



אוניברסיטת רייכמן הרצליה

בית ספר טיומקין לכלכלה

## **השפעת השינוי התפיסתי של מיסוי חברות רב-לאומיות (MNE) על ישראל**

מנחה : ד"ר נדין בודו-טרכטנברג

מגישים :

אדם בלנדר 315584888

עדן גבריאלי 208576223

# תוכן עניינים

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| 1. תקציר מנהלים                                     | 3  |
| 2. שאלת המדיניות ומטרות נייר המדיניות               | 4  |
| 2.1 חשיבות שאלת המחקר                               | 4  |
| 2.2 סקירת ספרות                                     | 4  |
| 2.3 הזירה הבין-לאומית                               | 5  |
| 3. ניתוח כלכלי                                      | 7  |
| 3.1 שיטות המחקר                                     | 7  |
| 3.2 מקורות נתונים                                   | 8  |
| 3.3 המודל הכלכלי, הגדרת המשתנים ושיטת הביצוע        | 8  |
| 3.3.1 ניתוח Pillar 1                                | 8  |
| 3.3.2 ניתוח Pillar 2                                | 11 |
| 4. ממצאים עיקריים ומסקנות המחקר                     | 13 |
| 4.1 ממצאי הניתוח הכלכלי                             | 13 |
| 4.1.1 ממצאים ומסקנות מניתוח כלכלי של תכנית Pillar 1 | 13 |
| 4.1.2 ממצאים ומסקנות מניתוח כלכלי של תכנית Pillar 2 | 15 |
| 5. המלצות                                           | 16 |
| 6. ביבליוגרפיה                                      | 17 |
| 7. נספחים                                           | 19 |

# 1. תקציר מנהלים

תאגידים וחברות רב לאומיות (MNE)<sup>1</sup> מהווים כיום חלק גדול מהתמ"ג העולמי. כמו כן, הסחר הפנימי (intra-firm trade)<sup>2</sup> בתוך אותם תאגידים מייצג חלק הולך וגדל מתוך הסחר העולמי. יתר על כן, החשיבות הגוברת של מרכיב השירות בכלכלה, ובעיקר של מוצרים דיגיטליים, שלרוב מועברים דרך האינטרנט, הביא לכך שהרבה יותר קל לעסקים לקיים פעילויות יצרניות במיקומים גיאוגרפיים הרחוקים ממיקומם הפיזי של הצרכנים. מכאן, נוצר מצב בו חברות רב-לאומיות בעלות השפעה וכוח רבים מצליחות לבצע תכנוני מס ולהימנע מתשלום מיסים במדינה בה מיוצרים הרווחים. בכך, החברות מונעות ממדינות אלו להרוויח את תשלומי המס שמגיעים להם ולמעשה, שוחקות את בסיס המס שלהן. זוהי תופעה גלובלית שמאיימת על היקף ההכנסות ממסים ועל הוגנות תשלומי המס במדינות רבות. בגין התופעה, עלה הצורך בתוכנית מיוחדת, שתצמצם את הפערים בחקיקת המס אותם ניתן לנצל להימנעות ממס.

בשל המצב הקיים, הוקם פרויקט משותף של ארגוני ה-OECD וה-G20 בנושא ה-BEPS<sup>3</sup>, הכולל תכנית פעולה מקיפה שתספק מידע, ניתוח, דרכי פעולה והמלצות להתמודדות עם התופעה. בפרויקט פותחו 15 פעולות, המחולקות ל-2 עקרונות, על מנת להעניק לממשלות כלים במישור המקומי והבינלאומי להתמודדות עם תכנוני המס<sup>4</sup>.

מטרת העקרון הראשון (להלן: Pillar 1), היא ליישר קו ברמה הגלובלית בשוויון בזכויות המיסוי בדגש על השוק המקומי בכל מדינה, בעוד שמטרת העקרון השני (להלן: Pillar 2), לקבוע מס מינימלי שיחול על חברות רב-לאומיות במישור הגלובלי וימנע מהן לבצע תכנוני מס נרחבים.

מטרת המחקר שלנו היא לחקור את ההשפעות של העקרונות לעיל על מדינת ישראל ולהציג אומדנים כספיים עבור הרווחים מהכנסות ממיסי החברות מיישום עקרונות אלו בהינתן שיעורים שונים של הקצאה מחדש של אותם רווחים.

בשלב הראשון, ביצענו איסוף נתונים רלוונטים של חברות רב-לאומיות הפועלות בישראל ועומדות בקריטריונים של שני העקרונות. בשלב השני, חישבנו אומדנים לשווי הצפוי להתקבל מכל עקרון בתכנית, תחת מודלים שבנו ארגון ה-OECD עבור Pillar 1, ועבור Pillar 2, מתוך מחקר שבראשו עמד Prof. Gabriel Zucman. בשלב האחרון, ביצענו השוואה של האומדנים שקיבלנו עם מחקרים נוספים בנושא, כדי לאמת ולחזק את אמינות הטיעונים שהעלנו במחקר.

מסקנת המחקר אליה הגענו מראה שלפעולות המבוצעות תחת Pillar 1 תהיה השפעה מועטה על תקבולי המיסים בישראל, שכן נכון להיום, אין אף חברה רב-לאומית ישראלית בסדר גודל העומד בתנאי הרף של עקרון זה. מנגד, פעולות ה-Pillar 2 יהיו גורם משמעותי בהשפעתן על הכנסות ממשלת ישראל ממיסי חברות רב-לאומיות, שכן ישנן חברות רב-לאומיות גדולות הנהנות מהטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון באזורי פיתוח בישראל, אשר מכיל על אותן חברות שיעורי מס חברות הנמוכים מ-15%. המחקר בוצע תחת ההנחה ששיעור מס ל-MNE's יעלה ל-15%.

ההמלצות העיקריות שלנו מהמחקר, קובעות ששיעור המס לחברות רב-לאומיות צריך להשתנות. אחרת, אותן חברות עלולות להידרש להשלים את הפערים בתשלומי המס במדינות שבהן הן פועלות מחוץ לישראל.

המלצה נוספת שנציע היא המשך מחקר נוסף ומעמיק יותר בנושא ככל שהתוכנית מתקדמת לשלב היישום, זאת על מנת לאמת ולהשוות את ההשפעה של העקרונות, בהינתן מידע חדש ונרחב יותר על החברות ופעילותן בישראל.

<sup>1</sup> MNE: Multi-National Enterprises, also MNC (Multi-National Corporates) or TNC (Transnational Corporates)

<sup>2</sup> Intra-firm trade – מסחר בין חברת אם הממוקמת במדינת המקור עם חברות הבת שלה בחו"ל

<sup>3</sup> BEPS: Base Erosion and Profit Shifting, the program including the actions for executing the Pillars and ensuring the renewed tax distribution while preventing double taxation

<sup>4</sup> לקריאה נוספת על 15 דרכי הפעולה: <https://www.oecd.org/ctp/aggressive/beps-2015-final-reports.htm>

## 2. שאלת המדיניות ומטרות נייר המדיניות

### 2.1 חשיבות שאלת המחקר

נכון להיום, כללי המיסוי הבינלאומי, כפי שבאים לידי ביטוי במרבית אמנות המס (לרבות אלו עליהן חתומה ישראל), לא מאפשרים גביית מס מתאגידים רב-לאומיים (להלן: MNE), המוכרים שירותים או טובין מרחוק ובאופן דיגיטלי לצרכנים הסופיים ב"מדינות השוק"<sup>5</sup>, בהן מתבצעות המכירות (OECD, 2021). כך למעשה, במדינות השונות בהן פועלים אותם תאגידים רב-לאומיים, לא חלה עליהם כל חבות במס המקומי, לאור היעדר נוכחות פיזית באותן מדינות. מרבית ההכנסות של אותם תאגידים, מיוחסות על פי רוב למדינות בעלות משטר מס מיטיב בהן נמצאת הבעלות הכלכלית בקניין הרוחני של התאגיד.

בנוסף, ה-MNE's מפעילות מנגנון של תיאום מס בכדי למקסם את רווחיהם על מנת להימנע מתשלום מס במדינות בהן הן פועלות, שם שיעור המס גבוה יותר. בכך אותן חברות רב-לאומיות יוצרות שחיקה של שיעור המס המקומי ומסיטות את רווחיהן בין מדינות כדי לקבל מיסוי ברמה נמוכה יותר ולהרוויח יותר (שאנן ; גולדפריד, 2016).

בכדי להתמודד עם בעיות אלו ה-OECD הציג רפורמה עבור מיסוי MNE's. הרפורמה הזו, הנקראת תכנית ה-BEPS, מייצגת אמנה בין לאומית תקדימית שמטרתה להסדיר את כללי וחוקי המיסוי עבור MNE's. הרפורמה מחולקת ל-2 חלקים, Pillar One ו-Pillar Two, שנועדו לטפל בבעיות המוסברות לעיל. עד כה חתמו על הסכם לביצוע התכנית 141 מדינות מרחבי העולם (OECD Members, 2021). לפי דו"ח של ארגון ה-OECD, חברות ותאגידים הפועלים במישור הבין-לאומי מביאים להפסדים של המדינות בגובה של בין 100-240 מיליארד דולר בשנה, סכום השווה ערך לבין 4-10% מההכנסות העולמיות ממיסי חברות (OECD, 2021).

