

יבוא אישי של טובין

בעקבות החלטות הממשלה מאוקטובר 1977 ("המהפך הכלכלי") בעניין הגבלת הפיקוח על מטבע חוץ והרחבת צו היבוא החופשי ניתן לייבא ארצה טובין גם ללא קבלת רשיון יבוא מראש, וללא צורך לקבל לשם כך הקצבה במטבע חוץ. כתוצאה מכך חל מאז גידול ניכר ביבוא שנעשה על ידי אזרחים לצורכיהם הם — יבוא אישי, ללא הודקקות למערכת היבוא המסחרי. עיקר הטובין המיובאים במסגרת זו הם כלי רכב וטובין בני קיימא, כמו טלוויזיות, מקררים, ומוצרי חשמל אחרים. לאגף המכס (להלן — האגף) אין נתונים על היקף היבוא במסגרת זו, אך לפי הערכתו מגיע ערכו ל-5% בקירוב, מסך היבוא השנתי להוציא יבוא בטחוני ויבוא דלק. היבוא האישי יכול להיעשות על ידי בעל הטובין, המביא אותם בעת כניסתו ארצה, או באמצעות סוכנים בארץ ובחוץ לארץ המתמחים. בסוג זה של יבוא, והמייבאים את המוצרים על שם הלקוח.

הטיפול ביבוא האישי בנמלי היבוא ובבתי המכס העיקריים הוא בידי עובדים שנקבעו במיוחד לתפקיד זה; עובדים אלה אינם עוסקים בטיפול ביבוא המסחרי. לפי נתוני האגף טיפלו כ-20 עובדים בבתי המכס ביבוא האישי וכן עוד שני עובדים ביחידת המחירים שבהנהלת האגף.

בחדשים יוני-נובמבר 1979 בדק משרד מבקר המדינה בבתי המכס חיפה, אשדוד ולוד ובהנהלת האגף, את סדרי הערכת הטובין לצורך גביית המכס בגין יבוא אישי (אינו כולל יבוא אישי לבעלי זכויות פטור, כגון, עולים, תיירים וסטודנטים חוזרים).

קביעת ערך לצורכי מכס

1. ערכם של טובין מיובאים לצורך גביית המכס, לפי סעיף 130 לפקודת המכס (להלן — הפקודה), הוא המחיר שאפשר להשיג בעדם, בשעת פדייתם, במכירה בשוק הפתוח, כשהמוכר והקונה אינם תלויים זה בזה (להלן — המחיר המקובל). סעיף 131 לפקודה מניח שהמחיר המקובל לצורך תשלום המכס כולל את מחיר הטובין ואת כל ההוצאות הכרוכות במסירת הטובין בנמל היבוא. הוצאות אלה כוללות את מחיר ההובלה, פרמית הביטוח, מסי נמל ועמלות.

כללי ההערכה הבינלאומיים, שעליהם מנוסס סעיף 130 לפקודה, קובעים, כי המחיר של כל עיסקה נקבע על ידי בחינת מהותה ואופייה לפי המסמכים של אותה עיסקה המוגשים לשלטונות המכס ביום פריית הטובין מרשות המכס. הבסיס לקביעת הערך הוא, אפוא, לדברי האגף, המחיר המקובל בהתאם למעמדו המסחרי של הקונה, ולכן ביבוא אישי, המחיר המקצועי בחוץ לארץ — שהוא המחיר שאותו משלם בדרך כלל הקונה הבודד — הוא הקובע לצורכי תשלום המכס. עם זאת, לגבי הערכת היבוא האישי החליטה הנהלת האגף, לקבוע מחירי הערכה אחידים לכל מוצר, לפי מהותו ומקור יבואו. לשם השגת הערכה אחידה קבעה הנהלת האגף שתי דרכים אלטרנטיביות לחישוב:

(א) לערך פו"ב של מוצר, כפי שהוצהר עליו במסמכי היבוא של יבואן ראשי או בלעדי, מוסיפים שיעור מסויים, שאמור לבטא את כלל ההוצאות הנוספות שיש ביבוא; זאת כדי לקבוע את הערך, לצורכי מכס, שעליו משולם המכס. מאז פברואר 1979 הועמד שיעור התוספת על 35% לגבי טובין שיובאו מארצות קרובות ועל 45% ליבוא מארצות רחוקות. ההפרש בין השיעורים נובע, לדברי האגף, מהשוני במחירי ההובלה ממקומות אלה.

(ב) מהמחיר לצרכן, הנקוב בקטלוגים של חברות הפצה ושיווק בין-לאומיות, מפחיתים שיעור מסויים. בסוף 1979 היה שיעור זה 30% לגבי יבוא מארצות קרובות ו-25% לגבי יבוא מארצות רחוקות.

