



פיצול עסקאות במע"מ

**אמידת תופעת פיצול עסקאות במע"מ - במטרה להתחמק ממערכת
חשבוניות ישראל ולקבל החזרי מע"מ על תשומות פיקטיביות**

מאי 2026

כותבים :

שיר דוידוביץ אורן

ד"ר אורי גרופל

נילי בן טובים

ברצוננו להודות לאנשי החטיבה לתכנון וכלכלה, למטה ביקורת מע"מ, ולשע"מ על ייעוץ מקצועי ועל
יצירת מאגרי הנתונים עליהם התבסס המחקר.

עיקרי הדברים

בתחילת שנת 2025 החלה מערכת חשבונאית ישראל לחסום עסקאות החשודות כפיקטיביות מהיכולת לקבל מספר הקצאה, הנדרש על מנת לקבל החזר ממע"מ (מס ערך מוסף) על תשומות. כעת פועלת המערכת כבר מעל לשנה ולצד ההישגים המשמעותיים, הולכות ומתבהרות השיטות הנקטות כיום על מנת להמשיך ולדווח על עסקאות ותשומות פיקטיביות. מול שיטות אלו צריכה רשות המסים להתמודד בהמשך מלחמתה בהון השחור.

מנגנון המע"מ פועל כצינור. כאשר עסק א' רוכש מוצר או שירות מעסק ב', עסק א' משלם לעסק ב' את מחיר המוצר ועוד 18% מע"מ; עסק ב' מעביר לרשויות המס את המע"מ ששולם לו, ובמקביל מבקש החזר על מע"מ ששולם הוא על תשומות שקנה מעסקים אחרים; גם עסק א' ימכור הלאה את תוצרתו בתוספת מע"מ, ובמקביל יקבל החזר ממע"מ על התשומות שקנה מעסק ב'. כך למעשה העסק משלם בנטו מע"מ רק על הערך המוסף שהוסיף למוצר, ואינו משלם מע"מ על התשומות שקנה (את המע"מ עליהן שילמו העסקים שמהם קנה את התשומות). מנגנון זה פותח פתח לפעילות עבריינית אשר לעתים מאפשרת לעוסקים לקבל מרשויות המס החזרי מע"מ על תשומות שלא היו בפועל ואיש לא שילם בגינן מע"מ בצד השני של העסקה, לכך קוראים חשבונאית פיקטיביות.

חשבונאית ישראל היא מערכת של רשות המסים הפועלת בעסקאות מעל סכום הקבוע בחוק, בין עסקים (ולא בין עסק ללקוח קצה). אז חייבים הצדדים לדווח על העסקה בזמן אמת במערכת ולקבל אישור שהוא "מספר הקצאה" מרשות המסים. ללא מספר הקצאה, לא ניתן יהיה לקבל החזר (לנכות) מע"מ על התשומות בהמשך. מאז הפעלתה, חסמה חשבונאית ישראל עסקאות בשווי עשרות מיליארדי שקלים (אמידת ההשפעה המלאה של המערכת תוצג במחקר המשך). מטרת המערכת היא מאבק בתופעת החשבונאית הפיקטיביות, אשר הנזק השנתי שלהן לקופת המדינה נאמד בכ-10 מיליארד ₪ על פי אומדני החטיבה לתכנון וכלכלה. חישוב פער המס במע"מ שנעשה על ידי הכלכלן הראשי באוצר מצביע על אומדן גבוה אף יותר, כ-15 מיליארד ₪ (פער המס כולו, אשר כולל גם מכירות בשחור)¹. אומדן זה הוא מינימלי שכן הוא לא כולל השפעות על מס הכנסה, ביטוח לאומי, מס שבח והחזרי בלו, מסים אשר עולים גם הם ברגע שפעילות כלכלית מדווחת כחוק. בנוסף, החשבונאית הפיקטיביות מהוות מקור למימון פעילות הפשע המאורגן בישראל, שמיגורו שווה בוודאי מיליארדים למשק ולחברה הישראלית.

לצד ההישגים שנרשמו מאז הפעלת חשבונאית ישראל, קיים אתגר הנובע מהסטת עסקאות אל מתחת לסף האכיפה שנקבע בחוק, אשר עמד על 20 אלף ₪ במהלך 2025, ירד ל-10 אלף ₪ בתחילת 2026, וירד ל-5 אלף ₪ ביוני 2026. פיצול עסקאות זה הוא אינו חוקי.

עבודה זו מצביעה על כך שקרוב לוודאי מפיצי החשבונאית הפיקטיביות מפצלים עסקאות לסכומים קטנים ובכך נמנעים מהצורך להפיק מספר הקצאה ועוקפים את מנגנון האכיפה. מסמך זה אומד את היקף הסטת העסקאות מתחת לסף של 20 אלף ש"ח בשנת 2025, ובכך מכמת את אובדן המס.

¹ דוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2023 – 2024 ונתונים ראשוניים לשנת 2025, פרק 6. קישור: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/state-revenues-report-2023-2024/he/state-revenues-report_2023-2024_Report-2023-2024_chapter-6.pdf

מהניתוחים שלנו עולה כי בשנת 2025 הייתה הסטה של עסקאות בסכום של כ-12.2-16.4 מיליארד ₪ מתחת לסף הדיווח של חשבוניות ישראל, לעומת העסקאות של 2021-2023. אלו מייצגים אובדן מס של כ-2.2-3 מיליארד ₪ במהלך שנת 2025, במונחי מע"מ בלבד. כאמור, מדובר באומדן חסר, ראשית כיוון שאותן חשבוניות פיקטיביות יכולות לשמש גם להקטנת חבות מס הכנסה ועוד, שנית כיוון שבסיס הנתונים שעליו הסתמכנו מוגבל, וחלק מהעסקאות במשק לא מופיעות בו (ולכן יש עוד עסקאות שפוצלו, אך לא נכללו באומדן). כ-45% מאובדן המס המשוער (כ-1 - 1.3 מיליארד ₪) נובע מענף הבנייה, זו היא עוד עדות להיקפים הגדולים של הכלכלה השחורה המתקיימת בענף הבנייה.

הורדת הסף בינואר 2026 מ-20 ל-10 אלף ₪, וההורדה ביוני 2026 ל-5 אלף ₪ צפויות להקשות על פיצול העסקאות, אך קיים מקום לשקול חובת קבלת אישור ממערכת חשבוניות ישראל מהשקל הראשון (כולל עסקאות שלא חייבות בתשלום מס).

רקע

רפורמת חשבוניות ישראל נועדה לתת מענה לתופעה של העלמת מס ערך מוסף (מע"מ) באמצעות חשבוניות פיקטיביות. מע"מ מיושם בישראל ובמדינות רבות בעולם על ידי גביית מס על העסקאות, וניכוי התשומות שנגבו בשלבים הקודמים בשרשרת הייצור. חשבונית פיקטיבית היא חשבונית הכוללת עסקה שלא בוצעה בפועל או שהפרטים בה אינם משקפים את העסקה שבוצעה. מטרתה להקטין את חבות המס במע"מ על ידי הגדלת ניכוי התשומות, ובמס הכנסה על ידי הגדלת ניכוי ההוצאות והקטנת הרווח החייב במס.

