רווחים לא מחולקים ולא ממוסים

2021-2013

ד״ר עופר רז-דרור[φ]

מאיר ימיני[ψ]

מאי 2024

סדרת מחקרי מדיניות

[φ] סמנכ״ל תכנון וכלכלה, רשות המסים; האוניברסיטה העברית בירושלים. להערות: oferdr@taxes.gov.il

[ψ] חטיבת תכנון וכלכלה, רשות המסים.

תקציר

בישראל מוחל מיסוי דו-שלבי על רווחי חברות. בשנים 2013-2021 נגבה במצטבר בישראל מס חברות (השלב הראשון) בסך כ-360 מיליארד ₪, אך רק כ-70 מיליארד ₪ מס על דיבידנד (השלב השני). מצב זה נובע מכך שהצטברו בשנים אלה בחברות רווחים לא מחולקים בהיקף מצטבר של כ-700 מיליארד ₪, אשר לא חולקו כדיבידנד לידי היחיד. כתוצאה מכך, שיעור המס האפקטיבי ששילמו חברות ובעלי השליטה בהן עמד על כ-30%, רחוק מאוד מהמס השולי על יחידים העומד על קרוב ל-50%. לפיכך, לא ניתן לומר כי מתקיים עקרון השקילות המיסוית בין מיסוי חברות למיסוי יחידים. על כן קיים בישראל יתרון משמעותי לפעילות באמצעות חברה, ונוצר מיסוי חסר בהיקף של מיליארדי ₪ בשנה כתוצאה מכך.

בפרט, אנו מזהים כי נאגרים רווחים לא מחולקים בחברות ארנק שבסבירות גבוהה אינם נדרשים להרחבת הפעילות העסקית הייחודית של חברות אלו, וזאת בהיקף של כ-200 מיליארד ₪ במצטבר בכל התקופה, וכ-30 מיליארד ₪ לשנה בשנים האחרונות.

אנו ממליצים על הבאת תיקון חקיקה לצמצום התופעה.

1. רקע - עקרון השקילות המיסוית והמיסוי הדו-שלבי

במסמך זה אנו עוסקים בשני מאפיינים של מערכת המס: (א) עקרון השקילות המיסוית (ב) המיסוי הדו-שלבי במס הכנסה על רווחי חברות.

עקרון השקילות המיסוית בין המס השולי הגבוה על הכנסות ממשלח יד או עבודה ובין המס הכולל על הרווח בחברה (מס חברות ומס דיבידנד) נועד לייצר ניטראליות מיסוית בין פעולה כעצמאי או שכיר ובין פעולה כחברה, כך ששיקולי מס לא יעמדו בבסיס ההחלטה לפעול באיזה מהמסלולים ושהחלטה זו תנבע משיקולים מהותיים לגבי דרך הפעילות העסקית. כך למשל, בתחילת שנות ה-2000 נפגעה השקילות המיסוית בין המס על שכירים ועצמאים והמס על רווחי החברות. המס על שכירים ועצמאים הגיע לכ-60%, בעוד המס על רווחי החברות (מס חברות ומס הדיבידנד) עמד במשוקלל על כ-50%. כתוצאה מכך, התאגדו שכירים ועצמאים רבים כחברות על מנת לזכות במשטר המס המועדף. דבר זה פגע בגביית המס, פגע בפרוגרסיביות מערכת המס, ויצר ביורוקרטיה עודפת במערכת. לחילופין, במצב הפוך, בו המס הכולל על רווחי החברות יהיה גבוה יותר מהמס השולי הגבוה על הכנסות יחידים מעבודה או משלח יד, בעלי חברות יעדיפו לשלם לעצמם משכורות גבוהות, על מנת לצמצם את חבות המס.

עקרון המיסוי הדו-שלבי על רווחי החברות, מחלק את מס ההכנסה על רווחי החברות לשני מסים נפרדים: מס חברות ומס על דיבידנד. כאמור, שילובם יחד שקול למס השולי הגבוה על הכנסה מעבודה או משלח יד בידי יחיד. לאחר הפקת הרווח בחברה, החברה משלמת עליו מס חברות (כיום בשיעור 23%). לאחר מכן, אם החברה מחליטה לחלק את הרווח (לאחר תשלום מס החברות) כדיבידנד, יופעל מס הדיבידנד. מס הדיבידנד יעמוד על 25% למי שאינו בעל מניות מהותי (שיעור החזקה מתחת ל-10%), ו-30% על דיבידנד שחולק לבעל מניות מהותי (שיעור החזקה של 10% ומעלה) בחברה המחלקת, וכך יעמוד שיעור המס הכולל על רווחי החברה (לפי בעל מניות מהותי) על 46.1% (או 48.4% עם מס יסף).[1] ככל שהדיבידנד לא חולק ליחיד אלא לחברה אחרת, הרי שבמעבר מחברה אחת לחברה אחרת[2] הדיבידנד פטור ממס דיבידנד. כלומר, לרוב הדיבידנד בישראל ממוסה רק כאשר הוא מגיע לידי היחיד.

מבנה המיסוי הדו-שלבי דוחה כמחצית ממס ההכנסה על רווחי החברות, ומעניק לחברה בה נמצא הרווח את השליטה בעיתוי תשלום מחצית מהמס. ההיגיון הכלכלי העומד מאחורי הסדר מס יוצא דופן זה הוא שייתכן והרווחים שנצברו בתקופה מסוימת נדרשים להמשך הפעילות העסקית של החברה ולהפקת ההכנסה העתידית שלה. כך למשל יתכן שבשנה הבאה רווחים אלה יידרשו על מנת לממן השקעה גדולה, וכתוצאה מתשלום המס החברה האמורה לא תצליח לממן את הרחבת העסק שלה. במידה רבה המדינה נכנסת כשותפה פסיבית בחברה, מוותרת על מחצית מהמס, על מנת לקבל מסים גדולים יותר בעתיד, תוך השארת קבלת ההחלטות באופן מלא בידי בעלי השליטה בחברה.

---

[1] 0.23+(1-0.23)*0.30=0.461
במידה והכנסות היחיד מגיעות לרף מס היסף יתווסף מס יסף בסך 3%, והמס השולי האפקטיבי יעמוד על 48.4%, המקביל למס השולי על עבודה עם מס יסף בסך 50%.
0.23+(1-0.23)*0.33=0.4841

[2] שאינה חברה משפחתית או חברה תושבת חוץ.

2. רקע - חברות ארנק

חברות ארנק הינן חברות אשר נמנעות מחלוקת הרווחים כדיבידנדים ליחיד, ומשמשות באופן כזה או אחר ליחיד כארנק, בו הוא פועל בסביבה מיסוית מיטיבה, שכן היחיד נמנע מתשלום מחצית מהמס. בחברות אלה המס על הדיבידנד אינו נדחה באופן זמני, אלא דה-פקטו הדחייה היא פרמננטית. בנוסף, הרווחים הלא מחולקים בחברות אלה כמעט ואינם משמשים על מנת להגדיל את הפעילות העסקית שהביאה להפקתם.

