

## הקצאת מספרי חשבוניות על ידי רשות המיסים

מסמך זה מוגש לקראת דיון בוועדת הכספים ב-2 במאי 2023, בנושא: **פרק ט' (מסים) – סעיפים 42-44: "הקצאת מספרי חשבוניות"**, מתוך הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023. המסמך כולל תיאור המצב הקיים, תיאור השינוי המוצע וניתוח השינויים.

### 1. תיאור המצב הקיים – רקע

בסעיף 38 בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975<sup>1</sup> (להלן החוק או חוק מע"מ) נקבע כי: "עוסק זכאי לנכות מהמס שהוא חייב בו את מס התשומות הכלול בחשבונית מס שהוצאה לו כדין". כלומר, כדי שעוסק מורשה יקבל בחזרה את סכום מע"מ תשומות, המתווסף על מחיר העסקה ששילם, יש צורך בקבלת חשבונית מס שהוצאה כדין.

בסעיף 47 (א) לחוק הותר לעוסק מורשה להוציא חשבונית מס בעבור עסקה חייבת במס ללקוח שקנה ממנו, והוא חייב לעשות זאת לפי דרישתו.

בסעיף 47 (ב) לחוק נקבע ששר האוצר, מנהל רשות המיסים או מי שהוסמך לכך (להלן: המנהל) יחליט אילו פרטים יש לכלול בחשבונית מס כדי שהיא תהיה תקינה, לרבות מספר חשבונית מס, מספר זיהוי של הקונה (מספר עוסק מורשה) וסכום המע"מ – שיירשם לרוב בנפרד ממחיר העסקה. הפרטים שצריכים להירשם על גבי מסמך שהוא חשבונית מס (תיעוד פנים) מפורטים בהוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), התשל"ג-1973.<sup>2</sup>

### 2. תיאור השינוי המוצע

לפי דברי ההסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023,<sup>3</sup> **ניכוי מע"מ בחשבוניות שהוצאו לא כדין היא תופעה נרחבת**. כדי להתמודד עם התופעה מוצע שכדי להוציא חשבונית מס ללקוח בגין עסקה, תהיה התקשרות עם רשות המיסים (להלן: הרשות) באמצעות מערכת מקוונת, שדרכה העוסק יגיש בקשה לקבלת מספר. המספר יוקצה במיוחד לחשבונית מס מסוימת, והמנהל יחליט אם חשבונית המס הוצאה כדין.

אם כן, הרשות תקצה מספר שבאמצעותו יוכל העוסק להתקזז על סכום המע"מ שנרשם בחשבונית. מוצע שרק בעבור חשבוניות מס שבהן הסכום לפני מע"מ הוא יותר מ-5,000 ש"ח העוסק יזדקק להקצאה של מספר ייחודי, ובעבור חשבוניות מס שבהן הסכום לפני מע"מ הוא עד 5,000 ש"ח, עסקאות פטורות ממע"מ ועסקאות עם מע"מ בשיעור אפס, לא יהיה צורך בהקצאת מספר לחשבונית מס.

<sup>1</sup> חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

<sup>2</sup> הוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), התשל"ג-1973.

<sup>3</sup> הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023.

עוד מוצע שאם החליט המנהל שיש יסוד סביר שחשבונות המס תוצא שלא כדון, והחליט **לא** להקצות מספר ייחודי לחשבונות מס זז, הוא ישלח את החלטתו באופן מקוון ומיידי, ויזמין את העוסק שהוציא את החשבונות מס (להלן: המוכר) לטעון את דבריו בפניו בתוך שלושה ימי עסקים מיום שליחת ההודעה. אפשר יהיה לערוך את השימוע באמצעות "היוועדות חזותית" (למשל שיחת וידאו באמצעות יישומון Zoom).

