



משרד ראש הממשלה
Prime Minister's Office
ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה
The National Economic Council
المجلس الاقتصادي الوطني

חוות דעת המועצה הלאומית לכלכלה בעניין: מיסוי רווחים לא מחולקים

תקציר

בישראל נהוג מיסוי דו-שלבי לרווחי חברות עסקיות. במסגרתו כמחצית מהמס משולמת בעת הפקת ההכנסה (מס חברות), והמחצית השנייה משולמת בעת חלוקת הרווח כדיבידנד (מס דיבידנד). בפועל, המיסוי הדו-שלבי בישראל מעניק דחיית מס בלתי מוגבלת בזמן בסך כ-15 מיליארד ש"ח בשנה לחברות, במטרה להגדיל את הפעילות הכלכלית במשק. מניחות נתוני כלל החברות בישראל מצאנו כי חלק משמעותי מדחיית המס לא בהכרח תורמת להגדלת הפעילות הכלכלית במשק. מערך התמריצים הנוצר על ידי המיסוי הדו-שלבי מתמרץ חברות רבות שלא לחלק רווחים, גם במידה ואין להן פרויקטים רווחיים וייחודיים להשקיע בהם ובכך הוא מייצר קשיים פיסקאליים לממשלה, הנאלצת להעלות מסים אחרים הפוגעים בפעילות הכלכלית.

חוות הדעת של המועצה הלאומית לכלכלה ממליצה על שינוי מערך התמריצים של המיסוי הדו-שלבי בישראל, כך שתיווצר עלות מסוימת (נמוכה) להחזקת הרווחים בחברה. עלות זו תייצר הבחנה בין חברות שלהן שימושים כדאיים כלכלית ברווחיהן ואשר תשתמשנה ברווחיהן להשקעות פנימיות, לבין חברות שאין להן הזדמנויות עסקיות ראויות, שאמורות לחלק את רווחיהן כדיבידנד. עלות זו לשימוש ברווחים תגדיל את מיסוי הדיבידנדים בישראל, תוך שיפור הקצאת המשאבים במשק. במקביל מוצע להפחית את מס החברות ולפטור עסקים קטנים מעלות זו.

המתווה המוצע מביא לייעול דחיית המס הנרחבת הגלומה במיסוי הדו-שלבי, כך שתשמש בעיקר את החברות התורמות ליצירת פעילות כלכלית במשק, ותפחית את השימוש בדחיית המס רק לשם התחמקות מתשלום המס המלא.

הוגש לוועדת חברות ארנק - יוני 2014

במסגרת ועדת חברות ארנק שהוקמה מכוח המלצות הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג), נסוב ויכוח עקרוני בין שתי תפישות שונות לטיפול בניצול לרעה של מנגנון המיסוי הדו-שלבי. הראשונה, שנתקבלה כהמלצת הוועדה, מאופיינת בניסיון לצמצם את קבוצת החברות בהן עוסקת ההמלצה, ונקיטת אמצעים חריפים על הקבוצה המצומצמת. לעומת זאת, התפישה השנייה, אותה הובילה המועצה הלאומית לכלכלה ומפורטת בחוות הדעת להלן, מאופיינת בהרחבת קבוצת החברות, תוך הימנעות מכוונת מהגדרות קשיחות לאפיון החברות. כמו כן מאופיינת תפישה זו בהפעלת אמצעים מתמרצים רכים יחסית, שנועדו להכווין את החברות והשוק להתנהלות שתשפר את הקצאת המקורות במשק.

לאחר השימוע שנערך להמלצות הוועדה, המועצה הלאומית לכלכלה סבורה כי החלופה השנייה שאנו מציגים בחוות דעת זו, אשר מייצרת מקדמה על הרווחים הלא מחולקים החל מהשקל הראשון, במקביל להורדת מס חברות, היא החלופה הטובה ביותר.

1. תיאור הבעיה הקיימת

כמו ברוב המדינות המפותחות, בישראל קיים מנגנון מיסוי דו-שלבי המעניק חופש לחברות בבחירת עיתוי חלוקת הרווחים כדיבידנד. מנגנון זה שומר לכאורה על השקילות המיסויית בין פעולה כיחיד לפעולה כחברה – כך ששיעורי המס בכל מסלול יהיו דומים ולא תתקיים העדפה מטעמי מס לאופן הפקת ההכנסה.

מנגנון המיסוי הדו-שלבי מחלק את המס המשולם מרווחי החברה לשניים. בשלב הראשון החברה מחויבת לשלם מס חברות (כיום 26.5%). השלב השני, אשר עיתויו נתון להחלטת החברה, מתרחש כאשר רווחי החברה מחולקים לידי היחיד כדיבידנד, והיחיד נדרש לשלם מס על דיבידנד שחולק (כיום 25% או 30%). בסך הכל מביא מנגנון המיסוי הדו-שלבי למיסוי של כ-48.5% מרווחי החברות, בדומה למדרגת המס השולי העליונה על הכנסה מעבודה – בהתאם לעקרון השקילות המיסויית.

מטרת מנגנון המיסוי הדו-שלבי, לעומת מיסוי חלופי מידי ומלא, הינה הרחבת הפעילות הכלכלית במשק. המנגנון מאפשר לחברה לדחות את תשלום המחצית השנייה של המיסוי כל עוד יש ברצונה וביכולתה להשתמש בכספים אלו. כלומר, לחברה ניתן מקור מימון ללא עלות, על מנת שתוכל להשקיע כספים אלו בפרויקטים, בהם יש לה יתרון יחסי, כך שההשקעה בהם תתרום להגדלת הפעילות הכלכלית במשק, לצמיחתו, ולבסוף גם להגדלת תשלומי המסים העתידיים.

