



דוח מבקר המדינה

היבטים בתפעול מערכת חשבוניות ישראל ברשות המיסים

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

היבטים בתפעול מערכת חשבוניות ישראל ברשות המיסים

מבוא

חשבונית מס שקיבל עוסק עבור הוצאה שהוציא מאפשרת לו לנכות את מס התשומות¹ הכלול בה ממס העסקאות שבו הוא חייב וכתוצאה מכך להקטין את חבותו במע"ס. נוסף על כך, החשבונית מהווה אסמכתה להתרת ההוצאה ועקב כך להקטנת הכנסתו של נישום החייבת במס הכנסה בהתאם להוראות הדין.

חשבונית פיקטיבית היא חשבונית שהוצאה שלא כדין בגין מכר או שירות ואשר בה מוצגת עסקה שלא בוצעה בפועל, או צדדים לעסקה שאינם הצדדים השותפים לה, או סכום שאינו משקף את העסקה בפועל. השימוש בחשבוניות פיקטיביות נועד להקטין את החבות במע"ס ואת ההכנסה החייבת לצורכי מס הכנסה.

מידי שנה בשנה מופצות במשק הישראלי חשבוניות פיקטיביות בהיקפים של מיליארדי שקלים. תופעת ההפצה והניכוי של חשבוניות פיקטיביות הולכת ומתרחבת, גורמת נזק כבד לקופת המדינה, מנוצלת לעיתים למימון פעילות עבריינית של משפחות פשע ולמימון טרור ופוגעת בהרתעה. נוסף על כך התופעה יוצרת עיוותי תחרות ואי-שוויון בשוק: עסקים המתחמקים ממס באמצעות חשבוניות פיקטיביות זוכים ליתרון בלתי הוגן, משום שתשלום מס מופחת באמצעות ניכוי המע"ס הכלול בחשבוניות פיקטיביות או הכרה בהוצאה לצורך הקטנת ההכנסה החייבת מאפשרים להם להוזיל מחירים ביחס לעסקים הפועלים כחוק ובכך לפגוע בהם.

רשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים או הרשות) מנסה להיאבק בתופעת החשבוניות הפיקטיביות כבר יותר משני עשורים. בסקר סיכונים של הרשות לשנת 2022 נכללה תופעת החשבוניות הפיקטיביות בקטגוריית סיכון "עסק/אסטרטגי" ודורגה בין עשרת הסיכונים בדרגה הגבוהה ביותר הקיימים ברשות.

כחלק מניסיונות התמודדותה של רשות המיסים ובהמשך לעבודת הוועדה ליישום המודל הצייליאני² ולוועדה לבחינת פיתוח מודל מניעתי³ החלה הרשות בשנת 2018 לפתח את פרויקט "חשבוניות ישראל" (להלן - חשבוניות ישראל), המאפשר ניהול חשבוניות מס ודיווח עליהן בצורה מקוונת והפעלת מערך בקרה על החשבוניות באמצעות מספרים שיוקצו לחשבוניות מס מקוונות, כבר בשלב הפקת חשבונית המס מהעוסקים ללקוחותיהם.

בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, והתיקון⁴ לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"ס או החוק), ביום 1.1.24 החלה רשות המיסים להקצות באמצעות מערכת חשבוניות ישראל מספרי הקצאה לחשבוניות מס שערכן עולה על 25,000 ש"ח במתווה שיוקצו על פני חמש פעימות, כך ש-1.1.28 תידרש הקצאת מספר לכל חשבונית שערכה עולה על 5,000 ש"ח (להלן - התקרה)⁵. החל מיום 5.5.24 עוסק מורשה⁶ נדרש לקבל מרשות המיסים מספר הקצאה ייחודי לכל חשבונית מס שערכה מעל התקרה שנקבעה כבר בעת הפקתה כתנאי לניכוי מס התשומות הגלום באותה

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

2 הוועדה מונתה בשנת 2015. בינואר 2016 הגישה הוועדה למנהל רשות המיסים את "דוח הוועדה ליישום המודל הצייליאני".

3 הוועדה מונתה בשנת 2018.

4 חוק מס ערך מוסף (תיקון מס' 63), התשפ"ג-2023.

5 בשנת 2025 הוחלט להאיץ את החלתו המדורגת של המתווה כך שהחל ב-1.1.26 "תקרת" הסכום לגבי נדרש מספר הקצאה עומד על 10,000 ש"ח, ומ-1.6.26 על 5,000 ש"ח.

6 למעט חשבוניות בשיעור מס אפס.

חשבונית⁷. רשות המיסים רשאית להחליט שלא להקצות מספר לחשבונית מס⁸ אם יש לה יסוד סביר לחשש שחשבונית המס הוצאה שלא כדין. משמעותה המעשית של אי-הקצאת מספר לחשבונית מס היא שמקבל החשבונית אינו יכול לנכות את מס התשומות הכלול בה. בכך מבטיחה רשות המיסים כי לא ייגרם לקופה הציבורית נזק הנובע מניכוי מס תשומות שלא כדין, גם אם החשבונית שהוצאה פיקטיבית.

