

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

4 מיליארד ש"ח	15.6 מיליארד ש"ח	61 מיליארד ש"ח	27,000 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.
5.2 מיליארד ש"ח	1.9 מיליון ש"ח	57%	91%
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.
			614 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 לטיטסת 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. 

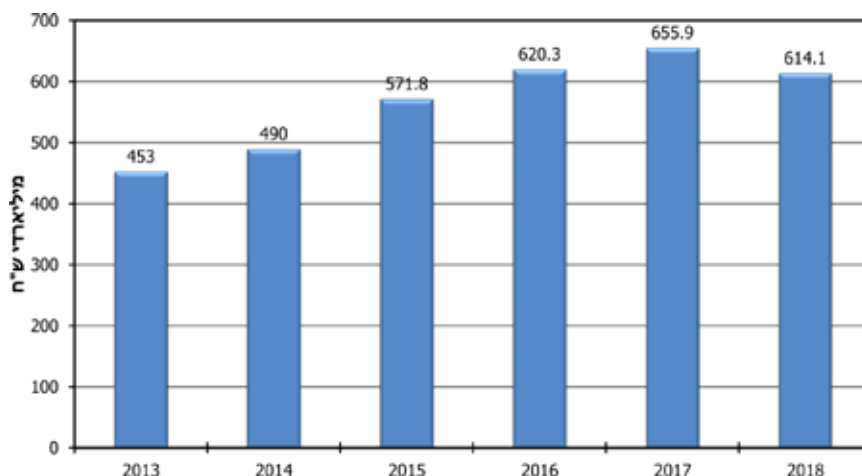
מומלץ כי רשות המיסים ומשרד האוצר (אגפי התקציבים והכלכלן הראשי) יבחנו מתכונת הצגת שינויים בפני המחוקק לכל דבר חקיקה כך שתכלול את עיקרי השינויים; הנמקות לסעיפים המחריגים אוכלוסיות נישומים; תחשיב של עלות ההחרגה של אוכלוסיות אלו ותחשיב כולל של אומדן גבייה שנתי מעודכן. 

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.



מיסוי רווחים לא-מחולקים

מבוא

עקרון השוויון החל על דיני המס מחייב¹ שקילות מיסויית בין שיעורי המס על הכנסה המופקת בידי יחיד במישרין ובין אותה הכנסה המופקת בידו באמצעות חברה. בישראל מיסוי חברות מבוסס על השיטה הדו-שלבית, שבה בשלב הראשון רווחי חברה מחויבים במס חברות, ורק בשלב השני, בעת חלוקתם לבעלי המניות, חל עליהם חיוב מס נוסף. שקילות מיסויית יכולה להיקבע באמצעות השוואת נטל המס המצרפי בפעילות מאוגדת לנטל המס השולי, המוטל על הכנסתו של יחיד מפעילות שאינה מאוגדת. עד לחלוקתם נחשבים אפוא הרווחים הנצברים בחברה ל"רווחים שאינם מחולקים". ביוני 2014 פרסמה המועצה הלאומית לכלכלה עבודת מחקר בנושא "מיסוי רווחים לא-מחולקים" בה נכתב כי "המיסוי הדו-שלבי בישראל מעניק דחיית מס בלתי מוגבלת בזמן בסך כ-15 מיליארד ש"ח בשנה לחברות".

בעשורים האחרונים התפתחה בישראל תופעה שבה עשרות אלפי יחידים מקימים חברה ייעודית בבעלותם המלאה, ובמקום לקבל את הכנסתם כשכירים, כנותני שירותים או כבעלי שליטה בחברה, החברה היא שמקבלת עבורם את הכנסותיהם (להלן - חברת ארנק). חברה ייעודית זו נקראת "חברת ארנק", שכן היא משמשת מעין ארנק עבור בעליה. ההכנסות נכנסות לחברה, ובעליה מושך ממנה כספים כל אימת שהוא חפץ בכך.

לעיתים, במסגרת הקמתן של חברות הארנק, נעשה שימוש בכספים הנצברים בחברות למגוון מטרות בעלות אופי פרטי ולא עסקי ובין היתר, לרכישת דירות מגורים לשימוש פרטי על שם חברת ארנק, ביצוע השקעות פיננסיות וכו'. זאת מתוך רצון של בעלי החברה שהשימוש בכספים ייעשה ישירות באמצעות החברה המנותקת מבעליה, ובכך לא יחויבו במס לעומת מצב בו היו מחויבים במס (שכר או דיבידנד) לו משכו את הכספים מהחברה והשתמשו בהם לכל מטרה. היקפן הכספי של פעולות אלו לא כומת במלואו.

התאגדות באמצעות חברה הלכה למעשה מאפשרת לבעליה לשלוט בגובה השכר המדווח ובכך להשפיע על גובה ועיתוי תשלומי מס הכנסה וביטוח לאומי שהוא מחויב בהם.

1 אחד מעקרונות היסוד של דיני המס הוא עקרון השוויון. בעניין זה ראו רע"א 8907/13 דיבון נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה (פורסם במאגר ממוחשב, 3.9.15); ע"א 4030/03 מפעלי גרנות אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ נ' מס הכנסה - פקיד שומה למפעלים גדולים, פסקה 32 (פורסם במאגר ממוחשב, 2.7.07); ע"א 490/13 פלומין נ' פקיד השומה חיפה, פסקה 66 (פורסם במאגר ממוחשב, 24.12.14), ובה ציין בית המשפט ש"מערכת המס צריכה לשאוף לפעול בשוויון אופקי, שמשמעו התייחסות שווה לכל הפרטים הזהים בכל מאפייניהם הרלוונטיים וכן לשוויון אנכי, לפיו יש לגבות מס בצורה דיפרנציאלית כך שמי שמסוגל לשלם מיסים גבוהים יותר צריך לעשות כן".



במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן - חוק ההתייעלות), נחקקו כמה תיקונים בפקודת מס הכנסה (להלן - פקודת מס הכנסה או הפקודה), ובהם תיקון 235 לפקודת מס הכנסה שתחולתו מיום 1.1.17. הוזכרו בו כמה סעיפים רלוונטיים בנושא:

1. הוספת סעיף 62א בנושא מיסוי חברות ארנק - בסעיף זה נקבע בין השאר כי הכנסתה החייבת של "חברת מעטים" (חברה שהיא בשליטה של חמישה בני אדם לכל היותר, שאינה חברת בת ושאינן לציבור עניין ממשי בה), הנובעת מפעילותו של יחיד, שהוא בעל מניות מהותי בה - בהתקיים כמה תנאים, יחשב כהכנסתו של היחיד מיגיעה אישית מעסק וממשלח יד, מעבודה או מהכנסה ממקור אחר, לפי העניין.

2. הוספת סעיף 3(ט) - הסדרת הטיפול במיסוי של משיכות כספים מחברה המבוצעות בידי בעל מניות מהותי בחברה.

3. תיקון סעיף 77 - קביעה כי בהתקיים התנאים המפורטים בסעיף, המנהל יהיה רשאי להורות לפקיד השומה לנהוג ברווחים שלא חולקו בחברת מעטים, כאילו חולקו כדיבידנד לבעלי מניותיה.

בשנת 2016 ניסחה רשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים או הרשות) הוראת שעה לחלוקת דיבידנד מוטב ל"בעלי מניות מהותיים"² בחברות בשיעור מס מופחת של 25%⁴. משמעות הדבר, מתן הנחה של כרבע משיעור המס הרגיל שחל באותם הימים על בעל מניות מהותי (33% כולל מס יסף). להלן נתוני המפתח ביחס להוראת השעה:

הנתון	פירוט
27,000	מספר החברות שחילקו דיבידנד במסגרת הוראת השעה.
61 מיליארד ש"ח	הסכום שחולק במסגרת הוראת השעה.
4 מיליארד ש"ח	הסכום הכולל המוערך של הטבת המס בגין הוראת השעה.
614 מיליארד ש"ח	סך כל הרווחים הצבורים בחברות בשנת 2018.
5.2 מיליארד ש"ח	סך הדיבידנד המוטב שחולק במסגרת הוראת השעה לחברים בלשכות המקצועיות שהיו מעורבות בתהליך החקיקה.
15.6 מיליארד ש"ח	תקבולי מיסים בשנת 2017 בשל דיבידנד, מרביתם במסגרת הוראת השעה.
1.9 מיליון ש"ח	ממוצע הדיבידנד שחולק ליחיד בשנת 2017.

2 בעל מניות מהותי מוגדר בסעיף 88 לפקודה בזו הלשון: "מי שמחזיק במישרין או בעקיפין, לבדו או יחד עם אחר ב-10% לפחות באחד או יותר מסוג כלשהו של אמצעי השליטה בחבר בני אדם".

3 25% מתוך 33% (כולל מס יסף) משמעו 76%. כלומר, סך הטבת המס היא 24%.

4 הוראת השעה הייתה בתוקף בחודשים ינואר עד ספטמבר 2017.

על פי נתונים שנתקבלו מרשות המיסים 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 הרשות⁵. כ-59 מיליארד ש"ח מתוך סך הדיבידנד המוטב שעמד כאמור על כ-61 מיליארד ש"ח (כ-97%), המהווים כ-94% מתיקי הנישומים בהן נרשמה חלוקת דיבידנד מוטב-חולקו לעשירון העשירי והתשיעי במדרג ההכנסות על פי פילוח הרשות.

בדוח בנק ישראל לשנת 2017⁶ צוין לעניין השימוש בתקבולים אלו, כי "עודף הגבייה משקף בעיקר תקבולים חד-פעמיים וכשליש ממנו בא על חשבון תקבולים בשנים הבאות... הגידול החד בהכנסות תרם לצמצום בגירעון הממשלה... בעקבות העלאת תחזית ההכנסות ממיסים בתחילת השנה החליטה הממשלה על הפחתת מיסים ב-2017 בסך של כ-2.3 מיליארדי ש"ח (נקודות זיכוי להורים לילדים מתחת לגיל 6 בתוכנית "נטו משפחה" וחלק יחסי של ביטול מכסים על טלפונים סלולריים, נעליים ומוצרי תינוקות)". יצוין כי בשנת 2017 החליטה הממשלה להרחיב את שירותי הבריאות והחינוך, כפי שניכר מהסכם השכר עם המורים, מתוכנית "נטו חופשות", מתוכנית סיעוד חדשה ומתוכנית "נטו הוזלות".

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.

5 חישוב המדרג נקבע בהתאם להכנסה הגבוהה ביותר של אחד מבני הזוג בתא המשפחתי, ללא סכומי הדיבידנד המוטב שדווחו. סך הדיבידנד המוטב וכן סך ההכנסה, חושבו ברמת התיק, כלומר, סך הדיבידנד או ההכנסה לפי העניין, שדווחו על ידי שני בני הזוג.

6 ראו בנק ישראל, דין וחשבון כספי לשנת 2017 (2018), עמ' 137 - 164, שם נאמר בעניין זה: "הרחבת ההספקה של שירותים ציבוריים במקביל להפחתת המיסים, תוך שימוש בהכנסות חד-פעמיות לשמירה על רמת הגירעון, משמעותה הגדלת הגירעון בעתיד, כאשר יתפוגגו הגורמים הזמניים. כדי להימנע מעלייה בגירעון יהיה צורך בקיצוץ בהוצאות או בהעלאת המיסים בהמשך, בתנאים פחות נוחים למשק".

7 בשנת 2017 נרשמו עודפי הכנסות שבדומה לגביית הדיבידנד המוטב, נבעו גם הם בעיקר מאירועים חד-פעמיים, כדוגמת מכירת חברה בענף ההיי-טק.



פרצת המס בשל שימוש פרטי ברווחים הצבורים בחברות

בדצמבר 2004 זוהתה פרצת מס בכל הקשור לרווחים לא-מחולקים, וסוגייה זו נידונה במחקר של בנק ישראל שכותרתו "חברות בע"מ כמקלטי מס". במחקר זה נבחן קשר בין העלאת נטל המס על בעלי הכנסות גבוהות להקמת חברות בע"מ והסטת הפעילות העסקית אליהן משיקולי מס גרידא⁸. עמדת רשות המיסים הייתה כי שיעור המס הנמוך על חברות משיעור המס על יחידים, נועד לתמרץ את החברות להשקיע את רווחיהן בחברות עצמן.

במחקר נמצא כי ביטולה של תקרת ההכנסה לתשלומי דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות ביולי 2002, הוביל להקמתן של אלפי חברות חדשות ששימשו מקלט מס. רוב רובן של החברות נפתחו בענפים של שירותים עסקיים (ראיית חשבון וייעוץ מס, עריכת דין, שירותי הנדסה ואדריכלות, יחסי ציבור ועוד) ושירותי הבריאות; כ-4,000 איש העוסקים במקצועות הללו היו גם בעליהן של החברות.

במחקר צוין: "למרות שהחברות שהוקמו במהלך 2002 כמקלט מס מהוות רק כשלושה אחוזים ממספר החברות הפעילות במשק, תכנון מס באמצעותן הביא לאובדן תקבולי מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי בהיקף של כחצי מיליארד ש"ח, על פי הערכת מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר. זאת ועוד, שינוי צורת ההכנסה של הפרטים מהכנסת עבודה לדיבידנד יש בו כדי להסביר חלק משחיקת השכר, סגירת העסקים העצמאיים ופתיחת החברות בענפים הרלוונטיים".

8 בשנת 2000 הועלתה תקרת ההכנסה החייבת בביטוח לאומי מפי ארבעה מגובה השכר הממוצע במשק לפי חמישה מגובהו, ואילו ביולי 2002 היא בוטלה לחלוטין. ביולי 2003 הוחזרה תקרת ההכנסה החייבת בביטוח לאומי לפי חמישה מגובה השכר הממוצע במשק.



בלוח 1 מוצגים שיעורי המיסוי ליחיד ושיעורי המיסוי לחברה בע"מ בכל שנה ושנה; מוצג הפער בין המיסוי המצרפי הדו-שלבי (מס חברות ומס על הדיבידנד) החל על בעל מניות מהותי ובין מיסוי יחיד (מס שולי כולל מס יסף):

לוח 1 : הבדלים בין מיסוי יחיד למיסוי חברה ובעל מניות מהותי, 2003 - 2019

שנת המס	שיעור מס חברות	מס דיבידנדים לבעל מניות מהותי (כולל מס יסף)	מס מצרפי דו-שלבי לבעל מניות מהותי	מס שולי מירבי ליחיד כולל מס יסף	פער בין מיסוי חברה למיסוי יחיד
2003	36%	25%	52.00%	50%	2%
2004	35%	25%	51.25%	49%	2.25%
2005	34%	25%	50.50%	49%	1.5%
2006	31%	25%	48.25%	49%	-0.75%
2007	29%	25%	46.75%	48%	-1.25%
2008	27%	25%	45.25%	47%	-1.75%
2009	26%	25%	44.50%	46%	-1.5%
2010	25%	25%	43.75%	45%	-1.25%
2011	24%	25%	43.00%	45%	-2%
2012	25%	30%	47.50%	48%	-0.5%
2013	26.50%	32%	49%	50%	-1%
2014	26.50%	32%	50.02%	50%	0.02%
2015	26.50%	32%	50.02%	50%	0.02%
2016	25%	32%	49.00%	50%	-1%
2017	24%	33%	49.08%	50%	-0.92%
2018 - 2019	23%	33%	48.41%	50%	-1.59%

המקור: פקודת מס הכנסה.

מניתוח נתוני הלוח עולה כי משנת 2006 עדיף לו לאדם להתאגד באמצעות חברה, בהיבט של שיקולי מיסוי, ולא לפעול כיחיד (עצמאי), שכן שיעור המס המצרפי על חברה (מס חברות ומס דיבידנד לבעל מניות מהותי בה) קטן משיעור המס השולי החל על יחיד, בשיעור של עד כ-2%. פער זה נעשה בעל משמעות, ככל שההון הנצבר בחברה הולך וגדל.

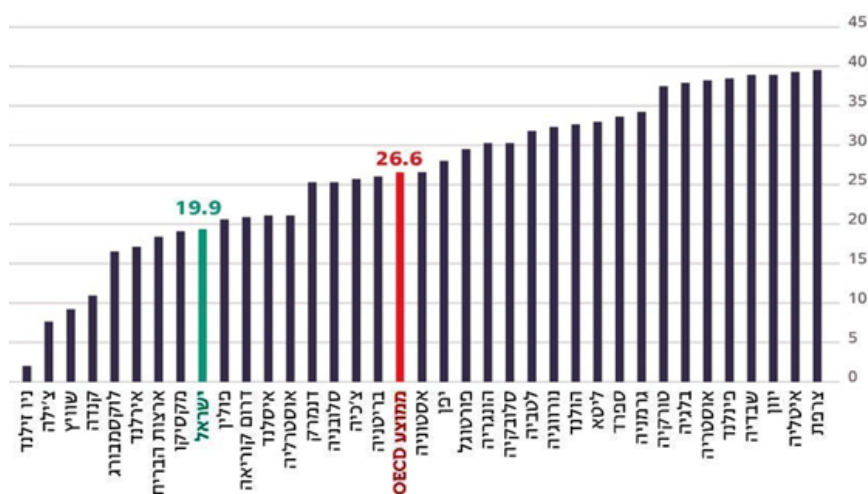
יתרה מזו, כאשר משקללים גם את דמי הביטוח הלאומי ואת דמי הבריאות בעלויות המס החלות על יחיד, הרי שהפערים הולכים וגדלים. לדוגמה, בשנת 2019 יחיד עצמאי בעל משכורת חודשית בסך כ-15,000 ש"ח עד כ-44,000 ש"ח (תקרת השכר החייבת בדמי ביטוח לאומי), נדרש לשלם מס הכנסה וביטוח לאומי בסך 49% - 65%

(31% - 47% מס הכנסה וכ-18% דמי ביטוח לאומי), ואילו על חברה לא חלה חובת תשלום דמי ביטוח לאומי. ברמת השכר האמורה לעיל ישולם 23% - 46.1% מס מצרפי (במקרה זה לא חל מס יסף)¹⁰.

באתר ארגון ה-OECD מוצגים נתונים לשנת 2018 על אודות שיעור המס הכולל במדינות החברות בארגון¹¹. שיעור המס חושב לפי מעמדו האישי של השכיר.

על פי ארגון ה-OECD נטל המס האמור (tax wedge) הוא סך המיסים הממוצע (שמשלמים העובד והמעסיק) מתוך השכר. בתחשיב זה נכללים גם מס הכנסה, ביטוח לאומי (מעסיק ועובד) וניכוי הטבות מס למשפחות עם ילדים. בתרשים 2 להלן מוצג נטל המס הכולל במדינות ה-OECD עבור עובד נשוי שיש לו שני ילדים, והוא משתכר 100% מהשכר הממוצע במשק.

תרשים 2: נטל המס הכולל על עבודה במדינות ה-OECD, לפי שיעור ממוצע, 2018



המקור: נתוני ה-OECD.

9 אם הוא לא משך דיבידנד ולכן חויב רק במס חברות.

10 על פי סעיף 47א לפקודת מס הכנסה, 52% מדמי הביטוח הלאומי הם הוצאה מוכרת ליחיד, ולכן מעלויות דמי הביטוח הלאומי יש לקזז את החיסכון במס. לדוגמה, כאשר שיעור המס השולי של היחיד הוא 31%, אזי החיסכון במס בגין ההכרה בחלק מדמי ביטוח לאומי הוא כ-3%.

11 ראו אתר ww1.compareyourcountry.org/taxing-wages/en/2/all/default



מהתרשים עולה כי בישראל בשנת 2018 נטל המס הממוצע נמוך מרוב המדינות החברות בארגון, ושיעורו - 19.9%. בה בעת ככל שעולה רמת השכר, גדל התמריץ למשקיע מקצת הרווחים כשכר ולשלם עליהם מס נמוך יחסית ולנתב את שאר הרווחים לחברת ארנק.

בדיון בוועדת טרכטנברג בספטמבר 2011 עמדו חברי הוועדה על הבעייתיות של חברות הארנק. כך ציין ראש המועצה הלאומית לכלכלה: "הרבה מאד אנשים... הפכו לחברות... הם לא משלמים את הכסף הזה [את דמי הביטוח הלאומי], הם גם לא משלמים את המס על הדיבידנדים כי הם לא מושכים דיבידנדים".

בחוות הדעת של המועצה הלאומית לכלכלה ביוני 2014 הוצגו נתונים המעידים על ניצולו לרעה של מנגנון המיסוי הדו-שלבי:

לוח 2: היקף הרווחים הלא-מחולקים העודפים*, לפי סוגי חברות, 2005 - 2010**

סוג החברה	מספר החברות	שיעור החברות	הרווחים הלא-מחולקים העודפים (במיליארדי ש"ח)	שיעור הרווחים הלא-מחולקים העודפים
חברות חיץ (חברות החזקה** ומעטים)	1,540	11%	17.8	20%
חברות החזקה** שאינן חברות מעטים	72	1%	9.6	11%
חברות משלח יד ¹²	10,088	71%	36.8	41%
חברות שאינן משלח יד ואינן החזקה	2,488	18%	25.3	28%
כלל החברות בעלות הרווחים הלא-מחולקים העודפים	14,188	100%	89.5	100%

המקור: עיבוד של המועצה הלאומית לכלכלה על פי נתוני רשות המיסים.

