



משרד האוצר

אוגוסט 2024
אב תשפ"ד

דו"ח הצוות לבחינת רווחים לא מחולקים

תוכן עניינים

3	תקציר
6	עבודת הצוות
7	רקע
7	המיסוי הדו-שלבי והשקילות המיסויית
8	התופעה הבלתי רצויה
9	רקע היסטורי
13	אומדן הרווחים הלא-מחולקים ופוטנציאל גביית דיבידנד
18	השוואה בינלאומית
18	התמודדות עם תופעת הרווחים הלא-מחולקים
18	ארה"ב
19	אירלנד
20	הולנד
21	קפריסין
21	יפן
23	בחינת חלופות
24	חלופה מס' 1: מיסוי רווחים מהשקעות פסיביות, שמקורן ברווחים לא-מחולקים
24	חלופה מס' 2: מס "ריבית" על רווחים צבורים
25	חלופה מס' 3: מס עודף לחברות ארנק
26	חלופה מס' 4: מס "ריבית" על רווחים צבורים שמושקעים באופן פאסיבי
27	חלופה מס' 5: מס דיבידנד אוטומטי על חברות משלח יד
28	חלופה מס' 6: מס על תשואה נורמטיבית
29	חלופה מס' 7: תיקון סעיף 62א', חברות משלח יד
31	חלופה מס' 8: תיקון סעיף 77, הוראת חלוקת רווחים
32	המלצת הצוות - גיבוש מודל פעולה משולב
39	סיכום והמלצות
41	נספח א' – דוגמה ליישום חלופה 4
42	נספח ב': התייחסות למבצע דיבידנד מוטב

במהלך החודשים ינואר-אוגוסט 2024 התכנס צוות בראשות מנכ"ל משרד האוצר לבחון את סוגיית הרווחים הלא-מחולקים. הצוות הורכב מנציגי לשכת המנכ"ל, רשות המסים, אגף הכלכלן הראשי, אגף תקציבים והלשכה המשפטית במשרד האוצר.

כחלק מעבודת המטה בוצעה סקירה היסטורית, תוארה התופעה הבלתי-רצויה, הוגדרה הבעיה שמובילה אליה, בוצעה השוואה בינלאומית ונבחנו חלופות שונות.

משטר המס על חברות בישראל הוא דו-שלבי, כפי שמקובל במדינות רבות בעולם. תחת משטר זה, בשלב הראשון נגבה מס חברות (23% לרוב) על רווחים המופקים באותה שנה, ובשלב השני נגבה מס דיבידנד - מבעלי המניות המהותיים בגובה 30% על יתרת הרווחים ו-25% מבעלי מניות אחרים, כאשר בעלי החברה מחליטים למשוך את הרווחים מהחברה ואל היחיד. הרציונל העומד מאחורי המנגנון הדו-שלבי הוא מצד אחד יצירת שקילות מיסויית בין המס על רווחי חברות למס השולי על יחידים (שכירים ועצמאים) העומד על 50% בהכנסות גבוהות, כך שלא תהיה סיבה ליחידים להתאגד כחברות רק לצורך תכנון מס; ומצד שני מתן תמריץ מיסויי לחברה לבצע השקעות ולהגדיל את פעילותה. באופן זה, המדינה "מוותרת" למשך תקופה על מס הדיבידנד ומשתתפת למעשה במימון ההשקעה, תוך הבנה כי הדבר יביא לעידוד צמיחה והגדלת הרווחה בטווח הארוך, שתבטא גם בהכנסות ממס בהמשך.

אל מול רציונל זה, ניתן לראות כי בפועל המנגנון הדו-שלבי מנוצל בחלק מהחברות לצורך דחיית מס לזמן בלתי מוגבל, כך שאחוז נמוך ובלתי-מוצדק מהרווחים נמשכים כדיבידנד על ידי היחיד, ולמעשה רווחים רבים אינם מחולקים לאורך זמן ארוך. בנוסף, אותם "רווחים לא-מחולקים" פעמים רבות לא משמשים להגדלת הפעילות העסקית הראלית שהביאה להפקתם או לפעילות כלכלית ריאלית אחרת, ובכך אינם משיגים את מטרת המיסוי הדו-שלבי.

במסגרת עבודתו, הצוות בחר להתמקד בחברות ארנק – חברות בהן בעלי מניות מעטים, לרוב בעל מניות יחיד, משמשות ככלי תאגידי לצבירת כספים ולהשקעתם בהשקעות פסיביות. קיימים שני סוגים של חברות ארנק: (1) חברת החזקה - חברה המחזיקה בחברות אחרות, ורווחי החברות הבנות עולים אליה, (2) חברת משלח יד - חברה המשמשת לפעילות שהיא ברובה של אדם אחד עם משלח יד כגון עורך דין, רואה חשבון, רופא וכו'. על אף ששני סוגי החברות הללו מוגדרות חברות ארנק, קיימים מאפיינים רבים המבחינים ביניהן – היקף הרווחים, מקורות ההכנסה ומספר החברות. שוני זה בא לידי ביטוי בהמלצות הצוות. עם זאת, הדומה בין סוגי החברות הנ"ל הוא שמשטר המס הנוכחי מאפשר לרבות מהחברות הללו להימנע מחלוקת הרווחים כדיבידנדים לבעל החברה, תוך שהן משמשות לבעל החברה כמעין "ארנק" לאגירת כספים בסביבת מיסוי מיטיבה והשקעתם בהשקעות פסיביות. יצוין כי חברות הארנק מחזיקות כ-20% מהרווחים הלא-מחולקים במשק, באופן שמביא לאובדן הכנסות משוער בהיקף של כ-5-6 מיליארד ₪ בשנה.

לאחר בחינת הנעשה בעולם ובחינת חלופת שונות, הצוות ממליץ על מתווה בעל שלושה נדבכים, המתאים להבדלים בין סוגי חברות הארנק, אשר יחד מהווים פתרון משלים לתופעה הבלתי רצויה:

א. תיקון סעיף 62א' לפקודת מס הכנסה, חברות משלח יד:

1. הצוות ממליץ על הרחבת תחולת סעיף 62א' לפקודת מס הכנסה ע"י הוספת סעיף חדש, שיחול על חברות בעלות מחזור עסקי הגבוה מ-200 אלש"ח ונמוך מ-30 מלש"ח, להן שיעור רווחיות מעסק (הכנסה חייבת במס מעסק חלקי הכנסה מעסק) שגבוה מ-25%. מוצע כי בעל מניות מהותי ופעיל בחברה מסוג זה, ימוסה במס הכנסה שולי על חלקו ברווחי החברה מעסק שהם מעבר ל-25% רווחיות (יחד עם מנגנון "תקרה מתקפלת"), כאשר סעיף זה יחול על חברות קטנות יחסית ובעלות שיעורי רווחיות גבוהים. יצוין כי רווחיות גבוהה אינה נפוצה בחברות עסקיות (רווחיות עסקים ממוצעת במשק עומדת על כ-8%), ולכן מי שעומדים בקריטריונים אלו הם על פי רוב חברות "משלח יד", ומטרת הסעיף היא להפחית עבורן את התמריץ להתאגד כחברה במסגרת תכנון מס.
2. תיקון סעיף 62א (א)(1) ו-(4) לפקודת מס הכנסה כך שיכלול גם בעלי זכויות בשותפויות. סעיף זה עוסק בזיהוי שכיר שהתאגד, וקובע כי רווחים במקרה שכזה יראו כמשוקפים ליחיד, כלומר שמשטר המס שיחול עליהם הוא מס ההכנסה של היחיד. יוזכר כי עד היום, שותפים בשותפות (לרוב עורכי דין ורואי חשבון) הוחרגו מהחוק, לעמדתנו ללא הצדקה, וכעת מוצע כי החוק יחול גם עליהם.
3. בנוסף, מוצע לקבוע כי תשלומים לחברת ארנק עבור שירותים של בעל המניות לחברה אחרת, בה יש לו שיעור החזקה הנמוך מ-50%, ייראו כהכנסה מיגיעה אישית של בעל המניות בחברת הארנק וימוסו בשיעור מס הכנסה שולי. זאת, לעומת ההחרגה הקיימת היום על בעל מניות מהותי - שלפיה די בכך שהוא מחזיק מעל ל-10% ממניות החברה.

ב. חקיקת סעיף חדש להתמודדות עם חברות החזקה, אשר יטיל מס "ריבית" בגובה של 2% בכל שנה על רווחים צבורים מעל "כרית ביטחון".

הצעד נועד לגרום לחברות להפנים את עלויות המימון המושטות על המדינה בשל דחיית המס ולעודד את החברות לחלק רווחים במקרים שאין לחברה יתרון וערך ייחודי בהשקעת הרווחים הצבורים. בתוך כך, בשנה שבה נשחקו הרווחים הצבורים בשל חלוקת דיבידנד או בשל הפסדים בשיעור של 20% או יותר, לא יחול חיוב במס (מנגנון זה בא להגן על חברות הנקלעות לקשיים, כמו גם לעודד חברות לחלק חלק ניכר מרווחיהן הצבורים). בנוסף, נקבעה "כרית ביטחון" שרק מעליה יחול חיוב המס. "כרית הביטחון" תהיה הגבוהה מבין שלוש האופציות:

1. ממוצע ההוצאות המותרות בניכוי לצרכי מס בשנת המס ובשנתיים שקדמו לה. כרית ביטחון זו נותנת הגנה לחברות עסקיות ריאליות עם אופי פעילות הדורש השקעות בחברה, שכן חברות שכאלה מאופיינות בהוצאות רבות (שכר, מלאי, פחת וכו') ובהתאם הן יקבלו הגנה על שמירת רווחים צבורים עד גובה הוצאותיהן השנתיות.
2. עלות נכסים, בניכוי: ניירות ערך, זכויות במקרקעין שאינן לשימוש עצמי, מזומנים ושווה מזומנים, מכשירי השקעה אחרים, חברה מוחזקת שעיקר שוויה

מהנכסים הנ"ל (במישרין או בעקיפין), הון עצמי ושטרי הון מצד קשור. כרית ביטחון זו באה להגן על השקעה בנכסים "אקטיביים", נכסים שהשקעה בהם באמצעות החברה המדוברת מייצרת ערך מוסף ריאלי תוספתי במשק. בתמונת מראה כרית הביטחון לא מכסה על נכסים שהם "פאסיביים" כפי שמפורט, נכסים שלתפיסת הצוות לא נכון להצדיק תמריץ מיסויי להשקעה בהם דווקא באמצעות החברה, ובאותה המידה ניתן לעשות השקעות אלו על ידי יחידים (ולכן עדיף שיחולקו רווחים המושקעים באופן זה).

3. 500,000 ש"ח. רף מינימום זה נקבע כאיזון של מספר שיקולים, הכוללים, בין היתר וכפי שמפורט בדוח, מתן אפשרות לכרית ביטחון מינימלית לכל חברה שנכנסת למגננון זה, צמצום היקף החברות הנדרשות לשלם מס זה וכנגזרת צמצום החיכוך בין רשות המסים לנישומים, ומניעת תכנון מס בהיקפים נרחבים על ידי פיצול פעילות למספר חברות במקרה והייתה נקבעת כרית בטחון גבוהה מדי.

ג. **תיקון ופישוט סעיף 77 לפקודת מס הכנסה**, העוסק בחלוקת דיבידנד בהוראת מנהל רשות המסים, באופן שיאפשר לרשות המסים לקיים הליך פרטני מול חברות עם יתרת עודפים גבוהה להתמודדות עם רווחים לא-מחולקים בחברות החזקה.

הצוות מוצא לנכון להדגיש כי פוטנציאל הגבייה מצעדים אלו מוערך בכ-5 מיליארד ש"ח בכל שנה, כאשר כספים אלו מגיעים בעיקר מהשכבות החזקות ביותר בחברה הישראלית, וכ-99% מהסכום הנ"ל מגיע מעשירון ההכנסה העליון.

עבודת הצוות

בחודש ינואר 2024, בעקבות הנחיית שר האוצר **בצלאל סמוטריץ'** הוקם צוות בראשות מנכ"ל המשרד עו"ד **שלומי הייזלר** לבחינת תיקוני החקיקה הנדרשים על מנת לצמצם ככל הניתן את התופעה הבלתי רצויה כפי שמתוארת במסמך זה. הצוות התכנס עשרות פעמים במהלך שנת 2024 ובמסמך זה מוצגת תמצית עבודת הצוות.

הצוות רוכז ע"י יועץ מנכ"ל משרד האוצר, **אסף נתיב** וחברי הצוות היו כדלקמן:

1. רשות המסים – מר **שי אהרונוביץ'**, מנהל רשות המסים, ד"ר **עופר רז-דרור**, סמנכ"ל תכנון וכלכלה, מר **אמיר דוידוב**, רמ"ט לשכת מנהל רשות המסים, מר **יהונתן אזרזר**, יועץ למנהל רשות המסים, מר **כארים כנעאן**, יועץ למנהל רשות המסים, **גב' אורלי שיף**, עו"ד, מחלקת חקיקה, מר **ישי פרלמן**, מנהל מחלקת חקיקה, **גב' נילי בן טובים**, מנהלת אגף מחקר ומדיניות, ד"ר **אורי גרופל**, חטיבת תכנון וכלכלה
2. אגף הכלכלן ראשי – ד"ר **שמואל אברמזון**, הכלכלן הראשי, מר **רוני גנוז**, יועמ"ש מינהל הכנסות המדינה, **גב' רבקה לפינר**, סגנית בכירה לממונה על הכנסות המדינה מקרו ואגרות, מר **אבי לבון**, סגן בכיר לממונה על הכנסות המדינה מיקרו, מר **כפיר בץ**, סגן בכיר לממונה על הכנסות המדינה
3. אגף התקציבים – מר **יוגב גרדוס**, הממונה על הקציבים, מר **גל ברנס**, רכז כלכלה וחקלאות, מר **עמית גולדמן** רפרנט כלכלה ותעשייה, מר **צבי נוסבוים**, רפרנט
4. ייעוץ משפטי – מר **דודי קופל**, המשנה ליועץ המשפטי של משרד האוצר

שי אהרונוביץ'
מנהל רשות המסים

יו"ר הצוות
שלומי הייזלר
מנכ"ל משרד האוצר

יוגב גרדוס
הממונה על התקציבים

ד"ר שמואל אברמזון
הכלכלן הראשי

המיסוי הדו-שלבי והשקילות המיסוית

במערכת המס בישראל, נישום שאינו פועל באמצעות חברה משלם על הכנסתו מס שולי שבמדרגתו הגבוהה ביותר עומד על 47%¹. לעומת זאת, בשיטת מיסוי החברות בישראל, בדומה למדינות מערביות רבות, נישום הפועל באמצעות חברה ימוסה בהתאם לשיטת מס דו-שלבית.

לפי שיטה זו, בשלב ראשון, רווח שהפיקה חברה ימוסה בשיעור מס חברות, הנמוך משיעור המס השולי, ועומד היום (2024) בישראל על 23%. בשלב שני, כאשר יועברו רווחי החברה לאחר מס לבעלי המניות של החברה בדרך של חלוקת דיבידנד, יוטל עליהם מס נוסף בשיעור של 30%, כאשר בעל המניות הוא יחיד בעל מניות מהותי². בנוסף לכך, על הכנסה שנתית מכל מקור שעולה על 700,000 ש"ח חל מס-יסף בשיעור של 3%, כך שבסופו של תהליך שיעור המס האפקטיבי על ההכנסה בידי בעלי המניות המהותיים עומד על כ-48.4%³. להשלמת התמונה יצוין כי השלב השני של המס מופעל רק בחלוקה ליחיד או בחלוקה לתושב חוץ (יחיד או חברה). כלומר, במעבר כספים כדיבידנד מחברה בת לחברה אם⁴ הדיבידנד יהיה פטור ממס וימוסה רק כאשר הוא מגיע לידי יחיד או לתושב חוץ (יחיד או חברה).

המיסוי הדו-שלבי נועד, בין היתר, לעודד חברות לבצע השקעות ולפתח את הפעילות העסקית שלהן תוך קבלת החלטות השקעה רציונאליות שמשיאות את התשואה לבעלי המניות (ואת תשלומי המסים) לאורך זמן. מאידך, כאשר בעל המניות יבחר לחלק את רווחי החברה כדיבידנד שיעורי המס על סוגי ההכנסה השונים נועדו לקרב את שיעור המס האפקטיבי לשיעור המס השולי על יחידים הקיים היום בפקודת מס הכנסה, שבתוספת מס יסף עומד על 50%. זאת, בכדי ליצור שקילות מיסויית בין פעילות כיחיד לפעילות באמצעות חברה.

עקרון השקילות המיסויית, בשילוב עם מודל המיסוי הדו-שלבי, נועד לייצר ניטרליות מיסויית בין פעולה במישור של יחיד ובין פעולה בחברה לאחר משיכה של דיבידנד לבעלי מניותיה, למעט במקרים בהם השארת הכספים בחברה נועד לפעילות העסקית של החברה. עקרון זה נועד להבטיח כי בבסיס ההחלטה האם לפעול באמצעות חברה או כיחיד יעמדו שיקולים כלכליים מהותיים, על פני שיקולי חסכון במס שעשויים לעוות את ההחלטות הקשורות בפעילות העסקית. באופן דומה, לאחר הקמת החברה, יש צורך כי השיקול המנחה ביחס להחלטה למשוך דיבידנד לבעלי המניות ינבע מהצורך בשימוש בכספים לפעילות החברה ולא מניסיון לצמצם את חבות המס.

¹ השיעור השולי של מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי במדרגה העליונה הוא בשיעור של 47%. בתוספת מס יסף השיעור עולה ל-50%.

² בעל מניות מהותי הוא בעל מניות המחזיק במישרין ובעקיפין ביחד עם קרוב או לחוד 10% או יותר במניות החברה. שיעור המס על יחיד בעל מניות שאינו בעל מניות מהותי הוא 25%.

³ מתוך כל 100 ש"ח בהכנסתה החייבת של החברה משולמים 23 ש"ח כמס חברות, 23.1 ש"ח כמס דיבידנד ו-2.3 ש"ח כמס יסף. סה"כ 48.4 ש"ח מכל 100 שקלים.

⁴ שאינה חברה משפחתית/בית או חברה תושבת חוץ.

פגיעה בעקרון השקילות המיסוית עלולה לגרום לעיוות בדרך שבו פועלים הפרטים והחברות במשק, ומכאן להביא לפגיעה בצמיחה ובהכנסות המדינה ממסים. כך למשל, בעקבות ביטול תקרת תשלומי ביטוח לאומי בתחילת שנות ה-2000, נפגעה השקילות המיסוית בין שיעור המס השולי המוטל על שכירים ועצמאים, ובין שיעור המס השולי החל על בעלי מניות המושכים רווחי חברות כדיבידנד. השיעור המצרפי של מס הכנסה וביטוח לאומי על שכירים ועצמאים הגיע לשיעור מס שולי של כ-60%, בעוד המס על רווחי החברות (מס חברות ומס על הדיבידנד) עמד באופן משוקלל על כ-50%. כתוצאה מכך, שכירים ועצמאים רבים בעלי הכנסה גבוהה התאגדו כחברות על מנת ליהנות משיעור המס השולי הנמוך. דבר זה פגע בגביית המס, פגע בפרוגרסיביות מערכת המס, ויצר ביורוקרטיה עודפת במערכת.

