



"הוי האמרים לרע טוב ולטוב רע" ישעיה ה.כ

המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים

החטיבה למחקר ומדיניות כלכלית

מחקרי מדיניות

נובמבר 2001

מס' 51

היבטי מיסוי בינלאומיים כמניע לבריחת משקיעים זרים מישראל:

התמקדות בענף ההיי-טק איציק סבטו

מבוא

חברות ההיי-טק הישראליות גייסו בשנת 2000 יותר מ-3.2 מיליארד דולר. סכום זה גבוה ביותר מפי שלושה מהסכום אותו גייסו החברות בשנת 1999, שהסתכם בכמיליארד דולר. גם בתחום פעילות קרנות ההון סיכון המקומיות, שנת 2000 הייתה שנת שיא. השקעות הקרנות בשנת 2000 הסתכמו ביותר מ-1.1 מיליארד דולר. סכום זה מהווה כשליש מסך כל הגיוסים של חברות ההיי-טק הישראליות, וזאת בהשוואה ל-435 מיליון דולר שגויסו ב-1999. כולה. משנת 1991 ועד שנת 2000 (כולל) גייסו הקרנות סכום מצטבר של 6.5 מיליארד דולר, ומתוכם פנויים להשקעות חדשות ועוקבות 3 מיליארדי דולרים.¹

ממספר נתונים לשנת 1999 עולה כי ייצוא ענף התוכנה מישראל נאמד בכ-2 מיליארד דולר, וייצוא ענף האלקטרוניקה הגיע לכ-7 מיליארד דולר. משקל תוצר ההיי-טק (ערך מוסף) מסך התוצר העסקי היה 8%, וקצב הגידול השנתי של הייצוא בעשור האחרון היה יותר מ-15%. בענף התכנה והאלקטרוניקה מועסקים נכון לאוקטובר 2001, 68,000 אנשים.² קצב גידול המועסקים בענף ההיי-טק בעשור האחרון עומד על כ-6.7% לשנה, לעומת שיעור אבטלה הולך וגובר בכלל המשק.³

עורך מחקרי מדיניות:

אלוין רבושקה, עמית בכיר וראש החטיבה למדיניות כלכלית, ועמית בכיר, מכון הובר, אוניברסיטת סטנפורד, סטנפורד, קליפורניה, 94305, טל 725-5674 (650) עורך משנה: זאב גולן, מנכ"ל המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים

I A S P S

16 Bilu Street - Jerusalem 93221 Israel - Tel: 972-2-563-8171 - Fax: 972-2-561-1668
1020 Sixteenth St. NW - Suite 310 - Washington, DC 20036 - Tel: 202-833-9716 - Fax: 202-862-4981

עשרים עסקאות ההיי-טק הישראליות הגדולות חושבו ביום העסקה בסכום שיא של למעלה מ-12 מיליארדי דולרים.⁴

היוצא מכך הוא כי תעשית ההיי-טק היא אחד המשאבים העיקריים של כלכלת ישראל, והיא הקטר שמוביל את המשק לצמיחה. עם זאת בשנתיים האחרונות דומה שהקטר איבד את מסלולו. חברות טכנולוגיה רבות שהיו רשומות בישראל העבירו את פעילותן לארה"ב, ורוב החברות הישראליות החדשות נרשמות שם.

גם קרנות הון סיכון ישראליות מעבירות פעילות לארה"ב, וגיוסי הון סיכון נעשים בקרנות שנרשמות מחוץ לישראל. ברבעון האחרון של שנת 2000 נרשמה ירידה של כ-30% בהשקעות הגופים והקרנות הזרות בארץ שהובילה לירידה של 18% בסך ההשקעות הכללי, לסך של כ-845 מיליון דולר.⁵

הסיבות למהפך רבות: ראשית חוקי המס בארץ מבריחים משקיעים. בנוסף, רישום חברות ישראליות בחו"ל הוא טבעי ונוח בשל קרבתו לשוק ולמקורות המימון, המצב הבטחוני מרתיע משקיעים זרים רבים, וחוק החברות מקשה אף הוא על התאגדות בעלי עסקים, בהוסיפו מגבלות רבות.

מכל הסיבות האלו, שיקולי מיסוי הם מהגורמים החשובים המניעים את בריחת המשקיעים הזרים מהארץ, והמבריחים חברות מקומיות לחו"ל. משקיעים זרים הגיעו בעבר לארץ לאחר שהממשלה הבטיחה להוריד מיסים, או מכיוון שהתשואה בנסדא"ק ובענף ההיי-טק היתה כה גבוהה, עד שהמשקיעים חשבו שהרווחים הגדולים, שהם עומדים להרוויח, יאפשרו להם לשלם גם את המיסים הישראליים. היום כל השקעה בארץ נבחנת בזכוכית מגדלת. נוצר מצב בו חוקי המס והסביבה הרגולטורית אינם מתאימים עוד לתנאי השוק העולמי התחרותי, בו המדינות מתחרות על משיכת השקעות מארצות זרות, תוך מתן תנאים מפליגים למשקיעים.

מגבלות המס המכבידות בצורה משמעותית על יזמים וחברות הפועלות בישראל, מקטינות את היקף ההשקעות בארץ, וגורמות להסטת פעילות ישראלית אל ארצות אחרות, ולבריחת משקיעים זרים לארצות אשר מעודדות זרימת הון זר באמצעות חוקי מס יותר נוחים.

באוקטובר 1999 מינה שר האוצר דאז אברהם שוחט את מנכ"ל משרד האוצר אבי בן-בסט לעמוד בראש וועדה ציבורית לרפורמה במס הכנסה, במטרה לבדוק את סביבת המס הישראלית ולהציע רפורמה מתוקנת בנושא. הוועדה עסקה אף היא בפרק מיוחד בהשלכות המיסוי הישראלי בהקשר הבינלאומי, וציינה בדבריה כי תהליך הגלובליזציה המתבטא בהתרחבות המסחר הבינלאומי ותנועות ההון והעובדים, מגביר את חשיבותו של המיסוי בקביעת מידת התחרותיות של המשק הישראלי וגודל הנתח שלו בשוקי הסחורות וההון.

בדו"ח הוועדה נכתב כי נאמר כי "שיעורי המס על פעילויות שונות בישראל אינם יכולים לסטות באופן משמעותי מאלה הנהוגים בארה"ב ובמערב אירופה בלי לפגוע בכושר התחרותי של המשק הישראלי. יתר על כן,

התגברות תנועות של הון והאפשרות להעביר הון פיננסי בסכומי עתק במגע קל על המקלדת יוצרים פוטנציאל לבריחת הון, להסטה מהירה של פעילויות כלכליות לארצות אחרות, כתוצאה מכך עלולים להפגע התעסוקה במשק והכנסות הממשלה במיסים" (הדגשת המחבר).⁶

עם זאת, המלצותיה של וועדת בן-בסט עסקו במישור מצומצם: שינוי בסיס שיטת המס לשיטה פרסונאלית במקום השיטה המעורבת (פרסונאלית-טריטוריאלית) הנהוגה כיום. המלצותיה החיוביות הסתכמו בהמלצה להורדת שיעור המיסוי על רווחי הון ל-25%, במקום שיעור המס השולי העומד כיום, לרוב, על 50%.⁷

הוועדה לא טיפלה בבעיות המס האחרות שניצבות בפני המשקיעים הזרים, ואף המליצה על שורת מיסים חדשים על החסכוניות, קופות הגמל, קרנות הפנסיה וההשתלמות והבורסה בתל אביב. הוועדה אפילו המליצה על מיסוי עזבוניות ומתנות.

מכלול המיסים החדשים המומלצים מעיד על אי-כוונת הוועדה לשפר את מעמדה של ישראל בנוגע למיסוי ואם כל המלצות הועדה היו מיושמות, חלקן היו פוגעות באפשרות של ישראל למשוך השקעות בינלאומיות או מקומיות.

המלצותיה של וועדת בן-בסט טרם יושמו, וספק רב אם ייושמו. הוועדה הפכה לעוד וועדה בשורה של וועדות המתכננות שינויים ולא דווקא רפורמות במערכת המיסוי הישראלית, בלא שתהיה להן השפעה בפועל.

התמורות במערכות המיסוי בעולם

מדינות רבות בעולם, בהן המדינות המפותחות המכתיבות את כללי המשחק במגרש העולמי הגלובאלי, כמו ארה"ב וגרמניה, החלו בתהליך של רפורמה במערכת המס. גם על פי חברי וועדת בן-בסט, ניתן להצביע על שני מאפיינים עיקריים בתמורות המתחוללות:⁸

1. הורדת שיעורי המס השוליים: ארה"ב הורידה את שיעור המס על הכנסות מרווחי הון ל 18% כאשר משך האחזקה בהון המושקע הוא למעלה מחמש שנים. שיעור זה הוא השיעור המקסימלי ונועד לעודד השקעות ארוכות טווח.⁹ שיעור מס מקסימלי של 20% מוטל על השקעות שמוחזקות למעלה משנה, ואילו על השקעות שמוחזקות לתקופה פחותה משנה מוטל מס גבוה יותר.¹⁰

פרופסור אלון רבושקה מבקר את האבחנה בין השקעות לטווח קצר והשקעות לטווח ארוך. לדעתו, בכלכלה מודרנית יש לאפשר למשקיע לממש את אחזקותיו בהתאם לערכים הגבוהים ביותר שהוא יכול להשיג ולא בהתחשב בשיקולי מיסוי.¹¹

גרמניה מתכננת להוריד בהדרגה את שיעור המס על עבודה מ-53% ל-45%, וכך גם הולנד וארצות אחרות.
 2. מודל מעורב: אומץ מודל לפיו המס על הכנסה מעבודה הוא פרוגרסיבי, ואילו על הכנסה מהון (דיבדנד, ריבית, ורווח הון) מוטל מס בשיעור אחיד במקום בשיעור המס השולי.

