

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 72א – חלק שני | התשפ"ב 2021

רשות המיסים בישראל

מיצוי הטבות המס ברשות המיסים - מעקב מורחב





מיצוי הטבות המס ברשות המיסים - מעקב מורחב

רקע

אי-מיצוי זכויות (non take-up) היא תופעה שבה מי שזכאים להטבות ולזכויות מסוימות אינם מממשים אותן. מחקרים במדינות שונות מצביעים על בעיה של אי-מיצוי זכויות בתחומים של ביטחון סוציאלי, כגון קבלת דמי ביטוח אבטלה, קבלת הטבות מס, הבטחת הכנסה, פיצוי עקב פגיעה בעבודה ועוד. באשר למיצוי הטבות מס, יצוין כי מהטבות מס מסוימות יכול ליהנות מלכתחילה רק חלק מהציבור, בין היתר בשל גובה הכנסתו או בשל אופן מתן ההטבה.

נתוני מפתח

3.6 מיליארד ש"ח

אומדן המיסים העודפים ששילמו אזרחים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי, בכ-2 מיליון מקרים, בשנים 2016 - 2019.

1 מיליארד ש"ח

אומדן המיסים העודפים המשולם ביתר מדי שנה על ידי הציבור. מיעוט מגיש דוח להחזר המס ששולם ביתר.

76% מהליקויים

שצוינו בדוח הקודם, לא תוקנו או תוקנו במידה מועטה.

פעולות הביקורת

דוח שנתי 66א של מבקר המדינה, שפורסם בשנת 2015 (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת) עסק במיצוי הטבות מס ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים או הרשות). בחודשים ינואר עד מרץ 2021 בדק משרד מבקר המדינה ברשות המיסים את תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם ואת יישום המלצות הצוות למיצוי זכויות שהקימה רשות המיסים בעקבות פרסום הדוח וכן נושאים נוספים הנוגעים למיצוי זכויות מס.



שער ראשון – מעקב אחר תיקון הליקויים מהדוח הקודם

נתוני מפתח

4% בלבד	8.7 משומות	12.2 מיליארד ש"ח	37% מהמלצות
מהנישומים מתחת גיל 60 ביקשו לפרוס את רווח ההון (שבח) ולמצות את הטבת המס, בשנים 2016 - 2019.	מס השבח שבהן צוין בן זוג, הוצאו שומות נלוות (נפרדות) לשני בני הזוג. לשנים 2016 - 2019.	חייבה רשות המיסים במס שבח, נישומים (יחידים) שעשו עסקאות מקרקעין, בשנים 2016 - 2019.	הוועדה למיצוי זכויות ברשות המיסים שהוקמה בעקבות הדוח הקודם - יושמו. 28% יושמו באופן חלקי, ו-35% לא יושמו.
	670 מיליון ש"ח	1,000 זכאים	9.7 מיליון ש"ח
	אומדן גביית המס שנגבה ביתר מכ-380,000 אזרחים שלא הגישו דוח להחזר מס בגין שנת 2014 שהתיישנה.	למענק עבודה לשנות המס 2013 - 2014, לא קיבלו את המענק וממתינים מעל כ-6 שנים.	בגין מענקי עבודה לא קיבלו 3,831 אזרחים בשל חוסר עדכון חשבון בנק, בין השנים 2013 - 2019.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



איסוף מידע וביצוע אומדנים לצורך מיצוי זכויות ומתן הטבות מס - בדוח הקודם עלה כי אף שלרשות יש מידע על ההכנסות של ציבור משלמי המיסים, אין בידיה מידע שניתן להסיק ממנו על האופן שבו הוא מממש את הטבות המס שהוא זכאי להן, וכי הרשות לא סקרה את החסמים העומדים בפני הציבור למיצוי זכויותיו. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן במידה מועטה, וכי רשות המיסים לא פעלה לקבלת מלוא המידע שיאפשר לה למצות את זכויותיהם של כל הנישומים, לרבות נישומים שאינם חייבים בהגשת דוח למס הכנסה.



גביית מס ביתר משכירים - בדוח הקודם עלה כי גם כאשר היה בידי הרשות מידע בדבר פגיעה כספית באזרחים שלא מיצו את זכותם, היא לא פעלה ביוזמתה להחזרת סכומים אלו, ולא הודיעה לאזרחים כי על פי נתוניה הם זכאים להחזר. כמו כן עלה כי הסכום המצטבר של המס ביתר ששילמו במשך השנים השכירים שעבדו בשני מקומות עבודה באותה שנת מס מוערך בכמה מאות מיליוני ש"ח. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן, וכי מדי שנה משלמות מאות אלפי משפחות מיסים ביתר בהיקף של כמיליארד ש"ח. עוד העלו ממצאי המעקב כי מאות אלפי משפחות ששילמו מס ביתר כלל אינן מגישות דוחות להחזר מס ולפיכך אינן ממצות את זכותן. בנוסף, העלו ממצאי המעקב כי נכון לפברואר 2021, על פי חישובי רשות המיסים לשנות המס 2013 - 2019 היא חייבת בכ-2 מיליון מקרים (יחידים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה) סכום כולל הנאמד בכ-3.6 מיליארד ש"ח. בציבור שכירים אלה נכללים, למשל, שכירים אשר דיווחו שעבדו בשני מקומות עבודה או יותר, שילמו את שיעור המס המרבי, אך לא עשו תיאום מס; שכירים שעבדו בחלק משנת המס ולא הגישו דוח להחזר המס ששולם ביתר. עוד עלה כי מעבר לפיילוט שביצעה רשות המיסים בשנת 2015, שבמסגרתו היא שלחה כ-1,700 מכתבים לזכאים לכאורה ששילמו מס ביתר, הרשות לא פעלה מדי שנה להחזרת סכומי המס שגבתה ביתר.



מיצוי הטבות המס הכרוכות בהפקדה לחיסכון הפנסיוני - בדוח הקודם עלה כי אופן חישוב ההטבות בגין ההפקדות לחיסכון הפנסיוני הוא מורכב, עובדים שאינם מבינים את מהות ההטבה המוצעת להם אינם צפויים לנצלה והרשות לא פיתחה כלים ממוחשבים למיצוי ההטבות במסגרת התא המשפחתי. ממצאי המעקב מעלים כי הליקויים לא תוקנו, ובכלל זה כי בעת הגשת דוח להחזר מס, הרשות לא נתנה בידי הציבור כלים שמסייעים לו ברישום ההפקדות של התא המשפחתי לקרנות פנסיה בדוח להחזר מס, באופן שייטיב עם התא המשפחתי (יגדיל את החזר המס לתא המשפחתי או יקטין את החבות במס). כמו כן, הרשות לא פיתחה כלים ממוחשבים להצגת מלוא פוטנציאל החיסכון במס מההפקדות לקופות גמל שיסייעו לנישומים בעת הגשת הדוח.



איתור אזרחים בעלי יתרות זכות - בדוח הקודם עלה כי לעיתים רשות המיסים אינה מעבירה ליחידים (אזרחים שאינם חייבים בהגשת דוח) יתרות זכות שנצברו אצלה. אם בשל חוסר עדכון פרטי חשבון בנק, ואם בשל הצורך לפעול לאיתור הזכאים. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן במידה מועטה. עם זאת, רשות המיסים מסרה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2020 היא ריעננה את ההנחיה בדבר החובה להזין למחשבי רשות המיסים את פרטי חשבון הבנק שציין מגיש הדוח להחזר מס, בייחוד כאשר פרטי חשבון הבנק של מגיש הדוח אינם נמצאים בידי הרשות. כמו כן, הגם שרשות המיסים אימתה מעל מיליון חשבונות בנק, נותרו כחצי מיליון חשבונות שטרם אומתו, ומשכך אין בידיה מידע עדכני בנוגע למספרי החשבונות של כלל האזרחים.



הטיפול ביתרות זכות של זכאים למענק עבודה - נכון למרץ 2021 טרם קיבלו 3,831 זכאים למענק עבודה לשנות המס 2013 - 2019 את סכומי המענק שהם זכאים להם, עקב כך שחשבון הבנק שלהם לא היה מעודכן במחשבי רשות המיסים. יצוין כי בתחילת 2021 עדכנה רשות המיסים את נתוני חשבונות הבנק של 856 (18%) מהזכאים ובכך איפשרה להעביר את המענק לחשבונם. עוד עלה כי נכון למרץ 2021 עומדת יתרת זכות בסך 9.7 מיליון ש"ח לרשותם של חסרי חשבון בנק.



מיצוי זכויות בשבח - בדוח הקודם עלה כי הטבות מס, כמו פריסה של השבח (שיוך ההכנסה מרווח ההון לכמה שנות מס) וחלוקתו בין שני בני הזוג שבתא המשפחתי, שתכליתן להקטין את חבות המס של התא המשפחתי - אינן ממוצות. ממצאי המעקב מעלים כי חמישה (50%) מעשרת הליקויים הנוגעים להיבטי שירות בטיפול בבקשות לפריסת תשלומי מס שבח תוקנו במידה רבה או באופן מלא. עם זאת, חמישה (50%) מעשרת הליקויים לא תוקנו או תוקנו במידה מועטה. לדוגמה, רק מקצת החייבים במס שבח (11% בני 60 ומעלה ו-4% מתחת לגיל 60) ביקשו לפרוס את רווח ההון, הם לא קיזזו את רווח ההון כנגד הפסדי הון אחרים וכן מעטים מהם (2,338 שומות נלוות נערכו לבני זוג מתוך 188,755 שומות מקרקעין החייבות במס שבח) חילקו את רווח ההון בין שני בני הזוג השותפים לעסקת המקרקעין, והרשות מצידה לא העמידה לרשות האזרחים סימולטור אשר יסייע להם במיצוי זכויותיהם.

עוד עלה כי בשנים 2016 - 2019 נאמד פוטנציאל השבח שהיה ניתן לחלק בין בני זוג בעסקת מקרקעין בכ-20 מיליארדי ש"ח, גם משום ש-67% מהנשים (בנות הזוג) אינן מגיעות לסף ההכנסה החייבת במס, או אינן עובדות - ונותרות להן נקודות זיכוי לא מנוצלות שאפשר לקזזן כנגד מס השבח. משכך, עולה חשש כי ציבור היחידים שילם תשלום מס שבח ביתר, הנובע מאי-מיצוי הטבת המס הכרוכה בחלוקת השבח בין שני בני הזוג.

מיצוי זכויות של פורשים לפנסיה - ממצאי המעקב מעלים כי הרשות לא השלימה הקמת גוף מייעץ המאפשר להבהיר לפורשים אילו חלופות מיסוי עומדות לרשותם לעניין החיסכון הפנסיוני, ולפיכך פורשים רבים אינם ערים לחלופות האמורות.

הפסד מס בגין התיישנות שנת המס - כ-380,000 יחידים או משפחות שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה הפסידו סכום כולל של כ-670 מיליון ש"ח לשנת המס 2014 מאחר שלא הגישו דוח להחזר מס. בהתבסס על נתוני שנת 2014, ניתן להניח כי הפסדי הציבור (יחידים או משפחות שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה) מסתכמים במיליארדי ש"ח במשך השנים. עוד עולה כי נכון לשנת 2021, 435,546 משפחות עדיין לא הגישו למס הכנסה דוח לשנת המס 2016. החזר המס שמשפחות אלו זכאיות לו נאמד בכ-803 מיליון ש"ח. בהתאם לחוק, אם לא יגישו לרשות המיסים דוח להחזר מס בגין שנה זו עד לסוף שנת המס 2022, יפסידו המשפחות סכום זה.

יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות ברשות המיסים - נכון למרץ 2021 רשות המיסים יישמה 19 (37%) מ-51 המלצות הוועדה למיצוי זכויות ברשות המיסים שסקר משרד מבקר המדינה. כן נמצא כי 14 (28%) מההמלצות יושמו באופן חלקי בלבד, ו-18 המלצות לא יושמו כלל.



מיצוי זכויות של אנשים עם מוגבלות וניצולי שואה - רשות המיסים פעלה לקידום מיצוי זכויותיהם של ניצולי השואה ושל הורים לילד נכה.

רצף קצבה של פורשים לפנסיה - ממצאי המעקב בנוגע למגבלת הזמן לבחירת חלופה של מענק הפרישה, מעלים כי הליקוי תוקן בשנת 2017. במסגרת תיקון 232 לפקודת מס נוסף סעיף 9(א7)(1ז) ולפיו עובד שפרש והסכומים העומדים לרשותו במרכיב הפיצויים



אינם עולים על התקרה בסעיף, יראו אותו כאילו הגיש למנהל בקשה לרצף קצבה, אלא אם ביקש אחרת.

עיקרי המלצות הביקורת

מציוי זכויות של אזרחים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי - מומלץ כי רשות המיסים תפעל למציוי זכויותיהם של אזרחים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה בכל קשת הנושאים הרלוונטיים.

החזר מיסים ששולמו ביתר - מומלץ כי רשות המיסים תבצע מיפוי מפורט של תשלומי מס ששולמו ביתר, תוך מתן קדימות לאלה ששולמו בשנים מוקדמות ולנושאים שבהם קיימת ודאות גבוהה יחסית לתשלום המס העודף. עוד מומלץ כי הרשות תפנה לנישום ביוזמתה כדי למסור לו את המידע שברשותה על יתר המס ששילם ולהנחותו בדבר אופן מימוש זכותו לקבלת ההחזר.

מציוי זכויות בחיסכון הפנסיוני - מומלץ כי רשות המיסים תפעל למציוי כלל הזכויות של התא המשפחתי לחיסכון הפנסיוני על פי הפקודה. עוד מומלץ כי רשות המיסים תפעל ככל הניתן לפיתוח כלים מקצועיים מתאימים, לרבות כלים ממוחשבים, שיאפשרו גם לנישומים שאינם מיוצגים למצות את מלוא זכויותיהם. כמו כן, נוכח חשיבותן של הטבות המס הפנסיוניות ונוכח מורכבות הנושא, מומלץ כי הרשות תעמיד לרשות הציבור כלים מקצועיים מתאימים, שיקנו לנישומים מידע מקיף ככל הניתן בנושא מציוי זכויות פנסיוניות, כגון מחשבון הפקדות פנסיוניות, שיסייע לתא המשפחתי למצות את מלוא הטבות המס שהוא זכאי להן. בכך יתומרץ ציבור החוסכים ויוגבר הביטחון הפיננסי שלהם בתקופת הפנסיה.

מציוי זכויות במיסוי מקרקעין - מומלץ כי רשות המיסים תפעל למציוי הזכויות של הנישומים בנוגע להחזר מס שבח ששולם ביתר: תפעל לאיתור המקרים שבהם מוכר נכס או בן זוג לא ניצלו את זכאותם לשיעורי מס נמוכים או את נקודות הזיכוי ממס שהם זכאים להן, ותביא לידיעתם את דבר זכאותם לכאורה להחזר מס שבח. כמו כן, מומלץ כי הרשות תאתר נישומים אשר לפי נתוניה צברו הפסדי הון, ותביא לידיעתם כי ניתן לקזז את השבח כנגד הפסדי ההון. עוד מומלץ כי הרשות תעמיד לרשות עובדיה מערכת ממוחשבת לחישוב פריסת השבח, וכן תעמיד לרשות ציבור הנישומים והמייצגים סימולטור שידמה מערכת זו, באופן שיסייע להם בקבלת ההחלטה לגבי כדאיות הפריסה של סכומי השבח ולגבי הדרך המיטבית לפיצול השבח בין בני הזוג שבתא המשפחתי.

הקמת גוף מייעץ לפורשים - מומלץ כי הרשות תשלים את כתיבת המדריך לפורש ופרסומו לציבור לצד הכנת סימולטור שיעמוד לרשות הציבור. עוד מומלץ כי משרד האוצר יבחן את הקמתו של מרכז ייעוץ לפרישה.

גיבוש רשימת הטבות מס ופעולה למימושם - מומלץ כי רשות המיסים תצטרף לפרויקט מנוע הזכויות הלאומי, ולשם כך תגבש את רשימת כל הטבות המס מהם יכולים ליהנות נישומים מכל המגזרים, ובנוסף, תגבש רשימה פרטנית של פוטנציאל הזכאים בכל



הטבת מס אשר תהווה בסיס לבניית סימולטור מס שיאפשר לנישומים למצות את כל זכויותיהם.

הקלת הנטל הבירוקרטי המוטל על נכים - מומלץ כי משרד הרווחה ו"ממשל זמין" יפעלו להשלמת פרויקט הנפקת תעודת עיוור דיגיטלית ובכך יסייעו לאנשים עם מוגבלות למצות את זכויותיהם גם בתחום הטבות המס, ולהקלת הנטל על אנשים אלו בבואם למצות את זכויותיהם.

שער שני – היבטים במיצוי זכויות והטבות המס

נתוני מפתח

2.33 מיליארד ש"ח אומדן עלות הטבת המס לתושבי יישובים מוטבים בשנת 2019.	50% ממשפחות בהן שני בני הזוג עובדים, יש אי-מיצוי חלקי או מלא של נקודות הזיכוי המוקנות לאישה, ואפשרות למיצוי על ידי הגבר.	67% מהנשים וכ-44% מהגברים אינם מגיעים לסף המס ולא נהנים מהטבות המס המוקנות להם. שנות המס 2018 – 2019.	54% מהיחידים (שכירים ועצמאים) אינם מגיעים לסף המס, ואין באפשרותם ליהנות מהטבות המס. נכון לשנת המס 2019.
54 מעסיקים לכל היותר, התירו לעובדים המועסקים אצלם, לקבל זיכוי ממס בגין תרומות באמצעות תלוש השכר. בשנים 2015 – 2019.	900 מיליון ש"ח קיבלו המשתכרים במאיון העליון כהטבת מס בגין הפקדה לחיסכון פנסיוני, בעוד שארבעת העשירונים התחתונים קיבלו 370 מיליון ש"ח, בגין שנת המס 2019.	41% מסך הטבות המס בגין חיסכון פנסיוני מקבלים העובדים בעשירון העליון. 1.6% מקבלים העובדים בארבעת העשירונים הנמוכים.	28 מיליארד ש"ח סך אומדן הטבות המס בגין חסכון פנסיוני לשנת 2019.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



קידום יעדים חברתיים באמצעות מתן הטבות מס - בשנים 2018 ו-2019 שיעור השכירים שהכנסתם נמוכה מסף המס (אינם משלמים מיסים בשל הכנסתם הנמוכה ונתוניהם האישיים) היה כ-57%, ולעומתם שיעור העצמאים שהכנסתם נמוכה מסף ההכנסה המחייבת במס היה כ-40%. עוד עלה כי הכנסתן של כ-67% מהנשים נמוכה מסף המס, ולעומת זאת הכנסתם של 44% מהגברים נמוכה מסף המס. משכך, הם בעלי פוטנציאל לאי יכולת ליהנות מהטבות המס.



תיאום מס באתר האינטרנט - עלה כי יש נישומים שאינם יכולים לבצע תיאום מס באמצעות האינטרנט, אלא רק באמצעות משרד השומה האזורי. לדוגמה: מי שמבקש הקלות מס מיוחדות לרבות פטור לקצבה (פנסיה); מי שהגיע לגיל הזכאות לפנסיה לפני כניסתו לתוקף של תיקון 190 לפקודה וחייב במס בגין כלל הכנסותיו; עולה חדש; תושב חוזר; אדם שהוקנו לו הטבות מס כמו אדם עם נכות בשיעור 100% או אדם עיוור; אדם שקיבל זיכוי בגין תרומות למוסד מוכר.



הטבות מס בשל חישוב מאוחד לתא המשפחתי - בנוגע לבני זוג שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה, הועלה כי הרשות אינה מבצעת חישוב בדיעבד כדי לוודא שהתא המשפחתי קיבל את מלוא הטבות המס שהוא זכאי להן. כמו כן, לאחר קבלת דיווחי המעסיקים הרשות אינה מבצעת חישוב כדי לברר אם מוצו הטבות המס, וכדי לקבוע את מסלול הדיווח שייטיב עם התא המשפחתי - דיווח נפרד או דיווח מאוחד. כמו כן הרשות אינה מודיעה לנישומים אם הם זכאים להחזר מס בשל תשלום מס ביתר, ובכך אינה מאפשרת להם למצות את זכותם באמצעות הגשת דוח להחזר מס.



מיצוי נקודות זיכוי של עולים חדשים ותושבים חוזרים - מהביקורת עולה, כי אין בידי הרשות נתונים על מספר העולים החדשים והתושבים החוזרים הזכאים לנקודות זיכוי, ועל שיעור הזכאים שלא ניצלו אותם. עקב כך גם לא ניתן להביא לידיעת הזכאים כי לא ניצלו את זכאותם, והרשות מצידה אינה יכולה לזכותם.



מימוש הטבות המס בהפקדות לחיסכון הפנסיוני לפי עשירונים - העובדים בעשירונים הנמוכים אינם מגיעים לסף המס ואינם יכולים לממש את ההטבות הכרוכות בהפקדות לחיסכון הפנסיוני.



מיצוי הטבות המס בתרומות - בכל אחת מהשנים 2015 - 2019, כ-54 מעסיקים לכל היותר, מתוך המעסיקים הרשומים ברשות המיסים מימשו בכל שנה את זכותם הניהולית כמעסיקים (פררוגטיבה) ואפשרו לעובדים המועסקים אצלם לקבל זיכוי ממס בגין תרומות למוסדות ציבור מוכרים באמצעות תלוש השכר. עוד הועלה כי הסימולטור המותקן באתר הרשות אינו מציג חיווי לנישום כי סכום התרומות שהוזן כתרומות שלו או של בן/בת הזוג, אינו מעניק את הטבת המס המיטבית, אותה ניתן לקבל בפיצול התרומות בין בני הזוג.





תחילת זכאות להטבת מס ביישובים בעלי עדיפות לאומית - בשל אי פרסום המדד הפריפריאלי במועד שנקבע לו בחוק מלכתחילה, ינואר 2017, חל עיכוב מהותי במועד כניסתה לתוקף של הזכאות להטבות המס בכמאתיים יישובים הזכאים להטבות על פי מתווה חוק ההטבות ובהם מתגוררים כ-700,000 נפש, בשל העובדה כי זכאותם נכנסה לתוקף רק משנת 2018 ולא משנת 2017.

מנגנון אקטיבי למיצוי זכויות - אין בידי הרשות מנגנון אקטיבי למיצוי זכויות חברתיות שיש לו ממשקים ישירים עם אוכלוסיות היעד. אילו עמד לרשותה מנגנון כזה היה באפשרותה למסד הליך של מתן שירות שעיקרו יישוג (Reaching Out) של שירותיה לאוכלוסיות היעד.



אישורים אוטומטיים לתיאום מס - לקראת שנת המס 2020, שלחה רשות המיסים לכ-300,000 שכירים אישורים אוטומטיים לתיאום מס לשנה החדשה ובכך חסכה מהם את הצורך לבצע בעצמם תיאום מס חדש. כמו כן הרשות שלחה לכ-73,000 גמלאים שקיבעו את זכויותיהם בחישוב קצבת הפנסיה מכתב בדבר עדכון שיעור הפטור המגיע להם עבור קצבתם החודשית השוטפת.

עיקרי המלצות הביקורת

הגברת פרוגרסיביות בהטבות המס בחיסכון הפנסיוני - מומלץ כי הרשות, בתיאום עם רשות שוק ההון ומטה "ישראל דיגיטלית", תשלים את בחינת פרויקט "עזיבת מקום עבודה" ותכלילו בתוכניות העבודה השנתיות של הרשות, לרבות בעניין קביעת לוחות זמנים ליישומם.

פיתוח יישומים דיגיטליים למיצוי זכויות - מומלץ כי רשות המיסים תבחן את קידום המהלכים לפיתוח יישומים דיגיטליים שיש בהם כדי לאפשר לאזרח למצות את זכויותיו בכל הנושאים בהם דן דוח המעקב, לאתר טעויות במידע המצוי בעניינו, ולפעול לעדכון נתוניו דרך קבע. כמו כן מומלץ שהרשות תנגיש לציבור בצורה ברורה ופשוטה בליווי הסבר והדרכה את כלל הזכויות להן הוא זכאי, אשר יסייעו לו למצות את זכויותיו ולהקטין את חבות המס המוטל עליו.

מודל הדיווח ההצהרתי לקידום מיצוי זכויות - מומלץ כי משרד האוצר בתיאום עם רשות המיסים יבחנו את האפשרות ליישום מודל הדיווח ההצהרתי בישראל, וזאת בין השאר באמצעות למידה והפקת לקחים מיישום מודל זה ברחבי העולם. מודל זה, בשילוב עם השימוש בפלטפורמות אינטרנטיות וסלולריות, עשוי להרחיב את היקף מיצוי כלל זכויות הנישומים בכלל, וזכויותיהן של אוכלוסיות ראויות לקידום בפרט.



סיכום

ההיקף הכספי הגלום באי-מיצוי זכויות של נישומים וגביית מס ביתר נאמד בכמה מיליארדי ש"ח. ממצאי הביקורת מעלים כי רשות המיסים אינה יוזמת באופן מלא את מתן הזכויות לאלו הזכאים להן; בין היתר, הרשות אינה פועלת לספק לציבור באופן מלא ושקוף את המידע המצוי ברשותה, ובייחוד מידע על עצם קיום הזכות למיצוי הטבות מס שונות ועל התנאים לקבלתן. עוד עולה כי הרשות לא קידמה את הסרת הנטל הבירוקרטי המוטל על אזרח המבקש למצות את זכויותיו, מיצוי זכויות בדוחות להחזר מס, מיצוי זכויות בתשלומי מס השבח, טיפול בתשלומי המס ביתר שמשלם הציבור לרשות המיסים ומיצוי הזכויות של הפורשים לפנסיה.

עם זאת, הרשות פעלה למיצוי זכויות של אנשים עם מוגבלות, הורים לילד נכה וניצולי שואה.

על רשות המיסים להסדיר בפעילויותיה את מיצוי הזכויות של האזרחים באופן יזום ומקוון, תוך פיקוח ובקרה. בכלל זה מוצע כי הרשות תבדוק את היקף אי-מיצוי הזכויות, ואילו חסמים תורמים להיווצרותן.



מידת תיקון הליקויים שצוינו בדוח הקודם

עיקר ממצאי דוח ביקורת מעקב				
מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				פרק הביקורת
לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא	אומדנים – היעדר אומדנים ומעקב אחר שיעור המיצוי של הטבות המס
				אף שלרשות יש מידע על ההכנסות של ציבור משלמי המיסים, אין בידיה מידע שניתן להסיק ממנו על האופן שבו הוא מממש את הטבות המס שהוא זכאי להן.
				הרשות לא סקרה את החסמים העומדים בפני הציבור למיצוי זכויותיו.
				במסגרת תוכניות העבודה של הרשות היא לא כללה את בחינת שיעור המיצוי של הטבות המס.
				גם כאשר היה בידי הרשות מידע בדבר פגיעה כספית באזרחים שלא מיצו את זכותם, היא לא פעלה ביוזמתה להחזרת סכומים אלו, ולא הודיעה לאזרחים כי על פי נתוניה הם זכאים להחזר.
				גביית מס ביתר משכירים שלא עבדו שנת מס מלאה.
				הסכום המצטבר של המס ביתר ששילמו במשך השנים השכירים שעבדו בשני מקומות עבודה באותה שנת מס מוערך בכמה מאות מיליוני ש"ח.
				הפסדים בשל גביית מס ביתר



עיקר ממצאי דוח ביקורת מעקב				
פרק הביקורת	אומדנים - היעדר אומדנים ומעקב אחר שיעור המיצוי של הטבות המס	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב		
		לא תוקן	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
אי-מיצוי הטבות בהפקדות לחיסכון פנסיוני	אופן חישוב ההטבות בגין ההפקדות לחיסכון הפנסיוני הוא מורכב.			
	עידוד ההפקדות לחיסכון הפנסיוני - עובדים שאינם מבינים את מהות ההטבה המוצעת להם אינם צפויים לנצלה.			
	אי-מיצוי הטבות המס בהפקדות לקרנות פנסיה במסגרת התא המשפחתי.			
	אי-פיתוח כלים ממוחשבים למיטוב ההפקדות לתא המשפחתי.			
אי-מיצוי ההטבות לעניין מס שבח	רק מקצת האזרחים ששילמו מס ביקשו לפרוס את רווח ההון (השבח), דבר שיכול היה להקטין אצל חלקם את חבות המס.			
	אי-קיוו רווחי הון וניצול נקודות זיכוי אישיות כנגד מס שבח ששולם.			
	בעת מכירת זכות במקרקעין על ידי שני בני הזוג מוציא משרד מסמ"ק את השומה רק על שם בן הזוג הרשום, וקביעת שומת השבח במשרדי מסמ"ק אינה מיטיבה עם התא המשפחתי.			
	במקרים מעטים ביקש התא המשפחתי לפצל את רווח ההון (השבח) בין שני בני הזוג, במסגרת מכירת נכס מקרקעין.			



עיקר ממצאי דוח ביקורת מעקב				
מדת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				פרק הביקורת
לא תוקן	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	תוקן באופן מלא	
				אומדנים – היעדר אומדנים ומעקב אחר שיעור המיצוי של הטבות המס
				הנחיות הרשות אינן קובעות אמצעים לבקרה על העברת פניות של נישומים לפריסת שבח ממשרד השומה למשרד מסמ"ק.
				משרדי השומה מעכבים את העברת הבקשות לפריסת שבח אל משרדי מסמ"ק.
				משרדי מסמ"ק מעכבים את הטיפול בבקשות שהועברו אליהם ממשרדי השומה לפריסת שבח עם הגעתן.
				קיים קשר לקוי בין משרדי מס הכנסה למשרדי מסמ"ק בנוגע לטיפול בפריסת השבח.
				לרוב עובדי מסמ"ק אין הרשאות גישה לנתונים ששימשו לקביעת השומה במס הכנסה.
				הרשות לא העמידה לרשות עובדיה, או לרשות הציבור, מערכת ממוחשבת (סימולטור) אשר תסייע בידם לחשב את מס השבח באמצעות פריסת רווח ההון (שבח).
				משרדי השומה אינם עושים פעולות יזומות וממשיות לאיתור זכאים להחזר מס שפרטי חשבונות הבנק שלהם לא היו מעודכנים במאגרי רשות המיסים.
				החזר יתרות זכות לציבור



עיקר ממצאי דוח ביקורת מעקב				
מדת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				פרק הביקורת
לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא	אומדנים – היעדר אומדנים ומעקב אחר שיעור המיציא של הטבות המס
				הטיפול בפורשים לפנסיה
				הציבור אינו מתמצא בחלופות המיסוי העומדות לפניו בעת הפרישה, ואין לו די מידע בנושא. מוקצב לנישום זמן מוגבל לבחירת חלופות המיסוי של מענקי הפרישה, ולאחר שקיבל הנישום החלטה בנושא הוא אינו רשאי לשנותה.
				אם עובד לא בחר באפשרות של רצף קצבה, הוא לא היה זכאי לרצף קצבה.
				רשות המיסים לא העמידה לשימוש הציבור סימולטור פרישה.



מבוא

אי-מיצוי זכויות (non take-up) היא תופעה שבה מי שזכאים להטבות ולזכויות מסוימות אינם מממשים אותן. מחקרים במדינות רווחה שונות מלמדים על אי-מיצוי זכויות בתחומים של ביטחון סוציאלי¹, כגון קבלה של דמי ביטוח אבטלה, של הבטחת הכנסה ושל פיצוי עקב פגיעה בעבודה². יצוין כי הטבות מס מסוימות³ מיועדות מלכתחילה לחלק מהציבור, בין היתר בשל גובה הכנסתו⁴ או בשל אופן מתן ההטבה⁵.

בעקבות דוח מבקר המדינה בשנת 2015 בנושא מיצוי זכויות⁶, מינה מנהל הרשות ועדה בנושא "מיצוי זכויות האזרח להטבות מס" (להלן - ועדת מיצוי זכויות או הוועדה) שתפקידה היה להמליץ על דרכים למיצוי זכויות של הציבור לעניין הטבות מס. ביולי 2016 הגישה הוועדה דוח למנהל הרשות, ובו רוכזו המלצות מפורטות, בין היתר בנושאים אלה: מיצוי זכויות של אנשים עם מוגבלות, מיצוי זכויות במיסוי מקרקעין, מיצוי זכויות בתחום החיסכון הפנסיוני, שיפור אתר המרשתת של רשות המיסים ושיפור הליך עריכת תיאומי מס. בפברואר 2017 הקים מנהל הרשות דאז צוות ליישום המלצות הוועדה (להלן - צוות יישום ההמלצות).

- 1 אתר המוסד לביטוח לאומי, פרופ' ג'וני גל, "על החשיבות של מיצוי זכויות".
- 2 וים ון אורשוט, "מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישרים לאי-מיצוי זכויות", ביטחון סוציאלי 56 (2001), עמ' 193 - 208.
- 3 לרבות ההטבות הניתנות שלא על פי פקודת מס הכנסה, דוגמת מענק העבודה - מענק כספי הניתן על פי החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007 (מס הכנסה שלילי). המענק נועד לשפר את רווחתן של משפחות עובדות המשתכרות ברמות השכר הנמוכות וליצור עבור גברים ונשים בגיל העבודה שאינם מועסקים תמריץ להשתתף בשוק העבודה. זאת על ידי תשלום מענק כספי באמצעות הרשות.
- 4 ראו סיכום שנתי של החטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המיסים לשנת 2005, שבו נקבע כי החיסרון העיקרי במתן הטבות מס הוא שהנהיים העיקריים מהן הם השכבות בעלות הכנסות בינוניות וגבוהות, ואילו השכבות בעלות ההכנסות הנמוכות, הראויות יותר לתמיכה, נמצאות מתחת לסף המס ואינן נהנות מהן. עוד צוין במסמך זה כי למערכת המס הנוכחית חסרונות וחוסר יעילות כמעט מוחלט בטיפול באוכלוסיות אשר מציעי החוקים מגדירים ככאלה שמן הצדק יש לתת להן הטבות במס.
- 5 OECD Economic Surveys: Israel 2009, Chapter 2 - "Assessing the macroeconomic policy framework", Figure 2.9 - International comparison of effective marginal and average tax rates, 2008 (December 2009)
- 6 בדוח האמור על כלכלת ישראל הציעו כלכלני ה-OECD בין היתר לשנות את שיטת מתן הטבות המס לאזרח, באופן שהן יינתנו לתא המשפחתי ולא ליחיד, וזאת כדי שאם הכנסת אחד מבני הזוג נמוכה ואינה מגיעה לכדי חבות במס (לכן הוא אינו יכול לנצל את כל נקודות היכוי שלו), יהיה אפשר להעביר את הנקודות לבן הזוג האחר ולשפר את מצבו הכלכלי של משק הבית כולו.

מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א'** (2015), מיצוי הטבות המס והשירות לנישום, עמ' 231.



פעולות הביקורת

דוח שנתי 66א של מבקר המדינה, שפורסם בשנת 2015 (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת) עסק במיצוי הטבות מס ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים או הרשות). בחודשים ינואר עד מרץ 2021 בדק משרד מבקר המדינה ברשות המיסים את תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם ואת יישום המלצות הצוות למיצוי זכויות שהקימה רשות המיסים בעקבות פרסום הדוח וכן נושאים נוספים הנוגעים למיצוי זכויות מס.

שער ראשון - מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוח הקודם

חשיבות תיקון הליקויים: משרד מבקר המדינה רואה חשיבות באופן שבו גופים מבוקרים מתקנים ליקויים אשר הועלו בדוחות ביקורת קודמים שפרסם המשרד, ובייחוד בדוחות הנוגעים לשיפור השירות לאזרח ולמיצוי זכויותיו. בשער הראשון מפורט אופן תיקון הליקויים שצוינו בדוח הקודם שעסק במיצוי הטבות מס של אזרחים (2015); וכן את פעילות הצוות ליישום המלצות ועדת מיצוי זכויות ברשות המיסים. בחודשים ינואר עד מרץ 2021 בדק משרד מבקר המדינה ברשות המיסים את תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם.

תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם, לפי פרקי הדוח האמור

1. **ביצוע אומדנים של שיעור מיצוי זכויות של זכאים:** אחד מעקרונות היסוד של תשלום מס אמת ומיצוי זכויות יזום הוא איסוף מידע מקיף על כלל הזכאים הפוטנציאליים להטבות המס השונות, גם אלו שאינם ערים לזכויותיהם או אינם מדווחים לרשות המיסים על מצבם המאפשר מימוש הטבת מס. מעבר לאיסוף המידע, בדוח הקודם הומלץ כי הרשות תדווח ביוזמתה לזכאים להטבות מס על דבר זכאותם, ובמידת הצורך אף תסייע להם במימוש זכאותם על מנת שימצו את זכויותיהם. להלן בלוח 1 מוצגים הליקויים שצוינו בדוח הקודם בנוגע להיעדר אומדנים ולאי-מעקב בנושא שיעור המיצוי של הטבות המס, נכון לפברואר 2021.



לוח 1: מידת תיקון הליקויים שצוינו בדוח קודם בנוגע להיעדר אומדנים ומעקב אחר שיעור המיצוי של הטבות המס, פברואר 2021

אומדנים - היעדר אומדנים ומעקב אחר שיעור המיצוי של הטבות המס	לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
(א) אף שלרשות יש מידע על ההכנסות של ציבור משלמי המיסים, אין בידיה מידע שניתן להסיק ממנו על האופן שבו הוא מממש את הטבות המס שהוא זכאי להן.		✓		
(ב) הרשות לא סקרה את החסמים העומדים בפני הציבור למיצוי זכויותיו.		✓		
(ג) במסגרת תוכניות העבודה של הרשות היא לא כללה את בחינת שיעור המיצוי של הטבות המס.		✓		

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

ממצאי המעקב מעלים כי הליקויים תוקנו במידה מועטה, וכי רשות המיסים לא פעלה לקבלת מלוא המידע שיאפשר לה למצות את זכויותיהם של כל הנישומים, לרבות נישומים שאינם חייבים בהגשת דוח למס הכנסה. עם זאת, הרשות פעלה למיצוי זכויותיהם של ניצולי השואה ושל הורים לילד נכה (לשנת המס 2020⁷), ועל כך יורחב בהמשך.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיה של רשות המיסים למיצוי זכויותיהם של ניצולי השואה ושל הורים לילד נכה. עם זאת, מומלץ כי רשות המיסים תפעל באופן יזום למיצוי זכויותיהם של כלל הנישומים, ובייחוד זכויות של נישומים שאינם חייבים בהגשת דוח למס הכנסה.

2. הפסדי הציבור בשל גביית מס ביתר: גביית מס ביתר אינה מתיישבת עם עקרון תשלום מס האמת, ולפיו נישום ישלם מיסים על פי הכנסתו ונתונו האישיים. המיסים שבהם חייב העובד מחושבים על פי דיווחיו בטופס 101, על פי דיווחיו למעסיקיו וכן על פי מידע שהוא מוסר לרשות המיסים. להלן בלוח 2 מוצגים נתונים על מידת תיקון הליקויים לגבי הפסדי הציבור בשל גביית מס ביתר, שצוינו בדוח הקודם, נכון לפברואר 2021.

