

מס ערך מוסף בישראל: תמונת מצב והצעה לרפורמה

איילת צור

עמיתת קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת – מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאחר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון מכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן העניינים

1	מבוא
1	סקירה היסטורית
3	עיקרי החוק
5	היתרונות הנובעים מהחוק
6	שיעור המס
7	היקף הכנסות המדינה ממע"מ
8	סקירה משפטית וניתוח השלכות המצב המשפטי
9	מועד החיוב במס
11	חובות אבודים (Bad Debts)
13	אי-התרת ניכוי מס התשומות
14	אבדן הכנסות למדינה כתוצאה מניצול פרצה בדין הקיים
16	סקירה בינלאומית
20	מיסוי עסקים קטנים
22	מועד החיוב במס
23	חובות אבודים (Bad Debts)
25	סיכום ומסקנות

מס ערך מוסף בישראל

תמונת מצב והצעה לרפורמה

איילת צור

יולי 2004

מבוא

מס ערך מוסף (מע"מ) הינו המס השני בחשיבותו בישראל, לאחר מס ההכנסה. מע"מ לבדו מהווה כמעט חמישית מהכנסות המדינה. המס נחשב כמס יעיל, היות והוא מוטל בשיעור אחיד על כלל האוכלוסייה,¹ ולכן נייטרלי בהשפעותיו על המשק. זאת בניגוד, למשל, למס ההכנסה (ששיעוריו דיפרנציאליים), אשר נחשב כמס המבכר שוויון על-פני יעילות, בכך שמטיל נטל גבוה יותר על בעלי ההכנסות הגבוהות במשק.

ואולם, אף כי ברמה העקרונית מע"מ הינו מס יעיל, יישומו הלכה למעשה מתבצע בצורה לא יעילה. אופן הפעלת המס מקשה על מאות אלפי עוסקים בישראל ומטיל עליהם עלויות ביורוקרטיה גבוהות ועלויות מימון גבוהות לא פחות. עלויות אלה מהוות תמריץ שלילי לפתיחת עסקים וליזמות בישראל ומקשות משמעותית על תפקוד העוסקים הקיימים. הבעיה מחריפה כשמדובר בעסקים קטנים, שחוסנם הכלכלי קטן יותר. בנוסף, אופן יישום המס גורם להפסד שמוערך בלמעלה ממיליארד ש"ח לקופת המדינה, כפי שיוכח בהמשך.

מחקר זה בוחן את הרקע ההיסטורי העומד מאחורי חקיקת חוק מס ערך מוסף² בישראל ובכלל זה היתרונות הנובעים ממנו והשינויים בשיעור המס מאז חקיקת החוק. בחלקו השני של המחקר מוצגת סקירה משפטית וכן ניתוח של השלכות המצב המשפטי על בעלי עסקים בישראל ועל קופת המדינה. החלק השלישי סוקר את המצב בעולם תוך השוואת המצב המשפטי הקיים במדינות שונות לזה הקיים בישראל והשלכות ההבדלים לגבי העוסקים במשק (בדגש על עסקים קטנים). החלק האחרון של המחקר עוסק בהמלצות אשר עיקרן שינוי שיטת גביית המס.

סקירה היסטורית

מס ערך מוסף מהווה מקור הכנסה מרכזי לקופת המדינה. בעשור האחרון, היקף הכנסות המדינה ממס זה עומד על שיעור קבוע של כ-18% מסך הכנסות המדינה. לאור זאת, קשה לדמיין את שיטת המס הישראלית ללא מס ערך מוסף. ואולם, מפתיע ככל שהדבר יהיה, מס ערך מוסף מונהג בישראל במשך פחות משלושים שנים.

מפתיעה עוד יותר העובדה, שהמס הינו מס "חדש" בעולם כולו. צרפת, מחלוצי הנהגת המס, החלה בהנהגתו בשנת 1954. ברם, המס לא זכה לתמיכה פוליטית אקטיבית עד להחלטתן של המדינות החברות בשוק האירופאי המשותף (ה-European Economic Community) לאמץ את המס כשיטת מיסוי אחידה. החלטה זו התקבלה בעקבות המלצתה של הוועדה לעניינים כספיים ופיסקליים (ה-Fiscal and Financial Committee), שניתנה בשנת 1963, לאחר שחזתה בהצלחת השיטה בצרפת.

במהלך העשור המאוחר לקבלת החלטה זו הונהגה השיטה במרבית מדינות אירופה, תוך ביטול חלק ניכר מן המסים העקיפים הקיימים. בין מדינות אלה ניתן למנות את דנמרק, שהחלה בהנהגת המס בשנת 1967, גרמניה ושבדיה (1968), הולנד (1969), נורווגיה (1970), בלגיה (1971), אירלנד (1972) וכן אוסטריה, איטליה ובריטניה (1973).³

ראשיתו של הרעיון להטיל מס ערך מוסף בישראל היתה כבר בשנת 1968, אז הוחל בבדיקה יסודית של יישום מס זה בישראל. בשלהי שנת 1970 הופץ לחברי הכנסת השביעית תזכיר מטעם משרד האוצר, בראשו עמד פנחס ספיר, שהיה מיוזמי הנהגת המס בישראל. ספיר האמין והבטיח כי המס ייושם כבר ב-1972.⁴

באוגוסט 1971 יצאה משלחת של חברי ועדת הכספים של הכנסת לסיוור לימודי בארצות אירופה שהנהיגו את מס הערך המוסף – בלגיה, הולנד, גרמניה, דנמרק ושבדיה – על מנת ללמוד את השיטה והפרקטיקה הנוהגת. עם שובה, מסרה המשלחת את עמדתה ביחס להטלת המס:

הגענו למסקנה, כי מס ערך מוסף כשיטת מס עקיף היא הוגנת, צודקת ויעילה מכל [ה]מס[ים] העקיפים הקיימים והידועים בעולם. היא מעודדת ייצוא והשקעות, היא מסוגלת למנוע עיוותים ואפילויות ולהיות נייטרלית כלפי גורמי המשק ופעילותם.⁵

בינואר 1972 הגישה "הוועדה הציבורית לבדיקת מערכת המסים בישראל", בראשות השופט שלמה אשר (להלן: "ועדת אשר") את המלצותיה לשר האוצר. בדו"ח הוועדה בנושא מס ערך מוסף נכתבו הדברים הבאים:

צרכיה הביטחוניים והסוציאליים של המדינה אינם מאפשרים צמצום דרסטי בהוצאות, להיפך, ניתן לחזות שצרכים אלה אף יגדלו בעתיד הקרוב. במצב זה, הכרחי לחפש משאבים שיבטיחו לאוצר את ההכנסה הדרושה, מבלי לפגוע ברצון האוכלוסייה לעבוד וליצור. חקירה ארוכה בנושא, ולקחת דוגמא מארצות רבות באירופה, שכנעו את הוועדה כי גביית סכומים נכרים, בלי לגרום להשפעה הרסנית על המשק, אפשרית רק ע"י הנהגת מס ערך מוסף.⁶

נימוקי הוועדה להנהגת המס התבססו על שיקולי יעילות: מס ערך מוסף בעל שיעור אחיד נייטרלי בהשפעתו על הרכב הצריכה ועל הקצאת גורמי הייצור, ולכן הוא מס יעיל. בנוסף, המס מעודד ייצוא (שכן על ייצוא לא מוטל מע"מ) והשקעות (במידה ויותר ניכוי מידי של ההוצאות לרכישת נכסי השקעה).⁷

אולם, למרות שמסקנות ועדת אשר הוגשו בראשית 1972, הצעת החוק בנושא הטלת מע"מ הוגשה על-ידי הממשלה רק בשנת 1975. זאת, לאחר קיום דיונים רבים, בסופם החליטה הממשלה להכניס מספר שינויים בהמלצות הוועדה ולא לאמץ כלשונן.⁸

ביום 29 בדצמבר 1975 התקבל בכנסת חוק מס ערך מוסף. החוק, אשר נכנס לתוקף שישה חודשים לאחר קבלתו, ביום 1 ביולי 1976, היווה נדבך של רפורמה מקיפה בתחום המיסוי בישראל.

נדבך נוסף ברפורמה היה תיקון פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], שהתקבל בכנסת כשנה קודם לכן. תיקון זה, אשר יישם את המלצות הוועדה לרפורמה במסים אשר בראשה עמד פרופ' חיים בן-שחר (להלן: "ועדת בן-שחר"), כלל שינוי מקיף בשיטת תשלום מס הכנסה וגבייתו. התיקון פישט את כללי חישוב המס, הרחיב את בסיסו של מס הכנסה ומיתן את שיעוריו.⁹

הטלת מס עקיף חדש בישראל – מס ערך מוסף – נועדה להיות צעד משלים ברפורמה שנעשתה במיסוי הישיר והעקיף. זאת, כחלק מרפורמה כוללת בתחום המיסוי בישראל וכמקור הכנסה נוסף למדינה, שהכנסותיה השנתיות פחתו כתוצאה מיישום המלצות ועדת בן-שחר בלמעלה ממיליארד לירות (כ-2.3 מיליארד שקלים חדשים דהיום).¹⁰

במאי 1975 זכתה הצעת החוק לרוב בקריאה ראשונה בכנסת, והועברה לדיון בוועדת הכספים. ועדת הכספים קיימה לא פחות מ-26 דיונים טרם הובא החוק לקריאות שניה ושלישית, גם בהן, כאמור, זכה החוק לרוב. מתנגדי החוק הלינו על כך, שהמס הוטל בנוסף למסים העקיפים

האחרים (מס בולים, בול ביטחון ומס קנייה), ולא במקומם. דוגמא מייצגת לכך היא דבריו ח"כ יחזקאל פלומין (ליכוד):

... כאשר ועדת השופט אשר הגישה את המלצותיה לציבור, הקביעה היסודית שלה היתה שם ערך מוסף איננו... מס נוסף אלא מס ערך שיבוא כחלק ממכלול של רפורמה במערכת המיסוי העקיף... אנו נתבעים לאשר חוק מס ערך מוסף בלי שהדבר יהיה חלק מרפורמה במערכת המיסוי העקיף, בלי שתובא בפנינו ולו הצעה אחת לביטול אחד מהחוקים הדנים במסים עקיפים בישראל. אנו סברנו, לתומנו, שם ערך מוסף בא... להקל את חייהם של משלמי המס מבחינת הנהלים, הפרוצדורות וסבל הביורוקרטיה שבו הם שרויים כעת... מצב הדברים היום הוא שהמס הוא מס נוסף מבלי שיהיו לו היתרונות... החמצנו שעה של פריצת דרך בכיוון של רפורמה במיסוי העקיף...
¹¹.

אכן, בניגוד למרבית ארצות אירופה, הטלת מס הערך המוסף בישראל הוסיפה למערכת המסים העקיפים מס עקיף נוסף, ולא החליפה אותה.

עיקרי החוק

החוק הטיל מס בשיעור אחיד על "הערך המוסף" של כל עסקה בישראל, לרבות ייבוא טובין, ולמעט עסקאות פטורות (כגון: השכרה למגורים לתקופה מסוימת והפקדת כספים מאת עוסק במוסד

כספי). על עסקאות מסוימות הוטל מס בשיעור אפס (כגון: מתן שירות לתושבי חוץ, ומכירת פירות וירקות מסוגים שקבע שר האוצר, שלא נעשה בהם כל עיבוד).¹²

בדברי ההסבר לחוק נכתב, כי המונח הכלכלי "ערך מוסף" מבטא את תוספת הערך שתורמת היחידה המשקית בפעילותה. תוספת ערך זו מתבטאת בהפרש בין מכירותיו של העוסק לבין קניותיו, או בין השירותים שנתן לשירותים שקיבל. במוסד כספי (כגון: בנק) ובמוסדות ללא כוונת רווח, מתבטאת תוספת הערך בסך כל השכר והרווחים, לפי העניין.¹³

החוק הבחין בין קבוצות אלה, ולכן הטיל מע"מ בשלוש שיטות שונות: השיטה העיקרית, שיטת הסקטור הפיננסי ושיטת הסקטור הציבורי.¹⁴

על-פי השיטה העיקרית כל עוסק (מונח הכולל כל אדם העושה מלאכה או עסק או נותן שירות בתמורה, לרבות שותפות, אך למעט שכירים) חייב בתשלום מע"מ. כל עוסק נדרש להגיש אחת לחודשיים דו"ח ובו יסכם את כלל התמורה שנתקבלה בעסק בתקופת הדו"ח ממכירותיו ומשירותיו. על בסיס התמורה יחשב העוסק את סכום המס בו הוא חייב, ויהיה זכאי לנכות ממנו את הסכומים ששילם כמע"מ ברכישותיו או בשירותים שקיבל, ובתנאי שהסכומים מפורטים בחשבונות שהוצאו לו מאת עוסקים מורשים.¹⁵ מועד החיוב במס הוא מועד מסירת הטובין או מתן השירות, ולא מועד קבלת התשלום עבורם.

עוסקים שמחזור העסקאות שלהם בכל עסקיהם לא עלה על 250 אלף לירות ישראליות (כ-130 אלף דולרים דהיום), אשר לא נרשמו כעוסקים מורשים, הוגדרו כ"עוסקים זעירים".¹⁶ עוסקים אלה חויבו בניהול חשבונות בסיסי בלבד ולא הורשו לנכות מן המס את כל המס ששילמו עבור תשומותיהם, אלא רק חלק ממנו. בנוסף, לא הורשו העוסקים הזעירים להוציא חשבון מס המזכה את הקונה מהם לנכות את המס ששילם לעוסק המוכר. עוסקים זעירים, שמחזור העסקאות שלהם היה פחות מ-20 אלף לירות ישראליות (כ-11 אלף דולרים דהיום), זכו לפטור ממס, למעט עסקאות שהן מכירת ציוד שבעת רכישתו נוכה מס התשומות ששולם בגינו.

בכך שונה החוק מהמלצת ועדת אשר. הוועדה המליצה לפטור עוסקים שמחזורם השנתי נמוך מ-75 אלף לירות ישראליות (כ-40 אלף דולרים דהיום) ממע"מ, ולהטיל עליהם מס מחזור, שלא יינתן להעברה ולניכוי. שיעורי מס המחזור היו אמורים להיקבע בהתאם לסוג העסק, כאשר לכל עוסק נתונה האפשרות להיכלל במע"מ אם יעדיף זאת על תשלום מס מחזור. לגבי עוסקים שמחזורם השנתי אינו עולה על 2,500 לירות ישראליות (כ-1,500 דולרים דהיום), המליצה הוועדה על מתן פטור הן ממע"מ והן ממס מחזור.¹⁷

מעמד "העוסק הזעיר" בוטל החל מיום 1 ינואר 2003, וכיום ישנם שני סוגי עוסקים לעניין מס ערך מוסף: עוסק מורשה ועוסק פטור. "עוסק פטור" מוגדר כעוסק שמחזור עסקאותיו אינו עולה על סכום שקבע שר האוצר. כיום, סכום זה עומד על כ-14 אלף דולרים בשנה.¹⁸

על-פי שיטת הסקטור הפיננסי ישלמו מוסדות המשתייכים לסקטור זה מס בשיעור שייקבע על בסיס שכר העבודה ששילמו ועל רווחיהם. זאת, להבדיל ממס המבוסס על ההפרש שבין הקניות למכירות. למעשה, סקטור זה כולל בנקים ומוסדות כספיים דומים אחרים.

שיטת הסקטור הציבורי מתייחסת למיסוי מוסדות ללא כוונת ריווח ("מלכ"ריס"), ובכלל זה המדינה ורשויותיה, הרשויות המקומיות, מוסדות דת, צדקה, חינוך וריפוי, תאגידים ציבוריים וכו'. ככלל, שיעור המס שחל על מוסדות אלה יקבע בהתאם לשכר העבודה שהמוסד משלם למועסקים בו. ואולם, מנהל המכס והבלו רשאי לקבוע כי מוסדות מסוימים מסקטור זה, או אף חלקים מתוך מוסד, יירשמו כ"עוסק". במקרה זה החלק העסקי באותו מוסד יהיה רשאי לנכות את המס הכלול ברכישותיו, ויחויב במס על-פי סכום המכירות והשירותים שנתן.

היתרונות הנובעים מהחוק

דברי ההסבר להצעת החוק מונים שמונה יתרונות של המס המוצע ודרך הפעלתו, כמפורט בטבלה

מספר 1:

טבלה מס' 1

יתרונות מס הערך המוסף ודרך גבייתו על-פי דברי ההסבר להצעת החוק

היתרון	דברי הסבר
פשטות הפעלתו	המס הוא בשיעור אחיד על כלל הפעילות המשקית. אחידות זו מונעת הגדרות מסובכות בהטלת המס וקשיים בביצועו, ומאפשרת לבעל עסק לחשב בקלות את סכום המס בו הוא חייב.
היקף הגבייה	היות ומדובר במס כללי שמוטל על בסיס רחב, ניתן לגבות באמצעותו סכומים ניכרים גם בשיעורי מס נמוכים יחסית.
חוסר הפליה בין ענפי הכלכלה	המס אינו מפלה בין ענפי הכלכלה השונים במשק בתוך כל סקטור, ולכן הוא נייטרלי. זאת, בניגוד למס קנייה, למשל, שהוטל בעיקר על הייצור התעשייתי לצריכה פרטית, וגרם לשינוי בצריכה הנובע משיקולי מס.
עידוד לייצוא ולהשקעות	עסק מייצא אינו חייב במע"מ. לגבי עסק אחר – המע"מ המשתלם על חומרי הגלם ועל נכסי השקעה שרכש מוחזר לו מיד עם הגשת הדו"ח התקופתי.
בקרה פנימית	שיטת המס מבטיחה קבלת חשבונות ושמירה עליהן לצורך ניכוי המס. יתרה מכך, העובדה שמדובר במס שלבי, כשבכל שלב של הייצור והשיווק נגבה רק חלק ממנו, מונעת העלמות מס, שכן אם תהיה העלמת מס באחד השלבים, לא יותר לשלב הבא לנכות את החלק שהועלם.
ניהול חשבונות	החוק מחייב את העוסקים בניהול חשבונות, דבר שיגדיל את יעילות העסק.
מס על הסקטור הציבורי	המס יוטל גם על הסקטור הציבורי, וימנע הפלייתו לטובה על-פני הסקטור הפרטי.
השתלבות בשוק האירופי המשותף	מס הערך המוסף הינו המס העקיף המומלץ בין חברות השוק האירופאי המשותף. השתלבות ישראל בשוק מחייבת אותה להשתלב במערכת המע"מ.