במקרה שבו המוכר לא התייצב לשימוע, לא יוקצה מספר ייחודי לחשבונות המס ולא יהיה אפשר להתקזז על המע"מ שנגבה בה. אם יום לאחר השימוע המנהל לא החליט אם להקצות מספר או לא, אז יראו את הבקשה כאילו אושרה, ויוקצה לחשבונות המס מספר ייחודי.

על החלטה שלא להקצות מספר ייחודי יהיה אפשר להגיש השגה למנהל בתוך 30 ימים מהשימוע. אם לאחר 60 ימים ממועד הגשת ההשגה לא החליט המנהל אם להקצות מספר או לא (עובד הרשות שידון בהשגה לא יהיה אותו עובד שהחליט במקור לא להקצות מספר לחשבונות המס), יראו את ההשגה כאילו התקבלה ויוקצה לחשבונות המס מספר הייחודי. על החלטה של המנהל בהשגה יהיה אפשר לערער לבית המשפט המחוזי. במקביל ל"שימוע", ייתכן שיחול אחד משני המצבים האלה:

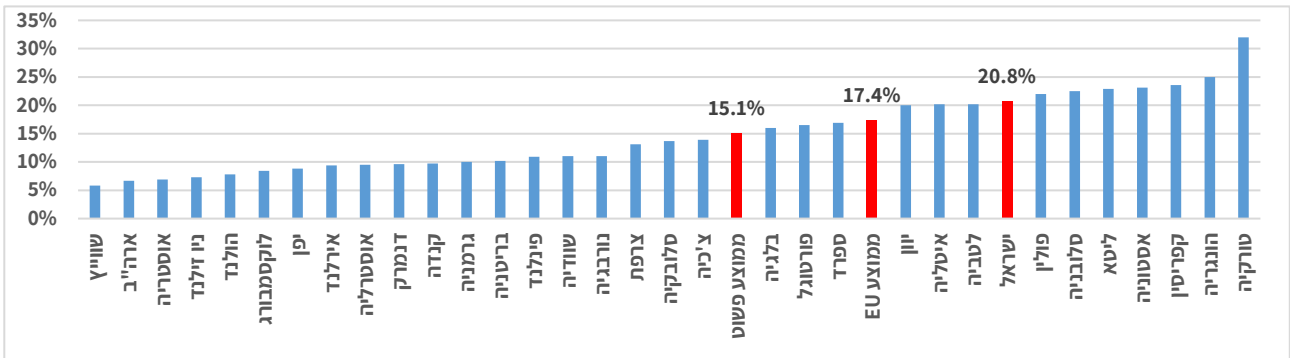
- המוכר יוציא לקונה חשבונות מס מבלי שהוקצה לה מספר ייחודי, והקונה לא יוכל לקבל את המע"מ בחזרה.
- אפשרות לסמן באופן מקוון שהמס הכלול בחשבונות ישולם לרשות המיסים **על ידי הקונה** (בהנחה שהוא עוסק). במקרה כזה הקונה יוציא חשבונות לעצמו (חשבונות עצמית) והמנהל יקצה לה מספר ייחודי. במקביל, המוכר יוציא חשבונות מס אשר סכום המע"מ שירשם בה יהיה **אפס**. בחשבונות מס זז יירשם גם המספר הייחודי שהוקצה לחשבונות העצמית של הקונה.

### 3. ניתוח השינוי המוצע

#### 3.1 הון שחור

כלכלה שחורה היא תופעה של העלמת הכנסות מפעילות כלכלית שהבסיס שלהן חוקי (לא נכללות בה עסקאות לא חוקיות, כגון סחר בסמים). היא רווחת בעיקר בקרב העצמאים והעסקים הקטנים. למשל מקרה של בעל חנות או נותן שירותים (למשל: שרברב, חשמלאי) שעשו עסקה אך לא דיווחו עליה לרשויות המס נכלל בכלכלה השחורה. תופעה זו קשה למדידה מסיבות אחדות: המעורבים בה אינם מעוניינים לדווח לרשויות; חלק ניכר מהתשלומים בגין עסקאות משולמים במזומן; העסקה אינה ניתנת לזיהוי ולמעקב; העוסקים אינם משתמשים בתשתית אלקטרונית של תשלומים ודיווח לרשויות; רמת האכיפה של רשות המיסים בישראל היא נמוכה ולכן קשה לאמוד את ממדי התופעה. בתרשים 1 שלהלן מוצג אומדן משקל הכלכלה שחורה מהתוצר במדינות מפותחות בשנת 2021.