לצורך מיגור התופעה, צעדי החקיקה המשמעותיים שיושמו בשנים האחרונות הם החלת החובה על דיווח מפורט בינואר 2010, ולאחרונה החלת החובה למספר הקצאה במערכת חשבוניות ישראל, כפי שיפורט בהמשך. עד החלת הדיווח המפורט, עוסקים הגישו למע"מ דיווח תקופתי עם נתוני סכום כולל בלבד בנוגע לסך העסקאות והתשומות שעל בסיסן חושבה חבות המע"מ. הדיווח המפורט דורש פירוט על כל החשבוניות מצד המוכר (עסקאות) ומצד הקונה (תשומות) שעל בסיסן חושבו הסכומים, עם פטור מדיווח על חשבוניות שסכומן ללא מס קטן מ-5,000 ₪². פירוט זה מאפשר הצלבה בין הדיווח של העוסקים ומסייע בזיהוי מקרים של חשבוניות פיקטיביות. החובה על דיווח מפורט חלה על עוסקים אשר מחזור העסקאות השנתי שלהם עולה על 500 אלף ₪ החל מספטמבר 2025 (לפני כן הסף היה מחזור שנתי של 1.5 מיליון ₪ לחברות ו-2.5 מיליון ₪ ליחידים), או על מי שחלה עליו חובה לנהל פנקסי חשבונות לפי שיטת החשבונאות הכפולה לפי פקודת מס הכנסה.

בעיית החשבוניות הפיקטיביות המשיכה לגרום נזק לקופת המדינה גם לאחר יישום הדיווח המפורט. אחת מהסיבות לכך היא מורכבות שרשראות ההפצה של החשבוניות הפיקטיביות. המפיצים הפיקטיביים החלו להפיץ חשבוניות לעוסקים דרך גורמי ביניים. מערכת חשבוניות ישראל נועדה לפתור את הבעיה בגישה מניעתית – היא מאפשרת לזהות בזמן אמת חשבוניות החשודות כפיקטיביות (כמו גם חשבוניות לא תקינות) ולמנוע את הקטנת חבות המס על ידי מניעת האפשרות מראש להכללתן בדוחות. זאת לעומת המצב הקודם, שבו התשומות כבר נוכו ורשות המסים נאלצה למצות תהליכים למול שרשראות הפצה ארוכות עם פוטנציאל נמוך לגבייה.

רפורמת חשבוניות ישראל נכנסה לתוקף באופן הדרגתי החל ממאי 2024. בשלב הראשון, סף הדיווח במערכת החשבוניות ישראל היה 25 אלף ₪, אך עד סוף אותה השנה כל החשבוניות אושרו באופן אוטומטי. בשלב השני, אשר נמשך לאורך 2025, סף הדיווח ירד ל-20 אלף ₪ והחלה עצירת חשבוניות חשודות על ידי אי-מתן מספר הקצאה. השלב השלישי שהחל בינואר 2026 ונמשך עד תחילת יוני 2026 כלל הורדת סף הדיווח ל-10 אלף ₪. השלב הרביעי והאחרון לעת עתה החל ביוני 2026 והוריד את הסף ל-5 אלף ₪.

לפני הרפורמה, אומדנים שונים העריכו את היקף הפגיעה של תופעת החשבוניות הפיקטיביות בכ-10 עד 15 מיליארד שקלים בשנה, כהערכה מינימלית שלא כוללת את הפגיעה בגביית מס הכנסה, ביטוח

² חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975 – סעיף 69א. (ג).

לאומי ועוד³. הערכות ראשוניות להיקף חסימת החשבונות המתבצעת על ידי חשבונות ישראל עומדות על כמה עשרות מיליארדי שקלים. ניתוח מעמיק של התועלת הכלכלית של הרפורמה מבחינת השפעתה על הכנסות ממס וההשלכות הכלכליות על המשק יבוצע על ידינו בהמשך, אך כבר ברור שמדובר בצעד משמעותי למלחמה בהון השחור ולטובת תקציב המדינה.

מסמך זה אומד את אובדן המס במע"מ כתוצאה מפיצול עסקאות אל מתחת לסף האכיפה של 20 אלף ₪ במהלך שנת 2025. סביר שהורדת הסף ל-10 אלף ₪ בינואר 2026 ובהמשך השנה ל-5 אלף ₪ יצמצמו את התופעה, אך יש לעקוב אחר ההתפתחויות ולשקול הורדות נוספות של הסף בהמשך.

מתודולוגיה

כדי לאמוד את הנזק לגבייה הנגרם מהסטה של חשבונות אל מתחת לסף הדיווח של חשבונות ישראל, צריך לחשב מהו הסכום שהיה צפוי להיות בטווח שמתחת לסף הדיווח אלמלא הרפורמה. לשם כך, הנחנו שהשיעור של טווח זה מתוך סך העסקאות שנעשו באותה שנה נשאר דומה לעומת השנים שלפני חשבונות ישראל. השווינו בין הממוצע של השנים 2021 - 2023 כתקופה שלפני הרפורמה, לבין שנת 2025 שבה יושם השלב השני של הרפורמה – סף הדיווח ירד ל-20 אלף ₪ ורשות המסים החלה בחסימת עסקאות חשודות.

הנתונים בהם השתמשנו הם נתוני הדוח המפורט אשר כוללים תצפיות ברמת החשבונית, עם סיווג לעוסק, תקופה, והאם מדובר בחשבונית של תשומה (מצד הקונה) או של עסקה (מצד המוכר). כללנו רק חשבונות שדווחו כתשומות, כלומר מצד הקונה המבקש לנכות אותן מחבות המע"מ שלו, ותחמנו את סכום החשבונית לפני מס בין 6 אלף ₪ ל-10 מיליון ₪.

יצרנו את אומדן הסטת העסקאות אל מתחת לרף של 20 אלף ש"ח עבור כלל העסקאות, וגם בהפרדה בין עסקאות אשר יש להן הצלבה, ושאינן להן הצלבה. המשמעות של הצלבה היא ששני הצדדים דיווחו על העסקה. אי הצלבה אומנם יכולה לנבוע מסיבות לגיטימיות, אך גם מסוגים מסוימים של פעילות פיקטיבית.

פירוט נרחב של המתודולוגיות שישמו במחקר זה והסיבות לבחירה בהן נמצא בנספח המתודולוגי.