נדגיש כי מטרת הוויתור על תזמון הגבייה של מחצית המס אינה לעודד השקעות שאינן בתחום מומחיות החברה, למשל השקעות בנכסים, כתחליף לרכישתם על ידי היחיד אחרי תשלום מס. מבחינה עקרונית, במקרים אלו אין סיבה לתת העדפת מס לרכישת נכסים דרך חברות לפני מס הדיבידנד, על פני רכישת נכסים זהים על ידי יחידים, לאחר מס דיבידנד.

מנגנון המיסוי הדו-שלבי מביא להשתתפות המדינה ומשלמי המסים בסיכוני וסיכויי העסק על ידי מתן מימון לחברה בעלות אפס, מבחינת ערך הזמן של הכסף (בגין חלק המס שלא שולם – שכאמור החברה אינה מחויבת להחזיר למדינה בתאריך מסוים). במידה והרווחים מושקעים בהזדמנויות עסקיות ראויות בהן יש יתרון יחסי לחברה, המשק מרוויח מגידול בפעילות העסקית ומגידול בגביית המס.

ואולם, כאשר מדובר בהשקעה בהזדמנויות עסקיות בהן אין יתרון יחסי לחברה והן נעשות רק בגלל זמינותו של מימון בעלות אפס, המדינה אינה מקבלת תמורה על השקעתה – להיפך, אזי מדובר בעיוות בהקצאת המשאבים במשק ובפגיעה בצמיחתו, שכן השארת הרווחים בחברה מונעת את חלוקתם וניתובם להשקעות אלטרנטיביות טובות יותר. בדומה להטבות מיסוי אחרות, ויתור על גביית מחצית מהמס כאמור, לא רק שמוביל לעיוות בהקצאת המשאבים במשק, אלא גם מחייב מיסוי גבוה יותר באפיקים אחרים, המביא לפגיעה בפעילות הכלכלית באפיקים אלו ובמשק כולו. בהינתן שהממשלה מעוניינת לספק שירותים לאזרחיה ברמה מסוימת ולשם כך היא נדרשת להיקף הכנסות הולם, הרי שכל שקל שאינו נגבה כמס דיבידנד נגבה ממקור חלופי – מס הכנסה, מע"מ, מס חברות וכו'. למסים הללו השלכות על צמיחת המשק ועל רווחת התושבים.

במסגרת עבודת הוועדה, ולאחר עבודת ניתוח מקיפה של מאגרי נתוני המסים של ישראל, מצאנו כי במקרים רבים מנגנון המיסוי הדו-שלבי מנוצל שלא למטרות שלשמן נוצר. מצאנו כי חלק לא מבוטל מהחברות בישראל אינו משתמש בכספי המסים הנדחים באופן התורם להגדלת הפעילות הכלכלית במשק. כתוצאה מכך, הקצאת המשאבים במשק נפגעת והכנסות המדינה קטנות, דבר המביא להעלאת מסים חלופית הפוגעת בכלל האוכלוסייה.

ניתוח נתוני רשות המסים מצביע על כך שחלק ניכר מרווחי החברות מועברים לחברות אחזקה, נשמרים בתוכן ואינם מחולקים ליחידים, גם כאשר אין לחברה הזדמנויות עסקיות בתחום פעילותה. הסיבה העיקרית לכך היא שבמבנה מערכת המס הנוכחית אין לבעל השליטה שום תמריץ לחלק דיבידנד מעבר לצריכתו האישית. להיפך, לבעל השליטה יש ערך בהחזקת הרווחים בתוך החברה, ובדחיית חלוקתם (הגוררת את תשלום המס). כלומר, המדינה מעניקה לחברות אופציה בחינם, ולכן, מעבר לצרכיו של בעל השליטה, חברה תמיד תעדיף לשמור את רווחיה ולא לחלקם כדיבידנד ליחיד.

הנתונים המצרפיים של כלל החברות בישראל מלמדים שבשנים 2005-2010 נרשמו רווחים לאחר מס בסך של כ-510 מיליארד ₪, מתוכם חולקו כדיבידנד כ-180 מיליארד ₪. כלומר החברות לא חילקו כ-330 מיליארד ₪ מרווחיהן בשנים 2005-2010, קרי כ-55 מיליארד ₪ לשנה בממוצע. כלומר, הממשלה וויתרה בשנה על הכנסות של כ-15 מיליארד ₪, על מנת לייצר את מנגנון המיסוי הדו-שלבי. כפי שנסביר להלן, חלק משמעותי מ"עלות" הפעלת מנגנון המיסוי הדו-שלבי אינו תורם לצמיחת המשק.

לוח 1²

נתונים מצרפיים, חברות בעלות רווחים לא מחולקים
בחלוקה לקבוצות על פי שיעור הרווח הלא מחולק מההכנסות
מיליארד ₪, שנת 2010

100%-75%	75%-50%	50%-25%	25%-0%	שיעור רווח לא מחולק מתוך ההכנסות:
1,384	4,053	8,751	68,264	מספר חברות
10.8	12.6	63.7	921.6	הכנסות
10.5	9.6	31.5	64.9	רווח לפני מס
97%	76%	49%	7%	שיעור רווח לפני מס מתוך ההכנסות
0.6	1.5	3.3	13.7	מס (בעיקר מס חברות ומס רווחי הון)
9.9	8.1	28.2	51.2	רווח לאחר מס
92%	64%	44%	6%	שיעור רווח לאחר מס מתוך ההכנסות
0.1	0.6	4.9	18.8	דיבידנד שחולק
9.8	7.5	23.3	32.4	רווח לא מחולק
91%	59%	37%	4%	שיעור רווח לא מחולק מתוך ההכנסות
1%	7%	17%	37%	שיעור חלוקת דיבידנד מרווח לאחר מס

