

חטיבת המחקר



בנק ישראל

**רפורמת שני הנדבכים במיסוי בינלאומי של חברות רב-לאומיות:
אתגרים והמלצות מדיניות**

שגית לוינר¹ ויהודה פורת²

ניירות תקופתיים 2025.01
מאי 2025

בנק ישראל - <http://www.boi.org.il>

¹ ד"ר שגית לוינר, מרצה בכירה למשפטים ולמנהל עסקים, הקריה האקדמית אונו, ויועצת אקדמית
בחטיבת המחקר של בנק ישראל sleviner@gmail.com

² יהודה פורת, חטיבת המחקר של בנק ישראל yehuda.porath@boi.org.il

הדעות המובעות במאמר זה אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל

חטיבת המחקר, בנק ישראל ת"ד 780 ירושלים 91007

Research Department, Bank of Israel. POB 780, 91007 Jerusalem, Israel

רפורמת שני הנדבכים במיסוי בינלאומי של חברות רב-לאומית: אתגרים והמלצות מדיניות

שגית לוינר ויהודה פורת

תקציר

מערכת המיסוי הבינלאומית הנוכחית, שעוצבה לפני למעלה ממאה שנה, מתקשה להתמודד עם אתגרי הכלכלה המודרנית. בעוד שבעבר ניתן היה להגדיר בקלות יחסית היכן נוצרה הכנסה והיכן בוצעה פעילות עסקית, הכלכלה הדיגיטלית והגלובלית של ימינו מציבה אתגרים חדשים הנובעים מכך שפעילות עסקית מתרחשת ברובה במרחב וירטואלי, ללא צורך בנכחות פיזית, באופן שונה מהותית מהעולם שבעברו עוצבו במקור כללי המיסוי הבינלאומי. נייר זה נועד לתרום להבנת המגמות הנוכחיות במיסוי בינלאומי והשפעתן על מדינת ישראל, על ידי פריסת סוגיות מרכזיות בעיצוב מערכת המס הבינלאומי העכשווית ומגמת התפתחותה. במיוחד, הנייר מציג ומנתח את הרפורמה המתגבשת במיסוי בינלאומי שבהובלת הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (ה-OECD), המכונה "רפורמת שני הנדבכים", בהנחה שהיא תתקדם ו/או תתבסס על מתכונתה הנוכחית. זאת, על רקע נקודת ההשקפה שבין הרפורמה למערכת תמריצי המס ומדיניות ההשקעות במדינה.

ההצהרה על הסכמה לגבי רפורמת שני הנדבכים נחתמה בשנת 2021 על ידי 136 מדינות חברות במסגרת המכילה של ה-OECD. שני נדבכי הרפורמה עוסקים בצדדים שונים אך משלימים הנוגעים להתפתחות מערכת המס הבינלאומית במרוצת השנים, ונועדו לתקן פרצות שנפערו בה בעידן הדיגיטלי של הכלכלה הגלובלית. על רקע זה, הנדבך הראשון מתרכז במיסוי חברות רב-לאומיות גדולות ורווחיות במיוחד. הוא יוצר זכות מיסוי חדשה, המעבירה חלק מהרווחים העסקיים המופקים על ידי אותן חברות גדולות ורווחיות במיוחד למדינות יעד או שוק להן ניתנו סחורות ו/או שירותים או בהן נמצא הצרכן הסופי. באופן זה מרחיב הנדבך הראשון את נתח המס של מדינות היעד או שוק (market destinations), ומאפשר להן לגבות מסים על יותר הכנסות. השפעתו של הנדבך הראשון על הכלכלה הגלובלית צפויה, ברוב המדינות, להיות קטנה, ובהתאם גם על הכלכלה הישראלית. לעומת זאת, הנדבך השני קובע מנגנון גלובלי למיסוי מינימלי אפקטיבי של חברות רב-לאומיות בשיעור של 15%. בכך מתמקד הנדבך השני בתופעת הסטת הרווחים ושחיקת בסיס המס שהתגברה מאוד בעשורים האחרונים, על ידי הצבת גבול לתחרות המס הבינלאומית. היקפו של הנדבך השני רחב מזה של הנדבך הראשון, הוא חל על חלק גדול יותר מהחברות, ועשוי להשפיע באופן משמעותי יותר על הכלכלה העולמית בכלל ועל כלכלת ישראל בפרט.

הניתוח בנייר מתייחס במיוחד להשפעות רפורמת שני הנדבכים על מערכת תמריצי המס ועל המדיניות הנדרשת על מנת לשמר את האטרקטיביות של מדינת ישראל להשקעות זרות במציאות המיסויית-כלכלית החדשה. בהקשר זה, פורס הנייר שלושה תרחישים מרכזיים להשלכות מדיניות של הרפורמה על ישראל, מהם עולה כי הרפורמה מציבה אתגרים כמו גם הזדמנויות לישראל, במיוחד בתחום תמריצי המס וההשקעות. האתגרים הם הצורך שהרפורמה מחייבת לשינויים במערכת המס, שכתוצאה מהם תמריצי חברות להשקיע בישראל עלולים להיפגע. ההזדמנויות הן האפשרות להגדלת היקף גביית

המסים בארץ אל מול פוטנציאל צימצום השימוש בהטבות מס על רקע מגמת הירידה בתחרות המס הבינלאומית והגברת שיתוף הפעולה המדיני-כלכלי.

המלצות הנייר כוללות בחינה של מערכת תמריצי המס לחברות על מנת לזהות אלו מהתמריצים רצוי לשמר, אלו לבטל, ואלו כדאי להמיר במענקים או בהטבות שלא באמצעות מס החברות, על מנת לשמר את יתרונה היחסי של מדינת ישראל במשיכת השקעות/פירמות בינלאומיות. לנוכח הירידה בפוטנציאל משיכת ההשקעות באמצעות הטבות מס, אנו ממליצים לבחון תמריצים חלופיים שעומדים בכללי הרפורמה, כגון זיכויי מס ההופכים למענקים ופישוט רגולטורי, ולמקד אותן בחברות שמניבות תועלת מיוחדת למשק: השקעות היוצרות ערך רחב יותר ממה שבא לידי ביטוי ברווחי החברה ("השפעות חיצוניות חיוביות"), או שהן בעלות ערך גבוה למשק ושיש לחברות המשקיעות יכולת לעזוב את ישראל. חשוב מכך, ויותר מתמיד, לאור הרפורמה יש לשפר גורמי יסוד כגון חינוך ותשתיות אחרות, על מנת לחזק את מעמדה של ישראל כמרכז עסקי בינלאומי. צעדים אלו יתמכו בצמיחתה הכלכלית של ישראל ובחסינותה הפיסקלית.

The Two Pillar Reform in International Taxation of Multinational Corporations: Challenges and Policy Recommendations

Sagit Leviner and Yehuda Porath

Abstract

The current international tax system, designed over a century ago, struggles to address the challenges of the modern economy. While in the past it was relatively easy to define where income was generated and where business activity took place, today's digital and global economy presents new challenges arising from the fact that business activity occurs largely in the virtual space, without the need for physical presence, fundamentally different from the world for which the international tax rules were originally designed. This paper aims to contribute to the understanding of current trends in international taxation and their impact on Israel, by outlining key issues in the design of the contemporary international tax system and its trajectory. In particular, the paper presents and analyzes the emerging reform in international taxation led by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), known as the "Two-Pillar Reform," assuming it progresses based on its current status. This is against the backdrop of the critical intersection between the Two-Pillar Reform and Israel's system of tax incentives and investment policy.

136 member countries signed the Statement on the Two-Pillar Reform in 2021, as part of the OECD's inclusive framework (featuring 147 countries in 2024). The two pillars of the reform focus on different yet complementary aspects related to the development of the international tax system over the past few decades and are intended to address tax shortcomings emblematic of the digital age of the global economy. Against this backdrop, the first pillar centers on taxing large and highly profitable multinational corporations. It creates a new taxing right, transferring part of the profit generated by these corporations to the destination or market countries where goods and services are provided or where the final consumer is located. In this way, the first pillar expands the tax bite of destination or market countries, allowing them to increase their tax collection. The economic impact of the first pillar is expected to be small in most countries, and accordingly also in Israel. In contrast, the second pillar establishes a global mechanism for effective minimum taxation

of multinational corporations at a rate of 15%. Thus, the second pillar focuses on the phenomenon of profit shifting and base erosion that has greatly intensified in recent decades, by setting a limit to international tax competition. The scope of the second pillar is broader than that of the first pillar, it applies to a larger number of companies, and may accordingly have a more significant effect on the global economy in general and the Israeli economy in particular.

Specifically, the paper analyzes the impact of the Two-Pillar Reform on the tax incentives system and the policy required to maintain Israel's appeal for foreign investments in the new international tax-economic reality. In this context, the paper outlines and discusses three main scenarios regarding the implications of the Two-Pillar Reform for Israel's policy, from which it emerges that the reform poses unique challenges as well as opportunities, especially in the field of tax incentives and investments. The challenges are the required changes in the tax system, resulting from the emerging reform, and their potential consequences for corporate incentives to invest in Israel. The opportunities, on the other hand, include the potential to increase revenue collection alongside possibly cutting back on the provision of tax benefits in light of the declining international tax competition and increasing international tax cooperation.

The paper's recommendations include examining the corporate tax incentive system to identify which incentives should be maintained, which should be canceled, and which should be converted into grants or benefits external to the corporate tax system, in order to protect Israel's relative advantage in attracting international investments/corporations. Furthermore, in light of the expected reduced capacity to attract international investments/corporations by means of tax benefits, the paper also recommends examining alternative investment incentives that comply with the rules of the reform, such as tax credits that turn into grants and regulatory simplification. These incentives should target companies that contribute significantly to the Israeli economy, such as investments that generate considerably more value than is reflected in corporate profits ("positive externalities"), or those that are particularly important to the economy, and have the capacity to relocate from Israel. More importantly, and more than ever, in light of the reform, it is essential to improve fundamental factors, such as education and other infrastructure, in order to strengthen Israel's position as an international business center. These steps will support Israel's economic growth and fiscal resilience.

תוכן עניינים

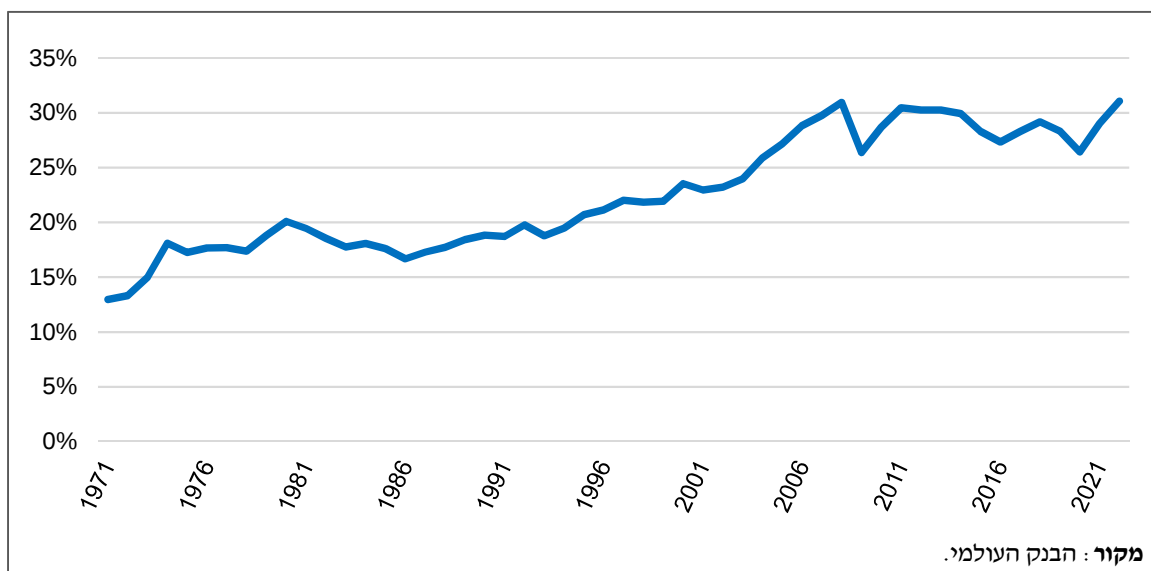
6	מושגים
7	1. מבוא
10	2. מיסוי בינלאומי עכשווי ואילוציו
12	3. היוזמה למאבק בשחיקת בסיס המס והסטת רווחים ורפורמת שני הנדבכים
13	3.1 הנדבך הראשון (Pillar 1)
16	3.2 הנדבך השני (Pillar 2)
17	3.2.1 מנגנון 1 - ("GloBE")
21	3.2.2 מנגנון 2 - <i>Subject To Tax Rule (STTR)</i>
22	3.2.3 דיון ברפורמה
24	4. מצב התקדמות הרפורמה בישראל ובעולם
27	5. תמריצי מס והשקעות
27	5.1 היבטים מרכזיים בתמרוץ השקעות
29	5.2 המקרה הישראלי של תמרוץ השקעות
30	6. השלכות הרפורמה על ישראל
30	6.1 הערכת ההשפעות הישירות של הרפורמה על ההכנסות ממסים בישראל
30	6.1.1 סימולציות שערך ה-OECD
31	6.1.2 חברות ישראליות הנסחרות בארה"ב
32	6.2 הערכת השלכות הרפורמה על המדיניות של ישראל
33	6.2.1 תוצאות טווח קצר של הפעלת הרפורמה (3—5 שנים)
34	6.2.2 תרחישי השלכות מדיניות בטווח הבינוני-ארוך
36	תיבה 1 : בחינת ההשפעה השולית של הפרשי שיעור מס על הסטת רווחים
41	7. המלצות מדיניות
43	ביבליוגרפיה
48	נספחים
48	נספח 1 : Pillar 1 – דוגמא מפורטת
49	נספח 2 : Pillar 2 – הגדרות, פרטים נוספים ודוגמא מפורטת
53	נספח 3 : מס החברות המינימלי בארה"ב ב-"The Inflation Reduction Act of 2022"

