

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



רשות המיסים בישראל

היבטי מועילות של מערכת המס



היבטי מועילות של מערכת המס

רקע

מערכת המס נועדה לשמש כלי לגביית מס מתושבי המדינה לשם מימון שירותים ציבוריים כמו ביטחון, תשתיות פיזיות, בריאות, חינוך ורווחה. על פי נתוני הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020, הכנסות המדינה בפועל ממיסים ומאגרות בשנה זו היו כ-389 מיליארד ש"ח, כ-79% מהכנסות המדינה בפועל בשנה זו, שהיו כ-492 מיליארד ש"ח. מכאן נובעת חשיבותה של רשות המיסים בישראל (הרשות) כגורם המופקד על אכיפת גביית המס באופן מלא מכלל המגזרים במשק ועל יזום הסדרת סוגיות מס בהתאם להתפתחויות במשק וכיו"ב.

נתוני מפתח

67
מיליארד ש"ח

אומדן הטבות המס לשנת 2019, אשר גדל ב-34% בשנים 2015 - 2019

11
מיליארד ש"ח

סך ההוצאה המצטברת של יחידות רשות המיסים בשנים 2020 - 2017

362
מיליארד ש"ח

הכנסות המדינה ממיסים ישירים ועקיפים (ברוטו), בשנת 2020

97%
מהשומות

שאותן סגרה רשות המיסים עם נישומים מקורן בשומות על פי הצהרת נישום (45%) ובשומות בהסכם (52%), נכון לשנת 2019

1.185
מיליון דוחות


נדרשו להגיש לרשות המיסים עצמאים, חברות, שכירים ומוסדות ציבור החייבים בדיווח, בשנת 2020, לעומת כ-692,000 דוחות בשנת 2012 (גידול של כ-71%)

כ-18
מיליארד ש"ח

תוספת המס בשנת 2019 שנובעת מעריכת שומות במס הכנסה ומע"ם ששיעורה 11.5% מסך גביית מס ההכנסה ומע"ם בשנה זו (156 מיליארד ש"ח) וזאת למול גבייה כוללת מכלל מערכי המס בסך של 310 מיליארד ש"ח


<p>843 בקשות לכופר</p> <p>הגישו לרשות המיסים נישומים ועוסקים, בשנים 2018 – 2016</p>	<p>700 תיקי חקירות</p> <p>(כ-40%) מתוך 1,800 תיקי חקירות המתינו 3 שנים ויותר לביור דין, נכון לינואר 2019</p>	<p>26 תיקי מס</p> <p>בהיקף של 24.4 מיליארד ש"ח מתנהלים בערכאות משפטיות, נכון ליוני 2021</p>
<p>23,070 מהאזרחים</p> <p>(12%) לא השיבו על מכתבי הרשות במסגרת מבצע להרחבת רשת הדיווח, מתוך 197,314 המכתבים שנשלחו בשנים 2014 - 2021</p>	<p>998 מיליון ש"ח</p> <p>סכום כספי המיסים ששילמו 168 יהלומנים על פי הסכמי גילוי מרצון בשנים 2017 - 2019</p>	<p>96 מיליארד ש"ח</p> <p>אומדן "פער המס" - מהווה אומדן לסכום מס הערך המוסף שרשות המיסים לא גבתה בשנים 2008 - 2019</p>

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2021 - ינואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את יעילותה ומועילותה של מערכת המס. הביקורת נעשתה ברשות המיסים. ביקורת משלימה נעשתה במשרד האוצר, במשרד המשפטים ובהנהלת בתי המשפט. 

תמונת המצב העולה מן הביקורת

שער ראשון - מורכבות מערכת המס ומורכבות מדידת ביצועי מערכי המס

 **מורכבות מערכת המס** - מערכת המס בישראל היא מורכבת וכוללת חקיקה נרחבת¹, ובמשך השנים נעשו בה תיקונים רבים. נוסף על כך, נקבעו תקנות רבות ליישום חוקים אלו. כמו כן, רשות המיסים מפרסמת הנחיות וחוזרים לנישומיה, ואף קובעת החלטות מיסוי פרטניות. בשל גורמים אלו, ובשל השפעת דיני מס של מדינות אחרות על המיסוי בישראל, קיים חוסר בהירות גם בנושאים שהוסדרו בעבר בחוק. עלה כי בישראל אין גורם ממשלתי מוגדר שתפקידו לבצע עבודת מטה סדורה לקראת חקיקת רפורמות מס שבמסגרתה ייבחנו, בין היתר, השפעות הרפורמה על סיבוך מערכת המס, על עלויות הציות החלות על

1 פקודת מס הכנסה, חוק מע"מ, חוק מס קניה, פקודת המכס ועוד.