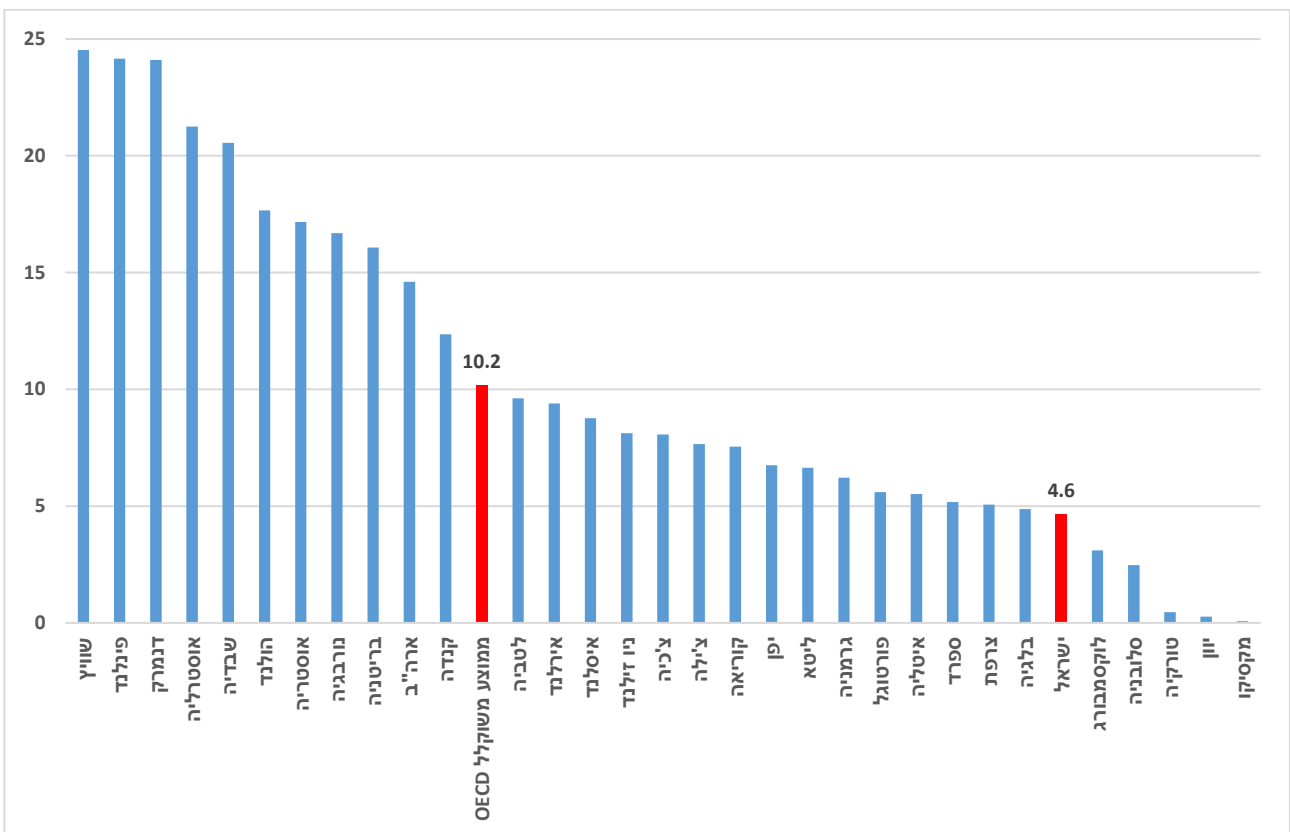
**תרשים 1: אומדן משקל הכלכלה השחורה מהתוצר במדינות מפותחות בשנת 2021<sup>4</sup>**



