

מוסמך במדיניות ציבורית-תוכנית מנהיגות – תשפ"ב
קורס ניתוח מדיניות – 59911-2

נייר מדיניות בנושא :

גביית מס ביתר משכירים

מוגש לשר האוצר

מגישים : עמיקם אשל ; יובל שמחוביץ ; עמיחי ציסמריו

מרצה : פרופ' איל פאר

מתרגלים : מר יואב טייטלבוים, עו"ד, גב' עדי לוי-שיינזונגר

מס' מילים : 3,500

תוכן עניינים

3.....	תקציר מנהלים
4.....	מבוא
5.....	התופעה הבלתי רצויה
8.....	הגדרת הבעיה
10.....	חלופות
10.....	חלופה 1 – המדינה מחזירה
10.....	חלופה 2 - החזר באמצעות המעסיק
11.....	חלופה 3 - החזר באמצעות בעל מקצוע מומחה
12.....	הערכת חלופות
12.....	צמצום התב"ר
13.....	עלויות
14.....	ישימות
14.....	השפעות עקיפות
15.....	טבלת השוואה בערכים טבעיים
15.....	טבלת השוואה בערכים יחסיים וזיהוי החלופה המומלצת
16.....	המלצת המדיניות
17.....	מקורות
19.....	נספחים

תקציר מנהלים

לפי דו"ח מבקר המדינה, מדינת ישראל גבתה מס ביתר משכירים בשנים 2013 - 2019 בסכומים משמעותיים של כ-3.6 מליארד ש"ח. כלומר, קופתה של מדינת ישראל כוללת סכומי עתק, שאינם שייכים לה כפועל יוצא מגבייה ביתר של מס משכירים.

תופעה בלתי רצויה זו שבה ועולה בדו"חות מבקר המדינה. ואולם, גם כיום נראה כי התופעה עומדת בעינה. נראה, כי מדובר בתופעה שאינה מצויה במדינות אירופה וארה"ב, בוודאי שלא מבחינת היקפה. אין ולא יכולה להיות מחלוקת, כי קיים צורך לפעול לצמצום היקף התופעה.

עניינו של נייר מדיניות זה הוא בניסיון לעמוד על היקף התופעה, שורשיה, הגורמים לה ולהציע חלופות לפתרון הבעיה.

בחלק הראשון תוצג התופעה הבלתי רצויה והיקפה. יוצגו בין היתר נתוני גביית מס ביתר משכירים שלא עבדו שנת מס מלאה (וחוייבו במס על שנה מלאה), נתונים על גביית מס ביתר משכירים שעברו למקום עבודה אחר באמצע השנה וכן נתונים באשר לסכומים משמעותיים שהתיישנו (כלומר, עברו 7 שנים מהזכאות להחזר מס), כך שלמעשה הזכאים לא יוכלו לקבל את אותם הסכומים: **לפי האומדן, נכון לשנת 2020 כ-380,000 יחידים או משפחות הפסידו סכום של כ-670 מיליון ש"ח, שהתיישנו ולא ניתן עוד לקבלם.**

בחלק השני יוצגו הגורמים לתופעה הבלתי רצויה. נראה, כי הבעיה העיקרית היא **נטל רגולטורי עודף, ובירוקרטיה מסובכת**. לפי סקר המועצה לצרכנות 80% מהנשאלים השיבו כי היו מגישים בקשה להחזר מס לו התהליך היה פשוט.

בחלק השלישי יוצעו שלוש חלופות אפשריות לפתרון הבעיה האמורה. **חלופת המדינה-לפיה המדינה תחויב להחזיר את הסכומים שנגבו ביתר זאת על ידי ממשק בינממשלתי שיסייע לקבלת המידע אודות הזכאים; חלופת המעסיק-אשר יטפל לשכיר בהחזרי המס, בהסכמתו; גורם מקצועי פרטי-מתן אפשרות לשכיר לבצע בדיקה חינומית (במימון המדינה) של הזכאות להחזר.**

בהמשך הנייר תוצג הערכת החלופות ובהתאם לכך תוצג המלצת נייר המדיניות לפיה **חלופת המדינה היא המומלצת. אנו סבורים, כי מדובר בחלופה הראויה והמתבקשת.**

מבוא

בשנת 2021 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת שנתי שעסק במיצוי הטבות מס ברשות המיסים בישראל. במסגרת דוח זה בוצע מעקב מורחב אחר הפעולות שביצעה רשות המיסים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח מבקר המדינה, שפורסם בשנת 2015¹, ומצא בין היתר כי מדי שנה משלמות מאות אלפי משפחות מיסים ביתר בהיקף של כמיליארד ₪. ממצאי המעקב העלו כי על פי חישובי רשות המיסים לשנות המס 2013 - 2019 היא חייבת בכ-2 מיליון מקרים (שכירים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה) סכום כולל הנאמד בכ-3.6 מיליארד ש"ח². בציבור שכירים אלה נכללים, למשל, שכירים אשר דיווחו שעבדו בשני מקומות עבודה או יותר, שילמו את שיעור המס המרבי, אך לא עשו תיאום מס, וכן שכירים שעבדו בחלק משנת המס ולא הגישו דוח להחזר המס ששולם ביתר. כלומר, המדינה חייבת לאזרחיה סכומי כסף משמעותיים כתוצאה מגביית מס ביתר.

גביית מס ביתר אינה מתיישבת עם עקרון תשלום מס האמת, ולפיו נישום ישלם מיסים על פי הכנסתו ונתונו האישיים.

