

אגב החקיקה

ה"מיני-רפורמה", מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

מאת

ד"ר דוד גליקסברג*

א. מבוא. ב. המיני-רפורמה, הניטרליות הגבייתית והניטרליות החלוקתית – מבט כולל; 1. כללי; 2. ניטרליות גבייתית; 3. ניטרליות חלוקתית; 4. עיתוי המיני-רפורמה. ג. מיסוי התאגיד ובעלי-המניות; 1. כללי; 2. מיסוי התאגיד ובעלי-המניות – הדין הקודם; 3. מיסוי התאגיד ובעלי-המניות – המיני-רפורמה. ד. מיסוי התאגיד ובעלי-המניות – מודל המס הרצוי; 1. המודלים השונים – כללי; 2. שאלת התחולה; 3. מהו המודל הרצוי (א) השיקולים התומכים בשילוב מלא; 1. תיאוריית הצינור (The Conduit Theory); 2. שיקולי הצדק (Equity); א. מניעת אפליה במיסוי התשואה להון – הון עצמי (Equity) 'ג' הון זר (Debt); ב. מניעת אפליה במיסוי התשואה להון – מניעת שחיקת המבנה הפרוגרסיבי; 3. שיקולי יעילות (Efficiency); א. מבנה ההון של הפירמה – הון עצמי 'ג' הון זר; ב. פגיעה ביעילות הכלכלית עקב הרצון לשמר את המבנה הפרוגרסיבי; (ב) השיקולים השוללים שילוב מלא; 1. תיאוריית ההפרדה בין הבעלות לבין הניהול; 2. תיאוריית ההסכנה (The Benefit Theory); 3. תיאוריית המבנה הפרוגרסיבי; 4. השתקפות מס שטרי המס בשוק-ההון; (ג) מודל השילוב המלא – המודל הרצוי. ה. המיני-רפורמה ומודל השילוב המלא – התקדמות או נסיגה? 1. כללי; 2. מס-התברות העודף והקלת מס-התברות; 3. מס-התברות העודף ה"אפקטיבי" – מס על ה"הכנסה הפנויה" לאחר המס לפי מודל השילוב המלא; 4. מס-התברות העודף יחסית למס על-פי מודל השילוב המלא – מס יסף יחסי. ו. המיני-רפורמה והשפעתה על פרוגרסיביות המס של מודל השילוב החלקי. ז. המיני-רפורמה ומדיניות חלוקת חלוקת הדיבידנד. ח. סיכום.

Visiting Scholar, Harvard Law School.

* ברצוני להודות לחברי מערכת "משפטים" ולעורכיו, ליאורה בילסקי ובוועד בידן, על הערותיהם המצוינות.

א. מבוא

מיסוי ההכנסה בישראל עבר לאחזונה מהפך רב-משמעות, כשבמרכזו הקטנת נטל מס-ההכנסה¹. שינוי זה מכונה על-ידינו "מיני-רפורמה", משום שכונתם המקורית של יוזמי שינוי זה היתה לבצע רפורמה מקיפה במיסוי ההכנסה בישראל כאשר השינוי האמור מהווה את הצעד הראשון לכך. הצעד השני המשלים היה אמור להתבצע באמצעות הקמת ועדה ציבורית (להלן: הוועדה הציבורית) שתמליך על תוכנו של צעד זה. כידוע, מסקנותיה של ועדה זו, המצויות ב"דו"ח ועדת המומחים לרפורמה במס הכנסה" (להלן: דו"ח הוועדה) הוגשו², אלא שחקיקתן מתעכבת עקב קיומו של דיון ציבורי נוקב אודות המלצותיה של הוועדה. במאמרנו זה נבחן תחילה את המיני-רפורמה באופן כללי ולאחר-מכן נתמקד בהרחבה במיסוי התאגידים בישראל לאור המיני-רפורמה, הן בהשוואה למצב שקדם לה הן לאור המודל הרצוי של מיסוי התאגיד ובעלי-מניותיו. התמקדות זו תכלול דיון בשאלת המודל הרצוי האמור.

במרכז המיני-רפורמה עומדת הקטנת שיעורי מס-ההכנסה. הקטנה זו מתבצעת בשני משורים:

(א) מיסוי היחיד – ביטול שיעורי המס השוליים הגבוהים ביותר במערכת הפרוגרסיבית של מיסוי ההכנסה: ביטול מדרגות-המס של 50% ו-60% והחלפתן במדרגת-מס חדשה של 48%³.

(ב) מיסוי החברה ובעלי-המניות – הקטנת שיעורי מס-ההכנסה על רווחי החברה מ-35% ל-48 $\frac{1}{3}$ % והקטנת שיעור המס המקסימלי המוטל על בעלי-מניות מ-45% ל-52%⁵.

ב. המיני-רפורמה, הניטרליות הגבייתית והניטרליות החלוקתית – מבט כולל.

1. כללי

רפורמת-מס נבחנת בדרך-כלל בשניים⁶: ניטרליות גבייתית (Revenue Neutrality)

1. המיני-רפורמה מצויה בחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 72), התשמ"ז-1987, (להלן: תיקון 72), ס"ח 1212 (התשמ"ז), 89.
2. דו"ח ועדת המומחים לרפורמה במס הכנסה ליחידים, (ירושלים, שבט תשמ"ח – פברואר 1988).
3. ראה סעיף 121א לפקודת מס הכנסה (להלן: הפקודה).
4. ראה סעיף 217א לפקודה. ראה גם י' גרוס, מיסוי חברות, (תל אביב, מהדורה שלישית, התשמ"ח-1988) 23 ואילך.
5. ראה סעיף 125ב לפקודה.
6. למאפיין זה ברפורמת-המס האמריקנית ב-1986 ראה, למשל, Eustice, Kuntz, Lewis & Deering, *The Tax Reform Act of 1987 - Analysis and Commentary*, (WG, Boston, New-York, 1-6 (1987). נקטנו את הביטוי "ברוך-כללי" משום שניתן למצוא רפורמות שאינן מקיימות תכונות

משפטים כ' תש"ן ה"מינירפורמה" - מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

וניטרליות חלוקתית (Distributional Neutrality). אנו נבחן את המינירפורמה בפרספקטיבה זו, בין אם נשקף עליה כרפורמה מלאה ובין אם נראה אותה כמרכיב ראשון במסגרת רפורמה מקיפה הכוללת את המלצות הוועדה כשלב השני והסופי של הרפורמה.

2. ניטרליות גבייתית

רפורמות מס רבות מאופיינות בכך שהן ניטרליות מבחינת אוצר-המדינה, קרי: הכנסות המדינה ממסים לפני הרפורמה ולאחר הרפורמה הן זהות. המינירפורמה כללה רק הקטנת נטל המס ולא לוחתה בצעדים מקבילים ומחמירים שנועדו לממן הקטנה זו, כמו, למשל, הרחבת בסיס המס⁷, הגדלת ההכנסות ממסים אחרים או הטלת מסים חדשים. המיני-רפורמה מומנה מבחינה תקציבית מ"עודפי" המס שהצטברו באוצר-המדינה בעקבות גידול ריאלי בגביית המס⁸, שהושג בעיקרו עקב הקטנת שיעורי האינפלציה. שיעורים גבוהים אלה הביאו לשחיקת המס, עלי-אף החקיקה המורכבת⁹ שנועדה למנוע זאת. דעיכת האינפלציה באמצע שנות השמונים הביאה אפוא לגידול ריאלי בגביית המס.

אלה. לשני מאפיינים אלה ולרפורמת-המס בארצות-הברית ראה, למשל, M. J. Graetz, "The Truth About Tax Reform" 40 *U. Fl. L. Rev.*, (1988) 617, 621; M. J. Graetz, *Federal Income Taxation: Principles & Policies*, (Foundation Press, New York, 1988) 5; כן ראה להלן, הערה 11. במאמר מוסגר נציין, שיש הגורסים כי רפורמת-המס האמריקנית נשאה אופי פרוגרסיבי, אם לוקחים בחשבון את השינויים במשטר המס על החברה. ראה J. A. Pechman, *Tax Reform - Theory and Practice*, (The Brookings Institution, Washington D. C., 1987) 19-20. לדעה הפוכה ראה Graetz (לעיל, הערה 6), 626.

7. ראה, למשל, הרפורמה המקיפה שבוועדה במיסוי הישיר בישראל בשנת 1975 במסגרת החוק לתיקון מס הכנסה (תיקון מס' 22), התשל"ה-1975, שכללה את הרחבת בסיס מס-ההכנסה, ובמיוחד בכל הנוגע למיסוי הכנסות העבודה, והקטנת דרסטית בשיעורי המס. ראה דו"ח הוועדה לרפורמה במיסים - המלצות לשינוי המס הישיר, (ירושלים, אדר תשל"ה - מארס 1975). כמו-כן באותה תקופה הוטל לראשונה בישראל מס הערך המוסף, על-פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ז-1975.

8. כך, למשל, בשנת-המס 1984 היתה ירידה ריאלית בגביית מס-ההכנסה בשיעור של 20.7% בהשוואה לשנה הקודמת ושנבעה, בין היתר, מהאצה חריפה בשיעורי האינפלציה. לעומת זאת, בשנת 1985 היתה גידול ריאלי של 13% בגביית מס-הכנסה ביחס לשנה הקודמת, וב-1986 נרשם גידול ריאלי נוסף של 9.7%. שיעורים מרשימים אלה של גידול ריאלי בגביית מס-ההכנסה מוסברים בין היתר, ובעיקר, על רקע הירידה הגדולה בשיעורי האינפלציה. ואכן, בשנת 1987 שבה רמת האינפלציה ירדה אך במעט בהשוואה לקודמתה, נרשם גידול ריאלי מתון של 2.8% בלבד, אם כי אין להתעלם מכך שבשנת זו החלה המינירפורמה לפעול. לנתונים אלה ראה מינהל הכנסות המדינה - דו"ח טטיסטי מס' 37, (המחלקה למחקר כלכלי, ינואר 1988) 22.

9. לחקיקה זו ראה, למשל, A. Yoran, *The Effect of Inflation on Civil and Tax Liability*, (Kluwer, Deventer, The Netherlands, 1983), 191 et seq. והיבטי מיסוי בחוק המיסוי בתנאי אינפלציה, עיוני משפט ט (תשמ"ג) 405; א' ברנע, "גיתוח כלכלי של הנישה והפיתרונות בחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב-1982", עיוני משפט ט (תשמ"ג) 391; ד' גליקסברג, "פרשנות חוקי המיסוי בתנאי אינפלציה, הפחת המשוערך ודמי הפיגור", משפטים טז (תשמ"ד) 530; עמ"ה 354/86 נכסי א. ל. ר. ס. בע"מ ג' פקיד השומה תל-אביב 4, פד"א יז 334; עמ"ה 97/85 שירדתי הובלות משא בע"מ ג' פקיד השומה תל-אביב 3, פד"א יז 409;

המיני-רפורמה לא יצרה ניטרליות גבייתית, אלא היא היוותה, במובן זה, רפורמה "דה-לוקס": הקטנת שיעורי המס ותו לא. מסקנה זו נכונה גם אם נראה את המיני-רפורמה כחלק מרפורמה כללית הכוללת את המלצות הוועדה הציבורית. אבן-פינה בהמלצות אלה היתה ניטרליות גבייתית¹⁰, אולם רק ביחס למרכיב השני, קרי: המלצות הוועדה. המיני-רפורמה נותרה אפוא בלתי-מאוזנת ולפיכך כל הרפורמה אינה מאופינת בניטרליות גבייתית¹¹.

3. ניטרליות חלוקתית

המיני-רפורמה העניקה הקלות מס לבעלי ההכנסות הגבוהות בעוד שבעלי ההכנסות הבינוניות והנמוכות לא נהנו מהמיני-רפורמה. השפעת המיני-רפורמה על בעלי ההכנסות השונות, כפי שמוצגת בטבלה 1 להלן, היא רגרסיבית¹². לביטול מדדגות-המס הגבוהות קיימות השלכות רבות שבמרכון שחיקה בכוחה של מערכת מיסוי ההכנסה כמכשיר חברתי לחלוקה-מחדש של ההכנסות בחברה (Distribution of Income), וזאת בהשוואה למצב שקדם למיני-רפורמה. קביעתנו זו מאוששת במחקרים¹³ שנעשו בישראל, שמהם עולה אופיה הרגרסיבי של המיני-רפורמה. הביטוי הבולט לכך מצוי בנתון האמפירי שלפיו בטל המס הממוצע בישראל ירד מ-25% ל-22%, כאשר למעלה ממחצית סכומי המס שהופחתו מצויים בשלושת המאזנים העליונים¹⁴.

עמ"ה 207/84 שמעון וקסמן נ' פש"ג, פד"א יז 412; עמ"ה 92/82 שלוח קושניר נ' מנהל מס שבה חיפה, פד"א יז 441; עמ"ה 109/87 עכו סנטר בע"מ נ' סקיד השומה עכו, פד"א יז 451; עמ"ה 239/88 חיים וקלד נ' פקיד השומה חיפה, פד"א יח 45.

10. בכתב-המיני של הוועדה הציבורית מיום כא בסיון התשמ"ז נאמר במפורש: "הוועדה תביא בחשבון את צרכי המדינה ויעדיה בשנים הקרובות. לא יוקצה תקציב נוסף למטרה זו". לכתב-המיני ראה דו"ח הוועדה 9. הוועדה הקפידה על האיזון התקציבי ולגבי כל המלצה היא מפרשת את משמעותה התקציבית בצד הוצאות ומבחינת תקבולי-מס. ראה שם, עמ' 32.

11. ברפורמת-המס בארצות-הברית הותנה ניטרליות גבייתית בכל הנוגע לגביית המס בחמש שנות-המס הראשונות לאחר כניסת הרפורמה לתוקפה (1987-1991). הניטרליות הושגה על-ידי כך שגביית המס מחברות גדלה ב-120 מיליארד דולר, כנגד הקטנה מקבילה של גביית המס מיחידים בסכום זהה. ראה Conference Report to Accompany H. R. 3938 99th Cong. 2d Sess. 866-885. מהנתון המרשים של גידול בגביית המס מחברות, למרות הקטנת שיעור מס-החברות מ-46% ל-34%, ניתן ללמוד על אחד המרכיבים המרכזיים ברפורמה זו והוא הגדלת בסיס מס-החברות והקטנת שיעורו.

12. ראה גם טבלה 4 בדו"ח הוועדה.

13. ראה, למשל, א' לבון, "הרפורמה במס על יחידים והשפעתה על חלוקת ההכנסות", הרבעון הישראלי למיסים טז (תשמ"ח) 163, 165. אם משתמשים במונחי עקומת-לורנץ, הרי ניתן לראות את המיני-רפורמה כצעד המגדיל את הסטייה של התפלגות ההכנסות מקו-השוויון המוחלט של התפלגות ההכנסות בחברה, וזאת בהשוואה למצב שלפני המיני-רפורמה. יש לציין, שהממצאים על נתוני מנהל הכנסות המדינה עוסקים רק בהכנסות מיגיעה אישית. יהיה זה סביר להניח, כי אם נשקלל גם את ההכנסות הפסיביות, הרי הרגרסיביות של המיני-רפורמה תגדל משום שחלק-הארי של הכנסות אלה מצוי בדרך-כלל אצל העשירונים העליונים.