מקור: נתוני רשות המסים ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

בלוח 1 לעיל אנו מבחינים בין חברות על בסיס שיעור הרווח הלא מחולק מתוך סך ההכנסות. מן הנתונים עולה שבישראל רוב החברות מאופיינות בשיעור רווחים לא מחולקים נמוך, הן מחלקות חלק ניכר מרווחיהן כדיבידנד, אך קיימות חברות רבות עם שיעורי רווחיות גבוהים ביותר, המחלקות חלק קטן מאוד מרווחיהן כדיבידנד. כך למשל, סך הרווחים הלא מחולקים ב-5,437 חברות בעלות שיעור רווחיים לא מחולקים הגדול מ-50% הוא כ-17.3 מיליארד ₪ בשנת 2010 (בעוד הן חילקו 0.7 מיליארד ₪ כדיבידנד בלבד). אנו סבורים שרק חלק קטן מרווחים אלה משמש להשקעות בהזדמנויות עסקיות היוצרות פעילות חדשה במשק. נציין כי במידה ורווחים אלו היו מחולקים כדיבידנד הייתה הממשלה גובה מס דיבידנד בהיקף של 4-5 מיליארד ₪ בשנת 2010. כאמור, מיסוי זה היה יכול להחליף מסים אחרים בהיקף זהה, שביטולם היה יכול לעודד את הפעילות המשקית.

² ניתוח מפורט יותר של הנתונים מופיע בנספח א' המצורף לחוות הדעת. נספח א' הוגש על ידי המועצה הלאומית לכלכלה לוועדה במהלך עבודתה (בחוודש דצמבר 2012).

2. המלצת המועצה הלאומית לכלכלה

המועצה הלאומית לכלכלה הציעה במסגרת עבודת הוועדה שתי חלופות עיקריות אשר נועדו למנוע את ניצולו של מנגנון המיסוי הדו-שלבי, וליצור מערך תמריצים נכון יותר, תוך פגיעה מינימלית בהתנהלות העסקית של החברות ומזעור החיכוך מול רשות המסים. העקרון של ההמלצות הוא הפוך מהמלצת הוועדה – במקום כלים קשים על אוכלוסיה צרה וקשה להגדרה, המלצת המועצה כוללת כלים רכים המופעלים על אוכלוסיה רחבה וקלה להגדרה. החלופות מבוססות על העקרונות הבאים:

עקרונות מנגנון הגבייה:

1. על מנגנון הגבייה לתמרץ את החברות לחלק את רווחיהן כדיבידנד, במידה ששמירת הרווחים בחברה אינה דרושה לפעילות העסקית בשנים הקרובות. כלומר, על המנגנון לשפר את הקצאת המשאבים במשק ואף לצמצם מיסוי אחר.
2. על מנגנון הגבייה לאפשר את שמירת הרווחים הלא מחולקים בתוך החברה במידה והחברה נדרשת לרווחים אלה לפיתוח עסקיה. כלומר, המנגנון אינו מחליף את שיקול הדעת של החברה בהחלטה בין חלוקת הרווחים לבין שמירתם בחברה.
3. על מנגנון הגבייה להתבסס על הרווחים הצבורים ולא על רווח לא מחולק בשנת מס בודדת. זאת על מנת לאפשר לחברות גמישות בחלוקת רווחיהן לפי צורכיהן הספציפיים, גם בשנים חריגות.
4. על מנגנון הגבייה להיות מוחל על כל החברות ועל כל הפעילויות, ללא צורך להידרש לאפיון חברות ופעילויות מדויק. הדבר חוסך סרבול, אי וודאות ותכנוני מס.
5. על המנגנון להיות פשוט ומבוסס על נתונים קיימים.
6. על המנגנון להיות מידתי והדרגתי.

2.1 חלופה ראשונה – מיסוי רווחים צבורים עודפים

חלופה זו נועדה לשמר את מנגנון המיסוי הדו-שלבי לרוב רובן של החברות, ומתמקדת בחברות שבסבירות גבוהה מנצלות את מנגנון המיסוי הדו-שלבי באופן שונה מכוונת המחוקק. חלופה זו מבוססת על שני עיקרים:

1. הבחנה בין סוגי החברות על ידי שימוש בשיעור הרווח הלא מחולק לאחר מס מתוך סך ההכנסות של החברה.
2. תמרוץ חלוקת דיבידנד במידה ולא קיימות הזדמנויות עסקיות ראויות, על ידי יצירת עלות (נמוכה) לשמירת רווחים בחברה, החל מרף מסוים.

2.1.1 שיעור הרווחיות

רוב החברות העסקיות נמצאות ברמת רווחיות (אחרי מס) של פחות מ-10%. כאשר חברה מנצלת את רווחיה להרחבת הפעילות וההשקעות, לפי כל האומדנים, הרוב המכריע של החברות אינו משקיע למעלה מ-10% מהכנסותיהן. כך למשל בשנים 2005-2010, בעוד סך ההכנסות של כלל החברות במשק היה כ-6.5 טריליון ₪ וסך הרווחים הלא מחולקים בשנים אלו היה כ-330 מיליארד ₪ (כ-5% אחוזים מההכנסות), סך כל ההשקעות במכונות וציוד היה נמוך יותר משמעותית ועמד על כ-210 מיליארד ₪. וזאת, ללא התחשבות בכך שחלק מההשקעות הללו נעשה באמצעות חוב.

שיעור הרווח הלא מחולק מאפשר לזהות חברות שבסבירות גבוהה מנצלות לרעה את מנגנון המיסוי הדו-שלבי. חברות אלה אינן בהכרח עונות להגדרה המדויקת (ככל שניתן להגדירן) של חברת משלח יד או חברת אחזקה. בנוסף, שיעור הרווח הלא מחולק מאפשר לנו לנפות חברות משלח יד וחברות אחזקה שאינן מנצלות את מנגנון המיסוי הדו-שלבי.