ההחלטה שלא להקצות מספר לחשבונית מס תישלח למבקש באופן מיידי בהודעה מקוונת ובה יצוינו, בין היתר, העילה להחלטה וזכות העוסק לשימוע בתוך שני ימי עסקים מיום שליחת ההחלטה. המנהל יחליט בבקשה בתוך יום עסקים אחד מתום השימוע. העוסק רשאי להשיג על ההחלטה שלא להקצות מספר לחשבונית בתוך 30 ימים מקיום השימוע או במועד מאוחר יותר שהתיר המנהל מטעמים מיוחדים.

מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמתה של רשות המיסים לפתח ולהטמיע את מערכת חשבוניות ישראל, המשמשת כלי בקרה מרכזי על חשבוניות מס ומאפשרת לרשות לזהות בזמן אמת חשבוניות בעלות מאפיינים חריגים, למנוע הקצאת מספר לחשבוניות אלה ולחסום מראש את השימוש בהן לצורך ניכוי מס, עד לבירור מלא של נסיבות הוצאתן.

בעקבות ביקורת קודמת שנעשתה ברשות המיסים בנושא טיפול רשות המיסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות (להלן - הביקורת הקודמת) התפרסם בינואר 2024 דוח מבקר המדינה בנושא "טיפול רשות המיסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות" (להלן - הדוח הקודם). בדוח נכלל פרק בנושא "פרויקט הקצאת חשבוניות ישראל".

נתוני מפתח

- **25,000 ש"ח** - "תקרת" הסכום הכספי של חשבונית שמעליה החלה רשות המיסים להקצות מספרי הקצאה באמצעות מערכת חשבוניות ישראל, החל מיום 1.1.24 במתווה שנתי היורד על פני חמש פעימות. בשנת 2025 הוחלט להאיץ את החלתו המדורגת של המתווה כך שהחל מ-1.1.26 "תקרת" הסכום שלגביה נדרש מספר הקצאה עומדת על 10,000 ש"ח, ומ-1.6.26 - על 5,000 ש"ח⁹.
- **5,000 ש"ח** - "תקרת" הסכום הכספי של חשבונית שמעליה תקצה רשות המיסים מספרי הקצאה באמצעות מערכת חשבוניות ישראל, החל מיום 1.6.26.
- **15 מיליון** - מספר החשבוניות שהופקו באמצעות מערכת חשבוניות ישראל, החל מ-1.1.25 ועד ל-18.12.25.
- **763 מיליארד ש"ח** - סך ההיקף הכספי של החשבוניות שהופקו באמצעות מערכת חשבוניות ישראל, החל מ-1.1.25 ועד ל-18.12.25.
- **42 מיליארד ש"ח** - סך ההיקף הכספי של החשבוניות שנדחו באמצעות מערכת חשבוניות ישראל החל מ-1.1.25 ועד ל-18.12.25, המהוות 5.5% מתוך סך ההיקף הכספי של החשבוניות שהופקו (62,000 מתוך 15 מיליון חשבוניות).

<https://www.gov.il/he/pages/sa260224-3>

ההחלטה תישלח בהודעה מקוונת.

הוראת ביצוע 1/2025 של רשות המיסים, "מודל חשבוניות ישראל - הקצאת מספרי חשבוניות", 7.12.25.

7

8

9

פעולות הביקורת

בחודשים האחרונים הצטבר במשרד מבקר המדינה מידע בנוגע למערכת חשבוניות ישראל ולהקצאת מספרים לחשבוניות פיקטיביות שהוצאו על שמם של עוסקים לגיטימיים, בין היתר באמצעות גניבת זהויות של עוסקים ושינוי של פרטי עוסקים במערכות רשות המיסים כמו מספרי טלפון, כתובות, כתובות דואר אלקטרוני ופרטי מורשי הקצאה.

נוכח הנזק המידי העלול להיגרם לקופת המדינה בהיקפים הנאמדים במיליארדי ש"ח בשנה כתוצאה מהפצה וניכוי חשבוניות פיקטיביות, לרבות הוצאות חשבוניות פיקטיביות על שמם של עוסקים לגיטימיים, משרד מבקר המדינה ערך בחודשים יולי עד ספטמבר 2025 בדיקה בנוגע למידע על תפעול מערכת חשבוניות ישראל ובנוגע לליקויים הרלוונטיים שעלו בביקורת הקודמת כדי שרשות המיסים תפעל לתיקונם המידי. בדיקות השלמה בוצעו בחודשים ינואר עד אפריל 2026.

גניבת זהויות של עוסקים לגיטימיים

לצורך בקשת מספר הקצאה לחשבונית מס במערכת חשבוניות ישראל נדרש להזדהות באזור האישי שבאתר רשות המיסים. הרשמה ראשונית לאזור האישי במערכת ההזדהות מתבצעת בתהליך הזדהות דו-שלבי. בשלב הראשון המשתמש נדרש לענות על שאלות זיהוי המחולקות לשתי רמות: רמת זיהוי קלה¹⁰ ורמת זיהוי גבוהה¹¹. בבדיקה נמצאו מקרים שבהם התגלו פרצות אבטחת מידע שבאמצעותן בוצעו גניבת זהויות במערכת ההזדהות. רשות המיסים מסרה כי לאחר גילוי הפרצות השונות היא פעלה לסגירתן. עוד מסרה הרשות כי פעלה להסיר אתרי זדוניים באמצעות פניות למערך הסייבר וכן פעלה להעלות את המודעות בציבור באמצעות פרסום אזהרות רשמיות ברשתות החברתיות ובאתר שלה במרשתת.