משפטים כ' תש"ן ה"מיני-רפורמה" - מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

גם ביחס לניטרליות החלוקתית, הרי אף אם נראה את המיני-רפורמה כחלק מרפורמה מקיפה הכוללת גם את המלצות הוועדה הציבורית, עדיין המהלך הכולל הוא רגרסיבי - אם כי במידה מועטת יותר - וזאת עקב הרגרסיביות החריפה, יחסית, הטמונה במיני-רפורמה בהשוואה להעמקת הפרוגרסיביות המוצעת על-ידי הוועדה¹⁴.

טבלה 1

התוספת להכנסה בעקבות המיני-רפורמה והמלצות הוועדה הציבורית

תוספת % להכנסה נטו		תוספת בשקלים להכנסה נטו			הכנסה חודשית לפני מס
סך-הכול	מיני-רפורמה	סך-הכול	הוועדה	מיני-רפורמה	
0	0	0	0	0	600
0.9%	0	7	7	0	800
6.7%	2	67	47	20	1000
8.9%	1.6%	134	110	24	1500
7.9%	1.6%	157	125	32	2000
8.5%	2.4%	212	151	61	2500
8.6%	2.4%	257	186	71	3000
9.1%	3.2%	363	233	130	4000
10.0%	5.0%	498	248	250	5000
9.5%	6.2%	568	197	370	6000
9.1%	7.0%	638	148	490	7000
8.9%	7.6%	708	98	610	8000
8.9%	8.1%	803	73	730	9000
9.2%	8.8%	923	73	850	10000

14. ראה לעיל, הערה 12.

4. עיתוי המיני-דפורמה

עיתויה של המיני-דפורמה נבע משני גורמים מרכזיים: ראשית, העמקת הגבייה בעקבות הקטנת שיעורי האינפלציה, כמתואר לעיל. שנית, רפורמת-המס בארצות-הברית. רפורמה זו, שהולידה בעקבותיה רשימה ארוכה של מדינות שביצעו רפורמות-מס¹⁵, השפיעה על ישראל ועל מדינות אלה בשני אופנים: מבחינה מעשית, הקטנת שיעורי המס בארצות-הברית יצרה חוסר שיווי-משקל ביחסים הפיסקליים של המדינות השונות עם ארצות-הברית. כך, למשל, בסוגיית המיסוי הכפול בכלל הנוגע לזיכוי בגין המס הזר (F.T.C. - Foreign Tax Credit)¹⁶. הקטנת שיעורי המס בארצות-הברית הביאה לכך שחלק גדול יותר מהמסים הזרים ששולמו לא הותרו בזיכוי לצורך חבות המס האמריקנית. עיקר השפעתה של רפורמת-המס בארצות-הברית על המדינות השונות מתמקדת ב"פילוסופיה הפיסקלית" הניצבת בבסיסה ושנמרכזה הכרה הולכת וגוברת בגבולותיו של מיסוי ההכנסה¹⁷. יש לראות רפורמה זו בפרספקטיבה היסטורית. היא מסמנת את קצה של תקופת ה"פריחה" של מס-ההכנסה, שראשיתה עם מלחמת-העולם השנייה ושעד לשנות השמונים אופיינה בגידול מתמיד של שיעורי מס-ההכנסה.

ג. מיסוי התאגיד ובעלי-המניות

1. כללי

מטרתנו עתה היא לבחון את השפעת המיני-דפורמה על מיסוי התאגיד ובעלי-מניותיו. לצורך כך נציג תחילה את מיסוי התאגיד ובעלי-המניות לפני הרפורמה ולאחריה. לאחר-מכן נדון במודל המיסוי הרצוי של מיסוי התאגיד ובעלי-המניות ולבסוף נבחן את

15. J.A. Pechman (Ed.), *World Tax Reform*, (The Brookings Institution, 1988); Vanistendael, "Trends of Tax Reform in Europe" 5 *Australian Tax Reform*, (1988) 133; V. Tanzi, "Tax Reform in Industrial Countries and the Impact of the U. S. Tax Reform Act of 1986" 42 *Bulletin of International Bureau of Fiscal Documentation*, (1988) 51; Jenkins, *Tax Reform - Lessons Learned*, (Harvard Institute for International Development, paper No. 128, February, 1989); A. Atchabanian, "Argentina - Tax Reform Process, 1983-1987" 42 *Bulletin of International Bureau of Fiscal Documentation*, (1988) 65; W.T. Cunningham, "Portuguese Tax Reform" 42 *Bulletin of International Bureau of Fiscal Documentation*, (1988) 78.
16. ראה סעיפים 901-906 ל-1986. I. R. C. (1986). השפעת הרפורמה בארצות-הברית על הזיכוי בגין המס הזר מתייבת דיון נרחב יותר מהדיון שלפנינו בגלל שני מאפיינים מרכזיים של הזיכוי בגין המס הזר במשפט האמריקני. ראשית, התגבלות על הזיכוי הן על בסיס של "סל" (basket) ההכנסות ולא על בסיס מדינתי. שנית, עקב סכניקת מתן הזיכוי ממס כאשר מדובר בתאגיד, דהיינו: שאלת הזיכוי העקיף - "Indirect" Credit.
17. ראה, למשל, R. Goode, *Government Finance in Developing Countries*, (The Brookings Institution, 1984) 95 et seq.

משפטים כ' תש"ן ה"מינירפורמה" - מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל
השפעת המינירפורמה על מיסוי התאגיד ובעלי-המניות כאשר ברקע ניצב מודל
המס הרצוי.

2. מיסוי התאגיד ובעלי-המניות - הדין הקודם

מיסוי התאגיד ובעלי-המניות - עובר למינירפורמה - היה מורכב משלושה
גדבכים¹⁸:

- (א) על ה"הכנסה החייבת" של החברה הוטל מס-החברות בשיעור של 40%¹⁹.
(ב) על ה"הכנסה החייבת" של החברה הוטל מס-הכנסה בשיעור של 35%, כאשר
ה"הכנסה החייבת" לצורך חישוב מס-ההכנסה היא בניכוי מס-החברות וכן דיבידנד
המחולק לבעלי-המניות²⁰.
(ג) על הדיבידנד המחולק הוטל מס הכנסה בשיעור מקסימלי של 45%, מכיוון
שמדרגת-המס הגבוהה ביותר על הכנסות שלא מיגיעה אישית היא 35%, מערכת שיעורי
המס על הכנסות מדיבידנד היתה בעלת שתי מדרגות בלבד²¹.
לפיכך נטל המס על רווחי התאגיד המחולקים הגיע ל-61%²², ואילו נטל המס על
רווחי התאגיד המחולקים היה 61% ו-67%²³. כל זאת בהשוואה לשיעורי המס של היחיד
שהיו בין 35% ל-60%²⁴.

18. זהו ההסדר המרכזי של מיסוי החברות, כאשר קיימים חריגים לכך, כמו למשל, מיסוי החברה
המשפחתית, חברת-הבית והאגודה השיתופית החקלאית. ראה סעיפים 62, 64 ו-64א לפקודה.
להשלכות של משטרי המס השונים שבסעיפים אלה ראה, למשל, ד' גליקסברג, "מיסוי פקדונות
במטבע חוץ בישראל", רואח החשבון לג (תשמ"ד) 134. אנו נבחן את ההסדר המרכזי בלבד ולא את
החריגים האמורים וכן לא שאלות נוספות, כמו, למשל, מיסוי ההכנסה המיוחדת - סעיף 128 לפקודה.
הסדרים אלה אף הם הושפעו מהמינירפורמה ומחייבים התייחסות נפרדת.
19. ראה סעיף 126 לפקודה, עובר לתיקון 72.
20. ראה סעיף 127 לפקודה, עובר לתיקון 72. למשמעות הניכוי של הדיבידנד המחולק ולשיטות נוספות
המתחשבות כדיבידנד המחולק לצורך חישוב מיסוי החברה ראה N. Norr, *The Taxation of cor-*
porations and Shareholders, (Kluwer, 1982) 96-112; M. Gammie, *Tax Strategy for*
companies, (Longman, London, 4th ed., 1986) 284 et seq; A. C. Warren, "The
Relation and Integration of Individual and Corporate Income Taxes" 94 *Har. L*
R., (1980-1981) 719.
21. ראה סעיף 125ב, עובר לתיקון 72.
22. $40\% + (60 \times 35\%) = 61\%$
23. מכיוון שהדיבידנד אינו הכנסה מיגיעה אישית, אזי שיעור המס על הדיבידנד, לאור סעיף 125ב, היה
35% ו-45%, ראה סעיף 121(ב) לפקודה. לכן נטל המס הוא $40\% + (60 \times 35\%) = 61\%$ או
 $40\% + (60 \times 45\%) = 67\%$.
24. ראה סעיף 121 לפקודה. מדרג הפרוגרסיביות בהכנסות מיגיעה אישית 20%-60%, ואילו בהכנסות
מסיביות המדרג היה 35%-60%.

3. מיסוי התאגיד ובעלי-המניות – ה"מיני-רפורמה"

המיני-רפורמה לא שינתה במאומה את טכניקת מיסוי התאגיד ובעלי-המניות בעלת שלושת הנדבכים האמורים. שינוי של מיסוי התאגיד ובעלי-המניות התבטא רק בהקטנת שיעורי מס-ההכנסה על התברה ובעלי-המניות:

(א) על רווחי התברה הבלתי-מחולקים יחול מס-הכנסה של $81\frac{1}{3}\%$, במקום 35% , כך שנטל המס הכולל על רווחים בלתי-מחולקים הוא 25% ²⁵, ולא 61% .

(ב) מס-ההכנסה המוטל על בעלי-המניות יהיה 25% , כך שעל רווחים מחולקים נטל המס הכולל יהיה $26\frac{5}{55}\%$, ולא 67% .

השוואת שיעורי המס האמורים לשיעורי המס השולי של היחיד (48%) מגלה, שהמיסוי על רווחים בלתי-מחולקים קטן מהשיעור השולי הגבוה ביותר של היחיד, בעוד שהמיסוי על הרווחים המחולקים גבוה מהשיעור השולי הגבוה של היחיד²⁷. זאת בניגוד למצב שקדם למיני-רפורמה, שבו הן שיעור המס על רווחים מחולקים הן שיעור המס על רווחים בלתי-מחולקים עלה על השיעור השולי הגבוה של היחיד. על משמעות שינוי זה נעמוד בהמשך²⁸.

בטבלה 2 נציג את השינוי במיסוי התברה ובעלי-המניות ביחס לכל מדרגות-המס על רווחים מחולקים ועל רווחים בלתי-מחולקים, לפני המיני-רפורמה ואחריה²⁹.

טבלה 2

שיעור המס הכולל על רווחים מחולקים ובלתי-מחולקים לפני המיני-רפורמה ואחריה

רווחים בלתי-מחולקים		רווחים מחולקים		מדרגות המס
אחרי	לפני	אחרי	לפני	
45%	61%	55%	61%	35%
45%	61%	55%	67%	45%
45%	61%	55%	67%	(48%)50%
45%	61%	55%	67%	(48%)60%

$$.40\% + (60 \times 81\frac{1}{3}\%) = 45\% \quad .25$$

.26 $.40\% + (60 \times 25\%) = 55\%$. לצורך דיוגנו אנו מתעלמים מהמס הזמני הקרוי "מס חלוקה צודקת של הנטל" בשיעור של 3% על ההכנסות הגבוהות.

.27 שיעור המס השולי הגבוה על היחיד הוא 48% , והוא גדול משיעור המס על הרווחים הבלתי-מחולקים (45%) וקטן משיעור המס על הרווחים המחולקים (55%).

.28 ראה להלן, פסקה ז.

.29 בטבלה זו וכן בטבלאות האחרות ברשימה זו ציינו בסוגריים את מדרגת-המס החדשה של 48% שהחליפה את מדרגות-המס של 50% ו- 60% .

ד. מיסוי התאגיד ובעלי-המניות – מודל המס הרצוי

1. המודלים השונים – כללי

שאלת מיסוי של התאגיד ובעלי-המניות היא אחת הסוגיות המורכבות, אם לא המורכבת ביותר³⁰, בתחום מיסוי ההכנסה. שורשיה של סוגיה זו בעוצים בהכרה באישיות המשפטית העצמאית של התאגיד, מחד גיסא, ומאידך גיסא קיימת זהות מסוימת בין התאגיד לבין בעלי-מניותיו מבחינה כלכלית. השאלה היא, האם יש לראות שני גופים אלה כשתי ישויות נפרדות לחלוטין ולמסותן בנפרד או שמא יש להשקיף בפרספקטיבה כלכלית השוללת את ההפרדה בין בעלי-המניות לבין התאגיד. קיים מגוון רחב של משטרי מס אפשריים לצורך מיסוי התאגיד ובעלי-המניות. מגוון זה נגזר משלושה אבות-טיפוס של משטרי מיסוי: מודל שילוב מלא, מודל מיסוי כפול ומודל שילוב חלקי³¹.

מודל השילוב המלא פירושו שנטל המס הכולל על רווחי התאגיד, קרי: נטל המס על בעלי-המניות ועל התאגיד, זהה לנטל המס השולי של היחיד. לשון אחר: הפקת הרווחים באמצעות התאגדות אינה יוצרת נטל מס נוסף מעבר למס שהיה מוטל על פעילות זהה שלא באמצעות תאגיד. השילוב המלא יכול להיות מושג באמצעות שלושה מודלים שונים:

(א) מודל השותפות³².

(ב) מודל מיסוי הרווחים המחולקים ורווחי-ההון³³.

(ג) מודל השילוב המלא על הרווחים המחולקים.

מודל השותפות משמעו, שבעלי-המניות זוקפים בדו"ח האישי את הדיבידנד שקיבלו וכן את חלקם היחסי לרווחים הבלתי-מחולקים שנותרו בתאגיד:

30. "Perhaps the signal most complex technical ques- tion in income taxation and one with extremely important economic conse- quences", Birn & Oldman (Eds.), *Reading on Taxation in Developing Countries* (The John Hopkins Press, 1st ed., 1964) 167.

31. לעניין זה ראה, למשל, א' ירון, "הצעה לשינוי שיטת מיסוי רווחי חברות בישראל", הטרקליט כח G. Break and J. (לעיל, הערה 20); Norr (לעיל, הערה 20); Warren; 399, 395 (1973-1972) Pechman, "Relationship Between the Individual and Corporate Income Taxes" 28 *Nat. T. J.*, (1975) 341; E. Cohen, "Possible Solutions to Practical Problems in Integration of the corporate and Shareholders Income Tax" 28 *Nat. T. J.*, (1975) 359; "The Corporate Income Tax and Integration - A Summary of Positions and the Prospects for Change" 50 *Taxes*, (1980) 10; S. Surrey & C. McLure, "In- tegration of Income Taxes - Issues for Debates" 55 *Har. Bus. Rev.*, (1977) 189; McLure, *Must Corporate Income Be Taxed Twice*, (The Brookings Institution, Wash- ington D. C., 1979).