המאבק העולמי על המשקיעים הזרים

מדינות שמשאביהם היחידים הם איכות כח האדם, הקנו לעצמן יתרון משמעותי בעולם העסקים העכשווי והעתיד.

מספר מדינות כהודו, סינגפור, ואירלנד כבר זיהו את הפוטנציאל הגלום בתעשיית ההיי-טק בכלל והמסחר האלקטרוני בפרט והחלו בהקמתן של תשתיות טכנולוגיות, פיסקליות ומשפטיות על מנת לנצל את ההזדמנויות שעומדות בפתח. הקלות מיסוי עומדות בבסיס תשתיות אלו.

הודו

במסגרת מדיניותה של ממשלת הודו להפוך את הודו למובילה בתחום התוכנה באסיה, הוענקו תמריצים והטבות ניכרות למשקיעים זרים. במסגרת הטבות אלו מוענק, לדוגמא, פטור מלא ממס על רווחים לתקופה של עד 10 שנים לחברות הפועלות בפארקים תעשייתיים מיוחדים לחומרה ולתוכנה (electronic software technology park and hardware technology park).¹²

הטבות נוספות כוללות הטבות במכס ומע"מ. חברות אשר אינן פועלות בתחומי הפארקים התעשייתיים הנ"ל זכאיות אף הן להטבות, כגון פטור ממס בגין רווחים שהופקו ביצור תוכנה. ראוי לציין כי מימוש ההשקעות וכן דיבידנדים המשולמים לבעלי מניות שאינם תושבי הודו פטורים חלקית ממס (עד 50% משיעור המס שהיה חל אלמלא ההטבות).

סינגפור

סינגפור מעניקה אף היא הטבות מס ניכרות לחברות העוסקות במסחר אלקטרוני ולחברות היי-טק.¹³ חברות הזכאיות להטבות עשויות להנות במשך 5 שנים משיעור מס מופחת של 10%.

כתמריץ נוסף ושלא בהתאם לדין הפנימי בסינגפור, ניתן לחברות פטור נוסף ממס בעת חלוקת דיבידנד. על תשלום תמלוגים לחברות אם זרות ניתן פטור מיוחד מניכוי מס במקור, במידה ותשלום זה קשור לפעילות המסחר האלקטרוני של אותה חברה.

בנוסף, מעניקה סינגפור הטבות לחברות אם סינגפוריות המשמשות כמטה פעילות ואשר מחזיקות בחברות בנות הממוקמות מחוץ לסינגפור, וכן לחברות היי-טק שעומדות בקריטריונים מסוימים. זמן הפטורים נע בין 5 ל 10- שנים, ולעיתים אף יותר.

אירלנד

ממשלת אירלנד הכריזה על אזור Shannon כאזור מועדף להשקעות. חברות הפועלות באזור זה זכאיות להטבות מס הכוללות בין היתר שיעור מס מופחת של 10% עד שנת 2010.

אירלנד הפחיתה את שיעור מס החברות לחברות בעלות פעילות עסקית ממשית, והחל מה-1 בינואר 2003, יהיה מס החברות באירלנד כולה, 12.5%.¹⁴

התמורות שחלו בכלכלתה של אירלנד בשל הטבות אלו הן דרמטיות. בוב סיימון בתוכנית היוקרתית "60 דקות" תיאר השנה את אירלנד החדשה כארץ בעלת שיעורי צמיחה מרשימים, אשר מרבית החברות הרב לאומיות בעולם נמצאות ופועלות בה. שיעור האבטלה באירלנד ירד מ-15% ל-4% תוך ייבוא של 300,000 עובדים חדשים.¹⁵

הסיבות אשר צוינו בידי גורמי החוץ להשקעה המאסיבית באירלנד היו שיעור המס הנמוך והאוכלוסיה המשכילה דוברת האנגלית. זאת, למרות שאירלנד נחשבה בעבר כלא יציבה מבחינה בטחונית וגם כיום טמונות בה סכנות מעין אלו.¹⁶

כלכלני חברת KPMG (אחת מחמש החברות לראיית חשבון המובילות בעולם) מסבירים כי אירלנד היא אחת הארצות המועדפות לאנשים מהמעמד הגבוה מכמה סיבות: המיסוי הנמוך; הבירה דבלין, היא מרכז עסקים בינלאומי; והקלות היחסית בה ניתן להפוך לתושב המדינה. כל אשר נדרש לקבלת תושבות הוא לקנות בית מגורים ולהתגורר בו במהלך חלק מהשנה, כאשר הדרכון האירי מעניק יכולת תנועה חופשית באירופה כתוצאה מהיותה של אירלנד חלק מהקהילה האירופית.¹⁷

כתבה מעניינת שפורסמה זה מכבר במגזין *Forbes*, מצביעה על תופעה של מיליארדרים המעבירים את אזרחותם ומקום מושבם לארצות חוף משיקולי מס. בדרך זו נהנות אותן מדינות מזרימת הון אדירה, בעוד שמדינות התושבות הקודמות מפסידות זאת.

כותבי המאמר מציינים שבשנת 1981, בה הורדו המיסים ע"י נשיא ארה"ב דאז, רונלד רייגן, לא היה אמריקאי אחד שויתר על אזרחותו, ואילו בשנת 1993 היו 306 אמריקאים שויתרו על אזרחותם בגלל שיקולי מיסוי.¹⁸

דוגמא מקומית למצב של הגירה מספק זאב לדרמן, יליד אמריקה שגדל בישראל ומתגורר עכשיו באמריקה. לדרמן מכר את חברת טרדיאום ל-Verticalnet תמורת חצי מיליארד דולר. בראיון לעיתון גלובס אמר לדרמן: "אני חושב שציונות במאה ה-21, בעידן הגלובליזציה, היא ליצור כמה שיותר מליונרים ישראלים ולא דווקא לגור כאן. אבל אני לא חושב שממשלת ישראל ומס הכנסה מעודדים את היזמות בישראל, מפני שהם רק רוצים לקחת. הם לא מסייעים ליצור עושר שכולם יוכלו להתחלק בו, וזה חבל. אגב, אני מקווה שתכתוב את השם שלי לא נכון, כדי ששלטונות המס לא ירדפו אותי (צחוק)".¹⁹

בהשוואה למדינות כמו אירלנד, יפן, הונג קונג וארה"ב, ישראל ממוקמת בעמדת נחיתות כלפי המשקיעים הזרים.

שיעור המס השולי בישראל מגיע ל-50% ויותר וגורם לצעירים ישראלים מוכשרים לעבוד מעבר לים ומגביר את העלויות של החברות שפועלות בארץ, אשר נאלצות להתחשב בשכר ה"נטו" לעובד כשהן בונות את תקציביהן ומציעות משכורות לעובדים פוטנציאליים.

בישראל כיום, שיעור מס רווח ההון בעת מכירה של מניות חברה נקבע לפי שיעור המס השולי של המשקיע, כך שהוא עלול להגיע ל-50% ויותר, לעומת שיעורי מס נמוכים בהרבה בארצות אחרות. הרווח מהעסקה מחושב ע"פ מחיר הרכישה של הנכס, ובמקרה בו מדובר בהחזקה ראשונה הרי שהרווח מחושב ע"פ מחיר המכירה בניכוי ההשקעה הראשונית.²⁰

עוד יצוין, שחוקי המס בארץ מפלים לטובה חברות מבוססות. חברה הזקוקה לכסף יכולה להנפיק מניות ולשלם את המס בעת מכירת המניות. חברות מבוססות יכולות להמתין למימוש הרווחים. אך חברות סטארט-אפ מעונינות בכסף נזיל, ולפיכך הן מעדיפות מכירה לגורם שלישי בעסקת מזומן או החלפת מניות. במקרה של עסקת מזומן, הן מחויבות בתשלום מס מיידי, ובמקרה של החלפת מניות, תוך שנתיים. יוצא איפוא שלפי החוקים בארץ, קל יותר לחברה ממוסדת לגייס כסף.²¹

מנגנון המיסוי המסדיר דחיית מס בעסקאות החלפת מניות ששונה בשנת 2000 מוגבל לתקופה של שנתיים²² לעומת ארה"ב שבה אין מיסוי על החלפת מניות.

בנוסף, קיימות מגבלות רבות על מיזוג ופיצול חברות. מגבלות אלו קובעות יחסי גודל בין החברות המעורבות בשינוי המבנה, תקופת זמן להחזקה במניות, חובת קיום פעילות עסקית ועוד. גם הטבות המס שניתנות לחברות זרות ולקרנות הון סיכון נעשות ללא כללים מוגדרים וברורים. דבר זה מקשה על המשקיעים הזרים להחליט על השקעה בארץ, מחשש פן לא יאושרו להם הקלות אלו (בעיות אלו ואחרות, יפורטו בהמשך).