עיבוד ל: הצעות חוק 1178, 28 אפריל 1975, עמ' 237-238.

למרות שניתן להתווכח לגבי חלק מהטיעונים שהובאו בטבלה מספר 1, יתרונותיו של מס הערך המוסף כמס יעיל אינם שנויים במחלוקת.¹⁹ ברם, כפי שנגלה בפרק הבא של מחקר מדיניות זה, לצד יתרונות אלה, קיימים לא מעט חסרונות. חסרונות אלה מתייחסים בעיקר לשיטת הגבייה, אשר מקשה על תפקוד עסקים (ובייחוד עסקים קטנים) ויוצרת פתח להעלמות מס.

שיעור המס

שיעורו המקורי של מס הערך המוסף היה 8%. על-פי סעיף 2 לחוק, גובה המס נתון לשיקול דעתו של שר האוצר, והוא יקבע בצו לאחר התייעצות עם ועדת הכספים של הכנסת. ודוק: לא נדרש אישור של הכנסת או של ועדת הכספים לשינוי שיעור המס. ואכן, במהלך השנים שונה שיעור המע"מ מספר פעמים, כמוצג בטבלה מספר 2:

טבלה מס' 2

השינויים בשיעור המע"מ מאז הטלתו ועד היום

שיעור המע"מ	תאריך
8%	1.7.76
12%	1.11.77
15%	1.8.82
17%	1.6.85
15%	1.7.85
16%	1.3.90
18%	1.1.91
17%	1.1.93
18%	15.6.02
17%	1.3.04

עיבוד ל: <http://www.mof.gov.il/customs/> מיום 4 יולי 2004.

כפי שניתן לראות, מאז קבלת חוק מס ערך מוסף, שונה שיעור המס תשע פעמים: שש פעמים עלה השיעור ושלוש פעמים ירד.

שיעור המע"מ עומד כיום על 17%, לאחר שבמרץ 2004 הופחת באחוז אחד, כחלק מרפורמה במסים העקיפים בישראל. מטרות הרפורמה היו: עידוד צריכה של מוצרים בסיסיים, עידוד של הביקושים במשק והגדלת כוח הקניה בידי השכבות החלשות.²⁰ עלות הפחתת המע"מ הוערכה על-ידי האוצר בכ-1.65 מיליארד שקלים בעשרת החודשים הנותרים לשנת 2004.²¹

לעמדתנו, הערכה זו אינה מדויקת. הורדת שיעור המע"מ גורמת לירידת מחירים. בדרך כלל, ירידה זו נמוכה מהירידה בשיעור המע"מ, שכן היא אינה מגולגלת באופן מלא על הצרכן. מעשית, הירידה תלויה בגמישויות ההיצע והביקוש ביחס למחיר ובתנאים הכלכליים השוררים במשק באותה עת. ברור, שכאשר אין כלל גלגול מחירים לצרכן, לא ישתנו הביקושים, ומכאן שהירידה בהכנסות המדינה תהיה

מלאה (1% כפול בסיס המע"מ). לעומת זאת, כאשר יש גלגול מלא/חלקי לצרכן (כלומר: הורדת מחירים), תגדל הכמות המבוקשת מן המוצר והכנסות המדינה יקטנו בפחות מאחוז אחד מבסיס המס. במצב זה, יכולות הכנסות המדינה אף לעלות. טבלה מספר 3 מציגה את אומדן גלגול המס על הצריכה הפרטית בהתאם לענפי המשק השונים:

טבלה מס' 3

אומדן גלגול המס על הצריכה הפרטית (נתוני 2001)

סוג תצרוכת	אחוז מסך התצרוכת (1)	גלגול משוער (2)	(1)*(2)
מזון	16.90%	0.0040	0.0007
דיר	22.60%	0.0050	0.0011
אחזקת דירה ומשק בית	9.30%	0.0077	0.0007
ריהוט וציוד לבית	4.90%	0.0050	0.0002
הלבשה והנעלה	3.20%	0.0050	0.0002
בריאות	4.90%	0.0100	0.0005
חינוך, תרבות ובידור	13.40%	0.0050	0.0007
תחבורה ותקשורת	20.10%	0.0100	0.0020
מוצרים ושירותים שונים	4.70%	0.0050	0.0002
סה"כ תצרוכת	100.00%		0.00633

מקור: גלעד הרוש וקלרה קוזין, "השפעת השינוי בשיעור המע"מ על המשק הישראלי", הרבעון הישראלי למסים, כרך ל"א, גיליון 122 (דצמבר 2003), עמ' 44-45, מתוך טבלה 3.

טבלה מספר 3 מלמדת כי הורדת המע"מ באחוז אחד צפויה להוביל להורדת מחירים בשיעור ממוצע של 0.633%²². מכאן נובע כי הירידה בהכנסות המדינה ממע"מ, אם בכלל, תהיה נמוכה משיעור הירידה במע"מ כשהוא מוכפל בבסיס המס. ואכן, ביוני 2004 הודיע שר האוצר, כי במידה ותקבולי המס יהיו מעל למצופה, יופחת המע"מ באחוז נוסף.²³

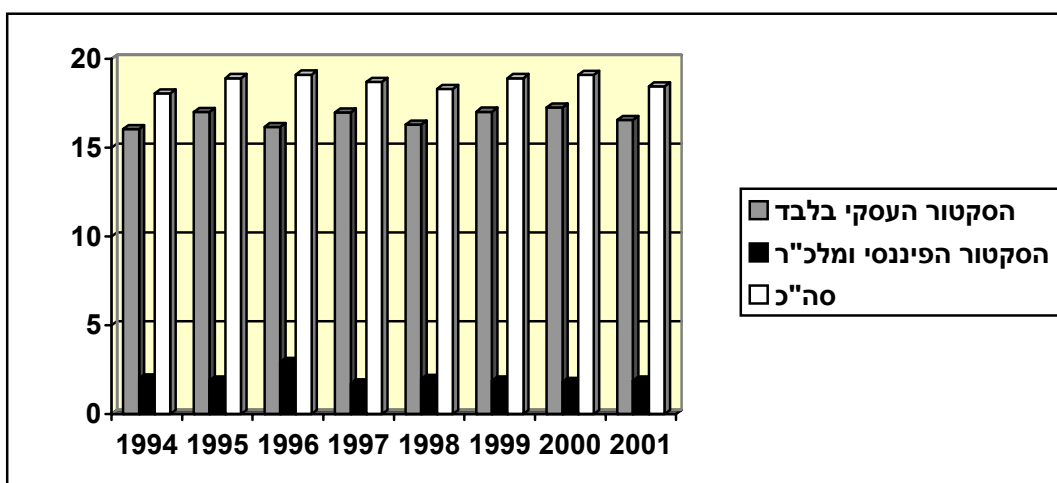
היקף הכנסות המדינה ממע"מ

תקבוליה השוטפים של הממשלה כוללים, בעיקר, הכנסות ממסים ישירים ועקיפים, דמי רשיונות ואגרות. תרשים מספר 1 מציג את היקף הכנסות המדינה ממע"מ במהלך השנים 1994-2001, כאחוז מסך הכנסות המדינה באותה שנה.

כפי שעולה מהתרשים, במהלך שנים אלו עמד היקף הכנסות המדינה ממע"מ על שיעור קבוע של כ-18% מסך הכנסותיה.

תרשים מס' 1

היקף הכנסות המדינה ממע"מ (באחוזים) במהלך השנים 1994-2001



עיבוד של המחברת לנתונים מתוך: <http://www.cbs.gov.il/archive/shnaton47/st20-06.gif>; מיום 26 ינואר 2004;
<http://www.cbs.gov.il/archive/shnaton48/st20-06ab.gif>; מיום 26 ינואר 2004;
http://www.cbs.gov.il/archive/shnaton49/st20-06ab_h.shtml; מיום 26 ינואר 2004;
http://www.cbs.gov.il/archive/shnaton50/st20-07ab_h.shtml; מיום 26 ינואר 2004;
<http://www.cbs.gov.il/archive/shnaton51/st20-07a.pdf>; מיום 26 ינואר 2004;
<http://www.cbs.gov.il/archive/shnaton52/st10-07.pdf>; מיום 26 ינואר 2004;
<http://www.cbs.gov.il/archive/shnaton53/st10-07.pdf>; מיום 26 ינואר 2004.

מנתוני ספרי התקציב לשנים 2002 ו-2003, עולה כי היקף הכנסות המדינה ממע"מ צפוי היה לעלות ל-19.61% ול-20.38% בהתאמה.²⁴

סקירה משפטית וניתוח השלכות המצב המשפטי

פרק זה סוקר את המצב המשפטי העומד בבסיס שיטת הגבייה הקיימת ואת הבעיות הנובעות ממנו. הפרק מתמקד בארבעה נושאים מרכזיים: 1. דחיית מועד התשלום עבור הסחורה שנמסרה או שירות שניתן; 2. היעדר יכולת לגבות את התשלום עבור סחורה שנמסרה או שירות שניתן; 3. אי-התרת ניכוי מס תשומות ששולם על-ידי העוסק; ו-4. ניצול לרעה של פרצות בחוק (בין השאר, על-ידי שימוש בחשבונות מס פיקטיביות). הבעיות נבחנות הן מנקודת מבטם של העוסקים והן מנקודת מבטה של המדינה, תוך ניסיון לאמוד את סך הנזק הכלכלי הנגרם למשק הישראלי.

יובהר, כי הדיון בחוק הקיים ובעיות הנובעות ממנו הוא דיון כללי, שאינו תלוי בשיעור המע"מ שנקבע על-ידי האוצר.

כאמור, מס הערך המוסף הוא מס המשתלם על הערך המוסף שנוצר בכל שלב משלבי הייצור והשיווק. בישראל, קיימת שיטת גבייה רב-שלבית, לפיה המס נגבה בכל אחד משלבי הייצור והשיווק (שיטת ה-Tax Credit), כאחוז קבוע מתוך הערך המוסף שנוצר בו. זאת, כאשר מסכום המס המשתלם על-ידי העסק מנוכה המס ששולם על מוצרים ושירותים שרכש העסק, ואשר שימשו לייצור הטובין שהוא מוכר או השירותים שהוא נותן.

כאשר המס משולם כנדרש, משתקף יתרונה של שיטת הגבייה בפשטותה, בנוחותה ובהבטחתה כי המס המשתלם הוא אכן עבור הערך המוסף של כל אחד משלבי הייצור, תוך אדישות למספר השלבים. ואולם, קיומה של בעיה באחד השלבים (כגון: פשיטת רגל של אחד העוסקים), הופך את מנגנון הגבייה כולו לבעייתי, כפי שנראה בהמשך.

מועד החיוב במס

נפתח את הדיון בסוגיית מועד החיוב במס. לגבי מרבית העוסקים במדינת ישראל נקבע מועד החיוב במע"מ על בסיס מסחרי, ולא על בסיס מזומן. לאור זאת, במקרים בהם קיים פער זמנים בין מועד העברת הנכס או מתן השירות לבין מועד קבלת התשלום, נדרשים העוסקים לממן את האשראי בגין התשלום המוקדם של המע"מ. עובדה זו מקשה על פעילותם של אלפי עוסקים, והיא מחריפה כאשר מדובר בעוסקים קטנים, אשר מתקשים לגייס מזומנים לצורך מימון זה.

חוק מס ערך מוסף מאמץ את שיטת הבסיס המסחרי (commercial basis) כשיטה חשבונאית לקביעת עיתוי המימוש של הערך המוסף. המשמעות הינה, כי עיתוי תשלום המס הוא המועד שבו נמסר הממכר או ניתן השירות לחולייה הבאה, ללא כל תלות בזרמי המזומנים המשתלמים בתמורה. זאת, בניגוד לשיטת בסיס מזומן (cash basis). החוק קובע שני חריגים לבסיס המסחרי: החריג הראשון, קובע רשימה של עסקאות בהן יחול בסיס המזומן לצד הבסיס המסחרי, ואולם רק לחומרא (משמע: בסיס המזומנים פועל רק להקדמת מועד החיוב במס, למשל במקרה בו שולם תשלום לפני מסירת הממכר או מתן השירות).²⁵ החריג השני, כולל מקרים בהם החיוב במע"מ הינו על בסיס מזומן בכל מקרה (ולא רק לחומרא), והוא חל על בעלי מקצועות חופשיים, רופאים, בעלי בתי ספר לנהיגה, בעלי בתי ספר, מתוככי מקרקעין ומתוככי רכב, וכן על נותני שירותים שמחזור עסקיהם אינו עולה על 650,000 שקלים חדשים (כ-144 אלף דולרים) ולהם פחות מ-5 מועסקים.²⁶

השימוש בבסיס המסחרי נועד למנוע את האפשרות לבצע ניכוי של המע"מ ששולם עבור תשומות, בטרם התקבל המס בקופת המדינה.²⁷ ברם, השיטה גורמת לכך, שבעסקאות בהן התמורה הכספית עתידית (בשל שימוש בכרטיסי אשראי או בשקים שתאריך פירעונם עתידי), המוכר, המשמש כמעין גובה לצורך העברת המס מהרוכש למדינה, נאלץ לספוג את עלות האשראי הנובעת מהתשלום המידי של המס.²⁸ הבעיה חריפה יותר כאשר מדובר בעסק יצרני קטן, אשר תזרים המזומנים שלו אינו גדול, ובהיעדר בטוחות, הוא מתקשה בגיוס הכסף למימון האשראי מהבנקים. מצבו של זה אף הוחמר בשנים האחרונות, כתוצאה מהמיתון הכלכלי השורר במשק הישראלי וממוסר תשלומים ירוד.²⁹

בעיה זו הינה נחלתם של למעלה ממאה אלף עסקים קטנים.³⁰ אין זה סוד שפעמים רבות עצם ביצוע עסקה תלוי בגמישות שמגלה בעל עסק כלפי הלקוח, המתבטאת במתן תנאי תשלום נוחים. עובדה זו הובילה את מגזר העסקים הקטנים, החברים בהתאחדות המלאכה והתעשייה בישראל (להלן: "ההתאחדות"), לפנות למשרד האוצר בבקשה לכלול אותם במסגרת העוסקים המדווחים למע"מ על בסיס מזומנים. בפנייתם לשר האוצר נכתב כי בשל גודלם, חשופים עסקים קטנים לבעיות בשטח המימון, הניהול, הנגישות למידע והביורוקרטיה, שאינן נחלתם של עסקים "גדולים". בנוסף, בשל גודלם, העסקים הקטנים מנוצלים על-ידי לקוחותיהם העיקריים - ארגונים גדולים הכוללים את משרדי הממשלה

ומוסדותיה - ונאלצים לבצע עסקאות בתנאי אשראי מפליגים. זאת ועוד: פעמים רבות לא מסתפקים הלקוחות (לרבות משרדי הממשלה ומוסדותיה) בתנאי האשראי המפליגים, ומעבירים את השלום באיחור. כל אלה מכבידים על העסקים הקטנים, ויכולים אף למוטטם. לטענת ההתאחדות, היענות לבקשה לא תפגע בהכנסות המדינה, שכן היענות לה תציל עסקים קטנים רבים ותקל על עסקים רבים אחרים ובכך תתרום לפעילות הכלכלית במשק. תרומה זו, בייחוד בתקופת האטה ומיתון, תפצה על כל פגיעה בהכנסות המדינה הנובעת מדחיית מועד תשלום המס.³¹

ביום 16 יולי 2003 דחה האוצר את בקשת ההתאחדות לצרף את החברים בארגון לשיטת גבייה על בסיס מזומנים. הנימוק המרכזי לדחיית הבקשה היה העלות הגבוהה למדינה כתוצאה מהמעבר לבסיס מזומנים. להערכת האוצר: "העברה לבסיס מזומן של העוסקים במשק בעלי מחזור של עד 5 מיליון שקלים... משמעותה הפסד הכנסות צפוי של כ-650 מיליון שקלים". בנוסף, קיים סיכוי שבעקבות מעבר לחישוב על בסיס מזומן, יגדיל העוסק את תקופת האשראי הניתנת לרוכש, דבר שיוביל להפסד הכנסות גדול יותר למדינה.³²

מעבר לבסיס מזומן אכן כרוך בעלויות למדינה. עלויות אלה נובעות הן מהעובדה שהאוצר יקבל את כספי המס במועד מאוחר יותר והן מהעובדה שמע"מ על בסיס מזומן משמעו הכרה אוטומטית בחובות אבודים.³³ ואולם, נראה כי החישוב שנערך על-ידי האוצר שגוי. חישוב זה, מניח אבדן הכנסות להבדיל מדחיית מועד קבלתן.³⁴ תוצאת החישוב שערך משרד האוצר התקבלה מהכפלת הכנסות המדינה ממע"מ, המתקבלות מעסקים שמחזורם קטן מ-5 מיליון שקלים בשנה, המדווחים על-פי הבסיס המסחרי, בתקופת האשראי כשהיא מחולקת במספר הימים בשנה. סכום זה מייצג את סך המע"מ אשר מתקבל במהלך תקופת האשראי. ואולם, סכום זה אינו "נעלם" מקופת המדינה, אלא מתקבל באיחור. לכן, לשיטתנו, העלות האמיתית היא עלות מימון דחיית ההכנסה, כלומר: יש להכפיל את הסכום שהתקבל בחישוב שערך האוצר, בשער הריבית במשק.