הנישום, על העלויות של ההתאמות הנדרשות במחשוב וכן ההיערכות המינהלית הנדרשת לביצוע הרפורמה (למשל, הכנת טפסים נוספים ומחשובם). עוד עלה כי לא בוצעו ארגון, כינוס ופישוט של דיני המס, ובכלל זה הם לא הותאמו למציאות הנוכחית (קודיפיקציה), למרות גורמים אלה: (א) השינויים המרחיבים שנעשו ברפורמות בדיני המס בשנים האחרונות; (ב) מורכבותם של דיני המס; (ג) ריבוי החלטות מקדמיות, הנחיות וחוזרים; (ד) שינויים בדיני מס של מדינות אחרות המשפיעים על דיני המס בישראל; (ה) חוסר בהירות הקיימת גם בנושאים שהוסדרו בעבר בחקיקה, בפסיקה ובעמדת הרשות.

רמת המועילות של מערכות המס בישראל בהשוואה בין-לאומית - בדוח של ארגון Tax Foundation² מאוקטובר 2021, המדרג את רמת התחרותיות של מערכות המס ב-37 מדינות ה-OECD, עלה כי במדינת ישראל חל השיפור הגדול ביותר בדירוג זה ביחס לדירוג הקודם שפורסם בשנת 2020 (עלייה מהמקום ה-27 למקום ה-14). עוד עלה כי ישראל מדורגת במקום ה-17 בהיבטי מס חברות, במקום ה-12 בהיבט מע"מ ובמקום ה-10 בהיבט מיסי נדל"ן ומכסים. עם זאת, נמצא כי ישראל נמצאת במקום ה-29 בהיבט המס החל על היחידים וכן הועלו חולשות נוספות של מערכת המס, שבאות לידי ביטוי בזמן הרב ביותר מבין המדינות במילוי טופסי דיווחים שנתיים של חברות, בשיטת מדרגות המס הנהוגה בישראל ובמספר הקטן יחסית של אמנות המס שישראל חתמה עליהן עם מדינות גומלות.

עוד עלה כי בכמה מדדים, דירוגה של רשות המיסים נמוך מדירוגן של רשויות המיסים במדינות ה-OECD, דבר המשפיע על יעילותה בגביית מיסים. לדוגמה: (א) שיעור קטן מעובדי הרשות מטפל בעסקים גדולים - דירוג 29 מתוך 38 מדינות ה-OECD; (ב) שיעור קטן מעובדי הרשות מוקצים לביקורת או לגבייה ולאכיפת חובות המס - דירוג 23; (ג) שיעור גבוה של עלויות הרשות ביחס לגביית המס שלה - דירוג 29. מאידך גיסא, עלה כי בכמה מדדים דירוגה של רשות המיסים גבוה יחסית למדינות ה-OECD. לדוגמה, לפי הנתונים לשנים 2016 - 2017, היא דורגה חמישית במספר הביקורות שהיא עושה על כל 100 חברות פעילות.

מדידת ביצועי רשות המיסים ופרסומה לציבור - סך הכנסות המדינה ממיסים ישירים ועקיפים בשנת 2019 נאמד בכ-310 מיליארד ש"ח. מכלל זה נגבה מס הכנסה בסך כ-55 מיליארד ש"ח נטו, ונגבה מע"מ בסך כ-101 מיליארד ש"ח. תשואת המס של משרדי השומה במס הכנסה הייתה כ-13 מיליארד ש"ח, ושיעורה היה כ-24% ממס הכנסה שנגבה (ללא ניכויים ומיסי מקרקעין). תשואת המס של משרדי מע"מ הייתה כ-4.9 מיליארד ש"ח, ושיעורה היה כ-5% מהמע"מ שנגבה. משכך, תוספת המס בשנת 2019 שנובעת מעריכת שומות במס הכנסה ומע"מ הסתכמה בכ-18 מיליארד ש"ח ושיעורה 11.5% מסך גביית מס הכנסה ומע"מ בשנה זו (156 מיליארד ש"ח), וזאת למול גבייה כוללת מכלל מערכי המס בסך של 310 מיליארד ש"ח.