7 נכון למועד סיום הביקורת במרץ 2021, הרשות עדיין לא עיבדה מידע שקיבלה ממשרד החינוך על הורים לילדים שוועדות השמה טיפלו בעניינם, ועדיין לא פעלה למיצוי זכויותיהם.



לוח 2: מידת תיקון הליקויים לגבי הפסדי הציבור בשל גביית מס ביתר, שצוינו בדוח הקודם, פברואר 2021

הפסדים בשל גביית מס ביתר	לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
גם כאשר היה בידי הרשות מידע בדבר פגיעה כספית באזרחים שלא מיצו את זכותם, היא לא פעלה ביוזמתה להחזרת סכומים אלו, ולא הודיעה לאזרחים כי על פי נתוניה הם זכאים להחזר ⁸ .	✓			
גביית מס ביתר משכירים שלא עבדו שנת מס מלאה.	✓			
הסכום המצטבר של המס ביתר ששילמו במשך השנים השכירים שעבדו בשני מקומות עבודה באותה שנת מס מוערך בכמה מאות מיליוני ש"ח.	✓			

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן, וכי מדי שנה משלמות מאות אלפי משפחות⁹ מיסים ביתר בהיקף של כמיליארד ש"ח¹⁰. כפי שיפורט בפרק העוסק ב"הפסדים הנגרמים לציבור השכירים בשל גביית מס ביתר". עוד העלו ממצאי המעקב כי מאות אלפי משפחות ששילמו מס ביתר אינן מגישות דוחות להחזר מס ולפיכך אינן ממצות את זכותן.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל להחזר המיסים ששילם הציבור ביתר, תמצא דרכים לדווח לציבור משלם המיסים על דבר תשלומי המיסים ששולמו ביתר, ותפעל לצמצום הנטל הבירוקרטי הכרוך בהגשת דוחות להחזר מס.

3. מיצוי הטבות המס הכרוכות בהפקדה לחיסכון הפנסיוני: הפקדה לחיסכון הפנסיוני היא אחת הדרכים להבטיח את רווחתו ועצמאותו הכלכלית של הפורש, באופן שמקטין את תלותו של האזרח בסיוע ממשלתי. לצורך כך ניתנות הטבות מס המעודדות את הציבור להפקיד בקרנות הפנסיה. מורכבות חישוב ההטבות בדיווח השנתי, של הפקדות בני הזוג השייכים לתא המשפחתי באופן מיטבי, מקשים עליהם לחסוך ואף עלולים לפגוע כלכלית בתא המשפחתי בראיה ארוכת טווח. להלן בלוח 3 מוצגת מידת תיקון הליקויים שצוינו בדוח קודם, הנוגעים לאי-מיצוי הטבות מס בהפקדות לחיסכון הפנסיוני, פברואר 2021.

8 הרשות פעלה להחזר מס לנכים וניצולי שואה בלבד.

9 של יחידים (שכירים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה).

10 לפי נתוני שנת המס 2019.



לוח 3: מידת תיקון הליקויים הנוגעים לאי-מיצוי הטבות המס הכרוכות בחיסכון הפנסיוני, פברואר 2021

אי-מיצוי הטבות בהפקדות לחיסכון פנסיוני	לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
אופן חישוב ההטבות בגין ההפקדות לחיסכון הפנסיוני הוא מורכב.		✓		
עידוד ההפקדות לחיסכון הפנסיוני - עובדים שאינם מבינים את מהות ההטבה המוצעת להם אינם צפויים לנצלה.	✓			
אי-מיצוי הטבות המס בהפקדות לקרנות פנסיה במסגרת התא המשפחתי.	✓			
אי-פיתוח כלים ממוחשבים למיטוב ההפקדות לתא המשפחתי.	✓			

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

ממצאי המעקב מעלים כי הליקויים לא תוקנו, ובכלל זה כי בעת הגשת דוח להחזר מס, הרשות לא נתנה בידי הציבור כלים שמסייעים לו ברישום ההפקדות של התא המשפחתי לקרנות פנסיה בדוח להחזר מס, באופן שייטיב עם התא המשפחתי (יגדיל את החזר המס לתא המשפחתי או יקטין את החבות במס). כמו כן, הרשות לא פיתחה כלים ממוחשבים להצגת מלוא פוטנציאל החיסכון במס מהפקדות לקופות גמל שיסייעו לנישומים בעת הגשת הדוח.

4. **מיצוי הטבות המס במכירת נכס מקרקעין החייב במס שבח:** בדוח הקודם צוין כי הטבות מס, כמו פריסה של השבח (שיוך ההכנסה מרווח ההון לכמה שנות מס) וחלוקתו בין שני בני הזוג שבתא המשפחתי, שתכליתן להקטין את חבות המס של התא המשפחתי - אינן ממוצות. להלן בלוח 4 מוצגת מידת תיקון הליקויים שצוינו בדוח הקודם, הנוגעים לאי-מיצוי הטבות מס במכירת נכס מקרקעין החייב במס שבח.



לוח 4: מידת תיקון הליקויים שצוינו בדוח קודם, הנוגעים לאי-מיצוי הטבות מס במכירת נכס מקרקעין החייב במס שבח, פברואר 2021

אי-מיצוי ההטבות לעניין מס שבח	לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
רק מקצת האזרחים ששילמו מס שבח ביקשו לפרוס את רווח ההון - דבר שיכול היה להקטין אצל חלקם את חבות המס.	✓			
אי-קיוז רווחי הון וניצול נקודות זיכוי אישיות כנגד מס שבח ששולם.	✓			
בעת מכירת זכות במקרקעין על ידי שני בני הזוג מוציא משרד מסמ"ק את השומה רק על שם בן הזוג הרשום, וקביעת שומת השבח במשרדי מסמ"ק אינה מיטיבה עם התא המשפחתי ¹¹ .		✓		
במקרים מעטים ביקש התא המשפחתי לפצל את רווח ההון (השבח) בין שני בני הזוג, במסגרת מכירת נכס מקרקעין.	✓			
הנחיות הרשות אינן קובעות אמצעים לבקרה על העברת פניות של נישומים לפריסת שבח ממשרד השומה למשרד מסמ"ק ¹² .			✓	
משרדי שומה מעכבים את העברת הבקשות לפריסת שבח אל משרדי מסמ"ק.				✓
משרדי מסמ"ק מעכבים את הטיפול בבקשות שהועברו אליהם ממשרדי השומה לפריסת שבח עם הגעתן.				✓
קיים קשר לקוי בין משרדי מס הכנסה למשרדי מסמ"ק בנוגע לטיפול בפריסת השבח.				✓
לרוב עובדי מסמ"ק אין הרשאות גישה לנתונים ששימשו לקביעת השומה במס הכנסה.			✓	
הרשות לא העמידה לרשות עובדיה, או לרשות הציבור, מערכת ממוחשבת (סימולטור) אשר תסייע בידם לחשב את מס השבח באמצעות פריסת רווח ההון (שבח).	✓			

לפי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

11 נושא פריסת השבח מוזכר בחוברת את זכויותיך, אך הרשות אינה עושה מיצוי אקטיבי.

12 הוראת ביצוע חדשה משנת 2018 מאפשרת לבצע את הליך הפריסה בעת הגשת הדוח במשרד השומה, בלא להזדקק למיסוי מקרקעין.



ממצאי המעקב מעלים כי חמישה (50%) מעשרת הליקויים הנוגעים להיבטי שירות בטיפול בבקשות לפריסת תשלומי מס שבח תוקנו במידה רבה או באופן מלא. עם זאת, חמישה (50%) מהליקויים הנוגעים למיצוי הטבות הכרוכות בתשלום מס שבח לא תוקנו או תוקנו במידה מועטה. לדוגמה, רק מקצת החייבים (11% בני 60 ומעלה ו-4% מתחת לגיל 60) במס שבח מבקשים לפרוס את רווח ההון, הם אינם מקזזים את רווח ההון כנגד הפסדי הון אחרים, מעטים מהם (2,338 שומות נלוות נערכו לבני זוג מתוך 188,755 שומות מקרקעין החייבות במס שבח) מחלקים את רווח ההון בין שני בני הזוג השותפים לעסקת המקרקעין, והרשות מצידה לא העמידה לרשות האזרחים סימולטור אשר יסייע להם במיצוי זכויותיהם (ראו פרק העוסק בהטבות המס בעסקת מקרקעין חייבת במס שבח).

5. **איתור אזרחים בעלי יתרות זכות ברשות המיסים:** בדוח הקודם עלה כי לעיתים רשות המיסים אינה מעבירה ליחידים (אזרחים שאינם חייבים בהגשת דוח) יתרות זכות שנצברו עבורם אצלה. אם בשל חוסר עדכון חשבון בנק, ואם בשל הצורך לפעול לאיתור הזכאים. להלן בלוח 5 מוצגת מידת תיקון הליקוי שצוין בדוח הקודם, הנוגע לאי-החזר יתרות זכות לזכאים.

לוח 5: מידת תיקון הליקוי שצוין בדוח קודם, הנוגע לאי-החזר יתרות זכות לזכאים

החזר יתרות זכות לציבור	לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
משרדי השומה אינם עושים פעולות יזומות וממשיות לאיתור זכאים להחזר מס שפרטי חשבונות הבנק שלהם לא היו מעודכנים במאגרי רשות המיסים ¹³ .		✓		

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן במידה מועטה. עם זאת, רשות המיסים מסרה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2020 היא רעננה את ההנחיה בדבר החובה להזין למחשבי רשות המיסים את פרטי חשבון הבנק שציין מגיש הדוח להחזר מס, בייחוד כאשר פרטי חשבון הבנק של מגיש הדוח אינם נמצאים בידי הרשות.

דוח המעקב העלה, בנוגע לטיפול ביתרות זכות של זכאים למענק עבודה לשנות המס 2013 - 2019 אשר חשבון הבנק שלהם אינו מעודכן ברשות המיסים, את הממצאים האלה - נכון למרץ 2021: (א) 3,800 אזרחים לא קיבלו את סכומי המענק המגיעים להם והנאמדים בכ-10 מיליון ש"ח; (ב) ככל שחולפות השנים מתקשה רשות המיסים לאתר

13 בשנת 2020 נשלח למשרדי השומה ריענון של ההנחיה ולפיה בעת תקצור שומה יש להזין את מספר חשבון הבנק של מגיש ההחזר, בייחוד אם חשבון הבנק שלו אינו מעודכן ברשות המיסים.



זכאים אלו ולעדכן את חשבונותיהם. לדוגמה, בחודשים ינואר - מרץ 2021 איתרה הרשות רק כ-3% מהזכאים לשנת המס 2013 וכ-7% מהזכאים לשנת המס 2014.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל לאיתור אזרחים (שחשבון הבנק שלהם אינו מעודכן ברשות המיסים) שאינם חייבים בהגשת דוח למס הכנסה ולהם יתרת זכות ברשות המיסים, ותחזיר להם את סכומי הכסף המגיעים להם סמוך להיווצרות היתרה.

6. **טיפול משרדי השומה בפורשים לפנסיה:** פרישה לפנסיה היא בגדר אירוע מס מהותי בחייו של העובד (הפורש). חוסר הבנה של חלופות המיסוי, הגבלת זמן לקביעת מסלול הפרישה, חוסר סיוע וייעוץ מצד משרדי השומה, והיעדרו של סימולטור ייעודי לפרישה - כל אלה עלולים לפגוע בפורש מהבחינה הכלכלית. להלן בלוח 6 מוצגת מידת תיקון הליקויים שצוינו בדוח קודם, הנוגעים לאי-מיצוי הטבות מס של פורשים לפנסיה.

לוח 6: **מידת תיקון הליקויים שצוינו בדוח קודם, הנוגעים לאי-מיצוי הטבות מס של פורשים לפנסיה, מרץ 2021**

טיפול בפורשים לפנסיה	לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
הציבור אינו מתמצא בחלופות המיסוי העמדות לפניו בעת הפרישה, ואין לו די מידע בנושא ¹⁴ .	✓			
מוקצב לנישום זמן מוגבל לבחירת חלופות המיסוי של מענקי הפרישה, ולאחר שקיבל הנישום החלטה בנושא הוא אינו רשאי לשנותה.		✓		
עובד שפרש והסכומים העומדים לרשותו במרכיב הפיצויים אינם עולים על התקרה בסעיף, יראו אותו כאילו הגיש למנהל בקשה לרצף קצבה ¹⁵ , אלא אם ביקש אחרת.				✓
רשות המיסים לא העמידה לשימוש הציבור סימולטור פרישה.	✓			

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

14 ברשות המיסים אין סימולטור פרישה לפנסיה, ואילו ברשות שוק ההון יש סימולטור כאמור.

15 "רצף קצבה" - בעת פרישה לגמלאות, הפורש משאיר את מרכיב הפיצויים, כל הכספים (או חלק מהם), ומייעד אותם להגדלת הקצבה (פנסיה) שתינתן לו בעת הפרישה הסופית לגמלאות.



ממצאי המעקב מעלים כי הליקויים בנוגע לאי-מיצוי הטבות מס של פורשים לפנסיה תוקנו במידה מועטה. עם זאת, יש לציין כי הרשות מסרה לצוות הביקורת כי החל מיום 1.1.2017 נקבע בסעיף 9(א7)(ז1) בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - פקודת מס הכנסה, פקודת המס או הפקודה) כי עובד שפרש והסכומים העומדים לרשותו במרכיב הפיצויים אינם עולים על התקרה בסעיף, יראו אותו כאילו הגיש למנהל בקשה לרצף קצבה, אלא אם ביקש אחרת.

רשות המסים ציינה בתשובתה כי "נושא פרישה לפנסיה הינו נושא מורכב וההחלטות המתקבלות בעת הפרישה הינן סובייקטיביות לכל פורש בהתאם למצבו האישי, המשפחתי, הכלכלי וצרכיו בעתיד. רשות המסים אינה מיעצת לפורשים בדבר ההחלטה הזו ומדובר בהחלטות אישיות צופות פני עתיד. מעבר לכך, גם סימולטור אשר יכיל נכונה את כל האפשרויות והמרכיבים יהיה קשה מאוד לתפעול על ידי האזרח".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות המיסים תשלים את גיבוש הפלטפורמה הדיגיטלית אשר נכללה בעבודת מטה שפותחה במסגרת פרויקט "ישראל דיגיטלית", אשר תאפשר מילוי טופס דיגיטלי ותתמוך בתהליך יעיל תוך הנגשת מידע לציבור ושימוש בממשקים טכנולוגיים למערכות הליבה של הגופים הרלוונטיים אשר יפשטו את בחירת המסלולים בידי הפורש.

יישום הצעדים שהרשות ציינה כהתחייבות בתשובתה לגבי הדוח הקודם

בתשובתה של רשות המיסים לדוח מבקר המדינה הקודם שעסק במיצוי זכויות הנישום להטבות מס, ציינה הרשות לפני מבקר המדינה והאגף לפיקוח שבמשרד ראש הממשלה כי בכוונתה לבצע פעולות מסוימות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח. בלוח 7 להלן מוצגים נתונים המעידים על מידת עמידתה של הרשות בתגובתה.



לוח 7: מידת עמידתה של הרשות בצעדים שציננה כי היא עתידה לבצע במסגרת תגובתה בדוח הקודם

נושא	עמידה בתגובה הרשות לדוח קודם	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע
היעדר של אומדנים ומעקב בנושא מיצוי הטבות המס ¹⁶	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי אין לה מידע מלא על מערכת השיקולים שלפיה מחליט הנישום אם לפנות אליה. עם זאת, הוקם ברשות צוות לצורך הגברת השקיפות ולצורך שיפור השירות ללקוחות הרשות. במסגרת פעילות הצוות הוחלט לבצע פיילוט של משלוח מכתבים לאוכלוסיית השכירים אשר יש סבירות גבוהה שהיא זכאית להחזר מס.		✓	
ניצול הטבות המס בהפקדות לפנסיה ¹⁷	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי כבר הגישה בעבר תיקון חקיקה בנושא הטבות המס בהפקדות לחיסכון פנסיוני, והיא צפויה בעתיד לקדם שוב תיקון זה.		✓	
אי-מיצוי הטבת מס לציבור הנובעת מאי-פריסה של מס השבח ששולם	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי תוסיף הדגשה בטופס מס השבח כדי להסב את תשומת הלב של המייצג לזכאות לפריסת המס ¹⁸ .		✓	
קביעת שומת השבח במשרדי מסמ"ק אינה מיטיבה עם התא המשפחתי	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי תוסיף בחוברת "דע את זכויותך" התייחסות בנוגע לזכאות לפיצול השומה בין בני הזוג ¹⁹ .		✓	
פריסת שבח וחלוקתו בין שני בני הזוג של התא המשפחתי	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי היא "בוחנת אפשרות לאתר את המקרים המובהקים כגון, נישום מעל גיל 60 ללא הכנסות בהם הפריסה תפחית את חיוב מס השבח בשלב הטיפול בתיק על מנת לשלוח לנישום ולמיצגו הודעה שייתכן ופריסה תפחית את חבות המס".		✓	

16 הוקם צוות מיצוי זכויות אשר ביצע שני אומדנים לתשלום מס ביתר ופיילוט של משלוח מכתבים לאזרחים. לאחר ביצוע הפיילוט לא ננקטו צעדים נוספים לקידום הנושא.

17 הרשות נתנה פטור ממיסים על משיכת סכומים קטנים. הפטור אמור להיות מיושם ברבעון הראשון של שנת 2021.

18 בטופס מש"ח המקוון יש שדה חובה למילוי פריסה. בטופס מש"ח ידני אין שדה כאמור. ממלאי הטופס עלולים להתקשות בהבנת עניין השדה.

19 נכון לפברואר 2021 עדיין לא הוספה בחוברת התייחסות לנושא פריסת השבח. ראש אגף במיסוי מקרקעין ציין כי יוסיפה בחוברת "דע את זכויותך" הבאה.



נושא	עמידה בתגובה הרשות לדוח קודם	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע
פריסת שבח וחלוקתו בין שני בני הזוג של התא המשפחתי	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי היא "בוחנת אפשרות לשיפור הקשר הממוכן בין מערכי המס כך שהשבח יעבור לפקיד שומה כשהוא מפוצל, מבלי לפצל את השומות במיסוי מקרקעין".			✓
עיכובים בטיפול בבקשות של נישומים לפריסת המס.	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי תבחן אם יש מקום לרענן או לתקן את הנחיות הביצוע בנושא פריסת רווח ההון (שבח).			✓
העברת מידע לקויה בין מס הכנסה למסמ"ק	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי היא נמצאת בשלבים סופיים של הקמת מערכת קשר בין משרדי השומה למשרדי מסמ"ק. מערכת זו תאפשר להעביר מידע בין המשרדים ובכך תקצר את משך הטיפול בפניות.			✓
היעדר סימולטור לחישוב מס שבח בדרך של פריסה	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי תשקול לפתח סימולטור לחישוב המס בפריסת שבח.	✓		
החזרי מס	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי תגבש בקרוב קריטריונים לביצוע ניסוי בנושא החזרי מס לנישומים שכירים, שעל פי בדיקותיה זכאים ככל הנראה להחזר מס, ותביא לידיעתם את דבר זכאותם לכך ²⁰ .		✓	
ליקויים בטיפול בהחזרי מס במשרדי השומה	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי היא בוחנת פיתוח של יישום להעברת מסרונים או עדכונים אינטרנטיים לנישומים במקרים של פתיחת התיק ובעת קבלת בקשה להחזר מס ²¹ .		✓	
אי-מודעות לחלופות המיסוי בעת הפרישה	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי היא המליצה להקים גוף ממשלתי שיעץ לפורשים, ונושא הקמתו נבדק בשיתוף המשרד לאזרחים ותיקים, רשות שוק ההון והבט"ל ²² .		✓	

20 הרשות ביצעה פיילוט חלקי במסגרת ועדת מיצוי זכויות. בנוסף, בוצע מיצוי זכויות של ניצולי שואה ונכים המקבלים הטבות להם הם זכאים.

21 תוקן במידה מועטה, הרשות טלפנה לניצולי שואה על מנת להבטיח כי הם מיצו את זכויותיהם (מדובר במספר מועט של ניצולים).

22 לא הוקם גוף. עם זאת, במסגרת הפרויקט "ישראל דיגיטלית", הפועל בשיתוף רשות המיסים, פותח מנוע חיפוש שנועד לאפשר לבני הגיל השלישי לבדוק אם הם מיצו את זכויותיהם.



נושא	עמידה בתגובה הרשות לדוח קודם	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע
הסדרת העברת המידע מגופים ציבוריים למס הכנסה	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי גישה למסלקה "יכולה לסייע ולהקל עליה בכל הכרוך במתן שירות טוב לאזרח לרבות אסמכתאות נדרשות לקבלת הטבות או הקלות במס". כמו כן ציינה הרשות כי בימים אלה נעשה ניסיון, תוך פנייה לכל הקופות המשלמות על מנת שיוכלו לקבל באופן מקוון מרשות המיסים את המידע על שיעור המס שיש לחייב בו את הקצבאות המשולמות ²³ .		✓	
היעדר נגישות טכנולוגית - הגשת פטור ממס לנכה באתר הרשות	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי אפשרות זו תפותח בעתיד במסגרת מהלך כולל של "משרד ללא נייר", בהתאם לאבני הדרך של הפרויקט ²⁴ .	✓		
היעדר שקיפות מטעם הרשות - משלוח פרוטוקולי ועדות רפואיות לאנשים עם נכות	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי הפרוטוקולים של הוועדות הרפואיות צריכים להימסר באופן ידני, שכן יש לשמור על חסיון הנתונים הרפואיים. עם זאת, תבחן הרשות את האפשרות לשלוח את המסמכים בדומה לנעשה בבט"ל.	✓		
הקלות במס לעיוורים - מימוש הנחות במס רכישה	רשות המיסים ציינה בתשובתה כי תקנות מס רכישה אינן עוסקות במפורש בעיוורים, ולכן אם עיוור מבקש את ההקלה יש לזמנו לריאיון לפני ועדה רפואית לקביעת נכותו. עם זאת ציינה הרשות כי היא תבדוק את האפשרות לקדם הליך חקיקה בנושא לשם הקלה על אוכלוסיית העיוורים.			✓
סה"כ		5	7	4

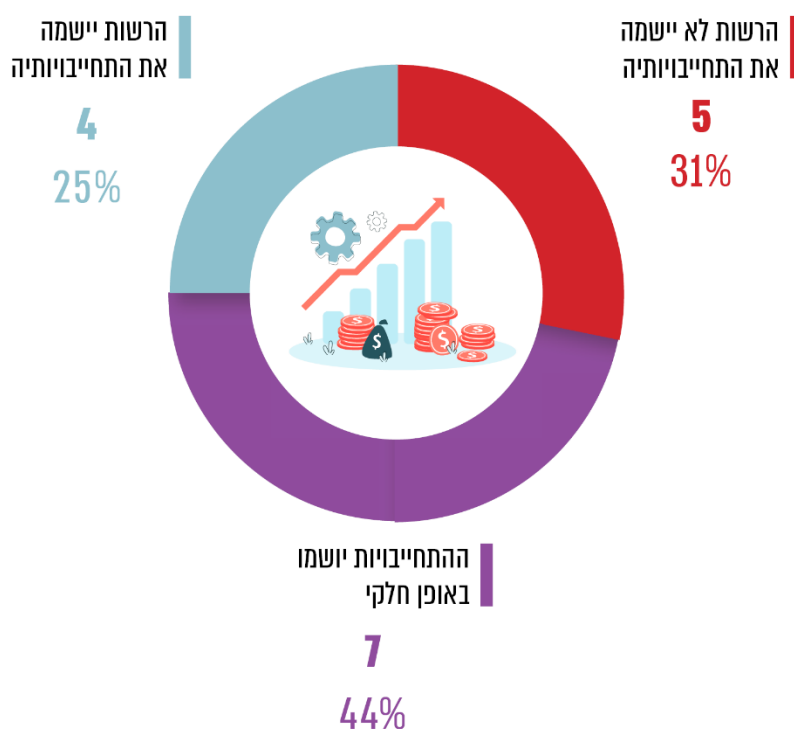
23 שיעור המס בו יש לחייב את הנישום יועבר לקופות הגמל ולמשרד החינוך.

24 הגשת פטור ממס לנכה באתר רשות המיסים, אמור לעלות לאוויר באוקטובר 2021.



ממצאי המעקב מעלים כי רשות המיסים פעלה ליישם, באופן מלא או חלקי, 11 (69%) מ-16 התחייבויותיה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם, 4 (25%) מהם באופן מלא. הרשות לא פעלה ליישום 5 (31%) מהתחייבויותיה. להלן בתרשים 1 מוצגת מידת יישום התחייבויות הרשות בתשובותיה למשרד מבקר המדינה ולאגף המפקח הכללי במשרד ראש הממשלה.

תרשים 1: מידת יישום התחייבויות הרשות מדוח קודם (2015) בתשובותיה למשרד מבקר המדינה ולאגף המפקח הכללי במשרד ראש הממשלה



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

הרשות ציינה בתשובתה לגבי אי-מיצוי הטבת המס הכרוכה בפריסה של השבח, כי "בטופס המקוון יש שדה חובה שעל מגיש הדיווח למלא אם הוא מעוניין או לא בביצוע פריסה. מאז דצמבר 2017 ישנה חובת דיווח מקוון על כלל הציבור, למעט החריגים. כך שבפועל ממילא רוב רובם של העסקאות מוגשות באופן מקוון". עוד ציינה הרשות כי "שדה זה יתווסף בהמשך גם לטופס הידני".

עוד ציינה הרשות בתשובתה בנוגע לפנייה יזומה של הרשות לנישום לביצוע פריסה, כי בהתאם להוראות החוק, על מנת לבצע פריסה יש חובה להגיש דוח למס הכנסה לשנת המכירה ולכל שנות הפריסה הנדרשות. ולכן קיים חשש שציבור מסוים יקבל פנייה של רשות המיסים להגשת



בקשה להחזר שבעקבותיה יתברר כי אין החזר, או קיים חוב מס. עוד ציינה הרשות כי התייחסות זו רלוונטית גם לגבי איתור אנשים שביצעו עסקת מקרקעין החייבת במס שבח, ופנייה יזומה לאנשים או מיצגיהם.

בנוסף, מסרה הרשות בתשובתה בנוגע להיעדר סימולטור לחישוב מס שבח בדרך של פריסה כי בשל סדרי עדיפויות טרם פותח סימולטור. הרשות הוסיפה כי מדובר בהקמת מערכת מורכבת שיש להקצות לשם הקמתה כוח אדם ייחודי.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות המיסים תשלים פיתוח סימולטור לחישוב מס שבח בדרך של פריסת השבח ופיצולו בין בני הזוג, לצד בחינת אימוץ גישת מיצוי הזכויות היוזמה בעניין חישובי מס שבח.

מידע על מיצוי הטבות מס ומעקב אחר הנושא

בפקודת מס הכנסה, קבועות הטבות מס שונות²⁵. רובן מתבטאות בפטור ממס, בניכויים, בקיזוזים ובזיכויים. בהצעת תקציב המדינה מפורטות הטבות המס ואומדן סכומן²⁶. שני גופים במשרד האוצר אוספים ומרכזים נתונים בדבר הטבות המס: מינהל הכנסות המדינה שבמשרד האוצר ורשות המיסים. גופים אלו אמורים לאמוד את היקף מיצוי הטבות המס בידי ציבור משלמי המיסים.

בדוח הקודם עלה כי אף שלרשות יש מידע על ההכנסות של ציבור משלם המיסים, אין בידיה מידע שניתן להסיק ממנו על האופן שבו הוא מממש את הטבות המס המגיעות לו. עוד עלה בדוח הקודם כי הרשות לא סקרה את החסמים המקשים על הציבור למצות את זכויותיו. הרשות גם לא כללה בתוכניות העבודה שלה את בחינת שיעור המיצוי של הטבות המס.

בתגובת רשות המיסים שצורפה להערות ראש הממשלה לדוח הקודם²⁷ (להלן - תגובת רשות המיסים על הדוח קודם) היא ציינה כי "לרשות המסים אין מידע מלא...[על] מערכת השיקולים [של הנישום] בנוגע להחלטה האם לפנות או לא לפנות לרשות המסים...יחד עם זאת, לצורך הגברת השקיפות ולשיפור השירות ללקוחות הרשות, הוקם צוות... כחלק מפעילות הצוות הוחלט לערוך פיילוט של משלוח מכתבים לאוכלוסיית שכירים אשר בסבירות גבוהה זכאית להחזר מס".

25 בחוקי מס אחרים נקבעו הטבות מס נוספות, כגון פריסת שבח שנקבעה בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.

26 החל משנת 1986, בהתאם לסעיף 2(ב)(2) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

27 בהתאם לסעיף 16 לחוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב].



ממצאי המעקב העלו כי הרשות לא גיבשה בסיס מידע אודות מימוש הטבות מס ע"י הציבור וכי הרשות ביצעה בשנת 2015 פיילוט ובמסגרתו שלחה כ-1,700 מכתבים לשכירים אשר בסבירות גבוהה זכאים להחזר מס, אולם לפיילוט זה לא היה המשך, והרשות לא פעלה בדרך של שגרה של איתור ויידוע נישומים הזכאים לכאורה להחזר מס ולא עיגנה זאת בנהליה או בתוכניות העבודה השנתיות שלה.

בנק ישראל מסר בתשובתו מיולי 2021, כי "פרטים שאינם מגיעים לסף המס אינם יכולים ליהנות מניכויי וזיכויי מס המוענקים בגין פעולות שונות, שכן הם ממילא לא משלמים מס הכנסה". עוד הוסיף הבנק כי "שינוי החוק כך שיעניק הטבות נוספות לאנשים שמשתכרים מעט הוא סוגייה של העדפה חברתית ויעילות כלכלית".

מומלץ כי רשות המיסים תפעל לגבש בסיס מידע רחב אודות מימוש הטבות מס בידי הציבור לשם בחינת החסמים העומדים בפני הנישומים לשם מימוש הטבות מס העומדות לרשותו ובהתאם תגבש נהל בעניין איתור ויידוע נישומים הזכאים להחזרי מס.

רשות המסים ציינה בתשובתה כי "עד סוף שנת 2021 צפויה לעלות לאוויר מערכת תיאומי מס חדשה. מדובר במערכת חדשנית שתאפשר לכלל האזרחים לערוך תאום מס בצורה ידידותית וקלה. במערכת זו כלל הטבות המס מונגשות לציבור באופן ברור וידידותי ובמקרים בהם יש לנו [לרשות המיסים] מידע על הטבות להן זכאי הפונה, המערכת מיידעת את הפונה על המידע המצוי וזכאותו האפשרית (כגון גמלת ילד נכה, פטור 9(5), משפחה חד הורית ועוד). בדרך זו, כבר בעת עריכת תאום המס יערך תהליך למיצוי זכויות". עוד ציינה הרשות כי היא "פועלת בתחום מיצוי הזכויות באופן יזום, נערכו מהלכים בדבר מיצוי זכויות נכים והורים לילדים עם מוגבלות ובכוונתנו להרחיב מהלכים אלו בהמשך תוך למידה והפקת לקחים מהמהלכים שכבר בוצעו".

גביית מס ביתר משכירים

משרד מבקר המדינה ביקש מהרשות למסור לו אומדנים בנוגע לגביית מס ביתר מציבור השכירים. בציבור שכירים אלה נכללים, למשל, שכירים אשר דיווחו שעבדו בשני מקומות עבודה או יותר, שילמו את שיעור המס המרבי, אך לא עשו תיאום מס; שכירים שעבדו בחלק משנת המס ולא הגישו דוח להחזר המס ששולם ביתר (להלן - דוח להחזר מס).

בדוח הקודם עלה כי גם כאשר היה בידי הרשות מידע בדבר פגיעה כספית בשכירים שלא מיצו את זכותם בהיקף של מיליארדי ש"ח לאורך השנים, היא לא הודיעה להם על כך ולא פעלה ביוזמתה כדי להחזיר להם סכומים אלה.

גביית מס ביתר משכירים שלא עבדו שנת מס מלאה: סעיף 2 לפקודת מס הכנסה קובע כי מס על הכנסתו של אדם תושב ישראל יהא משתלם בכפוף להוראות הפקודה לכל שנת מס.



מכאן, שחישוב המס הוא שנתי ולא חודשי. המעסיק מחשב²⁸ את המס שינוכה מהעובד בהתאם למשכורתו הממוצעת של העובד בחודשים שבהם עבד, ובהנחה שיעבוד שנת מס מלאה.

כך, אדם שהפסיק לעבוד אצל מעסיק במהלך השנה, ולא חזר לעבוד באותה השנה אצל מעסיק זה, שילם בחודשים שעבד מס ממוצע על הכנסה חייבת תאורטית בגין עבודה במשך כל השנה. אם אדם זה רוצה למצות את מלוא זכויותיו ולשלם מס אמת, הוא חייב להגיש דוח כדי להיות זכאי להחזר המס ששילם ביתר. דוח זה ניתן להגיש לא יאוחר מתום שש שנים לאחר שנת המס שבה עוסק הדוח.

מהדוח הקודם עלה כי בשנת 2012 שילמו כ-364,000 שכירים אשר עבדו רק בחלק מן השנה²⁹ מס ביתר, וכי הם זכאים להחזר מס בסכום של כ-563 מיליון ש"ח לשנה זו. סכום ההחזר הממוצע לעובד על פי סעיף זה הוא כ-1,550 ש"ח לשנת המס. סכום המס המשוער שנשאר בקופת הרשות לאורך השנים בנושא זה ולא הוחזר מוערך בכמה מיליארדי ש"ח במצטבר, ולצורך קבלתו על ציבור השכירים להגיש דוחות להחזר המס ששולם ביתר.

גביית מס ביתר משכירים שעבדו בשני מקומות עבודה באותה שנת מס: על פי הפקודה, כל מי שמשלם משכורת, קצבה או שכר עבור שירות כלשהו חייב לנכות במקור בעת תשלום השכר לעובד את מס ההכנסה באופן ובשיעורים שנקבעו בפקודה ובתקנות. הוראות מס הכנסה קובעות כי מעסיק המשלם לעובד משכורת חלקית או משכורת בעד עבודה נוספת שעליה הצהיר העובד, ינכה ממנה בעת התשלום מס בשיעור המרבי³⁰. לפיכך, כאשר יש לעובד הכנסות מיותר ממעסיק אחד, עליו לפנות לפקיד השומה על מנת שיקבע כמה מס ינכה המעסיק המשני. קביעתו של פקיד השומה קרויה "תיאום מס". בשנת 2012 הגישו כ-337,000 אזרחים שעבדו ביותר ממקום עבודה אחד בקשות לתיאום מס.

מהדוח הקודם עלה כי בשנת 2012 34,596 שכירים שעבדו בשני מקומות עבודה או יותר היו זכאים להחזר של מס ששולם ביתר בסכום כולל של כ-74 מיליון ש"ח. מכאן שהמס הממוצע ששילם כל שכיר ביתר הסתכם בכ-2,150 ש"ח, שאותו היה יכול לקבל אילו היה מגיש דוח להחזר מס. לפיכך, סכום המס הכולל ששילמו השכירים ביתר במשך השנים בנושא זה מוערך בכמה מאות מיליוני ש"ח.

28 תקנה 3 לתקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה), התשנ"ג-1993, ניכוי מס ממשכורת חודש ומשכר עבודה.

29 מספר השכירים כולל רק את אותם שכירים שלא חזרו לעבוד עד 31.12.12 ואף לא הגישו כל דוח לרשות.

30 תקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה), התשנ"ג-1993, תקנה 5(א). לפי תקנות אלה "השיעור המרבי" הוא שיעור המס הגדול ביותר הקבוע בסעיף 121 לפקודה.



ממצאי המעקב העלו כי הליקויים לא תוקנו, וכי נכון לפברואר 2021, על פי חישובי רשות המיסים לשנות המס 2016 - 2019 היא חייבת בכ-2 מיליון מקרים (יחידים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה) סכום כולל הנאמד בכ-3.6 מיליארד ש"ח³¹.

מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הסיבות העיקריות שבגינן משלמים אזרחים תשלומי מס ביתר ותפעל למיצוי זכויות יזום בנושאים אלו. כמו כן, מומלץ כי רשות המיסים תנגיש את מיצוי הזכויות לציבור, תביא לידיעת הזכאים לכך את יתרות הזכות המשוערות שלהם ותסיר את הנטל הבירוקרטי המוטל על האזרחים למיצוי זכויותיהם ולהשבת סכומי המס ששולמו ביתר.

אומדן עדכני של תשלום מס ביתר של שכירים לשנות המס 2016 - 2019

לבקשת משרד מבקר המדינה חישה רשות המיסים בפברואר 2021 את החזר המס המשוער לכל אחת מהשנים 2016 עד 2019, שזכאים לקבלתו שכירים שאינם חייבים בהגשת דוח למס הכנסה, ולצורך מיצוי זכותם הם צריכים להגיש דוח להחזר מס. החזר המס המשוער מחושב על בסיס נתוני בני הזוג שבתא המשפחתי (משפחה) - הנמצאים בידי רשות המיסים.

נתוני רשות המיסים שעל בסיסם חושב החזר המס המשוער כללו: הכנסות משכר עבודה, הכנסות מקצבה, הכנסות מהמוסד לביטוח לאומי, נקודות הזיכוי שלהן זכאים בני הזוג בתא המשפחתי שפרטיהם נכללים במאגרי רשות המיסים³², ונקודות זיכוי על בסיס דיווחי השכר של המעסיקים³³. נקודות הזיכוי של דיווחי המעסיק ניתנו רק לאחר הצלבה עם נתונים ממאגרי המידע של מס הכנסה.

נתונים שלא נכללו בחישוב הרשות ואשר יכולים להקטין או להגדיל את מספר הזכאים וסכומי המס המשוערים שהציבור יכול לדרוש במסגרת הגשת דוח להחזר מס ששולם ביתר הם: (א) הכנסות אחרות - מקופות גמל ומתשלומים שקיבלו אזרחים, שאינם נכללים בדוחות השכר השנתיים של מעסיקים (ט. 126)³⁴ שלא דווחו לרשות; (ב) קיבוצים - אזרחים המתגוררים בקיבוצים; (ג) הטבת מס שבח - אזרחים הזכאים להחזר מס שבח ששולם ביתר; (ד) אי-מיצוי הטבות מס ייחודיות לשכיר - שאותן הוא לא דרש מהמעסיק או לא ציין בדוח 101.

31 רשות המיסים לא פירטה אם הסיבה לתשלום המס ביתר היא עבודה חלקית במשך השנה, אי-תיאום מס ותשלום מס מרבי אצל המעסיק השני, או כל סיבה אחרת.

32 נקודות זיכוי של תושב, ילד נטול יכולת, יחיד מוטב, זיכוי נער, אישה, ילדים.

33 נקודות זיכוי שזכאים להן בגין: משפחות חד-הוריות, כלכלת ילדים, תואר אקדמי, עולים חדשים, תושבים ביישוב מוטב.

34 מנתונים שמסר סמנכ"ל בכיר לשירות לקוחות ברשות המיסים בשנת 2020, מרבית המעסיקים מדווחים לרשות המיסים, ושיעור הדיווח של המעסיקים הוא 99%.