בוועדה לשינוי חברתי-כלכלי שפעלה בשנת 2011 **(להלן "ועדת טרכטנברג")** אופיינו שני סוגי חברות שבהן מנגנון המיסוי הדו-שלבי אינו פועל בצורה מיטבית והן פועלות כחברות ארנק: חברות משלח יד וחברות החזקה.[3]

א. חברות משלח היד – חברות אלה הינן חברות שירותים, בהן לרוב היקף ההשקעה ההונית הנדרשת נמוך יחסית למחזור ההכנסות, וכתוצאה מכך גם שיעורי הרווחיות הנרשמים הם גבוהים יחסית. בנוסף, מכיוון שהיקף ההשקעה ההונית אינו גבוה, השימוש הנדרש ברווחים לטובת הרחבת הפעילות העסקית הוא מצומצם. בנוסף, חברות אלה מאופיינות בבעל שליטה יחיד ובעובדים מעטים. המנעד הקיים בחברות משלח היד הינו בין שכיר שמתאגד כחברה, אינו מעסיק כלל עובדים, ופועל מול לקוח אחד, ובין חברת משלח יד שמעסיקה עובדים בודדים בלבד, אך מעניקה שירותים למספר רב של לקוחות.

ב. חברות החזקה – חברות אלה מחזיקות בשליטה בחברות אחרות. חברות ההחזקה מאופיינות בהכנסות מדיבידנדים שחולקו על ידי חברות בשליטתן, ומרבית הכנסותיהן פסיביות (הכנסות מדיבידנד, ריבית, רווחי הון וכו'). חברות אלה מאופיינות במיעוט בעלי שליטה, ולרוב בעלי השליטה הם יחידים; הן משמשות את היחיד על מנת להחזיק את הדיבידנדים שהפיק מהחברות העסקיות שבחזקתו באופן שבו הוא שולט שליטה מלאה בפעילות החברה ובחלוקת הדיבידנדים (או באי חלוקתם). החברות הללו יכולות להיות בעלות מנעד רחב של היקפי הכנסות, הכל כתלות בהיקף ההחזקות של החברה. לרוב, הדיבידנדים המתקבלים לא יושקעו ביצירת פעילות כלכלית חדשה, אלא יושקעו בשוק ההון, בשוק הנדל"ן, או ברכישת החזקות בחברות נוספות.

3. רקע – חברות הארנק בישראל

3.1. הגיבנת

העיסוק בחברות הארנק בממשלה החל לאחר יצירת ה"גיבנת" במס על הכנסות מעבודה בתחילת שנות ה-2000. כתוצאה מחוסר סנכרון בין מדרגות המס על הכנסה מעבודה ובין מדרגות הביטוח הלאומי (שגם הן על ההכנסה מעבודה) בהכנסות הגבוהות, נוצר טווח הכנסות בו שיעור המס השולי הכולל על יחיד היה גבוה משמעותית משיעור המס על פעילות כחברה. מדרגת המס בסיום טווח

[3] ועדת טרכטנברג, צוות המסים, עמוד 100.

הכנסות זה הקטינה את המס השולי על ההכנסות ועל כן באותה תקופה לא התקיימה מונוטוניות עולה בשיעור המס השולי לכל הכנסה, ונוצרה "גיבנת".

כתוצאה מהיתרון במס בפעילות כחברה ליחידים בעלי הכנסות גבוהות, בתוך מספר שנים הוקמו בישראל אלפי חברות אשר במסגרתן התאגדו יחידים אלה, לטובת הפחתת המס ששילמו עד כה במסגרת עבודתם כעצמאים או כשכירים.

3.2. ועדת טרכטנברג

סוגיית חברות הארנק נדונה בוועדת טרכטנברג, שם הועלתה סוגיית הגיבנת וכן זוהו סוגי חברות הארנק השונות דרכן נפגעת גביית המס.

ועדת טרכטנברג המליצה על סנכרון מדרגות המס בין מס הכנסה וביטוח לאומי כך ששיעור המס השולי יעלה תמיד עם ההכנסה ויהיה שקול למס חברות ומס על הדיבידנד. שינוי זה חוקק בחוק ההסדרים לשנת התקציב 2013. בנוסף לכך, המליצה ועדת טרכטנברג על הקמת ועדת חברות ארנק בראשות מנהל רשות המסים אשר תעסוק בחברות משלח היד וחברות ההחזקה ותבחן את פעילותו של מנגנון המיסוי הדו-שלבי ואת האופן בו הוא מנוצל לרעה.

כך, בצוות המיסוי בוועדת טרכטנברג נכתב:

"וכך, נוצר תמריץ מיסויי לפעול בתחומים מסוימים וברמות הכנסה מסוימות באמצעות תאגידים, כאשר הסיבה העיקרית להקמתו של התאגיד הינה משיקולי מס."

"פטור זה [פטור על דיבידנד בין-חברתי] יוצר במקרים מסוימים תמריץ להקמת חברת החזקה פרטית אליה ינוקזו כל הדיבידנדים ובכך יחסך מהיחיד השלב השני במיסוי ההכנסה, כל זאת תוך שליטה של אותו יחיד בעיתוי תשלום המס, אם בכלל."[4]

3.3. עבודת ועדת חברות ארנק

ועדת חברות ארנק החלה את פעילותה בשנת 2012 ובראשה עמדו מנהלי רשות המסים דורון ארבלי ומשה אשר. בוועדה היו חברים נציגי רשות המסים, אגף התקציבים, מינהל הכנסות המדינה, המועצה הלאומית לכלכלה, ומשרד המשפטים.

ועדת חברות ארנק מצאה כי מנגנון המיסוי הדו-שלבי אינו פועל באופן מיטבי וכי קיימים רווחים לא מחולקים רבים, בפרט בחברות שאופיינו כחברות משלח יד וחברות החזקה. בוועדה עלו שתי גישות לטיפול בבעיה: (א) ה"מודל המחייב" שמטרתו זיהוי חברות בעלות רווחים לא מחולקים גבוהים וחיוב חלוקתם; (ב) ה"מודל המתמרץ", שיצר לחברות עלות כלכלית לאי חלוקת רווחים לחברות, במטרה לתמרץ אותן לחלק דיבידנד במידה ואין להן אפשרויות השקעה ייחודיות.

הוועדה לא הצליחה להגיע לקונצנזוס לגבי הפעולה הנדרשת ולא פרסמה המלצות סופיות.[5] בהמשך לעבודת הוועדה, בסוף שנת 2016 פרסמה רשות המסים תיקון לפקודת מס הכנסה אשר נועד לצמצם את פעילות חברות הארנק ותחילתה בשנת 2017 **(להלן "רפורמת 2017")**.

---

[4] דו"ח ועדת טרכטנברג, צוות המיסוי, עמוד 100.

[5] ראו לעניין זה עמדת המועצה הלאומית לכלכלה, ועדת חברות ארנק, 2014.
https://www.gov.il/BlobFolder/news/news_revenue_tax012014/he/news_daat.pdf

3.4. רפורמת 2017

במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017 ו-2018 פרסמה רשות המסים תיקון לפקודת מס הכנסה שמטרתו צמצום פעילות חברות הארנק ועידוד חברות הארנק לחלק דיבידנדים מהרווחים הלא-מחולקים שלהן. התיקון התמקד בחברות משלח היד וכלל ארבעה מסדים עיקריים:

א. בחברות מעטים יראו הכנסות בעל מניות מהותי כהכנסות מיגיעה אישית (ולא כהכנסות של החברה), הכנסות שנבעו מהיות בעל המניות המהותי נושא משרה או נותן שירותי ניהול בחברה אחרת, או אם מתקיימים בינו ובין אדם אחר (שאינו קשור לחברה) יחסי עובד מעביד.

