

מיסוי על יבוא עגלים

תקציר

בשנת 1999 הונהגה בישראל רפורמה מקיפה בגידול וביבוא של בשר בקר ובמסגרתה הוחלט לעודד יבוא של עגלים שמשקלם קטן ולפטמם בישראל. עידוד היבוא נעשה בהתבסס על חישוב משקל ממוצע של העגלים המיובאים; כאשר לגבי עגלים שמשקלם נמוך ממשקל שנקבע, חל פטור ממכס.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-מאי 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) בתחום מיסוי היבוא של עגלים מחו"ל. הביקורת נעשתה בבית המכס באילת, ובירורי השלמה נעשו בהנהלת חברת נמל אילת בע"מ.

עיקרי הממצאים

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בנמל אילת אותרה שורה של כשלים שאפשרו להפחית את המכס המתחייב:

1. רשות המסים לא פיקחה כיאות על ספירת העגלים המיובאים בעת העברתם מהאגנייה למשאיות בנמל אילת, כדי לוודא שמספר העגלים הנרשם הוא מספרם בפועל.
2. העגלים צריכים להישקל באופן אוטומטי וממוחשב; נמצא שכ-27% מהשקילות שנבחנו נעשו ברישום ידני, המאפשר, לכאורה, להקטין את משקל העגלים הרשום. כמו כן כאשר המשאית נשקלה ריקה שהו בה הנהג ולעתים גם נוסע, ואילו כאשר היא נשקלה בשנית מלאה, היא נשקלה ללא הנהג והנוסע.
3. לפי הנחיות הנמל אסור לאיש מלבד עובד הנמל להימצא בחדר הבקרה של השקילה. נמצא שההנחיות לא בוצעו ועקב כך ניתן היה לעקוב בזמן אמת אחר המשקל המצטבר של העגלים, ולכאורה, לבצע מניפולציות שיביאו להקטנת המכס המתחייב בסכום היכול להסתכם במיליוני ש"ח בשנה.

סיכום והמלצות

יש לפעול לתיקון הליקויים בשיטת חישוב המכס לפי המשקל הממוצע של העגלים. על הגורמים הנוגעים בדבר - רשות המסים ונמל אילת - לפקח מקרוב על תהליך הספירה והשקילה של העגלים. נוסף על כך, מן הראוי שרשות המסים תעשה בדיקה

יסודית במטרה לברר אם הליקויים שהועלו בביקורת אינם תוצאה של מחדל של הרשויות הפועלות בנמל אילת.

בנוסף לכך רצוי לשנות את השיטה ולהשתמש במתקנים משוכללים ומוחשבים המיועדים לספירה ולשקילה של בעלי חיים.



מבוא

בשנת 1999 הונהגה רפורמה בגידול וביבוא של בשר בקר שנועדה להגדיל את היקף יבוא בשר הבקר כדי להוזיל את מחירו. כדי לשמור על פרנסתם של מגדלי הבקר בישראל הוחלט לעודד יבוא של עגלים שמשקלם קטן לשם פיתוחם בישראל, וזאת בדרך של מתן פטור ממכס. כדי לקבוע אם לפטור עסקה ממכס, בית המכס מחשב את המשקל הכולל של העגלים המיובאים באותה עסקה ומחלק אותו במספר העגלים. בצו המכס נקבע, כי אם המשקל הממוצע של עגל אינו עולה על 240 ק"ג העסקה פטורה ממכס; אם המשקל הממוצע עולה על 240 ק"ג ואינו עולה על 250 ק"ג ישולמו 25 ש"ח לעגל, ואם המשקל הממוצע עולה על 250 ק"ג ישולמו 1.15 ש"ח לק"ג.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל-מאי 2010 את פעולותיה של רשות המסים בתחום מיסוי יבוא העגלים. הביקורת נעשתה בבית המכס באילת. בירורי השלמה נעשו בהנהלת נמל אילת.

תהליך יבוא העגלים

יבוא העגלים נעשה באנייה והם נפרקים ממנה בנמל אילת. לפי הנקוט בידי בית המכס באילת, פריקת העגלים מהאנייה צריכה להיעשות באופן הזה: כל משאית שמגיעה לנמל כדי להעמיס את העגלים עוברת בתחילה דרך מאזני גשר שנמצאים בכניסה לנמל ונשקלת ריקה. רישום המשקל אמור להיעשות באופן אוטומטי וממוחשב - ללא התערבות חיצונית. בעת העמסת העגלים על המשאית הם נספרים באופן ידני. לאחר העמסתם המשאית חוזרת להישקל שוב. משקל העגלים נטו נקבע כהפרש שבין משקל המשאית המלאה לבין משקל המשאית הריקה. משקל העגלים נטו המצטבר בכל המשאיות של כל עסקה, מחולק במספר המצטבר של העגלים שהועמסו עליהן, נותן את המשקל הממוצע של העגלים בעסקה, ועל פי משקל זה מחושב המכס.

