

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



רשות המיסים בישראל

# טיפול רשות המיסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות





## טיפול רשות המיסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות

### רקע

חשבונית מס משמשת לניכוי מס התשומות<sup>1</sup> הכלול בה וכתוצאה מכך הקטנת החבות של עוסק במע"מ. נוסף על כך, סכום החשבונית ללא מע"מ משמש לתייעוד המאפשר התרת הוצאה ועקב כך הקטנת הכנסתו החייבת של נישום לצורכי מס הכנסה.

חשבונית פיקטיבית היא חשבונית שהוצאה שלא כדין ואשר בה מוצגים עסקה שלא בוצעה בפועל או צדדים לעסקה שאינם הצדדים השותפים לה או סכום, מכר או שירות שאינם משקפים את העסקה בפועל, זאת במטרה להקטין את החבות במע"מ ואת ההכנסה החייבת לצורכי מס הכנסה.

רשות המיסים בישראל מנסה להיאבק בתופעת החשבוניות הפיקטיביות כבר יותר משני עשורים. בסקר סיכונים של רשות המיסים לשנת 2022 נכללה תופעת החשבוניות הפיקטיביות בקטגוריית סיכון "עסקי/אסטרטגי" ודורגה בין עשרת הסיכונים בדרגה הגבוהה ביותר שהרשות נדרשת להתמודד עימם.

תופעת החשבוניות הפיקטיביות הולכת ומתרחבת עם השנים, בשל קלות הביצוע של מעשי מרמה, בין היתר באמצעות ניכוי מע"מ הכלול בחשבוניות פיקטיביות; הקטנת ההכנסה החייבת המדווחת למס הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי והמס המשולם בגינה; הקטנת השבח במיסוי מקרקעין; והחזרים על מיסי דלק. השימוש והסחר בחשבוניות פיקטיביות גורמים לאוצר המדינה נזק הנאמד במיליארדי ש"ח בשנה.

מלבד ההיבט הכספי, חלוקה לא שווה של נטל המס בשל העלמות מס, ובכלל זה הקטנת חבות המס באמצעות חשבוניות פיקטיביות, גורמת לתסכול ולפגיעה במוסר תשלומי המס של משלמי המס בישראל. נוסף על כך, הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות הם מרכיב מרכזי בפשיעה החמורה של משפחות הפשע וארגוני הפשע בישראל. ארגונים אלה משתמשים בחשבוניות פיקטיביות ככיסוי לפעילותם הפלילית ולהסוואת ההון שהושג במסגרת פעילות "לגיטימית" הרשומה בחשבונית, כך שמלבד הקטנת חבות המס, החשבוניות הפיקטיביות משמשות כלי להלבנת הון מפעילויות לא חוקיות.

1 מס הערך המוסף שהוטל על מכירת נכסים לעוסק, על יבוא נכסים בידי עוסק או מתן שירותים לעוסק, הכל לצורכי עסקו או לשימוש בעסקו.



נתוני מפתח

<p><b>3% בלבד</b> (180 מיליון)</p>	<p><b>7-כ</b> <b>מיליארד</b> <b>ש"ח</b></p>	<p><b>1,814</b></p>	<p><b>2.51</b> <b>מיליארד</b> <b>ש"ח בשנה</b></p>
<p>שיעור הגבייה משומות בנושא חשבונות פיקטיביות שנערכו במע"ם בשנים 2019-2022</p>	<p>סך כל המע"ם<sup>4</sup> שחויב בשומות בנושא חשבונות פיקטיביות שנערכו במע"ם בשנים 2019-2022</p>	<p>שומות בנושא חשבונות פיקטיביות שנערכו במע"ם בשנים 2019<sup>3</sup>-2022</p>	<p>היקף הנזק השנתי המינימלי המוערך לקופת המדינה מתופעת החשבונות הפיקטיביות<sup>2</sup></p>
<p><b>רק 309</b></p>	<p><b>66%</b></p>	<p><b>59%</b></p>	<p><b>71%</b></p>
<p>התראות "קריטיות" שעלו במערכת ב<sup>6</sup> ברשות שנבדקו והוזנו למערכת א' מתוך אלפי התראות "קריטיות"<sup>7</sup></p>	<p>שיעור התראות מערכת א'<sup>5</sup> בחשד לניכוי מס מחשבונות פיקטיביות שלא טופלו במשרדי מע"ם ובמשרדי פקידי השומה בין השנים 2017-2022</p>	<p>שיעור התיקים בנושא חשבונות פיקטיביות בין השנים 2019-2022 בהם לא הוטל כופר ולא הוגשו כתבי אישום מכלל התיקים בנושא חשבונות פיקטיביות שהועברו לבחינה משפטית ברשות</p>	<p>שיעור השומות מתוך כלל השומות בנושא חשבונות פיקטיביות בשנים 2019-2022 בהן לא חויב כפל מס, הגם שניתן לחייב את מפיצי ומנכי החשבונות הפיקטיביות בהתאם לחוק מע"ם</p>