למרות המאבק האכזר שמתרחש בעולם על הונם של משקיעי החוץ ציינה וועדת בן-בסט: "הוועדה לא ראתה כל הצדקה להמשיך ולהפלות לרעה משקיעים מקומיים על פני זרים, בפרט לנוכח הזרם העצום של השקעות זרות בשנים האחרונות".²³

עמדה זו של הדרג המדיני-כלכלי מחלחלת גם לנציבות מס הכנסה. לדברי דורון כוכבי, שותף המס במשרד קוסט פורר גבאי, ועו"ד מגן אלטוביה, יועץ מיסוי במשרד עורכי הדין טולצינסקי שטרן, אשר טיפל בעסקת כרומטיס ומייצג קרנות הון סיכון רבות, הנציבות אומנם מגלה הבנה ומשתדלת לבוא לקראת המשקיע, אך באופן כללי: "רשויות המס חושבות רק במונחים של מניעת התחמקות ממס ובכך הן מתעלמות מהעובדה, שסביבת המס בישראל אינה מתאימה לעידן ההיי-טק".²⁴

"הפליית" משקיעי חוץ זו היא כלי המשחק העולמי למשיכת הון זר, והיא עשויה להיטיב עם החברות המקומיות והמשק הישראלי ע"י צמיחה מואצת ויצירת מקומות עבודה רבים. ראוי היה שרשויות המס והדרגים הכלכליים יתנו ליבם למגמות עולמיות אלו ולנחיתותה של ישראל לעת עתה בשוק העולמי הגלובאלי. ראוי אף יותר, שוועדות המתכננות "רפורמות" במערכת המיסוי בארץ יגיעו למסקנה שאם אין מקום להפלייה, אזי עדיף להוריד מיסים לכולם במקום להשאיר את כולם עם שיעורי המס הגבוהים. זו תהיה רפורמה אמיתית שתעודד צמיחה כלכלית בארץ.

כעת נבחן היבטים שונים של המיסוי הבינלאומי ונתמקד בעמדת הנחיתות של ישראל.

מס החברות ושיעור המס השולי

רבות ממדינות העולם החלו להבין את ההשלכות העצומות של ההשקעות הזרות על תקציביהן, והן פועלות ללא לאות להפחית את נטל המס, לתמרץ את המשקיעים ולתת הטבות ניכרות.

בסקירה הכלכלית שערכו כלכלני חברת KPMG לשנת 2001, עולה כי מס החברות במדינות אירופה ממשיך לרדת והוא עומד על ממוצע של 32.96%, במקום 34.02% בשנת 2000.²⁵

לירידה תרמו הרפורמה בגרמניה, יחד עם הורדת המיסים בצרפת, איטליה ואירלנד. הציפייה היא לירידה משמעותית נוספת בשיעור הממוצע הכללי של מס החברות, בעקבות החלטתה של ממשלת אירלנד להפחית את

שיעור המס עד שנת 2003 ל-12.5%. החלטתה של אירלנד צפויה לגרור אחריה מרבית מהמדינות האחרות אשר יתאימו את שיעורי המס שלהן לאלו הנקוטים באירלנד, במטרה למנוע בריחת משקיעים. לשם השוואה שיעור מס החברות הישראלי עומד על 36%.

שיעורי מס אלה מושפעים גם ממתן סובסידיות ותמריצים להשקעות, ובפועל שיעורי המס האפקטיביים הינם נמוכים יותר במרבית המדינות. בטבלה הבאה אפשר לראות את ההבדל בין המיסוי האפקטיבי באירופה למיסוי הנומינלי על חברות. המצב בישראל לא שונה.

טבלה מס' 1

שיעורי המס הנומינלי והאפקטיבי

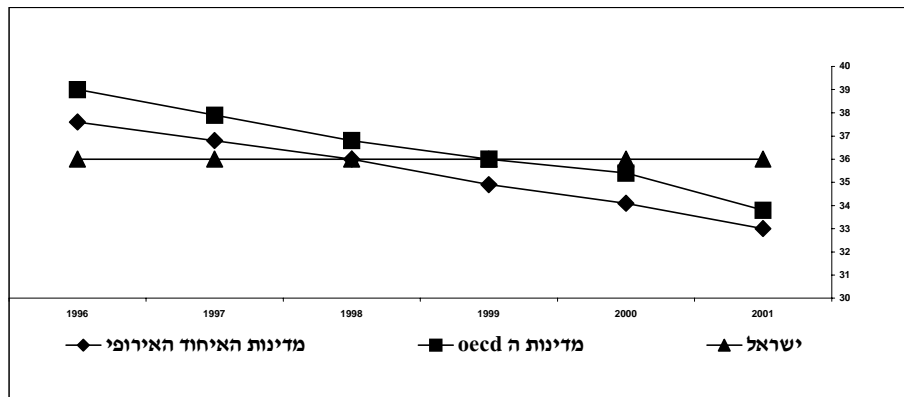
המדינה	שיעור המס הנומינלי (%)	שיעור המס האפקטיבי (%)
אירלנד	20	9.43
אוסטריה	34	18.25
בלגיה	40.17	18.89
אנגליה	30	20.83
גרמניה	39.36	25.20
צרפת	35.33	30.11

מקורות: www.bakerinfo.com/publications/documents/1547_tx.html
<http://www.kpmg.com/search/index.asp?cid=299KPMG>, *Corporate Tax Survey*, January 2001:

במחקר שערך אדם רסקין על סבסוד המו"פ בישראל עולה כי לשכת המדען הראשי במשרד התמי"ס מממנת רבות מההשקעות בתחום היי-טק, והשקעות ותמריצים אלו גורמים לכך ששיעור המיסוי האפקטיבי בישראל על חברות היי-טק נמוך מהשיעור המקורי של 36%. עם זאת, רסקין מצביע על כך שהשקעות אלו מחולקות בצורה מעוותת בין חברות סטארט-אפ לחברות מבוססות. כך, חברות מבוססות גדולות ובינוניות קיבלו כ-85% מכלל המענקים, בעוד שחברות סטארט-אפ קיבלו כ-15% בלבד. חלוקה מעוותת זאת התבצעה למרות שאפשרויות גיוס ההון של החברות המבוססות גדולות בהרבה וחלקן הגדול נסחר בבורסה.²⁶

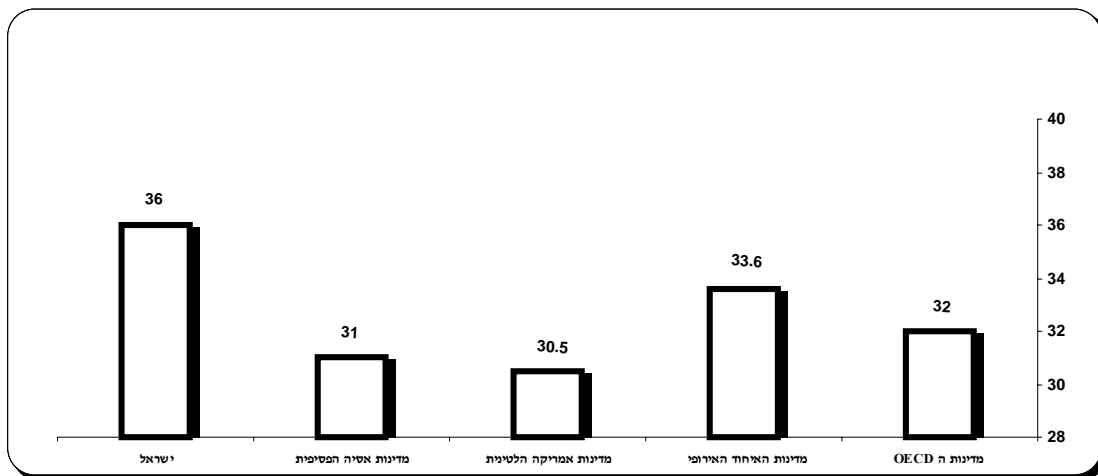
תרשימים 1 ו-2 משווים את שיעורי מס החברות בישראל לשיעורים במדינות אחרות.

תרשים מס' 1 שיעורי מס החברות



מקור: <http://www.kpmg.com/search/index.asp?cid=299>

תרשים מס' 2



מקור: <http://www.kpmg.com/search/index.asp?cid=299>

גם חוק החברות הישראלי החדש שנכנס לתוקפו בינואר 2000 יכול להרתיע משקיעים. מצד אחד, החוק איננו מאפשר הקצאת אופציות לדירקטורים. מצד שני הוא מטיל חובות אחריות מרחיקות לכת על הדירקטורים, בכל הקשור להרמת מסך.²⁷ משרד המשפטים היה ער לביקורת הציבורית שנמתחה עליו מצד הקהילה העסקית ויוזם שינוי בחוק, אך עד כה טרם בוצעו שינויים.²⁸

נוסף לבעיית שיעור המס המוטל על חברות, בעיה נוספת שקיימת בישראל היא מס ההכנסה על יחידים המגיע, כנזכר, עד לשיעור של 50% (ולכך נוספים שיעורי המס לביטוח לאומי ולביטוח בריאות, המגיעים יחדיו ל 9.7%- עד לתקרת הכנסה מסויימת). ברור שמס אפקטיבי של יותר מ-50% הינו גבוה מדי, בלשון המעטה.

לשיעור המס קיימת השפעה שלילית על שיקולי השקעה בישראל. הכלכלן יוסי לסטר אומד את משקל המיסוי הישיר ביחס לתוצר ביותר מ-30%, בהשוואה למדינות אירופה המגיעות בממוצע לכ-20%. לסטר מצביע על טענתו של פרופ' אלון רבושקה, לפיו אחד הקריטריונים למיסוי הוגן הוא שיעור מס נמוך יחסית המוטל על אוכלוסייה רחבה ככל האפשר.²⁹

הרפורמה האחרונה שהוצעה בארץ בענייני מיסוי היא של ועדת בן-בסט. לכאורה, הצעותיה הרבות כבר לא עומדות על הפרק אך במשרד האוצר המלצותיה של ועדה זו עדיין מהוות את הבסיס להצעות עכשוויות.³⁰ ועדת בן-בסט שמה לה לעקרון את הקטנת נטל המס על הכנסות מעבודה, ובעיקרון זה יש כדי לעודד את המשק, להגדיל את היצע העבודה, ולהקטין את המוטיבציה של עובדים (ביחוד מתחום ההיי-טק) להגר לחו"ל. בנוסף, הפחתת שיעור המס היתה מקטינה את התמריץ להעלמות מס ותכנוני מס ובכך היתה תורמת ליצירת מערכת יותר יעילה ושוויונית.