עלה כי משרד האוצר בישראל מפרסם באופן שוטף רק את היקף גביית המס ואת מידת העמידה בתחזיות המס, ללא נתונים הנוגעים לתפעול עבודת הרשות מול הנישום. אולם נתונים אלה אינם משקפים בהכרח יעילות של מערכת המס, הואיל ו-88.5% מגביית מס הכנסה ומע"מ היא אוטומטית בדרך של ניכוי במקור, בלא מעורבות של רשות המס,

2 גוף בין-לאומי העורך מחקרים בשיתוף עם נציגי ארגון ה-OECD.



ומושפעת בעיקר מנתונים מקרו-כלכליים. יצוין כי רשות המיסים של ארה"ב בוחנת באופן שוטף את עבודתה ואף מפרסמת את בדיקותיה לציבור הרחב ולמקבלי ההחלטות.

השומה בישראל לעומת מדינות אחרות - מדוח OECD (2021) שהשווה בין רשויות המס ב-59 מדינות עלה כי מספר "העובדים המשוקללים" ברשות המס בישראל הינו גבוה ביחס למספר התושבים בגיל העבודה (האוכלוסייה הנמצאת בגיל העבודה) בהשוואה לממוצע ולחציון ביתר המדינות שנסקרו. כך, לדוגמה, בשנת 2019 היה עובד רשות משוקלל לכל 622 תושבים בגיל העבודה, בעוד שביתר המדינות שנסקרו היה הממוצע - עובד על כל 1,671 תושבים והחציון עמד על עובד לכל 728 תושבים. יתר על כן, בין השנים 2018 - 2019 גדל שיעורם בישראל, בעוד שבמדינות שנסקרו (הממוצע והחציון) קטן מספרם של עובדי רשויות מס על כל תושב בגיל העבודה.

עוד עלה כי ביחס למדינות שנסקרו, רשות המיסים בישראל, מקצה פחות תשומות ואמצעים לפעילות הליבה - שומות, ביקורות ואכיפה, בהשוואה למדינות שנסקרו. כך, בשנת 2019 היה שיעור העובדים המוקצים לפעולות שעניין אכיפת גביית המס נמוך מהשיעורים המקובלים בעולם, (7% בישראל לעומת 12% בממוצע). כמו כן, שיעור נמוך יותר מעובדי הרשות מוקצים לביקורות בעסקים גדולים (ב-2019 - 1.2% מתוך כלל עובדי הרשות למול ממוצע של 4.5% ב-50 מדינות שנבדקו).

קידום יעדים לאומיים באמצעות מתן הטבות מס - תקציב המדינה בשנים האחרונות כולל הטבות מס בהיקפים של עשרות מיליארדי ש"ח. לדוגמה, בשנת 2019 ההטבות הסתכמו בכ-67 מיליארדי ש"ח (כגון: הטבות לחיסכון פנסיוני ולקרנות השתלמות, הטבות במסגרת חוק לעידוד השקעות הון, הטבות מס על הכנסות מהימורים), אולם לא נערכה בדיקה בדיעבד אם ההטבות השונות אכן ניתנו לקבוצות האוכלוסייה שהמחוקק התכוון שיקבלו אותן, ואם הן קידמו את היעדים שקבעה הממשלה. מרביתן של הטבות מס אלו נוספו לדיני המס לפני שנים רבות ומאז לא בוצעה בחינת עומק של יעילותן בכלל ושל יעילות הטבות אלו ביחס לחלופות אחרות.

היקפי כלכלה "שחורה" - לצד הכלכלה החוקית והמדווחת לרשויות המס ולרשויות השונות, פועלת כלכלה שאינה מדווחת, המכונה "כלכלה שחורה". אחת ממטרותיה העיקריות היא להימנע מתשלום מס על פעילות כלכלית. דוח של קרן המטבע העולמית משנת 2018 אמד את השיעור הממוצע של ה"כלכלה השחורה" בישראל לשנים 1991 - 2015 ב-22% מהתמ"ג. עלה כי רשות המיסים וגורמי האכיפה אינם מפרסמים באופן שוטף את אומדני הפעילות בענפי הכלכלה הלא חוקיים השונים, ולפיכך אי אפשר לנתח את יעילות היקפי שיתופי הפעולה בין רשויות המס ובין גורמי האכיפה האחרים בכל אחד ממוקדי הכלכלה השחורה.