לחילופין, גם המצב ההפוך, בו המס על רווחי החברות יהיה גבוה יותר מהמס השולי הגבוה על הכנסות יחידים מעבודה או משלח יד, אינו אופטימלי. במצב זה בעלי חברות יעדיפו למשוך מהחברה שבעלותם משכורות גבוהות או יבחרו לפעול שלא באמצעות חברה, על מנת לצמצם את חבות המס, ובכך לוותר על היתרונות הכלכליים הגלומים בפעילות באמצעות חברה.

לסיכום, מבנה המיסוי הדו-שלבי דוחה חלק מהמס על ההכנסה של רווחי החברה, ומעניק לבעלי המניות של החברה בה נמצא הרווח את השליטה בעיתוי תשלום מחצית מהמס. ההיגיון הכלכלי העומד מאחורי הסדר מס זה הוא שימוש של החברה ברווחים שנצברו בתקופה מסוימת, ונדרשים להמשך הפעילות העסקית של החברה או להשקעות נוספות לצורך הגדלת צמיחת החברה וההכנסה העתידית שלה.

התופעה הבלתי רצויה

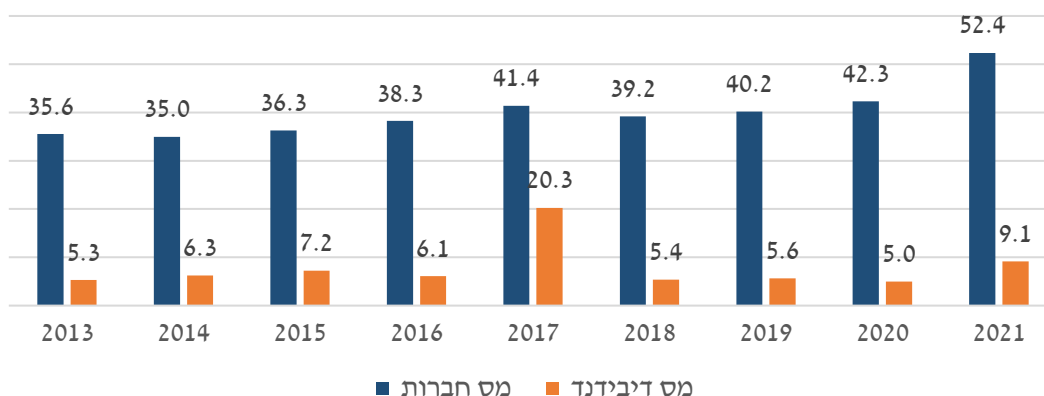
משטר המיסוי הדו-שלבי בישראל, כאמור, נועד לאפשר צמיחה של החברה באמצעות השקעת רווחיה בפעילות ריאלית. יחד עם זאת, בפועל, בחלק מהמקרים המשטר מנוצל לדחיית מס, לעיתים בלתי מוגבלת בזמן, בסכומים של מיליארדי שקלים בשנה, על ידי בעלי מניות שנמנעים ממשיכת דיבידנד, ודה-פקטו מקיימים רק את השלב הראשון בשיטת המיסוי. מצב זה כרוך באובדן הכנסות המדינה המוערך בכ-5-6 מיליארד ₪ בשנה (להרחבה ראו להלן פרק אומדן הרווחים הלא-מחולקים ופוטנציאל גביית המס על הדיבידנד), שמשמעותו העלאת מסים אחרים הפוגעים בפעילות הכלכלית, או גיוס חוב הכרוך בנטל פיסקלי בהווה ובעתיד.⁵

כך למשל, בשנים 2013-2021 נגבה במצטבר בישראל מס חברות בסך 360 מיליארד ₪, אך רק כ-70 מיליארד ₪ מס על דיבידנד, וסכומים אלה הצטברו לרווחים לא-מחולקים בהיקף מצטבר של כ-700 מיליארד ש"ח באותן שנים. כתוצאה, שיעור המס האפקטיבי ששילמו חברות ובעלי השליטה בהן, עמד על כ-30% מרווחיהן, שיעור שהוא נמוך משמעותית מהמס השולי על יחידים העומד על קרוב ל-50%.⁶ הדבר משתקף בתרשים מס' 1:

⁵ חוות דעת המועצה הלאומית לכלכלה בעניין: "מיסוי רווחים לא מחולקים", יוני, 2014.

⁶ ד"ר עופר רז-דרור ומאיר ימיני, "רווחים לא מחולקים ולא ממוסים", רשות המסים, מאי 2024.

תרשים 1 | מס חברות ומס הדיבידנד, 2013-2021, מחירים שוטפים, מיליארדי ₪



מקור: רז-דרור וימיני (2024)

זאת ועוד, כתוצאה ממערך התמריצים הקיים, חלק מהחברות צוברות את הרווחים (לאחר תשלום מס חברות) ובחירות להשקיען בהשקעות פסיביות (בעיקר בשוק ההון ובנדל"ן) ולא בהשקעות ריאליות. עיקר צבירת הרווחים מתבצע דרך חברות המוחזקות על ידי מעט בעלי מניות, ובמקרים רבים בעל מניות יחיד וקרובי משפחתו, וממשות ככלי תאגידי לצבירת כספים ולהשקעתם בהשקעות פסיביות (להלן – "חברת ארנק"). חברות אלה נמנעות מחלוקת הרווחים כדיבידנדים ליחיד, וממשות ליחיד כמעין "ארנק", בו הוא אוגר את הונו ומשקיעו בסביבה מיסויית מיטיבה. בנוסף, הימנעות בעל המניות מתשלום השלב השני במיסוי הדו-שלבי, מותיר בידיו סכום גבוה יותר הזמין להשקעה. בחברות אלה המס על הדיבידנד אינו נדחה באופן זמני, אלא דה-פקטו הדחיה היא פרמננטית. בנוסף, הרווחים הלא-מחולקים בחברות אלה כמעט ולא משמשים להגדלת הפעילות העסקית שהביאה להפקתם או לפעילות כלכלית ריאלית אחרת. מובן שהתנהלות זו בחברות אלו עומדת בסתירה גמורה לכוונת המחוקק, שכן בעוד שהשקעות ריאליות הן המטרה שלשמה אפשר המחוקק את דחיית המס במודל הדו-שלבי. בחברות אלו משמש המנגנון לתכנוני מס ואף להקטנתו באופן ניכר.

רקע היסטורי

הממשלה החלה לעסוק בסוגיות הקשורות לחברות הארנק בתחילת שנות ה-2000. חוסר סנכרון בין מדרגות המס על הכנסה ובין מדרגות הביטוח הלאומי בהכנסות הגבוהות יצר תחום בו שיעור המס השולי הכולל על יחיד היה גבוה משמעותית משיעור המס על פעילות כחברה. כתוצאה מהפער האמור, ליחידים בעלי הכנסות גבוהות נוצר יתרון משמעותי מבחינת חבות המס בפעילות באמצעות חברה על פני פעילות כיחיד. בתוך מספר שנים הוקמו בישראל אלפי חברות אשר במסגרתן התאגדו יחידים אלה, לטובת הפחתת המס ששילמו עד כה במסגרת עבודתם כעצמאים או כשכירים.

ועדת טרכטנברג - 2011

סוגיית השקילות המיסויית וחברות הארנק עלתה לדיון במסגרת ועדת טרכטנברג בשנת 2011. על מנת לשמור על השקילות המיסויים המליצה הועדה על קביעת תקרה לדמי ביטוח לאומי כך

שיתקיים סנכרון בין מדרגות המס לביטוח לאומי שיבטיח ששיעור המס השולי לא יעלה על המדרגה השולית במס הכנסה. במקביל, הומלץ להעלות את שיעור מס חברות ושיעור המס על דיבידנד לבעל שליטה, כך שהמיסוי הדו-שלבי יהיה מסונכרן עם המדרגה השולית הגבוהה ביותר במס הכנסה. ההמלצה עוגנה במסגרת חוק ההסדרים לשנת התקציב 2013.

בנוסף לכך, הועדה זיהתה ניצול לרעה של מודל המס הדו-שלבי הנהוג בישראל לצורך הפחתת מס על ידי יחידים וחברות. הועדה אפיינה שני סוגי חברות שבהן מנגנון המיסוי הדו-שלבי אינו פועל בצורה מיטבית והן פועלות כ"חברות ארנק"⁷:

1. **"חברות משלח היד"** – חברות אלה הן חברות שירותים, המאופיינת בכך שהיקף ההשקעה ההונית הנדרשת נמוך יחסית למחזור ההכנסות, וכתוצאה מכך שיעורי הרווחיות הנרשמים גבוהים יחסית. מכיוון שהיקף ההשקעה ההונית אינו גבוה, השימוש הנדרש ברווחים לטובת הרחבת הפעילות העסקית בחברות אלו הוא מצומצם. בנוסף, חברות משלח יד מאופיינות בבעלי מניות מעטים, במקרים רבים בעל מניות יחיד, מעט רכוש קבוע ובעובדים מעטים. מובן שישנו מנעד של חברות משלח היד, החל משכיר שמתאגד כחברה, אינו מעסיק כלל עובדים ופועל מול לקוח אחד, ועד חברת משלח יד בעלת מעט הוצאות שמעסיקה עובדים בודדים בלבד, אך מעניקה שירותים למספר רב של לקוחות.
2. **"חברות החזקה"** – חברות אלה מחזיקות בשליטה בחברות אחרות. חברות החזקה מאופיינות בהכנסות מדיבידנדים שחולקו על ידי חברות בשליטתן, ומרבית הכנסותיהן פסיביות (הכנסות מדיבידנד, ריבית, רווחי הון וכו'). כמו כן, חברות אלה מאופיינות במיעוט בעלי שליטה, ולעתים רבות רוב בעלי השליטה הם יחידים, והן משמשות את היחיד על מנת להחזיק את הדיבידנדים שהפיק מהחברות העסקיות שבחזקתו באופן שבו הוא שולט שליטה מלאה בפעילות החברה ובחלוקת הדיבידנדים (או באי חלוקתם). החברות הללו יכולות להיות בעלות מנעד רחב של היקפי הכנסות, הכל כתלות בהיקף ההחזקות של החברה. במקרים רבים, הרווחים המתקבלים לא יושקעו ביצירת פעילות כלכלית חדשה, אלא יושקעו בהשקעות פסיביות (בשוק ההון, נדל"ן להשקעה, ברכישת החזקות ללא שליטה בחברות נוספות וכד').

על מנת לתת מענה לבעיית הניצול לרעה של שיטת המיסוי הדו-שלבית בחברות הנ"ל המליצה ועדת טרכטנברג על הקמת צוות חברות ארנק בראשות מנהל רשות המסים, אשר יעסוק בחברות משלח היד וחברות החזקה ויבחן את פעילותו של מנגנון המיסוי הדו-שלבי ואת האופן בו הוא מנוצל לרעה על ידי חברות אלה ואת הדרכים באמצעותן ניתן להתמודד עם תופעה זו.

צוות חברות ארנק - 2012

צוות "חברות הארנק" פעל בשנת 2012 לפי המלצת ועדת טרכטנברג. הצוות מצא כי מנגנון המיסוי הדו-שלבי אינו עובד באופן מיטבי וכי קיימים רווחים לא-מחולקים רבים, בפרט בחברות שאופיינו כחברות משלח יד וחברות החזקה. אחת ההצעות שעלו בצוות במטרה לתמרץ חברות לחלק דיבידנד במידה ואין להן אפשרויות השקעה ייחודיות, היא הטלת עלות על אי חלוקת הרווחים

⁷ ועדת טרכטנברג, צוות המסים, עמוד 100.

הצבורים של החברה, באמצעות הטלת מס "ריבית" שנתי על כל הרווחים הצבורים של כלל החברות, מעל גודל מסוים. הצוות לא הצליח להגיע לקונצנזוס לגבי הפעולה הנדרשת ולא פרסם המלצות סופיות.

חוק ההסדרים – 2017-2018

במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018 חוקק תיקון לפקודת מס הכנסה (תיקון מס' 235) במטרה לצמצם את השימוש לרעה ברווחי חברות ללא חלוקת דיבידנד. במסגרת תיקון החקיקה נעשה ניסיון לתת מענה למספר "שיטות" בהן בעלי מניות ניסו להימנע מתשלום שלב המיסוי השני במודל המס הדו-שלבי. החקיקה ניסתה לטפל בשלושה מצבים עיקריים: שימוש ברווחי החברה על ידי בעלי המניות לצרכיהם הפרטיים ללא חלוקת דיבידנד. לדוגמה, רכישת דירת מגורים באמצעות כספי החברה ושימוש בדירה על ידי בעל המניות; שימוש בחברה כחברת משלח יד, כלומר, הקמת החברה לצורך מתן שירותים, כגון שירותי נושא משרה או שירות שבמהותו הוא שירות של עובד למעסיקו; "אגירת" רווחים בחברות החזקה (ברובם רווחים מדיבידנד בין-חברתי פטור) והשקעתם בהשקעות פסיביות.

כדי למנוע שימוש פרטי בידי בעלי המניות של רווחי החברה שלא חולקו נוסף לפקודת מס הכנסה סעיף 3(ט1). סעיף זה קבע שיראו שימוש ברווחי החברה על ידי בעלי המניות שלא חולקו כדיבידנד ליחיד, כהכנסה ממשכורת, הכנסה מעסק או מדיבידנד בידי בעל המניות, לפי העניין ובתנאים שמפורטים בסעיף.

כדי למנוע שימוש בחברה כחברת משלח יד, נוסף לפקודת מס הכנסה סעיף 62א'. סעיף זה קבע כי תשלום ששולם לחברה עבור שירות שנתי בעל מניותיה לאדם אחר, ייראה כתשלום לבעל המניות בשיעורי מס של יחיד (מס שולי עד 47% לפני מס יסף - נכון לשנת המס 2024). לפי סעיף זה "שירות" כולל גם שירותי בעל משרה (דירקטוריון, מנכ"ל וכו') ושירות שנתי כמעט בבלעדיות לאדם אחד, בדומה לשירות שנתי במסגרת יחסי עובד-מעביד. הוספת הסעיף נועדה לענות על התכלית של זיהוי החברות שמשמשות להתחמקות מתשלום מס מלא ומניעת התופעה, אך הסעיף כולל תנאים והחרגות שהלכה למעשה מאפשרים שימוש לרעה בהתאגדות כחברה לצורך התחמקות ממס, על אף הוראותיו.

כדי לתת מענה למצב השלישי, אגירת רווחים בחברות החזקה, תוקן סעיף 77 לפקודת מס הכנסה. התיקון ביקש לחזק את היכולת של רשות המסים לחייב חלוקת דיבידנד בחברות מעטים (כהגדרתה בסעיף 76 לפקודה) בתנאים מסוימים: רווח העולה על 5 מלש"ח, 50% מהרווח לא חולק כדיבידנד במשך 5 שנים, וחלוקת הרווחים אינה פוגעת בפיתוח העסק. בפועל, תיקון הפקודה לא גרם לשינוי משמעותי בתחום, בין השאר בשל ההליך המורכב שנדרש כדי ליישמו ומכיוון שחלוקת הדיבידנד דורשת פעולה אקטיבית של רשות המסים. במשך השנים רק מספר חברות בודדות חויבו לחלק רווחים במסגרת סעיף זה.

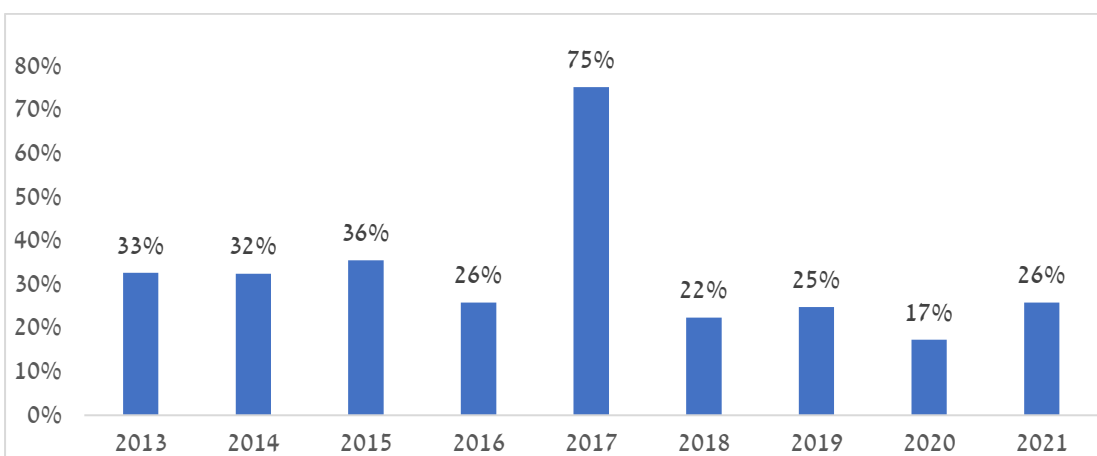
מבצע דיבידנד - 2017

בשנת 2017 ניתנה הטבה חד-פעמית בצורת מס מופחת למחלקי דיבידנד, במסגרתה יכלו בעלי חברות למשוך דיבידנדים בשיעור מס של 25% במקום 33%, קרי הפחתה של 8 נקודות אחוז (שהיא הנחה של כרבע מהמס). הטבה זו הביאה לכך שבשנת 2017 נגבו 20 מיליארד ש"ח במס דיבידנד,

שהם כ-14 מיליארד מעבר למס הנגבה בשנה רגילה. בנוסף, בשנה זו חולקו עד ליחיד כ-75% מהרווחים לאחר מס שהופקו באותה שנה.

יודגש, כי לצד הגידול המשמעותי בשנת 2017, בשנים שבאו לאחר מכן ניתן לראות ירידה משמעותית בהיקף החלוקה, כך שאם עד למבצע חולקו ליחיד בממוצע 34% מהרווחים, לאחר שנת 2017 נתון זה ירד ל-23% בממוצע. המשמעות היא שבסופו של דבר מבצע זה גרם לכך שבשנים העוקבות פחתה בכ-13 מיליארד החלוקה עד ליחיד, ובכ-3-4 מיליארד בגביית מס דיבידנד בכל שנה. הדברים באים לידי ביטוי בתרשים מס' 2 כדלהלן:

תרשים 2 | שיעור הדיבידנדים שחולקו מתוך רווחי החברות
דיבידנד שחולק ליחיד או לחו"ל, מתוך סך הרווחים לאחר מס



מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, לנתוני רשות המסים

יוער כי הטבה זו נידונה שנית מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" והצורך בצמצום הגרעון, ובהמשך תפורט הסתייגותנו משימוש בה בעת הזו.⁸

דוח מבקר המדינה - 2020

לאחר התיקונים האמורים לעיל והמבצע המתואר, פורסם בשנת 2020 דו"ח מבקר המדינה בדבר מיסוי רווחים לא-מחולקים. הדו"ח קובע כי עבודת המטה שהסתיימה ב-2013 לא התגבשה לכדי דו"ח סופי, וכי למרות הצעדים שבוצעו במהלך השנים, ביניהם תיקון 235 וחלוקת הדיבידנד המוטב בשנת 2017, עדיין נותרו רווחים צבורים בחברות⁹ (מכך עולה גם שלא התממשה ההשפעה הצפויה של תיקון סעיף 77 על מיסוי רווחים לא-מחולקים בחברות על פני השנים). מבקר המדינה המליץ שמשרד האוצר ורשות המסים יבחנו מחדש את הסוגייה ואת צורת המיסוי המיטבית, תוך תשומת לב לפוטנציאל הגבייה ולעיתוי תשלום המס.¹⁰

נראה כי בשלה העת אפוא להביא המלצות מהותיות בכדי להביא לפתרון הבעיה.