בבדיקת משרד מבקר המדינה בנמל אילת אותרה שורה של כשלים שאפשרו להפחית את המכס המתחייב:

1. רשות המסים לא פיקחה כיאות על תהליך ספירת העגלים המועברים מהאנייה למשאיות. משום כך נוצרה, לכאורה, אפשרות לרשום מספר עגלים גדול ממספר העגלים שהועמסו בפועל על המשאיות, כדי להפחית את המשקל הממוצע שלהם.

בתשובת חברת נמל אילת מדצמבר 2010 נמסר כי הנמל ייערך "לכך שיעמיד עובד לליווי תהליך הספירה".

2. משרד מבקר המדינה ביקש להשוות בין מספר העגלים שעליו דווח לבית המכס ובין מספר העגלים שהגיעו למכלאות הסגר לשם ביצוע בדיקות וחיסונים. נמצא כי הוטרנר העירוני של אילת לא עשה רישום מסודר ומפורט, ולכן אין בידי נתונים המאפשרים בקרה על מספר העגלים שהובאו למכלאות.

בתשובת משרד החקלאות מדצמבר 2010 נמסר, כי העגלים מגיעים כאשר הם מסומנים בשבב אלקטרוני; ואם תותקן בנמל אילת מערכת זיהוי ושקילה אוטומטיים יהיה אפשר לקבל מידע מדויק ואמין על משקלם.

3. המאזניים המשמשים לשקילת המשאיות הם ממוחשבים ואוטומטיים. אולם לגבי 43 מ-156 (כ-26.7%) מהמשאיות שהובילו עגלים במשלוח שהגיע בינואר 2010, צוין שמשקל המשאית נרשם באופן ידני. גם בעת שנציגי משרד מבקר המדינה היו בנמל אילת, באפריל 2010, נרשם משקלן של חלק מהמשאיות באופן ידני ולא ניתן נימוק ענייני לכך. הרישום הידני מאפשר, לכאורה, להטות את הנתונים ולהקטין את משקל העגלים. עוד נמצא כי לא נרשמו פרטיהם של עובדי הנמל שעבדו באותה העת בחדר הבקרה של השקילה ורשמו את הנתונים באופן ידני (במשך כל פריקת הבקר נרשם קוד סתמי של עובד אחד).

חברת נמל אילת בע"מ מסרה בתשובתה כי "הערת הביקורת המצביעה יותר מכל על מצבו הטכני הלקוי של המשקל קיבלה ביטוי בתקציב הפעילות לשנת 2011 באופן שאנו מבקשים להחליף את המבנה כולו ולשדרג את המשקל". עוד מסרה החברה, בנוגע ל"היערכות לקניית מערכת מתאימה לספירה פרטנית", כי "נושא זה ייבחן ע"י הנהלת החברה ויבוצע ברבעון הראשון של 2011".

רשות המסים הודיעה בתשובתה מספטמבר 2010 כי היא רואה "בחיוב כל מהלך של שיכלול ויעול תהליך הפריקה, הספירה, השקילה והבקרה... [ותקבל] בברכה כל רכישה של ציוד חדש ומשוכלל על ידי נמל אילת לשם כך".

בתשובת נציג של יבואן עגלים למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 נאמר, כי גם היבואן תומך ברענון ציוד הספירה והשקילה. עוד נאמר כי "האשמות מכל מיני סוגים הגיעו לאוזניים בכל יבוא שנערך בשנים האחרונות. לא הייתה אשמה ולו אחת שהתברר כי יש בה ממש".

4. המשאיות הריקות נשקלו כאשר הנהג ולעתים גם נוסע נוסף ישבו בתוכן. אולם כאשר המשאיות נשקלו בשנית עמוסות, נעדרו מהן הנהג והנוסע. כאשר המשקל הממוצע הוא גבולי, הפרש זה יכול להביא לידי פטור ממכס.

רשות המסים הודיעה בתשובתה כי "נושא הנהג במשאית טופל ונקבע נוהל חדש לשקילות ע"י נמל אילת בעקבות הערותינו".

חברת נמל אילת בע"מ מסרה בתשובתה כי "יוקפד לאלתר כי השקילה תבוצע תוך ווידוא מיקומו של הנהג מחוץ למשאית".