אפשר לראות כי בשנת 2021 משקל הכלכלה השחורה בישראל היה **20.8%** (קרי, אובדן הכנסות של עשרות מיליארדי ש"ח למדינה ממיסים בכל שנה). המשקל היה גבוה אפוא מהממוצע הפשוט במדינות שנסקרו, שהיה **15.1%**. ממוצע מדינות האיחוד האירופי היה **17.4%**. יתר על כן, בשנת 2020 חל גידול בשיעור הכלכלה השחורה, בין היתר בגין משבר הקורונה.

בתרשים 2 להלן מוצג משקל הוצאות תפעול למחשוב מסך הוצאות תפעול ברשויות מיסים במדינות ה-OECD.

**תרשים 2: משקל הוצאות תפעול למחשוב מסך הוצאות תפעול ברשויות מיסים במדינות ה-OECD (2017)<sup>5</sup>**



<sup>4</sup> ISJ, [Development of the Shadow Economy of 36 OECD Countries](#), August 2021. Israel: World Economies, [Informal Economy](#), accessed: April 3<sup>rd</sup> 2023.

<sup>5</sup> OECD, [Economic Survey Israel 2020](#), September 2020, p. 132.

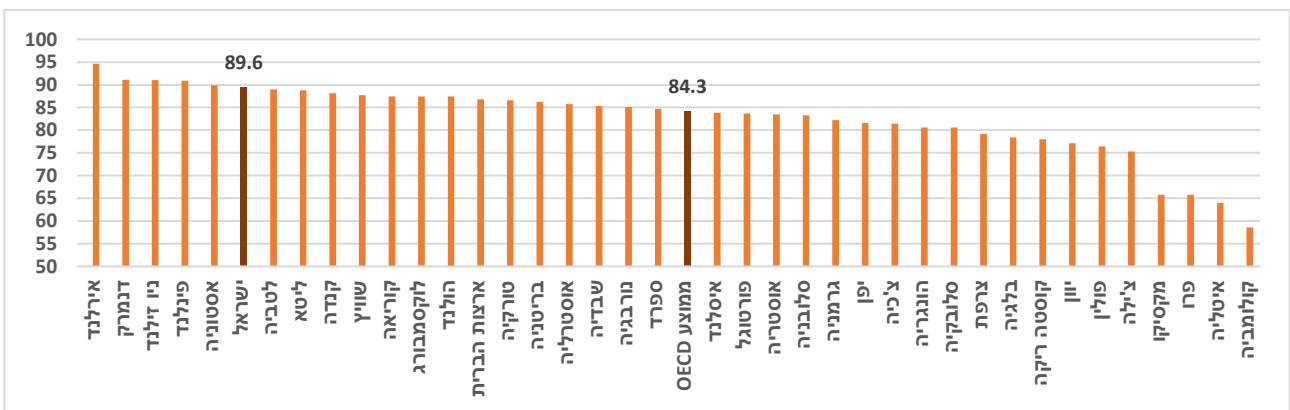
אפשר לראות כי בשנת 2017 משקל הוצאות תפעול למחשוב מכלל הוצאות התפעול של רשות המיסים בישראל היה **4.6%** – נמוך יחסית לממוצע משוקלל של מדינות ה-OECD, שהיה **10.2%**. בדוח של ה-OECD על מערכת המס בישראל משנת 2020, יש המלצה בנושא המאבק בכלכלה השחורה.