ב. איסור על פעילויות מסוימות בחברה כגון משיכות כספים או התגוררות בדירה שנרכשה בידי החברה, ללא שלבעל השליטה נרשמות הכנסות בעד שווי השימוש בהטבות אלה.

ג. חיזוק סעיף 77 לפקודת מס הכנסה, כך שיאפשר לרשות המסים, בתנאים מסוימים, לחייב חברה מסוימת בחלוקת דיבידנד עד מחצית מרווחיה בחמש השנים האחרונות.

ד. מתן הטבה חד-פעמית למחלקי דיבידנד בשנת 2017, כך ששיעור מס הדיבידנד יעמוד על 25%. זאת במקום 30% כנדרש מבעל שליטה, או 33% ככל שבעל השליטה גם נדרש לתשלום מס יסף בסך 3%. בעקבות הטבה זו, כפי שגם נראה בנתונים להלן, חולקו בשנת 2017 דיבידנדים בהיקף חריג של 126 מיליארד ₪, והיקף הגבייה התוספתי ממס דיבידנד עמד בשנה זו על כ-14 מיליארד ₪.

4. מנגנון המיסוי הדו-שלבי בפועל - גביית מס חברות ומס דיבידנד

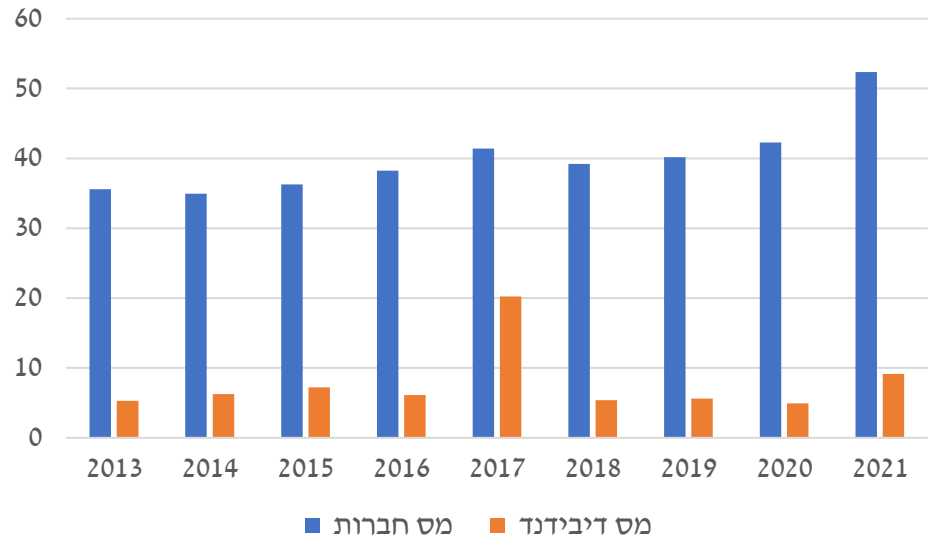
בתרשים 1 להלן אנו מפרטים את נתוני מס החברות ומס הדיבידנד בשנים 2013-2021. מן הנתונים עולה חוסר האיזון בין השלבים במנגנון המיסוי הדו-שלבי. מלבד שנת 2017 בה נרשמה חלוקת דיבידנד בהיקף יוצא דופן עקב המבצע החד-פעמי ברפורמת 2017, בשאר התקופה מס הדיבידנד מהווה כ-16% בלבד ממס החברות.[6] בכל התקופה נגבה מס חברות בסך 360 מיליארד ₪, אך מס דיבידנד בסך 70 מיליארד ₪ בלבד. בשנים 2018-2021 נגבה בממוצע לשנה 44 מיליארד ₪ מס חברות, אך רק 6 מיליארד ₪ לשנה מס דיבידנד. משמעות הדבר היא גביית חסר משמעותית. לשם ההמחשה, אם למשל בשנת 2021, היה אמור מס הדיבידנד להגיע למחצית מס החברות (שכן איננו מצפים שישתווה לו), הרי שנרשמה בשנת 2021 גביית חסר של 17 מיליארד ₪!

מכאן אפשר להסיק כי דה-פקטו לא מתקיים מנגנון מיסוי דו-שלבי, אלא מנגנון חד-שלבי. בהקשר זה נציין כי המוטבים ממצב זה הם בעלי השליטה של חברות אלה. בעלי השליטה ברוב החברות ובפרט בחברות המעטים הם הפרטים האמידים ביותר בישראל.

ועדת חברות ארנק, טיוטת המלצות להערות הציבור, 2013.
https://www.gov.il/BlobFolder/reports/committees-reports/he/Publications_CommitteesReports_TeamMembershipWallet.pdf

[6] בחלוקה מלאה של הרווחים ליחידים, המס על הדיבידנד המחולק זהה בקירוב למס החברות.

תרשים 1: מס החברות ומס הדיבידנד, 2013-2021, מחירים שוטפים, מיליארדי ₪[7]



מקור: נתוני רשות המסים ועיבודי חטיבת תכנון וכלכלה.

5. רווחים לא מחולקים בישראל, תמונת מצב

בלוח 1 להלן אנו מפרטים נתונים עדכניים יחסית על ישראל בעשור האחרון בשנים 2013-2021.[8] לטובת עבודה זו קיבצנו נתונים ממספר מקורות מידע ברשות המסים. הנתונים המפורטים שבידינו כוללים מידע פרטני ברמת חברה על 160-200 אלף חברות בשנה, שהן כלל החברות המשלמות מס חברות בישראל. מן הנתונים עולה כי לחברות אלו מחזור הכנסות מצטבר שנע בין 1.6-2.0 טריליון ₪ בשנה; הוצאות שכר הנעות בין 250 ל-350 מיליארד ₪ בשנה; הכנסה חייבת (רווח לפני מס, בז'רגון הלא מיסויי) בסך 116-207 מיליארד ₪ בשנה. גביית מס חברות נעה בין 35-52 מיליארד ₪ בשנה ומסתכמת ב-360.5 מיליארד ₪.[9] זאת לעומת מס דיבידנד הנע בין 5-9 מיליארד ₪ (ללא שנת 2017 בה נרשמה גבייה יוצאת דופן בסך 20 מיליארד ₪) וסך הכל 70 מיליארד ₪ בכל התקופה.

בבניית מאגר הנתונים התמקדנו בין היתר בחלוקת הדיבידנדים, ליחידים ולחברות, ובאי חלוקתם. כך, בלוח 1 הנתונים מראים כי מתוך הרווחים (הישירים) של החברות לאחר מס חברות (ההכנסה החייבת מינוס מס החברות) אשר נעים בין 80 ל-155 מיליארד ₪, מחולקים דיבידנדים בסך 51 עד 126 מיליארד ₪. שימו לב לקפיצה החדה והחד-פעמית בחלוקת הדיבידנדים בשנת 2017, העולה אף על הרווח הישיר לאחר מס בשנה זו (בסך 113 מיליארד ₪). עלייה זו והשפעתה יוצאת הדופן על גביית מס הדיבידנד מיוחסת לרפורמת 2017 ולמבצע חלוקת הדיבידנד שנערך במסגרתה.

