

דיני מיסים

גביית מס ערך מוסף בישראל

עו"ד דורון לוי (רו"ח) * ופרופ' יורם עדן (רו"ח) **

מבוא

מס ערך מוסף מוטל ומשתלם בישראל על פי חוק מס ערך מוסף, תשל"ו — 1975¹, לפי סוג הנישומים כדלקמן:

א. עוסק (מורשה וזעיר)² — 17%³ מסך כל מחיר העסקאות בישראל שעשה בתקופת הדו"ח (בדרך כלל חודש)⁴, בניכוי מס התשומות⁵ ששולם כדין, לפי חשבוניות מס שהוצאו כדין.

ב. מוסד כספי — מס בשיעור של 17% מהשכר ששולם והרווח שהופק מפעולות בישראל (להלן: "מס שכר ורווח")⁶.

* נציב מס הכנסה, נציבות מס הכנסה, ירושלים.

** ראש ההתמחות בחשבונאות, המסלול האקדמי של המכללה למינהל בתל-אביב.

1 חוק מס ערך מוסף, תשל"ו — 1975 (להלן: "החוק").

2 ראו הגדרת "עוסק" "עוסק זעיר" ו"עוסק מורשה" בסעיף 1 לחוק.

3 שעורי המס בתקופות קודמות היו כדלקמן: 1.1.91 — 31.12.92; 18% — 1.3.90 — 31.12.90; 16% — 1.7.85 — 28.2.90; 15%.

4 לגבי עוסקים שהיקף מחזורם נמוך יחסית תקופת הדו"ח היא חודשיים.

5 ראו בסעיף 38 לחוק.

6 ראו הגדרת "מוסד כספי" בסעיף 1 לחוק. רווח הנו הכנסה חייבת לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], תשכ"א — 1961 (להלן: "פקודת מס הכנסה"), לפני קיוו הפסדים משנים קודמות. בנוסף, קובע סעיף 4(ב) לחוק כי "הפסד שהיה למוסד כספי בשנת מס ניתן לקיוו כנגד השכר ששילם לאותה שנת מס". דהיינו, במקרה של הפסד, ישולם מס שכר ורווח רק בגין תשלומי שכר העולים על ההפסד.

ג. מלכ"ר⁷ — מס בשיעור של 8.5% מהשכר ששולם (להלן: "מס שכר")⁸. החוק מגדיר אפוא, שלושה סוגי נישומים (עוסק, מוסד כספי ומלכ"ר) ושתי שיטות גבייה שונות: "גבייה ישירה" מכל עסקה (לגבי עוסק) ו"גבייה עקיפה" באמצעות מס שכר (לגבי מלכ"ר) ומס שכר ורווח (לגבי מוסד כספי). מן הראוי לציין כי גביית מס שכר ומס שכר ורווח מבוצעת במלואה בידי אגף מס ההכנסה, מכוח הסמכות שהוקנתה לו באמצעות סעיף 107 לחוק. גביית מע"מ מעוסקים מתבצעת במלואה בידי אגף המכס ומע"מ.

מגוון הנישומים מחד ושיטות הגבייה השונות מאידך מחייבים לברר את השאלות האלו:

א. האם בסיסי המס שבשיטות הגבייה השונות זהים או שונים? ב. מהי המשמעות הכלכלית (עודף נטל מס) של השוני? ג. האם בשל קיומן של שתי שיטות גבייה שונות במקביל לא נוצר מצב שבו על אותו ערך מוסף מוטל מס פעמיים? לחילופין, האם לא נוצר מצב לפיו חלק מן הערך המוסף איננו מחויב במס כלל וזאת שלא על פי כוונה מפורשת של המחוקק? ד. מאיזה טעם בחר המחוקק בשתי שיטות גבייה שונות? ה. איזו שיטת מס עדיפה? ו. האם ניתן להטיל את שיטת המס העדיפה על כלל המשק?

מטרת רשימה זו היא לבחון ולברר שאלות אלו. לבחינה זו יש חשיבות עיונית ומעשית, במיוחד לאור האפשרות לשלב (באמצעות הטלת מס שכר ורווח על כלל המשק) בין מנגנוני מס הכנסה ומע"מ, ובכך להביא להפחתה מהותית בעלות המינהלית של גביית המיסים בישראל.

אשר לסיווג הנישומים, ניתן לכאורה לטעון כי רישום כעוסק הוא הכלל ורישום כמוסד כספי או מלכ"ר הוא בבחינת יוצא מן הכלל, החל רק על מספר מצומצם ומוגדר של גופים במשק. אולם, לא נצא ידי חובתנו אם לא ניתן את הדעת למשקלם המהותי של גופים אלו. המלכ"רים לבדם (ללא הרשויות המקומיות) מעסיקים כ-10% מן המועסקים במשק והערך המוסף שלהם מגיע לכדי 8% מהתל"ג⁹. אם נוסיף להם את המוסדות הכספיים, נמצא שאנו דנים בהיקף כספי המהווה רבע מהתל"ג.

זאת ועוד, גופים שונים שמטבע הדברים היו צריכים להירשם כעוסקים, עשויים לבחור בצורת רישום אחרת, אם לדעתם היא תקנה להם יתרונות תמידיים במע"מ

7 ראו הגדרת "מלכ"ר" בסעיף 1 לחוק. יודגש כי הגדרת מלכ"ר על פי חוק מע"מ איננה זהה להגדרת "מוסד ציבורי" בסעיף 9(2) לפקודת מס ההכנסה. כך, למשל, יתכן שמלכ"ר לעניין חוק מע"מ לא יהיה "מוסד ציבורי" לעניין פקודת מס ההכנסה, ויהיה חייב במס על הכנסותיו.
8 שיעורי המס בתקופות קודמות היו כדלקמן: 1.1.91–31.12.92 — 9%; 1.3.90–31.12.90 — 6.7%; 1.7.85–28.2.90 — 6.25%.
9 ראו ג' ויינבלט וב' וייסברוד "מיסוי מוסדות ללא כוונת רווח" שנתון המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל — הקצאת משאבים לשרותים החברתיים 1990–1991 (" קופ עורך, 1991) 181.

או במס הכנסה. ואכן, לאחרונה נדרשו בתי המשפט לשאלת "הסיווג" הנכון של גופים שונים¹⁰ (כעוסקים, מלכ"רים או מוסדות כספיים)¹¹. לא ניתן להבין את המשמעות הכלכלית של מס על הערך המוסף מבלי לנתח את המושג הכלכלי-חשבונאי של "ערך מוסף" (Value Added). משום כך נייחד את הפרק הראשון לרשימה להגדרה הכלכלית-חשבונאית של הערך המוסף. בפרק השני לרשימה נשתמש בהגדרה זו כ"מכנה משותף" להשוואה בין שיטות הגבייה השונות. כמו כן, ננסה לברר את שאלת "שלמות" המערכת, דהיינו, האם השילוב בין שתי שיטות הגבייה יוצר מצב לא רצוי, שבו על אותו ערך מוסף מוטל מס פעמיים. בפרק השלישי למאמר נבחן את השאלה מהי שיטת הגבייה העדיפה. הבדיקה תעשה לפי העקרונות הקלאסיים שהותוו על ידי Adam Smith לשיטת המס הרצויה: פשטות השיטה, כלליות השיטה והיותה צודקת ככל הניתן. בפרק הרביעי והאחרון נסכם את הדיון ונציג את המסקנות העיקריות.

