדי השומה, שבהם נערכה הביקורת, אמנם משקפים את המצב בתחום אכיפת הגבייה — ואין להניח שבאופן כללי רחוקים הם מלהיות יציגים — הרי שהפעולות לאכיפת הגבייה של אותם סכומי מס, אשר לא שולמו במועד, נעשו בקצב איטי וחלקית בלבד. חוסר יעילות בתחום זה הביא לכך, שחלק גדול מן החובות לא נגבה.

האכיפה של גביית המס היא פעולה חשובה ולא רק מבחינה פיסקלית. אולת יד בתחום זה עלולה להביא ליחס של זלזול מצד הנישומים כלפי שלטונות המס בכל הנוגע למילוי חובותיהם על פי חוק.

מס רכוש על ציוד ומלאי

מס רכוש על ציוד ומלאי (להלן — ציו"מ) חל על נכסים הנמצאים בשטח המדינה, בגין ציוד, המשמש או המיועד לשמש לעסק, ובגין מלאי, שאינו לשימוש האישי של בעליו. 40% ממס הרכוש הנגבה על ציו"מ ו-20% מהמס הנגבה על מקרקעין מהווים קרן מיוחדת לתשלום פיצויים על נזקי מלחמה ועל נזקי בצורת.

הטיפול המינהלי במס רכוש על ציו"מ הוטל, בשנת 1967, על פקידי השומה ושולב בהליכים של מס הכנסה*. לשם כך תוקן חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961 במאוס 1967, ותיקונים משלימים נעשו בו לאחר מכן.

להלן ריכוז הנתונים של נציבות מס הכנסה (להלן — הנציבות) על סכומי מס הרכוש, שנגבו בשנים 1973-1977 על ציו"מ:

* בדבר השילוב ראה דו"ת שנתי 19, עמ' 121.

הגבייה (באלפי ל"י)

94,322	1973
126,408	1974
185,633	1975
229,842	1976
309,714	1977

בשנת 1977 ובמחצית הראשונה של שנת 1978, בדק משרד מבקר המדינה לסירווגין, את הטיפול בהצהרות ובעריכת שומות מס רכוש על ציו"מ. הביקורת נערכה בנציבות מס הכנסה ובמשרד השומה שבירושלים. נבדקו שומות, שנערכו ל-35 חברות, ובמיוחד שומות שנערכו לשמונה חברות תעשייתיות ושלוש חברות בענף המלונאות. כמו כן נבדקו שומות שנערכו ל-20 עצמאיים בעלי חנויות להלבשה ולהנעלה, שנישמו בעקבות ספירות מלאי.

שיעורי המס

השיעור המירבי של מס רכוש על ציוד הוא 0.8% משווי הציוד על מלאי — 1.2%; שיעור המס על מלאי בתעשייה הוא 0.8%; על נכסים חקלאיים השיעורים קטנים יותר. קיימת מערכת עניפה של פטורים — הפטור המשמעותי ביותר הוא, כלשון החוק, ליצואנים בתעשייה ולבתי מלון, ומגיע עד ל-85% מהמס; כלומר, שיעור המס אחרי פטור מירבי זה הוא 0.12% משווי הנכסים, כך שיצואן בתעשייה בעל ציו"מ בשווי מיליון ל"י חייב במס מזערי של 1,200 ל"י לשנה. בדיקת ההצהרות על ציו"מ וחישובי המס עליהם דורשים מהמפקח, העורך את השומות, להקדיש לכך זמן רב ותשומת לב מיוחדת, בעוד שהסכומים לגבייה, כמעט בכל המקרים, קטנים, בהשוואה לסכומי מס ההכנסה המגיעים מאותם נישומים.

עוד בדו"ח שנתי 19 (עמ' 121), בו דווח על ביקורת שנערכה שנה לאחר שילוב הטיפול במס על ציו"מ עם מס הכנסה, נאמר, שהטיפול בענייני ציו"מ היה, לדעת המפקחים, שולי לעומת הטיפול בענייני מס הכנסה; אחת הסיבות לכך היתה, שסכומי המס הנגבים על ציו"מ הם קטנים מאד לעומת סכומי מס הכנסה.

לפי החוק, פטור ממס רכוש נישום ששווי הציו"מ — למעט רכב — שברשותו אינו עולה על 6,000 ל"י; לאמור, ששלטונות המס אמורים לטפל בעריכת שומה ובגבייה, כולל טיפול מינהלי ועבודת המחשב (המחשב את המס ומנהל את החשבון), של סכומי מס שנתי מזערי בסך 72 ל"י.

לדעת הביקורת, על הנציבות לבדוק אם אין מקום להעלות את השווי המירבי של ציו"מ הפטור ממס רכוש, כך שהעלות השולית של השומה והגבייה של מס זה לגבי חלק ניכר מהנישומים לא תעלה על סכומי המס שעליהם לשלם.

נהלי הטיפול

הטיפול במס רכוש על ציו"מ מהווה, מאז השילוב, חלק בלתי נפרד מנהלי מס הכנסה. בטפסי ההצהרה והשומה ובמירשם, המתנהל לכל נישום במחשב, כולל גם נושא ציו"מ. רק במשרד פקיד השומה למפעלים גדולים (להלן — פש"ג) בתל-אביב, שבו מרוכז הטיפול במס של החברות הגדולות שבאיזור תל-אביב והמרכז, ואשר גבה בשנים האחרונות יותר ממחצית הגבייה הארצית של מס רכוש על ציו"מ, נעשה הטיפול בנושא ציו"מ בנפרד. בכל יתר משרדי השומה נערכות השומות לשני המסים ביחד.

