



מיסוי חברות: ישראל והעולם

אורי כץ

מכון ירושלים לחקר שווקים

אפריל 2013

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

מיסוי חברות: ישראל והעולם

אורי כץ

מכון ירושלים לחקר שווקים

אפריל 2013

תקציר

מס החברות בישראל עומד כיום על 25%, לאחר שמתווה ההפחתה במיסוי של השנים האחרונות נעצר על ידי וועדת טרכטנברג. בדוח הוועדה נטען כי שיעור מס זה הוא ממוצע ביחס למדינות ה-OECD, לאור הגירעון התקציבי הצפוי אין סיבה להפחיתו, והוצע אף להעלות את השיעור ל-26% בשנה הקרובה. טיעון זה טומן בחובו שלוש טעויות. הראשונה היא התייחסות למס חברות סטטוטורי (המס הקבוע בחוק) ולא למס חברות אפקטיבי (המס המשולם בפועל, הכולל הנחות וסובסידיות שונות). השנייה היא התעלמות מהמגמה העולמית, במסגרתה שיעורי מס החברות הולכים ופוחתים במרבית המדינות המפותחות, ושיעור מיסוי שהיה ממוצע בשנת 2011 יהפוך לגבוה בשנת 2015. השלישית היא השוואה לממוצע כלל מדינות ה-OECD ולא רק למדינות בסדר הגודל של מדינת ישראל, וכן היעדר התחשבות בחסרונות וביתרונות היחסיים של מדינת ישראל לעומת אותן המדינות.

מחקר שביצעה פירמת רואי החשבון PwC מעלה כי המיסוי האפקטיבי בישראל בשנים 2006-2009 היה גבוה יותר מאשר במדינות ברות-השוואה, אם כי חסרים מחקרים עדכניים יותר לגבי עניין זה. מדינות רבות הפחיתו את שיעורי מיסוי החברות שלהן בשנים האחרונות, או מתכננות להפחיתו בקרוב. למשל, שבדיה הפחיתה את שיעור המס הסטטוטורי לרמה של 22% בשנת 2013, ופינלנד ובריטניה מתכננות להפחיתו ל-20% עד 2015. ניתוח הדירוג הבינלאומי של מדינת ישראל בפרמטרים שונים הקשורים לסביבה העסקית, כפי שביצע הפורום הכלכלי העולמי, מעלה כי ישראל מפגרת אחרי רוב מדינות אירופה באיכות התשתיות והמוסדות שלה, והסביבה הגיאוגרפית מעמיסה נטל נוסף על המשקיעים הזרים. שילובן של שתי נקודות המבט הללו, לגבי שיעורי המיסוי ולגבי הסביבה העסקית, מעלה כי בניגוד למדינות אחרות באירופה, מדינת ישראל אינה מנסה לפצות על חסרונותיה על ידי מס חברות נמוך יותר.

הפער בין מדינת ישראל לעולם במיסוי חברות פוגע ביכולתה של המדינה להתחרות על השקעות זרות. מס חברות גבוה מדי פוגע בכל שכבות האוכלוסייה, גם מכיוון שמרבית החברות בישראל מוחזקות על ידי קרנות הפנסיה וקופות הגמל של הציבור, וגם מכיוון שהירידה בהשקעות זרות מגדילה את האבטלה ומקטינה את השכר הממוצע במשק, כפי שעולה ממחקרים אמפיריים שונים.

יש לבצע ניתוח עמוק ועדכני יותר של מס החברות האפקטיבי במדינת ישראל, ולערוך השוואה למס החברות האפקטיבי במדינות רלוונטיות, תוך כדי דיון מקיף על התחרותיות היחסית של המשק הישראלי. בהתאם לניתוח זה יש לקבוע את מדיניות מיסוי החברות - ולא על סמך נתונים חלקיים והשוואות שאינן רלוונטיות. העלאת שיעור מס החברות יכולה אמנם לתרום להקטנת הגרעון התקציבי בטווח הקצר, אך מדובר בצעד שעשוי לסכן את הצמיחה העתידית של הכלכלה הישראלית, ולפגוע בכל שכבות האוכלוסייה.

1. הקדמה

1.1 מיסוי חברות

מיסוי חברות הוא מס ישיר המוטל על רווחיהן של חברות. הוא נגבה בנוסף למס על הדיווידנד לבעלי המניות, וכך בעלי החברה משלמים למעשה מס כפול בשני שלבים. במרבית המדינות המערביות חברות שונות משלמות בפועל שיעור מס שונה. במדינות מסוימות נהוג שיעור מס דיפרנציאלי, כאשר חברות גדולות משלמות שיעור מס גבוה יותר מאשר חברות קטנות. הפרש גדול במיוחד בין שיעורי המס של חברות גדולות וחברות קטנות קיים בצרפת, ארצות הברית, טורקיה, יפן, קוריאה וקנדה (הרף המבדיל בין חברה גדולה לקטנה שונה בין המדינות ומתייחס לרוב לרווחי החברה, להון עצמי ולגודל המחזור).¹ במדינות אחרות, כגון גרמניה, אוסטרליה, מדינות סקנדינביה, ניו-זילנד, שווייץ וגם ישראל, אין שיעור מס דיפרנציאלי התלוי בגודל החברה. בכל מדינות המערב, כולל אלו שבהן לא קיים מס דיפרנציאלי, ישנם חוקים שונים המפחיתים באופן אפקטיבי את המיסוי או מעניקים הטבות שונות לחברות מסוימות – בדומה לחוק עידוד השקעות הון הישראלי אליו נגיע בהמשך.

חשוב להבחין בין שני נושאים: **מס החברות הסטטוטורי**, שהוא שיעור המס הקבוע בחוק, ולעומתו **מס החברות האפקטיבי**, שהוא המס שמשלמות החברות בפועל וכולל הנחות שונות שהן מקבלות (ולפי חלק מהגדרות גם תשלומים נוספים). מכיוון שבמרבית המדינות קיימת דיפרנציאציה במס שמשלמות חברות שונות, השוואות בינלאומיות לפי מס החברות הסטטוטורי אינן מציגות תמונה נכונה של המציאות. מצד שני, קיימים קשיים רבים בחישוב שיעור המס האפקטיבי, ואין הגדרה אחידה עבורו. לרוב הוא מחושב באופן ישיר לפי דוחות החברות, כאשר נדרש לדגום מספר חברות "מייצגות" לכל מדינה.