חישוב האוצר העלה, כי בתקופה של 78 ימים הכנסות המדינה ממע"מ ששילמו עסקים שמחזורם קטן מ-5 מיליון שקלים בשנה, אשר מדווחים על-פי הבסיס המסחרי, עומד על 650 מיליון שקלים.³⁵ העלות האמיתית למדינה מבוססת על הכפלת סכום זה בשער הריבית במשק (עלות הנובעת מהיעדר יכולת לעשות שימוש בכסף בתקופת דחיית המס). מכאן, שחישוב המבוסס על שער ריבית של 10% לשנה (הערכה מחמירה), יוביל לעלות כוללת של 65 מיליון שקלים לשנה.³⁶ אם נבצע את החישוב תוך שימוש בנתוני אפריל 2004, לפיהם תקופת האשראי הממוצעת הינה 108 ימים (מהם 85 ימי אשראי הניתנים בהסכמה ו-23 ימי פיגור בתשלומים), תהיה העלות 90 מיליון שקלים לשנה.³⁷

במהלך כהונתה הנוכחית של הכנסת (הכנסת השש-עשרה) הוגשו חמש הצעות חוק לשינוי הסעיפים המתייחסים למועד החיוב במס; אחת ההצעות מציעה מעבר לבסיס מזומנים כאשר מדובר במכר טובין בלבד,³⁸ הצעה שניה מציעה לעבור לבסיס מזומנים גם כאשר מדובר בשירות או בעסקת משגור;³⁹ ההצעה השלישית מציעה אף היא לעבור לבסיס מזומנים במכר טובין, בעסקת משגור או בשירות, אך כוללת מנגנון של תשלום המס לא יאוחר מ-180 ימים ממועד ביצוע העסקה (כלומר: תשלום המס יהיה לפי המוקדם שבין מועד קבלת המזומן או חלוף 180 ימים). בדברי ההסבר להצעה זו, של ח"כ אורית נוקד, נכתבו הדברים הבאים:

החוק המוצע מאזן בין הצורך של העסקים לעבוד על בסיס מזומנים, לבין האינטרס של המדינה להבטיח את הכנסותיה ממיסים, משום שהוא קובע מנגנון של דחיית המס ללא יותר מ-180 ימים מעת ביצוע העסקה או מתן השירות, לפי הענין.⁴⁰

ההצעה הרביעית זהה במהותה להצעה הקודמת, אך עוסקת רק בעסקאות אשר המדינה היא צד להן;⁴¹ ההצעה החמישית זהה אף היא להצעה השלישית, אך מוצע כי תחול רק על עסקים קטנים כהגדרתם בחוק (עסקים המעסיקים עד 50 עובדים, מחזור מכירותיהם הוא עד 5 מיליון דולרים ולפחות 90% ממניותיו נמצאות בבעלות פרטית).⁴² יצוין, שהצעות דומות הוגשו גם במהלך כהונתן של כנסות קודמות,⁴³ אך לא זכו לרוב בשל היעדר תמיכה ממשלתית.

לסיכום, ראינו שלמרות נבואות קודרות מצד האוצר על אובדן הכנסות של למעלה מחצי מיליארד שקלים, העלות האמיתית קטנה בכ-85%. בנוסף, ראינו כי מצוקתם של מאות אלפי עסקים בישראל (מתוכם למעלה ממאה אלף עסקים קטנים) לא נעלמה מעיני המחוקק. חברי כנסת רבים הגישו הצעות חוק לפיהן יעבור המשק כולו לעבודה על בסיס מזומנים. בטרם יוצגו פתרונות אפשריים לבעיה זו, תיבחן בעיה נוספת.

חובות אבודים (Bad Debts)

מה דינו של בעל עסק, שמכר סחורה באשראי, העביר את המע"מ למדינה, ובדיעבד התברר כי אינו יכול לגבות את התשלום מהקונה? האם זכאי הוא לניכוי או החזר המע"מ שהעביר למדינה?⁴⁴ נשאלת השאלה, האם המס שהועבר למדינה יותר בניכוי בשל העובדה שלא נגבה.

חוק מס ערך מוסף אינו מתייחס במישרין לסיטואציה זו, כאשר בדברי ההסבר לחוק הוצגה כוונה מפורשת שלא להכיר בחובות אבודים:

אין החוק מכיר בחובות רעים. משהוצא חשבון יש לשלם את המס הקבוע בו או הנובע ממנו. התיקונים האמורים לעיל ייעשו רק אם בסופו של דבר בוצעה עסקה שונה מן המשתקפת בחשבון, או כאשר נפלה טעות בחשבון, ולא כאשר נעשתה העסקה אך הלקוח אינו משלם את התמורה שנקבעה. הנימוק לאי הכרה בחובות רעים הוא, כי לאחר שהוצא חשבון מס זכאי הרוכש לנכות מהמס שהוא חייב בו את המס הגלום בחשבון שהוצא לו, אף אם למעשה עדיין לא שילם אותו. אם חובות רעים ינוכו בחובו של המוכר לשלטונות המס, יצא המס הגלום בעסקה מוחזר הן לקונה והן למוכר.⁴⁵

ואולם, בניגוד לכוונת המחוקק, אשר אינה מתפרשת לשתי פנים, בדצמבר 1999 פסק ביהמ"ש העליון, ברוב של שני שופטים נגד אחד, כי עוסק זכאי להחזר מס בגין "חוב אבוד".⁴⁶

בעקבות פסק הדין פרסמו רשויות מע"מ הוראות פרשנות זמניות, שתכליתן קביעת הנחיות לגבי ההכרה ב"חוב אבוד" לעניין חוק מע"מ ודרך קבלת החזר מע"מ שמקורו ב"חוב האבוד".⁴⁷ גם תקנות מס ערך מוסף תוקנו בהתאם, כך שהוספה תקנה 24א, אשר מטרתה להסדיר את עניין הטיפול בבקשת החזר

המע"מ.⁴⁸ התקנה מגדירה "חוב אבוד" כ"סכום מס ששילם עוסק בעד עסקה, ושהוכח להנחת דעתו של המנהל, שהפך להיות אבוד".⁴⁹ עוסק, אשר מוציא הודעת זיכוי בשל חוב אבוד, מחויב לצרף לה מסמכים התומכים בעובדות המפורטות בהודעה, ובכלל זה: פרטי העסקה שבשלה נוצר החוב, פעולות והליכים שנקט העוסק לגביית החוב ועוד. בנוסף, הודעת הזיכוי יכולה להיות מוגשת רק לאחר שחלפו שישה חודשים מהמועד שבו הוצאה חשבונית המס שבשלה נוצר החוב, וכל עוד לא חלפו שלוש שנים מן המועד האמור.

המצב המשפטי הקיים טומן בחובו מספר בעיות, הן מבחינת העוסק והן מבחינת המדינה. מבחינת העוסק, אמנם ישנה אפשרות כי הוא יקבל את החזר המע"מ ששילם, אך אפשרות זו לא בהכרח תשיב לו את הערך הריאלי של כספו⁵⁰ והיא כרוכה בבירוקרטיה רבה: עליו מוטל להוכיח, להנחת דעתו של המנהל, כי החוב הינו "חוב אבוד" (ובכלל זה הוכחת הצעדים שנקט לגביית החוב ועוד). בנוסף, קבלת החזר מחייבת תקופת המתנה של שישה חודשים לפחות, במהלכם נושא העוסק בעלויות המימון הנלוות.

הדבר מקשה על העוסקים, ובמיוחד על עוסקים קטנים, אשר מערך הגבייה שלהם אינו משוכלל כשל עסקים גדולים. מערך גבייה כרוך בעלויות, שלעסק קטן לא תמיד כדאי לשאת בהן. כך, למשל, חוב בסך 1,000 שקלים מגלם בתוכו מע"מ בגובה 170 שקלים. עסק קטן יעדיף שלא לבקש מרשויות המס את החזר המע"מ ששילם, שכן עלותו של מכתב שכותב עו"ד לחייב, בדרישה כי ישלם את החוב, גבוהה מסכום החזר.⁵¹ עסקים גדולים, לעומת זאת, יכולים לחסוך בעלויות המנגנון עקב יתרון לגודל. רבים המקרים בהם עסקים אלה מגיעים להסדרים כוללניים עם רשויות המס ביחס לחובות אבודים.⁵² בהיעדר מערך גבייה, רבים הסיכויים שחובם של העוסקים הקטנים לא יוכר כחוב אבוד, והם יצטרכו לשאת בעלות המס. יתרה מכך, גם מערך גבייה משוכלל לא יפתור את בעיית תזרים המזומנים של העוסקים, ובייחוד העוסקים הקטנים, שמתקשים לשאת בעלויות המימון הנובעות מן הצורך להמתין לפחות מחצית השנה עד לקבלת ההיתר לנכות את המס. כפי שצוין לעיל, קושי המימון מציב עסקים רבים בסכנת סגירה.

גם מבחינת המדינה יוצר ההסדר בעיות רבות: הכנסות המדינה ממע"מ נפגעות בשל העובדה שהמדינה משיבה לעוסק מע"מ שכבר התירה לקונה לנכותו כמס תשומות, כאשר נטל גביית ה"מס האבוד" עובר לכתפי המדינה; נוצר פתח להתחמקות מתשלום המס; נוספת עלות של המנגנון הבירוקרטי לבדיקת הבקשות להחזר המס ועוד.⁵³

יצוין, כי לא ניתן לאמוד את עלויות הבעיות שתוארו לעיל (הן מבחינת העוסק והן מבחינת המדינה), שכן הנתונים הרלוונטיים אינם בנמצא.⁵⁴ כך, לדוגמא, לא קיים מידע לגבי היקף הסכומים המתבקשים כהחזר בגין חוב אבוד, לגבי משך תקופת הדיון בבקשות העוסקים עד למתן הכרעה ואפילו לא על היקף הסכומים המוכרים בסופו של דבר כחוב אבוד ומותרים בניכוי.⁵⁵ מעבר לכך, לא ניתן למצוא אחידות כלשהי בהתנהגותם של עוסקים שונים, ממנה ניתן להסיק על הכלל. כך, למשל, ישנם עסקים שאינם נוהגים לבקש את ניכוי המס הגלום בעסקאות שהתבררו כחובות אבודים, בשל העלויות הבירוקרטיות הנובעות מן ההליך. עסקים אחרים ציינו כי נקטו בהליך והדבר לא היה כרוך בעלויות, שכן רואה-החשבון של העסק הגיש את הבקשה במסגרת הטיפול הכולל בעסק וללא עלות נוספת, והבקשה

אפשרה ללא כל בעיה.⁵⁶ כלכלן באגף הכלכלה של ההתאחדות הגדיר את הביורוקרטיה הכרוכה בהליך ההכרה בחובות אבודים כ"סיוט", וסיפר על מקרה בו המדינה העמידה קשיים רבים בפני בעל עסק שביקש הכרה בחובות האבודים. באותו מקרה, הבעיה נפתרה רק לאחר שההתאחדות פנתה בשם העסק לממונה על אגף המכס והמע"מ במשרד האוצר.⁵⁷ דוגמא ל"סיוט" שכזה הוא סיפורו של העוסק אברהם לוי, בעליה של חברת "פונטי מובילי". לוי פנה לאוצר וביקש כי יכירו לו בחובות אבודים בגין שתי עסקאות. בעסקה הראשונה הגיע לוי להסכם עם החייב למחיקת חלק מהחוב (זאת, לאחר שניסיונותיו לגבות את החוב במלואו נכשלו), ואילו בעסקה השנייה החברה החייבת הפסיקה את פעולתה ונמחקה ממרשם החברות בעקבות שריפה שכלתה את רכושה. בקשתו נדחתה בנימוק שבעסקה הראשונה "היתה הסכמה על מחיקת חלק מהחוב" ובעסקה השנייה "לא ננקטו הליכי גבייה נגד החייב".⁵⁸ דומה כי המדינה מחייבת את לוי לצאת למרדף שווא, שיחייבו בעלויות נוספות.

שולי הדברים יצוין, כי בעיית הביורוקרטיה קיימת גם במצבים בהם לאחר הוצאת החשבונית מתבטלת העסקה. במצבים אלה, כל עוד לא בוטלה החשבונית כדין, ישנה חובה להעביר לקופת המדינה את המע"מ הגלום בעסקה. הליך ביטול החשבונית שונה מן ההליך להכרה בחוב כאבוד, אך גם הוא כרוך בעלויות מבחינת העוסק/המדינה. להבדיל משתי הבעיות שנידונו לעיל (הבסיס המסחרי והכרה בחובות אבודים) בעיה זו מתעוררת גם במצבים בהם התמורה בגין העסקה שולמה במזומן, ועם ביטול העסקה היא מוחזרת לרוכש.

בזה לא תם ה"סיוט" של בעל עסק במדינתו. לא רק שהוא נאלץ לספוג את עלות המימון הנובעת מהבסיס המסחרי, לא רק שעליו לשאת בעלויות בגין הביורוקרטיה הכרוכה בהכרה בחוב אבוד ולהמתין 6 חודשים לפחות עד ש"יראה את הכסף", במקרים מסוימים גם לא מתירים לו לנכות את מס התשומות ששילם כדין.

אי-התרת ניכוי מס התשומות

מה דינו של בעל עסק תמים, שרכש תשומה, שילם עבורה (ובכלל זה שילם את המע"מ), קיבל חשבונית, ובדיעבד התברר שמי שנתן לו את החשבונית לא היה רשאי לעשות כן? האם יותר לו לנכות את מס התשומות? בעיה דומה התעוררה בעניינה של חברת "סלע חברה למוצרי בטון בע"מ" (להלן: "החברה"), אשר זכתה במכרז שפרסם משרד השיכון. לצורך ביצוע העבודה נעזרה החברה בקבלני משנה. בעקבות ביקורת שערכו רשויות מע"מ, לא אושר ניכוי מס תשומות בגין חמש חשבוניות מס. לטענת החברה התקבלו חשבוניות אלו מקבלני משנה לצורך הפרוייקט, אולם לטענת חוקרי מס ערך מוסף, העבודות עבורן שילמה החברה לא בוצעו על ידי קבלני המשנה אשר על שמם רשומות חשבוניות המס, אלא על ידי אחרים, שאינם עוסקים מורשים ועל כן לא הגיע המס לשלטונות המע"מ. לפיכך לא התיר מנהל מס ערך מוסף לחברה לנכות את מס תשומות בגין החשבוניות. החברה הגישה השגה על כך ומשנדחתה השגתה, ערערה לבית משפט מחוזי, אשר דחה אף הוא את טענותיה. החברה לא התייאשה, וערערה על החלטת ביהמ"ש המחוזי בפני ביה"מש העליון.

כפי שנאמר לעיל, הליך ניכוי התשומות קבוע בסעיף 38 לחוק, המאפשר לעוסק לנכות את מס התשומות הכלול "בחשבונית שהוצאה לו כדין".⁵⁹ במקרה הנ"ל, קבע ביהמ"ש כי החשבוניות אינן "כדין", שכן לא הוצאו על ידי מי שביצע בפועל את העבודה המפורטת בהן.

בערעורה, טענה החברה, בין השאר, כי המבחן המשפטי הראוי לשלילת זכאות הנישום לנכות מס תשומות אינו "אובייקטיבי" אלא "סובייקטיבי"; כלומר, אין לשלול את זכותו של הנישום לנכות מס תשומות אלא אם הוכח כי היה שותף לקנוניה שבין מוציא החשבונית לבין מבצע העבודה, או לכל הפחות, ידע ידיעה ממשית אודותיה. בהקשר זה יצוין, כי החברה ערערה על ממצא עובדתי של ביהמ"ש המחוזי, שקבע כי מנהל החברה ידע שמי שביצע את העבודות לא היו קבלני המשנה שעל שמם הוצאו חשבוניות המס הרלוונטיות.

ביהמ"ש העליון דחה את ערעורה של החברה בנוגע לממצאים העובדתיים של ביהמ"ש המחוזי. ואולם, שניים מבין שלושת שופטי ביהמ"ש העליון המשיכו ודנו בטענה המשפטית של החברה.⁶⁰ הם קבעו, כי המבחן לשלילת זכאות הנישום לנכות את מס התשומות הינו מבחן "אובייקטיבי", משמע: גם במקרים בהם העוסק לא ידע שניתנת לו חשבונית "שאינה כדין", מס התשומות לא יותר בניכוי.⁶¹

ההחלטה קובעת, למעשה, כי הנישום הוא שצריך לשאת בסיכון של טעות או מרמה של מוציא חשבונית המס בגינה מבוקש הניכוי. דומה, כי השלכות החלטה זו על העוסק ברורות; הנטל המוטל על העוסק בעת ביצוע העסקה גדול מאוד וכולל בירור זהות העוסק, אימות העובדה שהחשבונית הוצאה כדין וכד', וכרוך בעלויות. בנוסף, גם לאחר שהעוסק נקט בעלויות אלה, קיים סיכוי שיתברר כי החשבונית אינה "כדין", ומס התשומות לא יותר בניכוי. קשה לאמוד עלויות אלה, שכן המשאבים שמשקיעים עוסקים לשם בירור זהות מוכר התשומות אותן הם רוכשים הם משתנים מעסק לעסק.⁶² מעבר לכך, גם לאי-הוודאות העסקית יש מחיר כלכלי.⁶³

סעיף 38 לחוק מתגלה כבעייתי גם מבחינת שלטונות המס כפי שנראה להלן.

אובדן הכנסות למדינה כתוצאה מניצול פרצה בדין הקיים

כזכור, סעיף 38 לחוק מאפשר לעוסק לנכות מהמס בו הוא חייב את מס התשומות הכלול בחשבונית שהוצאה לו כדין. זאת, בעוד חובת תשלום המע"מ אינה מוטלת עליו, אלא על מי שמכר את התשומה. כתוצאה מכך, קיימים מצבים בהם מס התשומות מותר בניכוי, מבלי שהתקבל בפועל בקופת המדינה.

הסיבות לאי-העברת המע"מ על-ידי המוכר מגוונות; סיבה אפשרית אחת היא שהמוכר פשט את הרגל. מצב זה ייתכן בין אם הקונה העביר למוכר את התשלום עבור התשומה שרכש, ובין אם לאו. סיבה אפשרית נוספת היא שהמוכר מבצע ביודעין מעשה רמייה.⁶⁴ מכל מקום, תהא הסיבה אשר תהא, קיימת פרצה בחוק, המובילה לירידת הכנסות המדינה. ככל פרצה, גם פרצה זו "קוראת לגנב".

