



תוכן עניינים

- א. שם החוק המוצע 2
- ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים 2
- ג. השפעת תזכיר החוק המוצע על החוק הקיים 3
- ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקציב המדינה 4
- ה. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המנהלי 4
- ו. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר 4
1. הוספת פרק שמיני לחלק ד' לפקודת מס הכנסה 5
- "פרק שמיני 5
2. תחילה ותחולה פקודת מס הכנסה 8
3. תיקון חוק מס ערך מוסף 8
4. תחילה ותחולה חוק מס ערך מוסף 8
- דברי הסבר 9

תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג – 2023, פרק ____ : רפורמה במיסוי עסקים עצמאים בעלי מחזור נמוך

תזכיר זה כולל תיקוני חקיקה שצפויים להיכלל במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, ואשר מפורטים בטיוטת הצעת החלטה לממשלה, אשר הופצה להערות הציבור ביום 15 בפברואר 2023 ביחד עם יתר הצעות ההחלטה לעניין התכנית הכלכלית האמורה.

א. שם החוק המוצע

חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג – 2023, פרק ____ : רפורמה במיסוי עסקים עצמאים בעלי מחזור נמוך.

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

מגזר העסקים הקטנים הינו מגזר רחב ומגוון, שכולל עסקים במגוון תחומי פעילות, בהיקפים משתנים ובצורות התארגנות שונות. בשנים האחרונות, הצטרפו למגזר זה עסקים זעירים רבים. ציבור העסקים שמחזור עסקאותיהם מכל עסקיהם כעצמאים וכבעלי עסק (בלא להתייחס להכנסות אחרות, כגון: שכר עבודה או פנסיה), מאפשר רישום כעוסק פטור לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – חוק מס ערך מוסף), אשר נכון לשנת 2023 עומד על סך של 107,692 שקלים חדשים (להלן – בעל עסק זעיר), הוא ציבור משמעותי בתוך ציבור העסקים הקטנים ובעל מאפיינים ייחודיים. נוכח היקף הפעילות של עוסקים אלה, הרי שהם זקוקים במיוחד למערכת מיסוי ברורה ולממשקים פשוטים ובהירים, שיאפשרו להם לדעת ולהבין מהן החובות שחלות עליהם וכיצד עליהם למלא אותן. לאור האמור, ביום 19 בנובמבר 2020, הקים מנהל רשות המסים ועדה בראשות המשנה למנהל רשות המסים, אשר מטרתה הייתה להמליץ על צעדים לשיפור הממשקים בין רשות המסים לבעלי עסקים זעירים, ולפעול ליישומם (להלן – הוועדה לסיוע לעוסקים זעירים או הוועדה).

הוועדה מצאה שהקושי העיקרי שקיים לבעלי עסק זעיר, בהיבט המיסוי, נוצר בשל הכללים שחלים על הכרה בהוצאות לצרכי מס. דיני המס שחלים על הכרה בהוצאות הם מסובכים, ובמקרים רבים דורשים סיוע של איש מקצוע לצורך מילוי החובות ומיצוי הזכויות, הכרוך בעלויות של כסף וזמן. בנוסף, בשל הצורך לעקוב ולדווח על הוצאותיהם, עוסקים אלו נדרשים להגיש דוחות ומסמכים שונים, כגון: דו"ח שנתי מלא, דו"ח רווח והפסד והצהרות הון, וכן לשמור את כל המסמכים הרלוונטיים.

כדי להקל על עוסקים אלו, הוועדה לסיוע לעוסקים זעירים בחנה מספר רב של חלופות, ולבסוף המליצה על מודל מיסוי ייחודי עבורם אשר יקל עליהם באופן משמעותי. המודל מורכב משינוי עיקרי בשיטת התרת ההוצאות, בהתבסס על מודל כלכלי. לפי המודל המוצע, עוסקים זעירים יהיו זכאים לנכות מהכנסותיהם שיעור הוצאה נורמטיבי מהמחזור כחלף לדרישת ניכוי הוצאות בפועל. הכרה בניכוי נורמטיבי, כאמור, תקל באופן משמעותי על הברוקרטיה שעוסקים אלה נדרשים אליה

במהלך השנה לצורך דיווח ותשלום מס הכנסה, מכיוון שלא יידרשו להכיר את ההוראות המורכבות של ניכוי הוצאות בפקודה, ומכיוון שיהיו יכולים לנהל את ספרי העסק שלהם בצורה הרבה יותר פשוטה. כחלק מניהול הסיכונים בבניית המודל המיסוי, ובהתחשב בחשש מאבדן מס משמעותי כתוצאה מהמהלך, הוחלט לקבוע את שיעור ניכוי ההוצאות הנורמטיבי על גובה של 20% ממחזור העסקאות. שיעור זה משקף סכום הוצאות סביר לעוסקים אלה, כאשר ההנחה היא שמי שיש לו הוצאות גבוהות יחסית יבחר במיסוי מדויק, בהתאם לכללים הקיימים היום (להלן – **המסלול החדש או המודל המוצע**).