1. הגדרה כלכלית של ערך מוסף

Samuelson¹² הגדיר את הערך המוסף של פירמה על ידי חיבור המרכיבים האלו: 1. הרווח. 2. שכר עבודה. 3. ריבית ששולמה למשקי הבית. 4. דמי שכירות ששולמו למשקי הבית. סך כל הערך המוסף המופק בכל היחידות העסקיות במשק שווה באופן הגדירי לתוצר הלאומי הנקי ושווה להכנסה הלאומית¹³. ניתן למדוד אפוא באופן חשבונאי חד-ערכי את הערך המוסף של כל יחידה עסקית. כדי לקבוע ערך זה יש לצאת מן הרווח החשבונאי (שהוא חלקם של הבעלים בערך המוסף) ולרווח זה יש להוסיף את תשלומי השכר (חלק העובדים בערך המוסף) ואת תשלומי הריבית ודמי השכירות למשקי הבית (חלקם של משקי הבית בערך המוסף). מן הראוי לערר כאן את השאלה, האם ניתן להכין דו"ח חשבונאי המתאם את

10 ראו למשל בע"ש (ח"י) 49/76 הרשות לחינוך והכשרה ימיים נ' מנהל המכס והבלו, פ"מ תשל"ח (2) 520; ע"א 767/87 עמותת "בשערייך ירושלים" נ' מנהל המכס ומס ערך מוסף, מיסים 6/ (1990) ה-62.

11 מן הראוי להפנות כאן לסעיף 6(ד) לחוק מס הכנסה (תיאומים בשל אינפלציה), התשמ"ה-1985, הקובע כי הוראות סעיף 6(ג) לחוק בדבר תוספת הכנסה בגין ההפרש הריאלי מניירות ערך לא תחולנה על מוסד כספי כמשמעו בסעיף 22 לחוק. הגדרת מוסד כספי בסעיף 22 כוללת מוסד כספי כמשמעו בחוק מס ערך מוסף.

12 P.A. Samuelson *Economics* (New-York, 7th ed., 1967) 174-175; כמו כן ראו גרוס וא' אלתר מס ערך מוסף (1987) 40-42.

13 ההכנסה הלאומית היא סך כל הצריכה של המשק בתוספת סך הכל החסכון בזמן נתון, והיא שווה לתוצר הלאומי הנקי.

הערך המוסף (לפי הגדרתו החשבונאית¹⁴) לערך המוסף החייב במס¹⁵. מתכונת זו עשויה לשמש אמצעי לבקרת תשלומי המע"מ של העוסקים בישראל. בהמשך הרשימה נראה שהסטיות בין הערך המוסף "החשבונאי" לבין הערך המוסף החייב במס הן לעתים, רבות ומהותיות, ומשום כך יהיה זה, לדעתנו, בלתי מעשי להכין דו"ח תאום לצרכי מס ערך מוסף.

2. השוואת נטל המס המוטל על החייבים השונים במע"מ

2.1 כללי

בפרק זה נברר ונגדיר את נטל המס המוטל על שלושת סוגי החייבים במס: העוסק, המוסד הכספי והמלכ"ר. לצורך הדיון נשתמש בהגדרה החשבונאית של הערך המוסף כבסיס תיאורטי המהווה מכנה משותף להשוואת נטל המס המוטל על החייבים השונים במס.

לשם פישוט הדיון נתעלם מתשלומי שכר דירה וריבית למשקי הבית, ונגדיר את הערך המוסף החשבונאי כרווח חשבונאי בתוספת תשלומי השכר. על פני הדברים נראית ההשוואה פשוטה: אם הערך המוסף שווה לרווח בתוספת תשלומי השכר, אזי לכאורה בסיסי המס לעוסקים ולמוסדות כספיים זהים הם. תחת ההנחה שלאורך זמן פועל המלכ"ר לשימור הונו ולא לצבירת רווחים (Capital Maintenance) הרי הערך המוסף שלו שווה לתשלומי השכר. לכן, המלכ"ר נהנה לכאורה מהקלה משמעותית במע"מ בשל העובדה כי הוא משלם מס שכר בשיעור מופחת של 8.5%. יחד עם זאת, יש לתת את הדעת לארבעה גורמים עיקריים המקשים על ההשוואה ועשויים להביא לשונות בנטל המס המוטל בפועל על החייבים השונים. נסקור תחילה בקצרה היבטים אלו. בהמשך ננתחם בהרחבה ונעמוד על משמעותם לענייננו.

א. בשל שיטות הגבייה השונות נוצרו, למעשה, שתי רמות מחירים במשק: מחירים לעוסק (הרשאי לקזז את מס התשומות) ומחירים למי שאינו עוסק (לרבות מלכ"ר ומוסד כספי). לדוגמא: נניח שעוסק ומלכ"ר שוכרים את שרותיו של יועץ משפטי. כל אחד מהם משלם ליועץ 1,170 ש"ח כולל מע"מ. תחת ההנחה שהיועץ ינפיק חשבונית מס כחוק, יוכל העוסק לקזז את מס התשומות ששילם כך

14 דו"ח חשבונאי על הערך המוסף היה מקובל ונהוג בארצות אירופה כדו"ח כספי בעל חשיבות בפני עצמו. ראו למשל:

M. F. Morley "The Value Added Statement: An innovation in Corporate Reports" *Certified Accountant* (1978)

15 באופן אנלוגי לדו"ח תאום הרווח לצרכי מס על פי סעיף 131(ג) לפקודת מס ההכנסה, היוצא מהרווח החשבונאי, ובאמצעות פעולות התאמה מגיע לתוצאה שהיא ההכנסה החייבת במס.

שההוצאה האפקטיבית לגביו הנה רק 1,000 ש"ח. המלכ"ר איננו זכאי לקזוז את מס התשומות ולכן ההוצאה האפקטיבית לגביו הנה 1,170 ש"ח.
 ב. לא כל העסקאות שמבצע העוסק חייבות במע"מ. החוק מבחין בין "עסקה רגילה"¹⁶, "עסקה חייבת במס אפס"¹⁷ ו"עסקה פטורה"¹⁸.
 ג. הגדרת "הכנסה" בסעיף 1 לפקודת מס ההכנסה¹⁹ שונה מהגדרת "עסקה" בסעיף 1 לחוק. כך, למשל, הכנסות ממכירת מניות שאינן מניות "באיגוד מקרקעין" (סחירות ובלתי סחירות) חייבות במס הכנסה (מס רווח הון) אך פטורות ממע"מ.
 ד. קיימים הפרשי עיתוי הנובעים מכך שעוסק רשאי לנכות את מס התשומות ששילם בגין רכישת נכסי הון ומלאי.

2.2 בסיס המס לעוסקים

בסיס המס לעוסקים איננו נגזר מנתון חשבונאי מוגדר ובעל משמעות (כמו רווח או שכר ששולם), אלא מהווה את ההפרש בין סכום העסקאות החייבות במס לבין סכום התשומות שהותר בניכוי. לשם ברור בסיס המס עלינו אפוא לנתח מהן העסקאות החייבות במס ומהן התשומות המותרות בניכוי. הדיון ייעשה באופן תמציתי, כיוון שהוראות החוק ידועות²⁰ ואין טעם לפרטן במסגרת זו. מטרת הדיון תהיה, כאמור, למצוא את ההפרשים שבין בסיס המס התיאורטי לבסיס המס בפועל ולעמוד על משמעותם הכלכלית. נוכל, כאמור, לסווג את מכלול העסקאות שמבצע עוסק במהלך עסקיו לשלוש קבוצות עיקריות: "עסקה רגילה", "עסקה חייבת במס אפס", "עסקה פטורה". במקביל להטלת מס על העסקאות רשאי העוסק לנכות את מס התשומות ששילם. החוק מגדיר שני מבחנים עיקריים להתרת ניכוי מס התשומות:

- א. מבחן משפטי-טכני: בידי העוסק חשבונית מס או רשימון יבוא שהוצא לו כדיון²¹.
- ב. מבחן כלכלי: מותר לנכות מס תשומות רק בגין תשומות ששימשו בעסקאות החייבות במס.