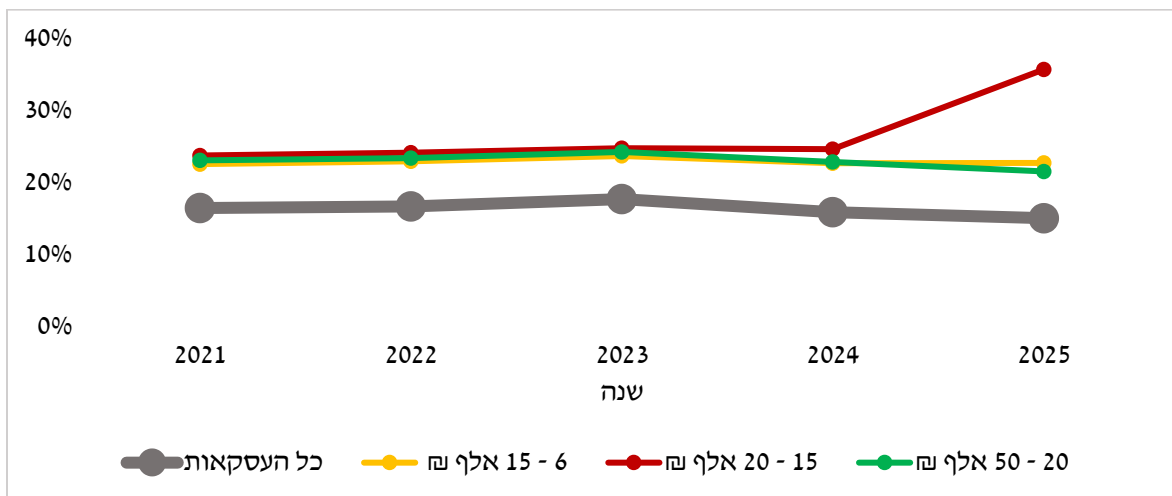
ממצאים

בחלק זה נציג איורים, לוחות וחישובים אשר אומדים את היקף הסטת העסקאות אל מתחת לסף הדיווח של חשבונות ישראל בשנת 2025 אשר עמד על 20 אלף ₪. מבדיקות אלו עולה שאובדן ההכנסה למדינה ממע"מ בגין הסטה זו במהלך 2025 נע בין 2.2 ל-3.76 מיליארד ₪. סכום זה הוא הערכת חסר לא רק בשל אי הכללת ההשפעה על מס הכנסה ומסים נוספים, אלא גם מכיוון שהוא מסתמך על נתונים מדוחות של עוסקים בעלי מחזור שנתי גבוה (1.5 מיליון ₪ ליחידים ו-2.5 מיליון ₪ לחברות עד ספטמבר 2025, ו-500 אלף ₪ לאחר מכן).

³ מבקר המדינה. (2024). טיפול רשות המיסים בתופעת החשבונות הפיקטיביות. מקור : <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.01-74A/2024-74A-201-Tax.pdf>

באיור 1 ניתן לראות את שיעור אי ההצלבה במונחים כספיים של עסקאות אשר דווחו מ-2021 ועד 2025. ניתן לראות ששיעור אי ההצלבה הכללי (הקו האפור התחתון באיור), הנתחם עד לעסקאות בגובה של 10 מיליון ₪, הוא יציב לאורך זמן, עם ירידה קלה לאחר יישום רפורמת חשבונות ישראל. מעליו, ניתן לראות ששיעור אי ההצלבה בעסקאות שבין 15 ל-20 אלף ₪ (הקו האדום באיור) הוא ברמה דומה ונע יחד עם הטווחים מעליו (20 עד 50 אלף ₪) ומתחתיו (6 עד 15 אלף ₪) עד 2023. כבר ב-2024 ניתן לראות שהוא מעט גבוה יותר לעומתם, וב-2025 נרשם פיצול משמעותי, כך ששיעור אי ההצלבה בטווח זה עולה מכ-25% לכ-35%, בעוד בטווחים שמעליו ומתחתיו הוא נותר בשיעור של כ-23%. ממצא זה תומך בקיום של הסטת חשבונות פיקטיביות מתחת לסף הדיווח, ופיצולן לסכומים גבוהים ככל האפשר מתחת לאותו סף, ובפרט לא לסכומים הקטנים מ-15 אלף ₪. למרות העלייה בעסקאות לא מוצלבות מתחת לסף הדיווח של חשבונות ישראל, שיעורי אי ההצלבה בשנת 2025 על כלל החשבונות הוא הנמוך ביותר בחמש השנים שיש לגביהן נתונים. עם זאת, שיפור זה בשיעור אי ההצלבה הכללי לא חורג באופן משמעותי מהנתונים שנמדדו מאז 2021.

איור 1: שיעור אי ההצלבה השנתי, לפי גודל עסקה, 2021 – 2025

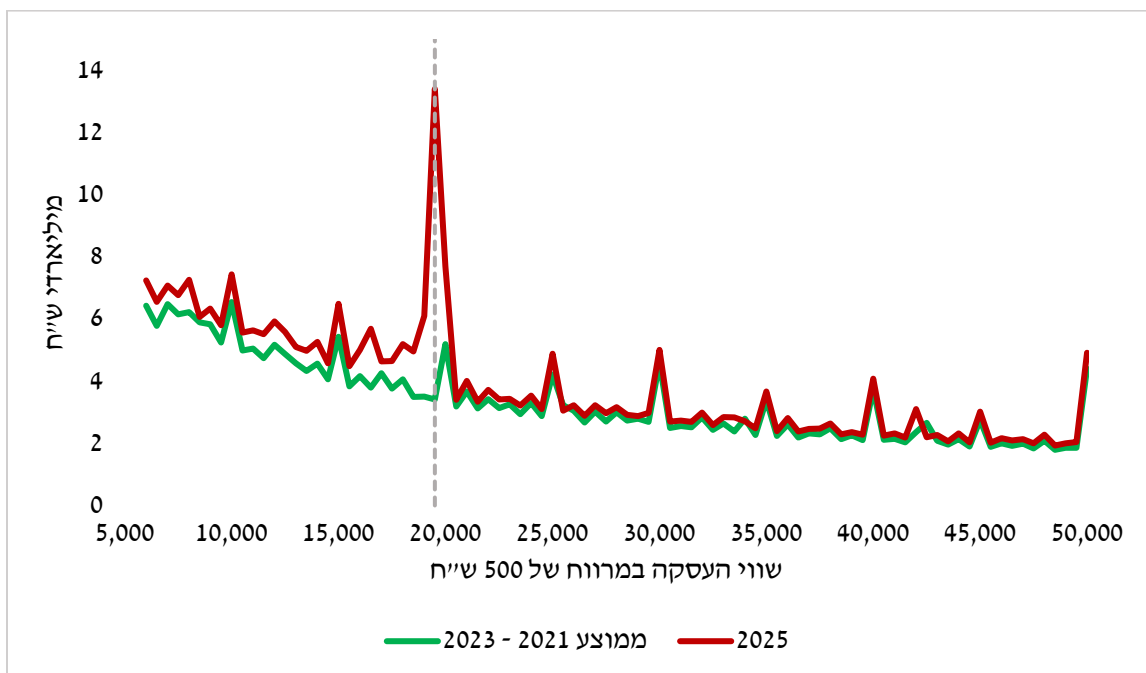


מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה לנתוני רשות המסים.