שער שני - יעילות הפעילות ברשות המיסים

מקום משרדי השומה האזוריים - בשנת 2019 בדקו משרדי השומה במס הכנסה כ-17 אלף תיקי מס של עצמאים, חברות, מנהלים ושכירים. עלה פער בין מקומם הפיזי של המשרדים, שכמעט כולם הוקמו לפני עשרות שנים, ובין אזורי המסחר והתעשייה שהתפתחו בארץ מאז, בעיקר במרכז הארץ. שיעור של כשני שלישי מתיקי השומה הנבדקים



מרוכז ב-12 משרדי שומה מסוימים (בעיקר באזור המרכז), מתוך סה"כ 26 משרדים (לרבות המשרד המשולב).

תוצאות בדיקת השומה של דוחות מס הכנסה - בשנת 2019 הייתה תוספת המס מפעילות משרדי השומה ברשות המיסים כ-15.1 מיליארד ש"ח, מרביתם משומות על פי הצהרת הנישום או שומות בהסכם בין הרשות לנישום. עלה כי רשות המיסים אינה יכולה לאתר את שחיקת המס, או לחלופין, את תוספות המס, בשלבי השומה השונים לאותו נישום, זאת הואיל ונתוני הרשות בנוגע לכל שומה סופית כוללים רק את שלב השומה האחרון. לדוגמה, אי אפשר להשוות בנוגע לשומה שיצאה לאחר שהוגש ערעור לבית המשפט, כהסכם מס בין הרשות לנישום, בין סכום המס בשומה הסופית ובין סכומי המס שנקבעו בנוגע לה בכל אחד משלבי השומה הקודמים.

פיתוח מודלים נפרדים לצורך בחירת תיקים מושכלת לשומה - המפתח הראשי למיטוב הליכי השומה הוא בחירה מושכלת באילו תיקים לטפל בשומה ומהם דרכי הטיפול וסוגי הבדיקות הנדרשים, והדבר מחדד את הצורך בטיוב איכותו של מערך כריית המידע של הרשות. עלה כי הרשות לא גיבשה מודלים נפרדים לטיפול בנישומים בהתאם לגודלם, לתחומי פעילותם ולמאפייניהם, בדרך שתאפשר השאת תשואת מס מרבית לצד חיזוק הבקרה וההרתעה של הרשות כלפי כלל העסקים במשק.

טיפול משרדי השומה בתיקי מטה ותיקי שדה - על פי הנחיות הרשות, "תיקי המטה" נדרשים להוות 20% מכלל התיקים שהמשרדים נדרשים לטפל בהם. עלה כי לרשות המיסים אין נתונים זמינים על תיקי המטה שטופלו בפועל במשרדי השומה, ואין לה מידע זמין על המידה שהטיפול בתיקי מטה עמד ביעדים; על תשואת המס בתיקי המטה ביחס לתיקי השדה וכיו"ב. עוד עלה כי לרשות אין נתונים זמינים על תיקי השדה שנכללו בתוכנית העבודה ולא טופלו.