השונות הרבה בין המדינות והסיבוכיות של מערכות המיסוי, המכס והסובסידיות במדינות שונות, מאתגרים כל ניסיון להבין את מבנה "מגרש המשחקים" שבמרכזו נמצאת מדינת ישראל כיום - הבנה הנדרשת על מנת לקבל החלטה מושכלת באשר לשיעור המיסוי הרצוי, ובאשר לפטורים והנחות הניתנים לפירמות וסקטורים ספציפיים. מעורבותם של לוביסטים וקבוצות אינטרסים חזקות מסבכת עוד יותר ניסיונות לפעול למען רווחתם של כלל אזרחי המדינה בנידון.

1.2 מיסוי חברות וצמיחה

למס החברות האפקטיבי השפעה על נטייתן של חברות בינלאומיות להשתקע במדינה כזו או אחרת, ועל כן ממשלות המעוניינות להגדיל את ההשקעות הזרות בארצן לרוב שומרות על מס חברות נמוך בהשוואה למדינות דומות להן. מחקרים שונים מעלים קשר חזק בין שיעור מס החברות במדינה לבין יכולתה למשוך השקעות זרות,² וכן כי נדידת חברות בין לאומיות ממדינה למדינה בניסיון להפחית את נטל המס היא תופעה נפוצה,³ ההולכת

¹ עמי צדיק (2012), **מס חברות דיפרנציאלי לפי גודל החברה במדינות מפותחות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (קישור)

² Hines, J. R. (1999) **Lessons from behavioral responses to international taxation**. National Tax Journal, 52, 305-322

³ Davies, R. B., & Voget, J. (2008). **Tax competition in an expanding European Union**.

ומתגברת בהתאם למגמת הגלובליזציה. בשנים האחרונות אנו עדים לדוגמאות רבות מהעולם לעניין זה, למשל לגבי חברת אפל (שהקימה חברות בנות באירלנד, הולנד, לוקסמבורג ואיי הבתולה על מנת להפחית את המיסוי עליה),⁴ גוגל (שהקימה גם היא חברות בנות באירלנד, הולנד ואיי ברמודה),⁵ ועוד.

מכיוון שהוא עלול להשפיע על הייצור והצמיחה, נטל מס החברות מוטל למעשה לא רק על החברות ועל המשקיעים בהן, אלא על אזרחי המדינה כולה. למשל, מחקרה של אליסון פליקס מהבנק הפדרלי של קנזס שפורסם בשנת 2007 מצא כי גידול של עשר נקודות אחוז במס החברות של מדינות עשירות מקטין את המשכורת השנתית הממוצעת באותן המדינות בשבעה אחוזים, כתוצאה מהירידה בהשקעות הפירמות.⁶ מחקר של ה-OECD משנת 2010, אשר ניסה לאמוד את הקשר בין מדיניות מיסוי לצמיחה, מצא כי העלאת שיעור מס החברות תגרור פגיעה משמעותית יותר בצמיחה בהשוואה להעלאת שיעורם של כל סוגי המיסים האחרים הקיימים.⁷ המיסים המשפיעים הכי פחות על הצמיחה הם מיסי צריכה (כגון מע"מ) ומיסי נדל"ן, ולכן מדיניות מעודדת צמיחה תכלול הפחתת מס חברות על חשבון העלאת מיסים משני הסוגים האחרונים. גם אם נרצה להפוך את מערכת המס ליותר פרוגרסיבית, מומלץ שלא לעשות זאת על ידי העלאת שיעור מס החברות, מכיוון שמיסים אחרים יפגעו פחות בצמיחה.

חשוב לציין כי אזרחי המדינה סופגים את נטל מס החברות גם באופן ישיר, מכיוון שדרך קרנות הפנסיה וקופות הגמל הם למעשה מחזיקים בבעלות על מרבית החברות בישראל. כאשר רווחי החברות נפגעים כתוצאה מהמיסוי, התשואה של הקרנות נפגעת בהתאם.

2. מיסוי חברות בישראל

2.1 שיעור מס החברות הסטטוטורי

בישראל מסתמנת מגמה עקבית של ירידה במס החברות בשלושת העשורים האחרונים, בדומה לשאר מדינות העולם המערבי. עד אמצע שנות השמונים עמד מס החברות הסטטוטורי על מעל לשישים אחוזים, אך על רקע המשבר הכלכלי שהתפתח באותן השנים החלו ממשלות ישראל להפחיתו בהדרגה, עד ל-36% בשנת 1996. מס החברות נותר על רמה זו עד הרפורמה של שנת 2003, שנועדה להתמודד עם המשבר במשק בתחילת שנות האלפיים. במסגרת רפורמה זו ובהמשך לדוח ועדת קפוטא-מצא משנת 2005, הוחל מתווה של הפחתה נוספת, שהביא את שיעור המיסוי לרמה של 25% בשנת 2010. על פי החלטות ממשלה משנת 2009 שיעור המס ירד ל-24% בשנת 2011, והוא היה עתיד להמשיך ולרדת עד לרמה של 18% בשנת 2016. וועדת טרכטנברג, שקמה

⁴ דה-מרקר (30.04.2012, קישור).