שימוש נוסף ונפוץ בפרצה זו נעשה באמצעות שימוש בחשבוניות פיקטיביות וניכוי כמס תשומות בהתאם לסעיף 38 לחוק. חשבוניות פיקטיביות הן חשבוניות שהוצאו שלא במסגרת עסקה או שלא במסגרת עסקה החייבת במס.⁶⁵ נראה כי המניע המרכזי לעשיית שימוש בחשבוניות הפיקטיביות הינו מתחום מס ההכנסה ולא מע"מ: החשבונית הפיקטיבית מוכרת כהוצאה בייצור הכנסה וכזו היא מותרות לניכוי.⁶⁶ מבחינת מע"מ, החשבוניות משמשות כאסמכתא לניכוי מס תשומות, למרות שהמס עצמו לא התקבל ולא צפוי להתקבל בקופת המדינה.⁶⁷

במטרה להתחקות אחר היקף התופעה, ערך הכלכלן נעם זוסמן מחקר, הבודק את הפער בין מע"מ העוסקים הנגזר כתחשיב מבסיס המע"מ בחשבונות הלאומיים לבין גביית מע"מ העוסקים בפועל על-ידי אגף המכס והמע"מ.⁶⁸ זוסמן לקח את סך ההוצאות לצריכה פרטית, הפחית ממנה הוצאות על צריכה פרטית שאינן חייבות במע"מ (כגון: צריכת תיירות לתושבי חוץ) וכן הוצאות על צריכה החייבת במס בשיעור אפס (כגון: צריכת פירות וירקות, צריכה פרטית בעיר אילת). לסכום זה הוסיף זוסמן צריכה אשר אינה מהווה חלק מהצריכה הפרטית, אך היא חייבת במע"מ עוסקים (כגון: השקעה ציבורית). הסכום שהתקבל מחישוב זה היווה את בסיס המע"מ, ותוצאת הכפלתו בשיעור המע"מ גילתה את המע"מ התחשיבי. בשל בעיות במדידת מע"מ עוסקים בענף הבנייה, השתמש זוסמן בשתי שיטות שונות לאמידת סכום זה. החישוב נעשה עבור השנים 1992-2001. ממצאי המחקר הראו כי בכל אחת מהשנים לגביהן נערכה ההשוואה, עלה המע"מ התחשיבי על גביית המע"מ בפועל. יחד עם זאת, קיימת תנדבות חדה בין השנים, כאשר הממוצע הרב שנתי עומד על כ-6% (למעלה מ-220 מיליון דולרים בשנה).⁶⁹ טבלה מספר 4 מציגה את עיקרי ממצאי המחקר:

טבלה מס' 4

מע"מ עוסקים הנגזר מבסיס מע"מ בחשבונות הלאומיים בהשוואה לגביית מע"מ בפועל (במיליוני שקלים שוטפים)

השנה	שיטה א'		שיטה ב'	
	הפרש בין מע"מ תחשיבי לגביית המע"מ בפועל	שיעור ההפרש כאחוז מגביית המע"מ בפועל	הפרש בין מע"מ תחשיבי לגביית המע"מ בפועל	שיעור ההפרש כאחוז מגביית המע"מ בפועל
1992	108	0.7%	1,253	8.0%
1993	245	1.4%	61	0.3%
1994	834	4.0%	342	1.6%
1995	2,869	11.8%	2,199	9.0%
1996	2,638	9.4%	2,736	9.7%
1997	1,786	5.7%	2,478	7.9%
1998	1,522	4.5%	2,605	7.8%
1999	1,078	2.9%	1,671	4.5%
2000	721	1.8%	2,498	6.4%
2001	114	0.3%	1,069	2.7%

מקור: נעם זוסמן, "העלמת מע"מ עוסקים: השוואת בסיס מע"מ בחשבונות הלאומיים לגביית מע"מ בפועל", הרבעון הישראלי למסים, כרך ל', גיליון 117, עמ' 30, מתוך לוח 2.

מן הטבלה עולה, כי לפי שתי שיטות החישוב, הפער המקסימלי בין המע"מ התחשיבי למע"מ שנגבה בפועל היה בשנים 1995-1996 ועמד על למעלה מ-9% בכל שנה (פער של למעלה מ-440 מיליון דולרים בכל שנה). לטענת זוסמן, פער זה מהווה את הגבול התחתון להעלמת הכנסות החייבות במע"מ משלטונות המס. זאת, הן בשל החשש כי דיווח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לרשויות המס אינו מלא, והן בשל קיומה של פעילות כלכלית שנעלמה מעיני שלטונות המס והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כאחד. ברם, גם אם נתעלם מטענה זו ונתייחס אל הממצאים כמדויקים, הם אינם משקפים את העלות האמיתית למדינה כתוצאה מניצול הפרצה במצב המשפטי הקיים, מכיוון שאינם כוללים את עלויות המנגנון הגבוהות הנגזרות מהצורך באיתור הפורצים ובהעמדתם לדין: כוח אדם, זמן שיפוטי וכד'.

בהמשך המחקר, נדון בהצעות לפתרון הבעיות שנידונו עד כה.⁷⁰

סקירה בינלאומית

פרק זה סוקר את המצב המשפטי הקיים במדינות שונות בעולם, המנהיגות את שיטת מס הערך המוסף. הדיון נפתח ברקע כללי ולאחר מכן מתמקד בשלושה מהנושאים המרכזיים אשר נדונו עד כה: בסיס המס, הכרה בחובות אבודים וניכוי מס התשומות.

רקע כללי

כאמור, מס ערך מוסף הונהג לראשונה בשנת 1954 על-ידי צרפת ואומץ על-ידי המדינות החברות בשוק האירופאי המשותף (ה-European Economic Community) כשיטת מיסוי אחידה.⁷¹ באפריל 1967 דרשה הדירקטיבה הראשונה של האיחוד האירופי בנושא מס ערך מוסף (ה-First VAT Directive) מכל המדינות החברות באיחוד האירופי להחליף את שיטות המיסוי העקיף שלהן בשיטה המקובלת של מס ערך מוסף. החל ממועד זה הנהיגו המדינות החברות בשוק האירופאי המשותף את מס הערך המוסף, בזו אחר זו.

החוקים העוסקים במס ערך מוסף נקבעו על-ידי כל מדינה ומדינה, אך היה עליהם להיקבע בהתאם לפרמטרים מסוימים שעוצבו על-ידי מועצת הדירקטיבה השישית של האיחוד, במטרה להבטיח שהבסיס למס הערך המוסף בכל מדינה החברה באיחוד יהיה זהה.⁷²

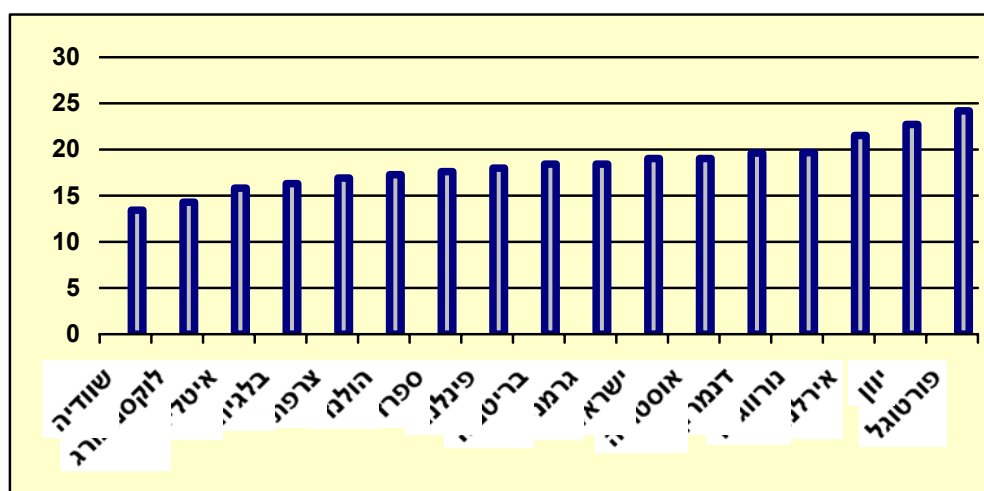
בינואר 1993 הפך האיחוד האירופי לשוק משותף אחד, עם ביטולם, הלכה למעשה, של הגבולות המדינתיים הקיימים בתוכו. שינוי זה הצריך התאמה של חוקי מס הערך המוסף. לאור זאת נחתם "הסכם מעבר", שנועד לחול עד להסדרת הסוגייה באופן קבוע. הסכם המעבר קבע, כי צרכן יכול לרכוש סחורה ולשלם את המע"מ במקום הרכישה ולא במדינה בה הוא מתגורר. במקרה כזה, כאשר הצרכן שב למדינתו עם הסחורה, לא חל עליו מס נוסף.⁷³ לגבי עוסקים, לעומת זאת, המצב סבוך יותר; העוסקים נדרשים לנהל רישום מדויק של העסקאות שהם מבצעים ובכלל זה רכישות/מכירות ממדינה אחרת באיחוד. לאחר מכן יש פיקוח אדמיניסטרטיבי בין רשויות המס של מדינות האיחוד, המבטיח שהמס הנגבה בכל מדינה

אכן משקף את הצריכה באותה מדינה. הפיקוח נועד למנוע מצבים בהם מדינה מסוימת תאבד הכנסות לטובת מדינה אחרת.

הסכם המעבר, שהיה אמור להסתיים בשנת 1996, עדיין חל כיום, בשל העובדה שמדינות האיחוד לא הצליחו להגיע להסכם על שיטה קבועה למס ערך מוסף באיחוד.⁷⁴

כמו בישראל, הפך המע"מ בתוך זמן לאחד ממקורות ההכנסה החשובים בקרב מדינות האיחוד האירופי. תרשים מספר 2 מציג את חלקו של המע"מ מסך ההכנסות בשש-עשרה מדינות האיחוד האירופי ובישראל.

תרשים מס' 2
חלקו של מע"מ מסך ההכנסות במדינות שונות (באחוזים, נתוני 2000)



עיבוד ל: <http://www.ncseonline.org/nle/crsreports/03May/IB91078.pdf> מיום 9 יוני 2004 ;
<http://www.cbs.gov.il/archive/shnaton53/st10-07.pdf> מיום 26 ינואר 2004.

ניתן לראות, כי המע"מ מהווה בין 13.4% ל-24.2% מסך ההכנסות של המדינות הנבחרות. מרכזיותו של המע"מ כמקור הכנסה בישראל עולה בקנה אחד עם ממצאי מדינות האיחוד האירופי.

במגמה לעקוב אחר השינויים בשיעורי מס הערך המוסף, מציגה טבלה מספר 5 את שיעור מס הערך המוסף הסטנדרטי בחמש-עשרה מדינות האיחוד האירופי בארבע נקודות זמן: דצמבר 1980, דצמבר 1993, מאי 2001 ואוקטובר 2003. במרבית המדינות ישנו גם שיעור מופחת, שחל על סוגים שונים של עסקאות (לפי הדירקטיבה השישית, מותר שיהיו עד שני שיעורים כאלה, ובלבד שלא יהיו נמוכים מ-5%).

טבלה מס' 5

שיעורי מס הערך המוסף הסטנדרטי במדינות האיחוד האירופי

המדינה	שיעור מס הערך המוסף הסטנדרטי		
	דצמבר 1980	דצמבר 1993	אוקטובר 2003
אוסטריה	18	20	20
איטליה	14	19	20
אירלנד	25	21	21
בלגיה	16	19.5	21
בריטניה	15	17.5	17.5
גרמניה	13	15	16
דנמרק	22	25	25
הולנד	18	17.5	19
יוון	-	18	18
לוקסמבורג	10	15	15
ספרד	-	15	16
פורטוגל	-	16	19
פינלנד	-	-	22
צרפת	17.6	18.6	19.6
שבדיה	23.5	25	25
ממוצע חשבונאי	17.5	18.7	19.6

עיבוד ל: [http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/taxation/tva/taux_tva-Isabelle_Joumard,\"Tax_Systems_in_European_Union_Countries\",_2005;_2003-10-1_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/taxation/tva/taux_tva-Isabelle_Joumard,\); OECD *Economic Studies* No. 34, 2002/I, p.108.

כפי שניתן ללמוד מהטבלה, השיעור הסטנדרטי של מס הערך המוסף במדינות האיחוד האירופי עלה בממוצע, במשך שני עשורים, ב-2.1%. הממוצע החשבונאי של שיעורי המס במדינות השונות עומד על 19.6, והם נעים בין 15% ל-25%. בנוסף, במהלך השנים הצטמצם הפער בין שיעורי המס במדינות השונות. בשנת 2001 אימץ האיחוד האירופי חקיקה חדשה, לפיה יקבע שיעור מס מינימלי של 15% למדינות החברות באיחוד האירופי. נקבע, כי שיעור זה יעמוד בתוקפו לפחות עד 31 בדצמבר 2005.⁷⁵

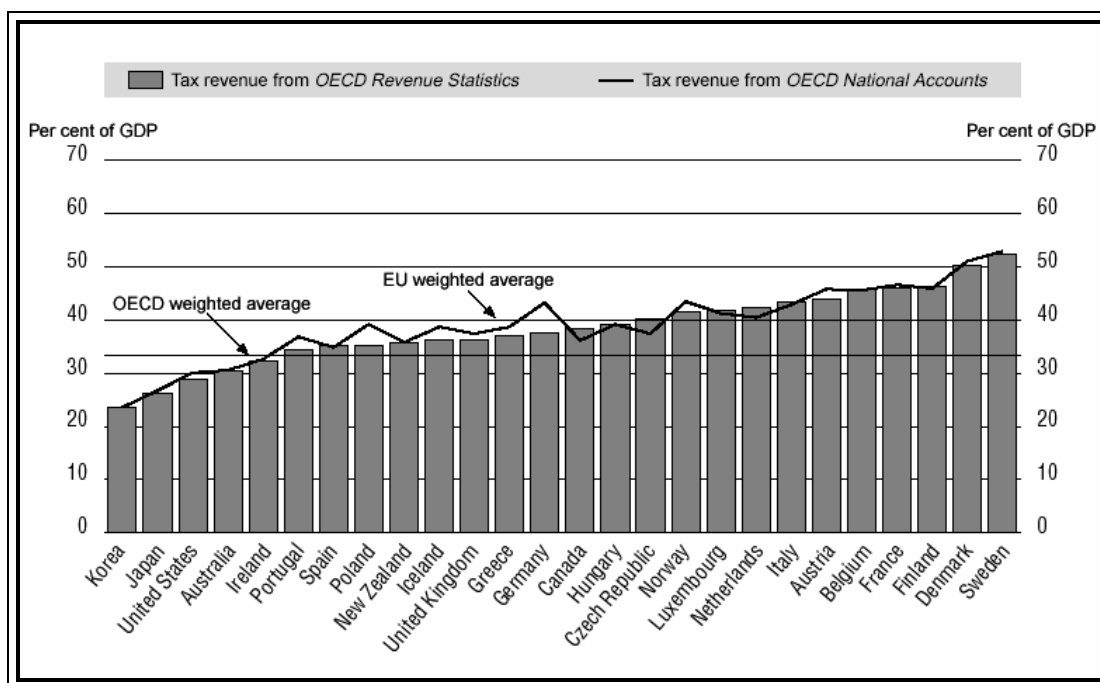
מס הערך המוסף לא נותר נחלתן הבלעדית של מדינות האיחוד האירופי אלא התפשט במהירה ברחבי העולם כולו. בתקופה של כחצי מאה אומץ המס על-ידי למעלה מ-120 מדינות באירופה, אסיה, אמריקה, אפריקה ואוסטרליה.⁷⁶ מבין המדינות החברות בארגון ה-OECD, ארה"ב הינה המדינה היחידה שלא אימצה את השיטה.⁷⁷ בין המדינות שאימצו את שיטת המס ניתן למנות את ניו-זילנד (1986), קנדה (1991), סינגפור (1994) ואוסטרליה (2000).⁷⁸ שיעורי המס במדינות אלה (נכון למרץ 2003) הינם, בהתאמה, 12.5%, 7%, 4% ו-10%.⁷⁹ ניסיון של המדינות שאימצו את המס הינו חיובי, למעט מקרה אחד:

יפן אימצה את המס בשנת 1950 וביטלה אותו ארבע שנים לאחר מכן. ברם, בשנת 1989 שבה יפן ואימצה את המס (שיעורו עומד כעת על 5%).⁸⁰

לעומת השיעור הממוצע של המס במדינות האיחוד האירופי, הממוצע העולמי נמוך בכ-4% ועומד על 15.9. שיעורי המס בעולם נעים בין 4%-ל-25%.⁸¹ ממצא זה עולה בקנה אחד עם שני נתונים מרכזיים נוספים: 1. מסי הצריכה במדינות האיחוד האירופי מהווים אחוז גבוה יותר מהכנסות מדינות האיחוד ביחס למדינות אחרות. בשנת 1999 היוו מסי הצריכה 29% מסך ההכנסות ממסים במדינות האיחוד האירופי, בהשוואה ל-20% ביפן ו-16% בלבד בארה"ב.⁸² 2. היחס בין גביית המסים הכוללת לבין התמ"ג במדינות האיחוד האירופי גבוה מאשר ביתר מדינות העולם, כפי שמלמד תרשים מספר 3:

תרשים מס' 3

היחס בין סך ההכנסות ממסים לתמ"ג במדינות ה-OECD (נתוני 1999)



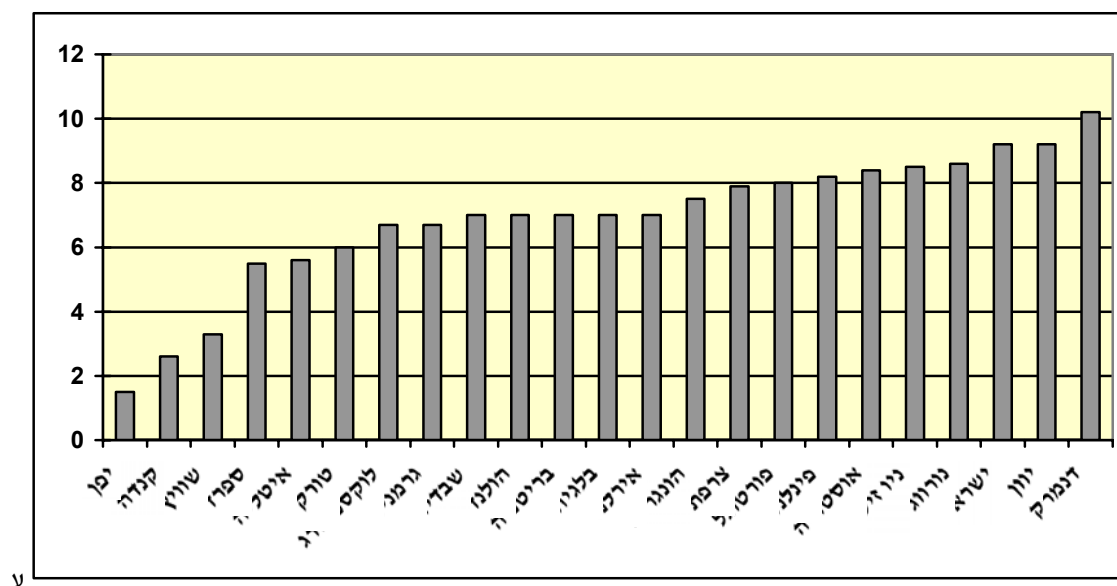
מקור: Isabelle Joumard, "Tax Systems in European Union Countries", OECD *Economic Studies* No. 34, 2002/I, p. 93.

היחס בין סך הגבייה ממסים לבין התמ"ג בישראל באותה שנה (1999) עמד על 39.5%.⁸³ אם נשווה נתון זה לממצאי תרשים מספר 3 נגלה כי היחס בישראל דומה ליחס הממוצע במדינות האיחוד האירופי וגבוה מהיחס הממוצע במדינות ה-OECD.