עד היום ננקטו על ידי רשות המיסים פעולות שונות שמטרתן לסייע לשכירים למצות את זכויותיהם בעניין גביית מס ביתר, ובכלל זה:

1. הפעלת שירות הדרכה במילוי הדו"ח השנתי למס הכנסה מטעם רשות המיסים.
2. שליחת מכתבים לאלפי אזרחים שקיימת סבירות גבוהה כי הם זכאים להחזר מס, ופרסום מדריכים להגשת בקשה להחזר³.
3. פרסום סימולטור אשר מאפשר לבדוק זכאות להחזרי מס, וכן את גובה ההחזר.
4. פתיחת אזור אישי באינטרנט המאפשר להגיש בקשה להחזרי מס.

הלקוח:

ח"כ אביגדור ליברמן, שר האוצר.

רשות המיסים בישראל היא גוף ממשלתי הפועל בכפוף למשרד האוצר ועוסק בעיקר בגביית מיסים, וכן במתן מענקים ממשלתיים מסוימים. הכנסות רשות המיסים ממיסים בשנת 2021 הסתכמו בכ-376 מיליארד ש"ח. משרד האוצר הינו המשרד הכלכלי המרכזי של ממשלת ישראל והוא האחראי על קביעת המדיניות הכלכלית של הממשלה ובתוך כך הוא מנהל את הכנסות המדינה. השר הממונה על משרד האוצר הוא שר האוצר.

¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 66א משרד האוצר - רשות המיסים - מיצוי הטבות מס והשירות לנישום, התשע"ו-2015. (להלן: דוח שנתי 66א).

² מבקר המדינה, דוח שנתי 72א-חלק שני, מיצוי הטבות מס ברשות המיסים – מעקב מורחב התשפ"ב 2021. (להלן: דוח שנתי 72א).

³ גד ליאור, "45% מהשכירים מעולם לא ביקשו החזרי מס - ומיליארדי שקלים מחכים" מאתר YNET פורסם ב 10.09.19 בקישור: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5585574,00.html>

התופעה הבלתי רצויה

גביית מס ביתר משכירים שלא עבדו שנת מס מלאה - פקודת מס הכנסה קובעת כי מס על הכנסתו של אדם תושב ישראל יהא משתלם בכפוף להוראות הפקודה לכל שנת מס. מכאן, שחישוב המס הוא שנתי ולא חודשי. המעסיק מחשב 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 תאורתית בגין עבודה במשך כל השנה. אם אדם זה רוצה למצות את מלוא זכויותיו ולשלם מס אמת, הוא חייב להגיש דו"ח כדי להיות זכאי להחזר המס ששילם ביתר. דו"ח זה ניתן להגיש לא יאוחר מתום שש שנים לאחר שנת המס שבה עוסק הדו"ח.

גביית מס ביתר משכירים שעבדו בשני מקומות עבודה באותה שנת מס - על פי פקודת מס הכנסה, 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 המרבי. לפיכך, כאשר יש לעובד הכנסות מיותר ממעסיק אחד, עליו לפנות לפקיד השומה על מנת שיקבע כמה מס ינכה המעסיק המשני, כלומר לבצע תיאום מס.

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 דו"ח למס הכנסה, ולצורך מיצוי זכותם הם צריכים להגיש דוח להחזר מס. על פי חישובי רשות המיסים לשנות המס 2016 - 2019 נמצא **היא חייבת בכ-2 מיליון מקרים (יחידים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה) סכום כולל הנאמד בכ-3.6 מיליארד ₪**⁴.

לוח 1: מספר המשפחות הזכאיות להחזר מס, וסכום החזר המס המשוער בש"ח, בכל אחת מהשנים 2016 עד 2019

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

על פי הנחיות רשות המיסים עובדים שכירים בעלי הכנסת עבודה או קצבה, בסכומים שאינם עולים על 647,640 ש"ח בשנה (נכון לשנת 2021) פטורים מהגשת דו"ח שנתי למס הכנסה מידי שנה.⁵ מכאן שהאוכלוסייה העיקרית שנפגעת כתוצאה ממצב זה הן משפחות בהן שני בני הזוג הם שכירים כאמור,

⁴ דוח שנתי 72א.

⁵ אתר האינטרנט של רשות המיסים: <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/tax-return-application-guide>

המשתכרים פחות מ-53,970 ₪ לחודש (נכון לשנת 2021) ועל כן אינם מחויבים בהגשת דו"חות שנתיים למס הכנסה מידי שנה ופחות נעזרים באנשי מקצוע. ככל שרמת השכר של אותם שכירים גבוהה יותר כך היקף הפגיעה האפשרית בהם גדולה יותר.

הפסד מס בגין התיישנות - רשות המיסים אמדה את הפסד המס השנתי של הציבור בגין תשלומי מס ביתר אשר לא נדרש החזר שלהם באמצעות הגשת דו"ח להחזר מס. האומדן מבוסס על נתוני שנת המס 2014, שנה אשר ניתן היה להגיש לגביה דו"ח להחזר מס עד ליום 31.12.2000. לפי האומדן כ-380,000 יחידים או משפחות שאינם חייבים בהגשת דו"ח שנתי למס הכנסה הפסידו סכום של כ-670 מיליון ש"ח לשנת המס 2014 מאחר ששילמו מס ביתר ולא הגישו בעבר דו"ח שנתי או דו"ח להחזר מס לשנה זו. בהתבסס על נתוני שנת 2014, מעריך מבקר המדינה כי ניתן להניח שהפסדי הציבור (יחידים או משפחות שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה) מסתכמים במיליארדי ש"ח במשך השנים⁶.

בלוח 2 שלהלן מוצגים נתונים לשנת המס 2014 על התפלגות הזכאים האפשריים להחזר מס לפי סכום המס המשוער לכל תא משפחתי, וסכום המס המשוער המגיע למשפחות אלו⁷:

נתון	נישומים שהיו זכאים לפי סכום ההחזר	שיעור הזכאים לפי סכום ההחזר	סכום המשוער להחזר לזכאים	שיעור 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%

מנתוני הטבלה 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 דו"ח 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 דו"ח להחזר מס.