אף שרשות המיסים משקיעה ופועלת רבות בתחום הסייבר (מרכז תפעול אבטחת מידע [SOC] הפעיל 24 שעות ביממה ומבדקי חדירה לתשתיות ולאפליקציות) ובתחום ניהול הסיכונים תוך מיפוי הסיכונים לשם קביעת פעולות בתוכניות העבודה ויצירת שגרות עבודה מתאימות, ניכר שניסיונות החדירה והפריצה למערכת ההזדהות שבאתר שלה הולכים וגוברים. בבדיקה הועלו פרצות שהתגלו במערכת ההזדהות ואשר איפשרו לתוקפים לבצע פעולות תוך עקיפת מנגנוני ההגנה, לרבות גניבת זהויות של עוסקים לגיטימיים, הפקת חשבוניות על שמם וקבלת מספרי הקצאה לחשבוניות שהוצאו כאמור שלא כדין, וזאת בלי שניתנה לגבי אותן פרצות התרעה על פעולה חריגה בזמן אמת.

הועלה כי בכל הנוגע למקרים של גניבת זהויות של עוסקים לגיטימיים שנמצאו בבדיקה, רשות המיסים פעלה רק בדיעבד בעקבות תלונות על התחברות של מתחזים למערכותיה לאחר שאושרו להם מספרי הקצאה לחשבוניות.

על רשות המיסים להגביר את יכולותיה לפעול באופן עיתי ויזום למניעת גניבת זהויות של עוסקים לגיטימיים וביצוע פעולות על שמם במערכת חשבוניות ישראל. על הרשות לפתח וליישם מנגנוני זיהוי מוקדם של פעילות חריגה, לרבות פעולות להגברת האבטחה מפני גישה בלתי מורשית, ניטור התנהגות מתקדם ויצירת התראות פרואקטיביות קודם אישור מספרי הקצאה. נוסף על כך, מומלץ כי הרשות תשקול שיתופי פעולה הדוקים יותר עם גורמי אבטחת מידע ממשלתיים וחיצוניים ותבצע בדיקות שוטפות במטרה לצמצם את פוטנציאל הפגיעה ולהבטיח כי תהליכי האבטחה מותאמים להתגברות המתמשכת באיומי הסייבר וגניבת הזהויות של משתמשי מערכת חשבוניות ישראל. עוד מומלץ כי רשות המיסים תערוך בחינה מסודרת ומקיפה של מערכת ההזדהות במטרה לאתר פרצות, נקודות תורפה וחולשות תפקודיות וטכנולוגיות, ובהתאם לכך תגבש תוכנית פעולה מקיפה לשדרוג המערכת, הכוללת טיפול שיטתי בנקודות

¹⁰ כגון תאריך הנפקת תעודת זהות, מספר תעודת זהות הורה.

¹¹ כגון פרטי כרטיס אשראי, נתונים מתוך מערכת המס, סיסמה קבועה הניתנת במשרדים, מספר תביעה למענק עבודה.

התורפה, חיזוק מנגנוני האימות וההרשאה, הטמעת אמצעי בקרה מתקדמים וקביעת לוחות זמנים ברורים לביצוע.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מיום 14.1.26 כי קיימת "הסלמה משמעותית בהיקף ובחומרת הפשיעה המקוונת, כאשר ארגונים פיננסיים ובנקים ניצבים בחזית המאבק מול ניסיונות פשינג מתוחכמים. גורמים עוינים פועלים ללא הרף במטרה לגנוב זהויות ולחדור למערכות רגישות, מציאות המציבה אתגרים חסרי תקדים לאבטחת המידע ולשמירה על אמון הציבור. כגוף האמון על מאגרי מידע קריטיים ורגישים, וביתר שאת בפרויקט חשבוניות ישראל, רשות המיסים מצטרפת לקו הגנה זה מתוך הבנה עמוקה כי מדובר באיום אסטרטגי מחריף. הרשות מכירה בצורך להגיב במהירות וביעילות, תוך השקעה מתמדת בטכנולוגיות הגנה מתקדמות, במטרה להגן על המשתמשים ובכך להבטיח את תקינות פעילותה אל מול נוף האיומים המשתנה. בתוך כך, ביצעה רשות המיסים שורה של פעולות כדי להתמודד עם המציאות המורכבת שבה גורמים עוינים פועלים ללא לאות לביצוע פעולות זדוניות". הרשות הוסיפה כי היא עושה מאמץ לזהות בזמן אמת בקשות הקצאה שלגביהן עולה כי קיים חשש לגניבת זהות, וזאת במקביל לטיפול בדיעבד. במקרה כזה המערכת נחסמת באופן אוטומטי להזדהות. כפועל יוצא כאשר העוסק האמיתי ינסה גם הוא להזדהות ולבקש מספרי הקצאה הוא יגלה כי אינו יכול לעשות כן, ולאחר שיפנה ליחידת הבקרה או לשירות לקוחות הוא יופנה על ידם להזדהות פיזית מלאה במשרד האזורי וביצוע רישום לקוח מחדש. עוד מסרה הרשות כי היא עושה מאמץ לשלוח התרעות על כל פעילות חריגה במגוון פעולות בזמן אמת ככל שניתן וכי הוסיפה מנגנוני מניעה והתרעה ללקוחות בזמן אמת.