ראשי תיבות	מושג באנגלית	מושג בעברית	הסבר
	Adjusted Covered Taxes	מסים מכוסים מתואמים	תשלומי המס הרלוונטים תחת הרפורמה, כולל מסים על רווחים מחולקים והתאמות נוספות. לפירוט ראו נספח 2
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting	שחיקת בסיס המס והסטת רווחים	1. תופעה בה חברות רב-לאומיות מסיטות רווחים בין מדינות על מנת להקטין את נטל המס הכולל החל עליהן 2. השם המקובל למהלך הבינלאומי לצמצום תופעה זו
CbCR	Country-by-Country Reporting		דיווח מפורט של חברות רב-לאומיות על הכנסות, רווחים ומסים, בכל מדינה בה הן פועלות
ETR	Effective Tax Rate	שיעור מס אפקטיבי	היחס בין המסים המכוסים המתואמים לרווח המותאם
GloBE	Global Anti-Base Erosion		מנגנון המבטיח מיסוי אפקטיבי גלובלי מינימלי על חברות רב-לאומיות, בגובה של 15%
	GloBE Income	רווח מותאם	רווח/הפסד נטו לפי כללי IFRS, בתוספת הוצאות מסים והתאמות נוספות
IIR	Income Inclusion Rule	כלל הכללת ההכנסה	כלל בנדבך השני המעביר את זכות המיסוי המשלים במעלה שרשרת הבעלות
MNE	Multi-National Entity	חברה רב-לאומית	תאגיד הפועל במספר מדינות באמצעות חברות בת, מוסדות קבע, סניפים או שותפויות
	Nexus	זיקה	הקשר המשפטי בין פרט/חברה למדינה, המקנה לאותה המדינה זכות למסות את הכנסותיו
	Non-Qualified Refundable Tax Credit	זיכוי מס שהופך למענק ואינו זכאי	ראו נספח 2
	Permanent Establishment	מוסד קבע	מקום עסקים קבוע דרכו מתנהלים חלק מעסקי החברה, כולל סניפים, משרדים ובתי חרושת
P1	Pillar 1	הנדבך הראשון	מיסוי על רווחים עודפים של חברות רב-לאומיות גדולות ורווחיות במיוחד
P2	Pillar 2	הנדבך השני	מיסוי מינימלי אפקטיבי עולמי על חברות רב-לאומיות גדולות
QDMTT	Qualified Domestic Minimum Top-up Tax		מיסוי אפקטיבי מינימלי משלים על רווחים מקומיים
	Qualified Refundable Tax Credit	זיכוי מס זכאי ההופך למענק	ראו נספח 2
STTR	Subject to Tax Rule	כלל הכפפות לכלל המיסוי	מנגנון המאפשר למדינות מתפתחות למסות במקור סוגים מסוימים של תשלומים בינלאומיים הממוסים בשיעור נומינאלי של פחות מ-9%
SBIE	Substance-based Income Exclusion	מגן מס על פעילות פיזית	ראו נספח 2
	Top-Up Tax	מס משלים	המס הנוסף שחברה רב-לאומית תידרש לשלם על מנת להגיע למיסוי גלובלי אפקטיבי מינימלי של 15%
UPE	Ultimate Parent Entity	ישות אם-סופית	החברה העומדת בראש שרשרת הבעלות של יישות תאגידית רב-לאומית
UTPR	Undertaxed Profits Rule	כלל התשלום עבור מיסוי חסר	מנגנון גיבוי להפעלת מיסוי אפקטיבי גלובלי מינימלי על חברות רב-לאומיות, כאשר כללי ה-IIR ו-QDMTT אינם קיימים או מיושמים רק באופן חלקי. חלק מהנדבך השני

1. מבוא

מיסוי בינלאומי של חברות הוא אחד הנושאים הנידונים ביותר כיום מנקודת המבט של המדיניות הכלכלית. למיסוי בינלאומי השלכות מהותיות על חלוקת ההכנסות ממסים בין מדינות, על התחרות הכלכלית העולמית כמו גם על החלטות ההשקעה של חברות. למרות חשיבותו המכרעת, ובשונה מתחומים כמו סחר בינלאומי אותו מנטר ומסדיר ארגון הסחר העולמי (WTO), אין כיום גוף גלובלי אחד המוסמך להסדיר את תחום המיסוי הבינלאומי בכלל ואת המיסוי הבינלאומי של חברות בפרט.¹ למעשה, המערכת הנוכחית של מיסוי בינלאומי התגבשה בתחילת המאה ה-20, בעולם שונה מאוד מזה של היום. באותה תקופה, רוב המסחר הבינלאומי היה בסחורות (פיזיות), והיצוא היווה רק כ-7% מהתוצר העולמי. מאז, חלו שינויים מרחיקי לכת בכלכלה הגלובלית. היקף הסחר העולמי בסחורות ושירותים גדל פי 40 לעומת שנות ה-50, ועלה מ-12.7% מהתוצר העולמי ב-1970 ל-31.1% ב-2022 (איור 1).²

איור 1: סך היצוא עולמי כאחוז מהתמ"ג העולמי
1970-2022

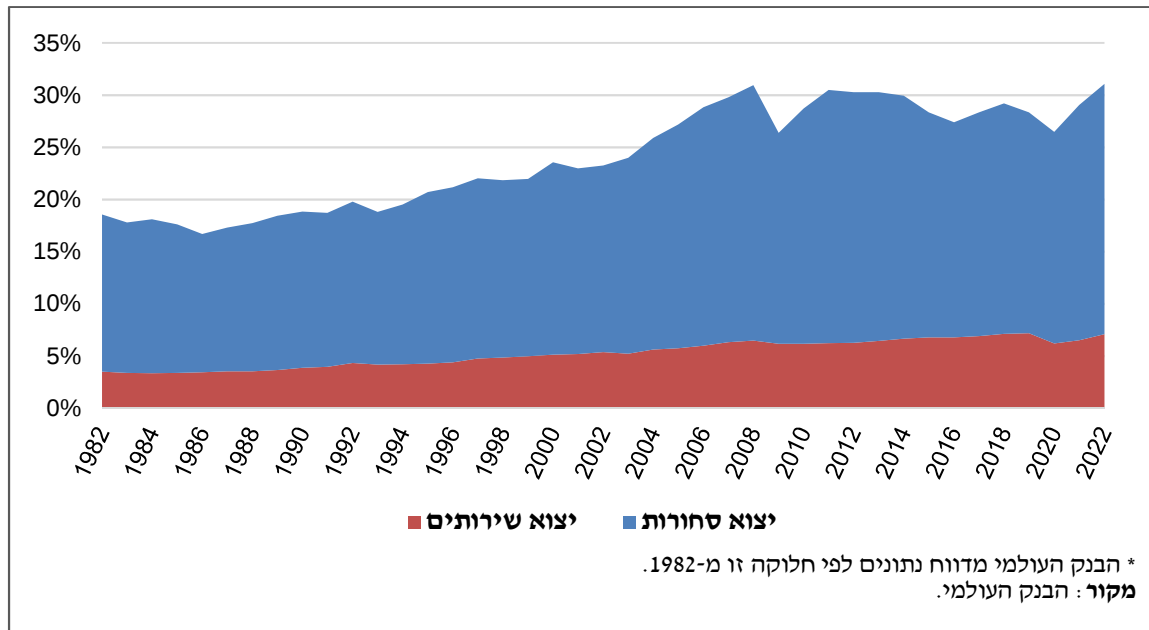


אבל, לא רק היקף הסחר העולמי השתנה במרוצת השנים, אלא גם הרכבו. בעוד שב-1982 הסחר העולמי התבסס בעיקר על סחורות (81.3% מכלל היצוא) ופחות מכך על שירותים (18.7%), חלקם של השירותים עלה בהתמדה ל-25.3% ב-2019, לפני שירד בעקבות משבר הקורונה והגיע ל-22.8% ב-2022 (איור 2). שינוי זה משקף את המעבר המהיר לכלכלה דיגיטלית, שבה שירותים כמו תוכנה, תוכן דיגיטלי, שירותי ענן ופרסום מקוון, אשר נמכרים במידה הולכת וגוברת על ידי חברות רב-לאומיות, תופסים חלק עולה בפעילות הכלכלית העולמית, ומעצבים את הגידול בחשיבותו של הסחר המכוון כחלק אינטגרלי ומוביל מהכלכלה הגלובלית.

¹ לסקירת ספרות ראו, למשל, Avi-Yonah (2007). למחקר אמפירי ראו Ash & Marian (2019).

² ארגון הסחר העולמי, התפתחות הסחר תחת ה-WTO: סטטיסטיקות שימושיות. זמין בכתובת: https://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/trade_evolution_e/evolution_trade_wto_e.htm#fnt-1 (כניסה אחרונה בתאריך 12 בינואר, 2025).

איור 2: יצוא סחורות ושירותים עולמי*
(% מהתוצר העולמי, 1982-2022)



אולם, בעוד שהכלכלה העולמית, ובפרט הסחר, עברו תמורות מקיפות במרוצת השנים, מערכת המיסוי הבינלאומית קפאה על שמריה בעודה מתבססת על שני עקרונות מרכזיים במיסוי של חברות שמקורם לפני למעלה ממאה שנים³:

1. **זיקה למדינה** - חברה חייבת במס במדינה בהינתן שיש לאותה החברה נוכחות פיזית משמעותית במדינה הממסה ("מוסד קבע")⁴.

2. **מחיר שוק** - עסקאות בין יישויות קשורות (למשל חברות בת של אותה חברה רב-לאומית), צריכות להתבצע במחירים דומים לאלו הנקבעים בעסקאות בין צדדים שאינם קשורים.

עקרונות אלו, שהתאימו לעולם של סחר בסחורות ונוכחות פיזית, הופכים מאתגרים בעידן של סחר מוגבר בשירותים, במיוחד דיגיטליים. התעצמות כוחן של חברות טכנולוגיות רב-לאומיות גדולות, הנהנות מיתרון "המנצח לוקח הכל" בשווקים דיגיטליים⁵, מובילה לכך שחברות אלו יכולות לפעול במדינות ולהפיק בהן רווחים משמעותיים גם ללא נוכחות פיזית הנדרשת באופן מסורתי במיסוי בינלאומי. זאת ועוד, מורכב במיוחד למצוא היום נקודת ייחוס דומה מספיק ל"מחיר שוק" כאשר מדובר בנכסים דיגיטליים ייחודיים, כמו קניין רוחני, המאפיינים את הכלכלה הדיגיטלית. באופן זה, חברות טכנולוגיות רב-לאומיות יכולות בקלות יחסית להסיט רווחים למדינות המשתיות נטל מס כולל נמוך על התאגיד, פעמים רבות תוך שימוש במבנה התאגידי הרב-לאומי ובהסדרי המיסוי הבינלאומי הקיימים. כתוצאה מכך, התגברה מאוד גם התחרות הכלכלית בין מדינות, בניסיון למשוך אליהן פעילות

³ (2019) Zachariadis, עמוד 5.

⁴ ראו סעיפים 5 (Permanent Establishment), 7 (Business Profits), ו-9 (Associated Enterprises) באמנת המודל של ארגון ה-OECD. זמינה בכתובת: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-full-version_g2g972ee-en#page62. וכן באותם מספרי סעיפים בהתאמה באמנת המודל של האו"ם. זמינה בכתובת: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/MDT_2017.pdf.

⁵ Autor et al. (2020). השוו עם Frank & Cook (1996) (מנתחים את פרדיגמת "המנצח לוקח הכל" באופן רחב יותר).

עסקית והשקעות באמצעות המנגנונים הזמינים להן, ובראשם הפחתת שיעורי מס החברות. דינאמיקה זו הובילה בתורה לשחיקה מתמשכת בבסיס המס של מדינות רבות. לפי הערכות שונות, אובדן ההכנסות ממסים בעקבות פעילויות של הסטה בינלאומית של רווחים ושחיקת בסיס המס (BEPS) נע בין 4% ל-10% מהכנסות הגלובליות ממס החברות.

על רקע תהליכים אלו, בשנת 2013 הושקה היוזמה למאבק בשחיקת בסיס המס והסטת רווחים (BEPS) על ידי המדינות החברות בארגון ה-OECD וה-G20. היוזמה גובשה על מנת להתמודד עם הפגיעה המתמשכת בשלמות בסיס המס, כתוצאה מתכנוני מס המנצלים פרצות, סתירות ואי-התאמות בין כללי המס הלאומיים של המדינות השונות, והובילה לתוכנית אופרטיבית של 15 צעדים, מתוכם ההתמודדות עם אתגרי הדיגיטליזציה של הכלכלה מייצגת את הצעד הראשון.⁶ צעד ראשון זה, לאחר כעשור של עבודה בינלאומית אינטנסיבית, הניב בתורו את רפורמת שני הנדבכים (The Two-Pillar Solution).

רפורמת שני הנדבכים התהוותה עם כן ברובה לקראת סוף העשור הקודם, כפועל יוצא של תכנית 15 הצעדים במסגרת עבודת ה-BEPS בארגון ה-OECD. זאת על רקע משבר הקורונה בראשיתו של עשור זה שהעמיק את הצורך ברפורמה במערכת המס הבינלאומית בעקבות האצת הדיגיטציה של הכלכלה הגלובלית והגברת הפעילות הבינלאומית שחשופה להסטת רווחים.⁷ בד בבד, הגידול בחובות ממשלתיים בעקבות משבר הקורונה החריף את הצורך התקציבי של ממשלות בהגדלת עתודות ההכנסה ממסים.

