

מדיניות המסים של הממשלה

סך הכנסות הממשלה ממסים¹, עלה מ־768 מיליון ל"י ב־1958 ל־912 מיליון ל"י ב־1959, עלייה של 19 אחוזים, בהשוואה לעלייה של 15 אחוזים מ־1957 ל־1958. כיוון שההכנסות ממסים בין שנת 1958 לשנת 1959, עלו בשיעור גדול יותר משיעור עליית ההכנסה הפרטית, עלה חלקם של המסים בהכנסה הפרטית. בואת התחדשה מגמת העלייה בחלקם של המסים בהכנסה הפרטית, לאחר שניפסקה לשנה אחת ב־1957. ב־1959 נמשכה המגמה של עלייה איטית בהכנסות ממסים ישירים, לעומת עלייה מהירה בהכנסות ממסים עקיפים, שהעלאת שיעוריהם שימשה בחלקה לתיקון שער היבוא הנמוך². מגמה זו נתחזקה במיוחד, עם ביטול יהב המגן ומתן הקלות אחרות במס ההכנסה, באפריל 1958. הירידה בשיעורי מס ההכנסה נובעת ממדיניות המבוססת על הנחה, ששיעורי המסים על הכנסה גבוהים עתה במידה כזו, שכל העלאה נוספת תביא להפחתת הרצון לעבוד ולהשתמטות מתשלום מסים. לפיכך, תוספת ההכנסות צריכה לבוא מהעלאת שיעורי המסים העקיפים, ומשיפורים במערכת גביית המסים.

לוח ז'־1

הכנסות הממשלה ממסים ושיעורי הגידול של ההכנסות ממסים וממס הכנסה, 1954/55 עד 1959

השנה	ההכנסה ממסים * (מיליוני ל"י)	אחוז העלייה מהשנה הקודמת	מס הכנסה **
1954/55	324	40	58
1955/56	457	41	28
1956/57	561	23	17
1957	640	23 ***	16
1958	744	17	14
1959	887	19	17

* אינו כולל הכנסות ממסים על קניות של משרדי הממשלה ומוסדות.

** אינו כולל הכנסות מ"יהב מגן" ומפיגורי "יהב מגן".

*** עליית ההכנסות ב־1957/58 לעומת 1956/57.

המקור: לשכת הממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹ כולל ביטוח לאומי, ארנונה, קרנות השוואה ורשיונות רדיו. הסובסידיות ותשלומי ההעברה לא נזכרו.
² בפרק זה מוגדרים מסים ישירים, כמסים על הכנסה ומסים על רכוש; מסים עקיפים מוגדרים כמסים על הוצאה, ומסים על עיסקות ורשיונות, כמפורט בלוח ז'־3. מיון המסים בפרק זה שונה מהמיון בחשבונות הלאומיים. הסבר להבדל יינתן בנספח שיפורסם בעוד שבועות מספר.

כתוצאה ממדיניות זו, עלו ההכנסות ממסים על הכנסה, מ־1958 ל־1959, בשיעור של 11 אחוזים, בעוד שבאותה תקופה עלו המסים העקיפים בשיעור של 24 אחוזים. במקביל לכך, ירד חלקם של המסים על הכנסה בכלל הכנסות הממשלה, מ־36 אחוזים ב־1958 ל־34 אחוזים ב־1959, וחלקם של המסים העקיפים עלה מ־61 אחוזים ל־64 אחוזים.