בצעד משלים לכך, הוחלט בתוך רשות המסים על שינוי תפיסה בהיבט התפעולי, שמפשט במידה ניכרת את הרגולציה והבירוקרטיה על עסקים אלה. כל זאת, כדי שיוכלו למצות את זכויותיהם ולמלא את חובותיהם באופן עצמאי ובדרך פשוטה ונגישה. כך, כחלק ממהלך זה, מוצע בהצעת ההחלטה שנכללת במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 לאשר את תיקוני החקיקה המוצעים להטיל על שר האוצר להתקין תיקון לתקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון), התשמ"ח-1988, אשר במסגרתו תינתן הקלה בירוקרטיה נוספת מחובת הגשת דוח שנתי למס הכנסה. בנוסף, מוצע לאפשר לפקיד השומה לפטור עוסקים אלה מתשלום מקדמות במקרים המתאימים לכך. תיקון התקנות יקודם במקביל לתיקון החקיקה כמוצע.

ויובהר, כי מדובר במודל שהוא בעיקרו וולונטארי. היינו: בעל עסק זעיר שיש לו הוצאות עסקיות גבוהות, ומעדיף להישאר בדין הקיים על אף הנטל הבירוקרטי הגבוה, יוכל להגיש דו"ח שנתי בהתאם לדין הקיים, ולחשב את הכנסתו החייבת בהתאם להוראות שמפורטות בפקודה, ובתקנות שהותקנו מכוחה.

כחריג לכלל האמור, לפיו מדובר במסלול וולונטארי, מוצע לאחד את המסלול החדש לעוסק זעיר במס הכנסה עם המסלול הקיים במס ערך מוסף לעוסקים פטורים. כך, מוצע לקבוע שמי שרוצה להיות עוסק הפטור מתשלום מס ערך מוסף יוכל לדרוש במס הכנסה הוצאות רק לפי המסלול הנורמטיבי. היתרון של חיבור המסלולים הינו בפשטות של המסלול המאוחד. מסלול כזה יקל על עוסקים זעירים להבין ולמלא את חובותיהם מול רשות המסים, חובות שיהפכו לפשוטים וברורים בעקבות המסלול החדש. בנוסף, הקביעה הקיימת בחוק מס ערך מוסף, לפיה עוסק פטור אינו חייב בתשלום מס ערך מוסף, מתבססת על ההנחה שיש לפטור עסקים אלה מהקושי הבירוקרטי הנדרש לצורך דיווח ותשלום מס ערך מוסף. אותו רציונל עומד בבסיס קביעת המנגנון המוצע לבעל עסק זעיר במס הכנסה. לפיכך, יש הצדקה פחותה לאפשר למי שבוחר באופן וולנטרי להיכנס למסלול בירוקרטי במס הכנסה, להמשיך וליהנות מהיתרון התחרותי שניתן לעסקים זעירים במס ערך מוסף, כאשר אפשרות זאת ניתנה במקור לצורך מניעת בירוקרטיה.

ג. השפעת תזכיר החוק המוצע על החוק הקיים

יתוקנו פקודת מס הכנסה וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976.

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקציב המדינה

ה. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המנהלי

אין.

ו. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר

תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג – 2023, פרק ____ : רפורמה במיסוי עסקים עצמאים בעלי מחזור נמוך

פרק ____ : רפורמה במיסוי עסקים עצמאים בעלי מחזור נמוך

הוספת פרק שמיני 1.1. בפקודת מס הכנסה¹ – לחלק ד' לפקודת מס הכנסה

(1) בחלק ד', אחרי הפרק השביעי יבוא:

"פרק שמיני

חישוב ההכנסה 87ב (א) בסעיף זה – לבעל עסק זעיר

"בעל עסק זעיר" – יחיד, תושב ישראל, העוסק בעסק או משלח יד שמתקיימים בו כל אלה:

(1) מחזור העסקאות הכולל הנובע ממשלח ידו ומכל עסקיו בשנת המס אינו עולה על הסכום הקבוע בהגדרת "עוסק פטור" בסעיף 1 לחוק מס ערך מוסף;

(2) כל הכנסתו מעסק או משלח יד בשנת המס, למעט חלק זניח, היא הכנסה שהופקה מיגיעה אישית שהיא הכנסה מעסק זעיר;

(3) הוא אינו מעסיק עובדים.

(4) הוא מנהל פנקסים קבילים.

(5) הוא עוסק פטור או שהוא הודיע לפקיד השומה על רצונו להירשם כבעל עסק זעיר עד מועד הגשת הדוח לפי סעיף 131.

(6) לכל היותר 25% מהכנסתו מעסק זעיר התקבלה מקרובו.

(7) לכל היותר 25% מהכנסתו מעסק זעיר התקבלה ממי שהיה מעסיקו במועד כלשהו בשלוש שנות המס הקודמות.

(8) הוא אינו בעל שליטה כאמור בסעיף 32(9).

(9) הוא אינו מסוג הנישומים שלגביהם קבע שר האוצר שאינם יכולים להירשם כבעל עסק זעיר.

"הכנסה מעסק זעיר" – הכנסה מעסק או משלח יד, למעט –

(1) הכנסה שהתקבלה מאדם שהוא מעסיקו בשנת המס.

(2) הכנסה שיוחסה אליו מתאגיד שקוף כהגדרתו בסעיף 64.