2 לפי אומדן שביצעה רשות המיסים ואשר מתייחס לשנים 2017 - 2019. אומדן סכום הנזק המינימלי מתייחס רק לנזק הנגרם במונחי מע"ם, ועליו יש להוסיף את הנזקים הכספיים הנגרמים בנוגע למס הכנסה, למוסד לביטוח לאומי, למס שבח ולהחזר בלו על סולר.

3 עד אוקטובר 2022.

4 סך החיובים במע"ם שהוספו עקב השומות שנערכו ללא ריבית הפרשי הצמדה וקנסות. החיובים מורכבים מ-1.5 מיליארד ש"ח חיובי מס ו-5.5 מיליארד ש"ח כפל מס בהתאם לסעיפים 50(א) ו-50(א1) לחוק מע"ם.

5 מערכת ניהול סיכונים המסוגלת להציף חברות וישויות חשודות ליחידות השדה.

6 מערכת מודיעינית ייעודית ברשות המיסים אשר תוצריה אמורים לשמש את משרדי מע"ם ופקידי השומה במאבקם בתופעת החשבונות הפיקטיביות.

7 התראות במערכת מאז הוקמה בשנת 2018.



## פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2022 - פברואר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רשות המיסים בנושא חשבוניות פיקטיביות. הביקורת נעשתה ברשות המיסים ובדיקות השלמה נעשו ברשם התאגידים, במשטרת ישראל ובפרקליטות המדינה. בביקורת נבדקו הפעולות של רשות המיסים למניעה וסיכול של תופעת החשבוניות הפיקטיביות ולטיפול שומתי בתופעה זו, וכן התוכניות הייעודיות העתידיות הקיימות ברשות למאבק בתופעה.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**גביית חובות משומות בנושא חשבוניות פיקטיביות - סך הגבייה משומות בנושא חשבוניות פיקטיביות בשנים 2019 - 2022 היה רק כ-180 מיליון ש"ח, זאת לעומת נזק מינימלי מוערך לקופת המדינה במונחי מע"ם של כ-2.51 מיליארד ש"ח בשנה; לעומת קרן המס לחיוב בשומות בנושא חשבוניות פיקטיביות שנבדקו ללא ריבית והפרשי הצמדה וקנסות בשנים 2019 - 2022 של כ-7 מיליארד ש"ח; ולעומת החיובים מהשומות שנבדקו, הכוללים ריבית, הצמדה וקנסות, בסך 7.9 מיליארד ש"ח. יצוין כי סך התשלומים בגין שומות אלה היה קטן מאוד (כ-180 מיליון ש"ח), ושיעורו כ-3% מקרן המס שחויבה בשומות אלו, וכ-2% מסך קרן המס שחויבה בשומות בתוספת החיובים של ריבית, הצמדה וקנסות. היעדר אכיפת חיובי המס לגבי שומות בנושא חשבוניות פיקטיביות פוגע בהרתעה ומעודד את העבריינים, היודעים כי גם לאחר חקירתם בנושא זה ועריכת שומות לא תגבה רשות המיסים את סכומי החיובים בשומות אלו. בכך נגרמת פגיעה ממשית לקופת המדינה.**