בישראל כיום, מעניקים הטבות מס ל-MNE's שבוחרות לפעול בתחומה. כך למשל, תאגידי ענק רב-לאומיים הפועלים בישראל נהנים מפחת מואץ ומשיעורי מס נמוכים שעשויים להגיע לכדי 5% ולשיעור מס אפקטיבי נמוך ביותר (משרד הכלכלה ותעשייה בישראל, 2018). הרפורמה הגלובלית תהיה בעלת השלכות רוחב מרחיקות לכת בכללי המיסוי הבינלאומי וצפויות להשפיע גם על ישראל בהיבטים שונים כגון תקבולי הממשלה ממיסים, חלוקת המס בישראל וההשפעה על ההון האנושי שחברות אלו מפיקות ומעבירות.

### 2.2 סקירת ספרות

תאגידים רב-לאומיים פועלים על פי רוב במבנה של אשכול חברות המורכב מחברת אם, אשר תחתיה מאוגדות חברות בנות רבות שהתאגדו במדינות שונות. חברות בנות אלה מהוות "שלוחות" של אשכול החברות הרב-לאומי במדינות השונות. ניתן לראות שככל שהיקפי המסחר הבין לאומי גדלים, תאגידים אלה מתעצמים ומתחזקים הן כלכלית והן פוליטית. כך, נוצר המצב שבו כיום כל עובד חמישי באירופה וכל עובד שביעי בארצות הברית מועסקים על ידי תאגידים רב-לאומיים. כמו כן, תאגידים אלה מוכרים כ- 25% מהסחורות באירופה וכ- 20% מהסחורות בארצות הברית (שאנן ; גולדפריד, דצמבר 2016). כפועל יוצא מכך, הם מגלגלים מאות מיליארדי דולרים מדי שנה, וזאת בעיקר במסגרת עסקאות בין-חברתיות בזירה הבין-לאומית.

במטרה להגדיל את רווחיהן, חברות רב-לאומיות מעבירות את רווחיהן למדינות עם שיעורי מס חברות נמוכים, המכונות גם "מקלטי מס". ה-MNE's מסיטות את רווחיהן כדי להפחית את חבות המס העולמית שלהן, כדוגמת תאגיד גוגל (Google), אשר דיווחה על הכנסות בגובה 23 מיליארד דולר באיי ברמודה, שם מס החברות הוא אפס. במונחים גלובליים, יותר מ-900 מיליארד דולר מועברים למקלטי מס על ידי חברות רב-לאומיות מכל מדינות העולם (Zucman et al., 2018).

בשל כך מדינות ה-G20 בשיתוף ה-OECD, הגישו תכנית שמטרתה להיאבק בתכנוני המס, תכנית ה-BEPS 1.0. תכנוני המס איתם אמורה התוכנית להתמודד כוללים הימנעות של תאגידים רב-לאומיים מתשלומי מס ע"י שחיקת בסיס המס והסטת רווחים למקלטי מס. זוהי תופעה גלובלית שמאיימת על היקף ההכנסות ממסים ועל הוגנות תשלומי המס במדינות רבות. הצורך בתוכנית מיוחדת התעצם בשל תנועת ההון החופשית והתרחבות הכלכלה הדיגיטלית, שיצרו פערים בחקיקת המס אותם ניתן לנצל להימנעות ממס (משרד האוצר בישראל, 2020).

<sup>5</sup> מדינות השוק, הן המדינות בהן נמצאים הצרכנים הסופיים של המוצרים הנמכרים ע"י חברות רב-לאומיות

הפרויקט המשותף בנושא ה-BEPS כולל תכנית פעולה מקיפה, שתספק מידע, ניתוח, דרכי פעולה והמלצות להתמודדות עם התופעה. כלים אלו יסייעו למדינות להבטיח שהרווחים ימוסו במקום בו מתרחשת הפעילות הכלכלית של התאגיד ובו נוצר הערך, ותעניק לעסקים ודאות גדולה יותר כתוצאה מצמצום מחלוקות בנושא מיסוי בינלאומי.

אך למרות זאת, נותרו מספר נושאים שלא היה לגביהם קונצנזוס, כמו הטיפול בכלכלה הדיגיטלית ובעולם הביג-טק (Big-Tech), בשל העובדה שלא ניתן היה לחייב במס את ההכנסה "במדינת השוק" על פי הכללים הקיימים בהיעדר "מוסד קבע" (PE – Permanent Establishment) במדינה בעלת סמכות השיפוט במקור (אבי-יונה, 2021). על מנת למצוא פתרון יעיל והוגן למצב, ב-2018 החל תהליך גיבוש תכנית נרחבת יותר, תכנית ה-BEPS 2.0, הכוללת שני עמודים (Two Pillars). העמוד הראשון (Pillar One) מבקש לתת מענה ישיר לכלכלה הדיגיטלית, בעוד שהעמוד השני (Pillar Two) מטפל בה בעקיפין.

**Pillar One**, מתייחס לחלוקה מחדש של זכויות המיסוי בכל תחומי השיפוט שבהן פועלות תאגידים רב-לאומיים שמחזור העסקים שלהם הוא 20 מיליארד אירו ומעלה ורווחיות מעל 10 אחוז וכולל שני מרכיבים: **Amount A**, המחלק באופן יחסי את רווחי ה-MNE's בין המדינות שבהם הן פועלות, בהתאם לרווח שהן מפיקות מכל מדינה. החלק השני, **Amount B**, יקבע תשואה קבועה עבור פעילויות המתקיימות פיזית בשטח השיפוט של "מדינת השוק". עקרון זה יספק מנגנונים לתיאום בין כללי המיסוי הבין-לאומי החדשים ויבטל כל מיסי שירותים דיגיטליים (להלן: DST – Digital Services Tax) ביחס לכלל החברות.

**Pillar Two**, מתייחס לקביעת שיעור מס חברות מינימלי של 15% שיחול על חברות רב-לאומיות שמחזור העסקים שלה עולה על 750 מיליון אירו. כאשר חברה באשכול הרב-לאומי משלמת מס אפקטיבי הנמוך מ-15%, חברות אחרות באותו אשכול יאלצו לשלם את הפרש המס לשלטונות במדינת התושבות (OECD, 2021). עקרון זה משמעותי הרבה יותר לישראל, שכן הוא קובע שבמקרה שישראל (או כל מדינה אחרת לצורך העניין) תמסה חברות רב-לאומיות גדולות הכפופות למיסוי בישראל בשיעור נמוך מזה שנקבע בהסכם, מדינות אחרות יוכלו למסות את אותה הכנסה בהתאם לרף שנקבע בהסכם ולהרוויח את התקבולים על ההפרש על חשבון ישראל (דוח בנק ישראל 2021, פרסומים תקופתיים, פרק ו' – המגזר הציבורי ומימון).

בכדי לראות את הפוטנציאל ממס חברות אחיד, מחקר שבוצע על מדינות האיחוד האירופי (Zucman et al., 2021) מראה כי פוטנציאל ההכנסה ממיסוי ברמה אחידה מינימלית הוא גדול. תחת ההנחה של מס מינימום בשיעור של 25% על הרווחים של חברות רב-לאומיות באיחוד האירופי, האיחוד האירופי יגדיל את ההכנסות הנוכחיות שלו ממס חברות בכ-50% ב-2021, מ-340 מיליארד אירו הצפויים להתקבל בשנת 2021 לפי החוק הנוכחי, לכ-510 מיליארד אירו.

נתון נוסף שנלקח מבסיס הנתונים מהמחקר של Zucman et al. (2021) מראה כי בעקבות מקלטי המס ישראל הפסידה בשנת 2018, כ-4 מיליארד אירו, המהווים כ-8% ממיסי החברות הנגבים במדינת ישראל (להלן נספח 1).

### 2.3 הזירה הבין-לאומית

בשל העובדה שיסודות המיסוי הבין-לאומי הותוו בעידן הקודם, שבו השימוש בתשתיות דיגיטליות ונכסים בלתי-מוחשיים היה מצומצם מאוד, יכולת גביית המיסים נפגעה משמעותית, ברובה עקב התרחבות השימוש בתשתיות אלו כפי שניתן לראות בנספח 2.

"קוקה-קולה", "ג'נרל-אלקטריק", "אינטל", HP ו-IBM. ארבעים שנה לאחר מכן "אפל", "אלפבית", "מיקרוסופט", "אמזון", "פייסבוק" ו"עליבאבא" נמנות עם עשרת החברות המובילות. כך הופכת הפלטפורמה הדיגיטלית למרכזית במיוחד במיסוי הבין-לאומי בכלל ובמיסוי חברות רב-לאומיות בפרט. (דוח בנק ישראל 2021, פרסומים תקופתיים, פרק ו' – המגזר הציבורי ומימון)

<sup>6</sup> לקריאה נוספת על המושג של מוסד קבע : <http://www.israeltaxlaw.com/page106.asp>

מנספח 2 ניתן לראות כי חברות רב-לאומיות אחראיות **לכשליש מהתוצר הגלובלי, לכמחצית מהייצוא העולמי ולכרבע מהתעסוקה** (דוח בנק ישראל 2021, פרסומים תקופתיים, פרק ו' – המגזר הציבורי ומימונו). חברות אלו מציגות כיום מודל עסקי חדש, המושתת על תשתיות ושירותים דיגיטליים ועל נכסים בלתי-מוחשיים. בנוסף, התרחבות השימוש בתשתיות הדיגיטליות מייצרת לחברות הרב-לאומיות, הלא הן הנישומים, תמריצים מוגברים לביצוע תכנוני מס באמצעות הסתת רווחים ומשאבים למקלטי מס מעבר לים.