"מחזור עסקאות" – מחזור עסקאות של עוסק כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, של העסקים שמהם נובעת ההכנסה מעסק זעיר; שר האוצר רשאי בכללים להוסיף או לגרוע סוגי עסקאות, הכנסות או מכירות, בדרך כלל או לסוגי נישומים, והכל בתנאים שקבע.

"עוסק פטור" – כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף.

"קרוב" – כהגדרתו בסעיף 88.

(ב) על אף האמור בהוראות פקודה זו, לשם בירור הכנסתו החייבת של בעל עסק זעיר בשנת מס, ינוכה מהכנסתו מעסק זעיר סכום השווה ל-20% ממחזור העסקאות שלו באותה שנה (להלן – סכום הניכוי לבעל עסק זעיר), אם העוסק הזעיר ביקש זאת מפקיד השומה בבקשה שהומצאה לו עד מועד הגשת הדוח לפי סעיף 131.

(ג) בחר בעל עסק זעיר לנכות את סכום הניכוי לבעל עסק זעיר כאמור בסעיף קטן (ב) יחולו הוראות אלה –

(1) בעל העסק לא יהיה זכאי לנכות מהכנסתו הוצאות שהוצאו בייצור ההכנסה לפי הוראות סעיפים 17 עד 27 למעט סעיף 17(א5), וכן אינו זכאי לניכוי בשל תשלומי ביטוח לאומי ומס מקביל כאמור בסעיף 47א.

(2) לעניין חישוב מס רווח ההון או מס השבח החל במכירת נכס אשר שימש בהפקת ההכנסה מעסק זעיר, ייוסף לשווי המכירה הסכום המרבי של הפחת או ההפחתה שניתן היה לנכותו לפי כל דין, אילולא פסקה זו, לשנות המס בהן ביקש לנכות את סכום הניכוי לבעל עסק זעיר כאמור בסעיף קטן (ב).

(3) בעל העסק הזעיר יהיה רשאי להודיע לפקיד השומה בדוח לפי סעיף 131 אשר יגיש עד המועד הקבוע בסעיף 132, שהוא חוזר בו מבקשתו, ובלבד שאינו עוסק פטור בשנת המס שלגביה הוגש הדוח.

(ד) יחיד שביקש בשנת מס מסוימת לנכות את סכום הניכוי לבעל עסק זעיר כאמור בסעיף קטן (ב), ובשנת המס האמורה או בשנת מס שלאחריה, חדל מלהיות בעל עסק זעיר או שבחר שלא לנכות מהכנסתו את סכום הניכוי לבעל עסק זעיר, לא יוכל לשוב ולבקש לנכות את סכום הניכוי לבעל עסק זעיר בשנת המס האמורה ובשלוש שנות המס שלאחריה.

(ה) פקיד השומה רשאי, לפטור ממקדמות כמשמעותן בחלק ל', פרק שני, סימן א', יחיד שהודיע שבכוונתו לבקש שמהכנסתו מאותה שנה ינוכה סכום הניכוי לבעל עסק זעיר לפי סעיף קטן (ב), אם סביר להניח שהתועלת שמגביית המקדמות מאותו בעל עסק נמוכה, בהתחשב בסכום המס שצפוי שישלם אותו בעל עסק ובסיכון שלא יהיה ניתן לגבות את המס בסוף השנה, ובלבד שסביר שיהיה בעל עסק זעיר באותה שנה.

(ו) שר האוצר רשאי לקבוע בתקנות –

(1) סוגי עוסקים שאינם יכולים להירשם כבעל עסק זעיר כאמור בהגדרה "בעל עסק זעיר" בסעיף קטן (ב).

(2) סוגי עסקאות שיש להוסיף או להחריג ממחזור העסקאות כאמור בהגדרה "מחזור העסקאות" בסעיף קטן (ב)";

(2) בסעיף 134א, אחרי פסקה (5) יבוא –

"(6) בעל עסק זעיר כהגדרתו בסעיף 87ב".

תחילה ותחולה פקודת מס הכנסה 2. תחילתו של סעיף 87 לפקודת מס הכנסה, כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה, ביום _____ (1 בינואר 2024) (להלן – יום התחילה לענין בעל עסק זעיר), והוא יחול על הכנסות שהופקו מיום זה ואילך.

תיקון חוק מס ערך מוסף 3. בסעיף 1 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, בסוף ההגדרה "עוסק פטור" יבוא "ובלבד שבחר לנכות את סכום הניכוי לבעל עסק זעיר כמשמעותו בסעיף 87ב(ב) לפקודת מס הכנסה".

תחילה ותחולה חוק מס ערך מוסף 4. תחילתו של סעיף 1 לחוק מס ערך מוסף, כנוסחו בסעיף 3 לחוק זה –

(1) לגבי מי שנרשם כעוסק לפי סעיף 52 לחוק מס ערך מוסף מיום _____ (1 ביוני 2023) ואילך – ביום א' בטבת התשפ"ח (1 בינואר 2025).

(2) לגבי מי שנרשם כעוסק לפי סעיף 52 לחוק מס ערך מוסף לפני יום _____ (1 ביוני 2023) – ביום ב' בטבת התשפ"ח (1 בינואר 2028).