**אומדן הנזק מתופעת החשבוניות הפיקטיביות - בביקורת הועלה כי אף שסך הנזק המינימלי הנגרם מתופעת החשבוניות הפיקטיביות במונחי מע"ם הוא 2.51 מיליארד ש"ח, רשות המיסים ביצעה אומדן חלקי של הנזק הממוצע לקופת המדינה במונחי מע"ם בלבד, ולא בוצע אומדן של הנזקים הנגרמים בנוגע למס הכנסה, למוסד לביטוח לאומי, למס שבח ולהחזר בלו על סולר. נוסף על כך, אומדן זה התייחס לשנים 2017 - 2019. רשות המיסים לא ביצעה הערכה מחודשת המתייחסת לשנים שלאחר שנת 2019, לצורך עדכון הנזק הכולל משימוש בחשבוניות פיקטיביות בכל מערכי המס. לכן לא ניתן לאמוד את הנזק הכלכלי הכולל להכנסות המדינה ממיסים בגלל שימוש בחשבוניות פיקטיביות.**

**טיפול מע"ם בתופעת החשבוניות הפיקטיביות באמצעות עריכת שומות - עלה כי במשרדי מע"ם נערכו 1,367 שומות בנושא חשבוניות פיקטיביות בשנים 2019 - 2022<sup>8</sup>, שהן**



75% מכלל השומות בנושא זה<sup>9</sup>. החיוב בשומות אלו היה 1.5 מיליארד ש"ח, שהוא 22% מכלל החיובים בשומות. ביחידה לפשיעה חמורה נערכו 447 שומות, שהן 25% מכלל השומות בנושא חשבונות פיקטיביות. החיוב בשומות אלו היה 5.4 מיליארד ש"ח, שהוא 78% מכלל החיובים בשומות. אף שמרבית השומות בנושא חשבונות פיקטיביות (75%) נערכו במשרדי מע"מ, שיעור המס שחויב בשומות אלו מהמס שחויב בכלל השומות שנערכו בנושא חשבונות פיקטיביות (במשרדי מע"מ וביחידה לפשיעה חמורה) קטן מאוד (22%).

**הגשת כתבי אישום בגין חשבונות פיקטיביות - בתיקי ביקורת שבהם בוצעו פעולות חקירה או בתיקים שבהם מדובר בעבירה פלילית, וסכום העבירה גדול מ-150,000 ש"ח, יש לפתוח דוח גילוי עבירה (דג"ע) שמשמעותו הפניית תיק הביקורת למחלקה המשפטית ברשות המסים לצורך בחינתו בהליך הפלילי.** עלה כי ב-59% (598) מ-1,019 תיקי שומות בנושא חשבונות פיקטיביות אשר לגביהם נפתח דג"ע לא הוגשו כלל כתבי אישום, ולא הוטל כופר. סך חיובי השומה בתיקים אלו היה כ-3.2 מיליארד ש"ח. עוד עלה כי המחלקה המשפטית ברשות המסים לא הגישה כתבי אישום ב-450 תיקים שנפתחו בשנים 2009 - 2018, והם נסגרו ללא הטלת סנקציה פלילית של הגשת כתב אישום או חיוב בכופר<sup>10</sup>. להערכת המחלקה המשפטית, מרבית התיקים נוגעים לעבירות של חשבונות פיקטיביות. סך המס בגין העבירות הפליליות הכלולות בתיקים שנסגרו היה יותר מ-796 מיליון ש"ח. התמשכות הטיפול בתיקים בנושא חשבונות פיקטיביות ואי-הגשת כתבי אישום הביאו בסופו של דבר לסגירת התיקים שהושקעו בהם משאבים רבים לשם ביצוע הבדיקות והחקירות הנדרשות לביסוס השומות. רשות המיסים מסרה בתשובתה כי אי-הגשת כתבי אישום ב-450 התיקים שנסגרו היא תולדה של מחסור רב בכוח אדם במחלקה המשפטית.