התוצאה של הסתת הרווחים יצרה קרקע פורה לתכנוני מס אגרסיביים ולתחרות מס בין-לאומית, שבסופה הביאה לשחיקה מתמשכת של בסיס המס הגלובלי בכלל, ובפרט במדינות המקור של הפעילות הכלכלית, המדינות מהן מוסתים הרווחים למקלטי המס. עצם פעולות החברות, ואף החשש שחברות יפעלו למטרת הסתת רווחים, הביא את מדינות המקור לתת לחברות אלו הקלות מס על מנת להשאיר את רווחיהן במדינה.

בנספח 3 ניתן לראות את שיעורי המס הסטטוטוריים במדינות ה-OECD משנת 2000 ועד 2021, בהשוואה למדינות בעולם. נראה כי יש ירידה מתמשכת בשיעור המס הסטטוטורי, שנובעת משחיקת בסיס המס בפועל ומהאיום לשחיקה זו. הדבר יוצר עיוותים בבסיס המס, ותהליך השחיקה מואץ בצורה משמעותית כאשר תהליכי הדיגיטליזציה התחילו לצבור תאוצה.

מעבר לכך, אנו סבורים שהתיאוריה הכלכלית אכן מחזקת את תכנית ה-2 Pillars, בשל מטרתה שמכוונת לצמצם אי שוויון בהכנסות ממיסוי בין מדינות העולם. הנושא של תחרות מס קיים בין מדינות רבות ונחקר במשך זמן רב על בוריו, ובפרט נוכל לראות כי לפי מחקר שנעשה בנושא באוניברסיטת נוטינגהם שבבריטניה תוצאות המחקר מצביעות על כך: "שממשלות מתחרות על ה-EATR ועל שיעור המס הסטטוטורי". ישנן גם ראיות חזקות לכך שהתחרות הזו היא אסימטרית: כלומר, מדינות מגיבות חזק יותר לשינויים בשיעורי המס של מדינות אחרות כאשר שיעור המס שלהן גבוה מהממוצע." (Devereux et al., Dec. 2002)

---

<sup>7</sup> EATR – Effective Average Tax Rate

### 3. ניתוח כלכלי

#### 3.1 שיטות המחקר

בכדי למדוד את השפעת השינוי התפיסתי של מיסוי חברות רב-לאומיות על ישראל, נרצה להבין את ההשפעה של כל Pillar בנפרד על תקבולי המיסים, חלוקת המס וההשפעה על ההון האנושי על ישראל ועל הכנסות הממשלה שלה ממיסים. הניתוח הכלכלי שלנו מסתמך על מספר ניתוחים שבוצעו בנושא על מדינות האיחוד האירופי ומדינות ה-OECD. מניתוחים אלו נלמד את דרכי הפעולה, אשר ניישם גם על הניתוח שלנו.

נרצה לבדוק את ההכנסות ממיסים של ממשלת ישראל הנובעות ממיסוי של MNE's לפני יישום הרפורמה, כלומר במצב הקיים כיום. את התוצאות האלה נשווה לניתוח שנבצע על אותם גורמים לאחר יישום הרפורמה וננתח את ההשפעות שלה אל מול המצב הקיים.

#### השיטה לניתוח Pillar One:

מאחר והסיכויים של Pillar One להתקבל על ידי המדינות בתכנית הוא נמוך, משום שהוא יותר תלוי בחלוקת המס ויעילות חלוקה זו תוך הקצאת המס מחדש בין המדינות השונות. (Avi-Yonah, 2021). נבצע ניתוח תיאורטי זהיר של השפעת פעולות Pillar One על מדינת ישראל באופן פרטני, תוך שימוש בנוסחה שהוצעה על ידי ארגון ה-OECD ועברה שינוי נוסף על ידי ארגון OXFAM הבריטי, המחשבת את השינוי בהכנסות ממסים<sup>8</sup> (OXFAM, 2022). באמצעות נוסחה זו, נכוון לאמוד את היקף השינוי שנגרם על ידי Pillar One לתקבולי המס וחלוקת המס בישראל.

#### השיטה לניתוח Pillar Two:

קבלת פעולות Pillar Two צפויה להעלות את שיעור המס האפקטיבי עד לרמה מינימלית של 15% ועתידה לשפר את מצבן של המדינות החברות בתכנית, אשר בשטחן שיעורי המס נמוכים באופן יחסי לשאר העולם. בניתוח חלק זה, נרצה לבחון ולאמת את ההשערה שאכן Pillar Two מצליח לשפר את תקבולי המס בישראל, תוך התייחסות לשינוי בכמות החברות הרב-לאומיות שעלו להתרחש כתוצאה מפעולות אלו. נבצע את הניתוח על בסיס נתונים ממחקר אמפירי הקיים בנושא (Zucman et al., 2021)<sup>9</sup>, ונשתמש בהנחה, ששימשה כאחת מהנחות הבסיס, הקובעת **שיתוף פעולה מלא בין מדינות העולם ביישום המס המינימלי**. נסתמך על המחקר הקיים תוך מיקוד במדינת ישראל. בנוסף לניתוח הקיים בנושא, בכדי לאמוד מודל מותאם לישראל, נכלול מספר הנחות נוספות, כאשר המרכזית שבהן קובעת כי פירמות יכולות לפתוח ולסגור מרכזי פעילות בישראל בעקבות יישום המס המינימלי, שיעמוד על שיעור של 15%, כפי שנקבע בתכנית המקורית, ולא 25% כפי שהונח במאמר עליו אנו מסתמכים.

<sup>8</sup>  $Tax\ Change\ Revenue_i = [A_i * B_i] * \{[C_i * D_i] - [E_i * F_i]\} - G_i$ : להלן נוסחת חישוב שינוי ההכנסות ממסים:  
 $A_i$  – היקף סך הרווחים השיוריים הגלובליים של תאגיד MNE בעולם  
 $B_i$  – אחוז ההקצאה מחדש של הרווחים השיוריים העוברים לשאר מדינות השוק מהרווחים במדינה i  
 $C_i$  – נתח מתוך הרווח הגלובלי השיורי ביחס למכירות הגלובליות של ה-MNE מבוססות יעד, כאשר היעד הוא מדינה i  
 $D_i$  – שיעור המס המוכל על הרווחים השיוריים; ההנחה היא שזהו המס הסטטוטורי במדינה i  
 $E_i$  – החלק היחסי של הרווח השיורי הגלובלי עבור מדינה i  
 $F_i$  – שיעור הקלות על כפל מס במדינה i, ההנחה היא ששיעור זה יהיה שווה למס החברות במדינה i  
 $G_i$  – ההפסד מביטול מיסי שירותים דיגיטליים (DST) במדינה i, נכפיל את שיעור ה-DST בחלק היחסי ממכירות MNE במדינה i  
<sup>9</sup>  $Tax\_Deficit_p = \sum_j^j (25\% - ETR_j) Booked\_Profits_{pj}$   
 $j \rightarrow J$  – תחומי השיפוט של פירמה P (כלומר, כל המדינות בהן פועלת הפירמה)  
תחת ההנחה שהרווחים הם חיוביים בלבד, הפרש המס מחושב עבור תחומי שיפוט שאינם מקלטי מס.  
(במחקר מניחים  $ETR(havens) = 10\%$ ,  $ETR(non-havens) = 20\%$ )

## 3.2 מקורות נתונים

נתבסס במחקר על מספר בסיסי נתונים ומקורות עיקריים:

- נתונים מתוך אתר המחקר של Prof. Gabriel Zucman: מציע נתונים רבים בנושא אי שוויון בתחומים שונים, ומכיל נתונים והשוואות בין מדינות שהן מקלטי מס לאלו שאינן מקלטי מס.
- נתוני הרשת העסקית 'LinkedIn': אתר זה שימש אותנו במציאת אומדנים למספר העובדים בחברות הרב לאומיות אשר חקרנו במדגם שלנו, זאת בשל חיסיון מטעם החברות לגבי עובדיהן.
- נתוני אתר BDI Code: אתר זה מדרג את 500 החברות הגדולות בישראל לשנת 2021 הכולל בתוכו חברות פרטיות וציבוריות, ומידע כללי וחשבונאי על כל חברה ברשימה.
- נתונים מתוך אתר הלמ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה): האתר מציע נתונים על סקרי מו"פ וגלובליזציה עבור תעשיות ושירותי עילית (High-Tech) בישראל.
- נתונים מתוך ה-OECD Data: הכוללים השוואות כלכליות בין המדינות החברות בו.
- נתוני הדוחות הכספיים של החברות: הכוללים את הרווחים של אותן חברות ואת שווי השוק שלהן.
- נתוני הדוחות הכספיים של מדינת ישראל: עבור חישובי הכנסות ממיסים ושיעורי מס אפקטיביים.

## 3.3 המודל הכלכלי, הגדרת המשתנים ושיטת הביצוע

החשיבה על המודל הכלכלי חולקה ל-2 חלקים עיקריים, כל חלק מנתח כל עיקרון (Pillar) בנפרד על מנת לבחון את השפעת כל חלק ומאפייניו השונים על ההכנסות ממיסים בכלל ומיסי חברות בפרט על מדינת ישראל. האומדנים שנציג בניתוח שלנו הם אומדנים **להשפעה הממוצעת** של כל עקרון בתכנית.

### 3.3.1 ניתוח Pillar 1

בניתוח עקרונות ה-Pillar 1 נרצה להציג, דרך המודל המתואר למטה, אומדנים עבור מדינת ישראל, לשיעור הקצאת הרווחים מחדש של התאגידים (Reallocation percentage) בהינתן שניצור מצב היפותטי בו נרצה להשאיר את הרווחים ממס ברמה זהה לזו הקיימת כיום במצב לפני יישום התכנית, ולרווחים או ההפסדים הצפויים בהינתן שיעורי הקצאה מחדש שונים לרווחים של תאגידים אלו בישראל.