חולשות במערכת חשבוניות ישראל

בבדיקה נמצאו מקרים המעידים על חולשות במערכת חשבוניות ישראל, המהוות פרצות לעבריינים לצורך הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות. המקרים והחולשות הוצגו בפני רשות המיסים לצורך הטיפול בהם.

נמצא כי במערכת חשבוניות ישראל קיימות חולשות מבניות וחולשות בקרה העלולות לשמש גורמים עברייניים להפצת חשבוניות פיקטיביות ולניכוי מס תשומות שלא כדין תוך עקיפת המנגנונים שהמערכת נועדה להבטיח מלכתחילה.

על רשות המיסים לפעול לסגירת כלל הפרצות שהתגלו, לבצע בחינה חוזרת של ארכיטקטורת האבטחה והבקרה ולוודא כי יוטמעו מנגנונים מתקדמים שימנעו באופן אפקטיבי כל אפשרות לעקיפת מערכת חשבוניות ישראל לצורך הפצה וניכוי חשבוניות פיקטיביות.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מיום 10.3.26 כי היא פועלת לסגירת פרצות במערכת חשבוניות ישראל, וכי לצורך הטיפול בחלק מהמקרים שהועלו נדרשים תיקוני חקיקה, ולמקרים אחרים נדרשים פיתוח וטיוב תהליכים פנימיים למניעת פרצות, לרבות תחקור, ניתוח תוצאות והפקת לקחים וכן טיפול המשרדים האזוריים ומשרדי חקירות מע"ם הן בהיבט השומתי והן בהיבט סיכול התיקים, תהליכים אשר הרשות פועלת לשפרם באופן מתמיד ושוטף. עוד ביקשה להדגיש כי המערכת הופעלה לראשונה בחודש מאי 2024, כאשר על פי הוראות החוק מספרי הקצאה עד לסוף שנת 2024 ניתנו באופן גורף לכל דורש ללא אפשרות לסירוב, ורק החל מחודש ינואר 2025 ניתן היה לסרב לבקשת הקצאה בכפוף לממצאי הבדיקה. מכאן שממצאי בדיקת המבקר מתייחסים לתקופה של תשעת החודשים הראשונים שבהם היה באפשרותה של רשות המיסים לסרב לבקשה למתן הקצאה לחשבונית, וכי תקופה זו הינה בגדר תקופת ההפעלה הראשונית.

מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת משנת 2024 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רשות המיסים בנושא החשבוניות הפיקטיביות. במסגרת הבדיקה נבדקו הפעולות שנקטה הרשות לצורך מניעת תופעת החשבוניות הפיקטיביות ולצורך סיכול וטיפול שומתי בחשודים בהפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות, וכן את התוכניות הייעודיות העתידיות של הרשות למאבק בתופעה.

משרד מבקר המדינה בחן את הליקויים הרלוונטיים למערכת חשבוניות ישראל שהועלו כבר בביקורת הקודמת הנוגעים, בין היתר לפעולות הרשות כנגד תופעת החשבוניות הפיקטיביות ואשר טרם תוקנו עד למועד סיום הביקורת. להלן פירוט הליקויים.

פעולות רשות המיסים כנגד עוסקים המנכים חשבוניות פיקטיביות

בביקורת הקודמת נמצא כי מרבית הסיכולים¹² שהוזנו למערכת ממוחשבת¹³ (להלן - מערכת א') בנוגע לעוסקים החשודים בניכוי מס תשומות מחשבוניות פיקטיביות לא טופלו על ידי משרדי מע"ם ופקידי השומה, אף על פי שניתן להקטין את הנזק לקופת המדינה אם לא יותר ניכוי מס התשומות הכלול בחשבוניות אלה במסגרת טיפול שומתי, לרבות בהיבט הפלילי, ואף שפעולות אלה עשויות לשמש כלי יעיל במאבק בתופעה, בכך שיקטינו את התמריץ לשימוש בחשבוניות פיקטיביות.

בבדיקת המעקב נמצא כי גם כיום רשות המיסים לא מבצעת די פעולות כנגד עוסקים המנכים חשבוניות פיקטיביות שלגביהם עלו התרעות במערכת א', וזאת אף שחלק ניכר מהם פעיל ובר ענישה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אם לא ייעשו די פעולות אכיפה כנגד מי שמנכים חשבוניות פיקטיביות, לא יקטן התמריץ לניכוי חשבוניות פיקטיביות, שכן במקרים רבים אם תימנע הקצאת מספר לחשבונית מ"ספק" אחד, המנכים ימשיכו לנכות חשבוניות פיקטיביות באמצעות "ספק" אחר.