במהלך שנת 2021 הושלם גיבוש הרפורמה והיא אושרה עקרונית על ידי מרבית מדינות העולם, בהן מדינת ישראל וכן רוב המדינות העשירות. מסמך זה מציג ומנתח את הרפורמה הזו במיסוי בינלאומי, הכוללת כאמור שני נדבכים מרכזיים:

1. **הנדבך הראשון** – עוסק בעיקרו בהקצאה מחדש של חלק מרווחי החברות הרב-לאומיות הגדולות והרווחיות ביותר, למדינות בהן פועלות אותן החברות (מדינות יעד או שוק).

2. **הנדבך השני** – מתמקד בקביעת מס חברות מינימלי אפקטיבי של 15% ברמה העולמית.

ארצות הברית, בה ממוקמות חברות רב-לאומיות רבות, אימצה עקרונית את הרפורמה במיסוי הבינלאומי במהלך כהונת ממשל ביידן. ואולם, בשל התנגדות ממשל טראמפ לרפורמה עוד במהלך כהונתו הראשונה, לא מן הנמנע שארצות הברית תאט את הרפורמה ו/או תדרוש בחינה נוספת, עם בחירתו של הנשיא טראמפ לכהונה שנייה. כך למשל, אחד מהצווים הראשונים עליהם חתם הנשיא טראמפ עם כניסתו לבית הלבן קבע כי רפורמת המיסוי הבינלאומית לא תופעל בארה"ב והורה על תכנון צעדי תגובה נגד מדינות שיפעילו כללי מס שיפלו חברות אמריקאיות לרעה.⁸

המסמך מציג את פרטי רפורמת שני הנדבכים, מנתח אותה, בוחן את התקדמות יישומה במדינות שונות, ומעריך את השלכותיה על כלכלת ישראל, בהנחה שהיא תתקדם במתכונתה הנוכחית. הניתוח מתייחס

⁶ לפרטי תוכנית 15 הצעדים ראו OECD (2013). לסקירה תמציתית בעברית ראו הכלכלן הראשי (2020).

⁷ Perry et al. (2021).

⁸ ראו:

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd-global-tax-deal-global-tax-deal/>

במיוחד להשפעות על מערכת תמריצי המס והמדיניות הנדרשת על מנת לשמר את האטרקטיביות של מדינת ישראל לחברות ולהשקעות זרות במציאות המיסויית-כלכלית החדשה.

2. מיסוי בינלאומי עכשווי ואילוציו

גיוס כספים לצורך מימון הוצאות הממשלה מהווה את המטרה העיקרית והמקובלת ביותר של מערכת המס. להכנסות המדינה ממסים תפקיד מרכזי ביכולתן של מדינות העולם לממן שירותים ציבוריים, ולהשקיע בהון אנושי ובתשתיות.⁹ במהלך העשורים האחרונים שינו תהליכי גלובליזציה ודיגיטליזציה של הכלכלה את מערך המיסוי הבינלאומי באופן משמעותי המאיים על מסוגלותה של מערכת המס המודרנית לממן את הוצאות הממשלה.

תחת התגברות הדיגיטליזציה של הכלכלה הגלובלית, העולם מסתמך היום יותר ויותר על עסקאות ללא גבולות (borderless transactions) כמו גם על עסקאות בנכסים לא מוחשיים (intangible assets). תהליך זה מערער את חשיבותם של עקרונות מפתח במיסוי וסחר בינלאומיים הקשורים למיקום פיזי. אם בעבר יצירת הערך הייתה ממוקדת במקום הייצור של המוצר או השירות ובזמן ייצורו, כעת מרכיב הצריכה דומיננטי הרבה יותר, ותלוי הרבה פחות במקום הפיזי של הייצור. חברות רב-לאומיות הנשענות על דיגיטליזציה יכולות להציע שירותים בכל זמן ומקום. במקביל, הנכסים העיקריים של אותן החברות הופכים להיות קניין רוחני (IP), אותו מורכב במיוחד לכמת בערכי "שוק". לכן, חברות אלו נמצאות בעמדה טובה לתכנוני מס אגרסיביים, על ידי שיפור משמעותי של יכולתן להסיט רווחים, בעיקר בין חברות בתוך המבנה התאגידי הרב-לאומי, תוך ניצול הבדלים בשיעורי מס החברות בין מדינות, לצורך מזעור נטל המס הכולל המושט על התאגיד.¹⁰

הסטת רווחים מתבצעת באמצעות שיטות שונות. כך, לדוגמא, כאשר חברה טכנולוגית רב-לאומית גדולה מעבירה את הקניין הרוחני שלה לחברת בת במדינה בה לא מוטל מס חברות, ואז מחייבת את יתר החברות בנות בתאגיד לשלם תמלוגים בעבור השימוש השוטף שלהן באותו קניין רוחני לחברת הבת. כל זאת בזמן שהקניין הרוחני למעשה נותר ברשות התאגיד. בדרך זו, ההוצאות של החברות הבנות השונות בתאגיד הרב-לאומי, הרשומות במדינות המאופיינות בנטל מס גבוה מאפס, גדלות בעוד שרווחיהן מוסטים אל עבר חברת הבת, שם הם כלל לא ממוסים.¹¹

באופן זה, הסביבה הגלובלית משמשת קרש קפיצה לתחרות מס מוגברת, וכתוצאה מכך להסטת רווחים בינלאומית ולשחיקת בסיס המס. עדויות לתהליכים אלה כוללות, למשל, את הנסיגה העולמית בשיעורי מס החברות הסטטוטורי והאפקטיבי שנמצאים במגמת ירידה כבר כמה עשורים. כך, לדוגמא, שיעור מס החברות הסטטוטורי (CIT) העולמי הממוצע שעמד בשנת 2000 על 31% ירד לשיעור של 22% ב-2023 (בקרוב כלכלות מפותחות, מ-31% בשנת 2000 ל-21% לערך בשנת 2023). המגמות בישראל עולות

⁹ לוינר וניר (2015) מסבירות את המורכבות בקידום מטרות ציבוריות, שאינן קשורות לקידום גביית מסים, באמצעות מערכת המס.

¹⁰ ראו, למשל, (2017) Heckemeyer & Overesch; (2003) Grubert.

¹¹ דוגמא למדינה בה לא הוטל מס חברות במשך שנים רבות היא ברמודה. עם זאת, החל משנת 2025 יוטל גם שם מס חברות מינימלי אפקטיבי של 15%, בעקבות יישום כללי הנדבך השני. לפירוט חקיקתי ראו: <https://www.gov.bm/CIT>.

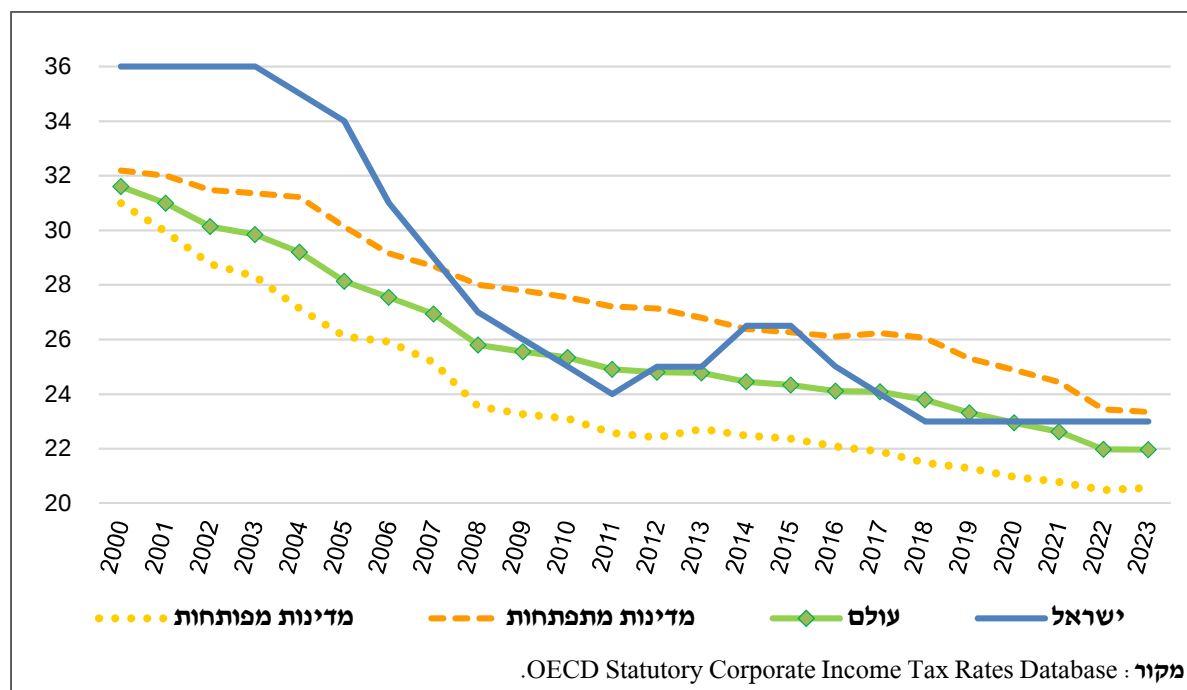
בקנה אחד עם ההתפתחויות בעולם ושיעור מס החברות הסטטוטורי בישראל לשנת 2023, למשל, העומד על 23%, דומה למוצע בקרב כלכלות מפותחות אחרות (איור 3).

שילוב זה של הסטט רווחים ושחיקת בסיס המס פוגע בהכנסות ממסים. קיימות היום הערכות שונות לגבי אובדן ההכנסות ממסים כתוצאה מתהליכי ה-BEPS, המצביעות על שחיקה של בין 4% ל-10% מההכנסות השנתיות העולמיות ממס החברות (לוח 1).

לוח 1: אומדנים בספרות הכלכלית לגבי הפסד ההכנסות ממס החברות בעקבות תהליכי BEPS

הפסד שנתי	כ- % מהכנסות מס החברות	מדגם	מקור
100—240 מיליארד דולר	4% - 10%	עולמי (כולל מפותחות)	OECD (2015b)
187 מיליארד דולר		עולמי (כולל מפותחות)	Torslov et al. (2018)
200 מיליארד דולר		עולמי (כולל מפותחות)	Bolwijn et al. (2018)
245 מיליארד אירו		עולמי (כולל מפותחות)	Bratta et al. (2021)
450 מיליארד דולר		המדינות המפותחות	Crivelli et al. (2016)
100 מיליארד דולר		המדינות המפותחות	Bolwijn et al. (2018)
300 מיליארד דולר		המדינות המפותחות	Cobham et al. (2018)
160 מיליארד אירו	7.7% איחוד אירופי, 10.7% ארה"ב ויפן	ארה"ב, איחוד אירופי, יפן	Álvarez-Martínez et al. (2021)
200 מיליארד דולר		ארה"ב	Zucman (2014)
200 מיליארד דולר		המדינות המתפתחות	Crivelli et al. (2016)
200 מיליארד דולר		המדינות המתפתחות	Cobham et al. (2018)

איור 3: שיעור מס חברות סטטוטורי
(2000-2023, ללא מדינות עם מס חברות של 0%)



התפתחויות אלו מכתבות את הצורך בהתאמת מערכת המס הבינלאומית לאתגרי העידן הדיגיטלי של הכלכלה הגלובלית. צורך שהניב במהלך העשור האחרון יוזמה של ארגון ה-OECD וה-G20 למאבק בשחיקת בסיס המס והסטט רווחים (יוזמת ה-BEPS). החלק הבא בנייר מציג את היוזמה, על חלקיה השונים ומשמעותם, כמו גם את רפורמת שני הנדבכים שצמחה ממנה.

3. היוזמה למאבק בשחיקת בסיס המס והסטט רווחים ורפורמת שני הנדבכים

היוזמה למאבק בשחיקת בסיס המס והסטט רווחים (BEPS) הושקה כאמור בשנת 2013 על ידי המדינות החברות בארגוני ה-OECD וה-G20.¹² המאבק בשחיקת בסיס המס והסטט רווחים מייצג הישג משמעותי לתיאום בינלאומי של מדיניות כלכלית. בפרט, מבחינה היסטורית, תיאום בינלאומי של מדיניות מס הינו נדיר, כאשר היוזמה למאבק בשחיקת בסיס המס והסטט הרווחים משמשת חריג חשוב לכך. מאז ועד היום הצטרפו ליוזמה 147 תחומי שיפוט שונים (מרביתם מדינות) באמצעות המסגרת המכילה (inclusive framework) שבהובלת ארגון ה-OECD.¹³ בשנת 2015 הביאה היוזמה למאבק בשחיקת בסיס המס והסטט רווחים לגיבוש תוכנית פעולה מקיפה של 15 צעדים שמטרתם להתמודד עם הימנעות ממס, לפשט את כללי המס הבינלאומיים ולהבטיח שקיפות גדולה יותר של סביבת המס.¹⁴

מאז 2015 וגיבושה של תוכנית הפעולה המקיפה, עמד כאמור מיסוי הכלכלה הדיגיטלית במוקד פרויקט המאבק בשחיקת בסיס המס והסטט הרווחים, על מנת להניב בדיקה יסודית ומעמיקה להתמודדות גלובלית עם אתגר זה. תחילת מגפת הקורונה ב-2020 וההוצאה הציבורית המשמעותית שנלוותה לה הדגישו את הצורך בייצוב בסיס המס לצורך מימון הוצאות ממשלה. לאחר התנגדות ממשל טראמפ הראשון לרפורמה במיסוי בינלאומי, עם כניסתו לתפקיד של ממשל ביידן, בתחילת 2021, הצהיר הממשל על נכונותו לתמוך ברפורמה,¹⁵ מה שהוביל לדיונים אינטנסיביים בנושא בתוך ארגון ה-OECD ובקבוצות כלכליות-בינלאומיות נוספות כולל ה-G7 וה-G20. דיונים אלה התממשו ביולי 2021, כאשר 136 מדינות שהשתתפו באותה העת במסגרת המכילה הגיעו לאבן דרך היסטורית נוספת, בעת שהסכימו לקדם את מה שמכונה פתרון שני הנדבכים (P1 ו-P2, The Two-Pillar Solution).¹⁶ פתרון שני הנדבכים נועד להתמודד עם אתגרי המס הנובעים מהדיגיטליזציה של הכלכלה הגלובלית, להחזיר את היציבות למערכת המס הבינלאומית ולמנוע יוזמות מס מקומיות שמעמיקות את התחרות בין מדינות.