32. ראה, למשל, Norr (לעיל, הערה 20), 18-17, McLure, שם, בעמ' 3.

33. Musgrave & Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, (4th ed., 1984) 397.

"One possible method of taxing corporate profits is simply to disregard any distinction between retained profits and distributed profits and to tax all of the corporations profits, whether or not physically distributed, to the shareholders in proportions to their interests in the corporation. This method would simply disregard the existence of the corporate entity for tax purposes. Whether the corporation's profits are retained by the corporation or paid out to shareholders, they would be imputed to the shareholders and taxed directly to them. In short, the shareholder's individual income tax rate would be applied to his aliquot share of the corporation's profits in the year which the profits were earned. If profits retained by the corporation but already taxed to the shareholders as earned are later distributed physically to the shareholders, no additional income tax would be due from the shareholders"³⁴.

בטהרתו, מודל זה אינו כולל ניכוי מס במקור על-ידי התאגיד, אולם היד³⁵ שהוסיפו לו גם מרכיב זה. התאגיד מנכה מס במקור, הן לגבי הרווחים המחולקים והן לגבי הרווחים הבלתי-מחולקים, כאשר בעל-מניות מזוכה במס שנוכה במקור על-ידי התאגיד. הוספת מרכיב זה משיקולים של יעילות בגבייה – גבייה מרוכזת מנישום אחד (תאגיד) בהשוואה לגבייה מכל בעל-מניות בנפרד – מקרבת מודל זה למודלים האחרים.

לפי מודל מיסוי הרווחים המחולקים ורווחי-ההון, אין למסות את התאגיד על הרווחים הבלתי-מחולקים, בעוד שהרווחים המחולקים ממוסים לפי שיעורי המס השולי של בעלי-המניות. לעומת זאת, יש למסות את בעלי-המניות על עליית הערך של המניות, אף בטרם אירוע המימוש. ההנמקה לכך היא כי עליית הערך משקפת את הרווחים שלא חולקו, לפיכך מיסוי עליית הערך משמעו מיסוי הרווחים הבלתי-מחולקים. המתנה עד המימוש משמעה דחיית המס (Deferral) על הרווחים הבלתי-מחולקים עד חלוקתם או עד מימוש המניות, לפי המוקדם שביניהם, המביאה לשחיקת נטל המס האפקטיבי על הרווחים הבלתי-מחולקים.

לפי המודל השלישי³⁶, המס על הרווחים המחולקים הוא בהתאם לשיעור המס השולי של היחיד, כאשר החברה חבה במס על רווחים אלה והיחיד מקבל זיכוי על כך לצורך קביעת חבותו האישית במס. לרווחים המחולקים מוסיפים את המס ששולם על-ידי התאגיד, וזו היא ההכנסה החייבת במס אצל בעל-המניות לפי שיעור המס השולי שלו. מחבות זו מפחיתים את המס ששולם על-ידי התאגיד. שילוב זה בין מיסוי בעל-המניות למיסוי התאגיד מתבצע רק ביחס לרווחים המחולקים, בעוד שהרווחים הבלתי-מחולקים ממוסים בשיעור מס קבוע, ללא כל קשר לשיעור המס השולי בפועל של בעלי-המניות.

34. Norr (לעיל, הערה 20), 17-18.

35. Musgrave (לעיל, הערה 33), 395.

36. לשימושים השונים במינוח "Integration" בהקשר שלפנינו ראה, למשל, McLure (לעיל, הערה

30), 2-5.

משפטים כ' תש"ן ה"סיני-רפורמה" - מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

השילוב מתבצע רק בעת חלוקת הרווחים.

בפועל, שיקולים מעשיים מונעים את הפעלת שני המודלים הראשונים. מודל השותפות יוצר קשיים מעשיים ובמרכזם הקושי בהפעלת המודל כאשר קיים פיזור רחב של המניות³⁷, בעוד שהמודל השני מתבסס בעיקרו על מרכיב מיסוי עליית הערך של המניות אף ללא מימוש. למרכיב זה יש את הקשיים הקלסיים הנובעים מאי-החלטה של דרישת המימוש (Realization): הקושי בקביעת עליית הערך ללא מימוש ושאלת³⁸ אמצעי-התשלום³⁹. נציין, שהקושי האחרון קיים גם ביחס למודל השותפות בכל הנוגע למרכיב מיסוי הרווחים הבלתי-מחולקים.

בנוקטנו אפוא את המונח "מודל השילוב המלא" כוונתנו מכאן ולהבא למודל השילוב המלא החל על רווחים מחולקים⁴⁰, בעוד שמוטל מס על התאגיד בגין הרווחים הבלתי-מחולקים ללא כל קשר לשיעור המס השולי של בעלי-המניות כאשר השילוב עם שיעורי מס אלה מתבצע רק בעת חלוקת הרווחים. בפועל⁴¹ מדינות שונות נקטו את מודל השילוב המלא בצורתו השלישית ואין בנמצא משטרי מס שנקטו את שני המודלים הראשונים של מודל השילוב המלא.

גדגים עתה באופן מספרי את מודל השילוב המלא: הנת, כי לפנינו שלושה בעלי-מניות בעלי זכויות שוות. לדאשון שיעור מס שולי של 20%, לשני - 40%, ולשלישי - 60%. לתאגיד רווח בסך 300 שקלים וכי שיעור מס-החברות על רווחים מחולקים ועל רווחים בלתי-מחולקים הוא 50%.

37. Musgrave (לעיל, הערה 33), 397; ירון (לעיל, הערה 31), 399.
38. שאלה זו קיימת גם ביחס למודל מיסוי השותפות. היא עשויה להיפתר במידה מסוימת באמצעות הניכוי במקור על-ידי התאגיד. אולם ככל שהשימוש בניכוי המקור גדול יותר הרי, כאמור, מיטשטשת ההבחנה בין מודל השותפות לאופן השלישי של מודל השילוב המלא בכל הנוגע לרווחים המחולקים.
39. יש להבחין בין עקרון היכולת לשלם לבין שאלת אמצעי-התשלום. עקרון היכולת לשלם הוא עיקרון מרכזי בהתוויית מרכיבי הצדק (Equity) של מערכת-המס. היכולת לשלם בטהרתה נבחנת בפרספקטיבה כלכלית ואינה דורשת, למשל, מימוש. היא מתמקדת בשווי הכלכלי, אף אם אינו נזיל, של רכוש הנישום. שאלת אמצעי-התשלום נעוצה בניזילות אמצעיו הכלכליים של הנישום לצורך תשלום חבות המס.
40. ראה Norr (לעיל, הערה 20), 41.
41. ניתן למצוא את מודל השותפות כאשר לפנינו תאגידים עם פיזור מניות נמוך (Closely held corporations). ראה להלן, ליד הערה 55.

טבלה 3
מודל השילוב המלא

נישום א	נישום ב	נישום ג	
100	100	100	הכנסות החברה
50	50	50	מס על הכנסת החברה
50	50	50	הכנסת החברה לאחר המס
50	50	50	דיבידנד
100	100	100	הכנסת בעמ"נ לצורך מס
60	40	20	מס-הכנסה (%)
(50)	(50)	(50)	זיכוי מס
			הכנסה סופית נטו
40	60	80	של בעלי-מניות

מודל המיסוי הכפול מתעלם לחלוטין מהזיקה הקיימת בין בעלי-המניות לבין התאגיד. לפי מודל זה, יש לראות בתאגיד ובבעלי-המניות שני נישומים נפרדים ויש למסותם בנפרד על הכנסותיהם, ללא כל שילוב. אופן המיסוי במודל המיסוי הכפול הקלסי הוא כדלקמן: על החברה מוטל שיעור המס השולי הגבוה של היחיד. לאחר מכן ממוסים הרווחים המחולקים בהתאם לשיעור המס השולי של בעלי-המניות. מודל המיסוי הכפול הקלסי מצוי כיום במשטר מיסוי ההכנסה בארצות-הברית. החברות ממוסות במס חברות של 34%, בעוד שבעלי-המניות ממוסים בשיעורי מס-ההכנסה הרגילים של 28%, 15% ו-33% (מדרגה חלקית)⁴².

מודל השילוב החלקי מצוי בין מודל המיסוי הכפול לבין מודל השילוב המלא⁴³.

42. ראה סעיפים 1 ו-11 ל-I. R. C. 1986. ראה גם להלן, ליד הערה 56. קיימת פרוגרסיביות מסוימת גם בשיעור מס-החברות: שיעורי מס של 15% על הכנסה שלא עולה על \$ 50,000, 25% על הכנסה נוספת שלא עולה על \$ 25,000, נוספים ואילו מעבר לכך (מעל \$ 75,000) - 34%. לא ציינו את המדרגות של 15% ו-25% משום שבפועל, מסיבות שונות, אין חשיבות רבה לפרוגרסיביות זו. ראה גם להלן, הערות 79 ו-84.

43. בקנדה, למשל, ניתן למצוא את מודל השילוב החלקי וכן את מודל השילוב המלא. ראה A. R. A. Scace, *The Income Tax Law of Canada*, (Carswell Legal Publication, 5th ed., 1983) 175; *World Tax Reform*, *supra* note 15, at p. 43.

H. J. Ault & A. J. Radler, *The German Corporation Tax Reform Law 1977*, (Korperschaftsteuerreformgesetz, 1977, Kluwer, Deventer, The Netherlands).

גם באנגליה אומץ מודל השילוב החלקי הקרוב למודל שילוב מלא. ראה R. Bramwell, T. Ivory & G. Brannan, *Taxation of Companies and Company Reconstructions*, (Sweet & Maxwell, London, 3rd ed., 1985) 6; Gammie, *supra* note 20, at p. 2.

משפטים כי תש"ן ה"מיני-רפורמה" - מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

מודל השילוב החלקי מתפצל לשלושה מודלים משניים עיקריים: מודל השילוב החלקי המעניק הקלת מס לחברה בלבד, מודל שילוב חלקי המעניק הקלת מס רק לבעלי-המניות ומודל השילוב החלקי בעל ההקלה הכפולה המעניק הקלת מס הן לחברה הן לבעלי-המניות. לטכניקות השונות של השילוב החלקי השפעות החורגות מעבר לדיונו. ה"מרחק" בין מודל השילוב החלקי למודל השילוב המלא משקף את אלמנט כפילות המס, הטמון במודל השילוב החלקי. ככל שה"מרחק" בינו לבין מודל השילוב המלא רחוק יותר, הכפילות מתעצמת. "מרחקו" של מודל השילוב החלקי ממודל המיסוי הכפול משקף את עומק ההקלות הטמונות בו; וככל ש"מרחקו" ממודל המיסוי הכפול רב יותר, כך היקף ההקלות הטמונות בו רב יותר. לשון אחר: קיים ספקטרום רחב של משטרי מס, שבקצותיו ממוקמים מודל המיסוי הכפול ומודל השילוב החלקי. על הקו המחבר שני קצוות אלה ממוקמים המודלים השונים של השילוב החלקי.

המחוקק בישראל בחר במודל החלקי בעל ההקלה הכפולה: ראשית, הקלת מס לחברה המתבטאת בשיעור מס מקסימלי של 40%, וכן בניכוי מס-החברות ששולם והדיבידנד שחולק לבעלי-המניות לצורך חישוב מס-ההכנסה. שנית, הקלת מס לבעלי-המניות על-ידי קביעת שיעור מס מקסימלי על הכנסות מדיבידנד הנמוך משיעורי המס השוליים הגבוהים של היחיד.

2. שאלת התחולה (Incidence)

בחירת המודלים השונים למיסוי התאגיד ובעלי-המניות מחייבת לדלג על המשוכה הראשונית של סוגיית התחולה (Incidence) של המס המוטל על החברה. שאלה זו מתחלקת לשתי שאלות-משנה:

- (א) מי נושא, כלכלית, בנטל המיסוי של התאגיד: התאגיד או יחידים?
(ב) אם התשובה ל-(א) היא, שהיחידים הם הנושאים בנטל מס זה, הרי יש לבחון אילו יחידים? האם בעלי-המניות? הנושאים? הלקוחות? הספקים? או אולי העובדים?
התשובה לשאלה הראשונה היא חד-משמעית. כל מס, ובכללו מס המוטל על התאגיד, משולם באופן אפקטיבי על יחידים אף שמבחינה פורמלית הוא מוטל על גישומים יצירי הדין, כמו, למשל, תאגידים. סוגיית התחולה של מיסוי התאגיד אינה מתמקדת אפוא בשאלה, האם החברה נושאת בנטל המס או שמא בעל-המניות. מבחינת "הלוגיקה הפיסקלית" שאלה זו אינה במקומה, שהרי תאגידים אינם נושאים בנטל מס מבחינה אפקטיבית:

"Confusion between nominal and real incidence is particularly common in the case of the corporation income tax. There is no doubt that this tax is borne by persons, not by institutions that file the tax returns and send in the checks. But there is doubt and controversy about how the corporation income tax affects the burdens on individuals in

their roles as workers, consumers, savers, and so on...⁴⁴.

השאלה השנייה קשה יותר. התשובה לשאלה זו משפיעה על קביעת משטר המס הרצוי של התאגיד ובעלי-המניותיו. ללא הכרעה בשאלה זו ייקשה להעריך ולבחון את משטרי המיסוי השונים. שאלה חשובה זו, על-אף שהיא נושאת אופי אמפירי, טרם הוכרעה:

"There is no more controversial issue in taxation than the question who bears the corporation income tax? On this question, both economists and businessmen differ among themselves. Unfortunately economics has not yet provided a scientific basis for accepting or rejecting one side or other"⁴⁵.

אשר על-כן, ההנחה ההגיונית שיש להגיה בגסיבות אלה היא, כי המס על רווחי התאגיד פירושו מס על התשואה להון של בעלי-המניות. בעלי-המניות הם הנושאים בנטל זה באמצעות הקטנת התשואה גטו (דיבידנד אחר ניכוי המס או עלייה קטנה יותר של ערך המניות עקב הטלת המס על הרווחים הבלתי-מחולקים). אנו בדעה, שללא ראיות מוצקות לסתור, הרי יש להגיה שמי שמשלם את המס הוא נושא בנטל זה מבחינת התחולה (Incidence). ללא הנחה זו, הדיון במיסוי התאגיד ובעלי-המניות הוא חסר-ערך לחלוטין. יש להדגיש, הדגש היסב, כי עמדה זו אינה מצמצמת רק לשאלה העומדת לפנינו, אלא היא נגזרת מתפישה רחבה יותר הקשורה לתהליך התוויית מדיניות המס. ללא הנחת-יסוד זו, ייקשה לשרטט מערכת גורמטיבית פיסקלית ראויה.