כאמור, מנתוני רשות המיסים עולה כי בשנות המס 2016 עד 2019 אירעו כ-2 מיליון מקרים שבהם משפחות שילמו מס ביתר, וסכומם הכולל נאמד בכ-3.6 מיליארד ש"ח.

להלן בלוח 8 מוצגים נתונים על מספר המשפחות³⁵ הזכאיות להחזר מס, וסכום המס המשוער בש"ח, בכל אחת מהשנים 2016 עד 2019.

לוח 8: מספר המשפחות הזכאיות להחזר מס, וסכום החזר המס המשוער בש"ח, בכל אחת מהשנים 2016 עד 2019, מרץ 2021

השנה	משפחה - תא משפחתי	החזר המס המשוער - ש"ח
2016	435,546	803,263,674
2017	527,042	931,485,800
2018	501,492	791,374,682
2019	589,460	1,036,093,865
סה"כ	2,053,540	3,562,218,021

המקור: נתוני רשות המיסים.

מנתוני הלוח עולה כי בכל אחת מהשנים 2016 עד 2019 שילמו מאות אלפי משפחות של שכירים שאינם חייבים בהגשת דוח למס הכנסה סכומי מס ביתר בסכום ממוצע של 1,750 ש"ח למשפחה לשנת מס, ובמצטבר בשנים 2016 - 2019 נאמדים סכומי המס ביתר בכ-3.6 מיליארד ש"ח. יצוין כי לצורך מיצוי זכויותיהם וקבלת הסכום ששילמו ביתר, הם נדרשים להגיש דוח להחזר מס.

עוד עולה כי נכון לשנת 2021, 435,546 משפחות עדיין לא הגישו למס הכנסה דוח לשנת המס 2016. החזר המס שמשפחות אלו זכאיות לו נאמד בכ-803 מיליון ש"ח. בהתאם לחוק, אם לא יגישו לרשות המיסים דוח להחזר מס בגין שנה זו עד לסוף שנת המס 2022, יפסידו המשפחות סכום זה³⁶.

ממצאי המעקב העלו - כי הליקוי לא תוקן. כאמור לעיל, מעבר לפיילוט שביצעה רשות המיסים בשנת 2015, שבמסגרתו היא שלחה כ-1,700 מכתבים לזכאים לכאורה ששילמו מס ביתר, הרשות לא פעלה מדי שנה להחזרת סכומי המס שגבתה ביתר.

35 בהנחה כי חלק מאותן משפחות זכאיות להחזר מס בכמה שנות מס, יקטן מספר המשפחות, אך יגדל סכום המס הממוצע שאותה משפחה זכאית לו.

36 דוח להחזר מס לשנה פלונית, ניתן להגיש בתוך שש שנים מהשנה האמורה.



רשות המסים ציינה בתשובתה כי היא "פועלת להעלאת המודעות לעריכת תאום מס ומפרסמת זאת בכלי התקשורת השונים בתחילת שנת המס... הוסבר ... שהמידע שבידי הרשות אינו מלא ועל כן יש קושי לקבוע בוודאות שאכן קיימת יתרת זכות. על כן יש להבין שלאור החוסר במידע, נתונים אלה ככל הנראה לוקים בחסר". עוד ציינה הרשות כי "המידע מהמנכים ומהמעסיקים... מבוסס על נתוני טופס 101 שמילא העובד בתחילת השנה או עם תחילת עבודתו לפי המאוחר, משמעותו, כי הוא מעודכן ליום הגשתו ואינו מעודכן על פרטים ושינויים שנערכו במהלך השנה לגבי העובד.

כמו כן, ציינה הרשות כי "בהתאם לממצאי העיבוד בדבר זכאים להחזרי מס עולה כי במהלך השנים 2016 - 2019 ישנם כ-2 מיליון מקרים בהם משפחות שילמו מס ביתר... עוד יצוין, כי שנים אלו עדיין פתוחות להגשת בקשה להחזר מס והציבור עדיין מגיש בקשות להחזר לשנים אלו".

מומלץ כי רשות המיסים תבחן את החסמים והדרכים לעידוד ביצוע החזרי מס לנישומים, ובפרט, לשכירים ששלמו מס ביתר.

הפסד מס בגין התיישנות שנת המס 2014

רשות המיסים אמדה את הפסד המס השנתי של הציבור בגין תשלומי מס ביתר אשר לא נדרש החזר שלהם באמצעות הגשת דוח להחזר מס. האומדן מבוסס על נתוני שנת המס 2014, שנה אשר ניתן היה להגיש לגביה דוח להחזר מס עד 31.12.20. להלן בתרשים 2 מוצגים נתונים על מספר המשפחות אשר שילמו מס ביתר בשנת 2014 (מקרב יחידים או משפחות שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה), וסך הפסד המס ששולם ביתר לשנת המס 2014.



תרשים 2: אומדן הנישומים ששילמו מס ביתר
(משפחות או יחידים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי),
והפסד המס ששולם ביתר על ידם, בגין שנת המס 2014

670 מיליון ש"ח

מס ששולם ביתר
ולא הוחזר לאזרחים



380,000

משפחות או יחידים
ששילמו מס ביתר בשנת 2014



המקור: נתוני רשות המיסים בישראל.

מנתוני התרשים והלוח להלן עולה כי כ-380,000 יחידים או משפחות שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה הפסידו סכום של כ-670 מיליון ש"ח לשנת המס 2014 מאחר ששילמו מס ביתר ולא הגישו בעבר דוח שנתי או דוח להחזר מס לשנה זו. נכון למועד הביקורת לא ניתן להגיש דוח להחזר מס לשנה זו. יצוין כי בהתבסס על נתוני שנת 2014, ניתן להניח כי הפסדי הציבור (יחידים או משפחות שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה) מסתכמים במיליארדי ש"ח במשך השנים. להלן בלוח 9 מוצגים נתונים לשנת המס 2014 על התפלגות הזכאים האפשריים להחזר מס לפי סכום המס המשוער לכל תא משפחתי, וסכום המס המשוער המגיע למשפחות אלו.



לוח 9: התפלגות הנישומים (תאים משפחתיים) שלא הגישו דרישה להחזר מס וסכום המס המשוער אותו הפסידו, לפי גובה ההפסד, עבור שנת המס 2014

נתון	נישומים שהיו זכאים לפי סכום ההחזר	שיעור הזכאים לפי סכום ההחזר	סכום ההחזר המשוער לזכאים	שיעור ההחזר המשוער מהסכום המגיע לזכאי
הפסד מרבי של 999 ש"ח	249,167	65.5%	68,019,736	10.2%
הפסד הגדול מ- 1,000 ש"ח	131,005	34.5%	601,626,741	89.8%
סה"כ	380,172	100.0%	669,646,477	100.0%

המקור: נתוני רשות המיסים בישראל.

מנתוני הלוח עולה כי 131,000 נישומים שהיו זכאים להחזר מס לשנת המס 2014 בסכום של יותר מ-1,000 ש"ח, ששיעורם כ-35% מכלל 380,000 שהיו זכאים להחזר מס לשנה זו, לא הגישו דוח להחזר מס עד סוף שנת המס 2020, ועקב כך הפסידו כ-600 מיליון ש"ח (כ-90% מסכום ההפסד המשויך לשנה זו), מאחר שהם לא מיצו את זכותם ולא הגישו דוח להחזר מס.

על רשות המיסים לפעול לגביית מס אמת. מומלץ כי כשם שהרשות אוכפת תשלום מס על נישומים שלא שילמו את מלוא המס שהיה עליהם לשלם, כן תפעל להפחתת מספר הנישומים המשלמים מס ביתר, בין היתר בכך שתביא לידיעת ציבור הנישומים ששילמו מס ביתר את דבר הסבירות שהם זכאים להחזר מס, על מנת שיגישו דוחות, ובאמצעות זאת אף תחזק את אמון הציבור ברשות.

מומלץ כי רשות המיסים תבצע מיפוי מפורט של תשלומי מס ששולמו ביתר, תוך מתן קדימות לאלה ששולמו בשנים מוקדמות ולנושאים שבהם קיימת ודאות גבוהה יחסית לתשלום המס העודף. עוד מומלץ כי הרשות תפנה לנישום ביוזמתה כדי למסור לו את המידע שברשותה על יתר המס ששילם ותפעל להנחותו בדבר אופן מימוש זכותו לקבלת ההחזר. עוד מומלץ לבחון דרכים להקלת הנטל הבירוקרטי על הנישומים, כגון - באמצעות עידוד ביצוע תאומי מס בקרב שכירים על ידי המעסיקים.

אי-מיצוי הטבות מס בהפקדות לחיסכון הפנסיוני

החיסכון לגיל פרישה הוא אחד החסכונות החיוניים והמרכזיים של משקי הבית. חיסכון זה נועד להבטיח זרם הכנסות שוטף בתקופות של היעדר הכנסה מעבודה (בעיקר לאחר הפרישה).



חיסכון כזה יבטיח את רווחתם של האזרחים בגיל הפנסיה, יפחית את הנטל על תקציב המדינה וימנע חי עוני מהאוכלוסייה המבוגרת.

בעולם המערבי, ובכלל זה בישראל, מעודדות הממשלות את החיסכון הפנסיוני באמצעות הטבות שונות, בעיקר הטבות מס. על פי הוראות הפקודה, כספים שהופקדו לקופת גמל לקצבה מקנים הטבות מס לחוסכים בשלבי החיסכון השונים: ההפקדה³⁷, הצבירה והמשיכה. סך ההטבות בגין הפרשות לחיסכון פנסיוני נאמד בכ-11.5 מיליארד ש"ח בשנה, מהם כ-5 מיליארד ש"ח המיוחסים לשכירים בעשירון העליון בעלי רמת הכנסה חודשית של יותר מ-20,000 ש"ח³⁸. (ראה בהמשך בפרק - נתוני אומדן הטבות המס בגין הפרשות לחיסכון פנסיוני, מעודכנים לשנת 2019).

1. ניצול הטבות המס בהפקדות לפנסיה: הטבות המס לשכירים ניתנות באמצעות הפקדה במתכונת של זיכוי. לצורכי מס, שכיר רשאי להפריש עבור עצמו לחיסכון פנסיוני עד 7% משכרו³⁹. על פי הסדר פנסיית החובה, שיעור הפרשת העובד בשנת 2014 מסתכם ב-5.5% מהשכר לפחות. כיום שכיר מקבל זיכוי מס בשיעור של 35% מהסכום שהפריש. הטבות המס לעצמאים או לשכירים המפקידים באופן עצמאי ניתנות גם במתכונת של זיכוי.

בדוח הקודם צוין כי לדעת הרשות, אופן חישוב ההטבות בגין ההפקדות לחיסכון הפנסיוני הוא מורכב, ועקב כך כלל ציבור החוסכים ואף אנשי מקצוע בתחום המיסים והחיסכון הפנסיוני מתקשים בהבנת הנושא. עוד צוין בדוח הקודם כי בדברי ההסבר לטיטת הצעת החוק לשינוי סדרי העדיפויות הלאומיים⁴⁰ קבע משרד האוצר⁴¹ כי הטבת הניכוי הקבועה כיום בהוראות החוק היא גרסיבית, שכן היא מיטיבה עם בעלי ההכנסות הגבוהות ומגדילה את אי-השוויון בחלוקת הטבת המס. ההסבר לכך הוא שההטבה מחושבת על פי שיעור המס השולי שבו חייב היחיד, ולכן בעלי ההכנסות הגבוהות נהנים ממנה יותר מבעלי ההכנסות הנמוכות. כמו כן קבע משרד האוצר כי המורכבות של הטבות המס הפנסיוניות הופכת את ייעודן - המרצת ציבור העובדים להפקיד כספים בחיסכון פנסיוני - לבלתי מושג, שכן עובדים שאינם מבינים את מהות ההטבה המוצעת להם, אינם צפויים לנצלה.

במסגרת הצעת התקציב לשנים 2013 ו-2014 הציע משרד האוצר שמשנת 2014 תשונה מתכונת הטבות המס לחיסכון הפנסיוני הקבועה כיום. לפי ההצעה תוקטן הפקדת המעביד הפטורה בידי העובד וינתן זיכוי אחיד של 35% על הפקדה של 15% מההכנסה החייבת, עד תקרה של 15,000 ש"ח לחודש. במועד סיום הביקורת לא שונתה מתכונת הטבות המס לחיסכון הפנסיוני.

37 ס' 45 ו-47 לפקודת מס הכנסה.

38 ראו משרד האוצר, התוכנית הכלכלית לשנים 2013 ו-2014.

39 תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, תקנה 19(ב)(2).

40 טיוטת חוק לשינוי סדרי העדיפויות הלאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014) התשע"ג-2013.

41 ראו התוכנית הכלכלית לשנים 2013 ו-2014 שפרסם משרד האוצר ואושרה בממשלה ב-13.5.13; תזכיר חוק שפורסם ב-24.5.13; הצעת חוק שפורסמה ברשומות ב-11.6.13.



משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם כי נוכח קביעת משרד האוצר שצוינה לעיל, על משרד האוצר והרשות לפעול לקידום תיקון החקיקה שיזמו, כדי לפשט את מתכונת הטבות המס על הפרשות לחיסכון פנסיוני ולהקל על החוסכים את הבנת הנושא.

רשות המיסים ציינה בתגובתה על הדוח הקודם כי כבר הגישה בעבר תיקון חקיקה בנושא הטבות המס בהפקדות לחיסכון פנסיוני, והיא צפויה בעתיד לקדם שוב תיקון זה.

ממצאי המעקב העלו כי הליקוי לא תוקן, וכי רשות המיסים ומשרד האוצר לא קידמו את תיקון מתכונת הטבות המס בהפקדות לחיסכון הפנסיוני באופן שיקל על החוסכים את הבנת הנושא ויעודד אותם להפקיד בקרנות הפנסיה.

2. **אי-מיצוי הטבות המס בהפקדות פנסיוניות במסגרת התא המשפחתי:** הפקודה קובעת כי נישום יקבל הטבות מס על סכומים ששילמו הוא או בן-זוגו או עבור ילדו שמעל גיל 18 לקופת גמל או ביטוח חיים לשם שמירת זכות הפנסיה שלו או של בן זוגו או עבור ילדו⁴². הנחיות מס הכנסה קובעות כי על נישום המעוניין לקבל הטבות מס ביחס להפקדות בן זוגו או הפקדות על שם ילדו שמעל גיל 18, יעשה זאת בבקשה להחזר מס באמצעות טופס ייעודי לכך.

נישומים רבים המגישים דוחות להחזר מס ממלאים את השדות על פי טופסי 106⁴³ ואינם מודעים לאפשרות להעביר את ההפקדות לחיסכון הפנסיוני בין בני הזוג. מנהלת תחום ברשות ציינה בפני הביקורת כי ישנם נישומים אחרים שאינם ממלאים את נתונייהם בשדות המפורטים בדוח, אלא מצרפים אליו את טופס 106, ומאפשרים לפקיד המס למלא את הדוח ולקבוע את השומה על בסיס המסמכים שצירפו לדוח.

בדוח הקודם צוין כי רק מקצת הדוחות להחזר מס כוללים חלוקה מיטבית של ההפקדות לחיסכון הפנסיוני בין בני הזוג, וכי רוב הנישומים אינם ממצים את מלוא זכויותיהם בהפקדות לחיסכון הפנסיוני במסגרת התא המשפחתי. הרשות מצידה לא פיתחה כלים מקצועיים מתאימים, לרבות כלים ממוחשבים, אשר יש בהם כדי לסייע בידי הציבור לבצע חלוקה מיטבית של הפקדות לחסכונות של התא המשפחתי. יש לציין כי יש בידי מייצגים כלים המאפשרים להם לחלק את ההפקדות לחיסכון הפנסיוני בין בני הזוג.

רשות המיסים ציינה בתגובתה על הדוח הקודם כי פיתוח כלים ממוחשבים בנושא מיצוי זכויות פנסיוניות הוא מורכב ודורש משאבים שעדיין אינם עומדים לרשותה. עוד ציינה הרשות כי הנושא מוסבר בחוברת "דע את זכויותך".

ממצאי המעקב העלו כי הליקוי לא תוקן, וכי אזרחים אינם מודעים להטבת המס הכרוכה בחלוקת ההפקדות בין בני הזוג. כמו כן, רשות המיסים לא פיתחה כלים ממוחשבים אשר יקלו על החוסכים בתא המשפחתי לחלק את הפקדותיהם לקרנות הפנסיה באופן שייטיב עם התא המשפחתי.

42 ראו סעיף 45א וסעיף 47 לפקודת מס הכנסה.

43 טופס המרכז את כל נתוני המשכורת שקיבל העובד מהמעסיק.



רשות המסים ציינה בתשובתה כי "כפי שציינו בתגובתנו לדוח המבקר הקודם באותו הנושא, ... עריכת שומה וחישוב מס אוטומטי לצורך מיצוי הטבות המס והעמדת סכומי הפקדות בשדה המיטיב ביותר, לא מתאפשרת בכלים הממוחשבים הקיימים היום".

מומלץ כי רשות המסים תפעל למיצוי הזכויות של התא המשפחתי לחיסכון הפנסיוני על פי הפקודה. עוד מומלץ כי רשות המסים תפעל לפיתוח כלים מקצועיים מתאימים, לרבות כלים ממוחשבים, שיקלטו את הדוחות המקוונים בדרך המיטיבה עם הנישום, שיאפשרו לכלל הנישומים למצות את מלוא זכויותיהם.

כמו כן, נוכח חשיבותן של הטבות המס הפנסיוניות ונוכח מורכבות הנושא, מומלץ כי הרשות תעמיד לרשות הציבור כלים מקצועיים מתאימים, שיקנו לנישומים מידע מקיף ככל הניתן בנושא מיצוי זכויות פנסיוניות, כגון מחשבון הפקדות פנסיוניות ואפליקציה ייעודית (יישומון), שיסייע לתא המשפחתי למצות את מלוא הטבות המס שהוא זכאי להן. בכך יתומרץ ציבור החוסכים ויוגבר הביטחון הפיננסי שלהם בתקופת הפנסיה.

אי-מיצוי הטבות במס שבח במכירת מקרקעין

מס שבח הוא מס המוטל על מוכר זכות במקרקעין (להלן - נכס) כל אימת שנוצר לו רווח ממכירת הנכס במידה ומוכר הזכות אינו פטור. סעיף 48ב(א) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מיסוי מקרקעין), קובע כי יש לראות את השבח המוטל על הנישום בעת ביצוע עסקת מקרקעין כחלק מההכנסה החייבת לעניין פקודת מס הכנסה⁴⁴, וכי יש לראות במס השבח ששולם מקדמה על חשבון מס הכנסה. החוק מאפשר למוכר לבקש שהמס על השבח הריאלי יחושב כאילו נבע בחלקים שנתיים שווים (להלן - פריסת השבח או הפריסה). הפריסה מאפשרת למוכר לנצל שיעורי מס קטנים או נקודות זיכוי שלא נוצלו מלכתחילה בשנות הפריסה.

סכומי מס השבח שמשלמים הנישומים בעסקאות מקרקעין הם סכומים ניכרים, ולעיתים פריסתם מאפשרת הקטנת נטל המס על נישומים אלו. מן ההטבה של פריסת שבח יכולים ליהנות בעיקר נישומים מעל גיל שישים, מובטלים, נישומים בעלי הכנסה נמוכה ונישומים שלהם יתרת נקודות זיכוי בלתי מנוצלות לפריסה.

44 לעניין שיעורי המס והזיכויים ממנו.



נתונים⁴⁵ על עסקאות מקרקעין החייבות במס על רווח הון (שבח) לשנים 2016 - 2019.



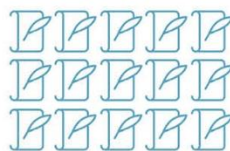
עסקאות מכר מקרקעין
של יחידים החייבות במס שבח
בשנים 2016 - 2019.



סכום של מס השבח
שהשיתה רשות המיסים על נישומים (יחידים)
שעשו עסקאות מקרקעין
בשנים 2016 - 2019.



סכומה הממוצע
של שומת שבח מקרקעין של יחידים
בשנים 2016 - 2019.



שומות מקרקעין
שהוציאה רשות המיסים ליחידים
בשנים 2016 - 2019.

בהתאם לדיני המס והפסיקה, ניתן להפחית את מס השבח שישלמו בני הזוג שבתא המשפחתי בכל אחד מהמקרים האלה: (א) לפחות אחד מבני הזוג בן 60 לפחות - ולו שיעורי מס נמוכים (10% ויותר); (ב) לפחות אחד מבני הזוג אינו עובד ואינו מנצל את נקודות הזיכוי המגיעות לכל תושב; (ג) הכנסת אחד מבני הזוג נמוכה מרף ההכנסה השנתית שבגינה הוא חייב במס הכנסה; (ד) לפחות לאחד מבני הזוג הפסד הון - בשנים שקדמו לעסקת המקרקעין (למשל - הפסד הון בניירות ערך), כנגד הפסד הון זה ניתן לקזז את רווח ההון בשבח. (ה) לפחות אחד מבני הזוג לא עבד או הכנסתו הייתה נמוכה - באחת (או יותר) מהשנים שניתן לבצע פריסה של מס השבח שהושת בגינן.

המעקב התמקד בעסקאות מקרקעין אשר הגישו יחידים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה, ואשר לצורך מיצוי הטבת המס הכלולה בפריסת שבח, נדרש האזרח להגיש דוח להחזר מס.

דוח המעקב העלה כי בשנים 2016 עד 2019 דיווחו יחידים על 119,442 עסקאות מקרקעין החייבות במס שבח, אשר בגינן הוציאה רשות המיסים 188,755 שומות מקרקעין. סכום מס

45 כל הנתונים מוצגים כשומות ולא כעסקאות, על מנת שיובאו בחשבון גם שומות מס נלוות שאופן חישובן שונה מאופן החישוב של השומה הראשית.



השבח הכולל בשומות הסתכם ב-12.2 מיליארד ש"ח, ובממוצע הרשות חייבה את הנישומים בסך של כ-65,000 ש"ח בכל שומה. להלן בלוח 10 מוצגים נתונים על עסקאות מקרקעין בשנים 2016 עד 2019, שבהן נרשם חיוב במס שבח, ובכלל זה מוצג מספר השומות שהוצאו, בהתפלגות לפי נישומים מעל גיל 60 ומתחת לגיל 60.

**לוח 10: עסקאות מקרקעין שבהן נרשם חיוב במס שבח,
מספר השומות שהוצאו, בהתפלגות לפי נישומים מעל גיל 60
ומתחת לגיל 60, בשנים 2016 עד 2019**

השנה	מספר העסקאות	סה"כ שומות	שומות של אזרחים שגילם +60	שיעור שומות של אזרחים בני 60+	שומות של אזרחים בני פחות מ-60	סכום מס שבח בשומות היחידים בש"ח	חיוב ממוצע בשומה בש"ח
2016	32,450	49,822	22,343	45%	27,479	2,775,512,109	55,709
2017	30,922	48,587	22,494	46%	26,093	3,020,473,605	62,166
2018	29,465	46,914	22,031	47%	24,883	3,099,590,250	66,070
2019	26,605	43,432	21,436	49%	21,996	3,300,563,829	75,994
סה"כ	119,442	188,755	88,304	47%	100,451	12,196,139,793	64,614

המקור: נתוני רשות המיסים בישראל⁴⁶.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 עד 2019 הוציאה רשות המיסים 188,755 שומות לצדדים (שהיה לה מידע על הצדדים לעסקה בהתאם לדיווח הנישומים), הקשורים לעסקאות מקרקעין חייבות במס שבח, בסכום ממוצע של כ-65,000 ש"ח לשומה. הרשות הוציאה כ-88,300 (כ-47%) מהשומות לבני 60 ומעלה אשר עבורם קיים, לכאורה, פוטנציאל יותר גדול למצות את הטבת המס הכרוכה בפריסת השבח ובפיצולו בין שני בני הזוג שבתא המשפחתי.

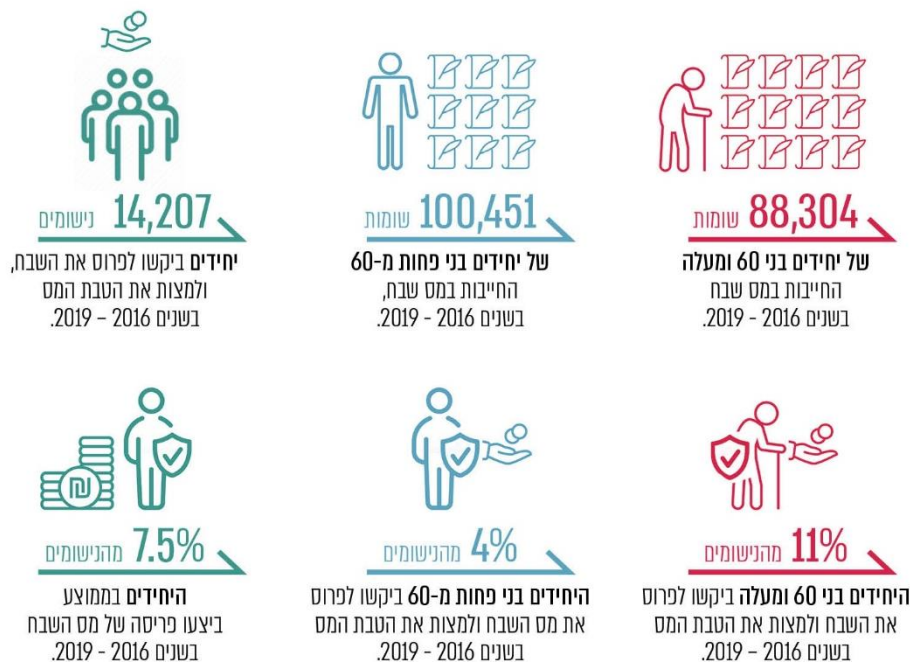
46 רשות המיסים ציינה כי במכירות של זכויות שרכש המוכר אחרי 7.11.01 שיעור מס השבח הוא 20% - 25% ולכן, לדעתה, לעניין הפחתת שיעורי המס, הפריסה רלוונטית רק לבני 60 ומעלה בשנות הפריסה. עקב מורכבות העיבוד, לא נבדקה שנת רכישת הזכויות. מאחר שמדובר על החזקה של יותר מ-20 שנים סביר להניח שלא מעט מהרכישות בוצעו לאחר 7.11.01.



הפחתת מס שבח בעסקאות מקרקעין באמצעות פריסה

כאמור, ניתן לפרוס אחורה רווח הון (שבח) הריאלי מעסקת מקרקעין לארבע שנים, החל משנת המס שבה בוצעה העסקה. לצורך כך צריך האזרח (נישום) שרוצה להקטין את חבות המס שלו להגיש דוחות להחזר מס אשר בהם יכלול את סכומי השבח.

נתונים על פריסת שבח בעסקאות מקרקעין החייבות במס שבח



בדוח הקודם צוין כי מהנתונים שאסף משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2010 - 2013 דיווחו אזרחי ישראל על כ-518,000 עסקאות במקרקעין, וכי בכ-97,000 מאותן עסקאות שולם מס שבח בסכום כולל של כ-7 מיליארד ש"ח. נמצא כי רק בכ-7% מהעסקאות ששולם בהן מס שבח ביקש הנישום לפרוס את סכום השבח.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי רק מקצת האזרחים ששילמו מס שבח ביקשו לפרוס את סכומי המס - אף שהדבר עשוי היה להפחית את חבות המס של חלקם. הדבר העלה חשש כי הנישומים אינם ערים ליתרונות האפשריים שבחישוב מס השבח באמצעות פריסה. בדוח הקודם הומלץ כי הרשות תודיע לציבור על היתרונות הכספיים הגלומים בחישוב מס השבח באמצעות פריסה. להלן בלוח 11 מוצגים נתונים על שומות בעסקאות מקרקעין החייבות במס שבח, ושומות שבהן נפרס מס השבח בשנים 2016 - 2019:



לוח 11: שומות בעסקאות מקרקעין החייבות במס שבח, ושומות שבהן נפרס רווח ההון (השבח), 2016 עד 2019

שנה	מספר עסקאות	כמות שומות	שומות בהם בוצעה פריסה לפי שנה	שיעור ביצוע פריסה מתוך השומות
2016	32,450	49,822	3,986	8%
2017	30,922	48,587	3,943	8.1%
2018	29,465	46,914	3,543	7.6%
2019	26,605	43,432	2,735	6.3%
סה"כ	119,442	188,755	14,207	7.5%

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן. מנתוני הלוח נמצא כי בשנים 2016 - 2019 הסתכם שיעור פריסת השבח בעסקאות חייבות בכ-7.5% במוצע, ורשות המיסים לא פעלה להביא לידיעת ציבור היחידים את הזכות לפריסת השבח.

כאמור, הרשות ציינה בתשובתה לגבי אי-מיצוי הטבת המס הכרוכה בפריסה של השבח, כי "בטופס המקוון יש שדה חובה שעל מגיש הדיווח למלא אם הוא מעוניין או לא בביצוע פריסה. מאז דצמבר 2017 ישנה חובת דיווח מקוון על כלל הציבור, למעט החריגים. כך שבפועל ממילא רוב רובם של העסקאות מוגשות באופן מקוון". עוד ציינה הרשות כי "שדה זה יתווסף בהמשך גם לטופס הידני".

עוד ציינה הרשות בתשובתה בנוגע לפנייה יזומה של השרות לנישום לביצוע פריסה, כי בהתאם להוראות החוק, על מנת לבצע פריסה יש חובה להגיש דוח למס הכנסה לשנת המכירה ולכל שנות הפריסה הנדרשות. ולכן קיים חשש שציבור מסוים יקבל פנייה של רשות המיסים להגשת בקשה להחזר שבעקבותיה יתברר כי אין החזר, או קיים חוב מס. עוד ציינה הרשות כי התייחסות זו רלוונטית גם לגבי איתור אנשים שביצעו עסקת מקרקעין החייבת במס שבח, ופנייה יזומה לאנשים או מיצגיהם.

פריסה של השבח (רווח ההון) לאנשים בני 60 ומעלה ולאנשים בני פחות מ-60

בשנים 2016 עד 2019 הוציאה רשות המיסים 14,207 שומות לאנשים שביקשו לפרוס את השבח (רווח ההון) לשנות המס שקדמו לשנה שבה בוצעה עסקת המקרקעין. מתוך השומות בהן נעשתה פריסה, הוציאה הרשות 9,826 (69%) מהשומות לאנשים בני 60 ומעלה, וכ-4,381 (31%)



מהשומות, ליחידים בני פחות מ-60. להלן בלוח 12 מוצגים נתונים על פריסת רווח ההון (שבח) ליחידים בשנים 2016 עד 2019, ועל התפלגות השומות שהוציאה רשות המיסים לאנשים בני 60 ומעלה ולאנשים בני פחות מ-60.

לוח 12: נתוני פריסת שבח לשנים 2016 עד 2019

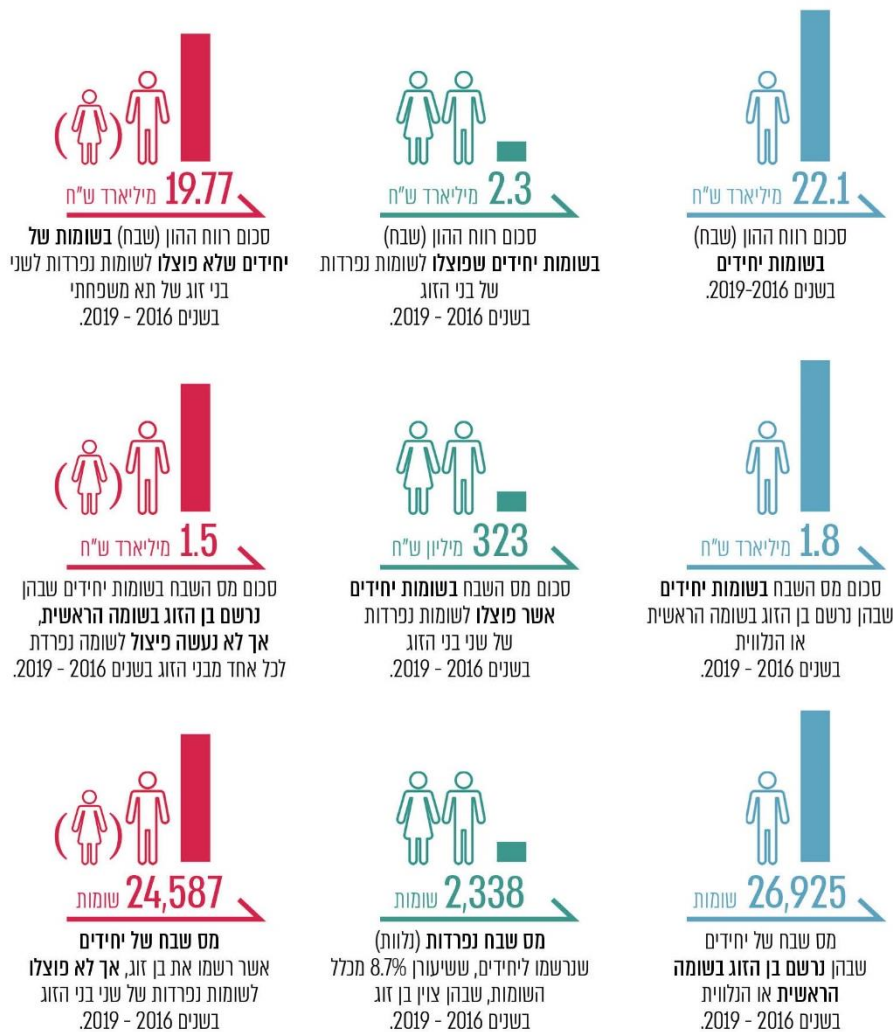
שומות של אנשים בני 60 ומעלה	שומות של אנשים בני פחות מ-60	שומות שנערכה בהן פריסה	שיעור ביצוע פריסה מתוך השומות	שומות של אנשים מעל גיל 60	שומות של אנשים מעל גיל 60	שיעור שומות של אנשים מתחת גיל 60 שעשו פריסה	שומות של אנשים מתחת גיל 60 שעשו פריסה	השנה
22,343	27,479	3,986	8.00%	2,690	12%	1,296	5%	2016
22,494	26,093	3,943	8.10%	2,661	12%	1,282	5%	2017
22,031	24,883	3,543	7.60%	2,423	11%	1,120	5%	2018
21,436	21,996	2,735	6.30%	2,052	10%	683	3%	2019
88,304	100,451	14,207	7.50%	9,826	11%	4,381	4%	סה"כ

המקור: נתוני רשות המיסים.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 ביקשו 11% מהאנשים בני 60 ומעלה לפרוס את השבח, וכ-4% (בממוצע) בלבד מהאנשים בני פחות מ-60 ביקשו לפרוס את מס השבח. אין בידי רשות המיסים נתונים שאפשר ללמוד מהם על מידת הכדאיות של פריסת השבח בידי כ-175,000 היחידים אשר לא ביקשו לפרוס אותו (רווח ההון).

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים כי נוכח מספרם המועט (7.5% בממוצע לשנים 2016-2019) של מבקשי פריסת השבח, ומאחר שהטבת מס זו מיועדת לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה, למבוגרים או למובטלים, מומלץ כי הרשות תפעל באופן אקטיבי להגדלת מיצוי הזכויות של הציבור למיצוי הטבת הפריסה. עוד מומלץ כי רשות המיסים תבחן דרכים מקוונות להענקת הטבת מס זו לזכאים לקבלה.

להלן נתונים כללים על פיצול שומת שבח בין שני בני הזוג שבתא המשפחתי:



| 1264 |



בפסיקה⁴⁷ נקבעה חזקת התא המשפחתי, וממנה ניתן להסיק באלו מקרים שני בני הזוג יכולים לפצל את סכום השבח ולפרוס אותו בשתי שומות מס נפרדות לכל אחד מהם, כך שהתא המשפחתי (שני בני הזוג) ייהנה מהטבת מס.

בדוח הקודם נמצא כי בעת מכירת זכות במקרקעין על ידי שני בני הזוג מוציא משרד מסמ"ק את השומה רק על שם בן הזוג הרשום. גם כאשר הוצאת השומות הנפרדות תיטיב עם בני הזוג, פיצול סכום השבח ביניהם יתאפשר רק בעקבות פנייתם אל משרדי מסמ"ק. עוד נמצא כי רק במקרים מעטים ביקש התא המשפחתי לפצל את השבח במכירת נכס במקרקעין לשני בני הזוג, ובכך ליהנות מהטבת מס שלעיתים היא גדולה יותר.

על פי נתוני רשות המיסים, בשנים 2016 - 2019, סכום מס השבח בשומות יחידים שבהן נרשם בן הזוג בשומה הראשית או הנלווית היה כ-1.8 מיליארד ש"ח; סכום מס השבח בשומות יחידים אשר פוצלו לשומות נפרדות של שני בני הזוג היה כ-323 מיליון ש"ח; וסכום מס השבח בשומות יחידים שבהן נרשם בן הזוג בשומה הראשית, אך לא נעשה פיצול לשומה נפרדת לכל אחד מבני הזוג היה כ-1.5 מיליארד ש"ח.

ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן, וכי משרדי השומה מוציאים שומת מס שבח רק על שם בן הזוג הרשום, ובמקביל נמצא כי מיעוטם של בני הזוג מבקשים פיצול של השבח בשומה נלווית גם לבן הזוג השני. להלן בלוח 13 מוצגים נתונים לשנים 2016 - 2019 על מספר בני הזוג שצוינו בעסקאות מקרקעין החייבות במס שבח, על מספר בני הזוג שנרשמו בשומה נפרדת ועל שיעור השומות הנפרדות מכלל עסקאות המקרקעין בהן צוין בן זוג.

לוח 13: מספר בני הזוג שנרשמו בשומה נפרדת מכלל בני הזוג שצוינו בעסקאות מקרקעין חייבות במס, בכל אחת מהשנים 2016 - 2019

רישום של בני הזוג בעסקאות מקרקעין החייבות במס שבח	2016	2017	2018	2019	סה"כ
בני הזוג שצוינו בעסקאות	8,107	7,289	6,032	5,497	26,925
בן הזוג נרשם רק בשומה ראשית (של העסקה)	7,509	6,761	5,385	4,932	24,587
בן הזוג נרשם בשומה נלווית (של העסקה)	598	528	647	565	2,338
שיעור בני הזוג שנרשמה על שמם שומה נפרדת מכלל בני הזוג שצוינו בעסקאות	7%	7%	11%	10%	9%

על פי נתוני רשות המיסים בעיבוד מבקר המדינה.

47 עמ"ה 6/97 יוסף נ' פ"ש נתניה, מסים יג/1 (1998); ה-11.



מנתוני הלוח עולה כי בכל אחת מהשנים 2016 - 2019 היו בממוצע פחות מ-600 בני זוג (7% - 11% מכלל השומות), אשר רשות המיסים הוציאה להם שומות נלוות לשומה הראשית שהוצאה לבן הזוג העיקרי, וכך מקצתם יכלו ליהנות מהטבת המס הכרוכה בהוצאת שומה נפרדת נפרד.