בלוח א' להלן סיכום סכמטי של הוראות החוק לגבי עוסקים.

- 16 ראו הגדרת "עסקה" בסעיף 1 לחוק. "עסקה רגילה" הנה עסקה שאיננה עסקה פטורה ו שאיננה עסקה החייבת במס בשיעור אפס.
- 17 עסקאות המפורטות בסעיף 30 לחוק.
- 18 אחת מחמש העסקאות המפורטות בסעיף 31 לחוק.
- 19 "הכנסה" בסעיף 1 לפקודה מוגדרת כ"סך הכל הכנסתו של אדם מן המקורות המפורשים בסעיפים 2 ו-3, בצירוף סכומים שנקבע לגביהם בכל דין שדינם כהכנסה לענין פקודה זו".
- 20 ראו, למשל, בספרם של גרוס ואלתר, לעיל הערה 12.
- 21 ראו בסעיף 38 לחוק.

לוח א': סיכום סכמטי של הוראות החוק לגבי עוסקים

סוג העסקה	עסקה רגילה	עסקה חייבת כמס בשיעור אפס	עסקה פטורה
הסעיף הרלבנטי בחוק	1	30	31
מס עסקאות	חייב	אפס	פטור
מס תשומות	מותר	מותר	אינו מותר
לפי מסמכים	בניכוי	בניכוי*	בניכוי
המשמעות	הערך המוסף חייב במס	כל העסקה פטורה	הערך המוסף בלכד פטור

* ניתן לקבלו כחזור מס תשומות ששולם.

מלוח זה נוכח לגזור את הקשר הראשוני שבין ההגדרה החשבונאית של ערך מוסף לבין בסיס המס על עוסקים:

הגדרה 1: בסיס המס לעוסקים = "ערך מוסף חשבונאי פחות סכום העסקאות המתחייבות במס בשיעור אפס ופחות הערך המוסף בעסקאות פטורות". כבר עמדנו על כך שהחוק מתיר ניכוי מס תשומות לא רק בגין הוצאות שוטפות, אלא גם בגין נכסי הון שנרכשו בתקופת הדרו"ח ובגין פריטים שנרכשו למלאי והוצאות ששולמו מראש.

לכאורה, לפנינו שוני עקרוני נוסף בין המושג החשבונאי של ערך מוסף לבין בסיס המס על עוסקים. לפי התפיסה החשבונאית רק הוצאות שוטפות נגרעות מן הרווח ומן הערך המוסף. לעומת זאת, לפי הוראות החוק גם רכישת נכסי הון, תשלום הוצאות מראש ורכישת פריטים למלאי מקטינים את הערך המוסף החייב במס.

ייאמר מיד: שוני זה הוא הפרשים שבעיתוי. למותר לציין כי מתן הזכות לקיזוז מס תשומות בגין פריטים שנרכשו למלאי, או בגין תשלום הוצאות מראש משמעה רק הקדמת עיתוי הניכוי, שכן שעה שיימכרו הפריטים מן המלאי בתקופת הדיווח הבאה, או שעה שייעשה שימוש בהוצאות ששולמו מראש, לא ניתן יהיה לנכות פעם נוספת את מס התשומות ששולם בגינם. גם מתן הזכות לניכוי מס תשומות בגין נכסי הון בני פחת בתקופת רכישתם, איננה יוצרת הפרש קבוע בין ההגדרה החשבונאית לבין בסיס המס בפועל. במקביל להתרת ניכוי מס תשומות עם רכישת הנכס, מוטלת חובת תשלום מס עסקאות עם מכירתו, והוצאות הפחת

לאורך תקופת ההחזקה אינן מותרות בניכוי²². יחד עם זאת, נדגיש כי שאלת העיתוי יש ותהיה מכרעת ככל ששיעור האינפלציה גבוה יותר, או לחילופין ככל ששיעור הריבית הריאלית גבוה יותר²³. לוח ב' מציג באופן סכמטי את ההבדלים בין התפיסה החשבונאית להוראות החוק בנושא נכסי הון²⁴.

לוח ב': הטיפול בנכסי הון

הגדרה חשבונאית	הוראות החוק	
רכישת הנכס	איננה משנה את הערך המוסף	מקטינה את הערך המוסף החייב במס
הוצאות הפחת במשך החזקת הנכס	מקטינות את הערך המוסף	אינן מובאות בחשבון
מכירת הנכס	רק רווח ההון נכלל בערך המוסף	כל התמורה חייבת במס עסקאות

22 לשם פשטות הריון נתעלם מן העובדה שקיימים נכסי מקרקעין שאינם בני פחת וכי קיימים נכסי הון (כמו רכב פרטי למשל) שמס התשומות ששולם בעת רכישתם איננו מותר כלל בניכוי.

23 יש לציין כי חוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב—1982 וחוק מס הכנסה, לעיל הערה 11 פתרו, במידה רבה, את בעיית השחיקה האינפלציונית של הפרשי העיתוי, לגבי אותם נישומים שעליהם חל פרק ב' לחוק התיאומים האינפלציוניים.

24 מן הראוי להיעזר כאן בדוגמא המספרית הבאה:
נכס שנרכש בעלות כוללת של 117 ש"ח (100 ש"ח + 17 ש"ח מס תשומות) מופעל במשך חמש שנים ונמכר בתום השנה החמישית תמורת 70 ש"ח (לא כולל מע"מ). הוצאות הפחת שנדרשו במשך תקופת הפעלה הן 50 ש"ח. בעסקת המכירה נוצר רווח הון של 20 ש"ח (20=100-70). השפעת הפעולות הנ"ל על הערך המוסף הנה כדלקמן:

לפי ההגדרה החשבונאית	לפי הוראות החוק
רכישת הנכס	0
הוצאות הפחת	-50
מכירת הנכס	+70
סה"כ	-30
	ניכוי מס נטו של 5.1 = 11.9 - 17

ניכוי המס בסך 1.5 ש"ח שווה למכפלה שיעור המס 17% בקיטון בערך המוסף בסך 30 ש"ח.

כדי ליצור דו"ח תאום בין הערך המוסף הנגזר מן הדו"חות הכספיים לבין הערך המוסף החייב במס בתקופה מסוימת עלינו להרחיב את הגדרה 1 ולכלול בה גם את הפרשי העיתוי. ההגדרה המתוקנת תהיה אפוא:

הגדרה 2: בסיס המס לעוסקים = "ערך מוסף חשבונאי פחות סכום העסקאות המתחייבות במס בשיעור אפס, פחות הערך המוסף בעסקאות פטורות, פחות (ועוד) הגידול (הקיטון) במלאי ובהוצאות מראש, פחות (ועוד) עודף רכישת נכסי הון על תקבולים ממכירת נכסי הון בתקופת הדו"ח, ועוד. הוצאות הפחת פחות רווחי ההון שהושגו בתקופת הדו"ח ממכירת נכסי הון". גם הגדרה זו איננה מושלמת. היא מתעלמת, למשל, משאלת התרת ניכוי מס תשומות בשל "הוצאות מסוימות"²⁵.

אולם לדעתנו הגדרה זו מבטאת את ההבדלים העקרוניים בין ההגדרה החשבונאית של ערך מוסף לבין בסיס המס לעוסקים.

2.3 נטל המס על מלכ"רים

מלכ"ר פטור מתשלום מס ערך מוסף על עסקאותיו, אך חייב במס שכר של 8.5%. כבר עמדנו על כך שמרכיב השכר שווה בקרוב לערך המוסף של המלכ"ר. ולכן נראה לכאורה שהמחוקק היטיב עם המלכ"רים וחייבם במס מופחת בגין הערך המוסף שלהם. אלא שיש לתת את הדעת לכך שהמלכ"ר איננו זכאי לנכות את מס התשומות שהוא משלם על רכישת תשומותיו ממש השכר שהוא משלם. המלכ"ר משלם אפוא מס שכר בשעור של 8.5% משכר העבודה שהוא משלם ועוד (בעקיפין) 17% מערך התשומות הקנויות.