דברי הסבר

מגזר העסקים הקטנים הינו מגזר רחב ומגוון, שכולל עסקים במגוון תחומי פעילות, בהיקפים משתנים ובצורות התארגנות שונות. בשנים האחרונות, הצטרפו למגזר זה עסקים זעירים רבים. הרגולציה הקיימת כיום בדיני מס הכנסה, שחלה על כלל סוגי העסקים, מכוונת לוודא את נכונות הדיווחים ותשלום המסים כנדרש. בחלק גדול מהמקרים אין הבדל משפטי ותפעולי בין עוסקים זעירים לעוסקים גדולים יותר. כך, מרבית החוקים, התקנות והכללים השונים שחלים על עוסקים גדולים חלים גם על עוסקים זעירים. כידוע, הרגולציה, בצד היותה כלי חשוב להבטחת הסדר הציבורי, מייצרת גם סרבול ועומס בירוקרטי, שעלולים להיות מכבידים במיוחד עבור עסקים זעירים. קשיים אלה, עלולים לגרום בטווח הארוך לירידה בצייתנות שנובעת מחוסר הבנה או חוסר יכולת (כלכלית או ארגונית) לעמוד בדרישות החוק או אף לוותר על פעילות עסקית.

ציבור העסקים שמחזור עסקאותיהם מכל עסקיהם כעצמאים וכבעלי עסק (בלא להתייחס להכנסות אחרות, כגון: שכר עבודה או פנסיה), מאפשר רישום כעוסק פטור לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – חוק מס ערך מוסף), אשר נכון לשנת 2023 עומד על סך של 107,692 שקלים חדשים (להלן – בעל עסק זעיר), הוא ציבור משמעותי בעל מאפיינים ייחודיים. לפי נתוני רשות המסים, מדובר על כ-400 אלף עוסקים קיימים, אשר אליהם מתווספים כ-60 אלף עוסקים חדשים מדי שנה – כשליש מכלל העסקים במשק. נוכח היקף הפעילות של עוסקים אלה, הרי שהם זקוקים במיוחד למערכת מיסוי ברורה ולממשקים פשוטים ובהירים, שיאפשרו להם לדעת ולהבין מהן החובות שחלות עליהם וכיצד עליהם למלא אותן. לאור האמור, בתאריך 19 בנובמבר 2020, הקים מנהל רשות המסים ועדה בראשות המשנה למנהל רשות המסים, אשר מטרתה הייתה להמליץ על צעדים לשיפור הממשקים בין רשות המיסים לבעלי עסקים זעירים, ולפעול ליישומם (להלן – הוועדה לסיוע לעוסקים זעירים או הוועדה).

הוועדה מצאה שהקושי העיקרי שקיים לבעלי עסק זעיר, בהיבט המיסוי, נוצר בשל הכללים שחלים על הכרה בהוצאות לצרכי מס. דיני המס שחלים על הכרה בהוצאות הם מסובכים, ובמקרים רבים דורשים סיוע של איש מקצוע לצורך מילוי החובות ומיצוי הזכויות, הכרוך בעלויות של כסף וזמן. בנוסף, בשל הצורך לעקוב ולדווח על הוצאותיהם, עוסקים אלו נדרשים להגיש דוחות ומסמכים שונים, כגון: דו"ח שנתי מלא, דו"ח רווח והפסד והצהרות הון, וכן לשמור את כל המסמכים הרלוונטיים.

כדי להקל על עוסקים אלו, הוועדה לסיוע לעוסקים זעירים בחנה מספר רב של חלופות, ולבסוף המליצה על מודל מיסוי ייחודי עבורם אשר יקל עליהם באופן משמעותי. המודל מורכב הן משינוי בשיטת התרת ההוצאות, בהתבסס על מודל כלכלי, והן על שינוי תפיסה ברשות המסים בהיבט התפעולי, שמפשט במידה ניכרת את הרגולציה והבירוקרטיה על עסקים אלה. כל זאת, כדי שיוכלו למצות את זכויותיהם ולמלא את חובותיהם באופן עצמאי ובדרך פשוטה ונגישה.

לפי המודל המוצע, עוסקים זעירים יהיו זכאים לנכות מהכנסותיהם שיעור הוצאה נורמטיבי מהמחזור כחלף לדרישת ניכוי הוצאות בפועל. הכרה בניכוי נורמטיבי, כאמור, תקל באופן משמעותי על הבירוקרטיה שעוסקים אלה נדרשים אליה במהלך השנה לצורך דיווח ותשלום מס הכנסה, מכיוון שלא יידרשו להכיר את ההוראות המורכבות של ניכוי הוצאות בפקודה, ומכיוון שיהיו יכולים לנהל את ספרי העסק שלהם בצורה הרבה יותר פשוטה. כחלק מניהול הסיכונים בבניית המודל המיסוי, ובהתחשב בחשש מאבדן מס

משמעותי כתוצאה מהמהלך, הוחלט לקבוע את שיעור ניכוי ההוצאות הנורמטיבי על גובה של 20% ממחזור העסקאות. שיעור זה משקף סכום הוצאות סביר לעוסקים אלה, כאשר ההנחה היא שמי שיש לו הוצאות גבוהות יחסית יבחר במיסוי מדויק, בהתאם לכללים הקיימים היום (להלן – המסלול החדש או המודל המוצע).