מודל התגמול במשרדי מע"ם ומשרדי מס הכנסה ליעול הליכי השומה - דוח סיכום בדיקה ארגונית שהוכן ע"י חברת ייעוץ חיצונית כלל, בין היתר, המלצות לשינוי בכל הקשור לתהליכי שומה וביקורת בקרב מפקחים במס הכנסה ומבקר חשבונות במע"ם. בעקבות הדוח הוחלט לצאת למחקר ראשוני (פיילוט) שבו יוכנסו בהדרגה מפקחי המס ומבקר החשבונות לפעילות מקצועית בהתאם למתווה. במהלך תקופת הפיילוט הוחל בבנייתו של מודל תגמול ותימרוץ עדכני אשר כולל בתוכו את מסקנות חברת הייעוץ ומיישם באמצעות מדדים תוצאתיים ואיכותיים את יעדי הרשות בכל הנוגע לפעילות המקצועית. הועלה כי מינואר 2016 ועד ינואר 2020, במשך 4 שנים, עובדי משרד ת"א 5 קיבלו שכר עידוד מרבי וקבוע (ללא מדידה) בשיעור של 25%. מספטמבר 2016 ועד ינואר 2020, במשך יותר משלוש שנים, קיבלו עובדי המשרדים כפר סבא, רמלה וירושלים 2 שכר עידוד מרבי וקבוע (ללא מדידה) בשיעור של 25%. כמו כן, העובדים במשרדי מע"ם שצורפו לפיילוט לפי שיטת מודל התגמול החדש, קיבלו ממועד צירופם לפיילוט ועד דצמבר 2021 פרמיה קבועה בשיעור מרבי ללא הלימה ליעדי הנהלת הרשות ותוצאות עבודתם.

עוד הועלה כי טרם נקבע והוטמע מודל תגמול חדש במשרד השומה פשמ"ג תל אביב ויחידות פשמ"ג חיפה ופשמ"ג ירושלים שהם יחידות מרכזיות מבחינת ההיקפים הכספיים של התיקים המנוהלים ותשואת המס המופקת בהם וכי נכון ליוני 2022 משרדים אלה פועלים לפי מודל שכר העידוד הישן.

שער שלישי - הליכים מינהליים ומשפטיים בתיקי מס

עיכוב בטיפול בצווי מס - נכון ליוני 2021 נדונים בערכאות משפטיות 2,108 צווי מס, בהם סכום מס הכנסה אשר שנוי במחלוקת בהליכים משפטיים אזרחיים הוא כ-28.1 מיליארד ש"ח, מתוכם 26 תיקי מס שבהם סכום המס המצטבר הוא כ-24.4 מיליארד ש"ח, ובהם 6.9 מיליארד ש"ח בגין תשעה צווים אשר הוצאו לחברה גדולה במשק בישראל. עלה כי לרשות המיסים אין נתונים מרוכזים על האמור לעיל בנושאים, אשר יאפשרו לה לפקח ולבקר אחר תהליך הטיפול האזרחי. לדוגמה: מועדי הוצאת הצווים, משך ההתנהלות הממוצע של תיק בכל אחד מבתי המשפט המחוזיים ומספר התיקים שחל בהם עיכוב נוסף בשל ערעור נוסף של הנישום לבית המשפט העליון. כמו כן עלה כי, נכון למועד סיום הביקורת לא הוספו על ידי הנהלת בתי המשפט תקני שופטים ייעודיים לתיקי מס בבית המשפט השלום בתל אביב ושופט ייעודי נוסף לבית משפט השלום מחוז מרכז, ובהתאם ריכוז תיקי המס בבתי משפט אלה עלה. עיכוב בטיפול בצווי מס של עשרות מיליארדי ש"ח על פני שנים ארוכות גורם לפגיעה באוצר המדינה, ביכולת ההרתעה של רשות המיסים ואף עלול לפגוע ביכולת האכיפה של פסיקות בית המשפט - בפרט, בנסיבות בהן חברה נישומה עלולה להפסיק את פעילותה ברבות השנים.

תיקים הממתינים להכרעת הלשכה המשפטית ברשות המיסים - עלה כי שלא בהתאם להנחיית היועמ"ש לממשלה משנת 2010 לפעול לסיום הטיפול בתיקים בתקופת של עד 24 חודשים, בהתאם לחומרת העבירה, נכון לינואר 2019 כ-700 תיקים מתוך 1,800 המתינו יותר משלוש שנים.