כאמור, בשנים 2016 עד 2019 דיווחו יחידים על 119,442 עסקאות מקרקעין שהיו חייבות במס שבח, שבהן הוציאה רשות המיסים 188,755 שומות לשותפי העסקאות ולבני זוגם.

מניתוח נתוני הרשות עולה האומדן הבא:

אומדן תשלום מס שבח ביתר לשנים 2016 - 2019: ב-26,925 עסקאות מכירת נכסי מקרקעין של יחידים החייבים במס שבח הסתכם רווח ההון (השבח) בכ-22.1 מיליארד ש"ח. בעסקאות אלה, הוציאה רשות המיסים 2,338 (כ-9%) שומות נלוות לבן הזוג ורווח ההון בעסקאות אלו היה 2.3 מיליארד ש"ח. כך, שפוטנציאל חלוקת השבח ביתרת 24,587 העסקאות⁴⁸ בהן לא נעשתה שומה נלווית לבן הזוג עומד על כ-19.8⁴⁹ מיליארד ש"ח.

בנוסף ל-19.8 מיליארד ש"ח רווח ההון (השבח), יש להוסיף את רווח ההון בעסקאות מקרקעין באותן שנים, בהן מוכר הנכס היה נשוי ונכס המקרקעין היה רשום על שם שני בני הזוג, אך מחוסר ידיעה, הצהירו בני הזוג בדיווחיהם למסמ"ק רק על בן זוג אחד (שותף), ולא על שני בני הזוג.

עלה כי בין השנים 2016 - 2019 נאמד פוטנציאל השבח אותו היה ניתן לחלק בין בני הזוג בעסקת מקרקעין של בכ-20 מיליארדי ש"ח, ובשל העובדה כי 67% מהנשים (בנות הזוג) אינן מגיעות לסף ההכנסה החייבת במס, או אינן עובדות - עולה חשש כי ציבור היחידים שילם תשלום מס שבח ביתר, הנובע מאי-מיצוי הטבת המס הכרוכה בחלוקת השבח בין שני בני הזוג.

עוד עלה כי שיעור קטן מהשותפים לעסקת מקרקעין החייבת במס שבח רושמים את בני הזוג כחלק מהעסקה, אך רשות המיסים אינה מסייעת להם במיצוי הטבת המס ורושמת, דרך קבע את שומת המקרקעין על שם בן הזוג הרשום בלבד. כך, בשנים 2016 עד 2019 נרשמו בני זוג רק ב-27,652 (14.6%) מ-188,755 השומות אשר הוציאה רשות המיסים ליחידים בשנים אלו. אולם רישום זה של בן הזוג אין בו כדי למצות את הטבת המס הכרוכה בפיצול השבח בין בני הזוג, דבר המחייב הוצאת שומות נפרדות לבני הזוג.

כמו כן, עלה כי בני זוג אינם מפצלים את שומת השבח לשומות נפרדות. כך, כאשר בני הזוג של התא המשפחתי רושמים את בן הזוג בשומת מקרקעין, מרביתם מצרפים את בן הזוג לשומה הראשית ולא לשומה נפרדת, ובשל כך אינם ממצים את הטבת המס הכרוכה בנקודות זיכוי לא מנוצלות לבני הזוג או בשיעורי מס נמוכים לבני 60 ומעלה. רשות המיסים לא פעלה

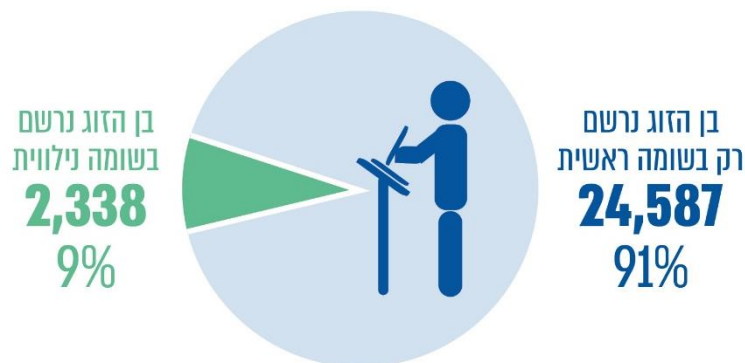
48 כמות העסקאות בהן הוצהר על בן זוג בשומה ראשית, בתוספת כמות העסקאות בהן הוצהר על בן זוג בשומה נלווית, בינכיו כמות העסקאות בהן הוצהר על בן הזוג גם בשומה הנלווית וגם בשומה הראשית.

49 הפער בין סך המיסים שחושבו בעסקאות בהן הוצהר על בן זוג, למיסים שחושבו בעסקאות בהן נעשתה שומה נלווית בלבד.



למיצוי הטבת המס. להלן בתרשים 3 מוצגת התפלגות רישומי בן הזוג בעסקאות מקרקעין החייבות במס שבח.

תרשים 3: התפלגות רישומי בן הזוג בעסקאות מקרקעין החייבות במס שבח שבהן נרשם בן זוג, לשנים 2016 עד 2019



על פי נתוני רשות המיסים בעיבוד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2016 עד 2019 רשמו 2,338 יחידים את בני זוגם בשומת שבח נפרדת, והדבר איפשר להם למצות את זכותם ולהפחית את תשלום מס השבח של התא המשפחתי. יתר 24,587 (91%) בני הזוג נרשמו בשומה הראשית בלבד, ולא התאפשר להם למצות את הטבת המס של בן הזוג.

הרשות ציינה בתגובתה על הדוח הקודם כי אם הנישום מבקש את פיצול השבח בין שני בני הזוג, משרדי השומה נענים לבקשתו, וכי תוסיף לחוברת "דע את זכויותיך" הסבר בנוגע לזכאות לפיצול השומה בין בני הזוג.

ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן. הרשות לא הוסיפה לחוברת "דע את זכויותיך" לשנת המס 2021 הסבר מפורט בדבר פיצול השבח בין שני בני הזוג בתא המשפחתי והאופן למימוש הטבת המס.

יצוין כי בפגישה עם מנהל אגף במיסוי מקרקעין⁵⁰, הוא ציין כי יבחן את האפשרות להוסיף הסבר כאמור לחוברת "דע את זכויותיך" לשנת המס 2022.

רשות המסים ציינה בתשובתה כי "עורך הדין שמדווח על עסקה יכול להגיש דיווח נפרד ולפצל את המכירה בין שני הזוג וההנחה שהוא יעשה כך כאשר יש לכך נפקות מיסוית".

50 מנהל אגף במיסוי מקרקעין, 17.2.21.



משרד מבקר המדינה ציין בדוח הקודם כי ברירת המחדל לעריכת השומה צריכה להיות חלוקת מס השבח בין שני בני הזוג, למעט במקרים בהם חלוקה זו מגדילה את חבות המס. נוכח העובדה שהציבור אינו ער לחלופה זו, מומלץ כי הרשות תפעל לקלוט בצורה מקוונת את דיווחי הציבור באופן שהנישומים יקבלו באופן אוטומטי את החלופה המועדפת עבורם ובמקביל הרשות תבחן להעמיד לציבור כלים ממוחשבים ומידע שיש בהם כדי לסייע בידי הציבור לממש את זכויותיו ותבחן את החסמים לאי-מיצוי הזכויות בשבח. עוד מומלץ כי הרשות תעגן זאת בהנחיותיה.

קיזוז רווחי הון כנגד הפסדי מס וניצול נקודות זיכוי אישיות כנגד מס שבח ששולם

הפקודה מתירה בנסיבות מסוימות לקזז את סכום השבח כנגד הפסדי מס אחרים. גם שכירים שאינם חייבים בהגשת דוח למס הכנסה יכולים לקזז הפסד הון (דוגמת הפסד מניירות ערך) כנגד סכום השבח בעסקת מקרקעין.

בדוח הקודם נמצא כי הרשות אינה משווה בין נתוני העסקאות שבהן הציבור שילם מס שבח לבין נתוני השכר ויתרת נקודות הזיכוי הבסיסיות שטרם נוצלו, וכן בינן לבין הפסדי הון, ובכך אינה מסייעת בידי ציבור הנישומים למצות את זכותו גם בסעיף זה.

ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן. נכון לפברואר 2021 רשות המיסים אינה בודקת את האפשרות לקיזוז רווח ההון (שבח) מעסקת מקרקעין כנגד הפסדי הון אחרים הניתנים לקיזוז.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "איתור הפסדים של נישומים שאינם חייבים בהגשת דוח אינו אפשרי".

מומלץ כי רשות המיסים תפעל לאיתור המקרים שבהם מוכר נכס או בן זוגו לא ניצלו את זכאותם לשיעורי מס נמוכים או את נקודות הזיכוי ממס שהם זכאים להן, ותביא לידיעתם את דבר זכאותם לכאורה להחזר מס שבח, בהתאם למידע הקיים בידיה בכל הנוגע לנישומים אלו. כמו כן, מומלץ כי הרשות תאתר נישומים אשר לפי נתוני דיווחו כי צברו הפסדי הון, ותביא לידיעתם כי ניתן לקזז את השבח כנגד הפסדי ההון.



הטיפול בפריסת שבח במשרדי השומה ופיתוח סימולטור למיצוי זכויות לרשות הציבור

העברת מידע בין מס הכנסה למסמ"ק: עובדי מסמ"ק הם שקובעים את שומת השבח לנישום, והשומה אמורה להתבסס על נתוני הכנסותיו של הנישום ועל מידע אחר השמור במערכות של יחידת שירות עיבודים ממוכנים (שע"ס).

בדוח הקודם נמצא כי "קיים קשר לקוי בין משרדי מס הכנסה למשרדי מסמ"ק בנוגע לטיפול בפריסת השבח, כתוצאה מכך נוצר עיכוב רב בטיפול בבקשות לפריסת השבח". עוד נמצא בדוח הקודם כי לרוב עובדי מסמ"ק אין הרשאות גישה לנתונים ששימשו לקביעת השומה במס הכנסה, ובמקרים מסוימים קיים חשש להוצאת שומות שגויות במיסוי מקרקעין ולחייב מס שגוי של נישומים.

הרשות ציינה בתשובתה לדוח הקודם כי היא עומדת להשלים את הקמתה של מערכת קשר בין משרדיה למשרדי מסמ"ק. המערכת תאפשר להעביר מידע בין המשרדים ובכך תקצר את משך הטיפול בפניות. עוד ציינה הרשות בתשובתה ליחידת המעקב שבמשרד ראש הממשלה כי היא "בוחנת אפשרות לשיפור הקשר הממוכן בין מערכי המס כך שהשבח יעבור לפקיד שומה כשהוא מפוצל, מבלי לפצל את השומות במיסוי מקרקעין".

בנובמבר 2019 פרסמה הרשות הנחיה ולפיה החל במועד פרסומה יטפל פקיד השומה בכל בקשה לפריסת השבח הריאלי שהוגשה עם הגשת הדוח השנתי לשנת המס שבה הוכנה עסקת השבח או לאחר הגשת הדוח השנתי. בכלל זה יטפל פקיד השומה גם בבקשה ראשונה לפריסת השבח הריאלי, ובלבד שהוגש לו הדוח השנתי לשנה שבה התבצעה העסקה. אשר לבקשה לפריסת השבח הריאלי שהוגשה למנהל מיסוי מקרקעין, במסגרת השומה העצמית במיסוי מקרקעין או כבקשה לתיקון השומה כל עוד לא הוגש דוח שנתי למס הכנסה, הגורם המטפל בה הוא מנהל מיסוי מקרקעין, והוא יבצע חישוב מפורט של מס השבח ושל אופן פריסתו על פי הוראות החוק.

ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן במידה רבה. במועד סיום הביקורת במרץ 2021 יכול אזרח להגיש דוח להחזר מס במשרדי השומה, ובמסגרתו יתאפשר לבצע את חישוב מס השבח במשרדי השומה ללא צורך לפנות ליחידת מיסוי מקרקעין.

סימולטור לחישוב מס שבח בדרך של פריסה: חישוב מס השבח בעסקת מקרקעין הוא מורכב, וחישוב המס באמצעות פריסה מורכב אף יותר, כיוון שבמסגרתו יש להביא בחשבון פרמטרים רבים כגון נקודות זיכו, הפסדי הון, שיעורי מס מופחתים לאוכלוסיות מסוימות.

בדוח הקודם נמצא כי הרשות לא העמידה לרשות עובדיה מערכת ממוחשבת, ואף לא העמידה לרשות הציבור סימולטור אשר יסייעו בידם לחשב את מס השבח בדרך של פריסה, וכי חישוב זה ושיוכו לשנות המס מתבצעים באופן ידני. בהיעדר מערכת מעין זו מתעורר חשש להיווצרות טעויות באופן שבו מחשבים עובדי הרשות את המס באמצעות פריסת השבח ועקב כך לפגיעה בציבור.



הרשות ציינה בתגובתה על הדוח הקודם כי תשקול לפתח סימולטור לחישוב המס בדרך של פריסת השבח, אך הדגישה כי מאחר שמדובר בהקמת מערכת מורכבת יש להקצות לשם הקמתה כוח אדם ייחודי.

המעקב העלה כי הליקוי לא תוקן. בשנת 2020 דן צוות היישום למיצוי זכויות ברשות בנושא פיתוח סימולטור לחישוב מס שבח בדרך של פריסה, אך במועד סיום הביקורת במרץ 2021, הרשות טרם פיתחה סימולטור שיספק לציבור מידע על אופן הפריסה המיטבי של השבח וחלוקתו בין בני הזוג של התא המשפחתי, ובכך יתרום למיצוי הטבות המס בשנות הפריסה, באופן שיקטין את חבות המס.

כאמור, מסרה הרשות בתשובתה בנוגע להיעדר סימולטור לחישוב מס שבח בדרך של פריסה כי בשל סדרי עדיפויות טרם פותח סימולטור. הרשות הוסיפה כי מדובר בהקמת מערכת מורכבת שיש להקצות לשם הקמתה כוח אדם ייחודי.

מומלץ כי הרשות תעמיד לרשות עובדיה סימולטור לחישוב פריסת השבח, וכן תעמיד לרשות ציבור הנישומים והמייצגים סימולטור שידמה מערכת זו, באופן שיסייע להם בקבלת ההחלטה לגבי כדאיות הפריסה של סכומי השבח ולגבי הדרך המיטבית לפיצול השבח בין בני הזוג שבתא המשפחתי.

הטיפול בפורשים לפנסיה במשרדי השומה

עובד העוזב מקום עבודה⁵¹ ומקבל כספי פיצויים⁵² רשאי לבחור בין כמה חלופות למיסוי כספי הפיצויים: (א) משיכת כספי הפיצויים באמצעות מימוש הפטור ממס על מענק הפרישה וחיוב במס על הסכום שמעבר לתקרת הפטור⁵³; (ב) פריסת הפיצויים החייבים במס⁵⁴; (ג) חיוב במס

51 בנסיבות המזכות אותו בפיצויים, בהתאם לחוק פיצוי פיטורין, התשכ"ג-1963.

52 לרבות ימי מחלה ודמי הסתגלות הכלולים בפיצויים מכוח הסכמי עבודה, ופיצוי בגין אי-מתן הודעה מוקדמת.

53 סעיף 9(א7) לפקודה קובע כי מענק פרישה מעבודה פטור ממס עד לסכום השווה למשכורת החודשית האחרונה כפול מספר שנות העבודה. הסכום המרבי של הפטור למענק פרישה יהיה 12,340 ש"ח לכל שנת עבודה (נכון לשנת המס 2021). כל סכום עודף על הסכומים הפטורים חייב במס לפי שיעורי המס השולי הרגיל.

54 לפי הוראות 3(א8) פריסה כאמור תותר בחלקים שנתיים שווים על פני תקופת שנות העבודה שבשלהן משולם המענק, אך לא יותר משש שנות מס המסתיימות בשנה שבה נתקבל מענק הפרישה הוראות הסעיף מקנות למנהל סמכות להתיר פריסה של הכנסות אלה גם לתקופה אחרת מזו הקבועה בסעיף לעיל, לרבות לשנים הבאות, וזאת תוך קביעת מקדמות מס לתשלום במועד הפריסה.



על כל הפיצויים ומימוש הפטור על הפנסיה⁵⁵; (ד) רצף קצבה⁵⁶; (ה) רצף פיצויים⁵⁷. בחירה זו מתבצעת באמצעות טופס⁵⁸ אשר ימולא בעת הפרישה, ובו מופיעות חלופות אלו.

להלן יוצגו ממצאי הביקורת לגבי טיפולה של רשות המיסים במיצוי ההטבות המגיעות לאזרחים הפורשים לפנסיה:

1. מידע על חלופות המיסוי בעת הפרישה: בדוח הקודם צוין כי בשנת 2012 הוגשו לרשות 222,724 בקשות בנושא מענקי פרישה: 192,181 מהן עסקו במשיכת כספי פיצויים, 2,854 (כ-1% מהן) עסקו בפריסת פיצויים, ו-27,689 (כ-12%) מהן עסקו ברצף פיצויים וברצף קצבה.

בדוח הקודם צוין כי התעורר חשש כי רבים מהאזרחים הפונים למשרדי השומה אינם ערים לכל חלופות המיסוי ולהשפעותיהם, והם מושכים את כספי הפיצויים ללא קבלת ייעוץ מקצועי בעניין. הומלץ כי הרשות תשקול לפשט את חלופות המיסוי בעת פרישה ותביאן לידיעת האזרחים בדרך שתקל עליהם לקבל החלטה משמעותית בנדון.

הרשות ציינה בתגובתה על הדוח הקודם כי היא המליצה להקים גוף ממשלתי שיסייע לפורשים, והנושא נבדק עם המשרד לאזרחים ותיקים, רשות שוק ההון והבט"ל על מנת להקים מנגנון ייעוץ לפרישה.

ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן. הרשות לא השלימה הקמת גוף מייעץ המאפשר להבהיר לפורשים אילו חלופות מיסוי עומדות לרשותם לעניין החיסכון הפנסיוני, ולפיכך פורשים רבים אינם ערים לחלופות האמורות.

עלה כי הרשות החלה בכתיבת "מדריך לפורש", שבו ירוכזו כל המידע הקיים בתחום החיסכון הפנסיוני, ובכלל זה מידע על חלופות המיסוי הנוגעות לקבלת מענקי פרישה או למענק פרישה עקב מוות. כמו כן, הרשות החלה לבצע פרויקט משותף עם ישראל דיגיטלית ורשות שוק ההון. במסגרת זו יובאו כל חלופות המיסוי לידיעת הציבור לצורך מיצוי זכויות הנישום. רשות המיסים מסרה כי המדריך יושלם ברבעון השני של שנת 2022.

55 סעיף 9א לפקודת מס הכנסה.

56 שמירת פיצויים למטרת קצבה - עובד שפרש והסכומים העומדים לרשותו במרכיב הפיצויים אינם עולים על התקרה בסעיף, יראו אותו כאילו הגיש למנהל בקשה לרצף קצבה, אלא אם ביקש אחרת.

57 רצף פיצויים - עובד שבעת פרישתו מעבודה זכאי לקבל מענק פרישה ממעבידו, הסכומים שהשאיר בקופת גמל לא ייחשבו כאילו התקבלו ממנו. מי שבחר ברצף פיצויים אצל מעביד קודם, תיחשב כל תקופת עבודתו אצל המעביד האחרון כתקופת עבודה אחת.

58 161 א - הודעת עובד עקב פרישה מעבודה.



נוכח חשיבות נושא החיסכון הפנסיוני ואי-הבהירות הקיימת לפורש, בין היתר, בבחירת חלופות המיסוי, מומלץ כי הרשות תשלם את כתיבת המדריך לפורש ופרסומו לציבור לצד הכנת סימולטור שיעמוד לרשות הציבור. עוד מומלץ כי משרד האוצר יבחן את הקמתו של מרכז ייעוץ לפרישה.

2. **הקצבת זמן מוגבל לבחירת חלופות המיסוי של מענקי הפרישה:** לעיתים עובד העוזב את מקום עבודתו מקבל תקבול הוני ולעיתים הוא מקבל קצבה למשך תקופה מסוימת. בשנת 2008 במסגרת יישום מדיניות הממשלה לקידום החיסכון הפנסיוני ארוך הטווח לקצבה על פני אפיקי חיסכון אחרים, תוקן חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.⁵⁹

בשנת 2012 תוקנו⁶⁰ הוראות הפקודה ונקבע כי אם עובד אשר עזב את מקום עבודתו קיבל תקבול הוני לפני תחילת שנת 2012 ולא הגיע לגיל הזכאות בתחילת שנת 2012, תחול עליו נוסחת השילוב החדשה⁶¹. עוד נקבע בהוראות הפקודה כי קבלת הפטור ממס על הקצבה מותנה בכך שתוגש לפקיד השומה בקשה לקבלת פטור על היוון כאמור, לא יאוחר מתום 90 ימים מהיום שבו ניתן לו לראשונה פטור ממס בשל קצבה מזכה.

בדוח הקודם נמצא כי לאחר חלוף מועד זה, לא רשאי הנישום לשנות עוד את החלטתו, החלטה שתשפיע על שארית ימיו. עוד נמצא כי עובד המעוניין ברצף קצבה, צריך להגיש לפקיד השומה בקשה בעניין⁶². אם לא הגיש בקשה כאמור, לא יהיה זכאי לרצף קצבה.

בתגובתה על הדוח הקודם ציינה הרשות כי "הוצע בחוק ההסדרים 2013 תיקון שמטרתו הייתה לפשט את המהלכים כך שהיחיד הממוצע לא נדרש לעשות שום דבר, והתוצאה המתקבלת הייתה שהכספים נשארים אוטומטית עד גיל פרישה".

ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן בשנת 2017. לפיכך, עובד שפרש והסכומים העומדים לרשותו במרכיב הפיצויים אינם עולים על התקרה בסעיף, יראו אותו כאילו הגיש למנהל בקשה לרצף קצבה, אלא אם ביקש אחרת.

59 חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון מספר 3), התשס"ח-2008.

60 חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 190 והוראת שעה), התשע"ב-2012 מ-14.5.12.

61 נוסחה ובה נקבע כי הזכאות לפטור המותנה בקצבה תלויה בסכום הפיצויים הפטורים שנוצלו ב-32 שנות העבודה האחרונות, וכי על כל שקל של פיצויים פטורים שלא ינוצלו באותם 32 שנים, יתקבל חיסכון פטור ממס בסך 1.35 ש"ח.

62 ראו חוזר מס הכנסה, חטיבת שומה וביקורת: טופס 161 - הנחיות לחישוב המס על ידי המעסיק, מ-9.7.08. בחוזר מפורטים מקרים שבהם ניתן לבצע רצף קצבה ללא אישור מפקיד השומה וניתן להסתפק בכך שהעובד יסור למעסיק ולקופה טופס 161א הנושא את חתימת העובד.



לנוכח חשיבות החיסכון הפנסיוני לגבי עתידו של העובד, מומלץ כי הרשות תבחן דרכים להציג לנישום טרם פרישתו מידע על חלופות המיסוי ועל המשתמע מהן מהבחינה הכספית, באופן שיקל על העובד לקבל החלטה מיטבית המבוססת על מצבו האישי⁶³.

3. **היעדר סימולטור פרישה:** כמה מדינות פיתחו מחשבוני זכויות, המאפשרים למשתמש להזין באופן אנונימי פרטים אישיים, כגון מצב משפחתי, מצב בריאותי, הכנסות ונכסים, ולקבל מידע מהימן לגבי זכויותיו. למשל, אתר האינטרנט הממשלתי של ארצות הברית כולל מחשבון זכויות (BENEFIT FINDER)⁶⁴, המשמש כלי חשוב להנגשה של מידע ומסייע לציבור במיצוי זכויותיו.

בדוח הקודם נמצא כי, להבדיל מרואי חשבון ויועצי מס המתמחים בנושא, רשות המיסים לא העמידה לרשות ציבור הנישומים העומדים בפני פרישה סימולטור שיציג להם את החלופות הפתוחות לפנייהם בעת פרישה על מנת לסייע בידם בעת קבלת החלטות מכריעות בנוגע לעתידם.

בבדיקת מבקר המדינה עלה כי בדוח ועדת מיצוי הזכויות צוין כי "אופן חישוב הטבות המס בגין ההפקדות לחיסכון הפנסיוני מורכב ומסובך, אינו ברור לכלל ציבור החוסכים ואף קשה לאנשי מקצוע בתחום המסים והחיסכון הפנסיוני".

ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן, וכי רשות המיסים לא העמידה לרשות הציבור סימולטור ייעודי למיצוי הטבות החיסכון הפנסיוני.

רשות המסים ציינה בתשובתה כי נושא פרישה לפנסיה הינו נושא "מורכב וההחלטות המתקבלות בעת הפרישה הינן סובייקטיביות לכל פורש בהתאם למצבו האישי, המשפחתי, הכלכלי וצרכיו בעתיד". עוד ציינה רשות המסים כי היא "אינה מיעצת לפורשים בדבר ההחלטה, היות ומדובר בהחלטות אישיות צופות פני עתיד. מעבר לכך, גם סימולטור אשר יכיל נכונה את כל האפשרויות והמרכיבים יהיה קשה מאוד לתפעול על ידי האזרח".

מומלץ כי רשות המיסים תפעל לפתח סימולטור למיצוי הטבות חסכון פנסיוני אשר יעמוד לרשות הציבור.

יצוין כי בעבודת מטה שפותחה במסגרת פרויקט "ישראל דיגיטלית" שרשות המיסים גם שותפה לו, הוצגה פלטפורמה דיגיטלית כחלופה לתהליך המסורתי, אשר תאפשר מילוי טופס דיגיטלי ותתמוך בתהליך יעיל תוך הנגשת מידע ושימוש בממשקים טכנולוגיים למערכות הליבה של הגופים הרלוונטיים (כפי שיפורט בהמשך).

63 ראו גם הצעת הרשות במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2013 ו-2014, שפורסמה במאי 2013.

64 http://www.benefits.gov/benefits/benefit-finder/#benefits&qc=cat_1



החזר יתרות זכות לציבור על ידי משרדי השומה

על פי סעיף 159א לפקודה, אם שילם אדם מס יתר על הסכום שהוא חייב בו, על פקיד השומה להחזיר לו את יתרת הזכות בתוספת הפרשי הצמדה וריבית. בדוח השנתי יציין הנישום את שם בעל החשבון שאליו הוא מבקש להעביר את ההחזר ואת פרטי חשבון הבנק שלו. נישום שלא ימציא את פרטי החשבון כאמור יקבל מהרשות אוטומטית בקשה למסירת פרטי החשבון, והחזר היתרות המגיעות לו יתעכב עד לקבלת הפרטים החסרים⁶⁵.

עדכון פרטי חשבונות בנק

בדוח הקודם צוין שמשרדי השומה אינם מבצעים פעולות יזומות וממשיות לאיתור זכאים להחזר מס שפרטי החשבונות שלהם לא היו מעודכנים, לצורך החזר מהיר של יתרות שהנישומים זכאים להן.

עוד צוין בדוח הקודם כי נכון לאוקטובר 2014 היו כ-55,000 נישומים אשר פרטי חשבון הבנק שלהם לא היו מעודכנים בתיקיהם. ל-44,000 (כ-80%) מהם הייתה יתרת זכות שעוכבה יותר מ-60 יום; יתרות הזכות של 44,000 נישומים אלו הסתכמו בכ-136 מיליון ש"ח⁶⁶. עוד צוין בדוח הקודם כי בדוח מבקר המדינה משנת 2005⁶⁷ נאמר כי הרשות החזיקה ביתרות זכות של נישומים שלא ציינו בדוח השנתי את פרטי החשבון שלהם אך קיבלו בעבר החזרים, ולכן היו בידיה פרטי חשבונם. משרד מבקר המדינה המליץ להודיע על כך לנישומים במקרים אלו.

הרשות השיבה בתגובה על הממצאים שהועלו בדוח הקודם כי תוציא לשע"ם הנחיה ולפיה יש לשלוח לנישומים תזכורות לעדכון חשבונות הבנק אחת לשנה. הרשות הוסיפה כי מטרתם העיקרית של עובדי האכיפה והגבייה היא גביית חובות המס, ורק ביתרת זמן הם הונחו לאתר נישומים עם יתרות זכות ללא חשבון בנק פעיל. הרשות ציינה כי היות שהיא מייחסת חשיבות רבה לטיפול בהחזרים, היא תוציא לעובדיה הנחיה בנושא בעתיד הקרוב.

ממצאי המעקב מעלים כי הגם שרשות המיסים אימתה בשנים 2020 - 2021 מעל מיליון חשבונות בנק, נכון ליוני 2021, נותרו כחצי מיליון חשבונות שטרם אומתו ומשכך אין בידיה מידע עדכני בנוגע למספרי החשבונות של כלל האזרחים.

65 ראו הוראת ביצוע מס הכנסה 10/2003 - שומה / גבייה.

66 לפי נתונים שמסרה הרשות למשרד מבקר המדינה, הרשות מודדת את זמן העיכוב בהחזר יתרות הזכות, בפרקי זמן שונים, שהמרבית היה מעל 60 יום.

67 ראו מבקר המדינה **דוח שנתי 2005**, בפרק "הטיפול ביתרות זכות של נישומים", עמ' 335 - 341.



מומלץ כי הרשות תנקוט בכל הכלים העומדים לרשותה לאיתור הזכאים ותשיב להם את היתרות המגיעות להם, בדומה לאופן בו היא מאתרת חייבי מס לשם גביית סכומי המס שהם חייבים. בין היתר, מומלץ כי הרשות תבחן דרכים העומדות לרשותה לאתר חשבונות בנק של זכאים להחזרי מס שפרטי חשבונות הבנק שלהם המצויים בידה - שגויים, לרבות באמצעות ממשקים למידע שקיים בנושא אצל גורמים ממשלתיים אחרים, בהתאם להוראות הדין.

משרד מבקר המדינה בחן את הטיפול של רשות המיסים ביתרות זכות של זכאים למענק עבודה לשנות המס 2013 - 2019 כמקרה בוחן לאופן שבו הרשות מטפלת ביתרות זכות של זכאים אשר אין ברשותה מידע עדכני על חשבון הבנק שלהם. להלן יוצגו ממצאי הבדיקה.

מקרה בוחן - הטיפול ביתרות זכות של זכאים למענק עבודה

מענק עבודה הוא מענק המשולם לעובדים ברמות השכר הנמוכות במשק, אשר לרוב אינם חייבים בהגשת דוח לרשויות המס ואינם מיוצגים. בעת הגשת התביעה למענק עבודה⁶⁸ מציין תובע המענק את פרטי חשבון הבנק שהוא רוצה שיופקדו בו כספי המענק. בדוח בנושא יישום תוכנית מענק עבודה - מעקב מורחב⁶⁹ (2020) צוין כי אף שחל שיפור בטיפול הרשות בנושא, עדיין לא קיבלו כל תובעי המענק במשך השנים את סכומי המענק שהם זכאים להם, בין היתר, בשל אי-עדכון של חשבונות הבנק שלהם ברשות המיסים.

נתונים על זכאים למענק עבודה אשר חשבונות הבנק שלהם אינם מעודכנים במאגרי המידע של רשות המיסים⁷⁰, בגין שנות המס 2013 - 2019



הסיבות שבגינן תובע המענק אינו מקבל את כספי המענק לחשבון הבנק שלו הן, בין היתר: (א) טעויות בהקלדת נתוני חשבון הבנק, (ב) הגשת תביעה באמצעות המרשתת - אשר אינה מחייבת

68 תביעה ראשונה למענק עבודה המוגשת באחת מיחידות דואר ישראל, או תביעה למענק עבודה המוגשת ביחידת הדואר לשנת המס שקדמה לשנת ההגשה.

69 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א'** (2020), הפרק בנושא יישום תוכנית מענק עבודה - מעקב מורחב (2020), עמ' 807.

70 על פי נתוני רשות המיסים, לפי שאילתה 003, תת-שאלתה 209, קוד 3, מעודכן ל-25.3.21.

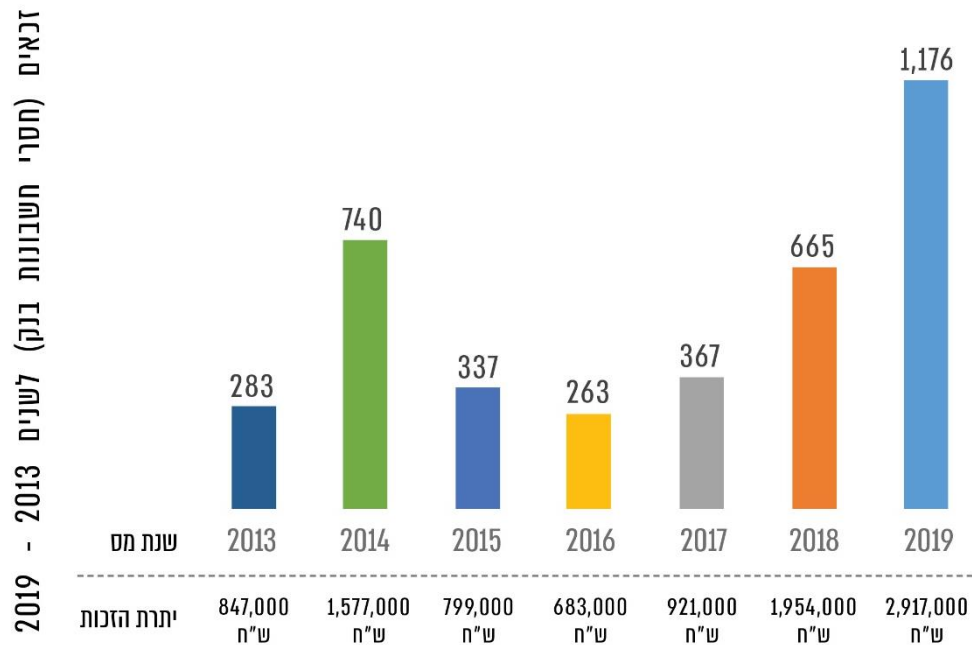


את הקלדת פרטי חשבון הבנק, ועלולה לגרום לטעויות אם השתנו נתוני חשבונית הבנק המשמשים את תובע המענק.

נכון למרץ 2021 נכללים במרשמי רשות המיסים יותר מ-1,000 זכאים למענק העבודה לשנות המס 2013 - 2014 אשר יתרת הזכות העומדת לרשותם נאמדת בכ-2.4 מיליון ש"ח. להלן בתרשים 4 מוצגים נתונים מעודכנים למרץ 2021 על מספר הזכאים למענק עבודה לשנים האמורות ועל יתרת הזכות העומדת לרשותם בכל אחת משנים אלה.



תרשים 4: מספר הזכאים למענק עבודה ויתרת הזכות (בש"ח)
העומדת לרשותם, 2013 - 2019



על פי נתוני רשות המיסים, שע"מ, בעיבוד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי הרשות לא השלימה העברת מענקי העבודה בסך כולל של 9.7 מיליון ש"ח לחשבונם של 3,831 נישומים שאושרה בקשתם לקבלת מענק עבודה עבור שנות המס 2013 - 2019, מאחר שחשבון הבנק שלהם אינו מעודכן במאגרי המידע של רשות המיסים.

ב-25.3.21 בדק משרד מבקר המדינה את מידת יעילותן של פעולות הרשות לעדכון הנתונים של הזכאים למענק עבודה לשם מיצוי זכאותם האמורה. להלן בלוח 14 מוצגים נתונים על יתרות הזכות העומדות לרשותם של זכאי המענק (חסרי חשבונות הבנק) לשנים 2013 - 2019.



לוח 14: זכאים למענק עבודה אשר חשבון הבנק שלהם אינו מעודכן ברשות המיסים, וסכומי המענק שעמדו לזכותם בשני מועדים שונים, שנות המס 2019 - 2013

הנתון	דצמבר 2020	מרץ 2021	הפער	שיעור ההפחתה במספר הזכאים
זכאים שחשבון הבנק שלהם אינו מעודכן ברשות	4,687	3,831	856	18%
יתרת הזכות של חסרי חשבון הבנק (במיליוני ש"ח)	11.9	9.7	2.2	18%

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי נכון למרץ 2021 טרם קיבלו 3,831 זכאים למענק עבודה לשנות המס 2019 - 2013 את סכומי המענק שהם זכאים להם, עקב כך שחשבון הבנק שלהם לא היה מעודכן במחשבי רשות המיסים, וכי בתחילת 2021 עדכנה רשות המיסים את נתוני חשבונות הבנק של 856 (18%) מהזכאים ובכך איפשרה להעביר את המענק לחשבונם. עוד עולה מהלוח כי נכון למרץ 2021 עומדת יתרת זכות בסך 9.7 מיליון ש"ח לרשותם של חסרי חשבון בנק.

על מנת לבחון את העיכוב בתשלום המענק בשל היעדרו של חשבון בנק והקושי באיתור זכאים ועדכון נתוניהם, בדק משרד מבקר המדינה בשני מועדים (דצמבר 2020 ומרץ 2021), לגבי כל אחת משנות המס 2019 - 2013, את שיעור הזכאים שאותרו וחשבון הבנק שלהם עודכן. להלן בלוח 15 ובתרשים 5 מוצגים נתונים על יתרת הזכאים וסכומי הזכאות העומדים לרשותם, ועל שיעורי ההפחתה במספר הזכאים וביתרת הזכות העומדת לרשותם, בדצמבר 2020 ובמרץ 2021, בגין כל אחת מהשנים 2019 - 2013.

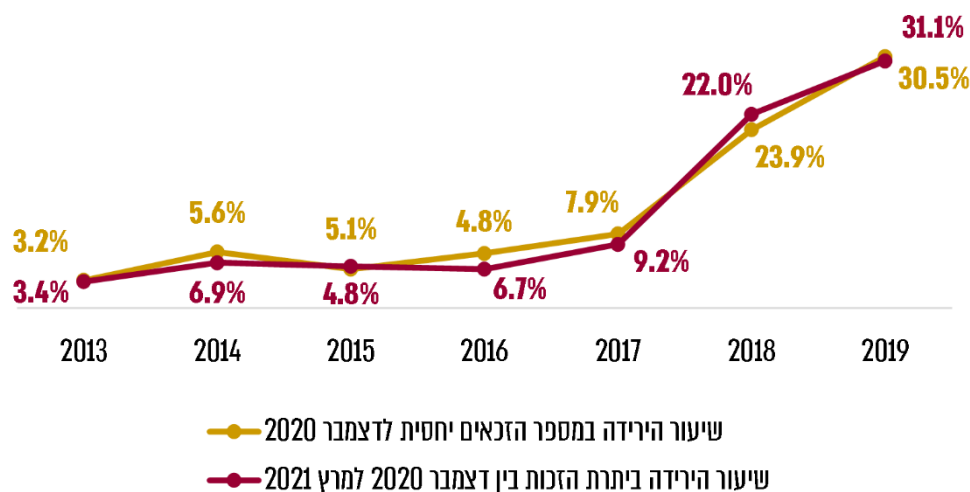


לוח 15: מספר הזכאים למענק עבודה (שחשבון הבנק שלהם אינו מעודכן ברשות המיסים), ויתרת הזכות העומדת לרשותם, בדצמבר 2020 ובינואר 2021, לשנות המס 2013-2019

הסעיף	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
יתרת זכאים חסרי חשבון בנק שהמענק לא שולם להם נכון דצמבר 2020	1,706	853	404	282	354	795	293
יתרת זכאים שהמענק לא שולם להם נכון ליום 25.3.21	1,176	665	367	263	337	740	283
יתרת זכות של חסרי חשבון הבנק דצמבר 2020 (במיליוני ש"ח)	4.2	2.6	1.0	0.7	0.8	1.7	0.9
יתרת זכות לחסרי חשבונות בנק 25.3.21 (במיליוני ש"ח)	2.9	2.0	0.9	0.7	0.8	1.6	0.8

על פי נתוני רשות המיסים, שע"מ, בעיבוד מבקר המדינה.