תחת ההנחה שהערך המוסף במלכ"רים אכן שווה בקרוב לתשלומי השכר, יהנה המלכ"ר מהטבות כמע"מ (יחסית לעוסק) אם ורק אם מתקיים אי השוויון הבא: $17\% X$ תשלומי השכר $< 8.5\% X$ תשלומי השכר $+ 17\% X$ התשומות הקנויות²⁶. אי שוויון זה מתקיים רק אם התשומות הקנויות מהוות פחות מ-50% מתשלומי השכר. אם משקל התשומות הקנויות גדול יותר מ-50% מתשלומי השכר ישלם המלכ"ר יותר מס מעוסק רגיל, באותם נתוני פעילות. ואכן, נתונים אמפיריים שנבדקו בראשית שנות השמונים²⁷ מצביעים על כך שבממוצע נטל מע"מ על מלכ"רים הנו כ-110% מנטל המס על עוסקים. בענף החינוך, בו יש משקל נמוך יחסית לתשומות הקנויות, נטל המס הוא רק 75% מנטל המס שהיה משולם על ידי

25 קיים שוני בטיפול בהוצאות אלו לצורך ניכוי מן הכנסה החייבת במס הכנסה ולצורך ניכוי מס התשומות ששולם בערך.

26 ראו גם ויינבלט ווייסברוד לעיל הערה 9, בע' 208.

27 שם, בע' 209.

עוסקים. לעומת זאת, בענף הבריאות בו יש משקל גבוה יחסית לתשומות הקנויות, נטל המס מגיע לכדי 140% מנטל המס שהיה משולם על ידי עוסק. יש לתת את הדעת לשאלת ניכוי מס התשומות ששולם עם רכישת נכסי הון בני פחת. גם מלכ"ר וגם מוסד כספי אינם רשאים לנכות מס תשומות זה. אלא שמוסד כספי נהנה מהקטנת נטל המס באמצעות מנגנון הפחת, המקטין את מס הרווח שישלם בעתיד. לגבי מלכ"ר לא קיים כל מנגנון פיצוי, ולכן מהיבט זה מצבו נחות הן מול העוסק והן מול המוסד הכספי. הנה כי כן, אנו למדים כי הפעלה במקביל של שתי שיטות הגבייה פוגעת דווקא במי שהמחוקק התכוון להיטיב עמו. שני עיוותים חמורים נוצרים: לא רק שבממוצע מוטל נטל מס עודף על מלכ"רים (יחסית לעוסקים), אלא שהמס איננו ניטרלי: הוא מפלה לטובה מוסדות בענף החינוך על פני מוסדות בענף הבריאות.

2.4 נטל המס על מוסדות כספיים

מוסד כספי משלם מס שכר על שכר עבודה ששולם ומס רווח על הכנסתו החייבת במס, בניכוי מס השכר ומס הרווח עצמו. המוסד הכספי איננו זכאי לקזז את מס התשומות ששולם, ומאידך הוא פטור מתשלום מס עסקאות. ניתן להניח כי הקושי להבחין בין אשראי הניתן לשם שימוש עסקי לבין אשראי הניתן לשם שימוש צרכני היה ברקע של הגדרת "המוסד הכספי" בחוק. ועדת אשר (ועדה ציבורית אשר בחנה לעומק את עקרונות מע"מ והמלצותיה היוו חלק חשוב מתשתית החוק) המליצה כי במקום להטיל מס בשיעור רגיל על הריבית הצרכנית, יש לגבות מס בשיעור מוקטן מכלל השכר והרווח של הבנקים. בפועל, מוטל מס שכר ורווח בשיעור מלא (17% — זהה לשיעור מס העסקאות על העוסקים). הגדרת "מוסד כספי" כוללת גם את חברות הביטוח²⁸. נקל להיווכח כי במהותו נטל המס על מוסדות כספיים זהה לנטל המס על עוסקים. עם זאת, יהיו שלושה היבטים שבהם יהיה שונה מיסוי המוסד הכספי ממיסוי העוסק:

- א. הפרשים שבעיתוי: (בעיקר עקב רכישת רכוש קבוע). על מהותם של ההפרשים שבעיתוי כבר עמדנו בסעיף 2.1 לעיל.
- ב. נטל המס על המוסד הכספי הוא "כולל" יותר: ראינו שלגבי העוסק קיימת הבחנה בין עסקה רגילה, עסקה חייבת במס בשיעור אפס ועסקה פטורה. קיימות הוצאות (כמו תשלום מיסים עירוניים²⁹, תשלום פרמיות לביטוח העסק) שלא ניתן לקזז בגינן מס תשומות. לעומת זאת, לגבי המוסד הכספי כל ההכנסה החייבת (בניכוי

28 "הרציונל" שביסוד הגדרת המוסד הכספי איננו תקף לגבי תחום הביטוח. לדעתנו, ניתן להבחין באופן חד וברור בין תשלומי ביטוח שהם במישור העסקי לבין תשלומי ביטוח שהם במישור הצרכני.

29 יש לתת את הדעת לכך שתשלומי הארנונות של המוסדות הכספיים הגם גבוהים יחסית למגזר העסקי, שכן למוסדות הכספיים נקבעים תעריפים דיפרנציאליים גבוהים במיוחד, מה גם שהם ממוקמים בדרך כלל בשטחים מרכזיים ויקרים. כיוון שהמוסד הכספי מנכה את תשלומי

מס השכר (ששולם) מתחייבת כמס רווח. אין הבחנה בין עסקאות רגילות, עסקאות החייבות כמס בשיעור אפס, ועסקאות פטורות. מאידך, כל ההוצאות בהן עומד המוסד הכספי מותרות בניכוי מההכנסה החייבת וממילא מקטינות את החבות כמס רווח. זאת ועוד, רשויות מע"מ אינן מאפשרות לעוסקים את השבת מס העסקאות ששולם הכלול בחובות רעים ומסופקים, גם אם הנישום עומד במבחנים שנקבעו בסעיף 17(4) לפקודת מס ההכנסה³⁰. אמנם לאחרונה, בעניין אלקה אחזקות בע"מ³¹ ניתן פסק דין בבית המשפט המחוזי בחיפה, לפיו לעוסק יש זכות להוציא חשבונית זיכוי בגין עסקאות שתמורתן לא שולמה, ובדרך זו להשיב את מס העסקאות ששולם בגינן, אך על פסק זה הוגש ערעור לבית המשפט העליון. להערכתנו, נוהגים מרבית העוסקים שלא לזכות את עצמם בגין מס העסקאות הגלום בחובות אבודים, למרות שעוד קודם לפסק הדין היו מלומדים שסברו שניתן לעשות כן³². לעומת זאת, מוסד כספי המנכה חוב אבוד מהכנסתו החייבת כמס, ממילא מנכה את החוב האבוד מן ההכנסה החייבת כמס רווח.

יש לתת את הדעת לכך שההוצאות לחובות רעים ומסופקים (המותרות בניכוי לצורכי מס ההכנסה) במערכת הבנקאית גבוהות לאין ערוך מן ההוצאות התפעוליות השוטפות (ללא שכר ופחת)³³. לכן, ניתנה כאן הטבה משמעותית למוסדות הכספיים על העוסקים.

ג. הפסדים העולים על תשלומי השכר: כאשר למוסד כספי נוצר הפסד העולה על תשלומי השכר ששילם באותה שנת מס, לא ישולם מס שכר (וממילא לא ישולם מס רווח) אבל גם לא יבוצע כל החזר מס³⁴.