עם זאת, קשה לקבוע עד כמה היו הצעותיה של הוועדה עומדות במטרות אלו. לצד הפחתת שיעורי המס על עבודה (ביחוד ביחס לשכבות הביניים) כללו ההמלצות גם ביטול זיכויים ופטורים מסוימים, והוספת מיסוי על אפיקי חסכון, קרנות ההשתלמות, הבורסה, קופות הגמל וקרנות הפנסיה. שקלול כלל הגורמים, בתוספת מיסוי העזבונו והמתנות יוביל למסקנה שנטל המס על העבודה היה מופחת רק במידה מצומצמת, אם בכלל.³¹

בעיה נוספת במיסוי העבודה בישראל היא מיסוי התמריצים והאופציות. אפשרות אחת הקיימת היום היא להחשיב את מתן האופציות כהכנסת עבודה ולמסותן בשיעור המס השולי (שהוא לרוב, עבור עובדי ההיי-טק, 50%). אפשרות אחרת היא מיסוי בשיעור מס רווחי ההון, אולם בישראל אפשרות זו כרוכה בתנאים בלתי מתפשרים כמו, לדוגמה, הפקדת מחצית מהאופציות בידי נאמן למשך שנתיים.³² לא נרחיב בסוגייה זו מאחר והסוגייה מורכבת ולא מהווה שיקול דומיננטי עבור משקיעים זרים, מה גם שהורדת שיעורי המס השולי ושיעורי המס על רווחי ההון עשויה לפתור בעיה זו.

מס רווחי הון

אחת הבעיות המרכזיות במערכת המיסוי הישראלית הינה שיעורי המס על רווחי הון, הגבוהים באופן יחסי לארה"ב ולמערב אירופה. שיעור המס על רווחי הון לטווח ארוך בארה"ב נע בין 18% ל-20%, ואילו בגרמניה הוחלט השנה להורידו לאפס כדי למנוע בריחת הון גרמני לחו"ל. לעומת זאת, שיעור המס על רווח הון על יחיד ישראלי הינו 50%, כשמדובר בהנפקות חדשות.

הזינוק הכלכלי של התעשיות עתירות הידע במשק הישראלי מבוסס על חברות סטארט-אפ, שבאופן טבעי אינן נסחרות בבורסה בשלבים הראשוניים להקמתן. חברות קטנות המצליחות לפרוץ את הדרך מחוזרות על ידי משקיעים שמעוניינים לרכוש חלק מן הבעלות עליהן. במקרה כזה היזמים שהקימו את החברות המצליחות חייבים

בתשלום מס לפי שיעור המס השולי האישי, השווה בדרך כלל לגביהם ל-50%. שיעור מס כה גבוה עלול לעודד חברות ישראליות להתאגד מחוץ לגבולות ישראל.³³

לחברות מבוססות שאינן זקוקות לכסף נזיל עומדת האפשרות להירשם למסחר בבורסות ת"א או בחו"ל ולהתחייב במס רק בעת מכירת המניות. אפשרות זאת איננה עומדת, בדרך כלל, לחברות הסטארט-אפ, שבמקרה של מכירת החברה, מחוייבות בשיעור מס רווח ההון גבוה.

שני מודלים עיקריים מקובלים במדינות המפותחות למיסוי ההכנסות משוק ההון. האחד הוא מודל של מיסוי לפי השיעור האישי, והאחר - מודל שלפיו מוטל מס בשיעור אחיד או עם פחות מדרגות על ההכנסות הפיננסיות. המודל השני מיושם בארה"ב, בבריטניה, בקנדה ובמדינות אחרות. בשנות התשעים החלה מגמה עולמית, שראשיתה במדינות סקנדינביה, לאמץ מודל דואלי שלפיו שיעור המס על הכנסות מעבודה הוא פרוגרסיבי ואילו שיעור המס על הכנסות מהון הוא אחיד ונמוך יותר.

וועדת בן-בסט ראתה חשיבות רבה בהליכה בעקבות המגמה לקראת מודל דואלי זה. הוועדה המליצה להוריד את שיעור המס על רווחי הון לרמה של 25%, אף על פי ששיעור זה נמוך משיעור המס המרבי על עבודה. מטרת הוועדה היתה הרמוניזציה עם העולם המערבי ובמיוחד עם ארה"ב.³⁴

על המלצת הוועדה נמתחה ביקורת, היות ושיעור מס רווח הון אינו אמור לשרת מטרת של צדק חברתי אלא אמור לאפשר הגברת השקעות בישראל, ולמנוע בריחת משקיעים ולשיעור מס של 25% אין משמעות כשלעצמו. השיעור היה צריך להיות נמוך יותר, כדי להגביר את האטרקטיביות של ישראל עבור משקיעים מקומיים וזרים.³⁵

טבלה מס' 2 משווה בין שיעורי מס לטווח הקצר ולטווח הארוך, וחובת אחזקה בישראל ובמדינות אחרות.

טבלה מס' 2

מיסוי רווחי הון - אבחנה בין הטווח הקצר לטווח הארוך

מדינה	שיעור מס מירבי לזמן קצר	שיעור מס מירבי לזמן ארוך	תקופת האחזקה ליחיד
בלגיה	פטור	פטור	אין
גרמניה	55.9%	פטור	6 חודשים
הודו	30%	20%	שנה
אירלנד	20%	20%	אין
איטליה	12.5%	12.5%	אין

אינ	פטור	פטור	סינגפור
דרג זמנים של בין שנה לעשר שנים, כאשר מעשר שנים ומעלה שיעור המס הוא 10%	35% - לשנה 30% לשנתיים 20% ל-3 שנים 10% ל-4 שנים ויותר	40% אך נכסים שערכם פחות מ-\$11,500 פטורים	אנגליה
שנה אחת	20% (לתקופת אחזקה של שנה ומעלה)	39.6%	ארה"ב
להחלפות מניות בלבד : 4-2 שנים אשר מזכה בדחיית מס אך לא בהורדה	50%	50%	ישראל

מקורות : www.parl.gc.ca/36/2/parlbus/commbus/senate/com-c/bank-E/re.../rep05may00-c.ht
פקודת מס הכנסה, 1961, 104(n).

בכדי ששיעורי המס יעודדו השקעות בארץ הם צריכים להיות שווים או נמוכים משיעורי המס המקבילים במדינות אחרות : לדוגמא, 18% כמקובל בארה"ב - או שיעור תחרותי יותר. שיעורי המס צריכים לעודד השקעות ולא רק למנוע בריחת הון. לא ברור מדוע הוחלט על שיעור של 25%, ולא 18% או כל מספר אחר.³⁶

הסבר אפשרי אחד הוא, שנסיון הוועדה לקשור בין מיסוי רווחי הון ומיסוי ההכנסה מבוסס על קשר מילולי אסוציאטיבי ("מס"), שאין לו כל הצדקה עניינית כלכלית או עולמית. משהמליצה הועדה על שיעור מס רווח הון נמוך יותר, היא הייתה צריכה לקבוע שיעור מס שיביא לתשואת מס גבוהה יותר, אך זה יקרה רק באמצעות הורדת השיעורים ומשיכת השקעות. השקעות זרות יגיעו לישראל רק בשיעור מס רווח הון של כ-10% או פחות.

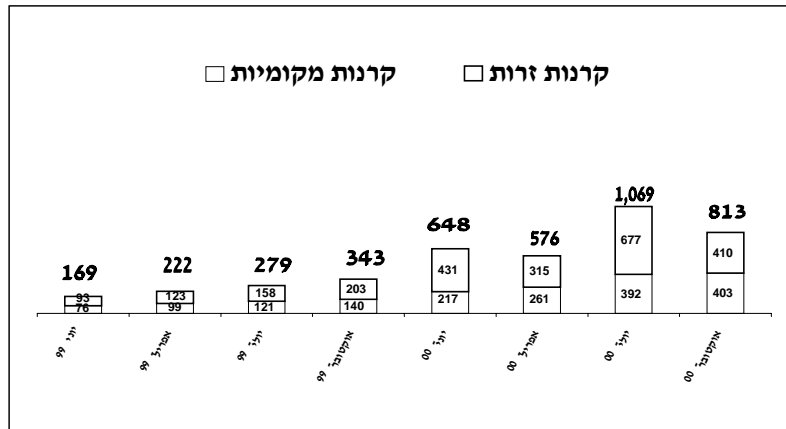
נראה שכדי להשיג את המטרה, כצעד ראשון צריך להוריד את שיעור המס על רווחי הון לשיעור המקובל בעולם, 18%. לאחר מכן, במטרה להגביר את זרימת המשקיעים לארץ, יש להוריד את המס לשיעורים נמוכים יותר.

השקעה באמצעות קרנות הון סיכון

קרן הון סיכון הינה שותפות או חברה, המשקיעה בחברות בתחום ההיי-טק בשלבי צמיחתן הראשוניים. על פי רוב, מממשות קרנות ההון סיכון את השקעותיהן בחברות שהגיעו לשלב של הנפקת מניות החברה בבורסה. בשנים האחרונות עלה בצורה ניכרת משקלן של הקרנות המשקיעות בחברות סטארט-אפ הן מבחינת היקף הסכומים המגויסים, והן מבחינת מספר החברות.

בתרשים 3 אפשר לראות את היקף השקעות הון הסיכון בארץ בשנתיים האחרונות.

תרשים מס' 3
היקף ההשקעות באמצעות קרנות ההון סיכון בארץ



מקור: הארץ, 5 בינואר 2001.

רשויות המס בארץ מציעים פרה-רולינג עבור השקעה באמצעות קרן הון סיכון, המאפשר מיסוי בשיעור של 20%.