כאמור, כיום, מחיר המימון המתקבל מהמדינה הוא אפס, כך שלחברות אין תמריץ אמיתי לחלק את רווחיהן העודפים כדיבדנד, גם כאשר אלה אינם נדרשים לפעילות החברה. אנו סבורים כי ההזדמנויות העומדות בפני חברה להרחבת פעילותה הכלכלית אינן בלתי מוגבלות. כלומר, ככל ששיעור הרווחים הבלתי מחולקים מתוך סך ההכנסות הוא גבוה יותר, כך קטנה הסבירות שהחברה משתמשת בכל רווחיה להרחבת הפעילות הכלכלית במשק, וגדל הסיכוי שמטרת אי חלוקת הרווחים היא דחיית חבות המס.

כאמור, שיעור הרווח הלא מחולק מאפשר לנו לכלול חברות אחזקה וחברות משלח יד אשר בסבירות גבוהה מנצלות את מנגנון המיסוי הדו-שלבי ומאפשר לנו לנפות את אלה שאינן מנצלות מנגנון זה. שיעור רווחיות גבוה יחסית מאפיין את פעילותן של חברות משלח היד וחברות האחזקה, כפועל יוצא מאופי פעילותן הכלכלית. וזאת לעומת חברות עסקיות רגילות, שלהן הוצאות כבדות על שכר, הון פיזי, מלאי וכו'.

א. חברות משלח יד. מתאפיינות בהתאגדות של שכיר והכנסתן מבוססת על עבודתו, מול מספר לקוחות שונים. לפיכך, לרוב הן אינן כוללות הכנסות פסיביות או הכנסות פטורות בהיקף משמעותי. חברות משלח היד מתאפיינות בהכנסות שאינן חורגות ממיליונים בודדים, בהוצאות שכר אשר מפריש לעצמו השכיר, לרוב עד מדרגת המס העליונה, והוצאות נלוות אחרות שהינן יחסית קבועות ואינן תלויות בגובה ההכנסה. כמו כן, בחברות משלח היד אין בדרך כלל צורך בהשקעות גדולות. מכאן, שהחל מרמת הכנסה מסוימת (כיוון שיחסית הוצאותיהן אינן תלויות בגובה ההכנסות) שיעורי הרווחיות של חברות משלח היד יכולים להיות גבוהים מאוד, יחסית לחברות עסקיות רגילות. עם זאת נדגיש, כי אמנם לחברות משלח יד פוטנציאל גבוה יותר מחברות עסקיות רגילות להיות בעלות שיעורי רווחיות גבוהים מאוד, עדיין קיימות חברות משלח יד רבות שאינן כאלה, והשיטה המוצעת מבדילה ביניהן.

ב. חברות אחזקה. מתאפיינות בשיעור הכנסות עסקיות נמוך ובשיעור הכנסות פסיביות גבוה (פטורות ולא פטורות). זאת כתוצאה מכך שאין להן פעילות עסקית משמעותית ורוב הונן מושקע באחזקות פיננסיות או בשליטה בחברות בעלות פעילות עסקית המחלקות להן דיבידנדים (הנרשמים כהכנסה פסיבית פטורה). לחברות האחזקה הוצאות שכר למנהליהן וכן הוצאות ריבית גבוהות יחסית שכן חלקן נדרש למימון חיצוני לשם רכישת אחזקותיהן. ההכנסות הפסיביות הגבוהות שאין בגינן כמעט הוצאות מאפשר גם לחברות האחזקה הפרטיות להגיע לשיעורי רווחיות גבוהים מאוד, יחסית לחברות עסקיות רגילות.

בלוח 2 להלן אנו מציגים את התפלגות החברות במשק על פי שיעור הרווח הלא מחולק מההכנסה, לפי סוגי חברות. מן הנתונים עולה שחברות האחזקה ומשלח היד מאופיינות בשיעורי רווחיות גבוהים משמעותית משאר החברות במשק.

לוח 2
התפלגות החברות לפי שיעור הרווח הלא מחולק מתוך ההכנסה
לפי סוגי חברות, 2010-2005

שיעור רווח לא מחולק מההכנסות:	25%-0%	100%-25%
חברות אחזקה	48%	52%
חברות משלח יד	72%	28%
שאר החברות	94%	6%

מקור: נתוני רשות המסים ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

בחלופה קבענו את רף הרווחיות על 25% (כלומר, רווח לא מחולק לאחר מס של רבע מכלל ההכנסות). רף של 25% הינו רף גבוה מאוד, ורוב רובן של החברות במשק אינן מגיעות לרמת רווחיות כה גבוהה, אשר אינה מאפיינת חברות עסקיות רגילות. כך למשל לצורך השוואה, הרווחיות הממוצעת של החברות בישראל היא כ-7%. בנוסף, כ-95% מהחברות שאינן משלח יד או אחזקה לא תושפענה כלל מהחלופה. החלופה קובעת כי מנגנון המיסוי הדו-שלבי יחול ללא שינוי על חברות שאינן מגיעות לרף זה. התמריץ לחלק דיבידנד יתחיל לפעול רק על חברות העוברות את הרף ורק על רווחים מעבר לרף.

2.1.2 תמרוץ חלוקת הרווחים

כאמור, בחלופה זו התמרוץ לחלוקת רווחים יפעל רק על רווחים מעל שיעור רווחיות של 25% (לא מחולקים לאחר מס). על כל שקל רווח שלא חולק, שהינו מעל רף הרווחיות, החברה תדרש לשלם

1% למדינה כמס רווחים עודפים צבורים אשר יהווה עבודה עלות שימוש בהון זה, כמו בכל הון אחר. עלות הון זו תשולם בכל שנה בעשר השנים לאחר הפקת הרווח וכל עוד לא חולק כדיבידנד.

מהות ההצעה היא לייצר עלות נמוכה אך קבועה לחברה בדחיית המס. מחד, השארת הרווחים בחברה עדיין מהווה מקור מימון זול יותר מכל ערוץ מימון אחר, והוא נעשה בתנאים מועדפים. אך מאידך, הוא מייצר עלות מסוימת לשמירת הרווחים בחברה. כמו כן נזכיר, כי התמרוץ מופעל רק על חברות רווחיות מאוד.