המודל הכלכלי התבסס על המודל של שינויים בהכנסות המדינה ממיסים (OXFAM, ינו' 22), וכלל בתוכו מספר משתנים, המוגדרים במשוואה מטה כדלקמן:

$$(1) \text{Tax change revenue}_A = (A * B) * [(C_A * D_A) - (E_A * F_A)] - G_A$$

או לחילופין, ניתן להסתכל על המשוואה גם באופן הבא:

$$(2) \text{Tax change revenue}_A = \{(A * B * C_A) * D_A\} - \{(A * B * E_A) * F_A\} - G_A$$

בניתוח שלנו, הסתמכנו על מדגם של כ-50 חברות MNE אשר עומדות בתנאי תכנית ה-Pillar 1 ופועלות בישראל. החברות במדגם כוללות חברות גלובליות וישראליות שבסיסן יושב גם בישראל וגם במדינות רבות אחרות, על מנת שתהיה הטיה נמוכה ככל הניתן.

על מנת לבצע את הניתוח בעזרת המשוואה לעיל (להלן: משוואה 1) היה עלינו להניח מספר הנחות עבודה:

**הנחה #1:** הפרופורציה של שווי החברות הכולל והמכירות הגלובליות שלהן מוקצה לישראל באופן יחסי לכמות העובדים שעובדים בתאגידים רב-לאומיים אלו בסניפיהם הממוקמים בישראל<sup>10</sup>.

**הנחה #2:** מספרי העובדים הגלובליים ובישראל עבור כל חברה נלקחו מאתר LinkedIn, על מנת להגיע לקירוב מספיק טוב, בהינתן מחסור של מידע נגיש.

הנחות #1 ו-#2 בוצעו בשל העובדה שייטכן והחלוקה מחדש מבוססת בחלקה על הקצאה מחדש של עובדים בין המדינות לאחר יישום התכנית. שכן, אם חברה תבחר להקצות מחדש את פעילותה למדינה אחרת היא תיאלץ להעביר אליה עובדים נוספים ממדינות שבהן הפחיתה את רמת הפעילות. סיבה נוספת להנחות אלו היא המגבלות וחוסר הגישה שלנו שמונע מאיתנו לאסוף נתונים מהימנים על רווחי החברות עבור כל מדינה בנפרד. לכן, הנחנו **שמדד השווי לעובד** הוא טוב ואמין באופן יחסי עבור שווי של חברה במקרה שלנו.

**הנחה #3:** רף הרווחים לחברות שיכללו בתוכנית ה-Pillar 1 יעמוד על 10 מיליארד אירו. זאת למרות שהתוכנית צפויה לחול על חברות בשווי של 20 מיליארד אירו בתחילתה ורק בהמשך הדרך תעבור לרף של 10 מיליארד אירו. בשל כך כללנו במדגם שלנו גם חברות הפועלות בישראל, ישראליות וזרות, שהשווי שלהן נמוך מהרף לטווח הארוך של 10 מיליארד אירו, אך אותן חברות מציגות צמיחה גבוהה ומתמדת, שכן יש לנו סיבה להאמין שיגיעו לרף התכנית בעתיד הקרוב ויכללו כחלק מהתכנית.

**הנחה #4:** הסכומים של שווי החברות נקובים בדולרים, על מנת להעביר אותם לאירו השתמשנו בשע"ח אירו-דולר, שעמד על כ-1.05 דולר לכל אירו, נכון לתאריך 12/05/2022.

נפרט מטה עבור כל גורם במודל, על משמעותו ודרך החישוב שלו:

#### גורם A – Global residual profits in scope:

מוגדר על ידי סך הרווחים השיוריים הגלובליים של החברות הרב-לאומיות. רווחים אלו מוגדרים כ**סכום הרווחים של חברות רב-לאומיות אשר לא מיוצר בארץ**. זאת בהינתן ששיעור הרווחיות שלהן מעל לסף המוצג בתכנית, של 10%, ואינו כולל חברות בתחומי הפיננסיים, נפט וכרייה. בניתוח שלנו, אנו מציבים את סף הרווחים על סך 10 מיליארד אירו (להלן: סכום הסף), אך בשל העובדה שהסכומים בנתונים שאספנו מצוינים בדולרים, הכפלנו את סכום הסף לעיל בשער החליפין של האירו-דולר, כפי שהוצג בהנחות לעיל. מכאן, החישוב שלנו בוצע כחיסור של סכום הסף בדולרים משווי השוק של כל ה-MNE's.

#### גורם B – Reallocation Percentage:

מוגדר כאחוז מתוך הרווחים השיוריים הגלובליים אשר יוקצה מחדש בשאר מדינות השוק, שאינן מדינה A (במקרה שלנו מדינה A תהיה ישראל). בניתוח שלנו, בחרנו אחוזי הקצאה מחדש בין 10%- לבין 10% בקפיצות של 1%, כאשר אחוזי הקצאה מחדש חיוביים משמעותם הקצאה יוצאת מישראל למדינה אחרת, ואחוזים שליליים הם הקצאה נכנסת לישראל ממדינות אחרות.

<sup>10</sup> לדוגמא: אם בחברה השווה כ-10 מיליון דולר ומחזיקה 100 עובדים ברחבי העולם, וישנם כ-10% שעובדים בישראל, השווי של רווחי החברה שמיוצרים בישראל יהיה כ-1 מיליון דולר.

#### גורם C – Country A Share of Destination-Based Global Sales

מוגדר כרווח הגלובלי השיורי המוקצה למדינה A באופן יחסי למכירות הגלובליות של החברות הרב-לאומיות, אשר מתבצעות במדינה A, קרי, בישראל. בניתוח שלנו, התייחסנו לגורם זה בתור היחס בין הרווח הגלובלי השיורי, כלומר סך השווי בניכוי סכום הסף ובניכוי סך השווי המיוחס לישראל, לבין סך הכל הרווח הגלובלי השיורי של כל החברות במדגם.

#### גורם D – Tax rate applied by Country A on received profits

מוגדר כשיעור המס שחל על הרווחים השיוריים שהתקבלו במדינה כתוצאה מכל סוג של הקצאה מחדש של רווחים במדינות אחרות. במחקר שלנו, אנו מניחים את שיעור זה כשיעור מס החברות הסטטוטורי האפקטיבי בישראל (ETR). נתון זה נלקח מנתונים מתוך מחקר שבוצע במאמר של (Zucman et al., 2020) *The Missing Profits of Nations* בו נאמד שיעור מס החברות הסטטוטורי האפקטיבי של ישראל כאומדן בגובה 18%. נתון זה הונח על ידינו כשיעור המס האפקטיבי הממוצע בישראל.

#### גורם E – Share of global residual profit in Country A

מוגדר כחלק היחסי מהרווח השיורי הגלובלי במדינה A. חלק זה מסביר את סכום הרווחים השיוריים שמדינה A תצטרך לתרום למאגר הרווחים השיוריים העולמיים, אשר יוקצו מחדש למדינות אחרות. הנחת העבודה עבור גורם זה קובעת שערכו שווה לסכום הרווחים השיוריים הגלובליים שהוקצו מחדש בהיקף של כל החברות שבסיסן הוא במדינה A, קרי, מדינת ישראל. רכיב E הינו רכיב בעייתי ומסובך יותר לחישוב בהינתן המצב כיום בשל העובדה שעדיין לא נקבעו כללים מדויקים לקביעת סכומו, וייתכן כי הוא ישתנה בהמשך תוך שימוש במתן הקלות מיסוי עבור כפל מס במדינות אחרות בלבד ולא במדינת המקור של החברה, בניגוד להנחת העבודה שחלה בעת ביצוע הניתוח.

במחקר שלנו, השתמשנו בחישוב עבור גורם זה בחלק המיוחס לישראל מתוך הרווחים השיוריים הגלובליים חלקי סך הכל הרווחים השיוריים הגלובליים, ובדקנו בממוצע מהו החלק היחסי שעל ישראל לתרום למאגר הרווחים השיוריים העולמיים, מתוך הרווחים השיוריים המיוחסים לה.

#### גורם F – Rate of double tax relief in Country A

מוגדר כשיעור ההקלות על כפל מס במדינה A, כלומר, במדינת ישראל. זאת על מנת למנוע מצבים של כפל מס על חברות, ובכך לטרפד או לחילופין לבטל תמריצים לחברות המתלבטות אם עליהן לעבור או לפתוח סניפים חדשים בישראל. הנחת המחקר שלנו לגורם זה מגיעה מתוך המחקר המקורי של OXFAM בעניין, והיא שימוש בשיעור מס החברות הסטטוטורי במדינה A, קרי בישראל. מס החברות הסטטוטורי בישראל עומד כיום על כ-23%, ולפי הנחה זו חישבנו את האומדנים עבור מיסי החברות במחקר שלנו.

#### גורם G – Digital Services Tax (DST) Revenue

מוגדר כהכנסות שהתקבלו ממיסי שירותים דיגיטליים. גורם זה תופס את ההפסד בהכנסות ממיסי DST כתוצאה מיישום עקרונות Pillar 1, תחתיו מיסים אלו יבוטלו לגמרי. ההפסדים האלו יחושבו על ידי הכפלת שיעור ה-DST בחלקה היחסי של המדינה, במקרה שלנו ישראל, במכירות של חברות MNE המספקות שירותים דיגיטליים מתקדמים (ADS – Advanced Digital Services), כאשר נכון לאפריל 2021, ההנחה היא שמשם זה בישראל עומד על כ-3% (EY, April 2021). כלומר, החישוב שביצענו הוא הכפלה של הרווחים השיוריים הגלובליים השייכים לישראל בשיעור מס ה-DST.