ניתן לומר כי הפגיעה הכוללת ברווחה כתוצאה מהפסד המס השנתי של הציבור בגין תשלומי מס ביתר אשר התיישנו מצטמצמת בהינתן שאותו כסף אבוד נשאר בקופת המדינה ומשמש בסופו של דבר את המדינה לטובת הציבור. עם זאת, שיעור הכספים הללו מתקציב המדינה לשנים 2021 ו 2022 הינו כ-0.1% ונראה כי שיעור זה זניח בתרומתו לתקציב המדינה כולו, בעוד שעבור כל שכיר ושכיר שהפסידו חלק מההכנסה החודשית, רק בשל הגבייה ביתר של מס, הדבר מורגש ומשמעותי.

זאת ועוד, לעניין היקף הפגיעה ברווחה צריך לציין כי על פי כללי רשות המיסים במקרה בו שכיר מגיש דו"ח לרשות המיסים ונמצא זכאי לקבלת החזר מס - להחזר המס מתווספים הפרשי הצמדה וריבית של 4% לשנה. בהיבט הזה יוצא אפוא כי קופת המדינה אינה בהכרח גדלה, אלא יתכן והיא אף מצטמצמת.

⁶ דוח שנתי 72א.
⁷ ש.ס.

ניתן לומר כי פגיעה נלווית לפגיעה המתוארת לעיל ברווחה, היא הפגיעה באמון הציבור. גביית מס אמת היא התכלית העומדת בבסיס דיני המס⁸. אמון הציבור מהווה גורם משמעותי ביכולת לגבות מיסים. כלומר, ככל שהאזרח אינו סומך על המערכת - היכולת לגבות ממנו מס בהיקף משמעותי יורדת⁹. בהמשך לכך, נתונים מהשנים האחרונות מצביעים על כך שאמון הציבור בממשלה הוא מהנמוכים ביחס למוסדות מדינה אחרים בישראל (פחות מ-30%)¹⁰.

שיטות המס במדינות מערב אירופה הן הצהרתיות (כלומר המדינה ממלאת הנתונים) ואינן זהות לשיטה בישראל. יחד עם זאת, נמצא שבמדינות אלו הגשת דו"ח המס קלה יותר ועורכת פחות זמן מאשר במדינות הדומות בשיטת המס לישראל¹¹. יתר על כן, במקרה דומה שבו נדרש להגיש בקשות להחזר מס מתרומות עולה, כי במדינת ישראל אחוז החזרי המס נמוך באופן משמעותי ממדינות אחרות בעולם. מהנתונים עולה כי בשנת 2018 נותרו בקופת המדינה כ-900 מיליון ₪ שלא התבקש החזר בגין תרומות. עוד עולה, כי רק 2.8% מהנישומים בישראל מיצו את הטבות המס בגין תרומות. לעומת שיעור של 28.5% בקנדה¹². נתונים אלו יכולים ללמד, כי התופעה של אי מיצוי הזכות להחזר מס וכפועל יוצא גבית מס ביתר היא בעייתית יותר בישראל בוודאי בהיקפה.

לוח 1: שיעור הנישומים שמיצו את הטבת המס בגין תרומה במדינות נבחרות ובשנים נבחרות⁷

מדינה	שיעור המדווחים על תרומה מתוך הנישומים	שנה	סוג נתונים
ישראל	2.6%	2018	נתונים מנהליים על יחידים
ארצות הברית	9.6%	2018	נתונים מנהליים על יחידים המגישים דיווח מפורט (itemizers)
קנדה	28.5%	2017	נתונים מנהליים על יחידים
הממלכה המאוחדת (UK)	11.0%	2016	נתונים מנהליים על יחידים המגישים דיווח מס עצמאי
שוויץ, קנטון ג'נבה	19.3%	2011	נתונים מנהליים על יחידים וחברות

מקורות הנתונים: פרסומים אקדמיים ומקורות מנהליים כפי שמפורטים בהערות השוליים.

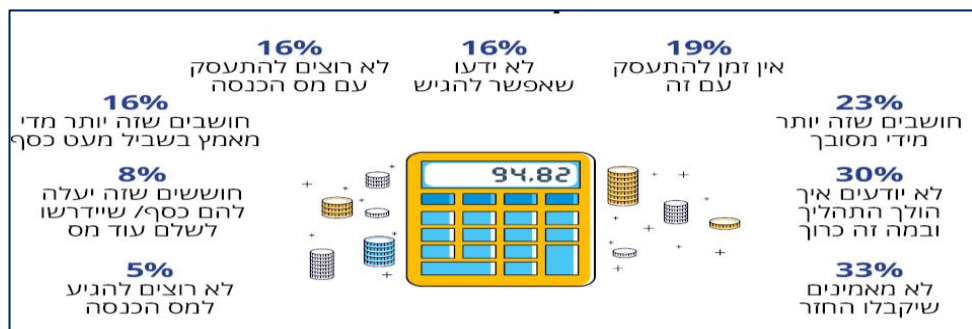
⁸ ע"יא 4030/03 מפעלי גרנות – אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ נ' פשמ"ג (פורסם בנבו), ניתן ביום 2.7.07.
⁹ עו"ד אלדורון ועו"ד ירון טיקוצקי, איך להתמודד עם אתגרי המיסוי בשנת המס החדשה 2021, אתר חשבים פורסם ב 9/02/2021 בקישור: <https://www.hashavim.co.il/NewsLetters/Article/427>
¹⁰ דני זקן, מהנשיא ועד בתי המשפט: אמון הציבור במוסדות המדינה נשחק גם בשנת 2020, אתר גלובס (11/01/2021) בקישור: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001356651>
 שירית אביטן כהן, המכון הישראלי לדמוקרטיה: 51% מהציבור חשונים שיש שחיתות במערכת המשפט, אתר גלובס (06/01/2022) בקישור: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001397544>
¹¹ Deloitte Belastingconsulenten, Global comparative study of the personal income tax return process, (may 2017)
 פורסם במרשתת בקישור: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/be/Documents/tax/TaxStudiesAndSurveys/Personal-income-tax-return-study_EN_2017.pdf
¹² ד"ר אסנת חזן, לתרום יותר באותו כסף: מיצוי הטבות מס בגין תרומה, המכון למשפט ופילנתרופיה, אוניברסיטת תל אביב (מאי) 2022. פורסם באתר "פורום הקרנות בישראל בקישור: https://ffi.org.il/wpcontent/uploads/2022/05/DonateMore_final.pdf (להלן: חזן).