* הרווחים הלא-מחולקים העודפים - הרווחים הלא-מחולקים ששיעורם יותר מ-25% מכל הכנסות החברה.

** רק חברות בעלות רווחים לא-מחולקים עודפים.

*** בלוח זה אופיינו חברות החזקה, שהינן חברות שיש להן החזקה מהותית בחברות, על פי קריטריון מרבית ההכנסות הפסיביות בלבד.

12 חברות המתבססות על עיסוקו של בעל המניות בה כמו עורך דין, רואה חשבון, אדריכל, מהנדס וכיו"ב.



בנובמבר 2011, בעקבות המלצת ועדת טרכטנברג, מינה שר האוצר דאז צוות לבחינת סוגיית חברות הארנק, חברות ההחזקה הפרטיות ואופציות לעובדים. הצוות ביקש לבחון את הצורך בשינוי הדין הקיים, בכלל זה קביעת הגדרות לחברות הארנק ולחברות ההחזקה הפרטיות, קביעת אופן המיסוי של חברות אלו וקביעת אופן מיסוי אופציות לעובדים. בראש הצוות עמד מנהל רשות המיסים דאז ועם חברי הוועדה (להלן - ועדת ארבלי) נמנו ראש המועצה הלאומית לכלכלה דאז, המשנה לכלכלן הראשי במשרד האוצר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ראש אגף התקציבים דאז ונציגים בכירים נוספים מרשות המיסים. הצוות התבקש להגיש את המלצותיו לשר האוצר עד ליום 31.1.12.

בחודש אוקטובר 2012 פורסמה באתר האינטרנט של רשות המיסים "הודעה לעיתונות" ובה נאמר: "הוועדה לבחינת סוגיית חברות הארנק וחברות ההחזקה נפגשה היום עם נציגים בכירים של לשכת רואי חשבון, לשכת עורכי הדין ולשכת יועצי המס במטרה לקבל את התייחסותם לכיווני ההחלטה הסופיים שגיבשה לטיפול בסוגיית 'חברות הארנק' וחברות ההחזקה הפרטיות. כפי שהוצג, הוועדה סבורה שיש מקום למסות את הרווחים הבלתי מחולקים שנוצרו בחברות הארנק ובחברות ההחזקה באופן שוטף, מידי שנת מס. הוועדה גיבשה שתי חלופות אפשריות למיסוי חברות הארנק וחברות ההחזקה הפרטיות שהוצגו היום בפני ראשי הלשכות במטרה לשמוע את התייחסותם לחלופות המוצעות". בהודעה זו פורטו שתי החלופות:

1. מודל המחייב מיסוי חברות ארנק באמצעות חיוב במס של בעלי המניות היחידים בגין מחצית מרווחי חברות הארנק שלא חולקו במהלך שנת המס. מיסוי חברות החזקה פרטיות באמצעות חיוב במס של בעלי המניות היחידים בגין מחצית מהרווחים הפאסיביים שנצמחו בחברות ההחזקה הפרטיות ולא חולקו במהלך שנת המס.

2. "המודל המתמרץ": חיוב כלל החברות, שהן בעלות אחוז רווחיות גבוה ולא חילקו דיבידנדים משמעותיים, בתשלום מס, המחושב כריבית מדי שנה, בגובה שבין 4% ל-8%, בגין סכום המס הנובע מהרווחים הבלתי מחולקים של החברות.

בסיום ההודעה צוין: "סיום עבודת הוועדה צפוי בזמן הקרוב ומיד לאחר מכן יוגשו המלצותיה לשר האוצר".

במרץ 2013 הוכנה טיוטת דוח ביניים על עבודת הצוות. בטיטת דוח הביניים הוצגו שתי החלופות לעיל ונוספה חלופה שלישית בשם "המודל המשולב". מודל זה יוחל על חברות מעטים¹³ בלבד. עוד נכתב בטיטת דוח הביניים כי לגבי חברות משלח יד יוחל המודל המחייב, ואילו לגבי חברות החזקה פרטיות יוחל המודל המתמרץ.

13 להלן ההגדרה המלאה של "חברת מעטים" על פי סעיף 76 לפקודת מס הכנסה: "חברה שהיא בשליטתם של חמישה בני אדם לכל היותר ואיננה בת חברה ולא חברה שיש לציבור עניין ממשי בה".



הוועדה סיימה את עבודתה בשנת 2013 אולם לא הגישה דוח סופי לשר האוצר.

משרד מבקר המדינה מציין כי באוקטובר 2018 המליץ המשרד¹⁴: "על שר האוצר או מנהל הרשות, לפי העניין, לקיים דיון מעמיק בהמלצות כל ועדה מקצועית עם כל הגורמים הרלוונטיים, ובו יפרט המנהל את הטעמים לדחיית ההמלצות או לאימוצן ואת עמדתה של הרשות בדבר הסוגיות העיקריות שעמדו לפני הוועדה... על משרד האוצר ועל רשות המיסים לדון בהמלצות של הוועדות המקצועיות וכן של ועדות בין-משרדיות בתחום המיסים ולפעול לקידומן... מן הראוי שבנושאים המתאימים תפעל הרשות להגברת השקיפות ותשקול לפרסם לציבור המלצות של ועדות מקצועיות שאומצו, אף כשמדובר בוועדה פנימית. כך גם יגבר אמון הציבור ברשות, שהוא אחת מאבני היסוד לפעילותה".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר לגבש נוהל לעבודת ועדות מקצועיות אשר מונו על ידי שר האוצר ולהשלים גיבוש דוחות סופיים לוועדות מקצועיות המתמנות בנושאים שונים.

בתשובת רשות המיסים לטיטות דוח הביקורת מיוני 2020 (להלן - תשובת הרשות), ציינה הרשות כי הליקוי עליו מצביע המבקר הינו פרוצדורלי לאמור הוועדה עשתה את שמוטל עליה והגישה את המלצותיה, כפי שמוזכר פעמים מספר בדוח המבקר. מעבר לכך, לאחר תום עבודת הוועדה נערכה ישיבה בה הוצגו לשר בפירוט ממצאי הוועדה באפריל 2013, ולאחר מכן נערכה סדרת פגישות להבהרה, להעמקה, ולבחינת חלופות עם השר, סגן השר, ומנכ"לית משרד האוצר. בנוסף ציינה הרשות בתשובתה כי הוועדה מונתה על ידי משרד האוצר והוא האחראי על התנהלותה ועל עמידתה בלוח הזמנים.

באוקטובר 2013 פורסמו באתר רשות המיסים המלצות מפורטות להערוך הציבור בנושא מיסוי חברות ארנק (להלן - מסמך הרשות), ובהן גם המלצות הנוגעות למודל המשולב שהוצג בטיטות דוח הוועדה.

במסמך ההמלצות הוגדרו קבוצות החברות על פי סוג הפעילות שלהן ומבנה הבעלות: חברות נושאי משרה או חברות שכירים; חברות חיק; וחברות צוברות. חברה צוברת היא חברה לה רווח עודף מצטבר; "רווח עודף" הוא הרווח השנתי בניכוי מס חברות ודיבידנד שחולק ליחידים ובניכוי 25% ממחזור ההכנסות של החברה¹⁵.

14 ראה דוח מבקר המדינה 69 א "ועדות מקצועיות ברשות המיסים", עמ' 156.

15 הגדרת "חברה צוברת" רלוונטית גם להכנסות של חברות נושאי משרה או חברות שכירים, הכנסות שאינן נובעות מפעילות בעל המניות כנושא משרה או כשכיר.



ביוני 2014 נערך דיון בוועדת משנה של ועדת הכספים של הכנסת¹⁶ ובו הציג נציג רשות המיסים את מסמך הרשות כ"טיוטה להמלצות ששר האוצר עוד לא אישר אותן אבל לבקשתך [לבקשת יו"ר ועדת המשנה] באנו להציג אותה". בסיכום דיון זה לא נתקבלו כל החלטות. מלבד דיון זה, לא נערך כל דיון אחר בכנסת בנוסח זה של המלצות הרשות עד להשלמת חקיקת תיקון 235 בדצמבר 2016¹⁷.

ביוני 2014 פרסמה המועצה הלאומית לכלכלה באתר האינטרנט שלה חוות דעת נפרדת בנושא מיסוי רווחים לא מחולקים, ואלו עיקריה:

1. המיסוי הדו-שלבי בישראל מאפשר דחיית מס בלתי מוגבלת בזמן בסך כ-15 מיליארד ש"ח בשנה לחברות, והוא לא בהכרח תורם להגדלת הפעילות הכלכלית במשק.
2. מניתוח נתוני רשות המיסים עולה שחלק ניכר מרווחי החברות מועברים לחברות החזקה, והן מעדיפות לשמור את רווחיהן ולא לחלקם כדיבידנד ליחיד.
3. מהנתונים המצרפיים של כלל החברות בישראל עולה שבשנים 2005 - 2010 לא חולקו כ-330 מיליארד ש"ח מרווחי החברות, כלומר כ-55 מיליארד ש"ח לשנה בממוצע.
4. ככל שהחברה יותר רווחית, כך היא מחלקת פחות דיבידנד.
5. חברות ההחזקה ומשלח היד מאופיינות בשיעורי רווחיות גבוהים במידה ניכרת לעומת שאר החברות במשק, ושיעור הרווחים הלא-מחולקים שלהן גבוה משאר החברות במשק.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עבודת המטה המקיפה והמעמיקה, בניתוח בסיס הנתונים של כלל החברות במשק לאורך כמה שנים, אשר בוצעה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה ושעליה היא ביססה את חוות דעתה.

16 ועדת המשנה של ועדת הכספים למאבק בהון השחור בנושא "תכנוני מס אגרסיביים - המצב הנוכחי במשק".

17 נוסח תיקון 235 לפקודה אושר בוועדת הכספים של הכנסת ביום 13.12.16. ועדה זו אישרה את הוראת השעה לחלוקת דיבידנד מוטב ביום 15.12.16.

בדוח מבקר מדינה האמור לעיל¹⁸ עמד משרד מבקר המדינה על התנהלות הוועדות המקצועיות ברשות המיסים, בציינו: "ברשות לא מתקיים מעקב אחר עבודת מרבית הוועדות המקצועיות הפנימיות, החל ממינוין ועד להשלמת עבודתן, על ידי גורם מרכז בדרג מטה. עבודות מטה נקטעות באיבן ואינן מקודמות; לא קיימת מתודולוגיה לפעילות של ועדות מקצועיות ולטיפול בהמלצות מיסוי שלהן... מן הראוי שהרשות תנהל בנוגע לכל ועדה מקצועית 'תיק ועדה' שבו ייכללו גם הנמקות מפורטות לקבלה או לדחייה של כל אחת מהמלצות הוועדה... כמו כן, על מנכ"ל משרד האוצר לקבוע בנוהל באילו ועדות מקצועיות בתחום המיסים תהיה נציגות גם של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר. זאת ועוד, מן הראוי שבנוהל ייקבעו החובה לדון בהמלצות של ועדה מקצועית; הפורום שבו ייערך דיון בהמלצות של הוועדה וכן החובה לערוך פרוטוקול הכולל הנמקות מפורטות".

בתשובת הכלכלנית הראשית מיוני 2020 (להלן - תשובת הכלכלנית הראשית) נמסר כי "המצב היום הוא שאין נוהל עבודה במשרד האוצר הקובע כיצד תבוצע מלאכת חקיקת המס, החל מתהליך גיבוש המדיניות ועד להשלמתה... לעיתים קרובות, מינהל הכנסות המדינה נחשף לראשונה להצעות חקיקה בנושאי מיסים במועד שבו על המשרד להפיץ תזכיר חוק לגבי התיקון המוצע, או זמן קצר קודם לכן, וישנם גם מקרים שמינהל הכנסות המדינה לא נחשף כלל לתיקון החקיקה המוצע... אגף הכלכלן הראשי לא היה מעורב בחקיקת הוראת השעה. בדיקה שנערכה עם הכלכלן הראשי באותו מועד, מצביעה על כך שהאפשרות לקביעת הוראת שעה לחלוקת דיבידנד בשיעור מס מוטב... אכן עלתה לדיון אצל השר ובה השמיע הכלכלן הראשי את התנגדותו הנחרצת למהלך. באותו דיון הנושא לא הוכרע אך גם לא עלה שוב בדיונים בהמשך. הידיעה על חקיקת המבצע לחלוקת דיבידנדים הגיעה [לאגף הכלכלן הראשי], רק לאחר שהוא נידון בוועדת כספים והיה דבר מוגמר... אנו מסכימים עם ההמלצות בנושא קביעת נוהל מדיניות וחקיקת מס בטיטות הדוח ורואים חשיבות להמלצת המבקר לגיבושו בהקדם... חקיקת הוראת השעה בנושא דיבידנד מוטב בשנת 2016 מהווה דוגמה לחשיבות מעורבות אגף הכלכלן הראשי בהליך גיבוש מדיניות המס ובחקיקת המס כבר מתחילתו. באותו מקרה אגף הכלכלן הראשי, לא היה מעורב בחקיקת הוראת השעה ולא נלקחו בחשבון שיקולים כלכליים ושיקולים של השלכות על מערכת המס בעתיד ועל הכנסות המדינה העתידיות, שיש להם השפעה משמעותית על המשק הישראלי. הכוונה לשיקולים כגון: הצמיחה במשק, חלוקת ההכנסות, צמצום אי השוויון, מסרים בעלי השלכות שליליות לבעלי החברות ועוד. ייתכן ואילו שיקולים אלו היו נלקחים בחשבון תוצאת החקיקה הייתה שונה מזו שהתקבלה, כמו גם השפעת החקיקה על המשק בישראל".

18 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 69א (2018), "ועדות מקצועיות ברשות המיסים", עמ' 155, 156, 169.



עוד צוין בתשובת הכלכלנית כי בפברואר 2020 "התקיימה אצל מנכ"ל משרד האוצר פגישה נוספת לעניין גיבוש הנוהל לחקיקת מס, בהשתתפות מנהל רשות המיסים, הכלכלנית הראשית ואנשי מקצוע נוספים משני האגפים. בפגישה חזר המנכ"ל וקבע כי יגובש נהל עבודה לחקיקת מס, במטרה ליצור מדיניות מיסוי המביאה לידי ביטוי את כלל השיקולים המקצועיים של הגורמים הרלוונטיים במשרד תוך ביצוע עבודה מקיפה ומסודרת ודיון מתכלל. עוד ציין המנכ"ל, שלאור אישור התקציב הקרב יש דחיפות בסיום קביעת הנוהל בהקדם האפשרי... מינהל הכנסות המדינה ניסח טיוטת הצעה לנוהל עבודה, אולם קידום נושא זה הוקפא במשרד האוצר עקב משבר הקורונה".

מצב עניינים בו עבודת מטה, נמשכת כשנתיים, ואינה מתגבשת לכלל דוח סופי בהתאם לכתב המינוי של הוועדה אינו מצב רצוי, בעיקר נוכח ההשלכות של הפסד תקבולי המס למדינה הנובע מהתמשכות הטיפול בנושא ונוכח זיהוי פרצת המס לאורך השנים - במחקר של בנק ישראל בשנת 2004 ובדיוני ועדת טרכטנברג בשנת 2011. הגשת דוח סופי ודיון בו יטייבו את תהליכי קבלת ההחלטות בנושאים בעלי משמעות ציבורית ושקיפות.

מומלץ כי משרד האוצר יגבש נהל למעקב ופיקוח אחר עבודת ועדות מקצועיות שהוקמו מכוח כתב מינוי מטעם שר האוצר ויוודא כי אומנם תוצרי הוועדות מוגשים כנדרש, ובמועדים שנקבעו.

מאפיינים של מס החברות בישראל והשפעתו על התמריץ לפעול במסגרת חברה

בנובמבר 2019 פרסם משרד האוצר את פרק מס החברות מדוח הכנסות המדינה לשנים 2017 - 2018 ובו נכללו המסקנות האלה:

1. בשנת 2016 הסתכמה גביית מס חברות ב-37.8 מיליארד ש"ח. סכום זה כלל גבייה של 2.5 מיליארד ש"ח ששילמו מוסדות כספיים כמע"מ על רווח, כך שגביית מס חברות (ללא מע"מ על רווח) הסתכמה ב-35.2 מיליארד ש"ח. בשנת 2015 נגבה מס חברות של 32.3 מיליארד ש"ח, ובשנת 2014 סכום דומה - 32.6 מיליארד ש"ח.

2. מס חברות הוא שלישי בחשיבותו במדרג הכנסות המדינה ממיסים אחרי מע"מ ומס הכנסה על יחידים. בשנת 2016 שיעורו עמד על 12.5% מסך הכנסות המדינה ממיסים.



3. "רק כ- 16% מרווחי החברות בשנת 2016, לאחר תשלום מס חברות, מחולקים לבעלי המניות החייבים במס על דיבידנד... בעבר, בכל עת שהופר האיזון לטובת החברות, חל מעבר יחידים ל'חברות הארנק'... יש בכך הפסד הכנסות לא מתוכנן למדינה וצמצום ממדי הפרוגרסיביות של מערכת המס".
4. בשנת 2005 פעלו בישראל 141,000 חברות. בשנת 2017 עלה מספרן ל-212,000, גידול שנתי ממוצע של 4% וקצב גידול מהיר יותר משל עסקים שבראשם עמד יחיד. זו עדות שאכן, יחידים רבים העדיפו לפעול בחברות, וחלקם עשו כן משיקולי מס.
5. בשנת 2016, לששת העשירונים הראשונים של החברות¹⁹ לא היה רווח לצורכי מס, וכך גם לחלק מהחברות בעשירון השביעי. בשנת 2014 61% מהחברות לא דיווחו על רווח, ולכן לא שילמו מס. בקרב החברות הלא-מרוויחות נמצאו חברות שפעילותן זניחה וחברות שמייצרות לבעלי המניות הכנסות משכר.
6. 188 חברות באלפיון העליון, היינו 0.1% מכלל החברות, ריכזו 40% מההכנסה אך שילמו 35% מהמס בלבד. לעומתן 99.9% מהחברות ריכזו 60% מההכנסה ושילמו 65% מהמס.

מחקר משווה למדינות ה-OECD

שיעור מס החברות הסטטוטורי הוא שיעור המס הנקבע על פי חוק, והוא חל על ההכנסה החייבת, שלא כמו שיעור מס החברות האפקטיבי, שהוא תחשיב המביא בחשבון הטבות מס למיניהן, פטורים, ניכויים וזיכויים.

שיעור המס הסטטוטורי הנקבע על פי פקודת מס הכנסה חל על ההכנסה מחברות אלא אם כן נקבע אחרת לגבי סוג מסוים של חברות (למשל על פי מספר חוקי עידוד). כמו כן על פי החוק בישראל קיימים שיעורי מס מועדפים לעידוד השקעות הון²⁰. ב-26 מדינות מה-OECD ובהן ישראל, שיעור מס החברות הוא יחסי (שיעור קבוע מההכנסות), ואילו בתשע המדינות האחרות המס הוא פרוגרסיבי, היינו שיעור מס מופחת על רווחים נמוכים.

19. בהתאם למחזור הכנסות החברות.

20. ההפרש בין שיעור המס הסטטוטורי לבין שיעור המס האפקטיבי בישראל נובע בעיקר מהוראות החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, חברות הזכאיות להטבות מכוח חוק עידוד זה, הן לא החברות הטיפוסיות באמצעותן ניתן לנצל את מודל המיסוי הדו-שלבי.



בדוח האמור לעיל של משרד האוצר הוצג מחקר שנערך באוניברסיטת אוקספורד ובו נבחנו שיעורי המס הסטטוטורי ושיעורי המס האפקטיבי במדינות ה-OECD. הנתונים מרוכזים להלן בלוח 3:

לוח 3: שיעורי מס חברות (סטטוטורי ואפקטיבי) במדינות ה-OECD, 2017

המדינה	שיעור המס הסטטוטורי	שיעור המס האפקטיבי	הפרש
הונגריה	11	9.7	+1.3
אירלנד	12.5	11.3	+1.2
סלובנייה	17	14.8	+2.2
צ'כיה	19	16.1	+2.9
פולין	19	16.7	+2.3
טורקיה	20	16.9	+3.1
שווייץ	21.2	17.4	+3.8
איסלנד	20	17.7	+2.3
פינלנד	20	18	+2
קוריאה	22	18	+4
בריטניה	20	18.5	+1.5
הולנד	25	19.1	+5.9
סלובקיה	22	19.3	+2.7
שוודיה	22	19.4	+2.6
דנמרק	22	19.7	+2.3
ישראל	24	21.3	+2.7
איטליה	26.5	21.4	+5.1
אוסטריה	25	21.6	+3.4
נורווגיה	24	22.2	+1.8
קנדה	26.8	23.3	+3.5
אסטוניה	20	24	-4
לוקסמבורג	29.2	24.2	+5
צ'ילה	24	24.3	-0.3
פורטוגל	29.5	25.2	+4.3
יוון	29	25.4	+3.6
ניו זילנד	28	25.8	+2.2
מקסיקו	30	26.1	+3.9



המדינה	שיעור המס הסטטוטורי	שיעור המס האפקטיבי	הפרש
אוסטרליה	30	26.6	+3.4
גרמניה	30.9	27	+3.9
יפן	30.9	27.3	+3.6
ספרד	29.4	27.6	+1.8
בלגיה	34	28.3	+5.7
צרפת	38	32.4	+5.6
ארצות הברית	40.5	34.9	+5.6
ממוצע OECD-ה	24.8	21.8	+3

המקור: משרד האוצר, על פי מחקר אוניברסיטת אוקספורד.