הנמקת ופרסום הליך הכופר - הליך כופר הכסף הוא הליך חלופי לדין הפלילי, המאפשר לחשודים בעבירות מס להימנע מהליך פלילי ומהעונש הצפוי בתומו, וזאת בתמורה לתשלום סכום כסף. בשנים 2016 - 2018 הגישו 843 נישומים ועוסקים בקשות לתשלום כופר כסף (746 בקשות אושרו). רשות המיסים דחתה 97 בקשות, ומתוכן ב-55 מתיקי המס האמורים הוגשו כתבי אישום כנגד עברייני המס ו-21 תיקים נסגרו מחוסר ראיות. עלה כי הרשות אינה מפרסמת הנמקות מפורטות להסדרי הכופר שאושרו, והנמקותיה המתפרסמות מסתכמות בכמה שורות לקוניות, ללא הסבר מפורט. עוד עלה כי יש שיהיו של כשנתיים בפרסום החלטות ועדות הכופר. לדוגמה, קובץ החלטות ועדות הכופר לשנת 2017 התפרסם רק בנובמבר 2019; קובץ החלטות ועדת הכופר לשנת 2018 התפרסם רק במרץ 2021. בבדיקה של עשרה תיקי מס שבהם התקבלו החלטות ועדות כופר עלה כי בחמישה מהם שיקולי הוועדה שפורסמו היו חלקיים ולא כללו את כלל שיקולי הוועדה ובשני מקרים נוספים הפרסום לא תאם את שיקולי הוועדה. כמו כן, בבדיקת 50 פרסומים של החלטות ועדות הכופר בשנת 2018 נמצא כי ב-37 מהתיקים שיעור הכופר על עבירות של העלמת מס עסקאות או ניכוי מס תשומות שלא כדין היה בין 20% ל-30% מסכומי העבירה, ועם זאת, מנימוקי הוועדה לא ניתן להבין מדוע במקרים מסוימים נקבעו שיעורים שונים בתוך טווח זה ומחוצה לו. כמו כן, עלה כי ההודעה שהרשות שולחת למגיש הבקשה על דחיית בקשתו אינה מנומקת.



שער רביעי - היבטים תפעוליים בפעילות הרשות

תיק ביקורת שומה ממוחשב - בשנת 2015 הוגשו המלצותיה של ועדה פנימית ברשות, שמונתה לצורך גיבוש מתווה לפיתוח תיק ביקורת ממוחשב. עלה כי במועד סיום הביקורת תיקי הנישומים מנוהלים בצורה ידנית. פיתוח מערכת תיק ביקורת ממוחשב במס הכנסה החל ב-1.1.19. נכון לינואר 2022 הושלם פיתוח של כ-64% מהפרויקט ותאריך השלמתו נדחה ליוני 2023.

הצהרות הון מקוונות - הצהרת הון עשויה לשמש עבור מפקח המס כלי בקרה מרכזי לשליפת תיקים לתוכנית העבודה ובהליך השומה עצמו. הבדיקה נעשית באמצעות השוואה בין הצהרות הון שהוגשו בפער של כמה שנים זו מזו, שממנה אפשר ללמוד אם הונו של הנישום גדל במידה סבירה, התואמת את הדיווחים שהגיש בדוחות השנתיים למס. עלה כי הליך בחינת הצהרת הון נעשה באופן ידני, וכי מסמך האפיון למערכת "הצהרת הון מקוונת" הוכן בשנת 2015 אך לא הושלם. עוד עלה כי פיתוח המערכת נכלל משנת 2016 בתוכנית העבודה של מערך השומה ושע"ם, אך לא מומש במהלך השנים.

גביית מס באגפי המס השונים - עלה כי אף שכל אגפי המס פועלים מכוח אותו מקור סמכות חקיקה - פקודת המיסים (גבייה), ברשות המיסים מתנהל תהליך גבייה עצמאי של כל אחד ממערכי המס: מס הכנסה, ניכויים, מע"ם, מיסוי מקרקעין ומכס, וכי הנישום עשוי לקבל בה בעת כמה פנקסי תשלום: פנקס מקדמות מס הכנסה, פנקס ניכויים מס הכנסה ופנקס מע"ם. עוד עלה כי תהליכי הגבייה והסדרי התשלום באגפי המיסים השונים נעשים בנפרד מול המשרדים השונים.

איחוד משרדי המס האזוריים לשיפור שירות וגביית מס - במועד סיום הביקורת, כ-20 שנה לאחר החלטת הממשלה בנושא איחוד הפעילות של "אגף המכס והמע"ם, נציבות [אגף] מס הכנסה ושע"ם", איחוד המשרדים האזוריים וחזון "שירות בנקודה אחת" עדיין רחוק ממימוש, ושונה מהמקובל ברשויות מס במדינות מובילות בעולם. בפועל, האגפים שאוחדו לרשות אחת ממשיכים לפעול בנפרד במרבית ההיבטים התפעוליים, ולא מופקת התועלת המיטבית מן האיחוד, לא בהיבטים תפעוליים, לא בהיבטי שיפור גביית המס ולא מבחינת שיפור השירות לנישום וצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל עליו במסגרת ניהול הליכים כפולים מול מערכי המס השונים. נוסף על כך, בפועל, רשות המיסים אינה עוסקת כיום בהמשך איחוד אגפי המס.