על חלקו של המע"מ מהתמ"ג במדינות השונות בעולם (ובכללן ישראל), ניתן ללמוד מתרשים מספר 4:

תרשים מס' 4

חלקו של מע"מ מהתמ"ג במדינות שונות (באחוזים, נתוני 1996)



יבדל ל: <http://www.mof.gov.il/hachnasot/doch98/New15a1.htm> מיום 8 יוני 2004.

מן התרשים עולה, כי חלקו של המע"מ מהתמ"ג בישראל הוא מבין הגבוהים בעולם ועומד על 9.2% (בעוד השיעור הממוצע בתרשים הינו 6.9%).⁸⁴ נתון זה מעט מפתיע לאור ממצאי תרשים מספר 3, שכן ניתן היה לצפות שבמדינה בה היחס בין סך תקבולי המס לבין התמ"ג ממוצע (בשנת 1996 עמד היחס על 38.4%), תתקבל תוצאה דומה לגבי חלקו של המע"מ בתמ"ג (קשר שנשמר ביפן, ספרד ודנמרק). ברם, ישראל אינה המדינה היחידה בה לא מתקיים קשר זה, והדברים נכונים גם ליוון ולניו-זילנד. חלק מההסבר לממצאים נעוץ בעובדה שחלקו של המע"מ בתמ"ג תלוי, בין השאר, בבסיס המס ובשיעורו (ובכלל זה פטורים ושיעורים מופחתים), ברמת הצריכה הפרטית והציבורית וברמת הייבוא, ומכאן כי יש לנקוט משנה זהירות בהתייחסות למדד זה.

חלקו של המע"מ מהתמ"ג בישראל עלה מסוף שנות ה-80 עד לראשית שנות ה-90 מ-8.6% ל-9.6%. העלייה הגדולה חלה בשנת 1991, לאחר ששיעור המע"מ עלה מ-16% ל-18%. בשנת 1993 חלה ירידה בחלקו של המע"מ מהתמ"ג מ-9.6% ל-9.2% (בין השאר בשל הירידה בשיעור המע"מ מ-18% ל-17%) ומאז ועד 1997 נשאר ברמה קרובה לזו. בשנת 1998 חלה הירידה בשיעור מע"מ מהתמ"ג ל-8.9%. ירידה זו נבעה, ככל הנראה, מהאטה בקצב הייבוא ובמכירת דירות חדשות (שכן הצריכה הפרטית והציבורית גדלו בקצב מהיר יותר מזה של התוצר).⁸⁵ שיעור זה נשמר גם בשנת 2002.⁸⁶

מיסוי עסקים קטנים

בחינת השפעתו של חוק מס ערך מוסף על עסקים קטנים עוברת כחוט השני בעבודה זו. לכן, טרם ייבחן המצב בעולם ביחס לבעיות שנידונו לעיל (בסיס המס והכרה בחובות אבודים), נבחן את יחסן הכללי של המדינות השונות לעסקים קטנים בהיבט של מס ערך מוסף.

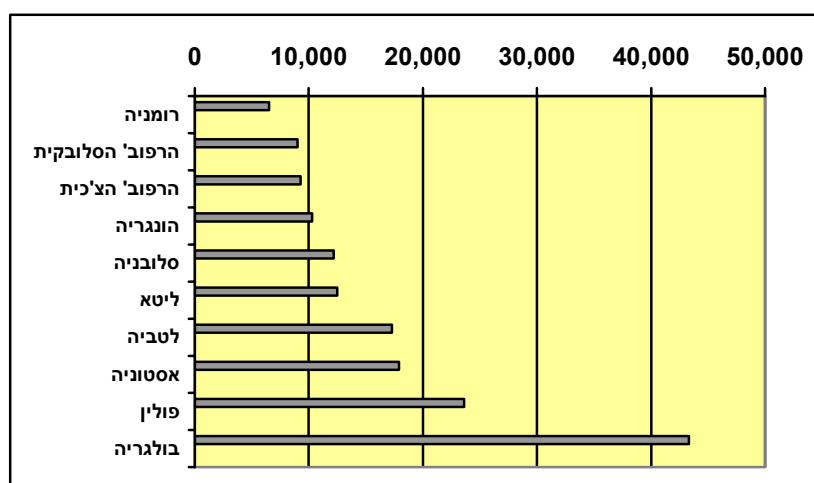
מרבית המדינות בעולם התאימו את שיטת המיסוי לעסקים קטנים.⁸⁷ הדבר נובע משלושה עקרונות כלכליים: 1. עלויות ציות גבוהות לעסקים קטנים ביחס להיקף עסקיהם (בבריטניה, למשל, עלויות הציות לעסקים קטנים ביחס להיקף המכירות שלהם מוערכות כגבוהות פי 20 מאלה של עסקים גדולים⁸⁸); 2. עלויות אדמיניסטרטיביות לרשויות המס עצמן כתוצאה מהחלתו על עסקים קטנים; ו-3. סכום המס הנגבה מעסקים קטנים, אשר נמוך באופן יחסי.⁸⁹

ישנן חמש דרכים עיקריות בהן ניתן להתאים את שיטת המס לעסקים קטנים. ראשית, לפטור אותם ממע"מ או להחילו עליהם בכפוף לתנאים מסוימים. שנית, למסות אותם ולאפשר להם לשמור בידם חלק מסכום המס כדי לפצותם על עלויות הציות הגבוהות שלהם. שלישית, לאפשר להם לשלם את המס על בסיס מזומנים ולחסוך מהם את הצורך בניהול חשבונותיהם לפי השיטה הרגילה. רביעית, לפשט את דרך ניהול החשבונות ביחס לזו הנדרשת מעסקים גדולים. לבסוף, במקום לדרוש דיווח בתדירות גבוהה, לאפשר להם לדווח על-בסיס שנתי ולהעביר למדינה תשלומים עתיים המבוססים על הערכה.⁹⁰

תרשים מספר 5 מציג את המחזור השנתי המרבי הפוטר עסקים קטנים מחובת רישום לצורכי מע"מ במדינות מרכז ומזרח אירופה:

תרשים מס' 5

פטור ממע"מ לפי מחזור שנתי במדינות מרכז ומזרח אירופה (ב-דולרים, נתוני 1998)



עיבוד ל: OECD, *Value-Added Tax in Central and Eastern European Countries - A Comparative Survey and Evaluation* (OECD: Paris, 1998), p. 110.

תרשים מספר 5 מגלה כי כל מדינות מרכז ומזרח אירופה מאפשרות לעסקים קטנים להיות פטורים ממע"מ על בסיס הכנסות שנתיות כמפורט בתרשים. טווח ההכנסות השנתי נע בין 6,500 דולרים ברומניה ל-43,300 דולרים בבולגריה. למעט בולגריה, מאפשרות כל המדינות לעסקים אלה להירשם

למע"מ במידה והן חפצות לעשות כן. יחד עם זאת, מי שבוחר להירשם חייב לעשות זאת לתקופת מינימלית של שנה עד חמש שנים, על-מנת למנות ניצול של המערכת מצד עסקים קטנים. ליטא היא המדינה היחידה ללא תקופת רישום מינימלית (לעומת זאת, היא אינה מאפשרת לעסקים שמחזורם השנתי נמוך מ-1,250 דולרים להירשם למע"מ).⁹¹

בישראל, לעומת זאת, אין פטור מרישום וכל אדם, שותפות או חברה, העומדים למכור נכס, סחורות טובין או מקרקעין או לתת שירות במהלך עסקיהם חייבים להירשם כעוסקים במע"מ. עוסק פטור מחובת תשלום המע"מ (להבדיל מחובת הרישום) במידה והכנסותיו השנתיות נמוכות מ-64,002 ש"ח לשנה (כ-14,000 דולרים). עוסק פטור אינו יכול לנכות מס תשומות ואינו יכול להוציא חשבונית מס.⁹²

כמו בישראל, במדינות האיחוד האירופי (למעט בריטניה וגרמניה) סף הרישום לעסק קטן נמוך מאוד. ואולם, כדי להקטין את עלויות הציות של עסקים קטנים, שעברו את סף הרישום, כמה מדינות מאפשרות החזר של חלק מהמס. ישנן מספר צורות להחזר:⁹³

- פינלנד, צרפת, לוקסמבורג והולנד מספקות הנחה פרופורציונלית בשיעור המס עד לגובה מסוים של סך המס המשתלם או של מחזור שנתי.
- בבלגיה, צרפת, איטליה וספרד, שיעור המס המוטל על עסקים קטנים שעברו את סף הרישום אך במעט, נקבע על-ידי משרד האוצר. בדרך כלל, שיעורי המס נגזרים מערך המכירות של משלם המס בעבר, או, כמו שקרה בספרד, ממספר משתנים כגון שטחו הפיזי של העסק, מספר העובדים בעסק, מיקום העסק וכד'.
- גרמניה ואיטליה מאפשרות לעסקים מסוימים לשלם מס מחזור בשיעור קבוע על הכנסותיהם במקום מע"מ.

באופן דומה, רוסיה מאפשרת לעסקים קטנים, אשר מעסיקים פחות מ-100 עובדים ומחזורם הכספי אינו עולה על כ-477,000 דולרים, פטור ממע"מ (כמו גם ממס מכירה, מס שבח ומסי ביטוח סוציאלי). עסקים אלה רשאים לבחור בנמוך שבין מס של 15% על הרווחים לבין מס של 6% על הפדיון.⁹⁴ ביפן, עסקים שפדיונם בשנת המס שחלה שנתיים קודם לכן היה נמוך מכ-277,000 דולרים לשנה פטורים ממע"מ. להערכת ממשלת יפן, בשנת 1992 60% מן העסקים במדינה היו פטורים מהמס (המכירות שבוצעו על-ידי עסקים אלה היוו כ-3%-2% מסך המכירות המקומיות החייבות במס).⁹⁵ בניו-זילנד רק עסקים שפדיונם נמוך מכ-17,000 דולרים לשנה פטורים מהמס ובקנדה הסכום עומד על כ-20,000 דולרים.⁹⁶

מן האמור לעיל עולה, כי סף הפטור ממע"מ לעסקים קטנים בישראל (לפי פדיון שנתי) הוא מהנמוכים בעולם.⁹⁷ בנוסף, בניגוד למדינות אחרות בעולם, ישראל אינה מציעה הסדרים מיוחדים לעסקים שעברו את סף הפטור אך במעט.

מועד החיוב במס

כמו בישראל, ברוב מדינות העולם (ובכלל זה בכל מדינות האיחוד האירופי) פועלת שיטת גביית המע"מ לפי הבסיס המסחרי. ואולם, מכיוון שהפעלת הבסיס המסחרי היא מלאכה קשה יותר מהפעלת בסיס המזומן, קבעו מדינות רבות כי מטעמי יעילות כלכלית, עסקים קטנים, ולעתים אף בינוניים, יחויבו

במס על בסיס מזומן, תוך מתן אופציה לעוסקים לחיוב במס על בסיס מסחרי.⁹⁸ בין המדינות המאפשרות דיווח על בסיס מזומן עם אופציה לדיווח על בסיס מסחרי ניתן למנות את אוסטרליה, בלגיה, פינלנד, גרמניה, יוון, אירלנד, איטליה, לוקסמבורג, הולנד, שבדיה, בריטניה, דרום אמריקה וניו-זילנד. במרבית המדינות הקריטריון הקובע לצורך היכללות בהסדר זה הינו מחזור כספי שלא עולה על סכום מסוים.⁹⁹

בבריטניה, למשל, בה הונהג מס הערך המוסף לראשונה ב-1 באפריל 1973, הדרך לפעול על בסיס מזומן פתוחה רק בפני סוחרים רשומים עם מחזור צפוי שלא עולה על כ-1.2 מיליון דולרים בשנים עשר החודשים הבאים. כאשר עוסק פועל על בסיס מזומן, ומחזורו גדל מעבר ל-1.2 מיליון דולרים, הוא יוכל להמשיך להשתמש בשיטה עד לגובה של כ-1.5 מיליון דולרים (כלומר: כרית ביטחון של 25%), אך לאחר מכן יידרש לחזור לבסיס המסחרי (אלא אם כן אושר לו אחרת ע"י שלטונות המס).¹⁰⁰

אירלנד מאפשרת לעסקים שמחזורם השנתי אינו עולה על כ-800,000 דולרים וכן לעסקים שלפחות 90% ממחזורם מופק ממכירות לאנשים שאינם רשומים כעוסקים לצורכי מע"מ לבחור בין דיווח לפי בסיס מסחרי או בסיס מזומן.¹⁰¹

גרמניה מאפשרת שימוש בבסיס מזומן בשלושה מקרים: (1) עסקים שמחזורם השנתי נמוך מכ-390,000 דולרים בשנה הקודמת; (2) עסקים אשר קיבלו אישור מיוחד מרשויות המס; (3) אנשי מקצוע עצמאיים כגון: רופאים, רופאי שיניים, עורכי-דין, יועצי מס ורואי-חשבון.¹⁰² ניתן לראות כי קיים דמיון רב בין המצב המשפטי בגרמניה לזה שבישראל בה, כאמור, בסיס המזומנים חל על בעלי מקצועות חופשיים וכן על נותני שירותים שמחזור עסקיהם אינו עולה על כ-144,000 דולרים בשנה ולהם פחות מ-5 מועסקים.

במדינות אחרות, כמו ניו-זילנד ודרום אפריקה, נדרש אישור מיוחד על-מנת לדווח על בסיס מזומן. החוק הניו-זילנדי קובע כי בסיס המס יהיה הבסיס המסחרי, אך הנציבים יכולים לאשר דיווח על בסיס מזומן אם נחה דעתם כי בשל האופי, הנפח או הערך של הסחורה/השירות שהעוסק מוכר וכן אופי ניהול החשבונות בעסק, יהיה נכון לעשות כן.¹⁰³

יחד עם זאת, קיימות מדינות שאינן מאפשרות חיוב על בסיס מזומן, וביניהן: דנמרק, צרפת, נורבגיה, פורטוגל, ספרד ותורכיה.¹⁰⁴

יצוין, כי דו"ח ועדת המיסוי של לשכת עורכי הדין האמריקאית בנושא מס ערך מוסף כולל המלצה כי חיוב על בסיס מזומן, ידרוש שגם ניכוי מס התשומות יהיה על בסיס מזומן, כלומר: עסק שרכש תשומות ושילם עבורן באשראי, יוכל לנכותן רק במועד התשלום בפועל עבורן.¹⁰⁵ המלצה זו מיושמת בבריטניה.¹⁰⁶

חובות אבודים (Bad Debts)

כאמור, במצבים בהם שיטת הדיווח הינה על בסיס מזומנים, ההכרה בחובות אבודים הינה אינהרנטית לשיטת המס (שכן במידה והתשלום לא התקבל, לא קמה חובה לשלם את המע"מ). מכאן,

שבהתקיימם של כל אותם חריגים, שנידונו לעיל, בעיית ההכרה בחובות אבודים אינה מתעוררת.¹⁰⁷ נעבור לבחון את המצב המשפטי במצבים בהם חל הבסיס המסחרי.

דו"ח ועדת המיסוי של לשכת עורכי הדין האמריקאית בנושא מס ערך מוסף כולל המלצה להכיר בחובות אבודים, ולהתיר לעוסק ששילם מע"מ בגין עסקה ולא הצליח לגבות את תמורתה, לנכות את המס ששילם.¹⁰⁸

הדירקטיבה השישית של האיחוד האירופי (EEC Sixth VAT Directive), בדומה לדין הישראלי, לא קבעה הסדר מיוחד לחובות רעים, אלא התייחסה באופן כללי לאי-ביצוע חוזה.¹⁰⁹ מסעיפי הדירקטיבה עולה כי היא מתירה למדינות האיחוד האירופי הרוצות בכך, לאפשר ניכוי/החזר מע"מ בגין העדר תשלום באופן מלא או חלקי. בעקבות סעיף זה, החליטו מספר מדינות החברות באיחוד, וביניהן: אוסטריה, בלגיה, הולנד, ספרד, פורטוגל, לוקסמבורג, פינלנד, דנמרק, גרמניה ובריטניה, לאמץ מנגנון לפיו יש לבצע החזר (בתנאים מסוימים) של המע"מ ששולם על ידי העוסק כאשר מתברר כי מדובר ב"חוב אבוד".¹¹⁰

בבריטניה הוכנס ההסדר המיוחד לגבי חובות אבודים רק בשנת 1978, לאחר ויכוח נוקב שהוכרע בעקבות חקיקה מקבילה של ארצות ה-EEC.¹¹¹ לפי הדין האנגלי, עוסק שסיפק סחורה או נתן שירות בתמורה לתשלום עתידי, ולאחר ששילם את המע"מ התגלה חלק/כל סכום התשלום כחוב אבוד (ונרשם ככזה בספרי העסק), יכול לפנות לרשויות המס (ל-Commissioners of Customs and Excise) ולבקש החזר של החלק היחסי של המע"מ שנגבה. הפנייה לרשויות המס תתאפשר רק לאחר חלוף שישה חודשים מהמועד המאוחר מבין מועד הספקת הסחורה או המועד בו הכסף היה אמור להיות משולם (אך לא יותר משלוש וחצי שנים מאותו מועד). העוסק לא זכאי להחזר המע"מ אלא בהתקיים שני התנאים הבאים: ערך הסחורה או השירות שסופקו שווה או נמוך מערכם בשוק החופשי, ובמקרה שמדובר בהספקת סחורה - הסחורה כבר סופקה.¹¹² כמו כן, נדרש כי החוב יירשם בספריו של העסק כחוב אבוד.¹¹³ המצב בישראל, אם כן, דומה מאוד לזה הנהוג בבריטניה.

דנמרק מאפשרת ניכוי של 80% מגובה המס הגלום בחוב האבוד.¹¹⁴ גם גרמניה מכירה בהחזר מע"מ בגין "חובות אבודים". החוק אף קובע, שאם לאחר קבלת החזר המע"מ שולמה התמורה עבור הסחורה, יש לתקן בשנית את הדיווח ולהחזיר לרשויות המס את ההחזר שנתנו.¹¹⁵

במדינות אחרות בעולם (בעיקר במדינות מתפתחות אך גם באיטליה ובצרפת) לא קיים מנגנון להחזר המע"מ כאשר מדובר בחוב אבוד. לחילופין, יש מדינות אשר מחייבות את המוכר לגבות את המע"מ מראש.¹¹⁶

נוכיר, כי כוונת המחוקק בישראל היתה שלא להכיר בחובות אבודים, אך ביהמ"ש העליון בחר לפרש את החוק באופן שמאפשר זאת. בעקבות זאת הותאמו התקנות וכיום ישנו נוהל המאפשר הכרה בחובות אבודים בכפוף לעמידה במספר דרישות.