⁸ להרחבה נוספת ראה "עמדת אגף הכלכלן הראשי ואגף התקציבים לגבי יישום מבצע לעידוד חלוקת רווחים צבורים בחברות כדיבידנד", ינואר 2024.

⁹ בגובה 600 מיליארד ש"ח נכון ל-2018.

¹⁰ דו"ח מבקר המדינה, "מיסוי רווחים לא-מחולקים", התשפ"א-2020.

אומדן הרווחים הלא-מחולקים ופוטנציאל גביית הדיבידנד

בטרם ניכנס להצעתנו לפתרון, נבקש להביא את אומדן הפוטנציאל המיסויי המגולם. על מנת לאמוד את הרווחים הלא-מחולקים ואת פוטנציאל גביית הדיבידנד, השתמש הצוות במאגר הנתונים של רשות המסים. מאגר הנתונים כלל בתקופה זו כ-200 אלף חברות בשנה. המחזור המצרפי שלהן בתקופה זו (תשע שנים) עמד על 16.1 טריליון ₪, והרווח המצרפי לפני מס עמד על 1.37 טריליון ₪, המגלם שיעור רווחיות ממוצע של 8.5% מהמחזור. הרווח לאחר מס (בחברות הרווחיות) עמד בתקופה זו על סך של 1 טריליון ₪ - שיעור רווחיות ממוצע של 6.2% מהמחזור. בלוח 1 להלן מפורטים הנתונים הכספיים על השנים 2013-2021 לכלל החברות, לחברות ההחזקה ולחברות משלח היד¹¹:

לוח 1: נתונים כלליים, 2013-2021, במיליארדי ש"ח

חברות החזקה	משלח יד ¹³	חברות רלוונטיות ¹²	כלל החברות	
מספר חברות בשנה	4,000	135 אלף	200 אלף	
מחזור	158	10,800	16,100	
מזה : הכנסות פטורות	103	172	342	
שכר	11	1,390	2,480	
הכנסה חייבת	47	756	1,370	
מס חברות	14	201	360	
רווח לאחר מס חברות	33	555	1,010	
רווחים שחולקו (ליחידים או חברות)	31	278	658	
מס דיבידנד	2	28	51	
רווחים לא-מחולקים	92	403	718	

כעולה מהטבלה לעיל, סך הרווחים שחולקו על ידי כלל החברות עמד על כ-660 מיליארד ₪. כלומר, שני שליש מהרווחים לאחר מס חולקו והוצאו מתוך החברות שהפיקו את הרווח. כמחצית מכך, כ-320 מיליארד ₪ הגיע אל היחיד (או החברה הזרה) ושולם בגינם מס דיבידנד.

מס הדיבידנד המצטבר שנגבה, כ-51 מיליארד ₪ והוא מהווה שיעור מס דיבידנד ממוצע של כ-16%. סך הכל נצברו בכלל החברות רווחים לא-מחולקים בסך של כ-718 מיליארד ₪.

במקביל, בלוח 1 מוצגים גם נתוני חברות ההחזקה ומשלח היד, על מנת לחדד את ההבדלים במבנה הכלכלי בין קבוצות חברות אלה לבין כלל החברות, ועל מנת להסביר את הסיבות שהביאו אותנו

¹¹ מכיוון שאנו מחשבים בלוח זה את הרווחים המצטברים שלא חולקו על פני התקופה, הסכימה נעשתה על הסכומים השנתיים השוטפים ולא במחירים קבועים, כנהוג בדרך כלל בחיבור תקופות זמן שונות. עוד נציין כי במסגרת עבודת הצוות המשיכה עבודת הנתונים, והנתונים המוצגים כאן המשיכו את עבודתם של רז-דרור וימיני (2024) ושיפרו אותה.

¹² חברות מעטים, חברות שאינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, אינן מוסד כספי, ואינן בבעלות זרה.

¹³ רווחיות רב שנתית העולה על 40%, עד 5 עובדים, סיווג ענף "משלח יד", ענפים הנפוצים בקרב שכירים המתאגדים כחברה (עורכי דין, רואי חשבון, יועצים, רופאים וכו'). חברות מעטים, חברות שאינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, אינן מוסד כספי, ואינן בבעלות זרה.

להתמקד בחברות אלה. חברות משלח היד כוללות בין 11-14 אלף חברות בכל שנה. עוד עולה כי סך המחזור שלהן עמד על 125 מיליארד ₪ (סכום מצטבר בתשע השנים). תשלומי השכר של חברות אלו מצומצמים יחסית, וההכנסה החייבת עומדת בממוצע על 70% מהמחזור, כאשר סך הרווח אחרי מס של חברות אלו עומד על 65 מיליארד ₪ והן בעלות שיעור רווחיות של כ-52% לאחר מס.

כעולה מלוח 1, סך הרווחים שחילקו חברות משלח היד עומד על 23 מיליארד ₪ - כשליש מהרווחים הניתנים לחלוקה. ניכר כי מדובר בשיעור נמוך יותר משמעותית מכלל החברות, בחברות בעלות שיעור רווחיות פנומנלי. עוד עולה כי סך הרווחים הלא-מחולקים עומד על כ-50 מיליארד ₪. כלומר בעוד המחזור של חברות אלה מהווה כ-0.8% מהמחזור הכולל, שיעור הרווחים הלא-מחולקים שלהן עומד על כ-7%.

גם חברות החזקה נבחנו על ידי הצוות (ר' לוח 1). נמצא כי חברות החזקה מהוות חלק קטן מכלל החברות,¹⁴ כ-4,000 חברות בכל שנה המהוות פחות מ-2% מסך החברות במשק. סך ההכנסות של חברות החזקה עומד על 158 מיליארד ₪ בשנה, כאשר רובן (103 מיליארד ₪) מקורן בהכנסות פטורות שהתקבלו מתשלום דיבידנד על ידי חברת בת.

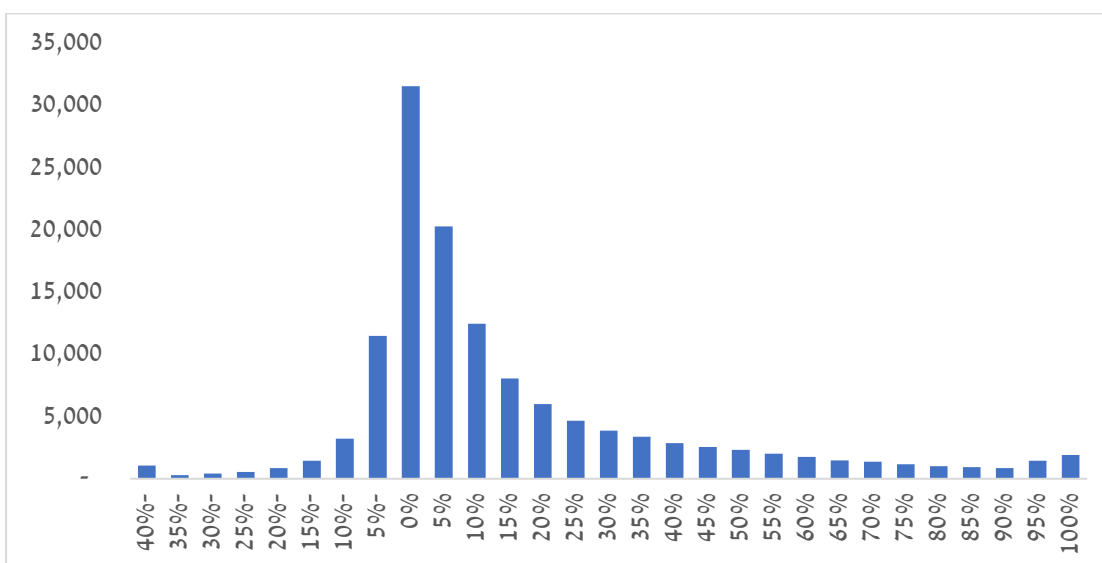
עוד נמצא כי חברות החזקה מחלקות 31 מיליארד ₪ במצטבר, אך משלמות רק שני מיליארד ₪ במס דיבידנד. משמעות הדבר היא שחלק ניכר מהדיבידנדים המחולקים על ידי חברות החזקה מחולקים לחברת החזקה אחרת. להערכת הצוות נצברו בחברות החזקה כ-92 מיליארד ₪ רווחים לא-מחולקים – כ-13% מסך הרווחים הלא-מחולקים של כלל החברות – פי שבע משיעורן באוכלוסייה.

נושא נוסף שנבחן הוא שיעור הרווחיות בחברות הרלוונטיות לדו"ח, קרי חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, אינן מוסד כספי, ואינן בבעלות זרה. בשנת 2021 היו כ-131 אלף חברות הרלוונטיות לנושא הדו"ח. מהנתונים שהוצגו לפני הצוות עלה כי מתוך חברות אלו, כ-15% הן הפסדיות, ורק 22% מהחברות הן עם שיעור רווחיות¹⁵ הגבוה מ-30%. הדברים משתקפים בתרשים מס' 3:

¹⁴ ראו דיון בהגדרת חברות אלו להלן.

¹⁵ (הכנסה חייבת פלוס הכנסה פטורה) חלקי (מחזור פלוס הכנסה פטורה).

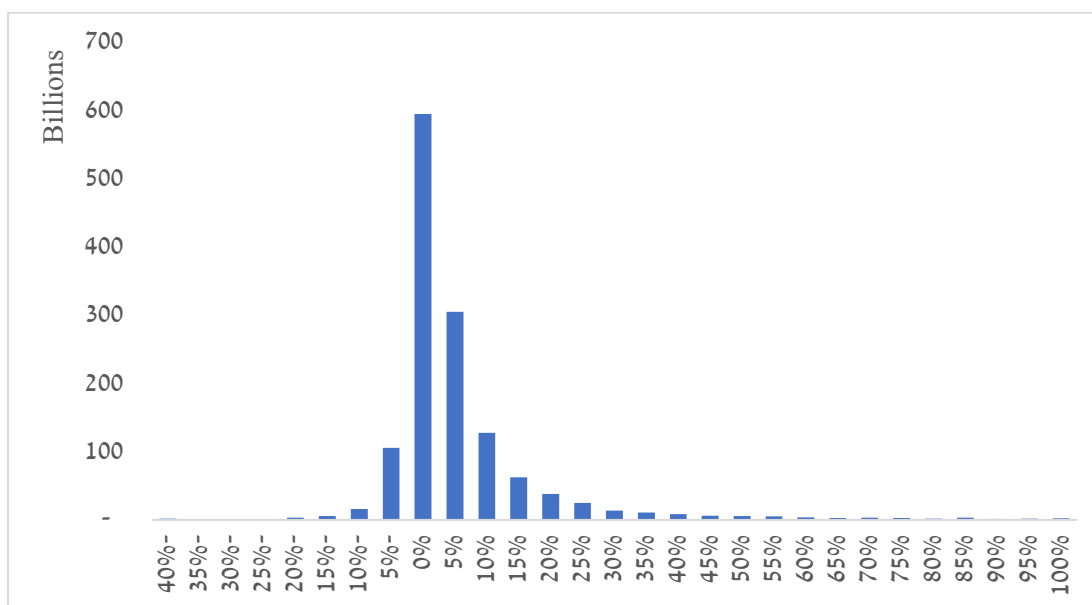
תרשים 3 | מספר חברות, לפי שיעור רווחיות רב שנתי, 2021



חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, ואינן בבעלות זרה. מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, לנתוני רשות המסים.

נתון נוסף שבחן הצוות הוא מחזור כולל לפי שיעור רווחיות רב שנתי. הצוות בחן כדוגמה את נתוני שנת 2021. הצוות מצא כי סך המחזור השנתי בשנת 2021 של חברות אלו מסתכם בכ-1,360 מיליארד ש"ח, כאשר כ-76% מהסכום היה מצוי בחברות עם שיעור רווחיות הנמוך מ-10%, ורק 5% מהסכום נמצא בחברות עם שיעור רווחיות העולה על 30%. נתון זה מראה עד כמה רווחיות גבוהה ביחס למחזור אינו דבר אופייני למרבית החברות במשק. הדברים באים לידי ביטוי בתרשים מס' 4 להלן:

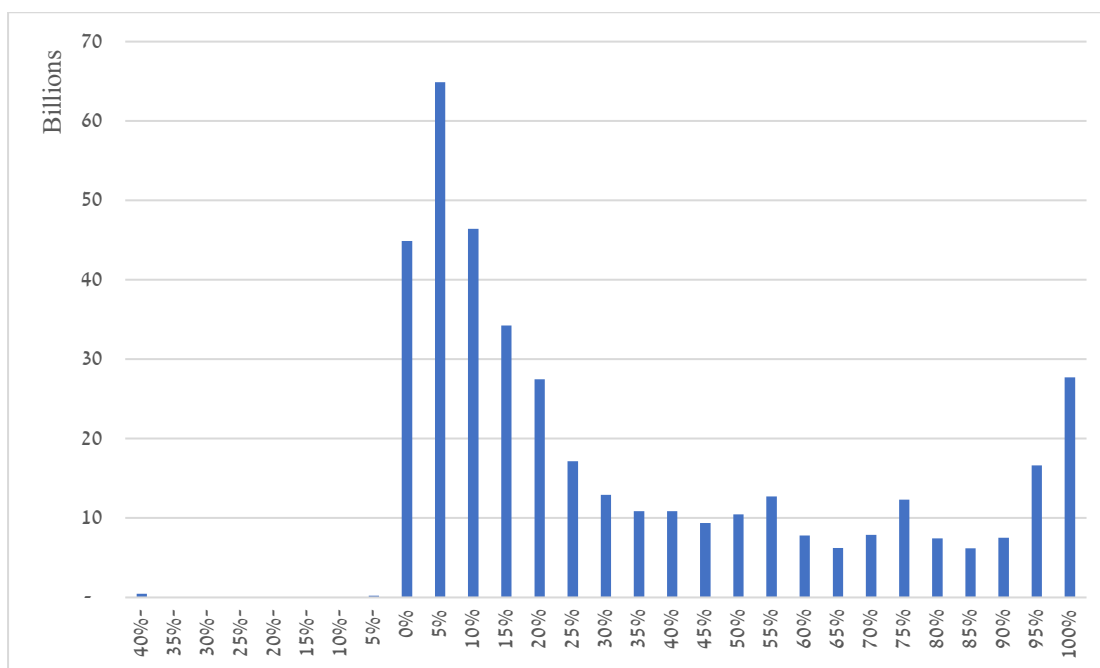
תרשים 4 | מחזור כולל, לפי שיעור רווחיות רב שנתי, 2021



חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, ואינן בבעלות זרה. מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, לנתוני רשות המסים.

הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר בוחנים את סך הרווחים הצבורים לפי שיעור רווחיות רב שנתי, כמפורט בתרשים מס' 5 :

תרשים 5 | סך הכל רווחים צבורים לפי שיעור רווחיות רב שנתי, 2013-2021



חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, ואינן בבעלות זרה. מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה לנתוני רשות המסים

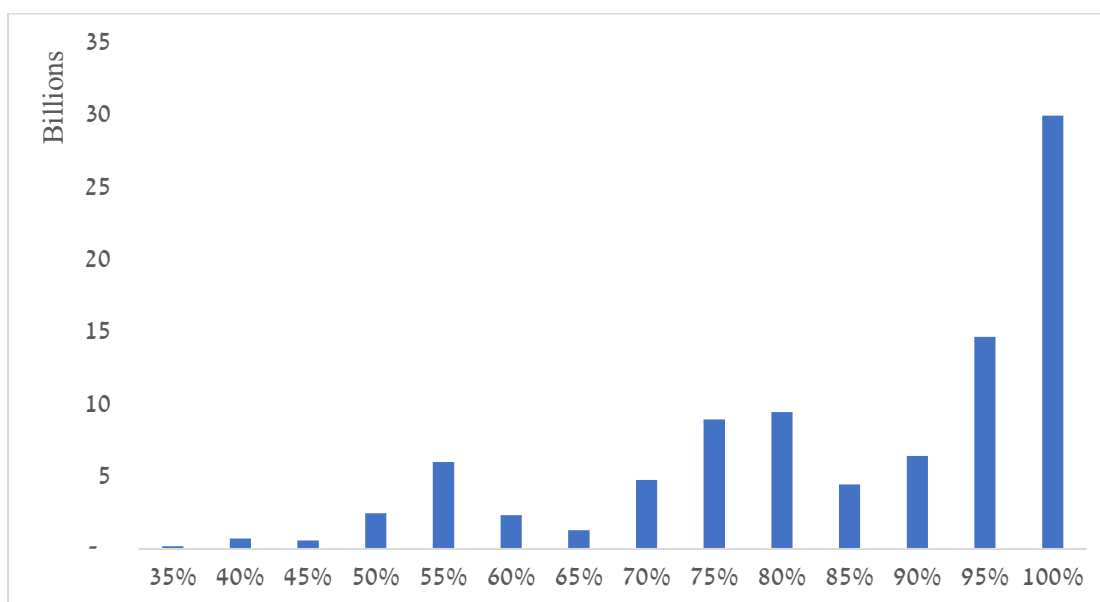
בניגוד לתמונת המחזור, מעל ל-43% מהרווחים הצבורים (ללא הפסדים) נמצאים בחברות עם שיעור רווחיות הגבוה מ-30%, בעוד שכאמור, חברות אלו מייצרות רק 5% מהמחזור. כעולה מהנתונים, הדבר מדגיש את צבירת הרווחים בחברות עם שיעור רווחיות גבוה (מעל ל-30%) באופן חריג.