הגדרת הבעיה

כיום החזר המס שנגבה ביתר תלוי ביוזמה ופעולה אקטיבית של השכיר. עקב אי נקיטה בפעולה, שלהבנתנו נובעת מהנטל הגבוה שכרוך בכך, השכיר אינו מבקש לקבל את החזר (בזמן או בכלל), שכעבור 6 שנים מתיישן.

משפחת כלי המדיניות אליה משתייכת הבעיה היא **חוקים ורגולציה** - בירוקרטיה מסובכת, נטל רגולטורי עודף ו**ארכיטקטורה של בחירה**. מסקר שערכה המועצה הישראלית לצרכנות עולה כי מרבית המשיבים לסקר סבורים כי לא מבוצעת פניה על ידי השכיר בשל מורכבות ההליך וחוסר אמון בהליך¹³. אחוז ניכר, העומד על קרוב ל-80% מהנשאלים, השיבו כי הם היו מגישים אילו ההליך היה פשוט וידידותי.

להלן ממצאי הסקר (לוח 3):



גם מדו"ח מבקר המדינה עולה כי קיים חוסר במיומנות ובכלים על מנת לעמוד בדרישות הקיימות לצורך קבלת החזר. לשם ההמחשה, לצורך הגשת בקשה לקבלת החזר המס שנגבה ביתר נדרש למלא דו"ח מקוצר למס הכנסה עבור יחידים המבקשים החזר מס עבור כל שנה שבגינה מבוקש החזר (טופס 135), וכן לצרף מסמכים ואישורים רבים, כגון: אישורים על הכנסות או תקבולים מהמוסד לביטוח לאומי; צירוף תעודות שונות ועוד.

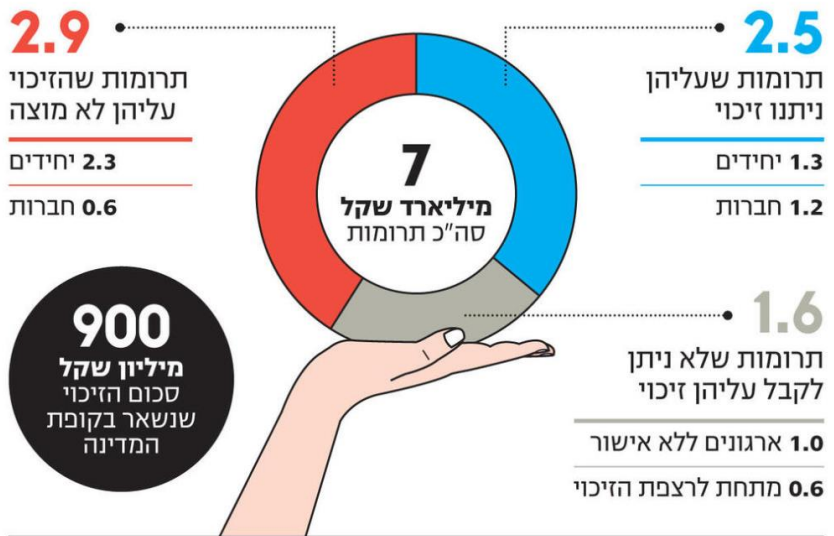
יצוין כי לפי דוח לעניין התרומות עלה כאמור כי רק 8% מהתורמים בישראל (יחידים או חברות) - האחראים לתרומות בהיקף של כ-2.9 מיליארד שקל בשנה - מנצלים את זכותם לקבלת זיכוי מס בגין התרומה שנתנו¹⁴. מתוכם, קרוב ל-80% הם יחידים, כמפורט בלוח 4 שלהלן:

¹³ המועצה לצרכנות, **סקר המועצה לצרכנות: 45% מהשכירים מעולם לא הגישו בקשה לחזר מס**. פורסם באתר המועצה לצרכנות (10/09/2019). בקישור: https://www.consumers.org.il/item/news_100919

¹⁴ שחר אילן, **900 מיליון שקל אבודים: רק 8% מהתורמים בישראל דורשים הטבת מס**. מתוך אתר כלכליסט פורסם ב 10/07/2022. בקישור: https://www.calalist.co.il/local_news/article/byhzugpiq

רוב התורמים לא מקבלים את זיכוי המס המגיע להם

התפלגות תרומות הישראלים לפי סטטוס זיכוי מס ב־2018, במיליארדי שקלים



מהדו"ח עולה כי הסיבה העיקרית לכך היא היעדר כדאיות למול הטרחה הכרוכה בהגשת בקשה לקבלת ההחזר מקום שמדובר בתרומה קטנה ובינונית (מתחת ל-20 אלף ₪) שניתנה על ידי יחידים, אשר אינם חייבים בהגשת דו"ח שנתי למס הכנסה.

חלופות

המצב הקיים

נכון להיום שכיר אשר נגבה ממנו מס ביתר, צריך לנקוט פעולה אקטיבית על מנת לקבל את החזר. נדרש למלא דו"ח מקוצר למס הכנסה עבור יחידים המבקשים החזר מס עבור כל שנה שבגינה מבקש החזר (טופס 135), וכן לצרף מסמכים ואישורים רבים (כפי שפורט לעיל).