סיכום ומסקנות

מחקר זה סקר את הרקע לחקיקת חוק מס ערך מוסף בישראל, את עיקרי החוק, ההתפתחות בשיעורי המס ואת הבעיות המרכזיות מהן סובלים בעלי עסקים בישראל וכן קופת המדינה כתוצאה מהדין הקיים. המצב המשפטי הקיים גורם לעלויות רבות לעוסקים וכן לאובדן הכנסות לקופת המדינה. בכדי להתגבר על בעיות אלה, מוצעות בזאת שתי הצעות לשינוי המצב המשפטי.

בטרם יוצגו הפתרונות המוצעים, נסקור בקצרה את עיקרי שיטת הגבייה הקיימת לגבי מע"מ עוסקים. עוסק מורשה מקבל חשבוניות מס עבור התשומות שרכש ומוציא חשבוניות מס עבור סחורה שמכר או שירות שנתן. העוסק מחשב את הפער בין המע"מ הגלום בחשבוניות שהוציא לבין המע"מ הגלום בחשבוניות שקיבל, וזה הסכום אשר מועבר על-ידי לקופת המדינה. באופן זה, כאמור, הניכוי בגין מס התשומות ניתן גם כאשר המס עצמו לא מתקבל בקופת המדינה.

הצעה א': שינוי שיטת הגבייה – מעבר לשיטת הניכוי במקור

משמעות המונח "ניכוי במקור" הינה כי גביית המס נעשית במקור ההכנסה, לפני שהוא מגיע אל מקבלה. במצב זה, סכום המס המנוכה מועבר על-ידי מבצע התשלום לידי שלטונות המס. כבר במחצית המאה ה-19 הוכרה שיטת הניכוי במקור כשיטת גבייה יעילה וחשכונית עבור רשויות המס וכאמצעי יעיל נגד השתמטות ממס. בשנת 1943 אומצה שיטת הניכוי במקור על-ידי בריטניה, כשיטה לגביית מס הכנסה. ב-1944 יושמה השיטה גם בארץ ישראל המנדטורית, ועם הקמת מדינת ישראל אומצה בדיני המדינה.¹¹⁷

בתחילה, חלה חובת ניכוי במקור על הכנסה מעבודה או מקצבה. ואולם המחוקק הישראלי הרחיב את השיטה ל"כל הכנסה אחרת, ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, קבעה לכך בצו".¹¹⁸ ואכן, במהלך השנים הופעלה סמכות זו לגבי סוגים מסוימים של הכנסה אשר בהם ההשתמטות ממס היתה נפוצה ביותר ובכלל זה הכנסה המופקת מריבית, מניירות ערך זרים, מדמי ביטוח, שכר סופרים, שכר אומנים, בוחנים ומרצים, וכן שכר ספקי ממשלה וגופים ציבוריים ומעניקי שירותי משרד.¹¹⁹

ואולם, בעוד שיטת הניכוי במקור מקובלת כשיטת גבייה לצורכי מס הכנסה, היא אינה מקובלת ככזו לצורכי גביית מע"מ. למעשה, באף אחת מהמדינות בהן קיים מס ערך מוסף, לא מתבצעת הגבייה בדרך של ניכוי במקור. בישראל קיים חריג לכלל זה, לפיו משמשת שיטת הגבייה בדרך של ניכוי במקור לגביית מס ערך מוסף שמשלמים מלכ"רים ומוסדות פיננסיים בהתקיים תנאים מסוימים.¹²⁰ מטעמי יעילות הגבייה נציב מס ההכנסה הוא שאחראי על גביית המע"מ מסקטורים אלה.

הצעתנו היא לאמץ את שיטת הניכוי במקור לשיטת גבייה כללית למס ערך מוסף. השיטה תעבוד כך: כל רוכש (למעט הצרכן הסופי שאינו זכאי לניכוי מס תשומות) ינכה את המע"מ במקור (ויעבירו למדינה) ויעביר למוכר את התשלום ללא המע"מ. בנוסף, יעביר הרוכש למוכר אישור על ניכוי במקור. המוכר, מצדו, יעביר לרוכש חשבונית מס. חשבונית זו תשמש את הרוכש (שניכה את המס במקור) כאסמכתא לניכוי המע"מ עבור התשומות שרכש. למעשה, הניכוי במקור לא מכביד על תזרים המזומנים

של הרוכש, מכיוון שהמס שהעביר למדינה מותר לו בניכוי כמס תשומות. באופן זה, לא ייתכן מצב שהמדינה תכיר בניכוי מס תשומות מבלי שהמס עצמו הגיע לקופתה.

בכך תיפתרנה כל הבעיות בהן דנו לעיל, כמפורט להלן: 1. מע"מ על בסיס מזומנים – היות שחובת תשלום המע"מ מוטלת על הקונה, המוכר לא יצטרך לשאת בעלויות מימון כלשהן לגבי המע"מ; 2. חובות אבודים – כאמור, חובת תשלום המע"מ מוטלת על הקונה, ולכן הבעיה לא תתעורר; 3. אי-התרת ניכוי מס תשומות לעוסק שקיבל חשבונית שאינה "כדיין" – גם בעיה זו לא תתעורר, שכן העוסק שמבקש את ניכוי מס התשומות עושה זאת לאחר שניכה במקור את המס, כלומר: לאחר שהעביר את המס לקופת המדינה בעצמו; 4. אובדן הכנסות למדינה – כאמור, לא ייתכן מצב לפיו תשומה תותר בניכוי מבלי שהמס עברה התקבל בקופת המדינה.

יובהר, כי כאשר מדובר בצרכן הסופי, שלא זכאי לניכוי מס תשומות, לא יהיה שינוי בשיטה הקיימת (כלומר: הצרכן הסופי ישלם בעת הרכישה גם את המע"מ והמוכר יעבירו לקופת המדינה).

השיטה תחייב כל עוסק לנהל את חשבונותיו בדומה לניהול החשבונות במס הכנסה, ולדווח בתום כל שנה על כל התשלומים שנעשו לאנשים הקשורים לעסק והניכויים שנעשו עבורם.¹²¹ בסוף כל שנה ימציא כל עוסק למוכר התשומה אישור על הניכויים במקור. אחרי שכל הדו"חות יגיעו למע"מ ויוזנו במערכת הממוחשבת, המחשב הוא שיצביע על ליקויים או חוסר התאמות בין הנישומים. בנוסף, תוכל המערכת הממוחשבת לסנכרן את נתוני המע"מ עם נתוני מס ההכנסה וכך לאתר מעלימי מס.

אם כן, יתרונות ההצעה הינם כדלקמן:

- גידול משמעותי בהכנסות המדינה ממס ערך מוסף וממס הכנסה.
- גביית מס אמת תגבר – מאגר המעסיקים יגדל ותתאפשר הצלבת נתונים ופיקוח ובקרה יעילים יותר.
- אכיפת הגבייה תהיה פשוטה ויעילה וניתן יהיה להקטין את כמות המועסקים בפיקוח ואכיפה (הפחתה מהותית בעלות המנהלית של גביית המס).
- תעשיית החשבוניות הפיקטיביות תעלם לחלוטין.
- הקטנת העומס על בתי המשפט.
- שיטת מס צודקת – כל עוסק ששילם את המע"מ (ורק עוסק ששילם את המע"מ) יוכל לנכות את מס התשומות.
- חסכון בעלויות ביורוקרטיה ומנגנון של בחינת זהות המוכר, בקשה להכרה בחובות אבודים וכד'.¹²²
- חסכון בעלויות מימון לעוסק המוכר באשראי.

יתרונות השיטה המוצעת משתקפים בדוגמא הבאה: לפי השיטה הקיימת כשתעשיין רוכש מיצרן הוא משלם עבור הסחורה שרכש ועוד 17% מע"מ. היצרן מחויב להעביר את ה-17% האלה לאוצר. בהמשך, כשהצרכן הסופי רוכש מהתעשיין, הוא משלם עבור המוצר ועוד 17% מע"מ. התעשיין מעביר את המע"מ שגבה לאוצר, לאחר שהוא מנכה ממנו את המע"מ שהוא עצמו שילם. (אם מחיר המוצר הוכפל מ-100 ל-200 ש"ח, למשל במקרה שהתעשיין רכש מהיצרן עץ ומכר לצרכן הסופי כסא, אז התעשיין יקבל 34 ש"ח

מע"מ, ינכה את 17 השקלים ששילם כאשר רכש את העץ מהיצרן, ויעביר לאוצר את 17 השקלים הנותרים. בינתיים, היצרן העביר גם הוא 17 ש"ח לאוצר, כך שסך הכנסות האוצר הוא 34 ש"ח). שיטה זו עובדת היטב עד שהיצרן (או כל חוליה אחרת בשרשרת הייצור), לא מעביר את המע"מ שגבה לאוצר (בשל פשיטת רגל, למשל); התעשיין, לעומת זאת, מנכה סכום זה מתשלום המע"מ בו הוא מחויב, למרות שהסכום עצמו מעולם לא התקבל בקופת המדינה.

לפי השיטה המוצעת, בעיה זו נעלמת. היצרן אינו מחויב להעביר את המע"מ לאוצר מאחר והתעשיין לא מעבירו אליו. התעשיין הוא שמעביר את המע"מ לאוצר בתוספת ההפרש בין המע"מ שגבה מהצרכן הסופי לבין המע"מ שניכה במקור עבור תשומותיו (העביר לאוצר 17 ש"ח בדרך של ניכוי במקור, קיבל מהצרכן 34 ש"ח, ניכה כתשומה 17 ש"ח והעביר לאוצר את ההפרש: 17 ש"ח נוספים). האוצר מקבל 34 ש"ח, כמו בשיטה הנוכחית.

כאשר לתעשיין אין מכירות, ה-17% שהוא עצמו שילם מוכרים לו כהוצאה גם לפי השיטה הקיימת וגם לפי השיטה המוצעת; ואולם, לפי השיטה הקיימת, במידה והיצרן אינו מעביר את המע"מ לאוצר, ברגע שהאוצר מחזיר לתעשיין את המע"מ ששילם, האוצר נמצא בחוסר של הכסף שהחזיר אך מעולם לא התקבל אצלו. לפי השיטה המוצעת מצב זה לא יתכן. באופן דומה, בעיית החשבונות הפיקטיביות תיעלם, מאחר והתעשיין אינו יכול לנכות את מה שלא שילם בפועל לאוצר.

הצעה ב': חובת הפרדת תשלום המע"מ מהקרן והעברתו למוכרלאלתר

לעמדתנו, השיטה העדיפה היא שיטת הניכוי במקור, כמוסבר בהצעה א' לעיל. ברם, אם לא תשונה שיטת הגבייה, אנו ממליצים על אימוץ הצעה ב', שיתרונה הוא שהיא אינה מצריכה שינוי דרסטי בשיטה הקיימת.

לפי הצעה זו, שיטת הגבייה הקיימת לא תשונה, אך תוטל חובה של תשלום המע"מ לאלתר. דרך הביצוע תחייב הפרדת המע"מ ממחיר העסקה, כאשר המע"מ עצמו ישולם במועד קבלת הסחורה/מתן השירות, ואילו התשלום עבור הסחורה/השירות עצמם יהיה נתון למו"מ בין הצדדים. כאשר התשלום מתבצע בכרטיס אשראי, תפוצל העסקה באופן אוטומטי, כאשר המע"מ הגלום בעסקה יופנה ישירות לקופת המדינה על-ידי חברות האשראי.¹²²

בכך תיפתרנה שתי הבעיות הראשונות בהן דנו לעיל: 1. מע"מ על בסיס מזומנים – העוסק יקבל את המע"מ במזומן ויעבירו למדינה ומכאן שלא יצטרך לשאת בעלויות מימון כלשהן לגבי המע"מ; ו-2. חובות אבודים – היות והמע"מ יתקבל במזומן, לא יהיה צורך בבקשת החזר במקרה של חוב אבוד.

הצעה זו לא תפתור את הבעיות האחרות (אי-התרת ניכוי מס תשומות לעוסק שקיבל חשבונית שאינה "כדין" ואובדן הכנסות למדינה), שכן עדיין ייתכן מצב לפיו המוכר לא יעביר את הכסף (שקיבל במזומן) לקופת המדינה, בעוד שהרוכש יזכה לניכוי מס התשומות. כדי להתגבר על בעיות אלה ניתן יהיה לדרוש את תשלום המע"מ בציק נפרד לטובת רשויות המס בלבד. באופן זה יעלם האינטרס של המוכר שלא להעביר את הכספים לקופת המדינה. ואולם, צעד זה מטיל עלויות גבוהות על העוסקים ועל המשק.

"התקווה האמיתית של ישראל... היא ביוזמה, בחריצות, בדחף, בתבונה ובאומץ של האזרח, של היחיד... רק כתוצאה מהישגיו של היחיד נוצר נס הקדמה בכל תחום של הפעילות האנושית".¹²³ ואכן, על-מנת לפתח את כלכלת המדינה ורווחת אזרחיה, צריכה ישראל לעודד יזמות פרטית. אחת הדרכים לעשות זאת היא על-ידי הקטנת עלויות הביורוקרטיה ועלויות המימון הגבוהות המוטלות על בעלי עסקים. כפי שהוכח במחקר זה, אימוץ ההצעה לשינוי שיטת גביית המע"מ תשיג מטרות אלה. זאת ועוד, בניגוד לדרכים אחרות בהן ניתן לעודד יזמות פרטית, אימוץ הצעה זו לא רק שאינו מצריך השקעה כספית מצד המדינה, אלא אף מגדיל את הכנסותיה בלמעלה ממיליארד שקלים בשנה (כתוצאה מ"חיסול" תופעת החשבונות הפיקטיביות). בכספים אלה ניתן יהיה להשתמש להקטנת נטל המיסוי ובכך להבטיח צמיחה בת-קיימא בכלכלת ישראל.

נספח א':

שם המדינה	מועד החלת המס	שיעור/י המס ביום החלתו (באחוזים)	שיעור המס הסטנדרטי במרץ/ אפריל 2003 (באחוזים)
אוגנדה	יולי, 1996	17	17
אוזבקיסטאן	ינואר, 1992	30	20
אוסטריה	ינואר, 1973	16, 8	20
אוסטרליה	יולי, 2000	10	10
אוקראינה	ינואר, 1992	28, 22	20
אורוגוואי	ינואר, 1968	14, 5	23
אזרביג'אן	ינואר, 1992	28	18
איטליה	ינואר, 1973	12, 18, 6	20
אינדונזיה	אפריל, 1985	10	10
איסלנד	ינואר, 1990	24.5, 14	24.5
אירלנד	נובמבר, 1972	30.26, 16.37, 5.26	21
אלבניה	יולי, 1996	12.5	20
אלגריה	אפריל, 1992	21, 13, 7	17
אל-סלבדור	ספטמבר, 1992	10	13
אסטוניה	ינואר, 1992	10	18
אקוודור	יולי, 1970	10, 4	12
ארגנטינה	ינואר, 1975	16	21
ארמניה	ינואר, 1992	28	20
בולגריה	אפריל, 1994	18	20
בוליביה	אוקטובר, 1973	15, 10, 5	14.943
בורקינה פסו	ינואר, 1993	15, 10	18
בלגיה	ינואר, 1971	18, 14, 6	21
בליז	אפריל, 1996	15	8
בלרוס	ינואר, 1992	28	20
בנגלדש	יולי, 1991	15	15
בנין	מאי, 1991	18	18
ברבדוס	ינואר, 1997	15, 7.5	15
ברזיל	ינואר, 1967	15	18, 12, 7
בריטניה	אפריל, 1973	10	17.5
גבון	אפריל, 1995	18	18
גהאנה	דצמבר, 1998	10	12.5
גואטמלה	אוגוסט, 1983	7	12
גיאורגיה	מרץ, 1992	28	20
גינה	יולי, 1996	18	18

15	10	אוקטובר, 1991	גימייקה
16	10, 5	ינואר, 1968	גרמניה
10	30	ינואר, 1987	גרנדה
25	10	יולי, 1967	דנמרק
14	10	ספטמבר, 1991	דרום אפריקה
10	7	נובמבר, 1982	האיטי
19	12, 4	ינואר, 1969	הולנד
25	25, 5	ינואר, 1988	הונגריה
12	3	ינואר, 1976	הונדורס
10	10	ינואר, 1988	הפיליפינים
12	6	ינואר, 1983	הרפובליקה הדומיניקנית
20	23, 5	ינואר, 1993	הרפובליקה הסלובקית
22	23, 5	ינואר, 1993	הרפובליקה הצ'כית
20	28	ינואר, 1992	הרפובליקה הקירגיזית
16	10	אוקטובר, 1993	וונצואלה
10	20, 10, 5	ינואר, 1999	ויטנאם
12.5	12.5	אוגוסט, 1998	ונואטו
17.5	20	יולי, 1995	זמביה
20	28	ינואר, 1992	טג'יקיסטן
18	18, 7	יולי, 1995	טוגו
20	28	ינואר, 1992	טורקימיניסטאן
5	5	אפריל, 1986	טייוואן
20	20	יולי, 1998	טנזניה
15	15	ינואר, 1990	טרינידאד וטובגו
18	36, 18, 6	ינואר, 1987	יוון
5	6, 3	אפריל, 1989	יפן
17	8	יולי, 1976	ישראל
15	8, 4, 2	ינואר, 1970	לוקסמבורג
18	14, 12, 10	ינואר, 1992	לטביה
18	18	מאי, 1994	ליטא
15	10	ספטמבר, 1998	מאוריטיאוס
14	14, 5	ינואר, 1995	מאוריטניה
20	20	ספטמבר, 1994	מדגסקר
17	17	יוני, 1999	מוזמביק
20	28	ינואר, 1992	מולדובה
15	10	יולי, 1998	מונגוליה
15	15	ינואר, 1995	מלטה
18	17, 10	ינואר, 1991	מלי

10	25, 10, 5	יולי, 1991	מצרים
15	10	ינואר, 1980	מקסיקו
20	30, 19, 14, 12, 7	אפריל, 1986	מרוקו
24	20	ינואר, 1970	נורווגיה
18	18, 12, 8	ינואר, 1986	ניגר
5	5	ינואר, 1994	ניגריה
12.5	10	מאי, 1986	ניו-זילנד
15	6	ינואר, 1975	ניקרואה
15	30, 15	נובמבר, 2000	נמיביה
10	10	נובמבר, 1997	נפאל
10	10	יוני, 2000	סודן
17	17, 13	ינואר, 1994	סין
4	3	אפריל, 1994	סינגפור
20	19, 8	יולי, 1999	סלובניה
18	34, 30, 20, 15, 7	מרץ, 1961-80	סנגל
16	33, 12, 6	ינואר, 1986	ספרד
12.5	12.5	אפריל, 1998	סרי לנקה
22	22, 7	יולי, 1993	פולין
10	10	יולי, 1999	פופואה גינאה החדשה
19	17, 5	ינואר, 1986	פורטוגל
12.5	10	יולי, 1992	פיג'י
22	22	ינואר, 1994	פינלנד
5	5	מרץ, 1977	פנמה
15	12.5	נובמבר, 1990	פקיסטן
10	12	יולי, 1993	פרגוואי
18	40, 20, 3	ינואר, 1973	פרו
18	18	ינואר, 2000	צ'אד
18	20, 8	מרץ, 1975	צ'ילה
19.6	25, 20, 13.6, 6.4	ינואר, 1968	צרפת
16	10, 6, 4	ינואר, 1975	קולומביה
13 (סחורות) 18 (שירותים)	18	יוני, 1997	קונגו
13	10	ינואר, 1975	קוסטה ריקה
16	28	ינואר, 1992	קזחסטאן
10	10	ינואר, 1999	קמבודיה
18.7	18.7	ינואר, 1999	קמרון
7	7	ינואר, 1991	קנדה
16	2.7, 50, 40, 20, 17	ינואר, 1990	קניה

15	5	יולי, 1992	קפריסין
22	22	ינואר, 1998	קרואטיה
19	18	יולי, 1993	רומניה
20	28	ינואר, 1992	רוסיה
25	11.1, 6.38, 2.04	ינואר, 1969	שוודיה
7.6	6.5, 2	ינואר, 1995	שוויץ
7	7	ינואר, 1992	תאילנד
18	29, 17, 6	יולי, 1988	תוניסיה
18	10	ינואר, 1985	תורכיה
15.9			ממוצע חשבונאי:

עיבוד ל: Alan Schenk & Oliver Oldman, *Value Added Tax: A Comparative Approach in Theory and Practice* (Ardsey, N.Y.: Transnational Publishers, 2001), pp.552-555, פרופ' אלן שנק (Alan Schenk), מכתב דוא"ל למחברת, 7 יוני 2004.