— בתיקי האגף לא נמצאו מסמכים שיבהירו, כיצד נקבעו השיעורים בשתי דרכי החישוב הנזכרות, לגבי כל קבוצה של מוצרים המובאים, במחירון האגף (ראו להלן).

2. באמצעות דרכי החישוב הנזכרות ערכה הנהלת האגף, באמצע 1978, מחירון של 70 מוצרים שונים, לפי דגמים ולפי יצרנים ובציידים ערכם לצורכי מכס. המחירון כולל מחירים של מוצרים

בני קיימא, כגון מקררים, טלוויזיות, מערכות סטריאו, מצלמות וכלי נגינה. עד סוף דצמבר 1979 הוצאו ארבע מהדורות של המחירון, וכן נערכים מזמן לזמן עדכונים שלו. המחירים מתייחסים למוצרים שיובאו מארצות קרובות, ומאז פברואר 1979 החליטה הנהלת האגף, כי למחירים, כפי שהם נקובים במחירון, יש להוסיף 7.5% נוספים לגבי יבוא מארצות רחוקות (ללא הבחנה בין ארצות המקור של הטובין), והדבר הוסבר בהתייחסות שהייתה בתעריפי ההובלה. תוספת זו אינה חלה, על טובין מארצות רחוקות המיובאים דרך אולמות הנוסעים סמטען גלווה של הנכנסים ארצה.

הביקורת העלתה, שמעריכי המכס אינם מכירים, ברוב המקרים, בקבלה המוצגת על ידי המייבא ביבוא אישי, כבסיס לקביעת הערך בעוד שלגבי יבוא מסחרי מקובל להכיר במסמכים המוצגים ורק לעיתים, כשיש חשש שהמחיר המוצהר במסמכים נמוך מדי, המערך קובע את המחיר המקובל לפי שיקול דעתו ובהתאם לנתונים המצויים בידיו. האגף הסביר, שהוא נוהג כך לגבי יבוא אישי מתוך החשש שיוצגו לפניו קבלות בסכומים נמוכים מאלה ששולמו בפועל, וזאת בגלל שיעורי המסים הגבוהים החלים על טובין בני קיימא. המחירים הנקובים במחירון שעל פיהם קובעים את הערך לצורכי מכס לא פורסמו, וזאת לדברי האגף, מטעמים של סודיות מסחרית. האגף גם אינו מוסר מידע על ערך מוצר כלשהו לצורכי מכס. לדעת הביקורת, מאחר שהמכס אינו מכיר בדרך כלל בקבלה של המוכר שמגיש המיבא, כהוכחה לגבי הערך לצורכי מכס, אלא קובע את ערך הטובין שלפיו יוטל המכס, אין זה סביר שלא לאפשר לאורח המשלם לדעת מראש את המחיר שלפיו יוערכו הטובין, ומן הראוי למצוא דרך להביא מחיר זה לידיעתו.

הטיפול המינהלי

גביית המסים על יבוא אישי נעשית באמצעות טופס מיוחד — פח"ן. בטופס זה יש לציין את פרטי הטובין המיובאים על פי הצהרת המיבא, תאריך השחרור מהמכס, תאור הטובין, הערך לצורכי מכס ב"ל, פרטי מכס ומס קנייה שלפיהם סווגו הטובין, שיעורי המס שבהם חויב המיבא, וסה"כ המס לתשלום. בפח"ן של אולם הנוסעים בנמל תעופה בן גוריון, נדרש פירוט מצומצם יותר של המיסיין, ועל המערך לציין רק את השיעור המרוכז של מכס ומס קנייה. אל הפח"ן מצורפים מסמכים שמגיש המיבא כגון, קבלה בגין רכישת הטובין בחוץ לארץ וחשבון הוצאות הובלה. אולם, אין המיבא חייב להגיש מסמכים אלה, והוא יכול להסתפק בהצהרה בפני נציג המכס, וזו נרשמת בפח"ן במקום המיועד לכך.

משרד מבקר המדינה בדק מדגם מקרי של 147 פח"נים שהתייחסו לטובין ששוחררו בבתי המכס האמורים באמצע יוני 1979. הפח"נים שנבדקו כללו בעיקר מוצרי צריכה בני קיימא כגון, טלוויזיות, מקררים ומכונות כביסה.