בפועל המגבלות הקיימות כיום במסגרת האישורים גורמות לכך שקבלת האישור האמור איננו כדאי. כך לדוגמה, על פי תנאי האישור, שיעור המס של 20% הוא שיעור מס סופי ואינו מאפשר ניצול פטורים או הטבות מס מכח אמנות כפל מס שהיו אמורות לחול על המשקיע. בנוסף, קבלת האישור מותנית במגבלות שונות המאלצות את המשקיע להוכיח שפעילות החברה מתרכזת בישראל, כדוגמת:

- השקעה של סכום מינימלי, 20 מליון דולר, בחברות ישראליות.
- פתיחת תיק ברשויות מס הכנסה בישראל.
- הקמת מוסד קבע בישראל באמצעות שכירת משרדים ועובדים.
- פתיחת חשבון בנק פעיל.
- הוכחת הכנסה עסקית.

תנאים אלו מקשים מאוד על קבלת האישור.³⁷

בנוסף, הטבות המס לקרנות הון סיכון אינן מעוגנות בכללים מוגדרים ואין למשקיעים כל מושג האם ההטבה תוענק להם. נציב מס הכנסה היה ער לבעיה זו וציין כי "בימים הקרובים נקבע עקרונות שקופים וברורים,

כדי שכולם ידעו מהן הטבות המס".³⁸ עד לשעה זו טרם נקבעו כללים פומביים בעניין, ושינויים מתרחשים חדשות לבקרים בכללים אלו. עם זאת, בנציבות מס הכנסה קיים "מסלול ירוק" ורוב הקרנות המבקשות אכן מקבלות את האישור.³⁹

לנוכח המגבלות הקיימות, קיימים גופים פיננסיים שונים הנמנעים מלהשקיע בקרנות הון סיכון בישראל. התוצאה היא אובדן השקעות זרות בהיקף של עשרות ומאות מליוני דולרים. חברת "הורסלי ברידג'י" הבריטית שהשקיעה בעבר מעל 100 מליון דולר בישראל, כיום איננה מוכנה להשקיע מאומה עד אשר יוסדר ענין הפטור ממס.

החברה השויצרית Advisors of Private Equity ששקלה להשקיע בישראל נמנעה אף היא מלהשקיע בגלל בעיות המיסוי.

גם ממשלת סינגפור שקלה להשקיע 120 מליון דולר בחברות היי-טק ישראליות באמצעות קרנות הון סיכון, ועצרה את תוכניתיה אלו לאחר ששלטונות המס בישראל לא הבטיחו לה פטור ממס.⁴⁰

חן שור, חשב קרן ההון סיכון יוזמה, מציין את בנק ההשקעות גולדמן סאקס שהקפיא את השקעותיו בהיקף צפוי של עשרות מליוני דולרים לאחר עסקת כרומטיס-לוסנט ובעיות המיסוי שנתגלו בה. מאז ביצוע עסקת כרומטיס התעכבה חלוקת המניות של לוסנט, שקיבלה קרן ההון סיכון הישראלית מהעסקה, עקב ויכוח עם נציבות מס הכנסה על גובה המס שתצטרך לשלם הקרן. רק בתחילת פברואר 2001 שיחררה הקרן את המניות של לוסנט קיבלה למשקיעיה לאחר שנציבות מס הכנסה הגיעה להסדר עמה, שעל פיו המיסוי על רווחי העסקה יידחה עד שהענין יוסדר עם רשויות המס האמריקאיות, בכדי למנוע כפל מס.⁴¹ מניותיה של לוסנט צנחו מאז ביצוע העסקה, רווחי המשקיעים שנמנעו ממכירת המניות קודם לכן צומצמו ב-570 מליון דולר. בחודש אוגוסט 2001, סגרה לוסנט את חברת כרומטיס ופיטרה את כל העובדים בה.

יגאל ארליך, יו"ר קרנות ההון סיכון הישראליות ומנכ"ל קרן ההון סיכון יוזמה העריך את אובדן ההשקעות בתקופה האחרונה כתוצאה ישירה מהמחלוקת הנ"ל עם מס הכנסה ב-600 מליון עד מיליארד דולר.⁴²

וועדה משותפת לקרנות ההון סיכון הישראליות ולנציבות מס הכנסה, שנתכנסה בכדי למנוע בעיות עתידיות כמו אלו שאירעו בעסקת כרומטיס, לא הצליחה להתגבר על המכשול העיקרי שעומד בפניה: המס המוטל על המשקיעים הזרים בקרנות ההון סיכון הישראליות גבוה מהמס המקביל במרבית המדינות המתחרות.

בנציבות מס הכנסה עדיין ממתנינים להחלטה של נציבות מס הכנסה האמריקאית בנוגע לעסקת כרומטיס, שכן מדובר בחברה שנרשמה ופעלה בארה"ב, המשקיעים בה הם אמריקאים, והמכירה שלהם בוצעה לחברה האמריקאית הגדולה לוסנט.⁴³

לנוכח כל הבעיות שהוזכרו בפרק זה נראה כי הדרך הטובה ביותר למשיכת השקעות זרות לקרנות הון סיכון בישראל הוא מתן פטור ממס להשקעות אלו.

שר האוצר, סילבן שלום, הודיע על כוונה למתן פטור גורף ממס למשקיעים זרים בקרנות ההון סיכון הישראליות החל מאוקטובר 2001, בתנאי שאלו ישקיעו לפחות 20% מהון הקרן בחברות המתאגדות בישראל.⁴⁴ עם זאת, ההחלטה עדיין משאירה ספקות רבים. טרם נקבע התהליך ולא ברור אם יתווספו תנאים נוספים לפטור. בנוסף, לא נקבע מה יהיה גורלן של קרנות ותיקות שגייסו את כספן קודם ההחלטה.⁴⁵

חוק המיזוגים והפיצולים

בסקירה שערכו כלכלני KPMG, עולה כי בחצי הראשון של שנת 2000 גדל מספר המיזוגים והרכישות בעולם ביותר מ-60%. לדברי KPMG, חברות מסורתיות חשות כי בעולם הגלובאלי עליהן לחזק את מערך שירותיהן ולהציע פריסה רב-מדינתית. החברות שוקלות השתלטות על חברות זרות אחרות, כאשר מעבר לשיקולים של עיסוקי החברה, רווחיה ופלח השוק שלה, נשקלים גם סביבת המס והרגולציה במדינה בה החברה פועלת. כאן בא לידי ביטוי המאבק בין המדינות השונות על משקיעים זרים.⁴⁶ חשיבות המיזוגים והרכישות מתעצמת בענף ההיי-טק המאופיין בדינמיות רבה. חברות נרכשות ע"י חברות אחרות, מתמזגות זו עם זו ומתפצלות בתדירות גבוהה מחברות בתחומים אחרים.

עד כה הוסדרו היבטי המס של שינויי המבנה במסגרת החלק השני לפקודת מס הכנסה. חלק זה, שנחקק בשנת 1993, לא עונה על צרכי השעה, בייחוד לנוכח המהירות הנדרשת לצורך ביצוע שינויי מבנה בתחום ההיי-טק. כך לדוגמא, מגבלות כגון קביעת יחסי גודל בין החברות המתמזגות אשר נועדו למנוע השתלטות של חברות גדולות על חברות קטנות בענף, בכדי לקבל פטור ממס מיושנות ביחס לסביבה העסקית הטבעית בתעשיית ההיי-טק, אשר רובה מיזוגים בין חברות ענק לחברות קטנות.

החוק הקודם דרש להחזיק במניות המשתתפות בשינוי המבנה לתקופה של שנתיים מיום השינוי (להוציא חריגים). דרישה זו היא דרישה בלתי סבירה מבחינה כלכלית, והיא מחייבת את החברות המתמזגות בזמן אחזקה כפוי שאין לו כל הגיון כלכלי. במקום שהמתמזג יחליט לפי מצב השוק באם למכור את המניות או להמשיך להחזיקן, הוא מחוייב להחזיק במניות במשך תקופה של שנתיים בכדי לזכות בפטור ממס.

זאת ועוד, החוק מסדיר אפשרות לשרשרת מיזוגים אך לא מסדיר מיסוי במקרה של חילופי מניות שהיא הדרך האולטימטיבית כיום לעיסקת מיזוג. בלא הסדר מיוחד, החלפת מניות מחייבת את ה"מוכר" במס באופן מיידי, למרות שכל מה שהלה קיבל לידיו הינן מניות אחרות, אותן טרם מימש.

במצב אבסורדי זה, יתכן שבעל המניות יהיה מחוייב לשלם מס בהיקפים גדולים, אך לא יהיה לו את הכסף הנדרש, והוא יאלץ ללוות את הכסף או לממש חלק מהאחזקות בניגוד לרצונו.