- ¹ למעט בהתאם לאמור בחוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985, ס"ח 1156, תשמ"ה (7.8.85), עמ' 204.
- ² חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975, ס"ח 791, תשל"ו (6.1.1976), עמ' 52 (להלן: "החוק" או "חוק מס ערך מוסף").
- ³ Richard W. Lindholm, *Value-Added Tax and Other Tax Reforms* (Chicago: Nelson-Hall, 1976), pp. 44, 48 ;
- ⁴ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/taxation/tva/taux_tva-2003-5-1_en.pdf מיום 5 יולי 2004; וכן הוועדה הציבורית לבדיקת מערכת המסים בישראל (להלן: "ועדת אשר"), דו"ח הוועדה בנושא מס ערך מוסף, חוברת מס' 2 (ירושלים: משרד האוצר, ינואר 1972), עמ' 8-10.
- ⁵ *דברי הכנסת*, הכנסת השמינית, מושב שלישי, כרך י"א, עמ' 899.
- ⁶ *הצעות חוק* 1178, 28 אפריל 1975, עמ' 237.
- ⁷ ועדת אשר, דו"ח, עמ' 4.
- ⁸ שם, עמ' 6-7.
- ⁹ דוגמא לכך היא המלצת הוועדה שלא להטיל מע"מ על עסקים שמחזורם השנתי נמוך מסכום שנקבע, ובמקום זאת להטיל עליהם מס מחזור. דוגמא זו תידון להלן, עת אבחן את עיקרי החוק שהתקבל.
- ¹⁰ ראה חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 22), תשל"ה-1975, ס"ח 774, תשל"ה (20.7.1975), עמ' 168; יעקב מנס, "תכנית לרפורמה מקיפה במיסוי בישראל", מחקר מדיניות מס' 7 (ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, 1990), עמ' 28-29; וכן הוועדה לרפורמה במסים (להלן: "ועדת בן-שחר"), *המלצות לשינוי המס הישיר: דו"ח* (ירושלים: משרד האוצר, מרץ 1975).
- ¹¹ *דברי הכנסת*, הכנסת השמינית, מושב שלישי, כרך י"א, עמ' 904.
- ¹² ההבדל בין עסקאות פטורות ממס לעסקאות חייבות בשיעור אפס הוא שבגין הסוג הראשון של העסקאות לא ניתן לנכות מס תשומות. ראה יעקב פוטשבוצקי, *חוק מס ערך מוסף תשל"ו-1975* (תל-אביב: צור רימון, 1984), עמ' 178.
- ¹³ *הצעות חוק* 1178, עמ' 235.
- ¹⁴ שם. ראה סעיפים 2 ו-4 לחוק בנוסחו כיום.
- ¹⁵ שיטת גבייה זו מכונה שיטת "Tax Credit". ראה להלן הסבר נוסף על השיטה.
- ¹⁶ הערך הדולרי כאן ולהלן (אלא אם נאמר מפורשות אחרת) חושב לפי שער של \$1=4.5070 ש"ח (שער הדולר ליום 16 יוני 2004).
- ¹⁷ ועדת אשר, דו"ח, עמ' 11-12.
- ¹⁸ http://www.mof.gov.il/customs/osek_frame.htm מיום 30 דצמבר 2003.
- ¹⁹ מנס, "תכנית לרפורמה מקיפה במיסוי בישראל", עמ' 2, 21-23. ראה גם Charles W. Baird, "Proportionality, Justice, and The Value-Added Tax", *Cato Journal*, Vol. 1, No. 2 (Fall 1981), pp. 405-420, שם טוען המחבר כי מס הערך המוסף כמוהו כמס הכנסה בשיעור קבוע, אשר יעילותו על פני מס הכנסה פרוגרסיבי אינה מוטלת בספק.
- ²⁰ ראה <http://www.mof.gov.il/customs/> מיום 12 יוני 2004. לטענת האוצר, בטווח הבינוני הרפורמה לא תשפיע על המצב הפיסקלי, תגדיל את אמינות הממשלה ותקטין את אי-השוויון במשק, ראה: <http://www.mof.gov.il/research/> מיום 12 יוני 2004.
- ²¹ הארץ, 12 פברואר 2004.
- ²² יצוין, כי הצריכה הפרטית מהווה כ-65% מבסיס המס. יחד עם זאת, ממצאי המחקר מראים כי שקלול של כל מרכיבי בסיס המס (צריכה ציבורית, השקעה של מלכ"רים וכו') לא משנה את התוצאה. גלעד הרוש וקלרה קוזין, "השפעת השינוי בשיעור המע"מ על המשק הישראלי", *הרבעון הישראלי למסים*, כרך ל"א, גיליון 122 (דצמבר 2003), עמ' 48-49. הורדת המע"מ בינואר 1993 מ-18% ל-17% הביאה להערכת מנהל הכנסות המדינה לירידת מחירים של כ-0.5%. שם, עמ' 42. בשל ההתרחבות בפעילות הכלכלית, לא פגעה ירידה זו בהיקף הגביה.
- ²³ ראה: <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,2929048,00.html> מיום 11 יוני 2004.

²⁴ http://194.90.153.197/shnaton54/download/st10_07.xls מיום 27 ינואר 2004.

²⁵ ראה פרק ו' לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975, ס"ח תשל"ו, עמ' 52 (להלן: החוק) וכן: דוד גליקסברג, "מיסוי הערך המוסף, חשבוניות המס וחובות רעים (BAD DEBTS)", מחקרי משפט י (תשנ"ג-1993), עמ' 122, 130.

²⁶ רשימת המקרים המיוחדים בהם יחול חריג זה מנויה בתקנה 7 לתקנות מס ערך מוסף, תשל"ו-1976, ק"ת 3524 (12 מאי 1976), עמ' 1590, וראה גם: סעיף 2(ג) לתוספת י"א להוראות מס הכנסה ותקנות מס ערך מוסף (ניהול פנקסי חשבוניות), ק"ת 2958 (21 ינואר 1973), עמ' 626 וכן: פוטשבוצקי, חוק מס ערך מוסף תשל"ו-1975, עמ' 154.

²⁷ סעיף 38 לחוק, המסדיר את סוגיית ניכוי מס התשומות, מאפשר לעוסק לנכות מהמס בו הוא חייב את מס התשומות הכלול בחשבונית מס שהוצאה לו כדין. יודגש, כי ניכוי מס התשומות אינו תלוי בתשלום המס הנקוב בחשבונית, אלא רק בקבלת החשבונית.

²⁸ ראה בעניין זה: דרור זורגר, "מס ערך מוסף על בסיס מזומנים", הרבעון הישראלי למסים, כרך כ', גיליון 78 (אפריל 1992), עמ' 189. רוי"ח זורגר משתמש בטיעון זה (לפיו המוכר נאלץ להעביר את המע"מ לקופת המדינה בטרם גבה אותו מלקוחותיו) על מנת להצדיק מעבר לשיטת גביה על בסיס מזומנים. לדבריו: "...בעוד שלצורך הדיווח על הריווח הנקי של הפירמה ולצרכי מס הכנסה נכונה השיטה המצטברת, לדעתי לא נכונה שיטה זו לצרכי מע"מ... לפי המצב כיום, הפירמה משלמת את המע"מ כל חודש או חודשיים, במזומנים, למרות שברוב המקרים היא טרם גבתה אותו מהלקוחות שלה. לפיכך, נראה שלצרכי מע"מ השיטה הנכונה להטלת מס זה היא בסיס-מזומנים".

²⁹ ראה: הארץ, 20 דצמבר 2001; מעריב, 13 אוקטובר 2002; מעריב, 17 אוקטובר 2002; הארץ, 5 ינואר 2003. עסק קטן הינו עסק שמספר העובדים בו אינו עולה על 50 ומחזורו השנתי אינו עולה על 5 מיליון שקלים בשנה.

³⁰ בשנת 2002 סך העוסקים הפעילים במשק, שמחזורם קטן מ-5 מיליון ש"ח בשנה, אשר דיווחו על בסיס מסחרי, עמד על 112,859. ראה נספח א' ל: שי דותן, עורך, "מועד החיוב במע"מ במגזר העסקים היצרניים הקטנים" (משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, המחלקה לתכנון וכלכלה, 16 יולי 2003).

³¹ ד"ר אברהם אלטר, עו"ד המייצג את התאחדות המלאכה והתעשייה בישראל, מכתב לשר האוצר סילבן שלום, 21 אוקטובר 2001.

³² דותן, "מועד החיוב", עמ' 4.

³³ ראה דיון מקיף להלן, במסגרת תת-הפרק הבא.

³⁴ חוות-הדעת נוקטת במילה: "הפסד".

³⁵ החישוב התבסס על נתונים משנת 2002. יצוין, כי החישוב כלל את כל העסקים במשק שמחזורם נמוך מ-5 מיליון שקלים בשנה והם אינם משלמים מע"מ על בסיס מזומן, מבלי לבחון את מספר המועסקים בהם. כמו כן, תקופת האשראי עליה מבוסס החישוב היא 78 ימים. נתון זה מבוסס על נתונים מתוך סקר שנערך בקרב 62 עסקים באפריל 2002. תקופה זו מביאה בחשבון את תקופת האשראי שניתנה לעסקים על-ידי ספקיהם. דותן, "מועד החיוב", נספח א'. יובהר, כי מועד תשלום המס הינו ה-15 לכל חודש (למעט לעסקים המדווחים אחת לחודשיים). ואולם, עובדה זו אינה משפיעה על משך תקופת האשראי, שכן גם מועד ניכוי מס התשומות חל ב-15 לכל חודש, ולכן נוצר מעין "קיצוץ" בין רווחי המימון והוצאות המימון של העוסקים.

³⁶ חישוב זה נערך בשיתוף הכלכלן שערך את חוות הדעת המקורית. שי דותן, כלכלן במחלקה לתכנון וכלכלה באגף המכס והמע"מ של משרד האוצר, ראיון עם המחברת, 21 אפריל 2004.

³⁷ הנתונים לקוחים מ: ביזנס דאטה ישראל בע"מ, דו"ח ימי האשראי ומוסר התשלומים – סיכום חודש אפריל 2004 (ללא ציון מקום, 28 אפריל 2004).

³⁸ 1119/פ שהגיש חבר הכנסת איוב קרא.

³⁹ 1472/פ שהגישו חברי הכנסת אליעזר כהן ויורי שטרן.

⁴⁰ 1217/פ שהגיש חברת הכנסת אורית נוקד.

⁴¹ 1802/פ שהגיש חברת הכנסת אורית נוקד.

⁴² סעיפים 1 ו-15 לפ/1934 שהגיש חברת הכנסת רוחמה אברהם.

⁴³ בכנסת השלוש-עשרה על ידי חברי הכנסת אלכס גולדפרב ודוד מגן, בכנסת הארבע-עשרה על ידי חבר הכנסת אברהם פורז ובכנסת החמש-עשרה על ידי חברי הכנסת אליעזר כהן ויורי שטרן.

⁴⁴ על היקף הבעיה ניתן ללמוד מנתוני בנק ישראל, מהם עולה כי אחד מכל 40 שקים שניתנו בשנת 2003 חזר, כאשר ב-50% מהמקרים הסיבה לחזרת השק היתה היעדר כיסוי - <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2874922,00.html> מיום 15 פברואר 2004.

⁴⁵ הצעות חוק 1178, עמ' 255.

⁴⁶ ע"א 2112/95 אגף המכס והמע"מ נ' אלקה אחזקות בע"מ, פ"ד נג(5), עמ' 769 (להלן: פסק דין אלקה).

⁴⁷ ראה: www.isratax.co.il מיום 29 דצמבר 2003.

⁴⁸ בין היתר, קובעת תקנה זו מהו חוב אבוד, מהם המסמכים אותם צריך עוסק, המוציא הודעת זיכוי בגין חוב אבוד, להגיש למנהל, וכיצא באלה. תקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 - תיקון תשס"א, ק"ת 6067 (20/11/00), עמ' 136.

⁴⁹ הוראת פרשנות 1/2000 מונה שלושה מקרים בהם תאושר הבקשה: 1. חוב לעוסק של חייב שננטו כנגדו הליכי פירוק או פשיטת רגל לפי העניין; 2. חוב לעוסק שננטו לגביו הליכי הוצאה לפועל; 3. חוב שנמחק במסגרת הסדר על-פי סעיף 350 לחוק החברות, שאושר על-ידי פסק דין סופי של בית-המשפט (הסדר נושים). רשימה זו אינה רשימה סגורה, ויש לה מספר חריגים אשר מופעלים בהתאם לשיקול דעת המנהל.

⁵⁰ רשויות מע"מ מפנות לצורך קבלת החזר מס בערכים ריאליים לסעיף 105(ג) לחוק, אשר מגביל את זכותו של הנישום לקבלת החזר בערכים ריאליים רק לתקופה של שנתיים. דהיינו, לכאורה החזר המס בלוויית הפרשי הצמדה וריבית ניתן להיעשות רק במסגרת שנתיים ימים מיום תשלום סכום המע"מ. ראה: www.isratax.co.il מיום 29 דצמבר 2003.

⁵¹ יצוין, שבהתאם לתוספת לכללי לשכת עורכי הדין (התעריף המינימלי המומלץ), התש"ס – 2000, התעריף המומלץ להתייעצות רגילה עם עו"ד הינו 440 ש. כאשר ההתייעצות כוללת בדיקת מסמכים או מתן חוות דעת בכתב התעריף הוא 740 ש. התעריף עבור עריכת ערעור או ערר (כולל הופעה בפני ועדת הערר) בנושאי מסים (למעט מס הכנסה) עומד על 7.5% מהסכום השנוי במחלוקת ולא פחות מ-690 ש. ראה: [http://www.israelbar.org.il/UploadFiles/doc/כללי20%לשכת20%עורכי20%הדין20%\(התעריף20%המינימלי20%המומלץ\)20%עדכון2003.1.201.%](http://www.israelbar.org.il/UploadFiles/doc/כללי20%לשכת20%עורכי20%הדין20%(התעריף20%המינימלי20%המומלץ)20%עדכון2003.1.201.%) מיום 1 יוני 2004.

⁵² ניב שקל, עו"ד, ראיון טלפוני עם המחברת, 14 אפריל 2004.

⁵³ ראה דברי השופט אילן (שופט המיעוט) בפסק דין אלקה.

⁵⁴ אמיר בר עוז, כלכלן במחלקה לתכנון וכלכלה באגף המכס והמע"מ של משרד באוצר, ראיון עם המחברת, 4 מאי 2004.

⁵⁵ הערכת כלכלנים במשרד האוצר היא כי מדובר בעשרות מיליוני שקלים בשנה.

⁵⁶ ראיונות טלפוניים של המחברת עם בעלי עסקים קטנים, מאי 2004.

⁵⁷ ניר קנטור, מנהל הוועדה למפעלים קטנים ובינוניים בהתאחדות המלאכה והתעשייה בישראל, ראיון טלפוני עם המחברת, 30 מאי 2004.

⁵⁸ מאיר שני, מנהל בקו"מ מע"מ ומס קניה תל-אביב, מכתב תשובה לאברהם לוי, 14 יולי 2002. בנובמבר 2002 הגיש לוי ערעור על החלטות אלה, אך בספטמבר 2003 קיבל תשובה שערעורו נדחה (ראה: שי ברגר, עו"ד, מנהל מחלקה מקצועית מע"מ, מכתב תשובה לאברהם לוי, 7 ספטמבר 2003). בעקבות זאת פנה לוי לעו"ד וכיום הוא ממתין לחוות דעת בנוגע לאפשרות להגיש תביעה כנגד אגף המכס והמע"מ.

⁵⁹ הניכוי מתבצע כנגד חשבונית מס. החובה להוציא חשבונית עסקה על כל עסקה או חלק מעסקה (גם אם הם פטורים ממס) קבועה בסעיף 45 לחוק, בעוד סעיף 47(א) לחוק קובע כי עוסק מורשה רשאי להוציא, לגבי עסקה חייבת במס, חשבונית מס במקום חשבונית עסקה, וחייב לעשות כן במקרה שהקונה דורש זאת.