כניסתה לתוקף של רפורמת שני הנדבכים כוונה במקור ל-2023. ביולי 2022 מזכ"ל ארגון ה-OECD דיווח לשיבת פורום ה-G20 במלזיה שהתחלת הרפורמה תידחה, ככל הנראה ל-2024. מדינות רבות החלו כבר אז בתהליך אימוץ כללי ה-GloBE מהנדבך השני ועיגונם בחקיקה.¹⁷ באמצע 2023 הפיץ ה-

¹² ראו אתר ארגון ה-OECD בנושא פעולות להתמודדות עם שחיקת בסיס המס והסטט רווחים - BEPS, זמין בכתובת: <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions>

¹³ ראו רשימה מתעדכנת של חברות המסגרת המכילה (inclusive framework) באתר ארגון ה-OECD: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

¹⁴ לסקירה תמציתית בעברית ראו הכלכלן הראשי (2020).

¹⁵ "Yellen picks notable experts to join the US Treasury's digital tax talks", <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1qfh1hw0xy7z2/yellen-picks-notable-experts-to-join-the-us-treasurys-digital-tax-talks>, 05/02/2021

¹⁶ OECD (2021b)

¹⁷ OECD (2022a)

OECD את ההסכם הבינלאומי לגבי סכום א' של הנדבך הראשון (the Amount A MLC).¹⁸ עד כה, ההסכם טרם נפתח לחתימה בינלאומית, והוא עתיד להיכנס לתוקף בהינתן אשרור על ידי מסה קריטית של מדינות חברות במסגרת המכילה. באמצע 2023 הפיץ ה-OECD גם את ההסכם הבינלאומי לגבי כלל ה-STTR מהנדבך השני (STTR MLI). הסכם זה נפתח לחתימה בספטמבר 2024 ומדינות מתפתחות החלו לחתום עליו. באפריל 2024 הופצה גרסה עדכנית לדברי הפרשנות (Commentary) של כללי ה-GloBE, ביחס לנדבך השני.¹⁹

המדינה החשובה ביותר—בין השאר לאור המספר המכריע של חברות רב-לאומיות הפועלות בחסותה—שטרם אימצה את רפורמת שני הנדבכים היא ארצות הברית. התנגדות ממשלת ארצות הברית בשנים 2017–2020 מנעה באותה העת התקדמות משמעותית של הרפורמה. בפרט, הממשל הקודם התנגד לנדבך הראשון ודרש התאמות והקלות שונות לחברות הרשומות בארצות הברית, והתנגד באופן דומה גם להפעלת כללי הנדבך השני על חברות בארצות הברית. לפיכך, עם כניסתו של הנשיא טראמפ לכהונה שנייה, יש להביא בחשבון את האפשרות כי הממשל האמריקאי ישוב להתנגד או ידרוש התאמות נוספות לצורך קידום הרפורמה. מסמך זה מנתח את הרפורמה והשלכותיה בהנחה שהיא תתקדם ו/או תתבסס על מתכונתה הנוכחית.

3.1 הנדבך הראשון (Pillar 1)

הנדבך הראשון, P1, נועד לחזק את הקשר בין המקום בו נוצר ערך כלכלי לבין המקום בו ממוסים רווחים הנובעים מאותה פעילות יצירת הערך. עקרונות היסוד האחרים לקביעת המקום בו ממוסים רווחים בינלאומיים התגבשו בתחילת המאה הקודמת. עקרונות אלו, מתבססים על מושגים כמו זיקה (nexus), שבהתקיימותה, למשל, מקבלת מדינה את הזכות למסות רווחים עסקיים של חברה זרה, בתנאי שאותה חברה הקימה בתחומה מוסד קבע (permanent establishment),²⁰ כמו גם עקרון מחיר השוק המאפשר, בין היתר, התייחסות לעסקאות של חברה בכל מדינה באופן מובחן מתאגיד האם שלה. אך, כאמור, כללים מסורתיים אלו של המיסוי הבינלאומי מתקשים להיות בהלימה עם מאפייני העידן הדיגיטלי, כאשר רווחים מופקים אף באמצעות פעילות פיזית מועטה או אפסית, וחלק ניכר מהמוצרים ומהשירותים המסופקים כמו גם מההון המשמש לייצורם מתבססים על ידע, קניין רוחני או נכס בלתי-מוחשי אחר. וכך, עקרונות המיסוי הבינלאומי המסורתיים מאותגרים במיוחד בעידן הדיגיטלי, בין היתר בהקשר של ייחוס רווחים מפעילות עסקית בינלאומית (לחשוב הממחיש את אופן פעולת הנדבך הראשון בהקשר זה ראו נספח 1).

הנדבך הראשון עוצב כפתרון לבעיה זו. בפעם הראשונה מזה מאה שנה, מייצר הנדבך זכות מיסוי חדשה המשייכת מחדש חלק מהרווחים העסקיים של חברות רב-לאומיות גדולות ורווחיות במיוחד (פדיון של 20 מיליארד אירו ומעלה) למדינות היעד או השוק בהן נצרכה הפעילות הכלכלית שיצרה את אותם הרווחים. במקרים בהם שיעור וחוקי המס במדינות הרלוונטיות לפעילות העסקית הבינלאומית דומים,

¹⁸ OECD (2023e).

¹⁹ OECD (2024b).

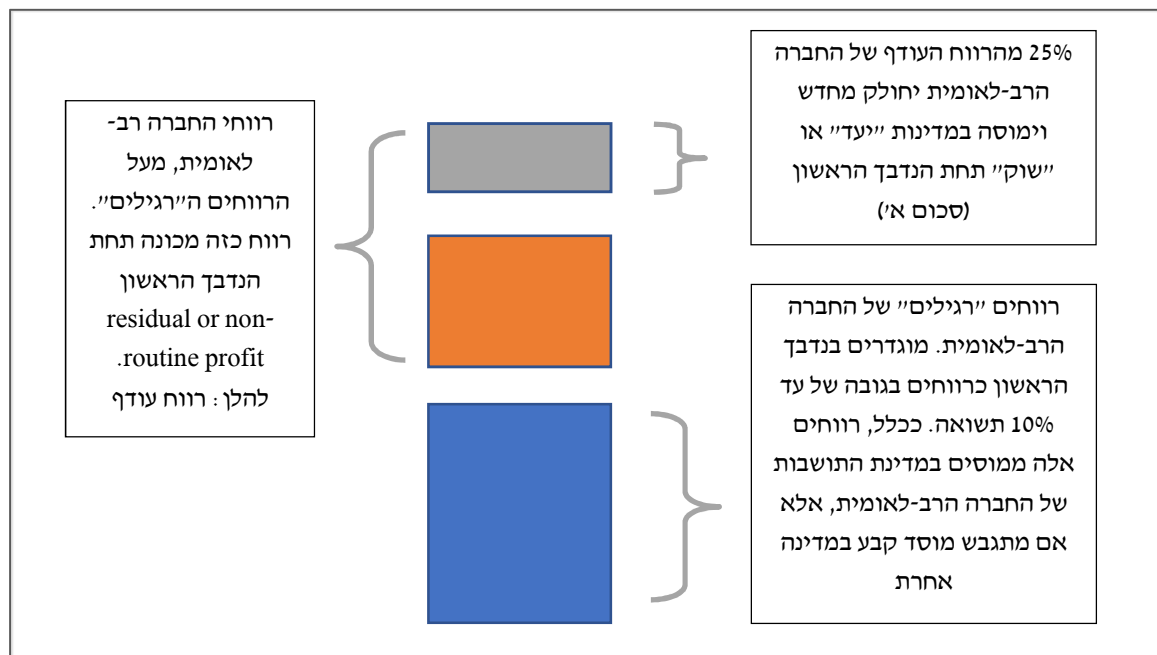
²⁰ מוסד קבע הינו מקום עסקים קבוע דרכו מתנהלים באופן רציף חלק מעסקי החברה, כולל סניפים, משרדים, בתי חרושת, אספקת שירותים וכדומה. לרוב, הדרישה הבינלאומית לגבי מוסד הקבע היא שהמוסד ינוהל פיסית בתוך שטחי המדינה למשך חצי שנה או יותר.

לא צפוי שינוי מהותי (אם בכלל) בסכום המס הרלוונטי לאחר השיוך מחדש, אלא רק בזהות המדינה הממסה. לעומת זאת, במקרים בהם שיעור וחוקי המס שונים במדינות הרלוונטיות לפעילות העסקית-בינלאומית, שיוך מחדש של שיעור מהרווחים יורגש גם בהיקף המס הכולל אשר יושט על התאגיד הרב-לאומי. כך, למשל, כאשר מיסוי הרווחים המקורי התקיים במדינות ובתחומי שיפוט המאופיינים בשיעורי מס נמוכים עד אפסיים ובדיווח של רווחים עסקיים גבוהים מאוד ביחס להוצאה על עובדים ונכסים. במקרה כזה, שיוך מחדש של שיעור מהרווחים העסקיים יוביל לעלייה בחבות המס הכוללת של התאגיד הרב-לאומי.

שיוך מחדש של שיעור מהרווחים העסקיים של התאגיד הרב-לאומי מתבצע, תחת הסדרי הנדבך הראשון, באמצעות מספר צעדים מרכזיים: הצעד הראשון והעיקרי יוצר זכות מיסוי חדשה, בתאימות לחברות הרב-לאומיות הגדולות והרווחיות ביותר, ומקצה אותה למדינות "יעד" או "שוק" בהן פועלות אותן חברות רב-לאומיות. הרווחים למיסוי (סכום א', כמפורט באיור 4) יחולקו בין מדינות היעד או שוק, בהתאם למספר קריטריונים, כולל היקף ההכנסה המופקת באותן מדינות, מיקום צרכני הקצה, גובה הרווחים ומניעת כפל מס.²¹ באופן מעשי, 25% מהרווח העודף של החברות הרב-לאומיות (רווח העולה על 10% מהפדיון, כהגדרתו בכללי הנדבך) יועבר למיסוי במדינות היעד או שוק (סכום א'). דבר זה מייתר, הלכה למעשה, את הדרישה המסורתית לנוכחות פיזית לצורכי מס, בנסיבות האמורות, וממיר אותה במיסוי על בסיס מקום יצירת ה"ערך". אבל, הרווחים הנותרים, ממשיכים להיות ממוסים תחת כללי המיסוי המסורתיים. דהיינו, למרות שהנדבך הראשון מרחיב במידת מה את נתח המס של מדינות היעד או שוק, מתפתחות בעיקרן, על חשבון מדינות התושבות של החברות מפיקות ההכנסה (רובן מפותחות), גם תחת כללי הנדבך הראשון, האחרונות חולשות על מרבית זכויות המיסוי הבינלאומיות בגין רווחים עסקיים, ובהתאם גם על תקבולי המס הנגזרים מהם.

²¹ יודגש כי על מנת שיקצו למדינה זכויות מיסוי תחת סכום א' מלכתחילה, לחברה הרב-לאומית חייב להיות פדיון שנתי של לפחות מיליון אירו באותה המדינה. למדינות עם תוצר מקומי גולמי נמוך מ-40 מיליארד אירו, רף הפדיון יהיה 250,000 אירו.

איור 4: דיאגרמה סכמטית של רווחי חברות רב-לאומיות וחלוקתם בהתאם לנדבך הראשון (סכום א')



המרכיב השני בנדבך הראשון (סכום ב') נועד לקדם וודאות ופשטות במיסוי בינלאומי, על ידי הכרה בהוצאות שיווק והפצה מסוימות במסגרת מנגנון מחירי ההעברה. ההכרה מתבצעת באמצעות קביעת בסיס מוסכם לתמחור ההוצאות והגדרת המסמכים הנדרשים לתהליך. בניגוד לסכום א' המכוון לחברות רב-לאומיות גדולות ורווחיות במיוחד, סכום ב' פתוח לכלל החברות, אך מיועד, במיוחד, להקל על מדינות בעלות משאבים אדמיניסטרטיביים נמוכים, המתקשות בגביית מסים, וכך לצמצם עלויות גבייה וציות. בפברואר 2024 פרסם ארגון ה-OECD את הפרטים הסופיים של סכום ב', והוא שולב בהנחיות הארגון בנושא מחירי העברה.²²

המרכיב השלישי, והאחרון, במסגרת הנדבך הראשון כולל מנגנון מחייב של יישוב סכסוכים שנועד, גם הוא, לתמוך בוודאות במיסוי הבינלאומי, כמו גם למנוע מיסוי כפול של רווחים. כחלק רחב יותר ממגמה זו, של הגברת וודאות ומניעת כפל מס, מדינות המצטרפות לנדבך הראשון מחויבות לבטל מיסים קיימים על שירותים דיגיטליים (DST) ודומיהם, ולהימנע מלהטיל מיסים חדשים מסוג זה, מלבד ההסדרים שיסוכמו במסגרת הרפורמה.