מהנתונים עולה כי חוץ מאסטוניה וצ'ילה, בכל שאר מדינות ה-OECD שיעור המס האפקטיבי בשנת 2017 היה נמוך משיעור המס הסטטוטורי; ההפרש עמד על כ-3% בממוצע. לנוכח שיעור המס האפקטיבי הנמוך יחסית, נראה אפוא כי יש בו משום תמריץ נוסף להתאגד באמצעות חברה ולא באמצעות יחיד.

בפברואר 2020 פנה משרד מבקר המדינה אל רשות המיסים בבקשה לקבל נתונים על שיעור הרווחים הנצברים המצרפי של החברות, כפי שהתקבל מדיווחי החברות לשנים 2013 - 2018. במרץ 2020 התקבלו נתוני הרשות²¹, והם מפורטים להלן בלוח 4 ובתרשים 3:

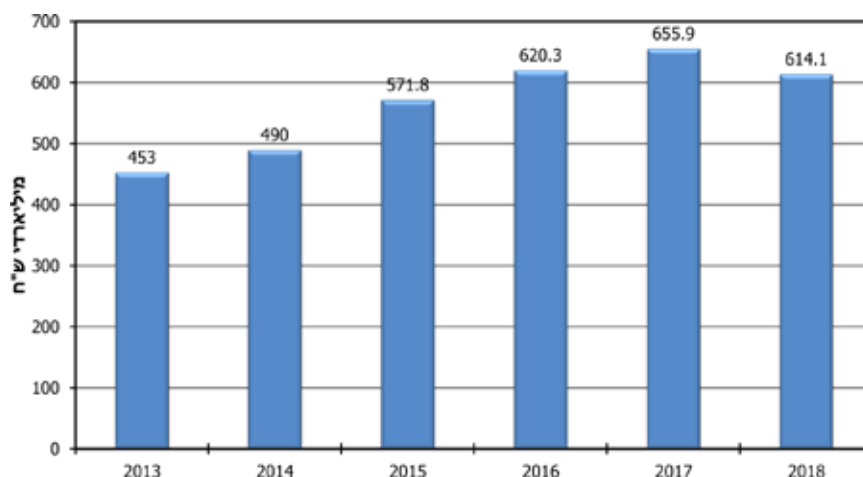
21 נתוני הרווחים חושבו על פי "שדה 9980" בטופס הדיווח המפורט השנתי (טופס 6111) וחישבו הסכום הכולל של כל השדות הללו בטפסים. סך הכל נכללו בחישוב 601,034 תיקים מתוך 1,491,451 תיקים (לשנים 2013 - 2018).

לוח 4: סך הרווחים הנצברים המצרפי של החברות, 2013 - 2018²²

השנה	רווח נצבר (במיליארדי ש"ח) ²³	מספר הדוחות שנכללו בחישוב המצרפי
2013	453.1	94,670
2014	490	96,781
2015	571.8	140,550
2016	620.3	108,185
2017	655.9	110,000
2018	614.1	86,848

המקור: נתוני רשות המיסים.

תרשים 3: רווחים שנצברו בחברות, 2013 - 2018 (במיליארדי שקלים)



המקור: נתוני רשות המיסים.

22 נכון לסיום מועד סיום הביקורת טרם נקלטו כל הדוחות לשנת המס 2018, ולכן הנתונים אינם משקפים את מלוא הרווחים הצבורים לסוף שנת 2018.

23 הנתונים נוגעים רק לרווחים צבורים ולא להפסדים צבורים, המופיעים גם הם במקצת הדוחות שהוגשו לשנות המס האמורות.



היקף הרווחים הצבורים ממחיש את פוטנציאל הגבייה הטמון במיצוי שיטת המיסוי הדו-שלבי כפי שעלה לאורך השנים ושהיה ידוע במשך כשני עשורים. גם לאחר תיקון 235 וחלוקת הדיבידנד המוטב בשנת 2017, עדיין נותרו סכומי רווחים שהולכים וגדלים בחברות, והם מסתכמים ביותר מ-600 מיליארד ש"ח. מומלץ כי משרד האוצר יבחן את סוגיית צבירת הרווחים בחברות בישראל ואת אופן מיסויים תוך התייחסות לפוטנציאל הגבייה ולעיתוי תשלום המס.

עבודת המטה לקראת הצעות החקיקה למיסוי רווחים לא-מחולקים

ביום 11.8.16, בהחלטה מס' 1900 ששמה "חברות ארנק", החליטה הממשלה לבצע שינויים בפקודת המס ובחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, בנוגע למיסוי רווחים שנצברו בחברה ולא חולקו תקופה ממושכת. באותו חודש פורסם תזכיר חוק ההתייעלות (להלן - תזכיר), שכלל פרק בנושא חברות ארנק, בנוסח התואם את החלטת הממשלה האמורה לעיל.

עיקר השינויים בפקודה נגע למיסוי הכנסותיהם של נושאי משרה, הפועלים באמצעות חברה כהכנסתם האישית; משיכות כספים של בעל מניות מחברה ימוסו כהכנסות בעל המניות; ביטול חלק מהמגבלות הקבועות בסעיף 77 לפקודה לעניין סמכות המנהל לחייב במס רווחי חברה אשר לא חולקו.

ביום 31.10.16 הונחה על שולחן הכנסת הצעת החוק הממשלתית של חוק ההתייעלות (להלן - הצעת החוק או הצעת החוק המקורית), והיא אושרה בקריאה ראשונה ביום 2.11.16. בהצעת החוק נכללו²⁴ תיקוני החקיקה המוצעים בעניין חברות הארנק. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי "מטרת התיקונים המוצעים היא מתן כלים לרשות המיסים להתמודד עם תכנוני מס המהווים ניצול לרעה של שיטת המיסוי הדו-שלבי החלה על חברות". עוד צוין בדברי ההסבר כי "התמריץ לפעילות באמצעות חברה צפוי לגדול בשנת 2017, בשל ההכבדה המוצעת בנטל המס על הכנסות גבוהות של יחידים וכן בשל ההקלה המוצעת בשיעורי המס על הכנסות של חברה".

בחודשים נובמבר ודצמבר 2016 התנהלו דיונים נמרצים בין רשות המיסים לנציגי לשכת רואי החשבון, לשכת עורכי הדין ולשכת יועצי המס²⁵. מתוך כך חלו שינויים מהותיים בהצעת החוק שהובאה בסופו של דבר לאישור הכנסת (להלן - הצעת החוק הסופית). חוק ההתייעלות ובו תיקוני החקיקה בדבר מיסוי הרווחים הלא-מחולקים, פורסם ברשומות ביום 29.12.16.

24 עמ' 504-509.

25 יצוין כי בעבודתה קיימה ועדת ארכלי דיונים עם לשכות אלו.



1. הצגת חלופות מיסוי למקבלי ההחלטות: ועדת ארכלי דנה במיסוי הרווחים

הבלתי מחולקים שנצברו בכלל החברות במשק, ובאופן ספציפי בחברות נושאי משרה²⁶, בחברות החזקה²⁷ ובחברות צוברות רווחים בשיעורים גדולים. בתזכיר שהציגה רשות המיסים בפני הממשלה מאוגוסט 2016 נידונו חברות נושאי משרה בלבד. אם כן, למקבלי ההחלטות הוצגה חלופת מיסוי אחת בלבד. בטיטוט הדוח על אודות מיסוי הרווחים הבלתי מחולקים של כלל החברות במשק, עמדה ועדת ארכלי על פוטנציאל מס בשיעור של מיליארדי שקלים בשנה, אך ממצאים אלו לא זכו לביטוי מיטבי בתזכיר שהגישה רשות המיסים.

בתשובת הרשות צוין: "תזכיר החוק המוזכר בפסקה, הינו ההמלצה הסופית של רשות המיסים, המשקף את דעת אנשי המקצוע ברשות המיסים, ואת החלטותיהם של מקבלי ההחלטות במשרד האוצר. תזכיר החוק אושר על ידי כל אגפי האוצר". עוד ציינה הרשות בתשובתה כי הצמצום במודל שאומץ ביחס לוועדת ארכלי מקורו בעמדתה שלא לפגוע בהשקעות ריאליות הנעשות בחברות ישראליות במשק הישראלי.

בעניין זה ציינה הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, בתשובתה לטיטוט דוח הביקורת מיוני 2020 כי בכדי שמינהל הכנסות המדינה יוכל לבצע את תפקידו כראוי עליו להיות מעורב החל משלב גיבוש המדיניות, דבר שלא קרה במקרה זה, שבו תזכיר החוק לא הגיע כלל לידי אגף הכלכלן הראשי לפני פירסומו.

2. הצגת אומדן הכנסות: בתזכיר, בפרק ב' ששמו "מיסוי רווחי חברה", הוערך

שהגידול הצפוי בהכנסות המדינה יעמוד על 300 מיליון ש"ח מדי שנה בשנה (להלן - האומדן).

משרד מבקר המדינה פנה אל רשות המיסים בבקשה לקבל את הבסיס לאומדן זה. בפברואר 2018 התקבלה תשובת הרשות: "תוספת ההכנסות ממיסים בגין פרק חברות הארנק נאמדה בסך 300 מיליון ש"ח לשנה... אומדן זה בוצע בשנת 2015 (לגבי 2015 ו-2016). מדובר בתוספת הכנסות שנתית ולא חד פעמית. האומדן התייחס רק למשיכות כספים של בעלים יחידים בחברה (לימים סעיף 3(ט1) לפקודה), מכיוון שלעניין תיקון סעיף 77 מדובר בשומות פרטניות למספר מוגבל של יחידים, ולעניין סעיף 62א הסכומים נמוכים (שכן רבים מטופלים בשומות בשוטף)". לתשובתה זו צירפה הרשות את התחשיב המקורי.

26 על פי טיטוט דוח ארכלי, חברות נושאי משרה או חברות שכירים הן חברות בשליטתם של עד חמישה בני אדם ושהכנסתן, כולה או חלקה, נובעת מפעילותו של בעל המניות בה כנושא משרה בחבר בני אדם אחר, או חברה שמתקיימים יחסי עבודה בין בעל המניות בה למקבל השירותים מהחברה.

27 בטיטוט הדוח של ועדת ארכלי חברות ההחזקה הוגדרו "חברות חיץ", חברה שהיא בשליטה של עד חמישה בני אדם ולפחות מחצית מהכנסותיה בשנת המס נובעות מהכנסות פסיביות (כגון דיבידנד, ריבית, רווחי שותפות, דמי שכירות, רווח הון וכיו"ב).



נמצא כי הרשות לא הבהירה לקראת הליך החקיקה, ביחס לפרק בתזכיר הדן במיסוי רווחים של חברות, כי היא למעשה אינה צופה תוספת גבייה משמעותית בעקבות תיקוני החקיקה מחברות אלא דווקא מיחידים, בסעיף שהתייחס למיסוי משיכות בעלים.

אי-שקיפות הדיונים עם הלשכות המקצועיות

כאמור, נוסח הצעת החוק הסופית שהובא לאישור הכנסת גובש לאחר דיונים שהתקיימו בחודשים נובמבר ודצמבר 2016 בהשתתפות רשות המיסים והלשכות המקצועיות.

בתשובת הרשות צוין: "לנציגי הממשלה אין שליטה על לוח זמני הדיונים שלה [של וועדת הכספים]. לוועדה מגיעים נציגים שונים מטעם הציבור. לעתים חברי הכנסת מבקשים מנציגי הממשלה להגיע להסכמות עמם, בנוגע לתיקונים בהצעת חוק. האמונים על התייעוד בשלב הזה אינם נציגי הממשלה אלא נציגי הכנסת, או הוועדה, ואכן נכתבים פרוטוקולים המפורסמים באתרי הוועדה, ומשקפים את הנאמר בה. הם מקבלי ההחלטות בשלבי החקיקה, והם הקובעים את לוחות הזמנים ואת עמדות ציבור בעלי העניין בהן הם בוחרים להתחשב".

הועלה כי הרשות לא תיעדה דיונים אלו, שלא התקיימו במסגרת דיוני ועדת הכספים ובהם למעשה גובש מחדש נוסח הצעת החוק, אף על פי שהם הביאו לצמצום ניכר של יעדי המיסוי שהופיעו בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2016. כמו כן התווספו תניות רבות על תחולת סעיף 77 לפקודה (בעניין זה ראו בהמשך) וכן הוחרגו מתחולת החוק כמה חברות ארנק. להלן עיקרי השינויים הנוגעים למיסוי משיכות של בעל מניות מהותי ולמיסוי רווחים שנצברו בחברות ארנק:

השינויים בהצעת החוק הסופית לעומת התזכיר, בנוגע לסעיף 3(ט) לפקודה - מיסוי משיכות בעל מניות מהותי בחברה:

1. החרגת משיכות של עד 100,000 שקלים;
2. הארכת התקופה המיועדת להשבת כספים שנמשכו, כך שלא ייחשבו כמשיכה מחלוף 90 יום ממועד המשיכה עד לתום שנת המס שלאחר שנת המס שבה נמשכו;
3. מתן אפשרות למשיכה מחדש של כספים שהושבו וזאת למשך 60 יום;



4. ביטול הסעיף שחייב מיסוי משיכות של מלאי עסקי בידי בעל המניות בתום 30 יום;
 5. שינוי התנאי למיסוי בעל המניות בכל הקשור לשימוש בדירה במסגרת החברה: בעוד שבמקור נקבע חיוב לבעל המניות עבור כל דירה, בהצעת החוק הסופית נקבע חיוב כזה רק עבור דירה ש"עיקר השימוש בה הוא לצרכיו הפרטיים של בעל המניות";
 6. הוספת דרישה לוועדת הכספים לאשר צו של האוצר, הקובע מהו "נכס" בחברה שייחשב משיכת בעלים;
 7. שינוי שיטת החיוב עבור משיכת נכס: בעוד שבמקור נקבע כי משיכה זו תחויב לפי שווי השוק של הנכס, בהצעת החוק הסופית נקבע כי הנכס יחויב רק בגין עלותו כפי שהוגדרה בחוק;
 8. הוספת התניות לקיזוז יתרת זכות בחברה אחת של בעל המניות מיתרת החובה שלו בחברה אחרת שעליה הוא חייב במס;
 9. מתן אפשרות להשבת משיכות בעלים של כספים עד לתום שנת 2017 ומשיכות בעלים של נכסים עד לתום שנת 2018, כך שלא ייחשבו משיכה;
 10. הגבלת תחולת סעיף 3(ט) רק למשיכות כספים שנעשו מיום 1.1.13.
- בתשובת רשות המיסים צוין: "השינויים שנעשו לסעיף 3(ט) הם שינויים יחסית מינוריים וברובם מהווים הפחתת בירוקרטיה ונבעו משיקולי עלות תועלת... הסעיף למעשה "חיסל" את תכנון המס המבוסס על שימוש בכספים ללא תשלום מס בשלב השני על ידי בעלי השליטה בחברות, וכן תנועות סיבוביות של משיכת והחזרת כספים...". כן ציינה הרשות בתגובתה כי השינויים עסקו גם בנושאים "שלבזזו זמן דיונים יקר ומשאבי מערכת רבים כל השנים".

השינויים בהצעת החוק הסופית לעומת נוסח התזכיר בנוגע לסעיף 62א לפקודה - מיסוי בעלי חברות ארנק:

1. החרגת בעלי מניות מהותיים בחברות ההחזקה הפרטיות, כך שאדם שהוא בעל מניות מהותי בחברת האם וגם בעל מניות מהותי בחברה הנשלטת על ידה, לא יחויב במס על הכנסותיהן.



כמה²⁸ מחברות הארנק במשק הן חברות החזקה - כאמור לעיל, חברות שיש להן החזקה מהותית בחברות מוחזקות²⁹ והן הוחרגו מחקיקת חברות הארנק. נוצר אפוא תמריץ, גם לשאר חברות הארנק שנכנסו לתחולת החוק, לעקוף את החקיקה החדשה באמצעות כניסת היחיד לתחולת הגדרת "בעל מניות מהותי" בחברה המוחזקת.

יצוין, כי בכל עבודת המטה של רשות המיסים לא נמצא כל תיעוד שיש בו כדי להסביר מהו היסוד להבחנה בין נושאי משרה שלא יחויבו במס - כיוון שהם בעלי מניות מהותיים בחברת ארנק, ובה בעת הם בעלי מניות מהותיים בחברה המעסיקה אותם - לכאלו שיחויבו במס כיוון שאין להם החזקה מהותית בחברה המחזיקה אותם.

2. העלאת מבחן רף הכנסות חברת המעטים מלקוח יחיד של החברה, מ-50% ל-70% כדי שחברה תיחשב כחברת ארנק.

3. אי-מיסוי רווחי שותפות. הפסקה המופיעה בתזכיר ובהצעת החוק המקורית, שבה צוין כי חברת הארנק תחויב במס גם על "חלקה ברווחי שותפות", הושמטה בהצעת החוק הסופית. יתרה מזו, נוספה פסקה שהוראתה הייתה מנוגדת לפסקה המקורית, ובה נקבע: "לא יראו שירות שניתן על ידי שותף בשותפות, לאותה שותפות, כשירות שניתן לאדם אחר".

4. בתזכיר באוגוסט 2016 הוגדר כי תחולת החיוב תחול על בעלי המקצוע המופיעים בהגדרת "משלח יד מיוחד" כהגדרתו בסעיף 75 ב 1 (א) לפקודה. השמטתה של הגדרה זו בהצעת החוק הסופית פתחה שרשרת התדיינויות עם כל מיני בעלי מקצוע (על כך - ראו בהמשך).

בנוגע לחברות הארנק ציינה הרשות בתשובתה: "החברות המדוברות בחקיקה הן רק חברות שהן במהות חברות של שכירים (שאינם בעלי שליטה) וכן ספקים שמתקרבים מהותית להגדרת שכיר. לא היה רצון וכוונה למסות מבנים של החזקות הפועלים במשק, שכן בעלי שליטה יכולים למשוך דבידנד לחברת ההחזקות כתחליף למשיכת דמי הניהול או שכ"ט או בכל דרך אחרת".

על הליקויים בעבודת המטה ועל השינויים שקדמו להגשת הצעת החוק הסופית אפשר ללמוד גם מהודעת הכנסת על דיון שהתקיים ביום 29.11.16: "יור" ועדת הכספים... קטע דיון בפרק של חוק ההסדרים [חוק ההתייעלות] העוסק במיסוי 'חברות ארנק'... זאת לאחר שרשות המיסים שהיא זו שניסחה את החוק

28 כאמור, מערכות המידע של רשות המיסים אינן כוללות סיווגים או חתכים המאפשרים לכמת את שיעורן של חברות ההחזקה מחברות הארנק.

29 לרוב אין זהות מלאה בין בעלי המניות בחברה המחזיקה לבעלי המניות בחברה המוחזקת וכן בין שיעורי ההחזקות של היחיד בחברה המחזיקה לשיעורי ההחזקות של היחיד בחברה המוחזקת.



והביאה אותו לדיון, הגישה רק לפנות בוקר נוסח מעודכן שחברי הכנסת לא הספיקו לראותו לפני תחילת הדיון. [יו"ר ועדת הכספים]... הביע תרעומת קשה על התנהלות רשות המיסים... מדובר בנוסח השונה מנוסח החוק כפי שאושר בקריאה ראשונה".

היועצת המשפטית של ועדת הכספים העירה בדיון זה³⁰ על עצם העלאת הנושא במסגרת חוק ההתייעלות ועל ריבוי התיקונים שהובאו בסמוך למועד הוועדה, וטענה שהדבר מקשה על חבריה לקבל החלטה מבוססת.

בדיון נוסף בוועדת הכספים של הכנסת ביום 15.12.16 ציינה היועצת המשפטית: "הדיונים כאן, במיוחד בימים האחרונים, היו דיונים לא מסודרים, אינטנסיביים מאוד, הנוסחים הגיעו אלינו ברגע האחרון פעמים רבות... חברות ארנק, למשל, נוסח ששונה כאן לגמרי על ידי הממשלה עצמה, אפילו לא על ידי הוועדה, הממשלה הגישה עוד נוסח ועוד נוסח, ותיקנה את עצמה ותיקנה שוב ושוב עד שיצא תחת ידיה נוסח אחר לחלוטין ממה שהובא בקריאה הראשונה".

יצוין כי בשנת 2004, בהתייחסו לרפורמה מסוימת שנחקקה במסגרת חוק ההסדרים, עמד בג"ץ³¹ על עקרון ההשתתפות, שהוא אחד מעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטר הפרלמנטרי והחוקתי בצינו כי במסגרת עקרון ההשתתפות, לא די במתן אפשרות פיזית לנכוח בהצבעה, אלא יש להבטיח עבור חבר הכנסת גם את "האפשרות המעשית לגבש את רצונו" בנוגע להצעת החוק. בהתייחס לחוק ההסדרים, עמד בית המשפט על כך שמדובר "בהליך חקיקה המקשה מאוד על קיומו של דיון מעמיק וממצה, ואשר פוגע ביכולתם של מקבלי ההחלטות בממשלה ובכנסת לגבש עמדה מבוססת לגבי כל אחד מהנושאים המופיעים בהצעת החוק". נוכח הבעייתיות הרבה הכרוכה במנגנון חקיקה זה, ציין בית המשפט כי "מן הראוי שהשימוש בו, אם בכלל, יהא מושכל ומוגבל".