5. על פי הנחיות הנמל אסור לאיש מלבד עובד הנמל להימצא בחדר הבקרה של השקילה. אולם לא כך היה. עקב כך ניתן היה לעקוב בזמן אמת אחר המשקל הממוצע של העגלים בכל משאית ואחר המשקל הממוצע המצטבר שלהם בכל עסקה. הדבר מאפשר, לכאורה, לבצע מניפולציות שיביאו לשינוי המשקל הממוצע ולהקטנת סכום החיוב במכס, כגון העברת משאיות בין משלוחים המיועדים לעסקאות שונות. נמצא שבכמה עסקאות המשקל הממוצע של העגלים היה גבולי מבחינת החיוב במס, ויש חשש שהדבר אינו מקרי אלא תוצאה של מניפולציות כאמור. כך לדוגמה, בפריקת אחד ממשלוחי העגלים שהגיעו לנמל אילת באפריל 2010, שכלל 2,202 עגלים, היה המשקל הממוצע של העגלים בעסקה 249.7 ק"ג. חבות המכס שנקבעה בעסקה זו הסתכמה בכ-55,000 ש"ח, בעוד שאם המשקל הממוצע לעגל היה גבוה מ-250 ק"ג, סכום המכס המזערי לתשלום היה 630,000 ש"ח.

יצוין כי סגנית מנהלת המחלקה המשפטית של אגף המכס קבעה עוד בנובמבר 2001 כי "יש לבחון שוב את שיטת המיסוי על עגלים, שהיא בבחינת פרצה קוראת".

חברת נמל אילת בע"מ מסרה בתשובתה כי המצב האמור אינו קביל, וייעשה לכך שהשקילה והפריקה ייעשו ללא נוכחות כל גורם אחר מלבד השוקל.

רשות המסים הודיעה בתשובתה כי קבעה נוהל חדש לשקילה בנמל אילת.

בעקבות בדיקת משרד מבקר המדינה, עשה בית המכס באילת ביולי 2010 בדיקה משלו בנושא, שהתבססה על פעילות ביקורת מיוחדת במשך 24 שעות בעת פירוק העגלים מהאנייה. בינואר 2011 נמסר דוח הבדיקה למנהל מכס ומע"מ באילת. בדוח נקבע כי שיטת חישוב המס לפי המשקל הממוצע של העגלים "יוצרת מצב בעייתי... וכן מאפשרת ליבואן לבצע תכנון מס אגרסיבי בנמל בזמן הפריקה והתחמקות מתשלום מס בגובה של מאות אלפים ואף מיליוני שקלים". הדוח המליץ לשנות את צורת החישוב "כך שייקבע מס קצוב לכל עגל לפי משקלו מהקילו הראשון, ללא קשר למשקל ממוצע או למדרגת משקל זו או אחרת", וכן ש"יש לשקול אימוץ כלים אלקטרוניים משוכללים לבקרה וספירה של העגלים".

סיכום

המסקנה העולה מהאמור לעיל היא כי ספירת העגלים ושקילתם נעשית באופן מיושן ולא אמין, בלי שהתהליך מבוקר כנדרש ובדרך המאפשרת לשלוט בתהליך הפריקה והספירה ולהשפיע על סכום המכס. השיטה הנהוגה מאפשרת, לכאורה, ניצול לרעה המביא לתשלום מכס בסכום קטן מהמתחייב, וההפרשים המצטברים יכולים להסתכם במיליוני שקלים בשנה. לדעת משרד מבקר המדינה יש לקיים בקרה יעילה על הספירה והשקילה כדי להבטיח שחישוב המכס יתבסס על נתונים אמינים בדבר מספר העגלים ומשקלם. קיימים מתקנים משוכללים וממוחשבים המנצלים את שבב הזיהוי המותקן באוזנו של כל עגל ומאפשרים ספירה אוטומטית של העגלים בתהליך ההעמסה על המשאיות. השימוש במתקנים אלה יאפשר לדעת הן את המספר המדויק של העגלים והן את משקל המדויק של כל עגל ומכאן את המשקל המדויק של כל העגלים. בנוסף לכך אם ידעו את המשקל של כל עגל, ניתן יהיה לשנות את שיטת חיוב המכס ולא יצטרכו את החישוב לפי הממוצעים.

כל זמן שהשיטה הקיימת נהוגה, על הגורמים הנוגעים בדבר - רשות המסים ונמל אילת - להסדיר בנהלים את שיטת ספירת העגלים ושקילתם ולהגביר את הפיקוח והבקרה על הספירה והשקילה, כדי למנוע אפשרות להתחמק מתשלום המכס.

ראוי שרשות המסים תעשה בדיקה יסודית במטרה לברר אם הליקויים שהועלו בביקורת אינם תוצאה של מחדל של הרשויות הפועלות בנמל אילת.