1. בהוראות הנציבות למפקחים בדבר מילוי תקצירי שומה (הודעות למחשב על הנתונים לחישוב המס), נקבע, שאם אין לנישום ציוד או מלאי, יש לציין זאת בפירוש בטופס התקציר. לפי התכנית, אין המחשב פולט כשגוי טופס תקציר, שלא מולאו בו הפרטים על ציו"מ ואף לא צויין שאין לנישום נכסים, כך שלמעשה לא הונהגה בקרה על חיוב במס רכוש על ציו"מ בכל מקרה שהיה מקום לחיוב כזה.

2. כאשר נישום מגיש השגה על השומה למס הכנסה, היא נרשמת כהשגה גם על מס רכוש על ציו"מ, אף אם הנישום הסכים לשומה על ציו"מ; כתוצאה מכך, נדחית למעשה גביית מס זה עד

לבירור ההשגה והוצאת שומה מתוקנת למס הכנסה. בהוראות הנציבות למפקחים נאמר, שיש אפשרות לדרוש את יתרת המס, שאינה שנוייה במחלוקת לגבי אותו מס שבגיניו לא הוגשה השגה, אך התברר, שאין פועלים כך. בדומה לכך, השגה על שומה על צי"מ בלבד נרשמת גם כהשגה על השומה למס הכנסה; אמנם התברר שמספר ההשגות על מס רכוש על צי"מ הוא קטן ביותר, אבל במקרה כזה עלולה להדחות גבייתם של סכומי מס משמעותיים.

3. בדו"ח השנתי חייב הנישום להצהיר על הכנסתו בשנת המס שהסתיימה, ועל שווי הצי"מ שהיו לו ביום האחרון של אותה שנה; הוא חייב במס הכנסה על הכנסתו באותה שנת מס, ואילו על הצי"מ — במס רכוש לשנת המס שלאחריה. לדוגמא: על הכנסה בתקופה 1.4.1977 — 31.3.1978, המוגדרת כשנת מס 1977, יחוייב הנישום במס הכנסה לשנת מס זו, ואילו על שווי הצי"מ ליום 31.3.1978 יחוייב במס רכוש לשנת המס 1978. באופן כזה נרשמים בטפסי הדו"ח והשומה פרטים על רכוש לשנת מס אחת (לדוגמא 1978) ועל מס הכנסה לשנת המס שלפניה (בדוגמא 1977); בהתאם לתוכנם העיקרי נחשבים הטפסים לשנת המס הקודמת. גם מיון המסמכים בתיקי הנישומים ורישום הגתונים בחשבונות המס של הנישומים נעשה לפי שנת המס של מס ההכנסה.

כל מי שרכש ציוד נוסף במהלך שנת המס, חייב לפרט בהצהרתו את הציוד שהיה בבעלותו ביום האחרון של אותה שנה (שלפיו מחושב המס לשנת המס שלאחריה), כולל פרטים על שווי ותאריך רכישתו של הציוד החדש, והמס בגין ציוד זה יחושב גם לגבי השנה בה נרכש, יחסית לתקופת הבעלות באותה שנה. כדי למנוע את הצורך בתיקון שומות שכבר נערכו, החליטה הנציבות, כי המס על ציוד שנרכש במרוצת השנה הקודמת יתווסף לזה של השנה השוטפת. באין תאריכי רכישה מדויקים ולשם פישוט ההליכים, התיירה הנציבות לחשב את המס על כל הרכישות לפי מחצית שנה.

מן ההצהרות נראה, שלא לכל הנישומים, ואפילו לא לכל רואי החשבון, שערכו את חישובי המס היה ברור, כי שווי הציוד המוצהר ליום האחרון של שנת מס אחת, מהווה בסיס לחישוב המס לשנת המס שלאחריה, וכי במידה והיו במרוצת שנת המס רכישות חדשות — יש להוסיף את המס החל על רכישות אלה, יחסית לחלק מהשנה שהיו בבעלותו של הנישום. בכמה מהמקרים בדקו פקידי השומה את ההצהרות, והוסיפו את המס על הרכישות החדשות, אבל בכמה מקרים נמצא, שנערכו שומות, מבלי שהנישומים חייבו. במס על רכישות חדשות, לגבי חלק מהשנה הראשונה.