באיור 2 ניתן לראות את סך סכום התשומות המדווחות במרווחים של 500 ₪ בעסקאות בטווח שבין 6,000 ל-50,000 ₪. בקו מקווקו אנכי מסומן הטווח הגבוה ביותר שאינו נדרש בדיווח במסגרת מערכת חשבונות ישראל – עסקאות בטווח שבין 19,500 ל-19,999 ₪. ניתן לראות שלפני הרפורמה (הקו האדום באיור), יש נטייה של המשק לעסקאות בסכומים עגולים, וירידה הדרגתית בתדירות העסקאות עם העלייה בשוויין. לאחר הרפורמה (הקו הירוק באיור), ניתן לראות קפיצה משמעותית של סכום התשומות מתחת לסף הדיווח. בפרט, בטווח התשומות המצויות בדיוק מתחת לסף עלה סכום העסקאות מ-3.4 ל-13.4 מיליארד ₪. גם בטווחים נמוכים יותר של עסקאות שבין כ-16,000 ל-19,999 ₪ ניתן לראות שסך התשומות לאחר הרפורמה גבוה מהצפוי. סכום ההפרשים בין העקומות של 2025 (ירוק) לבין הממוצע של 2021 - 2023 (אדום) בעסקאות שבין 15,000 ל-19,999 ₪ הוא 20.9 מיליארד ₪,

ו-3.76 מיליארד ₪ במונחי מס. ניתן לפרש את סכום הפרשים זה כאחד האומדנים להיקף ההסטה מתחת לסף הדיווח.

איור 2: זליגת חשבוניות פיקטיביות אל מתחת לסף הדיווח: סכום העסקאות המדווחות, לפני ואחרי חשבוניות ישראל



מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה לנתוני רשות המסים.

בלוח 1 מוצג פירוט כמותי של מעבר העסקאות אל מתחת לסף הדיווח עבור כלל התשומות במשק לפי אופן החישוב שהוצג בחלק המתודולוגי בהשוואה בין הממוצע של 2021 - 2023 לעומת 2025. ניתן לראות בלוח שהעלייה בסך התשומות במשק עמדה על כ-11.38%, בעוד השינוי בין 15 אלף ₪ לבין סף הדיווח של חשבוניות ישראל היה כ-52.63% וביתר הטווחים כ-10.17%. בהתאם להנחה שאלמלא הרפורמה, השינוי היה אחיד על פני שני הטווחים, היינו מצפים לסכום של 44.28 מיליארד ₪ מתחת לסף הדיווח במקום 60.67 מיליארד ₪. אם כן, מדובר בהסטה של כ-16.39 מיליארד ₪, ובמונחי מס אובדן הכנסות פוטנציאלי של כ-2.95 מיליארד ₪.

לוח 1: אומדן ההסטה ואובדן המס, כלל העסקאות

פאנל א' – סכומי העסקאות מעל ומתחת לסף הדיווח (מיליארדי ₪)		
יתר הטווחים	עסקאות בטווח של ₪ 15,000-19,999	
1,350.54	39.75	ממוצע 2023-2021
1,487.84	60.67	2025
10.17%	52.63%	שיעור השינוי
פאנל ב' – סכומי העסקאות על פני כל העסקאות עד 10 מיליון (מיליארדי ₪)		
6,000-9,999,999 (₪)		

פאנל א' – סכומי העסקאות מעל ומתחת לסף הדיווח (מיליארדי ₪)	
1,390.29	ממוצע 2023-2021
1,548.51	2025
11.38%	שיעור השינוי
פאנל ג' – תוצאות (מיליארדי ₪)	
44.28	הסכום בין 15 ל-19.9 אלף ₪, אלמלא ההסטה
16.39	סך ההסטה
2.95	ההסטה במונחי מס

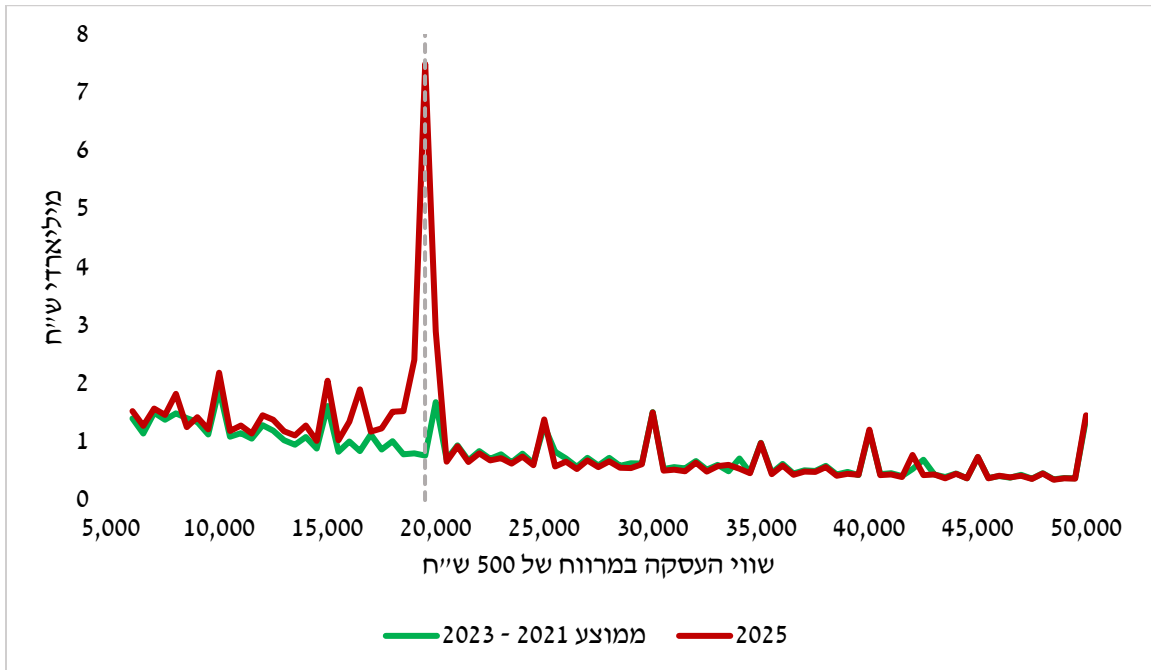
מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה לנתוני רשות המסים

פיצול עסקאות הוא אינו חוקי לפי סעיף 138 לחוק מע"מ (התשל"ו-1975) שכן מדובר בעסקה מלאכותית. עם זאת, קיים תרחיש שבו עוסקים יפצלו עסקאות בניגוד לחוק, אך כן ישלמו את המס בגינם, וזאת כדי להימנע מהבירוקרטיה (בפרט תרחיש זה היה סביר יותר כאשר סף הדיווח עוד היה יחסית גבוה – בשנת 2025 כאמור 20 אלף ₪). בניתוחים הבאים נראה שרוב הפיצולים לא תואמים לתרחיש זה, כלומר הם אכן נובעים מעוסקים שקרוב לוודאי לא שילמו מס.