לאחרונה נעשה נסיון לפתור בעיות באמצעות הסדרים פרטניים עם רשויות המס. ניתנה אפשרות למחזיקים במניות לדחות את המס עד למועד המכירה של המניות. אפשרות זו כשלעצמה נותנת פתח להעדפות, עיוותים ואף לשחיתות. בנוסף, ההיתר הותנה בהפקדה של המניות בידי נאמן ובחיוב בעל המניות בתשלום מס של 50% בעת המכירה העתידית במקום שיעור של 35%, שהוא הרלוונטי ביחס לניירות ערך נסחרים.⁴⁷

בדצמבר 2000 נעשה תיקון חקיקה (תיקון 123) המתייחס לשורה ארוכה של נושאים בענין המיזוגים והפיצולים. התיקון מעניק סמכות רחבה לשר האוצר לקבוע בתקנות תנאים שונים לדחיית מס בשינויי מבנה ומכיר באפשרויות חדשות של שינויי מבנה כמו שרשרת מיזוגים, המאפשרות דחיית מס.⁴⁸

עם זאת, החוק נותן מענה לקוי בענין המרכזי שהצריך את שינוי החקיקה, החלפת מניות. בכל הנוגע להחלפת מניות בדרך של מיזוג (ס' 103 כ), ההסדר הקבוע לפטור עד למועד מכירת המניות אינו ישים למירב המקרים בתחום ההיי-טק. כך לדוגמא, החברה הרוכשת חייבת להיות ישראלית. רק בנסיבות מיוחדות קיימת סמכות לנציב מס הכנסה לאשר הסדר לחברה זרה. בנוסף, שווי השוק של כל אחת מהחברות המשתתפות במיזוג לא רשאי לעלות על פי 4 משווי החברה האחרת. החברה הקולטת חייבת להקצות מניות שוות זכויות לבעל המניות בחברה המעבירה. חל איסור על מכירת זכויות ורוב נכסים של החברה הקולטת, ועוד. מגבלות אלו מקשות על דחיית המס בהחלפת מניות.

אפשרות נוספת למיזוג באמצעות החלפת מניות נמצאת בסעיף 104ח, המאפשר לאדם לדחות בתנאים מסויימים את תשלום המס עד מכירת המניות ללא יותר משנתיים לגבי מחציתן, וארבע שנים לגבי המחצית השנייה. הדחייה מוענקת בהתקיים מספר רב של תנאים (העיקרי שבהם דורש כי מניות החברה שנתקבלו נסחרות בבורסה בארץ או בחו"ל) אשר הופכים אפשרות זו ללא רלוונטית.⁴⁹

קביעת מועד לתשלום המס שלא קשור לשעת מכירתן חושפת את המשקיע לסיכון של חיוב במס על רווח שלא נתקבל כלל. תשלום המס יחייב את המשקיע למכור את מניותיו ללא קשר לתשואה הכלכלית הגלומה בהן, ובכך עלול להביא להיצעים כבדים במניה שיורידו את שווייה ביום המימוש, או שיכריחו את המשקיע לקחת הלוואה בשיעורי ריבית גבוהים, שיובילו להעלאת מחיר ההון עבורו. בנוסף, על פי החוק המשקיע חייב בשיעור המס השולי המלא שלו, שיכול להגיע לשיעור של 50%.

חגי אופנהיים, ששימש מנהל תחום מיזוגים ורכישות בנציבות מס הכנסה בעת החקיקה שהתבצעה בנושא, מסביר את חובת המס לאחר שנתיים במגמה למנוע עסקאות של העלמות ותכנוני מס. לדבריו, הנציבות פועלת

בצורה עקבית להתקנת תקנות אשר מאפשרות הקלה ביחסי הגודל לענין ס' 103כ, כמו גם תקנות מו"פ מיוחדות שיאפשרו הקלות נוספות.

אופנהיים מציין כי אומנם קיימת בעייתיות בחוק לענין חברות ההיי-טק המתמזגות, אשר לרוב מהוות השקעה אסטרטגית לטווח ארוך, אולם אין אפשרות להפלות חברות אלו לעומת שאר החברות ולחייבן במס רק בעת המימוש בפועל.⁵⁰

לדעת מומחי מיסוי, אין די בפתרונות האמורים לנוכח המצב ששורר במדינות אחרות בעולם ובפרט בארה"ב, בהן, לרוב, שיעור המס נקבע רק בעת המימוש בפועל.⁵¹

טבלה מס' 3

חובת המס על מיזוגים

בעת המימוש	ארה"ב
פטור מוחלט ממס רווחי הון	גרמניה
בעת המימוש	הולנד
בעת המימוש	בלגיה
בעת המימוש	דנמרק
4-2 שנים לאחר העסקה	ישראל

מקור: אילן עזרא, שותף מחלקת המיסים במשרד רו"ח סומך חייקין, ראיון עם המחבר, 17 ביוני 2001. המגבלות הישראליות על מיזוגים והחלפות מניות אינן מתאימות למשק הגלובאלי. מן הראוי הוא למסות את המשקיע רק בעת מימוש אחזקותיו, ללא חובת האחזקה הכפויה במניות, שאין לה אח ורע בעולם. חובת אחזקה זו היא המגבלה אשר הופכת את ישראל לייחודית. מן הראוי שהמיסוי יתבצע רק בשיעור מס תחרותי של 18% ופחות, בהתחשב בשיעור מס רווחי ההון המוטל בעולם על השקעות ארוכות טווח.

השפעות וניתוח

למרות היותה של ישראל כר מבטיח לגידול וטיפוח של טכנולוגיות מתקדמות וכח אדם מיומן,⁵² בשל בעיות המיסוי שהעלנו היא עשויה למצוא את עצמה מול שתי אלטרנטיבות:

האחת היא הקמתם של מרכזי מחקר ופיתוח מצומצמים בישראל, בעוד עיקר פעילותן ורווחיהן של החברות עצמן ירוכזו בחברת אם זרה. יעשה שימוש מינימלי בתשתית ישראלית ופחות כסף יושקע בחברות בעלות זיקה ישראלית.

השניה היא מעבר מסיבי של כח אדם מיומן ומתוחכם למדינות אחרות, תוך זניחת כל פעילות בישראל.

רו"ח דורון כוכבי הינו מנהל מחלקת המיסוי במשרד רו"ח קוסט פורר גבאי, מקבוצת Ernst & Young שטיפל אשתקד ב-2000 סטארט-אפים. כוכבי אמד את מספר החברות הישראליות הנרשמות בחו"ל מלקוחות המשרד ב-87%, לעומת 45% בשנת 1999.⁵³

רו"ח יצחק פורר, גם הוא ממשרד קוסט פורר גבאי, מציין שעם פרסום ההמלצות לבצע רפורמה במיסוי הבינלאומי, 80% מהחברות החדשות שבטיפולו הודיעו על הקפאת הליך הרישום שלהם בארה"ב. הם ייחסו צעד זה להקלות שתוכננו. ניתן ללמוד מזה, ששיקולי המיסוי הם הדומיננטיים ביותר בגיוס השקעות חדשות.⁵⁴

לדברי כוכבי, אלמלא מצב המיסוי, היו נכנסים למשק השקעות בסך 6-7 מיליארדי דולרים, במקום ה-3- מיליארד שנכנסו בשנה החולפת. לטענתו, מדיניות המס בישראל, ובמיוחד הנסיון להטיל מס על קרנות הון סיכון זרות ועל חברות זרות, גרמה לכך שמשקיעים אמריקאיים ואחרים מסרבים לבוא במגע עם רשויות המס המקומיות.

גם יו"ר איגוד קרנות ההון סיכון בישראל, יגאל ארליך, התריע כי כל עוד מוטל מס על משקיעים זרים בקרנות ההון סיכון יהיה קשה להביא הון נוסף, ותחול ירידה בהשקעות הישירות בחברות הסטארט-אפ.⁵⁵ אהרלה מנקובסקי, מקרן פולריס, מסכים אף הוא שבשל המיסוי והרגולציה, כדאי להקים חברות בחו"ל, ובמיוחד בארה"ב, ויש תמריץ גדול להקים גם קרנות בחו"ל, כמו בסינגפור, בה יש פטור ממס לקרנות הון סיכון. לדברי מיקי גוטר מקרן ההון סיכון אתגר, מספר החברות שנרשמו בישראל ועזבו לארה"ב נאמד ב-500-600. לדבריו, בישראל גודעים את הענף עליו יושבים וייתכן שכשם שהתעשייה צמחה בכמה שנים, כך היא עלולה להיעלם תוך שנתיים – שלוש.⁵⁶

מסקירה כלכלית של התאחדות התעשיינים עולה כי השפעת פעילות חברות ההיי-טק על המשק היא מהותית. בשנת 2000 נרשמה צמיחה בשיעור של 6%, אולם שיעור הצמיחה ללא חברות הסטארט-אפ הסתכם ב-3.9% בלבד. במקביל התוצר העסקי צמח בשנת 2000 ב-7.9% כולל חברות ההיי-טק, לעומת 4.8% בלעדיהן. מהתחזית השנתית של התאחדות התעשיינים לשנת 2001 עולה כי התוצר המקומי הגולמי צפוי לגדול ב-1% לעומת 6% בשנת 2000, והתוצר העסקי ב-0.3% לעומת 7.9% אשתקד.⁵⁷

העיוותים שיוצרת שיטת המיסוי והרגולציה בענף מחבלים במקור הצמיחה החשוב ביותר במשק, וניתן לשער שלולא המגבלות, שיעור הצמיחה במשק היה גדל ב-2.5%, בהערכה זהירה, מאחר שכל מיליארד דולרים נוספים שמוזרמים למשק ומושקעים בחברות פועלות מבטא תוספת של כ-1% לתוצר. עדויות אנשי קרנות ההון סיכון שהבאנו לעיל בדבר הקפאת השקעות בשל בעיית כפל המס, מחזקות את המסקנה הזאת.

בנוסף, מכירת חברות סטארט-אפ למשקיעים זרים אינה משפיעה על קצב צמיחת המשק, אלא על שיעורי הגידול בייצוא ובהשקעות. כאמור, בשל עיסקת כרומטיס ומכשולי המס שנתגלו בה, מעדיפים ישראלים רבים לפתוח חברות בארה"ב ובכך מפסיד המשק השקעות רבות.