על רשות המיסים לפתח מנגנון אכיפה ייעודי המכוון כנגד עוסקים המנכים חשבוניות פיקטיביות ולפעול למיצוי הכלים האזרחיים והפליליים כנגדם. אכיפה מתמשכת כנגד מנכי חשבוניות פיקטיביות שהם עוסקים פעילים תפחית את התמריץ הכלכלי לשימוש בחשבוניות פיקטיביות וממילא את תופעת ההפצה והניכוי שלהן.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מיום 14.1.26 כי טיפלה במאות תיקי מנכי חשבוניות פיקטיביות במישור הפלילי, וכי מורכבות הטיפול הנדרשת לטיפול בכל ההתראות במערכת א', לרבות בניית התשתית הראייתית, דורשת תשומות כוח אדם רבות. עוד מסרה הרשות כי מתקיים תהליך לקידום פתרונות חקיקתיים לייעול האכיפה בתאום עם הייעוץ המשפטי של רשות המיסים ומשרד המשפטים בנושאים האלה:

1. סנקציה חוקית על ניסיון לקבל הקצאה מחשבוניות ישראל בגין עסקאות פיקטיביות - עיצום כספי.
2. כנגד עוסקים אשר יהיו מחוץ לגידור בפרשיות גדולות תתבצע אכיפה באמצעות כלים של עיצום כספי, כך שניתן יהיה להרחיב את מעגל האכיפה כנגד אותם עבריינים, וזאת על אף סכום המס הגבוה בתיקים אלו.
3. תיקון סעיף 50 לחוק מע"ם¹⁴ שיאפשר להטיל עיצום כספי בגין ניכוי חשבוניות מס שלא כדין על בעל תפקיד בחברה ולא רק על החברה.

¹² סיכול הוא פעולה מניעתית שמטרתה לזהות מראש חשבוניות או פעולות החשודות כבלתי תקינות, ולמנוע גרימת נזק לקופת המדינה, לרבות באמצעות חסימת האפשרות לניכוי מס תשומות על בסיסן.

¹³ מערכת ניהול סיכונים המסוגלת לנטר חברות וישויות החשודות בהפצה או ניכוי חשבוניות פיקטיביות ליחידות השדה ברשות המיסים.

¹⁴ סעיף 50(א) קובע כי "עוסק שניכה מס תשומות הכלול בחשבונית מס שהוצאה שלא כדין, ראשי המנהל להטיל עליו כפל המס המצוין בחשבונית או המשתמע ממנה, אלא אם כן הוכיח להנחת דעתו של המנהל כי לא ידע שהחשבונית הוצאה שלא כדין".

4. הנמכת רף ההוכחה בסעיף 50 מידיעה של העוסק שמדובר בחשבונית שלא כדין לכך שגם במקרה של רשלנות - "היה עליו לדעת שהחשבונית הוצאה שלא כדין".

טיפול בחשודים בהפצה ובניכוי של חשבוניות פיקטיביות באמצעות העלאת שיעור ניכוי המס במקור או ביטול הפטור מניכוי מס במקור

בשנת 2021 החליט צוות משימה שמינה מנהל רשות המיסים (להלן - צוות המשימה) על ביצוע תוכנית ניסיונית (פיילוט) שבמסגרתה בוטלו הפטורים או הועלו שיעורי הניכוי במקור שחלו על תקבולי נישומים, שלגביהם עלו התראות על הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות. התוכנית נועדה להפחית מיידית את המוטיבציה של העוסקים המנכים להשתמש בחשבוניות פיקטיביות, ובסופו של דבר לשמש כלי יעיל ומהיר למאבק בתופעה זו. הפיילוט הצליח והביא להפחתה ניכרת בהפצה ובניכוי של חשבוניות פיקטיביות באזור שבו בוצע. נוסף על כך, בעקבות העלאת שיעור ניכוי המס במקור במסגרת הפיילוט התקבלה החלטה של בית המשפט המחוזי¹⁵ שבה קבע בית המשפט כי נוכח חשדות ממשיים להפצת חשבוניות פיקטיביות העלאת שיעור ניכוי המס במקור על ידי פקיד שומה באופן חד צדדי, תוך מתן זכות שימוע לאחר מעשה, היא צעד מידתי.

בביקורת הקודמת נמצא כי לאחר הצלחת הפיילוט, אשר במסגרתו בוטלו הפטורים או הועלו שיעורי הניכוי במקור שחלו על תקבולי נישומים שלגביהם עלו התראות במערכת א' המתייחסות להפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות, הכין צוות המשימה הצעה למתווה פעולה משותף של משרדי מע"מ ומשרדי השומה בכל הארץ באופן שוטף לצורך איתור חשודים בהפצה או ניכוי של חשבוניות פיקטיביות בסכומים גבוהים, ואולם עד מועד סיום הבדיקה הרשות לא הוציאה את המתווה לפועל.