4. אדם, שבמהלך שנת מס נעשה לראשונה בעל ציוד או מלאי, חייב למסור לפקיד השומה, תוך ששים ימים מאז נעשה בעליהם בראשונה, הצהרה ולפרט את סוגי הנכסים, שוויים ומועדי רכישתם, ועם מסירת ההצהרה — לשלם את המס בגין תקופת בעלותו באותה שנה. פקיד השומה רשאי לשום, לפי מיטב שיפוטו, את שווי הציוד והמלאי של אדם שלא מסר הצהרה, וכן להטיל עליו קנס על אי הגשת הצהרה. במשרדי מס הכנסה אין נוהל ואין טופס להגשת דו"ח למס רכוש של מי שנעשה בראשונה בעל ציוד או מלאי. לגבי חברה חדשה, בדרך כלל, קודמת החבות במס רכוש על צי"מ לחבות במס הכנסה; במיוחד בחברות תעשייתיות, יש רווח מזמן הקמתן והפעלתן ועד לחבותן במס הכנסה, בעוד שכבר בשלבים הראשונים של פעילותן יש בידיהן ציוד, ובדרך כלל גם מלאי החייבים במס רכוש. אולם, לעתים, אין החברה מגישה דו"ח, כל עוד לא החלה בפעילות עסקית. פקיד השומה לא ניהל מעקב אחר הגשת הצהרות על ידי החברות החדשות למס רכוש, לא הטיל עליהן קנסות ולא ערך להן שומות עקב העדר דו"חות. גם לאחר שהוגש דו"ח, לא הייתה הקפדה לחייב את הצי"מ במס רכוש, בגין התקופה שמאז הקמת החברה, ועד לזו שאליה התייחס הדו"ח. אף אחת משש החברות החדשות שנכללו בביקורת, לא הצהירה על צי"מ סמוך למועד רכישתם בראשונה, ופקיד השומה לא עמד על כך. עקב זאת נדחתה גביית המס לתקופות ארוכות.

נמצא, כי חברה שנוסדה בשנת 1968 הגישה בראשונה הצהרה על צי"מ רק באוקטובר 1973, עם הגשת הדו"ח על הכנסתה לשנת המס 1968. לפי הצהרת החברה, היו בבעלותה ב-31.3.1969 צי"מ בשווי של כשני מיליון ל"י, בגינו חוייבה במס רכוש, בסך 13,700 ל"י, לשנת המס 1969. החברה לא הצהירה על הצי"מ שהיה בבעלותה בחלק משנת 1968, וחוייבה במס בסך 6,800 ל"י בגין אותה שנה רק באוקטובר 1975, כאשר נערכה לה שומה.

חברה אחרת שבמשך חלק משנת המס 1968, בה נוסדה, היה בבעלותה צי"מ בשווי של כ-1.5 מיליון ל"י, לא הגישה הצהרה ולא שילמה מס רכוש לאותה שנה כלל. בראשונה הצהירה החברה על צי"מ ביולי 1970, עם הגשת הדו"ח על הכנסתה בשנת המס 1969 ועל צי"מ לשנת המס 1970; פקיד השומה ערך את השומה בהתאם להצהרה, ולא הוסיף עליה את המס המגיע בגין צי"מ בשנת המס 1969.

הצהרות על ציו"מ ואימותן

1. בעל ציוד או מלאי חייב למסור לפקיד השומה הצהרה בכתב, המפרטת את נכסיו אלה ואת שוויים. מס רכוש חל, כאמור, על כל הציוד והמלאי הנמצאים בשטח המדינה; בעוד שניכוי פחת, בחישוב ההכנסה החייבת במס הכנסה, מותר רק מציוד המופעל והמשמש לייצורה של ההכנסה. באופן כזה, לא בגין כל נכס החייב במס רכוש זכאי בעליו לפחת, ועל רשימת הציוד החייב במס רכוש לכלול, נוסף על הפריטים שבתביעת הפחת, גם פריטי ציוד שאינם מופעלים וכאלה שמחירים כבר הופחת במלואם. עם השילוב של הפעלת הטיפול בשני המסים, הותקנו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (הצהרה על ציוד), תשכ"ז—1967 שלפיהן, בטופס תביעת הפחת המצורפת לדו"ח שמגיש נישום על הכנסתו, הוא נדרש להצהיר גם על ציוד, שבגינו לא מגיע פחת, ולציין בטופס את מחירו של הציוד, לרבות מחיר השינויים והתוספות, לצורך חיוב במס רכוש.

פקיד השומה לא עמד על כך, שהנישומים אמנם יפרטו את הנתונים על הציוד המתייחסים למס רכוש. היו מקרים, שבהם הצהירו נישומים על הציוד החייב במס רכוש ברשימה נפרדת, שלא כללה את כל הציוד שפורט בטופס תביעת הפחת, והדבר לא נתגלה על ידי המפקח שערך את השומה, כך שלא כל הציוד חוייב במס.

לדוגמה: חברה אחת, חוייבה בשומה שנערכה במאי 1977 לשנת המס 1976 במס על ציוד, כפי שהצהירה, בשווי של 54.3 מיליון ל"י, בעוד שלפי המפורט בטופס תביעת הפחת הסתכם שווי ציודה ב-117.3 מיליון ל"י. התברר, שהשומה נערכה אחרי שדו"ח החברה נבדק רק על פניו; וגם זאת לצורך אימות ההכנסה בלבד בלא התייחסות לצירימ. היה מקום לתשומת לב להפרש זה, שחל עליו מס בסכום שמעל 75,000 ל"י.

היו גם שומות, שנערכו בלא בדיקת ההצהרות על ציו"מ בהשוואה לדו"חות הכספיים שצרפה החברה הנישומה לדו"ח, שבהם היו נתונים על פריטים רבים החייבים במס רכוש, שעליהם לא הוצרה.