כחלק ממהלך זה, יקודם במקביל לתזכיר זה גם הצעה לתיקון תקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון), אשר במסגרתה תינתן הקלה בירוקרטית נוספת מחובת הגשת דוח שנתי למס הכנסה. על פי המודל המוצע הממשקים של עוסקים אלו עם רשות המסים, יהיו דומים לאלה של שכירים שעובדים בעבודה נוספת, בהתאמות הרלבנטיות. חישוב שיעורי המס, הטבות המס, נקודות הזיכוי וכדומה, יתבססו על מערכת תיאומי המס הקיימת כיום, באמצעותה מבוצע חישוב ניכוי המס לשכירים עם הכנסה נוספת. בהקשר זה, יצוין, כי מערכת תיאומי המס לשכירים, שעליה יתבסס חלק משמעותי מממשק הלקוח, היא מערכת שעברה חידוש משמעותי בשנה האחרונה והיא מהמערכות המתקדמות ברשות המסים ובמגזר הציבורי, המאפשרת מיצוי קל ויעיל של זכויות האזרח.

מבחינה מעשית, לפי המוצע, ברובם של המקרים, יהיה על בעל העסק הזעיר להיכנס למערכת תאומי המס במהלך שנת המס, ולדווח על מחזור עסקאותיו המשוער, ועל פרטים שונים הרלוונטיים לעניין קבלת זיכויים שונים בהתאם להנחיות המערכת (מדובר על פרטים שדומים במהותם לפרטים שנדרשים בטופס 101 שעובד ממלא בתחילת כל שנה אצל כל מעסיק). המערכת תחשב באופן עצמאי את שיעור המס לתשלום, בהתחשב הן בנתונים האישיים של בעל העסק, שמאפשרים הטבות מס שונות, והן בניכוי ההוצאות הנורמטיבי. ביצוע תיאום מס כאמור, במערכת המחשבת את המס המשוער, תאפשר את מתן הפטור לאותם עוסקים מחובת הגשת דוח שנתי, והוא אפשרי מכיוון שלפי המודל המוצע לא יידרשו הוצאות מפורטות, והעוסק לא יידרש לחשב ולדווח את סכום ההוצאות שהיו לו במהלך השנה. על כן, אם בעל העסק הזעיר ייכנס במהלך השנה למערכת שתיועד לצורך כך וידווח על מחזור עסקאותיו בפועל, לאחר תום שנת המס הוא יוכל לשלם באופן פשוט את המס בהתאם לשיעור המס שנקבע לו במועד תיאום המס שביצע במהלך השנה. מי שידווח במערכת וישלם את המס שנדרש לשלם, יהיה פטור מהגשת דוח שנתי מלא למס הכנסה, ובמקרים רבים גם מתשלום מקדמות.

ויובהר, כי מדובר במודל שהוא בעיקרו וולונטארי. דהיינו, בעל עסק זעיר שיש לו הוצאות עסקיות גבוהות, ומעדיף להישאר בדין הקיים על אף הנטל הבירוקרטי הגבוה, יוכל להגיש דו"ח שנתי בהתאם לדין הקיים, ולחשב את הכנסתו החייבת בהתאם להוראות שמפורטות בפקודה, ובתקנות שהותקנו מכוחה. כחריג לכלל האמור, לפיו מדובר במסלול וולונטארי, מוצע לאחד את המסלול החדש לעוסק זעיר במס הכנסה עם המסלול הקיים במס ערך מוסף לעוסקים פטורים. כך, מוצע לקבוע שמי שרוצה להיות עוסק הפטור מתשלום מס ערך מוסף יוכל לדרוש במס הכנסה הוצאות רק לפי המסלול הנורמטיבי. היתרון של חיבור המסלולים הינו בפשטות של המסלול המאוחד. מסלול כזה יקל על עוסקים זעירים להבין ולמלא את חובותיהם מול רשות המסים, חובות שיהפכו לפשוטים וברורים בעקבות המסלול החדש. בנוסף, הקביעה הקיימת בחוק מס ערך מוסף, לפיה עוסק פטור אינו חייב בתשלום מס ערך מוסף, מתבססת על ההנחה שיש לפטור עסקים אלה מהקושי הבירוקרטי הנדרש לצורך דיווח ותשלום מס ערך מוסף. אותו רציונל עומד בבסיס קביעת המנגנון המוצע לבעל עסק זעיר במס הכנסה. לפיכך, יש הצדקה פחותה לאפשר למי שבחר באופן וולנטרי להיכנס למסלול בירוקרטי במס הכנסה, להמשיך וליהנות מהיתרון התחרותי

שניתן לעסקים זעירים במס ערך מוסף, כאשר אפשרות זאת ניתנה במקור לצורך מניעת בירוקרטיה. לצורך מתן זמן להערכות העוסקים במשק, איחוד המסלולים ייעשה בראשית רק לגבי עוסקים חדשים שירשמו כ"עוסק פטור" במס ערך מוסף לאחר מועד פרסום החוק. לצד זאת, מוצע לקבוע הוראות מעבר גם עבור העוסקים הפטורים הקיימים, כך, שלאחר מספר שנים מיום התחילה הם יהיו חייבים לעבור למסלול הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר.