איור 3 מציג באופן דומה לאיור 2 את כמות התשומות לפי מרווחי שווי עסקה של 500 ₪, אך בניגוד לאיור 2 מדובר רק בתשומות אשר אין להן הצלבה. כאמור, אי הצלבה יכולה לנבוע מסיבות לגיטימיות אך גם מסוגים מסוימים של פעילות פיקטיבית. לאחר הרפורמה (הקו הירוק באיור), ניתן לראות קפיצה משמעותית של סכום התשומות הלא מוצלבות מתחת לסף הדיווח. בפרט, בטווח התשומות המצויות בדיוק מתחת לסף עלה הסכום מ-0.764 ל-7.495 מיליארד ₪. מדובר בעלייה פי 9.8, לעומת פי 3.9 בחישוב שנעשה על פני כלל התשומות. על פני כל הטווח שבין 15 ל-19,999 אלף ₪ יש עליה של כ-12 מיליארד ₪ בסכום העסקאות ב-2025. מכיוון שלפני הרפורמה שיעור אי הצלבה היה דומה בין הטווחים שמעל ומתחת ל-20 אלף ש"ח, ניתן להסיק שעלייה זו נובעת מפיצול עסקאות כחלק מהפצה של חשבוניות פיקטיביות. ניתוח זה מחזק את הסברה שרוב ההסטה אינה נובעת מפעילות של עוסקים נורמטיביים.

בלוח 2 מוצג פירוט כמותי של מעבר העסקאות אל מתחת לסף הדיווח עבור עסקאות ללא הצלבה לפי אופן החישוב שמפורט בנספח המתודולוגי בהשוואה בין הממוצע של 2021 - 2023 לעומת 2025. ניתן לראות בלוח שהייתה ירידה של כ-1.24% בסך העסקאות הלא מוצלבות ב-2025, בעוד שבין 15 אלף ₪ לבין סף הדיווח של חשבוניות ישראל חלה עלייה של כ-124.64% וביתר הטווחים חלה ירידה של כ-6.59%. בהתאם להנחה שאלמלא הרפורמה, השינוי היה אחיד על פני שני הטווחים, היינו מצפים לסכום של 9.54 מיליארד ₪ מתחת לסף הדיווח במקום 21.7 מיליארד ₪. אם כן, מדובר בהסטה של כ-12.16 מיליארד ₪, ובמונחי מס זהו אובדן של כ-2.2 מיליארד ₪. אם כן, חשבוניות ללא הצלבה מהוות כ-75 אחוזים מההסטה מתחת לסף בכלל המשק. ממצא זה גם מחזק את הסברה שרוב ההסטה לא נובעת מחברות נורמטיביות.

איור 3: סכום העסקאות המדווחות ללא הצלבה, לפני ואחרי חשבוניות ישראל



מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה לנתוני רשות המסים.

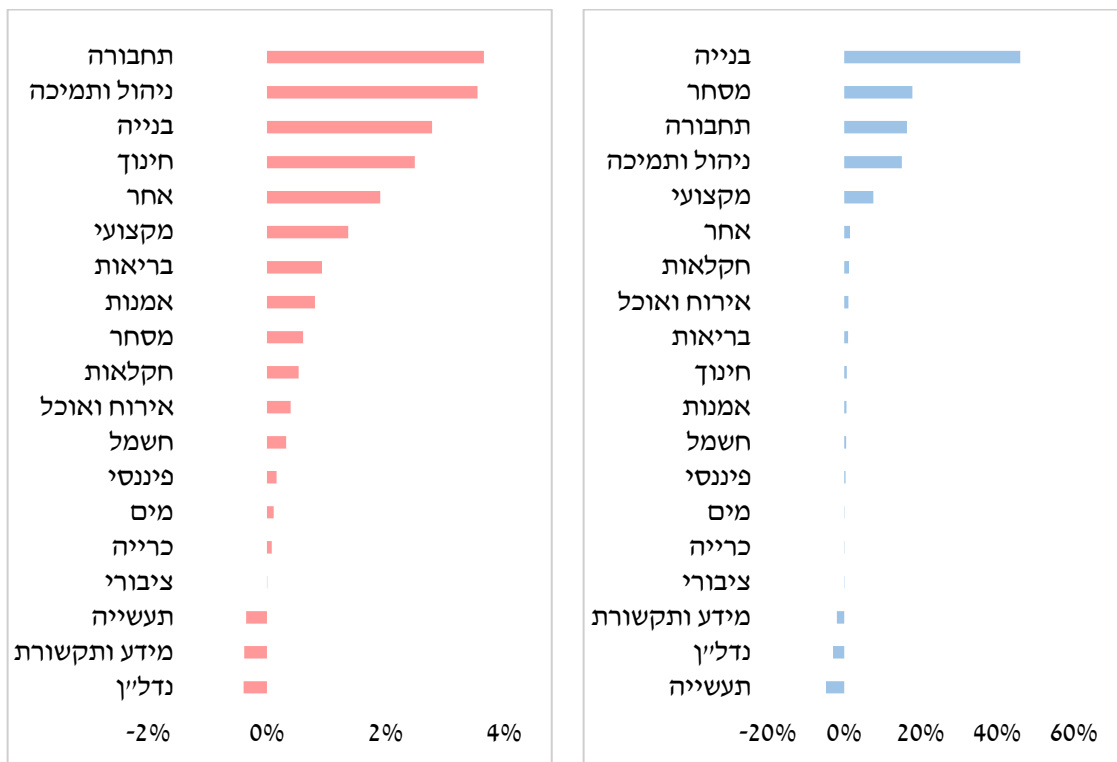
לוח 2: אומדן ההסטה ואובדן המס, עסקאות ללא הצלבה

פאנל א' – מעל ומתחת לסף הדיווח (מיליארדי ₪)		
יתר הטוחים	עסקאות בטווח של 15,000-19,999 ₪	
227.2	9.66	2021-3
212.22	21.7	2025
-6.59%	124.64%	שיעור השינוי
פאנל ב' – על פני כל העסקאות עד 10 מיליון (מיליארדי ₪)		
6,000-9,999,999 (₪)		
236.86		2021-3
233.92		2025
-1.24%		שיעור השינוי
פאנל ג' – תוצאות (מיליארדי ₪)		
9.54	הסכום מתחת לסף אלמלא הרפורמה	
12.16	סך ההסטה	
2.2	ההסטה במונחי מס	

מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה לנתוני רשות המסים.