---

[7] כל הנתונים הכספיים במסמך זה הם במחירים שוטפים. אנו מודעים לכך שנהוג בחיבור נתונים כספיים על פני זמן לחשבם במחירים קבועים. עם זאת, בתקופה הנבדקת כמעט ולא נרשמה אינפלציה וכן מטרת המסמך היא להצביע על היקף הרווחים הלא מחולקים בפועל הקיימים בחברות, ולפיכך בחרנו להציג את כל הנתונים במחירים שוטפים.
נתוני מיסוי הדיבידנד לאורך המסמך נסמכים על נתוני ניכוי מס במקור של החברות המחלקות, וכן על אומדנים של הניכוי במקור שעורכים גופים פיננסים בהם מוחזקות מניות של הציבור הרחב.

[8] אנו ממשיכים כאן את העבודה שנעשתה במועצה הלאומית לכלכלה בנושא זה על השנים 2006-2010 (על ידי עופר רז-דרור ויובל דגן, בהנחייתו של פרופ' יוגין קנדל).

[9] וזאת למול נתוני גבייה בפועל של מס חברות בסך 366 מיליארד ₪. כלומר מאגר הנתונים שלנו כולל כמעט את כל אוכלוסיית החברות המשלמות מס חברות בתקופה זו.

שיעור המס הכולל על רווחי החברות (מס חברות ומס דיבידנד יחד) עומד בכל התקופה על כ-31%, נמוך משמעותית משיעור המס השולי הגבוה על הכנסות מעבודה על יחידים. נתון המעיד על גביית חסר משמעותית מרווחי החברות בישראל. בכל השנים האחרונות (2018-2021), בין היתר כתוצאה מרפורמת 2017 ומהפחתה מסוימת במס החברות, שיעור המס הכולל על רווחי חברות אף יורד מ-30%.

יש לשים לב כי לא כל הדיבידנד שחולק, חולק ליחידים (ואז היחיד נדרש לשלם מס דיבידנד בסך 25%-30% לפני מס יסף). בעל השליטה בחברה המפיקה את ההכנסה יכול להיות יחיד או חברה אחרת. על מנת להיות מסוגל לשלוט באופן מלא בחברת הארנק, על היחיד להיות בעל השליטה היחידי בה, אחרת יתקשה לשלוט בפעולותיה, בעיתוי חלוקת הדיבידנד ובהיקפו. אנו מזהים דפוס פעילות של הקמת חברות בשליטה בלעדית של היחיד, אליהן מנותבים רווחים שהופקו בחברות ריאליות בהן קיימים מספר בעלי מניות. כך, כאשר רווח מופק בחברה ריאלית הוא מחולק למעלה לבעלי המניות. בעל המניות פועל באמצעות חברת החזקה, בה הוא בעל השליטה הבלעדי. בחלוקת הדיבידנד מחברה ריאלית לחברת החזקה לא משולם מס הדיבידנד שכן העברת דיבידנד בין חברות היא פטורה ממס דיבידנד, ורק כאשר בעל השליטה הבלעדי בחברת ההחזקה יחליט שהוא מעוניין בחלוקת הדיבידנד, הדיבידנד יחולק ליחיד וישולם עליו מס הדיבידנד.

אנו בחנו את בעלי השליטה בחברות שחילקו דיבידנדים וסכמנו את היקף הדיבידנדים שחולקו לידי בעלי מניות יחידים ובעלי מניות שהינם חברות. בתרשים 2 אנו מתארים את התפלגות הדיבידנד המחולק משני הסוגים. מן הנתונים עולה כי 26-49 מיליארד ₪ בשנה מחולק לחברות בישראל (ולכן פטורים ממס דיבידנד), ועל כן יש להחשיב דיבידנדים אלה כ"רווחים לא מחולקים" שלא שולם עליהם מס דיבידנד. חיזוק נוסף למאפיין זה בפעילות החברות ניתן לראות בהיקף ההכנסה הפטורה בסך 27-54 מיליארד ₪ בשנה (לוח 1). ההכנסה הפטורה כוללת הן את הדיבידנד שחולק והן הכנסות פטורות אחרות. אין בידינו חלוקה מדויקת בין סוגי ההכנסות, אך בהכירנו את הפטורים הקיימים, אנו מעריכים כי רוב-רובה של ההכנסה הפטורה מקורה בדיבידנדים שקיבלה חברה מחברה בת.[10]

[10] ולאחר שתאגידים פטורים, כגון קופות גמל, שהינם בעלי הכנסות פטורות משמעותיות, הוצאו מהמדגם.

לוח 1: החברות בישראל - נתונים כספיים, 2013-2021, מחירים שוטפים, מיליארדי ₪

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	סך הכל
מספר חברות	164,526	169,462	174,427	180,573	185,901	190,248	194,750	197,913	191,871	1,649,671[11]
מחזור	1,603.8	1,592.7	1,667.6	1,709.1	1,805.1	1,920.1	1,928.3	1,848.7	2,032.9	16,108.3
הכנסה פטורה*	51.6	36.7	30.4	27.1	35.8	30.6	44.6	31.4	53.7	342.0
שכר	-	257.1	271.4	289.2	310.2	328.3	346.1	331.4	345.1	2,478.9
הכנסה חייבת**	115.8	120.6	124.4	137.7	154.9	166.5	165.0	180.3	207.5	1,372.8
מס חברות	35.6	35.0	36.3	38.3	41.4	39.2	40.2	42.3	52.4	360.5
רווח לאחר מס***	80.2	85.6	88.1	99.4	113.5	127.3	124.9	138.1	155.1	1,012.3
דיבידנד שחולק	66.9	63.6	66.1	51.4	125.8	58.8	76.5	59.7	89.1	658.0
דיבידנד שחולק ליחיד או לחו"ל	26.2	27.8	31.3	25.7	85.4	28.5	31.0	23.9	40.1	319.8
דיבידנד שחולק לחברה בישראל	40.7	35.8	34.8	25.7	40.5	30.4	45.5	35.8	49.1	338.2
דיבידנד בין-חברתי כפול****	16.6	10.6	4.4	4.7	7.6	5.6	12.6	5.8	12.2	80.2
מס דיבידנד	5.3	6.3	7.2	6.1	20.3	5.4	5.6	5.0	9.1	70.3
רווח לא מחולק***	**54.0**	**57.9**	**56.8**	**73.8**	**28.2**	**98.8**	**93.9**	**114.2**	**115.1**	**692.5**
שיעור מס כולל (מס חברות ומס דיבידנד חלקי הכנסה חייבת)	**35.3%**	**34.2%**	**35.0%**	**32.2%**	**39.8%**	**26.8%**	**27.7%**	**26.2%**	**29.6%**	**31.4%**

* ההכנסה הפטורה כוללת בעיקר הכנסות מדיבידנד בין-חברתי. ההכנסה הפטורה נכללת במחזור החברה. ברמת המאקרו איננו כוללים את ההכנסה הפטורה ברווח החברה, שכן אז היה נרשם רווח כפול בשתי חברות.