לבסוף, בכדי למנוע ניצול לרעה של המודל, מוצע לקבוע הוראות שמטרתן מניעת תכנון מס פסול וכן התאמות תפעוליות שונות. הכל כמפורט בדברי ההסבר לסעיפי ההצעה.

לסעיף 1

לפסקה (1)

מוצע להוסיף בחלק ד' לפקודה, אשר עוסק בחישוב ההכנסה במקרים מיוחדים, את פרק שמיני אשר במסגרתו יתווסף לפקודה סעיף 87ב, שיעסוק בבעל עסק זעיר.

לסעיף 87ב(א) המוצע

מוצע לקבוע הגדרות למונחים שנעשה בהם שימוש בסעיף המוצע.

להגדרה "בעל עסק זעיר" ו-"הכנסה מעסק זעיר" – מתן האפשרות לנכות את הניכוי הנורמטיבי ינתן רק למי שיעמוד בתנאי ההגדרה "בעל עסק זעיר". לפי המוצע, התנאי הבסיסי להיותו של אדם בעל עסק זעיר הוא, שמדובר ביחיד, תושב ישראל, העוסק בעסק או משלח יד, שמחזור העסקאות הכולל הנובע ממשלח ידו ומכל עסקיו בשנת המס אינו עולה על הסכום הקבוע בהגדרת "עוסק פטור" בסעיף 1 לחוק מס ערך מוסף (107,692 שקלים חדשים נכון לשנת 2023), ושהוא אינו מעסיק עובדים. יודגש, כי אין הכרח שבעל העסק הזעיר יהיה בעל עסק פטור בחוק מס ערך מוסף, אלא רק שמחזור עסקאותיו יהיה נמוך מהמחזור הקבוע בהגדרת עוסק פטור כאמור. כך לדוגמא, לפי תקנה 13(1) לתקנות מס ערך מוסף (רישום), התשל"ו-1976, בעל מקצוע חופשי ירשם כעוסק מורשה גם אם על פי סכום מחזור עסקאותיו הוא היה נחשב כעוסק פטור. אין בכך שאותו בעל מקצוע חופשי נרשם כעוסק מורשה כדי למנוע ממנו להיות בעל עסק זעיר לענין סעיף זה.

בנוסף, נדרש שכל הכנסתו של היחיד מעסק או משלח יד בשנת המס, למעט חלק זניח, היא הכנסה שהופקה מיגיעה אישית, והיא הכנסה מעסק זעיר. לפי ההגדרה "הכנסה מעסק זעיר" הכנסה זו נדרשת להיות הכנסה שלא התקבלה ממי שהוא מעסיקו בשנת המס ושאין הכנסה שיוחסה אליו מתאגיד שקוף. כאשר הכנסה חייבת מיוחסת לבעל זכויות בתאגיד שקוף, התאגיד השקוף מנצל את ההוצאות הרגילות לפני ייחוס ההכנסה, ועל כן אין הצדקה למתן ניכוי נורמטיבי נוסף. ההחרגה של הכנסה ממעסיק מגדר הכנסה מעסק זעיר נועדה למנוע תכנוני מס שבמסגרתם חלק מהכנסת העבודה של העובד משולמת לו כעוסק לצורך ניצול הניכוי הנורמטיבי.

ישנם מספר הוראות נוספות שנועדו להקשות על שימוש בניכוי הנורמטיבי לפי המסלול החדש לצורך תכנון מס לא לגיטימי. כך, מוצע לקבוע שבעל עסק זעיר לא יהיה זכאי לניכוי הנורמטיבי אם יותר מ-25% מהכנסתו מעסק התקבלה מקרובו; שלכל היותר 25% מהכנסתו מעסק זעיר התקבלה ממי שהיה מעסיקו במועד כלשהו בשלוש שנות המס הקודמות, ובעל העסק הזעיר אינו בעל שליטה בחבר בני אדם כהגדרת מונח זה בסעיף 32(9) לפקודה. כמו כן, מכיוון שמדובר במסלול חדש לחלוטין, ייתכנו מקרים נוספים שנישומים יבקשו לזכות בהקלות לבעל עסק זעיר באופן שאיננו לגיטימי, ושרשויות המס אינם יכולים

לצפות בעת הזאת. על כן, מוצע להקנות לשר האוצר סמכות לקבוע סוגי עוסקים נוספים שאינם יכולים להירשם כבעל עסק זעיר לצורך סעיף זה.

להגדרה "מחזור עסקאות" – מוצע שמחזור העסקאות לענין בעל עסק זעיר יחושב באותו האופן שבו מחושב מחזור העסקאות לעניין היותו של יחיד עוסק פטור. זאת בכדי לייצר אחידות בין ההוראות החלות על בעל עסק זעיר לענין מס הכנסה ועל עוסק פטור לעניין חוק מס ערך מוסף. על אף האמור, ייתכן ויתברר במהלך הקמת המערכת כי יש צורך בסטייה מהעיקרון האמור בכדי לאפשר יישום נכון יותר או פשוט יותר של המהלך, בין השאר מכיוון שהמערכות התפעוליות של מערך מס ערך מוסף שונה מהמערכות של מס הכנסה. על כן, מוצע להסמיך את שר האוצר להוסיף או לגרוע סוגי עסקאות, הכנסות או מכירות, בדרך כלל או לסוגי נישומים, והכל בתנאים שקבע.