לעומת זאת, אם לעוסק עודף מס תשומות על מס עסקאות (כמו למשל במקרה הפרטי החריג שבו ההפסד עולה על תשלומי השכר) יבוצע החזר מס. לכן, במקרה חריג זה נמצא המוסד הכספי בנחיתות מול העוסק.

ניתן לטעון שהבדל זה יורד לשורשיה של שיטת הטיפול הנהוגה על פי סעיף 28 לפקודת מס ההכנסה בהפסדים. כידוע, השיטה היא של העברה לעתיד (Carry

המיסים העירוניים מהכנסתו החייבת כמס, ממילא הוא מנכה תשלומים אלו מן ההכנסה החייבת כמס רווח.

30 אגף המכס והמע"מ חזר והבהיר את עמדתו בנושא בהוראת פרשנות 93/4 "ביטול עסקה — במכר טובין ובמתן שרות" (מיום 30 במאי, 1993). יש לציין כי התוצאה הכוללת מכך שמשם עסקאות הנכלל בירת חוב אבוד איננו ניתן להשבה היא שמשם העסקאות ששולם עשוי להיות מנוכה אף הוא מהכנסתו החייבת של העוסק. לעוסק יש אפוא משום פיצוי חלקי (התלוי בשיעור המס החל עליו) במישור מס ההכנסה.

31 ע"ש (חי') 441/93 אלקה אחזקות בע"מ נ' מנהל מע"מ, מיסים ט/2 (1996) ה-23. לגבי הוגש ערעור לבית המשפט העליון.

32 ראו, למשל, א' יורן "החזר מע"מ לגבי חובות מסופקים" דריחהון מיסים ר-6 (1990) א-1. הוצאות ההפרשה לחובות מסופקים בבנקים המסחריים הגדולים מהוות בשנים האחרונות כ-45% מן הרווח מפעילות מימון וגבוהות יותר מההוצאות התפעוליות (ללא שכר).

34 ראו בסעיף 4(ב) לחוק וכן לעיל הערה 6.

(forward), ולא ניתן לקזז הפסדים בשנת המס הנוכחית מן ההכנסה החייבת בשנים קודמות³⁵. אלא שנראה כי לגבי מוסד כספי ישנה החמרה נוספת מאחר וסעיף 4(ב) לחוק אינו מאפשר כלל העברת עודף הפסדים על תשלומי השכר לשנות המס הבאות.

מוסק מן האמור לעיל, כי אין תשובה חד־משמעית לשאלה אם נטל המס על המוסד הכספי גבוה יותר (או נמוך יותר) מנטל המס שהיה מוטל עליו לו היה מוגדר כעוסק לענין החוק.

3. מהי שיטת המס העדיפה?

כפרק זה ננסה לברר מהי שיטת המס העדיפה: גבייה ישירה מכל עסקה (השיטה הנוהגת לגבי עוסקים) או גבייה עקיפה באמצעות מס שכר ומס רווח (השיטה הנוהגת לגבי מוסדות כספיים). הבירור ייערך לפי העקרונות הקלאסיים לשיטת המס הרצויה: פשטות השיטה, העלות המינהלית ליישומה, יעילות השיטה, כלליות השיטה. בפרט נבחן את הטענות בדבר שכלול מינהל המס ויעילות מערכת המס.

3.1 פשטות השיטה:

כדי לברר את שאלת "פשטות" השיטה עלינו לתת את הדעת לארבעה היבטים: פשטות בהבנת החוק ויישומו; פשטות בגביית המס; פשטות בכיקורת "אנליטית" על גביית המס; חלוקה ברורה של נטל המס בין העוסק לצרכן.

3.1.1 פשטות בהבנת החוק ויישומו:

מקובל להניח כי חוק מע"מ הנו פשוט ומובן יותר לציבור מאשר פקודת מס הכנסה. עיקר השאלות הסבוכות הקיימות ביישום פקודת מס הכנסה אינן רלבנטיות כלל לצורך יישום חוק מע"מ. בחוק מע"מ אין הבחנה בין הוצאות (הכנסות) במישור ההון לבין הכנסות (הוצאות) במישור הפירות; בעיות החתך התקופתי ובעיות ההחלקה משנה לשנה (Shifting) אינן רלבנטיות אף הן לצורך יישום חוק מע"מ. בחוק מע"מ לא קיימים מקלטי מס; אין נפקות לחוק עידוד התעשייה (מיסים), התשכ"ט – 1969 ולחוק לעידוד השקעות הון, התש"ט – 1959; תקופת הדיווח הקצרה לרשויות מע"מ (חודש או חודשיים) פתרה לכאורה את הצורך בהתמודדות עם בעיית האינפלציה.

המחוקק השכיל לשמור על יציבות במערכת המע"מ. וכך, בעוד שבמערכת מס הכנסה רוחשת פעילות חקיקתית מתמדת, הרי התיקונים לחוק מע"מ הנם

35 בארה"ב ניתן בתנאים מסוימים לקזז הפסדים בשנת המס מן ההכנסה החייבת בשלוש שנות המס האחרונות. משמעות הסדר זה של "העברה לאחור" (Carry back), היא שההפסד יוצר חזר של חלק מן המס ששולם בשנים קודמות.

ספורים, אם כי מקיפים ומהותיים. תיקון מספר 6 לחוק שאב מעקרונות המיסוי הישיר³⁶.

עם זאת, יש להדגיש כי השאלה העומדת לדיון איננה השאלה אם חוק מע"מ פשוט יותר מחוקי מס ההכנסה, אלא אם שיטת המס הישירה פשוטה יותר משיטת המס העקיפה.

כאשר הציבור נדרש ממילא להתמודד עם מערכת חוקי המס הישיר, הרי שלשיטת המס העקיפה יש יתרון ברור. היא איננה מטילה על ציבור הנישומים את חובת ההתמודדות עם חוק נוסף שאיננו מסונכרן לחלוטין עם חוקי המס הישיר ושיש בו בעיות אופייניות ייחודיות. אין להקל ראש במורכבות הבעיות האופייניות ליישום חוק מע"מ. די אם נאזכר כאן כמה מן הבעיות שהגיעו לבתי המשפט: סוגיית ניכוי מס תשומות מהוצאות ששימשו להנפקת הון³⁷; החזר מס עסקאות ששולם בגין עסקאות שבוטלו³⁸; מיסוי הפרשי הצמדה³⁹.

3.1.2 פשטות בגביית המס:

הדו"ח התקופתי למע"מ נגזר באופן מידי מספרי החשבונות של הנישום. אין תהליך של עריכת תאומים לצרכי מס ושל ביקורת על ידי מבקר חיצוני. ממילא אין צורך בחוות דעתו של רואה החשבון (או של יועץ המס) או בדו"ח מייצג. די בכך שהנישום ינהל ספריו כחוק ויקפיד על רישום נכון ובזמן אמיתי של פעולותיו לפי מסמכי מקור תקינים (בעלותן של חובות הרישום הנוספות המתחייבות מהפעלת הגישה הישירה נדון בסעיף 2.3 להלן). תקופת הדיווח הקצרה שעליה מושתתת שיטת הגבייה הישירה מאפשרת את פישוט מערכת הגבייה: אין צורך בתשלומי מקדמות בשלב ראשון, והתחשבות לאחר הגשת הדו"ח ותקצור השומה הזמנית בשלב שני. הדו"ח התקופתי המוגש על ידי הנישום הוא סופי ומחייב וחובה לשלם את כל המס המגיע עם הגשתו. השילוב שבין מתן אמון בדו"ח העוסק מחד, לנוקשות בלתי מתפשרת במועדי הדיווח ובחובת התשלום מאידך, הביא לאורך זמן לפישוט מערך הגבייה של מע"מ.