תרשים 5: שיעור איתור הזכאים ושיעור ההפחתה ביתרת הזכות העומדת לרשותם, בין דצמבר 2020 למרץ 2021, לגבי שנות המס 2013 - 2019 (באחוזים)



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.



מנתוני התרשים עולה כי ככל שחולפות השנים מתקשה רשות המיסים לעדכן את נתוני חשבונות הבנק של הזכאים ולמצות את זכותם. לדוגמה, בין דצמבר 2020 למרץ 2021 עדכנה רשות המיסים את נתוני חשבונות הבנק של כ-530 (31.1%) מהזכאים למענק לשנת המס 2019, אך עדכנה רק את נתוניהם של 10 (3.4%) מהזכאים למענק לשנת המס 2013.

עוד הועלה כי בתקופת הביקורת פעלה רשות המיסים באופן אקטיבי לאתר אנשים שעומדות לרשותם יתרות זכות של מענק עבודה, כדי שיעדכנו אותה בדבר חשבון הבנק שלהם ובכך יאפשרו לה להעביר אליהם את יתרות הזכות.

רשות המסים ציינה בתשובתה כי היא "שולחת מדי רבעון הודעה בדבר הצורך לעדכן את חשבון בנק. ההודעה נשלחת לכתובת המעודכנת במרשם האוכלוסין וזאת בהתאם לחוק עדכון כתובות. ברם, חלק מהתובעים אינם מגיבים ואין לרשות אפשרות להעביר את הכסף לזכאים. בנוסף, מעת לעת במחלקת שירות סניפי נעשות פעולות יזומות לאיתור הזכאים, על מנת לעדכן את חשבון הבנק במערכת". עוד ציינה רשות המסים כי היא "פועלת להשקת יישום שיאפשר עדכון חשבון בנק בעת הגשת התביעה באינטרנט, אשר צפוי להיפתח בסוף שנת העבודה הנוכחית".

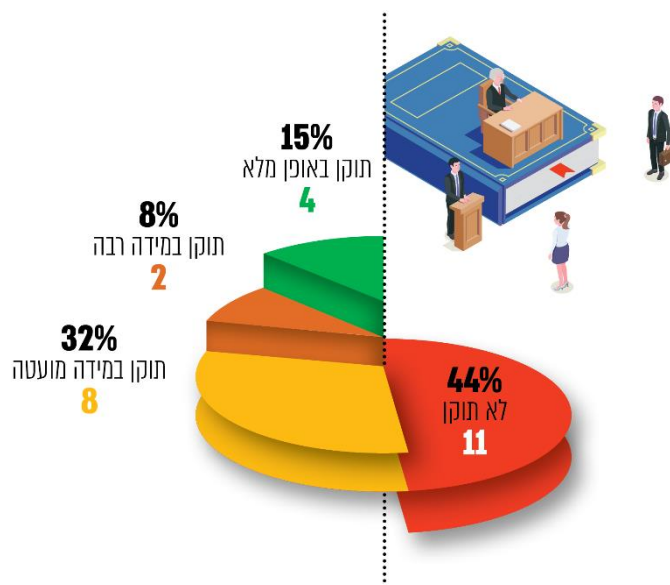
משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיה של רשות המיסים בשנת 2021 להחזיר יתרות זכות לזכאים לקבלת מענק עבודה, ומציין כי ראוי שפעולות אלו יתוו את הדרך לטיפול ביתרות זכות של זכאים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי לרשויות המס. עוד מומלץ כי רשות המיסים תאפשר לתובעי מענק העבודה במרשתת לציין ולשנות את פרטי חשבון הבנק אליו יופנו כספי המענק - דבר שיצמצם את הפגיעה בזכאים, ויפחית את הנטל הבירוקרטי המוטל עליהם במיצוי זכותם.

עם זאת, מממצאי הבדיקה אפשר ללמוד כי מיצוי הזכויות האקטיבי והחזר יתרות הזכות לזכאים ובכלל זה זכאים לקבלת מענק עבודה, צריכים להתבצע בסמיכות המרבית למועד היווצרות היתרה, שכן, שיהיו בטיפול ביתרות זכות אלו פוגע בזכאי ומפחית את סיכויי למצות את זכויותיו. מומלץ כי הרשות תתמיד במדיניותה שהחלה בתקופת הקורונה, ליצור קשר ישיר עם הנישום באמצעות הפלטפורמה הסלולרית, ובכך תגדיל את המודעות בקרב נישומים לגביהם לא קיים מידע עדכני על חשבון הבנק שלהם.



להלן בתרשים 6 מוצגים נתונים על מידת תיקון הליקויים שצוינו בדוח הקודם, פברואר 2021.

תרשים 6: מידת תיקון הליקויים שצוינו בדוח קודם, פברואר 2021



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

דוח המעקב מעלה כי רשות המיסים לא תיקנה או תיקנה במידה מועטה בלבד 19 (76%) מהליקויים שצוינו דוח קודם, וכי היא תיקנה באופן מלא או במידה רבה 6 (24%) מ-25 הליקויים שצוינו בדוח הקודם. להלן בלוח 16 מוצגים נתונים על מידת תיקון הליקויים, לפי הפרקים שבהם עסק הדוח הקודם.

לוח 16: מספר הליקויים לפי מידת תיקונם, לפי הנושאים של פרקי הדוח הקודם, פברואר 2021

נושא הפרק בדוח הקודם	לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
פרק א': היעדר אומדנים ומעקב אחר המיצוי של הטבות המס	3			
פרק ב': הפסדים בשל גביית מס ביתר	2	1		
פרק ג': אי-מיצוי הטבות בהפקדות לחיסכון פנסיוני	3	1		
פרק ד': אי-מיצוי ההטבות בעניין מס שבח	4	1	2	3



נושא הפרק בדוח הקודם	לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
פרק ה': איתור זכאים והחזר יתרות זכות לציבור ⁷¹ .	1			
פרק ו': טיפול בפורשים לפנסיה ⁷² .	2	1		1
סה"כ	11	8	2	4

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

דוח המעקב העלה כי רשות המיסים תיקנה במידה מועטה או לא תיקנה כלל את הליקויים בארבעה⁷³ מששת הנושאים שנבחנו. עם זאת, הרשות טיבה את הקשר בין משרדי השומה ליחידות מיסוי מקרקעין - דבר שיכול להקל על הנטל הבירוקרטי המוטל על האזרח הבא למצות את זכויותיו בעניין מס שבח. כמו כן, הרשות איפשרה לפורש לפנסיה לקבע רצף קצבה גם אם לא בחר כלל את חלופת הפרישה.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל למיצוי זכויותיהם של אזרחים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה בכל קשת הנושאים שבהם עסק הדוח הקודם, ובפרט, מומלץ כי הרשות: (א) תעקוב אחר המיצוי של הטבות המס; (ב) תשיב מס שנגבה ביתר; (ג) תפעל למיצוי הטבות המס בחיסכון הפנסיוני; (ד) תפעל להשבת יתרות זכות לזכאים.

מעקב אחר יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות

לאחר הביקורת ולקראת פרסום הדוח הקודם, הקימה רשות המיסים ועדה אשר תמליץ למנהל הרשות על דרכים למיצוי זכויות הציבור להטבות מס, בחינת האפשרויות הקיימות ויצירת אפשרויות למיצוי זכויות. משרד מבקר המדינה בדק את הנושאים שבהם התמקדה רשות המיסים במסגרת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות, הנוגעות לאזרחים רבים ואשר פורסמו ביולי 2016.

71 בשנת 2020 נשלח למשרדי השומה ריענון של ההנחיה ולפיה בעת תקצור שומה יש להזין את מספר חשבון הבנק אותו ציין מגיש הדוח בבקשה להחזר המס. מטרתה העיקרית של ההנחיה הייתה לעדכן את נתוני חשבונות הבנק של אזרחים שלא היו בידי הרשות פרטי חשבון הבנק שלהם.

72 ברשות המיסים אין סימולטור פרישה לפנסיה. ברשות שוק ההון יש סימולטור כאמור. במשרדי השומה יש רק דפי מידע בנושא.

73 היעדר אומדנים ואי-מעקב אחר שיעור המיצוי של הטבות המס, הפסדי הציבור בשל גביית מס ביתר, הטבות המס הכרוכות בהפקדות לחיסכון הפנסיוני, איתור זכאים והחזר של יתרות זכות לציבור.



להלן בלוח 17 מוצגים נתונים על יישום המלצות ועדת מיצוי זכויות לפי הנושא שבו התמקדה הוועדה.

לוח 17: יישום המלצות ועדת מיצוי הזכויות, לפי נושא ראשי, מרץ 2021

נושא הפרק בדוח הוועדה	מספר המלצות הוועדה, לפי נושא	לא יושם כלל	יושם באופן חלקי	יושם
דוחות יחידים	1	1	0	0
הורים לילד נכה	18	1	7	10
החזרי מס	12	9	3	0
חסכון פנסיוני	10	3	3	4
מינוי גורם מתכלל	1	0	0	1
מיסוי מקרקעין	9	4	1	4
סה"כ	51	18	14	19

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

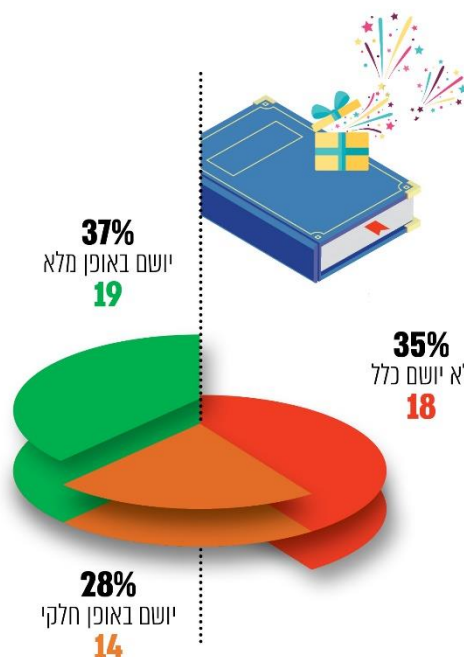
מנתוני הלוח עולה כי רשות המיסים מינתה גורם מתכלל שתפקידו לרכז את עבודת הגורמים המקצועיים ברשות המיסים האחראיים על יישום החלטות הוועדה⁷⁴. עם זאת, עולה מנתוני הלוח כי נכון למרץ 2021, רשות המיסים יישמה 19 (37%) מ-51 המלצות הוועדה, וכי 14 (28%) מההמלצות יושמו באופן חלקי בלבד, ו-18 המלצות לא יושמו כלל. כך, לדוגמה, במועד סיום הביקורת הרשות לא יישמה את המלצת הוועדה ליצור קשר עם חייבים לפני ביצוע פעולות אכיפה ולא הוציאה הנחיה בנושא.

74 חלק ניכר מיישום המלצות הוועדה החל רק בשנים 2020 - 2021.



להלן בתרשים 7 מוצגים נתונים המעודכנים למרץ 2021 על מידת היישום של המלצות הוועדה למיצוי זכויות ברשות המיסים.

תרשים 7: מידת יישום המלצות דוח הוועדה למיצוי זכויות, מרץ 2021



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי רשות המיסים יישמה באופן מלא כ-37% מהמלצות הוועדה. להלן, נתונים על המידה שבה יישמה רשות המיסים את המלצות הוועדה בנושאים השונים:

יישום המלצות הוועדה בנוגע לנושאים מערכתיים: להלן בלוח 18 מוצגים נתונים המעודכנים למרץ 2021 על מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות בנוגע למינוי גורם מתכלל וליצירת קשר טלפוני עם חייבים.



לוח 18: מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות בנוגע למינוי גורם מתכלל וליצירת קשר טלפוני עם חייבים, מרץ 2021

המלצת הוועדה	יושם	יושם חלקי	לא יושם
מינוי גורם מתכלל - "אחראי מיצוי זכויות"	✓		
יצירת קשר טלפוני עם החייב טרם ביצוע פעולות אכיפה בתיקי יחידים בכל אחת מהשנים 2017 - 2020 ⁷⁵			✓

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

ממצאי המעקב העלו כי הרשות מינתה גורם אשר ירכז את עבודת הגורמים המקצועיים ברשות המיסים, אך לא יישמה את המלצת צוות מיצוי הזכויות כי לפני שתבצע פעולות אכיפה וגבייה היא תדווח על כך לנישומים.

מיצוי הזכויות להחזר מס: הגשת דוח להחזר מס ששולם ביתר מאפשרת ליחידים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה לתקן טעויות בנתונייהם, לכלול במאגר המידע של הרשות נתונים חסרים, כגון נתונים על הכנסות נוספות, על תקופות שבהן הנישומים אינם עובדים, וכן היא מאפשרת ליחידים שאינם חייבים בהגשת דוח כאמור לקבל את הטבות המס שהם זכאים להן בהתאם לנתונייהם האישיים. להלן בלוח 19 מוצגים נתונים המעודכנים למרץ 2021 על מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות בנוגע למיצוי זכויות בהגשת דוחות להחזר מס של יחידים.

לוח 19: מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות בנוגע למיצוי זכויות בהגשת דוחות להחזר מס של יחידים, מרץ 2021

המלצת הוועדה	יושם	יושם חלקי	לא יושם
שלב א' - בדיקה מלאה, מדי שנה, של מקרים בהם יש סיכוי ממשי להחזר מס			✓
הרחבה לשלב א' - קבלת מידע ממוכן מגורמים שונים ⁷⁶			✓

75 אפשר שננקטה יוזמה מקומית לפנייה לאזרחים.

76 מידע שהתקבל מבט"ל אמור להיות מנותח בשנת 2021. במועד סיום הביקורת מתבצע אפיון של קובץ דרישה למשרד החינוך.



המלצת הוועדה	יושם	יושם חלקית	לא יושם
פעולה יזומה לביצוע חישוב מס מדויק ליחידים שאותרו כזכאים פוטנציאליים ⁷⁷	✓		
פניה יזומה במכתב אישי לזכאי לכאורה ⁷⁸	✓		
ביצוע פעולות נוספות:			
ניתוח שאלון מקוון לבדיקת זכאות להחזר מס ⁷⁹	✓		
שליחת עלוני מידע ייעודיים לאוכלוסיות ממוקדות - כמו חיילים משוחררים ⁸⁰	✓		
כתיבת עלוני מידע חדשים - כמו כתיבת עלון למיצוי זכויות של תושבים ביישובים מוטבים	✓		
שיפור אתר הרשות בנוגע למיצוי זכויות	✓		
שיפור הסימולטור לשכירים לבדיקת החזר מס	✓		
סימולטור הכולל מיטוב ההפקדות לקרנות פנסיה בין בני הזוג	✓		
אזור אישי ברשות המיסים המציג יתרות זכות של אזרחים	✓		
אזור אישי המכיל מידע על סטטוס הטיפול בהחזרי המס	✓		

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

ממצאי המעקב העלו כי רשות המיסים לא יישמה 9 (75%) מ-12 המלצות הוועדה למיצוי זכויות, ובכללן פעולות אשר יאפשרו לה לאמוד את תשלומי המס ביתר ששילמו אזרחים ולפעול להשבת כספים אלו לאזרחים.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי היא פעלה לקבלת מידע מקוון מגורמים נוספים ואכן קבלה מידע מקוון מהרשות לניצולי שואה בדבר בעלי נכות המזכה בפטור 9(5) וכן מידע ממשרד החינוך על זכאים בחינוך המיוחד.

77 בוצעו שני פיילוטים.

78 פנו רק לנכים ולניצולי שואה.

79 השאלון אינו עדכני.

80 עלונים המיועדים לנכים ולניצולי שואה.



עלה כי רשות המיסים לא פעלה להסדרה של קבלת מידע באופן שוטף אודות קבוצות אוכלוסייה מוטבות מרשימת הגופים אותם הגדירה בהמלצות הוועדה למיצוי זכויות. ובהם, מידע ממשרד הביטחון על חיילים משוחררים, מידע מהמסלקה הפנסיות הכולל אסמכתאות הנדרשות לקבלת הטבות או הקלות במס, מידע ממשרד הקליטה על עולים חדשים, וכן לא הרחיבה את המידע המועבר לה ממעסיקים.

מומלץ כי רשות המיסים תשלים קבלת מידע אודות קבוצת אוכלוסיות מוטבות מכלל הגופים אותם הגדירה בהמלצות הוועדה למיצוי זכויות ותבחן הרחבת המידע המועבר לה ממעסיקים לצורך השבת תשלומי מס ביתר ששלמו ע"י נישומים.

מיצוי זכויות של הורים לילד נכה: מיצוי זכויות של אוכלוסייה ראויה לקידום, כגון הורים לילד נכה, והקלת הנטל הבירוקרטי המוטל עליהם בבואם למצות את זכויותיהם, הוא בבחינת מדד ליחסה של החברה כלפי אוכלוסיות המתקשות למצות את זכויותיהן. להלן בלוח 20 מוצגים נתונים המעודכנים לפברואר 2021 על מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות, הנוגעות למיצוי זכויותיהם של הורים לילד נכה.

לוח 20: מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות לעניין מיצוי זכויותיהם של הורים לילד נכה, פברואר 2021

המלצת הוועדה	יושם	יושם חלקית	לא יושם
ריכוז המידע בדבר כלל ההטבות הניתנות לאנשים נכים ולהורים לילד נכה והנגשתו לציבור.	✓		
חובת מילוי טופס 159 "בקשת עמית למשיכת תגמולים ללא ניכוי מס"	✓		
פנייה לרשות שוק ההון - למילוי טופס 159 בעת משיכת הכספים ישירות מקופת הגמל	✓		
ריענון הנחיות בחוליות החזרי מס, תיאומי מס, חוליות מרכזיות - טופס 159	✓		
עדכון מכתב פקיד השומה באופן שיכלול מידע מלא על זכויות הנכה	✓		
החלת הנחיה המאפשרת להורים לילד נכה הזכאי לגמלת ילד נכה בשיעור המרבי למשך כספים מקופת גמל בפטור ממס גם כשמדובר בילדים בספקטרום האוטיזם	✓		
הוספת סעיף בטופס 159 "שיעור גמלת הנכות שנקבעה לילד נכה ע"י הבט"ל", באופן שיאפשר למצות זכויות הורים	✓		
הקפדה על שידור נתוני הכנסות פטורות של נכה בדוח השנתי כדי לאפשר לבן או בת הזוג לקבל את נקודת הייחוי לפי סעיף 37 לפקודה -	✓		



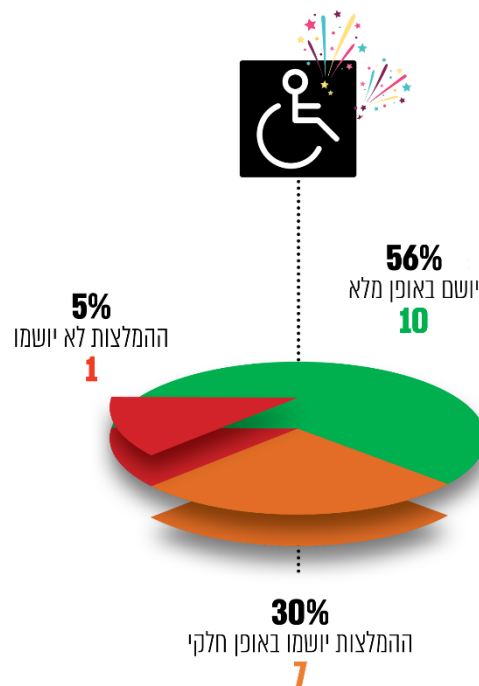
המלצת הוועדה	יושם	יושם חלקית	לא יושם
נקודת זיכוי בגין בן זוג ללא הכנסות. ריענון הנחיות שידור הכנסות פטורות בקרב עובדי הרשות			
פנייה בכתב להורים לילד נכה הזכאי לגמלת נכות מהבט"ל, על מנת להביא לידיעתם את האפשרות לקבל נקודות זיכוי לפי סעיף 45 לפקודה בגין ילד נטול יכולת	✓		
מתן אפשרות למעסיק להעניק את נקודות הזיכוי בגין ילד נכה על פי סעיף 45 לפקודה - בלי לדרוש אישור תיאום מס מפקיד השומה	✓		
משלוח מכתב באמצעות רשויות מקומיות, להורים לילד בעל פיגור התפתחותי עקב לקות למידה חמורה שהופנה לחינוך המיוחד באמצעות ועדות ההשמה, בדבר זכאותם להטבה במס.	✓		
עדכון שאלתה IS45 - כך שאם פקיד שומה שידר זכאות להורים לילד נכה לתקופה העולה על שנה - יונפק מדי שנה אישור לתיאום מס באופן אוטומטי, עד לסיום הזכאות, דבר שיחסוך את הצורך לפנות למשרדי השומה	✓		
קבלת נתונים מבט"ל על יחידים שהוכרו כנכים על ידו, ונכותם מזכה בפטור לפי סעיף 9(5) לפקודה - על מנת לשלוח להם אישור זכאות לפטור, ומידע נוסף	✓		
אם נקבעת נכות המזכה את הנכה בפטור ממס למשך שנה שוטפת, מוצע לשקול את האפשרות לבצע תיאום מס בהתבסס על נתוני הרשות וכן לשלוח את תיאום המס לאזרח על מנת שזה יעבירו למעסיקו	✓		
צירוף מכתב או עלון בנוגע להטבות מס למכתב ששולח הבט"ל לנישום, כדי לדווח לו על החלטתו בנוגע לשיעור הנכות שנקבע לנישום	✓		
שיתוף פעולה עם נציגי בט"ל בבתי החולים כדי להביא לידיעת חולים את המידע בנוגע להטבות המס המגיעות להם	✓		
שיפור השרות לאנשים עם מוגבלות הנדרשים להתייצב לפני ועדה רפואית לשם דיון בבקשתם לקבלת פטור מס לצרכי מס הכנסה - משלוח טפסים הנמצאים באתר הרשות אל פקיד השומה, באופן מקוון, על מנת שיעבירו אל בט"ל כדי שיעמוד לרשות הוועדות הרפואיות. מיכון תשלום האגרה לבט"ל במרשתת	✓		
עדכון האזור האישי של הנישום בכל הפרטים הנוגעים לוועדות רפואיות: סטטוס הטיפול בבקשה, פרוטוקולים של הוועדה, אישור פקיד השומה בדבר נכות ומתן הנחיות למימוש הזכות (תיאום מס, החזר מס, תיקוני שומה)	✓		
סה"כ	10	7	1

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.



ממצאי המעקב העלו כי בנוגע למיצוי זכויות של הורים לילד נכה, ההמלצות יושמו במידה רבה, וכי רשות המיסים פעלה, בשיתוף הבט"ל, למיצוי זכויות של אנשים עם מוגבלות ושל הורים לילד נכה, ולהקלת הנטל הבירוקרטי המוטל עליהם בבואם למצות את זכויותיהם. להלן בתרשים 8 מוצגים נתונים המעודכנים לפברואר 2021 על מידת היישום של המלצות הוועדה למיצוי זכויות בנוגע למיצוי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בכלל, ושל הורים לילד נכה בפרט.

תרשים 8: מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות לעניין מיצוי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות להטבות מס, פברואר 2021



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי רשות המיסים פעלה ליישום 10 (56%) מההמלצות בנוגע לזכויות להטבות מס של אנשים עם מוגבלות, וכי שבע המלצות יושמו באופן חלקי, והמלצה אחת עדיין לא יושמה.

הבט"ל מסר בתשובתו מיולי 2021 כי אין לו "הערות כלשהן, זולת הנכונות בכל עת לשתף פעולה ולסייע לכל גוף ממסדי, לשפר ולשדרג את ביצועיו, בהסתמך על מידע שנספק לבקשתו, במגבלת החוק".

משרד התחבורה מסר בתשובתו מיוני 2021 כי הוא "רואה חשיבות גדולה במיצוי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ושל הורים לילד עם נכות... הרי שרשות המיסים באמצעות אגף המכס,



מאפשרת ליבואנים לדווח על רכב שנרכש על ידי נכה. אשר על כן, ככל שאדם נכה רוכש רכב חדש, הרי שהיבואן מטפל ישירות מול מערכות רשות הרישוי בהזנת תעריף נכה. ככל והיבואן לא מדווח, דבר אשר קורה לעיתים רחוקות מאוד, יש באפשרות הרוכש להסדיר זאת ואת כל יתר הפעולות בסניפי הרישוי או, החל ממאי 2021, באופן מקוון ומהיר.

משרד החינוך מסר בתשובתו מיולי 2021 כי הוא "עושה ככל יכולתו על מנת להקל את הנטל על הורי תלמידי חנ"מ [חינוך מיוחד]", וכי הוא פעל לבניית ממשק להעברת פרטי התלמידים הלומדים במסגרת החינוך המיוחד, כל זאת כדי להקל על ציבור ההורים בישראל". עוד מסר משרד החינוך כי "ככל שתגיע דרישה לקבלת נתונים נוספים", הוא "יבחן את הבקשה מבחינה משפטית ויפעל בהקדם".

משרד הרווחה מסר בתשובתו מיולי 2021 כי הוא "רואה עין בעין עם המבקר את חשיבות מיצוי זכויות של אזרחים בכלל ושל אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם בפרט". עוד הוסיף משרד הרווחה כי "בימים אלה מתגבש מתווה לבניית מנוע זכויות לאומי [בהובלת ישראל דיגיטלית ומשרדי ממשלה רלוונטיים], שיסייע, בין השאר, במיצוי זכויות של אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם".

הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מסרה בתשובתה כי אין לה הערות לדוח הביקורת.

רשות המסים מסרה בתשובתה כי היא "פועלת לקבלת המידע בדבר הזכאים לנכות על פי החוקים השונים. במשרד התחבורה, משרד הרווחה והרשויות המקומיות אין מידע נוסף על אנשים עם מוגבלות שיאפשר הרחבת האוכלוסייה עליה יש לרשות מידע לצורך מתן הטבות מס. מתן ההטבות לאוכלוסיות אלה מבוסס על קביעת הנכות בביטוח לאומי והמידע מביטוח לאומי קיים ברשות. לעניין רשויות מקומיות - הרשויות המקומיות עורכות ועדות השמה ואת ריכוז המידע על הזכאים לחינוך מיוחד פעלה הרשות לקבל ממשרד החינוך".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיה של רשות המיסים למיצוי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ושל הורים לילד נכה. מומלץ כי רשות המיסים תפעל ליישום כלל ההמלצות הנוגעות לאנשים עם מוגבלויות ולהורים לילד נכה, ובפרט תפעל לקבלה ולהעברת מידע בצורה מקוונת למול בט"ל ומשרדי ממשלה נוספים המעניקים זכויות לאנשים עם מוגבלויות ובהם - משרד התחבורה, משרד הרווחה, הרשויות המקומיות וגופים נוספים, בהתאם לדין. עוד מומלץ כי הרשות תרחיב את בסיס המידע שלה אל מול כלל הגופים אותם פירטה בדוח הוועדה למיצוי זכויות, ובין היתר, תכונן מולם ממשק מקוון לקבלת המידע.

עוד מומלץ כי רשות המיסים תצטרף לפרויקט מנוע הזכויות הלאומי, ולשם כך תגבש את רשימת כל הטבות המס מהם יכולים ליהנות נישומים מכל המגזרים, ובנוסף, תגבש רשימה פרטנית של פוטנציאל הזכאים בכל הטבת מס אשר תהווה בסיס לבניית סימולטור מס שיאפשר לנישומים למצות את כל זכויותיהם.

מיצוי זכויות בנוגע למס שבח בעסקאות מקרקעין: להלן בלוח 21 מוצגים נתונים על יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות בנוגע למיצוי זכויות במכירת נכס חייב במס שבח, נכון לפברואר 2021.



לוח 21: יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות במכירת נכס חייב במס שבח, פברואר 2021

המלצת הוועדה	יושם	יושם חלקית	לא יושם
שינוי כולל של מערך המחשוב באופן שפקיד השומה יוכל להחזיר למיסוי מקרקעין כל יתרת זכות שמקורה במס שבח, לרבות ריבית והצמדה מיום התשלום בפועל למיסוי מקרקעין.	✓		
איתור ממוחשב של מוכרי נכס מקרקעין, החייב במס שבח, ולא ביצעו פריסה, ויכול להיות שהפריסה תפחית את חבות המס שלהם.		✓	
עדכון מערכות המחשוב באופן שבעת ביצוע עסקת מקרקעין יאוותרו האנשים שחייבים בתשלום מס שבח ופריסה תיטיב עימם, ומשלוח הודעה בנידון לנישום ולמיצגו.		✓	
פיתוח סימולטור לחישוב מס בדרך של פריסה.		✓	
הסדרת הליך הטיפול לפי הוראה 4/2011 - בקשה לפריסת שבח והגשת דוחות שנתיים שיועברו למיסוי מקרקעין לצורך חישוב המס בדרך של פריסה.	✓		
מכירת נכס מקרקעין על ידי בני זוג - העברת מידע ממסוי מקרקעין למשרד השומה לשידור שומה מפוצלת לכל אחד מבני הזוג על פי חלקו היחסי בנכס.	✓		
החלת ההגדרה "נכה" בתקנות מס רכישה גם על אנשים עיוורים, כהגדרתם בסעיף 9(5) לפקודה, באופן שגם אדם עיוור יזכה לאותן הטבות הניתנות לנכה בעסקת מקרקעין.	✓		
קביעת השיעור המינימלי של גמלת ילד נכה שיאפשר להעניק את ההקלה במס רכישה, ללא צורך לעמוד בפני וועדה רפואית לקטין, באמצעות תיקון חקיקה ⁸¹ .		✓	
מתן הקלות במס רכישה לאנשים עם מוגבלות ולעולים במסגרת עסקת רכישת זכות במקרקעין ובהתאם להצהרת הרוכש, למעט חריגים, בהתאם לשיקול המנהל.		✓	
סה"כ	4	1	4

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

81 לפי רשות המיסים, פקיד השומה נותן את ההטבה במידה והשתכנע שהתקיימו התנאים למתן ההקלה.



ממצאי המעקב בנוגע למיצוי זכויות במיסוי מקרקעין העלו כי 44% מההמלצות (ארבע מתוך תשע), הנוגעות לאזרחים לא יושמו. לגבי מיצוי זכויות של אנשים עם מוגבלות ושל הורים לילד נכה, הרשות יישמה שתי המלצות מתוך שלוש (67%).

מכאן שהרשות פעלה באופן חלקי ליישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות שגובשו בעקבות הדוח הקודם. כך, נמצא כי הרשות אומנם הוציאה הנחייה בנושא, אך בפועל במשרדי השומה לא פיצלו את שומת שבח בין שני בני הזוג של התא המשפחתי ולא פיתחה סימולטור לחישוב מס.

בנוגע להנחה במס רכישה לה זכאים עיוורים, מסר משרד הרווחה בתשובתו כי הוא פעל להוצאת מכרז להנפקת תעודת עיוור חדשה שבה יופיע מועד תחילת הזכאות, ובכך יקל עליהם למצות את זכויותיהם גם בתחום הטבות המס. עוד הוסיף משרד הרווחה כי הוא עובד מול ממשל זמין, במטרה להנפיק לכל המבקשים תעודת עיוור דיגיטלית אשר תהווה קפיצת מדרגה משמעותית לצורך מימוש זכויות רוחבי, במגוון שירותים ומשרדי ממשלה. יחד עם זאת, ציין משרד הרווחה כי המכרז לתעודת עיוור התעכב בשל דרישות סף מחמירות.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי באוגוסט 2019 היא ביצעה יחד עם הבט"ל מהלך משותף המצמצם את הצורך בוועדה רפואית לילדים עם מוגבלות ללא צורך בחקיקה⁸². כך, שתהליך קבלת ההטבה לגבי הקטינים הזכאים לכך התייעל ואין צורך לתקן את החוק ולקבוע קריטריונים שונים לגבי קטינים. הרשות הדגישה בתשובתה, כי במקרים בהם לא נקבע בעת קביעת הגמלה אחוזי נכות שמזכים בהטבה, ניתן עדיין לגשת לוועדה רפואית לעניין מס הכנסה בהתאם לנהלים הרגילים בנושא.

מומלץ כי הרשות תפעל ליישום כלל המלצות הוועדה הנוגעות למיצוי זכויות במכירת נכס חייב במס שבח.

עוד מומלץ כי משרד הרווחה וממשל זמין יפעלו להשלמת פרויקט הנפקת תעודת עיוור דיגיטלית ובכך יסייעו לאנשים עם מוגבלות למצות את זכויותיהם גם בתחום הטבות המס, ולהקלת הנטל על אנשים אלו בבואם למצות את זכויותיהם.

מיצוי זכויות בנוגע להטבות המס הכרוכות בהפקדות לחיסכון הפנסיוני: להלן בלוח 22 מוצגים נתונים על מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות בנוגע להטבות המס הכרוכות בהפקדות לחיסכון הפנסיוני.

82 כך, שלגבי ילדים שמצבם הרפואי משקף אחוז נכות של 100% או 90% לפחות בחישוב משוקלל, אחוז הנכות ייקבע כבר במועד קביעת הגמלה, כך שלא יהיה צורך בוועדה נוספת. מקרים אלו מועברים לרשות המסים בצורה מקוונת ואם נקבעים אחוזי נכות המזכים בפטור כאמור, הילד לא מופנה לוועדה רפואית נוספת על ידי הרשות.



לוח 22: מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות בנוגע להטבות המס הכרוכות בהפקדות לחיסכון הפנסיוני, פברואר 2021

המלצת הוועדה	יושם	יושם חלקית	לא יושם
שינוי חקיקה בתחום החיסכון הפנסיוני ⁸³ כדי לפשט את מתכונת הטבות המס בחיסכון הפנסיוני.	✓		
פרסום האפשרות להפחתה במס בעת משיכה שלא כדין מקופת גמל בשווי נקודות הזיכוי האישיות, והפניית תשומת הלב לכך שביצוע תיאום מס יאפשר ליהנות מנקודות זיכוי אלו ⁸⁴ .	✓		
פרסום בקרב הציבור בדבר האפשרות למשוך כספים מקופת גמל בעילות סוציאליות ללא חבות במס, וכן פרסום עלון בדבר העילות המקנות משיכה ללא חבות במס ⁸⁵ .	✓		
החלת חובת מילוי טופס 159 "משיכת כספי תגמולים ללא ניכוי מס" בעת משיכת תגמולים, ובכלל זה פנייה לרשות שוק ההון על מנת שיוציאו הנחייה מתאימה לקופות הגמל.	✓		
הבאה לידיעת הציבור כי משיכת מרכיב הפיצויים בעת פרישה מעבודה מפחיתה, במידה ניכרת, את סכום הקצבה החודשית שיקבלו עם הגיעם לגיל פרישה ⁸⁶ .	✓		
קביעת ברירת מחדל ולפיה אם בעת פרישה ממקום העבודה העובד לא הגיע למשרדי השומה כדי להסדיר את היבטי המס באירוע פרישה - הוא ייחשב לאדם שבחר ברצף קצבה.	✓		
פרסום האפשרות העומדת לפני זכאים לכספיו של מי שנפטר במהלך עבודתו - ייחוס ההכנסה ליורשים וחיובם במס של עד 40%.	✓		

83 במועד סיום הביקורת ההמלצה טרם יושמה, ולרשות המיסים יש תוכנית לפשט את מודל ההטבה ולעבור למצב של זיכוי בלבד.

84 משיכת כספים בשל מיעוט הכנסות מתבצעת ישירות מול הקופה המשלמת, והרשות מאפשרת משיכת כספים מקופות גמל בסכומים קטנים של עד 15,000 ש"ח, בפטור מניכוי מס במקור. אך, כל אימת שהמשיכה נעשית ישירות מול הקופה המשלמת ללא מעורבות של הרשות, לא ניתן לוודא מיצוי נקודות זיכוי אישיות.

85 הדבר פורסם בציבור במסגרת חוברת "דע את זכויותיך". במסגרת יוזמה פרטית של משרדי השומה, פקיד המס מנסה למצות זכויות של נישום ושואל שאלות המאפשרות את מיצוין.

86 בטופס 161א נכללת הבהרה בנושא שאינה ברורה דייה. בימים אלה רשות המיסים שוקדת על טופס 161 חדש שבו נכללת הבהרה מפורטת בנושא.



המלצת הוועדה	יושם	יושם חלקית	לא יושם
פרסום האפשרות העומדת לפני זכאים לכספיו של מי שנפטר במהלך עבודתו - חישוב המס באמצעות פריסה בדיעבד של החלק החייב במס של המענק, כחלק מהכנסת הנפטר.	✓		
קבלת מידע שוטף מהמסלקה הפנסיונית, כדי לתת שירות טוב יותר לציבור ולאפשר לעמיתים לממש את ההקלות והטבות המס בנושא מורכב זה.	✓		
ביצוע תיאום מס ממוכן לפנסיונרים, בהתבסס על מידע שיתקבל מקופות הגמל לגבי הקצבה השנתית של העמית. בהתאם לכך, תקבע הרשות לכל קופה את שיעור המס לניכוי. בחירה של גוף מרכזי מפקח שישימש מעין מסלקה לתשלומי הפנסיה מכל הקופות, אשר יפיק תלוש שכר אחד המרכז את כל הקצבאות שמקבל העמית ⁸⁷ .	✓		
סה"כ	4	3	3

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה

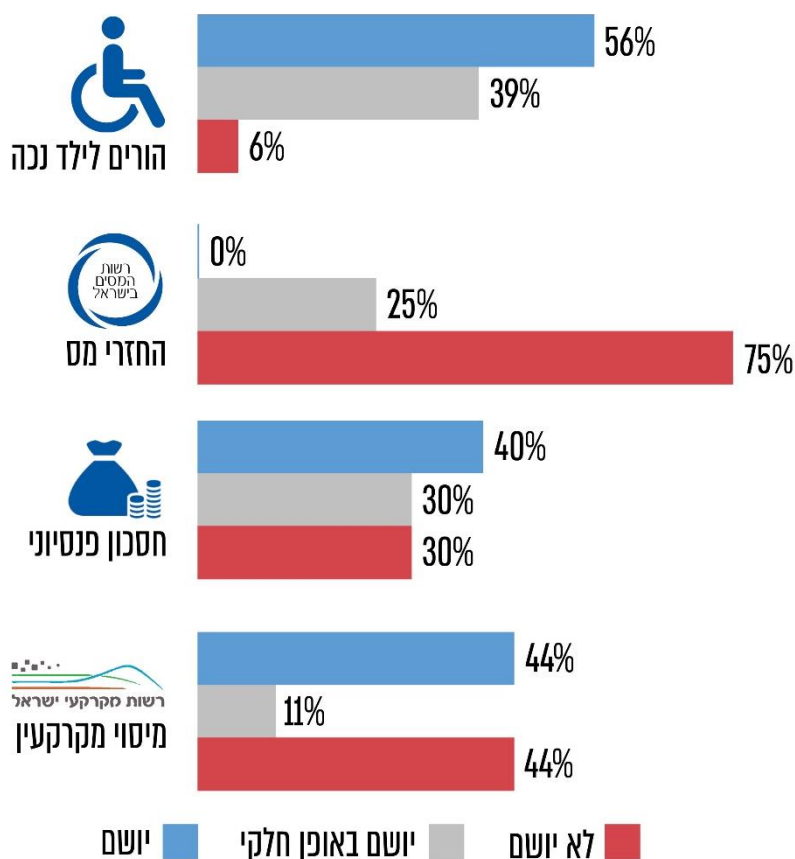
ממצאי המעקב בנוגע למיצוי זכויות בהפקדות לחיסכון הפנסיוני העלו כי רשות המיסים יישמה ארבע (40%) מעשר המלצות הוועדה, וכי היא יישמה שלוש (30%) מהמלצות הוועדה באופן חלקי. עלה כי הרשות לא יישמה 3 (30%) מהמלצות הוועדה.