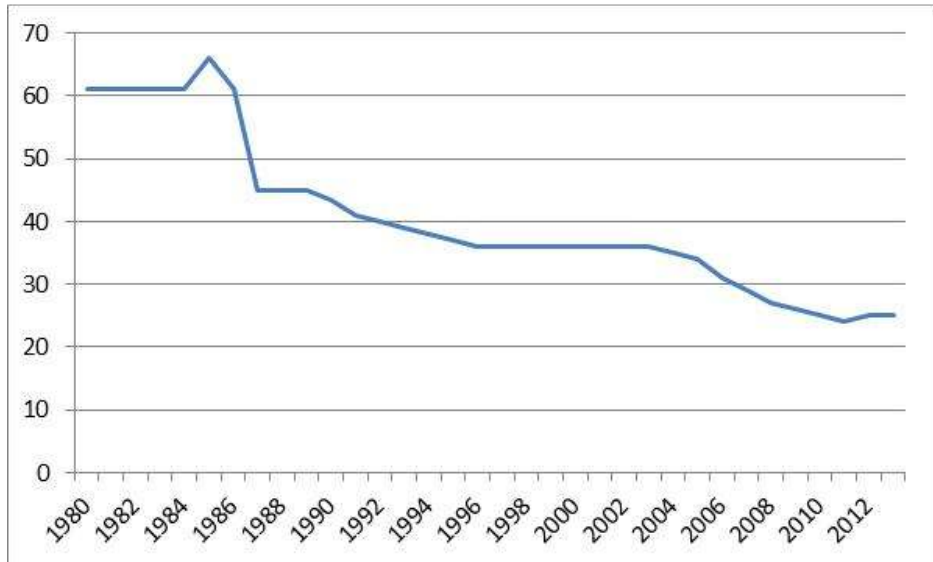
⁵ Balakrishnan, K., Blouin, J., & Guay, W. (2011). Does Tax Aggressiveness Reduce Financial Reporting Transparency?. Available at SSRN 1792783.

⁶ Felix, R. A. (2007). Passing the burden: corporate tax incidence in open economies. manuscript, Federal Reserve Bank of Kansas City ([link](#)).

⁷ OECD (2010), Tax Policy Study No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth ([link](#))

בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, החליטה על הקפאת מתווה ההפחתה והחזרת שיעור המס לרמה של 25%.

תרשים 1 – שיעור מס חברות סטטוטורי בישראל, 1980-2013



מקור – דוח בנק ישראל לשנת 2012, הנספח הסטטיסטי, ניתן להורדה [כאן](#).

על פי דוח וועדת טרכטנברג, הרפורמות שנעשו במערכת המיסוי בתחילת שנות האלפיים היו מוצדקות ותרמו רבות ליציאתו של המשק מהמיתון בו הוא היה שרוי.⁸ יחד עם זאת, הוועדה ביקרה את ההפחתה העקבית במס החברות, משתי סיבות עיקריות:

1. הגברת האי-שוויון במשק: "...הקטנת מס החברות פעלה אף היא בכיוון רגרסיבי שכן רובו המכריע של ההון נמצא בבעלות בעלי ההכנסות הגבוהות – עשירון ההכנסה העליון החזיק בשנת 2009 בכ-29% מההון במשק, יותר מששת העשירונים התחתונים גם יחד... עקב היעדר נתונים מדויקים לגבי התפלגות ההון בישראל לא ניתן לבצע הערכה טובה של השפעת הקטנת מיסוי החברות על האי-שוויון בהכנסה הכלכלית בישראל, אולם סביר כי צעדים אלו הרחיבו את הפערים הכלכליים."⁹
2. הקטנת הכנסות המדינה ויצירת גירעון: לפי הניתוח של חברי הוועדה, עקב המשבר העולמי לא סביר שהצמיחה תהיה גבוהה מספיק על מנת לפצות על הירידה בהכנסות המדינה כתוצאה ממתווה הפחתות המס, ועל כן הפחתות אלו יגדילו את הגירעון.

לפי דוח הוועדה, מדיניות מיסוי אמורה לאזן בין שלוש מטרות: צמיחה, שמירה על איזון פסקאלי, והשפעות על אי-שוויון. מדיניות המיסוי שהתבטאה בהפחתת מס החברות נתנה משקל רב מדי לצמיחה על חשבון שני הגורמים

⁸ הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (2011), דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (דוח טרכטנברג) שם (פרק המיסוי, עמוד 84, ניתן להורדה [כאן](#)).

האחרים, ולאור הירידה הצפויה בצמיחה כתוצאה מהמשבר העולמי היא הפכה למסוכנת ליציבות המשק. בהמשך לקביעת שיעור מיסוי של 25% בשנת 2012, המליצה הוועדה לבחון העלאה נוספת ל-26% בשנת 2013. לפי הדוח המסכם, חברי הצוות נחלקו בין אלו שתמכו במיסוי של 25% לבין אלו שתמכו במיסוי של 26%, תוך שהם מסתמכים על השוואת שיעור המס הסטטוטורי בישראל לשיעור המס הסטטוטורי הממוצע בכל מדינות ה-OECD (כולל מדינות שכפי שנראה בהמשך אינן ברורות השוואה למדינת ישראל מבחינה זו), שעמד על 25.5% בשנת 2011. יחד עם זאת, חברי הוועדה הזהירו מהגדלת שיעור המיסוי אל מעבר ל-26%:

*"יודגש כי חברי הוועדה רואים בעלייה מעבר לשיעור זה, תוך יצירת פער יחסית לשיעורי המס הממוצעים במדינות המפותחות, סכנה לפוטנציאל הצמיחה של הכלכלה הישראלית. יתר על כן, מרבית ההון בחברות שייך לגופים המוסדיים כגון קרנות הפנסיה וקופות הגמל, כך שלמעשה מרבית החברות בישראל נמצאות בבעלות הציבור הרחב. לפיכך הגדלה מופרזת של מס זה עלולה לפגוע דווקא במעמד הביניים."*¹⁰

ציטוט זה עומד בסתירה מסוימת לציטוט הקודם, בנוגע להגברת אי-השוויון במשק. ראוי לציין כי פרק המיסוי בדוח טרכטנברג אינו מתייחס להשוואה בינלאומית של מס חברות אפקטיבי, מלבד הערת אגב בה מצוין כי המס האפקטיבי נמוך מהמס הסטטוטורי הודות לפטורים הכלולים בחוק עידוד השקעות הון.