(א) המחירון שהכניח ההנהלה ושהיה תקף בעת הביקורת כלל מספר מצומצם של טובין מיבוא. כך למשל, לא נכללו בו מוצרי הלבשה וריהוט ובחלק המתייחס לשואבי אבק הייתה התייחסות למכשירים מתוצרת בית חרושת אחד בעוד שחלק ניכר מהיבוא של שואבי אבק היה מדגמי בית חרושת גדול אחר. ב-80 (54%) מבין הפח"נים שנבדקו הוצהר על יבוא טובין שלא נכללו במחירון. במקרים אלה היה על המערך לקבוע את המחיר לפי נתונים שהיו בידיו. לפי הנוהג הקיים הוא רשאי להעזר בקבלה, במקרה שהיא מוצגת, במחירונים שונים, או בבירורים אצל ספקים בלעדיים; ולמחירים שקבע עליו להוסיף או לגרוע שיעורים מסויימים, כפי שנאמר לעיל. בבית המכס חיפה, למשל, המעריכים הכינו לעצמם מחירון, נוסף על זה שקיבלו מההנהלה, ובו פירוט של מוצרים רבים, אך לא ניתן היה לדעת, על מה מבוססים מחיריהם. בבית המכס לוד נמצאו מחירונים של ספקים שונים, חלקם נכונים לשנים 1975 ו-1976 ולעיתים אף משנים קודמות לתן. על חלק מהמחירונים היו רישומי מחיר בכתב יד, בלי שניתן לדעת, על מה הם מבוססים וממתי הם בתוקף. עוד נמצאו באותו בית מכס, שני מחירים שונים לגבי מוצר זהה, והתברר כי באותו יום הוערך מוצר זהה על ידי שני מעריכים שונים ובמחירים שונים.

בחלק גדול של הפח"נים שנבדקו, לא צוין על סמך מה נקבעה ההערכה, כגון ע"פ ספק או מחירון של רשת שיווק. לעיתים, גם לא צויין בגוף הפח"ן תהיאר המדוייק של הטובין שיובאו; כך למשל, צויין במקרים רבים כי יובאה "טלוויזיה ציבענית", אך לא פורט שם היצרן והדגם שלה. בחלק מהפח"נים נעשו שינויים ותיקונים שונים הן בערך והן בתהיאר הטובין ובסכומי המסים. במקרים אלה לא נרשמה הסיבה לשינויים ועל ידי מי הם נעשו. בהעדר נתונים אלה, לא ניתן לבדוק, אם הערכת הטובין נעשתה לפי המחירון גם כאשר מוצרים כאלה

רשומים בו. יתר על כן, לעיתים להגדרה מדויקת של מוצר, למשל גודל סלוליוויה, יש השפעה על שיעור המסים שבהם יחוייב היבוא. יש להקפיד שירשמו כל הפרטים הללו, הן כדי לאפשר בקרה והן לצורך שיחזור המחיר במקרים של בידורים או ערעורים על קביעת המעריך.

(ב) נמצאו 16 פח"נים (15%) שבהם המחיר לצורכי מכס בל"י לא התאים למחיר הנקוב במחירון ההנהלה, גם לגבי טובין שנרשמו בו. בחלק מהמקרים נבע השוני במחיר מכך שמעריך המכס לא השתמש בשער החליפין הנכון ליום השחרור לצורך חישוב הערך. במקרים אלה חושב הערך לפי שער החליפין של יום קודם. במקרים האחרים, אמנם נוצרו הפרשים קטנים בלבד, מאחר שהשינויים בשערי החליפין היו קטנים, אך לדעת הביקורת יש להקפיד על כך שבידי המעריכים יהיו מדי יום ביומו שערי חליפין מתאימים, כדי לגבות את המס הנכון.

בתשובתו מפברואר 1980 הודיע האגף, כי יעשו סידורים מתאימים שמעריכי המכס יקבלו בכל יום את שערי החליפין התקפים.

גביית הפרשי מס קנייה על יבוא רכב

מס קנייה מוטל על המחיר הסיטוני של טובין. לפי תעריף מס קנייה משנת 1976, המחיר הסיטוני של רכב מיובא הוא מחירו במכירה בקמעונות בניכוי 4%. כדי לפשט את חישובי המס, קבע המכס מקדם, שהכפלתו במחיר הרכב לצרכן נותנת את סכום המס, שאותו יש לשלם. על היבואן לדווח לאגף על כל שינוי במחיר הרכב לצרכן ועל השינוי בסכום המס הנובע מכך. את סכום המס יש לכלול ברשימון היבוא בעת שחרור הרכב מרשות המכס.