לפיכך, בחברות בעלות שיעור רווחיות גבוה מאוד, ייווצר תמריץ לחלוקת דיבידנד כל עוד אין לחברה פרויקטים רווחיים להשקיע בהם. כתוצאה מכך, הקצאת המשאבים במשק תשתפר (שכן הכסף לא יושקע במקום בו הוא יוצר תשואה כה נמוכה), גביית המס תעלה וניתן יהיה להקל במיסוי במקומות אחרים (דבר שיביא גם הוא לעידוד צמיחתו של המשק).

לעומת זאת, במידה ויש לחברה פרויקטים רווחיים, היא תעדיף לשלם את עלות המימון הגלומה במס הרווחים העודפים הצבורים ולשמור את רווחיה לעצמה לצורך ההשקעה. כך, הבחירה של חלוקת הדיבידנד נשמרת בידי החברה, והמחוקק נמנע מלהתערב באופן חריף במערך שיקוליה העסקיים. איזון זה יוצר מערכת ששומרת על היקף הטבת המיסוי הדו-שלבי ברמה סבירה ומונע את ניצולה.

המס על רווחים צבורים עודפים יחושב כדלקמן:

רווח עודף ברוטו אחרי מס חברות: הגבוה מבין 0, והרווח אחרי מס חברות פחות 25% מהפדיון השנתי (בעסקאות מט"ח וני"ע יכללו בפדיון השנתי רק הרווח לפני מס).

דיבידנד ששולם: סך הדיבידנד שהחברה חילקה בשנת המס.

הפסד לקיזוז: במידה והחברה רשמה הפסד: ההפסד שרשמה החברה בניכוי מגן המס, אחרת 0.

הרווחים העודפים נטו: רווח עודף ברוטו אחרי מס חברות פחות הדיבידנד ששולם פחות ההפסד לקיזוז.

יתרת הרווחים הצבורים העודפים לשנת המס (בסיס המס): הגבוה מבין 0, ויתרת הרווחים הצבורים העודפים בשנת המס הקודמת בתוספת הרווחים העודפים נטו בשנת המס הנוכחית.

מס על רווחים צבורים עודפים: יתרת הרווחים הצבורים העודפים בשנת המס כפול 1%.

כלומר, רווחים לא מחולקים עודפים יחשבו כרווחים מעל 25% רווח לא מחולק לאחר מס מתוך ההכנסות. רווחים אלו יצברו משנה לשנה ויקוזזו בהתאם לחלוקת דיבידנד או הפסד. רווח לא מחולק עודף ימוסה בכל שנה בסך 1%.

להערכתנו, ללא שינוי התנהגות, מדובר בהכנסה של כ-1.5 מיליארד ₪ לשנה. בנוסף, מכיוון שהמנגנון מבוסס על תמריץ לחלוקת דיבידנד, אנו נצפה לשינוי התנהגות של חלוקה מוגברת של דיבידנדים, דבר אשר יביא לגידול בהכנסות המסים. כך למשל, בהנחה שכל שנה יחולקו 2% נוספים מהרווחים העודפים כדיבידנד, היקף הגבייה השנתי יעלה בכ-0.7 מיליארד ₪. כלומר סך תוספת גביית המס בעקבות החלת חלופה זו תעמוד על למעלה מ-2 מיליארד ₪.

כנגד מיסוי חדש זה יש לשקול הקטנת מס החברות ב-1% (ללא הורדה מקבילה של מס רווחי הון), שיתרום לצמיחה בהשקעות בחברות יצרניות. צעד זה יעלה כ-900 מיליון ₪ לשנה.

2.2 חלופה שנייה – מיסוי כלל הרווחים הצבורים

החלופה השנייה הינה תשלום מקדמה על רווחים צבורים, מהשקל הראשון, שנצברו על פני עשר השנים האחרונות. בעת חלוקת דיבידנד, תוחזר לחברה המקדמה. במקביל מוצע להוריד את מס החברות (ללא הורדה מקבילה של מס רווחי הון).

חלופה זו הוצעה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה על מנת לפשט את החלופה הראשונה ואת יישומה וכן למנוע תכנוני מס אפשריים, תוך שמירה על מהות ההצעה: יצירת תמריץ לחברה לחלק את רווחיה כדיבידנד אם אין באמתחתה הזדמנויות עסקיות ראויות, תוך שמירה על האוטונומיה של החברה בהחלטותיה העסקיות.

בחלופה זו החלפנו את המס במקדמה וביטלנו את רף הרווחיות שהיה קיים בחלופה הראשונה, כך שתשלום המקדמה על רווחים צבורים הינו מהשקל הראשון, למשך עשר שנים. חלופה זו מונעת תכנוני מס יצירתיים מכיוון שהשקל ממוסה ללא קשר למיקומו בשרשרת החברות, כל עוד לא הועבר לרשות היחיד ושולם עליו המס המלא.

אנו כוללים בהצעה זו הורדה מקבילה של מס החברות בכ-1.5%.

כך, הצעה זו משמרת במידה מסוימת העדפה לחברות ריאליות. הן מכיוון שחברות ריאליות נוטות לחלק יותר דיבידנדים, ולכן המיסוי יחול על חלק קטן יותר מרווחיהן, והן מכיוון שהחברות הריאליות הן אלו המשלמות את מס החברות – שיירד. כך למשל, חברה המשלמת את כל רווחיה כדיבידנד, תשלם כעת פחות מס מכיוון שהמס על רווחים צבורים לא יחול עליה כלל, והיא תשלם פחות מס חברות.

בנוסף, מוצע שלא למסות רווחים שלא חולקו עד סך של חצי מיליון ₪, על ידי מתן זיכוי שנתי בסך 5,000 ₪ לחבות המס (כאשר בעל שליטה יוכל לנצל זיכוי זה פעם אחת בלבד בשנה, ללא קשר למספר החברות שבבעלותו). זיכוי זה נועד להקטין את מידת החיכוך של רשות המסים עם חברות קטנות או לא רווחיות.