87 יבוצע במסגרת הפרויקט עם רשות שוק ההון.



סיכום - מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות לפי הנושאים העיקריים שבהם היא דנה: להלן בתרשים 9 מוצגים נתונים על מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות בעניין ארבעה נושאים מרכזיים שבהם דנה הוועדה, נכון למרץ 2021.

תרשים 9: מידת יישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות לפי הנושא הנדון, מרץ 2021



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי רשות המיסים פעלה ליישום כ-56% מהמלצות הוועדה למיצוי זכויות בנוגע להורים לילד נכה, 40% מההמלצות הנוגעות לחסכון פנסיוני ו-44% מההמלצות הנוגעות למיצוי זכויות במיסי מקרקעין, הגם שמרביתן נגעו במישרין למיצוי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. עם זאת, הרשות לא יישמה 75% מהמלצות הוועדה הנוגעות להגשת דוחות להחזר מס של כלל האזרחים, 30% מההמלצות הנוגעות לחסכון פנסיוני ו-44% מההמלצות הנוגעות למיסי מקרקעין.





רשות המיסים מינתה גורם מתכלל שתפקידו לרכז את עבודת הגורמים המקצועיים ברשות המיסים האחראיים על יישום החלטות הוועדה למיצוי זכויות. הועלה, כי נכון למרץ 2021 רשות המיסים יישמה 19 (37%) מ-51 המלצות הוועדה, 14 (28%) מההמלצות יושמו באופן חלקי ו-18 (35%) לא יושמו כלל.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל להשלים מימוש כלל המלצות הוועדה למיצוי זכויות שמינתה והטמעתן. עוד מומלץ כי רשות המיסים תקבע לוחות זמנים ותעקוב באופן שוטף אחר יישום כלל ההמלצות.

בנוגע ליישום המלצות הוועדה למיצוי זכויות, מסרה רשות המיסים בתשובתה כי: (א) לגבי פרסום האפשרות להפחתה במס בעת משיכה שלא כדין מקופת גמל בשווי נקודות הזיכוי האישיות - "בימים אלה [יולי 2021] רשות המיסים שוקדת על טופס 161 חדש שבו נכללת הבהרה מפורטת בנושא"; (ב) לגבי פרסום בקרב הציבור בדבר האפשרות למשוך כספים מקופת גמל בעילות סוציאליות ללא חבות במס, וכן פרסום עלון בדבר העילות המקנות משיכה ללא חבות במס - היא פרסמה זאת במדריך לזכויות מס לאנשים עם מוגבלות; (ג) לגבי פרסום האפשרות העומדת לפני זכאים לכספיו של מי שנפטר במהלך עבודתו - "לאחרונה הופץ לסבב פנימי חוזר מס הכנסה מפורט בנושא: פריסה בהתאם לסעיף 8(ג) לפקודה"; (ד) לגבי קבלת מידע שוטף מהמסלקה הפנסיונית - "נעשו עם רשות שוק ההון מספר דיונים בנושא".

שער שני - היבטים במיצוי זכויות והטבות מס

היבטים במיצוי זכויות: דוח 66א' של מבקר המדינה שפורסם בשנת 2015 (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת) עסק במיצוי הטבות מס ברשות המיסים. משרד מבקר המדינה בחר להתמקד בשער השני בבחינת נושאים נוספים שלא נכללו הדוח הקודם הנוגעים למיצוי זכויות.

קידום יעדים חברתיים באמצעות מתן הטבות מס: במסגרת קידום יעדים בתחום החברתי-כלכלי נקבעו מספר מנגנונים של הפחתת המס לתשלום (באמצעות ניכוי או זיכוי), כדי לתמוך באוכלוסיות יעד (סטודנטים, עולים חדשים, אנשים עם מוגבלויות ועוד) ולהקל את הנטל הכלכלי המוטל עליהן. עם זאת, היעד של קידום יעדים חברתיים באמצעות המנגנון של הפחתת המס רלוונטי כל עוד הכנסתו של הנישום גבוהה מסף המס (הכנסה אשר לאחר ניכויים וזיכויים מנוכה ממנה מס הכנסה). כמחצית מהשכירים והעצמאים בישראל אינם משלמים מס הכנסה כלל, מאחר שהכנסתם נמוכה מסף המס בשל נתונייהם האישיים המשפיעים על היקף נקודות הזיכוי. לדוגמה, עבור אישה נשואה שלה ארבעה ילדים (אחד מהם נולד בשנת 2020 והיתר בגילאים של 3, 5 ו-8) סף המס בשנת 2020 הוא כ-15,000 ש"ח ברוטו לחודש. כלומר, נשים במצב משפחתי זה שהכנסתן פחותה מסכום זה אינן משלמות כלל מס הכנסה, ואין באפשרותן ליהנות מהטבת המס נוספות אשר הן זכאיות להן כסטודנטית, כעולה חדשה, כמתגוררת ביישוב



ספר וכיו"ב. להלן בלוחות 23, 24 מוצגים נתונים על מספר היחידים שהכנסתם נמוכה מסף המס ועל שיעורם⁸⁸:

לוח 23: שיעור היחידים שהכנסתם נמוכה מסף המס, בהתפלגות לשכירים ועצמאים (באחוזים)⁸⁹, לשנים 2018 ו-2019

שיעור היחידים שהכנסתם נמוכה מסף המס		
	2018	2019
שכירים	57.8	57.1
עצמאים	37.4	40.1

המקור: מודל המס של מינהל הכנסות המדינה, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2018 ו-2019 שיעור השכירים שהכנסתם נמוכה מסף המס (אינם משלמים מיסים בשל הכנסתם הנמוכה ונתוניהם האישיים) היה כ-57%, ולעומתם שיעור העצמאים שהכנסתם נמוכה מסף ההכנסה המחייבת במס היה כ-40%⁹⁰.

לוח 24: שיעור היחידים שהכנסתם נמוכה מסף המס, בהתפלגות לגברים ונשים, (באחוזים)⁹¹, לשנים 2018 ו-2019

שיעור היחידים שהכנסתם נמוכה מסף המס		
	2018	2019
גברים	44	43.5
נשים	67	66.3

המקור: מודל המס של מינהל הכנסות המדינה, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר.

88 מבוסס על אומדן נתוני הכנסות לשנת 2019 על בסיס נתוני הכנסות לשנת 2015 כפי שדיווחו המעסיקים ומגיש הדוחות למס הכנסה. נתונים אלה קודמו לשנת 2019 על ידי התאמת מספר היחידים והכנסתם, בהתאם לגידול במספר השכירים ובשכר הממוצע במשק בין השנים 2015 ו-2019.

89 בחלק מהלוחות, מוצגים נתונים של שנת 2014, כשאופן דומה, הם מקודמים לשנת 2018.

90 לפי נתוני שנת המס 2019.

91 בחלק מהלוחות, מוצגים נתונים של שנת 2014, כשאופן דומה, הם מקודמים לשנת 2018.

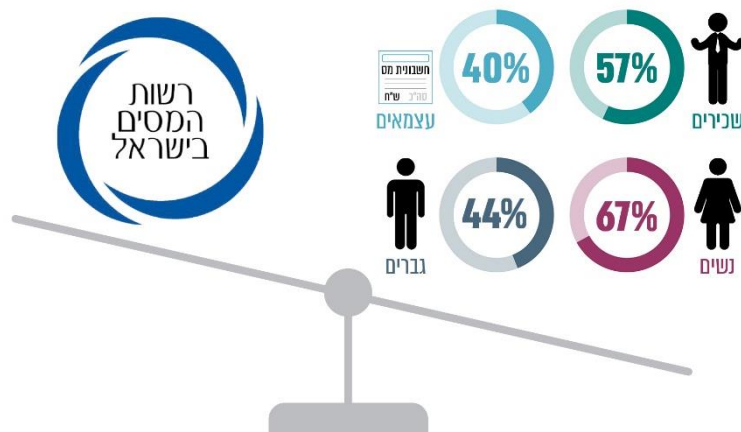


מנתוני הלוח עולה כי הכנסתן של כ-67% מהנשים נמוכה מסף המס, ולעומת זאת הכנסתם של 44% מהגברים נמוכה מסף המס. משכך, הם בעלי פוטנציאל לאי יכולת ליהנות מהטבות המס.

משרד מבקר המדינה מציין כי אף ששיטת הניכויים והזיכויים האישיים נועדה לקדם יעדים לאומיים בתחום ההורות, קידום תעסוקת נשים, סיוע לעולים, לסטודנטים, לאנשים עם מוגבלויות, לאוכלוסיות מוחלשות וכיו"ב; יעדים אלו אינם מתממשים בצורה מיטבית בהתחשב בעובדה שלשיעור גדול של אוכלוסיית היעד, הכנסה הנמוכה מסף המס.

להלן בתרשים 10 מוצגים שיעורי המגזרים שהכנסתם נמוכה מסף ההכנסה המחייבת בתשלום מיסים, לפי נתוניהם האישיים לשנת המס 2019.

תרשים 10: שיעורי המגזרים שהכנסתם נמוכה מהסף המחייב בתשלום מיסים, לפי נתוניהם האישיים, שנת המס 2019



54.4% מהיחידים (שכירים ועצמאים) היו בעלי הכנסה נמוכה, ולא נהנו מהטבות המס בשנת 2019

תיאום מס

טופס 101 ("כרטיס עובד ובקשה להקלה ולתיאום מס על ידי המעביד"): הינו טופס של רשות המיסים, אשר כל עובד חייב למלא ולנהיגו למעסיק, כדי שבחישוב המשכורת יבואו לידי ביטוי ההקלות, ההטבות וזיכוי המס שהעובד זכאי להם. כמו כן, הטופס יכול לשמש לביצוע תיאום מס אם העובד מועסק במקום עבודה נוסף, או אם יש לו הכנסות ממקורות נוספים.

על פי רוב, הנתונים בטופס 101 מאפשרים להציג תמונת מצב מלאה על השכיר ולחשב נכונה את המס שיש להשית על הכנסתו של העובד בלי שיהיה עליו לנקוט פעולה כלשהי כלפי רשות המיסים. עם זאת, במקרים מסוימים עובד עשוי להיות זכאי להפחתת תשלום המס מסיבות שאינן



מפורטות בטופס 101, לדוגמה בשל תרומה למוסד מוכר - נתון שאינו מעודכן בטופס 101. במקרה כזה על עובד המבקש לממש את הפחתת המס שהוא זכאי לה מכוח החוק להמציא אישור על תיאום מס בגין התרומה. (ראה גם בפרק בנושא מיצוי הטבות מס על תרומות).

תיאום מס הוא כלי שנועד לאפשר לעובד לשלם מס בשיעור הקרוב לשיעור המס שאמור לחול עליו בתוך השנה השוטפת. לדוגמה, נישום שאינו עובד ויש לו הכנסה מריבית בבנק, יוכל לבצע תיאום מס, וכך לנצל נקודות זיכוי מסוימות הניתנות לזיכוי כנגד כל הכנסה חייבת במס לפי הפקודה, פרט לסוגים מסוימים של נקודות זיכוי או הטבות מס שלגביהן נקבע במפורש בפקודה כי הן ניתנות לזיכוי רק כנגד הכנסות "מיגיעה אישית" (כמו הטבות מס בגין ילדים, או הטבות מס למתגוררים ביישובים מוטבים ולחיילים משוחררים).

כאשר לאדם כמה מקורות הכנסה או כאשר לא הייתה לו הכנסה מתחילת שנת המס עד לתחילת עבודה במהלך השנה, והוא מעוניין להימנע מתשלום מס עודף במהלך שנת המס, הוא יכול לבצע תיאום מס בדרכים שונות: להשתמש ביישום של תיאום מס באתר רשות המיסים; לבקש ממעסיקו להגיש בקשה באמצעות מערכת פניות לתיאום מס באתר רשות המיסים; לבקש אישור על תיאום מס ממחלקת תיאומי מס במשרד פקיד השומה; או לבקש ממיצג לבצע עבורו תיאום מס.

תיאום מס באתר האינטרנט: כאמור, אחת הדרכים לביצוע תיאום מס היא להשתמש באתר האינטרנט של הרשות, וזאת באמצעות הזנת הנתונים הנדרשים לצורך התיאום. בהתאם לנתונים שהעובד הזין באתר האינטרנט הרשות קובעת את שיעור המס שעליו לשלם במקום העבודה הנוסף, ומפיקה לו אישור על ניכוי מס במקור מהכנסותיו מכל אחד מהמעסיקים המשלמים. האישור תקף לשנה קלנדרית אחת (מ-1 בינואר עד 31 בדצמבר). תיאום המס המתבצע באתר האינטרנט מיועד למי שיש לו הכנסות משכר או למי שמקבל קצבת פרישה (פנסיה ממעסיק לשעבר או מקופת גמל).

עלה כי יש נישומים שאינם יכולים לבצע תיאום מס באמצעות האינטרנט, אלא רק באמצעות הגעה אל משרד השומה האזורי. לדוגמה: מי שמבקש הקלות מס מיוחדות לרבות פטור לקצבה (פנסיה); מי שהגיע לגיל הזכאות לפנסיה לפני כניסתו לתוקף של תיקון 190 לפקודה וחייב במס בגין כלל הכנסותיו; עולה חדש; תושב חוזר; אדם שהוקנו לו הטבות מס כמו אדם עם נכות בשיעור 100% או אדם עיוור; אדם שקיבל זיכוי בגין תרומות למוסד מוכר.

מומלץ כי הרשות תרחיב את אפשרויות תיאום המס באמצעות האינטרנט באופן שגם אוכלוסיות נוספות יוכלו להשתמש באמצעי זה. במסגרת זו, מומלץ לאפשר הגשת מסמכים נלווים לתיאום המס המתבצע במרשתת.

יש לציין לחיוב, כי בדצמבר 2019, לקראת שנת המס 2020, שלחה רשות המיסים לכ- 300,000 שכירים אישורים אוטומטיים לתיאום מס לשנה החדשה ובכך חסכה מהם את הצורך לבצע בעצמם תיאום מס חדש. כמו כן הרשות שלחה לכ- 73,000 גמלאים שקיבעו את זכויותיהם בחישוב קצבת הפנסיה מכתב בדבר עדכון שיעור הפטור המגיע להם עבור קצבתם החודשית השוטפת.



בהתאם למכתב, ולפי תיקון 190 לפקודת מס הכנסה, החל מ-1.1.20 שיעור הפטור ממס עבור קצבה חודשית שוטפת יגדל ב-3% ויסתכם ב-52% מתקרת הקצבה המזכה בפטור, שהיא 8,510 שקלים לחודש.

מומלץ כי רשות המיסים תבחן אפשרות להגשת בקשות לתאום המס, במקרים המתאימים, באמצעות המרשתת (אינטרנט) לתקופה ארוכה יותר משנה, כגון: לשנתיים או אף לשלוש שנים, לשכירים אשר יצהירו מראש על מספר מקומות עבודה בהם הם מועסקים באופן קבוע. כמו כן, מומלץ לפעול להרחיב ולעודד מעסיקים לבצע תאום מס בגין הטבות מס נוספות, כגון: עולה חדש; תושב חוזר; אדם שהוקנו לו הטבות מס כמו אדם עם נכות בשיעור 100% או אדם עיוור; אדם שקיבל זיכוי בגין תרומות למוסד מוכר ועוד.

רשות המסים מסרה בתשובתה כי "עד סוף שנת 2021 תיפתח לשימוש הציבור הרחב מערכת חדשה לעריכת תיאום מס, בה ניתן לבצע תיאום מס ללא מגבלת שכר או הטבות, וניתן לערוך בה גם תיאום מס נוסף באותה שנה. ניתן יהיה לצרף מסמכים תוך עריכת תיאום המס. במערכת החדשה יוצגו בפני הפונה כלל הטבות המס הקיימות והן הטבות המס להן הוא זכאי בהתבסס על מאגרי המידע המצויים ברשות – הליך של מיצוי זכויות". עוד הוסיפה הרשות "שאינן מקום לעריכת תאום מס ליותר משנה אחת מאחר והרשות פועלת מידי שנה לשליחת מכתבי הארכת תוקף לאישורים קיימים על פי בדיקות והגדרות של הרשות".

נקודות זיכוי לתא המשפחתי בגין ילדים

בעשור האחרון חלו כמה שינויים במתן הטבות מס לתא המשפחתי בהתחשב במספר הילדים. בעקבות המלצה של ועדת טרכטנברג⁹², שפעלה בשנת 2011, הוגדלו מספר נקודות הזיכוי לאם מ-18 ל-23 (5 נקודות זיכוי לאם שגיל ילדיה שנה עד חמש שנים), והוענקו לראשונה 6 נקודות זיכוי לגבר (שגיל ילדיו שנה עד שלוש שנים). בשנים 2017 ו-2018 הוגדלו, בתוקף הוראת שעה⁹³, מספר נקודות הזיכוי הניתנות להורים לילדים עד גיל חמש, ומספרם השווה בין האבות לאימהות. הוראת שעה זו הפכה לקבועה, משנת 2019 ואילך, בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018. להלן בלוח 25 מוצגים נתונים על נקודות הזיכוי לתא המשפחתי, במשך תקופת הזכאות של הילד החל משנת 2017:

92 הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג.

93 חוק מס הכנסה (הגדלת נקודות זיכוי להורים - הוראת שעה), התשע"ז-2017.



לוח 25: נקודות הזיכוי לתא המשפחתי במשך תקופת הזכאות של הילד
החל משנת 2017

גיל הילד	נ"ז לאם ⁹⁴	נ"ז לאב ⁹⁵	סך נקודות זיכוי בגין ילדים לשני בני הזוג	כולל נקודות זיכוי אישיות לתושב ישראל ⁹⁶ ולאשה ⁹⁷
שנת הלידה	1.5 ⁹⁸	1.5	3	8
1	2.5 ⁹⁹	2.5	5	10
2	2.5	2.5	5	10
3	2.5	2.5	5	10
4	2.5	2.5	5	10
5	2.5	2.5	5	10
6 - 17	1	0	1	6
18	0.5	0	0.5	5.5
סך הכול לתקופת הזכאות	26.5	14	40.5	135.5

המקור: הלמ"ס.

ערך נקודת זיכוי בשנת 2020 מסתכם ב-2,628 ש"ח לשנה. כך הערך המהווך של הטבת המס לתא המשפחתי עבור ילד אחד לכל 18 שנות הזכאות מסתכם בכ-106,000 ש"ח.

על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2018, השכר החודשי הממוצע בישראל הסתכם בשנה זו ב-10,584 ש"ח. השכר החודשי הממוצע של גבר שכיר הסתכם בשנה זו ב-12,498 ש"ח, והשכר החודשי הממוצע של אישה שכירה הסתכם ב-8,546 ש"ח. השכר החציוני הסתכם בשנה זו ב-7,988 ש"ח. השכר החציוני של גבר הסתכם ב-9,207 ש"ח, ושל אישה - ב-6,672 ש"ח. להלן בלוח 26 מוצגים

94 או להורה המקבל את קצבת הילדים או שהילד בחזקתו.

95 או להורה שאינו מקבל את קצבת הילדים או שהילד אינו בחזקתו.

96 בהתאם לסעיף 34 לפמ"ה "בחישוב המס של יחיד שהיה תושב ישראל בשנת המס יובאו בחשבון שתי נקודות זיכוי".

97 בהתאם לסעיף 36א לפמ"ה "בחישוב המס של אשה תובא בחשבון 1/2 נקודת זיכוי".

98 או חצי נקודה, אם ההורה בוחר לדחות נקודה לשנה הבאה.

99 או 3.5, אם ההורה דחה את קבלת הנקודה מהשנה שעברה.



נתונים על אומדן סף המס בשנת 2020 לאם ולאב לפי כמה תרחישי הרכב משפחתי והכנסה חודשית.

לוח 26: אומדן סף המס לאם ולאב לפי כמה תרחישי הרכב משפחתי והכנסה חודשית, 2020

הרכב משפחתי	גבר		אישה		סך מס מצרפי למשפחה בש"ח	סך המס בש"ח	סך מס
	מספר נקודות זיכוי	שווי נקודות זיכוי בש"ח	מספר נקודות זיכוי	שווי נקודות זיכוי בש"ח			
זוג נשוי עם ילד בגיל 3	4.75	1,040	5.25	9,160	18,860	9,700	1,150
זוג נשוי עם שני ילדים בני 3 ו-5	7.25	1,588	7.75	11,880	24,305	12,425	1,697
זוג נשוי עם תינוק בשנת לידתו שני ילדים בגילאי 3 ו-5	8.75	1,916	9.25	13,515	27,575	14,060	2,026
זוג נשוי עם תינוק וילדים בגילאי 5 ו-8	6.25	1,369	7.75	10,790	23,215	12,425	1,697

המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מנתוני הלוח עולה כי קיים פוטנציאל ניכר לכך שחלק מנקודות הזיכוי להורים עובדים אינן מנוצלות, זאת משום שהכנסותיהם נמוכות מסף המס. במסמך שהכין מרכז המידע של הכנסת בשנת 2014¹⁰⁰ צוין כי בכ-50% מהמשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים קיים אי מיצוי באופן מלא או חלקי של נקודות הזיכוי על ידי האישה ואפשרות למיצוי נקודות זיכוי אלה, באופן מלא או חלקי, על ידי הגבר.

מינהל הכנסות המדינה מסר בתשובתו מיולי 2021 כי "מערכת המס בישראל, וכן ברוב מדינות ה-OECD, מבוססת על מיסוי יחיד כדי לתמרץ כל יחיד לצאת לעבודה".

רשות המסים מסרה בתשובתה כי: "המחוקק מצא לנכון להעניק לאישה בתא המשפחתי נקודות זיכוי רבות יותר מאשר לגבר כדי לעודד יציאת אימהות לעבודה, במגבלות התקציב אין להעביר

100 המקור: "הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה סעיף 66 - מיצוי נקודות זיכוי עבור ילדי המשפחה, ניתוח עלויות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2014". לא פורסם.



את נקודות הזיכוי הלא מנוצלות על ידי האישה לגבר. זו הייתה תכלית הסעיף וגם במסגרת העלות התקציבית. העברת נקודות הזיכוי הלא מנוצלות לגבר יש לה משמעות תקציבית והיא מנוגדת לסעיף ולתכליתו וזה עניין למחוקק".

מוצע כי רשות המיסים תכמת על בסיס שנתי את פוטנציאל המיצוי של נקודות זיכוי ע"י גבר במקרים שנקודות הזיכוי אינן מנוצלות על ידי האישה ותבחן המשמעויות של מתן אפשרות, במקרים אלה, לגבר לנצל את נקודות הזיכוי שאינן מנוצלות על ידי האישה.

זיכוי בעד בן זוג בחישוב מאוחד

בשל מורכבות החישוב לזכאות הטבות מס נפגעת יכולתם של אזרחים לממש את זכויותיהם. במשך השנה, המס של כל אחד מבני הזוג בתא המשפחתי, מחושב בנפרד על בסיס טופסי 101 שבני הזוג מגישים למעסיקיהם. בני הזוג בתא המשפחתי יכולים לבחור, בעת הגשת דוח למס הכנסה, אם חישוב המס שבו יחויבו יתבצע במתכונת של חישוב מאוחד או של חישוב נפרד. בחירתם זו משפיעה על הטבות המס ונקודות הזיכוי שהם זכאים להן.

חישוב מס הכנסה במתכונת של חישוב נפרד: סעיף 37 לפקודה שכותרתו "זיכוי בעד בן זוג" מקנה נקודת זיכוי אחת ל"יחיד מוטב" תושב ישראל, למי שכלכלת בן זוגו הייתה עליו ("בן-זוג שאינו עובד"). "יחיד מוטב" הוא אחד מאלה: (א) יחיד שהוא או בן זוגו הגיע לגיל פרישה. (ב) יחיד שהוא או בן זוגו אדם עיוור או נכה, לפי סעיף 9(5) לפקודה, ובלבד שאין לו הכנסות.

גובה הזיכוי תלוי באופן חישוב המס החל על התא המשפחתי: בחישוב מס נפרד מוענק ליחיד המוטב חצי נקודת זיכוי (על פי סעיף 66(ג)(2) לפקודה). בחישוב מס מאוחד מוענקת לאותו יחיד נקודת זיכוי אחת. החל משנת 2018 ניתן לקבל את נקודת הזיכוי ישירות מהמעסיק, ללא צורך בקבלת אישור רשות המיסים.

כלומר, אם בני הזוג מבצעים חישוב נפרד לצורך קביעת המס החל על הכנסתם החייבת, הרי שהעובדה כי לבן הזוג יש הכנסה, ואפילו אם היא פטורה ממס מכוח סעיף 9(5) לפקודה, מונעת מבן הזוג האחר את הזכאות לחצי נקודת זיכוי מכוח סעיף 37 לפקודה אפילו אם הוא יחיד מוטב, שכן לכאורה "כלכלת בן הזוג אינה עליו". אולם אם בני הזוג מעוניינים למצות את זכותם כאמור, הם יכולים להגיש בדיעבד דוח בחישוב מאוחד לצורך קביעת המס החל על הכנסתם החייבת, כך שיהנו ממימוש הוראות סעיף 38 לפקודה מעניקות לבן הזוג הרשום חצי נקודת זיכוי מכוח סעיף 37 לפקודה ובלבד שניתן להחיל על בן הזוג הרשום או על בן זוגו את ההגדרה "יחיד מוטב".



הועלה כי טופס 101 אינו כולל את מלוא הנתונים הנדרשים בכל הנוגע להטבות מס שלא מומשו ע"י בן הזוג, ולפיכך אם אחד מבני הזוג בתא משפחתי מבקש לדווח באמצעותו על הטבות מס המוקנות לו באמצעות חישוב מאוחד, נבצר ממנו לעשות כן. הדברים אמורים, לדוגמה, בהטבת מס בסך חצי נקודת זיכוי המוקנית לבן זוג רשום¹⁰¹, אשר בן זוגו נכה והכנסותיו פטורות¹⁰². בהיעדר מידע זה, בטופס 101, נישום המבקש לממש זכאותו נדרש להגיש דוחות להחזר מס בחישוב מאוחד.

עוד הועלה בנוגע לבני זוג שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה, כי הרשות אינה מבצעת חישוב בדיעבד כדי לוודא שבן הזוג הרשום קיבל את מלוא הטבות המס שהוא זכאי להן. כמו כן, לאחר קבלת דיווחי המעסיקים, הרשות אינה מבצעת חישוב כדי לברר אם מוצו הטבות המס, וכדי לקבוע את מסלול הדיווח שייטיב עם התא המשפחתי - דיווח נפרד או דיווח מאוחד וכן אינה מודיעה לנישומים אם הם זכאים להחזר מס בשל תשלום מס ביתר, ובכך אינה מאפשרת להם למצות את זכותם באמצעות הגשת דוח להחזר מס.

משרד מבקר המדינה מציין כי דוגמה זו ממחישה את החשיבות בפיתוח סימולטור מס אשר יכלול את כל הטבות המס שהנישום זכאי להן ויבצע לגביו חישוב מס מיטבי לתשלום.

בנק ישראל מסר בתשובתו מיולי 2021 כי דיווח על בן זוג נכה בטופס 101 מטיבה "עם קבוצה קטנה של זכאים, אך מרחיבה את נטל ההשבה על מיליוני נישומים שהסעיף אינו רלוונטי עבורם". עוד הוסיף הבנק כי יש להשתכנע כי "התועלת עולה על הנזק".

הרשות ציינה בתשובתה כי "טופס 101 כאמור, אינו כולל בהכרח את כל הנתונים האישיים של הנישום ובן זוגו ואת השינויים החלים במהלך השנה". עוד ציינה הרשות כי במידה והנישום מגיש דוח (שומה עצמית), "העברת הטבות המס בין בני זוג לצורך ניצול הטבות הינה אפשרית רק לאחר אישורו של הנישום", שכן היא מנועה מלבצע תיקונים בשומה עצמית. כמו כן, ציינה הרשות כי "כל שינוי בנתונים - הן של ההכנסות והן של הטבות המס (כגון המצאת אישור נוסף או שינוי בהכנסה) משנה את החישוב המיטבי לשני בני הזוג". בנוסף ציינה הרשות כי "החישוב מורכב למי שהגישו דוחות ומורכב יותר למי שטרם הגיש דוח ואין [לה] מידע שלם על כלל הכנסותיו והטבות המס המגיעות לו".

עוד ציינה רשות המיסים כי "בניית סימולטור מס שיחשב את כל הטבות המס ומסלולי הדיווח המיטביים לנישום הינו דבר מורכב מאוד בעלות גבוהה".

101 לפי סעיף 38 לפקודה.

102 לפי סעיף 9(5).



מומלץ כי רשות המיסים תבצע אחת לתקופה בדיקה בעניין הפוטנציאל לתשלום מס ביתר של נישומים, תודיע להם על כך ותאפשר להם למצות את כל זכויותיהם. עוד מומלץ לבחון שילוב אמצעים מקוונים בקליטת דיווחי המעסיקים ודוחות המס של הנישומים אשר יצביעו בפניהם על פוטנציאל הטבת מס שלא מומשה.

בחינת המודלים השונים למיסוי תאים משפחתיים¹⁰³ במדינות ה-OECD מעלה כי אף שבתחילת המאה העשרים מדינות רבות אימצו במקור את מודל האיחוד של ההכנסות לצורך חישוב המס, מודל זה זנח על פי רוב לטובת מודל ההפרדה, וכיום כשני שלישים ממדינות ה-OECD מאמצים את מודל ההפרדה, תוך האפשרות לניוד של הטבות מס בין בני הזוג למיצוין המרבי. עם מדינות אלה נמנות אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, בלגיה, בריטניה, דנמרק, דרום קוריאה, הולנד, הונגריה, טורקיה, יוון, יפן, לטביה, מקסיקו, נורבגיה, ניו-זילנד, סלובניה, סלובקיה, פינלנד, צ'ילה, צ'כיה, קנדה ושוודיה. כשליש מיתר מדינות ה-OECD אימצו את מודל האיחוד וההפרדה ולפיו בני זוג רשאים למצע¹⁰⁴ ביניהם אף את הכנסתם ולחלקה ביניהם באופן שונה. עם מדינות אלה נמנות אירלנד, אסטוניה, ארה"ב, גרמניה, לוקסמבורג, ספרד, פולין, פורטוגל ושווייץ¹⁰⁵.

הלכה למעשה, על מרבית הכנסותיהם של בני זוג בישראל מוטל מס בנפרד¹⁰⁶. יש לציין כי ישראל מתייחדת בכך שהיא מעניקה הטבות מס (נקודות זיכוי אישיות ובגין הילדים) על פי מינו של הנישום, אם כי רוב הנשים בישראל אינן מנצלות את מלוא הטבות המס הניתנות להן, ורבות מהן אף לא את חלקן. ככל שמידת הניצול של נקודות גדלה, וככל שההתחשבות במבנה המשפחה רבה יותר, פוחתת אי-השוויון של מערכת המס לעניין חלוקת ההכנסות.

עלה כי כשני שלישים ממדינות ה-OECD מאמצים את מודל ההפרדה, תוך האפשרות לניוד של הטבות מס בין בני הזוג למיצוין המרבי וכי כשליש מיתר מדינות ה-OECD אימצו את מודל האיחוד וההפרדה ולפיו בני זוג רשאים למצע ביניהם אף את הכנסתם ולחלקה ביניהם באופן שונה. מומלץ כי משרד האוצר יבחן את המודל הקיים למיסוי הכנסות התא המשפחתי נוכח היעדר הניצול המיטבי של הטבות המס המוענקות לבני הזוג, ובהתאם למקובל בחלק מהמדינות המפותחות.

103 מתוך מאמר של ד"ר תמיר שאנן, "מיסוי משפחות בישראל במאה העשרים ואחת", "ספר דנציגר" שפורסם על ידי בית הספר למשפטים של המכללה למנהל בראשון לציון, ספטמבר 2019.

104 מיצוע הכנסה, להבדיל ממיסוי על בסיס שנה קלנדרי, משמעו חישוב של ההכנסה הממוצעת על פני כמה שנים.

105 הלכה למעשה מוטל מס בנפרד על מרבית הכנסותיהם של בני זוג בישראל.

106 המעסיקים מחשבים את המיסים לגבי כל אחד מבני הזוג בנפרד. לצורך הגשת בקשה לחישוב מאוחד, נדרשים שני בני הזוג להגיש דוח שנתי בדיעבד.



נקודות זיכוי לעולים חדשים ולתושבים חוזרים

"עולה" או "תושב חוזר" זכאי לנקודות זיכוי כדלקמן: (א) עבור התקופה של 18 החודשים הראשונים מאז עלייתו זכאי העולה ל-3 נקודות זיכוי. (ב) עבור 12 החודשים הבאים זכאי העולה ל-2 נקודות זיכוי. (ג) ועבור 12 החודשים הנוספים שלאחריהם זכאי העולה לנקודת זיכוי אחת. מניין 42 החודשים מתחיל עם קבלת תעודת עולה, ונמשך ברציפות גם כאשר לעולה אין הכנסה. כלומר, אם במשך 42 החודשים לא הייתה לעולה הכנסה, הוא לא יוכל עוד לנצל את ההטבה.

עולה שעלה לארץ והתגייס לצה"ל או החל ללמוד במוסד על-תיכוני לפני שהשלים 42 חודשי שהות בארץ, יוכל ליהנות מההטבה לאחר שחרורו מצה"ל או לאחר סיום לימודיו. אם ניצל חלק מההטבה לפני הגיוס או לפני תחילת הלימודים, יהיה העולה זכאי לאחר השחרור או סיום הלימודים ליתרת ההטבה שטרם ניצל.

ב"חשוב מאוחד", כאשר "בן הזוג האחר" (בן הזוג שאינו "בן הזוג הרשום") הוא עולה חדש, יובאו בחשבון נקודות הזיכוי של "עולה" בתנאי שהכנסתו של "בן הזוג האחר" גדולה פי חמישה לפחות משווי נקודות הזיכוי, בכלל זה חלקי נקודות זיכוי לפי סעיף 38, ואם תנאי זה אינו מתקיים, לא תיכלל ההכנסה החייבת של "בן הזוג האחר" ולא יובאו בחשבון נקודות הזיכוי של העולה. לדוגמה, בשנת 2020, עבור בני זוג ללא ילדים, כאשר "בן הזוג האחר" הוא עולה בשנתו הראשונה. בני הזוג זכאים בחישוב מאוחד, בגין הכנסתו של העולה, בחמש נקודות זיכוי: 0.25 נקודות בגין נסיעות, 1.75 נקודות בגין סעיף 38(א) לפקודה, ו-3 נקודות בגין היות בן הזוג "עולה". תנאי הסף למתן נקודות זיכוי בגין העלייה לארץ ולהכללת הכנסת העולה בחישוב המאוחד הוא שהכנסה זו לא תהיה פחותה מ-65,700 ש"ח ($2,628 \times 5 \times 5$).

מהביקורת עולה, כי אין בידי הרשות נתונים על מספר העולים החדשים והתושבים החוזרים הזכאים לנקודות זיכוי, ועל שיעור הזכאים שלא ניצלו אותם. עקב כך גם לא ניתן להביא לידיעת הזכאים כי לא ניצלו את זכאותם, והרשות מצידה אינה פועלת לזכותם.

משרד העלייה והקליטה מסר בתשובתו מ-5.7.21 כי הוא "נמצא בממשק מחשובי בנושא העברת נתוני עולים למשרדי ממשלה אחרים, ככלל רשות המיסוי כאשר המטרה היא לסייע לאותם המשרדים במיצי הזכויות של העולים. עוד מסר משרד הקליטה כי הוא "מסכים בעקרון לכל בקשה של משרד ממשלתי לבקשת העברת הנתונים בכפוף לחתימת המשרדים על מסמכים הנוגעים לצנעת הפרט ואי העברת המדיה". כמו כן, ציין משרד הקליטה כי "מזה תקופה נציגי המשרד מקיימים פגישות עבודה עם נציגי מס הכנסה ומס רכוש לגבי ממשק דומה וכן שליחה חד פעמית של נתוני העולים שעלו ב-8 שנים האחרונות לצורך זיכוי אוכלוסייה שלא ניצלה הטבות שמגיעות לה".

רשות המסים ציינה בתשובתה כי היא "פועלת מול משרד הקליטה והעלייה לקבלת מידע מקוון בדבר עולים חדשים לצורך הנגשת מידע והטבות מס לעולים חדשים לרבות מיצוי זכויות".



מומלץ כי רשות המיסים תאסוף נתונים על עולים חדשים ותושבים חוזרים הזכאים לנקודות זיכוי, אשר לא ניצלו אותם ותפעל ליידעם לשם מימוש זכאותם. עוד מומלץ כי רשות המיסים תקדם את הקמתו של ממשק מחשובי שיעביר אליה את נתוני העולים, ותפעל באופן יזום ליידע את העולים בדבר מיצוי הטבות המס המגיעות להם אשר לא מימשו.



הטבה במס רכישה לאוכלוסיות מסוימות

בפרק ג של תקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974, נקבעו פטורים והקלות במס לאוכלוסיות מסוימות, בין היתר לאנשים עם נכות, לאנשים עיוורים ולקויי ראייה, לעולים חדשים, להורים לילדים עם נכות, לניצולי שואה, לנכי עבודה, לנכי צה"ל, לנכי תאונות דרכים, לנפגעי פעולות איבה, לבני משפחות שכולות ולבני משפחות של חלל פעולות איבה.

הזכאות להקלות או לפטורים במס מותנית באישורים מסוימים, כמו אישור של ועדה רפואית של המוסד לביטוח לאומי בנוגע לנכות או המצאת אסמכתאות המעידות שהדירה הנרכשת אכן משמשת למגורי הרוכש.