אולם, בהשוואה לגישה העקיפה נמצא שגביית מע"מ באמצעות מס שכר ומס רווח הנה פשוטה יותר. גביית מס שכר היא מיידית ונעשית אגב העברת תשלומי הניכויים האחרים לפקיד השומה (על גבי טופס 102). מס הרווח נגבה באמצעות גביית מס ההכנסה (בשלב המקדמות ובשלב השומה). הגישה הישירה, למרות

36 חוק מס ערך מוסף (תיקון מס' 6), התשמ"ו-1986, ס"ח 264.

37 ע"ש (ת"א) 869/83 עיט ציוד צבאי לייצוא בע"מ נ' מנהל המכס והבלו (לא פורסם), ניתן למצוא: "שפט"מ מס ערך מוסף" אוגדני פסיקה ב (1986) 504; וכמו כן ע"ש (ת"א) 877/83 לנדקו רובינשטיין השקעות בע"מ נ' מנהל המכס והבלו, מיסים א/1 (1987) ה-33.

38 ע"א 738/86 מנהל המכס נ' אסא פלדות בע"מ, פ"ד (מג) 161; ראו גם יורן, לעיל הערה 32.

39 ע"א 733/89 ארם משחקים בע"מ נ' מנהל מס ערך מוסף, פ"ד (מו) 52 (1987).

יתרונותיה, מחייבת הקמת מנגנון גבייה נפרד ממערך הגבייה של מס ההכנסה. מעבר לשיטת המס העקיפה יביא באופן מידי לביטול מערך הגבייה של מע"מ.

3.1.3 ביקורת אנליטית:

אחת המגרעות הבולטות של שיטת הגבייה הישירה היא העובדה שאיננה נתונה לביקורת אנליטית. מפקח מס ההכנסה הבוחן את הדו"ח השנתי של נישום כלשהו, יכול להפעיל נוהלי סקירה אנליטית כדי להתרשם אם הדו"ח סביר על פניו אם לאו. לשם כך הוא נעזר בדו"חות לתקופות קודמות, בתדריכים ענפיים, בבחינת יחסים פיננסיים חריגים ובידע כללי. המחקר החשבונאי מלמד כי סקירה אנליטית היא המכשיר החשוב ביותר לאיתור טעויות בדיווח הכספי⁴⁰.

לעומת זאת, לפקיד אגף המכס ומע"מ הבוחן את הדו"ח התקופתי של העוסק, אין כל יכולת לקבוע אם הדו"ח סביר על פניו אם לאו. שיטת הגבייה הישירה מעמידה לעתים את המסמך (חשבונית המס) מעל למהות הכלכלית. תופעות לוואי שליליות של שיטה זו הן הנפקת חשבוניות פיקטיביות ו"המסחר" בחשבוניות מס מפוברקות.

3.1.4 חלוקה ברורה של נטל המס בין העוסק לצרכן

מס ערך מוסף הוא במהותו מס עקיף המוטל על צריכה. לכן, על פני הדברים נראה כי השיטה הישירה תואמת יותר את רוח החוק. השיטה הישירה התאימה במיוחד לתקופה שבה הוטל המס לראשונה, ולתקופות בהן חל שינוי בשיעור המס. בתקופות מעבר אלו הרי השיטה הישירה, מעצם טיבה, מגדירה כללים ברורים: המחיר הבסיסי ללא מע"מ נשאר קבוע, ורק תוספת המס המוטלת במלואה על הצרכן, משתנה.

השיטה הישירה מאפשרת למינהל הכנסות המדינה יתור גמישות בניהול המדיניות הפיסקלית. נסיון העבר מלמד כי המשק הסתגל במהירות ובקלות יחסית לשינויים בשיעורי המס⁴¹.

לאורך זמן, יביאו כוחות ההיצע והביקוש בשוק לכך שחלק מן המס "ייספג" על ידי העוסק (לפי גמישויות ההיצע והביקוש למוצרים השונים). האומדן של מינהל הכנסות המדינה הוא שבממוצע כשליש מן המס נספג על ידי העוסקים, וכשני שלישים מן המס אכן מוטלים בפועל על הצרכנים הסופיים.

40 ראו, למשל:

W.R. Kinney, Jr. "The Predictive Power of Limited Information in Preliminary Analytical Review: An Empirical Study" Supplement to the *J. of Accounting Research* (1979) 148-165.

41 לעיל הערה 3.

3.2 העלות המינהלית של גביית המס

3.2.1 עלות המינהל ועלות הציות

לעלות המינהלית של כל מערכת מס יש שני מרכיבים עיקריים:

— העלות הישירה של קיום מנגנון המס ותפעולו השוטף (להלן: "הוצאות המינהל").

— העלות הסמויה של "ציות" לחוקי המס המוטלת על הנישומים (להלן: "הוצאות הציות"). רשויות המס מטילות לעתים מטלות נוספות (בתחום ניהול פנקסים, דיווח על מידע וניכוי במקור) מעבר למתחייב מצורכי הניהול והבקרה השוטפים. מטלות אלו עלולות לגרור אחריהן עלויות מהותיות (של העסקת עובדים, איסוף מידע ורישום, דיווח ורכישת חומרה ותוכנה) שאין בצידן כל תכלית של בקרה עסקית זולת חובת הציות להוראות חוקי המס. נושא הוצאות המינהל והציות של מערכות המס נדון בהרחבה בקונגרס ה-43 של האיגוד הפיסקלי הבינלאומי (International Fiscal Association [IFA]) שנערך בריוֹדה ז'נרו בספטמבר 1989. הקונגרס המליץ לנציגי המדינות המשתתפות להכיר באופן מפורש בחשיבותן של הוצאות המינהל והציות, ולהביאן באופן מלא בחשבון שעה שבאים לקבוע מדיניות מס. כמו כן המליץ הקונגרס לעודד מחקרים אקדמיים ויישומיים כדי להגדיר את עלות ההפעלה של מערכות המיסים. הואיל והוצאות הציות הן לעתים קרובות רגריסיביות וגורמות להוצאות פסיכולוגיות, הרי שבמקום בו ביעילות זהה ובעלות זהה קיימת ברירה בין הוצאות מינהל והוצאות ציות, יש להטות את הכף לצד יותר הוצאות מינהל ופחות הוצאות ציות⁴².

3.2.2 השוואה בין שתי השיטות

נקודת המוצא לדיון כאן הנה שמש הכנסה מוטל ממילא. לכן אנו פטורים מבחינת העלות המינהלית של גביית המס הישיר, או מהשוואה בין העלות המינהלית של גביית המס הישיר לבין העלות האפקטיבית של גביית מע"מ. הדיון יתמקד בבחינת העלות המינהלית של כל אחת משתי שיטות גביית מע"מ: השיטה הישירה מול השיטה העקיפה.

נקדים ונאמר כי אין בידינו נתונים בדוקים על העלות המינהלית של גביית מע"מ, וכי למיטב ידיעתנו לא נערך כל מחקר ראוי בנושא רמת הוצאות הציות. לכן, לא נוכל אלא להישען על אומדנים גסים, סובייקטיביים ויחסיים.

קל להיווכח כי שיטת הגבייה העקיפה מביאה למינימום את העלות המינהלית של גביית המס. גביית מס שכר ומס רווח היא למעשה מוצר לוואי של גביית

42 ראו דיווח על החלטות הקונגרס ה-43 של האיגוד הפיסקלי הבינלאומי ברואה החשבון לט (1990) 74-79.

מס ההכנסה, המתבצעת בפועל על ידי אגף מס ההכנסה. לעומת זאת, בשיטת הגבייה הישירה הרי גם הוצאות המינהל וגם הוצאות הציות הנן גבוהות יחסית. הוצאות המינהל גבוהות משום שיש צורך בקיום מנגנון פקידותי נפרד, המונה מאות פקידים ופרוש בכל תחנות המכס בארץ. במקביל יש צורך במערך מחשוב נפרד ובמערכת טפסים נפרדת.