במקרה אחד נערכו שומות מבלי שנעשה שימוש במידע שהיה בתיק:

בביקורת שנערכה בחברת מנועי בית שמש בע"מ (ראה דו"חות על הביקורת באיגודים תשל"ה—1974, מס' 5) הועלה, בין היתר, כי עד לסוף 1973 לא נרשמו בדו"חות הכספיים של החברה 69 מנועים משומשים, שאותם רכשה ממשרד הבריאות בתקופה שמארכס 1970 ועד למאי 1973. הנהלת המפעל הודיעה למשרד מבקר המדינה שתעשה לגמר ההתחשבות עם משרד הבריאות ולרשום המנועים בספרים לקראת המאזן לסוף 1974. הועלה, כי מחלקת המודיעין של הנציבות העבירה בינואר 1975 לפקיד השומה צילום של דו"ח הביקורת בשלמותה, בצירוף מכתב, שבו נאמר "גא להשתמש במידע"; לא נעשה שימוש במידע זה כאשר נבדקו ההצהרות ביוני 1975, והשומות על שווי הנכסים לשנת המס 1974 ועד בכלל נערכו על סמך הצהרות החברה, שהוגשו לפני תום שנת 1974 ועל כן לא כללו את שווי המנועים.

2. נישומים חוייבו במס על הרכישות החדשות, כששוויין חושב לפי הפרש בין כלל שווי של הציוד המוצהר, לבין השווי שעליו הוצהר בשנה שקדמה לרכישתו, כך שסכום הגידול נטו הוסף, לאחר הפחתת שווי הנכסים שנגרעו באותה שנה. לפי החוק, נכס שנגרע במהלך השנה חייב במס רכוש לשנה שלמה (לפי שווי ביום האחרון לשנה הקודמת), כך שלא היה מקום להפחתה. בחברה אחת הגיע שווי הנכסים שנגרעו בשנות המס 1970—1973 ל-9.9 מיליון ל"י; סכום זה קוּזו, למעשה, משווי רכישות חדשות והמס עליהן הופחת בהתאם.

3. לפי החוק, שווי של ציוד, לצורך חישוב מס רכוש, הוא העלות המקורית, ואילו שווי של מלאי הוא זה שנקבע לחישוב ההכנסה, החייבת במס הכנסה, כלומר העלות או מחיר השוק, בהתאם לנמוך שבהם. ייתכן אפוא שמלאי, המוצג במחיר השוק, יוצג במחיר הנמוך מעלותו. נמצא שחברות גדולות רשמו באותו החשבון, שמלאי תומרי אריזה נרשם בו, גם חלקי חילוף הנחשבים כציוד, והצהרתן להקטנת העלות של כל החשבון נתקבלה לצורך השומה מבלי שמשרד השומה יעמוד על כך, שהקטנת העלות תתייחס רק למלאי ולא לציוד. נמצא, שבאחת החברות נעשו שומות לשנות המס 1970—1973 על פי הצהרות החברה בסכומים, שחושבו לאחר הקטנת עלות החשבון בגין התיישנות, למרות העובדה שחשבון זה כלל, כאמור, גם חלקי חילוף.

4. הנציבות הבהירה בהוראותיה כי כיוון שבמקרים רבים נרשמים ציו"מ במאזנים של החברות לא רק בסעיפים המכונים בשמות ציו"מ, אלא גם בסעיפים אחרים כגון, תשלומים על חשבון, סחורה בדרך, בנמל ובמחסני ערובה, שומה על פקידי השומה, להקפיד ולכלול בשווי הנכסים את כל הנכסים שבבעלות הנישום, ולקבוע את השווי על בסיס מחירים המלא, כולל סכום המכס המוטל

עליהם. לא נמצא בתיקים שנבדקו, כי הייתה התייחסות להוראות אלו; לא נבדקה אפשרות שיש נכסים החייבים במס ולא הוספו על העלות סכומים בגין מס.

5. לפי החוק, כפי שתוקן בשנת 1967, שוויו של ציוד היה המחיר שהוא עלה לבעליו; ואם נקבע לציוד מחיר מקורי לעניין פחת לפי פקודת מס הכנסה, זה המחיר גם לעניין מס רכוש. הנציבות ראתה כחלק מהמחיר לעניין מס רכוש מענקים שניתנו לרכישת הציוד ותובנות שנמחלו בגין הלוואות לרכישתו, ועמדה זו קיבלה את אישורם של בתי המשפט בארץ. בעקבות תיקון הוראות הפקודה ב-1975, נקבע במפורש בתיקון לחוק מס רכוש ממאי 1976, כי שוויו של ציוד יהיה המחיר המקורי שנקבע לצורך פקודת מס הכנסה "בתוספת מענק או חוב שהופחתו".

פקיד השומה לא הקפיד לחייב במס רכוש את שווי הציוד כולל מענקים. למשל, חברה הפחיתה מהמחיר הכולל של ציוד את המענקים שקיבלה בסכומים שהצטברו לסך 29.1 מיליון ל"י בשנת המס 1976, ובהתאם לכך נישומה במאי 1977; על סכום זה צריך לחול מס בסך 35,000 ל"י.

6. שר האוצר רשאי, בצו, לפטור מתשלום המס, כולו או מקצתו, בשל ציוד מושבת יותר משנתיים ובשל ציוד המיועד לשמש במפעל תעשייתי בתקופת הקמתו של המפעל או של חלק ממנו, אם הוכח, להנחת דעתו של השר, שלהקמה דרושה תקופה של שנתיים, לפחות. ואמנם, פטר שר האוצר ממס רכוש מפעלים, פטור מלא או חלקי.