הכלכלנית הראשית ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "הדיונים בנוגע להצעת החוק ומתווה המבצע לחלוקת הדיבידנדים התקיימו בין רשות המיסים לשכוח המקצועיות... ללא ידיעת אגף הכלכלן הראשי, וממילא ללא מעורבותו לא ניתן לכלכלן הראשי לחוות שוב את דעתו או לאמוד את ההכנסות ממיסים שיתקבלו משינוי החקיקה שהוצע, אלא לאחר שהוצג בוועדת כספים והיווה הלכה למעשה את עמדת משרד האוצר... מצב זה היה נמנע אילו היה נוהל עבודה במשרד האוצר המערב לאורך כל התהליך את כלל הגורמים הרלוונטיים לחקיקת המס, ובפרט את אגף הכלכלן הראשי".

30 ראו אתר הכנסת m.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press291116ab.aspx

31 בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ, פ"ד נט (2) 14 (2004).



משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ולמשרד האוצר (אגפי התקציבים והכלכלן הראשי) לבחון מתכונת הצגת שינויים בפני המחוקק לכל דבר חקיקה ולכלול את עיקרי השינויים; הנמקות לסעיפים המחריגים אוכלוסיות נישומים; תחשיב של עלות ההחרגה של אוכלוסיות אלו ותחשיב כללי של אומדן גבייה שנתי מעודכן.

כמו כן כדי לאפשר למחוקק לקבל החלטה מושכלת ומבוססת, מן הראוי שרשות המיסים ומשרד האוצר יציגו בפני הכנסת את יעדי גביית המס השנתית בכל אחד מסעיפי המס החקיקה הרלוונטיים³², כך שלאחר מעשה יוכל המחוקק לבחון את השפעות החקיקה והשלכותיה משזו עמדה בתוקף תקופה מסוימת.

אומדני גביית המס

בשנת 2012 תחזיות ההכנסה ממיסים של משרד האוצר היו מוטות כלפי מעלה: ההכנסות בפועל היו נמוכות ב-14.2 מיליארד ש"ח מהתחזיות, כך שנוצר גירעון תקציבי של כ-40 מיליארד שקל. ביולי 2014 פורסם דוח מיוחד של משרד מבקר המדינה - "משרד האוצר - הכנת תקציב 2011 - 2012 ועמידה ביעד הגירעון" ובו צוין כך: "1. למשרד האוצר אין נוהל הקובע כיצד מכינים את תחזית ההכנסות, מי אחראי להכנתה ומי הגורם המאשר. 2. נמצאו ליקויים רבים בהכנת תחזית ההכנסות ממיסים במשרד האוצר. 3. משרד האוצר לא עושה כל אומדן להסתברות של טעויות לתחזית בסדרי גודל שונים. 4. משרד מבקר המדינה מעיר זאת הפעם הרביעית למשרד האוצר על העדר תיעוד של ישיבות שהן צומת מרכזי בקבלת ההחלטות. 5. משרד ראש הממשלה טרם קידם את הצעת החוק בנושא המועצה הלאומית לכלכלה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה".

אף על פי שהגורם הממונה על הכנת אומדן ההכנסה ממיסים הוא אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר³³, ברשות המיסים פועלים צוותי מטה, והם שמכינים אומדנים על בסיס מאגרי רשות המיסים.

הועלה כי הכלכלן הראשי לא הכין במהלך שנת 2016 אומדן שהביא בחשבון את ההכנסות האמורות להתקבל בשנת 2017 בשל חקיקות המס של תיקון 235 לפקודת מס הכנסה והוראת השעה לדיבידנד מוטב. האומדן שעמד לפני מקבלי ההחלטות הוא זה שהכינה רשות המיסים במסגרת התזכיר והסתכם כאמור ב-300 מיליון ש"ח.

32 103, א62, 77 לפקודת המס והוראת השעה לחלוקת דיבידנד.

33 על פי אתר משרד האוצר: "אגף הכלכלן הראשי הינו יחידת מטה במשרד האוצר ואחראי על חיזוי ומעקב אחר המשתנים הכלכליים המשפיעים על המשק הישראלי, גיבוש מדיניות המס של ישראל...".



בעניין זה צוין בתשובת הכלכלנית הראשית: "תזכיר חוק זה לא הגיע לידי אגף הכלכלן הראשי לפני פרסומו ולכן לא ניתן היה לבצע הערכת הכנסות ממיסים הנובעות ממנו. נקודה זו מדגישה את הצורך בנוהל מסודר שיאפשר הצגת חקיקת מס לאגף הכלכלן הראשי ולכל הגורמים הרלוונטיים האחרים, לפני פרסום תזכיר החוק. נקודה זו רלוונטית במיוחד במקרים שבהם תיקון החקיקה הוא במסגרת חוק ההסדרים אשר מפורסם על ידי המחלקה המשפטית במשרד האוצר, בשונה מתזכיר חוק רגיל בנושאי מס המפורסם על ידי המחלקה המשפטית של מינהל הכנסות המדינה".

בינואר 2017, עם השלמת חקיקת חוק ההתייעלות, ערכו שני כלכלנים (האחד מרשות המיסים והשני מאגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר) תחשיב בנוגע לתחזית הגבייה העתידית מדיבידנד. הם העריכו שבשנת 2017 יחולק דיבידנד בסך כ-13.9 מיליארד ש"ח: כ-5 מיליארד ש"ח מסכום זה היה אמור להתקבל מהקדמת דיבידנד מהשנים 2018 ו-2019, והשאר (כ-9 מיליארד ש"ח) היה אמור להתקבל ממהלך העסקים הרגיל של חלוקת דיבידנדים בהתאם למוצע השנים הקודמות.

הועלה כי בשל הערכת חסר זו, הוערך במשרד האוצר כי הגידול בהכנסות בגין המס על הדיבידנד יעמוד בשנת 2017 על כ-700 מיליון ש"ח בלבד. בפועל, חולק דיבידנד בהיקף של כ-61 מיליארד ש"ח, בגינו שולם מס של כ-15.3 מיליארד ש"ח, והגידול בדיבידנד בשנת 2017 ביחס לשנת 2016 עמד על כ-11.3 מיליארד ש"ח.

ברבעון הראשון של שנת 2017 נגבה מס על דיבידנד מוטב בהיקף של כ-1 מיליארד ש"ח. כלומר, גם בהנחה של גביית מס לינארית על פני כל תקופת ההטבות היה אפשר להסיק כבר במרץ 2017, כי סך הגבייה הכולל של המס על הדיבידנד המוטב צפוי להיות גבוה מ-4 מיליארד ש"ח.

יתר על כן, באומדן ההכנסות היה ראוי להביא בחשבון גם את הרצון הטבעי של הנישום לדחות את מועד תשלום המס רחוק ככל האפשר, עד למועד האחרון הקבוע בהוראת השעה - 30.9.17. כך לדוגמה, ביום 12.11.12 פורסם חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 69 והוראת שעה), התשע"ג-2012, ולפיו בכפוף לקיומם של כמה תנאים מצטברים, יכלה חברה לשלם מס חברות בשיעור מופחת על הכנסתה הצבורה שנצברה עד ליום 31.12.11. מס החברות המוטב נקבע בהתאם לשיעור ההכנסה הצבורה הנבחרת, היינו שיעור ההכנסה שהחברה ביקשה להפשיר מכלל ההכנסה הצבורה. בהודעתה לעיתונות - יום לאחר סיום תוקפה של הוראת השעה, ביום 12.11.13 - ציינה רשות המיסים כי "במשך 11 הימים האחרונים, החל מה-1 בנובמבר, הודיעו 88 חברות [מתוך 214 חברות שבחרו להיכנס לחוק] על כוונתן



להיכנס להוראת השעה כשמתוכנן, רק ביום האחרון, הצטרפו כ-40 חברות בינוניות וגדולות למהלך כשתוספת המס בגין יום זה בלבד עומדת על כ-3.172 מיליארד ש"ח (המהווה כ-72% מסך גביית המס בהוראת השעה).

הועלה כי תחזית ההכנסות ממיסים לשנת 2017 עודכנה באפריל 2017 וגם זאת באופן חלקי מ-294.5 מיליארדי ש"ח ל-297 מיליארדי ש"ח.

כאמור, בתזכיר החוק באוגוסט 2016 הוערך גידול של 300 מיליון ש"ח בהכנסות המדינה מדי שנה בשנה.

ביום 1.11.17, עשרה חודשים לאחר השלמת חקיקת הוראת השעה בעניין הדיבידנד המוטב, נערך דיון בראשות סגן שר האוצר ומנכ"ל משרד האוצר (להלן - דיון הפקת הלקחים). מטרת הדיון הייתה לבחון את חקיקת חוק ההתייעלות והוראת השעה האמורה לעיל. בדיון נכחו הכלכלן הראשי, החשב הכללי, מנהל רשות המיסים דאז ובעלי תפקידים נוספים מאגפים אלו.

בדיון הפקת הלקחים האמור ציין מנהל רשות המיסים דאז בעניין אומדן ההכנסות ממיסים: "נשאלנו על ידי אגף התקציבים (מקרו) בכמה אנו מעריכים את ההכנסות מסעיף זה. אנו לא ציפינו במועד החקיקה להיקפים גדולים במיוחד... גם מבצעים קודמים של דיבידנדים מוטבים (או רווחים ראויים לחלוקה) לא זכו להצלחה מרובה... מס בשיעור של 12% או 5%". בדבריו הזכיר מנהל הרשות גם את הגבייה של 4 מיליארד ש"ח מס דיבידנד בשנת 2011 שנבעה מהעלאת מס הדיבידנד לבעלי מניות מהותיים בינואר 2012 - עלייה משיעור של 25% לשיעור של 30% - וציין כי "ההנחה היא שבאותה עת חילקו בעלי השליטה את העודפים הרלוונטיים עד לסוף 2011".

יצוין כי ה"מבצע" על דיבידנד נערך בשנת 2009 במסגרת הוראת השעה לשנים 2009 - 2010 ולפיה דיבידנדים מ"רווחים ראויים לחלוקה" שנצברו עד סוף שנת 2002, מוסו בשיעור של 12% בלבד. רווחים אלו היו זכאים לשיעור מס מוטב של 10% בעת מכירת המניות או פירוק החברה. אומנם הוראת השעה חייבה למסות (בכפוף לעמידה בכמה תנאים) ב-2% נוספים, אך בוטל הצורך למכור את המניות או לפרק את החברה לשם כך.



נמצא כי דברי מנהל רשות המיסים דאז - על מיצוי העודפים בחלוקת הדיבידנדים "עד לסוף שנת 2011", לא תאמו את היקפי העודפים כפי שעלה מעבודת המועצה הלאומית לכלכלה. עודפים אלו הסתכמו בכ-90 מיליארד ש"ח בסוף שנת 2010³⁴. יתר על כן, נתוני הרשות לסוף שנת 2015 הצביעו על יתרת עודפים בחברות בהיקף של כ-580 מיליארד ש"ח.

הועלה כי אומדן הרשות לגבי סך המיסוי הצפוי משינוי החקיקה בנוגע למשיכות בעלים התבסס על נתונים לא מעודכנים: התחשיב נערך בשנת 2015 אף שהחקיקה גובשה רק בשלהי שנת 2016; הנתונים על משיכות נלקחו מדיווחים ישנים יחסית של שנה אחת בלבד - שנת 2011; האומדן התייחס רק למשיכות של יחידים מחברות ולא למשיכות של חברות בע"מ (ועל כך ראו גם בהמשך).

אם כן, לנוכח ההתנהלות האמורה לעיל ולנוכח הצורך להתבסס על נתונים מעודכנים בעת קבלת ההחלטות, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לשקול להגדיר בסיסי נתונים מסוימים כ"קובצי קבע" לעדכון שוטף. במקרה דנן, הגדרת בסיס הנתונים של רווחים לא-מחולקים כקובץ קבע הייתה מאפשרת לעקוב ברציפות אחר היקף הרווחים הלא-מחולקים בחברות ולבחון אם אומנם לחקיקה החדשה בנוגע לחברות ארנק השפעה מועילה על שינויי ההתנהגות של החברות בכל הנוגע לצבירת רווחים לא-מחולקים. מאגר כזה עשוי לשמש את כל הגורמים הרלוונטיים - החטיבה המקצועית והחטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המיסים; בנק ישראל; המועצה הלאומית לכלכלה ואגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר.

בתשובת הרשות צוין: "הרשות לא יזמה את הוראת השעה לחלוקת דיבידנד מוטב.... תיקון חקיקה זה התבקש על ידי הלשכות, בשל הכוונה (שהתממשה), להטיל מס על חברות ארנק ורווחים לא מחולקים בסעיפים 62א ו-77 שנוספו בתיקון 235. הלשכות ביקשו את התיקון מהשר ומחברי הכנסת... הם שהחליטו לאשר את החקיקה... בחישוב כולל סכום הדיבידנדים שחולקו גבוה אף יותר, כיוון שהסכום המוצג אינו כולל דיבידנד שהתקבל בידי בעלי מניות זרים וחברות ישראליות, כך שסכום הרווחים הצבורים בחברות ושהיו כפופים לסעיף 77 פחת באופן משמעותי אף יותר".

בעניין זה צוין בתשובת הכלכלנית הראשית: "בהקשר זה נציין כי במצב הנוכחי המידע העובר לאגף הכלכלן הראשי הוא על פי דרישה פרטנית מרשות המיסים ובשל חובת סודיות המידע מועבר רק לאחר אישור ועדה להעברת מידע ברשות

34 בכפוף לקריטריונים של סיווג הרווחים העודפים - ראה הערה בכוכבית בלוח 2 לעיל.

המיסים. מצב זה מביא לכך שמידע מועבר באיחור ובאופן חלקי ואינו מאפשר מתן מענה מהיר ועדכני המתאים לדינמיות של עבודת חקיקה. מוצע כי יומלץ על ביצוע תיקון חקיקה ותינתן הרשאה בחוק לאגף הכלכלן הראשי לקבל קבצי מידע סטנדרטים באופן שוטף ללא בקשה פרטנית, ומידע חיוני אחר - לפי בקשה".

משרד מבקר המדינה ממליץ להסדיר את דרכי העברת המידע בין רשות המיסים לאגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, תוך שמירה על חובת סודיות המידע, לצורך מימוש אחריותו בתחום גיבוש מדיניות המס של ממשלת ישראל, ובחינת השלכות המקרו כלכליות של יוזמות חקיקה בתחום זה.

כמו כן ממליץ משרד מבקר המדינה לערוך השוואות מפעם לפעם בין אומדני קובצי קבע לאומדנים שמפיקים גורמים אחרים כדוגמת אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה, וכן לבחון הסדרת מעורבותו של מינהל הכנסות המדינה בתהליך הכנת אומדני מס בטרם חקיקת המס לשם טיוב האומדנים.

עבודת המטה שקדמה לחקיקת הוראת השעה לדיבידנד מוטב

1. עם החלטת ממשלה 1900 מאוגוסט 2016 בנושא חקיקת חברות ארנק, שלח נשיא לשכת רואי חשבון דאז מכתב לשר האוצר ביום 29.8.16. במכתב השיג על סעיפי מס מסוימים שנכללו בתזכיר חוק ההתייעלות, ובהם פרק חברות הארנק. וכך ציין: "אנו בדיעה שערב העלאת מס היסך... כמו גם ההכבדות בחקיקת חברות הארנק... יהיה זה נכון לקבוע לתקופה של המחצית הראשונה לשנת 2017... מס מופחת בגין משיכת רווחי דיבידנד על ידי בעלי שליטה... הנסיון שנצבר בישראל בקביעת שיעורי מס מופחתים על דיבידנד לחלונות זמן קצרים... הוכיחו את עצמם כיעילים".

סוגייה זו עלתה ב-7.12.16 בדיון בוועדת הכספים, כמופיע בפרק ח' (מיסים) בהצעת חוק ההתייעלות. בדיון זה ציין מנהל רשות המיסים דאז את הדברים הבאים: "אנסה להתייחס. הלשכות המקצועיות אמרו, כדי לפתוח דף חדש של כל העסקים שעשו משיכות, לקחו דירות, יש להם עודפים - בין אם זה ארנק, בין אם זה לא ארנק- הם מבקשים לעשות מהלך חד-פעמי של ניקוי שולחן, מה שנקרא [חלוקת דיבידנד בהנחת מס ובכך להפחית רווחים צבורים שצפויים להיות ממוסים בהמשך עם תיקון 235 לפקודת מס הכנסה]. 25% מס... הבקשה של הלשכות הועברה לאוצר. יש עכשיו דיונים באוצר בנושא. אם זה יסתדר, נוכל להסכים להוראת שעה. אם לא, נצטרך לדון מה קורה עם זה... אם תהיה הסכמה אוצרית, נכין מיד נוסח". בדיון זה ציין יו"ר הוועדה: "בכל מקרה צריך לבקש אישור מהשר [שר האוצר]".



בפרוטוקול דיון הפקת הלקחים שנערך בנובמבר 2017 צוינה אמירת סגן השר ש"הוא אישר את מהלך הדיבידנד המוטב במסגרת חקיקת חברות הארנק".

הוראת השעה אושרה בוועדת הכספים של הכנסת ב-15.12.16 ובמליאת הכנסת במסגרת אישור חוק ההתייעלות ביום 29.12.16. הוראה זו אפשרה בין השאר חלוקת דיבידנד מוטב למי שהם "בעלי מניות מהותיים" בחברות³⁵ בשיעור מס מופחת³⁶ של 25% במקום 37%.³⁷

2. ביום 7.12.16 פרסמה ועדת הכספים של הכנסת הודעה על אישור פרק "חברות הארנק" בחוק ההתייעלות. זאת לאחר "שעות רבות של דיונים בוועדה ומשא ומתן שקיימו נציגי רשות המיסים עם נציגי הלשכות המקצועיות, לשכת רואי חשבון, לשכת יועצי המס, לשכת עורכי הדין איגוד מנהלי הכספים ואחרים". כמו כן צוין בהודעה זו: "נושא שטרם נסגר הינו בקשת הלשכות המקצועיות לקבוע, כי לגבי מס הדיבידנד... שישלמו מס מופחת... דרישה זו צריכה להידון אצל שר האוצר בטרם תתקבל או תידחה לקראת אישור החוק".

מהאמור לעיל עולה כי בדיון ביום 7.12.16, כשלושה חודשים לאחר פרסום התזכיר ושבוע לפני אישור חקיקת הוראת השעה בוועדת הכספים, טרם נוסחה הצעת הוראת השעה וממילא לא הוגשה למקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד האוצר ומשרד המשפטים). כך לא נידונו המשמעויות המקור-כלכליות של ההוראה לשנת 2017 ולשנים שלאחר מכן והשפעותיה על השווקים השונים ובפרט שוק הדיור.

נמצא בביקורת כי הגם שמדיניות האוצר המוצהרת, שיקפה בעת הזו רצון "לצנן" את שוק הדיור ולצמצם את היקף שוק הדירות להשקעה (לדוג' ניתן לציין כי במסגרת אותו חוק התייעלות בו קודם תיקון 235 לפקודה, נכלל "מס ריבוי דירות" שתהליך חקיקתו הושלם אולם הוא נפסל לבסוף בבג"ץ) מתן האפשרות ל"שחרור" של מיליארדי ש"ח, העלה את הביקושים להשקעות בשוק הדיור, כפי שיפורט בהמשך.

3. טרם החקיקה, למשל בדיונים שנערכו אצל מנכ"ל משרד האוצר בדצמבר 2016, נימקו נציגי אגף התקציבים והכלכלן הראשי במשרד האוצר, מדוע לשיטתם אין כל הצדקה להנחת מס בשיעור של 24% על משיכת דיבידנד בתקופה מסוימת. בין שאר הנימוקים ניתן לציין: אין הצדקה ל"מבצע מס" כזה, שהרי אין מצוקה

35 ראו בסעיף 88 לפקודה בזו הלשון: "מי שמחזיק במישרין או בעקיפין, לבדו או יחד עם אחר ב- 10% לפחות באחד או יותר מסוג כלשהו של אמצעי השליטה בחבר בני אדם".

36 25% מתוך 33% (כולל מס יסוף) משמעו 76%. כלומר, סך הטבת המס היא כרבע - 24%.

37 הוראת השעה הייתה בתוקף בין החודשים ינואר לספטמבר 2017.

תקציבית אלא להפך, יש עודפי גבייה; לא מכבר נעשו מבצעי מס כדוגמת חלוקת הדיבידנד ומבצעי "גילוי מרצון". במהלכים אלו רק המאיון העליון נהנה מהנחת המס; ריבוי מבצעים כאלה מעודד את העשירים להימנע מתשלום שיעור המס הקבוע בחוק מתוך רצון להמתין למבצע הבא. עמדת רשות המיסים, כפי שהובאה גם בדיון בכנסת³⁸, הייתה כי רצוי לקדם את הוראת השעה מתוך היענות לבקשת הלשכות המקצועיות לחלק את הרווחים הצבורים בחברות בהנחת מס. לשיטת הרשות, רצוי לעשות כן לפני יישום תיקון 235 לפקודת מס הכנסה, שאמור למסות רווחים שלא מוסו טרם החקיקה ובשיעור מס גבוה יותר.