2.2 חוק עידוד השקעות הון

חוק עידוד השקעות הון נחקק בשנת 1959, במטרה לעודד חברות בין לאומיות מייצאות וחברות המעסיקות עובדים בפריפריה על ידי הטבות מס. החוק כולל מענקים הניתנים למפעלים, זכאות לניכוי פחת מואץ על ציוד ומבנים, ושיעורים נמוכים יותר של מס חברות. במהלך השנים התפתחו בחוק שלל סעיפים "יוצאי דופן", שנועדו לתגמל באופן ספציפי משקיע כזה או אחר. למשל, החברה לישראל של שאול אייזנברג קיבלה בשנת 1968 פטור ממיסים למשך שלושים שנים במסגרת החוק, ביוזמתו של שר האוצר פנחס ספיר. מאז חקיקתו שונו סעיפי החוק מספר רב של פעמים לפי צרכי המשק והחלטותיהם של פוליטיקאים, ופותחו מסלולים שונים של הטבות ומענקים שחברות יכולות לקבל. למרות החשיבות הרבה שבמשיכת השקעות זרות למשק, בשנים האחרונות מתרבים הקולות הקוראים לרפורמות משמעותיות בחוק ואף לביטולו המוחלט.¹¹ ישנם שני פגמים משמעותיים בחוק במבנהו הנוכחי: חוסר הצלחתו במילוי המטרות שלשמן הוא חוקק, ויצירת תמריצים לשחיתות.

בשנת 2009 פורסם מחקרם של גיא נבון ורוני פריש מבנק ישראל אודות חוק עידוד השקעות הון, אשר מביא בין השאר סקירה של מחקרים קודמים.¹² חוקרים שבחנו את הנושא מאז שנות השבעים מצאו כי הסבסוד מביא לביצוע פרויקטים לא כדאיים, לאי יעילות בייצור, להקמת מפעלים שסיכוי הישרדותם נמוכה, להעדפת תעשייה

¹⁰ שם (פרק המיסוי, עמוד 90, ניתן להורדה כאן).

¹¹ דה-מרקר, ראיון עם החשב הכללי לשעבר ירון זליכה (28.01.2013, קישור).

¹² בנק ישראל (2009), השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו, סדרת מאמרים לדיון.

מסורתית ולא יציבה על חשבון תעשייה מתקדמת, ואינו משפיע על האבטלה.¹³ נבון ופריש מוצאים במחקרם על השפעות החוק בשנים 1990-1999 כי החוק לא הביא לעיוות בהקצאת ההון במשק, אך כי המענקים וההקלות במיסוי לא הובילו להגדלת ההשקעה הפרטית והתעסוקה בפריפריה. קשה לאמוד אמפירית את השפעותיו של החוק משלל סיבות טכניות, אך הספרות המחקרית בנושא מצביעה על הכיוון: באופן היסטורי לא ניתן להראות תרומה כלשהי של החוק לכלכלת אזורי הפריפריה בישראל, ובהחלט ייתכן שהוא אף פגע בפריפריה על ידי יצירת תלות של תושביה בתעשיות מסורתיות ולא רווחיות שאינן דורשות הון אנושי גבוה. מלבד חוסר תרומתו לכלכלת הפריפריה, יוצר חוק עידוד השקעות הון תמריצים נרחבים לשחיתות. בשני העשורים האחרונים נרשמו מקרים רבים של רמאות מצד בעלי עסקים המעוניינים להשיג הטבות במסגרת החוק,¹⁴ או בכירים במשרד התעשייה והמסחר שקיבלו שוחד בתמורה להטבות שמציע החוק.¹⁵

בתחילת 2011 נערכה רפורמה מקיפה בחוק לעידוד השקעות הון, אשר פישטה את הקריטריונים הקבועים בו. במסגרת החוק החדש מפעלים המייצאים יותר מ-25% מתוצרתם מקבלים הנחות משמעותיות במיסוי החברות: מס בשיעור של 15% במרכז ו-10% בפריפריה בשנים 2011-2012, 12.5% במרכז ו-7% בפריפריה בשנים 2013-2014, ומס בשיעור של 12% במרכז ו-6% בפריפריה החל משנת 2015.¹⁶

כיום נבחנות הצעות שונות לרפורמה נוספת בחוק. המשנה לנגיד בנק ישראל לשעבר, פרופ' צביאקשטיין, טוען (כמו גם מספר מומחים אחרים) כי הסף הקובע מתן מענקים לחברה המיצאת 25% מתוצרתה נמוך מדי, כי יש לשנות את הקריטריונים בחוק הנוכחי על מנת שייקחו בחשבון נושאים נוספים מלבד אחוז התוצרת המיוצאת כגון חדשנות והשפעות חיצוניות חיוביות על המשק, וכי על מנת לקדם את הפריפריה יש להשקיע כספים באופן ישיר בתשתיות וחינוך בפריפריה, במקום הטבות המס לחברות הממקמות את מפעליהן שם.¹⁷ אם ברצוננו למשוך השקעות מצד חברות בין לאומיות, ישנן חברות רבות בתחומים כגון קמעונאות או שירותים אשר אינן מייצאות ולא יהנו כלל מחוק עידוד השקעות הון. בעיה נוספת היא השינויים התכופים בחוק, בהתאם לגחמותיהם של פוליטיקאים ופקידים בכירים, היוצרים סביבה של חוסר וודאות עבור החברות הנהנות ממנו.

¹³ היעדר ההשפעה על האבטלה נובע בין השאר מכך שהמפעלים מוקמים ב"שולי הפריפריה" הקרובים למרכז, כך שרבים מהעובדים במפעלים מגיעים מערי המרכז. למשל, מחקר משנת 2005 מצא כי 43% מעובדי אינטל מתגוררים מצפון לקריית מלאכי.

¹⁴ למשל, ראו [כאן](#).

¹⁵ למשל, ראו [כאן](#).