הועלו מקרים, שחברות ניכו מהשווי שעליו הצהירו לעניין מס רכוש את שווי הציוד שלא היה מופעל, ללא צו של שר האוצר, ופקיד השומה לא הוסיף סכומים אלו בשומות. לדוגמה: בשומות שנערכו בינואר 1977 לא חוייבה חברה במס בגין ציוד שהצהירה עליו כציוד בהקמה, ושעלותו הייתה 900,000 ל"י בשנת המס 1974 ו-3.8 מיליון ל"י בשנת המס 1975, מבלי ששר האוצר פטר אותה ממס בשל ציוד זה.

7. מלאי בתעשייה, לפי הגדרת החוק, הוא מלאי שבבעלותו של מפעל תעשייתי המשמש לייצור באותו מפעל, או שיוצר באותו מפעל ונמצא בתחמו, או שהוא מחוץ לתחמו לצורך עיבוד או אחסנה בלבד. מלאי בתעשייה חייב במס בשיעור של 0.8% ואילו מלאי שאינו כזה ב-1.2%. הועלו מקרים, שהמס בשומות חושב — כמו בהצהרות של החברות — בשיעור 0.8% בלבד על כל המלאי, אף כי נכללו בו טובין במעבר, סחורה מוכנה מיובאת ותוצרת קנוייה, שעליהם חל מס בשיעור מלא.

ספירת מלאי

הנציבות יזמה מפעם לפעם מבצעים של ספירת מלאי בעסקיהם של נישומים, אשר נועדו לעמוד על מהימנות ספרי החשבונות המנוהלים על ידם, ולהעמיק את השומות של נישומים שלא ניהלו חשבונות, הן לגבי קביעת ההכנסה לצורך מס הכנסה והן לגבי קביעת ערך המלאי לצורך מס רכוש. בספירות המלאי התגלה במקרים רבים מלאי, שעלה במידה ניכרת על המלאי, שעליו הצהירו הנישומים במועד הסמוך לספירה. מבצע ספירת מלאי, שנערך באפריל 1975, התרכז בחנויות להלבשה ולהנעלה, שבעליהן לא ניהלו חשבונות. לפי נתוני הנציבות, נערכו ספירות מלאי ב-950 עסקים, שבהם המלאי שהוצהר ליום 31.3.1975 היה כ-30 מיליון ל"י ואילו לפי הספירה הגיע ערך המלאי ל-68 מיליון ל"י; ב-136 חנויות (שהן 14% מאלו שנבדקו) נתגלה מלאי בהיקף של פי ארבעה ויותר מהמוצהר. הנישומים, שאצלם נערכו ספירות המלאי, נדרשו למלא הצהרות הון מעודכנות למועד ספירת המלאי. הנציבות הורתה לפקיד השומה לתת עדיפות לעריכת שומות לנישומים אלה, תוך הקפדה על אימות ההצהרות ושימת לב מיוחדת לסעיף המלאי שבהצהרות לשומות.

במסגרת הביקורת, נבדקו שומות למס רכוש על ציוד לשנת המס 1975 — שנערכו עם השומות למס הכנסה לשנת 1974 — של 20 מבין 50 הנישומים שתיקיהם מנוהלים במשרד השומה בירושלים ושאצלם נערכה ספירת מלאי. פקיד השומה לא הקפיד לחייב במס רכוש בגין מלאי בהתאם לתוצאות הספירה, ואף לא כאשר נעור בנתונים אלו לקביעת ההכנסה החייבת במס הכנסה. נישום אחד כלל לא חוייב במס על מלאי, בעוד שבספירה שנערכה בחנות ההלבשה שלו נמצא מלאי בשווי 85,600 ל"י. ב-11 מהשומות נקבע שווי המלאי בסכום קטן מכפי שנמצא בספירת המלאי ולעיתים גם פחות מהרשום בהצהרת ההון. כך למשל, חוייב בעל חנות לנעליים במס רכוש על מלאי בסך 52,000 ל"י כפי שהצהיר, אף כי בספירה הסתכם שווי המלאי ב-114,000 ל"י בקירוב. בעל חנות לנעליים אחר חוייב בשומה לפי מלאי בשווי 76,000 ל"י, כפי שהצהיר, אף שנמצא אצלו מלאי בשווי של 132,000 ל"י.

1. מפעלי ים המלח בע"מ הצהירו על סכרים ובריכות כעל ציוד פטור ממס. שוויים של נכסים אלו, לפי טופסי הפחת, עלה בהדרגה עד ל-178.5 מיליון ל"י בשנת המס 1973 — שהיא שנת המס האחרונה שנישומה סופית עד למועד הביקורת (ועד 185.9 מיליון ל"י על פי הדו"ח לשנת המס 1977). נוסף על אלה, בכל שנה הגדירה החברה חלק משווי המכונות והמתקנים שהיו לה בסכום השווה ל-15% משווי הסכרים והבריכות באותה שנה, בתור ציוד פטור ממס. החברה הסתמכה על צו של שר האוצר מיום 7.2.1962, שתחולתו מיום 1.4.1961, ושלפיו פטורה החברה מתשלום מס רכוש על ציוד להפקת תמיסת הקרנליט מים המלח. החברה והנציבות הסכימו ביום 21.1.1963, כי החברה "תהיה פטורה מתשלום מס רכוש... לגבי בריכות הקרנליט וכן על ציוד בשווי של 15% משווי הבריכות (והנמצא בבריכות), יתוקן הצו לפי הצורך לשם הבטחת מתן הפטור הנ"ל; החברה שומרת לה את הזכות לחזור בשנת 1965/6 ולבקש בדיקה מחדש של גובה הפטור". עד למועד סיום הביקורת לא נתנה הנציבות את דעתה אם יש לתקן את הצו אם לא. לדעת הביקורת, אין בצו בסיס לפטור כולל של הציוד בשווי 15% משווי הבריכות בכל שנה, והיה על שלטונות המס לעמוד במפורט על שווי הציוד המשמש, באופן ספציפי, את התהליך המוזכר בצו. זאת ועוד; היה מקום לשקול מחדש פטור שניתן ללא הגבלת זמן לפני 17 שנים בנסיבות שונות לחלוטין, כשהיה מדובר בחברה מפסידה, מדובר אמנם, בחברה הנמצאת בבעלות המדינה ואשר רווחיה, בין שמתחלקים ובין שנצברים שייכים למדינה, אך כללי מינהל ציבורי וכספי מחייבים שתהיה הקפדה על החבות במס, דבר שאפשר גם הצגה מדוייקת יותר של המצב העסקי.