קהל היעד

כאמור מסקר המועצה הישראלית לצרכנות עולה כי קרוב ל-80% מהנשאלים היו מגישים בקשה להחזר מס אילו ההליך היה פשוט וידידותי, ועל כן מטרת החלופות לספק פתרונות אשר יפשטו את ההליך הגשת הבקשה לקבלת החזר.

חלופה 1 – המדינה מחזירה

תיאור: המדינה תהיה אחראית להחזיר את המס שגבתה ביתר. המדינה תעביר בממשקים בין משרדיים את המידע הקיים אצלה אשר בגינו יכול השכיר לקבל החזר מס ותחשב בעצמה את גובה החזר.
שינוי ממצב קיים: השכיר פסיבי בעיקרו. המדינה מעבירה את סכום החזר המחושב לחשבון הבנק של השכיר.

תחולה: תקופת היערכות והשלמת הקמת מערכת המקוונת - כשנה, ותחילת השינוי בינואר 2024.
המנגנון: החל מינואר 2024 יוכל כל שכיר להיכנס, לאחר הליך של הזדהות ממשלתית, למערכת מקוונת שירכזו אליה נתונים אודות השכיר שהתקבלו מגופים ציבוריים אחרים (כמו ביטוח לאומי). ברירת המחדל תהיה שהסכום המופיע הוא הסכום שלו זכאי השכיר (אלא אם כן מצא טעות וביקש תיקון). מרבית הנתונים שכיום יש להצהיר עליהם ולהוכיחם כבר נמצאים אצל גופים ציבוריים שונים, והמערכת תחסוך זמן ומשאבים באיסוף שלהם.

חלופה 2 - החזר באמצעות המעסיק

תיאור: המעסיק, כמי שממילא מטפל בענייני השכר של השכיר אל מול (בין היתר) רשויות המס, יטפל גם בנושא של החזר המס של השכיר, בהסכמתו. בחלופה זו מוצע להביא לידיעת השכירים את האפשרות לפנות למעסיק לצורך ביצוע בירור וטיפול בהחזר המס. מוצע, במקרה של פניית השכיר ובהסכמתו, לחייב את המעסיקים לבצע בדיקה שנתית האם השכיר זכאי להחזר מס מרשות המיסים כתוצאה מגביית מס ביתר, ולעדכן את השכיר על כך לרבות גובה החזר לו הוא זכאי. הגשת הבקשה לקבלת החזר תוגש בהסכמת השכיר.

שינוי ממצב קיים: תהליך הגשת הבקשה להחזר מס שנגבה ביתר יישאר כמות שהוא, כאשר המעסיק יהיה אחראי לביצוע הפרוצדורה הבירוקרטית (בהסכמת השכיר). המעסיק יהיה זכאי להגיש בקשה ולקבל החזר בגין שעות הטיפול הנוספות (עד שעה נוספת לעובד שזכאי להחזר) ובכך יהא תמריץ לטפל בהחזר.

תחולה: תקופת הערכות ועדכון החל מיוני 23 ולאחר חצי שנה, ינואר 24, כניסת ההנחיות למעסיק לתוקף.
המנגנון: החל מינואר 2023 רשות המיסים תפרסם את דבר השינוי ותאפשר במשך חצי שנה לפנות לרשות לצורך מתן הבהרות. רשות המיסים תקצה תקציב לתשלום החזר למעסיקים ותקים צוות לטיפול בנושא. רשות המיסים תפרסם טופס למעסיק לקבלת החזר בגין השעות הנוספות. רשות המיסים תבצע מעקב אחרי כמות החוזרים שבוצעה, בשנת 2024.

חלופה 3 - החזר באמצעות בעל מקצוע מומחה

תיאור: הגשת הבקשה לקבלת החזר המס שנגבה ביתר תוגש על ידי השכיר, שיעשה זאת באמצעות בעל מקצוע שיש לו מומחיות בתחום (כגון: יועץ מס, רואה חשבון וכו').

שינוי ממצב קיים: תהליך הגשת הבקשה להחזר מס שנגבה ביתר יישאר כמות שהוא. עם זאת, בעל המקצוע המומחה יסייע לו בהגשת הבקשה ובעצם כך להתגבר על הקושי הקיים כיום בהגשת בקשה. מבחינת השכיר קיימת משמעות לכך שהוא יודע את גובה ההחזר המשוער שהוא צפוי לקבל אם יגיש בקשה.

תחולה: השינוי יחל, בעוד כחצי שנה, החל מינואר 2023, לאחר הקמת מאגר בעלי המקצוע מומחים. **המנגנון:** המדינה תקים מאגר של בעלי מקצוע בעלי מומחיות בתחום שיבצעו עבור כל שכיר שיפנה אליהם בדיקה האם קיימת זכאות להחזר מס ובאיזה גובה. בדיקת הזכאות תמומן על ידי המדינה, ולאחר שיקבל השכיר את תוצאות הבדיקה יוכל לבחור האם להגיש בקשה לקבלת החזר המס, על חשבונו, באמצעות בעל המקצוע שביצע עבורו את הבדיקה או בעצמו או באמצעות כל גורם אחר שיבחר. בעל מקצוע הנמצא במאגר של המדינה יהיה רשאי לגבות עבור הבקשה שהגיש בשם השכיר עמלה בשיעור אחיד ומקסימלי (שהמדינה תיקבע) מההחזר שהשכיר יקבל בפועל.