3. מהו המודל הרצוי?

(א) השיקולים התומכים כשילוב מלא

קיימים שיקולים אחדים התומכים במודל השילוב המלא:

1. תיאוריית הצינור (The Conduit Theory)

לפי תיאוריה זו, קיימת זהות כלכלית מלאה בין התאגיד לבעלי-המניות, והתאגיד מהווה

44. Bradford, *Untangling The Income Tax* (Harvard University Press, 1986) 136.
 45. Pechman, *Federal Tax Policy*, (The Brookings Institution, 1987) 141-142. קיימת תפישות שונות בעניין זה. כך, למשל, ישנם הטוענים שנטל זה גופל על כתפי הזכרנים; אחרים גורסים שגורמי הייצור נושאים בנטל זה. ראה Pechman, שם. כן ראה W.A. Klein, "The Incidence of the Corporation Income Tax - A Lawyer's View of a Problem in Economics" *Wis. L. Rev.*, (1965) 576; Harberger, "The Incidence of the Corporation Income Tax" *J. Pol. Econ.*, (1962) 215, 234; McLure & Thirsk, "A Simplified Exposition of the Harberger Model, I - Tax Incidence" *Nat. T. J.*, (1975) 195; Shoven & Whalley, "A General Equilibrium Calculation of Effects of Differential Taxation of Income from Capital in U. S." *1 Journal of Public Economics*, (1972) 281. Klein תקף את התפישות הכלכליות הגורסות שתחולת מס-החברות אינה על בעלי-ההון בחברה, אלא על גורמים אחרים, ומתמקד במיתודולוגיות העומדות בבסיסן.

משפטים כ' תש"ן ה"מיני-רפורמה" - מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

למעשה צינור שדרכו ובמסגרתו מתבצעת ומיוצרת התשואה להון שהושקע על-ידי בעלי-המניות. לפיכך יש להשקיף על המס ששולם על-ידי התאגיד כמקדמה על-חשבון החבות של בעלי-המניות לפי שיעור המס השולי שלו, כמתואר לעיל⁴⁶.

2. שיקולי צדק (Equity)

שיקולים אלה מתמקדים בהשפעות מודל מיסוי, שאינו שילוב מלא על החלוקה מחדש (Redistribution) של ההכנסות בחברה, ומתחלקים לכמה קבוצות של שיקולים:

א. מניעת אפליה במיסוי התשואה להון - הון עצמי (Equity) ג' הון זר (Debt).

סיעון זה מתמקד באפליה הטמונה במשטר מס שאינו יוצר שילוב מלא בין שתי קבוצות בעלי-ההון: בעלי-מניות ונושים. זו שוחקת עקרונות של צדק אופקי ואנכי. צדק אופקי (Horizontal Equity) דורש, כי נישומים בעלי יכולת כלכלית זהה ישאו בנטל מס זהה. צדק אנכי (Vertical Equity) פירושו, כי נישומים בעלי-יכולת כלכלית שונות ישאו בנטל מס שונים המשקפים את הפער ביכולת הכלכלית ביניהם. מכיוון שתשואה להון הזר מותרת בדרך-כלל בניכוי לצורך קביעת החבות במס של התאגיד, הרי כל מודל שאינו מודל מיסוי שילוב מלא מביא לשחיקה בעקרון הצדק האופקי והאנכי. פגיעה בצדק האופקי כיצד? תשואות זהות להון, ברוטו, תהפוכנה לתשואות-נטו שונות, וזאת באמצעות תשלומי מס לא-זהים. הפגיעה בצדק האנכי תתהווה על-ידי תשלומי מס זהים של בעלי תשואות שונות⁴⁷.

ב. מניעת אפליה במיסוי התשואה להון - מניעת שחיקתו של המבנה הפרוגרסיבי

מודל השילוב המלא מונע יצירת אפליה בין מיסוי התשואה על הון עצמי שהושקע בתאגיד לבין מיסוי התשואה על הון שהושקע בפעילות בלתי-מאוגדת, כולל הון אנושי. הדגש כאן אינו, ככפסקה הקודמת, על מניעת אפליה במיסוי בין תשואה להון עצמי לבין תשואה להון זר במגזר התאגידי, אלא מניעת אפליה בין תשואה מהשקעה מאוגדת לבין תשואה מהון "בלתי-מאוגד". מדוע, למשל, נטל המס על רווחים מפעילות עסקית מאוגדת יהיה גבוה יותר מנטל המס על פעילות עסקית בלתי-מאוגדת? גם אפליה זו פוגעת בצדק האופקי ובצדק האנכי⁴⁸. לשון אחר: קיזמו של מודל מיסוי שאינו שילוב מלא פוגע במבנה הגורמטיבי הרצוי של משטר המס לא רק בתוך המגזר התאגידי, אלא גם ביחסי-הגומלין בין המגזר המאוגד לזה שאינו מאוגד.

46. ראה לעיל, טבלה 3.

47. איננו מתעלמים מכך שגודל התשואה להון מורכב משיקולים כלכליים שונים והוא עשוי להיות שונה בין תשואה להון עצמי לבין התשואה להון זר. אולם שוני זה צריך להיגזר ממשנתים כלכליים גרידא, ולמערכת-המס אין כל תפקיד, מבחינה נורמטיבית, בקביעת היקף התשואות להון. לשאלת הצדק (Equity) בתחום הפיסקלי ראה, למשל, (Brookings Institution, *The Individual Income Tax*, (Brookings Institution, Revised ed., 1976) 12 et seq.

48. Norr (לעיל, הערה 20), 54.

3. שיקולי יעילות (Efficiency)

קבוצה זו של שיקולים בוחנת את ההשפעה השלילית, מבחינת היעילות, של מודל מס שאינו שילוב מלא. מודל זה אינו יוצר ניטרליות מסית בפעילות הכלכלית בשני מובנים מרכזיים:

א. מבנה ההון של הפירמה – הון עצמי נ' הון זר

אחת השאלות המרכזיות בקביעת מדיניות מימון של הפירמה עוסקת במבנה ההון האופטימלי של הפירמה – מה חלקו של ההון העצמי (Equity) ומה חלקו של ההון הזר (Debt). שאלה זו מוכרעת על-פי שיקולים עסקיים וכלכליים. אולם משטר מיסוי החברה עשוי להביא לאימוץ מדיניות מעוותת עקב קיזמה של אפליה מסית בין שני מרכיבי ההון הללו. האפליה עשויה להופיע בצורות שונות⁴⁹, אולם האפליה הנפוצה ביותר מצויה בנטלי המס על התשואה לסוגי ההון השונים. במשטר מס בעל שילוב מלא, הרי בהעדר מגבלות על גיבוי הוצאות המימון, שאלת בחירתו של מבנה ההון האופטימלי תיגזר בדרך-כלל משיקולים כלכליים ועסקיים. במשטר מיסוי בעל מודל שילוב חלקי או מודל מיסוי כפול קיים נטל מס גבוה יותר על התשואה להון העצמי (Equity) בהשוואה לנטל המס על ההון הזר (Debt), ושוני זה גורם לכך שגם שיקולי מס משפיעים על בחירת מבנה ההון. השפעה זו מביאה לבחירת מבני הון שאינם אופטימליים מבחינת כלכלית ולהקצאה לא-יעילה של המקורות. ככל שאנו מתקרבים למודל השילוב המלא, משקלם של שיקולי מס אלה הולך וקטן. לתופעה זו מתלווה תופעה נוספת המאופיינת אף היא בחוסר-יעילות. נטלי המס השונים על הון עצמי והון זר גורמים להשקיע משאבים כלכליים הגובעים אך ורק מקיזמה של ההבחנה בין הון עצמי לבין הון זר⁵⁰. משאבים רבים מושקעים על-ידי ציבור הנישומים ביצירת מכשירים פיננסיים חדשים כדי להפיק תוצאות אופטימליות מבחינת החבות המס, בעוד שמגוהל-המס משקיע אף הוא משאבים ניכרים לבחינתם של מכשירים אלה, כאשר לכך מתלווה עלויות ההתדיינות בערכאות. אפליה זו מביאה לעיוותים כלכליים המשפיעים על שווקים רבים, ובמרכזם שוק-ההון ושוק-האשראי. כך, למשל, ככל שנטל המס העודף – מרכיב המס המשקף את כפילות המס – גדל, אזי יש בכך כדי להשפיע על הגידול בביקוש לאשראי משום שהפירמות יבכרו גיוס הון זר על-פני הון עצמי. יחסי-הגומלין ההדוקים בין מודל המיסוי של התאגיד ובעל-המניות לבין שוק-האשראי ושוק-ההון מביאים למסקנה חשובה נוספת: כל רפורמה בשווקים האחרונים מחייבת התייחסות למודל המיסוי האמור, ולהיפך. דוגמא אופיינית להשפעת אופיו של משטר המס – מבחינת היקף השילוב הטמון בו –

49. כמו, למשל, האם מערכת ההתאמה לאינפלציה יצרות אדישות בבחירת מבנה ההון, והאם ההון העצמי וההון הזר זוכים להגנה זהה מפני האינפלציה?

50. ראה, למשל, A, Weiss & McCarty, "A Summary of the Final Regulations on the Treatment of Certain Interests in Corporations as Stock or Indebtedness" *Tax Notes*, (1981) 700.

משפטים כ' תש"ן ה"מיני-רפורמה" – מודל השילוב הסלא ומיסוי התאגידים בישראל

על מבנה ההון של הפירמות ועל שוקי ההון והאשראי, מצויה בימים אלה בארצות-הברית. כוונתנו לעסקאות-הענק של ה-Leveraged Buyouts⁵¹, שבהן ממירים הון עצמי בהון זר, כאשר הגורם המרכזי לכך הוא הפער העצום בין מיסוי התשואה על ההון העצמי לבין מיסוי התשואה על ההון הזר, משום שבארצות-הברית שורר מודל המיסוי הכפול. עסקאות אלה משפיעות באופן מכריע על שוק-ההון ועל שוק-האשראי⁵² בארצות-הברית.

ב. פגיעה ביעילות הכללית עקב הרצון לשמר את המבנה הפרוגרסיבי

אימוצו של משטר מיסוי שאינו שילוב מלא מביא בראש-זובראשונה להעדפת המגזר הבלתי-מאוגד על-פני המגזר המאוגד אף באותן נסיבות שבהן היעילות הכלכלית מעדיפה את המגזר התאגידי. יתירה מזו: בעלי ההון המתאגד יעשו מאמצים להמרת התשואה להון שהושקע במניות לזרמי הכנסות אחרות באמצעים שונים ומשונים, כמו שכר-עבודה, דמי ניהול, מכירת מוניטין, הגדלת התשואה להון הזר על חשבון התשואה להון העצמי וכיו"ב. גובה התשואה לא ייקבע רק על-פי שיקולים כלכליים, אלא גם – ולעתים רק – משיקולי מס. להשפעות אלה יש להוסיף את העלויות הרבות הקשורות לכך, כמו, למשל, הוצאות עסקה לצורך המרת התשואה להון העצמי. פגיעה זו ביעילות הכלכלית אף היא גוררת פגיעה בשוקי ההון והאשראי משום שההמרה האמורה של התשואה להון העצמי אינה מאפשרת זיהוי ברור של גובה התשואה.

(ב) השיקולים השוללים שילוב מלא

מול השיקולים התומכים בשילוב מלא קיימים שיקולים נגדיים השוללים שילוב מלא. נקטנו ניסוח שלילי: "שוללים שילוב מלא", ולא ציינו באופן חיובי האם הם מתנגדים לכל סוג של שילוב ותומכים במודל של מיסוי כפול או שמא הם מתנגדים לשילוב המלא ולמיסוי הכפול ותומכים בשילוב חלקי. הסיבה לכך נעוצה בכך, שקבוצה זו של שיקולים מורכבת משיקולים שונים וקשה לעתים לקבוע מהי עמדתם, במונחי שילוב חלקי או מיסוי כפול.

51. Graetz, "The Tax Aspects of Leveraged Buyouts and Other Corporate Financial Restructuring Transactions" *Tax Notes*, (1989) 721; Warren, "Recent Corporate Restructuring and the Corporate Tax System" *Tax Notes*, (1989) 715; Bierman, "Debt, Stock and Junk Bonds" *Tax Notes*, (1988) 1237; P. C. Canellos, "The Over-Leveraged Aquisition" 39 *Tax Lawyer*, (1985) 91; *World Tax Reform*, *supra* note 15, at p. 235.

52. ראה גם: Friend, "Effects of Taxation on Financial Markets", in: Pechman (Ed.), *The Promise of Tax Reform*, (The American Assembly, 1985) 87.

1. תיאוריית ההפרדה בין הבעלות לבין הניהול

תיאוריה זו גורסת, כי בכלכלות המפותחות לא קיימת זהות מבחינה כלכלית בין בעלי-המניות לבין התאגיד המודרני, וזאת עקב ההפרדה בין הבעלות לניהול⁵³. מצדדיה טוענים, שהפרדה זו מעניקה לחברה כוח כלכלי מעבר לכוח הכלכלי המצטבר של בעלי-המניות, ונטל המס העודף מהווה את המס על תוספת כלכלית זו:

"Those who take an opposing position" (הגישה השוללת אינטגרציה, ג' ד') believe that the integration approach rests on an unrealistic view of the corporation. The large, widely held corporation – which accounts for the great bulk of corporation tax revenue is not a mere conduit for personal income. It is a legal entity with an exits own, a powerful factor in economic and social decision making, operated by a professional management subject to little control by the individual shareholder. From this it is concluded that, being a separate entity, the corporation also has a separate taxable capacity which is properly subject to a separate and absolute tax⁵⁴.

יש להדגיש, כי טיעון זה אינו גורס שעצם אישיותו המשפטית העצמאית של התאגיד, במובחן מבעלי-מניותיו, תומך בקיום משטר מיסוי שאינו שילוב מלא. הטיעון שלפנינו מתמקד בפונקציה התאגידית ובחלוקת הכוחות במבנה התאגידי בין ההגהלה לבין הבעלים. טיעון זה מביא לתוצאה, שלגבי תאגידיים עם פיזור מניות גמוך (Closely held corporations), הרי ההצדקה לשלילת השילוב המלא אינה קיימת משום ששם קיימת זהות בין הניהול לבין הבעלות, וזאת בניגוד לחברות עם פיזור מניות גרחה (Publicly held corporations)⁵⁵. ואכן, גם בארצות-הברית, למשל, שבה, כאמור, אומץ מודל המיסוי הכפול, קיימת אינטגרציה מלאה על-פי המודל של השותפות ביחס לתאגידיים עם פיזור מניות גמוך⁵⁶. להבחנה האמורה בין שני סוגי התאגידיים חשיבות נוספת: היא מדגישה כי "יתרונו" של התאגיד על-פני פעילות כלכלית זהה בלתי-מאוגדת אינו נעוץ ביתרונות ההתאגדות כשלעצמה, שבמרכזן הגבלת האחריות, העבירות או הנצחיות. יתרונות אלה אינם מצדיקים את הגדלת נטל המס⁵⁷.