**העברת תיקים בנושא חשבונות פיקטיביות ממשרדי מע"מ ליחידות החקירות -** עלה כי במועד סיום הביקורת מ-91 התיקים שהועברו בשנים 2018 - 2022 לפי הוראת הנהלה בנושא "אופן הטיפול בתיקים פליליים במשרדי מע"מ האזוריים", התקבלו לטיפול בחטיבת החקירות ברשות המסים עשרה תיקים בלבד. הסכום הכספי המשוער של המע"מ בתיקים אלה הוא כ-112 מיליון ש"ח. יתר 81 התיקים לא טופלו ביחידת החקירות, אף שהסכום הכספי המשוער של המע"מ בהם היה 582 מיליון ש"ח, וסכום הנזק הכספי המשוער בממוצע לתיק היה גדול מ-7 מיליון ש"ח. עוד עלה כי לגבי 81 מתוך 147 התיקים שהוזנו לפורטל ייעודי לצורך העברתם לטיפול החקירות חלפו חמש שנים מיום הגשת הדוח בגין התקופות שבהן בוצעו העבירות ועד מועד בדיקת חטיבת החקירות ובשל כך רשות המיסים לא תוכל לבצע ביקורות ולערוך שומות בתיקים אלו, וזאת בהתאם לחוק מע"מ.

**טיפול מס הכנסה בתיקי מע"מ שבהם נמצאו חשבונות פיקטיביות -** נמצא כי מטה מס הכנסה אינו מבצע מעקב ובקרה על עריכת שומות בנושא חשבונות פיקטיביות, מתוך רשימת תיקי המטה, על ידי מפקחי השומה. בהיעדר מעקב ופיקוח בנושא לא ניתן לדעת מה הוא היקף הטיפול במערך מס הכנסה בנושא חשבונות פיקטיביות, לרבות הפעולות המבוצעות מלבד השומה עצמה, כגון הגשת כתבי אישום, אישורי כופר וגביית חובות

9 יתר השומות נערכו ביחידה לפשיעה חמורה העורכת את השומות האזוריות לגבי תיקים שטופלו ביחידות החקירות של מע"מ.

10 414 מהתיקים נסגרו על פי הקריטריונים של פרקליטות המדינה או לאור העובדה כי לא הייתה היתכנות לקבלת אישורים מהגורמים הרלוונטיים הקבועים בהנחיה. 36 התיקים האחרים נסגרו משום שלא קיבלו את האישור הנדרש או שנמצא כי בסניבות העניין אין מקום להגיש כתב אישום.



מהשמות. נוסף על כך, לא ניתן לדעת אם שומות שנערכו במע"ם בנושא חשבונות פיקטיביות טופלו במסגרת שומת מס הכנסה, וממילא לא ניתן לעקוב אחר איכות הטיפול.

### מערכת א'

- בשנת 2016 החלה רשות המיסים בפיתוח מערכת ניהול סיכונים המסוגלת להציף חברות וישויות חשודות ליחידות השדה. נמצא כי המערכת אינה מחוברת למערכת מידע רלוונטיות של רשות המיסים ולמערכות אחרות רלוונטיות מחוץ לרשות. לכן אין מערכת א' מאפשרת להציף סימנים מחשידים (סמ"חים) או לטייב את נתוני ההתראות במערכת. עובדי יחידה א' נאלצים להיכנס באופן ידני למערכות אלה כדי לרכז את כל המידע הנדרש לאיתור ואימות של נתוני העוסקים החשודים לפי הסימנים המחשידים שנקבעו, לצורך הצפתם ליחידות השדה.
- נכון למועד סיום הביקורת לא עודכנה מערכת א' באופן ידני במשך יותר מחצי שנה, ולא ניתן לוודא אילו מהנתונים בה מעודכנים, ועקב כך כל שימוש בנתוני המערכת מחייב בדיקה ואימות של המידע הקיים. נוסף על כך, לא נבדקו ולא הוזנו למערכת נתונים חדשים הנוגעים לכ-2,000 חשודים.
- פעולות כנגד עוסקים החשודים בניכוי מס תשומות באמצעות חשבונות פיקטיביות - משרדי מע"ם ופקידי השומה לא טיפלו ב-1,992 התראות בחשד "מנכה" (התראות על עוסקים החשודים בניכוי מס תשומות מחשבונות פיקטיביות), שהן 66% מההתראות בחשד "מנכה" שהוזנו למערכת א' (3,021), אף על פי שניתן להקטין את הנזק לקופת המדינה, אם לא יותר ניכוי מס התשומות הכלול בחשבונות אלה במסגרת טיפול שומתי.