כאשר נפרק את הרכיבים במשוואה נראה שרכיבים C ו-D מתייחסים להכנסות ממסים שמדינה תקבל כתוצאה מהקצאה מחדש של הרווחים השיוריים, בעוד שרכיבים E, F ו-G מתייחסים להכנסות ממסים שהמדינה מפסידה בהקצאה מחדש וביישום עקרונות Pillar 1. השפעת ההכנסות ממסים היא התוצר הנקי של השפעת בסיס המס ( $A*B*C$  ו- $A*B*E$ ) ושיעורי המס החלים עליה ( $D$  ו- $F$ ), וכן אובדן ההכנסות ממיסי DST. השפעת הכנסות ממס מוצגת על ידי הביטוי:  $\{(A*B*C)*D\}$

בחלק זה של הניתוח, נחלק את החישובים שלנו ל-2 חלקים עיקריים :  
בחלק הראשון, נרצה להבין את ההשפעה של שינוי באחוז נוסף של הקצאת הרווחים על ההכנסות  
הכוללות של ישראל ממיסי חברות, וכן להבין את השפעת הגמישות של שינוי זה ביחס להכנסות.  
בחלק השני, נרצה לחשב אומדן ממוצע לרווחים הצפויים של ישראל מיישום תכנית Pillar 1, עבור  
בסיס המס למיסי חברות ועבור ההכנסות ממיסי חברות.

הגורמים והאומדנים שקיבלנו עבור תכנית Pillar 1 מוצגים בנספח 4.

### 3.3.2 ניתוח Pillar 2

את ניתוח עקרונות Pillar 2 נרצה לחשב אומדן לגירעון המס שיתרחש בישראל בשל התכנית,  
באמצעות המודל לאמידת גרעון מס שהוצג לעיל מתוך המחקר האמפירי של Zucman et al. (2021).  
המודל נעזר בהפרש בין רמת המס המינימלי שתיקבע בתכנית של 15% לבין רמת מס החברות  
האפקטיבי במדינה הנבחנת, במקרה שלנו בישראל, מטרתנו בניתוח עקרון זה היא לבחון את  
השפעת השינוי ברמת מס החברות הסטטוטורי בישראל על רווחי הממשלה מהכנסות מיסי חברות.  
את השפעת Pillar 2 נאמוד בעזרת המודל הבא :

$$(3) Tax\_Deficit_i = \frac{\sum_j (15\% - ETR_j) Booked\_Profits_{ij}}{J} * Exp.\# of MNE's$$

בניתוח תכנית ה-Pillar 2, הסתמכנו על מדגם הכולל כ-50 חברות, העומדות בתנאי התכנית,  
הכוללים שווי של מעל 750 מיליון אירו. עבור חברות אלו, מצאנו את הרווח התפעולי לפני ניכוי מס  
הכנסה (להלן: EBIT) לשנת 2021, וכן את סך תשלומי המס ששילמו.

בניתוח תכנית זו, כללנו שתי הנחות מרכזיות, כאשר את הראשונה ביניהן ציינו בהנחות  
ה-Pillar 1, שקובעת את הרווחים המיוחסים לישראל של החברות במדגם ביחס לשיעור העובדים  
שלה בישראל. ההנחה השנייה מתייחסת לטווח של מספר החברות הפועלות בארץ ועומדות בתנאי  
התכנית, ובטווח זה קבענו כי ישנן בין 100 ל-200 חברות, אשר אלו מקיימות את תנאי ה-Pillar 2  
ובנוסף פועלות גם מחוץ לגבולות ישראל. לכן בחישובים שלנו עובר ההכנסות מתכנית זו, נציג טווח  
הכנסות ולא אומדן ישיר.  
קבענו את הטווח מתוך 500 החברות הגדולות במשק, בו יש חברות ציבוריות ופרטיות אך חסר מידע  
מהימן לגבי שווי החברות הפרטיות. לכן, מטעמי שמרנות החלטנו להשתמש בטווח לעיל, ולנרמל  
את תוצאות המדגם בהתאם.

המשתנים בהם השתמשנו לניתוח תכנית ה-Pillar 2 ובניית המשוואה לעיל (להלן : משוואה 3) הם :

משתנה ETR (Effective Tax Rate):

חישבנו את משתנה זה עבור כל החברות הפעילות בארץ, כאשר כל חברה מסומנת באות j וסך  
החברות הפועלות בישראל הוא J, שבמדגם שלנו עומד על כ-50 חברות. האות i מסמנת את הרווחים  
המיוחסים למדינת ישראל עבור כל חברה j. החישוב בוצע לפי כללי החשבוונאות הקובעים כי שיעור  
המס האפקטיבי שחברה משלמת שווה ליחס בין סך מיסי ההכנסה שלה לבין סך הרווח התפעולי  
שלה עבור אותה שנה.

$$ETR_i = \frac{\sum_j \frac{Income\ Tax_j}{EBIT_j}}{J} : \text{שיעור המס האפקטיבי מחושב כדלקמן:}$$

#### משתנה $Tax\ Diff$ :

זהו המשתנה המודד את ההפרש בין המס המינימלי בגובה 15% לבין המס האפקטיבי של כל חברה במדגם. במשוואה שלנו משתנה זה מסומן בצורה של:  $(15\% - ETR_j)$

#### משתנה $ISR\ EBIT$ :

משתנה זה מייצג את הרווח התפעולי (EBIT) המיוחס לישראל, וחושב כמכפלה של הרווחים התפעוליים של חברה  $j$  בשיעור העובדים בסניפי החברה בישראל. חישבנו את משתנה זה על מנת לאמוד את הרווחים בספרים המיוחסים לישראל (להלן:  $Booked\_Profits_{pj}$  במשוואה 3).

#### משתנה $Exp.\# of MNE's$ :

המשתנה מייצג הנחה, שלפיה המספר הצפוי של חברות MNE's, הוא אומדן של מספר החברות מתוך 500 החברות הגדולות בישראל, הצפויות להיות חלק מהתכנית. אומדן זה עומד על כבין 100 ל-200 חברות ישראליות רב-לאומיות. בחרנו בטווח זה של חברות משום שיש צורך לשים דגש על אופי החברות. החברות צריכות לעמוד ברף השווי, של מעל 750 מיליון אירו, וגם עליהן לפעול במישור הבין-לאומי. חברות שפועלות בישראל בלבד אינן יכולות לקחת חלק בתכנית משום שאינן בעלות רווחים במדינות נוספות שהן יכולות להקצות מחדש<sup>11</sup>.

דרך משתנים אלו, נחשב את משתנה הפרש המס (ה-Tax Deficit) מתוך משוואה 3, עבור מדינה  $i$ , במקרה שלנו עבור ישראל. נרצה לאמוד את סכום המיסים שנרשמו או נאבד כתוצאה מקביעת שיעור מס חברות מינימלי גלובלי בגובה של 15%. נחשב את המשתנה של זה בעזרת הסכימה המבוצעת לעיל, הסוכמת עבור כלל התאגידים הרב-לאומיים בישראל את רווחיהם לפי הרישומים של החברות בספרי החשבונות שלהן כאשר רווחים אלו הם יחסיים לשיעור המייצג את ההפרש בין המס המינימלי הגלובלי לבין מס החברות הסטטוטורי האפקטיבי בישראל. זאת בעזרת המשתנים שבנינו, המוצגים לעיל.

הגורמים והאומדנים שהתקבלו עבור תכנית ה-Pillar 2 מוצגים בנספח 5.

<sup>11</sup> ניתן לחשוב על חברות כמו חברת החשמל, הפועלת רק בתחום השיפוט של מדינת ישראל.

## 4. ממצאים עיקריים ומסקנות המחקר

### 4.1 ממצאי הניתוח הכלכלי

נרצה לחלק את הממצאים שלנו ל-2 חלקים. עבור כל תכנית בנפרד, נציג את האומדן שהתקבל ונערוך השוואה מתאימה לכל אומדן עם מחקרים נוספים בנושא, אשר יסבירו את הסיבות לאומדנים שקיבלנו והמשמעות הכלכלית מאחוריהם, וכן יחזקו את האומדנים שלנו ואת אמינותם, למרות ההנחות החזקות שלקחנו כדי לאמוד אותם.

#### 4.1.1 ממצאים ומסקנות מניתוח כלכלי של תכנית Pillar 1

תוצאות המחקר שביצענו עבור תכנית ה-Pillar 1 חולקו ל-2 חלקים, כפי שפירטנו לעיל.

מטרתן של תוצאות **החלק הראשון** היא להראות את השינוי בהכנסות ממסי חברות כפונקציה של שינוי בשיעור ההקצאה מחדש של הרווחים ולאפשר לנו ללמוד מכך על גמישות ההכנסות ביחס לשיעורי ההקצאה מחדש.