לפי ההערכות, משקל הכלכלה השחורה מהתוצר בישראל גבוה יחסית לממוצע ה-OECD. יש המלצה לשיפור הכלים האנליטיים ברשות המיסים של ישראל, באמצעות ניתוח נתונים מודרני לאיתור העלמת מס, תוך **הגדלת ההשקעות בטכנולוגיות דו.**

### 3.2 מרכיב תשלומי המיסים במדד ידידותיות לעסקים

לפי מדד ידידותיות לעסקים (Doing Business) של הבנק העולמי, בשנת 2020 **ישראל דורגה במקום ה-13 במרכיב תשלומי מיסים לעומת מקום 38 בממוצע ה-OECD**. בדירוג הכללי של מדד ידידותיות לעסקים דורגה ישראל במקום 35. בתרשים 3 שלהלן ציון מרכיב תשלומי מיסים במדד ידידותיות לעסקים במדינות ה-OECD בשנת 2020.

**תרשים 3: מרכיב תשלומי מיסים במדד ידידותיות לעסקים של הבנק העולם (מדינות ה-OECD, 2020)**<sup>6</sup>



אפשר לראות כי בשנת 2020 הציון של ישראל במרכיב תשלומי מיסים במדד ידידותיות לעסקים היה **89.6**, גבוה בהשוואה לממוצע ה-OECD. ישראל דורגה במקום ה-13 במדד ידידותיות לעסקים במדינות ה-OECD. במרכיב תשלומי מיסים יש כמה תת-מרכיבים. בלוח 1 שלהלן מוצגים המרכיבים בישראל בשנים 2010 ו-2020.

**לוח 1: ציונים במרכיב תשלומי מיסים במדד ידידותיות לעסקים**<sup>7</sup>

מדינה	דירוג	מספר תשלומים בשנה	זמן (שעות בשנה)	סכום המס (שיעור מהרווחים)
ישראל (2010)	83	33	230	32.6
ישראל (2020)	13	6	234	25.3

אפשר לראות כי בשנת 2020 ישראל דורגה במקום **13** (מבין 190 מדינות) – שיפור ניכר לעומת מקום **83** (מתוך 183 מדינות) בשנת 2010. השיפור חל בעיקר במרכיב מספר תשלומים בשנה (מ-33 בשנת 2010 ל-6 בשנת 2020).

<sup>6</sup> The World Bank, [Doing Business index](#), 2020.

<sup>7</sup> The World Bank, [Doing Business index](#), 2020, [2010](#).

בלוח 2 מוצג משך הזמן המוקדש לתשלום מיסים בישראל, בהשוואה לחציון במדינות ה-OECD ולמדינות ה-OECD עם משך הזמן הקצר ביותר.

### לוח 2: משך זמן תשלום מיסים בישראל בהשוואה לחציון ב-OECD ולמדינות עם משך הזמן הקצר ביותר<sup>8</sup>

סעיף	ישראל	חציון OECD	הנתון הטוב ביותר ב-OECD	
			נתון	מדינות
מספר תשלומים בשנה	6.0	9.0	5.0	נורווגיה
זמן טיפול בתשלום מיסים (ימי עבודה של 8 שעות)	29.3	17.5	6.3	אסטוניה
זמן טיפול החזרי מע"מ (שעות)	4.0	4.3	0.0	גרמניה, אירלנד, קוריאה, לטביה, הולנד, ספרד, בריטניה
זמן לקבלת החזרי מע"מ (שבועות)	7.5	11.0	2.3	אסטוניה

אפשר לראות כי למרות השיפור במצב של ישראל בשנים האחרונות, עדיין זמן תשלום המיסים בישראל (29.3 ימים) היה גבוה משמעותית בהשוואה לממוצע ה-OECD (17.5 ימים) ובהשוואה למדינה עם הזמן הקצר ביותר (אסטוניה, 6.3 ימים). זמן טיפול בהחזרי מע"מ בישראל (4 שעות) נמוך מעט מחציון ה-OECD (4.3 שעות), אולם היה גבוה מאוד מהמדינות שבהן הזמן היה הקצר ביותר (0 שעות בגרמניה, באירלנד, בקוריאה הדרומית, בלטביה, בהולנד, בספרד ובבריטניה). משך הזמן לקבלת החזרי מע"מ בישראל (7.5 שבועות) נמוך לעומת חציון מדינות ה-OECD (11 שבועות), אולם גבוה מאסטוניה, שבה הזמן הוא הקצר ביותר (2.3 שבועות).