במסגרת הניתוח התברר גם כי חברות החזקה מזוהות בחברות עם הרבה רווחים צבורים ומעט מחזור עסקי¹⁶. נמצא כי כ-4,000 חברות אלה מחזיקות בכ-90 מיליארד שקלים רווחים שנצברו בין 2014-2021. מתוך סכום זה, מעל ל-93% מהסכום הנ"ל נמצא בחברות עם רווחיות הגבוה מ-60%. עוד עולה מהנתונים כי חברות עם שיעור רווחיות רב שנתי של מעל 90% מחזיקות בכ-55% מהרווחים הצבורים. ניתן לראות את הדברים בתרשים מס' 6 להלן:

¹⁶ ההגדרה המלאה:

- רווחים צבורים חלקי מחזור מצטבר לכל הפחות 0.55 (1.5 סטיות תקן מעל הממוצע)
- רווחים צבורים גדולים מהמחזור העסקי השנתי של 2021
- חברות עם רווחים צבורים של מעל מיליון שקלים
- חברות מעטים, ללא חוק עידוד השקעות הון, חברות זרות או מוסדות כספיים

תרשים 6 | רווחים צבורים של חברות החזקה, לפי שיעור רווחיות רב שנתי, 2014-2021



חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון ואינן בבעלות זרה. חברות עם מעל ל-1 מיליון ש"ח רווחים צבורים, מעל 55% רווחים צבורים חלקי מחזור מצטבר, הרווחים הצבורים גדולים מהמחזור העסקי השנתי של 2021. מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, נתוני רשות המסים

יודגש, כי עבור חברות הנופלות בהגדרה המשמשת חברות החזקה לצורך הניתוח, כ-63% מהכנסות החברות הן הכנסות פטורות (הכנסה פטורה ממס לרוב מקורה מדיבידנד שהועלה לחברה המחזיקה, מחברת בת עסקית שהפיקה את הרווח). בנוסף, ניתן לראות כי הן מחזיקות ברווחים צבורים, הרבה מעבר לצורך עסקי רגיל, ובממוצע הרווחים הצבורים גדולים פי 20 מהמחזור העסקי השנתי שלהן.

לסיכום, אומדן הרווחים הלא-מחולקים שנצברו בשנים 2013-2021 עומד בחברות החזקה על 92 מיליארד ש"ח, ובחברות משלח יד על 51 מיליארד ש"ח. יחד, כלל חברות הארנק צברו כ-140 מיליארד ש"ח בתקופה של 9 שנים. כספים אלו מגיעים מחברות עם רווחיות גבוהה ביותר, שאינה אופיינית לחברות עסקיות רגילות, שהרי מרבית הפעילות במשק נוצרת בחברות עם רווחיות נמוכה ביחס לקבוצת החברות הנ"ל. אם היו מחולקים כספים אלו ליחיד, גביית מס דיבידנד הייתה עולה בכ-46 מיליארד ש"ח לאורך התקופה (2013-2021), שהם כ-5-6 מיליארד ש"ח נוספים בשנה, וזאת מהחלקים החזקים והעשירים ביותר במשק הישראלי.

השוואה בינלאומית

התמודדות עם תופעת הרווחים הלא-מחולקים

כחלק מבחינת הצוות, נעשתה בדיקה מול מדינות אחרות בעולם כדי לבדוק מה נעשה בהן כדי להתמודד עם התופעה. מהשוואה בינלאומית של התמודדות מדינות עם תופעת צבירת הרווחים עולה כי הצעדים העיקריים הננקטים בעולם הם: מס מיוחד על הרווחים ועל חברות משלח יד (ארה"ב ואירלנד), חובת חלוקת דיבידנד של אחוז מסוים מהרווחים (קפריסין), שכר מינימלי לבעלי עניין שישקף את עבודתם (הולנד).

עם זאת, קשה מאוד להסיק מסקנות לגבי יעילות הצעדים השונים בעולם, כיוון שלא ברור האם המסים השונים נגבים בפועל, והאם הם הצליחו לצמצם את התופעה הבלתי רצויה בכך שחברות החליטו לחלק את רווחיהן או יחידים החליטו שלא להתאגד. המחקר כלכלי בתחום כמעט ואינו קיים.

להלן סקירה של מספר מדינות נבחרות:

ארה"ב

כבר ב-1913 הקונגרס האמריקאי זיהה את הניסיונות של החברות השונות להתחמק מתשלום מסים באמצעות צבירה של הכנסות על פני חלוקת דיבידנד והחל לפעול במטרה להטיל עליהם קנסות. במהלך השנים חוקקו במדינה שני מסים עיקריים שמתמודדים עם התופעה: Accumulated Earnings Tax (AET) בשנת 1976 ו- Personal holding company (PHC) בשנת 1986, המטילים קנס בגובה 20% על רווחים צבורים.

מס רווחים צבורים (AET¹⁷)

חקיקה זו קובעת כי חברות שצוברות הכנסות ורווחים מעל רמה מסוימת, במקום לחלק אותם כדיבידנד, יכולות להיות כפופות למס ממשלתי (מעין קנס) בגובה 20%. על פי החוק, חברות אמנם אינן מחויבות לשלם דיבידנד, אך כשזה נעשה במטרה לצבור כספים מעל "הצרכים הסבירים" של העסק (ולא כדי להשקיע בו) ה-IRS מתחיל בתהליך בדיקה במטרה לגבות את המס כאמור מהחברה, או לגרום לה למשוך דיבידנד.

בתוך כך, נקבע כי כל חברה יכולה לצבור רווחים בגובה של עד \$250,000 (ועד \$150,000 לחברות מסוג Personal service), אך לאחר שהרווחים שנצברים עולים על \$250,000, ואינם מחולקים באמצעות דיבידנד - יוטל מס של 20% על הסכום שעובר את הרף המותר בשנה נתונה.

יוער כי, עסק יכול להגן על עצמו מהמס האמור באמצעות הוכחה שהכסף שמור בחברה מסיבה סבירה, בין היתר: כדי לרכוש חברה אחרת בתחום העיסוק של העסק, התרחבות, ביטוח החברה לסיכונים עסקיים, הלוואות ללקוחות רלוונטיים ועוד. נטל ההוכחה מוטל על רשות המס המקומית. מנגד נקבע כי שימוש ברווחים שמורים לצורך, בין היתר, הלוואות לטובת בעלי המניות

¹⁷ [Accumulated Earnings Tax: Definition and Exemptions](#).

או בני משפחתם, השקעות שאינן קשורות לעסק וביטוח עצמי מפני סיכונים לא מציאותיים, לא ייחשבו כשימושים לגיטימיים בהקשר זה.

למען שלמות התמונה יוסף כי נקבע גם כי החברות הבאות פטורות מהמס:

- Personal Holding Company (קיים מס מיוחד).
- חברות ללא מטרות רווח וארגוני צדקה.
- חברות השקעות פסיביות זרות.

מס לחברות החזקה אישיות (PHC)¹⁸

הסדר חקיקתי נוסף הקיים בארה"ב הוא הטלת מס של 20%¹⁹ עבור כל שנת מס על רווחים צבורים (לאחר תשלומי מס חברות, דיבידנד וכו') של חברת החזקות אישית – Personal Holding Company (PHC). PHC הן חברות שעומדות בשני מבחנים: מבחן ההכנסות ומבחן הבעלות.²⁰ על פי הסדר זה ניתן למנוע את תשלום המס באמצעות משיכת כל הרווחים השנתיים הצבורים (עד 90 יום לאחר סוף השנה) כדיבידנד תוך תשלום מס דיבידנד בגובה 15%-20%.

יועך כי, מס זה שונה ממס AET המוסבר לעיל, בכך שהוא חל אוטומטית על כל חברה שעומדת בקריטריונים לחברת יחיד (ואין סכום מינימלי שמותר לצבור), החברה צריכה להעריך ולשלם בעצמה את המס, ואם אינה עושה זאת כנדרש היא צפויה לקבל קנסות נוספים.

אירלנד²¹

באירלנד המצב כדלקמן: חברות הנשלטות על ידי חמישה אנשים או פחות - Closely held company כפופות למס מיוחד (surcharge) בגובה 20% על ההכנסה הפסיבית. תחת מגבלת חמשת האנשים כלולים כל בעלי העניין, המניות, זכות ההצבעה, זכאים לחלוקת דיבידנד וכדומה, ושותפיהם - בני המשפחה וקרנות נאמנות שהקימו.

מס החברות באירלנד עומד על 12.5%, כאשר הרווחים המחולקים ליחידים באמצעות דיבידנדים כפופים למס השווה למס ההכנסה של היחיד (52% לבעלי ההכנסה הגבוה ביותר, אך ניתן לבצע "ניכוי מס" בגובה 25% על הדיבידנד כך שהמס האפקטיבי עומד על כ-27%^{23,24}). מסיבה זו ישנה אטרקטיביות להשארות ההכנסות בקופת החברה והשקעתם. בעוד השקעת הכספים בתוך החברה

¹⁸ [Beware the personal holding company tax](#)

¹⁹ המס עלה מ-15% ל-20% בשנת 2013.

²⁰ מבחן ההכנסה קובע כי לפחות 60% מההכנסה של התאגיד לשנת המס מגיעה מדיבידנדים, ריביות, שכר דירה, תמלוגים וקצבאות. מבחן הבעלות על המניות קובע כי 5 אנשים או פחות החזיקו במישרין או בעקיפין ב-50% ומעלה משווי מניות התאגיד, במהלך המחצית האחרונה של שנת המס הרלוונטית.

²¹ [Surcharge on Certain Undistributed Income of Close Companies](#)

²² ההגדרה מרחיבה בכוונה לכלול כמה שיותר חברות תחת המס.

²³ ככל שהדיבידנד נמשך באופן "מוצדק", כלומר הסכום לא נגזר מהכנסות פאסיביות, למעשה השקילות המיסויית לא נשמרת.

²⁴ [Revenue, Dividend Income](#)

לפיתוח וצמיחה מעודדת על ידי הרשויות, הכנסה פסיבית המורכבת בעיקר מהשקעות ודמי שכירות נתונה תחת מס מיוחד בגובה 20% במטרה לגרום לחברות למשוך דיבידנד.

לפי השיטה האירית, בחישוב בסיס המס מפחיתים מרווחי החברה את המסים ששילמה (בעיקר מס חברות), את ההכנסות מהשקעות (ריביות) ומשכירות ואת כל הדיבידנדים²⁵ שמשכה החברה תוך 18 חודשים מתום תקופת החשבונאות (פרק הזמן המכוסה על ידי הדוחות הכספיים הרלוונטיים). על הרווחים הפסיביים שנצברו בחברה בתקופת החשבונאות הרלוונטית מוטל מס בגובה 20%, אותו על החברה לשלם יחד עם תשלום מס החברות בשנה העוקבת.

לצד זה, החוק באירלנד קובע כי רווחים צבורים עד 2,000 יורו פטורים מתשלום המס המיוחד. כמו כן, נקבעו מספר סוגי חברות אשר אינן כלולות בהיטל, גם אם הן נמצאות תחת ההגדרה של Closely held, ואלו הן:

- חברות שרשומות מחוץ לאירלנד.
- חברות ממשלתיות (או שבבעלות מדינות מהאיחוד האירופי).
- חברות ציבוריות בהן לפחות 35% מכוח ההצבעה הוא בבעלות הציבור, ולא יותר מ-85% מהכוח מוחזק על ידי 5 בעלי מניות שבבעלות כל אחד מהם 5% ומעלה בזכות ההצבעה.
- חברות המוחזקות על ידי Non-close companies, אלא אם חברה זו היא אחת מ-5 ומטה בעלי השליטה בחברה.

הסדר נוסף שקיים באירלנד הוא מס מיוחד לחברות שירות Personal service. על פי הסדר זה, חברות המוחזקות על ידי 5 אנשים ומטה שגם מקבלות את עיקר הכנסתן מפעילות מקצועית מסוימת (לדוגמה עו"ד, שחקנים, רואי חשבון, רופאים – אם כי אין הגדרה מדויקת) כפופות למס מיוחד נוסף שלפיו על 50% מסך הרווחים של החברה שלא חולקו כדיבידנד (במשך 18 חודשים) מוטל מס בגובה 15%. כלומר סך כל הרווחים הצבורים השנתיים במקרה זה מחולקים לשניים:

1. הרווחים מהשקעות ושכירות – מס בגובה 20%.
2. הרווחים מעבודה – 15% מס על 50% מההכנסות הלא מחולקות.²⁶

יוסף כי חברות באירלנד נדרשות להגיש עצמאית, דרך האינטרנט, דוחות מס תקופתיים ל-Office of Revenue Commissioners (רשות המס האירית), המפרטים את סך הכנסותיהן בחלוקה לקטגוריות הוצאות שונות. רשות המס עורכת ביקורות תקופתיות כדי לאמת את נכונות המידע המסופק וקונסת חברות שלא דיווחו כראוי על הכנסתן.²⁷

הולנד²⁸

בהולנד קיימת דרישת "שכר מינימום" לבעלי מניות/דירקטורים (Director-Major Shareholders DGA), הידועים גם כבעלים של חברות מוגבלות פרטיות (BVs). כלל זה נועד להבטיח שההכנסה

²⁵ דיבידנדים שמחולקים לחברות אחרות פטורות מתשלום מס ולכן גם המס המיוחד אינו מטפל ברווחים צבורים בחברות החזקות.

²⁶ [Revenue, Surcharge on undistributed income of service companies](#)

²⁷ [Corporation Tax \(CT\) payment and filing](#)

²⁸ [The customary wage scheme for director-major shareholders](#)

של DGA תמוסה בצורה הוגנת על ידי מניעת תשלום מס מופחת באמצעות התאגדות כחברה ומשיכת שכר נמוך.

ההסדר בהולנד קובע כי עובד המבצע עבודה בחברה שיש לו בה עניין מהותי (למעלה מ-5% מהמניות במישרין או בעקיפין), חייב לקבל מחברה זו שכר שייקבע לגבוה מבין הסכומים הבאים לפחות:

- 75% מהשכר של שכירים העובדים בעבודה הדומה ביותר (עד 2015 שיעור זה היה 70%);
- השכר הגבוה ביותר של העובדים המועסקים על ידי החברה או גוף הנמצא בבעלות החברה;
- € 51,000 בשנה (נכון לשנת 2023).

בנוסף, לאחר תשלומי השכר נדרשת החברה לשלם מס חברות בגובה 25.8% על הרווחים, ומס דיבידנד מוגדל בגובה 26.8% (במקום 15%) בעת משיכה, כאשר אין מס נוסף על הרווחים הצבורים. יוער כי חברות סטארט-אפ וחברות הפסדיות יכולות לפנות לרשות המסים ההולנדית בבקשה להפחתת השכר לבעלי העניין.

קפריסין²⁹

ההסדר בקפריסין ידוע כ-"Deemed dividend distribution". לפי הסדר זה כל חברה בבעלות תושב קפריסין צריכה להכריז כדיבידנד על לפחות 70% מהרווחים שלה לאחר מס חברות (12.5%), זאת בתוך שנתיים מתום שנת המס שבה נוצרו רווחים אלה. ככל שלא הוכרזו דיבידנדים כאמור, תחשב החברה לצרכי מס, ככזו שהכריזה על חלוקת דיבידנדים כאמור, ושיעור מס של 17% (SDC tax – השווה למס החל על דיבידנד) יחול על הסכום. עוד קובע הדין בקפריסין כי חלוקת דיבידנד (בפועל או המופעלת על ידי החוק) בין חברות פטורה ממס למשך 4 שנים, וכן כי חלוקה לבעל מניות בחברה כפופה למס נוסף בגובה 2.65%.

הדין בקפריסין מגדיר גם חברות הפטורות מהמס:

- חברות עם מחזור שנתי מתחת ל-70,000 אירו.
- חברות הנסחרות בבורסה הקפריסאית.
- תכניות השקעה קולקטיביות (CIS - כפופות לשיעור מס נמוך יותר של 3%).

יפן³⁰

הגישה ביפן היא שמיסוי רווחים צבורים הינו מס המהווה סוג של "קנס", ומטרתו לייצר חוסר כדאיות כאשר החברה מחליטה לא לחלק את רווחי החברה. מס זה יוטל בהתאם לנוסחה הקבועה בחוק שמטרתה לקבוע את גובה הרווחים הצבורים³¹.

²⁹ [Deloitte, Deemed Dividend Distribution](#).

³⁰ [grantthornton](#)

³¹ [grantthornton](#)

בתוך כך, נקבע בדין היפני כי מס רווחים צבורים חל על חברה משפחתית כהגדרת בחוק (חברה שבה יותר מ- 50% ממניותיה מוחזקות בידי יחיד ביחד עם קרוב או דרך חברות בשליטתו או בשליטת קרוב), שאינה חברה קטנה או בינונית המוגדרת כחברה אשר סך ערכן הנקוב (הון מניות חשבוני)³² של מניותיה קטן מ- 100 מיליון JPY.

שיעור המס בחברות החייבות כאמור, נקבע בדין היפני לפי גובה הרווחים הצבורים, לאחר ניכוי נורמטיבי, לפי מדרגות המס, כדלהלן ;

1. בגין הרווחים הצבורים עד 30 מיליון JPY – 10%.
2. בגין הרווחים הצבורים שבין 30-100 מיליון JPY – 15%.
3. בגין הרווחים הצבורים מעל 100 מיליון JPY – 20%.

כן נקבע כי הניכוי הנורמטיבי מהרווחים הצבורים הוא הגבוה מבין : 40% מההכנסה השנתית החייבת, או 135 מיליון JPY (כ-135 אלף דולר) או 25% מההון נטו (יתרת פתיחה שנתית הון).

יצוין כי המס מוטל בנוסף למס החברות ולא ניתן לקבל זיכוי בגין המס ששולם על הרווחים הצבורים בעת חלוקת דיבידנד.

³² סעיף 3.3. " Chambers - Global Practice Guide" - "stated capital"

בחינת חלופות

לאחר שעמדנו על הבעייתיות בהסדר הקיים, וסקרנו את הפתרונות בעולם להתמודדות עם תופעת הרווחים הלא-מחולקים, ובטרם ההמלצה, מבקש הצוות להניח מספר חלופות ולבחון את כל האפשרויות הקיימות. להלן נציג את עיקריהן של מספר חלופות מרכזיות ואת היתרונות והחסרונות של כל חלופה, כאשר בבסיס הדיון על כל מנגנון במסגרת החלופות עומדות המטרות הבאות:

1. על מנגנון הגבייה לתמרץ את החברות לחלק את רווחיהן כדיבידנד, במקרה ששמירת הרווחים בחברה אינה דרושה לפעילות העסקית בשנים הקרובות. כלומר, על המנגנון לשפר את הקצאת המשאבים במשק ולהביא להגדלת ההכנסות לקופת המדינה.
2. על מנגנון הגבייה לפגוע כמה שפחות בסביבה העסקית המקומית, לאפשר גמישות בביצוע החלטות עסקיות, ולא להגביל חברות שאינן מנצלות לרעה את שיטת המיסוי הדו-שלבית.
3. על מנגנון הגבייה להיות פשוט, יעיל, ישים ומבוסס על נתונים קיימים. על המנגנון להיות מופעל באמצעות שומה עצמית ולא יחייב פעולות אקטיביות של פקיד השומה, זאת על מנת לחסוך סרבול, אי ודאות ותכנוני מס.
4. כמו כן, על מנת להגן על החברות ולא לפגוע בפעילותן העסקית, חלוקת דיבידנד בכל החלופות תהיה כפופה לעמידה במבחני החלוקה בחוק החברות התשנ"ט-1999.

להלן נסקור את החלופות שעלו בדיוני הצוות. יצוין כי כל החלופות חלות על חברת מעטים, כהגדרתה בסעיף 76 בפקודת מס הכנסה³³. עוד יצוין כי, על אף היעדר נתונים מספיקים על אפקטיביות המודלים במדינות השונות, החלופות המוצעות מתבססות, בין היתר, גם על המודלים הקיימים במדינות שנסקרו.

