

מבקר המדינה | דוח שנתי 71א | התשפ"א-2020



משרדי הממשלה - רשות המיסים בישראל

# מיסוי רווחים לא-מחולקים





## מיסוי רווחים לא-מחולקים

### רקע

בעשורים האחרונים התפתחה בישראל תופעה של "חברות ארנק" - עשרות אלפי יחידים מקימים חברה ייעודית בבעלותם המלאה, ובמקום לקבל את הכנסתם כשכירים, כנותני שירותים או כבעלי שליטה בחברה, הם מקבלים את הכנסותיהם דרך החברה. כך הם יכולים להשתמש בכספים ישירות באמצעות החברה המנותקת מבעליה, והם עשויים להפחית את עלויות המס החלות על שכר או על דיבידנד. במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018 נחקקו כמה תיקונים בפקודת מס הכנסה שתחולתם מיום 1.1.17, ובהם תיקון 235 לפקודת מס הכנסה, שמטרתו להתמודד עם תכנוני מס שיש בהם משום ניצול לרעה של שיטת המיסוי הדו-שלבי החלה על חברות ובעלי מניותיה. זאת ועוד, בשנת 2016 ניסחה רשות המיסים בישראל הוראת שעה לחלוקת דיבידנד מוטב עבור "בעלי מניות מהותיים" בחברות, בשיעור מס מופחת של 25%.

### נתוני מפתח

|                                                                   |                                                      |                                                                      |                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <b>4</b><br>מיליארד ש"ח                                           | <b>15.6</b><br>מיליארד ש"ח                           | <b>61</b><br>מיליארד ש"ח                                             | <b>27,000</b><br>חברות                                                |
| היקף הטבת המס המוערך במסגרת הוראת השעה.                           | תקבולי מיסים בגין דיבידנד, מרביתם במסגרת הוראת השעה. | ההיקף הכספי של הדיבידנד שחולק.                                       | מספר החברות שחילקו דיבידנד במסגרת הוראת השעה בין ינואר לספטמבר 2017.  |
| <b>5.2</b><br>מיליארד ש"ח                                         | <b>1.9</b><br>מיליון ש"ח                             | <b>57%</b>                                                           | <b>91%</b>                                                            |
| סך הדיבידנד המוטב שחולק במסגרת הוראת השעה לרו"ח, עו"ד וליועצי מס. | ממוצע הדיבידנד שחולק ליחיד בשנת 2017.                | מהדיבידנד המוטב חולק לאנשים הנמנים על המאיון העליון של מדרג ההכנסות. | מהדיבידנד המוטב חולק לאנשים הנמנים על העשירון העליון של מדרג ההכנסות. |
|                                                                   |                                                      |                                                                      | <b>614</b><br>מיליארד ש"ח                                             |
|                                                                   |                                                      |                                                                      | סכום הרווחים שנצברו (עודפים) עד שנת 2018.                             |

## פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד אפריל 2019 בדק משרד מבקר המדינה את עבודת המטה שנעשתה ברשות המיסים בכל הקשור למיסוי רווחים לא-מחולקים ולקראת חקיקת הוראת השעה לחלוקת דיבידנד מוטב. בדיקות השלמה נעשו במועצה הלאומית לכלכלה, במוסד לביטוח לאומי, במשרד האוצר ובמשרד המשפטים.



## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**היקף הרווחים הצבורים בחברות** - גם לאחר תיקון 235 וחלוקת הדיבידנד המוטב בשנת 2017 - חלוקה שהייתה מגולמת בה הטבת מס של כ-4 מיליארד ש"ח ואשר הביאה לגביית מס חד-פעמית של כ-15 מיליארד ש"ח - עדיין נותרו רווחים צבורים בחברות. ב-2018 הם נאמדו בכ-600 מיליארד ש"ח. בכך לא התממשה הנחת רשות המיסים בעניין תיקון סעיף 77 והשפעתו על מיסוי רווחים לא-מחולקים בחברות בשנים שלאחר מכן.



**טיפול רשות המיסים בפרצת המס** - פרצת המס שעיקרה שימוש פרטי ברווחים הצבורים בחברות זוהתה כבר בשנת 2004. ועדה בין-משרדית שעסקה בנושא סיימה את עבודתה בשנת 2013, אולם לא הגישה דוח סופי לשר האוצר. מצב זה אינו רצוי, בעיקר נוכח ההשלכות של הפסד תקבולי המס למדינה ככל שמתארך הטיפול בנושא.



**הצגת חלופות בעבודת המטה לקראת הצעות החקיקה למיסוי רווחים לא-מחולקים** - למקבלי ההחלטות הוצגה חלופת מיסוי אחת בלבד, ולעבודת הוועדה הבין-משרדית שעסקה בפוטנציאל המיסוי של רווחים לא-מחולקים לא ניתן ביטוי מיטבי.