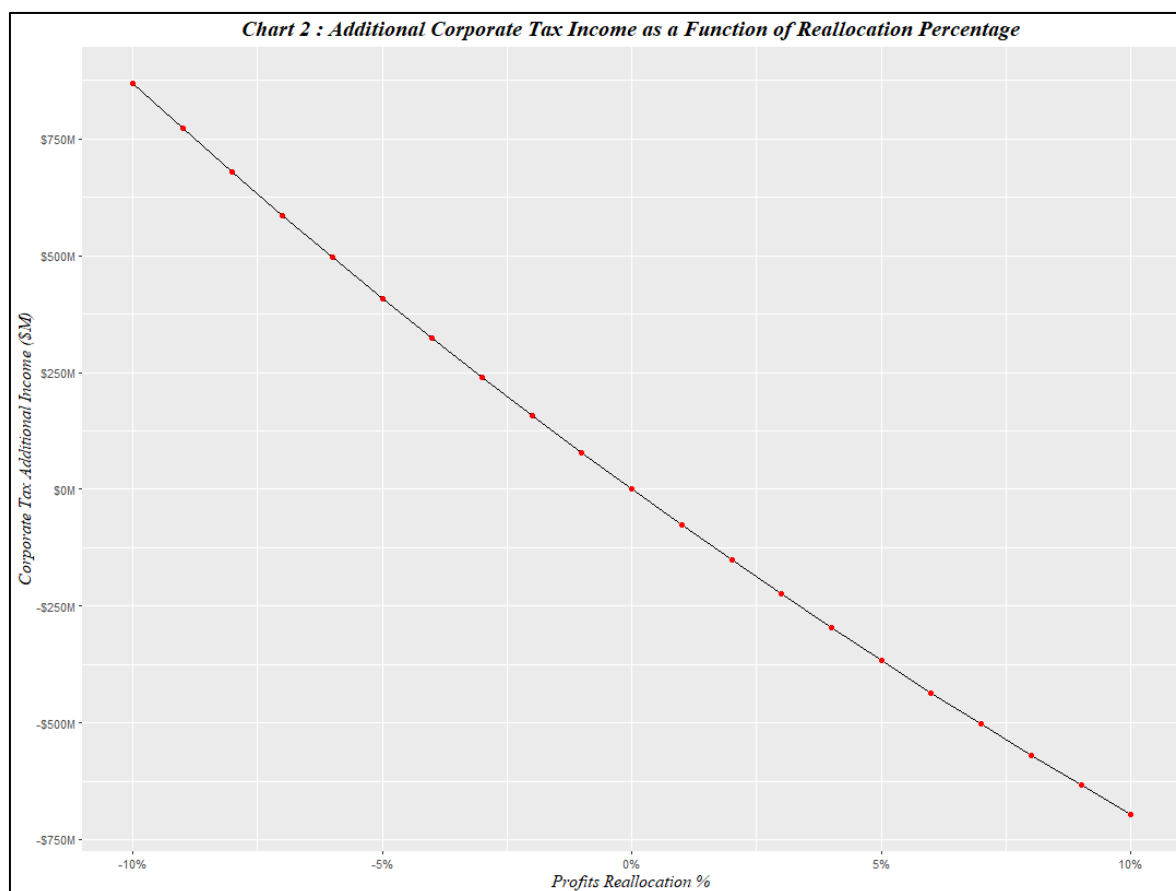
מהתוצאות שלנו, נוכל לראות ב**לוח 1** כי ככל ששיעור ההקצאה מחדש **גדול יותר**, כלומר **יותר גמיש**, נראה **השפעה קטנה יותר** על רמת שיעור מס החברות הקיים בשוק וגם על ההכנסות ממסי החברות בישראל.

#### **לוח 1: שיעורי מס חברות ותוספת להכנסות ממס חברות עבור כל שיעור הקצאה מחדש של רווחים**

| Table 1: Additional Corporate Tax Incomes by Reallocation Percent |                     |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------|
| <i>Reallocation Percentage</i>                                    | <i>CIT Addition</i> |
| (%)                                                               | (\$)                |
| -10 %                                                             | \$ 868,876,329      |
| -9 %                                                              | \$ 772,470,321      |
| -8 %                                                              | \$ 678,382,999      |
| -7 %                                                              | \$ 586,531,708      |
| -6 %                                                              | \$ 496,837,672      |
| -5 %                                                              | \$ 409,225,775      |
| -4 %                                                              | \$ 323,624,346      |
| -3 %                                                              | \$ 239,964,969      |
| -2 %                                                              | \$ 158,182,294      |
| -1 %                                                              | \$ 78,213,874       |
| 0 %                                                               | \$ 0                |
| 1 %                                                               | \$ -76,516,445      |
| 2 %                                                               | \$ -151,390,125     |
| 3 %                                                               | \$ -224,673,383     |
| 4 %                                                               | \$ -296,416,359     |
| 5 %                                                               | \$ -366,667,110     |
| 6 %                                                               | \$ -435,471,713     |
| 7 %                                                               | \$ -502,874,368     |
| 8 %                                                               | \$ -568,917,491     |
| 9 %                                                               | \$ -633,641,804     |
| 10 %                                                              | \$ -697,086,421     |

**מאיור 1** מטה, ניתן לראות גרף המציג את ההכנסות הנוספות ממסי חברות כפונקציה של שינוי בשיעור ההקצאה מחדש של רווחי MNE's בישראל.

**איור 1: התוספת בהכנסה ממסי חברות כתוצאה משינוי באחוז נוסף של הקצאה מחדש**



השינויים בהכנסות ממסי חברות נעים בין רווחים של כ-870 מיליון דולר לבין הפסד של כ-700 מיליון דולר, כאשר ניתן לראות שהשינוי של כל אחוז בהקצאה מחדש של הרווחים אינו לינארי. תוצאה זו מצביעה על המסקנה שכאשר יותר חברות רב לאומיות יבחרו להקצות את רווחיהן לישראל – לישראל תהיה גמישות גדולה יותר בהחלטה על שיעור מס החברות בישראל.

**בחלק השני** של ניתוח תכנית ה-Pillar 1, מטרתנו הייתה להציג אומדן לרווח הממוצע הצפוי מתכנית ה-Pillar 1. לשם כך, חישבנו אומדנים עבור בסיס המס והגדילה או קיטון שלו בהיתן שינוי ממוצע בשיעור ההקצאה מחדש. על פי החישובים שביצענו, אנו אומדים כי **בסיס המס צפוי לגדול בממוצע בכ-3.089%**, שמהווים כ-**132 מיליון דולר** או כ-455 מיליון ש"ח. בנוסף, **ההכנסות ממסי חברות צפויות לגדול בממוצע של כ-0.5%**, שמהווים כ-**23 מיליון דולר** או כ-82 מיליון ש"ח.

בשל הנחת העבודה שלנו שקבעה כי הרווחים שמיוחסים לישראל נקבעים באופן יחסי לשיעור העובדים של כל חברה רב-לאומית בישראל, נוכל להסיק כי **האומדן שנקבל לרווח הממוצע הצפוי, עריך ביתר (overestimate) את ההכנסות ממסים של ישראל בשל הטיה של הנתונים.**

ההטיות כוללות מספר גבוה של חברות ישראליות מתוך סך המדגם שמעסיקות כמות עובדים ישראלים גבוהה, ושימוש במספר חברות העומדות בתנאים לפי ההנחה שהנחנו בתחילת הניתוח. ייתכן שאם הנתונים שהיו ברשותנו בעת ביצוע הניתוח היו יותר מקיפים ורחבים, היינו יכולים לתת אומדן בעל קירוב טוב יותר מזה של האומדן הנוכחי.

הממצאים שקיבלנו בניתוח תואמים תחזיות נוספות שבוצעו על ידי בנק ישראל, ונתמכים על ידיהן. בתחזיות אלו, ובכך מחזקים את האומדן שחישבנו תוך שימוש בשיטה שונה לחישוב האומדן. ההבדלים בשיטות הם שיוצרים לנו בסיס יציב וסיבה טובה להאמין שהאומדן שלנו, אמנם מוטה וכנראה בעל סטיית תקן גבוהה, אך עדיין בטווח הסביר להיקף ההכנסות מה-Pillar 1.

ניתן לראות כי על פי הערכות ה-OECD, תכנית ה-Pillar 1 תקצה מחדש יותר מ-125 מיליארדי דולרים לשנה, הצפי לגדילה בבסיס המס בישראל ינוע בטווח של בין 50-150 מיליון דולר והצפי לגדילה בהכנסות ממסים בישראל הוערך בטווח של בין 12-40 מיליון דולרים לשנה (דוח בנק ישראל 2021, פרסומים תקופתיים, פרק ו' – המגזר הציבורי ומימון).

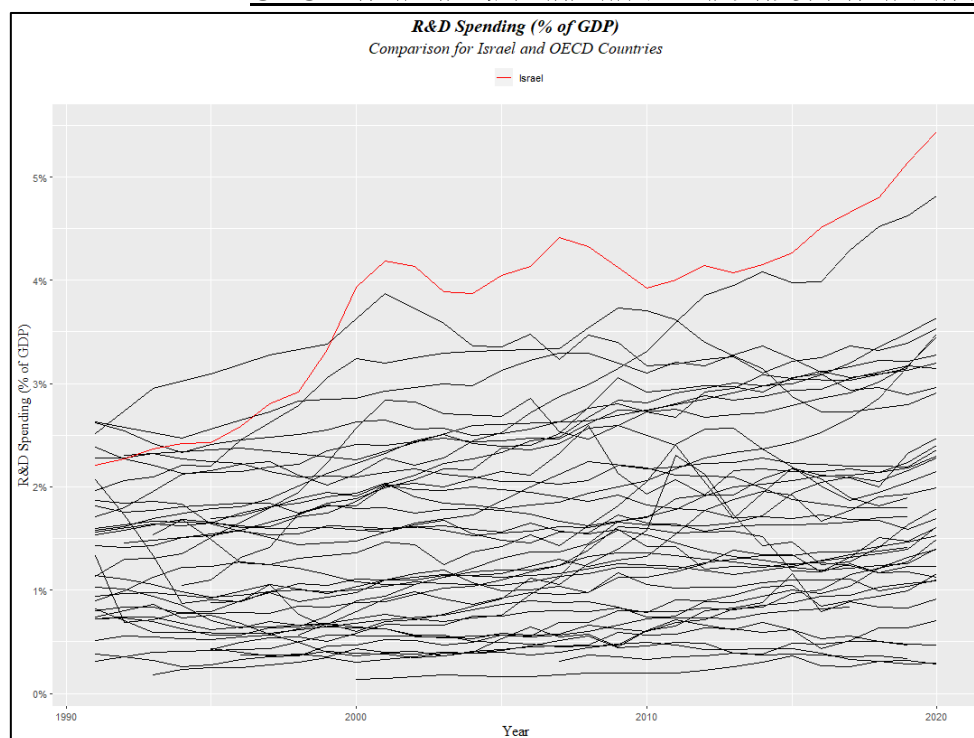
#### 4.1.2 ממצאים ומסקנות מניתוח כלכלי של תכנית Pillar 2

תחת ההנחות שבחרנו, ניתן לראות שתכנית ה-Pillar 2, יותר משמעותית למדינת ישראל באופן ניכר מאשר תכנית ה-Pillar 1. הרווחים שיוקצו מחדש לישראל בתכנית זו נעים בין כ-3.8 ל-7.5 מיליארדי דולרים, שמהווים כ-20% מסך השווי שמוצר בתחום השיפוט של ישראל עבור כלל החברות מהמדגם שנלקח, ומוערך בטווח של בין 10%-20% מסך ההכנסות ממסי חברות בישראל.