³³ ככלל, חברה שאין בה עניין לציבור שנמצאת בשליטה של חמישה בני אדם לכל היותר, השולטים שליטה ישירה או עקיפה של מעל ל-50% בחברה

חלופה מס' 1: מיסוי רווחים מהשקעות פסיביות, שמקורן ברווחים לא-מחולקים

מודל זה מציע מיסוי בשיעור עודף על רווח מהשקעות פסיביות של חברות אשר יבחרו להשקיע את הרווחים הלא-מחולקים בהשקעות פסיביות, במקום לחלק את רווחיהן. ההצעה נובעת מתוך הבנה שיחידים הפועלים באמצעות חברה נהנים דה-פקטו מהטבה כתוצאה מאי תשלום המס הדו-שלבי על הרווח שלא חולק, כאשר רווח זה מושקע בהשקעות פסיביות שאינן מהוות את סוג ההשקעות שלמען ניתן מס בשיעור נמוך בשלב הראשון בשיטת המיסוי הדו-שלבי. הצעה זו מציעה למעשה להבחין בין השקעות פסיביות (ניירות ערך ללא שליטה, אג"ח ונדל"ן), לבין השקעות ריאליות.

יתרונה של הצעה זו נוגעת בלב בעיית המדיניות ותופסת את המקומות בהם מתקיים ניצול לרעה של מנגנון המיסוי הדו-שלבי, המאפשר לפרטים לצבור עושר תוך קבלת הטבה מימונית בפועל מהמדינה.

מנגד, חסרון מהותי בהצעה זו הוא כי קיים קושי להבחין בין השקעה פסיבית להשקעה אקטיבית, בפרט לאור הפער בין הגדרות חשבונאיות לבין הגדרות תפעוליות עבור רשות המסים.

חלופה מס' 2: מס "ריבית" על רווחים צבורים

חלופה זו מבוססת על הצעה שעלתה בוועדת חברות ארנק (2013) (ראו עמ' 10 בסקירה זו). ההצעה מבקשת להתמודד עם שורש הבעיה ולייצר עלות (נמוכה יחסית) לאי-חלוקת הדיבידנד. לפי חלופה זו, יוטל מס "ריבית" שנתי בגובה של 2% על כל הרווחים הצבורים של כלל החברות, מעל גודל מסוים. ככל שלחברה קיימת הזדמנות השקעה ייחודית בעלת שיעור תשואה סביר, היא תשקיע את הרווחים בחברה, אך ככל שההשקעה אינה ייחודית לפעילות החברה, או לחילופין, התשואה הנחזית מהשארית הכסף בחברה אינה גבוהה, אזי כדאי יהיה לה לחלק את הרווחים כדיבידנד.

המודל אינו מתערב בשיקולים של בעלי החברה או משפיע על קבלת החלטותיה, ואינו מתבסס על בחינת אופי החברה או על סוג ההשקעות העומדות בפניה. בנוסף, המודל משית עלות פשוטה יחסית על הרווחים הצבורים של החברה, הנמוכה מכל עלות מימון אלטרנטיבית העומדת בפני החברה.

בהתאם למודל זה, חברה ריאלית שהיקף הרווחים הצבורים שלה אינו משמעותי יחסית להיקף ההוצאות השנתי שלה, לא תידרש לשלם את המס החדש. לעומת זאת, חברת החזקה (שעיקר הכנסתה מדיבידנדים פטורים מחברות בנות) המאופיינת בהיקף הוצאות נמוך וללא הכנסה חייבת משמעותית, תהיה חייבת על מרבית רווחיה הצבורים במס החדש. בתוך כך, גם חברות משלח היד המאופיינות ברווחיות גבוהה, ואשר חילקו רק חלק קטן מרווחיהן לאורך השנים, יידרשו לשלם את המס החדש. ככל והחברות החייבות במס החדש תבחרנה לחלק יותר מרווחיהן, תפחת חבות המס (החדש) שלהן בהתאם.

במסגרת חלופה זו ניתן לקבוע למשל כי המס השנתי על הרווחים הצבורים העודפים יחושב כדלקמן: סך הרווחים הצבורים של החברה (מעל רף מינימום שייקבע) כפול 2%. יודגש כי שיעור הריבית שנבחרה בהצעת הצוות עומד על 2% מהרווחים הלא-מחולקים מפני ששיעור זה צפוי להשפיע על החברות כך שיימשכו דיבידנד, אך אינו גבוה באופן שפוגע בסביבה העסקית.

יתרונה העיקרי של חלופה זו הוא שהיא משפרת את מנגנון המיסוי הדו-שלבי. המס מתמרץ מחד גיסא חלוקת דיבידנד אם לא קיימות הזדמנויות עסקיות ראויות, אך מאידך גיסא מאפשר לחברות לשמור על רווחיהן בעלות סבירה לצורך פיתוח עסקי. בנוסף, מנגנון הגבייה פשוט ומידתי, והוא מצמצם יחסית את היקף תכנוני המס המתאפשרים כדי להתחמק ממס. להצעה זו יש אפוא פוטנציאל לשפר את הקצאת המקורות במשק ולהגדיל את היעילות המשקית. מנגד, חסרון מהותי בהצעה זו היא העובדה כי המנגנון משית מס גבוה יותר ביחס למצב הקיים גם על השקעות ריאליות (של חברות החזקה בעיקר), באופן שאינו עולה בקנה אחד עם העקרונות המוצגים בבסיס מנגנון הגבייה. בנוסף, יצירת רף המינימום פוגעת בפשטות המנגנון ומאפשרת תכנוני מס והתחמקות עד להיקף שייקבע כרף אותו אין למסות במנגנון החדש.

חלופה מס' 3: מס עודף לחברות ארנק

חלופה זו מציעה בחינה של מקור הרווחים הצבורים ומיסויים בהתאם למקורם. המודל המוצע בחלופה זו כולל הבחנה בין חברות עם מחזור הנמוך מ-10 מלש"ח וחברות עם מחזור הגבוה מ-10 מלש"ח, זאת במטרה לנפות חברות ריאליות וחברות בעלות מחזור נמוך, ולהטיל את המס על חברות ארנק בלבד (חברות החזקה וחברות משלח יד).

על פי המודל המוצע, חברות עם מחזור שנמוך מ-10 מלש"ח יכנסו למודל רק אם שיעור רווחיות גבוה (מעל 20%) וחברות עם מחזור גבוה מ-10 מ' ש"ח יכנסו למודל רק אם שיעור הרווחיות גבוה (מעל 20%) או ששיעור הרווחיות שלהן מעל הממוצע (7%) וגם שיעור הוצאות פחת שכר ועלות המכר נמוכות באופן נורמטיבי.

על פי המוצע בחלופה זו, הרווח הנצבר של חברות שנכנסו למודל ימוסה בהתאם למקור הפקתן:

- חברה שבשנת המס השוטפת שיעור הכנסתה מיגיעה אישית (הכנסה משירותים) ממחזור ההכנסות גבוה מ-50%, תמוסה במס שולי על כל הרווח הצבור בשנה השוטפת בידי בעל המניות היחיד, בדומה לסעיף 62א' (יובהר כי על הכנסה החייבת ששולם בגינה מס ברמת בעל המניות היחיד לא תמוסה במס חברות בידי החברה).
- חברה ששיעור הכנסתה מיגיעה אישית (הכנסה משירותים) ממחזור ההכנסות נמוך מ-50%, תמוסה כדלהלן: על החלק הנובע בשנה השוטפת מיגיעה אישית ישולם מס שולי בידי בעל המניות היחיד, בדומה לסעיף 62א' (יובהר כי על ההכנסה החייבת ששולם בגינה מס ברמת בעל המניות היחיד לא תמוסה במס חברות בידי החברה). בנוסף ייקבע תשלום קנס "ריבית" שנתי בגובה אחוז מסוים על הרווחים הצבורים שאינם נובעים מיגיעה אישית אשר מושקעים במישרין או בעקיפין בניירות ערך, אג"ח או נדל"ן, למעט ניירות ערך אשר מבססים שליטה בחברה.

יתרונותיה של חלופה זו הן בניית מדרג בין החברות שיחייב תשלום מס עודף לחברות ארנק (חברות משלח יד וחברות החזקה) ומתן מענה לעקרונות המוצגים מעלה לגבי מנגנון הגבייה שכן המס צפוי

לתמרץ את החברות לחלק דיבידנד שאינו מיועד להשקעות ריאליות תוך פגיעה מינימלית בסביבה העסקית. בנוסף, המנגנון המוצע אוטומטי, פשוט ויעיל. כמו כן, חלופה זו נותנת פתרון כולל לחברות משלח יד ולחברות החזקה. מנגד, המנגנון המוצע בחלופה זו מותיר פתח להתחמקות מתשלום מס במגוון דרכים לגיטימיות.

חלופה מס' 4: מס "ריבית" על רווחים צבורים שמושקעים באופן פאסיבי

במסגרת מודל זה מוצע להטיל מס "ריבית" בשיעור של 2% בשנה על רווחים צבורים מעל סכום מסויים שיהווה "כרית ביטחון" (למותר לציין, כי לא יוטל מס בשיעור של 2% על רווחים צבורים שחויבו במס שולי).

עוד מוצע כי המס האמור יחול על חברת מעטים לה רווח צבור של לפחות 500 אלש"ח. בנוסף, יוחרגו רווחים צבורים שמקורם בהכנסה חייבת מוטבת, מועדפת וטכנולוגית מועדפת בהתאם לחוק עידוד השקעות הון³⁴, וכן יוחרגו רווחים צבורים שמקורם בפעילות של מוסד כספי³⁵.

חלופה זו מציעה גם כי המס שישולם לא יהיה בר זיכוי מהמס על הדיבידנד במועד חלוקת הדיבידנד בפועל, אך הוא יפחית את יתרת הרווחים הצבורים החייבים במס כאמור.

במסגרת חלופה זו, מוצע כי גובה "כרית הביטחון" יהיה הגבוה מביין:

1. ממוצע ההוצאות המותרות בניכוי לצרכי מס בשנת המס ובשנתיים שקדמו לה³⁶.
2. עלות נכסים בניכוי - ניירות ערך³⁷, זכויות במקרקעין³⁸, מזומנים ושווה מזומנים, מכשירי השקעה אחרים, חברה מוחזקת שעיקר שוויה מהנכסים הנ"ל (במישרין או בעקיפין), הון עצמי ושטרי הון מצד קשור³⁹.
3. 500 אלש"ח.

הרציונל של כרית הביטחון הוא להבטיח שהמודל לא יחול על חברות עסקיות עם פעילות עסקית אמיתית, אלא אם החברות הנ"ל צברו עודפים בסכומים גבוהים מאוד (מבחינת הנתונים הקיימים ברשות המסים, אין זו הדרך בה חברות עסקיות בעלות עסקים ריאליים פועלות). בנוסף, כרית הביטחון תצמצם את הפגיעה בחברות שבוחרות להשקיע את הרווחים הלא-מחולקים בהשקעות ריאליות או בהרחבת הפעילות של העסק, שכן השקעות אלו לא ימוסו במס ה"ריבית".

המודל בחלופה זו כולל גם קביעה כי בשנת המס שבה נשחקו הרווחים הצבורים בשיעור של 20% או יותר (כתוצאה מהפסד או חלוקת דיבידנד ליחיד) – לא יחול חיוב במס. בנוסף, מציע המודל כי

³⁴ שבשנת המס החברה היא חברה מועדפת (בעלת מפעל תעשייתי בר תחרות)

³⁵ "מוסד כספי" – כהגדרת מונח זה בסעיף 1 לחוק מע"מ

³⁶ הוצאות: הכנסה לפי חלק ב' לפקודה (הכנסה שוטפת) בניכוי הכנסה חייבת

³⁷ ניירות ערך – כהגדרתם בסעיף 88, לרבות ניירות ערך מסחריים, עסקה עתידית, יחידת השתתפות בשותפות נפט, יחיד השתתפות בשותפות סרטים וכן זכויות בחבר בני אדם שהמחזיק אינו בעל מניות מהותי בו (מתחת ל-10%)

³⁸ כהגדרת מונח זה בחוק מיסוי מקרקעין למעט זכות במקרקעין לצורך: (1) שימוש בייצור או הספקת סחורות או שירותים או למטרות מנהליות, או (2) מכירה במהלך העסקים הרגיל

³⁹ עלות נכסים – לפי דוחות מתואמים (דוח כספי לצרכי מס)

ייקבע קנס גרעון אם תוספת המס כתוצאה מהליך השומה היא מעל ל-50% (מעל המס הנדרש לשלם).

דוגמה ליישום חלופה זו מצורפת בנספח א'.

לחלופה זו יש מספר יתרונות. ראשית, המנגנון המוצע מאפיין חברות ארנק על ידי קביעת מנגנון של כרית הביטחון, כך שימוסו בעיקר חברות החזקה בעלות היקף עודפים גבוה. בנוסף, המנגנון הנ"ל מעודד חלוקת רווחים צבורים שלא משמשים לצורך התפתחות עסקית, הן בעצם הטלת מס ה"ריבית" על השקעות פסיביות והן באמצעות הימנעות מתשלום המס החדש במקרה של חלוקת רווחים. יתר על כן, מדובר במנגנון המתבסס על שומה עצמית בעל שיקול דעת מצומצם לגבי התחולה.

מנגד, המנגנון הנ"ל מגדיל את נטל המס של החברה. כמו כן, חוסר שיקול הדעת עלול להוביל למקרים חריגים בהם הנכס הנרכש יסווג כנכס פסיבי למרות שמטרתו היא הגדלת פעילות החברה. לדוגמה במקרה של הקמה ובניה של נדלן מניב, או השקעה בנדל"ן מניב, לצורך הפקת הכנסה עסקית מדמי שכירות, זאת בייחוד לגבי פרויקטים שהיקפם לא מאפשר בנייה בידי יחידים. בנוסף, מנגנון זה עשוי לגרור מיסוי מזומן ושווה מזומן שנמצא בידי החברה לתקופה קצרה וצפוי לשמש להשקעה ראלית בעתיד הקרוב.

חלופה מס' 5: מס דיבידנד אוטומטי על חברות משלח יד

חברות משלח יד הן חברות מעטים בהן בעלי המניות עוסקים במקצועות חופשיים או נותני שירותים באמצעות חברות. לפי חלופה זו בחברות אלו יוטל מס בגובה 30% (שווה ערך למס על דיבידנד) על הרווחים הצבורים בשנת המס. המס יוטל באופן אוטומטי (כלומר אינו דורש בחינה של רשות המסים), כאשר כל חברה שתעמוד בקריטריונים של חברת "משלח יד" תצטרך לשלם אותו יחד עם תשלום מס החברות. במקרה שחברה חילקה דיבידנדים לא יחול עליה מס זה (שכן בעלי מניותיה ישלמו את המס על הדיבידנדים שחולקו).

המודל בחלופה זו מציע כי המס על הרווחים הצבורים יחושב בדומה למודל האמריקאי, באופן הבא:

- סך הרווחים שהופקו - סך כל הרווח בשנת המס, בניכוי הפסדים בשנה זו.
- סך הדיבידנדים שחולקו - סך כל הדיבידנדים שחולקו בשנת המס.
- יתרת הרווחים הצבורים לשנת המס (בסיס המס) - הגבוה מבין 0, וסך הרווחים שהופקו מינוס סך הדיבידנדים שחולקו.
- סכום מקסימלי אותו מותר לחברה לצבור – יוגדר בהמשך.
- מס על רווחים צבורים עודפים - יתרת הרווחים הצבורים העודפים בשנת המס פחות הסכום הניתן לצבור שהוא מוכפל ב-30%.

היתרון במנגנון זה הוא העובדה שהוא מתמרץ חברות, שברוב המוחלט של המקרים אינן זקוקות לכסף לצורך השקעות ריאליות, לחלק את רווחיהן כדיבידנד. המס עדיין מאפשר לחברות "משלח

יד" לצבור רווחים, אך משקף השקעה נוספת של בעל המניות מכספים אחרי תשלום המס. כמו כן, המנגנון מאפשר השקעה שתוכר כעלות בעת מכירת החברה, ככל שתימכר. בנוסף, המנגנון פשוט ומבוסס על נתונים קיימים.

מנגד, החלופה דורשת אפיון מדויק של סוגי החברות הנכללות תחת הקריטריונים של "משלח יד", ותהווה תמריץ לחברות לבצע תכנוני מס ולהסוות את פעילותן כדי שלא להיכלל בו. בנוסף המס פוגע בגמישות של חברות אלו לצבור רווח למשך זמן סביר (למשל שנה-שנתיים) לצורך השקעה בפיתוח העסק.

חלופה מס' 6: מס על תשואה נורמטיבית

לפי חלופה זו, על חברות שיוגדרו בחוק כחברות החזקה או חברות מעטים יוטל מס שנתי בגובה 30% (שווה ערך למס הדיבידנד) על התשואה השנתית הנורמטיבית שתיקבע על הרווחים הצבורים. כלומר, המס השנתי יתפקד כמעין "תשלום" שנתי של החברה על צבירת הרווחים. מכיוון שקיים מחסור בנתוני אמת על תשואות החברות תקבע תשואה שנתית נורמטיבית שתהיה שווה לתשואת אג"ח של ממשלת ישראל ל-10 שנים. להלן נוסחת המס השנתי:

$$F^1 = UP^0 * 4.8\% * 30\%$$

הגדרות:

F^1 – המס השנתי בסוף שנה אחת.

UP^0 – רווחים לא-מחולקים בסוף שנה 0.

4.8% - שיעור תשואה אלטרנטיבי שווה ערך לתשואה על אג"ח שקלי של ממשלת ישראל ל-10 שנים.

30% - שיעור המס (הקנס) על התשואה מהרווחים הלא-מחולקים.

להלן סימולציה המדמה את השפעת הקנס השנתי על רווחים לא-מחולקים בגובה 100 ש"ח שרושמים תשואה שנתית של 4.8% ומושקעים חזרה – במשך 10 שנים:

שנה	רווח צבור לפני מס (בסוף השנה)	רווח שנתי לפני קנס	קנס שנתי	רווח צבור אחרי קנס	רווח צבור אחרי קנס+מס דיבידנד	שיעור הרווח ביחס למצב בו משך את הרווח כדיבידנד
0	100	0	0	100	70	100%
1	104.8	4.8	1.4	103.4	72.4	100%
2	108.3	5.0	1.5	106.8	74.8	100%
3	112.0	5.1	1.5	110.4	77.3	99%
4	115.7	5.3	1.6	114.1	79.9	99%
5	119.6	5.5	1.6	118.0	82.6	99%
6	123.6	5.7	1.7	121.9	85.4	99%

7	127.8	5.9	1.8	126.0	88.2	98%
8	132.1	6.0	1.8	130.3	91.2	98%
9	136.5	6.3	1.9	134.6	94.2	98%
10	141.1	6.5	1.9	139.2	97.4	98%

היתרון בחלופה זו הוא כי מנגנון הגבייה יתמרץ את החברות לחלק את רווחיהן כדיבידנד מכיוון שהמס השנתי שוחק את התשואה מהרווחים הצבורים, זאת, תוך שהוא לא יפגע בסביבה העסקית, שכן אין פגיעה משמעותית ביכולת לצבור רווחים לצורך השקעות ריאליות. בנוסף, המס יוטל באופן אוטומטי כל שנה, אינו דורש פעולה אקטיבית של אדם, הוא ישים והפעלתו מידתית.