לוח ז'2

הכנסות הממשלה ממסים לפי קבוצות מס, 1957 עד 1959

(אחוזים)

אחוז העלייה		1959	1958	1957	קבוצות מס
מ־1958 ל־1959	מ־1957 ל־1958				
					מסים ישירים
10	8	33.9	36.3	38.8	מסים על הכנסה
12	9	2.2	2.4	2.5	מסים על רכוש
11	8	36.1	38.7	41.3	סך הכל
					מסים עקיפים
25	22	53.4	50.6	47.7	מסים על הוצאה
16	12	10.5	10.7	11.0	מסים על עיסקות, ורשיונות
24	20	63.9	61.3	58.7	סך הכל
19	15	100.0	100.0	100.0	סך כל המסים

כמו־כן נימשכה, בשנת 1959, המדיניות של מתן הנחות ממסים, המיועדות לעידוד השקעות ועידוד החיסכון. הקלות נוספות ממסים ניתנו על מנת לעודד השקעות הון במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, ואושרו הקלות ממס הכנסה לדיבידנדות המתקבלות ממניות מסוימות. פירוט ההכנסות ממסים בשנים 1957 עד 1959 מובא בלוח ז'3.

1. הכנסות ממסים ושיעורי המסים

ההכנסות ממס הכנסה ומיהב מגן עלו, מ־251 מיליון ל"י ב־1958 ל־276 מיליון ל"י ב־1959, עלייה ב־10 אחוזים, לעומת הגידול בהכנסה הלאומית באותה תקופה, בשיעור של 13 אחוזים. העלייה האטית של גביות המס, לעומת העלייה בהכנסה הלאומית, היתה בעיקר תוצאה של ביטול יהב המגן, באפריל 1958. ביטול יהב המגן והקלות אחרות, השפיעו בעיקר על ההכנסות ממס הכנסה ויהב מגן ב־1958, שעלו באותה שנה ב־7 אחוזים בלבד, בהשוואה לגידול של 12 אחוזים בהכנסה הלאומית. אולם, עד לביטול יהב המגן במאָרס 1958, ניגבו ב־1958 כ־14 מיליון ל"י וכן ניגבו פיגורים לאחר מכן, בסך 8 מיליון ל"י. סכום הפיגורים ירד ב־1959

הכנסות הממשלה ממסים ומתשלומי חובה, 1957 עד 1959

(אלפי ל"י)

1959	1958	1957	
			מסים על הכנסה
275,854	251,434	236,981	מס הכנסה ו"יהב מגן"
899	1,000	576	מס עיזבון
1,231	1,023	1,224	מס שבח מקרקעין
30,903	25,984	21,223	ביטוח לאומי (שכירים ועצמאים)
308,887	279,446	260,004	סך הכל
			מסים על רכוש
4,859	4,650	3,406	מס רכוש עירוני
1,234	912	1,224	מס רכוש חקלאי
14,367	12,534	11,613	ארגונה לפיצוי נוקי מלחמה
119	289	702	מלווה חובה
20,579	18,385	16,945	סך הכל
			מסים על הוצאה
184,560	127,620	113,545	מכס
51,512	52,645	40,879	מס דלק
34,006	31,223	28,331	בלו: טבק
15,595	14,115	11,165	משקאות
28,739	28,954	27,073	מלט
2,786	2,521	2,554	צמיגים ושונות
96,964	68,179	54,994	מס קנייה
8,232	6,877	4,716	מס נסיעות חוץ
2,150	3,244	4,233	מס שעשועים
45,884	38,045	20,353	קרנות והיטלים
16,804	15,432	11,858	בול ביטחון על הוצאה
487,232	388,855	319,701	סך הכל
			מסים על עיסקות ורשיונות
7,060	6,035	5,391	מס בולים
11,141	8,481	7,062	רשיונות נהיגה וכלי רכב
6,448	5,972	4,756	אגרות משרד המשפטים
2,610	1,438	1,364	רשיונות רדיו
5,338	3,883	3,654	ספרי אחווה
5,065	3,239	2,655	רשיונות אחרים
50,846	47,066	43,564	ביטוח לאומי (ממעבידים)
7,142	6,273	5,062	בול ביטחון
95,650	82,387	73,508	סך הכל
912,348	769,073	670,138	סך כל ההכנסות

המקור: לשכת הממונה על הכנסות המדינה, החשב הכללי והמוסד לביטוח לאומי.

ל-7 מיליון ל"י, וההכנסות ממס הכנסה, פרט ליהב מגן, עלו בשיעור של 17 אחוזים בערך. פירוט הגידול במס הכנסה, פרט ליהב מגן, מובא בלוח ז' 4.