**אומדני גביית המס לקראת הצעות החקיקה למיסוי רווחים לא-מחולקים** - האומדן לגביית המס שעמד לפני מקבלי ההחלטות הוא האומדן שהכינה רשות המיסים בתזכיר החוק - 300 מיליון ש"ח לשנה. הכלכלן הראשי במשרד האוצר, האחראי להכנת אומדנים מגביית מיסים, לא הכין אומדן זה. בפועל חולק דיבידנד בסכום כולל של כ-61 מיליארד ש"ח, והגידול בהכנסות בשל הדיבידנד היה כ-15.3 מיליארד ש"ח.



**התאמת הצעת הוראת השעה למדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה** - במסגרת גיבוש הצעת הוראת השעה ובסמיכות לדיון בוועדת הכספים בכנסת, לא נידונו המשמעויות המקרו-כלכליות לשנת 2017 ולשנים שלאחר מכן, כל שכן השפעותיה על השווקים בכלל ועל שוק הדיור בפרט. הצעת הוראת השעה לא הופצה לידיעתם ולהתייחסותם של כלל האגפים במשרד האוצר טרם הדיון.





**דיונים עם הלשכות המקצועיות בעבודת המטה לקראת הצעות החקיקה למיסוי רווחים לא-מחולקים** - הדיונים עם הלשכות המקצועיות לא תועדו ולא הייתה שקיפות בעניינם, אף שדיונים אלה הביאו לידי צמצום ניכר של יעדי המיסוי שהופיעו בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2016.

**מימוש הטבת המס בידי גורמים שונים** - על פי נתונים שנתקבלו מרשות המסים ביולי 2020, כ-35 מיליארד ש"ח מתוך סך הדיבידנד המוטב שעמד על כ-61 מיליארד ש"ח (כ-57%), חולקו בכ-30% מתיקי הנישומים בהן נרשמה חלוקת דיבידנד מוטב-חולקו למאיון העליון במדרג ההכנסות על פי פילוח הרשות. כ-59 מיליארד ש"ח מתוך סך הדיבידנד המוטב שעמד כאמור על כ-61 מיליארד ש"ח (כ-97%), חולקו בכ-94% מתיקי הנישומים בהן נרשמה חלוקת דיבידנד מוטב-חולקו לעשירון העשירי והתשיעי במדרג ההכנסות על פי פילוח הרשות. כמו כן, מניתוח הנתונים עולה כי 2,593 חברות שחלק מבעלי מניותיהם חברים בלשכות המקצועיות שהיו מעורבות מתוקף תפקידן המקצועי בתהליך גיבוש הצעת החוק בכנסת - רואי חשבון, עורכי דין, יועצי מס ומנהלי חשבונות - חלקו ל-2,904 בעלי מניותיהם כ-5.2 מיליארד ש"ח דיבידנד מוטב. ממוצע של כ-1.8 מיליון ש"ח לבעל מניות.

**גביית דמי ביטוח לאומי מחברות ארנק** - כפי שעולה מתשובת המוסד לביטוח לאומי לטיטוט דוח הביקורת, נכון ליוני 2020, למעלה משלוש שנים לאחר כניסת תיקון 235 לתוקף, עדיין קימת אי בהירות משפטית בנוגע לחיוב ההכנסות שנוצרו בגין תיקון 235 לפקודה, בדמי ביטוח לאומי ומס בריאות. כך גם נפגעת יכולת המבוטח למצות את זכויותיו לקבלת גמלאות.



**שימוש בעודפי הגבייה** - עודפי הגבייה בשנת 2017 בסך כ-13 מיליארד ש"ח הוקצו ברובם להקטנת הגירעון לשנה זו, כך שהגירעון בפועל היה כ-25 מיליארד ש"ח לעומת גירעון מתוכנן של כ-37 מיליארד ש"ח.

**עבודת המטה של המועצה הלאומית לכלכלה** - בשנת 2014 קיימה המועצה הלאומית לכלכלה עבודת מטה בנושא מיסוי רווחים לא-מחולקים. עבודת המטה הייתה מקיפה ומעמיקה וכללה ניתוח של בסיס הנתונים של כל החברות במשק לאורך שנים מספר.



## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האוצר יבחן את סוגיית צבירת הרווחים בחברות בישראל ואת אופן מיסויים וייתן דעתו לפוטנציאל הגבייה ולעיתוי תשלום המס. 