בדיוני צוות היישום הועלתה הצעה ולפיה הנחת מס הרכישה לעולים חדשים תינתן על סמך הצהרת העולה שהוא מתעתד לגור בדירה, ורק לאחר מכן ייבדק אם אכן כך הדבר. בעניין זה צוין כי "אמורה לצאת הוראת ביצוע שתסדיר בין היתר גם נושא זה, הנושא נמצא בבחינה אצל סמנכ"לית שומה ובקורת, טרם התקבלה החלטה בנושא".

המעקב העלה כי נכון לנובמבר 2020 הנושא לא הוסדר, וטרם שונתה ההנחיה הקיימת¹⁰⁷ בדבר הצורך להוכיח לפני מתן ההקלה כי העולה מתגורר בנכס הנרכש. עם זאת, יש לציין כי אם משרד השומה משתכנע בעת הכנת השומה כי אין ספק שהאדם הנכה או העולה מתגורר בדירה, מוענקת ההקלה כבר בשלב זה.

מומלץ כי רשות המיסים תבחן עדכון הנחייתה בדבר מתן הנחה ממס רכישה לעולים חדשים ולנכים על בסיס הצהרתם.

על פי התקנות האמורות לעיל, הזכות לניצול ההנחה מוקנית לפי התקנות לכל אדם פעמיים בלבד במשך חייו. כלומר, ניתן להשתמש בהטבה זו בשתי רכישות שונות.

היעדר מידע מספיק ונגיש לציבור יכול להביא לשימוש לא מושכל בהטבת המס, ולעיתים הוא עלול לגרום לכך שרוכש נדרש לשלם מס אף שהוא כלל לא היה צריך לשלמו. לדוגמה, בתקנות מס הרכישה נקבע כי מוטל מס רכישה בשיעור 0% על רוכש דירה יחידה ששוויה המרבי כ-1.7 מיליון ש"ח. במצב הרגיל, בו הרוכש קונה דירה (יחידה) בשווי של 1.5 מיליון ש"ח, לא מושג עליו מס רכישה כלל. אולם אם רוכש שיש לו נכות יבקש להשתמש בפטור החלקי שהוא זכאי לו, בשל נכותו, במסגרת רכישת הדירה, הוא עושה שימוש לא מושכל בהטבה זו וגורם לעצמו נזק כפול: ראשית, הוא ישלם מס בשיעור 0.5%¹⁰⁸ (דהיינו 7,500 ש"ח) במסגרת ההטבה כבעל נכות, אף שאילו היה מבקש ליהנות מרכישת דירה יחידה לא היה משלם מס בכלל; ושנית, הוא "בזבז" לעצמו זכות שימוש אחת בהטבה.

במסגרת זו הועלה כי בטופס מש"ח (טופס 7000, טופס דיווח לרשות על ביצוע עסקת מקרקעין), לא מפורטות אוכלוסיות הזכאים להטבות מס אלא ניתן האפשרות לציין בתיבת האישור כי

107 הנחיה של סמנכ"ל שומה וביקורת ברשות דאז למשרדי מסמ"ק מאוגוסט 2012.

108 הטבת המס הניתנת לנכה בעת רכישת דירה יחידה.



"הרוכש מבקש פטור/פטור חלקי על פי תקנות...". מידע זה גם אינו נכלל בסימולטור מס הרכישה של הרשות.

מומלץ כי רשות המיסים תבחן באילו דרכים ניתן להביא לידיעת הציבור, ובייחוד לידיעתן של האוכלוסיות המוטבות, את אפשרויות הדיווח שעומדות לפניהן ואת המשתמע מהן, באופן שלא ייפגעו זכויותיהם. מומלץ כי הרשות תפנה את רוכש הנכס הממלא את הטופס למידע שיצורף לטופס המש"ח, המפרט את אוכלוסיית המוטבים האמורים לעיל ואת האפשרויות העומדות לפניהן. כמו כן מומלץ להוסיף לסימולטור מס הרכישה, המתפרסם באתר הרשות, שאלון אינטראקטיבי מפורט, אשר יציין בפני אוכלוסיית המוטבים טעויות שהם מבצעים בעת הדיווח, וימנע מהם לקבל החלטה הפוגעת בהם¹⁰⁹.

חיסכון פנסיוני

בהתאם להוראות הפקודה, כספים שהופקדו לקופת גמל לקצבה מקנים הטבות מס לחוסכים בשלבי החיסכון השונים, ומטרתן עידוד הגדלת החיסכון הפנסיוני. בשלב ההפקדה, הטבת המס מתקבלת כניכוי וכזיכוי על הפקדות עצמאי לביטוח פנסיוני, וכן כזיכוי ממס על הפקדות כאלו של שכיר.

אומדן הטבות המס בחיסכון הפנסיוני: בדוח של אגף מנהל הכנסות המדינה שבמשרד האוצר משנת 2017¹¹⁰ נכלל אומדן של סך הטבות המס הגלומות בחיסכון הפנסיוני הצפויות לשנת 2018. בדוח זה צוין: "כיוון שאין בנמצא מידע מלא על פעילות של כל עובד ועובד בחשבון קופות הגמל שלו, אין באפשרותנו לחשב במדויק את הטבות המס בגין הפעילות בקופות גמל... על פי חישוב זה, סך ההטבות, כולל רכיב הפיצויים, יסתכם בשנת 2018 בכ-21.6 מיליארד ש"ח, מזה כ-5.4 מיליארד ש"ח הטבות בדמי הביטוח הלאומי (כולל חלקו של המעביד) ובמס בריאות, כך שההטבות במס הכנסה יסתכמו בכ-16.2 מיליארד ש"ח". להלן בלוח 27 מוצגים נתונים על אומדן הטבות המס לחיסכון פנסיוני לשנת 2019.

109 כגון, שימוש לא מושכל בפטור מתשלום מס רכישה המוענק לנכה, הרוכש דירת מגורים יחידה ששוויה נמוך מ-1.7 מיליון ש"ח (שגם כך פטורה).

110 מינהל הכנסות המדינה, **דוח לשנים 2015 ו-2016** (פורסם בשנת 2017), פרק ד'.



לוח 27: אומדן הטבות המס לחיסכון פנסיוני, 2019 (במיליוני ש"ח)

סך הכול	ביטוח לאומי	מס הכנסה	
23,200	5,500	17,700	הטבות בעת ההפקדה
8,800	-	8,800	הטבות בצבירה
-4,340	-	-4,340	בניכוי מיסוי בעת המשיכה
27,660	5,500	22,160	סך הכול (הפקדה וצבירה בניכוי המשיכה)

המקור: נתוני משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה.

מהנתונים בלוח עולה כי אומדן הטבות המס הכרוכות בהפקדות לחיסכון הפנסיוני מסתכמות בכ-17.7 מיליארד ש"ח, דהיינו פי שניים מסכום הטבות המס הכרוכות בצבירת הסכומים בקרנות הפנסיה, שהוא כ-8.8 מיליארד ש"ח. עוד עולה כי אומדן המס שמשלם ציבור החוסכים בעת משיכת כספים מקרנות הפנסיה מסתכם בכ-4.34 מיליארד ש"ח (ניכוי מיסים). להלן בלוח 28 מוצגים נתונים על אומדן התפלגות ההטבה לחיסכון פנסיוני בהפקדה, לפי עשירונים:

לוח 28: אומדן התפלגות ההטבה לחיסכון פנסיוני בהפקדה, לפי עשירונים, 2019

עשירון	סך ההטבה (במיליוני ש"ח)	שיעור	שיעור מצטבר (באחוזים)
1	20	0.1	0.1
2	50	0.2	0.3
3	90	0.4	0.7
4	210	0.9	1.6
5	930	4	5.6
6	1,490	6.4	12
7	2,020	8.7	20.7
8	3,170	13.7	34.4

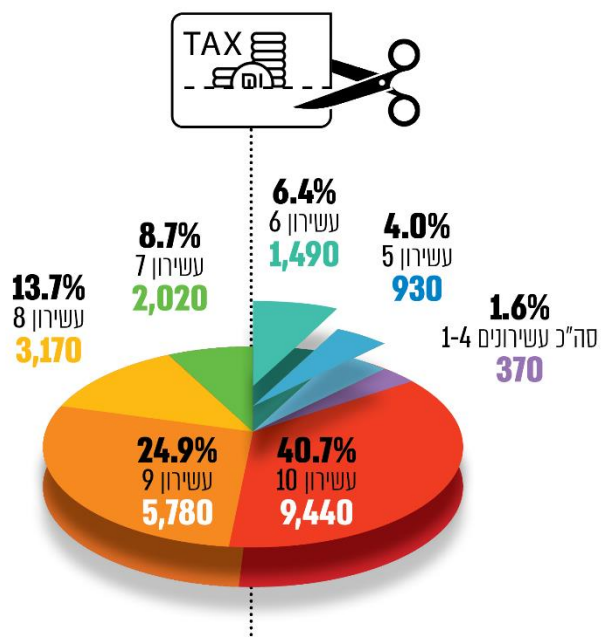


עשירון	סך ההטבה (במיליוני ש"ח)	שיעור	שיעור מצטבר (באחוזים)
9	5,780	24.9	59.3
10	9,440	40.7	100%
סך הכול	¹¹¹ 23,200	100%	

המקור: נתוני משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי העובדים בעשירונים הנמוכים אינם מגיעים לסף המס ואינם מממשים את ההטבות הכרוכות בהפקדות לחיסכון הפנסיוני, והדבר מפחית את התמריץ להפקיד כספים לחיסכון פנסיוני אצל אותם מועסקים. להלן בתרשים 11 מוצגים נתונים על אומדן מימוש הטבות המס בהפקדות לחיסכון הפנסיוני בשנת 2019 (במיליוני ש"ח), לפי עשירונים, ועל חלקו של כל עשירון מסך ההטבות (באחוזים).

תרשים 11: אומדן מימוש הטבות המס בהפקדות לחיסכון הפנסיוני (במיליוני ש"ח), לפי עשירונים, וחלקו של כל עשירון מסך ההטבות (באחוזים), 2019



המקור: נתוני משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה.

111 23.2 מיליארד ש"ח שבלוח הם התפלגות לפי עשירונים של סך ההטבות בעת ההפקדה שבלוח לעיל.



על פי אומדן מינהל הכנסות המדינה, חלקו של המאיון העליון בהטבות שניתנו בשנת 2019 בעת ההפקדה בלבד (בהיבטי מס הכנסה וביטוח לאומי), נאמד ב-0.9 מיליארד ש"ח, פי שניים ויותר מחלקם של ארבעת העשירונים הנמוכים (שהוא כ-0.37 מיליארד ש"ח).

מומלץ כי משרד האוצר - מינהל הכנסות המדינה עם רשות המיסים ורשות שוק ההון יבחנו מודלים מתמריצים לעובדים מהעשירונים הנמוכים להפקדות פנסיוניות.

פישוט מודל הטבות המס בחיסכון הפנסיוני: במרוצת השנים חלו שינויי חקיקה תכופים שהגבירו את המורכבות והסיבוך בתחום היבטי המס בחיסכון הפנסיוני. לשם המחשה, בשנת 1980 כל סעיפי הפקודה הרלוונטיים נכללו בעמוד אחד, ואילו כיום סעיפים אלה מתפרסים על פני כשמונה עמודים בפקודה; גם התקנות השונות¹¹², שבעבר נכללו בכ-30 עמודים בשנת 1980 מתפרסות על פני כ-120 עמודים בשנת 2020. שינויים אלה מגבירים את הצורך בפעולות לפישוט המידע ובהנגשתו לציבור.

בהקשר זה ראוי לציין לחיוב כי הרשות החלה בכתיבת מדריך לריכוז כל המידע הקיים בתחום החיסכון הפנסיוני ("מדריך לפורש"), אשר ירכז את חלופות המיסוי בעת שיתקבלו מענקי פרישה או מענק פרישה עקב מוות. כמו כן, הוחל בביצוע פרויקט משותף עם "ישראל דיגטלית" ועם רשות שוק ההון, ובו יובאו בחשבון כל חלופות המיסוי לצורך מיסוי זכויות הנישום. יש לציין כי שתי יוזמות אלו עדיין לא הושלמו.

בהקשר זה ניתן לציין כי במחקר משנת 2018¹¹³ צוין: "שני חסרונות עיקריים יש להטבות המס לחיסכון הפנסיוני. ראשית, מורכבותן של הטבות המס מקטינה את האפקטיביות שלהן עבור החוסכים, שגם כך מתאפיינים באוריינות פיננסית נמוכה ומתקשים לקבל החלטות מושכלות בעניין. שנית, הטבות המס על הפרשות לחיסכון פנסיוני הן רגרסיביות, שכן שתי הטבות המס הראשונות¹¹⁴ אינן רלוונטיות לעובדים שהכנסותיהם אינן מגיעות לסף המס, והרלוונטיות שלהן גדלה ככל ששיעור המס השולי של החוסך גבוה יותר. גם הפטור ממס רווחי הון מיטיב בעיקר עם בעלי הכנסות והפרשות פנסיוניות גבוהות. מנתונים שהציג מרכז המידע והמחקר של הכנסת עולה כי בשנת 2013, מעל 40% מסך ההטבות על הפרשות לחיסכון פנסיוני במועד ההפקדה הגיעו לשכירים בעשירון העליון, כלומר לבעלי הכנסה חודשית גבוהה מכ-20 אלף שקל".

112 למעלה מעשר תקנות שונות.

113 מכון שורש, "מערכת הפנסיה בישראל: מצבה הנוכחי והשינויים הנדרשים בה", יוני 2018.

114 ניכיים וזיכיים הכרוכים בהפקדות לחיסכון הפנסיוני.



התפתחויות בהנגשת מיצוי הזכויות לפורשים לפנסיה

באוקטובר 2019 הוצגה למנהל הרשות עבודת מטה שהוכנה על ידי חברת ייעוץ בהזמנת מטה "ישראל דיגיטלית" בנושא "תהליך עזיבת מקום עבודה". במצגת זו צוינו הליקויים האלה הפוגעים במיצוי הזכויות של הפורשים לפנסיה: (א) תהליך עזיבת מקום עבודה מאופיין בחוסר יעילות ובריבוי פעולות ידניות (בעלות הסתברות לטעויות), המתבקשות מטעם הרשויות. (ב) שיעור נמוך בקרב העסקים הקטנים מקיימים הדרכות לעובדיהם בנושא זכויות פנסיוניות, כך שהאחריות על הבנת הנושא מוטלת על העובד עצמו. (ג) העוזב את מקום העבודה מתקשה בהתמצאות בתהליך. עובדים רבים אינם ערים לזכויות שלהם ולמשתמע מבחירותיהם בזמן עזיבת מקום עבודה. (ד) העוזב את מקום העבודה מגלה חוסר הבנה ועניין מועט בתהליך (בעיקר בקרב האוכלוסייה הצעירה), אף שמדובר בהחלטות רבות השפעה על העתיד. (ה) כ-215,000 עובדים משכו בשנת 2017 פיצויים מקרנות פנסיה. לכ-80,000 (כ-40%) מהם, נוכה מס בגין משיכת כספי הפיצויים באופן המגדיל את הפגיעה בחיסכון הפנסיוני שלהם.

בעבודת המטה האמורה הוצגה פלטפורמה דיגיטלית כחלופה לתהליך המסורתי, אשר תאפשר מילוי טופס דיגיטלי ותתמוך בתהליך יעיל תוך הנגשת מידע ושימוש בממשקים טכנולוגיים למערכות הליבה של הגופים הרלוונטיים. במסגרת הפתרון הדיגיטלי יכללו למעשה טופס 161 (דיווח המעסיק על פרישה מעבודה של עובד) וטופס 161א' (דיווח עובד על פרישה מעבודה) על גבי הפלטפורמה המוצעת.

שילוב מידע וממשקים: הפלטפורמה המוצעת תתממשק למסלקת החיסכון הפנסיוני המנוהלת במשרד האוצר, באופן שהעובד והמעסיק יוכלו לקבל את המידע הנחוץ להם על היתרות העדכניות של כספי הפיצויים שנצברו עבור העובד שעוזב, בגין מקום תעסוקה זה. רשות המיסים היא שתקבע את תקרת הפטור ממס הכנסה (באמצעות ממשק בין מערכת שע"ם ובין הפלטפורמה החדשה).

חלופות: הפלטפורמה המוצעת תכלול חלופות למשיכת כספי הפיצויים: רצף קצבאות; רצף פיצויים; התאמה אישית, למשל, משיכת כספי פיצויים עד תקרת הפטור והותרת יתרת הכספים לתשלום עתידי של קצבאות ("רצף קצבאות") ומשיכת כלל הפיצויים. בקשות מורכבות יופנו לרשויות המס, להמשך טיפול. לדוגמה, "אם תמשוך את כספי הפיצויים עד תקרת הפטור, הפנסיה החודשית שלך, תחת הנתונים של היום, תהיה 3,200 ש"ח"; לחלופין, "אם תפקיד לרצף קצבה, הפנסיה החודשית שלך תהיה 8,200 ש"ח".

אישור רשות המיסים והסדרת המיסוי: בחירת העובד תועבר אוטומטית לרשות המיסים לצורך קבלת אישורה, ולאחר מכן תעביר המסלקה הפנסיונית לקופת הפיצויים הרלוונטית את נתוני הטופס הדיגיטלי, לצורך משיכת הכספים. בעבודת מטה זו הוצע גם לשלב בפתרון הדיגיטלי מענה לסוגיות מיסוי משלימות, כמו פריסת כספי הפיצויים על פני כמה שנים ותיאום מס. נוסף על כך הוצע ליצור ממשק בין הגופים (ובהם גם רשות המיסים) למערכות הבנקים על מנת לבצע תהליך המסתיים בקבלת כספי הפיצויים לחשבון העובד.

עלה כי, יצירת הפלטפורמה המקשרת בין כלל הגופים (המעסיק, רשות המיסים, המסלקה, הקופות לפיצויים והבנקים) מאפשרת הפניה לכלל המידע הנחוץ לצורך מיצוי זכויותיו של העובד,



ונוסף על כך תתרום לצמצום הנטל הבירוקרטי הכרוך בהגעה פיזית למשרדי הגופים האמורים לעיל והיעדר שימוש בהעברות מידע ידניות החשופות לטעויות אנוש.

יצוין כי המידע על הרכב הנכסים הפנסיוניים של העמית, השמור במסלוקה הפנסיונית, מאפשר מיצוי של הטבות מס גם במקרים מורכבים יותר כמו בעת חלוקת החיסכון הפנסיוני בין בני זוג שנפרדו. כמו כן, מידע כאמור יכול לסייע בתיאום המס לפנסיונרים¹¹⁵.

בעבודת מטה נוספת מטעם אותה חברת ייעוץ שבוצעה בינואר 2020 הוערך כי אם יופעל הפתרון הדיגיטלי יהיה אפשר לחסוך מדי שנה כ-37,000 שעות עבודה במשרדי השומה.

להלן סטטוס קידום הפרויקט הדיגיטלי נכון לנובמבר 2020, על פי מידע שנמסר לנו מראש מטה "ישראל דיגיטלית":

הועלה כי בשנת 2021 לא הוחל ביישומו של פרויקט "עזיבת מקום עבודה", ובמועד סיום הביקורת רשות המיסים, טרם הכריעה בדבר הכללת הפרויקט לביצוע במסגרת תוכנית העבודה של רשות המיסים בשנת 2022, וכי לוחות הזמנים למימוש הפרויקט טרם נקבעו.

במהלך הביקורת פנה משרד מבקר המדינה אל רשות שוק ההון ואגף תקציבים, כדי לעמוד על פעולות הרשות לקידום פרויקט "עזיבת מקום עבודה".

רשות שוק ההון ציינה באוקטובר 2020 כי: "בחודשים האחרונים הוקם צוות חשיבה משותף בשיתוף נציגי רשות שוק ההון ורשות המיסים. הצוות שם לו למטרה להגביר את יכולת מיצוי הזכויות של החוסכים לפנסיה בכל אחד מהתהליכים המרכזיים לאורך תקופת החיסכון, ובכלל זה: הליך עזיבת עבודה, הליך משיכת כספים מקופות הגמל והליך פרישה לפנסיה". עוד ציינה רשות שוק ההון כי היא צופה שבחודשים הקרובים צוות החשיבה המשותף ימסור את המלצותיו לגבי קידום פרויקט "עזיבת מקום עבודה" וכי השלמת יישום המלצות הצוות צפויה לשפר במידה ניכרת את היכולת של חוסכים בישראל למצות את הזכויות המוקנות להם מכוח הוראות הדין.

באוקטובר 2020 ציין אגף התקציבים לגבי עבודת הצוות הבין-משרדי האמורה לעיל כי: "[הצוות פועל] לגיבוש פתרונות טכנולוגיים להגברת יכולת הציבור למצות את זכויות המס המוקנות לו מכוח הדין, ובפרט בעת מעבר בין עבודות, פרישה לגמלאות ופדיון כספי החיסכון הפנסיוני. תפיסת הפתרון מבוססת על הקמת תשתית טכנולוגית להעברת מידע לעובדים למצות את הטבות המס לחיסכון הפנסיוני בזמן אמת ואף בדיעבד".

עוד ציין אגף התקציבים באוקטובר 2020 כי: "החל משנת 2013... ממקד אגף התקציבים... [את מאמציו] באתגר המשמעותי של הגברת התועלת הגלומה בהטבות אלו ביחס לעלותן הפיסקלית. על חשבון פישוט מורכבות ההטבות... עמדתו המקצועית של אגף התקציבים היא כי ישנו מקום לצעדים נוספים להגברת הפרוגרסיביות בהטבות המס לחיסכון ולשיפור יעילותן, והוא פועל לגיבוש קידום צעדים שונים מול מקבלי ההחלטות".

115 ראוי לציין כי במצב הקיים, כאשר נדרש תיאום מס להשלמת התהליך הרשות אינה מנפיקה אישורים עד לטיפול בתיאום המס.



מומלץ כי הרשות, בתיאום עם רשות שוק ההון ומטה "ישראל דיגיטלית", תשלים את בחינת פרויקט "עזיבת מקום עבודה" ותכלילו בתוכניות העבודה השנתיות של הרשות, לרבות בעניין קביעת לוחות זמנים ליישום.

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, מסרה בתשובתה מיולי 2021 כי היא "פועלת מזה כשנה בשיתוף רשות המיסים להגברת היכולת של ציבור החוסכים בישראל למצות את זכויותיהם בחיסכון הפנסיוני המוקנות להם מכוח הדין. בהתאם לכך, בכוונתנו לפרסם בקרוב הוראות בנושא, אנו נדאג לעדכנכם במועד הפרסום".

הרשות ציינה בתשובתה כי "פרויקט 'עזיבת מקום עבודה' הינו פרויקט רחב ומשמעותי, הפרויקט נמצא בשלב של אפיון על, ולא נכנס לתכנית העבודה השנתית לאור מחסור במשאבים ליציאה לאפיון מפורט ופיתוח. הנושא יבחן עם בניית תכנית העבודה בעתיד".

מיצוי הטבות מס על תרומות

עידוד הטבת המס לתורמים: מוסדות ציבור ומלכ"רים בישראל ממומנים בעיקר על ידי תמיכה ממשלתית ישירה ותרומות מן המגזר הפרטי של חברות עסקיות ויחידים. בדומה למדינות מערביות אחרות, קבועה בדיני המס הוראה שמטרתה לעודד מימון של ארגוני המגזר השלישי על ידי נישומים בדרך של תרומות.

פקודת מס הכנסה¹¹⁶ קובעת שיחיד זכאי לקבל זיכוי מס בשיעור של 35% לתרומות שהוא תרם למוסדות ציבור שהוכרו. זאת כאשר סכום התרומות המצטבר לשנה הוא לכל הפחות 190 ש"ח, ועד לתקרת תרומות של 9.35 מיליון ש"ח¹¹⁷, כל עוד סכום התרומות אינו עולה על 30% מההכנסה החייבת במס של התורם. הזיכוי לתאגיד בגין תרומות אלו יהיה כנגד הפחתת תשלומי מס החברות.

בכל שנה ניתן לבקש זיכוי מס עבור תרומות שנתרמו באותה שנה בלבד. עם זאת, אם סכום התרומה עולה על תקרת הזיכוי הקבועה בחוק, או על 30% מן ההכנסה החייבת במס, הרי שבשלוש השנים הבאות ניתן לבקש זיכוי בגין עודף התרומה שמעל לתקרה.

יחיד המבקש לקבל הטבת מס בעד תרומותיו, נדרש להגיש לרשות המיסים דוח שנתי או בקשה להחזר מס לרשות המיסים. כידוע, בישראל אין חובה כללית להגשת דוח שנתי ועל כן, כאמור לעיל, יש שאינם ממצים ההטבה משום שההליך כרוך בהגשת דוח או בקשה כאמור.

116 סעיף 46 לפקודה.

117 נכון למאי 2020.



"מוסד ציבורי"¹¹⁸ - יכול להתאגד כעמותה¹¹⁹ או כחברה לתועלת הציבור¹²⁰ (להלן - חל"ץ). רשות התאגידים¹²¹ שבמשרד המשפטים מפעילה מאגר מידע הכולל נתונים על מוסדות ציבוריים¹²².

שיעור המיצוי של הטבות המס בגין תרומות

בספטמבר 2019 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחקר בנושא "הטבת מס בגין תרומות למוסדות מוכרים - אומדן העלות התקציבית", אשר הציג נתונים בדבר מאפייני התרומות הניתנות בארץ לארגונים ללא כוונת רווח (להלן - אלכ"רים), ובכללם עמותות, חברות לתועלת הציבור והקדשים. על פי נתונים אלו, בשנת 2016 ההכנסות של אלכ"רים מתרומות הסתכמו בכ-21 מיליארד ש"ח, מכלל זה סך התרומות שדווחו למס הכנסה בדוחות השנתיים של היחידים והתאגידים (ולא רק תרומות לפי סעיף 46) היה כ-2 מיליארד ש"ח: (כ-98,000 יחידים תרמו כמיליארד ש"ח מהסכום, וכ-14,000 תאגידים תרמו גם הם כמיליארד ש"ח).

בדוח הוועדה הציבורית לקביעת "מוסד ציבורי"¹²³, לעניין סעיף 46 לפקודה צוין כי 51.6% מהתורמים תרמו תרומות בסך של פחות מ-2,000 ש"ח, וסך התרומות האלה היה כ-2.3% בלבד מסך התרומות המדווחות למס. לעומת זאת, 0.2% מהתורמים תרמו תרומות בסכום של יותר ממיליון ש"ח, ששיעורן כ-42.4% מסך התרומות שדווחו לצורכי מס. על פי נתוני משרד האוצר, הטבת המס בגין תרומות אלו נאמדה באותה שנה בכ-420 מיליון ש"ח בלבד.

מפרסום בנושא¹²⁴ עולה כי חלק ניכר מהתורמים למוסדות ציבור המוכרים לצורך הטבת מס אינם מדווחים על התרומה ואינם תובעים את הטבת המס. וזאת בין היתר מהסיבות האלה: (א) התורם אינו תושב ישראל ואינו מחויב במס בישראל. (ב) סכום התרומה קטן מסכום התרומה המינימלי המעניק את הטבת המס. (ג) יחידים רבים נמנעים מלהגיש תביעה לזיכוי ממס, כיוון שתביעה כזאת מחייבת דוח שנתי למס הכנסה אשר אינו הכרח עבור שכירים. (ד) חברות

118 הגדרת "מוסד ציבורי" מופיעה בסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה, והגדרת הזכאות להטבת מס בגין תרומות מופיעה בסעיף 46 לפקודה.

119 סעיף 9 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, מגדיר מוסד ציבורי כ-"חבר בני-אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה, או הקדש שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה, הקיימים ופועלים למטרה ציבורית, ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד והם מגישים דין וחשבון שנתי לגבי נכסיהם, הכנסותיהם והוצאותיהם להנחת דעתו של פקיד השומה, על פי תקנות שהתקין שר האוצר".

120 חברה אשר תקנונה ומטרותיה עומדים בשני התנאים הנקובים בסעיף 345 לחוק החברות, התשנ"ט-1999: (א) בתקנונה של החברה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד בהתאם לרשימה סגורה אשר נכללת בתוספת השנייה לחוק החברות. (2) בתקנונה של החברה נקבע איסור על חלוקת רווחי החברה לבעלי מניותיה (חלוקת דיבידנד).

121 החלטת של ממשלת ישראל (החלטה 4731 מ-19.3.06 בדבר הקמת רשות התאגידים), הוקמה בשנת 2007 רשות התאגידים במשרד המשפטים כגוף האחראי לרישום, לפיקוח, לאכיפה ולבקרה של מרבית התאגידים בישראל.

122 נתונים אלו כוללים מידע רב, לרבות מידע על ההכנסות השנתיות המפורטות לפי סוגיהן (תרומות בארץ, תרומות בחו"ל, תמיכות מוניציפליות, תמיכות ממשלתיות ועוד).

123 דוח הוועדה לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה - ועדה בראשות השופטת בדימוס שרה פריש אשר במאי 2014 הגישה את המלצותיה לשר האוצר דאז.

124 המכון למשפט ולפילנתרופיה של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, **תרומות יחידים בישראל** (פורסם בשנת 2019).



או עצמאים שאין להם הכנסות חיוניות לא ידווחו על תרומות, כיוון שבאין הכנסות חיוניות אין כל הטבה בגין תרומה.

בהתאם לנייר עמדה של מרכז המחקר של הכנסת מ-2019 - בשנת 2016 מתוך ההכנסות של אלכ"רים מתרומות אשר הסתכמו בכ-21 מיליארד ש"ח, סך התרומות שדווחו למס הכנסה בדוחות השנתיים של היחידים והתאגידים (ולא רק "תרומות מזכות") היה כ-2 מיליארד ש"ח.

תיעוד מפורט של התרומות בדוחות השנתיים

כאמור, יחיד זכאי לקבל זיכוי מס בשיעור של 35% רק על תרומותיו למוסדות ציבור שהוכרו על פי סעיף 46 לפקודה. נמצא כי במסגרת הדיווח על התרומות המזכות במתן הטבה לפי סעיף 46 לפקודה בדוח השנתי או בבקשה להחזר מס של התורם, מצוין הסכום המצטבר של התרומה, והדבר אינו מאפשר לתורם לדווח במפורט על כל תרומותיו, ובכך לוודא אילו תרומות הוכרו על ידי רשות המיסים בעת שידור הדוח.

דיווח מקוון לרשות המיסים של מקבלי התרומות: בשנת 2016 הועלתה ברשות¹²⁵ האפשרות להקים מאגר קבלות לכל מוסדות הציבור שיש להם אישור לפי סעיף 46 לפקודה, זאת לפי "המודל הצ'יליאני" שבמסגרתו הרשות תנפיק מספר סידורי של קבלות על תרומות. במאגר אמורים להיכלל מספרי כל מוסדות הציבור שיש להם אישור לפי סעיף 46 לפקודה, ולכל אחד מהם תינתן סדרת קבלות. בדיון בעניין זה ציין נציג חטיבת שומה וביקורת, כי לאחר סיום המהלך להקמת מאגר כמוצע לעיל תסייע חטיבת השומה להסדרת קישורים בינו ובין מערכות הדוח השנתי ומערכות תיאומי המס, במידת הצורך, וכן תסייע בפיתוח מערכת למשלוח מכתבים לתורם למיצי זכויותיו להחזר מס בעד התרומות שתרם. במועד סיום הביקורת יוזמה זו עדיין לא קודמה.

בפגישה שנערכה ביולי 2020 עם גורם ברשות המיסים הוא ציין כי קבלת דיווח מפורט ומקוון ממקבלי התרומות שיכלול את פרטי התורם והתרומה יוכל לאפשר את הצגת הנתונים הללו באזור האישי של התורם ובכך להקל עליו למצות את זכותו לקבלת הטבת המס אצל התורמים וכי נכון להיום נושא ריכוז התרומות והצגתן לאזרח לא נכלל בפיתוח האזור האישי.

בהקשר זה ראוי לציין כי על פי הנחיה של סמנכ"לית שומה וביקורת ברשות המיסים ממאי 2020¹²⁶, ניתן יהיה, בתנאים מסוימים, להגיש את הדוח השנתי באמצעות מערכות המידע של הרשות ללא צורך בהחתמתו הפיזית במשרד השומה האזורי. עם זאת, בשל החובה לצרף לדוח השנתי קבלות מקוריות בגין תרומות שנתנו לא כ-"מסמך ממוחשב"¹²⁷, הדוח יטופל ללא נושא

125 לא ידוע אם הרשות דנה באופן מסודר באפשרות להקים מאגר קבלות לכל מוסדות הציבור שיש להם סעיף 46 לפי "המודל הצ'יליאני". העניין הועלה לראשונה בשנת 2016 מול מנהל רשות המיסים דאז על ידי מבקר האגף דאז, בעקבות דוח ביקורת פנים מסוים.

126 "הגשת דוחות שנתיים באמצעות מערכת "מייצגים" ומערכת המפ"ל - משבר הקורונה".

127 קבלה בגין תרומה שמצוין עליה שהיא "מסמך ממוחשב" ומפורטים בה פרטי התורם במלואם היא אסמכתה לצורך קבלת זיכוי בגין תרומה, והיא נחשבת קבלה מקורית לכל דבר ועניין.



התרומות הדורשות קבלות מקוריות. עם קבלת הקבלות המקוריות במשרד השומה, הדוח יתוקן בהתאם להן. הנה כי כן, דיגיטציה של הדיווח על התרומות עשויה להקל, מבחינת הבירוקרטיה, הן על הנישום והן על הרשות, גם בעת משבר מתמשך כדוגמת משבר הקורונה.

עלה כי רשות המיסים לא השלימה בחינה של נושא דיווח תרומות מקוון והכללת מידע אודות התרומות שנתרמו ע"י הנישומים באזור האישי.

רשות המיסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא רואה את הצורך בדיגיטציה של הדיווח על התרומות. עוד הוסיפה רשות המיסים כי פרויקט זה ימנע שימוש כפול בתרומות וזיכויים. למרות היותו פרויקט רחב, היא הכניסה לתכנית העבודה של ש"ע לשנת 2021 את הקמת המאגר הממוחשב בנושא דיווח תרומות מקוון, אולם, הפרויקט נדחה.

מיצוי הטבת המס בגין תרומות בידי שני בני הזוג שבתא המשפחתי

כאשר אחד מבני זוג תורם למוסדות הציבור מוכרים וניתן להם אישור לפי סעיף 46 לפקודה, כל אחד מהם יכול לתבוע בחישוב הכנסתו את הזיכוי ממס בגין אותה תרומה, לפי שיקולי המימון המיטבי של התרומה.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "הסימולטור הקיים באתר הרשות הוא בהחלט כלי לצורך מיצוי רישום התרומות לאחד מבני הזוג לקבלת הטבת מס מרבית, באמצעות העברת התרומות בין בני הזוג".

הועלה כי הסימולטור המותקן באתר הרשות אינו מציג חיווי לנישום כי סכום התרומות שהוזן כתרומות שלו או של בן/בת הזוג, אינו מעניק את הטבת המס המיטבית, אותה ניתן לקבל בפיצול התרומות בין בני הזוג.

קבלת זיכוי בעד תרומות באמצעות המעסיק

קבלת זיכוי בעד תרומות באמצעות המעסיק מאפשרת לתורם לקבל את הזיכוי במהלך שנת המס, ללא צורך בהגשת דוח לרשות המיסים להחזר מס לשם קבלת ההטבה. הדבר מצמצם את הנטל הבירוקרטי הכרוך במיצוי זכות זו, מפחית את ממשק החיכוך של התורם עם רשות המיסים ובכך מגדיל את שיעור מיצוי הזכות לקבלת זיכוי על תרומות. משרד מבקר המדינה בחן את פעולות הרשות לאישור תרומות של שכירים באמצעות המעסיקים ואת הפעולות שרשות המיסים דורשת מהמעסיקים לבצע לפני הצטרפותם להסדר, על מנת להעריך את הסיבות לשיעור הקטן של -התרומות המוגשות באמצעות מעסיק. להלן הנתונים הנוגעים לכך:



פעולות הרשות לאישור זכאות באמצעות המעסיק: כדי להקל על תורמים שהם שכירים ואינם מחויבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה, השיקה רשות המיסים בשנת 2012 מערכת ממוחשבת המאפשרת למעבידים במשק לקבל הרשאה לתת לעובדיהם זיכוי ממס בגין תרומות למוסדות ציבור מוכרים באמצעות תלוש השכר, וזאת ללא צורך בפנייה של המעביד לקבלת אישור פרטני לקבלת הרשאה למתן זיכוי במס, או לחלופין ללא צורך של העובדים התורמים להגיע למשרד השומה לקבלת החזר המס.

הנטל המוטל על מעסיק לדיווח על תרומות של שכיריו: ההצטרפות להסדר מתבצעת באופן ממוחשב באמצעות התחברות מייצג המעביד למרשמי שע"מ, ובלבד שהמעביד עומד בתנאים המצטברים שפורטו בהוראת ביצוע של הרשות¹²⁸.

עלה כי בכל אחת מהשנים 2015 - 2019, עד 54 מעסיקים לכל היותר, מתוך המעסיקים הרשומים ברשות המיסים מימשו את זכותם הניהולית כמעסיקים (פררוגטיבה) ואפשרו לעובדים המועסקים אצלם לקבל זיכוי ממס בגין תרומות למוסדות ציבור מוכרים באמצעות תלוש השכר, בהתאם להוראות החוזר.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "המערכת פועלת ונגישה לכל מעסיק המעוניין לאפשר לעובדיו זיכוי בגין תרומות, בכפוף לעמידה בתנאי הוראת הביצוע. כמו כן, קיימת תזכורת מידי שנה בלוח הניכויים השנתי לגבי ההרשאה למתן זיכוי למעביד בדרך של ציון סכום התקרה (25,000 ש"ח לעובד)".

מומלץ כי רשות המיסים תבחן דרכים לעידוד מעסיקים להצטרפות למאגר המעסיקים המורשים להעניק לעובדיהם זיכוי במס בגין תרומות.

עוד מומלץ כי רשות המיסים תבחן את נושא הדיווח המקוון על תרומות של נישומים, לשם מיצוי זכותם לקבלת הטבת מס.

מחקר משווה - תרומות בראייה בין-לאומית

מתן הטבת מס לתורמים עוגן בחוקי מדינות ברחבי העולם מתוך הכרה בחיוניות מפעלי הצדקה ופעילות לתועלת החברה שארגונים אזרחיים ודתיים, מקיימים. תובנה זאת קיבלה ביטוי פורמאלי בחוקי המס, כאשר כל מדינה לשיטתה; מבחינת הגופים, התורמים, מהות התרומה, המטרות ופעילויות, המזכים בהסדרי הטבת המס, כמו גם, נוסחאות שונות לקביעת סוג ההטבה ושיעורה.

128 הוראת ביצוע 7/12 - על מעביד שבחר לתת זיכוי לעובדיו כאמור תחול חובה להגיש, עד 31 במרץ בשנה שלאחר תום שנת המס, דוח על כל התרומות והזיכויים שניתנו במהלך שנת המס הקודמת לפי הפירוט המוצג בהוראת הביצוע.