לוח ז' 4

ההכנסות ממס הכנסה * לפי סוג הנישומים, 1958 ו-1959

סוג הנישומים	מיליוני ל"י		אחוז העלייה מ-1958 ל-1959
	1958	1959	
עצמאיים **	81	96	19
שכירים	107	121	13
חברות	41	52	27
סך הכל	229	269	17

* אינו כולל "יהב מגן" ישיר.

** כולל מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים להובלת נוסעים.
ח מ ק ו ר : לשכת הממונה על הכנסות המדינה.

ההכנסות ממסים עקיפים עלו, מ-471 מיליון ל"י ב-1958 ל-583 מיליון ל"י ב-1959, עלייה של 24 אחוזים, בהשוואה לעלייה של 20 אחוזים בערך מ-1957 ל-1958. המשך העלייה המהירה של ההכנסות ממסים עקיפים, בהשוואה לגידול בהוצאות למוצרים מקומיים וליבוא, מוסברת על ידי שני גורמים: העלאת שיעורי המכס וההיטלים על היבוא, והעלאת שיעורי מס הקנייה ודמי רשיונות ואגרות.

כמו בשנים האחרונות, היו העלאות אלה בשנת 1959, מיועדות בראש וראשונה להגדלת ההכנסות, אם כי לחלק מן ההעלאות היו תפקידים נוספים, כהעלאת שער היבוא, הגנה על תוצרת הארץ, תיקון עיוותים וכו'.

ההכנסות ממכס, הכוללות גם הכנסות מתשלומי חובה על יבוא, עלו מ-128 מיליון ל"י ב-1958 ל-185 מיליון ל"י ב-1959, כלומר, עלייה של 44 אחוזים. העלייה היתה מגיעה ל-50 אחוזים, אילמלא שונה הסיווג של ההיטל על מקררים (בסך 8 מיליון ל"י בערך) ממכס למס קנייה, החל ב-1 באפריל 1959. בסך ההכנסות ממכס, היתה העלייה מ-1957 ל-1958 ב-12 אחוזים בלבד, העלייה בשנת 1959 נבעה בעיקר מהעלאת שיעורי המסים על מכונות, מזון יקר ומתכות אל-ברזליות, שניכנסה לתוקפה בסוף שנת 1958, ומהעלאת שיעורי המסים במשך השנה, במיוחד על חומרי-גלם ומזון, בעיקבות ביטול הקיצוב.

עיקר העלאות המכס ב-1959, היו על חומרי גלם ומוצרים מוגמרים, שהיו חייבים במכס גם בשנה הקודמת. לעומת זאת, הוטלו מכסים חדשים, רק על מספר קטן של מוצרי יבוא, שהיו פטורים קודם לכן ממכס, וכמחצית מסכום היבוא נישארה עדיין פטורה מכל מכס, הן בפטור מוחלט והן בפטור מיוחד לעידוד התעשייה ולמוסדות שלא למטרת רווח.

כמו כן חלו העלאות במכס על מוצרים מוגמרים מיבוא, כגון כלי בית ומטבח חשמליים, מכונות חישוב ומכונות כתיבה, שמני סיכה, מזון יקר, חלקי חילוף לכלי רכב ולטרקטורים. שיעורי המכס הנמוכים למזון בקיצוב, הועלו עם ביטול חלוקת המנות של קפה, סוכר, אורז וקקאו לייצור שוקולד. המכס על חומרי גלם מיבוא, לתעשיות קראמיקה, זכוכית, גומי, בורסקאות, צבעים, פלסטיקה ותעשייה כימית, הועלה במקצת.