2. על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 3), תשכ"ז—1967, שתחולתו מיום 1.4.67, ניתן לפטור ממס נכסים המשמשים לצורכי בית מלון, שאחוז מסויים מתפוסתו הוא על ידי תיירים*, ונכסים המשמשים לייצורה, לגידולה או להכנתה לייצוא של תוצרת שנקבעה, לרבות התוצרת עצמה, אם מייצריה או מגדליה מייצאים אחוז מסויים ממנה. בהתאם לכך התקין שר האוצר תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (פטור לבתי מלון), תשכ"ח—1968, שתחולתן החל משנת המס 1967 ואילך, ושלפיהן בעל בית מלון, שלפחות 30% מכלל הלינות שבמלונו הם לינות של תיירים, פטור מ-15% עד 85% מהמס, החל עליו בגין הנכסים שבבעלותו, המשמשים במישרין לצורכי בית המלון, לפי שיעור הלינות של תיירים מכלל הלינות. כן התקין השר תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (פטור לייצואנים בתעשייה), תשכ"ט—1969, שגם תחולתן היא החל משנת המס 1967 ואילך, ושלפיהן תעשיין שלפחות 25% מפדיונו בא מייצוא, פטור ממס רכוש בגין המלאי שבבעלותו ובגין הנכסים שבבעלותו, המשמשים במישרין לייצור המלאי האמור, בשיעורים שבין 15% ל-85% מן המס, לפי שיעור הפדיון מהייצוא, שהיה לתעשיין, מסכום הפדיון השנתי.

הביקורת העלתה, שלא הוקפד על מילוי ההוראות שבתקנות:

(א) כיוון שהפטור הוא בגין נכסים, המשמשים את בית המלון או המפעל, ובגין תוצרת של המפעל, הורתה הנציבות, שלא יינתן פטור בגין ציוד שאינו בשימוש, בגין סחורה שלא יוצרה במפעל או שאינה מיועדת לשמש לייצור, והנמצאות אצל היצואן כסוכן או בטרנזיט. הועלו מקרים שניתן פטור גם על ציוד ומלאי מסוגים אלו.

(ב) לפי הוראות הנציבות, יש לקבוע בחישוב המס המגיע על פי ההצהרה, שיעור פטור זמני, לפי הפטור שנקבע בשנה הקודמת; בתום שנת המס, לאחר שבעל בית המלון או היצואן ימציא נתונים ומסמכים על שיעורי לינות התיירים או על שיעור הייצוא — יקבע שיעור הפטור הסופי. על המפקח, איפוא, לבדוק את חישוב המס, ולתקנו בהתאם לכך. מתיקי החברות שנבדקו עולה, כי שיעורי הפטור שנקבעו בכל שנה, לפי נתוני הוכאות בשנת המס הקודמת לא נבדקו ולא תוקנו בתום כל שנת מס, אלא נשארו סופיים. לדברי פקיד השומה, אין המפקחים מוצאים לנחון לטפל בחישובים ובתיקונים, כיוון שההפרשים, בדרך כלל, אינם בסכומים ניכרים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות, שהיא תפנה את תשומת לבם של פקידי השומה לנושא זה לכל פרטיו, ותורה להם לערוך בדיקות; הנציבות תבחן גם אפשרות של תיקון התקנות, לשם פישוט וחסכון.

* בדבר גביית מס רכוש מבעלי מלונות ראה בדו"ח שנתי 24, עמ' 212.

הבטחת הזכות לפיצויים על נזקי מלחמה

בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים בעל נכס שקיבל פטור ממס רכוש, זכאי לקבל פיצויים בגין נזק, בתנאי ששילם במועד וכהלכה שלישי מהמס שהיה מגיע ממנו אלמלא הפטור. במאי 1969 הודיעה הנציבות למשרדי השומה, שכדי למנוע שלילת הפיצויים מתעשיינים הוכאים לפטור העולה על שני שלישים מהמס, הסכים משרד המסחר והתעשייה לכסות מתקציבו, את ההפרש שבין המס שעל התעשיין לשלם לבין שלישי המס. הנציבות קבעה, כי התחייבות זאת, יחד עם תשלום יתרת המס המגיעה מהנישום, מקנה זכות לקבלת פיצויים בגין נזק. לפי הוראות הנציבות, על פקיד השומה להעביר את הפרטים על חיובי מס כאלה לנציבות, כדי שזו תעביר למשרד המסחר והתעשייה את התביעה להשלמת שלישי המס. בספטמבר 1973 הודיעה הנציבות לפקיד השומה, שהיא הגיעה להסדר דומה גם עם משרד התיירות, לגבי בתי מלון שקיבלו פטור, שעלה על שני שלישים.