הנדבך הראשון צפוי לחול תחילה על כ-100 חברות רב-לאומיות גדולות במיוחד, עם מחזור שנתי של לפחות 20 מיליארד אירו. בגרסתו הנוכחית, הנדבך מוציא מתחולתו מגזרים עסקיים מסוימים, שהוחרגו באופן גורף, כגון חברות להפקת משאבי טבע וחברות פיננסיות. ועל אף חשיבותה של רפורמת שני הנדבכים, בשלב זה עדיין מורכב להעריך את השפעתה הכלכלית, כולל בהתייחס לנדבך הראשון

²² OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022.

ומרכיביו. בהתאם, נדרשת זהירות לגבי האומדנים קיימים, כך גם בהקשר של גביית המסים, השקעות והסטט רווחים.

באוקטובר 2023 פרסם ארגון ה-OECD הערכות עדכניות לגבי סכום א' של הנדבך הראשון. הערכות אלה מתייחסות לגרסה האחרונה של הסדרי הנדבך, כפי שפורסמו בטיטה לאמנת המס הרב-לאומית שהוציא הארגון (ה-MLC), כמו גם לנתונים עדכניים ומדויקים מבעבר.²³ תחת הערכות אלו, בהתבסס על נתוני 2021, סכום א' עתיד לחלק מחדש רווחים גלובליים בשווי של 204.6 מיליארד USD, ביחס לכ-106 חברות רב-לאומיות, ולהניב תוספת גבייה עולמית של כ-17.4-31.7 מיליארד USD.²⁴ הכנסות אלו יבואו על חשבון הכנסות פוטנציאליות ממסים על שירותים דיגיטליים (DST) ודומיהם, הגם שבשלב זה מדובר בהכנסות מועטות בלבד. בישראל, לפי סימולציות ראשוניות של ה-OECD משנת 2022, תקבולי מס החברות צפויים לגדול בעקבות הנדבך הראשון בכ-6 עד 60 מיליון דולר בלבד לשנה. (0.05% - 0.5% מהכנסות מס חברות).

3.2 הנדבך השני (Pillar 2)

בעוד שמטרת הנדבך הראשון היא לחזק את הקשר בין מיסוי רווחים עסקיים של חברות רב-לאומיות גדולות ורווחיות במיוחד למקום בו צמח הערך המיוחס לרווחים אלה, מטרת הנדבך השני היא להשית מס חברות אפקטיבי גלובלי מינימלי בשיעור של 15%, על מנת לוודא שרווחי החברות הרב-לאומיות ימוסו לכל הפחות בשיעור זה בכל מקום בעולם בו הן פועלות. לשם כך, במקרים בהם חברה רב-לאומית תמוסה במדינה כלשהי בשיעור אפקטיבי הנמוך מ-15%, הזכות להשלים את המס הנדרש למס אפקטיבי בגובה של 15% תעבור למדינה אחרת בה פועלת אותה חברה רב-לאומית. זאת במטרה להציב גבול לתחרות המס הבינלאומית, לצמצם את הסטת הרווחים ושחיקת בסיס המס, וכפועל יוצא לייצב את מערכת המס הבינלאומית ולהגדיל את הגבייה העולמית ממס החברות.

הנדבך השני חל על חברות רב-לאומיות עם פדיון שנתי עולמי מאוחד של לפחות 750 מיליון אירו, רף נמוך משמעותית מזה שנקבע בנדבך הראשון (20 מיליארד אירו), והוא פועל באמצעות שני מנגנונים משלימים:

- (1) "מנגנון הסיכול הגלובלי לשחיקת בסיס המס" (GloBE): מנגנון זה קובע את הכללים לחישוב שיעור המס האפקטיבי המושגת על החברה הרב-לאומית, בכל מדינה בה החברה פועלת, כמו גם היקף המס המשלים הנדרש במקרים בהם השיעור נמוך מ-15%. המנגנון כולל שני כללים מרכזיים ועוד אחד נלווה (QDMTT, IIR, ו-UTPR) הקובעים, יחדיו, את האופן בו יבוזרו זכויות המיסוי המשלים למדינות הרלוונטיות. זהו לב הנדבך השני, ומטרתו להביא לשיעור מס חברות אפקטיבי גלובלי מינימלי של 15%. לפי ההערכות הקיימות היום, ה-GloBE מהווה את מנגנון המיסוי הרלוונטי והמשמעותי ביותר למדינת ישראל תחת רפורמת שני הנדבכים.

²³ Delpeuch et al. (2023), בעמודים 9–15 (מתייחסים למודל הניתוח של הנייר), ובעמודים 16–20 (מתייחסים לנתונים עליהם מתבסס הנייר).

²⁴ שם, בעמודים 8, 32–38 (דנים בתוצאות בהרחבה).

(2) "כלל הכפיפות לכלל המיסוי" (The "Subject to Tax Rule", STTR): כלל מקדמי למנגנון ה-GloBE, המאפשר למדינות מקור הפקת ההכנסה להשלים את המיסוי על תשלומים בינלאומיים מסוימים בין חברות קשורות, כאשר התשלומים ממוסים בשיעור הנמוך מ-9%. מנגנון זה מכוון בעיקר למדינות מתפתחות, וממסה על בסיס פדיון, לא על בסיס רווח. לכן ערכי המיסוי הם נומינליים, לא אפקטיביים כמו לגבי מנגנון ה-GloBE. לפי הערכות רשות המסים בישראל, מנגנון זה רלוונטי בעיקר לגבי תשלומים הזכאים להטבות מכוח החוק לעידוד השקעות הון.

3.2.1 מנגנון 1 - ("GloBE")

כללי ה-GloBE עוסקים בחישוב שיעור המס האפקטיבי המושט על החברה הרב-לאומית, בכל מדינה בה החברה פועלת. במקרים בהם שיעור זה נמוך מ-15%, משקללים הכללים את חבות המס המשלים אשר תחול על החברה, על מנת להשלים את נטל המס האפקטיבי ל-15%, כמו גם את אופן חלוקת הזכות למיסוי המשלים בין המדינות.²⁵ חלוקה זו מתבצעת באמצעות תוצאת המס המתקבלת ביישום כלל המיסוי המקומי המינימלי המשלים (QDMTT), כלל הכללת ההכנסה (IIR) וכלל התשלום עבור מיסוי חסר (UTPR). המנגנון מאלץ מקלטי מס ותחומי שיפוט אחרים בהם מושט מס אפקטיבי הנמוך מ-15% (באופן גורף, או בצורה המכוונת לחברות או לפריטי הכנסה מסוימים), להעלות את שיעור המס האפקטיבי לכל הפחות ל-15%, על מנת למנוע מצב בו המס המשלים אשר יושט תחת הסדרי הנדבך יגבה במדינה אחרת בשרשרת הבעלות או הפעילות של החברה הרב-לאומית. ההערכות הן כי מדינות שתאמצנה את הסדר הנדבך השני, יבחרו להשית כצעד ראשון את המס המשלים המינימלי המקומי (QDMTT). באופן זה, במקרים בהם חברה רב-לאומית נמצאת חייבת במס משלים, חבות המס תנובת לטובת המדינה בה צומחים אותם רווחים מקומיים הממוסים בחסר, ולא למדינות אחרות.

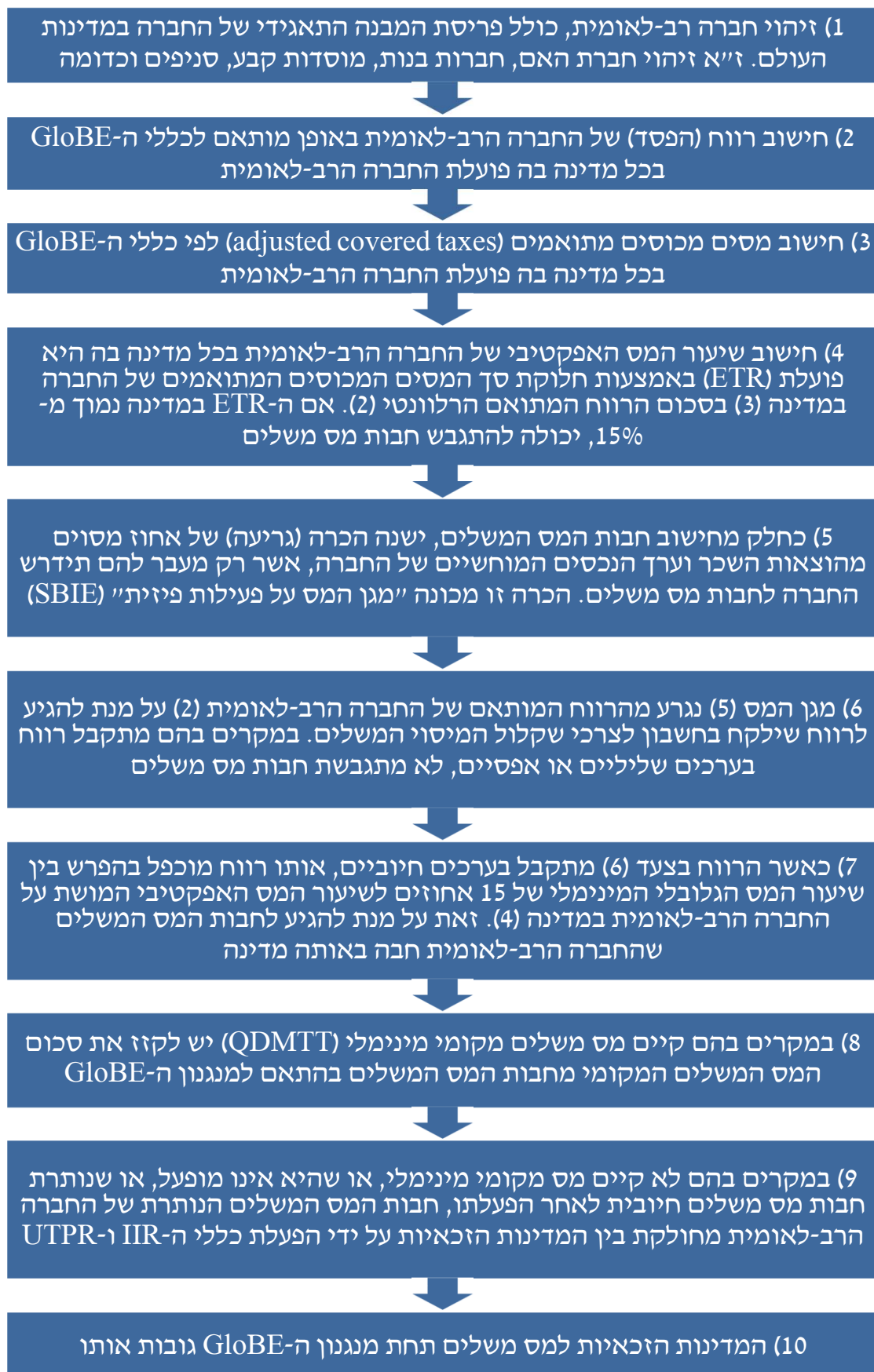
דוגמא מפורטת להמחשת מנגנון ה-GloBE:

הניחו כי חברה רב-לאומית X הרשומה במדינה ב' ופועלת במדינות א' ו-ב', מרוויחה 10 מיליארד USD במדינה א' ו-5 מיליארד USD במדינה ב'. עוד הניחו כי שיעור מס החברות האפקטיבי שמשלמת חברה X במדינה א' עומד על 10%, ועל 20% במדינה ב'. בהתאם, חברה X משלמת מס חברות של 1 מיליארד USD במדינה א' ומיליארד USD נוסף במדינה ב'. בהנחה שהסדרי הנדבך השני יכנסו לתוקף, ימצא כי מיסוי חברה X אינו עומד ברף המינימלי של 15% אפקטיביים במדינה א'. ומכאן יתאפשרו שני ערוצים עיקריים, כאשר בשניהם תשלומי המס המצרפי החל על חברת X עולים ב-0.5 מיליארד USD:

²⁵ שיקלול זה מתבצע ברמת המדינה, על ידי חיבור הרווחים ותשלומי המס של היחידות התאגידיות במדינה לטובת חישוב המס האפקטיבי הרלוונטי בתחומה (Jurisdictional blending). זאת בשונה מגישות אפשריות אחרות, כגון חישוב שיעור המס האפקטיבי לכל יחידה ויחידה של החברה הרב-לאומית (Entity blending) או חיבור הרווחים והמסים של החברה הרב-לאומית בכל העולם (Global blending).

1. מדינה א' מעלה את שיעור המס המקומי האפקטיבי המושג על חברה X ל-15% או מטילה על החברה מס משלים מקומי מינימלי (QDMTT) עד לגובה מצטבר של 15%. במקרה זה חברת X תשלם מס של 1.5 מיליארד USD במדינה א' ומיליארד USD במדינה ב'.
 2. מדינה א' לא מעלה מס החברות המקומי המושג על חברה רב-לאומית X. במקרה זה, חברת X תשלם מס של מיליארד USD במדינה א', אבל חבות המס המשלים הנדרש בגובה של 0.5 מיליארד USD, על מנת להגיע למיסוי מינימלי אפקטיבי של 15% במדינה א', תגבה במדינה ב' באמצעות כללי ה-IIR או UTPR. כך, תשלום המס של חברה X ייותר בגובה של מיליארד USD במדינה א', אך הוא יעלה ל-1.5 מיליארד USD במדינה ב'.
- כאשר לפי סדר הקדימויות של הנדבך השני, כלל ה-STTR מהווה כאמור כלל מקדמי ל-GloBE, ולאחריו באים בסדר היררכי יורד כלל ה-QDMTT, IIR, ו-UTPR.