הערכת חלופות

החלופות הוערכו על פי הקריטריונים הבאים:

משקל	קריטריון
40%	תועלת (צמצום התב"ר) – גובה החזר המס (בהינתן שבשנות המס 2016 – 2019, רשות המיסים חייבת, בכ-2 מיליון מקרים, סכום כולל הנאמד בכ-3.6 מיליארד ₪)
30%	עלויות – עלות כספית חד פעמית ומתמשכת (כח אדם, הקמת מערכת מקוונת ותשלומי שכר טרחה)
20%	ישימות – פוליטית וטכנולוגית
10%	השפעות עקיפות

צמצום התב"ר

חלופה 3-מומחה	חלופה 2-מעסיק	חלופה 1-מדינה	החישוב
80% כפול 3.6 מיליארד ₪ ***	80% כפול 3.6 מיליארד ₪ **	93% כפול 3.6 מיליארד ₪*	
2.88 מיליארד ₪	2.88 מיליארד ₪	3.42 מיליארד ₪	גובה החזר המס

* על פי דיווח רשות המיסים בדו"ח ביניים מיוחד של מבקר המדינה בנושא התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה, כ-90% קיבלו באופן אוטומטי מענק השתתפות בהוצאות קבועות, 10% קיבלו לאחר תיקון תקלות טכניות, על כן הופחתו 7% (ל-93%) עקב תקלות כאמור.¹⁵

** לפי הערכה שמרנית, כ-90% מהמעסיקים ימלאו אחר ההנחיות. על פי נתוני רשות התעסוקה כ-7% מפוטרים או מתפטרים מעבודתם בשנה מעבודתם ולפיכך עניינם לא יטופל¹⁶. בנוסף יש להניח כי שכירים לא יהיו מעוניינים שהמעסיק יבצע את הבדיקה מטעמי שמירה על פרטיות.

*** כ-80% מהמשיבים לסקר המועצה הישראלית לצרכנות השיבו שהיו מגישים בקשה להחזר אילו זה היה פשוט יותר.

¹⁵ מבקר המדינה, דוח ביניים מיוחד בנושא התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה: היבטים בפעילות רשות המיסים בתקופת משבר הקורונה. אתר מבקר המדינה (26/10/2020). פורסם בקישור:

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/3856-1.aspx>

¹⁶ על פי נתוני שירות התעסוקה בשנת 2018 התפטרו או פוטרו 20,300 שכירים בחודש בממוצע. כלומר ממוצע שנתי של 243,600 שעוזבים את מקום העבודה ולא יטופלו באותה שנה על ידי המעסיק

<https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/ReasearchAndReviews/Documents/datasummary2018.pdf>
בנוסף, בסוף שנת 2018 מספר השכירים עמד על 3.433 מיליון:

https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2018/saka1218m/h_print.pdf
כלומר, כ-7% מהשכירים בשנה לא יטופלו על ידי המעסיק

עלויות

חלופה 1-מדינה	חלופה 2-מעסיק	חלופה 3-מומחה	
<p>3.96 מיליון ש"ח</p> <p>5 עובדים* לתקופה של 4 שנים.</p>	<p>818.297 מיליון ש"ח</p> <p>א) 818 מיליון ש"ח - 2 מיליון שעות עבודה של מנהל חשבונות** אצל מעסיקים - בחישוב לפי תוספת שעת עבודה למנהל חשבונות עבור כל מקרים שהמדינה היתה חייבת החזר. כנגד הוצאה זו יקבלו המעסיקים החזר מהמדינה.</p> <p>ב) 279 אלף ש"ח - חצי שנת עבודה של 3 עובדי רשות המיסים* לצורך הטמעת המתווה.</p>	<p>1.4 מיליון ש"ח</p> <p>א) 20 אלף ש"ח - עלות הקמת מאגר מומחים (ניהול מכרז ותפעול).</p> <p>ב) 1.38 מיליון ש"ח - העסקת 2 עובדים ברשות המיסים לניהול מאגר המומחים לתקופה של 3.5 שנים.</p>	<p>כח אדם</p>
<p>11 מיליון ש"ח</p> <p>א) 8 מיליון ש"ח - הקמת המערכת בתקופה של שנתיים.</p> <p>ב) 3 מיליון ש"ח - תחזוקה לשנתיים.</p> <p>*מבוסס על הפרויקט הממשלתי ASKONE והחלטת הממשלה מס' (1933)</p>	<p>אין</p>	<p>אין</p>	<p>הקמת מערכת מקוונת ותחזוקתה</p>
<p>אין</p>	<p>אין</p>	<p>800 מיליון ש"ח</p> <p>פתיחת תיק ובדיקת זכאות של רו"ח או יועץ מס*** ב- 2 מיליון מקרים.</p>	<p>שכר טרחה</p>
<p>14,960,000 ₪</p>	<p>818,279,000 ₪</p>	<p>801,400,000 ₪</p>	<p>סה"כ</p>

* עלות ממוצעת של העסקת עובד ברשות המיסים (דירוג מינהלי או מח"ר) = כ-16,500 ש"ח לחודש.

