

תיבה ו'-4: האם חובת דיווח כללית היא הפתרון להעמקת הציות לחוקי המס?

מספר ועדות מקצועיות המליצו בעבר על הטלת חובת דיווח כללית בישראל. המניעים לכך הם צמצום התופעה של הכנסות לא-מדווחות, שינוי מערכת המס, שיפור מסדי הנתונים ועוד. הנושא הוזכר גם בשנה הנסקרת, במהלך הדיונים על צמצום התופעה של הכנסות לא-מדווחות. בישראל חובת הדיווח (החובה להגיש לרשויות המס דוח שנתי על ההכנסות וההוצאות שהיו במהלך התקופה) חלה על החברות וכן על הפרטים העוסקים בעבודה עצמאית, ואילו מרבית השכירים ושאר האוכלוסייה פטורים מהדיווח¹. חובת דיווח כללית משמעותה הרחבת חובת ההגשה של דוח שנתי לכלל השכירים. כיום המעסיק מדווח על ההכנסות של שכירים, והוא גם מנכה במקור את המסים המוטלים על השכיר ומעביר אותם לרשויות המס. שיטה זו נהוגה בכמחצית ממדינות OECD². בשאר מדינות OECD – ביניהן ארה"ב, קנדה, צרפת, דנמרק ויוון – על השכיר להגיש בסוף כל שנה דוח לרשויות המס.

הצורך בחובת דיווח לשכירים נובע ממבנה מערכת המס של המדינה. במדינות שבהן המיסוי משולב – כלומר חבות המס מחושבת על בסיס כלל ההכנסה של הפרט, הן מעבודה והן ממקורות אחרים – על הפרט להגיש דוח שנתי המרכז את כל סוגי הכנסתו. בישראל לעומת זאת מוטל על ההכנסה מכל מקור שיעור מס נפרד, שאינו תלוי בהכנסה ממקור אחר³. כך, שיעורי המס על שכר אינם תלויים בהכנסות אחרות, וסכום המס מחושב ומועבר למדינה על ידי המעסיק. ההכנסות שלא מעבודה חייבות בשיעורי מס קבועים, שבדרך כלל אינם תלויים בהיקף ההכנסות האחרות⁴, והתשלום למערכת המס מתבצע בעת עריכת העסקה/הפקת ההכנסה. מערכת חוקי המס בישראל מאפשרת אפוא לרשויות המס לחשב את חבות המס ולבצע תשלומי מס בלי שהפרט יגיש דוח מרכז. במסגרת זו אין אנו עוסקים בשאלה מהי שיטת המיסוי העדיפה, אך יישום השיטה המשולבת מחייב, כאמור, הטלת חובת דיווח כללית.

סיבה נוספת להגשת דוח שנתי במדינות שונות – מלבד השימוש בשיטת המיסוי המשולב – היא קיום הטבות פרטניות לשכירים בגין הוצאות שונות, הטבות שניתן לממשן רק באמצעות הגשת דוח שנתי. בישראל ההטבות בגין ההוצאות הקשורות לעבודה מוענקות לשכירים דרך המעסיק, באמצעות מערכת נקודות זיכוי המקנות לעובד את ההטבות ללא צורך בהגשת מסמכים על ההוצאה (על פי הצהרת העובד בטופס 101). הרחבת חובת הדיווח בישראל לשכירים תאפשר לשנות את מערכת המס הקיימת. בין השינויים האפשריים: שינוי הפרוגרסיביות של מערכת המס על ידי הנהגת מיסוי משולב; הרחבת מדיניות התמיכה בהורים עובדים על ידי הכרה בהוצאות טיפול בילדים ששולמו בפועל; הגברת יעילותו של מענק העבודה על ידי התאמת סכום המענק להכנסה המשפחתית; הגברת עידוד ההתפתחות המקצועית על ידי הכרה בסכום המדויק של עלויות הלימודים האקדמיים והמקצועיים. מעבר לדיון המהותי בשאלה אם שינויים כאלה רצויים – ברור שבדיווח

¹ החוק הקיים היום בישראל מטיל את חובת הדיווח גם על כלל השכירים, אולם שר האוצר פטר מדיווח את השכירים שהכנסתם השנתית מגיעה עד כ-640,000 ש"ח. עם זאת, כלל הנתונים על הכנסות השכירים במשק נמצאים בידי רשות המסים, מתוך דיווח המעסיקים בטופס 126.

² סקירת הניסיון הבין-לאומי מתבססת על פרסומי OECD בנושא המסים: Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series, OECD, 2011, Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations – Country Experiences with the Use of Pre-populated Tax Returns, Forum on Tax Administration Taxpayer Services Sub-group, OECD, 2006, Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series, OECD, 2004.

³ למעט מס יסף – מס משולב שמוטל על אנשים בעלי הכנסות גבוהות, שכבר היום מחויבים בדיווח.