כיוון שרפורמת שני הנדבכים חלה על חברות רב-לאומיות בכל העולם, היא מתבססת על כללי החשבונאות הגלובליים המקובלים (IFRS), ולא על כללי המס המקומיים בכל מדינה ומדינה. בהתאם, תהליך קביעת חבות המס המשלים הינו כדלהלן (למושגים רלוונטיים ודוגמא מפורטת של תהליך החישוב ראו נספח 2):



כלל הכללת ההכנסה (IIR) Income Inclusion Rule

במקרים בהם מתגבשת חבות מס משלים בתאגיד הרב-לאומי ביחס לכל אחת משלוחותיו, כלל ה-IIR מעביר חבות זו כמה שיותר קרוב לראש שרשרת הבעלות של החברה הרב-לאומית (דהיינו, לחברת האם). החל מאותה נקודה הכלל מיושם בגישת Top-Down. כלומר, כאשר ישות האם-הסופית של החברה הרב-לאומית ממוקמת במדינה החתומה על כללי הנדבך השני, חבות המס המשלים תחת כלל ה-IIR תעבור למדינה זו שתגבה את המס המשלים. במקרה וישות האם-הסופית ממוקמת במדינה שאינה חתומה על כללי הנדבך או חתומה אך אינה מיישמת אותם בפועל, הזכות לגביית המס המשלים עוברת למדינה בה יושבת הישות הבאה בשרשרת הבעלות של החברה הרב-לאומית. אם גם מדינה זו אינה חתומה ו/או מיישמת את הסדרי הנדבך, הזכות לגביית המס המשלים ממשיכה לרדת במורד שרשרת הבעלות. אבל, על מנת להבטיח כי מס אפקטיבי גלובלי מינימלי יושם גם באותם מקרים בהם כל החברות במעלה שרשרת הבעלות של החברה הרב-לאומית ממוקמות במדינות שאינן חתומות על או מיישמות את כללי הנדבך, יצר ה-OECD כלל נוסף במסגרת מנגנון ה-GloBE המשמש כגיבוי – ה-UTPR.

כלל התשלום עבור מיסוי חסר (UTPR) Undertaxed Profits Rule

ה-UTPR מהווה כלל משלים ל-IIR. הוא מטפל באותם מקרים בהם כלל ה-IIR מיושם חלקית או אינו מופעל. כך הדבר, למשל, כאשר אין חברות במעלה שרשרת הבעלות של החברה הרב-לאומית הממוקמות במדינות שחתמו על כללי הנדבך, אלא רק חברות בנות במדינות אחרות. כך גם באותם במקרים בהם המדינה בה יושבת ישות האם-הסופית של החברה הרב-לאומית חתומה על הסדרי הנדבך אך החברה עדיין משלמת מס חברות אפקטיבי הנמוך מ-15%. עם הפעלת כלל ה-UTPR, הכלל מקצה את חבות המס המשלים לחברות אחרות במבנה התאגידי הנמצאות במדינות ההסכם, זאת בהתבסס על חלקן היחסי במספר העובדים ובנכסים המוחשיים של החברה הרב-לאומית. חלוקה זו נועדה להבטיח את גביית המס המשלים באמצעות אותן חברות ומדינות לגביהן סיכויי הגבייה הם הטובים ביותר. בנוסף, קריטריון מספר העובדים והנכסים המוחשיים מהווה נתון פשוט למדידה בינלאומית, באופן יחסי, המדווח באמצעות ה-CbCr, וברור יחסית ליישום הן למדינות והן לחברות הרב-הלאומיות. באופן זה, לכלל ה-UTPR קיים פוטנציאל יישומי לגבי כל תחום שיפוט בו פועלת החברה הרב-לאומית, בגין רווחים זרים ולא רק מקומיים (כמו בכלל ה-QDMTT) כמו גם באמצעות כל אחת מהישויות הקשורות במבנה התאגידי של החברה הרב-לאומית (לא רק חברת האם, או חברה הנמצאת בראש ההיררכיה התאגידית, כמו בכלל ה-IIR). בנוסף, התוצאות במסגרת הפעלת כלל ה-UTPR יקבעו בהתאם למאפייני החברות הרלוונטיות לגביהן מיושם הכלל. בעקבות זאת, על אף היתרונות הקיימים בכלל ה-UTPR כחלק אינטגרלי ממנגנון ה-GloBE, תכונות אלה מכניסות מורכבות יישומית ופוליטית למנגנון, ומחייבות תיאום מוגבר בין תחומי השיפוט השונים, לעומת כללי ה-IIR וה-QDMTT. אולם בפועל, היקף היישום של ה-UTPR במסגרת מנגנון ה-GloBE צפוי בשלב זה להיות צר יחסית, בהנחה שכללי ה-QDMTT ו-IIR, המקבלים קדימות לו, אכן ייושמו לפניו.

כלל המיסוי המקומי המינימלי המשלים (QDMTT) Qualified Domestic Top Up Tax²⁶

רפורמת שני הנדבכים כוללת בחובה לא רק את כללי ה-IIR ו-UTPR המוטמעים במנגנון ה-GloBE, אלא גם את כלל המיסוי המקומי המינימלי המשלים (QDMTT), המופיע כחלק אינטגרלי ממנגנון המיסוי הגלובלי המינימלי. הכלל מתייחס למיסוי מקומי משלים המושת על חברות רב-לאומיות, לגבי רווחים מקומיים שחברות אלו הצמיחו, על מנת להגיע לתוצאה שתהייה בהלימה עם עקרון המיסוי הגלובלי המינימלי של הנדבך השני. מיסוי מקומי כזה, ככל שיושת תחת כלל ה-QDMTT, אינו מבטל את חבות המס המשלים שתחושב באמצעות כללי ה-IIR ו-UTPR, אלא מאפשר, בנסיבות מסוימות, לקזז את המס שנגבה תחתיו מחבות המס הנדרשת תחת שני הכללים האחרים. באופן זה, למשל, כאשר חבות המס המשלים של תאגיד רב-לאומי על רווחים מקומיים שצמחו במדינה X עומדת על 100 מיליון USD, ומדינה X משיתה מס מקומי משלים באותו הגובה, בהלימה עם דרישות ה-GloBE, חבות המס המשלים הסופית לאחר קיזוז המס המקומי המשלים תעמוד על 0 USD, ולא תגבה על ידי כללי ה-IIR וה-UTPR.²⁷

3.2.2 מנגנון 2 - Subject To Tax Rule (STTR)

מרבית אמנות המס הבילטרליות כוללות סעיף סטנדרטי הקובע כי רווחים עסקיים של חברות הרשומות במדינה א', להן אין מוסד קבע במדינה ב', ימוסו רק במדינה א' גם כאשר מקור הרווחים הוא מדינה ב', וללא תלות בשיעור מס החברות המושת במדינה א'. אבל, לאור הרפורמה במיסוי הבינלאומי, באותם מקרים בהם החברה הרב-לאומית ממוסה בשיעור אפקטיבי הנמוך מ-15%, מנגנון ה-GloBE של הנדבך השני מחייב את החברה במס משלים עד לאותם 15% נדרשים. לעומת מנגנון ה-GloBE המיוחס לרווחים עסקיים, מנגנון ה-STTR נועד להיטיב, בתנאים מסוימים, עם מדינות מקור הפקת ההכנסה, זאת כאשר מדובר במדינות מתפתחות ובסוגי תשלומים ספציפיים.

ביתר פירוט, כלל ה-STTR מאפשר למדינות מתפתחות למסות במקור סוגים מסוימים של תשלומים בינלאומיים בעסקאות בין צדדים הקשורים לאותה חברה רב-לאומית. הכלל מופעל ברמת התשלום, לא ברמת החברה, וחל על סוגי תשלומים והעברות החשופים במיוחד לפעילויות של הסטת רווחים ושחיקת בסיס המס (BEPS), כגון: תשלומי ריבית, תמלוגים, דיווידנדים ותשלומים בעבור שירותים עסקיים. כאן, קובע כלל ה-STTR, שבמקרים בהם שיעור המס הנומינלי נמוך מ-9%, מדינת המקור רשאית לגבות תשלום במקור שישלים את שיעור המס הרלוונטי עד לרף זה (top-up). הרף שמציב כלל ה-STTR לגבי שיעור המס הינו נמוך מה-15% במנגנון ה-GloBE. זאת כיוון שהמס ב-STTR הוא מס סטטוטורי מתואם על הפדיון מהעסקה הספציפית ולא מס אפקטיבי על כלל רווחי החברה כמו במנגנון

²⁶ נקרא לפעמים גם מגן מיסוי מקומי משלים (Safe Harbour Domestic Minimum Top Up Tax).

²⁷ כל זאת כאמור בהנחה שחבות המס המקומי המשלים הושתה בהלימה עם כללי ה-GloBE. באותם מקרים, למשל, בהם חבות המס המשלים שוקללה תחת כללי המס המקומיים, ולא תחת כללי החשבונאות הפיננסית, תיתכן יתרת גבייה, גם לאחר קיזוז חבות המס המקומי משלים.

ה-GloBE.²⁸ תשלומי המס תחת כלל ה-STTR מוכרים כמיסים אפקטיביים לצורך חישוב המס תחת מנגנון ה-GloBE, וה-STTR יופעל כאמור בקדימות אליו.

אחת התוצאות של ההבדל בין שני המנגנונים הוא שיתכן שחברה ששיעור המס האפקטיבי שלה במדינת מקבל התשלום הוא 15% או יותר תהיה עדיין חייבת במס משלים לפי ה-STTR במדינת מקור התשלום. זאת במקרה שהחברה מקבלת הטבות מס על סוגי תשלומים הנכללים ב-STTR במדינת מקבל התשלום כך ששיעור המס הסטטוטורי המתואם שלה על תשלומים אלו הוא פחות מ-9%. מדינת מקבל התשלום אינה חייבת לתת זיכוי מס על תשלום המס המשלים לפי ה-STTR במדינת המקור.

ההסדר לגבי רפורמת שני הנדבכים שאושר בשנת 2021 על ידי מדינות המסגרת המכילה של ארגון ה-OECD כולל סעיף מפורש הקובע כי על מדינות שחתמו על אמנות מס בילטרליות עם מדינות מתפתחות החברות במסגרת המכילה להוסיף את כלל ה-STTR לאמנות הללו, אם יתבקשו לעשות זאת על ידי אותן מדינות מתפתחות. בכך נמנע הצורך של כל מדינה מתפתחת לנהל משא ומתן עצמאי על מנת לשנות את נוסח אמנות המס עליהן היא חתומה. אבל, שינוי זה עדיין דורש פנייה יזומה של המדינה המתפתחת, ולא ייעשה באופן אוטומטי.²⁹

כלל ה-STTR מופנה כאמור למדינות מתפתחות, במיוחד מדינות בעלות יכולת אדמיניסטרטיבית נמוכה, על מנת לאפשר להן תנאים נוחים (ככל הניתן) להצטרפות לרפורמת שני הנדבכים. הכלל מקדם, באופן משלים למנגנון ה-GloBE, מיסוי רוחבי ואחיד של הכנסות (צמצום low- and no taxation), ונועד לתמוך בהגנת בסיס המס של מדינות ולקדם הסכמה בינלאומית רחבה, ככל הניתן, לרפורמה המתגבשת במיסוי הבינלאומי. כמו בהקשר של כללי ה-GloBE, גם פה גופים ממשלתיים, ארגונים בינלאומיים, קרנות השקעה, קרנות פנסיה וארגונים שלא למטרות רווח מוחרגים מתחולה. באמצע 2023 הפיץ ארגון ה-OECD את ההסכם הבינלאומי ליישום כלל ה-STTR (STTR MLC). ההסכם נפתח לחתימה בספטמבר 2024 ומדינות מתפתחות החלו בשלב זה לחתום עליו.³⁰

3.2.3 דיון ברפורמה

הנדבך השני, במיוחד רכיב המיסוי הגלובלי המינימלי המוטמע בו, צפוי להשפיע משמעותית על הכלכלה העולמית. מטרה מרכזית של המס הגלובלי המינימלי היא להרתיע חברות רב-לאומיות גדולות מהסטת רווחים למדינות המאופיינות בשיעורי מס נמוכים, ובכך לצמצם את התמריץ של מדינות להתחרות ביניהן על משיכת הון ופעילות עסקית באמצעות הפחתת שיעורי המס והטבות אחרות. תחרות זו מכונה בספרות המקצועית "מרוץ לתחתית". בהתאם, מעבר להתמודדות עם תופעת הסטת הרווחים ושחיקת בסיס המס, הרפורמה המתגבשת במיסוי הבינלאומי צפויה להשפיע על מגוון רחב של תמריצים מקומיים. בפרט, התועלת מתמריצים שמביאים לשיעור מס אפקטיבי הנמוך מ-15% עלולה להצטמצם או להתבטל.

²⁸ שיעור המס הסטטוטורי המתואם הוא שיעור המס לאחר הטבות מס על סוג התשלום המדובר ו/או לפי מקור התשלום.

²⁹ להצהרת כוונות בנושא בהקשר הישראלי ראו מכתב של רשות המסים בישראל לציבור הנישומים מה-14.8.2024.