בבדיקת המעקב עלה כי רשות המיסים לא עושה שימוש שיטתי בהעלאת שיעור ניכוי המס במקור או ביטול הפטור מניכוי מס במקור ככלי למאבק בהפצה ובניכוי של חשבוניות פיקטיביות אף שפעולות אלו יכולות להתבצע באופן מיידי, ובנסיבות מסוימות גם בלי הודעה מוקדמת לנישום.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "צוות המשימה המשותף הכין את טיוטת הנוהל למשרדים ואף ערך הדרכות במשרדים על בסיס הנוהל האמור, שהועבר לאישור לשכת המנהל להפצתו. עוד בטרם אושר הנוהל ובעקבות עלייתה לאוויר של מערכת חשבונית ישראל, נערכו דיונים למתווה שונה מהמתווה המוצג בנוהל כך שיוקם 'צוות סיכולים' שיכלול נציגי חקירות נציגי מע"מ וכן נציג מס הכנסה שיטפל בכל נושא העלאת שיעור ניכוי המס במקור באופן מידי וצמוד לסיכול, צוות זה נמצא בהקמה בימים אלו". עוד מסרה הרשות כי "הנפקת אישור לחברה חדשה נבדקת בבדיקה מעמיקה שקשורה לעצם קיומו של העסק או פעילות החברה ובמקרה של חילופי כל בעלי מניות קיים מהלך יזום לשליחה למשרדים לצורך בדיקה. בחודש יולי 2025, נשלחו לפקידי השומה רשימות עבודה של תיקי חברות בעלי אישור ניכוי מס במקור בתוקף, אשר מחזור הכנסותיהן בשנה האחרונה עלה על 10 מיליון ש"ח ובחצי שנה האחרונה הוחלפו בהן 100% מבעלי המניות. פקידי השומה נדרשו לבחון אם החלפת המניות הינה אמתית או שנעשתה לשם שימוש לרעה באישור ולפי תוצאות הבדיקה לקבל החלטה לגבי האישור. הרשימות כללו 233 תיקים. תוצאות הבדיקה: 6-ל-6 חברות נשלל האישור ול-56 חברות הוגדל שיעור הניכוי באישור". הרשות הוסיפה כי ככל שמדובר בחברה חדשה, ככלל שיעור ניכוי המס במקור לא יקטן מ-5% אלא אם כן שוכנע פקיד השומה אחרת ומטעמים מיוחדים שיירשמו.

על רשות המיסים לעשות שימוש שיטתי בהעלאת שיעור ניכוי מס במקור או ביטול הפטור מניכוי מס במקור ככלי מהיר ויעיל למאבק בהפצה ובניכוי של חשבוניות פיקטיביות, אשר יכול לגרום לירידה מיידית במוטיבציה של העוסקים המנכים להשתמש בחשבוניות פיקטיביות.

ע"מ (נצרת) 59580-07-21 מ.ה. ניהול פרויקטים בע"מ נ' פקיד שומה עפולה, החלטה מיום 5.9.21.

מניעה של הקמת חברות חדשות וחילופי בעלי מניות בחברות קיימות לצורך הפצת חשבוניות פיקטיביות

לפי חוק החברות, התשנ"ט-1999¹⁶, חברה¹⁷ חייבת לדווח לרשם החברות על העברת מניות בחברה בתוך 14 יום ממועד ההעברה, והימנעות מכך חושפת את החברה לעיצום כספי¹⁸.

בדוח הקודם צוין כי חרף האפשרות להטלת העיצום הכספי על ידי רשם החברות חשודים בהפצת חשבוניות פיקטיביות רוכשים מניות בחברות קיימות בלי לדווח לרשם החברות בנוגע לשינוי, לצורך הסוואת ההפצה של החשבוניות הפיקטיביות, או שעדכון רשם החברות נעשה בדיעבד, לאחר הפצת החשבוניות הפיקטיביות. סכום העיצום הכספי הוא קטן לעומת התגמול שיכול בעל חברה לקבל עבור העברת מניותיו לאדם אחר, שבכוונתו להפיץ חשבוניות פיקטיביות באמצעות אותה החברה.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה - נוכח השימוש בחברות חדשות ובחברות קיימות לצורך ביצוע עבירות מס מהותיות בתחום החשבוניות הפיקטיביות - כי רשות המיסים, רשם החברות והמחלקה למשפט כלכלי בייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים יבחנו דרכים למניעה של הקמת חברות חדשות וחילופי בעלי מניות בחברות קיימות אשר נועדו להפצת חשבוניות פיקטיביות.

בבדיקת המעקב עלה כי גם כיום עבריינים ממשיכים להשתמש במנגנון הקמת חברות חדשות ובחילופי בעלי מניות בחברות קיימות תוך כדי דיווח בדיעבד לרשם החברות, לצורך הסוואת ההפצה של חשבוניות פיקטיביות.