גידול במספר חייבי הדיווח לעומת קיטון במצבת מפקחי מס הכנסה וכן לעומת תרומתם לסך גביית המס - עלה כי חל גידול מתמיד (סך הכול כ-71%) במספר דוחות המס הנדרשים מחייבי הדיווח (ללא שכירים שאינם חייבים בדיווח והגישו דוחות להחזר מס) מ-691,827 חייבים בשנת 2012 ל-1,185,349 חייבים בהגשת דוחות בשנת 2020. לדוגמה, חל גידול של כ-130% בקרב השכירים, 75.5% במספר העצמאים ו-44.3% במספר החברות. לעומת זאת, עלה כי מצבת מפקחי מס הכנסה קטנה בכ-20.6% בשנים 2012 - 2020, וזאת אף שבאותן שנים היה גידול של כ-71% במספר דוחות המס הנדרשים מחייבי הדיווח ועל אף הצורך לטפל גם במאות אלפי דוחות להחזר מס שהגישו שכירים ששילמו מס ביתר. עוד עלה כי נכון לשנת 2020, 825,000 (כ-70%) מהדוחות שנדרשו להגיש לרשות המיסים, הם של עצמאים אשר המס הנגבה מהם מהווה 6% מסך גביית המיסים הישירים והעקיפים בשנה האמורה.



הרחבת רשת הדיווח בקרב מעלימי מס - הרשות גבתה מיסים בסך 4.94 מיליארד ש"ח בעקבות מבצעי הרחבת רשת הדיווח בשנים 2014 – 2021.

טיפול בפשיעה חמורה וחשבוניות מס פיקטיביות - מס ערך מוסף הוא הרכיב המרכזי בגביית מיסים עקיפים, וסך גבייתו נטו (בניכוי החזרי מע"ם) בשנים 2018 - 2019 היה כ-199 מיליארד ש"ח. סך תשואת משרדי מע"ם בגין עבודת השומה הייתה כ-9.24 מיליארד ש"ח. בשנים אלו עיקר חיובי השומה, בסך 4.76 מיליארד ש"ח, נבעו מטיפול בפשיעה חמורה שעיקרה הפצת חשבוניות מס פיקטיביות ושימוש בהן.

עיקרי המלצות הביקורת

כדי לשנות מן היסוד את המצב הנוכחי, שבו דיני המס הולכים ומסתבכים עם השנים, יש מקום לשקול לשנות את אופן הגיבוש של כללי המס - לבסס את כללי המס על עקרונות קצרים, חד-משמעיים וקלים ליישום באופן שיפחית את הצורך בפרסום הנחיות מינהליות משלימות.

מומלץ כי הרשות תפעל להשלמת פרויקט "הצהרת הון מקוונת" ולהטמעתו. כמו כן, מומלץ לבחון את האפשרות להרחיב את מודל תיקוני השומה בהתבסס על כלים טכנולוגיים. נוסף על כך, מומלץ כי הרשות תזום עבודת מטה לבחינת התועלות הגלומות במיזוג פעילות הגבייה: ייעול המערכת והאחדת הטיפול וגם חיסכון בבירוקרטיה ובנטל המינהלי המוטל על משלמי המיסים.