** זהו בסיס המס למס החברות. יש לשים לב שלחברות בהפסד נרשמת הכנסה חייבת אפס.

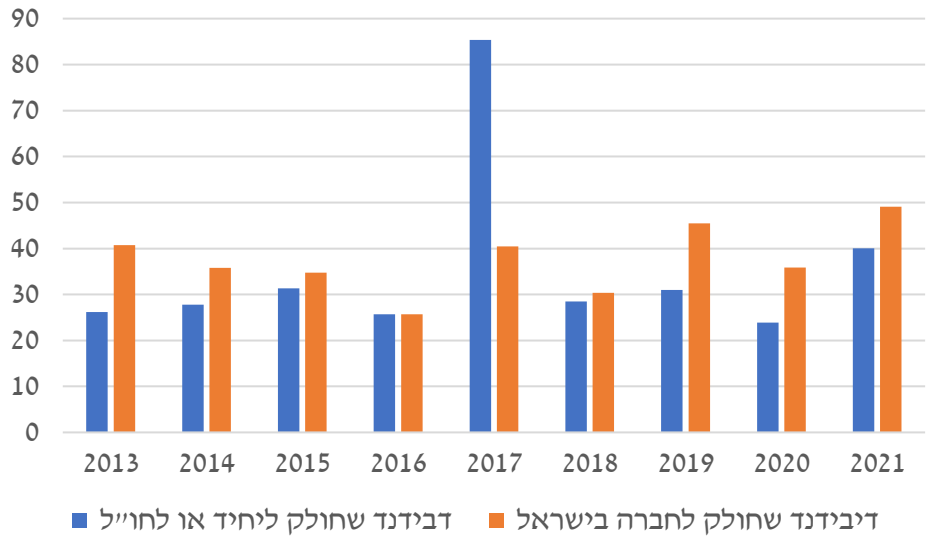
*** הכנסה חייבת מינוס מס חברות.

**** כאשר דיבידנד מחולק מחברה א' לחברה ב', ולאחר מכן מחברה ב' לחברה ג', קיים חשש לספירה כפולה של הרווחים הלא מחולקים. אנו אומדים כאן את היקף הכפילות בהתבסס על ההכנסה הפטורה של חברה המחלקת דיבידנד.

***** רווח לאחר מס מינוס דיבידנד שחולק ליחיד או לחו"ל.

[11] זהו סכום פשוט של תצפיות החברות בכל השנים, ולא מספר החברות הייחודיות הקיימות בכל השנים יחד.

תרשים 2: התפלגות הדיבידנד שחולק, 2013-2021, מחירים שוטפים, מיליארדי ₪



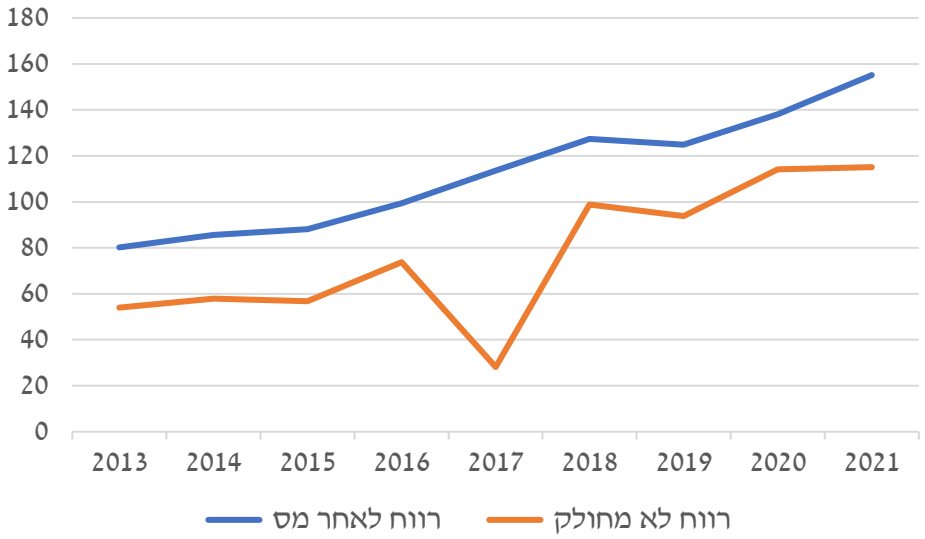
מקור: נתוני רשות המסים ועיבודי חטיבת תכנון וכלכלה.

סוגיה נוספת הקשורה להיקף הרווחים הלא מחולקים היא כפילות מסוימת בספירת הדיבידנדים שחולקו לחברות. שכן אם חברה א' חילקה דיבידנד לחברה ב' שחילקה דיבידנד לחברה ג', הרי שאם נספור את הדיבידנדים שחולקו לחברות אחרות כרווח לא מחולק הרי שנטה כלפי מעלה את אומדן הרווחים הלא מחולקים (שכן נספור חלק מהרווחים פעמיים ויותר). לפיכך אמדנו באמצעות הצלבה בין הדיבידנד שחילקה חברת הבת לחברת האם שלה ובין הכנסות פטורות של אותה חברת הבת שקיבלה מדיבידנד שחילקה חברת בת שלה (חברה נכדה). מאומדננו עולה כי קיימת כפילות בדיבידנדים הבין-חברתיים בהיקף של 4-17 מיליארד ₪ בשנה.

בתרשים 3 להלן אנו מפרטים את היקף הרווח שלא חולק עד היחיד (ועל כן לא שולם עליו מס הדיבידנד) ואת שיעורו הגבוה בתוך הרווח לאחר מס. כך, מלבד שנת 2017, **64%-83% מהרווחים לאחר מס חברות לא מחולקים אל מחוץ למערכת העסקית ועל כן לא משולם עליהם מס דיבידנד. וזאת על אף שבממוצע כשני שליש מהרווחים המופקים מחולקים מתוך החברות המפיקות אותן.**

מכל האמור לעיל אנו אומדים את כלל הרווחים הלא מחולקים המצטברים בישראל בשנים 2013-2021 בכ-700 מיליארד ₪. הרווחים הלא מחולקים נעים בין 28-115 מיליארד ₪ לשנה, וללא שנת 2017 ב-54-115 מיליארד ₪ לשנה. חישבנו את "הרווחים הלא מחולקים" באופן הבא: "הכנסה חייבת" מינוס "מס חברות" מינוס "דיבידנד שחולק ליחיד או לחברה מחו"ל". בארבע השנים האחרונות הקיימות במאגר, 2018-2021, עמד הרווח הלא מחולק בכלל החברות על 94-115 מיליארד ₪ לשנה.

תרשים 3: רווח לאחר מס ורווח לא מחולק, 2013-2021, מחירים שוטפים, מיליארדי ₪



חשוב לציין שעל אף ההיקף הגדול של הרווחים הלא מחולקים הנאמדים כאן (כ-700 מיליארד ₪ בתשע שנים), הרי שבכל התקופה עומדים הרווחים הלא מחולקים על 4.3% בלבד ממחזור החברות המצטבר (16.1 טריליון ₪). מפריזמה זו אין זה היקף גדול יחסית להשקעה השנתית הנדרשת בכלל המשק. במילים אחרות, ההיקף הגדול של הרווחים הלא מחולקים אינו מעיד בפני עצמו על כך שרווחים אלה נצברו לשם הפחתת חבות מס בלבד, ולא לשם השקעה בצמיחה עתידית של החברות. על מנת לקבוע בוודאות יחסית כי הדבר מהווה פגיעה חמורה בעקרון המיסוי הדו-שלבי ובעקרון השקילות המיסוית, יש לבחון האם קיימת הצטברות של רווחים לא מחולקים בחברות מסוימות. לפיכך, אנו נתמקד בשתי קבוצות חברות בהן קיים צבר של רווחים לא מחולקים: חברות החזקה, וחברות משלח יד.