רשות התאגידים מסרה בתשובתה מיום 17.3.26 כי "תופעת הפשיעה הכלכלית באמצעות תאגידים נמשכת חרף מאמצי האכיפה, שכן היכולת לסכלה מוגבלת באופן אינהרנטי בשל המצב המשפטי הקיים. בהתאם לסעיפים 127 ו-133 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, מרשם בעלי המניות המחייב מתנהל בחברה עצמה, כך שהדיווח למרשם החברות הוא דקלרטיבי (הצהרתי) בלבד ומתעדכן רק בדיעבד עם הגשת הדיווח לרשם החברות... רשות התאגידים, אגף אסטרטגיה במשרד המשפטים ומחלקת יעוץ וחקיקה הפיצו קול קורא בנושא מהימנותו ועדכניותו של מרשם החברות לשם קבלת עמדות הציבור הרחב וגופים ציבוריים... לאחר קבלת כלל העמדות התקיימו מפגשי שולחנות עגולים בו השמיעו הגורמים השונים את עמדתם בנושא זה... נכון למועד כתיבת שורות אלה הצוות טרם סיים את עבודתו וטרם הסתיימה בחינת ההשלכות של שינוי מעמד המרשם... טרם הסתיימה בחינת ההשפעות העשויות להיות לתיקון חקיקה מעין זה [כך שהמרשם יתנהל במרשם החברות, ולא בחברה] וטרם התקבלה החלטה". עוד מסרה רשות התאגידים כי בעקבות דוח מבקר המדינה הקודם היא ביצעה פעולות רבות על מנת לסייע לרשות המיסים ומדינת ישראל להתמודד עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות, אלא שנראה שאין די בפעולות אלה מאחר שעל פי הוראות חוק החברות התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), אין בידי רשם החברות כלים מספקים שיש בהם לסכל את התופעה. פעולות אלה כללו, בין היתר, אכיפה נגד חברות מפירות חוק¹⁹ לרבות עיצום כספי²⁰, מחיקה, עידוד פירוק מרצון והעלאת מודעות ציבורית לחובות דיווח.

המחלקה למשפט כלכלי בייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסרה בתשובתה מיום 18.3.26 כי בשנים האחרונות הושקעו מאמצים בתיקוני חקיקה וצעדים נוספים לטיוב המידע הכלול במרשם החברות ולצמצום שימוש לרעה בישויות משפטיות. עוד מסרה כי "לצד זאת, נמשך הדיון בשאלת העדכון של המרשם בדגש על העברת מניות בתאגיד. החובה על פי חוק החברות לדווח על העברת מניות בתוך 14 יום מביצוע העברה תואמת את המקובל במדינות רבות בעולם. גם מעמד המרשם כמרשם דקלרטיבי הוא הנורמה הנוהגת בעולם ומושרשת בעולם העסקי. עם זאת, חלון הזמן שבין העברת המניות בפועל לבין הדיווח עליה למרשם (אם מתבצעת כדיון) מותירה חלון זמן שבו

16 סעיף 140(6) לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

17 חברה שאינה תאגיד מדווח כהגדרתו בחוק ניירות ערך או תאגיד שחלות עליו הוראות פרק ה' לחוק זה.

18 סעיף 354(א)(2) לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

19 לפי הוראות סעיף 362 לחוק החברות.

20 על חברות מפרות שקיימת לגביהן אינדיקציה שהן פעילות כלכלית.

הנתונים המופיעים במרשם, המשמשים גם רשויות אחרות כמו רשות המיסים, אינם מעודכנים. כך גם לעניין תופעת החשבוניות פיקטיביות. בהמשך להמלצות בדוח המבקר בעניין זה משנת 2024, הוקמה ועדת היגוי לקידום השיח בנושא בהובלת רשות המיסים ורשות התאגידים ובהשתתפותנו. בהמשך לכך, פורסם קול קורא... העמיד לדיון אפשרות של הפיכת מרשם החברות לקונסטיטוטיו, כך שהעברת מניות תחייב רישום, בדומה להעברת בעלות במקרקעין... וכן חלופות נוספות לטיוב המרשם... בעקבות פרסום הקול הקורא התקבלו תגובות רבות מהציבור ונערכו שולחנות עגולים עם השוק במטרה להבין לעומק את העמדות השונות בנושא... במסגרת זו נשמעו מגוון עמדות לגבי הסוגיות, ובפרט הוקדש חלק רב בדיון לשאלת מעמדו של המרשם ואפשרות הפיכתו לקונסטיטוטיו לגבי העברת מניות בחברה... לעניין זה יש לתת את הדעת בין היתר על הבדיקה המשווה שנערכה ונזכרת לעיל, ממנה עולה כי, ככלל, מודל רישום כזה למניות אינו מקובל בעולם, ובארה"ב כלל לא נדרש רישום בעלי מניות במרשמי החברות". עוד מסרה כי "אנו ממשיכים לקחת חלק במאמצים לשכלל ולייעל את מרשם החברות ולהתאים ככל שנודרש את סמכויות הפיקוח והאכיפה של רשם החברות במטרה למנוע שימוש לרעה במרשם החברות".

רשות המיסים מסרה כאמור כי בחודש יולי 2025 בוצע מהלך לבחינה של חברות אשר מחזור הכנסותיהן בשנה האחרונה עלה על 10 מיליון ש"ח ובחצי שנה האחרונה הוחלפו בהן 100% מבעלי המניות.