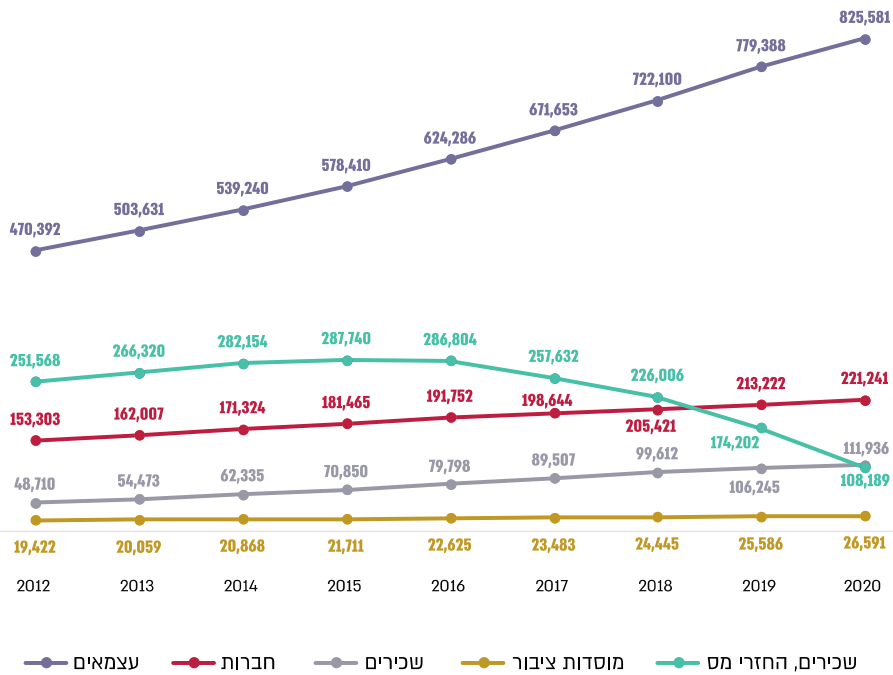
מומלץ כי הנהלת בתי המשפט תבחן אפשרות של ריכוז מאמץ ומתן תעדוף ל-26 תיקי המס, בהם סכום המס השנוי במחלוקת גבוה מ-100 מיליון ש"ח ובהם סכום המס המצטבר ועומד בערכאות הוא כ-24.4 מיליארד ש"ח.

מומלץ כי הרשות תבצע עבודת מטה ותכין תוכנית רב-שנתית לצורך השלמת מימושם של יעדי החלטת הממשלה בתחום איחוד אגפי המס, על מנת שתוכל לשפר את השירות לנישום ולהפיק מכר שיפור תפעולי והעלאה של רמת גביית המיסים.

מומלץ כי רשות המיסים תבחן את משאבי הפיקוח העומדים לרשותה ואת מועילותם לגביית המס בישראל לעומת הגידול בהיקף הדיווחים של המגזרים השונים. עוד מומלץ לבחון את היקף ופישוט הדיווחים הנדרשים ממגזרים שונים, כגון עצמאים אשר תרומתם לסך גביית המיסים נמוכה, ואת הדרכים לפשט דיווחים אלה.



מגמות בדרישה להגשת דוחות לפי סוגי תיק שונים, בשנים 2012 - 2020



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

יעילותה ומועילותה של מערכת המס נקבעות על פי יעדיה: גביית מס אמת; אכיפה ראויה; קידום השירות לציבור והפחתת בירוקרטיה; מניעת הפליית מס; קידום יעדי מדיניות חברתית ועוד. ליקויים במערכת המס משפיעים ישירות על כלל הציבור.

משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים הנוגעים למועילות מערכת המס בישראל, ובהם מורכבות מערכת המס ומורכבות מדידת ביצועי מערכי המס, יעילות הפעילות ברשות המיסים, הליכים מינהליים ומשפטיים בתיקי מס והיבטים תפעוליים ברשות המיסים. הבחינה האמורה העלתה ליקויים שונים בהיבטים אלו, המשפיעים על פעילות רשות המיסים ועל יעילותה כלפי הנישום.

דיני המס בישראל הם מורכבים וכוללים הרבה הוראות חוק, תקנות ותקדימים. הדבר מחדד את הצורך לבסס את כללי המס על עקרונות קצרים, חד-משמעיים וקלים ליישום באופן שימעיט את הצורך בפרסום הנחיות מינהליות משלימות. כמו כן יש צורך לאחד את אגפי המס מעבר לרמת המטה; לקדם תהליכי דיגיטציה, ובכללם ליצור תיק ביקורת ממוחשב ושומות מקוצרות עבור עסקים קטנים יחסית; לקצר הליכי ערעור על שומות מס ולקדם את האכיפה השיוויונית בין נישומים.

על משרד האוצר ורשות המיסים לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח תוך בחינת המלצות הביקורת, לשם שיפור מועילותה של מערכת המס בישראל.