האיורים הבאים מציגים ניתוח של ההסטה מתחת לסף הדיווח של חשבונות ישראל ברמה ענפית, לפי ענפו של הקונה בעסקה (תשומה). לכל ענף ביצענו ניתוח מקביל של מידת ההסטה של עסקאות מתחת לסף הדיווח של חשבונות ישראל וחישבנו את שיעורה מתוך סך ההסטה במשק (איור 4א'), ומתוך סך העסקאות המדווחות בענף (איור 4ב') בטווח של 6,000 ₪ עד 10 מיליון ₪ בשנת 2025. ניתן לראות שענפי הבנייה, המסחר, התחבורה, הניהול והתמיכה והפעילות המקצועית הם הענפים אשר להם התרומה המשמעותית ביותר לסך ההסטה במשק. ענף הבנייה אחראי לכ-46% מסך הסכום שהוסט במשק (והסכומים שהוסטו בענף הבנייה הם כ-3% מסך התשומות בענף), יותר מכפול לעומת הענף הבא אחריו, ענף המסחר, שאחראי על כ-19% מהסכום שהוסט במשק. נציין כי סיווג הענפים שבידנו הוא לעיתים לא מדויק. בחלק מהענפים נצפה שיעור הסטה שלילי, שמשמעותו היא סכום עסקאות נמוך ממה שהיינו מצפים מתחת לסף הדיווח בהתאם להנחות החישוב. לתופעה זו כמה פירושים אפשריים הכוללים אי דיוק בחישוב, ומגמות בהרגלי החשבונות בין עוסקים שיכולות להיות קשורות לחשבונות ישראל אך גם משינויים בתנאים כלכליים או טכנולוגיים אחרים באותם ענפים.

איור 4א': שיעור ההסטה הענפית מסך ההסטה איור 4ב': שיעור ההסטה הענפית מסך התשומות המדווחות בענף במשק



מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה לנתוני רשות המסים.

התרומה הגבוהה של ענף המסחר נובעת מהיקף הפעילות הגבוה בענף זה ולא דווקא מהיקף גבוה של הסטה מתחת לסף הדיווח בתוך הענף, כפי שניתן לראות באיור 4ב', שם ענף המסחר הוא במקום העשירי, כאשר הסיט פחות מאחוז מסך התשומות בענף. חריגותו של ענף הבנייה נובעת משילוב בין

היקף גבוה של הסטה מסך הפעילות של הענף, יחד עם היקף פעילות גבוה במשק בכלל – הענף השני בגודלו מבחינת סכום התשומות במע"מ. יש לציין שמדד זה הוא סימן לפעילות גבוהה בהקשר של פעילות עסקית בין עסקים ולא למול לקוחות קצה. הקורא עלול גם לשאול עצמו על ההבדל בין הממצאים בענף הבניה והממצאים בענף הנדל"ן, ענף הבניה הוא בעיקרו ביצוע פעילות הבינוי, בעוד ענף הנדל"ן הוא פעילות היזמים בנדל"ן, כמו גם תיווך דירות, שמאות ועוד.

נספח מתודולוגי

כדי לאמוד את הנזק לגבייה הנגרם מהסטה של חשבוניות אל מתחת לסף הדיווח של חשבוניות ישראל, צריך לחשב מהו הסכום שהיה צפוי להיות בטווח שמתחת לסף הדיווח אלמלא הרפורמה. לשם כך, הנחנו שהשיעור של טווח זה מתוך סך העסקאות שנעשו באותה שנה נשאר דומה לעומת השנים שלפני חשבוניות ישראל. השווינו בין הממוצע של השנים 2021 - 2023 כתקופה שלפני הרפורמה, לבין שנת 2025 שבה יושם השלב השני של הרפורמה – סף הדיווח ירד ל-20 אלף ₪ ורשות המסים החלה בחסימת עסקאות חשודות.

הנתונים בהם השתמשנו הם נתוני הדוח המפורט אשר כוללים תצפיות ברמת החשבונית, עם סיווג לעוסק, תקופה, והאם מדובר בחשבונית של תשומה (מצד הקונה) או של עסקה (מצד המוכר). כללנו רק חשבוניות שדווחו כתשומות, כלומר מצד הקונה המבקש לנכות אותן מחבות המע"מ שלו, ותחמנו את סכום החשבונית לפני מס בין 6 אלף ₪ ל-10 מיליון ₪.

יצרנו את אומדן הסטת העסקאות אל מתחת לרף של 20 אלף ש"ח עבור כלל התשומות, וגם בהפרדה בין תשומות אשר יש להן הצלבה במאגר הדוח המפורט, לעומת תשומות אשר אין להן הצלבה..

הבחירה לכלול רק חשבוניות מצד התשומות נועדה לברור החוצה עסקאות אשר בוצעו מול לקוחות קצה, אשר לא מהווים חלק מהבעיה של החשבוניות הפיקטיביות, ולמנוע ספירה כפולה. הבחירה לתחום את הניתוח לחשבוניות בטווח הסכומים הנ"ל נועדה להימנע מרעש בנתונים מחוץ לטווח. בסכומים נמוכים יותר לא כל העוסקים מדווחים ברמת העסקה אלא רק סכומים כוללים (כי אין חובת דיווח מפורט מהשקל הראשון), ובסכומים גבוהים טעויות הקלדה גורמות לעיוותים גדולים בנתונים (בסכומים נמוכים טעויות קיימות אך שכיחותן והתפלגותן מביאות לכך שקל יחסית לנטרל את השפעתן).

באיורים שהוצגו בחלק הממצאים, בהם אנו בוחנים את סכום כלל התשומות בין 6 אלף ₪ ל-50 אלף ₪ באופן גרפי, הציר האופקי מציג עסקאות במרווחים של 500 ₪. כלומר, בנתון של 10 אלף ₪ לדוגמה יוצג סכום שווי העסקאות אשר גובהן הוא בין 10,000 ₪ לבין 10,499 ₪. בפרט, מעניינת המגמה בנתון על עסקאות שבין 19,500 ₪ ל-19,999 ₪ שכן אלו הם סכומי העסקה המקסימליים שמתחת לסף החייב בדיווח של חשבוניות ישראל.

השתמשנו בשתי שיטות חישוב ובמספר אפשרויות שונות לשנת בסיס על מנת לחשב את היקף ההסטה מתחת לסף הדיווח. שיטת החישוב הראשונה מניחה שהחלק היחסי של טווח העסקאות מתחת לסף הדיווח נשאר קבוע לעומת שנת בסיס מסוימת. השתמשנו ב-2021, 2022, 2023 והממוצע של שלושת השנים כשנות בסיס פוטנציאליות. בשיטה זו אנחנו מחשבים את ההסטה מתחת לסף באופן הבא:

1. חישוב החלק היחסי של טווח העסקאות שמתחת לסף הדיווח בשנת הבסיס.
2. סכימת סכומי העסקאות על פני כל הטווחים ב-2025.
3. הסכום שמתחת ל-20 אלף ש"ח ב-2025 היה אמור להיות החלק היחסי בשנת הבסיס כפול סך סכומי העסקאות ב-2025.

4. הסכום מתחת לסף ב-2025 כפי שנמדד בפועל גדול יותר ממה שהיה אמור להיות – אומדן סך ההסטה שווה להפרש בין אותו סכום בפועל לבין הסכום שחושב בסעיף 3.
5. אובדן המס בעקבות ההסטה הוא 18% (שיעור המע"מ) מההסטה שנאמדה.