לסעיף 87ב(ב) המוצע

סעיף קטן (ב) המוצע הוא הסעיף האופרטיבי המרכזי הקובע שאם בעל עסק זעיר מבקש זאת מפקיד השומה, ינוכה מהכנסתו מעסק זעיר סכום השווה ל-20% ממחזור העסקאות שלו באותה שנה. כאמור בחלק הכללי של דברי ההסבר מדובר בניכוי נורמטיבי, אשר אינו תלוי בהוצאות אשר הוציא אותו בעל עסק. הניכוי הנורמטיבי נקרא בנוסח החוק "סכום הניכוי לבעל עסק זעיר".

בהקשר זה יובהר, שהניכוי הנורמטיבי יינתן רק למי שמפיק הכנסה מעסק או משלח יד, ולא למי שמפיק הכנסה מעבודה. ויודגש, שהסיווג, לצרכי מס, בין הכנסת עבודה, לבין הכנסה מעסק או משלח יד היא שאלה עובדתית, שהתשובה לה תינתן בהתבסס על כלל הנסיבות שסובבות את הפקת ההכנסה, וכי שם העסקה או כינויה על ידי הצדדים לה איננו מכריע את מהותה של העסקה לצורך דיני המס.

לסעיף 87ב(ג) המוצע

הניכוי הנורמטיבי ניתן חלף שאר הניכויים המותרים לבעל העסק הזעיר, ועל כן מוצע לקבוע כי בעל העסק הזעיר שניכה את הניכוי הנורמטיבי לא יהיה זכאי לנכות מהכנסתו הוצאות שהוצאו בייצור ההכנסה לפי הוראות סעיפים 17 עד 27. כמו כן, מוצע לקבוע לא יותרו לבעל עסק כאמור ניכוי בשל תשלומי ביטוח לאומי ומס מקביל כאמור בסעיף 47א. הניכוי בשל תשלום מס מקביל ניתן לרוב המוחלט של העוסקים הזעירים, והוא נלקח בחשבון בחישוב שיעור הניכוי הנורמטיבי המוצע.

כמו כן, ובדומה למקרים אחרים שבהם ניתנת הטבת מס חלף ניכויים (ראו לדוגמא סעיף 122 לפקודה), מוצע לקבוע כי לעניין חישוב מס רווח ההון או מס השבח החל במכירת נכס אשר שימש בהפקת ההכנסה מעסק זעיר, ייוסף לשווי המכירה הסכום המרבי של הפחת או ההפחתה שניתן היה לנכותו לפי כל דין, אילולא ניכה בעל העסק הזעיר את הניכוי הנורמטיבי. הוראה זו נקבעת במקרים מעין אלה מכיוון שמתן ניכוי נורמטיבי על חשבון פחת במהלך שנות הפעילות של העסק הזעיר לצורך הפחתת ההכנסה החייבת, והתחשבות בעלות הנכס לצורך הפחתת רווח ההון במכירת הנכס, תהווה כפל הטבה.

מובהר כי גם עוסק זעיר אשר מבקש את הניכוי הנורמטיבי יהיה זכאי לקבל, נוסף על הניכוי הנורמטיבי, ניכוי לפי סעיף 17(א5) המאפשר ניכוי סכומים ששילם יחיד לקרן השתלמות לעצמאים, וכן שהוא יהיה זכאי לקבל את הטבות המס הניתנות בשל הפקדות פנסיוניות.

לסעיף 87ב(ד) המוצע

כדי להקשות על האפשרות להסיט הוצאות משנה שבה נדרש ניכוי הוצאות נורמטיבי לבעל עסק זעיר, לשנה שבה נדרשו הוצאות מפורטות בהתאם להוראות הפקודה, מוצע לקבוע כי אם יחיד ביקש בשנת מס

מסוימת לנכות את הניכוי הנורמטיבי, ובשנת המס האמורה או בשנת מס שלאחריה, חדל מלהיות בעל עסק זעיר או שבחר שלא לנכות מהכנסתו את סכום הניכוי לבעל עסק זעיר, הוא לא יוכל לשוב ולבקש לנכות את הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר למשך שלוש שנים.

לסעיף 87ב(ה) המוצע

ככלל, לפי הוראות חלק י, פרק שני, סימן א' לפקודה, מי שיש לו הכנסה מעסק או משלח יד נדרש לשלם מקדמות על חשבון המס לאותה שנה. מוצע לקבוע שפקיד השומה יהיה רשאי, לפטור ממקדמות לפי פקודה זו יחיד שהודיע שבכוונתו לבקש שמהכנסתו מאותה שנה ינוכה סכום הניכוי לבעל עסק זעיר, אם הוכח להנחת דעתו שהתועלת שמגביית המקדמות מאותו בעל עסק נמוכה, בהתחשב בסכום המס שצפוי שישלם אותו בעל עסק ובסיכון שלא יהיה ניתן לגבות את המס בסוף השנה. מכיוון שבמקרים רבים חבות המס של בעלי עסקים זעירים נמוכה, צפוי שפקידי השומה ישתמשו בסמכות זו במקרים רבים ומירב בעלי העסקים הזעירים יקבלו פטור מלא מתשלום מקדמות. מנהל רשות המסים אף יוציא הנחיות לפקידי השומה בנושא, בכדי לקבוע מדיניות אחידה של הרשות בעניין זה. זאת בדומה לאופן שבו, כעניין שבשגרה, ניתנים לעוסקים פטור מניכוי מס במקור לפי סמכות דומה הנתונה לפקידי השומה בתקנות לפי סעיף 164 ו-166 לפקודה.