מנגד, מנגנון הגבייה לא חל על כל החברות אלא דורש אפיון של חברות שעליהן יחול המס (שכן אין כוונה להטיל מס שכזה על חברה ריאלית). בנוסף המנגנון אינו מבדיל בין שימוש ברווחים הלא-מחולקים לצורך השקעות ריאליות לבין שימוש בו להשקעות פסיביות.

חלופה מס' 7: תיקון סעיף 62א', חברות משלח יד

במסגרת חלופה זו מוצע לתקן את סעיף 62א' לפקודה ולהרחיב את תחולתו ביחס לנוסח הקיים, כדלקמן:

1. תיקון ההוראה הקיימת בסעיף 62א (א)(1) ו-(4) כך שתמורה עבור שירותים לחבר בני אדם שהיחיד מחזיק באחד מאמצעי השליטה בה, תיחשב כהכנסתו של היחיד מיגיעה אישית, לרבות שירותים הניתנים לשותפות שהיחיד הוא בעל זכויות בה במישרין או בעקיפין. מטרת התיקון היא לכלול בהוראת הסעיף גם שירותים (עורכי דין, רואי חשבון וכו'), שאינם שירותי נושא משרה (דירקטור, מנכ"ל וכיוצ"ב), אשר תמורתם משולמת לחברה המוחזקת בבעלות מהותית של יחיד (10% ומעלה) ושניתנו על ידי אותו יחיד לחבר בני אדם אחר (לרבות שותפות) שיש לאותו יחיד החזקה באחד מאמצעי השליטה בו. נזכיר כי כיום, פרטים שבחרו להתאגד בשותפות היו נדרשים לשלם מס שולי, וכדי להימנע מתשלום מס שולי הוקמו חברות, באמצעותן החזיקו הפרטים בשותפות ושילמו רק מס חברות (לרוב בלי מס דיבידנד). הרחבה זו של הסעיף הקיים, משמעותה שהוראת הסעיף תחול גם על בעלי זכויות בשותפות שבחרו להתאגד כחברה השותפה בשותפות רק כדי להימנע מתשלום מס בשלב השני. יוסף כי כדי למנוע מצב בו פירמות המאוגדות כחברות ולא כשותפות, מוצע לקבוע הוראה שיראו דיבידנד בין חברתי כהכנסה מיגיעה אישית של בעל המניות.

2. תיקון ההוראה הקיימת בסעיף 62א (א)(3) כך שתקופת הבחינה להתקיימות "פעולות הנעשות בידי עובד בעבור מעסיקו" תהיה שנת המס ולא 30 חודשים בתקופה של 4 שנים, כפי שקבוע בסעיף היום. מטרת השינוי היא יצירת ודאות ופשטות באמצעות מבחן בשנת מס השוטפת ואינו מחייב בחינה בדיעבד של מספר שנות מס. בנוסף, המבחן מתוקן זה מונע מניפולציות שניתן לבצע על הכנסות החברה לצורך התחמקות מכניסה לתחולת הסעיף, כגון העברת הכנסות בין שנות מס וכדומה.

3. כיום סעיף 62א'(א)(1) קובע החרגה מתחולת הסעיף לגבי הכנסה המשולמת לחברת המעטים על ידי חברה אחרת שהיחיד מחזיק בה בשיעור של 10% ומעלה, כך שהכנסה זו אינה ממוסה במס שולי. ההצדקה לאפשר מתן שירותים של בעל מניות לחברה שבבעלותו, מבלי לחייב את החברה לשלם לו שכר, אינה קיימת כאשר שיעור החזקה לא מבסס שליטה בחברה, כלומר שיעור החזקה הנמוך מ-50%. לכן מוצע לצמצם את ההוראה רק למקרים בהם ישנה החזקה של 50% ומעלה בחברה האחרת.

4. הוספת אפשרות נוספת בסעיף 62א' אשר תחול על חברות שהמחזור העסקי שלהן גבוה מ-200 אלש"ח ונמוך מ-30 מיליון ש"ח ושיעור רווחיות מעסק (הכנסה חייבת מעסק חלקי ההכנסה מעסק) שלהן עולה על 25%. עפ"י חלופה זו, בעל המניות המהותי הפעיל בחברה, יחויב במס שולי על חלקו בהכנסה החייבת מעסק של החברה העולה על סכום של 25% מהכנסה מעסק של החברה. הסכום האמור יופחת ככל ששיעור הרווחיות של החברה עולה עד לשחיקה מלאה בשיעור רווחיות מעסק של 100%, במנגנון של "תקרה מתקפלת". התקרה המתקפלת מוצעת באופן כזה כדי שמחד גיסא לחברות עם שיעור רווחיות של 100% לא יהיה תמריץ להתאגד (אלו חברות ללא הוצאות כלל), מאידך גיסא חברות עם שיעור רווחיות של 25% או קרוב לכך ייהנו ממשטר מס דו שלבי על רווחיות סבירה, תוך שבסופו של דבר התקרה "מתקפלת" בקצב האיטי האפשרי, כדי שלא יהיה מס שולי גבוה מאוד.

בעל מניות מהותי יחויב לפי שיעור החזקות בחברה בהכנסה החייבת מעסק שהופקה בחברה, בין אם היה מעורב ישירות בהפקתה ובין אם לאו, ובלבד שהוא היה פעיל בהפקת הכנסה מעסק בחברה.

על פי ההצעה, חישוב הסכום שיחויב במס שולי יהיה בהתאם לנוסחה הבאה (כאשר שיעור הרווחיות עולה על 25%):

$$\left(\frac{4}{3}SRM - \frac{1}{3}\right) * BN$$

SRM – שיעור רווחיות מעסק

BN – הכנסה חייבת מעסק לפי חלקו של בעל המניות

שיעור הרווחיות מעסק מאפשר לזהות בוודאות קרובה חברות שעיקר ההכנסה שלהן נובע ממשלח ידן או מפעילותם של בעלי מניותיהן, שכן מדובר בשיעור רווח חריג שלא אופייני לחברה שיש לה פעילות עסקית משמעותית המחייבת השקעה ברכוש קבוע ובעובדים. יחד עם זאת, חלופה זו מאפשרת מיסוי בשיעור מס חברות עד לשיעור מהמחזור שמצביע על שיעור רווחיות "נורמלי" לחברות. ככל ששיעור הרווחיות עולה, כך הניכוי בשל שיעור הרווחיות ה"נורמלי" נשחק עד למחיקה שלו בשיעור רווחיות של 100%. במסגרת מנגנון זה מוצע שהכנסה תמוסה לפי הסעיף החדש רק אם לא מוסתה על ידי הוראות ס' 62א הקיימות.

אחד היתרונות המרכזיים בחלופה זו היא העובדה כי המודל מאפשר זיהוי מדויק יותר של חברות משלח היד שפעולות באופן מאוגד בעיקר בשל תוצאת המס. במקביל, המודל מאפשר לחברות עם שיעורי רווחיות בינוניים לשלם מס חברות על חלק מההכנסה החייבת,

כפונקציה של שיעור הרווחיות. זאת ועוד, מיסוי הפעילות מעסק בלבד מאפשר ליצור הבחנה בין פעילות אקטיבית לפסיבית, כאשר הפעילות שאינה ממוסה לפי חלופה זו תמוסה לפי חלופות שנועדו לטפל ברווח צבור שאינו מחולק. חיוב ההכנסה מעסק שהופקה בחברה בידי בעל המניות המהותי הפעיל בחברה לפי שיעור החזקתו מאפשר פשטות וודאות יחסית בקביעת גובה ההכנסה אותה יש לייחס לבעל המניות, בייחוד במקרים בהם ישנם מספר בעלי מניות בחברה הפעילים בהפקת הכנסה מעסק לחברה. מנגד, החרגה של סכום מסויים (25% מההכנסה מעסק, שפוחת לפי שיעור הרווחיות) מתחולת הסעיף יכולה לגרום לפעילות באמצעות חברה לצורך ניצול המס הנמוך. בנוסף, העובדה שסכום ההחרגה הוא פונקציה של שיעור הרווחיות מוביל למס שולי גבוה יחסית על ההכנסה שעוברת את הסכום המוחרג. בהקשר זה יצוין כי בכל מקרה ובכל שיעור רווח, המס האפקטיבי לא עולה על 47% (שיעור המס השולי הגבוה ביותר ליחיד, ללא מס יסף). יתר על כן, בשוליים ימוסו גם חברות עם פעילות עסקית אמיתית הכוללת עובדים, רכוש קבוע וכדומה, שמצליחות לפעול באופן יעיל וכך להגיע לשיעורי רווחיות גבוהים מ-25%.

חלופה מס' 8: תיקון סעיף 77, הוראת חלוקת רווחים

סעיף 77 נכנס לתוקף בנוסח החדש בתיקון 235 לפקודת מס הכנסה (מיום 1.1.2017). הסעיף מסמך את מנהל רשות המסים (או מי שהוסמך על ידו), לאחר שהתייעץ עם ועדה ציבורית, להורות על חלוקת רווחים לא-מחולקים של חברת מעטים אם אלה לא חולקו לאחר חמש שנים ממועד צבירתם.

הסעיף קובע בין היתר, כי אי חלוקת הרווחים נובעת מהימנעות או הפחתת מס, וכי החלוקה לא תפגע בפיתוחו וקיומו של העסק. מניסיון שנצבר בהפעלת הסעיף, עולה כי דרישות אלו מקשות על יישומו באופן יעיל, גם במקרים מובהקים. על כן, מוצע להשמיט את הדרישות מהסעיף ובמקביל להמליץ על קריטריונים בהם יתחשב המנהל בהפעלת שיקול דעתו, כגון: היקף המימון הזר בחברה, היקף הפעילות העסקית בחברה, סיכונים עסקיים וכד'.

מוצע כי שיקול דעתו של המנהל יהיה בכפוף למגבלות הבאות: החלוקה אינה מהווה חלוקה אסורה עפ"י חוק החברות, החלוקה אינה פוגעת בנושים של החברה והחלוקה תהיה מידתית ביחס להיקף הפעילות של החברה.

היתרון בתיקון הנ"ל הוא יישום יעיל של הוראות הסעיף באופן שיאפשר גבייה ואכיפה של רשות המסים.

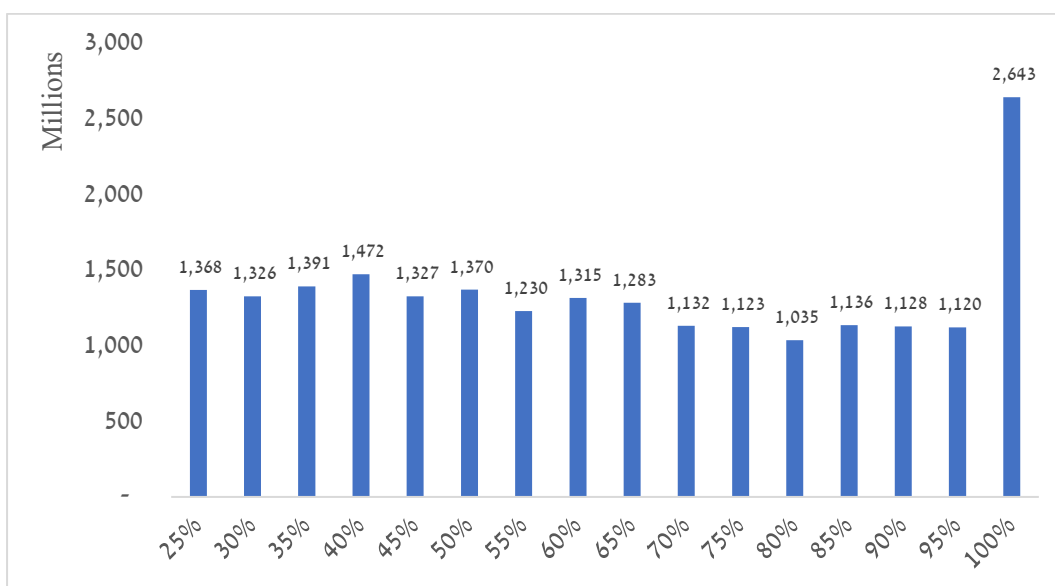
הנה כי כן, סקרנו עד כה את המצב המצוי והרצוי, את הניסיונות שמבוצעים במדינות שונות בעולם כדי להתמודד עם התופעה, ואת עיקרי החלופות שנידונו בפני הצוות במטרה למצוא מענה מיטבי לנושא בישראל. להלן תובא המלצת הצוות בהתבסס כל החומרים שהוצגו לפניו.

המלצת הצוות - גיבוש מודל פעולה משולב

במסגרת הדיונים הצוות דן בכלל החלופות שהוצגו מעלה, אך לא נמצא מודל אחד שיוכל לתקן את בעיית המדיניות בכל סוגי החברות הנדונות, קרי, חברות משלח יד וחברות החזקה. על כן, המלצת הצוות היא לנקוט במספר צעדים משולבים, שיחד יביאו לתוצאה הרצויה, כמפורט להלן:

1. **חברות משלח יד** – הצוות סבור כי התיקון המוצע בחלופה מס' 7 לעיל (תיקון סעיף 62א', חברות משלח יד) נותן את המענה המיטבי. כמפורט לעיל, המנגנון המוצע במסגרת חלופה זו הוא שבחברות בעלות מחזור מעל 200 אלש"ח ומתחת ל-30 מיליון ש"ח, יזקפו רווחי החברה כהכנסתו של היחיד, וזאת על הרווחים למעל 25% רווחיות, ובכפוף למנגנון ה"תקרה המתקפלת". המנגנון אף קובע כי כדי למנוע מיסוי כפול על אותה הכנסה, הכנסה שמוסתה בידי בעלי המניות מכוח סעיף 62א' הקיים לא תמוסה שוב מכוח המודל המוצע. מהבדיקות שערך הצוות, התיקון המוצע יחול על כ-15 אלף חברות העומדות בתנאים המוצעים. על מנת לסבר את האוזן, יצוין כי חברות אלו הפיקו בשנת 2021 כ-21 מיליארד ש"ח רווחים לא-מחולקים, מתוכם כ-9 מיליארד ש"ח רווחים בבסיס המס, כשכ-80% מהרווחים שבבסיס המס נמצאים בחברות ששיעור הרווחיות שלהן גבוה מ-40%, כלומר מדובר במיסוי חברות רווחיות מאוד. הדברים משתקפים בתרשים 7 להלן:

תרשים 7 | רווחים לא-מחולקים הנמצאים בבסיס המס, שהופקו בשנת 2021, לפי רווחיות שנתית



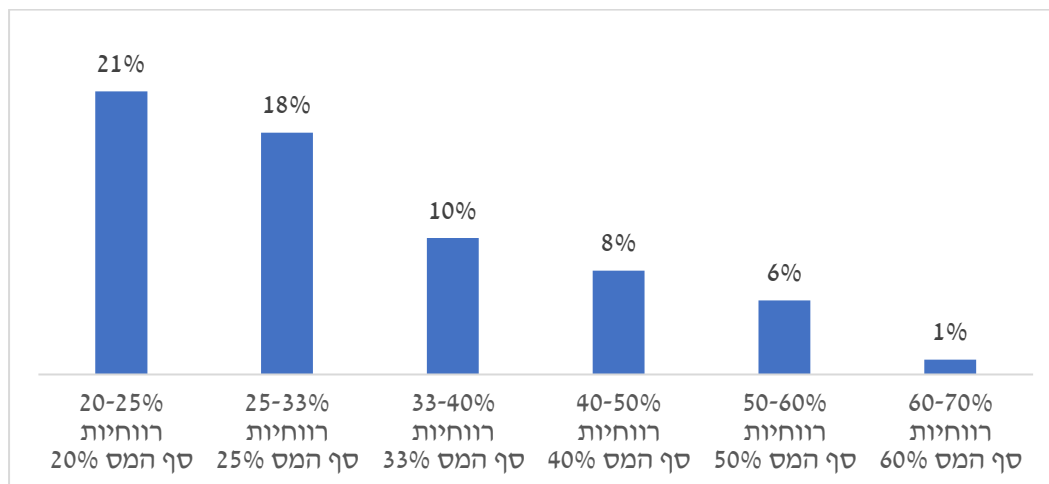
חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, אינן מוסד כספי, אינן בבעלות זרה, חברות עם מחזור עד 30 מיליון ש"ח, ושיעור רווחיות העולה על 25%.
מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, לנתוני רשות המסים

חשוב לציין כי שיעור הרווחיות שהוצע הועמד על 25% כאיזון בין מספר שיקולים. ראשית, הצוות ביקש לקבע שיעור רווחיות גבוה מספיק על מנת שיוציא את רוב החברות העסקיות הרגילות להן שיעורי רווחיות נמוכים יותר משמעותית. שנית, הצוות ביקש לקבוע שיעור רווחיות גבוה מספיק כך שחברות משלח יד שכן נתפסות על ידי המנגנון יקבלו תחום רחב

מספיק בו הכללים הרגילים של חברה עדיין חלים, ככל והן כן השקיעו השקעות מסוימות בחברה. שלישית, הצוות בחר בשיעור רווחיות גבוה מספיק כך שמרב ההכנסות של המנגנון החדש יגיע מהחברות עם שיעורי הרווחיות הגבוהים מחד גיסא, אך מאידך גיסא שיעור רווחיות לא גבוה מדי, כך שחלק משמעותי מהרווחים על חברות משלח היד ימוסה במס על יגיעה אישית, וכך היתרון לפעול בחברה יקטן באופן ניכר.

הדברים באים לידי ביטוי בתרשים 8 להלן:

תרשים 8 | שיעור החברות הנוספות לבסיס המס שהן עם יותר מ-5 עובדים, לפי שיעור רווחיות וסף כניסה למס



חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, אינן מוסד כספי, אינן בבעלות זרה, חברות עם מחזור עד 30 מיליון ש"ח.

מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, לנתוני רשות המסים

ניתן לראות בבירור בתרשים 8 כי באזור 25% רווחיות ומעלה נמצאות חברות שברובן מספר מועט של עובדים, וכי אם רף הרווחיות היה מופחת מ-25% ל-20% לדוגמה, 21% מהחברות שיתווספו לבסיס המס הן חברות המעסיקות יותר מ-5 עובדים (כלומר שכחמישית מהן ככל הנראה חברות עסקיות רגילות).