בשיטת החישוב השנייה, כיוון שהתפלגות סכומי העסקאות משתנה בשנות הבסיס, ויש פחות עסקאות בסכומים קטנים, הנחנו שקצב השינוי בחלק היחסי של טווחי העסקאות היה נותר קבוע ב-2025 אילולא חשבוניות ישראל. כלומר, החלק היחסי של טווח העסקאות בין 15 אלף ל-19,999 ₪ ירד בכל שנה בין 2021 ל-2023, ולכן המודל יניח שהוא היה אמור להמשיך לרדת עד 2025 בקצב דומה, ולא שהוא נותר זהה לחלק היחסי באחת משנות בסיס אלו. בשיטה זו אנחנו מחשבים את ההסטה מתחת לסף באופן הבא:

1. חישוב שיעור השינוי לפי שנת בסיס רלוונטית.
2. חישוב החלק היחסי של טווח העסקאות מתחת לסף הדיווח אילו הגידול מ-2023 ל-2025 היה לפי שיעור השינוי שחושב בסעיף 1.
3. סכימת סכומי העסקאות על פני כל הטווחים ב-2025.
4. הסכום שמתחת לסף של 20 אלף ש"ח ב-2025 היה אמור להיות החלק היחסי שחושב בסעיף 2, כפול סך סכומי העסקאות ב-2025.
5. הסכום מתחת לסף ב-2025 כפי שנמדד בפועל גדול יותר ממה שהיה אמור להיות – אומדן סך ההסטה שווה להפרש בין אותו סכום בפועל לבין הסכום שחושב בסעיף 4.
6. אובדן המס בעקבות ההסטה הוא 18% מההסטה שנאמדה.

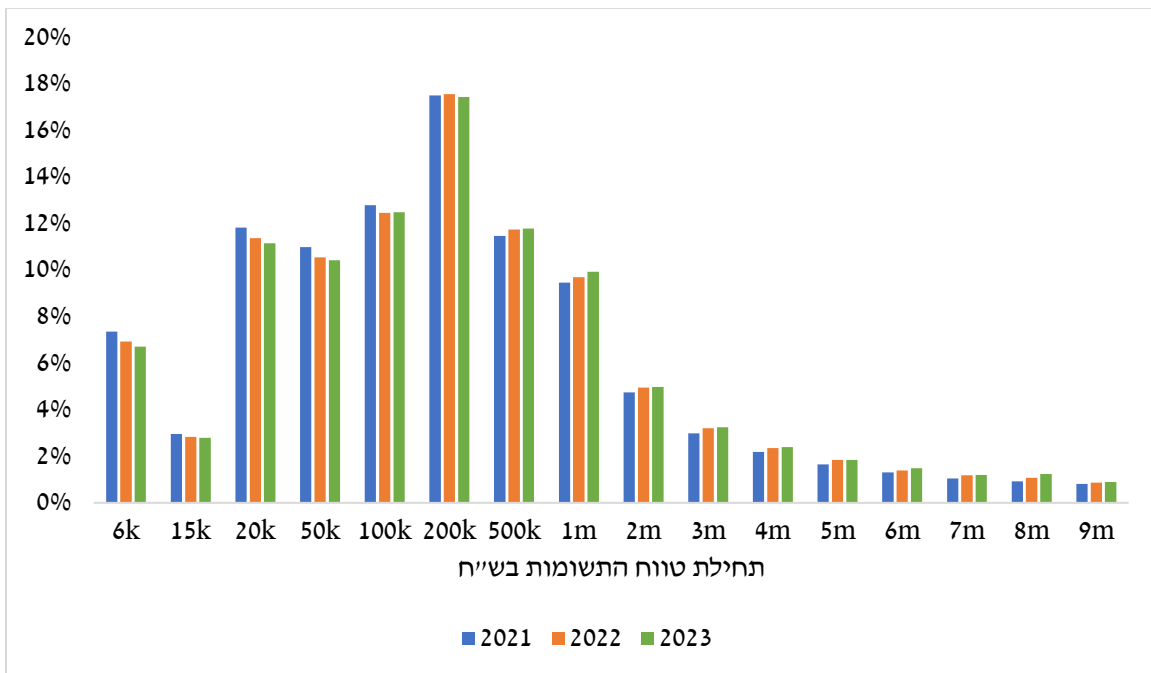
ההנחה בבסיס שיטת החישוב הראשונה לפיה החלק היחסי של טווחי העסקאות נשאר קבוע שקולה להנחה שהצמיחה בעסקאות הייתה אמורה להיות אחידה על פני הטווחים. ברשותנו נתונים מוגבלים בנוגע לתקופה שלפני הטמעת חשבוניות ישראל על מנת לבחון את קיום הנחה זו, שכן נתוני הדוח המפורט נשמרים רק 5 שנים אחורה על פי חוק, כלומר רק מ-2021. בין 2021 ל-2023 צפינו בצמיחה לא אחידה על פני הטווחים, עם הטיה כלפי מעלה – כלומר עסקאות גדולות יותר חוו צמיחה מהירה יותר. בהתאם, המשקל של טווחי העסקאות הנמוכים היה במגמת ירידה בשנים אלו. משיקולים המפורטים בהמשך, בחרנו בשיטת החישוב הראשונה של משקולות קבועות, המביאה לאומדן היקף ההסטה הנמוך מבין השניים.

אילולא חשבוניות ישראל המגמה הייתה ממשיכה ככל הנראה באופן דומה ל-2021 - 2023, ומכאן שהערכתנו תהיה הערכת חסר שכן החלק היחסי של הטווחים הנמוכים היה אמור להיות אף נמוך יותר מחישוב זה. הסיבה המרכזית לבחירה בשיטה הראשונה הייתה שהיא הביאה לאומדן המדויק ביותר לטווח של 6 - 15 אלף ₪ אשר להערכתנו לא שימש לפיצול עסקאות בהיקפים גדולים לאור ממצאים שיוצגו בהמשך. השיטה השנייה העריכה הסטה יחסית גבוהה גם לטווח זה.

בניתוח לפי ענפים אשר יוצג בהמשך המסמך, אותה שיטה הופעלה בענפי למ"ס ברמת האות (מקבילים לענפי ISIC). מדובר ב-21 ענפים, מהם הורדנו ענפים עם היקף פעילות נמוך יחסית בישראל⁴. הענף של כל עוסק נמצא על בסיס מיזוג עם נתוני המאפיינים העדכניים ביותר של כלל העוסקים הרשומים במע"מ.