** עלות ממוצעת של שעת עבודה של מנהל חשבונות בשוק הפרטי = כ-409 ש"ח.

*** עלות ממוצעת פתיחת תיק ובדיקת זכאות להחזר מס של רו"ח או יועץ מס בשוק הפרטי (כשעתיים עבודה)= כ-400 ש"ח.

ישימות

רמת ישימות מוערכת	הערכת ישימות טכנולוגית ופוליטית	
בינונית	<p>פוליטית – למרות החיזוק הצפוי באמון הציבור, דרוש שינוי תפיסתי אצל אנשי משרד האוצר ושאר הגורמים האמונים על תקציב המדינה כאשר פתאום הנטל להחזרת מס שנגבה ביתר מועבר אליהם.</p> <p>טכנולוגית - קיימת כבר היום מערכת, אך כזו שדורשת מהשכיר להזין את הנתונים בעצמו. חלופה זו מבוססת על קיומה של מערכת מקוונת שמאגמת נתונים קיימים מגופים ציבוריים שונים באופן שייתר את הצורך בהזנת נתונים. יצוין כי קיימים מספר פרויקטים במדינה לאיגום המידע אודות האדם ביניהם פרויקט ASKONE ואזור אישי ממשלתי.</p>	חלופה 1- מדינה
בינונית עד גבוהה	<p>פוליטית – עיקר הנטל הוא על המעסיק, המדינה נושאת בחלק מהעלויות הכרוכות בטיפול של המעסיק כאשר המעסיק מקבל כנגד פעולתיו הטבות במיסוי.</p> <p>טכנולוגית - לא נדרש שינוי טכנולוגי, אלא בהרשאות למעסיק.</p>	חלופה 2- מעסיק
בינונית עד גבוהה	<p>פוליטית - הנטל נשאר, כפי שהיה עד היום, על כתפי השכיר שצריך לנקוט בפעולה יזומה כדי לקבל את ההחזר (ולא על המדינה). עם זאת, המדינה נושאת בעלות בדיקת הזכאות לקבלת החזר שבעל מקצוע מומחה מהמאגר של המדינה מבצע.</p> <p>טכנולוגית - לא נדרש שינוי טכנולוגי.</p>	חלופה 3- מומחה

השפעות עקיפות

רמת השפעות עקיפות	ההשפעות העקיפות	
נמוכה	<p>שלילי - פגיעה אפשרית בגורמים בשוק שעוסקים בהחזרי מס שלא ימשיכו לעסוק בתחום.</p> <p>חיובי – הגברת אמון הציבור ברשויות המס; שיפור אינטגרציה המידע וטיובו; צמצום כלכלה שחורה.</p>	חלופה 1- מדינה
נמוכה	<p>שלילי - הגדלת פערי הכוחות בין המעסיק לעובד – המעסיק מחזיק בידע נוסף על העובד והוא תלוי בו לצורך קבלת החזר.</p> <p>חיובי – הגברת אמון הציבור ברשויות המס; צמצום כלכלה שחורה.</p>	חלופה 2- מעסיק
נמוכה	<p>שלילי - קיבוע מחירי בדיקת זכאות בשוק למחיר שנקבע במכרז של המדינה.</p> <p>חיובי – הגברת אמון הציבור ברשויות המס; צמצום כלכלה שחורה.</p>	חלופה 3- מומחה

טבלת השוואה בערכים טבעיים

קריטריון	משקל	חלופה 1-מדינה	חלופה 2-מעסיק	חלופה 3-מומחה
תועלת (צמצום התב"ר)	40%	3.42 מיליארד ₪	2.88 מיליארד ₪	2.88 מיליארד ₪
עלות כספית	30%	14,960,000 ₪	818,279,000 ₪	800,020,000 ₪
ישימות פוליטית וטכנולוגית	20%	3	4	4
השפעות עקיפות	10%	1	1	1

טבלת השוואה בערכים יחסיים וזיהוי החלופה המומלצת

קריטריון	משקל	חלופה 1-מדינה	חלופה 2-מעסיק	חלופה 3-מומחה
תועלת (צמצום התב"ר)	40%	5.00	1.00	1.00
עלות כספית	30%	5.00	1.00	1.09
ישימות פוליטית וטכנולוגית	20%	3.00	4.00	4.00
השפעות עקיפות	10%	1.00	1.00	1.00
ממוצע משוקלל	100%	4.20	1.60	1.63

המלצת המדיניות

החלופה של המדינה, היא זו אשר תוביל למצב שבסופו של דבר לצמצום המירבי של גביית המס ביתר משכירים.

כפי הניתן לראות, חלופה זו עדיפה על פני החלופות האחרות כאשר בוחנים זאת במונחי תועלת ובאופן משמעותי ובולט כאשר בוחנים זאת במונחי עלות. כאשר מיישמים מבחן רגישות לקריטריון של ישימות פוליטית וטכנולוגית, קרי מורידים את הציון של החלופה הנבחרת בישימות פוליטית וטכנולוגית מ-3 ל-1, ובנוסף מגדילים את המשקל שניתן לקריטריון הישימות מ-20% ל-30%, על חשבון קריטריון העלות (שיוורד מ-30% ל-20%), רואים שהפער בין החלופות האחרות לבין החלופה שנבחרה הצטמצם משמעותית, אך עדיין חלופת המדינה נשארת החלופה הנבחרת, בעלת הציון הגבוהה ביותר מבין כל החלופות.

מקורות

מאמרים אקדמיים:

Deloitte Belastingconsulenten, Global comparative study of the personal income tax return process, (may 2017)

ד"ר אסנת חזן, לתרום יותר באותו כסף: מיצוי הטבות מס בגין תרומה, המכון למשפט ופילנתרופיה, אוניברסיטת תל אביב (מאי 2022)

דו"חות מבקר המדינה:

מבקר המדינה, דוח שנתי 66א משרד האוצר - רשות המסים - מיצוי הטבות מס והשירות לנישום, התשע"ו-2015. (להלן: דוח שנתי 66א).

מבקר המדינה, דוח שנתי 72א-חלק שני, מיצוי הטבות מס ברשות המסים – מעקב מורחב התשפ"ב 2021. (להלן: דוח שנתי 72א)

מבקר המדינה, דוח ביניים מיוחד בנושא התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה: היבטים בפעילות רשות המסים בתקופת משבר הקורונה. אתר מבקר המדינה (26/10/2020).

פסקי דין:

בית המשפט העליון בגדרי ע"א 1527/97 אינטרבילדינג חברה לבנין בע"מ נ' פקיד שומה ת"א 1, פ"ד נג(1) 719, 699 (1999).