בדוח של ה-OECD על מערכת המס בישראל משנת 2020, יש המלצה בנושא שיפור זמן החזרי מס: שימוש רב יותר בנתונים של צד שלישי עשוי לסייע להערכה מוקדמת ומילוי מוקדם אפשרי של החזרי מס, דבר העשוי להפחית את עלויות הציות ואי-הציות. המלצת ה-OECD היא לשפר את הגישה של רשות המיסים ואת השימוש בנתוני צד שלישי, כדי להתקדם למילוי מוקדם של החזרי מס.

לפי דוח של הבנק העולמי וחברת PWC, בשנים האחרונות ישראל יישמה רפורמות להקלת תשלומי מע"מ כך שיעשו באופן מקוון ונוח לעסקים. רפורמות דומות נעשו גם בעשרות מדינות אחרות. תשלומים מקוונים החלו כבר בשנים 2013–2014, אך נעשו באופן נרחב החל משנת 2018 והביאו להפחתת חדה של מספר התשלומים בשנה.<sup>9</sup>

### 3.3 נקודות לדין

כאמור, לפי הצעת החוק קיזוז סכום מע"מ תשומות על ידי עוסק מורשה על כל חשבונית מס שסכומה יותר מ-5,000 ש"ח לפני מע"מ תתאפשר רק לאחר קבלת מספר ייחודי, שיוקצה לחשבונית מס לפני שהלקוח מקבל אותה. פעולת הקצאת המספר הייחודי היא פעולה ממוחשבת, ונוכח זאת אפשר לשאול שאלות אחדות:

- מה יעשו בעלי עסקים העובדים בעיקר בשטח, ושהנהלת החשבונות שלהם היא ידנית (עובדים עם פנקסים מנייר), ולא באמצעות מערכת ממוחשבת להפקת חשבוניות מס? האם תוחל חובה לעבור להנהלת חשבונות ממוחשבת? אילו פתרונות מוצעים לעוסקים כאלו?

<sup>8</sup> OECD, [Economic Survey Israel 2020](#), September 2020, p. 132.

<sup>9</sup> PWC, [Paying Taxes 2020](#), accessed: April 24<sup>th</sup> 2023.

- מה יעשו עסקים שפעילות העסקית שלהם היא באתר מכירות אינטרנטי ומערכת הפקת החשבונית מס היא אוטומטית בעת התשלום ושליחתו ללקוחות באמצעות דואר אלקטרוני, ללא התערבות אנושית – האם בעל העסק יצטרך לפנות לרשות המיסים על כל עסקה שסכומה יותר מ-5,000 ש"ח לפני מע"מ, כדי לקבל מספר ייחודי באמצעות ממשק שכרגע ככל הנראה לא קיים? (בעקבות זאת עשויה להתרחש פגיעה באוטומציה של עסקאות).
- בעיות טכניות הקשורות למחשב ולתקשורת נתונים עשויות להיות חסם לעסקאות, לרבות זמן המתנה לא סביר לקבלת הקצאה של המספר הייחודי. כיום בעת בעיית תקשורת או בעת עבודה בשטח אפשר להוציא חשבונית מס מפנקס חשבוניות ידני, שהוא תחליף זמני למערכת הממוחשבת (מעין גיבוי בשעת הצורך). לפי הצעת החוק, לפני הוצאת חשבונית מס יש לקבל מספר ייחודי מרשות המיסים, דבר שמגדיל את ההליכים הביורוקרטיים ואת עלויות הציות להוראות המס.
- האם רשות המיסים ערכה אומדן של העלות הנוספת שתוטל על עסקים בגין השינוי המוצע?