טיעון זה, מלבד טיעונים טכניים ופרקטיים נוספים, מוביל לקיומו של נטל מס נוסף

53. ראה, למשל, Norr (לעיל, הערה 20), 32-33.

54. Musgrave (לעיל, הערה 33), 384. ראה גם:

Douglas & Gann, *Corporate Taxation*, (West Publishing Co., Minnesota, 3rd ed., 1989) 64; Stiglitz, "Taxation, Corporation Financial Policy and the Cost of Capital" *J. Pub. Econ.*, (1973) 321; King, "Taxation, Corporate Financial Policy and the Cost of Capital – A Comment" *J. Pub. Econ.*, (1975) 271.

55. לחשיבותה של ההבחנה במישור דיני-התאגידיים ראה, למשל, M.A. Eisenberg, *The Structure of the Corporation – A Legal Analysis* (Boston & Toronto, 1976) 318.

56. תאגידיים אלה מכונים "S Corporation". ראה Subchapter S ל-1986. J. R. C. 1986. גם בישראל קיימים פתרונות דומים, אך לא זהים לחלוטין. ראה לעיל, הערה 18.

57. לדעת Musgrave (לעיל, הערה 33), ליתרונות אלה אין כל עלות מבחינה חברתית ולכן אין כל הצדקה להטיל בניגם נטל מס נוסף.

משפטים כ' תש"ן ה"מיני-רפורמה" – מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

המתבטא באי-השילוב המלא. גישה זו יוצרת הצדקה לאי-שילוב מלא, אולם אין בה כדי לקבוע מהו נטל המס הנוסף – מעבר לנטל המס הנגזר ממודל השילוב המלא – המשקף את אותה כשירות או יכולת מסית (Taxable capacity) הגלומה בתאגיד מעבר לכשירותם המסית של בעלי-המניות.

2. תיאוריית הטובה (The Benefit Theory)

לפי תיאוריה זו, התאגיד מפיק הטובה מכך שהחברה העניקה לו את האפשרות לנהל את פעילותו העסקית ומכאן ההצדקה לתשלום מס נוסף:

Why do we have a separate corporate income tax? The Supreme Court upheld the corporate income tax as constitutional on the basis that it was a franchise tax on the privilege of doing business in the corporate form. Thus, the tax can be viewed as imposed on the corporation because of the special privileges and benefits it receives under state law⁵⁸.

לדעתנו, אין הצדקה רבה לתיאוריה זו. היתרון שתיאוריה זו מצביעה עליו הוא יתרון הנעוץ בפעילות העסקית כשלעצמה, ואין בה כל רלבנטיות לאקט ההתאגדות. ניתן בדוחק רב לגשר בין הפעילות העסקית המאוגדת לבין תיאוריה זו, כאשר בפועל הפעילות העסקית מנוהלת ברובה הגדול על-ידי חברות. נוסף על כך, יש להזכיר, שתיאוריה זו אינה מחייבת שימוש במוסד המס. ייתכן שהמוסד המשפטי התואם לתיאוריה זו הוא, למשל, הרישוי⁵⁹.

3. תמיכה במבנה הפרוגרסיבי

היו שגרסו⁶⁰, כי מודל שילוב שאינו שילוב מלא מטיל נטל מס נוסף על בעלי-המניות, אולם אלה נמצים בדרך-כלל על בעלי ההכנסות הגבוהות בחברה. לכן נטל המס הנוסף משרת את המבנה הפרוגרסיבי של משטר המס.

4. השתקפות משטרי המס בשוק-ההון

לדעתנו, הטיעון החשוב ביותר כנגד מודל השילוב המלא הוא, שמחירי המניות בשוק-ההון מבטאים את המס הנוסף הקיים על-פי מודל מיסוי שאינו שילוב מלא. לא קיימת אפוא כל פגיעה בציבור המשקיעים ב-Equity של התאגיד, משום שהמיסוי הנוסף בא לידי ביטוי, באופן מהוון, בשוויין הכלכלי של המניות⁶¹. מחירי המניות הוא הערך המהוון של זרם ההכנסות נטו הצפויות מהשקעה זו. מיסוי שאינו משולב באופן מלא

⁵⁸. Gann ו-Douglas, (לעיל, הערה 54);

פסק-הדין שהוזכר הוא *Flint v. Stone Tracy Co.* 220 U. S. 107 (1911), שבו אושר, חוקתית, מס-החברות; וזאת בהשוואה להחלטה קודמת של בית-המשפט העליון שקבע, כי מס-הכנסה על יחידים הוא בלתי-חוקתי, ראה *Pollack v. Farmers' Loan & Trust Co.* 158 U. S. 601 (1895).

⁵⁹. לדחייתה של תיאוריה זו, ראה גם Musgrave (לעיל, הערה 33), 388.

⁶⁰. ראה, למשל, Gann ו-Douglas (לעיל, הערה 54), 64.

⁶¹. Warren (לעיל, הערה 20), 736.

מגדיל את נטל המס על זרם ההכנסות, יחסית למיסי משולב, ולפיכך מקטין את ההכנסות נטו, וממילא – את ערכם הנוכחי.

(ג) מודל השילוב המלא – המודל הרצוי

אנו בדעה, שיש לאמץ את מודל השילוב המלא כמודל הרצוי למיסי התאגיד ובעלי-מניותיו, וזאת מהשיקולים שצוינו לעיל. ברצוננו להתייחס עתה לשיקולים השוללים מודל זה. ראשית, ביחס לתיאוריית ההטבה (The Benefit Theory). תיאוריה זו מביאה למסקנה, שיש למסות לא רק את הפעילות המאוגדת אלא כל פעילות כלכלית אחרת בלתי-מאוגדת, משום שהרעיון המונח בתיאוריה זו חל גם על פעילויות אלה. ההטבה הנובעת ביצירת תשתית המאפשרת פעילות מאוגדת והפקת רווחים מוענקת גם לפעילות כלכלית שאינה מאוגדת.

שיקול נוסף המתנגד ליצירת שילוב מלא גורס, שיש לראות בנטל המס הנוסף עקב אי-השילוב המלא כמרכיב במערכת הפרוגרסיבית. שיקול זה כולל שתי קביעות: ראשית, מבחינה אמפירית, בעלי-המניות נמנים על בעלי ההכנסות הגבוהות ולכן ניתן להטיל עליהם מס גבוה יותר מאשר המס המתבקש על-פי המבנה הפרוגרסיבי של מיסוי היחיד. שנית, מודל המיסי שאינו מודל שילוב מלא משקף מבנה פרוגרסיבי נכון ויש לראותו כחלק מהמערכת הפרוגרסיבית של מיסוי היחיד. שני המרכיבים הללו מוטלים בספק. ראשית, על בעלי-המניות לא נמנים רק בעלי הכנסות גבוהות, אלא גם בעלי הכנסות בינוניות. לגבי המרכיב השני: לא כל מודל מיסי שאינו שילוב מלא תואם או משתלב עם המערכת הפרוגרסיבית הכללית. כך, למשל⁶², לפי מודל המיסי בישראל לאחר המיני-רפורמה, הרי המס על הרווחים המחולקים (55%) והבלתי-מחולקים (45%) הוא מס יחסי. יחסיות זו לא תואמת את המבנה הפרוגרסיבי הבסיסי של שיטת המס המשתקף בטבלת שיעורי המס הפרוגרסיבי של היחיד (להלן: המבנה הפרוגרסיבי הבסיסי), לפחות ביחס למדרגות-המס של בעלי ההכנסות הבינוניות והגבוהות. ניתן כמובן לטעון, שהמבנה הפרוגרסיבי הבסיסי הוא חלק אחד בלבד מהמבנה הפרוגרסיבי האפקטיבי של שיעורי המס, המתקבל בעיקר⁶³ מהמבנה הפרוגרסיבי הבסיסי בצירוף המבנה הטמון במודל המיסי של התאגיד ובעלי-מניותיו. גם אם נניח, שמבנה זה הוא אכן המבנה המשקף את התפישה החברתית בדבר החלוקה-מחדש של ההכנסות בחברה, דהיינו: שהחברה עיצבה מבנה זה מתוך מודעות מלאה לתוצאות המתבקשות משילוב שני המרכיבים האמורים, הרי אין בכך לפתור את שיקולי הצדק

62. להלן, ליד הערה 25.

63. לכך יש להוסיף כמובן הקלות מס וכיו"ב. לשאלה האם המבנה הפרוגרסיבי הבסיסי כולל בתוכו את ההשפעות הפרוגרסיביות והרגרסיביות של הקלות המס ראה, למשל, Bittker, "Charitable Contribution – Tax Deductions or Matching Grants?" 28 *Tax L. Rev.*, (1972) 37; Edrey & Abrams, "Equitable Implementation of Tax Expenditures" 9 *Va. T. Rev.*, (1989) 109.

משפטים כ' תש"ן ה"מיני-רפורמה" – מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

האופקי והאנכי שהוצגו לעיל והתומכים בשילוב מלא, ובוודאי שלא את השאלות הקשורות להקצאה היעילה של המקורות במשק (סוגיית ה-Efficiency). לכך יש להוסיף כי ההנחה האמורה מוטלת בספק רב.

תיאוריית ההפרדה בין הבעלות לבין הניהול מעוררת אף היא כמה קשיים: כאמור⁶⁴, תיאוריה זו שוללת את הזהות הכלכלית בין התאגיד לבין בעלי-מניותיו, ובעקבות כך – את הטיעון המרכזי התומך במודל השילוב המלא. אולם תיאוריה זו אין בכוחה לעצב את המודל הרצוי מבין שני המודלים האחרים, דהיינו: מודל המיסוי הכפול ומודל השילוב החלקי. כמו-כן אין בכוחה לקבוע מהי מידת החלקיות הרצויה אם מאמצים את מודל השילוב החלקי. יתירה מזו: תיאוריית ההפרדה בין הבעלות לבין הניהול אינה מצדיקה את שלילת השילוב המלא. אכן, להנהלה כוח רב מבחינה כלכלית והוא עשוי להתבטא במישורים כלכליים שונים, כמו טובות-הנאה או גידול בשווי מניות-השליטה וכיו"ב. אולם אין בכך כדי לפגוע בהשקפה הבסיסית שלפיה רווחי התאגיד הם התשואה להון (Equity) שהושקע בהחברה ויש למסותו ככל תשואה אחרת בלתי-מאוגדת. כמו-כן קבלת תיאוריית ההפרדה מחייבת, למשל, להפריד בין מניות שליטה העומדות מאחורי ההנהלה לבין מניות-המיעוט. הפרדה זו בלתי-ישימה לחלוטין.

הטיעון החשוב ביותר, כאמור, הוא הטיעון בדבר השתקפות מודל המס בשוק-ההון. טענה זו, במהותה, איננה טענה פוזיטיבית המציינת מהו מודל המס הרצוי אלא טענה אנטו-רפורמיסטית, לאמור: אין לבצע כל שינוי במשטר המס על התאגיד ובעלי-המניות – ויהא אשר יהא מודל המס הקיים, עקב "עיוות" הקיים במשטר הקיים, משום שבפועל לא נגרם עיוות. מחירי השוק משקפים את העיוות האמור ויצירת רפורמה עשויה ליצור עיוותים בכיוון שונה: יצירת "מציאות" (Windfalls). תופעה זו מתרחשת בהקשר שלפנינו משום שאימוץ מודל של שילוב מלא מביא לכך שנוצר Windfall למחזיקי-המניות, משום שאם אנו מקטינים את נטל המס על רווחי החברה, ערכה של החברה עולה וממילא גם שווי המניות⁶⁵. תופעה זו אינה מצמצמת רק בהעשרת בעלי-המניות, אלא יש לה מקבילות נוספות. כך, למשל, העמקת השילוב מביאה לצמצום האפליה בין ההון העצמי

64. לעיל, ליד הערה 53.

65. שאלת Windfall הביאה להצעות מרחיקות-לכת בתחום רפורמת-המס הרצויה בארצות-הברית בתחום מיסוי התאגידים, לרבות הסלת מס נוסף – המתווסף למס-ההכנסה על היחידים ולמס-החברות. ראה, למשל, The American Law Institute Federal Income Tax Project, (American Enterprise Tax Advisory Group, Draft 18 (1988); Real Tax Reform, (American Enterprise Institute, Studies in Fiscal Policy, 1985). לניתוח כללי של רפורמות בהקשר זה ראה, למשל, Kaplow, "An Economic Analysis of Legal Transactions" 99 Har. L. Rev., (1986) 509. לשאלה דומה בתחום הפיסקלי בכל הנוגע להמרת מיסוי ההכנסה במיסוי הצריכה, ראה Graetz, "Legal Transitions – The Case for Retroactivity in Income Tax Revision" 128 U. Pa. L. Rev., (1977) 47; Shachar, "From Income to Consumption – Criteria for Rules of Transitions" 97 Har. L. Rev., (1984) 1581; Abrams, "Rethinking Tax Transitions: A Reply to Dr. Shachar" 98 Har. L. Rev., (1985) 1809.

לבין ההון הזר. תוצאה זו עשויה לגרום להקטנת הביקוש לאשראי, וממילא – להביא לירידת מחירו. הגושים הנוכחיים שנאמתחתם התחייבויות לתשואות קבועות – שאינן מושפעות ממחירי האשראי הנוכחיים בשוק – זוכים אף הם ל-Windfall. אם הם ירצו להמחות את זכויותיהם לאחרים, הרי שזו זכויות אלה יהא גבוה יותר, לאחר העמקת השילוב, מאשר לפניו.

לסיעון זה משקל תזק, והוא, למשל, מהווה את הגורם המרכזי לאי-ביצוע רפורמה במיסוי התאגידים ובעלי-המניות במשטר מיסוי ההכנסה בארצות-הברית⁶⁶. כאמור, סיעון זה אינו קשור במהותו לשאלה מהו המודל הרצוי למיסוי התאגיד ובעלי-מניותיו, אלא בשאלת השפעת הרפורמה במיסוי התאגיד ובעלי-המניות לאור קשרי-הגומלין בין שוקי-ההון לבין משטר המיסוי.

אנו פטורים מלדון בשאלה זו, משום, שלדעתנו, שוק ההון והאשראי בישראל אינם מגיעים לכדי רמת שכלול המביאה להשתקפות מלאה ומיידית של השינויים בנטלי המס⁶⁷, אלא אם המדובר בשינוי דרסטי. גם אם תתהווה השתקפות מסוימת, הרי תוצאותיה השליליות, בכל הנוגע ל-Windfalls מתקוות עם יתרונותיו הבולטים של מודל השילוב המלא בטווח הארוך, ואולי אף בטוח הקצר⁶⁸.

66. ראה, למשל, Warren (לעיל, הערה 20), 753.