5.1. חברות החזקה

כאמור לעיל, ההיגיון המסדר מאחורי הפעילות באמצעות חברת החזקה (או חברת חייץ בלשון ועדת חברות ארנק) היא שליטה מוחלטת בפעילות העסקית ובחלוקת (ואי חלוקת) הדיבידנד, יחד עם ניצול מנגנון המיסוי הדו-שלבי על מנת לפעול בסביבה מיסוית מוטבת – לפני תשלום מס הדיבידנד. באמצעות מנגנון חברת ההחזקה, יכול בעל השליטה בחברה לפעול באמצעות הרווחים הלא מחולקים (שהופקו לרוב בחברה אחרת) על מנת להשקיע השקעות הוניות. כך, בעוד ששכיר נדרש לשלם את המס השולי הגבוה, ורק לאחר מכן לקנות נדל"ן, מניות בבורסה, או מניות שליטה, הרי שבעל השליטה בחברת ההחזקה יכול לעשות את כל זה לפני תשלום מס הדיבידנד.

יתרה מכך, מנגנון זה גם מנתק את הרווח מהחברה בה הופק. לו היה הרווח מוחזק בחברה בה הופק, היה ניתן לומר כי הוא משמש ליום סגריר, או להשקעה עתידית, או לניצול הזדמנות עסקית ייחודית הנגישה לחברה זו בלבד, באמצעות עסקיה הייחודיים. כאשר הכספים מחולקים מחוץ לחברה הריאלית מייצרת הרווח, ומועברים לחברת החזקה המשקיעה אותם בתנאים מוטבים לעומת מסלולי השקעה חליפיים הרלוונטיים למי שאינו פועל כחברה, ברור כי לא מתקיים כאן עקרון השקילות המיסוית, וכי המנגנון הנוכחי נותן יתרון משמעותי לפעולה באמצעות חברה.

בלוח 2 להלן אנו מפרטים את הנתונים הכספיים של החברות שזיהינו במאגר הנתונים כחברות החזקה. הגדרנו חברת החזקה כחברה שמרבית הכנסותיה בשנה מסוימת הן הכנסות פטורות ועל כן הן גם חברות בעלות שיעורי רווחיות גבוהים מאוד. לאחר הסינון שעשינו אפיינו בין 1,500-2,100 חברות החזקה בשנה. מן הנתונים עולה כי הן הכנסותיהן שאינן הכנסה פטורה (ההפרש בין המחזור להכנסה הפטורה) והן ההכנסה החייבת שלהן נמוכות מאוד יחסית להכנסה הפטורה שלהן. סך ההכנסה הפטורה שלהן נע בין 18-44 מיליארד ₪ בשנה. כפי שעולה מן הנתונים, חברות אלה כמעט ואינן משלמות מס חברות וכמעט ולא מנכות במקור מס דיבידנד. כך למשל בתקופה הנבדקת, חברת החזקה ממוצעת הכניסה כ-16 מיליון ₪ בהכנסות פטורות, הייתה לה הכנסה חייבת של כ-2 מיליון ₪, הוצאות שכר של כ-2 מיליון ₪, מס חברות פחות ממיליון ₪ והיא ניכתה כחצי מיליון ₪ במס דיבידנד. עיקר החברה הם הדיבידנדים הנכנסים (ההכנסות הפטורות) והיוצאים – החברה הממוצעת חילקה דיבידנד בהיקף של כ-8 מיליון ₪ (אך כאמור כמעט לא ניכתה במקור מס דיבידנד, דבר המעיד גם על המשך שרשור הדיבידנד מעלה).

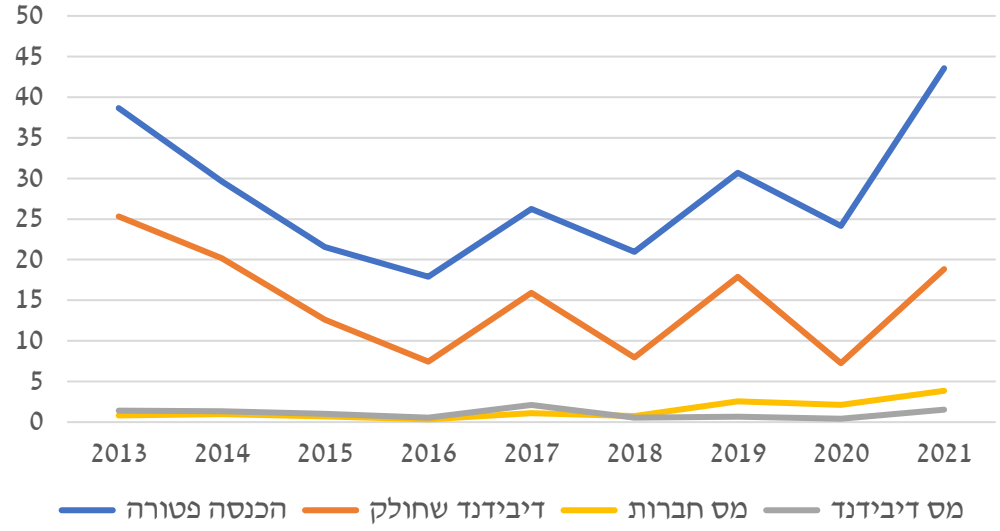
אמדנו את היקף הרווחים הלא מחולקים הנמצאים בחברות ההחזקה בשני אופנים. אומדן (1) נעשה מנתוני לוח 2. האומדן התבסס על ההכנסה הפטורה פלוס ההכנסה החייבת מינוס מס החברות מינוס דיבידנד שחולק. אמדנו את היקף הרווחים הלא מחולקים בחברות ההחזקה במצטבר בשנים 2013-2021 בכ-135 מיליארד ₪, ובכ-20 מיליארד ₪ בממוצע לשנה בשנים 2018-2021.

אומדן (2) מתבסס על נתוני כלל החברות (לוח 1). באומדן זה זיהינו את כל דיבידנדים שחולקו ואשר לא ניכו בהם מס דיבידנד במקור כלל, קרי חילקו דיבידנד בין-חברתי בלבד.[12] לפי אומדן זה בשנים 2013-2021 הצטברו רווחים לא מחולקים בחברות ההחזקה בהיקף של כ-164 מיליארד ₪, ובממוצע בארבע השנים 2018-2021 – כ-23 מיליארד ₪ בשנה. כלומר בגישה זו התבססנו על כל הרווחים שחולקו מהחברה בה הופקו והגיעו במלואם לידי חברות אחרות ולא לידי יחידים.

בתרשים 4 להלן אנו מפרטים נתונים מרכזיים המופיעים בלוח 2. ההכנסות הפטורות המהוות כאמור את מרבית ההכנסות של חברות ההחזקה; את זרם הדיבידנד היוצא מחברות אלה; ואת תשלום מס הדיבידנד הנמוך הנגזר מהן המעיד כי הן מחלקות את הדיבידנד לחברת אם ולא אל היחיד. אנו משרטטים גם את מס החברות ששולם. **מן התרשים עולה כי חברות אלו הן חברות שכמעט ואינן משלמות מסים על פעילותן, ובעצם מהוות כלי לניהול הרווחים הלא מחולקים (שהופקו בחברות אחרות), כך שלא תידרשנה לשלם את השלב השני במיסוי הדו-שלבי.**

[12] כאמור לעיל, עקב חשש מספירה כפולה של הדיבידנדים שחולקו לחברות האם, ניכינו מהאומדן דיבידנדים כפולים.