לא נמצא תיעוד לדיונים האמורים לעיל, כל שכן לקיום עבודת מטה במשרד האוצר שבה נידונו הנימוקים הללו.

על פי הוראת השעה הנחת המס ניתנה רק למי שהוא "בעל מניות מהותי", כך שנוצר פער ברור בין האינטרס של בעל מניות מהותי למשורן דיבידנדים לאינטרס של בעל מניות אחר. כך לדוגמה, בחלוקת דיבידנד במסגרת הוראת השעה ישלם בעל המניות המהותי מס של 25%, ואילו בעל מניות אחר ישלם מס של 28% (כולל מס יסף).

לא נמצא כי נדונו ההשלכות של פער זה (למשל-פוטנציאל ליצירת תכנוני מס לא ראויים כדי להיחשב "בעל מניות מהותי" או נטילת הלוואות מחברה לשם מימון המס המופחת על הדיבידנד).

בדיון הפקת הלקחים שנערך, כשנה לאחר השלמת החקיקה, הציג מנכ"ל משרד האוצר את השתלשלות האירועים כדלהלן: "הוחלט בשלב הראשוני כי הוראת השעה הנוכחית בנושא המס המופחת על דיבידנד לא תיכלל... בהמשך, התקיימו שיחות ודיון נוסף, ובו הוחלט על ידי סגן השר והמנכ"ל, לאשר את חקיקת הדיבידנד המוטב וזאת בידיעת אגף התקציבים [המנכ"ל ציין את ראש אגף התקציבים דאז וסגניתו דאז]. נוסח זה של סיכום הדיון הופץ להערות האגפים הרלוונטיים באוצר, ועל דברים אלו של המנכ"ל הגיב בדוא"ל רפרנט רשות המיסים באג"ת ביום 5.12.17: "[ראש אג"ת וסגניתו] לא הכירו את ההסכמה לשלב את הנושא הזה בחוק ההסדרים [חוק ההתייעלות] עד בוקר ההצבעה בקריאה שניה ושלישית. וגם בתוך הדיון בוועדת כספים התנגדו במפורש לצעד הזה. בנוסף לא הוסבר מבחינה מהותית על ידי רשות המיסים מדוע היה נדרש לשלב את הצעד במסגרת החקיקה שכן אם סגירת פירצת המס הייתה אפקטיבית לא היה צורך בכך... עוד נאמר כי באופן מסורתי לפחות חלק גדול מגורמי המקצוע באוצר מתנגדים למבצעים מסוג זה בשל ההשלכות השליליות שהוצגו והעובדה שמבצעים כאלה קרו בעבר לא אומר שהם משקפים מדיניות נכונה".

38 דיון של ועדת הכספים של הכנסת בדצמבר 2016 בדבר חוק ההתייעלות.



על כך השיב המנכ"ל באותו יום: "זה נכון [ראש אג"ת וסגניתו] התנגדו להחלטה והחלטה התקבלה בידיעתם בבוקר קריאה שנייה ושלישית... נשארו מספר שאלות פתוחות שצריך לעשות בגינן את הבדיקה והן החשובות להפקת לקחים להמשך מה החלק שהינו חברת ארנק שנכנס מכאן להבא לבסיס מה החלק שהתקבל חד פעמי [כלומר, מהם התקבולים הקבועים הצפויים מדי שנה בעקבות תיקון 235 לפקודה], ולעניין מבצע הדיבידנדים מה החלק שאמור להתקזז בשנים הבאות [ההפחתה בגביית מס בשנים הבאות ביחס לשנות עבר כמס דיבידנד], לאחר שיחה שלי עם [אגף החשכ"ל] ובהמשך לסיכום דיון אבקש להתחיל בבדיקה בהקדם ולפני סיום דיוני ההתאמות לתקציב 2019 ושחרור רזרבה 2018 לנהל דיון מסודר על המסקנות כדי לדעת לתכנן יותר נכון קדימה". בדבריו אלו כיוון המנכ"ל לצוות בדיקה שהקים בפברואר 2018 בעניין עבודת המטה שקדמה לגיבוש תיקון 235 לפקודת מס הכנסה.

יצוין כי רוב רובה של הגבייה העודפת בשנת 2016, בשיעור של כ-11 מיליארד ש"ח (ראו תרשים 6, גרף הדיבידנדים שיוצג בהמשך), נבעה ממימוש הנחת המס בהוראת השעה ("מבצע דיבידנדים") ולא מהחקיקה הנוגעת לחברות ארנק.

בתשובת הרשות צוין: "חלק מהגבייה העודפת מהוראת השעה ב-2017 נבע מרצון הנישומים לממש את הנחת המס, אך חלק מהגבייה העודפת, נבע גם מההיערכות לחקיקה הנוגעת לחברות הארנק".

עולה כי עובר לחקיקת הוראת השעה בכנסת, מקריאת פרוטוקולי הדיונים בוועדת הכספים של הכנסת לא נמצא כי הרשות הציגה אומדן לסך הרווחים הצבורים בחברות, שמהם ניתן למשוך דיבידנד בהנחת מס, או אומדן לניצול ההטבה.

בתשובת הרשות צוין: "...כלקח מהוראות שעה קודמות, בהן האומדנים לא היו מדויקים, הציגה רשות המיסים את סך הרווחים הצבורים, ולא את אומדן הגבייה מתוכו".

באוקטובר 2017 פנה משרד מבקר המדינה אל אגף הכלכלן הראשי וביקש לקבל נתונים על מחקרים שהם ערכו בעבר בעניין חברות ארנק. בתשובתם הם ציינו כי "במסגרת עבודה שערכנו בנושא זה בשנת 2012... של 50 החברות הגדולות [מבין החברות שהיו קיימות ב-2007, השנה אשר שימשה בסיס לאומדנים באותה עת³⁹] מלמדת כי כמחציתן אכן 'שיחררו' רווחים במסגרת הוראת השעה, בסך של

39 הנתונים העדכניים ביותר שהיו זמינים באותם הימים היו לשנת 2008, אולם הואיל וזו הייתה שנת המשבר הפיננסי, שנת 2007 היא שנבחרה כמייצגת.



כ-1.5 מיליארד ש"ח. מובן כי סכום זה מוטה כלפי מטה, שכן מאז 2007 קמו לא מעט חברות ארנק ו/או החזקה, כך שלו היינו עורכים אמידה דומה בקרב החברות הגדולות ⁴⁰כינס סביר להניח שהיינו מקבלים פוטנציאל גבוה יותר של רווחים לא מחולקים בקרב אותן חברות. המשמעות היא שניתן היה לקבל אומדן מושכל על פוטנציאל הרווחים שלא חולקו אשר לגביהם עשויה להיות רלבנטית הוראת השעה.

באוקטובר 2017 פנה משרד מבקר המדינה אל מחלקת החקיקה בלשכה המשפטית ברשות המיסים וביקש לקבל אסמכתאות בנוגע לעבודת המטה שנעשתה בעניין הוראת השעה. בתשובתו באפריל 2018 ציין מנהל המחלקה: "הוראת השעה עלתה במסגרת רביזיה שהגישו חברי ועדת הכספים... ועדת הכספים הבהירה שללא קבלת הרביזיה הועדה לא תאשר את התיקון בנושא חברות הארנק. הנוסח תואם עם ועדת הכספים יום לפני הדיון... לאחר שהנושא המוסדר בו אושר על ידי סגן השר ומנכ"ל האוצר, בידיעת אגף תקציבים... הנוסח הוא יישום טכני של ההסכמות המהותיות בקשר להוראת השעה. אין לי נתונים לגבי עמדתם של כל אחד מהגורמים... אציין גם כי במהלך הדיון בוועדת הכספים עלתה הרביזיה להצבעה ללא התנגדות אגף תקציבים".

מתשובת מנהל המחלקה עולה כי לא נמצא תיעוד לעבודת מטה סדירה שבה מוצגות עמדות כלל הגורמים. לתיעוד התהליך חשיבות יתרה בעבודת מטה שמוצגות בה עמדות מקצועיות מנוגדות, בייחוד עמדה המתנגדת לעמדת רשות המיסים ואשר מגיעה מאגף התקציבים בדיוני ועדת הכספים.

בתשובת הרשות צוין: "נציגי רשות המיסים עיכבו את ההצבעה על ההחלטה במסגרת הרביזיה עד לקבלת עמדת אגף תקציבים, שאישר בשלב הזה את ההצעה... הדבר נעשה בשיתוף הגורמים השונים בתוך משרד האוצר ומחוצה לו... עבודת המטה הינה החלק הראשון של הליך החקיקה, כמתואר לעיל. הליך זה אכן מתועד ומגובה על פי הנהלים אשר חלק כתובים וחלקם בגדר תורה שבעל פה... הוראת השעה הייתה בקשה של הלשכות משר האוצר. שר האוצר וסגנו החליטו לקבל את הבקשה. בשל כך הוראה זו נכנסה רק בשלב הדיונים בוועדת הכספים ולא בהצעת החוק... החקיקה הייתה בידיעת אגף תקציבים, וגם אם אגף זה חשב כי החקיקה אינה נכונה, הרי שהרשות קיבלה על כך הנחייה מהשר וכן מוועדת הכספים שביקשה את החקיקה".

בתשובת הכלכלנית הראשית צוין: "כגוף האמון, בין היתר, על מדיניות המס, מינהל הכנסות המדינה צריך להיות מעורב בגיבוש מדיניות המס והוראות החוק ולא להיות רק גורם מעיר על טיוטת החוק".

40 ההדגשה במקור.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולרשות המיסים כי כחלק מעבודת המטה לקראת תיקון חקיקה או הוראת שעה, הם יופצו, טרם הגשתם לכנסת, לכל הגורמים הרלוונטיים, וזאת לשם קבלת הערותיהם: אגף הכלכלן הראשי ואגף התקציבים במשרד האוצר; המחלקה הפיסקלית במשרד המשפטים והלשכה המשפטית ברשות המיסים. כמו כן ראוי לתעד את הדיונים הנערכים כחלק מעבודת מטה ולעגן את התהליך בנוהל מסודר כדי להבטיח את ביצועו בעתיד.

תמריץ להתאגדות כשותפות לתכנון מס

ההוראות הנוגעות לחברות ארנק מופיעות בסעיף 62א לפקודה; שתי חלופות עיקריות לתחולתו:

1. "הכנסת חברת המעטים נובעת מפעילות היחיד בחבר בני אדם אחר כנושא משרה או הענקת שירותי ניהול, והיחיד או חברת המעטים היו נושאי משרה באותו חבר בני אדם".

2. "הכנסת חברת המעטים נובעת מפעילות היחיד בחבר בני אדם אחר, בעבור אדם אחר, והיא מסוג הפעולות הנעשות בידי עובד בעבור מעסיקו".

כאמור לעיל, בתזכיר באוגוסט 2016 צוין כי חברת ארנק תחויב במס גם על "חלקה ברווחי שותפות" - פסקה זו הושמטה מנוסח הצעת החוק הסופית. יתרה מזו, נוספו גם חריגים מפורשים לגבי שותפויות: ביחס לחלופה הראשונה צוין ש"לא יראו שותף בשותפות שאינה נסחרת בבורסה כנושא משרה"; ובעניין החלופה השנייה צוין ש"לא יראו שירות שניתן על ידי שותף בשותפות, לאותה שותפות, כשירות שניתן לאדם אחד". כלומר, חקיקת חברות הארנק (סעיף 62א) אינה חלה על חברת ארנק שעיקר הכנסותיה הוא משותפות שבה מאוגד בעל המניות, והוא מעביר לחברת הארנק את חלקו בהכנסות של השותפות.

משרד מבקר המדינה מעלה חשש כי מצב זה מאפשר תכנון מס פשוט ולפיו נישומים יפעלו באמצעות שותפויות כמוצא פשוט לתחולת סעיף 62א.

בתשובת הרשות צוין: "רשות המיסים איננה מסכימה עם פרצת המס המוצגת, שכן התכנון המוצע הינו מלאכותי וניתנה לכך התייחסות ברורה בחוזר מס הכנסה 10/2017".



משרד מבקר המדינה מציין כי בהעדר בסיס נתונים של שותפויות (שהשותפים בהן נישומים כיחידים), לא ניתן לנתח את היקפה של תופעת הניצול לרעה של הפרצה האמורה.

דוגמה לכך היא מצב שבו שני יחידים עוסקים בתחום מקצועי זהה (עריכת דין, ראיית חשבון, אדריכלות, ייעוץ וכיוצ"ב), וכל אחד מהם פועל באמצעות חברת ארנק בבעלותו. כדי לצאת מתחולת הסעיף, כל שהם צריכים הוא להקים שותפות שנותנת שירותים באותו תחום מקצועי, אף שבפועל כל שותף פועל בנפרד עם הלקוחות שלו. רווחי ה"שותפות" נמשכים אל חברות הארנק של השותפים, וההכנסות הללו הן ההכנסות היחידות שיש לחברות הארנק.

מן הראוי כי רשות המיסים תיתן דעתה לפרצה זו אשר אף הוגדרה על ידי כתכנון מס מלאכותי ותבחן דרכים למניעתה.

התאמת הוראת השעה למדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה

למערכת המס השפעה ניכרת על הצמיחה במשק ועל חלוקת ההכנסות, מדדי אי-השיוויון, שוק ההון, שוק הדיור וכיוצ"ב.

בדוח מבקר המדינה⁴¹ אשר פורסם בשנת 2013 עמד מבקר מדינה על כך כי: "במשרד האוצר אין גוף שמרכז את ניתוח ההשפעות והתוצאות של החלטות מיסוי על מערכת המס והמשק, על חלוקת ההכנסות ועל משתנים כלכליים אחרים, ואת המעקב והבקרה אחריהן. בהיעדר תהליכים אלו, ספק אם הממשלה יכולה לדעת אם החלטות מיסוי שהתקבלו אכן השיגו את יעדן ואילו השפעות היו להן על המשק והחברה... במשרד האוצר יש כמה גופים העוסקים בגיבוש מדיניות המיסוי, לעתים ללא כל תיאום ביניהם מן הראוי שגוף אחד ירכז את המידע הרלוונטי מהגופים השונים... בלשכת מנכ"ל משרד האוצר - צומת מרכזי בקבלת החלטות - לא נמצאו מסמכי ביסוס, סיכומי דיונים ופרוטוקולים על דיונים בתחום המיסים... תהליך קבלת ההחלטות של משרד האוצר בתחום המס לקוי, אינו מבוסס על עבודת מטה מסודרת הכוללת הצגת חלופות, ואינו מתועד כנדרש".

ביום 29.10.17 פורסמו באתר בנק ישראל דבריה של נגידת בנק ישראל בישיבת הממשלה על אודות תוכנית התקציב לשנים 2019 - 2021 ועמידה במגבלות הפיסקליות לשנת 2018. היא ציינה כי "התחזיות המקרו כלכליות המעודכנות של משרד האוצר דומות לאלה של בנק ישראל ומקובלות עלינו... התמונה העולה מהניתוח שהציג אגף התקציבים, היא שכבר היום... יידרשו התאמות.... סדר

41 ראה דוח מבקר מדינה 64א אשר פורסם באוקטובר 2013, בנושא "החלטות בתחום המיסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 145.



הגודל של הצעדים הנדרשים הוא כ-10 מיליארד ש"ח ב-2019, וזאת כדי לעמוד ביעד הגירעון... צעדים נוספים ידרשו גם בשנים שלאחר מכן. התאמות אלו אינן כוללות את ההוצאות שיהיו, אם התכניות שהופעלו במסגרת נטו משפחה יוארכו גם לשנים הבאות, את ההגדלה של קצבאות הנכים, וירידה בתקבולי המיסים בגין דיבידנדים, בשל הקדמתם ל-2017" (ההדגשה אינה במקור). כמו כן ציינה הנגידה כי הפחתת מיסים במצב שבו המשק מצוי בתעסוקה מלאה היא "פרו-מחזורית", כלומר תרומתה להרחבת הפעילות היא קטנה. יתרה מזו, הפחתת מיסים במועד מסוים עשויה להוביל דווקא להעלאת מיסים בעתיד, במקרה של האטה בפעילות.

יצוין כי עודפי ההכנסות בשנת 2017 שימשו בין השאר לצמצום בגירעון השנתי ולהפחתת מיסים. להלן בלוח 5 מוצגים נתוני ביצוע התקציב לשנת 2017⁴²:

42 "ריכוז קבצי נתונים - אומדן ביצוע תקציב", נתונים לשנת 2017, אגף החשב הכללי במשרד האוצר.



לוח 5: נתוני ביצוע התקציב לשנת 2017

הוצאות והכנסות הממשלה (מיליוני ש"ח) לשנת 2017	התקציב המקורי	התקציב על שינויי ⁴³ על	הביצוע המצטבר	ההפרש מהתקציב המקורי	הביצוע מהתקציב (%) המקורי
עודף (+) / גירעון (-) ללא מתן אשראי נטו	-36,644		-24,795	11,849	67.7
הכנסות ללא גביית קרן	322,710		335,988	13,278	104.1
סה"כ מיסים ללא מע"מ יבוא ביטחוני	294,530		306,494	11,964	104.1
מס הכנסה ורכוש	151,930		168,077	16,147	110.6
מכס ומע"מ ללא מע"מ יבוא ביטחוני	135,300		131,991	-3,309	97.6
אגרות	7,300		6,426	-874	88.0
הכנסות אחרות	28,180		29,494	1,314	104.7
מע"מ יבוא ביטחוני	1,709		1,272	-437	74.4
גביית חובות מהלוואות - ריבית	820		806	-14	98.3
מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	20,550		21,700	1,150	105.6
יתר ההכנסות	5,101		5,716	615	112.1
הוצאות ללא מתן אשראי	359,354	383,891	360,783	1,429	100.4
משרדים	308,556	334,426	311,423	2,867	100.9
משרדים אזרחיים	244,928	266,419	244,778	-150	99.9
מינהליים	52,208	59,909	52,328	120	100.2
חברתיים	158,288	169,868	159,253	965	100.6
כלכליים	29,277	32,193	29,492	215	100.7
שונות	5,155	4,449	3,706	-1,449	71.9
מערכת הביטחון	63,628	68,003	66,645	3,017	104.7
רזרבה כללית		5	0	0	
ריבית על החוב הממשלתי	30,382	29,182	29,253	-1,129	96.3
ריבית וקרן למוסד לביטוח לאומי	20,417	20,283	20,107	-310	98.5

המקור: משרד האוצר.



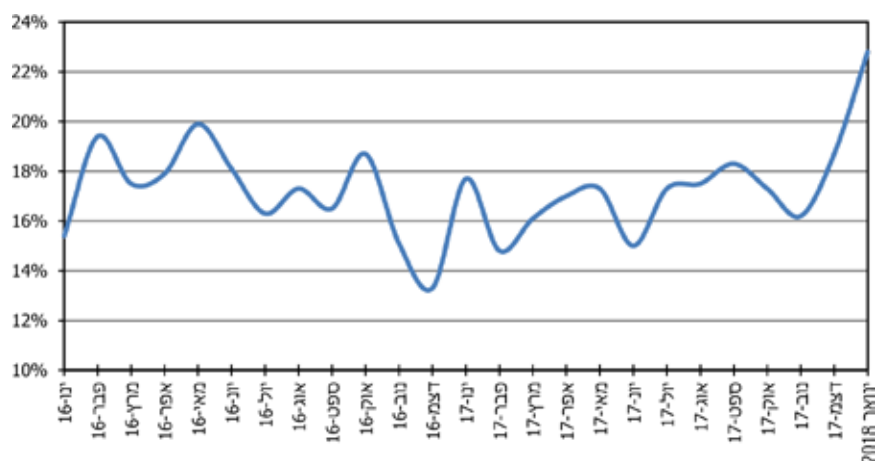
מניתוח התקציב המקורי והתקציב המעודכן עולה כי עודפי הגבייה בשנת 2017, בסך כ-13 מיליארד ש"ח, הוקצו ברובם להקטנת הגירעון לשנה זו, כך שהגירעון בפועל היה כ-25 מיליארד ש"ח לעומת גירעון מתוכנן בסך כ-37 מיליארד ש"ח.

רכישת דירות להשקעה היא אחת מהסיבות המרכזיות לעלייה במחירי הדירות בשנים האחרונות. המדינה ביקשה לצמצם את התופעה ולהגדיל את שיעור רוכשי דירות למגורים. לפיכך נקטה המדינה כמה צעדים, בעיקר בתחום המיסוי, ובהם העלאת מס הרכישה וביטול הפטור ממס שבח⁴⁴.