לסעיף 87ב(ו) המוצע

למען הסדר הטוב מוצע לפרט בשנית באופן מרוכז את התקנות אשר שר האוצר מוסמך לקבוע לפי הוראות הסעיף המוצע.

לפסקה (2)

סעיף 134א מקנה סמכות לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לפטור, בתנאים או ללא תנאים, מחובת הגשת דו"ח, את אותם יחידים שמפיקים הכנסות מהסוג כמפורט בפסקאות הסעיף. כיום, לפי סעיף 134א האמור, אין סמכות לשר האוצר לפטור תושב ישראל שיש לו הכנסות מעסק או משלח יד מהגשת דוח שנתי. לאור התכלית של הפחתת הבירוקרטיה לעוסקים זעירים, ובהמשך למתן הניכוי הנורמטיבי בסעיף 87ב המוצע, מוצע להוסיף סמכות לשר האוצר לפטור בעל עסק זעיר מהגשת דוח שנתי. הפטור מדיווח, אשר מוצע לקבוע בתקנות פטור מדיווח המוצעות, יינתן בהתאם לסמכות זו.

לסעיף 2

מוצע לקבוע שתחילתו של חוק זה יהיה ב-1 בינואר של שנת המס שלאחר יום הפרסום, והוא יחול על הכנסה שהופקה מיום זה ואילך.

לסעיפים 3 ו-4

בסעיף 1 לחוק מס ערך מוסף מוגדר "עוסק פטור" כעוסק שמחזור העסקאות שלו בכל עסקיו אינו עולה על סך מסוים הקבוע בסעיף, העומד, נכון לשנת 2023, על 107,692 שקלים חדשים. לפי סעיף 31(3) לחוק, עסקאות של עוסק פטור פטורות ממס ערך מוסף. פטור זה נקבע בעיקר בשל טעמים תפעוליים, ומתוך מטרה להקל על הבירוקרטיה של עסקים זעירים ועל אכיפת החוק על ידי רשות המסים. מוצע לאחד בין המסלול של עוסק פטור במס ערך מוסף, והמסלול המוצע לבעל עסק זעיר לעניין מס הכנסה, ולקבוע שמי שעוסק הפטור מתשלום מס ערך מוסף יוכל לדרוש הוצאות במס הכנסה רק לפי המסלול הנורמטיבי. כך למעשה, בפני יחיד הבא לפתוח עסק, אם הוא רשאי להירשם כעוסק פטור, יעמדו שני מסלולים שהוא יוכל לבחור ביניהם. המסלול הראשון הוא המסלול הרגיל, שבו בעל העסק יהיה חייב בתשלום מע"מ

על עסקאותיו, אך מנגד יהיה רשאי לקזז תשומות, ויוכל לנכות את הוצאותיו במס הכנסה לפי כללי המיסוי הרגילים. עוסק כאמור יהיה גם חייב לחשב את הוצאותיו ותשומותיו באופן מפורט כדי שיוכל לדרוש את התשומות שלו ואת הוצאותיו, במסגרת הדוחות התקופתיים המוגשים למס ערך מוסף ולמס הכנסה. בנוסף למסלול הרגיל, יהיה פתוח בפני עוסק כאמור מסלול מיוחד – שבו חישוב המס פשוט יותר, מופחת בירוקרטיה, אך פחות מדויק. במסלול זה, שבו עסקאותיו יהיו פטורות ממס ערך מוסף, הוא לא יוכל לנכות מס תשומות, והוא יהיה חייב לנכות את הניכוי הנורמטיבי במס הכנסה. עוסק במסלול המיוחד לא יידרש להגיש דוח שנתי במס הכנסה, או לחשב באופן מפורט את הוצאותיו ותשומותיו במהלך השנה. כאמור לעיל, היתרון של חיבור המסלולים הינו בפשטות של המסלול המאוחד. מסלול כזה יקל על עוסקים זעירים להבין ולמלא את חובותיהם מול רשות המסים, חובות שיהפכו לפשוטים וברורים בעקבות המסלול החדש.

מכיוון שמדובר בשינוי משמעותי לאותם עסקים, מוצע שתחילתו של סעיף זה לגבי מי שנרשם כעוסק לפי סעיף 52 לחוק מס ערך מוסף מיום _____ (1 ביוני 2023) ואילך יהיה ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025). לעומת זאת, לגבי מי שנרשם כעוסק לפי סעיף 52 לחוק מס ערך מוסף לפני יום _____ (1 ביוני 2023), יינתן תקופת הסתגלות ארוכה יותר, ולגביהם יום התחילה יהיה ביום ב' בטבת התשפ"ח (1 בינואר 2028).