**מערכת ב' - מערכת מודיעינית ייעודית ברשות המיסים המנגישה את המידע מבסיס הנתונים בשע"ם לצורך תחקור ואימות של חשדות, ואשר תוצריה היו אמורים לשמש את משרדי מע"ם ופקידי השומה במאבקם בתופעת החשבונות הפיקטיביות.**

- אף שפיתוח המערכת החל בשנת 2018 המערכת עדיין אינה בשימוש. עקב כך למעט 309 התראות שנבדקו והוזנו למערכת א', יחידה א' לא בדקה אלפי התראות שעלו ממערכת ב', ומהן אלפי התראות קריטיות, ולא הציפה את ההתראות במערכת א'.
- אף שהמשך פיתוח מערכת ב' נכלל בתוכנית העבודה של שע"ם לשנת 2022, עד סוף שנת 2022 לא הוקצה עובד בשע"ם לצורך זה, ובפועל לא הושלם פיתוח המערכת, כך שנכון למועד סיום הביקורת רשות המיסים אינה נוקטת פעולות למניעת הפצת חשבונות פיקטיביות שטרם החלה, והנזק לקופת המדינה מתופעת החשבונות הפיקטיביות גדל, אף שיכול היה להימנע בחלקו.

**רשם החברות - דיווח רטרואקטיבי על העברת מניות משמש במקרים מסוימים כלי להסוואה של הפצת חשבונות פיקטיביות, כך שמפיץ חשבונות פיקטיביות, המוכר כמפיץ במערכות רשות המיסים, נקלט בחברה קיימת ואילו העברת המניות אינה מדווחת. נוכח היעדר האפשרות לאכוף את החובה לדווח לרשם החברות על שינוי מרשם בעלי המניות של חברה, יש אפשרות שחשודים בהפצת חשבונות פיקטיביות ייקלטו בחברות קיימות ללא עדכון רשם החברות בנוגע לשינוי, לצורך הסוואת ההפצה של החשבונות**



הפיקטיביות. כמו כן, יש אפשרות שעדכון רשם החברות ייעשה רטרואקטיבית, לאחר הפצת החשבוניות הפיקטיביות, חרף האפשרות להטלת העיצום הכספי על ידי רשם החברות. זאת מאחר שסכום העיצום הכספי הוא קטן, לעומת התגמול שיכול בעל חברה לקבל עבור העברת מניותיו לאדם אחר, שבכוונתו להפיץ חשבוניות פיקטיביות באמצעות אותה החברה. בשל כל אלה לא תוכל רשות המיסים למנוע את הפצת החשבוניות הפיקטיביות בזמן אמת.

**קידום פרויקט א' (מערכת לניתוח נתונים רוחבי בזמן אמת) - רשות המיסים לא** קידמה את פרויקט א' במשך יותר משנה וחצי, מיולי 2019 עד מרץ 2021, אף שהמערכת הייתה עשויה לתרום למניעת הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות בסכום של מיליארדי ש"ח.

**מתווה פעולה ארצי לטיפול בחשבוניות -** בשנת 2021 מינה מנהל רשות המיסים צוות משימה משולב במטרה לפתח מתווה לטיפול בתופעת החשבוניות הפיקטיביות באמצעות הכלים הקיימים ברשות המיסים, וזאת עד מציאת פתרון מחשובי. בחודשים יולי - ספטמבר 2021 ביצע צוות המשימה המשולב פיילוט אשר בו בוצעו פעולות כנגד עוסקים ונישומים, שלגביהם עלו התראות במערכת א' בנוגע להפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות, באמצעות העלאת שיעור ניכוי המס במקור או ביטול הפטור מניכוי מס במקור על ידי פקיד השומה. בדצמבר 2022 הציג צוות המשימה המשולב למנהל רשות המיסים הצעה למתווה פעולה משותף של משרדי מע"ם ופקידי השומה בכל הארץ.

- נמצא כי שלא בהתאם להחלטת מנהל רשות המיסים ולפיה בינואר 2023 יחל המבצע הארצי על פי המתווה שהציע צוות המשימה המשולב, עד 29.3.23 לא הוציאה הרשות את המבצע הארצי לדרך כפי שנקבע, ולא התחילה לקיים הדרכות בנושא עבור משרדי מע"ם ופקידי השומה.