ממצאי סקר ה-Money Tree שערך משרד רואי החשבון קסלמן וקסלמן מאששים מסקנות אלו. על פי הסקר, שתוצאותיו מובאות בטבלה מס' 4 למטה, 38% מחברות ההיי-טק שגייסו הון בארץ ברבעון האחרון של שנת 2000 היו חברות זרות. הנתון המדאיג ביותר מצביע על כך ש-55% מהשקעות הסיד (ההשקעות הראשוניות בחברה) כווננו לחברות זרות. בנוסף, ל-20% מהכסף שהשקיעו קרנות מקומיות אין קשר לחברות ישראליות. במקביל לירידה העולמית בהשקעות הון סיכון והיי-טק בחצי השני של שנת 2000, נרשמה ירידה חדה של כ-30% בסך השקעות הגופים והקרנות הזרות בארץ ברבעון הרביעי של שנת 2000, שהובילה לירידה בסך ההשקעות הכללי ב-18%, לסך של 845 מיליון דולר.⁵⁸

ברבעון הראשון של שנת 2001 נרשם גידול במגמת בריחת החברות. מספר החברות שגייסו הון הרשומות כזרות עלה ל-44% ו-66% מהשקעות הסיד נרשמו בחברות זרות. למרות הירידה במספר החברות שנוסדו, עלה מספר החברות שהתאגדו בחו"ל. כלומר, מתוך החברות שהחליטו להתאגד, יותר חברות החליטו להתאגד כגופים בחו"ל.

לדברי יוסי פילוס, שותף בכיר ומנהל תחום ההיי-טק בקסלמן וקסלמן, מדובר בנתונים מדאיגים ביותר שסיבתם, בין היתר, העובדה שישראל עסוקה זמן כה רב בדיונים סביב סוגיית המס וההקלות השונות עבור חברות הטכנולוגיה.⁵⁹

טבלה מס' 4 הכסף בורח לחו"ל

סוג/שנה	החברות הרשומות כישראליות (%)	החברות הרשומות כזרות (%)	סה"כ חברות
מסך כל העסקאות ברבעון האחרון לשנת 2000	62	38	193
מסך כל העסקאות ברבעון הראשון לשנת 2001	56	44	132
עסקאות ה- SEED ברבעון האחרון לשנת 2000	45	55	44
עסקאות ה- SEED ברבעון הראשון לשנת 2001	44	66	32

מקור: מעריב, 11 בינואר 2001, אשר דיווח על סקר ה-Money Tree.

המגבלות שהזכרנו מעצימות את בעיית האבטלה במשק. בתעשיית ההיי-טק מועסקים כ-65,000 ישראלים, המהווים אחוז לא מבוטל מסך מהמועסקים במגזר העסקי. גם בשנת 2001, בה נערכו ונערכים פיטורים המוניים, מוערך מספר הדרושים לתעשיית ההיי-טק בענף הנדסת התוכנה בלבד באלפיים.⁶⁰

גורמים כלכליים מעריכים שבשירותים הנלווים לענף ההיי-טק, נוצרות כ-4 משרות על כל עובד היי-טק. באם כל מקומות העבודה האלה היו מאויישים, שיעור האבטלה היה יורד ב-2%-2.5%. מכיוון שבין 500 ל-600 חברות ישראליות נרשמות כעת בחו"ל, וחלקן אף פועלות בחו"ל, חזרתן "הביתה" באמצעות ההקלות המבוקשות היתה תורמת אף היא להגדלת התעסוקה. בנוסף לשיעורי המס הגבוהים, המעורבות הממשלתית האינטנסיבית והבירוקרטיה המקומית מערערות את מעמדה הכלכלי של ישראל בעולם, ומרתיעות משקיעים מלהגיע לארץ.

דו"ח התחרותיות העולמי של הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum) משווה את המשקים בעולם על בסיס כושרם להשיג שיעורי צמיחה בטווח הבינוני עד לטווח הארוך. הדו"ח סוקר 59 מדינות, על פי נתונים כמותיים, אינדיקטורים כלכליים, טכנולוגיה ותשתיות. עורכי הסקר גם מתיחסים לדעות של מנהלי חברות מובילות לגבי המדינות שהם פעילים בהן.

כפי שאפשר לראות בטבלה מס' 5 למטה, ממצאי הסקר לשנת 1999 מראים שישראל נמצאה במקום ה-28 מתוך 59 המדינות, כאשר סמוכות לה ברשימה פורטוגל (27) ומאוריציוס (30). במקומות הראשונים נמצאו סינגפור, ארה"ב והונג קונג. אירלנד, אותה הבאנו כמודל לחיקוי, נמצאה במקום העשירי, כאשר שנתיים קודם היא ניצבה במקום ה-16.

טבלה מס' 5

דו"ח התחרותיות של WEF לשנת 1999

מדינה	דירוג 1998	דירוג 1999	הפרש דירוגים 1998-1999
סינגפור	1	1	0
ארה"ב	3	2	1
הונג קונג	2	3	1-
טיוואן	6	4	2
קנדה	5	5	0
שוויץ	8	6	2
אירלנד	11	10	1
גרמניה	24	25	1-

1-	26	25	ספרד
1-	27	26	פורטוגל
1-	28	29	ישראל
-	29	-	מאוריציוס

מקור: התאחדות התעשיינים בישראל: www.industry.org.il/industry/doa_iis.dll/serve/item/hebrew/1.1.1.4.1.5/html

נתונים אלה כואבים במיוחד לנוכח ממצאי הסקר המובאים בטבלה מס' 6. על פי נתונים אלה פוטנציאל הצמיחה של ישראל גבוה מאוד, במיוחד בהתייחס לדרוג הטכנולוגי, המודד את השימוש במחשבים, השימוש הרחב בטכנולוגיות חדשות, יכולת המשק לקלוט טכנולוגיות חדשות, ורמתו ואיכותו של המו"פ. במדד זה ממוקמת ישראל במקום ה-9.

עם זאת במדד "הפתיחות" המודד את כושרה של מדינה להנהיג ליברליזציה, ופתיחותה לסחר חוץ, והשקעות חוץ, והבוחר את מדיניות שער החליפין והקלות על הייצוא, ממוקמת ישראל במקום ה-40 הנמוך.

בדרוג הממשלתי המודד את תפקוד הממשלה, השפעות המדיניות הפיסקלית, דרגת המעורבות במשק, איכות שירותי הממשלה, שיעורי המס השוליים וההוצאה הממשלתית - ממוקמת ישראל קרוב לתחתית הרשימה, במקום ה-46.

נתונים אלו מצביעים על הפוטנציאל הכלכלי העצום הגלום בישראל, אשר בשל מגבלות ממשלתיות, אינו ממומש במלואו.

טבלה מס' 6

דירוג ישראל לפי הגורמים השונים

מדרג	דירוג בין המדינות ב-98	דירוג בין המדינות ב-99
מדד משולב	29	28
פתיחות	42	40
ממשלה	41	46
מימון	32	30
תשתיות	35	26
טכנולוגיה	7	9

31	30	ניהול
23	23	עבודה
19	22	מוסדות

מקור: www.industry.org.il/industry/doa_iis.dll/serve/item/hebrew/1.1.1.4.1.5/html

שרת המסחר והתעשייה דליה איציק אומרת: "הבירוקרטיה בארץ בלתי נסבלת - הפקידות עוצרת יוזמות ומבריחה משקיעים...אני במשרד רק חודשיים וכבר אמרו לי משקיעים כבדים: 'למה שאבוא לישראל כשבמקום אחר המיסוי יותר נוח והטבות ניתנות ביד קלה יותר'. למי יש מס חברות בשיעור של 36% כמונו?⁶¹ המעניין הוא שאף שהממשלה מכירה בבעיית מיסוי ההיי-טק, היא לא עושה די בכדי למצוא לה פתרונות וליישם.

סיכום

מחקר זה בוחן מספר בעיות כוללות של מערכת המיסוי בישראל והשפעתן על משקיעי החוץ.

ברמת העובד, הצבענו על שיעור המס הגבוה ליחידים (50%) ועל הסרבול במיסוי אופציות, שמחויבות במס בשיעורים גבוהים עם הענקתן, ללא קשר למועד המכירה שלהן. הצענו להפחית את שיעורי המס הנזכרים, ולחייב אופציות בתשלום מס רק בשעת המימוש בפועל.

ברמת היזם, עמדנו על שיעור מס החברות (36%), שהוא גבוה מאוד בהשוואה למדינות אחרות (12.5% באירלנד עד תחילת 2003). גם שיעור מס רווחי ההון הגבוה של כ-50% אוזכר כבעיה מהותית ליזמים, כאשר במקומות אחרים בעולם (כמו ארה"ב) השיעורים הם 18% ומטה עבור השקעות ארוכות טווח. הצענו בעניין זה להתאים את שיעור המס למקובל בעולם ואף למטה מכך, במטרה למשוך משקיעים זרים בארץ.

בריחת הון למקומות אחרים בעולם מקטינה את תקבולי המדינה ממיסים ומביאה להקטנת התוצר, לאבטלה גבוהה, ולירידת מעמדה הפיננסי של ישראל. כשממשלת ישראל קובעת שיעורי מס כה גבוהים, בתקווה למקסם את תקבוליה, היא פוגעת בחופש אזרחיה, מבריחה משקיעים ובסופו של דבר אף גובה התקבולים נמוך יותר.

ברמת החברות, התייחסנו למגבלות המהותיות על מיזוגים ופיצולים, שקובעות חיובי מס שלא על פי מועד מימוש המניות. הצענו להסיר את המגבלות לגבי מכירת חברות בדרך של מיזוג/פיצול, כך שהמיסוי יחול רק בשעת מכירת המניות, ועל ידי כך המכירה תושפע מגורמים כלכליים בלבד.

בשולי דברינו, דנו בבעייתיות שקיימת בחוק החברות החדש, שמונע הקצאת אופציות לדירקטורים, ומטיל חובות אחריות מרחיקות לכת על בעלי התפקידים בחברה. תיקון והתאמה לחוקי החברות הנוחים יותר של ארה"ב נדרשים לחוק זה.