³⁰ ראו, אתר ארגון ה-OECD. זמין בכתובת: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/sttr/sttr-mli-signatories-and-parties.pdf>

יתרון משמעותי של מנגנון המיסוי הגלובלי המינימלי הוא שמדינות יכולות לאמץ אותו באופן וולונטרי, והוא אינו ניכפה עליהן באמצעות חקיקה חיצונית. המשמעות האופרטיבית של הדברים היא שבניגוד לנדבך הראשון, שדורש שינוי חקיקתי נרחב, ולכן מיושם באמצעות אמנת מס רב-לאומית, הנדבך השני יכול להיות מיושם באופן חד-צדדי באמצעות חקיקה מקומית, ובהתאם הוא כבר מאומץ ומיושם על ידי לא מעט מדינות בעולם, בעיקר אירופאיות ומקרב חברות ארגון ה-OECD.³¹ למעשה, יישומו של מנגנון המיסוי הגלובלי המינימלי של הנדבך השני דורש בפועל בעיקר את שיתוף הפעולה של מדינות ה-G20, שם ממוקמות יותר מ-90% מהחברות הרב-לאומיות הגדולות. מדינות אלו חפצות, במיוחד, להגן על בסיס המס שלהן, שהולך ונשחק כאשר חברות מסיטות את רווחיהן למדינות ולתחומי שיפוט אחרים, ככל שהם מאופיינים בשיעורי מס נמוכים.³²

חשוב לציין כי הסכום הסופי של המס המשלים אשר יושת תחת הנדבך השני, ברמת החברה הרב-לאומית, צפוי להישאר זהה, בין אם הוא יגבה באמצעות כלל ה-QDMTT, IIR, או UTPR. כאשר גביית המס תתבצע באופן נרחב במדינת המיסוי הנמוך, כפי שעל פניו כללי הנדבך השני מעודדים, המס המשלים ינבע בעיקר מאותן מדינות. במקרים אחרים קשה יותר לחזות את השפעת הנדבך השני. בהקשר זה, גם אם לא כל המדינות החתומות על רפורמת שני הנדבכים תשתפנה פעולה בהטמעת הכללים, הן נדרשות לקבל את יישומם על ידי מדינות אחרות, ולפעול בהלימה להם. ממצאים ראשוניים כבר מעידים כאמור על יישום בינלאומי נרחב. כאשר על פי דו"ח ההשקעות העולמי לשנת 2022, כבר ב-2021 הרפורמה נלקחה בחשבון במספר משמעותי של אמנות למניעת כפל מס בין מדינות.³³ פירוש הדבר הוא שהשפעה משמעותית יותר של הנדבך השני צפויה להתרחש כבר בשנים הקרובות.

לפי ההערכות הקיימות, המיסוי הגלובלי המינימלי של חברות, לבדו, צפוי להעלות את ההכנסה העולמית ממס החברות בכ-155 עד 192 מיליארד USD בשנה, שווה ערך לכ-6.5 עד 8.1 אחוזי גבייה ביחס לתקבולי מס החברות העולמי הנוכחי.³⁴ העלייה בגבייה עתידה להתרחש בכל העולם, עם עליה גבוהה יותר בכלכלות חזקות וחלשות, לעומת אלו הנמצאות בטווח הביניים, ואף פחות מכך במדינות בהן שיעור הרווחים המדווחים גבוה מהממוצע העולמי לעומת הוצאה על משכורות ונכסים מוחשיים—שם צפויה ירידה בגבייה. מתוך העלייה הכוללת בהכנסה העולמית ממס החברות, המס המשלים תחת כללי ה-GloBE עתיד להיות אחראי לכשני שליש מתוספת הגבייה, ואילו שליש נוסף צפוי להגיע כתוצאה (ישירה ועקיפה) מהירידה המשוערת בהסטת רווחים.

השפעת הנדבך השני על ישראל צפויה להיות גדולה מזו של הנדבך הראשון. אבל, מחסור בנתונים אודות חברות רב-לאומיות והמבנה התאגידי המלא שלהן מקשה על זיהוי מדויק של אותן החברות הפועלות בישראל אשר יושפעו מהרפורמה, וכך על גיבוש הערכה ברורה כיצד הרפורמה תשפיע על אותן חברות בהתייחס למדינות נוספות בהן החברות פועלות. ההערכה היא שבישראל פועלות כמה עשרות חברות

³¹ IMF (2023), בעמוד 7.

³² מרבית החברות הרב-לאומיות, ובפרט מרבית החברות הגדולות ביותר, הן תושבות מדינות ה-G20. בהקשר זה הועלתה ביקורת לגבי כך שהרפורמה הנוכחית במיסוי בינלאומי מקדמת בעיקר את האינטרסים של מדינות ה-G20, על חשבון שאר מדינות העולם. ביקורת משמעותית נוספת נוגעת להחרגות הקיימות כיום ליישום כללי הנדבך, כמו גם לשיעור הנמוך יחסית של מס החברות המינימלי האפקטיבי (15%). לדיון ראו, למשל, Avi-Yonah & Kim (2022), בעמודים 510-511.

³³ UNCTAD (2022a).

³⁴ Hugger et al. (2024). הנדבך השני, בכללותו, צפוי להשיא סכום שנתי של כ-220 מיליארד USD. ראו OECD (2023d).

רב-לאומיות שיושפעו מהנדבך השני, כך שכאמור תוספת ההכנסה מגביית מסים כתוצאה מהנדבך השני צפויה להיות גדולה בהשוואה לזו של הנדבך הראשון, אך עדיין לא מזוירית.

בהקשר הרחב יותר, חשוב לציין כי הנדבך השני אמור להיות מיושם במקביל לחקיקה האמריקאית, בין היתר לגבי מיסוי הכנסה מנכסים לא-מוחשיים (GILTI) ומיסוי חברות אמריקאיות מינימלי (BEAT), שהתקבלה במסגרת רפורמת המס של שנת 2017.³⁵ חקיקת ה-GILTI מתייחסת להכנסות מחו"ל של חברות בנות בשליטה אמריקאית, במיוחד מנכסים לא-מוחשיים הניתנים בקלות להסטה, כמו קניין רוחני. המס נע בין 10.5% ל-13.125%, ונועד למנוע העברת נכסים ורווחים קשורים למדינות המאופיינות בשיעורי מס נמוכים מהשיעור האמריקאי של 21%. חקיקת ה-BEAT, לעומת זאת, מטילה מס חברות מינימלי אמריקאי של 10% כדי להגן על בסיס המס האמריקאי ולמנוע מחברות הפועלות בארצות הברית להסיט רווחים לחו"ל.³⁶ כאשר, בשנים האחרונות, למרות רפורמת המס הבינלאומית המתגבשת בחובלת ארגון ה-OECD, ובמקביל אליה, החקיקה בתחום רק התעצמה בארצות הברית. בהתאם, חברות שאינן עומדות בדרישות הסף של הנדבך השני עשויות עדיין להיות מחויבות במס נוסף במסגרת החקיקה האמריקאית, במקרים בהם הן או ישויות הקשורות אליהן פועלות בארצות הברית. למעשה, מכיוון שמרבית החברות הגדולות הפועלות בישראל רשומות בארצות הברית, ייתכן שלחקיקה האמריקאית תהיה השפעה משמעותית יותר על ישראל מאשר הנדבך השני.³⁷ לסקירה תמציתית של החקיקה בנושא מס החברות המינימלי בארצות הברית (ה-CAMT) ב-2022 ראו נספח 3.

4. מצב התקדמות הרפורמה בישראל ובעולם

ביולי 2024 הודיע משרד האוצר הישראלי על כך שישראל תטיל מס משלים מקומי מינימלי (QDMTT) בגובה של 15% החל משנת המס 2026, בהתאם לכללי הנדבך השני.³⁸ המס יושת על רווחי חברות רב-לאומיות בעלות מחזור פעילות קבוצתי של 750 מיליון אירו או יותר, ויביא את שיעור המס האפקטיבי שהחברות הללו ישלמו בארץ ל-15%. כך עתידה להימנע גביית מס משלים, בדרך של הפעלת כללי ה-IIR ו-UTPR, לגבי פעילות החברות בארץ על ידי מדינות אחרות. על פי הסבר משרד האוצר הוחלט בשלב זה שלא לאמץ בארץ את כללי ה-IIR וה-UTPR, אלא לבחון את הנושא בהמשך. באופן דומה, עד כה ארצות הברית טרם אימצה את רפורמת שני הנדבכים. למעשה, באוגוסט 2022 ארצות הברית חוקקה את ה-"Inflation Reduction Act of 2022" הקובע שיעור מס חברות אמריקאיות מינימלי של

³⁵ לסקירה של חקיקת ה-TCJA ראו אתר רשות המסים האמריקאית. זמין בכתובת: <https://www.irs.gov/newsroom/tax-cuts-and-jobs-act-a-comparison-for-businesses>. לסקירת חקיקת ה-

GILTI ראו בכתובת:

https://www.irs.gov/pub/irs-utl/global_intangible_low_taxed_income.pdf.

³⁶ לסקירה ראו אתר רשות המסים האמריקאית. זמין בכתובת: <https://www.irs.gov/pub/irs-utl/irc59a-beat-overview.pdf>.

³⁷ בנק ישראל (2022), בעמוד 202.

³⁸ הכלכלן הראשי (2024).

15.39% החוק אומנם קובע מס מינימלי בדומה לרפורמת שני הנדבכים, אך בסיס המס ופרטיו שונים מכללי הרפורמה (לפירוט ראו כאמור נספח 3).

מדינות רבות הגיבו לרפורמת שני הנדבכים בצורות ובעוצמות שונות. חלקן יצאו בהצהרת כוונות ראשונית או כללית להתמודדות עם הרפורמה, חלקן פרסמו תוכניות מפורטות וחלקן התקינו את חלק או כל הרפורמה בחוקים מקומיים (זאת לפי נתוני חברת ראיית החשבון PwC הסוקרים את התקדמות הרפורמה ביחס ל-118 מתוך 147 המדינות החברות במסגרת המכילה שבהובלת ארגון ה-OECD, נכון ל-21 בינואר 2025, ראו לוח 2).⁴⁰ קבוצת המדינות העיקרית שאימצה את הרפורמה בחקיקה מקומית כוללת את מדינות האיחוד האירופי. בדצמבר 2022 החליטו מדינות האיחוד לאשרר את מנגנון המיסוי הגלובלי המינימלי שבמסגרת הוראות הנדבך השני, באופן בו הוא יכנס לתוקף בקרב מדינות האיחוד כבר בסוף 2023.⁴¹ מבין המדינות שחוקקו או הציעו חקיקה בנושא, כ-45 התקדמו עם השקת מס משלים מקומי מינימלי (QDMTT) כבר ב-2025, ושתי מדינות נוספות (ישראל וניו זילנד) צפויות ליישם אותו ב-2026. זאת לעומת כלל ה-IIR שיכנס לתוקף בקרב 42 מדינות המסגרת המכילה ב-2025 ו-2026, וכלל ה-UTPR שעתידי להיות מיושם ב-30 מדינות.⁴²

לוח 2: תגובות מדינות להסדרי הנדבך השני[§]

מדינות G-20 [†]	מדינות G-7	מדינות OECD (38)	כלל המדינות*	
12	6	28	54	אימצו את הסדרי הנדבך בחקיקה מקומית
0	0	1	4	פרסמו הצעת חוק
0	0	4	12	הודיעו על תוכניות ו/או ביקשו את הערות הציבור [‡]
6	1 (ארה"ב)	5	48	לא פרסמו תוכניות תגובה לנדבך השני
18	7	38	118	סה"כ

* הנתונים של PwC מתייחסים ל-118 מתוך 147 מדינות המסגרת המכילה.

[†] אין נתונים על רוסיה והאיחוד האפריקאי.

[‡] כולל דיווח שקיבלו הארכה של 6 שנים

[§] ישראל מוגדרת כמדינה שהודיעה על תוכנית. היא כלולה ב"כלל המדינות" וב"מדינות ה-OECD".

מקור: PwC's Pillar Two Country Tracker (נכון ל-2025-01-25).

יתרה מכך, עד כה מרבית ההצהרות הדיפלומטיות שהוציאו מדינות המסגרת המכילה במישור המקומי, לגבי יישום רפורמת שני הנדבכים, עסקו בעיקר בקביעת מס חברות מינימלי, בתאימות לכללי הרפורמה. לדוגמא, בדיקה שערכנו לגבי קידום הסדרי הנדבך השני בגרמניה ובהולנד, מגלה כי בשתי המדינות הללו לא ננקטו צעדים להגברת האטרקטיביות המקומית לעסקים או להחלפת הטבות מס שמאבדות

³⁹ Inflation Reduction Act of 2022 (P.L. 117-169), <https://www.congress.gov/117/bills/hr5376/BILLS-117hr5376enr.pdf>.

⁴⁰ ראו אתר חברת ראיית החשבון PwC, בנושא הנדבך השני. זמין בכתובת:

<https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html#pdf-download>

לסיכום הנתונים ראו גם שם בכתובת: <https://www.pwc.com/gx/en/tax/international-tax-planning/pillar-two/pwc-pillar-two-country-tracker-summary-v2.pdf>

נתונים במסמך עדכניים באתר לגבי 26/11/2024 (כניסה אחרונה ב-3 לדצמבר, 2024).

⁴¹ The Council Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on ensuring a global minimum level of

taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union

⁴² בשנת 2024 כלל ה-IIR יושם בקרב 31 מדינות המסגרת המכילה, לעומת 33 מדינות שיישמו את כלל ה-QDMTT, ו-0 מדינות שיישמו את כלל ה-UTPR. לגבי הכלל האחרון (ה-UTPR) הקפיצה המשמעותית ביותר ביישום, נכון לשלב זה, היא בין שנת 2024 (0 מדינות) ל-2025 (30 מדינות).

מכוחן עקב הרפורמה בהקלות ובמענקים אחרים. זאת למרות שהולנד נתפסה באופן היסטורי כמדינה המקדמת אסטרטגיות אלה באופן מובהק.⁴³ עם זאת, מדינות אחרות כן הדגישו דרכי התמודדות אחרות, המיועדות במיוחד להטמעת תמריצי השקעה חלופיים להטבות המס, על מנת לשמר השקעות בינלאומיות. בין הדוגמאות העיקריות לתופעה זו ניתן לציין, למשל, את שוויץ ואירלנד. שתיהן התנגדו לאורך זמן להסדרי הנדבך השני, ושתיהן קוטלגו במשך שנים כמקלטי מס. מדינות אלו ככל הנראה מודאגות מהשפעת העלייה בשיעור המס האפקטיבי המושת על חברות הפועלות בתחומן ובהתאם על ההשקעות של חברות אלו אצלן.