67. לניסיון אמפירי לבחון שאלה זו בשוק ההון האמריקני, ראה Salinger & Summers, "Tax Reform and Corporate Investment – A Behavioral Simulation Methods in Tax Policy Analysis", (Feldstein (Ed.), N. B. E. R., Chicago, 1983) 247.

68. לדעה שונה התומכת בהשארת מודל השילוב החלקי, תוך הקטנת מרכיב כפל המס ראה א' יורן, "מיסוי רווחי החברות בישראל – השינוי המוצע והדרוש", מיסים (יולי 1989) א-1, א-5. למידת היקף השילוב יש השפעה בתחום המיסוי הבינלאומי. אני לא נעסוק בכך ברשימה זו משום שנדרש לכך דיון נפרד. לעניין זה ראה, למשל, א' יורן, "מיסוי חברות לאחר הרפורמה – עדיין נחוצה רפורמה יסודית", משפטים ז (תשל"ז) 423, 432-433; Norr (לעיל, הערה 20), 151; *The Multiple Burden on Dividend and Shares by Taxation and Income and Capital of Both Corporation and Shareholders – Possibilities of Modifications*, (Report on Congress of International Fiscal Law – I. F. A. Bruxelles, 1970); H. J. Ault, "International Issues in Corporate Tax Integration" 10 *Law & Policy in International Business*, (1978) 481; R. M. Bird, "International Aspects of Integration" 28 *Nat. T. J.*, (1975) 302; R. T. Bartlett, "The Harmonization of Company Taxation Within the E. E. C." 21 *Journal of Business Law*, (1977) 292; McLure, *supra* note 31, at p. 185.

ה. ה"מיני-רפורמה" ומודל השילוב המלא: התקדמות או נסיגה

1. כללי

לאחר שהצגנו את משטרי המס השונים למיסוי התאגיד ובעלי-מניותיו, מן הראוי לבחון עתה את המיני-רפורמה. רפורמות במיסוי התאגיד נבחנות בראש-ובראשונה בפרספקטיבה של בעיית-היסוד בדיני מיסוי התאגידים, קרי: השאלה כיצד למסות את התאגיד ובעלי-המניות על רווחי התאגיד.

בחינתה של המיני-רפורמה תתמקד בשני היבטים: ראשית, מהי השפעת המיני-רפורמה על מיסוי החברה ובעלי-המניות בישראל מבחינת קרבתו למודל המיסוי הרצוי של השילוב המלא שהוצג לעיל. האם חקיקה זו קידמה את הדין הישראלי לקראת מודל זה, כפי שנהגו מדינות אחרות ברפורמות המס של שנות השמונים או שמא התרחקנו מיעד רצוי זה. מרבית רפורמות-המס התרחשו במדינות המתועשות - מדינות שהכירו בחשיבותה של העמקת השילוב הגדון כמרכיב מרכזי בכל רפורמת-מס⁶⁸. שנית, ברצוננו לבחון את השפעת המיני-רפורמה על חלוקת נטל המס (Distribution of Tax Burden) המוטל על רווחי החברה בין בעלי-המניות השונים.

טבלה 4

שיעור המס (%) על רווחים מחולקים ובלתי-מחולקים למי המודלים השונים

מדרגות המס	רווחים מחולקים			רווחים בלתי-מחולקים		
	מיסוי כפול	שילוב חלקי	שילוב מלא	מיסוי כפול	שילוב חלקי	שילוב מלא
35	74	61	35	-	61	35
לאחר המיני-רפורמה	66	55	35	-	45	35
45	78	67	45	-	61	45
לאחר המיני-רפורמה	68	55	45	-	45	45
50(48)	80	67	50	-	61	50
לאחר המיני-רפורמה	73	55	48	-	45	48
60(48)	84	67	60	-	61	60
לאחר המיני-רפורמה	73	55	48	-	45	48

⁶⁸. World Tax Reform, *supra* note 14, at p. 8. הרונמאות הבולטות הן אוסטרליה (1987) ודנמרק (1990), אשר עוברות למשטר מיסוי בעל שילוב מלא. כן ראה Viherkentta, "An Examination of the International Aspects of Finland's New Imputation System" 1 *International Tax Notes*, (1989) 349.

כאמור, תפישתנו הבסיסית היא כי המודל הרצוי למיסוי החברה ובעלי-מניותיה הוא מודל השילוב המלא. שומה עלינו לבחון האם המיני-רפורמה קירבה אותנו למודל זה אם לאו. בסבלה 4 מוצג נטל המס הכולל, על רווחים מחולקים ועל רווחים בלתי-מחולקים, לפי מודל מיסוי כפול, מודל שילוב חלקי הגוהג בארץ ומודל השילוב המלא הרצוי⁶⁹. הקטנת נטל המס הכולל על רווחי התאגיד – המחולקים והבלתי-מחולקים – בהשוואה למצב שקדם למיני-רפורמה, אין בה, כשלעצמה, כדי להצביע על התרחקות ממודל המיסוי הכפול והתקרבות למודל המיסוי הרצוי של השילוב המלא. קביעה מסוג זה חייבת לבוא על רקע של השוואת "מיקומו" של מודל השילוב החלקי הישראלי על ספקטרום משטרי המס לאחר המיני-רפורמה, לבין מיקומו על ספקטרום זה לפני המיני-רפורמה.

2. "מס-החברות העודף" ו"הקלת מס-החברות"

(א) כללי

ניתן להעריך את המיני-רפורמה על רקע מודל השילוב המלא על-פי מס-החברות העודף או הקלת מס-החברות הטמונים בה. לצורך כך ברצוננו להגדיר תחילה מהו מס-חברות עודף ומהי הקלת מס-החברות. היקף מס-החברות העודף משקף את "מרחקו" של מודל השילוב החלקי ממודל השילוב המלא, בעוד שהקלת מס-החברות משקפת את "מרחקו" של מודל השילוב החלקי ממודל המיסוי הכפול.

1. מס-חברות עודף

מס-חברות עודף שווה למס המשולם על רווחי החברה מעבר למתחייב ממודל השילוב המלא⁷⁰. לצורך קביעת מס-החברות העודף שומה עלינו לקבוע תחילה מהו נטל המס הכולל שהיה מוטל לפי מודל השילוב המלא ומהו נטל המס על-פי המודל הקיים⁷¹.

69. לא ציינו בסבלה 4 את נטל המס של הרווחים הבלתי-מחולקים, משום שלא שייך שם מיסוי כפול, שהרי הרווחים סרם חולקו. מיסוי חלקי, ביחס לרווחים אלה, משמעו בהקשר שלפנינו כל נטל מס שאינו תואם את שיעור המס השולי של בעלי-המניות.

70. במסגרת מאמר זה אנו בוחנים את מס-החברות העודף על-פי שיעורי המס, אולם כדי לדעת את מס-החברות העודף האפקטיבי יש לכתת גם את השוני בהסדרי המס האחרים הקיימים בין משטרי המיסוי על רווחי התאגיד לבין משטר המיסוי על רווחי היחיד. דוגמאות לכך הן מערכות ההתאמה לאינפלציה, דיני הפחת ושיעוריו וכדומה. מלאכה זו דורשת מחקר אמפירי מקיף הנשען על מערכת-נתונים מפורטת, שאינה קיימת בישראל. למחקר מקיף מסוג זה ראה, למשל, *The Taxation of Income from Capital – A Comparative Study of the United States, The United Kingdom, Sweden and West Germany*, (King & Fullerton, Eds., N.B.E.R., Chicago, 1984); Auerbach, "The Corporation Income Tax", in: Pechman (Ed.), *The Promise of Tax Reform*, (The American Assembly, 1985) 59.

71. מהי ההצגה המחיימת לחישוב נטל המס העודף? נטל המס הכולל על-פי מודל השילוב החלקי – Tpi; נטל מס-החברות העודף – Teb; נטל המס הכולל על-פי מודל השילוב החלקי – Tpi; שיעור המס החל על החברה – tc; שיעור המס של בעלי-המניות – tp; חלקו של בעלי-המניות ברווחי החברה לפני מס – P;

משפטים כ' תש"ן ה"מיני-רפורמה" - מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

ברצוננו להבהיר, כי הביטוי מס-חברות עורך אין פירושו מס-חברות - ולא מס-הכנסה - כמשמעותם בפקודה, אלא משמעו המס הנוסף המוטל על הרווחים הנובעים מפעילות החברה והמומסים על-פי מודל השילוב החלקי בהשוואה למודל השילוב המלא. למעשה, מס-החברות העורך הוא פרמיית-ההתאגדות: הפרמיה שנדרש יחיד לשלם עבור גיהול פעילותו הכלכלית במסגרת תאגיד. העמקת האינטגרציה מקטינה את פרמיית-ההתאגדות.

2. הקלת מס-חברות

מושג זה משמעו ההפרש בין נטל המס המתבקש על-פי מודל המיסוי הכפול לבין נטל המס הנגזר ממודל השילוב החלקי. גם לצורך הגדרה זו, וכמו ההגדרה הקודמת, המושג מס-חברות משמעו נטל המס הכולל ולא מס-חברות במובנו הפוזיטיבי. נבחן עתה את השפעתה של המיני-רפורמה על הרווחים המחולקים, וזאת בעזרתה של טבלה 5 להלן, המציגה את נטל מס-החברות העורך והקלת מס החברות ביחס לכל הנישומים לפני המיני-רפורמה ולאחריה.

טבלה 5

מס-חברות עורך והקלת מס-חברות לפני המיני-רפורמה ולאחריה - רווחים מחולקים

שיעור המס	מיסוי כפול	שילוב חלקי	שילוב מלא	מס-חברות עורך	הקלת מס-חברות
35	74	61	35	26	13
	66	55	35	20	11
45	78	67	45	22	11
	68	55	45	10	13
(48)50	80	67	50	17	13
	73	55	48	7	18
(48)60	84	67	60	7	17
	73	55	48	7	18

חלקם של הרווחים המחולקים מסך כל רווחי החברה - D;

נטל המס על-פי מודל שילוב מלא - לפי שיעורי המס על היחיד - Tfi;

$$Tpi = tc \cdot P + tp \cdot D \cdot (1 - tc) \cdot P$$

$$Tfi = tp \cdot P \cdot D$$

$$Teb = Tpi - Tfi = tc \cdot P \cdot (1 - tp \cdot D)$$

לפיתוחים מתימטיים נוספים על בסיס הצגה זו, ראה Musgrave, *supra* note 33, at p. 394.

השאלה שאנו ניצבים בפניה היא, כיצד יש לבחון האם המיני-רפורמה התקדמה או נסוגה: האם על-פי השינוי במס-החברות העודף או שמא על-פי הקלת מס-החברות. היקף מס-החברות העודף משקף את "מרחקו" של מודל השילוב החלקי ממודל השילוב המלא, בעוד שהקלת מס-החברות משקפת את "מרחקו" של מודל השילוב החלקי ממודל המיסוי הכפול.

א. מבחן מדרגתי

התשובה לשאלה האם לפנינו התקדמות או נסיגה ממודל המיסוי הרצוי אינה אחת. יש לבחון זאת ביחס לכל מדרגת-מס בפני עצמה. כך, למשל, מס-החברות העודף נשאר קבוע ביחס לנישומים במדרגת-המס הגבוהה ביותר – 60% (48%). אולם ביחס לכל המדרגות האחרות מס זה הוקטן.

טבלה 6

השינוי בשיעורי מס-חברות עודף והקלת מס-חברות על רווחים מחולקים⁷²

	35	45	(50)48	(60)48
השינוי בשיעור מס-החברות העודף	(6)	(12)	(10)	0
השינוי בהקלת מס-החברות	(2)	2	5	1

ב. מס-חברות עודף או הקלת מס-חברות

לעתים נקבל תשובות סותרות לשאלה הנדונה במובן זה, שעל-אף שמס-החברות העודף קטן, קרי: מודל השילוב החלקי התקרב למודל השילוב המלא, הרי במקביל הקלת מס-החברות קטנה ושמשמעה התקרבות מודל השילוב החלקי למודל המיסוי הכפול. כך, למשל, ביחס למדרגת-המס של 35% – בכל הנוגע לרווחים מחולקים – מס-החברות העודף קטן, אולם הקלת מס-החברות אף היא קטנה. סתירה מעין זו לא קיימת ביחס למדרגות-המס האחרות, אולם עדיין קיימים הבדלים בין היקף הקטנתו של מס-החברות העודף לבין היקף הגידול בהקלת מס-החברות⁷³, למעט מדרגת-המס הגבוהה ביותר, שבה הקטנת המס העודף זהה כמעט לגידול בהקלת מס-החברות.

אנו בדעה, שיש ליתן חשיבות לשינוי במס-החברות העודף ולא לשינוי בהקלת מס-החברות. המודל הרצוי הוא, כאמור, מודל השילוב המלא, ולפיכך יש להעריך רפורמות-

72. הנתונים בטבלה 6 מתקבלים על-ידי הפחתת שיעור מס-החברות העודף או שיעור הקלת מס-החברות שלאחר המיני-רפורמה מהשיעור המקביל שלפני המיני-רפורמה.

73. שוני זה נגזר עקב הפונקציה המתמטית של מודל המיסוי הכפול. אם X הוא המס השולי על היחיד, אזי מודל המיסוי הכפול הוא פונקציה של X ושווה ל- $f(X) = X + (100 - X)X = 2X - X^2$.

משפטים כי תש"ן - ה"מיני-רפורמה" - מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

מס במשטרי מס המאמצים מודל שילוב חלקי בהשוואה אליו ולא בהשוואה למודל המיסוי הכפול. מס-החברות העודף משקף את מרחק של השילוב החלקי מהמודל הרצוי של השילוב המלא ולכן יש להתרכז בשינוי שחל בו, בעוד שהקלת מס-החברות משקפת את מרחקו של השילוב החלקי מהמיסוי הכפול.

לאחר שקבענו, כי יש להתמקד במבחן השינוי בשיעור מס-החברות העודף, נשלים את התמונה הכללית בכך שנציג את היקף השינוי האמור גם ביחס לרווחים הבלתי-מחולקים.

טבלה 7

השינוי בשיעור מס-החברות העודף - רווחים בלתי-מחולקים

מדרגת- המס	שילוב חלקי	שילוב מלא	מס-חברות עודף	השינוי במס-החברות העודף
35	61	35	26	
	45	35	10	(16)
45	61	45	16	
	45	45	0	(16)
(48)50	61	50	11	
	45	48	-3	(14)
(48)60	61	60	1	
	45	48	-3	(4)

לגבי הרווחים הבלתי-מחולקים ניכרת הקטנה במס-החברות העודף הנעה מ-16% ל-4%. הושגה כאן הקטנת נטל מס-החברות העודף בכל מדרגות המס, כאשר לבעלי ההכנסות במדרגת המס הגבוהה של 48% ניתנה סובסידיות-מס: המס הכולל על-פי מודל השילוב החלקי נמוך יותר מהמס על-פי מודל השילוב המלא. ניתן לסכם, אפוא, ולומר שבחינת המיני-רפורמה במשקפי מבחן השינוי במס-החברות העודף מביאה למסקנה כי ביחס לרווחים הבלתי-מחולקים הדין בישראל התקרב למודל הרצוי.