- עוד עלה כי הפיילוט שצוות המשימה ביצע הסתמך על נתוני מערכת א' שהייתה מעודכנת לאותו מועד ובכך תרמה להצלחתו. לעומת זאת, במועד שנקבע לתחילת המבצע הארצי לא הייתה מערכת א' מעודכנת יותר מחצי שנה, לא הוזנו בה כ-2,000 חשודים מהחודשים האחרונים וכן התראות שעלו במערכת ב'. הרחבת הפיילוט על בסיס מערכת לא מעודכנת מצריכה משאבים לשם אימות הנתונים ועלולה להביא לעיכוב בקבלת תוצאות הפיילוט או קבלת תוצאות שגויות.

**פרויקט הקצאת חשבוניות ישראל -** פרויקט זה יאפשר הפעלת מערך בקרה על חשבוניות מס שערכן גדול מ-5,000 ש"ח, באמצעות הקצאת מספר אישור לחשבוניות מס מקוונות, כבר בשלב הוצאת חשבונית המס מהעוסקים ללקוחותיהם. ב-14.5.2023 אישרה ועדת הכספים של הכנסת לקריאה שניה ושלישית את התוכנית הכלכלית לצמצום השימוש בחשבוניות פיקטיביות במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2023-2024 והפרויקט אושר במסגרת התקציב לשנים 2023-2024. במסגרת התוכנית שאושרה לקריאה שניה ושלישית, החל ב-1.1.2024 רשות המיסים תקצה באופן מקוון מספר ייחודי לחשבונית מס שערכה עולה על 25 אלף ש"ח במתווה יורד על פני חמש שנים, כך שבתאריך 1.1.2028 ערך החשבונית יעמוד על 5,000 ש"ח. חשבונית מס ללא אישור הקצאה לא תותר בניכוי מס התשומות. עם זאת:





- עלה כי לא מתקיים שיתוף פעולה בין חטיבת החקירות לבין מטה השומה והיחידה הכלכלית, במטרה לאחד את הסימנים המחשידים (סמ"חים) שפותחו בחטיבת החקירות, המשמשים כיום למניעה וסיכול של חשבוניות פיקטיביות, לצורך פיתוח מיטבי של פרויקט הקצאת חשבוניות ישראל.
- עלה כי בינואר 2016 המליצה הוועדה ליישום המודל הצ'יליאני כי בחוק מע"ם יעוגן הליך לאישור חשבונית מס על ידי רשות המיסים, וכי הרשות החלה בפיתוח המודל המניעתי ותכננה שפרויקט הקצאת חשבוניות ישראל יעלה לאוויר בשנת 2020. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא הושלם הפרויקט שאמור לשמש כלי מרכזי במלחמתה של רשות המיסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות.

## עיקרי המלצות הביקורת

- מומלץ כי רשות המיסים תפעל לגביית חובות משומות בנושא חשבוניות פיקטיביות ולביצוע השומות בתיקים פעילים, סמוך ככל האפשר למועד העבירה.
- מומלץ כי רשות המיסים תפעל לשיפורים טכנולוגיים של מערכת א', ובין היתר ליצירת קישורים אוטומטיים למאגרי מידע הקיימים בה ולדיגיטיזציה של הטפסים במערכת, מאחר שבשיפורים אלה יש כדי להגדיל את כמות הסיכולים<sup>11</sup>, לשפר את איכותם ולהפיצם ב"זמן אמת" ישירות ליחידות הקצה. עוד מומלץ כי משרדי מע"ם ופקידי השומה יפעלו להגברת הטיפול במקרים הרלוונטיים בעוסקים החשודים בניכוי חשבוניות פיקטיביות, בד בבד עם טיפול במפצי חשבוניות פיקטיביות.
- מומלץ כי רשות המיסים תפעל לזיהוי התארגנויות להפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות מוקדם ככל הניתן. לצורך כך מומלץ כי הרשות תפעל להשלמת פיתוח מערכת ב' המאפשרת הצפת התראות העשויות למנוע אובדן מס, כדי להפיק את מלוא התועלת הגלומה בה.
- נוכח השימוש בחברות חדשות ובחברות קיימות לצורך ביצוע עבירות מס מהותיות בתחום החשבוניות הפיקטיביות, מומלץ כי רשות המיסים, רשם החברות והמחלקה למשפט כלכלי ביעוץ וחקיקה במשרד המשפטים יפעלו לבחינת דרכים למניעה של הקמת חברות חדשות וחילופי בעלי מניות בחברות קיימות אשר נועדו להפצת חשבוניות פיקטיביות.
- על רשות המיסים לאגם את הידע הרב שנצבר ביחידותיה השונות בקשר לתופעת החשבוניות הפיקטיביות, לצורך איחוד הסמ"חים ומציאת האיוון בין המערכות הקיימות לבין המערכות שבפיתוח. זאת לשם מציאת פתרון לתופעת החשבוניות הפיקטיביות שישלב פעולות מניעה, סיכול ובקרה.
- מומלץ כי רשות המיסים תפעל לקידומו של פרויקט הקצאת חשבוניות ישראל, בשים לב לצורך לשלבו עם מערכת א' ומערכת ב' או עם פרויקט ב'. שילוב זה יאפשר טיפול מקיף בתופעת החשבוניות הפיקטיביות, הכולל מניעת כניסת גורמים עברייניים לרשת המס או