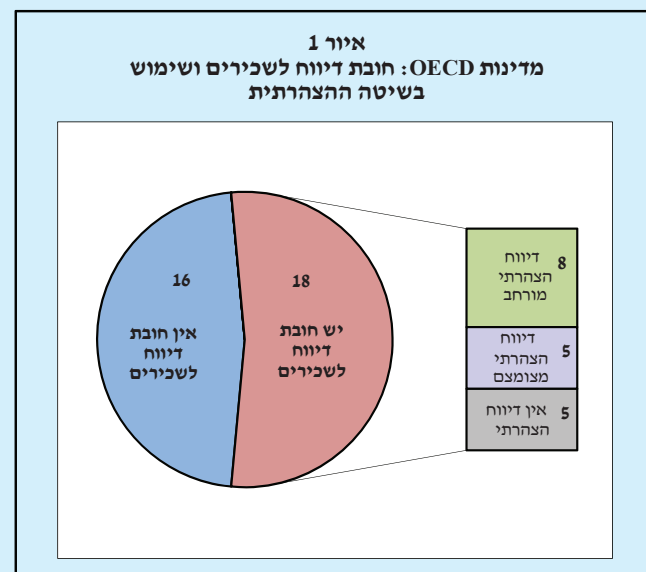
⁴ למעט חריגים שכבר היום מחויבים בהגשת דוח אישי.

לבדו אין די כדי לממשם; תידרש הקצאת משאבים מתאימה מצד רשות המסים כדי לבחון את הטפסים האלה ולמנוע הונאות שונות שהסבך של מערכת המס יאפשר.

לצד פתיחת האפשרויות החדשות במערכת המס תביא הטלת חובת דיווח כללית לעלויות נוספות, הן לפרטים שהיום אינם מחויבים בהגשת דוח לרשויות המס והן לרשויות המס. בארצות הברית, למשל, חישוב רשויות המס ומצאו כי משך הזמן הנדרש מכל נישום למילוי הדוח השנתי נאמד בכ-14 שעות⁵. זאת נוסף על הזמן והמשאבים שמקדישות רשויות המס לקליטת הטפסים, שבסופו של דבר רק אחוז אפסי מהם נבדק. כדי לצמצם את ההוצאות המוטלות על הפרטים, מיושמת בחלק מהמדינות המנהיגות חובת דיווח כללית שיטת הדיווח ההצהרתי (pre-filled tax return), שלפיה רשויות המס מכינות בעצמן את הדוח השנתי עבור כל פרט על סמך

הנתונים המנהליים על הכנסותיו. לשם כך הוקמה במדינות אלו מערכת מידע מרכזית המכילה את כלל נתוני ההכנסה שנתקבלו על כל פרט מגופים שונים במשק (בנקים, חברות ביטוח, בתי השקעות ועוד). על סמך נתוני המאגר נערך חישוב אוטומטי של חבות המס לכל פרט, והדוח נשלח לאישורו. השיטה נהוגה באופן מלא או חלקי בכ-13 מדינות OECD שבהן מוטלת חובת דיווח כללית (איור 1).

במדינות שבהן מערכת המידע המרכזית כוללת נתונים על כל סוגי ההכנסות (שכר, ריבית, דיווידנד, תשלומי העברה ועוד) נערכת שומה סופית. (כך למשל בדנמרק, פינלנד,



נורווגיה ושוודיה). השומה מועברת לפרט באמצעות האינטרנט או הדואר, ועליו רק לאשר או לתקנה⁶. במדינות שבהן לא נאסף מידע על כלל הכנסות הנישומים עורכות רשויות המס שומה חלקית, והפרטים מתבקשים להשלימה במידע על הכנסות שלא מעבודה. (כך למשל באוסטרליה, בלגיה, הולנד וצרפת). בחמש מדינות OECD שבהן מוטלת חובת דיווח כללית (ארה"ב, קנדה, יוון, פולין והונגריה) אין שימוש בשיטה ההצהרית.

הנהגת חובת דיווח כללית בשיטה ההצהרית בישראל תצמצם במידה ניכרת את תשומות הפרט בהכנת הדיווח, בהשוואה לדיווח אישי אקטיבי. כדי ליישמה נדרשים: הכנת תשתית טכנולוגית לשידור מקוון וזיווג של מידע ממקורות שונים, וגם חקיקה שתאפשר את העברת המידע הפרטי מהגופים השונים לרשויות המס. היום יש בידי רשות המסים מאגר מידע המכיל את המידע המלא על ההכנסות מעבודה של שכירים, המתבסס על דיווחי מעסיקים (טופס 126). הוא מכיל מידע רחב על יותר משלושה מיליוני שכירים, ויכול לשמש בסיס לבניית מערכת מידע מרכזית שתאפשר את הכנת השומות האוטומטיות לשכירים⁷. צירוף

⁵ <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/toder.pdf>

⁶ בדנמרק פרט המסכים עם השומה אינו חייב להגיב עליה. חוסר תגובה מפורשת כמוהו כאישור של השומה.