¹⁶ ראו מצגת בנושא באתר התאחדות התעשיינים בישראל, [כאן](#). מעניין להבחין כי המצגת של התאחדות התעשיינים מציגה סקירה בין לאומית של מס החברות הסטטוטורי בהשוואה לשיעורי המיסוי הנמוכים יותר של חוק עידוד השקעות הון - תוך התעלמות מכך שקיימים פטורים שונים וסובסידיות גם במדינות אחרות.

¹⁷ גלובס, ראיון עם פרופ' צבי אקשטיין (18.02.2013, [קישור](#)).

3. מס חברות: תמונת מצב בין לאומית

3.1 השוואה בין-לאומית של מס החברות

ישנה שונות רבה בגובה המס שמטילות מדינות שונות בעולם על החברות הפועלות בשטחן. בתחתית הרשימה נמצאים מקלטי מס כגון איי הבתולה, איי קיימן ולוקסמבורג, ואילו המדינות המערביות בעלות שיעורי המיסוי הסטטוטורי הגבוהים ביותר הן יפן, בלגיה, ארצות הברית וצרפת.

בשנת 2011 התפרסם מחקר אמריקני שנערך על ידי קווין מרקל ודאגלס שאקלפורד, העוסק בהשוואת שיעורי מס חברות אפקטיביים, על ידי סקירה של הדוחות החשבונאיים שפרסמו 11,602 חברות ב-82 מדינות שונות, בין השנים 1988-2009.¹⁸ החוקרים בדקו בין השאר את ההשערה כי חברות בינלאומיות מתכננות את תשלום המיסים שלהן ואת מיקום המפעלים והמטות באופן שמבטל לחלוטין את הבדלי שיעורי המס הסטטוטורי בין המדינות, ומצאו כי השערה זו שגויה: חברות במדינות שונות משלמות שיעורי מס אפקטיביים שונים. ממצא זה תומך בטענה כי מדינות מסוימות יכולות "להרשות לעצמן" לשמור על שיעורי מס חברות גבוהים יותר ממדינות אחרות מכיוון שיש להן יתרונות אחרים המחפים על כך, והחברות במדינות אלו אינן מתחמקות לחלוטין מתשלום המיסים הגבוהים - משתלם להן לשלם את המיסים האלו ולהישאר במדינות הללו. על פי ממצאי המחקר, המדינות המערביות בעלות שיעורי מס החברות האפקטיביים הגבוהים ביותר הן יפן, ארצות הברית, צרפת וגרמניה – כולן מדינות גדולות, בעלות שוק פנימי משמעותי אשר חברות בין-לאומיות מוכנות לשלם מחיר מסוים על מנת להיות חשופות אליו. למשל, סטפן שיי, בכיר במשרד האוצר האמריקני, טוען כי גודלה של ארצות הברית בהשוואה למדינות אחרות מאפשר לחברות הסוחרות בתחומיה לעבור פחות גבולות במהלך המסחר, וכך לחסוך כספים, מה שמאזן את גובה מס החברות במדינה.¹⁹

בניגוד למדינות אלו, מדינות קטנות לרוב שומרות על מיסוי חברות נמוך יחסית. הדוגמה המובהקת ביותר לכך היא שוויץ, שיש המחשיבים אותה בתור מקלט מס. בשוויץ קיים מיסוי חברות של 8.5% ברמה הפדרלית, ומיסוי נוסף המשתנה בין הקנטונים השונים, כך ששיעור מס החברות הסטטוטורי הכולל נע בין 22% ל-13%.²⁰ דוגמה מפורסמת אחרת היא אירלנד, אשר שיעור מס החברות הסטטוטורי שלה עומד על 12.5%. שיעור מס החברות באירלנד מוזכר כאחד הגורמים לצמיחה המהירה שאפיינה את "הנמר הקלטי" בשנים 1995-2008 (בדומה לארבעת "הנמרים האסייתים" – הונג-קונג, דרום קוריאה, סינגפור וטייוואן), והוא גרם בעשור האחרון לסכסוך בינה לבין צרפת, שטענה כי אירלנד מתחרה באופן "לא הוגן" על השקעות זרות.²¹ גם במדינות קטנות שבהן המס הסטטוטורי גבוה יחסית קיימים חוקים שונים המפחיתים את המס האפקטיבי. למשל, בבלגיה פותח מנגנון הנקרא

¹⁸ Markle, K. S., & Shackelford, D. A. (2011). **Cross-country comparisons of corporate income taxes** (No. w16839). National Bureau of Economic Research.

¹⁹ מרקל ושקלפורד (2011), שם.

²⁰ מקור הנתונים – [כאן](#), וניתן לראות נתונים מפורטים עבור קנטונים שונים [כאן](#). בתוכנית האמריקנית "60 דקות" שודרה

בשנת 2011 כתבה מעניינת בנידון, ראו [כאן](#).

²¹ ראו למשל כתבה בנושא, [כאן](#).

Notional interest deduction היוצר מצב שבו למרות מיסוי סטטוטורי של כ-34%, המיסוי האפקטיבי יכול להיות נמוך מ-20%.²²

קיימות מעט השוואות בין לאומיות של מס החברות האפקטיבי הכוללות את מדינת ישראל. פירמת רואי החשבון הבין לאומית PwC פרסמה בשנת 2011 מחקר אשר אמד את שיעור המס האפקטיבי הכולל שהיה מוטל על חברות בין השנים 2006-2009, על ידי סקירת הדוחות של 1,820 חברות מהגדולות בעולם, מ-59 מדינות שונות, ביניהן 38 חברות ישראליות.²³ על מנת לבצע השוואה רלוונטית לישראל, נבחר מדינות בסדר הגודל של מדינת ישראל החברות ב-OECD, בהן מתגוררים בין ארבעה ל-12 מיליון תושבים. הנתונים כוללים שלוש עשרה מדינות כאלו. להלן טבלה המתארת עבור כל אחת מהמדינות את שיעור המס הסטטוטוריות שיעור המס האפקטיבי.²⁴