1. מאז הוצאת ההוראה הראשונה במאי 1969 ועד לפברואר 1978 הגישה הנציבות למשרד המסחר והתעשייה תביעות להשלמת השלישי בסכום כולל של כשישה מיליון ל"י; יותר ממחצית הסכום מתייחסת לתביעות שהוגשו על ידי הפשמ"ג בתל אביב. למשרד התיירות הוגשו תביעות בסך כולל של 400,000 ל"י בלבד, מהן כ-200,000 ל"י על ידי משרד הפשמ"ג.

פקידי השומה (להוציא פשמ"ג) לא הקפידו להעביר אל הנציבות את הדרישות להשלמת שלישי המס, וגם אחרי פניות ותזכורות של הנציבות לפקיד השומה, התקבלו רק דרישות בודדות.

מדובר, אמנם, בהעברת תקציבים בין משרדי הממשלה ולא בגבייה ממש, אבל בחוק נקבע גיהול נפרד של קרן הפיצויים, והזכאות לקבלת פיצויים הותנתה בתשלום. על שלטונות המס מוטלת אחריות לגביית אותו חלק מהמס, שמשרד המסחר והתעשייה ומשרד התיירות התחייבו להשלים, כדי להבטיח את הזכאות לפיצוי על נזקי מלחמה.

2. משרד השומה בירושלים הגיש תביעות עד למועד התחלת הביקורת בנובמבר 1977, רק פעמיים, בעבור חברות אחדות, שהן יצואנים בתעשייה: האחת בסכום של 800,000 ל"י הוגשה ביולי 1971, לשנות המס 1968—1970 והשנייה בסכום של כ-900,000 ל"י הוגשה בנובמבר 1973 לשנות המס 1971—1973. לא נדרשה כלל השלמת השלישי לתעשיינים משנת המס 1974 ואילך. להשלמת השלישי של בתי מלון הגיש משרד השומה בירושלים לנציבות רק תביעה אחת — בינואר 1977, בסכום של כ-9,000 ל"י. בגין שנות המס 1971—1976. בעקבות הביקורת, הוצאה בנובמבר 1977, תביעה נוספת בסך 1,570 ל"י להשלמת שלישי המס של חברה אחת לשנת המס 1977.

במהלך הביקורת הועלה, שיש שומות סופיות, שבהן הותר פטור מעל לשני שלישים, מבלי שמשרד השומה הגיש תביעה להשלמת השלישי. כך, למשל, לחברה שהיא יצואן בתעשייה, הותר פטור בשיעור של 85% בכל אחת משנות המס 1972—1975, בעוד שהתביעה שהוגשה לגבייה, להשלמת השלישי, התייחסה לשנת המס 1972 בלבד ולא נתבעה השלמה בגין השנים 1973—1975, בסכום כולל של 114,000 ל"י. היו גם מקרים, שהחברות עצמן חוייבו בשלישי מהמס, לעתים בהתאם לחישוביהן, כנראה, כיוון שלא ידעו על זכויותיהן על פי ההסדר.

במקרים אחרים חושב הסכום להשלמת השלישי לפי המס המגיע על פי הצהרת הנישום ולא תוקן בהתאם להישוב המס שבשומה, כך שסך כל המס שנגבה היה קטן מהשלישי המגיע. כך נתבעה השלמת השלישי בעבור חברה לפי ההצהרות לשנת המס 1969—1972 ולא נדרשה תוספת בסך 130,000 ל"י בקירוב להשלמת שלישי המס, כפי שנקבע בשומות. לגבי חברה זו לא נדרשה השלמת השלישי לשנת המס 1973 שהיא השנה האחרונה שנושמה, לא עם חיוב המס על פי הצהרת החברה ולא עם עריכת השומה, שלפיה היה מקום לתבוע ממשרד המסחר והתעשייה סכום של 343,600 ל"י.

*

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה שהיא תוציא הנחיות חדשות, ותחזור על הוראות קודמות בהתאם להערות הכלליות שהועלו בביקורת, שיורו לפקיד השומה לערוך את הבדיקות הנאותות, במגמה לצמצם, ככל האפשר, את הישנות הליקויים; כל זאת במסגרת כת האדם העומד לרשותה ולפי רמת הטיפול הכללי שנקבעה לכל תיק, היינו טיפול מעמיק בתיקים שנבחרו במסגרת המדגם, בדיקה מקוצרת או קבלת הצהרת הנישום. בתיקים שבהם היו ליקויים המתבטאים בהפרשי מס ניכרים, תפעל הנציבות לתיקון השומות, במידה שהדבר ניתן במסגרת החוק. הנציבות גם הודיעה,

כי תשקול פנייה ללישכת רואי החשבון, בדבר מתן הנחיות של הלישכה לחבריה, על דיווח נאות על ציוד ומלאי החייבים במס רכוש.