#### 4. תגובות הצדדים

##### 4.1 הערות לשכת רואי חשבון<sup>10</sup>

- לשכת רואי חשבון פרסמה את הערותיה לנושא הקצאת מספרי חשבוניות, באופן כללי הלשכה תומכת בצמצום תופעת הפצת חשבוניות מס אשר הוצאו שלא כדין, אולם לדעתה בהצעת החוק יש כמה בעיות, שעיקריהן להלן:
- הצעת החוק דורשת פיתוח ויישום של מערכת ממוחשבת או לפתח עדכונים למערכות קיימות, דבר שעשוי לארוך זמן רב. לכן, מוצע שבתור התחלה הצעת החוק תפעל במתכונת פיילוט, והעוסקים יוכלו לעשות שימוש וולונטרי בהקצאת מספרים לחשבוניות מס. בתקופה זו יהיו שיפורים במערכות הנהלת חשבונות הקיימות כיום, ורשות המיסים אף תוכל לערוך בדיקות על יעילות התוכנית החדשה. רשות המיסים תשתף את ועדת הכספים של הכנסת בממצאי תוכנית הפיילוט, כדי לדון בשיפורים אם יתעורר הצורך. עוד מוצע שסכום העסקאות בתחילת הדרך יהיה יותר מ-50,000 ש"ח לפני מע"מ, ולאחר מכן הוא יוחל על יתר החשבוניות מס. כמו כן, מוצע לקבוע זמן הסתגלות למערכת החדשה (לממשק הקצאת מספרי חשבוניות מול רשות המיסים).
  - רשות המיסים עשויה להשתמש במידע ובנתונים שיצטברו אצלה על עסקים שמבקשים להקצות מספרי חשבוניות, ולנצל את המידע לשימוש בעת ביקורת ולא רק לשימוש השוטף שלשמה המערכת מוקמת: איתור חשבוניות פיקטיביות ומניעת הפצתן.
  - בנתונים שיצטברו במערכת עשויים לעשות שימוש לרעה בשל העובדה שהנתונים יוצרים מעין "דירוג אשראי חברתי" שבו אזרחים "ציייתנים" יוכלו לפעול ביתר חופשיות ואזרחים "בעייתיים" עשויים להיות מופלים לרעה. לשם כך, הלשכה מציעה שתוקם ועדה בשיתוף לשכת רואי חשבון ובה ייקבעו התבחינים והמדדים לניטור העסקים שיש חשד שהמערכת הממוחשבת של רשות המיסים לא תקצה להם מספרי חשבוניות (פרוטוקול ניטור).
  - בשל העובדה שהקונה מסתכן בכך שלא יוכל להתקזז על המע"מ ששילם, ראוי להקים מאגר של עוסקים נורמטיביים, שבו יהיה אפשר להזין מספר עוסק מורשה ולקבל הודעה האם יש לעוסק בעיה של ניכוי מע"מ. מאגר כזה עשוי למנוע מקרים שבהם לאחר תשלום למוכר לא יוקצה מספר לחשבונית המס והקונה יפגע.

<sup>10</sup> אביב בן שמחון, חבר ועדת מיסים עקיפים בלשכת רואי חשבון, שיחת טלפון: 25 באפריל 2023, [הערות לשכת רואי חשבון](#), פברואר 2023.