בעקבות בדיקה ממושכת, שערך האגף בשנים 1978–1979 בדבר סכומי המס, ששילמה חברה ליבוא רכב בשנים 1973–1978, נקבע, שהחברה חייבת הפרשי מס בסכום כולל של 900,000 ל"י. האגף החליט, שאין מקום להגיש נגד החברה תביעה משפטית, ובמקום זאת הוחלט, על פי הסמכות המוקנית למנהל האגף, להטיל עליה כופר בשיעור של 50% מסכום הפרשי המס. במאוס 1979 שילמה החברה לאגף 1.35 מיליון ל"י, מזה 450,000 ל"י כופר.

באוקטובר 1979 ובינואר 1980 בדק משרד מבקר המדינה בהנהלת אגף המכס ובבית המכס ת"א—יפו את דרכי החישוב של הפרשי המס הנ"ל וגבייתם.

1. המחלקה לחקירות ופיקוח של האגף (להלן המחלקה) בדקה את חשבונות המכר של החברה לגבי כל כלי רכב שנמכר בתקופה 1973 עד 1978, וערכה השוואה בין מחיר הרכב שהוצהר עליו ברשימון היבוא לבין המחיר, שבו נמכר אותו רכב לצרכן. על יסוד ההשוואה נערך חישוב הפרשי מס שהסתכם בסך 1.7 מיליון ל"י בקירוב. כשנדונו הוצאות הבדיקה בוועדת התפישות המחוזית * של בית המכס, במאוס 1979, נקבע, כי הדרך, בה חישוב המחלקה את הפרשי המס, לא הייתה נכונה; היה צורך לחשב את ההפרש בין המחיר, שעליו הצהירה החברה ברשימון, לבין המחיר לצרכן, שהיה נהוג לגבי סוג זה של רכב ביום, שהרכב, שנתוניו, כלולים ברשימון, שוחרר מרשות המכס. בעקבות כך נקבע סכום ההפרשים ל-900,000 ל"י בלבד.

2. הביקורת העלתה שהסכום של 900,000 ל"י לא נקבע על יסוד חישובים נכונים ומדויקים. מבדיקת מסמכי בית המכס ת"א—יפו עולה, כי מתוך רשימות כלי הרכב שהכניסה המחלקה לשנים 1976 ו-1977 נספרו כלי הרכב, ששוחררו בשנים אלו ושלגביהם קיים הפרש מס לפי השיטה שקבעה הוועדה; לא חושב סכום ההפרש בגין כלי רכב אלו. הוועדה מצאה שמספרם של כלי רכב אלה מהווה 56% ממספר כלי הרכב, שלגביהם נקבעו הפרשים לפי חישוב המחלקה. בהתאם לכך אמד האגף את היקף ההפרשים בכל השנים ב-56% מסכום ההפרשים, שחושב על ידי המחלקה; הסכום שנתקבל עוגל כלפי מטה לסך 900,000 ל"י.

לדעת הביקורת, לא היה מקום להתמקד באומדן; על האגף היה לערוך חישוב מדויק של ההפרשים, לפי ההוראות השונות שחלו לגבי קביעת המחיר הסיטוני לאורך התקופה. גם

* ועדה שמתפקידה לזון בטיפול בעבירות על חוקי המכס ומס-קנייה.

השיטה, שלפיה נקבע האומדן, אינה נכונה; אין להקיש משיעור המקרים, שיש בהם הפרשים, על סכומי ההפרשים; יתירה מזו, אין ללמוד מהממצאים לגבי שנה מסוימת על החוב לגבי כלל השנים הנדונות. חישוב של הפרשי מס לשנים 1976 ו-1977 שערך משרד מבקר המדינה בהתבסס על נתוני האגף, העלה, ששיעור ההפרשים למעשה הוא 75% מהסכום שחושב על ידי המחלקה לגבי 1976 ו-95% לגבי 1977.

3. אגף המכס לא הטיל על חוב החברה שבגין הפרשי המס, ריבית, שלפי החוק יש להוסיפה על מס שלא שולם במועד. מנהל האגף הסביר, כי במקרה זה נעשתה "עיסקת חבילה": מאז החלה המחלקה בבדיקת ההפרשים ועד סיום הבדיקה — במשך כשנה — עיכב האגף תשלומים, בסכום כולל של כ-600,000 ל"י שהגיעו לחברה; מאחר שעל סכומים אלה לא קיבלה החברה ריבית, גם האגף מצדו ויתר על ריבית.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף, כי עיסקות חבילה אינן רצויות, אם לא נקבע בבירור, מה הן המשמעויות הכספיות של מרכיבי העיסקה. כפי שנזכרה הביקורת, גם במקרה זה לא חושבו מראש הנתונים השונים המרכיבים את העסקה; משרד מבקר המדינה חישב את הריבית, המגיעה על סכום ההפרשים ששולם על ידי החברה, על פי שיעורי הריבית, (15% עד 30%) שהיו נהוגים באגף בשנים 1973 עד 1979. לפי חישוב זה הסתכמה הריבית בכ-1,100,000 ל"י בקירוב.