בעוד שהעלאות המכס, שצוינו לעיל, הוטלו בעיקר מתוך שיקולים פיסקאליים, נעשו שינויים אחדים בשיעורי המכס לשם הגנה על תוצרת הארץ. המכס על דיו להדפסה, אבני השחזה וטבק מעובד, הועלה, ולעומת זאת הוקטנו שיעורי המכס על חומרי גלם וציוד, המשמשים לייצור מוצרים מוגמרים בארץ, ביניהם חומרי גלם לתעשיית חוטי זהורית, מיכלים לייצור משקאות, צינורות פלסטיים ועוד.

ההכנסות ממס קנייה עלו מ-68 מיליון ל"י ב-1958 ל-97 מיליון ל"י ב-1959, כלומר, ב-43 אחוזים. עם ניכוי כ-8 מיליון ל"י, שהם מס קנייה על מקררים, שניגבו בעבר בצורת תשלום חובה, תהיה העלייה הממשית 31 אחוזים בלבד, בהשוואה לעלייה של כ-24 אחוזים מ-1957 ל-1958. מתוך הגידול של 31 אחוזים בהכנסות, אפשר לזקוף כ-15 אחוזים לשינויים בשיעורי מס קנייה, ו-16 אחוזים בערך לעלייה במכירות של מוצרים החייבים במס, ולשיפור הגבייה.

העלאות המס העיקריות חלו על מוצרי אינסטלציה חשמלית וסניטאריה, צבעים וכלי מטבח.

תקופת האשראי המורשית לייצרנים החייבים במס קנייה, היתה ב-1959, כמו ב-1958, כשלושה חודשים.

לוח 5'

ההכנסות ממס קנייה לפי סוג הסחורה, 1958 ו-1959

(מיליוני ל"י)

סוג הסחורה	1958	1959
מוצרי טכסטיל ועור	16.7	18.0
רהיטים	4.6	5.9
חומרי בניין ואינסטלציה	7.6	10.7
מכשירים מוסיקאליים ורדיו	3.9	4.4
חשמל, גזז וכלי בית	16.7	* 28.4
שעונים, תכשיטים, מכשירי צילום		
ואופטיקה	2.0	2.2
תמרוקים וחומרי ניקוי	2.3	3.0
צורכי כתיבה ומשרד	1.5	2.0
כלי רכב וחלקיהם	5.6	10.2
צעצועים וספורט	0.5	0.7
נייר	2.3	4.5
משקאות קלים **	2.2	2.5
שונות	2.3	4.5
סך הכל	68.2	97.0

* כולל כ-8 מיליון ל"י מס קנייה על מקררים, שניגבה כתשלום חובה לפני 1 באפריל 1959.
** כולל "יהב מנן".

ההכנסות מבלו עלו, מ-77 מיליון ל"י ב-1958 ל-81 מיליון ל"י ב-1959, כלומר עלייה בשיעור של 6 אחוזים בערך, בהשוואה לעלייה של 11 אחוזים בערך מ-1957 ל-1958. עלייה זו נבעה מגידול הצריכה, והיתה איטית בהשוואה ליתר המסים על הוצאה, בגלל אי העלאת שיעורי הבלו על טבק ומשקאות חריפים, והורדת הבלו על מלט, שבאה לבטל את העלייה בהוצאות הייצור. ההכנסות ממס דלק ירדו, מ-53 מיליון ל"י ב-1958 ל-52 מיליון ל"י ב-1959, ירידה של 2 אחוזים, לאחר שעלו ב-29 אחוזים מ-1957 ל-1958. ירידה זו בהכנסות, באה בעיקר כתוצאה מירידה בצריכת הבנוזין, הנותן את עיקר ההכנסה ממס דלק.

ההכנסות ממסים על עיסקות ורשיונות עלו, מ-82 מיליון ל"י ב-1958 ל-96 מיליון ל"י ב-1959, עלייה של 16 אחוזים, בהשוואה לעלייה של 12 אחוזים מ-1957 ל-1958. העלייה בהכנסות אלה, נובעת בעיקר מעלייה בהיקף העיסקות, וכן מהעלאת האגרות על מכונות המונעות על-ידי מנועי דיזל, על רשיונות נהיגה, ועל דרכונים והיתרי יציאה.