ע"א 1527/97 אינטרבילדינג חברה לבנין בע"מ נ' פקיד שומה ת"א 1, פ"ד נג(1) 719, 699 (1999).
ע"א 4030/03 מפעלי גרנות – אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ נ' פשמ"ג (פורסם בנבו), ניתן ביום (2.7.07)

מאמרים באינטרנט:

גד ליאור, "45% מהשכירים מעולם לא ביקשו החזרי מס - ומיליארדי שקלים מחכים" מאתר YNET פורסם ב 10.09.19.

עו"ד אלידורון ועו"ד ירון טיקוצקי, איך להתמודד עם אתגרי המיסוי בשנת המס החדשה 2021, אתר חשבים פורסם ב 9/02/2021.

דני זקן, מהנשיא ועד בתי המשפט: אמון הציבור במוסדות המדינה נשחק גם בשנת 2020, אתר גלובס (11/01/2021).

שירית אביטן כהן, המכון הישראלי לדמוקרטיה: 51% מהציבור חשבים שיש שחיתות במערכת המשפט, אתר גלובס (06/01/2022).

שחר אילך, 900 מיליון שקל אבודים: רק 8% מהתורמים בישראל דורשים הטבת מס. מתוך אתר כלכליסט פורסם ב 10/07/2022.

סקרים:

המועצה לצרכנות, סקר המועצה לצרכנות: 45% מהשכירים מעולם לא הגישו בקשה להחזר מס. פורסם באתר המועצה לצרכנות (10/09/2019).

סקר מטה המיזם הלאומי, אוריינות דיגיטלית, מערך הדיגיטל הלאומי.

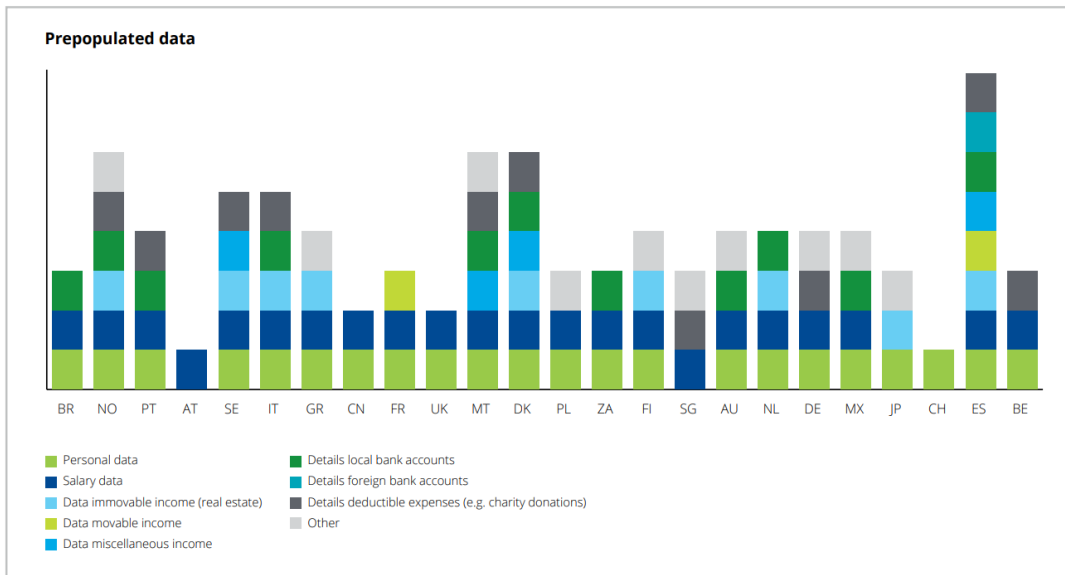
אתרים ממשלתיים:

אתר האינטרנט של רשות המיסים.

נספחים

מדינות שנסקרו בעלות שיטת דיווח הצהרתי:

תרשים הכולל רשימת המדינות הנוקטות בשיטת הדיווח ההצהרתי אשר המדינה ממלא את הפרטים הרלוונטיים לסוגי ההכנסות השונות וסוג המידע הממולא מראש:

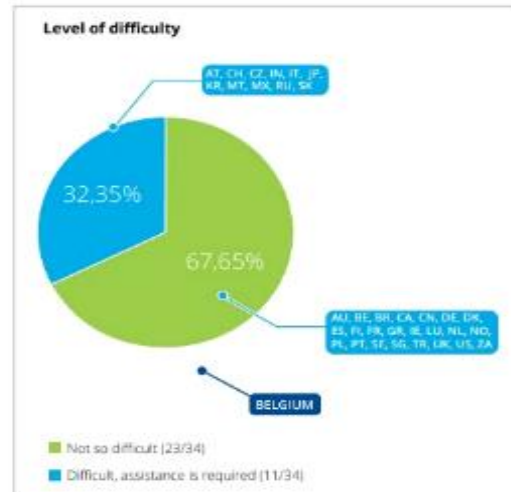


השוואה בינ"ל מידת שביעות רצון וזמן הגשת דוח שנתי(מדינות דיווח יזום מלא למול מדינות דיווח הצהרתי):

When we are looking at the level of complexity of the tax return, it turns out that in almost 68% of the countries concerned, completing a tax return is not seen as a very difficult task and in principle does not require any tax assistance (as most of the boxes are filled in automatically).

As in previous years, it is common practice to request the tax authorities or a professional consultant for their assistance in Austria, Czech Republic, India, Italy, Japan, Russia, Slovakia, South Korea, Switzerland, Malta and Mexico. In Belgium, most self-employed persons ask for professional assistance to complete their tax return.

This year, 11 out of 34 countries experience the tax return process as difficult. However, taxpayers in only 9 countries (Austria, Czech Republic, India, Italy, Russia, South Korea, Slovakia, Mexico, and Switzerland) require assistance with the completion of their tax return.



Average time spent on filling out the tax return (with only salary data, real estate data and mortgage loan details)?