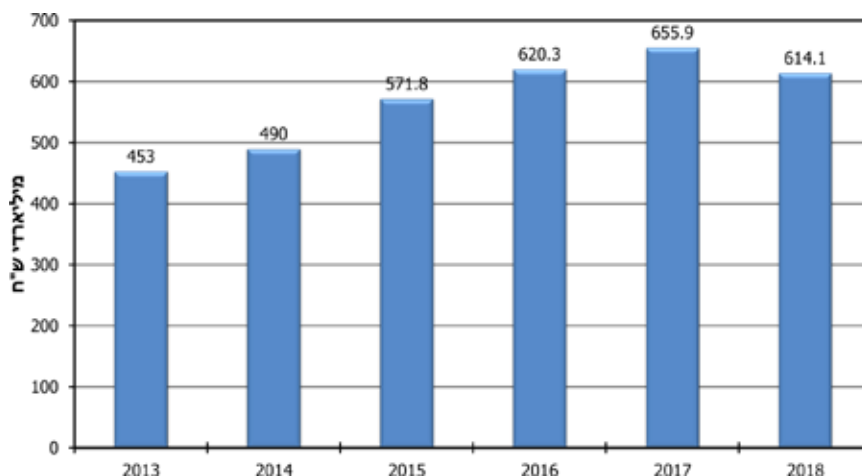
מומלץ כי רשות המיסים ומשרד האוצר (אגפי התקציבים והכלכלן הראשי) יבחנו מתכונת הצגת שינויים בפני המחוקק לכל דבר חקיקה כך שתכלול את עיקרי השינויים; הנמקות לסעיפים המחריגים אוכלוסיות נישומים; תחשיב של עלות ההחרגה של אוכלוסיות אלו ותחשיב כולל של אומדן גבייה שנתי מעודכן. 

מומלץ כי רשות המיסים תשקול לקבוע שבסיסי נתונים מסוימים יוגדרו כ"קובצי קבע" וישמשו לעדכון שוטף. מאגר כזה עשוי לשמש את כל הגורמים הרלוונטיים לבחינת אפקטיביות החקיקה. כמו כן מומלץ לערוך השוואות מפעם לפעם בין אומדני קובצי הקבע לאומדנים שמפיקים גורמים אחרים, כגון אגף הכלכלן הראשי והמועצה הלאומית לכלכלה. עוד מומלץ לבחון את הסדרת מעורבותו של מינהל הכנסות המדינה בתהליך של הכנת אומדני מס לקראת חקיקת המס לשם טיוב האומדנים. 

מומלץ כי משרד האוצר יבצע ניתוח מקדים של בחינת השפעת "מבצעי המס" בראייה מערכתית ורב-שנתית כבסיס לקבלת החלטות בעניין מדיניות המיסוי ובפרט בכל הנוגע לכדאיות הכלכלית של מבצעי המס, להיקפם ולעיתוים. 

מומלץ כי המוסד לביטוח לאומי יבחן את הסדרת מעמדו של מי שפועל באמצעות חברת אرنק, הן בהיבט התשלומים למוסד לביטוח לאומי, והן בהיבט של מיצוי הזכויות של מבטחים אלו והבהרת מעמדם בהנחיות סדורות. בהתאם, על המוסד לביטוח לאומי לכלול בתוכנית הביקורת שלו ביקורת על חברות ארנק כפי שהוגדרו בחוק ההתייעלות ולגבש בשיתוף רשות המיסים נוהל לחילופי מידע על נישומים ומבטחים. 

## תרשים 1: רווחים שנצברו בחברות בשנים 2013 - 2018 (במיליארדי ש"ח)



## סיכום

דוח זה עסק בסוגיית מיסוי רווחים לא מחולקים. עבודת מטה שנעשתה בנושא מיסוי רווחים לא מחולקים נמשכה כשנתיים ולא התגבשה לכדי דוח סופי בהתאם לכתב המינוי של הוועדה. מצב זה אינו רצוי, בעיקר נוכח ההשלכות של הפסד תקבולי המס למדינה הנובע מהתמשכות הטיפול בנושא. כמו כן, עלו ליקויים בעבודת המטה ובהצגת מלוא התמונה כבסיס לייזום תיקונים בחקיקת המס.

נמצא כי למול הגבייה החד-פעמית של כ-15 מיליארד ש"ח בשנת 2017, אשר שיקפה הטבת מס של כ-4 מיליארד ש"ח לא התממשה הנחת רשות המסים בעניין תיקון סעיף 77 והשפעתו על מיסוי רווחים לא מחולקים בחברות על פני השנים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולרשות המיסים לפעול להפקת הלקחים מפירוט הליקויים שהועלו בדוח, בייחוד בכל הנוגע לקיום עבודת מטה הנוגעת לייזום חקיקות מס. עוד מומלץ כי משרד האוצר יבחן הגדרת יעדי גבייה מהרווחים שנצברו בחברות ועמידה ביעדים אלו באופן עיתי וסדור.