על פי מחקר שהתפרסם בפברואר 2014¹²⁹, מרבית מדינות העולם המערבי ואירופה אימצו את שיטת הניכוי ולא הניכוי. הן שיטת הניכוי והן שיטת הניכוי, משמעותן - הקטנת חבות המס של האזרח. בעוד, שבשיטת הניכוי מוקטנת ההכנסה החייבת במס, בשיטת הניכוי ניתנת ההטבה באמצעות הקטנת המס עצמו בגובה הניכוי. שיטת הניכוי קיימת כיום באוסטרליה, אירלנד, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, יפן, נורווגיה ושווייץ. שיטת הניכוי נהוגה באיטליה (זיכוי של 19% מהתרומה), ניו-זילנד (33%), ספרד (25%), פורטוגל (25%), צרפת (66%) וקנדה (29%). חלק ממדינות אירופה אינן מעניקות הטבות של ניכוי¹³⁰ או זיכוי¹³¹, לדוגמה - אוסטריה, פינלנד ושבדיה.

כאמור, מרבית מדינות העולם המערבי ואירופה אימצו את שיטת הניכוי ולא הניכוי בכל הנוגע להטבות מס בגין תרומות.

מומלץ כי משרד האוצר - מינהל הכנסות המדינה ורשות המיסים יבחנו דרכים לעידוד הדיווח ומיצוי הטבות המס בגין תרומות לצד בחינת ההשלכות החברתיות של עידוד תרומות על פעילות מוסדות ציבור וכן ההערכות הנדרשת למעבר מוסדות ציבור למנגנוני גיוס המונים.

זיכוי ממס ליישובים באזורי עדיפות לאומית

סעיף 11 לפקודה מעניק זיכוי ממס לתושבים שהגדירה הממשלה כ"אזורי פיתוח, בשיעור משתנה (כפי שיפורט בהמשך), מההכנסה החייבת מיגיעה אישית, ובכפוף לתקרה. הטבות אלו נועדו לעודד פיזור אוכלוסייה ולמשוך אוכלוסיות חזקות יחסית, ליישובים המוטבים. מטבע הדברים, הטבה זו, המוענקת כזיכוי ממס, מטיבה בעיקר עם עשירי הביניים והעשירונים העליונים, אשר הכנסתם חוצה את סף המס.

מתכונת מתן הטבת המס

בפסיקת בג"ץ מחודש מאי 2012¹³², נקבע כי מנגנון ההטבות שהתקיים עד אותה עת היה בלתי חוקתי, פוגע בשוויון ויש לבטלו, משום שלא נקבעו קריטריונים ברורים שעל-פיהם הוגדרה רשימת היישובים שתושביהם זכאים להטבות במס הכנסה. בעקבות הפסיקה החליטה ממשלת ישראל, בהחלטתה מס' 1340 בפברואר 2014 (להלן - החלטת הממשלה), להסמיך את שר האוצר לתקן את פקודת מס הכנסה כך שתקבע בה מתכונת חדשה למתן הטבות מס לתושבי

129 מתוך מאמר של ד"ר תמיר שאנן, "מיסוי משפחות בישראל במאה העשרים ואחת", "ספר דנציגר" שפורסם על ידי בית הספר למשפטים של המכללה לרשון לציון, ספטמבר 2019.

130 ניכוי - הפחתת ההכנסה החייבת במס בגובה סכום הניכוי, לשם הקטנת חבות המס.

131 זיכוי - הפחתת סכום המס לתשלום בגובה סכום הניכוי.

132 8300/02 גבאן נסר ואח' נגד ממשלת ישראל ואח', פורסם במאגר ממוחשב ביום 22.5.12.



ישובים לגבי הכנסה חייבת מיגיעה אישית, בהתאם לקריטריונים אובייקטיביים, ברורים ושוויוניים.

בדצמבר 2015, כמענה לדרישת בג"ץ, נחקק חוק הטבות במס וייעוץ במס (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2015 (להלן - "חוק ההטבות"), ובמסגרתו נחקק תיקון 214 לפקודה ונקבעה בו הגדרה ליישוב מוטב וכן הוגדרו התנאים לקבלת ההטבה: (א) הזיכוי יינתן למי שהיה: תושב במשך "כל שנת המס" ב"ישוב מוטב". (ב) "תושב" ביישוב מסוים – "יחיד שמרכז חייו באותו יישוב". (ג) הזיכוי יינתן באופן יחסי לתקופת התושבות בשנת המס ובלבד שהיה תושב היישוב 12 חודשים רצופים לפחות. בקובץ הפרשנות לפקודה של רשות המיסים ("החב"ק"), נקבע כי זכאות זו תמומש בדרך של החזר מס לאחר הגשת דו"ח שנתי לפקיד השומה.

בשנת 2020, שיעור הזיכוי נע בין 7%-20%. עד לתקרת הכנסה חייבת מיגיעה אישית (בין כ-132 אלף ש"ח לכ-242 אלף ש"ח). הזיכוי ניתן רק על מס המוטל על הכנסה מיגיעה אישית (משכורת, פנסיה, הכנסה מעסק לעצמאי וכדו'). חישוב הזיכוי הוא מ"ההכנסה החייבת". כך לדוגמה, אם ההכנסה השנתית של הנישום היא מאה אלף ש"ח ברוטו, ושיעור הזיכוי באותו יישוב הוא 11%, אזי הנחת המס היא 11 אלף ש"ח.

בהחלטת הממשלה צוין כי קריטריון הפריפריאליות יחושב ברמת היישוב ולא ברמת המועצה האזורית. בהתאם, בחוק ההטבות נקבע כי בהגדרת "פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה" יתווסף המשפט הבא: "הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תפרסם, עד 1 בינואר 2017, מדד פריפריאליות...לגבי כל אחד מהיישובים הנמצא בתחום שיפוטה של מועצה אזורית, בנפרד".

הועלה כי המדד הפריפריאלי פורסם לראשונה על ידי הלמ"ס בנובמבר 2017, קרוב לשנתיים לאחר כניסת חוק ההטבות לתוקף.

בדברי ההסבר להצעת חוק הטבות מס וייעוץ מס (תיקוני חקיקה) (תיקון והוראת שעה), (הרחבת הזכאות לזיכוי ממס), התשע"ז-2017 מיולי 2017 צוין: "כיוון שעל פי הצפוי מדד הפריפריאליות יתפרסם רק לקראת שנת 2018, מוצע לתקן את הוראות המעבר בחוק, שהתייחסו לשנים 2016 ו-2017, ולהחיל את תקופת הזכאות לזיכוי ממס לגבי תושב של יישוב כאמור גם בשנת 2018. כמו כן, בשל אי פרסום מדד הפריפריאליות המעודכן תושבי יישובים שאפשר שיימנו עם היישובים המזכים את תושביהם בהטבות או בשיפור זכאותם להטבות לפי המדד החדש שיפורסם, אינם נהנים מהן כיום".

בעניין זה ציינה היועצת המשפטית של ועדת הכספים בדיון בוועדת הכספים של הכנסת ביולי 2017: "ברגע שאין מדד פריפריאלי פר יישוב לא מתקיימים הקריטריונים שהוועדה עצמה קבעה הממשלה [הכוונה ללמ"ס], לא מילאה את מחויבותה לפי החוק להוציא את המדד הפריפריאלי במועד...הוראות השעה... [ניזומה] בשל האילוצים צריך להמשיך להאריך אותו בשנה נוספת...הוראת מעבר למעשה כוונת המחוקק לא קוימה על ידי רשות המיסים, על זה אין ויכוח".



כלומר, בשל אי פרסום המדד הפריפריאלי במועד שנקבע לו בחוק מלכתחילה, ינואר 2017, חל עיכוב של כשנה במועד כניסתה לתוקף של הזכאות להטבות המס בכמאתיים יישובים הזכאים להטבות על פי מתווה חוק ההטבות ובהם מתגוררים כ-700 אלף נפש, בשל העובדה כי זכאותם נכנסה לתוקף רק משנת 2018 ולא משנת 2017. להלן בלוח 29 דוגמאות לאבדן הטבות המס לתושבי יישובים אלו בשנת 2017.

לוח מס' 29: דוגמאות לאבדן הטבות המס במספר יישובים שנכנסו לתוקפן באיחור של שנה, בינואר 2018

שם יישוב	שם המועצה	אוכלוסייה	שיעור 2018	תקרה 2018	שיעור 2017	תקרה 2017	הפרש שיעור 2018 ל-2017	הפרש תקרה 2018 ל-2017
אבו סנאן		13,694	10%	162,000	7%	132,000	3%	30,000
אבו קורינאת (יישוב)	נווה מדבר	1,569	12%	192,000	7%	132,000	5%	60,000
אבו תלול	נווה מדבר	551	12%	192,000	7%	132,000	5%	60,000
אבטליון	משגב	436	7%	132,000	-	-	7%	132,000
אבנת	מגילות ים המלח	201	10%	162,000	7%	132,000	3%	30,000
אדורה	הר חברון	440	10%	162,000	7%	132,000	3%	30,000
אדמית	מטה אשר	199	13%	216,000	11%	186,000	2%	30,000
אום בטין	אל קסום	3,443	12%	192,000	7%	132,000	5%	60,000
אופקים		27,771	18%	234,000	13%	174,000	5%	60,000

מקור: נתוני רשות המיסים.

ניתן להניח כי אבדן ההטבות נגע לעשרות אלפי תושבי יישובים אלו אשר הגיעו לסף המס בשנת 2017. יצוין כי 55 מהיישובים, בהם מתגוררים כ-38 אלף תושבים, הוכנסו לראשונה למפת ההטבות בשנת 2018.



מיצוי הזכות להטבת המס

על פי הפסיקה, כאשר נישום מבקש לקבל את הזיכוי ליישובי פיתוח, עליו מוטל נטל הראייה שהוא אכן זכאי לכך¹³³. על פי הפסיקה, "מרכז החיים" נקבע לפי שני מבחנים: 1. המבחן הפיזי - היכן נמצאות רוב הזיקות של האדם. 2. המבחן הסובייקטיבי - היכן רואה האדם את מרכז חייו¹³⁴.

על מנת לקבל את הזיכוי ממס לפי סעיף 11, על הנישום להגיש, מדי שנה, למעסיק טופס 1312א מהרשות המקומית. הנישום יקבל את הטופס האמור מהרשות המקומית, לאחר שהוא מגיש לרשות המקומית בקשה בנדון (בטופס 1312).

הנחיות להפקת אישור תושבות: בנובמבר 2017 פרסמה רשות המיסים הודעה לרשויות המקומיות לפיה הן רשאיות לשלוח לתושבים אישור תושבות במהלך מרוכז, מבלי שהתושבים יגישו אליהם טופס בקשה. על פי הנחיה זו, רשות מקומית אשר מעוניינת להפיק אישור תושבות במהלך מרוכז, נדרשת לבדוק התקיימות כל התנאים הבאים: (א) קיים רישום כתושב היישוב במרשם התושבים. (ב) תשלום ארנונה ביישוב. (ג) קיים חשבון מים פעיל. (ד) ככל שיש לנישום ילדים בגילאים הרלוונטיים, קיים רישום במחלקת החינוך, על כך שלפחות אחד מילדיו לומד במוסד חינוכי ביישוב.

הועלה כי בשלוש השנים שחלפו מאז פרסמה הרשות הודעה זו, היא לא פנתה לרשויות המקומיות לשם עריכת סקר ממנו ניתן ללמוד כמה רשויות נוקטות במהלך שהותו בהודעת רשות המיסים ושיש בו כדי להקל על נישומים למצות את זכותם לקבלת הטבת המס. מאידך הועלה כי לעיתים ניתנים אישורי תושבות פרטניים, על ידי הרשויות המקומיות או המועצות האזוריות, ללא בדיקה ממצה.

כך לדוגמה, על פי נתונים שהתקבלו מרשות המיסים בספטמבר 2020, בשנים 2017 - 2020 נתנו 15- יישובים לפחות שני אישורים שלא בהתאם לכללים אותם קבעה הרשות.

הועלה כי פקיד שומה באר שבע, הקים בשנת 2018 צוות שיפור לבחינת אופן הנפקת אישורי תושב ע"י המועצות האזוריות או הרשויות המקומיות, לצורך זיכוי במס. במסגרת זו נערכו ביקורים בכ- 25 רשויות ומועצות מקומיות בנגב לבחינת תהליך הנפקת אישורי תושב, המבוצע בהן. בביקורים אלו התברר כי לא הייתה אחידות בכללי ההנפקה, וכמו כן האישורים הונפקו באופן שרירותי ללא כל התייחסות להנחיות ולכללים אשר נקבעו על ידי רשות המיסים. לקראת סוף שנת 2018 נערך כנס הסברה לנציגי הרשויות בפקיד שומה באר שבע. בשנת 2019, חודשו הביקורים ברשויות המקומיות והמועצות האזוריות, לצורך מעקב בנוגע לאופן ההנפקה, אז הועלה כי עדיין מספר רשויות מנפיקות אישורי תושב, מבלי ליישם את הנחיות רשות המיסים.

בחוק ההטבות נקבע: "שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות לעניין הוכחת מרכז חיים ביישוב לשם קבלת הטבת מס לפי סעיף זה".

133 ראה לדוגמה עמ"ה (חיפה), 437/03 **ניקולא ניה נ' פקיד שומה עכו**, פורסם במאגר ממוחשב מיום 14.3.05.

134 ראה עמ"ה (ב"ש), 517/04, **צייגר משה נ' פקיד שומה אילת**, פורסם במאגר ממוחשב מיום 30.3.05.



משרד מבקר המדינה פנה ביולי 2020 למנהל הכנסות המדינה, בבקשה לקבל נתונים על מימוש הטבות המס ליישובים. להלן בלוח 30 מוצגים נתונים על אומדן העלות המוערכת של הטבת המס:

לוח 30: אומדן עלות הטבת המס לתושבי יישובים מוטבים (במיליוני ש"ח), לשנים 2017 - 2019

שנה	אומדן ההטבה
2017	2,020
2018	2,160
2019	2,330

מקור: נתוני מנהל הכנסות המדינה.

האומדן שהוכן על ידי מנהל הכנסות המדינה, התבסס על נתונים של רשות המיסים שהתייחסו לתקופה שקדמה בשלוש שנים ביחס לשנת החישוב. לדוגמה, הנתון לשנת 2019 בוסס על דיווח הנישומים או המעסיקים לשנת 2016, ועל בסיס השינוי מ-2016 ל-2019 במספר משרות שכיר והשכר הממוצע למשרת שכיר, הוערך מספר הנישומים והכנסותיהם לשנת 2019.

הועלה כי מנהל הכנסות המדינה התבסס בחישוב האומדן על הנחה לפיה כל תושב ביישובים המוטבים זכאי להטבה. הנחה שאינה נכונה בהכרח כמפורט לעיל. בפרט שהנישום נדרש, מדי שנה, להמציא אישור מהרשות המקומית או המועצה האזורית בה הוא מתגורר.

מינהל הכנסות המדינה מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערת הביקורת, וכי להבא לצורך הכנת האומדן, תילקח בחשבון העובדה שלא כל מי שרשום במירשם התושבים כתושב היישוב זכאי ומקבל בפועל את ההטבה.

רשות המסים ציינה בתשובתה כי "היו מקרים בהם הונפקו אישורים על ידי רשויות שלא בהתאם להנחיות, לאור זאת פורסמה בסוף שנת 2020 הנחייה משלימה למעסיקים כך שיקפידו להעניק את ההטבה רק למי שעומד בכללים שנקבעו בהנחיות ותנאים נוספים על מנת לוודא שההטבה ניתנת רק למי שאכן זכאי".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי כדי לקבל חיזוי על שיעור המיצוי של הטבה זו בכלל היישובים וברמת היישוב הבודד, מן הראוי כי רשות המיסים, בתיאום עם בנק ישראל, תערוך מדגם במספר יישובים, שיאפשר ללמוד על שיעור התושבים המגיעים לסף המס והזיכוי רלוונטי לגביהם; שיעור התושבים אשר מודעים לזכאותם אולם אינם מממשים אותו בשל הנטל הבירוקרטי (לדוג' בשל מורכבות קבלת אישור מהרשות המקומית והמצאתו למעסיק), פילוח שיעורי מיצוי לפי מגזרי אוכלוסייה, גיל, רמת הכנסות וכיו"ב.



ביצוע עבודת מטה הנדרשת בחוק

בינואר 2016 פרסם בנק ישראל מחקר בנושא "ההטבות היישוביות במס הכנסה: מאפייניהן ויעילותן המוגבלת בעידוד הגירה פנימית". בדוח זה צוין כי: "הטבות יישוביות במס ההכנסה אינן כלי מדיניות יעיל למשיכת מהגרים לפריפריה". "רובה המוחלט [כ-75%] של ההטבה מגיע לתושבים ותיקים שספק אם היו מהגרים מהיישובים לולא ההטבות, ולשכירים שספק אם אכן התגוררו ביישובים המוטבים (כ-12%). זאת על בסיס ניתוח נתוני שנת 2008 על בסיס מפקד אוכלוסין שנערך בשנה זו".

בחוק ההטבות נקבע: "בתוך שלוש שנים מיום... 1 בינואר, 2016, יערוך בנק ישראל מחקר לבחינת השפעתן של הטבות המס על יישובים מוטבים ויגישו עם מסקנותיו לוועדת הכספים של הכנסת; המחקר יבחן, בין השאר, את אלה: (א) השפעות מתן ההטבות במס ליישובים על תחומי רווחה וחינוך. (ב) השינוי בגודל האוכלוסייה ביישוב, לפי פילוח של האוכלוסייה והיישובים. (ג) שינויים שחלו במעמדו החברתי-כלכלי של היישוב".

הועלה כי על אף הוראות החוק, בנק ישראל טרם הגיש עבודת מטה כזו לוועדת הכספים של הכנסת וכי המחקר האחרון של בנק ישראל בנושא, שהוצג לעיל, נערך בשנת 2015, טרם חקיקת תיקון 214 לפקודה.

משרד מבקר המדינה פנה בעניין זה לבנק ישראל, ובמהלך הביקורת, ביולי 2020, התקבלה תשובת מנהל האגף למאקרו כלכלה ולמדיניות בחטיבת המחקר בבנק ישראל: "עד כמה שזה יישמע מוזר, איש לא פנה לבנק ישראל, ודאי שלא לחטיבת המחקר, בנוגע למחקר הנ"ל. למזלנו, אחד החוקרים בחטיבה נתקל בחוק... במהלך חיפוש אחר באינטרנט והפנה את תשומת ליבי אליו. כאשר מצאנו את המידע, מינינו חוקר באגף... [כדי להכין] מתווה למחקר כזה. בהינתן מורכבות יעדי החוק והתמריצים, ניתוח איכותי של השפעתו דורש נתונים על לפחות שלוש שנים מכניסתו לתוקף; כלומר השנים 2016-2018. הנתונים הדרושים על שנים אלה מצטברים ברשות המיסים באיכות סבירה רק כשנה עד שנה וחצי מתום השנה עבודה מתקבלים הנתונים, קרי במחצית הראשונה של 2020. כדי להיערך, פנינו בחודש יוני 2019 לרשות המיסים... לאור העומס בשע"מ מאז, בשל משבר הקורונה, הם לא יכולים להתפנות לעיבודים הדרושים להפקת הנתונים, ובינתיים גם לא לנקוב בתאריך בו יוכלו לבצע את העבודה. אנו מעריכים שנוכל להגיש ניתוח מחקרי ראשוני בתוך מספר חודשים לאחר שמלוא הנתונים שביקשנו (ואושרו) יגיעו לידינו... לעצם העניין, אנו סבורים שקשה מאוד לצפות שתזוזה השפעה מהותית של החוק על הסוגיות שצוינו כיעד לבדיקה. מחקר קודם שנערך בבנק על הטבות המס ליישובים שניתנו שתחילת שנות ה-2000 אכן לא זיהה השפעה כזאת (למעט גידול מסוים בדיווחים כוזבים (לכאורה) לרשות המסים – משתנה שהפעם לא התבקשנו לבחון)".

בנק ישראל מסר בתשובתו מיולי 2021 כי הוא "ממשיך במאמצים לקבל את הנתונים הנדרשים לביצוע הניתוחים בנושא הטבות המס ליישובים". עוד מסר הבנק כי הוא "העמיד צוות חוקרים ייעודי למחקר זה,.... גיבש מתווה מחקרים לניתוח השפעת ההטבות, צלח את כל האישורים המשפטיים, בחן עם שע"מ ורשות המיסים את זמינות הנתונים והתאים את מתווה המחקר לאילוצים אלה". כמו כן ציין הבנק כי כאשר רשות המסים ושע"מ יעבירו לידינו את הנתונים, הוא יפעיל את צוות המחקר ויגבש תוצאות תוך מספר חודשים.



על בנק ישראל להשלים, בתאום עם רשות המיסים, את עריכת המחקר לבחינת השפעתן של הטבות המס על יישובים מוטבים ולהגישו עם מסקנותיו לוועדת הכספים של הכנסת כנדרש בחוק.

עוד מומלץ כי רשות המיסים תעביר לבנק ישראל את הנתונים הדרושים לו לצורך בחינת מיצוי הטבות המס ביישובים מזכים, ובמידת הצורך אף תפעל באופן יזום ליידע בקרב תושבים של יישובים זכאים על ההטבה שלא מימשו, לצד וידוא כי המעסיקים יעניקו ההטבה רק למי שזכאי לכך.

פיתוח יישומים דיגיטליים כאמצעי להקלה על מיצוי זכויות הנישומים

המעבר לעידן המקוון שבו אנשים צורכים את המידע ממחשבים ומטלפונים סלולריים הביא לשינוי בתפיסת המדינות ברחבי העולם בנוגע לשירות לאזרחים ולממשק שלהן עם הציבור. השינוי מתבטא במעבר למתן שירות באמצעים מקוונים ובהגברת השקיפות השלטונית באמצעות אתרי האינטרנט הממשלתיים. עם זאת, ללא הבניה מושכלת של הנתונים באתר הממשלתי ייתקל האזרח בהררי נתונים ומידע גולמי (מעין ספר או מדריך מס אינטרנטי), שיביאו אך להצפתו במידע זה, ללא יכולת אמיתית להבנת הנתונים.

בשנת 2014 הוקם המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית", שפעל באותה עת במסגרת המשרד לשוויון חברתי. במסגרת "התוכנית הלאומית הדיגיטלית של ממשלת ישראל" שעל בסיסה פועל המיזם האמור לעיל צוין: "חוסר-מיצוי זכויות חברתיות או פגיעה בהן, הן תופעות המונעות נגישות שווה למשאבים חברתיים וכיוון שכך תורמות להרחבת פערים בחברה הישראלית. אזרחים רבים, ובמיוחד אלו המשתייכים לקבוצות מוחלשות, פעמים רבות כלל אינם מודעים לזכויות להן הם זכאים, או שהם נתקלים בקשיים במימושן בפועל, בשל חסמים בירוקרטיים".

בדוח מבקר המדינה משנת 2015¹³⁵ מוצגות המלצות לשיפור יכולת המיצוי של זכויות אזרחי ישראל, ובין היתר, קריאה "... להקמת אתר אינטרנט אחוד, שיאגד את המידע על כלל הזכויות והשירותים הניתנים לאזרחים ויכלול מחשבוני זכויות ומנועי חיפוש מתקדמים, שיקלו על האזרחים לדעת מה הן זכויותיהם. הנגשת המידע בדרך זו לא רק תיטיב עם האזרחים, אלא גם תאפשר ל"סוכני מידע", כגון עו"סים ועמותות מן המגזר השלישי, לתווך בין אוכלוסיות מודרות וחלשות וחסרות אוריינות אינטרנטית ובין הגופים הציבוריים המעניקים את הזכויות, וכך להגדיל את שיעורי מיצוי הזכויות".

ביולי 2020 התקבלה החלטת ממשלה 260 בנושא "האצת השירותים הדיגיטליים לציבור והאצת פיתוח האזור האישי הממשלתי לאזרחים ולעסקים", ובמסגרתה הוחלט על ביצוע פעולות אלה:

135 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), הפרק "אי-מיצוי זכויות חברתיות", עמ' 3.



הקמת "האזור האיש": "להטיל על משרד הדיגיטל הלאומי להאיץ את אפיון והקמת התשתיות הנדרשות לאזור האיש לאזרחים ולעסקים במטרה להנגיש לציבור את המידע האיש אודותיו, המצוי בידי משרדי הממשלה ויחידות סמך ולאפשר לציבור לבצע את כלל הפעולות הנדרשות מול משרדי הממשלה וגופים ציבוריים נוספים באופן מותאם אישית ובמקום אחד (להלן - האזור האיש הממשלתי) ולהעלותו לאוויר עד ליום 31 באוגוסט 2020".

פיתוח יישום למכשירים ניידים: "לקבוע כי עד ליום 30 ביוני 2021 יעלה לאוויר יישומון (אפליקציה) המותאם למכשירים ניידים שבו ניתן יהיה לצרוך את כלל השירותים שבאזור האיש וכי כל השירותים שיפותחו ויועלו לאזור האיש יפותחו כך שניתן יהיה לצרוך אותם גם ביישומון המותאם למכשירים ניידים".

פיתוח אמצעי זיהוי ואבטחה: "לקבוע כי עם קבלת החלטה זו, שירותים ממשלתיים דיגיטליים חדשים הטעונים הזדהות, יפותחו באופן מותאם לאזור האיש וניתן יהיה לצרוך אותם דרכו, לרבות באמצעות זיהוי עם תעודת הזהות החכמה".

התברר כי נכון לנובמבר 2020 האזור האיש הממשלתי כולל 48 שירותים, זאת באמצעות שיתוף פעולה עם 13 משרדים ממשלתיים. השירותים כוללים הצגת מידע אישי (למשל פרטי כלי רכב, פרטים אישיים, הודעות ועדכונים כמו התראה על כך שתוקף הדרכון עומד לפוג).

באוקטובר 2020 מסר מטה "ישראל דיגיטלית" לביקורת כי: "מטה ישראל דיגיטלית לא העביר עד היום תקציבים לרשות המיסים. בעבר סייענו לאפיון פרויקט 'עזיבת מקום עבודה', אך הפרויקט לא נכנס לסדרי העדיפויות של הרשות, ועל כן העבודה עליו הוקפאה, עד אשר יוחלט אחרת... בהחלטת הממשלה 260 הוגדרו מספר שירותים של רשות המיסים שיש לבצע להם טרנספורמציה דיגיטלית, ואנו בקשר עם רשות המיסים לגבי קידום שירותים אלו".

החלטת הממשלה 260 מיולי 2020 קבעה כי על רשות המיסים להחציץ את תחומי המידע הבאים בשדרת המידע הממשלתי, על פי מודל נתונים אחיד, וזאת עד ליום 30 באפריל 2021 לכל המאוחר - פרט - הכנסות (מכלל המקורות), פטור ממס/נקודות זיכוי ותשלומי מס; עסק - פרטי עסק, הכנסות (מכלל המקורות) ותשלומי מס; אישורי ניהול תיק במס הכנסה ומע"ם.

בביקורת עלה כי נכון ליוני 2021 - רשות המיסים טרם הכניסה את פרויקט עזיבת מקום עבודה לתכנית העבודה של שנת 2021 ולכן הנושא לא קודם.

באוקטובר 2020 פורסם דוח מבקר המדינה 71א בנושא "מענק עבודה". בדוח זה צוין: "רשות המיסים פועלת להעמיד לרשות לקוחותיה, באתר המרשתת שלה, 'אזור איש' ובו תציג באופן ברור את המידע העדכני עליהם המצוי במאגרי הרשות". בדוח זה המליץ משרד מבקר המדינה כי "הרשות תשלב באזור איש זה נתונים אשר יאפשרו לאזרח למצוא את זכויותיו, לאתר טעויות במידע המצוי בעניינו ולפעול לעדכון נתוניו דרך קבע, וכי היא תבחן את הצורך להנגיש את האזור האיש גם בשפות אחרות - אנגלית, רוסית, אמהרית".

עלה כי רשות המיסים פיתחה בשנה החולפת, בצל הקורונה שירותים דיגיטליים כגון פרויקט אימות חשבון בנק. עם זאת, עלה כי רשות המיסים אינה פועלת בשיתוף פעולה למול מטה "ישראל דיגיטלית" לשילובה באזור האיש הכלל ממשלתי ובפיתוח.



מומלץ כי רשות המיסים תפעל להשתלבות בפרויקטים של "ישראל דיגיטלית" ובכלל זה שילוב מידעים אשר בידה בשדרת המידע הממשלתי ובאזור האישי שמפותח ע"י "ישראל דיגיטלית" ותמשיך לבחון קידום המהלכים לפיתוח יישומים דיגיטליים, לרבות סימולטורים ויישומון (אפליקציה) שיש בהם כדי לאפשר לאזרח למצות את זכויותיו בכל הנושאים בהם דן דוח המעקב, לאתר טעויות במידע המצוי בעניינו, ולפעול לעדכון נתוניו דרך קבע. כמו כן מומלץ שהרשות תנגיש לציבור בצורה ברורה בליווי הסבר והדרכה את כלל הזכויות להן הוא זכאי, אשר יסייעו לו למצות את זכויותיו ולהקטין את חבות המס המוטל עליו.

שיטת הדיווח ההצהרתי והשלכותיה על שיעור המיצוי של זכויות הנישום

במדינות רבות בעולם נהוגה שיטת הדיווח ההצהרתי (prefilled tax return), ולפיה רשויות המס מכינות בעצמן את טיוטת הדוח השנתי עבור כל פרט על סמך הנתונים על הכנסותיו. לשם כך הוקמה במדינות אלו מערכת מידע מרכזית המכילה את כלל נתוני ההכנסה שהתקבלו על כל פרט מגופים שונים במשק (בנקים, חברות ביטוח, בתי השקעות ועוד). על סמך נתוני המאגר מחושבת אוטומטית חבות המס לכל פרט, והדוח נשלח לאישורו. השיטה מפחיתה את עלויות הציות והדיווח על הכנסות החייבות במס המוטלות על הנישום וחוסכת בעלויות רשויות המס.

בדוח שפרסמה באפריל 2017 פירמת רואי החשבון הבין-לאומית¹³⁶ נסקרו 34 מדינות שב-24 מהן נהוגה שיטת הדיווח ההצהרתי¹³⁷, ואלו הן: אוסטרליה, אוסטרליה, בלגיה, דרום אפריקה, ברזיל, ספרד, סין, שוודיה, דנמרק, שווייץ, פינלנד, בריטניה, צרפת, גרמניה, יוון, איטליה, מלטה, נורווגיה, מקסיקו, הולנד, פורטוגל, פולין, סינגפור¹³⁸. יתרונותיה של שיטת הדיווח ההצהרתי:

הגדלת שיעור המיצוי של זכויות הנישומים: בכלל ושל אלו הנמנים עם האוכלוסיות המוחלשות בפרט, אשר לרוב אינם מיוצגים ואינם ערים לכלל הטבות המס שהם זכאים להן.

הקלה על הנטל הבירוקרטי המוטל על הציבור: בשיטה זו עיקר נטל הדיווח אינו מוטל על אזרחים, אלא על מערכות המחשוב של רשות המיסים. האזרח מצדו נדרש לאשר את נכונות הפרטים (בכל מקום שבו נדרש אישור פוזיטיבי) או לעדכן את נתוניו ברשות.

הגברת יעילות מיצוי הזכויות: באמצעות הסרת חסמים המונעים מאזרחים לממש את זכויותיהם, ובהם: מידע חסר על זכויות, הנגשה שפתית לקויה ורתיעה מהגשת דיווח לרשות המיסים. לדוגמה, כאשר זכאי למענק עבודה, למשל, יקבל לביתו את הדוח המפרט את זכאותו למענק, הוא יוכל לאשר את נכונות הפרטים המוצגים בו או לעדכן במסרון או באתר הרשות.

136 Deloitte, Global comparative study of the personal income tax return process

137 הנתונים שממלאים מראש בטופס הדיווח על ההכנסות או שאינם אחידים בכל המדינות.

138 בסקר הועלו 10 מ-34 המדינות שנסקרו שבהן לא נהוגה חובת הדיווח ההצהרתי, ואלו הן: רוסיה, ארצות הברית, טורקיה, לוקסמבורג, קנדה, צ'כיה, סלובקיה, דרום קוראה, הודו ואירלנד.



עלה כי במדינות רבות בעולם נהוגה שיטת הדיווח ההצהרתי (prefilled tax return), ולפיה רשויות המס מכינות בעצמן את טיוטת הדוח השנתי עבור כל פרט על סמך הנתונים על הכנסותיו והנישום נדרש להשלים הנתונים, לתקן ולאשר.

בנק ישראל מסר בתשובתו מיולי 2021 כי "קידום מודל הדיווח ההצהרתי הוא המלצת מדיניות נכונה, וגם בנק ישראל [הוא] הציע לאמץ מודל כזה בדוח האסטרטגיה שפורסם לפני שבועיים [יוני 2021]. ואולם, לא מדובר רק בתהליך מנהלי, אלא קודם כל בחקיקה שתקבע את העברת הנתונים הרלוונטיים, בעיקר מהבנקים והגופים הפיננסיים, לרשות המיסים". עוד הוסיף בנק ישראל כי "המחוקקים במדינות רבות אכן אימצו את המודל הזה".

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי שיטת הדיווח ההצהרתי היא למעשה הטלת חובת הגשת דוחות גם על שכירים שאינם חייבים בהגשתם, והיא תגרום לנטל על ציבור השכירים ועל הרשות.

משרד מבקר המדינה מציין כי החלת חובת הדיווח ההצהרתי עשויה להגביר את השקיפות בין רשות המיסים לנישום, לצמצם הגשת דוחות סרק להחזר מס המוגשים בידי אנשים שאינם זכאים להחזר, להגביר את מיצוי הזכויות של אנשים שפרטיהם אינם מעודכנים ברשות, ולמנוע תשלומי מס ביתר ולממש את עיקרון תשלום מס האמת.

מומלץ כי משרד האוצר בתיאום עם רשות המיסים יבחנו את האפשרות ליישום מודל הדיווח ההצהרתי בישראל, וזאת בין השאר באמצעות למידה והפקת לקחים מיישום מודל זה ברחבי העולם. מודל זה, בשילוב עם השימוש בפלטפורמות אינטרנטיות וסלולריות, עשוי להרחיב את היקף מיצוי כלל זכויות הנישומים בכלל, וזכויותיהן של אוכלוסיות ראויות לקידום בפרט.

הקמת מנגנון אקטיבי לייזום של מיצוי זכויות

כפי שפורט בדוח דלעיל, פקודת המס והתקנות מכוחה כוללות הטבות מס רבות הניתנות ליחידים, על סמך קריטריונים שקבע המחוקק במשך השנים, ובהם המצב המשפחתי של הנישום, מספר ילדיו וגילם, נשיאה בכלכלת הילד, מועד קבלת תואר אקדמי (ראשון, שני), שנת עלייתו לארץ, מועד שחרורו משירות צבאי, מצבו הבריאותי לרבות ציון נכות או מחלות.

עם זאת, אין בידי הרשות מנגנון אקטיבי למיצוי זכויות חברתיות שיש לו ממשקים ישירים עם אוכלוסיות היעד. אילו עמד לרשותה מנגנון כזה היה באפשרותה למסד הליך של מתן שירות שעיקרו יישוג (Reaching Out) של שירותיה לאוכלוסיות היעד. זאת באמצעות הנפקה, מפעם לפעם, של בסיסי נתונים לפי קבוצות מוטבים (הורים, בעלי מוגבלויות, עולים חדשים וכיו"ב) כדי לבדוק אם הם זכאים להטבות מס; איגום מאגרי המידע של רשות המיסים, המשרדים הממשלתיים והגופים הדרושים להנגיש את ההטבות וכיו"ב. באמצעות מנגנון כזה תוכל הרשות לפרסם בציבור באופן שוטף מידע הנוגע למיצוי הטבות המס לסוגיהן וכך לתרום לדיון ציבורי ופרטני על יעילותן, היקפן או נחיצותן בחלוק השנים.



עלה כי אין ברשות מנגנון אקטיבי למיצוי זכויות חברתיות שיש לו ממשקים ישירים עם אוכלוסיות היעד.

יישום גישה פרו-אקטיבית לעניין מיצוי זכויות, תוך ניהול המידע הרב שבידי רשות המיסים, עשוי לשפר את יכולתו של הנישום למצות את הזכויות לקבלת עשרות סוגי הטבות מס, ובפרט כשמדובר בנישומים מאוכלוסיות ראויות לקידום. שימוש בטכנולוגיות מתקדמות בשירות ואספקת מידע ושירותים בערוצים שונים יפשטו את תהליכי קבלת השירות וייצרו פלטפורמה נגישה וידידותיות יותר, המותאמת לצורכי הנישומים השונים.

מומלץ כי רשות המיסים תבחן, לצד שדרוג השימוש בטכנולוגיות מתקדמות, הקמת מנגנון פרו אקטיבי לעניין מיצוי זכויות, אשר יכלול מרכז סיוע לנישום, אשר יכוון בפרט לאוכלוסיות ראויות לקידום.



סיכום

ביסוס אמון הציבור במערכת המס, מושתת בין היתר, על כך שכל אזרח משלם מס אמת בהתאם להכנסותיו ולמצבו האישי. מומלץ כי במקרה של גביית מס ביתר מנישומים תפעל הרשות השלטונית לספק לנישום את המידע המצוי ברשותה ומידע על האופן למימוש זכותו. במסגרת זאת על הרשות להעניק לקהל הפונים אליה שירות הולם ומהיר ולקבוע כללים ושיטות לסייע לנישומים למצות את זכויותיהם.

מן הדוח עולה כי ההיקף הכספי הגלום בהטבות מס שלא מוצו ובתשלום מיסים ביתר נאמד ע"י הרשות לשנים 2016 - 2019 בכ-3.6 מיליארדי ש"ח. הרשות, אינה יוזמת דיה את מתן הזכויות לאלו הזכאים להן; בין היתר, הרשות אינה פועלת לספק לציבור באופן מיטבי את המידע הרלוונטי הנמצא ברשותה, ובייחוד מידע על עצם קיום הזכות למיצוי הטבות מס שונות ועל התנאים לקבלת ההטבות.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל להגדלת מיצוי הטבות המס, ולהסדיר זאת בפעילויותיה תוך הקצאת משאבים ופיקוח בהתאם. בכלל זה מוצע כי הרשות תבדוק את היקף אי-מיצוי הזכויות, ואילו חסמים תורמים להיווצרותו. ראוי כי הרשות תשלב בתכניות העבודה שלה פתרונות להסרת החסמים ודרכים להגדלה של שיעורי מיצוי הזכויות באופן יזום ומקוון.

ממצאי דוח המעקב מעלים כי הרשות לא השלימה תיקון 19 (76%) מתוך 25 הליקויים שהועלו בדוח הקודם. עלה כי בעקבות פרסום ממצאי הדוח הקודם הקימה הרשות צוות למיצוי הטבות מס של אזרחים במגוון נושאים, אך רק 36% מהמלצות הצוות יושמו באופן מלא. בפרט ראוי לציין כי הרשות פעלה למיצוי זכויות של אנשים עם מוגבלות, של הורים לילד נכה ושל ניצולי שואה.

על רשות המיסים לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות המפורטים בדוח זה.