⁷ כיום מאגר המידע זמין בפועל רק כשנה לאחר סיום שנת המס. זאת בהשוואה לדיווח בתוך חודש ימים מסיום שנת המס, המקובל במדינות שנהוגה בהן את השיטה ההצהרית.

של דיווחי גופים נוספים (כגון בנקים, קרנות פנסיה, חברות ביטוח והמוסד לביטוח לאומי) והצלבת נתוני מס ההכנסה ומע"מ יאפשרו הפקה אוטומטית של דוח שנתי מלא לכל שכיר. הקמת המאגר המרכזי יכולה לשמש כלי למאבק בכלכלה הלא-מדווחת; זאת באמצעות אפיון פרטים בעלי סיכוי גבוה לאי-ציות לחוקי המס על ידי הצלבת נתונים ממקורות מנהליים שונים, המשמשים אינדיקטורים להכנסות ולהוצאות של הפרטים (כגון מיזוג נתוני הבעלות על נדל"ן). יצירת התנאים הטכנולוגיים והמשפטיים להקמת המאגר המרכזי ולהנהגת הדיווח ההצהרתי בישראל תימשך זמן מה; עד אז הטלת חובת הדיווח על השכירים בשיטה הלא אוטומטית תהווה נטל כבד על הפרטים, וכן תביא לגידול ההוצאות של רשות המסים. על רקע התשומות הרבות הצפויות חשוב לוודא שהטלת חובת דיווח על השכירים תשיג את מטרתה העיקרית, כפי שהיא עולה בדיון הציבורי בישראל – צמצום ההכנסות הלא-מדווחות.

בספרות מוצג טווח רחב של גורמים המשפיעים על הנכונות של הפרט לציית לחוקי המס, אך לא נמצאה עדות ליעילותה של הטלת חובת דיווח כללית⁸. בספרות מוזכרת התיאוריה של "היד הרועדת", שמקורה בכלכלה הניסויית: לפיה עצם החתימה מעלה את נכונותו של החותם לדווח אמת. ייתכן אפוא שהחתימה על הדוח השנתי תגדיל את הסיכוי שפרטים ידווחו על כלל הכנסותיהם. הכללים התקפים היום בישראל מחייבים את מרבית האוכלוסייה להצהיר על מקורות ההכנסה ולחתום על כך. כלל השכירים במשק מצהירים בכל שנה על מקורות הכנסותיהם באמצעות טופס של רשות המסים (טופס 101), הנחתם במקום העבודה ומועבר לרשות על ידי המעסיק באופן ממוחשב. גם מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי מחויבים לדווח על הכנסותיהם בעת הגשת בקשה חתומה לקצבה (למעט קצבאות אוניברסליות). ניתוח סטטיסטי פשוט של הקשר בין אומדנים להיקף הכלכלה הלא-מדווחת לבין הנהגת חובת דיווח כללית במדינות OECD אינו מצביע על מתאם⁹. חישוב הממוצע והחציון של אומדן לגודל הכלכלה הלא-מדווחת ב-32 מדינות OECD לפי שתי הקבוצות – מדינות שמוטלת בהן חובת דיווח לשכירים (18 מדינות) ומדינות ללא חובה כזאת (14 מדינות) – מעלה כי האומדן לגודל הממוצע של הכלכלה הלא-מדווחת במונחי תוצר הוא זהה בשתי הקבוצות – קרוב ל-19% תוצר (בשתייהן עם חציון של 18% תוצר). סביר להניח כי כאשר רשות המסים תקבל גישה לכל הנתונים הרלוונטיים לחישוב המס, שימוש בבינה מלאכותית לניתוחם ולזיהוי מעלימים פוטנציאליים יהיה אפקטיבי הרבה יותר מאשר החתימה של מיליוני אזרחים על הטפסים.

נושא היעילות של דיווח כללי בהתמודדות עם הכלכלה ה"שחורה" טעון בדיקה; זאת לנוכח העלויות הניכרות שיהיו כרוכות בכך. אם יתברר כי הכלי אפקטיבי, והמדינה תחליט להנהיג דיווח כללי, יש ליישמו בשיטה מתקדמת, הממצה את האפשרויות הטכנולוגיות העדכניות – שיטת הדיווח ההצהרתי. התשומות ששיטה זו דורשת פחותות במידה ניכרת מאלה של השיטה ה"אקטיבית" המסורתית, המחייבת כל פרט להגיש דוח שנתי.

⁸ מתבסס על פרסום של OECD החוקר את הגורמים המשפיעים על הציות וסוקר את המחקרים הרלוונטיים בנושא: Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behavior, Forum on Tax Administration: SME Compliance Subgroup, OECD, 2010

⁹ מתבסס על אומדני הכלכלה הלא-מדווחת במחקר F. Schneider and A. Buehn (2011), "Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What are the Driving Forces?", IZA DP No. 6891.