כפי שצוין בגוף המסמך, ההנחה בבסיס שיטת החישוב שנבחרה, לפיה החלק היחסי של טווחי העסקאות צפוי להישאר קבוע לא אומתה לפי הנתונים ההיסטוריים המוגבלים. נתונים ברמת העסקה אשר מקורם בדוח המפורט נשמרים מכוח חוק רק לתקופה של 5 שנים אחורה ולאחר מכן נמחקים. מכיוון שרפורמת חשבוניות ישראל נכנסה לתוקף, גם אם באופן חלקי, כבר במאי 2024, רק השנים 2021 עד 2023 יכלו לשמש כתקופת בסיס להשוואה ולכן קשה להסיק לגבי מגמות היסטוריות. כפי שניתן לראות באיור 6, החלק היחסי של טווחי העסקאות לא נותר קבוע באותה תקופת השוואה בין 2021 ל-2023. בטווחי עסקאות נמוכים של עד כ-200 אלף ₪ נצפתה ירידה באותו חלק יחסי, בעוד בטווחי העסקאות הגבוהים שבין 500 אלף ₪ ל-10 מיליון ₪ נצפתה עלייה.

איור 5: החלק היחסי של טווחי עסקאות מסך שווי העסקאות בין 6 אלף ל-10 מיליון ₪



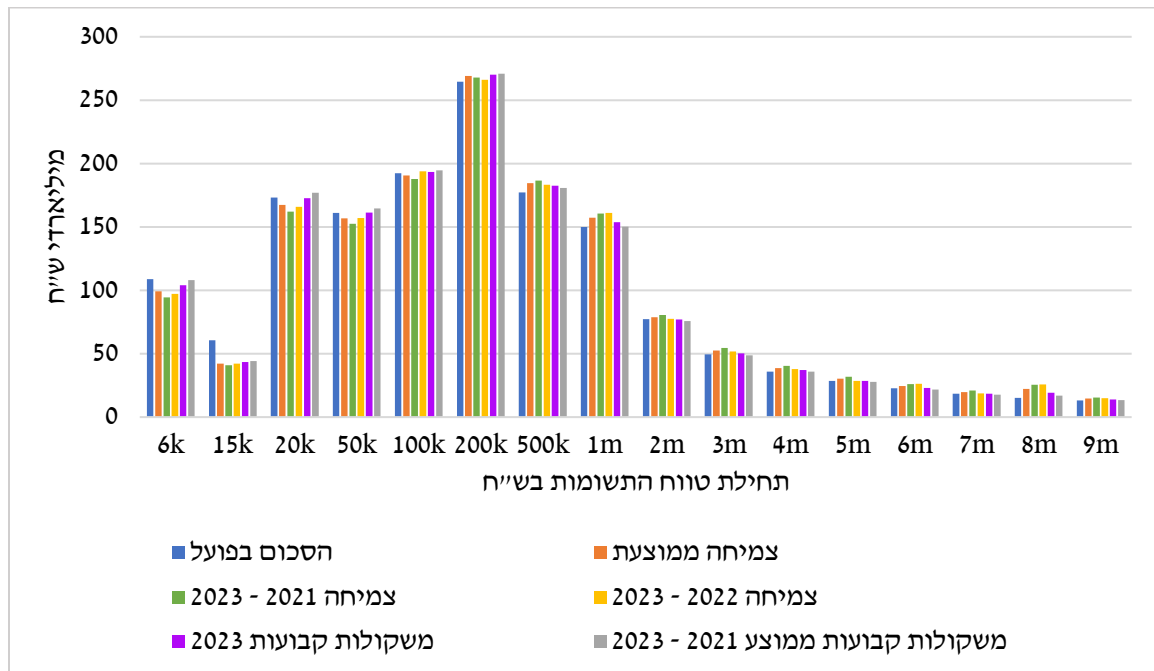
מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה לנתוני רשות המסים.

אילו היינו צופים במגמה היסטורית עקבית של ירידה בחלק היחסי של הטווח הנידון של עסקאות בין 15 ל-20 אלף ₪ (לא כולל), ניתן היה להמשיך להסיק על מגמה זו בביטחון ולחשב את הסכום התאורטי ב-2025 ללא חשבוניות ישראל בהתחשב באותה מגמה. בשל המחסור בנתונים הסתמכנו על העובדה

⁴ ענפים עם סכום תשומות שדווחו ב-2025 שהיה נמוך ממיליארד ₪, מדובר ב-2 ענפים: משקי בית כמעסיקים וארגונים וגופים חוץ-מדינתיים. סכום התשומות במקרים של מידע חסר על הענף גם עמד בתנאי זה ולכן ענף ה"חסרים" גם הושמט.

ששיעור אי ההצלבה לא השתנה בתשומות המצויות "הרבה" מתחת לסף הדיווח של חשבונות ישראל. באיור 2 אשר הוצג לעיל, ניתן לראות ששיעור אי ההצלבה של תשומות בשווי של בין 6 ל-15 אלף ₪ נותר זהה לאחר הרפורמה, בעוד בטווח של בין 15 ל-20 אלף ₪ הוא עלה באופן משמעותי. אם כן, סביר להניח שתופעת הסטת העסקאות אל מתחת לסף הדיווח לעסקאות נמוכות מ-15 אלף ₪ היא לא משמעותית. מסיבה זו, קריטריון הבחירה שלנו עבור שיטת החישוב הסתמך על הקרבה הגדולה ביותר לסכום העסקאות האמיתי בטווח של 6 – 15 אלף ₪. כפי שניתן לראות באיור 3, מדובר בשיטת החלק היחסי הקבוע לפי הממוצע של השנים 2021 – 2023.

איור 6: סך העסקאות בכל טווח בפועל ובשיטות חישוב שונות



מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה לנתוני רשות המסים.

בנוסף, בדקנו האם התופעה של שיעור אי הצלבה קבוע בטווח הנמוך המצוי מתחת לסף הדיווח תקפה גם בחישוב ברמה הענפית, כדי לתקף את הניתוח הענפי שבוצע ולוודא שהנתונים האגרגטיביים לא מסתירים מגמות שונות במגזרים שונים במשק. רוב מתוך 19 ענפים רלוונטיים התנהגו באופן דומה – כלומר שיעור אי ההצלבה עלה בטווח של 15 – 20 אלף ₪ ונותר קבוע יחסית בטווח של 6 - 15 אלף ₪. בענף החשמל שני טווחים אלו נעו במגמה זהה של עלייה קלה ב-2025, אך נראה שאין לכך קשר לרפורמה, ובענף הציבורי נצפתה גם עלייה לא מבוטלת בטווח התחתון. בחלוקה ענפית, היו מקרים שבהם שיטות חישוב אחרות הביאו לתוצאה קרובה יותר במונחים מוחלטים לטווח הנמוך שמתחת לסף הדיווח, אך סך הביצועים של שיטת החישוב שנבחרה היו הטובים ביותר. חריגות של 10% כלפי מעלה נרשמו בענפי המידע ותקשורת, תעשייה, מגזר ציבורי, ונדל"ן. חריגות של 10% כלפי מטה נרשמו בענף החינוך ובמקרים של מידע חסר על ענף. טעות כלפי מעלה מקטינה את אומדן ההסטה, וכלפי מטה מגדילה אותו ולכן יותר סביר שמדובר באומדן נמוך להיקף ההסטה מתחת לסף.