השווי של רווחים אלו מוערך בין 2%-4% מסך הרווחים הגלובליים שיוקצו מחדש, ואנו למדים ממחקרים בנושא, כי לרמת המחקר ופיתוח הגבוהה בישראל, מבין הגבוהות בעולם הנובעת מכוח האדם המקומי האיכותי, יש חלק משמעותי מאוד בהקצאה הגבוהה שישראל צפויה לקבל. "איכות כוח האדם הישראלי ורמת המחקר ופיתוח הם הסיבה העיקרית להימצאותם של מאות מרכזי מו"פ זרים וחברות זרות בישראל" (השפעת נוכחות ופעילות של חברות רב לאומיות בבעלות זרה על חברות ההיי טק בדגל ישראל, פרופ' צבי אקשטיין).

מסקנה זו מתיישרת עם העובדה שמדינת ישראל מוציאה על מחקר ופיתוח כ-5% מהתוצר שלה. ניתן לראות באיור 2 מטה, חיזוק להנחה זו מתוך נתוני ה-OECD על הוצאות המדינה על מחקר ופיתוח<sup>12</sup>.

#### איור 2: הוצאות הממשלה למו"פ כאחוז מהתמ"ג במדינות ה-OECD



<sup>12</sup> מתוך אתר הנתונים של ה-OECD: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>

כפי שניתן לראות מהממצאים שהצגנו לתכנית ה-Pillar 2, תכנית זו תשפיע באופן משמעותי יותר ביחס ל-Pillar 1 על מדינת ישראל.

גם על פי דוח בנק ישראל לשנת 2021, השפעת תכנית ה-Pillar 2 על מדינת ישראל תהיה חזקה יותר בצורה משמעותית מהשפעתה של תכנית ה-Pillar 1 על ישראל, אך אינה נאמדת בצורה שהצגנו במחקר שלנו.

חשוב לציין כי אנו יוצאים מנקודת הנחה, שבשל מחסור בנתונים אנחנו מניחים ששיעור ההקצאה מחדש של רווחי החברות לא משתנה.

## 5. המלצות

מטרת תכנית ה-Pillars 2 הינה לחלק מחדש רווחים של חברות רב-לאומיות גלובליות ובכך לצמצם את אי השוויון שנגרם למדינות רבות בהכנסות ממיסי חברות. למעשה, מטרת התכנית בכללותה יכולה להתפרש כמעין מעבר ממיסוי פרטני לפי חברה למיסוי טריטוריאלי בהתאם למדינה בה הרווח מיוצר. מתוך הניתוח שהצגנו בנייר מדיניות זה, ניתן לראות שאכן האומדנים שלנו מעריכים ביתר את השפעת שתי התכניות, ובהינתן מחסור בנתונים ומתווה פעולה עבור שתי התכניות שעדיין אינו סגור ונמצא בתהליך שיפור כדי לצמצם יותר את אי השוויון, אנו מאמינים שכאשר התכנית תתקרב לתחילת היישום דברים רבים יתבהרו ויהיה ניתן לאמוד את הסכומים שתוכנית זו תייחס לישראל בדיוק רב יותר.

אנו נמליץ על קביעת מדיניות שמרנית יותר מבחינה כלכלית עד שתהיה התבהרות של התוצאות האפשריות, וניסיון חוזר של אמידת הסכומים ואף ניסיון של אמידה עבור שיעור החברות שייבחרו לעלות, להישאר או לרדת מהארץ בגין השינוי בשיעורי מס החברות בישראל.

בנוסף עלינו לשים לב לגורם נוסף בעל השפעה כבדה ומשמעותית, שהוא ההשפעה של התכנית על שאר מדינות העולם. ההשפעה יכולה להיות חיובית או שלילית וחזקה או חלשה, זאת כתלות ביישום ובאימוץ התכנית על ידי שאר המדינות החתומות.

עלינו להיות קשובים לעולם, ולהיות ערניים לשינויים קיצוניים שייתכן ומספר לא מבוטל של חברות יכולות לבצע בהינתן ההחלטות. צריך לזכור שבהינתן שישראל תבחר לא לשנות את מדיניות המס שלה, המס האפקטיבי שיהיה עבור חברות רב-לאומיות בישראל יהיה נמוך מהרף של 15%, ולכן יביא הפסדים לישראל אשר תפסיד חלקים מהרווחים של אותן חברות למדינות אחרות לשם יוקצו אותם רווחים.

אנו סבורים כי גם בהינתן שינויים בנתונים בהם השתמשנו לאמוד את הסכומים, עדיין השינוי אינו יהיה משמעותי וינוע בטווחים סבירים מהאומדנים שהצגנו בנייתנו שלנו.

חשוב שישראל תכניס את השינויים הנדרשים במערכת המס, כדי להתאימה לשינוי במבנה התמריצים של החברות וכדי להימנע מאובדן תקבולים מהכנסות שמופקות בישראל למדינות אחרות.

אך עם זאת, אנו מאמינים שייתכנו שינויים גדולים ומשמעותיים יותר בשיעורי ההקצאות מחדש של הרווחים, אותם לקחנו כטווח נתון ולא כמידע שאספנו, כאשר אנו סבורים כי שינויים אלו יהיו בעלי ההשפעה החזקה ביותר הן על הרווחים שיוקצו מחדש והן על שיעור מס החברות בישראל ולכן ייתכן שהרגישות של הרווחים ממיסי חברות בישראל ביחס לשיעור ההקצאה מחדש תהיה גבוהה יותר, ואפילו בצורה משמעותית, מהאומדן שלנו.