- כיום לרשות המיסים יש מערכת דיווח מקוונת למע"מ, הכוללת את העסקאות שבוצעו בין עוסקים. המערכת יודעת להצליב בין רשומה של הרוכש לרשומה של המוכר. לא ברור כיצד תבוצע ההצלבה על פי הצעת החוק, אם יתווסף גם מספר שהוקצה לחשבונית מס. יתר על כן, לא ברור מה יקרה בעת ביצוע זיכוי וביטול עסקה. כיום יש מצבים טכניים ועסקיים, שבהם יש צורך בהפקת מסמכים פנימיים בתוך מערכת ממוחשבת, למשל חשבונית שהופקה והתגלתה בה טעות טכנית, וצריכה להיות מבוטלת אולם טרם נמסרה כלל ללקוח. נשאלת השאלה כיצד על העסק לפעול? האם יש פתרון לבעיה כזו?
- בהצעת החוק נקבע זמן של **שלושה ימים** להשמיע את דברי העסק שלא קיבל מספר הקצאה לחשבונית מס. לדעת לשכת רואי חשבון, זמן זה הוא קצר מדי ומוצע לקבוע שיינתנו **שבעה ימי עסקים**, שכן אי-הקצאה של מספר לחשבונית הוא דבר חשוב, ויש צורך בזמן כדי להיערך בצורה מסודרת להשמעת הטענות בפני רשות המיסים.

#### 4.2 הערות לשכת יועצי המס<sup>11</sup>

לשכת יועצי המס פרסמה את הערותיה לנושא הקצאת מספרי חשבונות. להלן עיקרי ההערות:

- חסם לביצוע עסקאות – אם הפרמטרים לחסימת עסקאות לא יוגדרו כראוי או שהמערכת לא תפעל כראוי, ייווצר חסם כזה. לשיטת לשכת יועצי המס, כיום אין מערכת ממוחשבת כזו.
- עלות הבירוקרטיה תגדל – לפי לשכת יועצי המס, המספר שיוקצה לחשבונית מס צריך להישמר בתיק תיעוד חוץ,<sup>12</sup> ומשום ש-15% מהחשבונות הן כאלה (שסכום העסקה בהן גבוה מ-5,000 ש"ח לפני מע"מ), עלות הנהלת החשבונות לעסקים תגדל גם היא. יתר על כן, עסקים שיש להם חשבונות ידניות (כלומר מנייר) יצטרכו לסרוק את החשבונות ולשלוח לרשות המיסים, כדי לקבל את מספר ההקצה לחשבונית – דבר שיסרב את התהליך. נוסף על כך, הקצאת מספר לחשבונית אמורה להיות לפני הוצאתה בפועל, ולכן הפקה של חשבונית בדיעבד יוצרת בעיה.
- פגיעה באמון של הלקוחות בעסק – אי-הקצאה של מספר לחשבונית, שלעיתים הוא מסיבה טכנית בלבד, עשויה ליצור בעיית אמון של לקוחות כלפי העסק, וגם כך עלולה להיווצר פגיעה במהלך העסקים.
- אין ודאות לקבלת מע"מ תשומות – גם אם הוקצה מספר לחשבונית מס, הקונה אינו יכול עדיין להיות בטוח שאכן יקבל מע"מ תשומות בחזרה.
- מוצע להקים מערכת ממוחשבת, שבה המוכר ישדר למערכת של רשות המיסים חשבונית מס באופן מקוון בלבד, והקונה מבקש לקבל נתונים שרלוונטיים לו על אותה החשבונית מס. נתוני חשבונית מס זו יעברו בדיקות צולבות מול הבקשה של הקונה. מהלך זה יביא לצמצום הבירוקרטיה ובד בבד ייתן מענה למאבק בחשבוניות כוזבות.

<sup>11</sup> לשכת יועצי המס בישראל, [התייחסות לשינויי חקיקת מיסים בחוק ההסדרים לשנים 2023 ו-2024](#), 27 בפברואר 2023.

<sup>12</sup> תיק תיעוד חוץ: קלסר או תיקייה ממוחשבת, שבהם נשמרות בעיקר החשבונות שקיבל עסק מהספקים שלו (נוסף על קבלות ותעודות משלוח).