(ב) הקושי במבחן השינוי בשיעור מס-החברות העודף

מבחן השינוי בשיעור מס-החברות העודף כקנה-מידה להערכת המיני-רפורמה בהקשר שלפנינו טומן בחובו את השאלה הבאה: האם יש לבחון רק את היקף השינוי במס-החברות העודף על-פי שיעורי המס המוחלטים או שמא יש לבחון זאת יחסית לגורמים אחרים. נדגים זאת: הנה, כי לפני רפורמת-מס פלוניית נטל המס לפי מודל השילוב המלא היה 40%, כאשר נטל המס בפועל, לפי מודל השילוב החלקי, היה 45%, דהיינו:

מס-החברות העודף הוא 5%. בעקבות רפורמת-מס הוקטנו שיעורי המס באופן ששיעור המס לפי מודל השילוב המלא – 20%, והשילוב החלקי – 25%, כך שמס-החברות העודף נשאר 5%. האם בנתונים אלה ניתן לקבוע כי רפורמה זו לא קידמה את משטר המס שבדוגמא למשטר הרצוי של השילוב המלא, שהרי שיעור מס-החברות העודף נותר ברמה של 5%. נקצין את הדוגמא שלפנינו: האם רפורמה שהקטינה את התבות במס מ-90% לפי מודל שילוב חלקי, כאשר שיעור מס-החברות העודף – 3%, ל-10%, הכולל 2% מס-חברות עודף, מהווה רפורמה "חיובית" במובן זה שהיא הקטינה את נטל מס-החברות העודף?

אם שבים למיני-רפורמה, שיעור מס-החברות העודף ביחס לרווחים המחולקים, לפני ולאחריה, נותר 7% ביחס למדרגת-המס הגבוהה ביותר. האם ניתן לומר, שהמיני-רפורמה לא שינתה מאומה בנדון או שמא יש לבחון זאת, למשל, על רקע השיעור הרצוי לפי מודל השילוב המלא, קרי: 7% יחסית ל-60% (לפני) בהשוואה ל-7% יחסית ל-48% (אחרי). התלבטות זו מביאה אותנו להציג עתה שתי תפישות נוספות להערכת רפורמות-מס בנושא הנדון ואשר מתמדררות עם בעיה האמורה.

3. מס-החברות העודף ה"אפקטיבי" – מס על ה"הכנסה הפנויה" לאחר המס לפי מודל השילוב המלא

לפי גישה זו, יש להתמקד בשיעור מס-החברות העודף ה"אפקטיבי" המוגדר לצורך ענייננו כשיעור מס-החברות העודף המחושב מההכנסה לאחר התבות במס, לפי מודל השילוב המלא.

נדגים זאת: עובר למיני-רפורמה, מס-החברות העודף ה"אפקטיבי" של נישום במדרגת-מס של 35% היה 40%,⁷⁴ בעוד שמס-החברות העודף ה"אפקטיבי" של אותו נישום, לאחר המיני-רפורמה, הוא 31%.⁷⁵ בטבלה 8 נציג את שיעורי המס ה"אפקטיביים" במדרגות-המס השונות.

מטבלה זו ניתן להסיק, כי נוצרה הקטנה משמעותית במס-החברות העודף ה"אפקטיבי". לפי מבחן זה, המיני-רפורמה הביאה לכך שמשטר השילוב החלקי התקרב למודל השילוב המלא. מסקנה מעניינת נגזרת ממבחן זה: אם אנו רוצים לשמור על יציבות מבחינת היקף החלקיות הטמונה בשילוב החלקי בהשוואה לשילוב המלא, הרי ככל שאנו מקטינים יותר את שיעורי המס על היחיד, אזי בכך אנו מאפשרים לשיעור מס-החברות להיות גבוה יותר. לשון אחר: הגדלת ההכנסה הפנויה מאפשרת אפוא הטלת מס-חברות עודף בשיעור גבוה יותר, משום שאנו בוחנים את השינוי במס זה לפי שיעור מס-החברות ה"אפקטיבי".

$$.26 / (100 - 35) = 40\% \quad .74$$

$$.20 / (100 - 35) = 31\% \quad .75$$

טבלה 8

השינוי בשיעורי מס-החברות העודף ה"אמקטיבי" על רווחים מחולקים

מדרגת- המס	שיעור מס-החברות העודף ה"אמקטיבי"	השינוי
35	40	לפני המיני-רפורמה
	31	לאחר המיני-רפורמה (9)
45	40	לפני המיני-רפורמה
	18	לאחר המיני-רפורמה (22)
(48)50	34	לפני המיני-רפורמה
	13	לאחר המיני-רפורמה (21)
(48)60	18	לפני המיני-רפורמה
	13	לאחר המיני-רפורמה (5)

4. מס-החברות העודף יחסית למס לפי מודל השילוב המלא - מס-יסף יחסי

גישה זו, כקודמתה, בוחנת את הנושא על רקע יחסי, ואינה מתעניינת רק בשינוי בשיעור המוחלט של מס-החברות העודף. היא גורסת, כי יש להעריך את המיני-רפורמה על-פי שיעורו של מס-החברות העודף יחסית לשיעור המס הנגזר ממודל השילוב המלא. לפנינו אפוא מעין מס-יסף על מס קיים, המחושב באחוזים משיעור המס הקיים. ניתן להשקיף על מבחן זה באופן נוסף: בעזרתו אנו מגלים את "עומק" כפילות המס הגלומה בשילוב החלקי על-ידי השוואתה לנטל המס הרצוי⁷⁶.

טבלה 9

שיעור מס-החברות העודף במס-יסף יחסי - רווחים מחולקים ובלתי-מחולקים

מדרגת-המס	רווחים מחולקים		רווחים בלתי-מחולקים	
	לפני	אחרי	לפני	אחרי
35	74	57	74	29
45	49	22	36	0
(48)50	34	15	22	-6
(48)60	12	15	2	-6

76. חישוב מס-ה"יסף" בטבלה 9 חושב כמס-חברות עודף המחולק למס לפי השילוב המלא. כך, למשל, במדרגת-מס של 35%, הרי מס היסף היחסי על הרווחים המחולקים לאחר הרפורמה הוא $20/35=57\%$.

על-פי גישת "מס-היסף", אנו רואים היטב הקטנה משמעותית בשיעור מס-התברות העודף כמס יחסי, הן ביחס לרווחים המחולקים והן ביחס לרווחים הבלתי-מחולקים. בכך ה"מיני-רפורמה" קירבה את מודל השילוב החלקי הישראלי למודל השילוב המלא.

1. המיני-רפורמה והשפעתה על הפרוגרסיביות של מודל השילוב החלקי בישראל

ברצוננו לבחון עתה את השפעת המיני-רפורמה על הפרוגרסיביות של מודל השילוב החלקי בישראל. בטרם נדון בכך נציין שיש להפריד הפרד היטב בין השאלה שנדונה עד כה לבין השאלה שלפנינו. הראשונה עסקה בסוגיה, האם המיני-רפורמה קירבה את מודל השילוב החלקי למודל השילוב המלא, בעוד שהשאלה שלפנינו דנה בהשפעה הפרוגרסיבית של הקטנה זו: האם כל הנישומים "התקרבו" במידה שווה או שונה למודל הרצוי?

יש לבחון את השפעת המיני-רפורמה בסוגיה זו באופן הבא: יש להשוות את בטל המס העודף לפני המיני-רפורמה עם זה שלאחר הרפורמה ולבחון את גודלו של השינוי⁷⁷ ביחס לכל מדרגת-מס. בחינה זו תואמת את המיתודולוגיה הקלסית הבאה לבחון כיצד מעריכים הקלת מס שנועדה להעמיק את השילוב במשטר המס של החברה ובעלי-המניות.

טבלה 10

השינוי בשיעור מס-החברות העודף על רווחים מחולקים ובלתי-מחולקים⁷⁸
עקב המיני-רפורמה

מדרגת- המס	רווחים מחולקים			רווחים בלתי-מחולקים		
	השיעור לפני	השיעור אחרי	השינוי	השיעור לפני	השיעור אחרי	השינוי
35	26	20	(23)	26	10	(62)
45	22	10	(55)	16	0	(100)
(48)50	17	7	(59)	11	-3	(127)
(48)60	7	7	0	1	-3	(400)

מטבלה זו עולה, כי הפרוגרסיביות נשחקה ביחס לרווחים המחולקים, מדרגות-המס

77. למיתודולוגיה זוהי, אם כי בהקשר אחר, ראה Shoup, *Public Finance* (Aldine Publishing Company, Chicago, 1969) 316; Pechman, *supra* note 45, at p.182-186.

78. טבלה זו מבוססת על הנתונים בטבלה 4 לעיל.

משפטים כ' תש"ן ה"מיני-רפורמה" - מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

של 45% ו-50% זכו להקלה הגבוהה במאות אחוזים בהשוואה לשיעור המס השולי של 35%. ניתן לראות שחיקה זו באופן נוסף: לפני המיני-רפורמה, המס על הרווחים הבלתי-מחולקים היה פרוגרסיבי במידת-מה משום שבעלי-הכנסות במדרגת-מס של 35% שילמו מס בשיעור של 61% על רווחים מחולקים, בעוד שיתר הנישומים שילמו מס בשיעור של 67%. לאחר המיני-רפורמה המס על רווחים מחולקים הפך למס יחסי. כל הנישומים משלמים מס בשיעור של 55%. המס על התשואה מהשקעה של הון עצמי (Equity) בתאגיד הפך למס יחסי. שיעור מס-החברות העודף בו הולך וגדל ככל שהכנסה קטנה. יש להדגיש, שגם במשטרי מס המאמצים מודל מיסוי כפול הרי נשמרת בהם מידה מסוימת של הפרוגרסיביות. כך, למשל, על-פי הדין בארצות-הברית המוסתת על מודל המיסוי הכפול:

טבלה 11

שיעור המס הכולל על רווחים מחולקים בארצות-הברית

מס כולל	מס-הכנסה	שיעור מס- חברות	מדרגת-המס
43.9	9.9	34	15
52.5	18.5	34	28
55.8	21.8	34	33

טבלה זו מראה, כי הפרוגרסיביות הטמונה במערכת שיעורי המס של היחיד⁷⁹ נשחקת על-ידי מודל המיסוי הכפול, אולם לא לחלוטין. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שמערכת שיעורי המס הפרוגרסיבית החלה על היחיד חלה גם על הרווחים המחולקים (66%) לאחר תשלום מס-הכנסה המוטל על החברה. לעומת זאת, על-פי המיני-רפורמה, בעלי-המניות משלמים מס-הכנסה יחסי על הרווחים המחולקים, וזאת נוסף למס-החברות שהוא יחסי, כך שהתוצאה היא שהמס הכולל על הרווחים המחולקים הוא יחסי.

מה ביחס לרווחים הבלתי-מחולקים? מבחינת הפרוגרסיביות, המיני-רפורמה לא חידשה מאומה בכך שהטילה מס יחסי על רווחים אלה. גם לפני המיני-רפורמה, המס על הרווחים הבלתי-מחולקים נשא אופי יחסי. ההבדל הוא בשיעור המס היחסי: בעוד

79. אנו מציגים כאן שלוש מדרגות-מס, תגם שהמדרגה השלישית של 33% חלה רק ביחס לחלק מההכנסות של מדרגת-המס של 28%. ראה סעיפים 1 ו-11 ל-I. R. C. 1986. המדרגה של 33% נועדה לבטל את הפסורים האישיים באמצעות מס נוסף של 5%. ראה Chirelstein, *Federal In-* come Taxation (Foundation Press, 5th ed., 1988) 4. ולהלן, הערה 42.

שבעבר שיעור המס היחסי היה 61%, הרי לאחר המיני-רפורמה הוא 45% בלבד. מה המשמעות של הקטנה זו לגבי הנישומים השונים? מטבלה 10 ניתן להסיק, כי על-אף שהמס על הרווחים הבלתי-מחולקים היה יחסי לפני המיני-רפורמה ואחריה, הרי הקטנת שיעור המס היחסי נשאה אופי רגרסיבי. ככל שההכנסה גדלה, אזי ההטבה הגלומה במיני-רפורמה היתה גדולה יותר.

ז. השפעת המיני-רפורמה ומדיניות חלוקת הדיבידנד

אחת השאלות המרכזיות בתחום מיסוי התאגידים ובעלי-המניות היא, האם יש להשתמש במערכת הפיסקלית בתחום זה כמכשיר להשגת מדיניות כלכלית בנושא חלוקת הדיבידנד. האם יש להשפיע על החלטות בנושא זה על-ידי יצירת שוני בין גטל המס על הרווחים המחולקים לבין גטל המס על הרווחים הבלתי-מחולקים? גם אם מאמצים את מודל השילוב החלקי, הרי ייתכנו הבדלים בין הסדרי החלקיות השונים באופן שיווצר פער בנטלי המס האמורים. ברצוננו לבחון עתה מהי השפעת המיני-רפורמה על סוגיה זו. בדרך-כלל השוני הוא לטובת הרווחים הבלתי-מחולקים: מוטל עליהם מס מופחת בהשוואה למס המוטל על הרווחים המחולקים. משטרי מס מסוג זה משתמשים בדיני-המס כדי להשיג יעדים כלכליים, קרי: הגדלת החיסכון ויצירת צמיחה כלכלית באמצעות מתן תמריץ-מס לאי חלוקת רווחים. ככלל, לו אימצנו מס על צריכה (Consumption Tax), הרווחים הבלתי-מחולקים היו פטורים ממס זה, וליתר דיוק הם לא חבים במס זה משום שמעצם טיבם הם מהווים השקעה ולא צריכה, אולם על-פי משטר מס-ההכנסה רווחים אלה הם חלק מבסיס המס. הקטנת שיעורי המס כדי לעודד חיסכון מהוות אפוא סטייה ממשטר מיסוי ההכנסה לכיוון מיסוי הצריכה.

אין בדעתנו לדון בהרחבה בשאלה, האם מן הרצוי להשתמש במערכת-המס כדי להשפיע על קבלת החלטות בתחום חלוקת הדיבידנד. שאלה זו נכבדה למדי ומצריכה דיון נפרד ונרחב⁸⁰. נציין רק את השיקולים המרכזיים בסוגיה זו, וזאת לצורך הצגת מדיניותו של המחוקק בישראל בנושא זה.