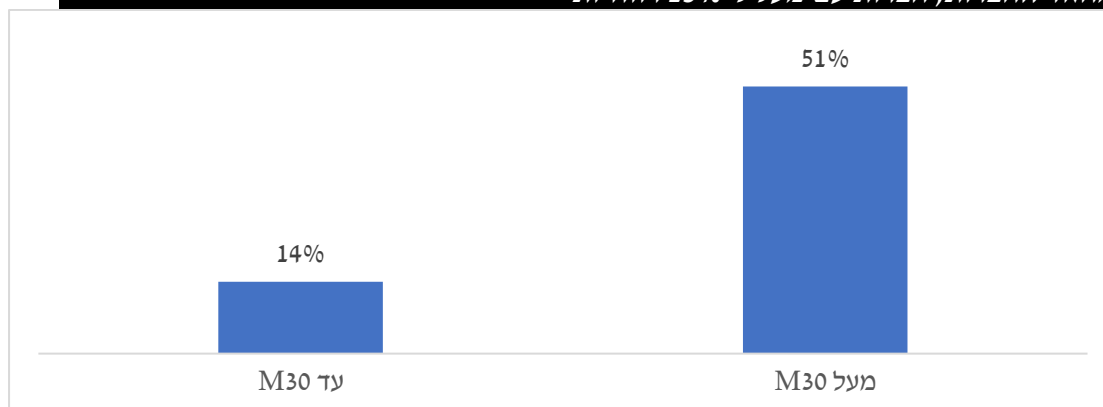
כאמור, המלצה נוספת במודל זה הינה לקבוע רף מינימלי של מחזור הגבוה מ-200 אלף ₪. המלצה זו נועדה להקטין חיכוך עם נישומים שחבות המס שלהם נמוכה, שכן ממילא כיוון שהמס על יחיד עם הכנסה נמוכה מ-200 אלף ₪ הוא לרוב מס נמוך ממס חברות (וללא מס דיבידנד, היינו, נמוך מ-23%), ואין ליחיד שכזה סיבה להתאגד לשם הקטנת חבות מס.

בנוסף המליץ הצוות במסגרת מודל זה לקבוע רף מקסימלי של מחזור עד 30 מיליון ₪. לעמדת הצוות רף זה מאזן בין הדרישה לתפוס את רובן של חברות משלחי היד שעיקר פעילותן הוא משלח ידו של היחיד ועל כן הרף היה צריך להיות גבוה מספיק, ובין הרצון לנפות חברות עסקיות ממנגנון המס, ועל כן הרף היה צריך להיות לא גבוה מדי, כך שלא יכנסו למנגנון המיסוי חברות עסקיות בעלות שיעור רווחיות גבוה.

ניתן לראות את הדברים בתרשים מס' 9 להלן, המלמד בבירור כי בחברות עם מחזור הנמוך מ-30 מיליון ש"ח ורווחיות של מעל ל-25%, כ-86% מהרווחים הלא-מחולקים נמצאים בחברות

עם עד 5 עובדים (ו-14% מהרווחים בחברות המעסיקות מעל ל-5 עובדים). נזכיר בהקשר לכך כי ניתן להניח כי חברה עם מעט עובדים (ורווחיות גבוהה) היא אינדיקציה לחברת משלח יד.

תרשים 9 | שיעור הרווחים הלא-מחולקים שמוחזקים בחברות עם מעל ל-5 עובדים, לפי מחזור החברות, חברות עם מעל ל-25% רווחיות

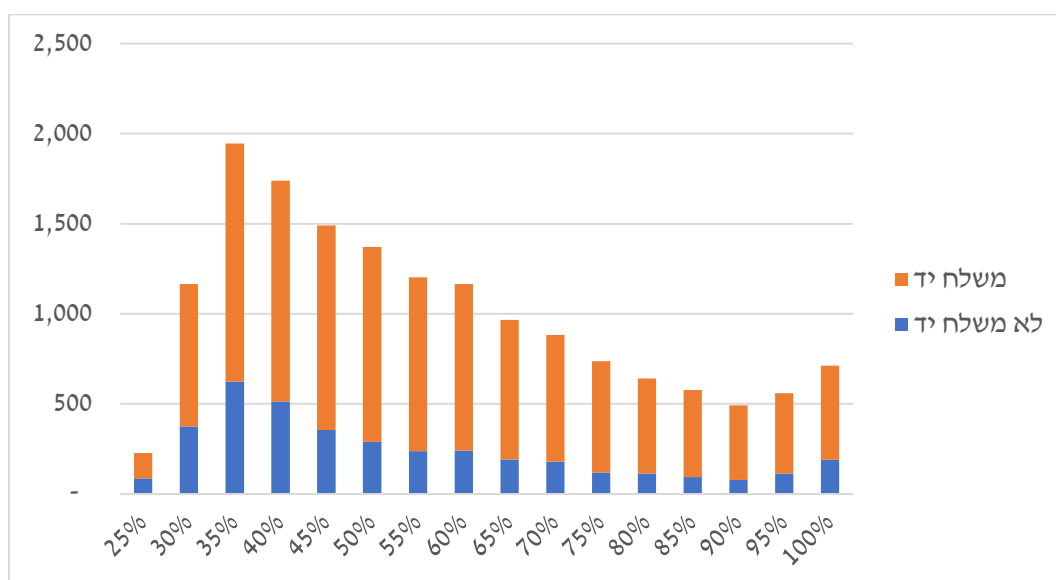


חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, אינן מוסד כספי, אינן בבעלות זרה, ושיעור רווחיות העולה על 25%.

מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, לנתוני רשות המסים

חשוב להוסיף כי הצוות ביצע בדיקה נוספת במטרה לוודא שסוג החברות שנכללות בהגדרות המס המוצע במודל זה הן אכן חברות "משלח יד", כלומר יחיד שהתאגד. בתוך כך, סווג הענפים במשק לענפים שבהם נמצאים לרוב משלחי יד הנוטים להתאגד כחברה, בהם רופאים, עורכי דין, רואי חשבון, יועצים למיניהם וכד'. כמפורט להלן בתרשימים מס' 10 ו-11, ניתן לראות כי בעוד בכלל המשק ענפי "משלח יד" הם פחות ממחצית החברות במשק, על פי ההגדרה המוצעת במודל מדובר ברוב ברור של כ-75% מהחברות.

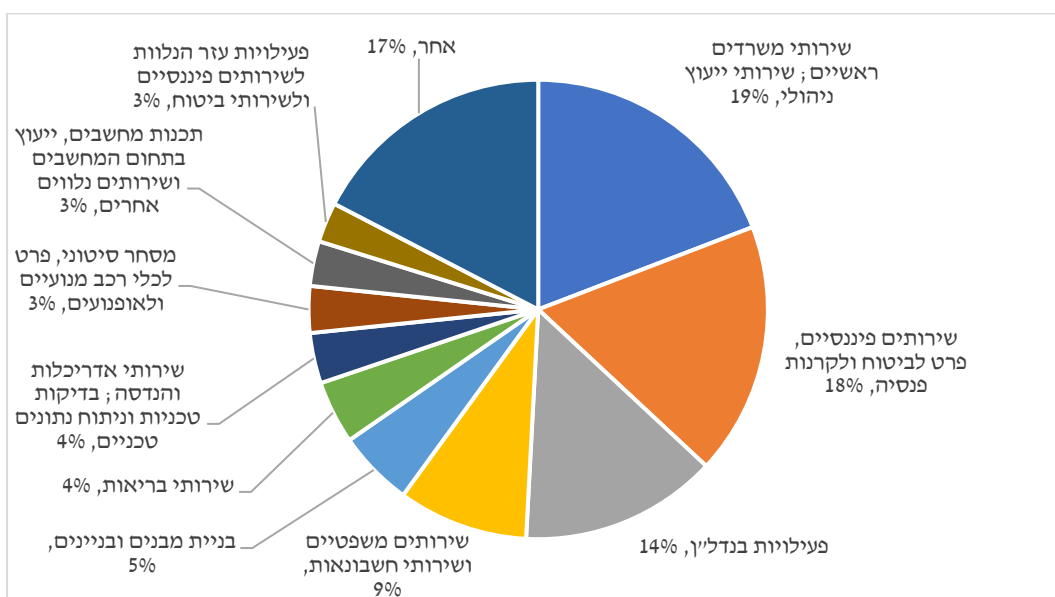
תרשים 10 | מספר החברות שימוסו ע"פ ההצעה, לפי רווחיות שנתית, 2021



חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, אינן מוסד כספי, אינן בבעלות זרה, חברות עם מחזור הגבוה מ-200 אלש"ח ונמוך מ-30 מיליון ש"ח, ושיעור רווחיות העולה על 25%.

מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, לנתוני רשות המסים

תרשים 11 | התפלגות הרווחים השנתיים השוליים לפי ענף כלכלי, 2021



חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, אינן מוסד כספי, אינן בבעלות זרה, חברות עם מחזור עד 30 מיליון ש"ח, ושיעור רווחיות העולה על 25%. מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, לנתוני רשות המסים

הנה כי כן, התיקון המוצע לחברות משלח יד הינו בהתאם למנגנון המוצע בחלופה מס' 7 ובתנאים שקבע הצוות. להשלמת התמונה נבקש לעמוד על פוטנציאל הגביה בהתאם למתווה זה.

פוטנציאל הערכת תוספת הגבייה:

כאמור, סך הרווחים הלא-מחולקים בבסיס המס המופקים בכל שנה בחברת מעין אלו עומד על כ-21 מיליארד ש"ח. ההערכה היא כי החברות הללו יישחקו את שיעור הרווחיות שלהן ל-25% ע"י תשלום שכר לבעלי החברה ובכך יורידו את חבות המס שלהן. בנוסף סביר להניח כי נוכח העובדה שחברות אלו חילקו בעבר דיבידנדים בסכום של כ-1.4 מיליארד ש"ח ושילמו עליהם מס בסכום של 240 מיליון שקלים, הן יבקשו להמיר זאת בתשלום משכורת לבעל החברה, פעולה שתוריד גם היא את שיעור הרווחיות. הערכת גורמי המקצוע היא שלאחר תכנוני מס אלו, פוטנציאל הגבייה הנוספת עומד על כ-2.8 מיליארד שקלים.

אמנם, יש יסוד להניח כי יתבצעו תכנוני מס נוספים כך שסכום זה יקטן, אך מנגד קיים פוטנציאל גבייה משינוי החוק כך ששותפים בשותפות ישלמו מס יחיד מהשקל הראשון. שני גורמים אלו קשים להערכה בשלב זה, ונראה שקצוות אלו יקזזו זה את זה.

לאור האמור, הצוות מעריך את תוספת הגבייה כתוצאה מהחלת מנגנון זה על חברות משלח היד בכ-2.8 מיליארד ש"ח בשנה, זאת בהשוואה לגבייה מהן ללא הצעד האמור.

יודגש שניתן כי ניתוח הכנסות בעלי החברות שיימוסו בחברות "משלח יד" במס המוצע, אל מול הכנסות כלל היחידים בישראל, מראה כי 98% מהסכום האמור, מקורו בעשירון העליון של ההכנסות במשק⁴⁰.

2. **חברות החזקה** – הצוות סבור כי המודל המוצע בחלופה מס' 4 לעיל נותן את המענה המיטבי לחברות מעין אלו. נזכיר כי מודל זה מציע מנגנון הוליסטי שלם שיאפשר גביית עלות על רווחים שאינם מחולקים ומושקעים בהשקעות פסיביות, מעבר לגובה "כרית ביטחון" שנקבעה ושאמורה לשקף השקעה בחברות עצמן. הצוות משוכנע כי מנגנון זה יביא לגביית מס אמת שאין בו כדי להביא חלילה לפגיעה כלשהי בחברות המנהלות פעילויות ריאליות ומבצעות השקעות לצורך הגדלה והתרחבות עסקיהן.

נבקש לשוב ולציין מספר נקודות בהקשר להמלצת הצוות בעניין "כרית הביטחון" במסגרת מודל זה. כרית הביטחון תהיה הגבוהה מבין שלושת האפשרויות הנ"ל:

א. "כרית הביטחון" המינימלית נקבעת על סך של 500 אלש"ח, וזאת על מנת לאזן בין כמה שיקולים. ראשית, הצוות ביקש לאפשר כרית ביטחון כלשהי לכל חברה שנכנסת למנגנון זה. הצוות ביקש גם לצמצם את היקף החברות הנדרשות לשלם מס זה ולצמצם את החיכוך בין רשות המסים לנישומים. הצוות נשען גם על היקפי הרווחים המינימליים שנקבעו במדינות שונות, ואף הביא בחשבון את השיקול שלפיו כרית מינימלית גבוהה מדי תאפשר תכנון מס בהיקפים נרחבים על ידי פיצול פעילות למספר חברות.

ב. כרית ביטחון נוספת תהיה בגובה ממוצע ההוצאות המותרות בניכוי לצרכי מס בשנת המס ובשנתיים שקדמו לה. כרית ביטחון זו נותנת הגנה לחברות עסקיות ריאליות עם אופי פעילות הדורש השקעות בחברה, שכן חברות אלה מאופיינות בהוצאות רבות (שכר, מלאי, פחת וכו') ובהתאם הן יקבלו הגנה על שמירת רווחים צבורים עד גובה הוצאותיהן השנתיות.

ג. כרית נוספת הינה "כרית הנכסים". גובה כרית זו ייקבע עפ"י עלות הנכסים, בניכוי: ניירות ערך, זכויות במקרקעין שאינן לשימוש עצמי, מזומנים ושווה מזומנים, מכשירי השקעה אחרים, חברה מוחזקת שעיקר שוויה מהנכסים הנ"ל (במישרין או בעקיפין), הון עצמי ושטרי הון מצד קשור.

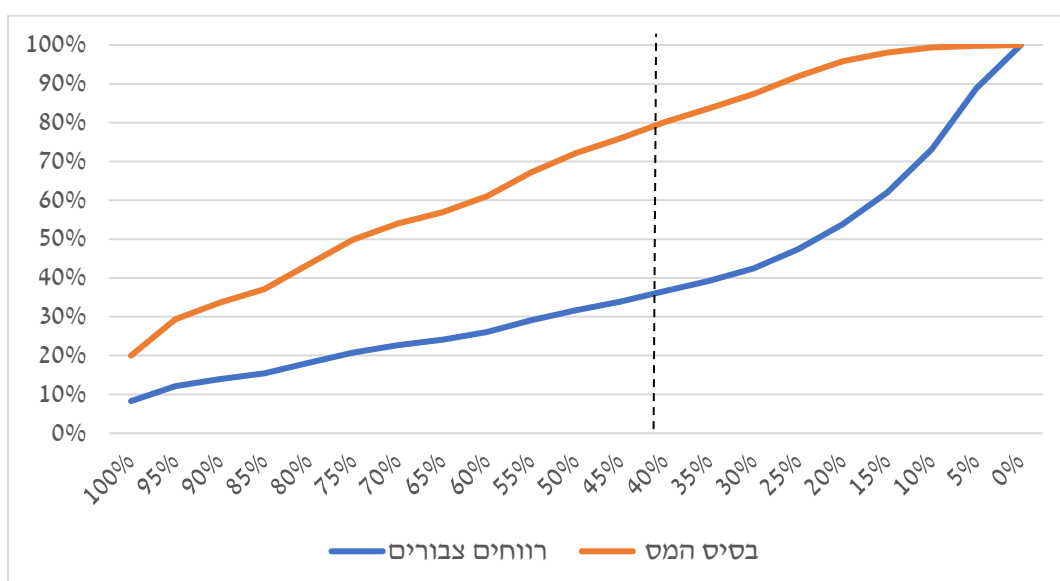
מטרתה של כרית ביטחון זו היא להגן על השקעה בנכסים "אקטיביים", נכסים שהשקעה בהם מייצרת ערך מוסף ריאלי תוספתי במשק. בתמונת מראה, כרית הביטחון לא מכסה על נכסים שהם "פאסיביים", נכסים שלתפיסת הצוות לא נכון להצדיק תמריץ מיסוי להשקעה בהם דווקא באמצעות החברה, ובאותה המידה ניתן לעשות השקעות אלו על ידי יחידים (ולכן עדיף שיחולקו רווחים המושקעים באופן זה).

⁴⁰ זאת לאחר שיקוף הרווחים שיימוסו כהכנסותיו של היחיד, ולאחר שרשור בעלות חברות עד ליחיד (בהתאם לחלקו בחברות).

אשר לשיעור הריבית שנבחרה במודל זה, קרי 2% לשנה על הרווחים הלא-מחולקים מעבר לכריות הבטחון שנקבעו, נציין כי שיעור זה נקבע כך מפני שהוא צפוי להשפיע על החברות כך שיימשכו דיבידנד, אך אינו גבוה באופן שייפגע בסביבה העסקית.⁴¹

חשוב להוסיף כי "בסיס המס" בחברות מעין אלו עומד על כ-162 מיליארד ₪ של רווחים צבורים⁴² לאחר כרית הביטחון המינימום (500 אלש"ח רווחים צבורים), לאחר כרית ההוצאות, ובניכוי חברות הפסדיות או שחילקו מעל ל-20% מרווחיהן (ולפני כרית הנכסים). מובן מאליו, וכפי שעולה מתרשים מס' 12 מטה, מנגנון זה, מכיון לחברות רווחיות מאוד, שכן כמעט 80% מבסיס מס זה נובע מחברות עם רווחיות העולה על 40%.

תרשים 12 | התפלגות מצטברת של הרווחים הצבורים הרווחים הניתנים למיסוי, לפי רמת רווחיות רב שנתית, 2013-2021



חברות שאינן ציבוריות, אינן עונות לקריטריונים של חוק עידוד השקעות הון, אינן מוסד כספי, אינן בבעלות זרה. רווחים צבורים בשנים 2013-2021, לאחר כרית ההוצאות, כרית מינימום של חצי מיליון ש"ח, ובניכוי חברות הפסדיות או שחילקו מעל ל-20% מרווחיהן (ולפני כרית הנכסים). מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, לנתוני רשות המסים

נשוב ונציין כי זאת שיעור כלל הרווחים הצבורים בחברות עם רווחיות שעולה על 40% הוא כ-35% בלבד, כלומר מנגנון ה"כרית הביטחון" שם את נטל המס על חברות עם רווחיות גבוהה ומגן על חברות עם רווחיות נמוכה (ר' עוד תרשים מספר 3 בפרקים הקודמים, המלמד כי

⁴¹ תחת הנחה שהמס שישולם יעמוד על כשליש (מס דיבידנד פלוס מס יסף) מהרווחים הלא מחולקים (שמעבר לכריות הבטחון שנקבעו). במצב זה 2% ריבית על הרווח הלא מחולק שווה ל-6% ריבית על המס שהיה משולם אם הרווחים הללו היו מחולקים ליחיד.

⁴² הנתון הוא לרווחים שנצברו בשנים 2013-2021, הגבלת השנים נובעת ממגבלות בסיס הנתונים, המס המוצע יוחל על רווחים מאז ראשית החברה.

חברות עם שיעור רווחיות כה גבוהה הן רק 16% מהחברות הרלוונטיות במשק, ובהן רק 4% מהמחזור).

הנה כי כן, התיקון המוצע לחברות ההחזקה הוא בהתאם למנגנון המוצע בחלופה מס' 4 ובתנאים ובכללים שקבע הצוות. להשלמת התמונה נבקש לעמוד על פוטנציאל הגביה בהתאם למתווה זה.

הערכת תוספת הגבייה

על פי הנתונים שהוצגו לפני הצוות התמונה המתקבלת בעניין פוטנציאל הגבייה בהתאם למתווה זו הוא כדלהלן:

- בסיס המס של חברות ההחזקה הינו 65 מיליארד ₪, לאחר הורדת כל הכריות. מס ריבית של 2% מבסיס המס יעמוד על כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה.
- בנוסף, יש להניח כי החברות ישנו התנהגותן, ויחליטו להקדים משיכת דיבידנד, ומראש בכל שנה, כדי שלא לצבור דיבידנדים שהוחלט לצבור עד היום. הסכום המצטבר בכל שנה לבסיס המס עומד על כ-8 מיליארד ש"ח. נניח כי 40% ממנו יחולק כעת, זו היא חלוקה של 3 מיליארד ש"ח, שהם 1 מיליארד במס בכל שנה.