פטור לגופים ציבוריים. פטור והקלות הוענקו על ציוד, המשמש לעבודות פיתוח, לתעבורה בדרכים, לשידור וניווט רדיו, ולצורכי רפואה. סחורות אלה מיובאות על-ידי מפעלים ציבוריים, רשויות מקומיות ומוסדות שלא למטרת רווח.

הקלות אלה מצמצמות את הוצאות הגופים הציבוריים, הניתמכים במידות שונות על-ידי הממשלה. אולם, יש לציין, שיש בכך מעין סתירה לעיקרון המתבטא בחוק ביטול הפטור המותנה, שבא להניע מוסדות אלה להעריך את קנייתיהם במחיר השוק.

2. עידוד החיסכון והשקעות הון

על אף הצורך בהגדלת ההכנסות, מעניקה הממשלה הקלות ממסים, לשם עידוד החיסכון וההשקעות. כבר בשנים הקודמות ניתנו הקלות ממס הכנסה על ריבית מפקדונות בבנקים, במסגרת תוכניות חיסכון מאושרות, ומאיגרות חוב מאושרות. כמו-כן, ניתנו הקלות שונות למשקיעים, תושבי הארץ ותושבי חוץ, במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. בשנת 1959 ניתנו הקלות נוספות כדלקמן:

1. הקלות ממס הכנסה לדיבידנדות: אושרו אמיסיות של מניות, שהדיבידנדה מהן תהיה חייבת בשיעור מס הכנסה מכסימאלי של 25 אחוזים.

2. תיקון החוק לעידוד השקעות הון, שבמיסגרתו ניתנו ההקלות הנוספות הבאות:

(א) הלוואות או הון השקעות, שניתנו אפילו למפעל לא מאושר, עשויות לקבל אישור המקנה למשקיעים זכות הקלה ממס הכנסה.

(ב) לא רק הלוואה במטבע חוץ, אלא גם הלוואה במטבע מקומי, תוכל להיחשב כהשקעה מאושרת, ולזכות בהקלות ממס הכנסה.

(ג) דיבידנדות, המתקבלות מחברה בעלת מפעל מאושר, שוחררו ממס הכנסה, והרווחים של חברה כזאת יהיו חייבים במס חברות בלבד, בשיעור של 28 אחוזים.

(ד) כדי לעודד את פיזור האוכלוסייה והתעשייה, יהנו מפעלים מאושרים המוקמים באזורים מיוחדים, מהקלות במס ההכנסה על כל הכנסתם, בין אם היא נובעת מן ההון העצמי שלהם, ובין אם מהלוואות הממשלה.

(ה) השקעה במטבע חוץ, שהושקעה על ידי תושב חוץ, תהיה פטורה ממס עיזבון, בין אם בעת פטירתו היה המשקיע תושב הארץ ובין אם היה תושב חוץ.

3. תיקון עיוותים

המס הגבוה על בנזין, גורם לכך שהשימוש במכוניות דיזל עד משא של 9 טון (פרט לאוטובוסים), כדאי לפרט, אם כי אינו כדאי מבחינת המשק, וגורם לביזבוז מקורות והפסד לאוצר בהכנסות ממס דלק. נוסף על המכס על מנועי דיזל ודמי הרישיון על מכוניות דיזל, שהיו קיימים קודם לכן, הועלה ב-1959 המכס על כלי רכב המונעים בדיזל, עד גודל מסויים, ועל מנועי דיזל למוניות, ונאסרה החלפת מנועי כלי רכב המופעלים בבנזין, עד גודל מסויים, במנועי דיזל.

כמו-כן הועלתה האגרה על מכוניות דיזל גדולות, בצורה מודרגת לפי הגודל. העלאה זו מונעת שימוש מופרז במכוניות דיזל גדולות (שהמסים עליהן נמוכים באופן יחסי) למשאיות קטנים, במקום שימוש במכוניות קטנות (דיזל ובנזין), שהמסים עליהן גדולים באופן יחסי.