טבלה 1 – שיעורי מס סטטוטורי ומס חברות אפקטיבי עבור מספר מדינות נבחרות

מס חברות אפקטיבי ממוצע (2006 - 2009)	שיעור מס סטטוטורי (2013)	מדינה
13.7%	19.0%	הונגריה
18.7%	25.0%	פורטוגל
19.1%	28.0%	נורווגיה
19.5%	34.0%	בלגיה
19.7%	25.0%	אוסטריה
20.4%	19.0%	הרפובליקה הצ'כית
20.7%	21.2%	שווייץ
22.0%	22.0%	שבדיה
22.4%	12.5%	אירלנד
24.2%	24.5%	פינלנד
24.9%	25.0%	דנמרק
25.2%	26.0%	יוון
26.9%	25.0%	ישראל
21.3%	23.6%	ממוצע

מקורות: עיבוד לנתוני חברות הייעוץ KPMG ו-PwC

באופן עקרוני שיעור מס החברות האפקטיבי יהיה תמיד נמוך מהשיעור הסטטוטורי. זה לא המקרה עבור חלק מהמדינות שבטבלה מכיוון שמדובר על שנים שונות, ומכיוון שההגדרות של PwC עבור המיסוי האפקטיבי מעט שונות מהמקובל. שיעור המס הסטטוטורי הממוצע עבור המדינות שבטבלה הוא 23.6%, נמוך משיעור המס הסטטוטורי של מדינת ישראל. שיעור המס האפקטיבי הממוצע בין השנים 2006-2009 לפי המחקר של

²² להסבר בנושא ניתן לקרוא כאן.

²³ PwC (2011), Global Effective Tax Rates ([link](#))

²⁴ שיעורי המס הסטטוטורי נלקחו מנתונים עדכניים שפרסמה פירמת הייעוץ הבין לאומית KPMG (קישור). הם אינם שונים מהותית מהנתונים שפורסמו במקורות אחרים, כגון המחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2011, אם כי חלק מהמדינות הורידו את שיעורי המס שלהן בשנתיים האחרונות.

PwC הוא 21.3%, ובישראל המס האפקטיבי הוא הגבוה ביותר מכל המדינות שנסקרו. נתונים אלו אינם מספקים לשם קבלת תמונת מצב מלאה ועדכנית בנוגע למיקומה היחסי של מדינת ישראל, אך הם מרמזים על האפשרות כי מס החברות האפקטיבי בישראל אינו נמוך בהשוואה למדינות אחרות.

3.2 מגמות בשיעור מס חברות בעולם

קיימת מגמה עקבית של הפחתה במיסי החברות בכל העולם בעשורים האחרונים. מחקרים רבים מצאו עדויות לקיומה של תחרות מיסוי בין מדינות מערביות, שהולכת ונעשית אינטנסיבית יותר ויותר עם השנים, במקביל לתהליך הגלובליזציה ולנטייה הגוברת של חברות לנדוד בעקבות המיסים הנמוכים.²⁵ מחקרם של מארקל ושקלפורד מצא כי מס החברות האפקטיבי נמצא במגמת ירידה עקבית בכל המדינות בשני העשורים האחרונים: במהלך השנים 1989-2009, עבור תשע מדינות מערביות שיש עבורן תצפיות בכל השנים, מס החברות האפקטיבי ירד בממוצע ב-12 נקודות אחוז.²⁶ מחקר אחר שפורסם על ידי האיחוד האירופאי מוצא כי מיסי החברות באירופה קוצצו מרמה ממוצעת של 35.3% במחצית השנייה של שנות התשעים לרמה ממוצעת של 23.5% בשנת 2012.²⁷

אחת הדוגמאות לעניין זה היא מדינות מיסוי החברות בשבדיה, בה מרבית סוגי המיסים הם בין הגבוהים בעולם. עד שנות התשעים מיסוי החברות בשבדיה היה בין הגבוהים בעולם המערבי. במסגרת הרפורמות שנעשו במדינה לאחר המשבר של תחילת שנות התשעים, נקבע מתווה של הפחתה במס החברות, שהביא אותו לרמה נמוכה ביחס למרבית מדינות אירופה באמצע שנות התשעים. במקביל לכך מערכת המס הפכה להיות יותר אחידה, ופחות נתונה למניפולציות. לאחר מכן מדינות אירופאיות אחרות החלו להפחית את שיעורי מס החברות שלהן, עד ששבדיה שוב הפכה בשנת 2009, עם שיעור מס סטטוטורי של 26.3%, למדינה עם שיעור מס חברות גבוה באופן יחסי. בתגובה לכך הוחלט להפחית את שיעור מס החברות הסטטוטורי ל-22% עד שנת 2013.²⁸

דוגמאות אחרות למדינות שהורידו לאחרונה או מתכננות להוריד את שיעורי מס החברות שלהן כוללות את יפן וקנדה שהפחיתו את מס החברות שלהן בשנת 2012, את פינלנד המתכננת להפחית את שיעור מס החברות בשנת 2014 ל-20%,²⁹ ואת בריטניה המתכננת להפחית את שיעור מס החברות ל-20% בשנת 2015.³⁰ תוכניות דומות מוזכרות לגבי ספרד ומדינות נוספות.

²⁵ למשל:

Altshuler, R., & Goodspeed, T. J. (2002). **Follow the leader? Evidence on European and US tax competition.** Unpublished Manuscript, Hunter College, New York.

²⁶ מארקל ושקלפורד (2011), שם.

²⁷ European Commission (2012), **Taxation trends in the European Union** ([link](#))

במחקר של האיחוד האירופאי ישנה גם השוואה של מיסי חברות אפקטיביים בשנת 2011 עבור מדינות אירופה, ללא ישראל.²⁸ ראה מאמר במגזין של חברת Ernst & young (17.01.2013, [קישור](#)).