בחודש פברואר 2018 פרסם אגף הכלכלן הראשי סקירה כלכלית על אודות ענף הנדל"ן למגורים בדצמבר 2017: "בניתוח מאפייני המשקיעים בחודש דצמבר [2017] ברמה הארצית בולטת עלייה במשקל מי שהינם מנהלי חברות (בהגדרת מנהל חברה הכוונה למי שהינו בעל מניות מהותי בחברה, בכלל זה מי שמחזיקים ב-'חברת ארנק'), כאשר משקלם בסך המשקיעים הגיע קרוב לחמישית. נתונים ראשוניים לחודש ינואר מצביעים על עלייה נוספת במשקלם [ראה תרשים 4 להלן]. ניתוח הממצאים מלמד כי כ-30 אחוזים מבעלי חברות אלו, שרכשו דירה להשקעה בחודשים האחרונים, ניצלו את הוראת השעה במסגרתה ניתן היה 'לשחרר' דיבידנדים מ-'חברות ארנק' וחברות אחרות שעמדו בתנאים שהוגדרו, זאת תוך הנחה במס. כפי שניתן לראות [ראה תרשים 5 להלן], נמצא מתאם חיובי בין גובה הדיבידנד ש-'שוחרר' לבין שווי הדירה שנרכשה להשקעה, נציין כי במסגרת הוראת שעה זו 'שוחררו' כ-40 מיליארדי ש"ח, כאשר חלק הארי של סכום זה 'שוחרר' בספטמבר [2017]". להלן נתונים בנושא:

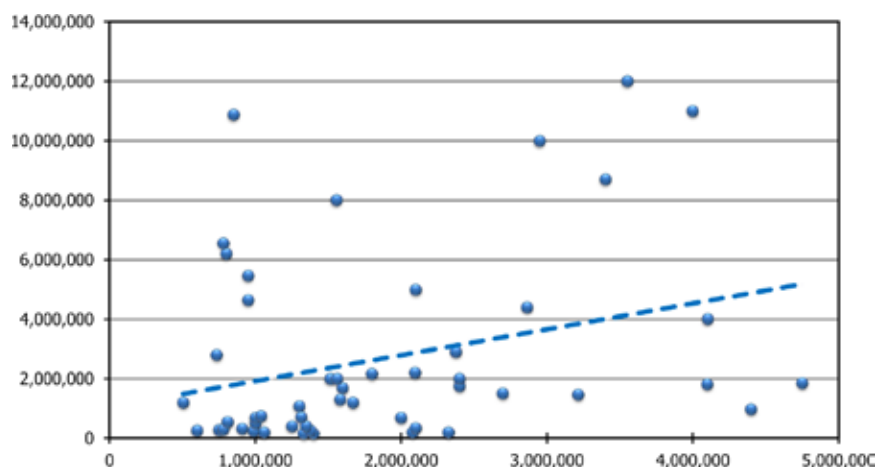
44 ראו גלית בן נאים, "רוכשי דירות להשקעה בשנים 2016 - 2015 - מאפיינים ומגמות", משרד האוצר.

תרשים 4: שיעור בעלי חברות בקרב רוכשי הדירות להשקעה, 2016 - 2018



המקור: סקירת הכלכלן הראשי בפברואר 2018.

תרשים 5: בעלי חברות ש"שחררו" דיבידנד בהוראת השעה ורכשו דירה להשקעה, לפי מחיר הדירה (ציר אופקי) וגובה הדיבידנד ששוחזר (ציר אנכי)



המקור: סקירת הכלכלן הראשי בפברואר 2018.



מקרה הבוחן של עבודת המטה בנושא חברות ארנק מדגים את הבעיה העקרונית - מקרים שבהם החלטות בתחום המס מתקבלות במשרד האוצר בלי להביא בחשבון שיקולים מערכתיים משמעותיים ובדרך שעלולה לפגוע במדיניות הממשלה.

בדיון הפקת הלקחים הביע הכלכלן הראשי דאז את דעתו ואמר כי "מדינת ישראל לא אמורה לנהל את מדיניות המס באמצעות מבצעי הנחות מס שונים". כמו כן הסביר כי "ככל שקיימים תכנוני מס לא לגיטימיים יש לטפל בהם באופן חד ערכי ועקבי בדרך של תיקון חקיקה ואכיפה". הוא הוסיף ש"מבצע הנחה במס שנועד להגדיל את הגבייה נכון שיישמר ככלי אנטי מחזורי שיש להחיל אותו בתקופות משבר המלווה בשפל זמני בגבייה כתחליף להעלאת שיעורי המס ולא במועד בו המשק צומח בקצב הקרוב לפוטנציאל הצמיחה ואין כל מחסור בהכנסות". הוא אף ביקש להדגיש כי אינו רואה "במבצע האמור הצלחה שכן מרבית ההכנסות שהתקבלו יבואו על חשבון הכנסות בשנים הבאות וכי תוצאת המבצע משמעותה מתן הנחה במס של מיליארדי שקלים לבעלי ההכנסות הגבוהות במשק". מנהל רשות המיסים דאז נימק את הצורך בהוראת השעה בכך ש"לא פעם מחוקקים הוראות שעה על מנת לתמרץ נושאים או להגביל נושאים לתקופות קצרות. מדובר בכלי חקיקתי לגיטימי בידי הממשלה. במקרה זה ההערכה הייתה שלא ניתן היה להעביר חקיקה אפקטיבית ללא 'מקל וגזר' [הנחה בשיעור המס על משיכת דיבידנד במסגרת הוראת השעה, בתמורה להרחבת היקף המיסוי בתיקון 235 לפקודת מס הכנסה] וזאת בין היתר על בסיס ניסיון העבר בנושא זה לאורך השנים".

בתשובת הרשות צוין: "[מנכל משרד האוצר] בהיותו הגורם המתכלל של הגופים המוזכרים, וביניהם המועצה הלאומית לכלכלה ורשות המיסים [הינו אחראי על] התכלול המוצע, טוב שישמע את המלצות רשות המיסים לא כעוד דעה בתוך מכלול הדעות, אלא כדעה של הגורם המוסמך לעסוק במיסים במדינת ישראל".

בתשובת הכלכלנית הראשית צוין: "בעת קבלת החלטות לא נלקחים כל השיקולים הכלכליים-חברתיים שיש להם השפעה על המשק הישראלי, בעיה זו נובעת מהובלת התהליך ע"י רשות המיסים - כגוף הנמדד בעיקר על עמידתו ביעדי גבייה, ללא מעורבות אגף הכלכלן הראשי".



משרד מבקר המדינה מציין את הפקת הלקחים, ומדגיש את הצורך בשיתוף מלא של כל הגורמים הרלוונטיים לקראת הליכי חקיקה המהווה רפורמת מס משמעותית, ובחינה, מבעוד מועד של ההשלכות המאקרו כלכליות שלה. על משרד האוצר לשקול מיסוד של נוהל בו יוצגו למקבלי ההחלטות חלופות מס מפורטות והשלכות צפויות לחקיקה על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר (ובמקרים מסוימים גם במועצה הלאומית לכלכלה), המתבססות על בחינה עצמאית של בסיסי נתונים, ויכולת הבאת בחשבון של שיקולים משקיים לבר-מיסויים.

לצורך כך, על משרד האוצר, לשקול מיסוד של נוהל בו יוצגו למקבלי ההחלטות חלופות מס מפורטות וההשלכות הצפויות של החקיקה. כל זאת מתוך בחינה עצמאית של בסיסי נתונים ובהתחשב בשיקולי המשק.

עבודת המטה ברשות המיסים לקראת הגשת הצעת החוק להתקנת סעיף 3(ט1)

כאמור לעיל, כעולה מסעיף 3 (ט1) לפקודת מס הכנסה, משיכות כספים שנעשות על ידי "בעל מניות מהותי" מהחברה שבבעלותו - בתום השנה שלאחר המשיכה ייחשבו להכנסה חייבת במס בידי בעל המניות שמשך את הכספים.

1. הועלה כי בנוגע להגדרת "בעל מניות מהותי" קיים הבדל מובהק בין ההגדרה שרווחה בעבודת המטה במרוצת השנים ובין ההגדרה שהציגה רשות המיסים לקראת החקיקה בכנסת, וזאת כפי שיובהר להלן:

עד לתיקון 235 בעל מניות מהותי היה לבעל מניות יחיד. גם בהצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה ביום 31.10.16, צוין במפורש כי מיסוי משיכות בעלים חל על "יחיד בעל מניות מהותי". גם בדיון בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2017 - 8102⁴⁵, עמד מנהל הרשות על הצורך במיסוי משיכות בעלים יחידים ולא נתן דעתו לבעלי מניות שהם חברות בע"מ בנושא סעיף 3(ט1): "אנשים שמושכים הלוואות או לא מחזירים אותן, מדלגים על שלב מיסוי דיבידנדים, או אנשים שקונים דירות פרטיות או חפצים ביתיים אחרים, ולא משלמים מיסים. בנושא הזה דנו עמוקות ורבות מאוד-מאוד עם הלשכות המקצועיות". כלומר, גם בהצעה הסופית שהובאה בדצמבר 2016 לחקיקה, נסב עניין משיכות הבעלים על משיכות של יחיד.



עם זאת, בנוסח שהגישה רשות המיסים לחקיקה הושמטה המילה "יחיד" מהצירוף "יחיד בעל מניות מהותי". אם כן, בסופו של דבר, התיקון נסב גם על הלוואה שמעניקה חברה אחת לאחרת ולא רק על משיכות של יחידים.

באוגוסט 2017, כשמונה חודשים לאחר השלמת הליך החקיקה, פרסמה רשות המיסים חוזר מקצועי⁴⁶ ובו הודגש כי בסעיף אין הבחנה בין בעל מניות יחיד לחברה, וכי משיכה של כספים מחברה היא הגדרה רחבה הכוללת כל הלוואה, חוב או השאלה. כמו כן ההגדרה כוללת משיכה מחברה אחרת בבעלות של אותו בעל מניות, כך שכל הלוואה בין חברות קשורות היא לכאורה דיבידנד (אלא אם ניתן להוכיח שנלקחה ל"תכלית כלכלית").

יצוין כי בתחשיב שערכה רשות המיסים בשנת 2015 עמד אומדן משיכות של בעלים יחידים על כ-3 מיליארד ש"ח, ואומדן משיכות של בעלים שהם חברות בע"מ - על 11 מיליארד ש"ח.

לאחר שהתברר כי התחולה של החוק עשויה להיות רחבה בהרבה ממשיכות פרטיות של בעל מניות יחיד, נערך דיון בנושא בוועדת הכספים של הכנסת ביום 5.12.17. בדיון זה ציין יו"ר הוועדה: "חוק ההסדרים הוא דבר לא טוב... הוא [מנהל הרשות] זה שקובע פה חקיקה שלא נחקקה על ידינו. המציאות שבה מנהל רשות המיסים יכול לקחת חוק שעשינו אותו בחוק ההסדרים ולהשתמש בו כמחוקק... אם את שואלת אותי אם הם הסבירו פה שזה יחול גם על חברה, התשובה לא... רשות המיסים ניצלה את זה לרעה".

46 חוזר מס הכנסה 7/2017 בנושא "סעיף 3(ט) לפקודה".



בעניין זה מציין משרד מבקר המדינה כי סוגיה זו לא עלתה לדיון בשינויי החקיקה שרשות המיסים הגישה לכנסת, לאחר הדיונים עם הלשכות המקצועיות, בשלהי 2016. כך גם בעבודת המטה של הרשות לא נזכר מנגנון הזיכוי ממס זר על הלוואות בין חברות, במקרה שבו נותנת ההלוואה (החברה האם או החברה הבת) היא חברה ישראלית ומקבלת ההלוואה היא חברה זרה. במקרה זה מוחל לכאורה בישראל מס על פי סעיף 3(ט), שלגביו אין התייחסות באמנות המס הבין-מדינתיות. אם כך, בעת תשלום דיבידנד עתידי מחברת הבת הזרה לחברת האם, לא ברור כיצד החברה הישראלית תימנע מכפל מס - הן מס על הדיבידנד והן מס על פי סעיף 3(ט). כך, במסגרת דיוני החקיקה, לא הוצג לכנסת אומדן לסך ההלוואות לחברות קשורות זרות וממילא לא נערך דיון בדבר מנגנון של זיכוי ממס בישראל בשל מס ששולם לא מכבר בחו"ל⁴⁷.

יצוין כי סוגיה זו של סיווג דיבידנדים לחברות זרות והשקעות בחברות בנות כסוג של משיכת דיבידנד, נידונה בספטמבר 2012 בהקשר של החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - "החוק"), בחוות דעת שערך המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) דאז. בחוק נקבע כי בעת הוצאת כסף מהחברה המוטבת לצד קשור כלשהו - פג הפטור ממס⁴⁸. בחוות דעת זו קבע המשנה ליועץ ש"כ כי "ככלל, הוצאת הכנסות מוטבות לגוף קשור בין אם ניתן לראות בה דיבידנד ובין אם לאו מפקיעה את הפטור המותנה. זאת ללא קשר לשאלה האם ההוצאה היא לבעלי המניות או לגופים קשורים אחרים... [גם] השקעה בחברת בת מפקיעה את הפטור המותנה".

מחוות דעת זו אפשר ללמוד אפוא על הרציונל שהנחה את רשות המיסים הן בנוסח הסופי שהגישה לצורך הליך החקיקה והן בחוזר המקצועי שפרסמה לאחר מכן, לפיו כל העברת כספים לטובת חברות קשורות נחשבת לדיבידנד שיש למסותו.

ביום 15.1.18 נערך דיון במליאת הכנסת בעניין הצעה לתיקון סעיף 3(ט) (בקריאה שנייה ושלישית) - החלתו על משיכות של יחיד בלבד ולא על משיכות של חברות. בדיון הציג יו"ר ועדת הכספים את ההצעה הבאה: "לאחר חקיקת חברות הארנק בחוק ההסדרים התברר לוועדה שבניגוד לדברי ההסבר ולמה שהוצג לה, סעיף 3(ט) חל בקשר לבעל מניות מהותי לא רק על יחיד או על תאגיד שקוף⁴⁹... אלא גם על תאגיד שאינו שקוף... לאחר שהתברר שלא

47 לפי אותו נוסח חקיקה הרי שבשראל, שלא כמו בחו"ל, הלוואות כאלו נחשבות כדיבידנד, וכך בעתיד, במקרה שהחברה הזרה תחלק בחו"ל דיבידנד לחברה הישראלית, עלול להיווצר כפל מס.

48 הקבוע בסעיפים 51א ו-51ב לחוק.

49 על פי סעיף 3(ט) (9) לפקודת מס הכנסה תאגיד שקוף הוא "חברה שהכנסתה או הכנסתה החייבת מיוחסת לבעלי הזכויות בה, למעט אם כל בעלי הזכויות בה הן חברות החייבות במס לפי סעיף 126(א)".



ניתן להבהיר את הפרשנות הנכונה בחוזר מתוקן של רשות המיסים, החליטה הוועדה, בהסכמה עם רשות המיסים, לקבוע שבעל מניות מהותי לעניין סעיף 3(ט1) (1) יהיה בעל מניות מהותי כהגדרתו בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה, למעט חברה שאינה תאגיד שקוף. מועד התחולה של תיקון זה נקבע ל-1 בינואר 2017, מועד תחילת תוקפו של סעיף 3(ט1) (1)⁵⁰.

תיקון זה אושר במליאת הכנסת ופורסם ברשומות ביום 17.1.18.

הנה כי כן, בדיונים בכנסת דנה רשות המיסים ב"יחיד" שהוא "בעל מניות מהותי", המושך הלוואה מחברת מעטים. עם זאת, בנוסח הסופי של החקיקה הושמטה המילה "יחיד", ולכן הורחבה תחולת התיקון גם למשיכות של חברות; בחוזר הרשות מאוגוסט 2017 הבהירה זאת הרשות; ארבעה חודשים לאחר מכן, בינואר 2018, תוקן הסעיף כך שיוחל רק על יחידים, וזאת כאמור בהסכמת הרשות.

בתשובת הרשות צוין: "חלקו השני של ההליך מצוי בהובלתה ובאחריותה של הכנסת, ובמקרה הזה של וועדת הכספים".

2. בעבודת המטה שנערכה טרם הליך החקיקה, לא נבחנה התאמת הצעת החוק לכללי המיסוי הבין-לאומי.

כך לדוגמה בעל מניות זר בחברה ישראלית שהוא גם תושב מדינת אמנה - לא ברור אם אפשר למסותו בישראל, שכן בדרך כלל משיכת כספים על ידי התושב הזר אינה נחשבת להכנסה במדינת מושבו. לא ברור גם מהו שיעור המס שבו תחויב המשיכה, אם בכלל - האם לפי שיעורי המס בישראל או שמא לפי השיעורים המוגבלים הקבועים באמנה בין ישראל למדינת תושבותו של בעל המניות הזר.

זאת ועוד, לא נקבעו כללים בנוגע לבעל מניות מהותי בחברה נשלטת זרה (להלן - חנ"ז). כך לדוגמה כאשר בעל מניות המחזיק בחנ"ז בשיעור מסוים מצוי ביתרת חובה בחברה זו בשנת 2017, הוא אמור, לכאורה, על פי הוראות סעיף 3(ט1) לפקודה, להיות מחויב בגינה במס בתום שנת 2018. עם זאת, בעל המניות חויב לא מכבר בשנת 2017 ע"פ הוראות סעיף 75(ב) לפקודה בגין דיבידנד רעיוני. לא ברור אם חיוב המשיכה בתום שנת 2018 ייעשה על כל סכום המשיכה או רק על ההפרש שבין סכום המשיכה לדיבידנד הרעיוני שמוסה.

בתשובת הרשות צוין: "סעיף 3(ט1) קובע כי משיכה הינה הכנסה חייבת ותמוסה

50 יו"ר ועדת הכספים ציין כי הוועדה קיבלה את הבהרת רשות המיסים שאין בתיקון זה כדי לפגוע בדיון שחל לפני יום 1.1.17 על משיכת כספים מחברה על ידי חברה שהיא בעל מניות מהותי או על העמדת נכס לשימושה של חברה שהיא בעל מניות מהותי.



כדיבידנד/משכורת/הכנסה מעסק/משלח יד והכל בהתאם לכללים בסעיף. לאחר שנקבע מהי ההכנסה של בעל המניות הוא ימוסה בהתאם לכללים הרגילים. כמו כן לגבי משיכה מחנ"ז, בהגדרה של משיכה מחברה, נכתב במפורש כי משיכה המהווה הכנסה שחוייבה במלוא המס ממועטת מהגדרת משיכה מחברה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת הרשות עדיין אינה נותנת מענה לתרחישים אפשריים. לדוגמא, מקרה בו בעל מניות מהותי ישראלי, אשר נטל הלוואה מחברה זרה שבשליטתו, ומחויב במס על המשיכה במועד החיוב (תום השנה העוקבת לשנת נטילת ההלוואה). כמה שנים לאחר מכן, החברה מחלקת דיבידנד (כנגד מחיקת יתרת החוב) ומנכה מס במקור בשל החלוקה, בהתאם להוראות הדין הפנימי במדינת מושבה ולאמנת המס הרלבנטית. במקרה זה לא הובהר בעבודת המטה שקדמה לחקיקה, כיצד ניתן לקבל את המס הזר כזיכוי מהמס הישראלי.

על הרשות להפיק לקחים ממקרה זה בנוגע לצורך בעריכת עבודת מטה ראויה ודברי הסבר מפורטים ליוזמות חקיקה המוגשות לכנסת, אשר על פיהם מתנהל הדיון הציבורי והמשפטי עובר להליך החקיקה.

אי-בהירות בדבר גביית ביטוח לאומי מחברות ארנק

המוסד לביטוח לאומי אינו עורך שומות למבוטחים, וחייב דמי ביטוח לאומי ומס בריאות נעשה על ההכנסה כפי שדווחה או שנקבעה (במקרה של עריכת שומה) על ידי פקיד השומה. התמריץ לפעילות באמצעות חברות ארנק נשען על המודל הדו-שלבי, המעניק יתרונות מיסוי לבעליהן לא רק בהפחתת תשלומי מס הכנסה אלא גם בהפחתת דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. התמריץ הראשוני להקמה של רבות מהן היה ביטול תקרת התשלום לביטוח לאומי בשנת 2002 (לאחר כשנה בוטל ביטול זה). הקמת החברות וצבירת הרווחים בהן אפשרו דחיית תשלומי המס עד לחלוקת דיבידנד ופטרו מתשלומי הביטוח הלאומי, למעט תשלומים על משכורות שנמשכו בהיקפים קטנים⁵¹. ברמות שכר גבוהות היה אפשר להימנע מתשלום המס על פי מדרגות המס הגבוהות המוטלות על יחידים, ולהסתפק בתשלום מס חברות עד למועד חלוקת הדיבידנד. בעת חלוקת הדיבידנד שולם המס החל על הדיבידנד, ואילו ביטוח לאומי לא שולם כלל וכלל.

1. בדוח מבקר המדינה קודם⁵² הנושא נדון וצוין בו כי: "אגף ביקורת ניכויים שבמינהל

51 בדרך כלל עד לתקרת השכר החייבת בדמי ביטוח לאומי או בסכום נמוך מתקרה זו.

52 ראה דוח מבקר המדינה 166, "המוסד לביטוח לאומי- אי גביית דמי ביטוח מחייבים", עמ' 1637, 1655. פורסם במאי 2016.



הגבייה אינו בוחן את שכר המנהלים בחברות [שמנהליהן] מקבלים תגמול עבור עבודתם באמצעות חברות ארנק". בדוח גם צוטטה תגובת המוסד לביטוח לאומי: "סמנכ"ל הגבייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 כי 'נושא חברות הארנק עדיין לא ברור דיו מהבחינה המשפטית'. לנוכח הערותיו של משרד מבקר המדינה גובשה טיוטת חוזר בנושא חיוב נושאי משרה בכירים המקבלים את משכורתם באמצעות חברות ארנק. בטרם יגובשו הנחיות סופיות ייבדקו מספר תיקים כניסוי, והבדיקה תיעשה בליווי המחלקה המשפטית".