הוצאות הציות הנן גבוהות יחסית בשל ארבעה גורמים עיקריים: א. "ניפוח" מערכות הנהלות החשבונות בשל הצורך להפריד את מס העסקאות מחשבונות ההכנסות, ואת מס התשומות מחשבונות ההוצאות. מטלה זו שאינה קיימת בשיטה העקיפה, גורמת למעשה להכפלת הרישומים במערכות הנהלת החשבונות. זאת ועוד: ניתן לטעון כי אין כל טעם כלכלי בהוצאת חשבונית מס לעוסק אחר. העוסק שמנפיק את החשבונית אכן גובה את מס העסקאות החל ומעבירו לאוצר המדינה, אלא שבמקביל מקזז העוסק השני אותו סכום מס (המהווה לגביי מס תשומות), כך שמבחינת אוצר המדינה אין במהלך זה כל תוחלת מס. רק הוצאת חשבונית מס למי שאיננו עוסק, היא פעולה שיש עמה משמעות פיסקלית. במלים אחרות, מנקודת ראות עיונית-כלכלית ניתן לראות בכלל ציבור העוסקים כאיחוד עוסקים כמשמעו בסעיף 56 לחוק⁴³. ב. הצורך בפיקוח מקצועי על תהליך הפרדת מס-התשומות ומס העסקאות. לכאורה, מדובר רק בתהליך טכני המתבצע באופן ממוחשב על ידי מרבית תוכנות המדף להנהלת חשבונות. אולם, יש להפעיל שיקול דעת מקצועי לקביעת מס התשומות המותר בניכוי. בחלק מן המקרים (כמו למשל רכישת רכב פרטי) מס התשומות ששולם איננו מותר כלל בניכוי. במקרים אחרים (כמו הוצאות בגין שרותים ונכסים ששימשו את העסק רק באופן חלקי) ניתן לקזז רק רבע (או שני שלישים אם עיקר השימוש היה לצורך העסק) ממס התשומות ששולם. ג. הכבדה על תזרימי המזומנים של העוסק: כאשר לעוסק יש עודף מס תשומות על מס עסקאות שבו הוא מתחייב, הוא מגיש דו"ח להחזר וחולף פרק זמן של כשבועיים שלושה עד לביצוע החזר. בתקופה זו נוצרת הכבדה על תזרימי המזומנים של העוסק. לעתים נמצא שיש עוסקים המגישים דרך כלל דו"חות מע"מ להחזר (בעיקר יצואנים, בתי מלון וחקלאים). אצל עוסקים אלו נגרמות עלויות מימון מהותיות מן הפיגור המובנה בהחזרי המס המגיעים להם. ד. הצורך בהתמודדות עם מנגנון מס נוסף: צורך זה מגביר את "העלות הפסיכולוגית" ולעתים כרוך גם בעלויות מהותיות בעין.

43 יש להדגיש כי מנהל מע"מ עושה שימוש מצומצם בסמכותו לרשום מספר עוסקים כאחד. בדרך כלל, מתיר המנהל רישום מספר עוסקים כאחד (איחוד עוסקים) כאשר המדובר במספר עוסקים הנתונים לאותה שליטה.

3.3 יעילות השיטה

3.3.1 מהי יעילות?

לדעתנו, שיטת מס יעילה תיחשב לשיטה שבה הגבייה בפועל קרובה לאומדן פוטנציאל המס (המחושב לפי אינדקטורים מקרו-כלכליים). קיימים שלושה גורמים עיקריים לאי מיצוי פוטנציאל הגבייה: א. העלמות והשתמטויות ממס; ב. תכנוני מס המביאים להימנעות לגיטימית ממס; ג. פטורים וניכויים שונים שהמחוקק עצמו מעניק למגזרים מועדפים. העלמות והשתמטויות הן כמובן האויב מספר אחד של כל מערכת מס. אולם, יש לתת את הדעת לכך שלעיתים, יש לתכנוני המס הלגיטימיים והפטורים שמעניק המחוקק משקל יחסי ניכר.

מן הראוי להיעזר כאן בדוגמא מחוק מס אחר: חוק מס שבת מקרקעין, תשכ"ג—1963. השילוב שבין תכנוני מס לגיטימיים ופטורים נדיבים שהעניק המחוקק, הביא לניווט כמעט מוחלט של מס שבת על מכירת דירות מגורים כמכשיר פיסקלי ממשי. זאת ועוד, למערכת נגרם הפסד מס נוסף בשל הסטה של פעילות עסקית שהייתה אמורה להתחייב במס הכנסה לאפיקי הפטור במס שבת.

3.3.2 השוואת יעילות שתי שיטות הגבייה

מקובל להניח כי מס ערך מוסף הנגבה בשיטה הישירה הוא מס יעיל. ההנחה היא ששיטת הגבייה הישירה ממצה חלק ניכר מפוטנציאל הגבייה. המס מהווה כלי פיסקלי חשוב. יש תחושה של שליטה בהיקף הגבייה. במקרים שבהם חלו שינויים בשעורי המס, השתנה היקף הגבייה בהתאם למצופה⁴⁴. בפרק 2 עמדנו על כך כי כעיקרון, בסיסי המס לעוסקים ולמוסדות כספיים הם דומים. נותר לנו לברר איזו שיטת גבייה יעילה יותר. בפרט יש לכחון את השאלה אם הרחבת שיטת הגבייה העקיפה (שעלותה המינהלית הכוללת הנה נמוכה יותר) על חשבון שיטת הגבייה הישירה לא תביא לאובדן הכנסות ממסים. הדיון ייערך לפי שלושת הגורמים לאי מיצוי פוטנציאל הגבייה שצוינו למעלה: העלמות והשתמטויות; תכנוני מס לגיטימיים; פטורים וניכויים שמעניק המחוקק.

3.3.2.1 העלמות והשתמטויות

לשיטת הגבייה הישירה כמה יתרונות לכאורה:

א. חלק ניכר מן המס נגבה כבר בשלב שחרור מטעני היבוא מהמכס. גבייה

44 טענה זו נכונה בעיקר במקרים שבהם הועלה שיעור המס. ההנחה כיום היא שהעלאת שיעור המס באחוז אחד תביא לתוספת גבייה של כ-1.2 מיליארד ש"ח (במחירי דצמבר 1995). לעומת זאת הפחתת שיעור המס באחוז אחד תביא להפחתה בגביית המס של 0.8 מיליארד ש"ח.

זו מבטיחה שלאורך כל השרשרת (מן היבואן ועד הצרכן הסופי) יהיה לכל גורם אינטרס כלכלי ברור (ניכוי מס התשומות ששולם) לדווח ולהעביר את מס העסקאות החל.

ב. "אפקט השרשרת": גם במהלך העסקים הרגיל (ולאו דווקא בעסקאות יבוא) די בכך שאחד מן הגורמים יקפיד על דיווח ותשלום מס כחוק, כדי שכל השרשרת "תתיישר" ותדווח על מלוא הפעילות. כיוון שלגופים הממשלתיים-ציבוריים ולחברות הציבוריות הגדולות, שחזקה עליהם שהם מקפידים על דיווח מלא ונכון, יש משקל מכריע בפעילות הכלכלית במשק, הם גוררים אחריהם את יתר העוסקים, הסוחרים עימם, לדיווח מסודר.

ג. השיטה הישירה מביאה לידי יצירת רשת של עוסקים שניתן לעשות בה שימוש מושכל לצורכי אכיפה ופיקוח.