המקדמה על רווחים צבורים תחשב כדלקמן:

סך הרווחים שהופקו: סך כל הרווחים בעשר השנים האחרונות, בניכוי הפסדים בשנים אלו.

סך הדיבידנדים שחולקו: סך כל הדיבידנדים שחולקו בעשר השנים האחרונות.

יתרת הרווחים הצבורים לשנת המס: הגבוה מבין 0, וסך הרווחים שהופקו מינוס סך הדיבידנדים שחולקו.

מקדמה על רווחים צבורים: יתרת הרווחים הצבורים לשנת המס כפול 1%, פחות 5,000 ₪.

להערכתנו, היקף הגבייה השנתי בחלופה זו הוא כ-4 מיליארד ₪, ללא שינוי התנהגות וללא הורדת מס חברות. אנו סבורים כי כתוצאה מהתמריץ לחלוקת דיבידנד, יתרחש שינוי התנהגות אשר יביא להגדלת תקבולי המסים מחלופה זו. במידה והחלופה תביא לגידול בחלוקת הדיבידנד כך שתתבצע חלוקת דיבידנד נוספת של כ-2% מהרווחים הלא מחולקים, היקף הגבייה יעלה בכ-1.5 מיליארד ₪ ויעמוד על 5-6 מיליארד ₪ לשנה. הורדת מס החברות ב-1.5% צפויה להקטין את ההכנסות בכ-1.4 מיליארד ₪.

3. התנגדות המועצה הלאומית לכלכלה להמלצת הוועדה בנוגע ל"חברות חייץ"

המועצה הלאומית לכלכלה מתנגדת להמלצת הוועדה לדרוש תשלום מקדמה בסך 15% מהרווחים הפסיביים של "חברות החייץ" (אשר תוחזר לחברה בעת חלוקת הדיבידנד). חברת חייץ מוגדרת כחברת מעטים שמרבית רווחיה או מרבית הכנסותיה הן ממקורות פסיביים.

מחד, אנו סבורים כי המלצה זו אינה מספקת מכיוון שהיא מתמקדת בסוג אחד בלבד של חברות ומתעלמת לחלוטין מניצול המנגנון הדו-שלבי על ידי חברות אחרות (סעיף 3.1). מאידך, אנו סבורים כי המלצה זו היא חריפה מדי מכיוון שהיא מטילה עול כבד מאוד על חברות אלה – בהיקף השקול להגדלת מס החברות בלמעלה מ-11 נקודות אחוז (סעיף 3.2). בנוסף, להערכתנו מאפייני ההמלצה יביאו להתחמקות מתשלום המקדמה (סעיף 3.3).

3.1 המלצת הוועדה אינה מספקת פתרון כולל לבעיית ניצול מנגנון המיסוי הדו-שלבי

כאמור, המלצת הוועדה היא למסות רק חברות מעטים שלמעלה מ-50% מהכנסותיהן או רווחיהן הם פסיביים. לפיכך, ההמלצה מתעלמת מקבוצות החברות להלן, שבסבירות גבוהה אינן משתמשות בחלק משמעותי מרווחיהן להגדלת הפעילות הכלכלית במשק:

1. חברות בעלות הכנסות פסיביות משמעותיות המהוות פחות מ-50% מהכנסותיהן.

המלצת הוועדה מתעלמת לחלוטין מכל חברה שלה הכנסות/רווחים פסיביים הנמוכים מ-50%. כלומר ההמלצה לא חלה על חברה בעלת הכנסות פסיביות בסך 500 מיליון ש"ח המהוות רק 49% מהכנסותיה/רווחיה, בעוד חברה בעלת הכנסות פסיביות בסך 2 מיליון ש"ח המהוות 51% מהכנסותיה/רווחיה נדרשת לשלם 15% מהם כמקדמה, מעבר למס החברות הרגיל. החלוקה הבינארית אינה סבירה.

2. חברות מעטים. המלצת הוועדה עוסקת בחברות מעטים בלבד, מכיוון שבחברות

מעטים מידת השליטה של בעל השליטה בחלוקת רווחי החברה היא גדולה יותר מחברות שאינן חברות מעטים. מעבר לכך שהגדרת חברת המעטים תוכל לשמש דרך מילוט מהמלצות הוועדה, איננו רואים סיבה שלא להחיל את ההמלצה על חברות שעמדו בכל הקריטריונים של חברת חייץ מלבד חברת מעטים. שכן אם ניצול מנגנון המיסוי הדו-שלבי מאפשר לחברה להתחמק ממס, נהנים מכך כל בעלי מניותיה, ללא קשר למאפייני ריכוזיות השליטה בה. להערכתנו, לו הייתה המלצת חברות החייץ כוללת גם חברות שאינן חברות מעטים, היקף הגבייה מההמלצה היה גדל ב-50% לפחות.

3. חברות משלח יד רווחיות מאוד. ההמלצה אינה עוסקת כלל בחברות משלח יד, על אף

שזו הוגדרה כאחת ממטרותיה הספציפיות של הוועדה. המלצת חברת החייץ אינה חלה על חברות משלח יד, מכיוון שחברות אלה מתאפיינות בהכנסות עסקיות. וזאת, על אף שהוועדה מצאה כי קיימות חברות משלח יד רווחיות מאוד, שבסבירות גבוהה

רווחיהן אינם נדרשים לשם הרחבת הפעילות העסקית של החברות, אלא נשמרים בהן לטובת דחיית תשלום המס. הסיבה להחלטת הוועדה שלא לכלול קבוצה זו היא קושי מהותי בהגדרה מדויקת של חברות משלח היד הרלוונטיות. לפי האומדן שערכנו, בחברות משלח היד נצברים בממוצע בכל שנה כ-6 מיליארד ₪ רווחים לא מחולקים עודפים.