²⁹ *The Wall Street Journal* (21.03.2013, [link](#))

³⁰ *The Guardian* (20.03.2013, [link](#))

3. הסביבה העסקית: ישראל לעומת העולם

כאשר חברות בין לאומיות בוחרות היכן למקם מטות ומפעלים, מס החברות המקומי הוא רק אחד השיקולים העומדים לנגד עיניהן. שיקול אחר, חשוב לא פחות, הוא הסביבה העסקית הרלוונטית: גודל השוק הפנימי, מוסדות, תשתיות, הון אנושי, עלויות לוגיסטיות, מצב בטחוני, וכל פרמטר אחר שיכול להשפיע על פעילותה של החברה. שיעור מיסוי נמוך יכול לפצות על סביבה עסקית בעייתית, וסביבה עסקית מצוינת יכולה לתמוך בשיעור מיסוי חברות גבוה. על כן, בחינת מדיניות המיסוי הנכונה עבור מדינת ישראל מחייבת התייחסות לפרמטרים אלו.

הפורום הכלכלי העולמי מפרסם מדי שנה את דוח התחרותיות, המשווה מספר רב של מדינות על פי תריסר קטגוריות-על של פרמטרים, כאשר כל אחד מהם מפורק לתת-קטגוריות.³¹ שתי קטגוריות-על רלוונטיות במיוחד לדיון: תשתיות ומוסדות. להלן דירוגי המדינות שנבחרו בתור קבוצת השוואה של 13 מדינות אירופאיות שגודל אוכלוסייתן דומה לשל ישראל, לפי הדוח של השנים 2011-2012, לגבי תשתיות ומוסדות.

טבלה 2 – דירוג המדינות על פי דוח התחרותיות של הפורום הכלכלי העולמי (מתוך 142 מדינות),

2011-2012

מדינה	מוסדות	תשתיות
אוסטריה	20	18
אירלנד	23	29
בלגיה	27	17
דנמרק	5	10
הונגריה	73	46
הרפובליקה הצ'כית	84	36
יוון	96	45
ישראל	33	33
נורווגיה	7	35
פורטוגל	51	23
פינלנד	4	19
שבדיה	2	13
שוויץ	6	5

מקור: עיבוד לנתוני הפורום הכלכלי העולמי

ישראל מדורגת במקום התשיעי מבין 13 המדינות בקבוצת השוואה, גם לפי מוסדות וגם לפי תשתיות. קטגוריות אלו כוללות תת-קטגוריות רבות אשר אינן רלוונטיות למשקיעים זרים, ולכן רצוי לעבור לרזולוציה גבוהה יותר. לשם השוואה נבחר את שוויץ, את דנמרק (אשר שיעור המיסוי הסטטוטורי הנוכחי שלה שווה לזה של ישראל), והדירוגים שלה דומים לדירוגים של שאר המדינות הנורדיות), ואת הרפובליקה הצ'כית, מדינה בעלת מוסדות

³¹ הפורום הכלכלי העולמי (2012), דוח התחרותיות לשנת 2011-2012, ניתן להורדה כאן.

ותשתיות מפגרות בהשוואה לישראל ושיעור מיסוי נמוך יותר. להלן הדירוגים של שלושת המדינות הללו מתוך 142 מדינות, לגבי מספר תת-קטגוריות הרלוונטיות למשקיעים זרים:

טבלה 3 – דירוג המדינות ישראל, שוויץ, דנמרק והרפובליקה הצ'כית עבור מספר קטגוריות הרלוונטיות למשקיעים זרים

category	Indicator	Ranking of Israel	Ranking of Switzerland	Ranking of Denmark	Ranking of the Czech Republic
Institutions	Property rights	31	2	7	78
	Favoritism in decisions of government officials	40	11	4	123
	Burden of government regulation	67	17	19	120
	Business costs of terrorism	124	32	21	16
infrastructure	Quality of roads	50	3	6	81
	Quality of railroad infrastructure	48	1	11	22
	Quality of port infrastructure	64	36	9	52
	Quality of electricity supply	36	2	1	18
Education	Secondary education enrollment	62	43	4	46
	Tertiary education enrollment	32	51	10	34
	Quality of math and science education	79	4	30	66
Labor market efficiency	Flexibility of wage determination	46	18	121	61
	Hiring and firing practices	62	3	1	119
Market size	Domestic market size index	51	40	52	46

מקור: עיבוד לנתוני הפורום הכלכלי העולמי

כפי שניתן לראות, שוויץ ודנמרק עוקפות את מדינת ישראל בפער משמעותי כמעט בכל המדדים, וגם צ'כיה מקדימה את ישראל בשבעה מתוך 14 המדדים שנבחרו, ביניהם שלושה מבין ארבעת המדדים הקשורים לתשתיות, וגודל השוק המקומי. ישנם נושאים שבהם ישראל מדורגת גבוה ביחס לכל מדינות העולם, כגון פרמטרים הקשורים לחדשנות, למוכנות טכנולוגית ולתחכום עסקי, אם כי גם בהם מדינות סקנדינביה ושוויץ לרוב מדורגות גבוה יותר, ולא ברור עד כמה נושאים אלו רלוונטים לחברות בין לאומיות שממילא יש ברשותן מרכזי פיתוח בכל העולם.³² בשאר הנושאים ישראל מדורגת לרוב אחרי מדינות מערב, צפון ומרכז אירופה, ובחלקם גם אחרי מדינות מזרח ודרום אירופה.

חסרונותיה של ישראל בתחום התשתיות, בייחוד בכל הקשור לכבישים ונמלי ים, מופיעים גם במחקרים נוספים. למשל, על פי מחקר של משרד התחבורה והאוצר התפוקות בתחום המכולות בנמלי ישראל נמוכות בכ-15% עד 25% לעומת נמלים במזרח התיכון, ונמוכות עוד יותר לעומת נמלים אחרים בעולם.³³ מלבד הדירוגים, נושא חשוב נוסף הוא המרחק הפיזי של מדינת ישראל מהשוק האירופאי, שהוא גדול ממרחקן של שאר המדינות בקבוצת ההשוואה: כאשר מנהל בחברה גרמנית השוקלת לפתוח מחלקת מחקר במדינה זרה נדרש להחליט האם עליו לטוס פעמיים בשבוע להולנד או לישראל, המרחק הוא גורם בעל חשיבות. ולבסוף, מלבד העלות הישירה של ההתמודדות עם המצב הבטחוני בארץ, הסביבה הגיאוגרפית של מדינת ישראל וההתייחסויות אליה בתקשורת העולמית מרתיעות משקיעים זרים.