אולם, יש לתת את הדעת כי גם במערך מס הכנסה קיימת רשת מקבילה ורחבה של דיווח וניכוי מס במקור. רשת זו (בנוסף להעברת תשלומי הניכויים מדי חודש לאוצר המדינה) מייצרת ריכוזים שנתיים מפורטים (על גבי טופסי 836 ו-865). לדעתנו, רשת זו יעילה לא פחות מן הרשת של מערך מע"מ. ניתן כמובן לטעון כי הפעלת שתי רשתות במקביל מגבירה את האכיפה של ניהול פנקסים ודיווח מסודר לרשויות המס. ביטוי לגישה זו נמצא בחוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבונות), תשמ"ז — 1987⁴⁵. אלא שיש כמובן לתת את הדעת לעלות הציות הגבוהה המוטלת על הנישומים. האם אין די ברשת אחת? זאת ועוד, עיקר ההעלמות הוא דווקא במגזרים שאינם סוחרים עם הגופים הציבוריים. כאן, יש לאפקט השרשרת השלכות שליליות. די בכך שבראש השרשרת לא ידווחו כחוק, כדי שלאורך כל השרשרת יהיה לכל העוסקים (הנישומים) אינטרס כלכלי מובהק להמשיך ולא לדווח על הפעילות. הדעת נותנת, שמי שמעלים עסקאות, משתמט הן מתשלום מס ערך מוסף והן מתשלום מס הכנסה. אנו בדעה, כי שיטת הגבייה הישירה לכשעצמה איננה יעילה יותר במניעת העלמות משיטת הגבייה העקיפה הנשענת על מערך הגבייה והשומה של אגף מס ההכנסה. אדרבא, דווקא הפיצול בין אגפי המיסים מחליש את האפקטיביות של כל אחד מהם, ומקשה על ריכוז מאמץ למלחמה בנגע ההעלמות וההשתמטות ממס, אם כי לאחרונה גובר השימוש המושכל במערכת המחשב להצלבת מידע בין שני אגפי המס.

3.3.2.2 תכנוני מס לגיטימיים

תכנוני מס קיימים הן במישור מס ערך מוסף והן במישור מס הכנסה. תכנוני המס במישור המע"מ קיימים, בין היתר, בעת ההתאגדות (האם לפעול כעמותה או כעוסק), בעת רישום מספר עוסקים כעוסק אחד, ובעסקאות קבלניות מורכבות

45 חוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבונות ותשלום חובות מס) (תיקון), תשמ"ז — 1987, ס"ח 102.

(לרבות עסקאות קומבינציה). אולם אין ספק ששיטת הגבייה הישירה מצמצמת את היקף תכנוני המס (יחסית לשיטת הגבייה העקיפה) בשל שתי סיבות עיקריות: א. שיטת הגבייה הישירה מושתתת על גביית מס ממחזור העסקאות. שיטת הגבייה העקיפה מושתתת על גביית מס שכר ומס רווח. מטבע הדברים קל לנישום ל"תכנן" את הרווח מאשר את המחזור. ב. תקופת הדיווח הקצרה בגישה הישירה (חודש או חודשיים) מקשה על תכנוני מס. לעומת זאת, תקופת דיווח של שנה (בגישה העקיפה) נותנת לנישום מרחב תכנון ארוך יותר. יש לתת את הדעת לשילוב שבין פטורים וניכויים שמעניק המחוקק לבין תכנוני מס לגיטימיים. לדוגמא: השקעה במקלט מס כמו סרט ישראלי לקראת סוף השנה. נכון הוא שהשקעה כזו תפחית לא רק את ההכנסה החייבת במס הכנסה, אלא גם את ההכנסה החייבת במס רווח. קשה לאמוד מה יהיה היקף אובדן ההכנסות שינבע מהמעבר לשיטה העקיפה כתוצאה מתכנוני מס לגיטימיים, והאם אובדן זה שקול כנגד היתרונות של הפחתת העלות המינהלית הכוללת.

3.3.2.3 פטורים וניכויים שונים שמעניק המחוקק

לא ניתן להרחיב את השימוש בשיטה העקיפה ללא מתן פתרון לפטורים ולהטבות שונות שהעניק המחוקק בכל אחד משני חוקי המס. בסיס המס בשיטה העקיפה הוא כולל יותר ואין בו כל התייחסות לעסקאות חייבות בשיעור אפס ולעסקאות פטורות.

מאידך, הרחבת השימוש בשיטה העקיפה יביא לאובדן הכנסות ממסים כתוצאה מהעלאת משקל הניכויים המיוחדים מן ההכנסה החייבת (בעיקר ניכוי פחת מואץ למגזר היצרני ולמפעלים מאושרים).

4. סיכום ומסקנות עיקריות

4.1 כללי

אין דבר שמצליח יותר מן ההצלחה עצמה. גביית מס ערך מוסף בישראל נחשבת לסיפור הצלחה. תוך זמן קצר יחסית הצליח אגף המכס לייצב מערכת שנקלטה היטב ושהיקף הגבייה שלה בשנת 1995 הגיע לכדי 22 מיליארד ש"ח, ובכל זאת אנו סבורים שיש מקום לבחינה עיונית מקיפה של עקרונות החוק ושיטת גבייתו.

4.2 נטל המס על מלכ"ר

המחוקק התכוון להטיל על מלכ"רים נטל מס מופחת. בפועל נמצא שנטל המס על מלכ"רים הוא בממוצע גבוה יותר מנטל המס על עוסקים. מס השכר על מלכ"רים איננו ניטרלי: הוא מפלה לטובה מוסדות חינוך על פני מוסדות בענף הבריאות.

4.3 נטל המס על מוסד כספי

אין לדעתנו תשובה חד-משמעית לשאלה האם נטל המס על המוסד הכספי גבוה יותר (או נמוך יותר) מנטל המס שהיה מוטל עליו כעוסק לעניין החוק. עם זאת, יש לתת את הדעת לכך שלמוסד כספי יתרון על פני עוסק, בכך שהוא זכאי להפחית את ההוצאות לחובות רעים ומסופקים ואת הוצאות המסים העירוניים מן ההכנסה החייבת במס רווח.

4.4 העלות המינהלית הכוללת

העלות המינהלית הכוללת (עלות המינהל ועלות הציות) של שיטת הגבייה העקיפה (המתבצעת אגב גביית מס ההכנסה) נמוכה לאין ערוך מן העלות המינהלית הכוללת של שיטת הגבייה הישירה.

4.5 פשטות השיטה

כיוון שהנישום נדרש ממילא להתמודד עם מערכת חוקי המס הישיר, שיטת הגבייה העקיפה פשוטה יותר משיטת הגבייה הישירה, המחייבת התמודדות עם חוק נוסף. שיטת הגבייה הישירה איננה נתונה לכשעצמה לביקורת אנליטית (ביקורת סבירות הנתונים על פני הדו"ח). שיטת הגבייה הישירה נותנת חשיבות יתר למסמך (חשבונית המס) על פני המהות הכלכלית של הפעילות. התופעות השליליות של "מכירת" חשבוניות מס הן פועל יוצא מחסרון זה. יתרונה הבולט של שיטת הגבייה הישירה הוא שהיא מגדירה חלוקה ברורה של נטל המס בין העוסק והצרכן. לכן, השיטה הקלה בזמנו על הסתגלות המשק לחוק מע"מ והיא נוחה ליישום בתקופות מעבר בהן חלים שינויים בשיעורי המס. לאורך זמן מוקהים יתרונות אלו.

4.6 מעבר לשיטת הגבייה העקיפה

מצאנו שבסיסי המס בשתי השיטות דומים באופן עקרוני. לכן, ההמלצה העיקרית של עבודה זו היא לשקול דווקא את הרחבת השימוש בשיטת הגבייה העקיפה תוך כדי בחינת השלכות המעבר משיטה לשיטה. לדעתנו, מעבר לשיטת המס העקיפה עשוי להפחית באופן משמעותי את העלות המינהלית הכוללת של גביית המס ויביא לשכלול מערכות המס הפועלות במשק הישראלי.