ממצאי הביקורת בפרק זה מצביעים על כך, שבמקרים רבים אין שלטונות המס מקדישים תשומת לב מספקת למילוי הוראות חוק מס רכוש וקרן פיצויים בכל הנוגע לצי"מ. הערך הכספי של המס הוא במקרים רבים קטן וייתכן, ששמירה קפדנית על כל פרטי ההוראות עלולה לבוא על חשבון טיפול בגביית מס הכנסה בסכומים גדולים בהרבה. עם זאת, לא ניתן להשלים עם מצב, שבו קיימת מערכת של הוראות חוק, שהנישומים ונציגיהם ואף שלטונות המס אינם מקפידים על מילויין. בנסיבות אלה יש לשקול, אם אין מקום לרוויזיה של החוק, במגמה להביא לפישוט ולהע- לאת השווי המירבי של ציוד ומלאי הפטור ממס, תוך שימת לב לכך, שמס רכוש הוא גם הבסיס לקרן הפיצויים.

מס ערך מוסף — אימות גבייה

מס ערך מוסף בשיעור 8% הוחל בארץ, מ־1.7.1976, על עסקאות ועל יבוא טובין, והועלה מ־1.11.1977 ל־12%. לפי נתוני אגף המכס והבלו (להלן — האגף) הגיעו ההכנסות ממס זה בשנת הכספים 1977 ל־9.1 מיליארד ל"י נטו (בניכוי החזרים), מזה כ־5.3 מיליארד ל"י מע"מ על יבוא וכ־3.8 מיליארד ל"י מע"מ על עסקאות בשוק המקומי. בתקופה שבין תחילת שנת הכספים עד ל־30.8.1978 הגיעו ההכנסות ממע"מ ל־6.2 מיליארד ל"י. מספר העוסקים המדווחים על תשלום המס הגיע במאס 1978 לכ־200,000 עוסק. גביית המס מבוססת, להוציא מע"מ על יבוא, על שומה עצמית, והיא אמורה להתבסס על ניהול תקין של מערכת רישומים, כפי שנקבעו בחוק. כדי לוודא, שסכומי המס, שהעוסקים חייבים להעביר, אכן מגיעים בסופו של דבר לקופת המדינה, וכצעד מרתיע מפני העלמות מס, יש צורך לבצע בדיקות מדגמיות בקרב ציבור העוסקים (להלן "אימות גבייה").

הפעילות לאימות גבייה של מע"מ נערכת בשתי דרכים: פעילות שוטפת, יוזמה על ידי תחנות המכס על פי הנחיות כלליות של הנהלת אגף המכס והבלו — להלן, הנהלה; מבצעי ביקורת מיוחדים, שנערכו לגבי קבוצות עוסקים מסוימות, ועל פי מדגמים, היוזמים על ידי הנהלה, והיקפם בדרך כלל ארצי. פעולת אימות היא, בעיקרה, ביקורו של מבקר מע"מ, מבקר חשבונות או לעתים פקדי גבייה, אצל העוסק, כדי לבדוק את ספריו ולוודא, שהדיווחות שלו למע"מ תואמים את הרשום בספרים. ממצאי הביקורת נרשמים על גבי טופס "דו"ח ביקור בעסק", המועבר להנהלה. הטופס בנוי כך, שאת הנתונים הכלולים בו ניתן להזין למחשב. בדצמבר 1978 הועסקו כ־18 תחנות המכס ברחבי הארץ 74 מבקרי מע"מ, 58 מבקרי חשבונות ו־76 פקדי גבייה.

בחודשים אפריל—נובמבר 1978, ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות אימות, שנערכו מאז הפעלת המס ביולי 1976 ועד חודש מאי 1978. נבדקו הדרכים של עריכת פעולות האימות השוטפות בתקופה זו, וכן ארבעה מהמבצעים, שיזמה הנהלת המכס באותה תקופה. הביקורת נערכה בהנהלת המכס בירושלים, וכן במשרדי מע"מ בחמש מהיחידות האזוריות של המכס (להלן תחנות): ממונה אזורי תל-אביב 1 (מאמ"ג — ממונה אזורי למפעלים גדולים), ממונה אזורי גוש דן, בית המכס בירושלים, ותחנות המכס ברחובות ובפתח-תקוה.

פעילות אימות שוטפת

1. עם הפעלת המס, ביולי 1976, פרסמה הנהלה "נוהל לתכנון וטיפול בביקורת", שמטרתו הוגדרה כ"מתן כלי עזר בידי מנהלי התחנות לתכנון פעולות הביקורת בעסקים השייכים לתחנותיהם". בנוהל ניתנו הנחיות בקווים כלליים לגבי הקצאת משאבים — כוח אדם וימי עבודה — לנושאי הביקורת במע"מ, וכן נכללו בו הקריטריונים להחלת הביקורת התקופתית של התחנה על העוסק.

במאס 1977 פרסמה "תכנית עבודה לביקורת — סדרי עדיפויות, שיטות וקריטריונים 1977/78". התכנית התייחסה לכל תחומי הביקורת של האגף תוך מתן עדיפות, מבחינת כוח אדם, לביקורת בתחומי מע"מ, כדי הקצאת 60% מכוח האדם של האגף העוסק בביקורת, למטרה זו. שיטת הביקורת הוגדרה כביקורת מקוצרת, דהיינו ביקורים בעסק לשם בירור או אימות עובדות, ללא בדיקה מעמיקה של ניהול החשבונות בעסק. בקריטריונים, שנקבעו לבחירת המדגם, הודגש הצורך בהת- ייחסות לכל ענפי הכלכלה, ונקבע שבתחילה יש לתת עדיפות לביקורת אצל עוסקים גדולים, ומתוך