4. חברות עסקיות השומרות רווחים צבורים גבוהים. הוועדה גם מצאה כי קיימות חברות עסקיות מאוד רווחיות, שאינן עונות להגדרת חברת משלח יד או חברת אחזקה, אשר מחזיקות ברווחים לא מחולקים בהיקף גדול מאוד, שבסבירות גבוהה אינם משמשים להרחבת הפעילות הכלכלית במשק. המלצת חברות החיץ אינה רלוונטית גם לקבוצה זו.

להערכתנו, כפי שמוצג בלוח 3 להלן, היקף הרווחים הלא מחולקים העודפים* הנמצאים בחברות החיץ מהווה רק כ-20% מכלל הרווחים הלא מחולקים העודפים*, שבסבירות גבוהה אינם משמשים לשימור הפעילות הכלכלית הקיימת או ליצירת פעילות כלכלית חדשה. לפיכך, המלצת הוועדה אינה רחבה מספיק. מן הנתונים עולה, כי במידה והרווחים הלא מחולקים העודפים* היו מחולקים מידי שנה בחברות אלה, הייתה גביית מס הדיבידנד גדלה בכ-4-5 מיליארד ₪ לשנה.

לוח 3

היקף הרווחים הלא מחולקים העודפים*

2005-2010, לפי סוגי חברות

רק חברות בעלות רווחים לא מחולקים עודפים*

סוג חברה:	מספר חברות	שיעור חברות	רווחים לא מחולקים עודפים, מיליארדי ₪	שיעור רווחים לא מחולקים עודפים
חברות חייץ (חברות אחזקה** ומעטים)	1,540	11%	17.8	20%
חברות אחזקה** שאינן חברות מעטים	72	1%	9.6	11%
חברות משלח יד	10,088	71%	36.8	41%
חברות שאינן משלח יד ואינן אחזקה**	2,488	18%	25.3	28%
כלל החברות	14,188	100%	89.5	100%

מקור: נתוני רשות המסים ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

* רווחים לא מחולקים עודפים: הרווחים הלא מחולקים שהינם מעל 25% מכל הכנסות החברה. הסבר מפורט יותר ניתן למצוא בסעיף 2.1.

**בלוח זה אפיינו חברות אחזקה על פי קריטריון מרבית ההכנסות הפסיביות בלבד.

3.2 המלצת הוועדה מחמירה מדי על חברות החייץ

כאמור, חברת חייץ תידרש לשלם מקדמה של 15% על רווחיה הפסיביים הלא מחולקים. משמעות תשלום מקדמה זה הינה העלאה של מס חברות לכ-37.5% (והורדת מס הדיבידנד לבעל שליטה לכ-17.5%). זוהי העלאת מס משמעותית לחברות שייתכן ומצבן הכלכלי לא יאפשר להן לשלם את המקדמה. בין חברות אלה ניתן למנות:

1. חברות פסיביות ממונפות הנדרשות להחזר קרן. חלק ניכר מחברות החייץ הינן חברות

אחזקה השולטות בחברות עסקיות, המעבירות אליהן דיבידנדים מפעילותן העסקית. חברות אלו מאופיינות ברמת מינוף גבוהה, בעיקר בעקבות מימון רכישת אחזקותיהן בחוב. כך למשל, בקרב החברות הציבוריות בענף השקעה ואחזקות, רמת המינוף הממוצעת עומדת על כ-90% (חוב חלקי מאזן). לפיכך, אין זה בלתי סביר כי חברות אחזקה פרטיות רבות יהיו גם הן בעלות רמת מינוף גבוהה. משמעות הדבר היא כי חברות האחזקה לקחו על עצמן התחייבויות עתידיות להחזר החוב – קרן וריבית. החזר הקרן אינו מוכר כהוצאה, ועל כן קיים חשש ממשי שחלק מן החברות לא תוכלנה להחזיר את תשלומי הקרן שלהן כתוצאה מחיובן בתשלום המקדמה.

2. חברות עסקיות שלהן הכנסות פסיביות קטנות, הנמצאות זמנית בקשיים כלכליים.

כאשר לחברה עסקית קיימות הכנסות פסיביות ברמה נמוכה יחסית להיקף פעילותה, בעת משבר בפעילותה העסקית (הגורם לנפילה משמעותית ברווחיה העסקיים), שיעור הרווחים הפסיביים מכלל הרווחים יגדל משמעותית (כאשר סך רווחיה עדיין חיובי). כלומר, כתוצאה משימוש בהמלצת חברות החייץ בקריטריון מרבית הרווחים הפסיביים, חברות עסקיות הנמצאות בקשיים ייתפסו על ידי המנגנון, ויחשבו חברות חייץ, על אף שאינן כאלה ואינן מנצלות לרעה את מנגנון המיסוי הדו-שלבי כלל. דווקא בעת משבר הן תידרשנה לשלם כמקדמה חלק ניכר מרווחיהן, בעת בה הצורך שלהן להשתמש ברווחיהן בכדי לשמר את עסקיהן הוא קריטי להשרדותן העסקית.

אין בידינו נתונים על היקפי המינוף של חברות האחזקה הפרטיות. עם זאת נראה כי המלצת הוועדה מופעלת בחוזקה על חברות עסקיות רבות שאינן חברות חייץ במהותן ושאינן מאופיינות ברמת רווחיות גבוהה.