11 פעולות שונות לצורך עצירה או מניעה של ההפצה או הניכוי של החשבוניות הפיקטיביות.



קליטתם בחברות קיימות; מניעת הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות בחברות פעילות, באמצעות אי-מתן מספר הקצאה וטיפול בהפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות שלא נמנעו בשלב הקצאת החשבוניות; ומניעת הסטת הנזק הנגרם לקופת המדינה מניכוי מס תשומות במע"ם לקיזוז הוצאות במס הכנסה.

## מסלול הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות והנזק הנגרם לקופת המדינה בעקבותיו





## סיכום

תופעת החשבוניות הפיקטיביות הולכת ומתרחבת עם השנים. השימוש והסחר בחשבוניות פיקטיביות גורם נזק מינימלי, במונחי מע"ם, המוערך בכ-2.51 מיליארד שקלים בשנה לאוצר המדינה. נוסף על כך, הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות הם מרכיב מרכזי בפשיעה החמורה של משפחות פשע וארגוני פשע בישראל, ומהווים אמצעי למימון ארגוני טרור.

במהלך העשור האחרון פעלה הרשות בכמה אפיקים למציאת פתרון ממוחשב לתופעה רחבת היקף זו. לצורך זה, הוקמה יחידה שתפעל למיגור תופעת הפשיעה הנעשית באמצעות חשבוניות פיקטיביות ולשיפור יכולות ההתרעה אל מול עברייני החשבוניות הפיקטיביות. כמו כן, הוקמו ועדות למציאת כלים טכנולוגיים, ואף הוחל באפיון ופיתוח של מערכות למניעה וסיכול של הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות. באף אחד מהאפיקים לא הושלמו המהלכים שהרשות החלה בהם, ולמעשה אין בנמצא פתרון הוליסטי המשלב מניעה בשלב מוקדם ככל הניתן ואיתור מהיר ואכיפה אפקטיבית לאחר גילוי פעולות הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות.

העיכוב המתמשך מזה שנים בהקמת מערכות ממוחשבות למניעה, סיכול ובקרה שייעשו על בסיס המידע שהיה אמור להתקבל באמצעותן, והטיפול החלקי במפיצים ובמנכים של חשבוניות פיקטיביות, גרמו לאורך השנים נזק מינימלי לקופת המדינה, במונחי מע"ם, שהוערך כאמור ב-2.51 במיליארדי שקלים בשנה וכן לאובדן הרתעה מצד עברייני מס והתבססות ארגוני פשיעה המשתמשים בחשבוניות פיקטיביות לצורך הלבנת הון והסוואת פעילותם הפלילית.

על רשות המיסים לפעול לתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה. מוצע כי רשות המיסים תפעל לרתימת הפרקליטות והמשטרה, כדי לאחד כוחות לטיפול מערכתי בתופעת החשבוניות הפיקטיביות. כל זאת כדי למגר את התופעה ולמנוע המשך פגיעה בקופה הציבורית, במשילות המדינה ובמלחמה הנדרשת בהלבנת ההון ובארגוני הפשיעה.