הועלה כי נכון לחודש ינואר 2020 טרם פרסם המוסד לביטוח לאומי חוזר לעובדי ביטוח לאומי, למבוטחים ולמייצגיהם, ובו הבהרות לסוגיות הרלוונטיות הן במישור המשפטי והן במישור התפעולי. כמו כן הועלה כי בתוכניות העבודה לביקורות ניכויים של ביטוח לאומי לשנים 2017 ו-2018, לא הופיעו תיקים של חברות ארנק בקריטריונים לבחירת תיקים לביקורת. בתגובתו למשרד מבקר המדינה, במהלך הביקורת באפריל 2018, מסר אגף ניכויים במוסד לביטוח לאומי כי בשל מורכבות הנושא טרם החלו הביקורות.

בפברואר 2018 נערך דיון בביטוח לאומי בנושא חברות ארנק, בראשותו של סגן ראש מינהל הביטוח והגבייה. בדיון זה הוחלט בין השאר כי "עובד שהינו בעל מניות מהותי כהגדרתו בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה... לא יחויב בדמי ניהול שכר עבודה. אם אינו בעל מניות מהותי... יחויב כמו עובד רגיל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי החרגת "בעל מניות מהותי" בחברות ארנק מתשלום דמי ביטוח לאומי נובעת מהחרגת חברות ההחזקה הפרטיות מתחולת חברות הארנק בהיבט של מס הכנסה.

הועלה כי בשנת 2015 תודרכו מבקרי הניכויים בביטוח לאומי בדבר אופן בדיקת חברות ארנק וכן ניתנה להם הנחייה לבדוק נושא זה בביקורת הנערכת בחברה כלשהי. עם זאת, הדרכות אלו לא היו רלוונטיות עוד בשלהי שנת 2016, לאחר חקיקת מיסוי חברות ארנק.

2. מנתונים שהתקבלו מביטוח לאומי עלה כי עד לתום שנת 2016 דיווחו 509 מבוטחים שהם בעלי השליטה בחברות שלהם, ואילו מינואר 2017 דיווחו אותם מבוטחים שהם שכירים בחברות הללו. מתוך החברות הנשלטות, נסגרו 12 חברות בשנת 2017. כלומר, כ-500 מבוטחים שעד לתום שנת 2016 היו בעלי שליטה בכ-500 חברות - משנת 2017, לצורך תשלומי ביטוח לאומי, החלו לדווח שהם שכירים. יצוין כי הנתונים נוגעים לכל בעלי השליטה בחברות ולא

רק לאלו שפעלו בחברת מעטים, תנאי הכרחי לחברות ארנק על פי סעיף 62א לפקודת המס. מינואר 2017 שינו 616 מבוטחים את הסטטוס שלהם בביטוח לאומי משכיר לעצמאי או הוסיפו סטטוס כזה. עד לתום שנת 2016 נחשבו מבוטחים אלו (וחלקם עודם נחשבים) לבעלי שליטה בחברות.

לנוכח הערכת רשות המיסים כי עשרות אלפי יחידים פועלים באמצעות חברות ארנק, נראה כי הנתונים לעיל מלמדים על יישום מצומצם יחסית של רפורמת חברות הארנק הואיל ורק מיעוט מבוטל מתוכם פעל לשינוי הסטטוס שלו במוסד לביטוח לאומי, לשם הבטחת זכותם לקבלת קצבאות.

3. בחוק ההתייעלות נקבעו בין השאר הוראות ל"שיקוף" הכנסותיהן של חברות ארנק באמצעות הוספת סעיף 62א לפקודת מס הכנסה.

עולה מהסעיף כי כל אדם הנכנס לתחולתו ייחשב עצמאי לפי סעיף 2(1) או שכיר לפי סעיף 2(2) לפקודה, והכנסתה החייבת של חברת הארנק שלו תיחשב ותוצג בשומה האישית כהכנסה האישית שלו ממשלח יד או ממשכורת. הועלה כי בעניין זה קיימת אי-בהירות באשר להיבטי ביטוח לאומי כדלקמן:

לא ברור אם סעיף 62א קובע אוטומטית את חבות הביטוח הלאומי של הנישום, בעל חברת הארנק. בסעיף 62א(3) נקבע כי "יראו את פעולות היחיד כפעולות הנעשות בידי עובד בעבור מעסיקו... וזאת לצורך דיני המס בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי רשות המיסים והמוסד לביטוח לאומי נדרשים לפעול להבהרת החבות האוטומטית לתשלומי ביטוח לאומי ולהסדרתה, חבות הנובעת מהפעלת סעיף 62א לפקודה.

סעיף 373א לחוק ביטוח לאומי קובע כי "הפיקה חברה מהחברות המנויות בסעיפים 64 עד 64א לפקודת מס הכנסה, לפי העניין, הכנסה חייבת כהגדרתה בסעיף 1 לפקודת מס הכנסה, בשנת מס פלונית, יראו את ההכנסה האמורה כאילו חולקה בסוף אותה שנת מס לחברי החברה או לבעלי המניות בה, לפי העניין, והכל בהתאם לזכאותם היחסית ברווחי החברה במועד האמור".

4. הועלה כי עובר לחקיקת חוק ההתייעלות, המוסד לביטוח לאומי לא נכלל בגופים שהתבקשו להגיש הערותיהם בטרם גיבוש החקיקה. זאת מימי פעילותה של ועדת ארבל בשנים 2011 - 2014 ועד לשלהי שנת 2016, אז נחקק חוק ההתייעלות ובו תיקון 235 לפקודת מס הכנסה, כפי שפורט לעיל.



ועוד זאת, גם רשות המיסים והמוסד לביטוח לאומי לא נתנו דעתם לסוגיות הבאות: האם בעלי חברות ארנק הנכללים בחלופה 1 לסעיף 62א (עצמאים), נדרשים להירשם בביטוח לאומי כעצמאים? באשר לנכללים בחלופה 2 לסעיף (השכירים), על מי יחול תשלום חלקו של המעסיק בדמי הביטוח? כמו כן, איך ישולמו דמי הביטוח ומתי? נושאים אלו אינם מופיעים בחוק ביטוח לאומי. לעניין זה כמובן השלכה על הזכאות לקצבאות של בעל חברת הארנק, שהרי הן מותנות ברישום בביטוח לאומי בעוד מועד ובתשלום דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. השלכה אחרת היא גם על תקרות מירביות לקצבאות מסוימות, עד כדי שלילת הזכאות לגמלה מעיקרה. נוסף על כך לא נקבע על מי חלה חובת תשלום דמי ביטוח לאומי (היחיד או החברה) במקרים שבהם משיכת בעלים על פי סעיף 3(ט1) לפקודה סווגה כהכנסה מעבודה או ממשלח יד.

המוסד לביטוח לאומי ציין בתשובתו לטיטת דוח מבקר המדינה מיוני 2020: "אותם בעלי חברות ארנק המושכים שכר נמוך חשופים גם לסיכונים שיש בהקטנת השכר המבוטח... אין דרך מעשית להכניס לתכנית העבודה כקריטריון מובנה "חברות ארנק" כיוון שלא מדובר בחברות שמאופיינות במחשב כסימון מיוחד. ישנן בעיות מהותיות הן בפן המשפטי והן בפן התפעולי שעולות מיישום החקיקה. [בנוגע לסעיף 62א לפקודה], על מנת לחייב את ההכנסה בדמי ביטוח לאומי ובריאות, גם אם לא הייתה חלוקה בפועל של ההכנסה יש צורך בתיקון חקיקה של סעיף 373א לחוק הביטוח הלאומי. [בנוגע לסעיף 3(ט1) לפקודה], לעניין חוק הביטוח הלאומי לעיסוקו של מבוטח יש משמעויות נרחבות הן לעניין הכיסוי הביטוחי של אדם והן לעניין חובת התשלום שלו. מס הכנסה לא יצר מנגנון לבחינת יחסי עובד ומעביד בהתאמה לבחינת המעמד במוסד לביטוח לאומי. מועד החיוב הוא בתום שנת המס שלאחר שנת המס [בה נמשכו הכספים], לא ניתן לתת זכות ביטוחית רטרואקטיבית הן מבחינת חובת התשלום והן מבחינת הגמלאות לפי סעיף 3(ט2)ב, ההכנסה תירשם בשומה כהכנסת עבודה כאשר אין דרישה כי המעסיק ידווח על העובד וינוכו דמי הביטוח על ידו, כמו כן אין מעסיק ידוע אליו יש לייחס את שכר העבודה, ומכאן עולה השאלה על מי חובת התשלום ומתי?".



משרד מבקר המדינה ממליץ למוסד לביטוח לאומי לבחון הסדרת מעמדו של מי שפועל באמצעות חברת אرنק, הן בהיבט התשלומים למוסד לביטוח לאומי, והן בהיבט של מיצוי הזכויות של מבוטחים 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 ומבוטחים.

עוד מומלץ כי בעת בחינת סוגיות המיסוי לקראת הליך חקיקה, תישקל האפשרות לערב גורמים רלוונטיים נוספים, ובהם ביטוח לאומי.

הכבדת עלויות הציות החלות על הנישומים ועלויות הבקרה של מפקחי המס

בשנת 2002 פרסם רואה החשבון ארז אורעד⁵³ מאמר בשם "עלויות נטל הציות לחוקי המס"⁵⁴. עלויות הציות לחוקי המס שונות מהעלות המינהלית של גביית המס, שכן הן מתהוות מהעלות של תשלום המס (להלן - עלויות הציות) או מעלות העמידה בחוק (compliance costs). הכוונה היא לכל ההוצאות של משלמי המס, המוקדשות לניהול ספרים ורישומים, לעריכת דוחות וביקורתם, לדיונים ובירורים עם שלטונות המס, לאובדן שעות עבודה בשל ההתעסקות בנושא המס וכדומה. הוצאות אלו אינן משתקפות בתמ"ג⁵⁵ אף על פי שהן חלק בלתי נפרד מעלויות הקיום של מערכת המיסוי.

במאמר זה צוין: "דוגמה להוראות המכבידות על העלות ניתן למצוא בגביית מס הכנסה המבוססת על פקודת מס הכנסה... רמת הסיבוך של חוקי מס הכנסה מצויה בעלייה מתמדת... אומדן גדול מאד של סכום עלויות הציות, בסך של כ-32 מיליארד ש"ח בשנת 1998, המהווים כ-8% מתמ"ג 1998, או כ-6% מהתמ"ג של שנת 2000".

הועלה כי בעבודת המטה שערכה רשות המיסים לאחר אישור הצעת חוק ההתייעלות בקריאה ראשונה, נערכו שינויים רבים בטיטות של הצעת החוק. עם שינויים אלו הוגדלו עלויות הציות של הנישומים וגדלה מורכבות עבודת מפקח המס בהליכי השומה, כפי שיודגמו בתיקוני החקיקה הבאים:

53 כיום מר אורעד הוא מנהל יחידת מלכ"רים ומוסדות ציבור ברשות המיסים.

54 ראו ארז אורעד, "עלויות נטל הציות לחוקי המס", הרבעון הישראלי למיסים 117 (2002), עמ' 46, 47.

55 תוצר מקומי גולמי.



1. סעיף 3(ט1) לפקודת מס הכנסה - על פי סעיף זה משיכות בעלים שהושבו לחברה עד למועד החיוב ואשר נמשכו מחדש בתוך שנתיים מהמועד שבו הושבו, "יראו אותם, עד גובה הסכום שנמשך מחדש, כאילו לא הושבו"⁵⁶.

בחוזר מס הכנסה 7/2017 ציינה רשות המיסים כי שיוך השבת כספים למשיכה מסוימת ייעשה בשיטת הנרי"ר⁵⁷, כלומר, כל השבה של כספים מיוחסת קודם כל לכסף שנמשך מוקדם יותר בזמן. זאת ועוד, בחוזר צוין כי במקרים ששבו ונמשכו כספים וכבר הוגש דוח לשנה שבה חל מועד החיוב, יידרש הנישום להגיש תיקון לדיווח הראשוני שהוגש, גם אם לא מכבר נעשתה שומה לדוח.

כלומר, לצורך בדיקת חבות המס של בעלי המניות בגין משיכות והשבות כספים נטו מהחברה, נדרשת בדיקה מתמדת, מדי חודש בחודש, של יתרת החובה ומשיכות העבר של הנישום ומייצגיו. כמו כן מפקח המס נדרש לבחון פרטנית את כל יתרות בעלי המניות במרוצת השנים, גם בשנים שכבר הוצאו לגביהן שומות מס.

2. סעיף 62א לפקודה - הסעיף קובע כי כאשר הכנסת החברה נובעת מפעילות של היחיד בעבור אדם אחר, והיא מסוג הפעולות הנעשות בידי עובד עבור מעסיקו - היא תחויב כמשכורת בהתקיים התנאים הבאים:

א. המקור של לפחות 70% מסך כל הכנסתה או הכנסתה החייבת של חברת המעטים בשנת המס - למעט הכנסות מיוחדות או רווחים מיוחדים - הוא בשירות שניתן על-ידי היחיד או קרובו כהגדרתו בסעיף 76, לרבות עובדי החברה, לאדם אחד או לקרובו כהגדרתו בסעיף 88.

ב. השירות ניתן במשך 30 חודשים לפחות מתוך תקופה של ארבע שנים, ובלבד שבתום 30 החודשים יראו את פעולות היחיד כפעולות הנעשות בידי עובד בעבור מעסיקו מיום תחילת מתן השירות. על פי סעיף 95 לחוק ההתייעלות, תיכלל במניין 30 החודשים גם התקופה שקדמה ליום 31.12.16.

כלומר, מקום בו הנישום אינו "נושא משרה" בחברה המקבלת ממנו שירות, ולא ניתן להוכיח קיום של יחסי עבודה בינו לבין אותה חברה; החברה נדרשת לבדוק למפרע אם אומנם היא עומדת בשני התנאים הללו. כך לדוגמה ייתכן שבשנת 2017 לא עמדה החברה בתנאים הללו ולא הגדירה עצמה חברת ארנק, ואילו בשנת 2019 היא עמדה בתנאים הללו למפרע ותיאלץ להגיש דוחות מס מתוקנים לשנים הקודמות (2017 ו-2018). כאן

56 למעט אם נמשכו מחדש באופן חד פעמי והוחזרו בתוך 60 יום.

57 נכנס ראשון, יוצא ראשון.



לא ברור אם נפתח מחדש "מרוץ ההתיישנות" של דוחות המס לשנים הקודמות, ואם המוסד לביטוח לאומי יכיר למפרע בדוחות המס המתקנים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים להביא בחשבון, במסגרת עבודת המטה שהיא עורכת לקראת חקיקת מס, את השפעת המלצותיה על עלויות הציות המוטלות על הנישומים ועל מורכבות הליכי השומה ועבודת מפקחי המס. לצורך כך, מן הראוי כי הרשות תשקול ליזום, באמצעות הסדרת הוראות ניהול ספרים, הוספת מרכיבים מתאימים לתוכנות מס ייעודיות אשר יבצעו באופן אוטומטי חישובים טכניים מסוימים, כמו למשל ריבוד השכבות בחשבון החו"ז (חובה וזכות) של בעלי המניות המהותיים בספרי החברה.

בתשובת הרשות צוין: "בכל דרישת חומר בסיסית בעבור ביקורת שומה אשר מבצע מפקח מס נדרשים מאזני בוחן וקבצים במבנה אחיד המאפשרים בחינה ממוחשבת, פשוטה ויעילה של כרטסות הנהלת החשבונות.... שינוי הוראות ניהול ספרים הוא תהליך של חקיקת משנה שדורש אישורים של משרד המשפטים וועדת כספים והינו תהליך מורכב... כל מקרה של דרישות רגולטוריות בקשר לתוכנות לחישובים כאלה ואחרים, יגורר עלויות כלכליות שסביר שיושגו על כל נישום שמשמש בתוכנה, ולכן כל שינוי כזה נבחן על ידינו בזהירות מירבית".

המשך מדיניות אי-המיסוי של רווחים לא-מחולקים בחברות

בטיטת הדוח של ועדת ארבלי הוצג מחקר משווה על אודות שיעור המיסוי של רווחים בלתי מחולקים במדינות⁵⁸ שבהן חל מיסוי כזה. מהמחקר עולה כי כמה מדינות מיישמות הליך של עונש נוסף על המס החל על הדיבידנד. כך בארצות הברית, שם מוטל מס עונשי בגין רווחים צבורים בשיעור של 15%, מיסוי זה דורש קיומה של תכלית להימנעות ממס; מדינות אחרות ממסות תדיר את מקצת הרווחים הבלתי מחולקים באמצעות קביעת מנגנונים להתאמות; מדינות אחדות אינן מיישמות כלל שיטה כלשהי לטיפול ברווחים הבלתי מחולקים, לעיתים בשל הפער הקטן בין המס המוטל על פעילות החברה למס המוטל על פעילות היחיד, פער שלשיטתן אינו מצדיק התערבות כלשהי.

מסקירת משרד מבקר המדינה שנערכה ביולי 2019 עולה כי המדינות שצוינו במחקר⁵⁹ המשווה האמור לעיל, מחייבות מיסוי של רווחים לא-מחולקים גם בשנת

58 ארצות הברית, אירלנד, יפן, דרום קוראה, הפיליפינים וקפריסין.

59 פרט לקפריסין, שלגביה לא נמצאו נתונים בסקירת משרד מבקר המדינה.



2019⁶⁰. כך לדוגמה בשנת 2017 נחקקה בארצות הברית רפורמת מס, ובה נקבע כי חברות אמריקניות יחויבו במס בגין רווחים לא-מחולקים הצבורים בחברות בנות.

סעיפים 76 - 81 לפקודת מס הכנסה עוסקים ברווחי חברת מעטים שלא חולקו. בהתקיים תנאים מסוימים המופיעים בסעיף 77, מנהל רשות המיסים רשאי להורות לפקיד השומה לנהוג ברווחים שלא חולקו כאילו חולק דיבידנד לבעלי המניות, וזאת לאחר שהתייעץ בוועדה מייעצת וניתנה לחברה "הזדמנות סבירה להשמיע דבריה". לפי סעיף 81 יהיו בוועדה חמישה חברים, ולפחות שלושה מהם לא יהיו עובדי מדינה. חקיקה זו נוסחה עוד בתקופה המנדטורית, אולם כמעט שלא נעשה בה כל שימוש וזאת בשל אי-הקמת ועדה מייעצת.

הוראת סעיף 77 לפקודת מס הכנסה נוגעת לחברת מעטים⁶¹, והרעיון בבסיסה היה שבחברה קטנה, אשר מעט אנשים מחזיקים אותה, אין לעיתים כל הצדקה כלכלית להבחין בין ניהול העסק בידי יחיד ובין ניהולו בידי חברה⁶². מטרתה של הוראה זו הייתה "למנוע הימנעות ממס על ידי השימוש בצורה משפטית שאינה הולמת את התוכן הכלכלי"⁶³.

בדברי ההסבר לתיקון סעיף זה, בהצעת חוק ההתייעלות מאוקטובר 2016, צוין: "מוצע להחליף את סעיף 77(א) ולבטל את סעיף 81, ולקבוע שבמקרים שבהם חברות צוברות לאורך זמן רווחים בלתי מחולקים, בלא תכלית כלכלית הקשורה לפעילות החברה, יהיה המנהל רשאי להורות לפקיד השומה לנהוג ברווחי החברה שלא חולקו שנצברו מיום התאגדות החברה עד לתום שנת מס פלונית, כדיבידנד".

במרוצת השנים, בעבודת המטה שנערכה עם כמה גורמים מקצועיים חיצוניים לרשות המיסים, הומלץ לשנות את סעיף 77 לסעיף אפקטיבי באמצעות ביטול התניות מסוימות בסעיף. להלן פירוט ההסכמות על ביצוע שינויים בסעיף, כפי שהתקבלו בחודשים נובמבר ודצמבר 2016 ואושרו לאחר מכן בוועדת הכספים:

1. הסעיף לא חל במקרה שבו נמשכו לפחות 50% מהרווחים מתוך רווחי החברה לשנה פלונית, שלא כמו הנוסח המקורי, שבו נדרשה חלוקה של 75% מהרווחים כדי לצאת מתחולת הסעיף. הסעיף חל רק לאחר תום חמש שנים מהשנה הפלונית האמורה לעיל, לעומת הסעיף המקורי שתחולתו היא שנה בלבד לאחר

60 הבדיקה התבצעה בעיקר לפי האתר הבין-לאומי של פירמת pwc (פירמת רואי חשבון) <http://taxsummaries.pwc.com>

61 חברת מעטים כהגדרתה בסעיף 76: "חברה שהיא בשליטתם של חמישה בני אדם לכל היותר ואיננה בת-חברה ולא חברה שיש לציבור עניין ממשי בה".

62 ע"א 14/87 חברת בית הירשנברג בע"מ נ' ה.ג. פולק בע"מ, פ"ד מג(2) 793, 801 (1989).

63 אלפרד ויתקון, יעקב נאמן, דיני מיסים: מסי הכנסה, עזבון ושבח 208-210 (התשכ"ו).