מומלץ כי רשות המיסים, רשם החברות והמחלקה למשפט כלכלי ביעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ימשיכו לבחון ולגבש מנגנוני בקרה והסדרה מתקדמים, אשר יכללו בחינה מחמירה ומקוונת של הקמת חברות חדשות ושינויי שליטה, זיהוי תבניות סיכון המאפיינות פעילות בלתי תקינה ויישום כלים משפטיים ורגולטוריים שיגבילו את האפשרות לעשות שימוש לרעה במבנה התאגידי. נוסף על כך, מומלץ להשלים את בחינת הצורך בתיקוני חקיקה שיחזקו את יכולת האכיפה ויצמצמו את מרחב הפעולה של גורמים עברייניים בתחום זה.

סיכום

מדי שנה בשנה מופצות במשק הישראלי חשבוניות פיקטיביות בהיקפים של מיליארדי שקלים. תופעת ההפצה והניכוי של חשבוניות פיקטיביות הולכת ומתרחבת, גורמת נזק כבד לקופת המדינה, מנוצלת למימון פעילות עבריינית של משפחות פשע ולמימון טרור ופוגעת בהתראה. כחלק מניסיונות ההתמודדות עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות הקימה רשות המיסים את מערכת חשבוניות ישראל, המאפשרת ניהול ודיווח חשבוניות מס בצורה מקוונת והפעלת מערך בקרה על החשבוניות באמצעות הקצאת מספר אישור לחשבוניות מס מקוונות, כבר בשלב הוצאת חשבונית המס מהעוסקים ללקוחותיהם.

מבקר המדינה מצוין לחיוב את יוזמתה של רשות המיסים לפתח ולהטמיע את מערכת חשבוניות ישראל, המשמשת כלי בקרה מרכזי על חשבוניות מס ומאפשרת לרשות לזהות בזמן אמת חשבוניות בעלות מאפיינים חריגים, למנוע הקצאת מספר לחשבוניות אלה ולחסום מראש את השימוש בהן לצורך ניכוי מס, עד לבירור מלא של נסיבות הוצאתן.

חرف חשיבותה הלאומית והמערכתית של מערכת חשבוניות ישראל משרד מבקר המדינה העלה חולשות מבניות ובקרתיות המהוות פרוצדורות העלולות לשמש גורמים עברייניים להפצת חשבוניות פיקטיביות ולניכוי מס תשומות שלא כדיון תוך עקיפת המנגנונים שהמערכת נועדה להבטיח מלכתחילה. החולשות הוצגו בפני רשות המיסים לצורך הטיפול בהן. נוסף על כך שילובם של כשלי בקרה, חולשת אבטחת מידע והיעדר תגובה בזמן אמת במערכת ההזדהות באתר רשות המיסים עלולים לאפשר למערכות המדינה לשמש, הלכה למעשה, כלי בידי גורמים עברייניים תוך פגיעה ישירה באינטרס הציבורי וביציבות הכלכלית של המשק.

על רשות המיסים להגביר את יכולותיה לפעול באופן מניעתי בכל הנוגע למניעת גניבת זהויות של עוסקים לגיטימיים וביצוע פעולות על שמם במערכת חשבוניות ישראל, לפעול לסגירת כלל הפרצות שהתגלו במערכת חשבוניות ישראל, לבצע בחינה חוזרת של ארכיטקטורת האבטחה

והבקרה ולוודא כי יוטמעו בה מנגנונים מתקדמים שימנעו באופן אפקטיבי כל אפשרות לעקיפת מערכת חשבוניות ישראל לצורך הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות.

מומלץ כי רשות המיסים תערוך בחינה מסודרת ומקיפה של מערכת חשבוניות ישראל, במטרה לאתר פרצות, נקודות תורפה וחולשות תפקודיות וטכנולוגיות, ובהתאם לכך תגבש תוכנית פעולה מקיפה לשדרוג המערכת, הכוללת טיפול שיטתי בנקודות התורפה, חיזוק המנגנונים וההרשאות, הטמעת אמצעי בקרה מתקדמים וקביעת לוחות זמנים ברורים לביצוע.

על רשות המיסים לפתח מנגנון אכיפה ייעודי המכוון כנגד עוסקים המנכים חשבוניות פיקטיביות ולפעול למיצוי הכלים האזרחיים והפליליים כנגדם. אכיפה ממוקדת ומתמשכת כנגד מנכי חשבוניות פיקטיביות תפחית את התמריץ הכלכלי לשימוש בחשבוניות פיקטיביות ותקטין את תופעת ההפצה והניכוי של חשבוניות פיקטיביות.

על רשות המיסים לעשות שימוש שיטתי בהעלאת שיעור ניכוי מס במקור או ביטול הפטור מניכוי מס במקור ככלי מהיר ויעיל למאבק בהפצה ובניכוי חשבוניות פיקטיביות אשר יגרום לירידה מיידית במוטיבציה של העוסקים המנכים להשתמש בחשבוניות פיקטיביות.