תרשים 4: חברות החזקה - נתונים מרכזיים, מחירים שוטפים, 2013-2021, מיליארדי ₪



מקור: נתוני רשות המסים ועיבודי חטיבת תכנון וכלכלה.

לוח 2: חברות החזקה - נתונים כספיים, 2013-2021, מחירים שוטפים, מיליארדי ₪

שנה	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	סך הכל
מספר חברות	1,460	1,454	1,641	1,706	1,930	1,762	1,869	1,916	2,119	15,857
מחזור*	40.4	31.6	23.5	19.4	27.9	22.7	35.1	26.0	46.8	273.5
הכנסה פטורה	38.7	29.6	21.6	17.9	26.2	21.0	30.7	24.2	43.6	253.4
שכר	-	4.2	2.9	1.8	0.8	3.0	6.9	6.9	6.9	33.3
הכנסה חייבת	2.1	2.4	1.8	0.7	1.0	1.7	5.1	5.0	8.5	28.4
מס חברות	0.8	1.0	0.7	0.3	1.1	0.7	2.5	2.1	3.9	13.2
דיבידנד שחולק	25.3	20.2	12.6	7.4	15.9	7.9	17.9	7.3	18.8	133.4
מס דיבידנד	1.4	1.3	1.0	0.6	2.1	0.5	0.7	0.4	1.5	9.6
רווח לא מחולק - אומדן 1	**14.6**	**10.9**	**10.0**	**10.8**	**10.2**	**14.0**	**15.4**	**19.8**	**29.4**	**135.2**
רווח לא מחולק - אומדן 2	**14.2**	**8.6**	**13.7**	**14.2**	**21.6**	**19.6**	**24.5**	**24.4**	**23.5**	**164.3**

* מן הנתונים על חברות ההחזקה עולה כי לעתים המחזור (ללא ההכנסה הפטורה) נמוך מההכנסה החייבת. להערכתנו דבר זה נובע מדיווח חסר של המחזור (ללא ההכנסה הפטורה). עם זאת, מכיוון שההכנסה החייבת כה נמוכה, אנו סבורים כי ההשפעה של דיווח חסר זה על הנתונים אינה גדולה.

5.2. חברת משלח יד

חברות משלח יד הן חברות קטנות יחסית שמבוססות לרוב על השכלתו וניסיונו של יחיד נותן השירותים. חברות אלה לרוב אינן מאופיינות בהשקעות הון גדולות, ולהן הוצאות שכר, לרוב לבעל השליטה, עד להיקף הנדרש לו למחייתו. לחברת משלח היד יכול להיות לקוח אחד בלבד (כלומר חברה של שכיר שהתאגד), או מנעד לקוחות.

בחברת משלח היד הרווחים הלא מחולקים לרוב נשמרים בתוך החברה (ולא מחולקים לחברת החזקה) – זאת מכיוון שבאופיין הן חברות מעטים, לרוב עם בעל שליטה אחד. מכיוון שההשקעות ההוניות הנדרשות לקיום עסקיה של החברה הן נמוכות יחסית, הרי שרווחים אלה מושקעים בהשקעות הוניות כגון נדל"ן ומניות, ללא תשלום מס הדיבידנד, ומבלי שרווחים אלה מושקעים ביצירת עסק חדש או בפיתוח העסק הקיים (אם כי סביר מאוד שחלק מסוים מהרווח מושקע בפיתוח העסק).

על מנת לאפיין את חברות משלח היד בעלות הרווחים הלא מחולקים אשר בסבירות גבוהה אינם נדרשים להשקעה בחברת משלח היד, התמקדנו גם כאן בחברות בעלות שיעור רווחיות גבוה. אפיינו את חברות משלח היד כחברות נותני שירותים, הגבלנו את מספר העובדים בחברה לעד 4 (כולל במשרות חלקיות), ובהתאם לנתונים שיש בידינו לגבי מחזור, שכר, רווח גולמי, והכנסה חייבת, דרשנו שהחברה תהיה בעלת רווחיות גבוהה ברמה שאין זה סביר שתוכל להשקיע שנה אחר שנה היקף כזה של רווחים בפיתוח העסק.

בלוח 3 ובתרשים 5 להלן אנו מפרטים את הנתונים הכלכליים על חברות משלח היד שאפיינו בשנים 2014-2021.[13] מספר חברות משלח היד שאפיינו עומד על 13-15 אלף בכל שנה. בחברות מועסקים 19-23 אלף עובדים בשנה. היקף המחזור השנתי נע בין 26-38 מיליארד ₪ בשנה, ובממוצע בשנת 2021 עמד המחזור על 2.5 מיליון ₪ לחברת משלח יד. סך תשלום השכר הממוצע בחברה בשנת 2021 עמד על כ-200 אלף ₪ לשנה. ההכנסה החייבת עומדת על כמחצית מהמחזור (דבר המעיד על רווחיות גבוהה מאוד), ואין כמעט הכנסה פטורה. לעומת חברות ההחזקה, חברות משלח היד משלמות מס חברות משמעותי. הרווח לאחר מס החברות עומד על כשליש מהמחזור, וממנו מחולק דיבידנד של כ-40%. שנת 2017 בולטת בחלוקת הדיבידנד ובתשלום מס הדיבידנד, כאשר חלוקת הדיבידנד גדלה פי 9 בשנת 2017 לעומת שנת 2016, ובשנת 2018 חלוקת הדיבידנד חוזרת קרוב לרמת 2016. ללא שנת 2017 היקף חלוקת הדיבידנד הוא פחות מ-30% מהרווח לאחר מס חברות בתקופה הנבדקת.

כלומר, מדובר בחברות קטנות יחסית, בענפי השירותים, המעסיקות מעט עובדים, בעלות הכנסה חייבת משמעותית יחסית למחזור, ותשלום מס החברות שלהן גבוה כמעט פי 5 מהמס על הדיבידנד שהן מנכות במקור. ללא שנת 2017 היחס גבוה מ-7 (2 סוגי המסים יהיו זהים בהיקפם אם כל הרווח יחולק כדיבידנד). עוד נציין שחברות משלח היד מתאפיינות בשכר נמוך מאוד וחריג. היקף שכר של פחות מ-20 אלף ₪ לחודש בממוצע לחברה, ולכן בעל השליטה משלם מס שולי על ההכנסה מעבודה באזור 20%-31%. למעלה מכך הוא נמנע מלשלם שכר ומס הכנסה על עבודה, ומעדיף לשלם מס חברות.

[13] בשנת 2013 חסרים לנו חלק מהנתונים הנדרשים לנו לאפיון החברות ועל כן השמטנו שנה זו מהניתוח.