- תום השנה הפלוגית. שינוי זה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות ההתיישנות לשומות כפי שיפורט בהמשך.
2. הוספה התניה לפיה הסעיף אינו חל על חברה שסך רווחיה הנצברים נמוך מ-5 מיליון ש"ח.
3. בוטל ביטולו של סעיף 81 ונותרה בעינה חובת ההתייעצות עם הוועדה שיש עליה הוראה בסעיף 81 לפקודה.
4. גם אם החברה עומדת בתנאים הללו ועבר המנהל את כל המשוכות לעיל, נוספו עוד שני תנאים מוקדמים לחיוב החברה לחלוקת רווחיה ע"י המנהל בכפוף למגבלות שבסעיף⁶⁴.

נמצא כי אף על פי שהמועצה הלאומית לכלכלה עמדה זה שנים אחדות על פוטנציאל המיסוי של אלפי חברות במשק הישראלי בגין רווחיהן הלא-מחולקים, טרם טיפלה רשות המיסים בסוגיית מיסוי הרווחים הללו.

בתשובת הרשות צוין: "מיסוי חברות החזקה כחברות ארנק או על ידי סעיף 77 באופן גורף התברר כבעייתי ועלול היה לתפוס חברות שתכלית החקיקה (שהיא תכלית אנטי תכנונית) לא הייתה רלוונטית לגביהן, על כן טופל באמצעות סעיף 62א רק תכנון המס של הקמת חברות שכל תכלית קיומן היא להתחמק מהמיסוי הדו שלבי, קרי חברות של יחידים שהם נושאי משרה או במהות שכירים. בסעיף 77 מטופלות יתר החברות, ואולם זהו סעיף שדורש שיקול דעת ועל כן קיימת בו ועדה שיכולה להחליט בהתאם לנסיבות... החקיקה נעשתה בשנת 2016. גם אם ניקח בחשבון את טיוטות עבודת הוועדה שהוצגו ב-2012, חקיקה מעין זו סביר שתאריך 4 שנים, ובפרט שבתוך תקופת הזמן המתואר התחלפה ממשלה והתחלפו שרי אוצר... אכן, המודל שנדון בוועדת ארבל התייחס לכלל החברות במשק ולכלל הרווחים הלא מחולקים. אלא, שגישה זו לא התקבלה לבסוף שכן היא עומדת בסתירה לתמריץ החברות להשקיע ולהתפתח בתוך עצמן בהשקעות ריאליות, ובכך לפתח את המשק. משכך, המודל בסופו טוב והצטמצם לחברות של שכירים/נושאי משרה, משיכות בעלים ותיקון סעיף 77 לפקודה... יצוין כי רשות המיסים נפגשה עם הלשכות במהלך החקיקה בכנסת, לבקשת ועדת הכספים, בעיקר לעניין סעיף 77".

הכלכלנית הראשית ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "אין להתעלם מכך שבחלק גדול מכלל החברות הרווחים משמשים להמשך השקעה בחברה והתאגדות החברה לא נועדה לדחיית תשלומי מס או התחמקות ממס".

64 עד לתקרה של 50% מרווחי שנת המס הפלוגית, ורק בתנאי שיתרת הרווחים הנצברים לתום שנת המס הפלוגית ולתום שנת המס שקדמה להוראת המינהל, לא תהיה קטנה מ-3 מיליון ש"ח.



1. בדיון שנערך בוועדת הכספים של הכנסת ביום 5.12.17 ואשר צוטט לעיל, ציין סמנכ"ל בכיר לעניינים מקצועיים ברשות: "15 חברות קיבלו מכתב... המנהל רצה להפעיל את הסעיף [77] באמת במשורה". כלומר, באחד-עשר החודשים שחלפו מיום כניסת תיקון הסעיף לתוקף, נשלחה ל-15 חברות בלבד בקשה לקבלת הסברים על רווחים לא-מחולקים, וזאת בזיקה למדיניות רשות המיסים של הפעלת הסעיף במידה מצומצמת.
2. באומדן גביית המס שערכה הרשות לקראת החקיקה והגישה לכנסת, כלל לא נכלל אומדן גבייה שנתי בגין תיקון סעיף 77, וזאת בשל הערכת הרשות שלא תהיה כל גבייה מהותית בשל סעיף זה.

בסופו של דבר נמצא כי חוץ מהגבייה החד-פעמית של כ-15 מיליארד ₪ בשנת 2017⁶⁵, גבייה שקדמה לה הטבת מס של כ-4 מיליארד ש"ח, לא התממשה הנחת רשות המיסים בעניין תיקון סעיף 77 והשפעתו על מיסוי רווחים לא מחולקים בחברות על פני השנים.

מומלץ כי משרד האוצר יבחן הגדרת יעדי גבייה מהרווחים שנצברו בחברות ויבחן עמידה ביעדים אלו אחת לתקופה.

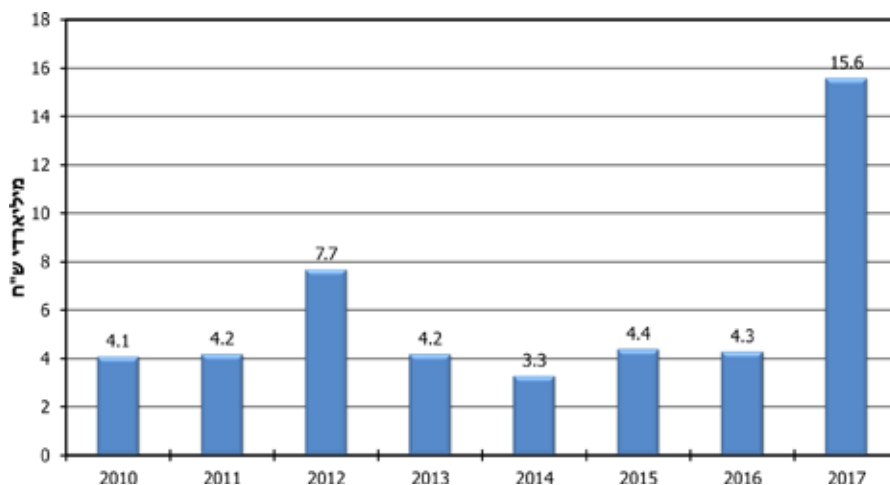
מימוש הטבת "מבצעי המס" בקרב גורמים שונים

משרד מבקר המדינה פנה אל מינהל הכנסות המדינה וביקש לקבל נתונים על תקבולי מיסים בגין גביית דיבידנד בשנים 2010 - 2017. זאת כדי לבחון את השפעת ה"מבצעים" של הנחות המס על משיכת דיבידנד. להלן הנתונים⁶⁶ שהתקבלו:

65 ביחס לכ-4.3 מיליארד ש"ח בשנת 2016.

66 סך נתוני הגבייה המוצגים לעיל הם על בסיס מזומן. כלומר, המס בשנה מסוימת כולל גבייה ממס שדווח בשנה קודמת. על פי אומדן מינהל הכנסות המדינה לשנת 2017, כ-0.8 מיליארד נובע מדיבידנד שאינו מוטב וכ-14.8 מיליארד נובע ממס הדיבידנד המוטב.

תרשים 6: תקבולי מיסים בגין דיבידנד בשנים 2010 - 2017 (במיליארדי ש"ח)



המקור: משרד האוצר.

מהנתונים עולה כי בשנת 2012, עם העלאת המס על דיבידנדים לבעלי עניין בחברות מ-25% ל-30%, הקדימו רבים את משיכות הדיבידנדים, והכנסות המדינה לעומת שנת 2010 זינקו ב-3.5 מיליארד שקל, היינו לכ-7.7 מיליארד ש"ח. בשנת 2017 שב ונרשם זינוק של כ-11.3 מיליארד ש"ח בגביית דיבידנד לעומת שנת 2016.

בהקשר זה ראוי לציין כי על פי הוראת השעה, חברה שיש לה רווחים ראויים לחלוקה יכולה לחלק דיבידנד בשיעור מס של 25%. שיעור המס החל על בעל מניות מהותי בחלוקת דיבידנד ללא הוראת שעה, חייב במס בשיעור 30% ועוד 3% מס יסף, ובתנאי שההכנסה של בעל המניות המהותי יותר מ-640,000 ש"ח לשנה. כלומר, במקרה של חלוקת דיבידנד מוטב ייווצר חיסכון מס של 8%, שכן על סכום הדיבידנד הזה לא חל מס יסף. אם סך ההכנסות שלו מכלל מקורות ההכנסה קטן מ-640,000 ש"ח, חיסכון המס יעמוד על 5% מסכום הדיבידנד שנמשך.

כך לדוגמה בעל מניות מהותי בחברה - שבשנת 2017 סך הכנסותיו (משכר, מרווחי ניירות ערך או משכר דירה) היה יותר מ-640,000 ש"ח והוא משך דיבידנד מוטב של 1 מיליון ש"ח - יחסוך 80,000 ש"ח בשל תשלום מס דיבידנד בשיעור של 25% במקום השיעור האמור לעיל - 33%.

על פי הוראות המעבר ליישום סעיף 3(ט1) אשר נקבעו בפקודה, הוראות הסעיף לא מוחלות על יתרת משיכות בעלים של כספים מחברה, ובלבד שהיתרה האמורה הושבה לחברה עד ליום 31.12.17. עם זאת, החרגה זו אינה תקפה להשבת משיכות



בעלים שבוצעו עד לתום שנת 2012, ויהיה אפשר לחייבן על דיבידנד או על שכר. במקרים אלו נהנה הנישום מעוד חיסכון, נוסף על פער שמונת האחוזים האמור לעיל. כך לדוגמה, נישום היודע שבביקורת מס בשנת 2017 יחויב במס על דיבידנד בגין משיכת כספים שבוצעה בשנת 2012, והוא צפוי לשלם גם ריבית והפרשי הצמדה עבור השנים 2013 - 2017, עשוי לחלץ את עצמו גם מהתשלומים האלה באמצעות משיכת דיבידנד מוטב, אשר יאפס את יתרת חובו הישן לחברה.

משרד מבקר המדינה בחן ארבעה תיקי מס של חברות שחילקו דיבידנד מוטב. ממקרים אלו מסתמן כיצד חברות הצוברות רווחים במרוצת השנים, עשויות להימנע מחלוקתם ומתשלום המס הקבוע בפקודה, ובמקום זאת מנצלות את "מבצעי ההנחות" ומשלמות שיעורי מס מופחתים על רווחיהן:

חברות א' ו-ב'

חברה א' התאגדה והחלה לפעול בשנת 2002⁶⁷. בעל השליטה בחברה זו (בשיעור של 100%) הוא נישום א'. חברה א' היא חברת אם, המחזיקה בכל המניות של חברה ב', חברה שבה הנישום א' ואשתו הם שכירים⁶⁸. כל הכנסות חברת האם הן מדיבידנד מחברת הבת. בעת הקמתה של חברת האם, נרשמה החברה בטופס הבקשה לפתיחת תיק במס הכנסה כ"חברת אחזקות לא פעילה". בספטמבר 2011 נחתם הסכם שומה בין פקיד השומה לנישום א' ובו יוחס לו בשנת המס 2010, דיבידנד בסך 5 מיליון ש"ח בגין משיכות בעלים מהחברה האמורה. סכום זה לא שיקף את מלוא המשיכות הואיל וביום 31.12.10 עמדה יתרת החוב של נישום א' לחברה לעיל על כ-6.8 מיליון ש"ח. לאחר הסכם השומה נצמחה יתרת משיכת הבעלים בחברת האם, ובשנת 2015 למשל היא נאמדה בכ-4.9 מיליון ש"ח (כנגד 1.8 מיליון ש"ח בתחילת 2011, לאחר יישום הסכם השומה האמור לעיל).

בעת חיוב בעל המניות בדיבידנד בגין שנת 2010, הוא שילם מס בשיעור של 25% שחל על בעל מניות מהותי ואת מס החברות ששולם בחברת הבת (ראו לעיל לוח 1 - הבדלים בין מיסוי יחיד ומיסוי חברה ובעל מניות מהותי). כך לא חויבה הכנסה זו בדמי ביטוח לאומי ובמס בריאות - חלק עובד ומעסיק בשיעור מצטבר של עד כ-17%, עד לתקרת השכר על ביטוח לאומי שעמדה בדצמבר 2010 על כ-80,000 ש"ח למבוטח בחודש, כ-960,000 ש"ח בשנה, וכ-1.9 מיליון ש"ח בשנה לשני מבוטחים (בעל המניות ואשתו).

67 בתקופה שבה התאגדה חברה זו לא הייתה תקרת ביטוח לאומי על תשלומי שכר (ביטול התקרה נכנס לתוקף ביום 1.7.02 והיה בתוקף עד ליום 30.6.03).

68 כך לדוגמה במהלך מספר שנים הם משכו שכר בהיקף ממוצע של עד כ-48,000 ש"ח לחודש לשניהם גם יחד.

69 6.8 מיליון ש"ח בניכוי 5 מיליון ש"ח.



במרוצת השנים חילקה חברה א' שלוש פעמים דיבידנד: בשנת 2010 - 5 מיליון ש"ח בשל הסכם השומה האמור לעיל; ביום 29.12.11 - 9 מיליון ש"ח, ובשנת 2017 - דיבידנד מוטב בסך 10 מיליון ש"ח במסגרת הוראת השעה. הטבת המס בחלוקת דיבידנד זה עמדה על 800 אלפי ש"ח.

חברה ג'

במרוצת השנים חל בחברה ג' גידול מתמיד ביתרת הרווחים הנצברים ("עודפים"). כך לדוגמה בשנת 2011 היתרה נאמדה בכ-124 מיליון; בשנת 2013 - כ-191 מיליון; בשנת 2016 - כ-334 מיליון. החברה לא חילקה כלל דיבידנדים בשנים שנבדקו בביקורת (2011 - 2016). בשל הוראת השעה, חילקה דיבידנד מוטב בסך 85 מיליון ש"ח.

חברה ד'

חברה ד' הוקמה בשנת 2013. עודפי החברה הלכו וגדלו במרוצת השנים: בשנת 2013 - כ-403,000 ש"ח; בשנת 2016 - כ-1.6 מיליון ש"ח. בשנים 2013 עד 2016 חולק דיבידנד רק בשנת 2013, בסך 150,000 ש"ח. בשנת 2017, במסגרת הוראת השעה, משך בעל המניות, נישום ג', דיבידנד מוטב בסך 1.63 מיליון ש"ח.



לבקשת משרד מבקר המדינה מיולי 2020, ערכה הרשות פילוח של מקבלי הדיבידנד המוטב לפי עשירוני הכנסה של מקבלי הדיבידנד. להלן הנתונים:

לוח 6: פילוח מקבלי הדיבידנד המוטב לפי עשירוני הכנסה

מדרג	הכנסה שנתית מינימלית לתיק למדרג	סך תיקים במדרג	שיעור תיקי המדרג מסך התיקים	סך דיבידנד מוטב במיליוני ש"ח	שיעור הדיבידנד מסך הדיבידנד	סך הכנסה במיליוני ש"ח	שיעור הכנסות המדרג מסך ההכנסות
*100	660,000	7,769	30%	35,217	57%	17,730	67%
**10	281,052	20,781	80%	56,414	91%	25,095	95%
9	185,172	3,765	14%	3,884	6%	1,216	5%
8	138,732	800	3%	682	1%	177	1%
7	109,932	276	1%	244	0%	44	0%
6	88,932	150	1%	156	0%	19	0%
5	71,532	93	0%	55	0%	9	0%
4	56,292	83	0%	70	0%	6	0%
3	40,332	57	0%	38	0%	3	0%
2	24,252	45	0%	76	0%	2	0%
1	0	194	1%	336	1%	1	0%
סך הכל		26,244	100%	61,955	100%	26,572	100%

המקור: רשות המיסים.

* המאיון העליון.

** כולל המאיון העליון.

מניתוח נתוני הלוח עולה כי כ-35 מיליארד ש"ח מתוך סך הדיבידנד המוטב שעמד על כ-61.9 מיליארד ש"ח⁷⁰ (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 הרשות⁷¹.

70 על פי נתוני הרשות משנת 2018, עמד הדיבידנד המוטב על כ-61.48 מיליארד ש"ח, הפער נובע מכך שחלק מדיווחי הדיבידנד המוטב לרשות דווחו שלא דרך מערכת הניכויים אלא באמצעות הדוח האישי של מקבל הדיבידנד ולכן הם תוקצרו באיחור למערכת הממוחשבת של הרשות.

71 חישוב המדרג נעשה בהתאם להכנסה הגבוהה של אחד מבני הזוג בתא משפחתי, ללא סכומי הדיבידנד המוטב שדווחו. סך הדיבידנד המוטב וכן סך ההכנסה, חושבו לפי סך הדיבידנד וההכנסות שדווחו על ידי שני בני הזוג בתא המשפחתי.



מניתוח נתונים שהתקבלו מהרשות 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 חשבונות⁷² - חלקו ל-2,904 בעלי מניותיהם כ-5.2 מיליארד ש"ח דיבידנד מוטב. ממוצע של כ-1.8 מיליון ש"ח לבעל מניות. יובהר כי חלוקות אלו אינן כלל המשיכות במגזרים אלו והאיל וחלק מהחברות של בעלי המקצועות האמורים לעיל מסווגות כ-"חברות ייעוץ", "חברות החזקה" וכיוצ"ב.

באוקטובר 2017 ציין אגף הכלכלן הראשי למשרד מבקר המדינה כי "חלק משמעותי מסך חברות הארנק בענפי השירותים העסקיים הינו של רואי חשבון. עניין זה מוצא גם ביטוי מעשי בשיעור גבוה של רואי חשבון שניצלו את הוראת השעה וחילקו דיבידנד בהנחה במס... בקרב מאה החברות הגדולות בענף זה נמצא כי 73% מהן ניצלו את הוראת השעה, וחילקו בממוצע 6.5 מלש"ח (דהיינו זכו להנחת מס ממוצעת של 0.5 מלש"ח)".

מן הדוגמאות המובאות לעיל ניתן ללמוד על היקף צבירת הרווחים הלא-מחולקים ועל היקף הדיבידנד המוטב שנמשך בהנחת מס, ביחס לדיבידנד הממוצע שנמשך בשנים שקדמו לחלוקת הדיבידנד המוטב, בפרט בקרב נישומים חזקים מבחינה כלכלית (על פי פילוח מקבלי הדיבידנד המוטב כאמור לעיל), הנמנעים מלכתחילה מלחלק דיבידנד ולשלם מס באופן שוטף אלא מעדיפים להמתין ל"מבצעי המס" ולתשלום מס מופחת במסגרתם ובכללם נישומים שהם חברי הלשכות המקצועיות אשר חלקם הם בעלי חברות ארנק ואף משכו במסגרת הוראת השעה דיבידנד מוטב.

ומולץ כי משרד האוצר יבצע ניתוח מקדים לרבות בחינת השפעת מבצעי המס בראיה מערכתית ורב שנתית כבסיס לקבלת החלטות בעניין מדיניות המיסוי ובפרט בכל הנוגע לכדאיות הכלכלית של "מבצעי המס", להיקפם ולעיתויים ולפוטנציאל ניצולם ע"י נישומים חזקים, בפרט מבחינה הכלכלית.

72 מספרי ענף בניכויים-6910, 6921, 6922 ו-6920 בהתאמה.



סיכום

בסמכותו של הריבון לגבות מס מנישומים, וסמכות זו נועדה לקידום מטרות רבות ובהן השגת יעדים כלכליים וחברתיים. בדוח זה נבחנה סוגיית מיסוי רווחים לא-מחולקים - עבודת המטה שביצעה רשות המיסים, עובר לתיקון מספר 235 לפקודת מס הכנסה וטיפול הרשות בגביית המס לאחר התיקון.

האומדן לגביית המס בגין תיקון מספר 235 לפקודת מס הכנסה, כפי שעמד בפני מקבלי ההחלטות והוכן ברשות המיסים, הסתכם בכ-300 מיליון ש"ח בשנה. בתהליך החקיקה נכללה הוראת השעה לשנת 2017, שמטרתה עידוד תשלום מס על דיבידנד לנישומים בעלי חברות ארנק. נמצא כי מלבד הגבייה החד-פעמית של כ-15 מיליארד ש"ח - גבייה שקדמה לה הטבת מס של כ-4 מיליארד ש"ח - לא התממשה הנחת רשות המיסים בעניין תיקון סעיף 77 ולא הייתה לתיקון השפעה על מיסוי רווחים לא מחולקים בחברות בשנים שלאחר מכן. עם זאת, יצוין כי עודפי הגבייה בשנת 2017, בסך כ-13 מיליארד ש"ח, הוקצו ברובם להקטנת הגירעון לשנה זו.

עבודת מטה שנעשתה בנושא מיסוי רווחים לא-מחולקים נמשכה כשנתיים ולא התגבשה לדוח סופי בהתאם לכתב המינוי של הוועדה. מצב זה אינו רצוי, בעיקר לנוכח ההשלכות של הפסד תקבולי המס למדינה ככל שהולך ומתארך הטיפול בנושא. כמו כן עלו ליקויים בעבודת המטה ובהצגת מלוא התמונה כבסיס לייזום תיקונים בחקיקת המס.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולרשות המיסים לפעול להפקת הלקחים מפירוט הליקויים שהועלו בדוח, בפרט 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 עתי וסדור.