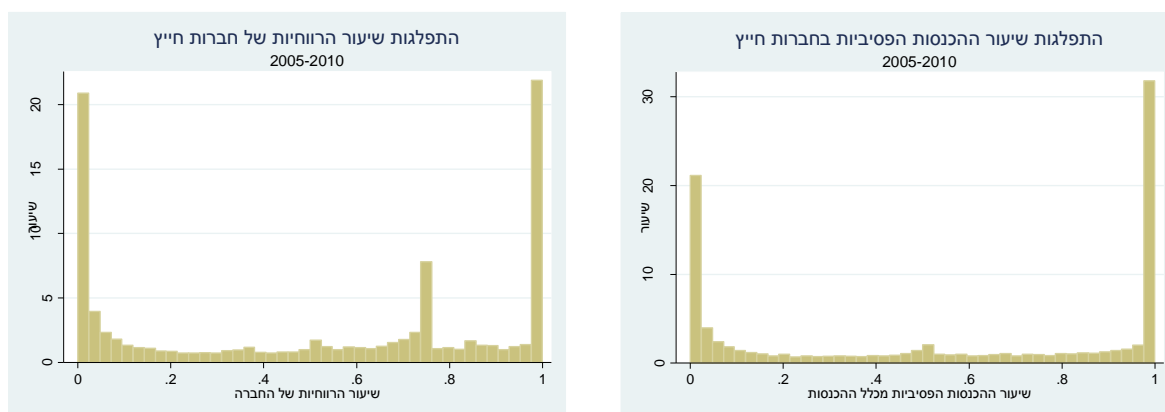
התרשימים 1א'-1ב' להלן מצביעים על כך שכתוצאה משימוש בקריטריון מרבית הרווחים הפסיביים, הגדרת חברות החייץ מחילה את המקדמה לא רק על חברות מאוד רווחיות, אלא גם על חברות בעלות שיעור רווחיות נמוך מאוד, המעיד שחברות אלה אינן חברות חייץ.

מן הנתונים עולה שכ-30% מהחברות הנכללות בקבוצת חברות החייץ הן חברות בעלות שיעור רווחיות הנמוך מ-10% (רווח לאחר מס מתוך סך ההכנסות). כמו כן, חלק ניכר מחברות החייץ מאופיינות בשיעור הכנסות פסיביות נמוך מאוד. כ-30% מהחברות הנכללות בקבוצת חברות החייץ

הינן בעלות הכנסות פסיביות הנמוכות מ-10% מהכנסותיהן, וכ-17% מחברות החייץ הינן בעלות הכנסות פסיביות המהוות לכל היותר 1% מהכנסותיהן.³

כלומר, כ-30% מחברות החייץ, הינן חברות עסקיות שלמעלה מ-90% מהכנסותיהן הן הכנסות עסקיות ולא פסיביות, שככל הנראה נמצאות במצוקה עסקית, והמלצת הוועדה מבקשת להגדיל את מס החברות שלהן בכ-11 נקודות אחוז. לפיכך, המלצת הוועדה אינה מדויקת מספיק ומשתמשת להערכתנו בכלים חריפים מדי שעלולים לגרום לפגיעה משמעותית בחברות.

תרשימים א'1-א'ב'



מקור: נתוני רשות המסים ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

3.3 שינויי התנהגות יעקרו חלק ניכר מהמלצת הוועדה

בכל רגולציה, ובפרט במיסוי, קיים חשש שיתרחש שינוי התנהגות של הפרטים לשם התחמקות מהשפעת הרגולציה החדשה, אשר יפגע בפעילות המשק. נכון כי אין לפסול רגולציה רק מכיוון שאנו חוששים שיתרחש שינוי שכזה, אך יחד עם זאת, אין להתעלם מהיקפו האפשרי. שכן הוספת רגולציה חדשה שניתן להתחמק ממנה בקלות, אינה אלה סיאוב נוסף של המערכת.

להערכתנו, המלצת הוועדה תביא להתחמקות רחבת היקף. זאת מכיוון שהיא משלבת מספר מאפיינים הדוחפים לכיוון התחמקות זו ומאפשרים אותה:

1. תמריץ גדול להתחמק מהרגולציה החדשה. ככל שהרגולציה חריפה ונוקשה יותר, כך גדל התמריץ להתחמק ממנה. בהמלצת הוועדה מקדמת המס היא משמעותית מאוד. בנוסף, המלצת הוועדה מאופיינת בקוטביות - החיתוך בין הקבוצות חד ביותר. מי שנכנס לקבוצת

³ יתר על כן, מצאנו כי בקבוצת חברות החייץ, החברות המתאפיינות בשיעורי רווחיות נמוכים הן גם חברות המתאפיינות בשיעור הכנסות פסיביות נמוך. כך, כ-97% מן החברות שהינן בעלות שיעור רווחיות הקטן מ-10%, הן גם בעלות שיעור הכנסות פסיביות הקטן מ-10% מסך הכנסותיהן.

החייץ משלם את מלוא המקדמה, ומי שאינו נכנס לקבוצת החייץ, אינו משלם מקדמה כלל.

2. אפשרות להתחמק מהרגולציה החדשה. ככל שהגדרת הקבוצה נשואת הרגולציה היא צרה יותר וככל שההבדל בהגדרה בין קבוצות החברות מבוסס יותר על מאפיין בחברה הניתן להשפעה, כך יתאפשר לחברה לשנות מאפיין זה ולהוציא עצמה מהקבוצה עליה מופעלת הרגולציה. כך למשל, נצפה שחברות יתאמצו לשנות את תמהיל רווחיהן/הכנסותיהן בכדי לרדת מתחת למחצית הכנסות/רווחים פסיביים, על מנת להתחמק כליל מתשלום המקדמה.

לדוגמא, לחברה 60 ₪ רווחים פסיביים מתוך כלל רווחים של 100 ₪. במקום לשלם מקדמה על 60 ₪ רווחים פסיביים, כדאי לחברה לפצל את רווחיה לשתי חברות ולהעביר לחברה החדשה 20 ₪ מרווחיה הפסיביים, כך שהחברה המקורית תישאר עם 40 ₪ רווחים פסיביים מתוך 80 ₪ רווחים סך הכל (ולא תדרש לשלם מקדמה על רווחים אלה). כך תשלם החברה מקדמה רק על 20 ₪ ולא על 60 ₪. וזאת רק דוגמא פשוטה, ודרכים רבות נוספות יימצאו על ידי מומחי מיסוי.