לוח 3: חברות משלח יד - נתונים כספיים, 2014-2021, מחירים שוטפים, מיליארדי ₪

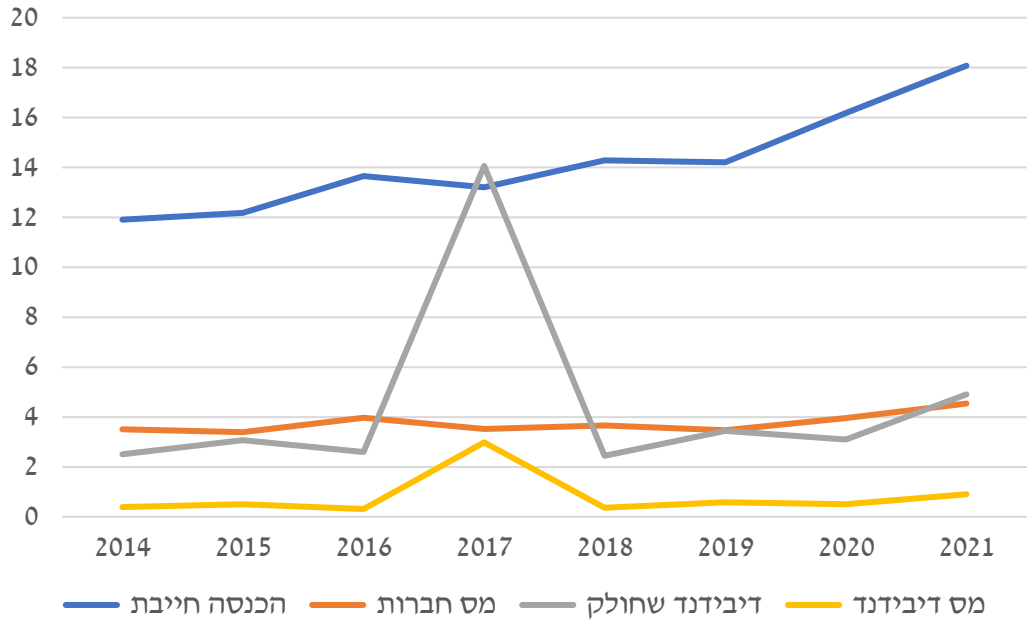
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	סך הכל
מספר חברות	12,562	13,255	14,069	13,312	13,494	13,700	14,930	15,397	110,719
מספר עובדים	18,655	19,580	20,708	19,636	19,931	20,281	22,368	23,189	164,348
מחזור	26.8	25.6	30.2	32.0	33.4	33.1	35.0	38.2	254.2
הכנסה פטורה	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	2.3
שכר	2.2	2.3	2.5	2.4	2.5	2.6	2.7	3.0	20.4
הכנסה חייבת	12.7	13.0	14.5	14.0	15.1	15.1	17.1	19.1	120.5
מס חברות	3.7	3.6	4.2	3.7	3.9	3.7	4.2	4.8	31.7
רווח לאחר מס	9.0	9.4	10.3	10.3	11.2	11.4	12.9	14.3	88.8
דיבידנד שחולק	2.7	3.3	2.8	15.5	2.6	3.6	3.3	5.1	38.9
מס דיבידנד	0.4	0.6	0.4	3.3	0.4	0.6	0.6	1.0	7.3
רווח לא מחולק*	**6.3**	**6.1**	**7.5**	**-5.2**	**8.6**	**7.7**	**9.6**	**9.1**	**49.9**
שיעור מס כולל**	32.7%	32.2%	31.3%	50.3%	28.3%	28.6%	27.8%	30.1%	32.3%

*הכנסה חייבת מינוס מס חברות מינוס דיבידנד שחולק.

** (מס חברות פלוס מס דיבידנד) חלקי הכנסה חייבת.

מאומדננו עולה כי היקף הרווחים הלא מחולקים בחברות משלח היד עומד על כ-50 מיליארד ₪ בשנים 2014-2021, ועל 8.8 מיליארד ₪ לשנה בשנים 2018-2021. כך, שיעור המס הכולל (מס חברות ומס דיבידנד) ששולם בחברות משלח היד הללו עומד על כ-32%, וללא מבצע הדיבידנד בשנת 2017, על 30% בלבד. בשנים 2018-2021 עמד שיעור המס הכולל על 28.7% בממוצע.

תרשים 5: חברות משלח יד - נתונים מרכזיים, 2014-2021, מחירים שוטפים, מיליארדי ₪



מקור: נתוני רשות המסים ועיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה.

6. אומדן הרווחים הלא מחולקים והלא ממוסים

בלוח 4 להלן אנו מפרטים את הנתונים המסכמים מהניתוח שעשינו לעיל ומחברים את שתי הקבוצות יחד. מן הנתונים עולה כי בשנים 2013-2021 נצברו רווחים לא מחולקים בהיקף של כ-200 מיליארד בקבוצות החברות שנבדקו, כ-30% מכלל הרווחים הלא מחולקים של כל החברות בישראל. חלק משמעותי ברווחים אלה - בסבירות גבוהה אינו נדרש להשקעה בצמיחה הפנימית של החברות שזוהו. ברמה שנתית, כאשר אנו בוחנים את ממוצע השנים 2018-2021 (אשר יותר רלוונטיות למצב המשק כיום), הרווחים הלא מחולקים בקבוצות החברות שנבדקו עומדים על 30 מיליארד ₪ לשנה.

רווחים לא מחולקים אלה (ב-2 קבוצות החברות שאופיינו) מעידים על פוטנציאל גביית חסר של כ-60 מיליארד ₪ במצטבר בכל התקופה, וכ-9 מיליארד ₪ בשנה, על בסיס השנים האחרונות. חשוב להדגיש כי במבט קדימה, ניסיון מיסוי בהיקף כזה יגרור בוודאות שינויים בהתנהגות על מנת להתחמק מנטל המס. עוד נציין כי איננו סבורים כי יש להביא להשוואת היקף הגבייה בין מס החברות ומס הדיבידנד, ועם זאת היקף הרווחים הלא מחולקים בקבוצות החברות שבדקנו מעידים

על כך שאין זה בלתי סביר לשאוף להכפלת מס הדיבידנד הנגבה כיום (כ-6 מיליארד ₪ בממוצע בשנה, ללא שנת 2017).

לוח 4: רווחים לא מחולקים ופוטנציאל הגבייה, נתונים מסכמים, מיליארדי ₪

	סך מצטבר 2013-2021	ממוצע שנתי 2018-2021
חברות החזקה (ממוצע אומדנים)	149.7	21.3
חברות משלח יד	49.9	8.8
סך הכל רווחים לא מחולקים	199.6	30.1
פוטנציאל גבייה	59.9	9.0

7. סיכום

במסמך זה כיוונו זרקור לעבר תופעה מיסוית משמעותית, במסגרתה עקרונות מרכזיים של מערכת המס אינם מתקיימים, וזאת כתוצאה ממבנה מערכת המס. **כיום לא מתקיים בישראל עקרון השקילות המיסוית בין מס הכנסה על יחידים לבין מס חברות ומס דיבידנד, ועל כן קיים יתרון ברור לפעילות באמצעות חברה.** יש לכך השלכות משמעותיות על היקף גביית המסים ואפקט מתגבר למעבר לפעילות באמצעות חברות.

מן הנתונים עולה כי גביית הדיבידנד היא שולית יחסית למס החברות, ובפועל רוב רובם של הדיבידנדים אינם מגיעים לידי היחיד ולא משולם עליהם מס אמת. **כלומר, השלב השני במיסוי הדו-שלבי דה פקטו כמעט ואינו קיים.**

אנו ממליצים לקדם תיקון חקיקה לצמצום התופעה.