יוער, כי קשה להעריך את הגבייה החד פעמית שתתרחש לאור מהלך זה. אם למשל יוקדמו חלוקתם של 1% מבסיס המס, המס שיגבה יעמוד על 200 מיליון ש"ח. בהתאם, חלוקה של 10% מבסיס המס, תביא להכנסות חד פעמיות ממסים בגובה 2 מיליארד ש"ח.

לאור האמור, פוטנציאל הגבייה ממהלך זה מוערך בכ-2.3 מיליארד בשנה, בהתעלם מההכנסות החד-פעמיות. מדובר בתוחלת תוספת הגבייה בהשוואה למצב העניינים ללא הצעד האמור. סביר להניח כי תוספת תקבולי המסים תהיה גבוהה יותר בשנים הראשונות, כתוצאה משינוי מדיניות החלוקה של החברות גם לגבי יתרת הרווחים הלא מחולקים שנצברה לאורך השנים.

כמובא לעיל, ניתוח הכנסות בעלי החברות שימוסו במס הריבית המוצע, אל מול הכנסות כלל היחידים בישראל, מראה כי 98% מהסכום מקורו בעשירון העליון של ההכנסות במשק⁴³.

יובהר, כי בסיס המס לאחר הורדת כרית המינימום וכרית הביטחון של ההוצאות הינו 162 מיליארד ₪. אשר למנגנון ה"נכסי" שאומץ על ידי הצוות ביחס ל"כרית הבטחון", מבקש הצוות להבהיר כי קשה אמנם להעריך את גובה כרית הנכסים, שכן נתון זה אינו זמין כיום מאחר שאינו משפיע על חבות המס של החברות (אינו מדווח בצורה זו), וממילא קשה להעריך את השפעתה של כרית הנכסים, ועוד יותר קשה להעריך כיצד מיסוי על פיו ישפיע על החברות וכיצד ישנה התנהגותן. עם זאת, אומדנים ראשוניים שבוצעו על ידי גורמי הצוות מראים כי כרית הנכסים עומדת על כ-60% מנכסיהן של החברות הרלוונטיות, ופועל יוצא מכך שבכך קטן "בסיס המס" לכ-65 מיליארד ש"ח.

⁴³ זאת לאחר שיקוף שמינית מהרווחים הצבורים שימוסו כהכנסותיו של היחיד (כיוון שהרווחים בניתוח נצברו על פני 8 שנים), ולאחר שרשור בעלות חברות עד ליחיד (בהתאם לחלקו בחברות).

משטר המיסוי הדו-שלבי בישראל נועד לאפשר צמיחה של החברה באמצעות השקעת רווחיה בפעילות ראלית. דא עקא שבפועל, חברות מסוימות, מנצלות את המנגנון הדו-שלבי לדחיית מס, לעיתים בלתי מוגבלת בזמן, בסכומים של מיליארדי שקלים בשנה, על ידי בעלי מניות שנמנעים ממשכת דיבידנד, ודה-פקטו מקיימים רק את השלב הראשון בשיטת המיסוי. מצב זה כרוך באובדן הכנסות המדינה המוערך בכ-5-6 מיליארד ₪ בשנה. לאחר בחינת הנעשה בעולם ובחינת חלופת שונות, הצוות ממליץ על פתרון בעל שלושה נדבכים, המהווים יחד פתרון משלים לתופעה הבלתי רצויה. הצוות סבור כי אימוץ שלושת התיקונים יחד חיוני לצורך התמודדות עם הבעיה על כלל ממדיה – חברות משלח יד, חברות החזקה וכן הגברת יכולת האכיפה של רשות המסים:

א. תיקון סעיף 62א' לפקודת מס הכנסה, חברות משלח יד:

1. תיקון סעיף 62א'(א)(1) ו-(4) לפקודת מס הכנסה כך שיכלול גם בעלי זכויות בשותפויות. נזכיר כי עד היום, שותפים בשותפות (לרוב עורכי דין ורואי חשבון) הוחרגו ללא הצדקה מהחוק, וכעת מוצע כי החוק יחול גם עליהם.
2. תיקון החוק באופן שתשלום לחברת ארנק עבור שירותים של בעל המניות לחברה אחרת, בה יש לו שיעור החזקה הנמוך מ-50%, תיחשב כהכנסה מיגיעה אישית של בעל המניות בחברת הארנק ותמוסה בשיעור מס הכנסה שולי (זאת, לעומת ההחרגה הקיימת היום על בעל מניות מהותי - מי שמחזיק מעל ל-10% ממניות החברה).
3. הוספת סעיף חדש שיחול על חברות בעלות מחזור עסקי הגבוה מ-200 אלש"ח ונמוך מ-30 מלש"ח, להן שיעור רווחיות מעסק (הכנסה חייבת במס מעסק חלקי הכנסה מעסק) שגבוה מ-25%, שייקבע כי בעל מניות מהותי ופעיל בחברה מסוג זה, ימוסה במס הכנסה שולי על חלקו ברווחי החברה מעסק שהם מעבר ל-25% רווחיות (יחד עם מנגנון ה-"תקרה מתקפלת"). סעיף זה יחול על חברות קטנות יחסית ובעלות שיעורי רווחיות גבוהים.

ב. חקיקת סעיף חדש להתמודדות עם חברות החזקה, אשר יטיל מס "ריבית" בגובה של

2% בכל שנה על רווחים צבורים מעל "כרית ביטחון":

כאמור לעיל, הסדר זה נועד לגרום לחברות להפנים את עלויות המימון של דחיית המס ולעודד את החברות לחלק רווחים במקרים שאין לחברה יתרון וערך ייחודי בהשקעת הרווחים הצבורים. מובן שבשנה שבה נשחקו הרווחים הצבורים בשל חלוקת דיבידנד או בשל הפסדים בשיעור של 20% או יותר, לא יחול חיוב במס. "כרית הביטחון" תהיה הגבוהה מבין שלוש האופציות:

1. ממוצע ההוצאות המותרות בניכוי לצרכי מס בשנת המס ובשנתיים שקדמו לה.
2. עלות נכסים, בניכוי: ניירות ערך, זכויות במקרקעין שאינן לשימוש עצמי, מזומנים ושווה מזומנים, מכשירי השקעה אחרים, חברה מוחזקת שעיקר שוויה מהנכסים הנ"ל (במישרין או בעקיפין), הון עצמי ושטרי הון מצד קשור. כרית ביטחון זו באה להגן על השקעה בנכסים "אקטיביים", נכסים שהשקעה בהם באמצעות החברה המדוברת מייצרת ערך מוסף ריאלי תוספתי במשק.

ג. **תיקון ופישוט סעיף 77**, העוסק בחלוקת דיבידנד בהוראת מנהל רשות המסים, באופן שיאפשר לרשות המסים לקיים הליך פרטני מול חברות עם יתרות עודפים גבוהה שלא יחול עליהם המודל החדש להתמודדות עם רווחים לא-מחולקים בחברות החזקה.

הצוות סבור כי אימוץ הצעות אלה יביא לשינוי ארוך טווח באמצעות הקטנת התופעה הבלתי רצויה של צבירת רווחים בחברה, שנצברים ללא הצדקה כלכלית ציבורית. ביטול האפשרות הלא מוצדקת לדחות את המס לצרכים אלה, תאפשר לציבור להנות מתוספת הכנסות ממסים בגובה של 5-6 מיליארד ש"ח בשנה, מסים אשר מקורם בחלקים החזקים והעשירים ביותר בחברה הישראלית. בנוסף, אימוץ מסקנות הצוות יביא לתמריץ חזק יותר לביצוע השקעות ריאליות בתוך העסק, ויפחית את התמריץ הלא-מוצדק להשקעות פסיביות הנהנות מהטבה של דחיית מס על חשבון הציבור כולו.

בנוסף וכפי שיובהר בנספח ב' להלן, הצוות מוצא לנכון להמליץ **להימנע ממבצע דיבידנד מוטב**, שכן מדובר בצעד המעוות את שיקולי החברות בהחלטות ההשקעה שלהן, מייצר אי ודאות במדיניות המיסוי באופן שפוגע בקבלת ההחלטות של החברות בטווח הארוך, פוגע בעיקרון השקילות המיסוית, מרחיב את אי השוויון, ומקטין את הכנסות המדינה ממיסוי דיבידנדים בטווח הבינוני והארוך.

נספח א' – דוגמה ליישום חלופה 4

חברה א' הינה חברה פרטית, תושבת ישראל, אשר מלוא הון מניותיה מוחזק בידי בעל מניות יחיד. בשנת 2024 החברה לא חילקה דיבידנדים.

מאזן החברה באלש"ח ליום 31.12.2024

רכוש שוטף:		התחייבויות לז"ק:	
מזומנים ושווה מזומנים	1,000	הלוואה מבנק	2,000
ניירות ערך סחירים	2,000		
רכוש שאינו שוטף:		הון עצמי:	
נדל"ן להשכרה (עלות)	3,000	הון מניות ופרמיה	500
השקעה בחברה בת ⁴⁴	<u>5,000</u>	עודפים	<u>8,500</u>
ס"ה	11,000		11,000

דוח רו"ה לשנת 2024⁴⁵

הכנסות מדמי שכירות	150
הוצאות הנה"כ	(50)
הוצאות מימון	<u>(60)</u>
רווח לפני מס	40

חישוב המס

חישוב הכרית הביטחון:

הגבוה מבין:

1. ממוצע ההוצאות המותרות בניכוי בשנת המס ובשנתיים שקדמו לה – 110
2. עלות נכסים 11,000 בניכוי: מזומנים ושווה מזומנים 1,000; ניירות ערך סחירים 2,000; נדל"ן להשכרה 3,000; הון מניות ופרמיה 500 = 4,500
3. תקרה קבועה - 500

גובה הכרית – 4,500

חישוב חבות המס – שנת 2025

עודפים 8,500 בניכוי הכרית הביטחון 4,500 = 4,000

חבות המס: $4,000 * 2\% = 80$

⁴⁴ עיקר שוויה של חברת הבת נובע ממלאי

⁴⁵ לצורך הדוגמה יש להניח כי נתוני רו"ה זהים בשנתיים שקדמו לשנת 2024

נספח ב': התייחסות למבצע דיבידנד מוטב

בתקופות משבר, ובתקופה האחרונה, עולה חלופה של מבצע דיבידנד מוטב (בדומה לזה שנקבע ב-2017, כפי שתואר לעיל בחלק הרקע ההיסטורי) כפתרון פשוט וקל לגביית הכנסות מדינה. מבצע דיבידנד מוטב עשוי להניב הכנסות חד פעמיות שיתנו מענה נקודתי בטווח הקצר לצרכי המימון הנובעים מהמלחמה, אך יישומו כרוך בהשלכות רחב שליליות משמעותיות בטווח הבינוני והארוך, כמפורט להלן:

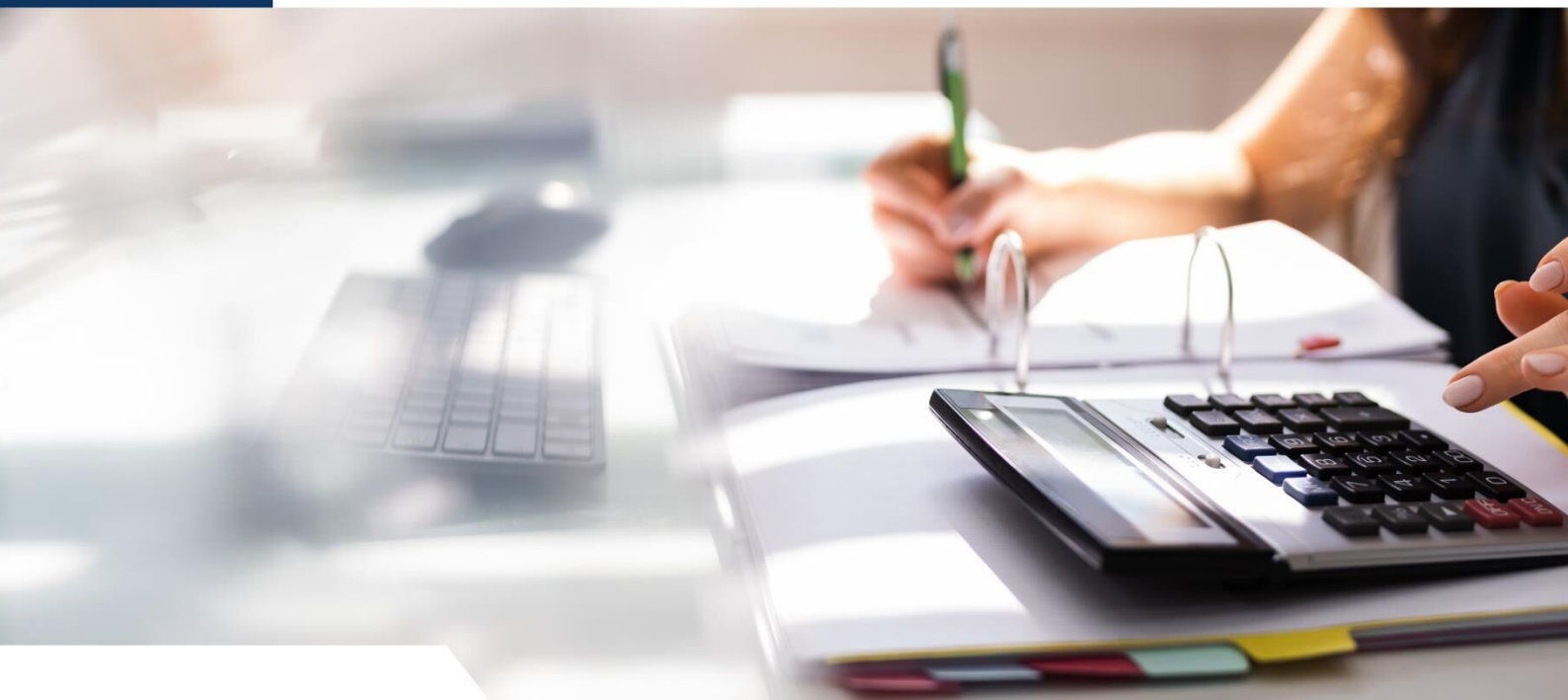
1. מבצע דיבידנד מעוות את שיקולי החברות בהחלטות ההשקעה שלהן ובפרט מתמרץ חברות למשוך דיבידנד על חשבון השקעות בתקופת המבצע, באופן שאינו בהכרח תואם השאת רווח במבט ארוך טווח.
2. המבצע יוצר אי ודאות משקית במדיניות המיסוי ובכך מקשה על חברות לקבל החלטות ארוכות טווח.
3. המבצע פוגע בשקילות המס בין מס ההכנסה למס החברות ומס על הדיבידנד ומתמרץ צבירת רווחים במסגרת החברה ולא במישור של הכנסה משכר. בנוסף, המבצע מתמרץ הפחתת תשלומי שכר לבעלי מניות בשל הפגיעה בשקילות המס.
4. עיקר ההטבה מגיע לבעלי שליטה בעשירון העליון ובכך היא מגדילה את אי השוויון. בנוסף, היא מועילה באופן שרירותי למי שבחר לפעול בדרך של חברה ולא כשכיר.
5. גם אם בוחנים את הקדמת הדיבידנד אל מול תרחיש אלטרנטיבי של גיוס חוב ממשלתי, עולה כי למעשה ההקדמה שקולה לגיוס חוב בריבית גבוהה והתועלת הכספית המתקבלת ממנו נמוכה מ"החלקת" הדיבידנד על פני זמן.
6. מבצע דיבידנד משיג תוספת גבייה חד פעמית על חשבון הקטנת הכנסות בטווח הבינוני והארוך ועלול להביא להגדלת הגירעון המבני במשק. להערכתנו, במבצע הדיבידנד הקודם, עיקר הדיבידנד שחולק היווה הקדמה בחלוקת הדיבידנד של השנים העוקבות (ראו עמוד 12 לעיל).
7. לבסוף, סביר להניח שלאחר מבצע דיבידנד מוטב שני בפרק זמן לא ארוך, תגדל הציפייה כי יתקיים בשנים הבאות מבצע שלישי, ועל כן סביר כי בעלי החברות ימתנו בשנים הבאות למבצע נוסף, וימנעו מחלוקת דיבידנד (בדומה למצב הקיים היום בו השוק "ממתין" להחלטת המדיניות בנושא).

בתקופה הקרובה בה צפוי גידול בגירעון המבני לאורך זמן, קיימת חשיבות יתרה בנקיטת מדיניות שתשקף אחריות פיסקלית ארוכת טווח. מבצע דיבידנד פועל בכיוון ההפוך לכך - הוא משקף העדפת של הטווח הקצר על חשבון הטווח הארוך.

הטענה כי הצעד "ישחרר כסף" לצריכה ולהשקעה אינו מדויק לטעמנו. ראשית, רווחים לא-מחולקים ממילא משמשים להשקעה, כך שההשקעה המצרפית לא תגדל בהינתן משיכתם כדיבידנד. יתרה מכך, השינוי בתמהיל ההשקעות כתוצאה משיקולי מיסוי ארעיים עשוי דווקא לעוות את ההקצאה המשקית וכן לעודד הוצאה של חלק מהכסף להשקעות בחו"ל. בנוסף, מכיוון שנטיית השולית לצורך של אוכלוסיית בעלי השליטה, שמתאפיינת בהכנסות גבוהות מהממוצע, הינה נמוכה, קשה להניח שנראה הסטה משמעותית של כספים שנמשכו מהשקעה לצריכה. בעלי השליטה יוכלו להמשיך להשקיע את הכספים גם לאחר שנמשכו, ולהמשיך לצורך לפי העדפותיהם.

נזכיר כי, מן הנתונים עולה כי לפני מבצע הדיבידנד, בשנים 2013-2015 (בשנת 2016 בה נקבעה החקיקה השוק כבר נכנס להמתנה למבצע הדיבידנד המוטב של שנת 2017), שיעור חלוקת הדיבידנד מתוך הרווח לאחר מס עמד על כ-32% בממוצע. לעומת זאת, בשנים לאחר המבצע (2018-2021), עמד שיעור החלוקה הממוצע על כ-22%. זהו פער גדול של 10 נקודות אחוז. לו בשנים אלו היו מחולקים 32% מהרווח הלא מחולק כדיבידנד ולא 22%, היה מחולק דיבידנד תוספתי של כ-55 מיליארד ₪, מהם ניתן היה לגבות יותר מ-14 מיליארד ₪, שהיוו את תוספת ההכנסה של מבצע הדיבידנד של שנת 2017. לפיכך, אין זה בלתי סביר שכלל תוספת ההכנסות ממבצע הדיבידנד המוטב של שנת 2017 היה הכנסות ממס דיבידנד בשנים 2018-2021 שלא נתקבלו בעקבות הפעלת מבצע הדיבידנד.

לאור כל האמור לעיל, סבור הצוות שאין מקום לקדם מבצע זה.



משרד האוצר