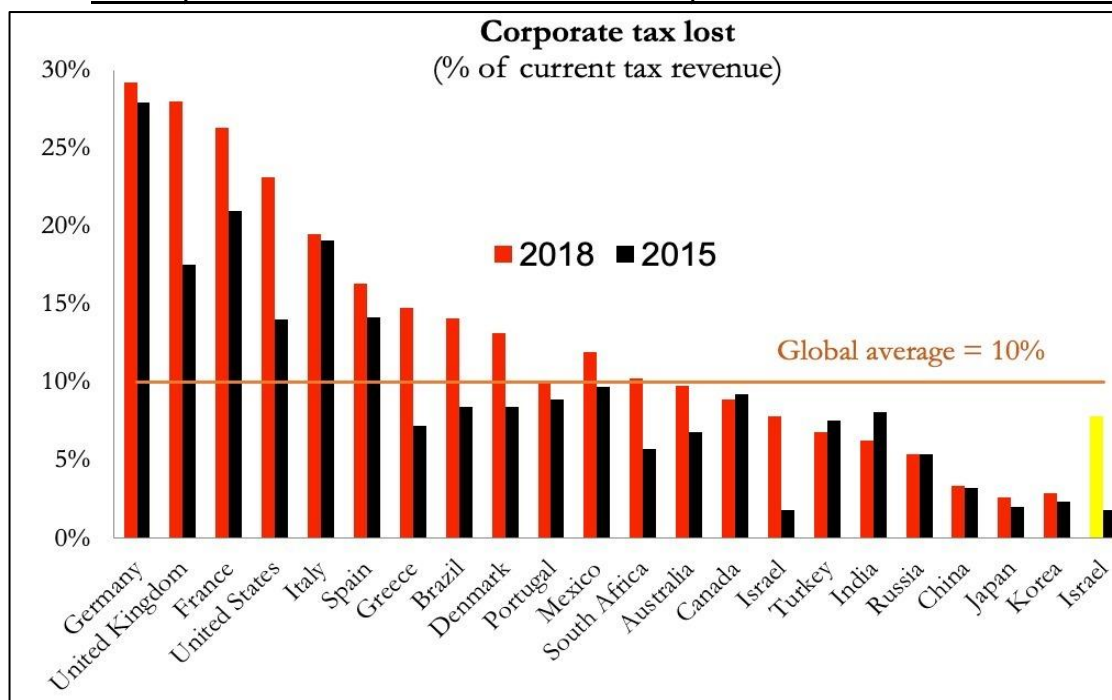
## 6. ביבליוגרפיה

1. א.ג.פ. אפלייד אקונומיקס בע"מ, מחקר וייעוץ בכלכלה, שיווק ומדעי החברה (מאי, 2014). השפעת נוכחות ופעילות של חברות רב לאומיות בבעלות זרה על חברות ההיי טק בדגל ישראלי (שנים 2003-2011).  
[https://econ.tau.ac.il/sites/economy.tau.ac.il/files/media\\_server/Economics/PDF/2014%20seminars/Globalization\\_Sergei.pdf](https://econ.tau.ac.il/sites/economy.tau.ac.il/files/media_server/Economics/PDF/2014%20seminars/Globalization_Sergei.pdf)
2. אייזנקוט, מאיר. (September 30, 2021). ניתוח הכנסות המדינה בהצעת התקציב לשנים 2021-2022. מרכז המחקר והמידע – הכנסת.  
[https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a5c6cab9-da69-ea11-8104-00155d0aee38/2\\_a5c6cab9-da69-ea11-8104-00155d0aee38\\_11\\_18167.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a5c6cab9-da69-ea11-8104-00155d0aee38/2_a5c6cab9-da69-ea11-8104-00155d0aee38_11_18167.pdf)
3. דוח בנק ישראל 2021. בנק ישראל - פרסומים תקופתיים - דוח בנק ישראל 2021. (מרץ, 2022). Retrieved June 2, 2022, from (2022)  
<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/DochBankIsrael2021.aspx>
4. שאנן, תמיר & גולדפריד, אורי. (2016, November 1). מיסוי אשכול חברות רב-לאומי. אתר משפט ועסקים.
5. Avi-Yonah, Reuven S. (July 2021). *The New International Tax Framework : Evolution or Revolution ?*. American Society of International Law Vol. 25 (11),
6. Barake, Mona; Neef, Theresa; Chouc, Paul-Emmanuel; Zucman, Gabriel. (June 2021), *Collecting the Tax Deficit of Multinational Companies : Simulations for the EU*, EU Tax Observatory, Retrieved January 11th, 2022, from <https://www.taxobservatory.eu/publication-june2021-report-closing-the-tax-gap-for-multinational-companies-simulations-for-the-european-union/>
7. EY. (2021, April 10<sup>th</sup>). *Digital services tax Jurisdiction activity summary*. Now available! Digital services tax - 2021 jurisdiction activity summary. Retrieved May 26, 2022, from <https://globaltaxnews.ey.com/news/2021-5471-now-available-digital-services-tax-2021-jurisdiction-activity-summary>
8. Israel's Ministry of Finance. (2020, February 10th). BEPS. Gov.il. Retrieved January 18th, 2022, from <https://www.gov.il/he/departments/policies/beps>
9. Ministry of Economics and Industry of Israel. (n.d.). *Doing business in Israel 2018*. Retrieved January 18th, 2022, from [https://investinIsrael.gov.il/HowWeHelp/downloads/Doing\\_Business.pdf](https://investinIsrael.gov.il/HowWeHelp/downloads/Doing_Business.pdf)
10. "OECD presents outputs of OECD/G20 BEPS Project for discussion at G20 Finance Ministers meeting" (May 5th, 2015), from <https://www.oecd.org/tax/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm>
11. OECD. (2021, November). *Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*. Retrieved January 18th, 2022, from <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

12. OXFAM. (January 2022). *The effect of the OECD's pillar 1 proposal on developing countries an ...* Retrieved May 12, 2022, from [https://webassets.oxfamamerica.org/media/documents/Pillar\\_1\\_impact\\_assessment\\_v2\\_25JAN2022.pdf](https://webassets.oxfamamerica.org/media/documents/Pillar_1_impact_assessment_v2_25JAN2022.pdf)
13. *The BEPS regulations: An opportunity to maximize economic value*. Israel Innovation Authority.(2018), from <https://innovationisrael.org.il/en/contentpage/beps-regulations-opportunity-maximize-economic-value>
14. Tørsløv, Thomas R.; Wier, Ludvig S.; Zucman, Gabriel. (April 2020), *The Missing Profits Of Nations*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 24701.
15. *Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. OECD. (2021, October). from <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>
16. University of Nottingham. (2002, December). *Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?* Retrieved June 7, 2022, from <https://www.nottingham.ac.uk/gep/documents/seminars/2004/mike-devereux.pdf>

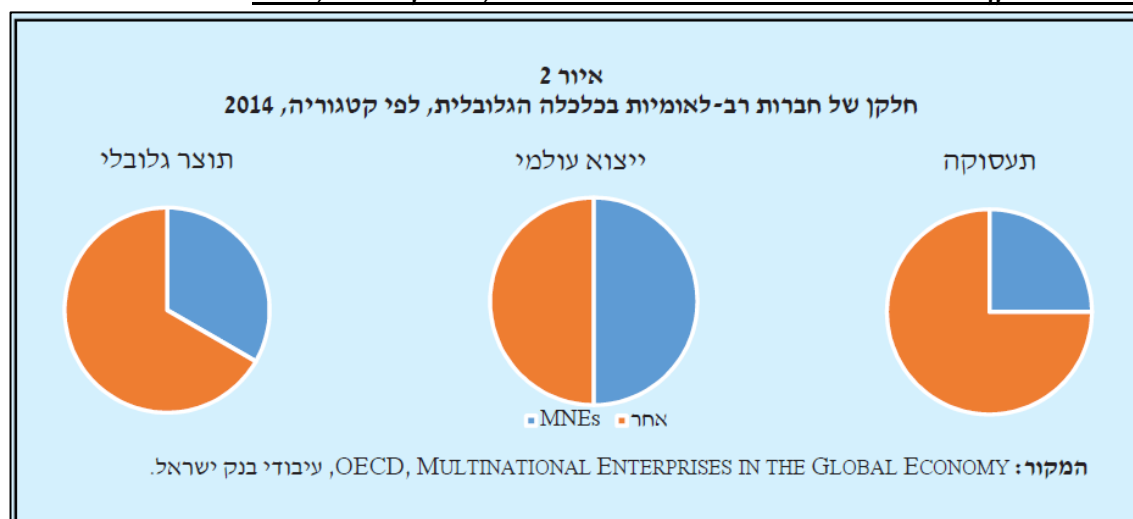
## 7. נספחים

### נספח 1: תרשים השוואת הפסדים בין מדינות כתוצאה משימוש של MNE's במקלטי מס

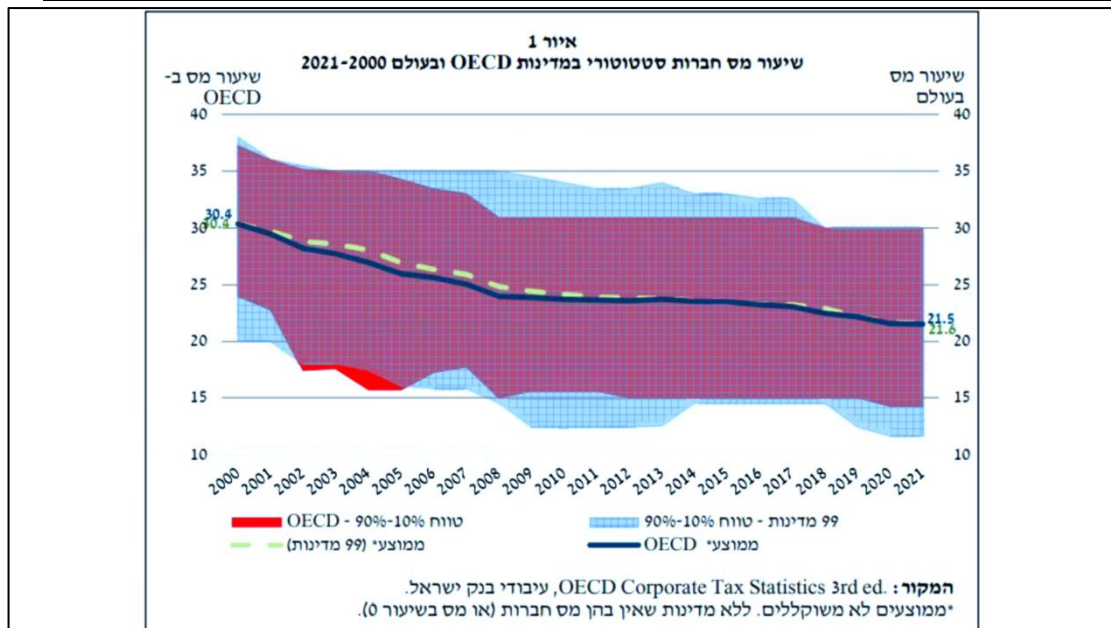


מקור: The Missing Profits of Nations (Zucman et al., 2021)

### נספח 2: חלקן של חברות רב-לאומיות בכלכלה הגלובלית, לפי קטגוריה, 2014



### נספח 3: השוואת שיעורי מס החברות הסטטוטורי בין מדינות ה-OECD לעולם (2000-2021)



### נספח 4: האומדנים שחושבו עבור אומדן הרווח מתכנית Pillar 1

|   |                                                  |
|---|--------------------------------------------------|
| A | 14603549359.6316                                 |
| B | num [1:21] -0.1 -0.09 -0.08 -0.07 -0.06 -0.05... |
| C | 0.0227272727272727                               |
| D | 0.18                                             |
| E | 0.362491734020837                                |
| F | 0.23                                             |
| G | 1055401822.54282                                 |

רכיב B – מכיל באותו את כל האחוזים השלמים בין 10%- לבין 10% בקפיצות של 1%.

### נספח 5: טווח האומדנים שחושבו עבור הרווח מתכנית Pillar 2

```
> print(paste('Range for gains from minimal 15% tax rate (in Billions $): ', '[', round(LLp2/1000000000, 3), ', ', round(ULp2/1000000000, 3), ']'))
[1] "Range for gains from minimal 15% tax rate (in Billions $): [ 3.779 , 7.558 ]"
```