⁶⁰ יצוין, כי עד אותו מועד (יולי 1999) לא היתה עקביות בפסיקת בית-המשפט בסוגיה. ראה למשל: ע"ש 75/93 סאסי קבלני בנין בע"מ נ' מנהל מע"מ, מיסים ח/5 (אוקטובר 1994), עמ' ה-191; ע"ש 387/87 נמורן חב' להשקעות ובניה בע"מ נ' מנהל מע"מ, מיסים ח/1 (פברואר 1991) עמ' ה-13; ולעומתם: ע"ש 336/93 אייגר אריה נ' מנהל המכס, מיסים ח/6 (דצמבר 1996) עמ' ה-228; ע"ש 20/94 מינקס סחר בע"מ נ' מנהל המכס, מיסים יא/5 (אוקטובר 1997) עמ' ה-231; ע"ש 93/93 געמה אחמד נ' מנהל המכס, מיסים יב/4 (אוגוסט 1998) עמ' ה-243; כן ראה הדיון בע"ש 74/94 עזרא גבריאל חי נ' מנהל המכס, מיסים יב/1 (פברואר 1998) עמ' ה-190; ע"ש 5/94 גליה חב' לבניה ולמרינה בע"מ נ' מנהל המכס, מיסים ח/4, בעמ' ה-173.

⁶¹ ע"א 3758/96 סלע חברה למוצרי בטון נ' מנהל המכס ומע"מ, פ"ד נג(3), 493. פסק הדין נכתב על-ידי השופטת ביניש, לדבריה הצטרף גם השופט אילן. השופט אור בחר להשאיר שאלה זו בצריך עיון, לאור הנסיבות העובדתיות של פסק הדין. יצוין, כי השופטת ביניש אינה שוללת אפשרות שמס התשומות יותר בניכוי. לדבריה: "...כאשר ישתכנע מנהל המע"מ כי הנישום הוכיח שלא זו בלבד שלא התרשל, אלא אף נקט בכל האמצעים הסבירים כדי לאמת את החשבוניות וזהות העוסק, ואף על פי כן,

לא גילה ולא יכול היה לגלות באמצעים סבירים שמוציא החשבונית לא היה זכאי להוציאה. בנסיבות כאלה יתכן שנשלל היסוד של הוצאת החשבונית "שלא כדין".

⁶² בניסיון להקטין עלויות אלה, בכוונת רשויות המס לפרסם באתר האינטרנט של משרד האוצר את רשימת כל העוסקים מורשים.

⁶³ במאמר שכתב, מציע עו"ד יעקב פוטשבוצקי לקבוע בחוק נתונים והליכים, שאם בוצעו על ידי העוסק תוקנה לו החזקה שהחשבונית שבידו היא כדין לכל דבר ועניין (ניתן לקבוע סוגים והיקפים שונים של בדיקות, בחינות ותיעוד בהתאם לסוג העיסקה שבהן מדובר, היקפן הכספי וכיוצא בזה). לדבריו, הצעתו "תחסוך למשק המדינה משאבים רבים שנצרכים כיום לעיסוק בבעיה יום יומית זו, הן בצד העוסקים ומייצגיהם, הן בצד האוצר והפרקליטות, הן בבתי המשפט והן בעצם קיומה של אי הוודאות העיסקית...". ראה: י. פוטשבוצקי, עו"ד, "פתרון לבעיית החשבוניות הפיקטיביות", *מסים* יא/2 (אפריל 1997), עמ' 1-1.

⁶⁴ מעשה רמייה מתוחכם יהיה הדפסת שני פקסי חשבוניות, תוך הסתרת אחד מהם מפני רשויות המס. יצוין, כי המניע העיקרי של מבצע מעשה הרמייה אינו בהכרח העלמת המע"מ הגלום בחשבונית, אלא העלמת ההכנסה עצמה מפני רשויות מס ההכנסה.

⁶⁵ עו"ד אריה גרובר, "חשבוניות מס פיקטיביות – אי הבהירות בחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975: ההיבט הפלילי והאזרחי", *מסים* ז(2) (1993), עמ' 14-14. "עסקה" מוגדרת בסעיף 1 לחוק כמכירת נכס או מתן שירות בידי עוסק במהלך עסקו (לרבות מכירת ציוד), כמכירת נכס אשר נוכח מס תשומות שהוטל על מכירתו למוכר או על יבואו בישי המוכר או כעסקת אקראי.

ניתן להבחין בין חשבוניות מאחוריהן אין עסקה כלשהי לבין "חשבוניות מנופחות" – חשבוניות שסכומן הכולל גבוה משוויה האמיתית של העסקה ו"חשבוניות מזויפות" – חשבוניות הכוללות פרטי ספק שאינו קשור לעסקה.

⁶⁶ בהתאם לסעיף 17 לפקודת מס הכנסה, ס"ח 21 תשי"ט, עמ' 161 (להלן: פקודת מס הכנסה). כמובן שמוכר החשבוניות הפיקטיביות אינו מצהיר על הסכום הגלום בהם כהנסה לצורכי מס הכנסה ומע"מ.

⁶⁷ מחקר זה יתמקד בהיבטי המע"מ בלבד.

⁶⁸ נעם זוסמן, "העלמת מע"מ עוסקים: השוואת בסיס מע"מ בחשבוניות הלאומיים לגביית מע"מ בפועל", *הרבעון הישראלי למסים*, כרך ל', גיליון 117, עמ' 20-33.

⁶⁹ יצוין, כי ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם ממצאי מחקר שנערך בצרפת בשנת 1989. מחקר זה בדק את הפער בין המע"מ התחשיבי לבין הגבייה בפועל של המע"מ בצרפת בין השנים 1970-1981. הפער נמדד בתחום שבין 10.3% ל-5.6%, כאשר הממוצע השנתי עמד על 8.7%. שם, עמ' 26.

⁷⁰ בתחילת שנת 2000 יזם מנהל אגף המכס והמע"מ במשרד האוצר הקמתן של מספר ועדות, במטרה לבחון חלופות, שיסייעו בצמצום תופעת החשבוניות הפיקטיביות במשק הישראלי. אחת מהוועדות, בראשה עמד הכלכלן עוזר ברקוביץ, עסקה בדרכים הטכנולוגיות להתמודד עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות. בדצמבר 2000 פורסם דו"ח סיכום לעבודתה של ועדה זו, שהמליץ על אימוץ מודל של "בנק חשבוניות" בשני שלבים; בשלב הראשון, יופעל מודל בנק חשבוניות מצומצם על ענפים "בעייתיים" וענפים בעלי זיקה גבוהה אליהם. עוסקים עליהם תחול חובת הדיווח, יעבירו מדי תקופה (באמצעות קובץ מחשב) פירוט מלא של חשבוניות התשומה שקיבלו מהספקים במשך תקופת הדו"ח. נתונים אלה יעובדו במחשב מרכזי, המבוסס על מנגנון שאילתות לאיתור חריגים. בשלב השני, יורחב המודל כך שיכלול מעגל עוסקים רחב יותר. שלב זה יאפשר ביצוע הצלבות בין דיווחי העוסקים לנתונים בבנק החשבוניות. ראה: אגף המכס ומע"מ, "הדרכים הטכנולוגיות להתמודדות עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות", דו"ח (ירושלים: משרד האוצר, דצמבר 2000).

יצוין, כי אימוץ המודל המוצע על-ידי הוועדה לא מספק מענה לבעיית תזרים המזומנים של עוסקים (לאור העובדה שהמס משתלם על-פי הבסיס המסחרי) ולא פותר את בעיית החובות האבודים.

⁷¹ Lindholm, *Value-Added Tax and Other Tax Reforms*, p. 44.

⁷² <http://www.eurunion.org/legislat/VATweb.htm#MemberStateVAdmins> מיום 2 יוני 2004.

⁷³ להסכם זה נקבעו שני חריגים: רכישת אמצעי תחבורה חדש ורכישה באמצעות הזמנה בדואר מחברה שממוקמת במדינה אחרת. שם.

⁷⁴ שם. ביולי 2000 פורסמה הנציבות למיסוי השוק המשותף מזכר למועצה ולפרלמנט האירופי [COM (2000) 348 final] שכתרתו: "אסטרטגיה לשיפור תפעול שיטת מס הערך המוסף בהקשר של שוק פנימי". המסמך כולל אסטרטגיות חדשות להפוך את המע"מ לשיטה פשוטה יותר, מודרנית ואחידה.

⁷⁵ ראה Directive 2001/4/EC. קישור לדיקטיבה נמצא ב:

<http://www.eurunion.org/legislat/VATweb.htm#MemberStateVAdmins> מיום 2 יוני 2004.

- ⁷⁶ לרשימה של מרבית המדינות בהן קיים המס, מועד אימוצו, שיעורו בעת אימוצו ושיעורו נכון למרץ/אפריל 2003, ראה נספח א'.
- ⁷⁷ ואולם חלק מהמדינות בארה"ב חוקקו או שקלו לחוקק חוקים המהווים וריאציה כזו או אחרת של מס ערך מוסף. במשיגן קיים מס הנקרא: "Single Business Tax" (SBT), שהינו שיטה נוספת של מס ערך מוסף. בניו-המפשייר יש מס שנקרא: "Business Enterprise Tax", שחלק מהפרשנים מתייחסים אליו כאל צורה מסוימת של מס ערך מוסף. וירגיניה המערבית ומינסוטה שקלו להחיל את המס, אך לא עשו זאת.
- ראה: Alan Schenk & Oliver Oldman, *Value Added Tax: A Comparative Approach in Theory and Practice* (Ardley, N.Y.: Transnational Publishers, 2001), pp. 469-471.
- ⁷⁸ במדינות אלה נהוג לכנות את המס "Goods and Services Tax", או בקיצור: "GST".
- ⁷⁹ פרופ' אלן שנק (Alan Schenk), מכתב דוא"ל למחברת, 7 יוני 2004.
- ⁸⁰ Schenk & Oldman, *Value Added Tax*, pp. 1-2, 553.
- ⁸¹ ראה נספח א'.
- ⁸² Isabelle Joumard, "Tax Systems in European Union Countries", *OECD Economic Studies* No. 34, 2002/I, p. 104, ראה: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/57/2968128.pdf> מיום 4 יולי 2004.
- ⁸³ http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch00/heb/c5_02a_h.xls מיום 4 יולי 2004.
- ⁸⁴ יצוין, כי בחינה דומה, שנעשתה בשנת 2000 לגבי 16 מתוך 23 המדינות הנבחרות, העלתה כי אין שינויים משמעותיים בתוצאות, ראה: <http://www.ncseonline.org/nle/crsreports/03May/IB91078.pdf> מיום 9 יוני 2004.
- ⁸⁵ <http://www.mof.gov.il/hachnasot/doch98/New15a1.htm> מיום 8 יוני 2004.
- ⁸⁶ הרוש וקוזין, "השפעת השינוי בשיעור המע"מ על המשק הישראלי", עמ' 39.
- ⁸⁷ Schenk & Oldman, *Value Added Tax*, p. 118.
- ⁸⁸ OECD, *Value-Added Tax in Central and Eastern European Countries - A Comparative Survey and Evaluation* (OECD: Paris, 1998), p. 109.
- ⁸⁹ William J. Turnier, "Accommodating to the Small Business Problem Under a VAT", *Tax Lawyer* 47(4) (1994), pp. 963-969.
- ⁹⁰ שם, עמ' 985-969.
- ⁹¹ עסקים שבחרו להירשם למע"מ אינם זכאים לנכות מס תשומות ואף אינם גובים מע"מ על מכירותיהם. היתרון ברישום, אם כך, תלוי באופי הלקוח: כאשר הלקוח הוא צרכן סופי, לעסק הקטן יהיה יתרון מול עסק גדול מכיוון שיוכל להציע מחיר נמוך יותר (ללא מע"מ). ראה: OECD, *Value-Added Tax in Central and Eastern European Countries*, pp. 110-111.
- ⁹² חריג זה אינו חל על בעלי מקצועות חופשיים כגון: רופאים, אדריכלים, טכנאים, טוענים רבניים ומנהלי חשבונות (ללא קשר לגובה מחזור העסקים שלהם). ראה: http://www.mof.gov.il/customs/osek_frame.htm מיום 13 יוני 2004. הסכום תורגם ל-\$ לפי שער של \$1=4.5270 שקל (שער החליפין ביום 13 יוני 2004).
- ⁹³ OECD, *Value-Added Tax in Central and Eastern European Countries*, p.112.
- ⁹⁴ ראה <http://www.russianeconomy.org/COMMENTS/070302.HTML> מיום 29 דצמבר 2003. הסכום (15 מיליון רובל) תורגם על-ידי המחבר לדולרים אמריקאיים (נכון ליום 3 יולי 2002).
- ⁹⁵ Schenk & Oldman, *Value Added Tax*, pp. 254. ; הסכום (30 מיליון ין) תורגם על-ידי המחבר לדולרים אמריקאיים.
- עבור שנות המס המאוחרות לאפריל 1997, פירמה חדש שהתאגדה עם הון עצמי השווה לשליש מהסכום הנ"ל ומעלה אינה רשאית להשתמש בפטור במשך השנתיים הראשונות לקיומה.
- ⁹⁶ שם, עמ' 119-120. טייוואן מהווה דוגמה קיצונית שכן היא אינה מקנה לעסקים קטנים הקלות כלשהן.
- ⁹⁷ יצוין כי יש להיזהר בהשוואה זו בשל התנדויות של שער החליפין והבדלי כוח הקנייה בכל מדינה ומדינה.
- ⁹⁸ גליקסברג, "מיסוי הערך המוסף", עמ' 126-127.
- ⁹⁹ OECD, *Taxing Consumption* (Paris: OECD, 1998), p. 158.

¹⁰⁰ הסכומים חושבו לפי שער חליפין של $\$1 = \pounds 0.5497$ (שער החליפין היציג ליום 11 יוני 2004). ראה http://www.practiceweb.co.uk/content/forums_vat/vatcas.html מיום 20 פברואר 2004. לגבי שיטת המס בבריטניה ראה <http://www.2-small-business.com/vat.html> מיום 20 פברואר 2004.

¹⁰¹ Tolley, *VAT in Europe*, John Voyez, ed. (London: Tolley Publishing, 2000), pp. 127-128. הסכום חושב לפי שער חליפין של $\$1 = 0.624133IEP$ המידע על יחס ההמרה נלקח מ: <http://www.map4travel.com/world/europe/ireland/currencyindex.php> מיום 12 יוני 2004.

¹⁰² *VAT in Europe*, pp. 124-125. הסכום חושב לפי שער חליפין של $\$1 = DEM0.644847$. המידע על יחס ההמרה נלקח מ: <http://www.map4travel.com/currency/dem.php> מיום 12 יוני 2004.

¹⁰³ Schenk & Oldman, *Value Added Tax*, pp. 153-154.

¹⁰⁴ OECD, *Taxing Consumption*, p. 158.

¹⁰⁵ Schenk & Oldman, *Value Added Tax*, pp. 155-156.

¹⁰⁶ *VAT in Europe*, p. 138.

¹⁰⁷ במקרים בהם העסקה נרשמה והמס שולם למרות שלא התקבלה כל התמורה (למשל: מכירה בתשלום), יהיה העוסק, אשר פועל על בסיס מזומן, זכאי לנכות את מס היתר ששילם. Schenk & Oldman, *Value Added Tax*, p. 207.

¹⁰⁸ ש.ם.

¹⁰⁹ ראה סעיפים 11(c) ו-120(b) לדירקטיבה. נוסחה המלא של הדירקטיבה מובא ב- Schenk & Oldman, *Value Added Tax*, pp. 557-672 (APPENDIX B).

¹¹⁰ *VAT in Europe*, pp. 113-138.

¹¹¹ גליקסברג, "מיסוי הערך המוסף", עמ' 135 (בהערת שוליים 83). הסעיף אשר עוסק בחובות אבודים הינו סעיף 36 ל- Value Added Tax Act 1994.

¹¹² *Halsbury's Laws of England* Volume 49(1), fourth edition, (1996); וכן:

http://www.practiceweb.co.uk/content/forums_vat/vatbdr.html מיום 20 פברואר 2004.

¹¹³ Schenk & Oldman, *Value Added Tax*, p. 207.

¹¹⁴ *VAT in Europe*, p. 121; במידה ורק חלק מהחוב הוא חוב אבוד, יותר ניכוי בגין 80% ממנו (ולא מהמחיר המלא).

¹¹⁵ סעיף 17(2) לחוק המע"מ הגרמני קובע זכאות להחזר מע"מ אם לא שולמה תמורה והחוב הפך ל"חוב אבוד", ראה פסק דין אלקה.

¹¹⁶ Schenk & Oldman, *Value Added Tax*, p. 207; *VAT in Europe*, p. 129.

¹¹⁷ אריה לפידות, עקרונות מס הכנסה ומס רווחי הון (ירושלים: הוצאת המוסד לביטוח לאומי, 1970), עמ' 226-227.

¹¹⁸ פקודת מס הכנסה, סעיף 164.

¹¹⁹ לפידות, עקרונות מס הכנסה ומס רווחי הון, עמ' 227-228. יצוין כי כיום חלה השיטה על סוגי הכנסות נוספים ובכלל זה תשלום בשל הימורים, הגרלות או פעילות נושאת פרסים, הכנסה מקופת גמל, מריבית על פיקדון או מתוכנית חסכון בתאגיד בנקאי, הכנסה מעיבוד יהלומים או מסחר ביהלומים, שכר ספורטאים וכן תשלום בעד עבודה חקלאית או תוצרת חקלאית.

¹²⁰ תקנה 6 לתקנות מס ערך מוסף, תשל"ו-1976, ק"ת 3524 (12 מאי 1976), עמ' 1590.

¹²¹ בדומה לטופס 856 של מס הכנסה. על-מנת למנוע את עלויות הביורוקרטיה הנובעות מהחלת חובות אלו, מומלץ להגביל את העסקאות בהן ינוכה המס במקור לעסקאות הגבוהות מסכום מסוים. עסקאות הנמוכות מהסכום שייקבע ימוסו בהתאם לשיטה הנוהגת כיום.

¹²² במידה והדבר כרוך בעלויות גבוהות, ניתן להשתמש במנגנון זה בעת ביצוע עסקאות מעל לסכום מסוים.

¹²³ דברים שאמר פרופ' מילטון פרידמן, חתן פרס נובל לכלכלה, בעת שקיבל תואר דוקטור כבוד לכלכלה באוניברסיטה העברית ב-4 יולי 1977. הדברים מובאים ב: מילטון ורוז פרידמן, *חופש לבחור: עיקרי הכלכלה החופשית* (תל-אביב: המרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי, 2004), עמ' 316.

עו"ד איילת צור היא כלכלנית בקרן קורת.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org