ברמת משקיעי החוץ והשקעותיהן באמצעות קרנות הון סיכון, היעדר כללים ברורים למתן הקלות במס, החשש לכפל מס, ושיעורי מס רווחי ההון המוגבר גורמים לקרנות זרות להדיר את רגליהן מן הארץ, וכן גורמים לקרנות המקומיות להשקיע בחו"ל. מאחר ומדינות אחרות כמו ארה"ב אינן מחייבות את הקרנות הזרות במס, מוצע לבטל את המס המוטל עליהן בארץ.

שר האוצר סילבן שלום הכיר בבעיות אלו, ואמר כי הוא מתעתד להגיש לראש הממשלה אריאל שרון תוכנית כוללת לרפורמה במס, שבמסגרתה תוגבל תקרת המיסוי על חברות היי-טק ל-25%, בהתאם לשיעור המס המוטל עליהן בארה"ב.⁶² המלצות אלו עולות בקנה אחד עם מסקנות מחקר זה, וישראל תצא נשכרת מיישומם.

יצחק סבטו הוא עמית קרן קורת במכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים בירושלים ובושינגטון.

הערות

¹ גלובס, 19 בדצמבר 2000, ע"פ סקר IVC - ONLINE (הסקר כלל חברות שלפחות קרן הון סיכון ישראלית אחת השתתפה בסבבי הגיוס שניהלו, ולא כלל חברות היי-טק).

² /1.1.1.4.4.html (October 24, 2001)www.industry.org.il/industry/doa_iis.dll/serve/item/hebrew

³ ניר הורנשטיין ושלומי רגב, "מיסוי היי-טק - מאפיינים בהווה ומגמות לעתיד", הרבעון הישראלי למיסים 112 (ינואר 2001), עמ' 7.

⁴ הארץ, 7 בינואר 2000.

⁵ מעריב, 11 בינואר 2001. סקר ה-Money Tree נערך על ידי משרד רואי החשבון קסלמן וקסלמן.

⁶ הועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה, דו"ח הועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (ירושלים: משרד האוצר, 2000), עמ' 6.

⁷ שם, עמ' 82, 129.

⁸ שם, עמ' 64.

⁹ בפועל שיעור המס הינו גבוה יותר בשל המסים שגובות המדינות למס הפדרלי, ובשל העובדה שמדובר בשיעור מס נומינלי.

¹⁰ Marvin A. Chirelstein, *Federal Income Taxation 1999: A Law Student's Guide to the Leading Cases and Concepts* (New York: Foundation Press), pp. 323-325.

¹¹ פרופ' אליון רבושקה, מכתב למחבר, 29 ביולי 2001.

¹² ראה *Indian Income Tax 1961* סעיף 10, מובא ב: ש. מנוחין ומ. צ'קו-רדומסקי, "עתיד המסחר האלקטרוני בישראל לאור הרפורמה במס - מעט מדי מאוחר מדי? "מיסים יד" (ינוני 2000), א - 71.

¹³ ראה *Income Tax (Concessionary Rate of Tax for Cyber Trading) Regulations 1999*. מובא ב: ש. מנוחין ומ. צ'קו-רדומסקי, "עתיד המסחר האלקטרוני בישראל", עמ' א-72.

¹⁴ מנוחין וצ'קו-רדומסקי, "עתיד המסחר האלקטרוני בישראל", עמ' א-69.

¹⁵ התוכנית שודרה בחלקה בתוכנית "רואים עולם" בטלוויזיה הישראלית ב-6 בינואר 2001. הנתונים פורסמו גם בהארץ, 5 בספטמבר 2001. המידע נמצא גם ב: www.oecd.org.

¹⁶ הדבר מלמדנו שכאשר הזדמנויות ההשקעה הן טובות, המשקיעים הזרים לא נרתעים - רצוי ששוקלי המדיניות בישראל יראו נקודה זו לנגד עיניהם.

¹⁷ http://www.kpmg.com/search/index.asp?cid=299KPMG, *Corporate Tax Survey*, January 2001:

¹⁸ R. Lenzner and P. Mao, "The New Refugees," *Forbes*, November 21, 1994

¹⁹ גלובס, 13 במרץ 2000.

- ²⁰ פקודת מס הכנסה תשכ"א-1961, סעיף 88, בדיני מדינת ישראל 6 (תשכ"א), עמ' 120.
- ²¹ שם, סעיף 101.
- ²² שם, סעיף 104ח.
- ²³ הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה, דו"ח, עמ' 143.
- ²⁴ דורון כוכבי, ראיון עם המחבר, 13 בדצמבר 2000.
- ²⁵ KPMG, *Corporate Tax Survey*.
- ²⁶ אדם רסקין, סבסוד המו"פ בחברות היי-טק בישראל, מחקרי מדיניות מס' 42 (ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים 1999), עמ' 13.
- ²⁷ חוק החברות תשנ"ט - 1999, סעיפים 6,54, ספר חוקים 1711, עמ' 189.
- ²⁸ משרד המשפטים, "הצעת חוק החברות (תיקון הרמת מסך) התשס"א-2001" (משרד המשפטים, ירושלים, 2001, טיוטא).
- ²⁹ יוסי לסטר, "האם ישראלים באמת משלמים מיסים גבוהים", 19 במרס 2000, www.israeleconomy.org/opeds/oped4.htm.
- ³⁰ מעריב, 21 באוגוסט 2001.
- ³¹ א. אלתר, ז. שרון, נ. הורנשטיין, ה. וינטר, "הרפורמה המתוכננת במס: מהותה, עיקריה והשלכותיה", מיסים יד' (יוני 2000), עמ' 21-.
- ³² פקודת מס הכנסה תשכ"א-1961, סעיפים 3(ט), 102, בדיני מדינת ישראל 6, תשכ"א, עמ' 120.
- ³³ הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה, דו"ח, עמ' 6.
- ³⁴ שם.
- ³⁵ יעקב שיינין ויוסי הולנדר, "ענפי העתיד של ישראל" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, אפריל 2001, טיוטא), עמ' 12. שיינין והולנדר מציינים שזו גם דעתו של גרי אגרון, אשר שימש כמשנה לנציב מס הכנסה עד לשנת 2000.
- ³⁶ שם, עמ' 23-24, שיינין והולנדר מצטטים את רואה החשבון הד"ר אבי אלתר.
- ³⁷ הורנשטיין ורגב, "מיסוי היי-טק", עמ' 22.
- ³⁸ מעריב, 19 בדצמבר 2000.
- ³⁹ ירון שידלו, מנהל מחלקת מיסוי בינלאומי בנציבות מס הכנסה, ראיון טלפוני עם המחבר, 10 ביוני 2001.
- ⁴⁰ חן שור, ראיון עם המחבר, 5 ביוני 2001.
- ⁴¹ מגן אלטוביה, עו"ד, ראיון עם המחבר, 13 בדצמבר 2000.
- ⁴² הארץ, 25 בפברואר 2001.
- ⁴³ שידלו, ראיון.
- ⁴⁴ גלובס, 24 בספטמבר 2001.
- ⁴⁵ הארץ, 18 באוקטובר 2001.

⁴⁶ KPMG, *Corporate Tax Survey*.

⁴⁷ אילן עזרא, מנהל מחלקת מיסוי היי-טק במשרד רו"ח סומך חייקין, ראיון עם המחבר, 17 ביוני 2001.

⁴⁸ פקודת מס הכנסה תשכ"א 1961-, סעיף 103 כ.

⁴⁹ שם, סעיף 104 ח.

⁵⁰ חגי אופנהיים, ראיון עם המחבר, 17 ביוני 2001.

⁵¹ דורון כוכבי ואילן עזרא, ראיון עם המחבר, 14 ביוני 2001.

⁵² ע"פ המגזין Red Herring, ישראל נמצאת במקום השני בעולם מבחינת איכות עובדי ההיי-טק: www.red.herring.com

⁵³ דורון כוכבי, ראיון עם המחבר, 12 ביוני 2001.

⁵⁴ הארץ, 4 במאי 2001.

⁵⁵ יגאל ארליך, ראיון עם המחבר, 10 במאי 2001.

⁵⁶ גלובס, 4 בדצמבר 2000.

⁵⁷ התאחדות התעשיינים בישראל, אגף הכלכלה, המחלקה לסטטיסטיקה וניתוח כלכלי, תחזית כלכלית לשנת 2001, 10 בינואר 2001, www.industry.org.il/industry/doa_iis.dll/serve/item/hebrew/1.1.1.4.1.5/html

⁵⁸ מעריב, 11 בינואר 2001.

⁵⁹ יוסי פילוס, קסלמן וקסלמן, ראיון עם המחבר, 3 ביוני 2001.

⁶⁰ אמנון לייבוביץ, מזכ"ל ארגון בתי תוכנה בישראל בהתאחדות התעשיינים בישראל, ראיון עם המחבר, 6 בספטמבר 2001.

⁶¹ ידיעות אחרונות, 8 במאי 2001; ינון אלרועי, יועץ כלכלי לשרת התעשייה והמסחר, ראיון עם המחבר, 24 במאי 2001.

⁶² הארץ, 11 במאי 2001.

מחקרי מדיניות של המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים מתפרסמים על ידי המכון בירושלים ובוושינגטון. אין לפרש דבר מן האמור כאן כמייצג בהכרח את דעת המכון או כניסיון לסייע לחקיקה בישראל או בארצות הברית או להציב בפניהן מכשולים.

נא להתקשר עם המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים לקבלת רשות העתקה או מידע נוסף. ניתן למצוא את **מחקרי המדיניות** של המכון (בעברית ובאנגלית) באתר האינטרנט של המכון: www.israeleconomy.org.