80. ראה, למשל, J. Lintner, "Distribution of Incomes of Corporations among Dividends, Retained Earnings, and Taxes" 46 *American Economic Review* (1956) 97; F. Modigliani & M. H. Miller, "The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment" 48 *American Economic Review* (1958) 261; M. H. Miller & F. Modigliani, "Dividend Policy, Growth and the Valuation of Shares" 34 *Journal of Business* (1961) 411; M. J. Brennan, "Taxes, Market Valuation and Corporate Financial Policy" 23 *Nat. T. J.* (1970) 417; M. H. Miller & M. S. Scholes, "Dividend and Taxes" 6 *Journal of Financial Economics* (1978) 333; R. H. Litzemberger & K. Ramaswamy, "The Effects of Dividends on Common Stock Prices - Tax Effects or Information Effects" 37 *Journal of Finance* (1982) 429.

משפטים כ' תש"ן ה"מיני-רפורמה" – מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

מדיניות חלוקת הדיבידנד מהווה אחת מסוגיות-המפתח במערכת הניהול הפיננסי של התאגיד. בין היתר היא מושפעת מהשוני בנטלי המס בין הרווחים המחולקים לבין הרווחים הבלתי-מחולקים. שוני זה עשוי להתבטא בשני מישורים: ראשית, נטל המס ברמת החברה – האם המס המשולם על-ידי החברה שונה בשני המצבים? שנית, נטל המס הכולל הלוקח בחשבון גם את המס המשולם על-ידי בעלי המניות. על-פי הדין בישראל, השוני האמור קיים בשני מישורים אלה. אם אנו בוחנים את נטל המס ברמת החברה בלבד, המס על הרווחים הבלתי-מחולקים הוא 45% בעוד שהמס על הרווחים המחולקים הוא 40% בלבד. מנקודת-מבט זו יש עדיפות לחלוקת רווחים, אולם אם נבחן את נטל המס הכולל על הרווחים, הרי כאן התמונה שונה לחלוטין. נטל המס הכולל על רווחים בלתי-מחולקים הוא 45%, בעוד שנטל המס הכולל על הרווחים המחולקים הוא 55%.

מידת השפעתו של שוני זה בנטל המס על מדיניות חלוקת הדיבידנד תלויה בשאלה, האם הגורמים המופקדים על מדיניות חלוקת הדיבידנד בחברה מעצבים מדיניות זו על רקע נטל המס הכולל של החברה ובעלי-מניותיה, ואז הם יעדיפו, מבחינה זו, אי-חלוקת רווחים. אולם אם גורמים אלה שוקלים לחלק רווחים רק על-פי תוצאות המס במישור החברה בלבד, מבלי להתחשב בנטל המס על בעלי-המניות – הרי הם יעדיפו לחלק רווחים. לא ניתן לעצב מדיניות פיסקלית בסוגיה זו מבלי לקבוע איזו הנחה נכונה מבחינת התנהגות אורגן החברה האחראי על חלוקת דיבידנד. שתי גישות אלה נושאות אופי אמפירי וגורמטיבי ועשויות להיות תלויות, בין היתר, בהיקף פיזור ההון של החברה המשפיע על הפרדה בין השליטה לניהול בתאגיד. הנורמטיביות עשויה להתבטא בשאלה, האם בהחלטה על חלוקת דיבידנד יש להתחשב, בין היתר, בנטל המס, ואם כן – האם יש לבחון זאת על רקע נטל המס המוטל על החברה בלבד או שמא גם על בעלי-המניות?

אנו בדעה, שיהא זה מן המלאכותי להניח עצימת-עיניים ביחס לנטל המס ברמת בעלי-המניות. אורגן החברה – בדרך-כלל המנהלים – בוחן את נטל המס הכולל:

"Is it true that corporate managers consider only the corporation income tax in deciding how much of the corporation profits to distribute?... The separation of ownership and management in the widely held corporation does not mean that the manager can disregard shareholder's interest... If corporate dividend policy is influenced not only by the interests of the corporation itself but also by those of the shareholders... Corporate managers take into account both the corporation income tax and the individual income tax in deciding how much profit to distribute"⁸¹.

.81 (לעיל, הערה 20), 48.

לאור גישה זו, הרי מן הראוי לבחון את נטל המס הכולל על הרווחים המחולקים בהשוואה לנטל המס הכולל על הרווחים הבלתי-מחולקים, לצורך הערכת השפעתם של דיני מיסוי התאגידים על מדיניות חלוקת הדיבידנד.

כאמור, יעילות כלכלית מחייבת את אי-התערבותו של משטר המס בשאלת חלוקתו של הדיבידנד. חלוקה זו חייבת להיות מושפעת משיקולי יעילות גרידא. מנגד, וכפי שצינו לעיל, שיקולים של צמיחה כלכלית המבוססת על חיסכון מביאים לכך, שנטל המס על רווחים בלתי-מחולקים יהא נמוך מהנטל על רווחים מחולקים. שימוש במשטר המס על הרווחים הבלתי-מחולקים כמכשיר לקידום צמיחה כלכלית מניח, כי דיבידנד שיחולק לבעלי-המניות ייצרך לפחות בחלקו. השאלה הופכת מורכבת יותר עקב שני שיקולים נוספים: ראשית, שיקולי יעילות המכתיבים, כאמור, אי-התערבות פיסקלית בגויים על קיומו של מנגנון-שוק משוכלל היכול להביא להקצאה יעילה של המקורות במשק. במרכזו של שוק זה ניצב שוק-ההון. שנית, התערבות פיסקלית ל"טובת" הרווחים הבלתי-מחולקים מביאה ליצירת חוסר שיווי-משקל בין עסקים חדשים לבין עסקים ותיקים. עסקים חדשים מאופיינים בדרך-כלל בצבירת רווחים, בעוד שעסקים ותיקים מחלקים רווחים⁸².

לית מאן דפליג כי כלכלת ישראל בעשור האחרון זועקת לצמיחה כלכלית. אולם השאלה עדיין נותרת: האם יש להגשים יעד זה דרך משטר מיסוי התאגידים. לכך יש להוסיף את העובדה, כי ייקשה לאפיין את שוק-ההון בישראל כשוק משוכלל. מאידך גיסא, מן המפורסמות היא, שהתופעה של חלוקת הדיבידנד אינה נפוצה בישראל אצל התברות הנסחרות בבורסה, ולכך יש השפעה על יעילותו של שוק-ההון בישראל. אחד הגורמים לאי-חלוקה זו הוא השוני בנטלי המס על הרווחים המחולקים ועל הרווחים הבלתי-מחולקים.

תהא אשר תהא המדיניות אשר תינקט – הרי המיני-רפורמה משקפת חוסר-עקיבות בעמדתו של המחוקק; עד למיני-רפורמה, שיעור המס בשיעור 61% על הרווחים המחולקים היה לנטל המס על רווחים בלתי-מחולקים ביחס לבעלי ההכנסות הנמוכות (35%), בעוד שלגבי יתר מדרגות-המס היתה עדיפות לאי חלוקת רווחים בשיעור של 6%. כלומר: המדיניות הפיסקלית, עובר למיני-רפורמה, גרסה כי יש לעודד צמיחה רק ביחס לבעלי ההכנסות הגבוהות, בעוד שלבעלי ההכנסות הנמוכות לא הוענק תמריץ זה. לאחר המיני-רפורמה, כל מדרגות-המס זוכות לתמריץ-מס בגין השארת הרווחים. התמריץ הוא בשיעור קבוע של 10%, זאת משום שלאחר המיני-רפורמה המס על רווחים מחולקים הוא יחסי בשיעור של 55%, בעוד שהמס על רווחים בלתי-מחולקים הוא 45%.

לצורך השוואת המצב לפני המיני-רפורמה עם המצב שלאחריה נגדיר עתה את השוני בנטל המס על הרווחים המחולקים ועל הרווחים הבלתי-מחולקים ב"עלות המס

82. Norr (לעיל, הערה 20), 62.

משפטים כ' תש"ן ה"מיני-רפורמה" – מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל
 בגין חלוקת רווחים". נבחן מה היתה השפעת המיני-רפורמה על עלות המס בגין חלוקת
 רווחים:

טבלה 12
 עלות המס בגין חלוקת רווחים

מדרגת המס	השיעור לפני	השיעור אחרי	השינוי
35	0	10	10
45	6	10	4
(48)50	6	10	4
(48)60	6	10	4

אם בעבר בעלי ההכנסות במדרגת-המס של 35% היו אדישים לשאלה האם יחולקו רווחים אם לא, הרי עתה מצבם השתנה. גם לנישומים אלה יש עתה עלות-מס בגין חלוקת רווחים והם מצטרפים ל"משפחת הנישומים הכללית" המשלמת מס נוסף של 10% על הרווחים המחולקים. המעבר למצב החדש היה רגרסיבי במובן זה, שהתוספת לעלות-המס בגין חלוקת רווחים שבעלי ההכנסות בשיעור המס של 35% נדרשו לשלם היה גבוה יותר בהשוואה לתוספת שנדרשו לשלם כל בעלי ההכנסות האחרות.

מבחינה אמפירית ניתן להגות, כי בדרך-כלל בעלי ההכנסות במדרגת-המס של 35% אינם מנויים על הגורמים המקבלים את ההחלטות בתאגיד. בעבר הם היו אדישים לשאלת חלוקתו של הדיבידנד במובן זה, שנטל המס על רווחים מחולקים ובלתי-מחולקים היה זהה. כיום, בעקבות המיני-רפורמה הם נושאים בעלות-המס הגבוהה ביותר הכרוכה בהחלטה לחלק דיבידנד בהשוואה לנישומים האחרים.⁸³

קיים היבט נוסף בסוגיה זו: בעבר המס על הרווחים המחולקים והבלתי-מחולקים היה גבוה יותר מהמס השולי הגבוה של היחיד. לעומת זאת, לאחר המיני-רפורמה השארית רווחים בחברה של בעלי ההכנסות הגבוהות מעניקה להם זיכוי ממס בשיעור של 3% בהשוואה לשיעורי מס היחיד.⁸⁴

83. סוגיה זו כרוכה בשאלה נורמטיבית רחבה הנגזרת מהמפגש בין דיני-התאגידים לדיני-המיסים: כיצד משפיע נטל המס של החברה ושל בעלי-המניות על החלטה של החברה לחלק דיבידנד. האם יש לשקול את נטלי המס של בעלי-המניות השונים? נושא זה מצריך דיון נפרד.

84. בארצות-הברית, שבה שורר משטר מיסוי כפול, שיעור המס על רווחי התאגיד הוא 34% והוא גבוה משיעור המס השולי הגבוה של היחיד (28%); מבחינה היסטורית הרפורמה ב-1986 מהווה מגמה נמשכת. בשנת 1936 שיעור המס על היחיד היה גבוה משיעור המס על התאגיד ב-64%, אולם לאחר-מכן החלה מגמה של הקטנת הפרש זה. מגמה זו הגיעה לשיאה ברפורמה ב-1986. שיעור זה ירד עד 6% - להתפתחות זו ראה, למשל, *The Tax Reform Act of 1986, supra note 6, at pp. 2-8*. ראה גם לעיל, הערות 42 ו-79.

המדיניות המשתנה של המחוקק בתחום השפעתם של דיני-המס על מדיניות חלוקת הדיבידנד ראוי לה שתיבחן באופן נרחב במישור הנורמטיבי ובמישור האמפירי. ככלל, אנו בדעה שיש למזער את ההתערבות הפיסקלית בשאלה זו. אולם אם המחוקק חפץ להתערב ולהעניק תמריץ זה לצבירת רווחים בחברה, מן הראוי שיעשה כן באופן פרוגרסיבי יותר. כמו-כן יש ליצור איזון צודק יותר בין נטל המס על הרווחים המחולקים לבין נטל המס על הרווחים הבלתי-מחולקים. יש להשיג יעד זה באמצעות הקטנת נטל המס על רווחים הבלתי-מחולקים, ולא באמצעות "הענשה", קרי: יצירת נטל מס מעבר למתבקש על-פי שיעורי המס השוליים של היחיד, דרך המיסוי של הרווחים המחולקים. יש ליתן את הדעת לבניית מדיניות ארוכת טווח בסוגיה זו ובסוגיה שקדמה לה משום שהן גורם מרכזי בניהול הפעילות הפיננסית התאגידית. שינויים בהן פוגעים בתכנון העסקי ארוך-הטווח.

ת. סיכום

במאמר זה בחנו את השפעת המיני-רפורמה על מיסוי התאגיד ובעלי-מניותיו. ראשית, הצגנו את השפעתה הכללית של המיני-רפורמה על מבנה המס, ולאחר-כך התמקדנו במיסוי התאגיד. שאלת אופן מיסויה של החברה ובעלי-מניותיה היא מרכזית ביותר בתחום הפיסקלי, והשפעותיה ניכרות בתחומים חשובים נוספים, כמו, למשל, שוק-ההון, שוק-האשראי וההשקעות הזרות בישראל. קיימים כמה מודלים אפשריים למשטר מס זה. הצגנו את המודלים השונים והצבענו על המודל הרצוי של מודל השילוב המלא. ככלל, המיני-רפורמה לא עסקה במודע בשאלת-יסוד זו של מיסוי ההכנסה, ולפיכך בחנו באמצעות מבחנים אפשריים שונים את השפעתה של המיני-רפורמה בסוגיה זו. גם אם המיני-רפורמה קירבה, במובן מסוים, את המודל הישראלי של השילוב החלקי למודל הרצוי של השילוב המלא, הרי זה נוצר, כאמור, בעקיפין ובלי התמודדות מקיפה בשאלה הנדונה. לכך יש השלכות כבדות-משקל המתבטאות בשוני במידת ה"התקרבות" של מדרגות-המס השונות על-פי הדין החדש למודל הרצוי וברגסיביות רבה בהשוואה למצב שקדם לה. יש להצטער על כך, שגם הוועדה הציבורית לא כללה נושא זה על סדר-היום הפיסקלי, זאת בניגוד למרבית רפורמות-המס בעולם שהתרחשו לאחרונה ושייחדו פרק נכבד לשאלת מיסוי החברה ובעלי-מניותיה. אלה מאופיינות באימוץ מודלים הקרובים ביותר למודל השילוב המלא.

בישראל דרושה רפורמה-רבת-פנים בנושא שלפנינו, והמלאכה רבה ביותר. הצבענו על כך שהמודל הרצוי למיסוי התאגיד ובעלי-המניות הוא מודל השילוב המלא, אולם זו רק התוויית המסלול גרידא. במסלול זה קיימים מכשולים רבים, כמו, למשל, משטר מיסוי

משפטים כ' תש"ן ה"מינירפורמה" - מודל השילוב המלא ומיסוי התאגידים בישראל

רווחי־ההון, התחולה הבינלאומית של מודל השילוב המלא ומיסוי מוסדות ללא כוונת רווח, שהשפעתם אף היא חודגת מעבר להיבט המצומצם של דיני־המס. מן הראוי, כי מעצבי המדיניות הפיסקלית יעניקו לשאלת השילוב בין משטר מיסוי היחיד לבין משטר מיסוי התאגיד, על היבטיו הרבים והמורכבים, עדיפות גבוהה ביותר על סדר היום החברתי־כלכלי.