מהממצאים עולה כי סכום הפרשי מס קנייה בתוספת ריבית — לפי שיעורים שהם נמוכים מהמקובל בשוק — גבוה בהרבה מסכום ההפרשים ששילמה החברה, כולל סכום הכופר; זאת אף אם תובא בחשבון הריבית בגין הכספים שעוכבו לחברה. לפי זה, יצאה החברה נשכרת מעסקת החבילה.

גביית הפרשי היטל על מלאי

בינואר 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בתעשייה האווירית (תע"א) על תשלום היטל מלאי לאוצר המדינה. נבדק חישוב שווי המלאי של ערכות מנוע למטוסים אורחיים, שהיה בידי תע"א והובא ארצה לפני היום הקובע — 30.10.77.

בעקבות פרסומן של תקנות שעת-חירום (הסדרים בעקבות שינוי שער המטבע) (מס' 2), חש"ח-1977, ביום 30 באוקטובר 1977, ועל פי חוק הסדרים בעקבות ניוד המטבע, חש"ח-1977, שנתקבל בדצמבר 1977, היה על תע"א להעביר לאוצר המדינה היטל על המלאי, שהיה בבעלותה או ברשותה, ויובא ארצה לפני היום הקובע; ההיטל היה בשיעור של 26%.

בסוף ינואר 1978 הגישה תע"א למנהל המכס דו"ח על שווי מלאי הטובין שבמחסניה, ליום 29.10.77, שהסתכם בסך כ-656.3 מיליון ל"י. בינוי 1978 הגישה תע"א דו"ח מתוקן, שהיה שונה מקודמו רק במיון הפנימי של קבוצות הפריטים. על פי הפירוש, שתע"א נתנה להוראות החוק, היא סברה, שאינה חייבת בתשלום היטל על שלוש קבוצות של פריטים, ששוויים 193.4 מיליון ל"י: "פריטים שעברו הליכי מיון וביקורת איכות", "פריטים הממומנים על ידי משרד הבטחון" ו"פריטים המיועדים ליצוא". מנהל המכס קבע, שיש לשלם היטל גם על פריטים השייכים לשלוש הקבוצות האלה.

הביקורת העלתה, ש-8 ערכות מנוע למטוסי ווסטווינד, שהיו בידי תע"א והובאו ארצה לפני היום הקובע, לא נכללו בדו"ח, שנמסר למנהל המכס: 7 ערכות, שנתקבלו במחסן ב-27.10.77, נופקו למחרת לצורכי רישום מפורט של המכללים ונקלטו מחשב ברישומי המלאי במחשב רק ב-30.10.77; ועוד ערכת מנוע אחת, שאף היא נתקבלה ב-27.10.77, אולם נקלטה ברישומי המלאי במחשב רק ב-1.11.77. משום שביום קבלתה לא צורפו אליה מסמכי הייצור. עוד העלתה הביקורת, ש-4 ערכות מנוע למטוסי ווסטווינד נכללו בקבוצה של "פריטים שנעשה בהם עיבוד בארץ", אף שלמעשה לא נעשה בהם עיבוד כלשהו.

בעקבות הביקורת הודיעה תע"א למנהל המכס, באפריל 1979, שיש להגדיל את המלאי בקבוצה "פריטים המיועדים ליצוא" ובכך את כלל המלאי בסך של 27.75 מיליון ל"י, שהוא שוויים

של 8 ערכות מנוע. עוד ביקשה תע"א להעביר סך של כ-11.6 מיליון ל"י — שוויין של 4 ערכות מנוע — מהקבוצה של "פריטים שנעשה בהם עיבוד בארץ", שעליה לא חל היטל, לקבוצה של "פריטים שעברו הליכי מיון וביקורת איכות" שעליה חלה חובת תשלום ההיטל*. כתוצאה מכך גבה מנהל המכס מתע"א סכום נוסף של כ-12.5 מיליון ל"י : כ-10.1 מיליון ל"י בגין היטל מלאי וכ-2.4 מיליון ל"י ריבית.

* לגבי "פריטים שעברו הליכי מיון וביקורת איכות" קיבל בית המשפט העליון את עמדת מנהל המכס. ראה פסק דין של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים, ע"א 138/78.