אם נשווה בין טבלה 1 לטבלה 2, נראה כי פורטוגל, הונגריה והרפובליקה הצ'כית מנסות לפצות על חסרונותיהן על ידי מס חברות נמוך באופן יחסי, בעוד שישראל ויוון אינן עושות זאת. לאור נתונים אלו והמגמות העולמיות, עלול להיווצר בשנים הקרובות פער בין ישראל לבין המדינות המתחרות איתה על השקעות זרות – פער המסכן את עתיד הצמיחה של כלכלת המדינה ועשוי לפגוע בכל שכבות האוכלוסייה. בעוד שקשה מאוד יהיה לשנות את הדירוג היחסי של מדינת ישראל בנושאים כגון המצב הבטחוני, איכות נמלי הים או נטל הרגולציה הממשלתית, את מס החברות ניתן להפחית בקלות יחסית על מנת לפצות על חסרונות אלו.

5. סיכום והמלצות

מדיניות מיסוי חברות נבונה צריכה לאזן בין פגיעת המיסוי בצמיחה של הטווח הארוך, לבין שיקולים אחרים כגון יציבות פיסקאלית, אי-שוויון ועוד. מכל אלו הנושא הקל ביותר לחישוב, לפחות בטווח הקצר שבו חברות אינן מניידות את פעילותן ממדינה למדינה, הוא השפעת מדיניות המיסוי על יציבות פיסקאלית. הדיון הציבורי האחרון בנושא התרחש במסגרת וועדת טרכטנברג, אולם הניסיון של הוועדה להעריך את מידת הפגיעה בכלכלה נעשה על ידי השוואה בינלאומית לא מדויקת של שיעורי מס סטטוטורי, ובסופו של דבר ההחלטה נתנה משקל יתר לשיקולים של יציבות פיסקאלית, לאור הגירעון שהיה צפוי בתקציב המדינה.

³² למשל, בקטגוריית העל innovation ישראל מדורגת במקום השישי בעולם, אך את שלושת המקומות הראשונים בעולם תופסות אחת אחרי השניה שוויץ, שבדיה ופינלנד, ודנמרק נמצאת במקום השמיני.

³³ דוח ועדת טרכטנברג, שם.

מדיניות מיסוי חברות ראויה צריכה להיקבע על בסיס הנתונים הבאים:

1. מס החברות האפקטיבי, ולא מס החברות הסטטוטורי.
2. השוואה בין לאומית של מס החברות, הכוללת מגמות הצפויות בעתיד.
3. היתרונות והחסרונות היחסיים של מדינת ישראל בהשוואה למדינות אחרות בקבוצת השוואה הרלוונטית.

אין ערך רב לדיון במס החברות הסטטוטורי במנותק מחוק עידוד השקעות הון. שיעור המס הסטטוטורי לא קובע את ההשפעה בפועל על תקציב המדינה, או על החברות המתכננות להשקיע במדינת ישראל. באותה המידה אין ערך רב לדיון בחוק עידוד השקעות הון בנפרד מההנחות והסובסידיות הניתנות לחברות במדינות אחרות, וכל דיון בנושא חייב לקחת בחשבון את החסרונות והיתרונות היחסיים של מדינת ישראל.

הנתונים והמחקרים שהוצגו במסגרת עבודה זו מובילים למסקנות הבאות:

- ייתכן שמס החברות האפקטיבי במדינת ישראל כיום גבוה בהשוואה למדינות ברות השוואה בעולם, אם כי חסרים מחקרים יותר מעודכנים בנושא.
- על פי המגמה העולמית, אם שיעור המס הנוכחי יישאר על כנו הפער בין ישראל למדינות ברות השוואה בעולם בנושא זה ילך ויגדל.
- מבחינת הסביבה העסקית, ישראל מפגרת אחרי מדינות מערב, מרכז וצפון אירופה, ובנושאים מסוימים גם אחרי מדינות מזרח ודרום אירופה. ישראל איננה מנסה לפצות על חסרונות אלו על ידי שיעורי מס תחרותיים יותר.
- בהמשך לכתוב בדוח טרכטנברג, ראוי לציין כי הפחתת מיסוי החברות איננה הטבה הניתנת לעשירים בלבד. הציבור הרחב מחזיק דרך הגופים המוסדיים בנתח משמעותי מההון בארץ, וכך הוא עשוי להרוויח מהפחתת מס החברות באופן ישיר, וכן באופן עקיף דרך עידוד הצמיחה.

להלן המלצותינו לגבי מדיניות מיסוי חברות במדינת ישראל:

1. לפני קבלת החלטה אסטרטגית בנוגע לשיעור המיסוי הרצוי ולחוק עידוד השקעות הון, יש לקיים מחקר מעמיק ועדכני המשווה את מס החברות האפקטיבי בישראל למיסי חברות אפקטיביים במדינות דומות, ומתייחס למגמות העתידיות הצפויות במדינות אלו ולחסרונותיה היחסיים של הסביבה העסקית בישראל.
2. ללא מחקר מעמיק מהסוג שהוצע בסעיף הראשון אין להעלות את מס החברות האפקטיבי, ורצוי אף לשקול להפחית את המיסוי על מנת שלא יוצר פער בין מדינת ישראל לבין מדינות ברות השוואה, ועל מנת לעודד את הצמיחה בשנים הקרובות.
3. הקריטריונים וההנחות הכלולים במסגרת חוק עידוד השקעות הון צריכים להיקבע ביחד עם מס החברות הסטטוטורי, מתוך ראייה אסטרטגית ארוכת טווח הכוללת השוואה בין לאומית.