

פעילות המערכת החדשה לאיתור חשבוניות פיקטיביות

משרד מבקר המדינה מוצא לנכון להפנות את תשומת הלב לדוח על פעילות המערכת החדשה לאיתור חשבוניות פיקטיביות, שפורסם באוקטובר 2013 בדוח שנתי 64 של מבקר המדינה, בעמוד 191. מדובר במערכת שיש לה פוטנציאל רב לבלימת תופעת החשבוניות הפיקטיביות ולגביית מס בהיקף של מאות מיליוני ש"ח. לנוכח חשיבות המערכת למלחמה ב"הון השחור" מובא במסגרת דוח זה תקציר הדוח¹. יש לציין כי קודם הפעלת המערכת החדשה לאיתור חשבוניות פיקטיביות, בחנה רשות המסים את האפשרות לקזז את המע"ס בין עוסקים לגבי עסקאות מסכום מסוים, אך אפשרות זו נדחתה.

תקציר

רקע כללי
חשבונית מס שהוצאה שלא כדין - בגין שירות או מכירה שנעשו למראית עין - קרויה "חשבונית פיקטיבית". קניית חשבונית פיקטיבית ודיווח עליה כתשומה משמעותן הקטנת סכום מס ערך מוסף (להלן - מע"ס) שעל העוסק לשלם, והן הקטנת התשלומים למס הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי, שכן פירושה הגדלת ההוצאות הרשומות והקטנת ההכנסה החייבת במס. השימוש והסחר בחשבוניות פיקטיביות גורמים לאוצר המדינה נזק של מיליארדי ש"ח בשנה. בשנת 2010 הקימה רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים או הרשות), גם בעקבות ביקורת שפורסמה בדוח מבקר המדינה 57ב, מאגר חשבוניות מס המתבסס על דיווחים חודשיים מפורטים שמגישים עוסקים באופן מקוון (להלן - מערכת הדיווח המפורט). מערכת הדיווח המפורט מגדילה במידה ניכרת את הכנסות המדינה ממסים, משום שהיא מגבירה את הסיכוי לגלות טעויות בדיווחי העוסקים, מאתרת חשבוניות פיקטיביות, ויוצרת הרתעה משימוש בחשבוניות פיקטיביות.

1 התקציר מובא ככתבו וכלשונו, ורק הותאם לפורמט החדש של התקצירים הנהוג כיום בדוחות מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול רשות המסים בהקמת מערכת הדיווח המפורט ואת הפעלתה. הביקורת נעשתה במשרדי מע"ם האזוריים בבאר שבע, ברחובות, בפתח תקווה ובנתניה, וכן בהנהלת הרשות. בירורי השלמה נעשו במשרדי השומה באותם אזורים ובשירות עיבודים ממוכנים (שע"ס) - האגף ברשות המסים האחראי למחשוב והקולט את הנתונים מדיווחי העוסקים.

עיקרי הממצאים

1. בתחילת שנת 2012 רק כ-55,000 מכ-460,000 העוסקים הפעילים הרשומים במע"ם היו חייבים בדיווח במערכת הדיווח המפורט. כ-10% מהעוסקים החייבים בדיווח מפורט לא המציאו את הדוחות המפורטים, והרשות לא נקטה נגדם את אמצעי האכיפה הקבועים בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"ס); יש לציין כי לרשות אין סמכות להטיל קנסות מינהליים על סרבני הדיווח המפורט.
2. הנהגת הדיווח המפורט הביאה לאיתור אי-התאמות (להלן - חריגויות) בדיווחי העוסקים בהיקף גדול מאוד. ביולי 2012 היה מספר החריגויות בכל המשרדים האזוריים יותר ממיליון, וסכום החשבוניות שבהן מדובר - יותר מ-31.5 מיליארד ש"ח. חלק מהחריגויות נבעו מטעויות טכניות שונות בחשבוניות, אולם לגבי חלק אחר יש להניח במידה רבה של ודאות כי ניתן להפיק שומות ולגבות את המס. הרשות באמצעות תחנות המע"ם האזוריות לא עשתה די לטיפול בחריגויות שאיתרה מערכת הדיווח המפורט, ובשל כך נגרם נזק רב לאוצר המדינה. כך לדוגמה, באותו מועד סכום העסקאות שעוסקים לא דיווחו עליהן כנדרש היה כ-3.9 מיליארד ש"ח. אי-הטיפול של הרשות בחריגויות העולות מהדיווח המפורט הוא כשל ניהולי מהותי.
3. עד אפריל 2012 הוזנו למערכת הדיווח המפורט חשבוניות בסכום כולל של 327 מיליארד ש"ח; מהן איתר הממונה על תחנת המע"ם באר שבע חשבוניות החשודות כפיקטיביות בסכום מצטבר של עשרות מיליארדי ש"ח. התברר כי בשל חוסר משאבים טיפלה מחלקת החקירות ברשות רק בחלק מחשבוניות אלה.
4. עד מאי 2012 לא מינתה הרשות את אחד הסמנכ"לים לאחראי לפרויקט מערכת הדיווח המפורט, והפרויקט לא קודם קידום של ממש במשך כשנתיים.
5. חלק מתחנות מע"ם שלחו לחייבי הדיווח המפורט מכתבי התראה על אי-דיווח שנוסחו ללא יד מכוונת של הנהלת הרשות ושל הלשכה המשפטית בה.

6. פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, והתקנות שהותקנו מכוחה מטילות על משלמים לנכות מתשלומים מסוימים מס במקור, בשיעורים קבועים. לעוסקים החשודים בהפצת חשבוניות פיקטיביות היו אישורים שהנפיקו פקידי השומה ובהם פטור מניכוי מס במקור. פטור כזה עלול לפגוע פגיעה של ממש בהכנסות המדינה, שכן אם המס אינו מנוכה במקור מעוסקים אלה, גדל הסיכון שהוא לא ייגבה כלל.
7. הרשות טרם סיימה את הטיפול בהרשאות הגישה של עובדיה למערכת הדיווח המפורט. נוסף על כך, במשך תקופה ארוכה לא עמד המחשב המרכזי בשע"ם בעומסי המערכת בשל הדיווח המפורט, ועקב כך לא פעלו שאלות חיוניות למניעת הונאות מס. כמו כן הוגשו לרשות דוחות בלי שנחתמו בחתימה אלקטרונית כנדרש על פי החוק. בשל כל אלה נפגעו הכנסות המדינה ממסים.

סיכום והמלצות

השימוש והסחר בחשבוניות פיקטיביות והשמטת ההכנסות הנובעות מכך גורמים לאוצר המדינה נזק של מיליארדי ש"ח בשנה. הנהגת חובת הדיווח המפורט לרשות על כלל העסקאות והתשומות של עשרות אלפי עוסקים באמצעות מערכת ממוחשבת היא מהלך בעל חשיבות לאומית שסייע באופן מהותי להתמודדות עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות. נוסף על כך יביא מהלך זה לאיתור טעויות בדיווח בהיקף גדול מאוד. המשמעות המצרפית של איתור החשבוניות הפיקטיביות והטעויות בדיווח היא פוטנציאל לגביית מסים בהיקף של מיליארדי ש"ח.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שרשות המסים לא נערכה באופן המיטבי להוצאת חובת הדיווח המפורט מן הכוח אל הפועל במלואה ולהקמת מערכת ממוחשבת לטיפול בחריגויות שעולות מן הדיווחים.

על משרד האוצר ובכלל זה רשות המסים להכיר בכך שמערכת הדיווח המפורט היא מערכת בעלת חשיבות מהמעלה הראשונה להתמודדות עם עברייני המס ולהגדלת הכנסות המדינה במידה ניכרת, ולשקול להקצות לה משאבים בהתאם. מצופה מן הרשות להשתמש במאגר המצוי במערכת כדי להביא להקטנת תופעת ההשתמטות ממסים, וממילא להגברת השוויון בנטל של ציבור משלמי המסים.

בכל עת שהמדינה שוקלת להעלות את שיעורי המס, עליה להביא במכלול השיקולים את האפשרות להטיל על הרשות לפעול בנחרצות רבה יותר נגד מי שאינם נושאים בנטל המס כחוק ולגבות מהם את הסכומים הנדרשים, ובמסגרת זאת יש חשיבות מהותית לתפעול מיטבי של מערכת הדיווח המפורט.