ביתר פירוט, חוקת שוויץ שונתה בשנת 2023 במשאל עם, על מנת לקבוע מיסוי מקומי מינימלי משלים (QDMTT) על חברות רב-לאומיות. באותה תקופה ממשלת שוויץ קבעה כי 75% מהכנסות המס החדש יחולקו לקנטונים השווייצרים ששיעור מס החברות בתחומם היה נמוך מ-15%, 8% יחולקו לקנטונים האחרים וה-16% הנותרים ישמשו את הממשלה הפדראלית על מנת לחזק את האטרקטיביות העסקית של שוויץ ולשמר תעסוקה והכנסות ממסים בתחומה. הצעדים שנמנו לשם כך כוללים, למשל, את הגדלת המימון לאוניברסיטאות, תמיכה בתעשייה ובמו"פ, וכן חיזוק החדשנות והתחרותיות של חברות שוויץ.⁴⁴ מס החברות המקומי מינימלי נכנס לתוקף בשוויץ בראשון לינואר 2024.

מספר קנטונים שווייצרים כבר הגיבו לרפורמה. ג'נבה, לדוגמה, העלתה את מס החברות הכולל מ-14% ל-14.7%. ציריך, לעומתה, דווקא הורידה את מס החברות המקומי מ-7% ל-6%. שפהאוסן הוסיפה מס חברות פרוגרסיבי באופן בו רווחים של עד 5 מיליון פרנק שווייצרי ישלמו את שיעור המס הקודם (13.8%) וחברות עם רווחים של 15 מיליון ומעלה ישלמו מס חברות כולל של 15%. לעומת זאת, בגיסון קיימת הצעת חוק למתן מענקים ישירות לחברות המייצרות ערך מוסף בתוך הקנטון ו/או עוסקות במו"פ, חדשנות, או טכנולוגיות ירוקות. באופן דומה, גם קנטון זוג הודיעה כי בכוונתו לסבסד חברות באמצעות מענקים (בהינתן העובדה שמס החברות בקנטון הוא נמוך יחסית, ועומד על 11.8%).⁴⁵

לעומת שוויץ, ממשלת אירלנד הטילה מס מקומי מינימלי משלים (QDMTT) של 15% על חברות עם פדיון של 750 מיליון אירו או יותר, במקביל להעלאת שיעור מס החברות האירי תחת קטגוריית הפטנטים (Knowledge Development Box) מ-6.25% ל-10%. אולם, אירלנד גם הדגישה כי חברות הנמצאות מתחת לתנאי סף המיסוי של הנדבך השני ימשיכו להנות ממס חברות בשיעור ה"רגיל" באירלנד, בגובה של 12.5%. הממשלה האירית לא הסתפקה בצעדים אלה, אלא גם קבעה אמצעים נוספים שנועדו לתמוך ולשמר את האטרקטיביות האירית לעסקים. ב-2023 העלתה הממשלה האירית את גובה זיכוי המס עבור מו"פ מ-25% ל-30%, עלייה המפצה חברות העוסקות במו"פ על המס המינימלי במסגרת ה-GloBE.⁴⁶ הזיכוי גם הורחב כך שיכלול הוצאות על מחשוב ענן (cloud computing). ב-2024

⁴³ לדין במיסוי ההולנדי ראו, למשל, דו"ח שפורסם ביוני, 2024, על ידי המרכז לחקר חברות רב-לאומיות (מצהירים כי הולנד עדיין מתנהלת כמקלט מס). זמין בכתובת: <https://www.somo.nl/the-netherlands-still-a-tax-haven>. לניתוח מוקדם יותר ראו גם את דוח 2023 של רשת המס לצדק/הוגנות (Tax Justice Network). זמין בכתובת: <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2023>.

⁴⁴ Swiss Federal Council Statement recommending that voters accept proposal to implement minimum taxation, 24/04/2023.

⁴⁵ <https://kpmg.com/ch/en/media/press-releases/2024/05/clarify-swiss-taxes.html>.

⁴⁶ ביתר פירוט, זיכוי המס הופך למענק בתוך 3 שנים וניתן לכל החברות במשק, ולכן זכאי להיחשב הכנסה (ולא כהטבת מס) לצרכי הנדבך השני. בעקבות זאת, חברה תידרש לשלם את המס המינימלי של 15% גם על זיכוי המס. הגדלת הזיכוי מ-25% ל-30% מעלה את שיעור הזיכוי לאחר המס המינימלי ל-25.5%. $(25.5\% = (1 - 0.15) * 30\%)$ וכך משמרת בקירוב את הערך הקודם שלו. הצעד בוצע במוצהר על מנת לשמר את ערך הזיכוי נוכח הרפורמה במיסוי הבינלאומי.

הממשלה האירית קבעה בנוסף הטבת מס ייעודית לחברות משחקים דיגיטליים בצורת זיכוי מס ההופך למענק. זאת בשיעור של 32% מהוצאות עיצוב ופיתוח משחקים דיגיטליים, עד לתקרה של 25 מיליון אירו למשחק. בדרך זו, לצד האפשרות למנוע או לצמצם בריחת השקעות ופעילות עסקית מאירלנד, שינויים אלה בחקיקה האירית גם מגדילים את עלות התמריצים עבור הממשלה האירית.

ווייטנאם פעלה גם כן על מנת לתמרץ חברות באופן חלופי להסדרי הנדבך השני. ביוני 2023 קיבלה ווייטנאם את ההחלטה להשית מס מקומי מינימלי משלים (QDMTT) בגובה של 15%, ובמקביל להציע סובסידיות או מענקים תאגידיים על מנת לפצות חברות על תשלום המס המשלים.⁴⁷ בתגובה יצא ארגון ה-OECD בהצהרה חריגה המבהירה כי צעד כזה סותר את הסדרי רפורמת המס של שני הנדבכים, ובמיוחד את סעיף ה-No Benefit Requirement. בהתאם, אם יופעל הצעד, הוא יהפוך את המס המשלים של ווייטנאם למס שאינו זכאי (Non-Qualified).⁴⁸ מס משלים שאינו זכאי לא פוטר חברות ששילמו אותו מהחובה לפרוע את המס המשלים במדינות אחרות, לפי כללי ה-IIR או ה-UTPR. באופן זה, חברות שישלמו את המס המשלים לממשלת ווייטנאם, ויקבלו את התשלום חזרה בצורת סובסידיה או מענק ווייטנאמי ממשלתי, יאלצו לשלם שוב את אותו המס המשלים במדינות אחרות המיישמות את הסדרי ה-GloBE, בהן פועלת החברה הרב-לאומית.⁴⁹

5. תמריצי מס והשקעות

5.1 היבטים מרכזיים בתמרוץ השקעות

סקרים בינלאומיים מצביעים על כך שמשקיעים מבססים את החלטות ההשקעה שלהם על מגוון רחב של גורמי יסוד, לרבות יציבות פוליטית, פוטנציאל כלכלי, משאבי טבע, הון אנושי, רמה ואיכות התשתיות, שקיפות רגולטורית ויעילות רחבה יותר של המשטר הרגולטורי המקומי.⁵⁰ למרות זאת, מדינות רבות נשענות דווקא על תמריצי השקעה, ובפרט תמריצים בצורת הטבות מס—קרי, הפחתת שיעורי מס, דחית תשלום המס, הרחבה והוספה של ניכויים באמצעות מנגנון חישוב המס וכדומה—במטרה למשוך השקעות המרחיבות את בסיס המס המקומי ותורמות לצמיחתן הכלכלית.⁵¹ אף שתמריצי מס אינם השיקול המוביל בהחלטות השקעה, הם מהווים כלי מדיניות מרכזי עבור ממשלות,

⁴⁷ לסקירה עיתונאית ראו, למשל, Guarascio (2023).

⁴⁸ Den Ridder et al. (2023). ראו גם OECD (2021c).

Article 10.1. Pillar Two Model Rules - Defined Terms, "Qualified Domestic Minimum Top-up Tax", "Qualified IIR", "Qualified UTPR": "provided that such jurisdiction does not provide any benefits that are related to such rules".

⁴⁹ בשלב זה עדיין לא ברור למי נתונה הסמכות לקבוע כי מס מסוים אינו זכאי. זאת שכן לא קיימת רשות מרכזית האחראית על אכיפת כללי הרפורמה או זכאית להכריז על הטבת מס של מדינה מסוימת כבטלה. בהתאם, נשאלת בין היתר השאלה האם מדינות יכולות לדרוש אחת מהשנייה לבצע שינויים במערכות המס שלהן, לפני שאותן המדינות גובות מסים נוספים.

⁵⁰ סקרים בינלאומיים בקרב משקיעים מצביעים על כך שחברות ככלל אינן מדרגות תמריצי מס כאחד השיקולים המובילים לצרכי השקעה. שיקולים אחרים, כגון סביבת ההשקעה הרחבה יותר, לרוב גוברים על תמריצי מס. ראו, למשל, Kusek (2009); James (2017); Silva & (2017). ראו גם World Bank (2017) - סקירה של 750 מנהלי תאגידים רב-לאומיים המוצאת כי יציבות משפטית ופוליטית ידועות לעסקים, תנאים ביטחוניים ומקרו-כלכליים מהווים גורמי מפתח בהחלטות השקעה של חברות רב-לאומיות. זאת בעוד ששיקולי מס משמשים לרוב העדפה מסדר שני.

⁵¹ להשפעת השקעות זרות על פרויקטים, מקומות עבודה והשקעות הון, ראו, למשל, פליישמן-אללוף (2023), עמוד 12.

בין השאר בשל יכולתן להשפיע על תמריצים אלו באופן ישיר ומיידי, בשונה מרוב הגורמים האחרים המשפיעים על החלטות השקעה.

על פי דו"ח ההשקעות העולמי לשנת 2022, ישנו שימוש גלובלי נרחב בתמריצי מס לצורך משיכה ושימור השקעות.⁵² תמריצים אלה מתחלקים לשתי קטגוריות עיקריות: תמריצים מבוססי רווח ותמריצים מבוססי הוצאה. תמריצים מבוססי רווח, כגון הפחתה בשיעור מס החברות, הם הנפוצים ביותר. לעומת זאת, תמריצים מבוססי הוצאה כוללים, בין היתר, פחת מואץ וזיכויי מס, מפחיתים את עלות ההשקעה לאחר מס. תמריצים אלה נמצאו יעילים יותר בהשאת פעילות כלכלית חדשה כמו גם בעידוד השקעות חוזרות לעומת תמריצים מבוססי רווח, אך ההוצאה בגינם וודאית גם אם בסופו של דבר הם אינם מניבים ערך מוסף. סוגי תמריצים אחרים כוללים, לדוגמה, שיעורים מופחתים של מיסוי עקיף, של מסים על עבודה ומקרקעין, דמי ביטוח לאומי וכדומה. סוג נוסף של תמיכה ממשלתית בהשקעה הוא תמיכה ישירה (סובסידיה) באמצעות מענקים, הן בעבור השקעה בנכסים קבועים פיסיים והן בעבור מענקי מו"פ.⁵³

לצד היתרונות של חלק מהתמריצים הללו, תמריצים ממשלתיים בכלל ותמריצי מס לצרכי השקעה בפרט נושאים עלות משמעותית. מחקרים מצביעים על מתאם שלילי חזק בין תמריצי מס להכנסות ממסים, כאשר עלייה של 10 נקודות האחוז בתמריצים תאגידיים מובילה ככלל לירידה של כ-0.35% מהתמ"ג בהכנסות ממס החברות.⁵⁴ עלות זו מכבידה במיוחד על מדינות בעלות הכנסה נמוכה, שמתקשות בגיוס משאבים ושבהן תמריצי המס נוטים להיות פחות יעילים במשיכת השקעות.

בהקשר זה, השפעת רפורמת שני הנדבכים על מערכת התמריצים צפויה להיות דיפרנציאלית. הנדבך הראשון, המתמקד בהקצאה רחבה יותר של חלק מזכויות המיסוי הבינלאומיות, צפוי להשפיע רק באופן מוגבל על התנהגות כלכלית ריאלית והחלטות השקעה.⁵⁵ הנדבך מתרכז, לעת עתה, בחברות הרב-לאומיות הגדולות והרווחיות ביותר, כולל חברות דיגיטליות רבות, הנוטות ברובן שלא להישען על השקעה בנכסים, לפחות לא בנכסים מוחשיים, בפעילותן הבינלאומית. לעומת זאת, הנדבך השני, המטיל מס חברות מינימלי עולמי, צפוי להשפיע משמעותית על בחירת מיקום ההשקעות ועל האפקטיביות של תמריצי מס קיימים, וכך על מדינות הנהנות כיום מהשקעות חוץ ישירות, במיוחד כתוצאה ממטן הטבות מס להשקעות.⁵⁶ בהקשר הישראלי, השפעת הרפורמה על תמריצי המס עשויה להיות משמעותית. השקעות זרות מהוות מרכיב חשוב בכלכלה הישראלית. כך, למשל, בעשור שבין 2012 ל-2021, נרשמו בישראל השקעות זרות בהיקף כולל של כ-243 מיליארד דולר, המהווים 6.9% מהתוצר של אותו עשור. שנת 2021 הייתה שנת שיא, עם עסקאות בשווי של 46.9 מיליארד דולר, שהיוו 9.5% מהתוצר.⁵⁷

⁵² UNCTAD (2022a), עמוד 78.

⁵³ OECD (2023b), עמודים 50-51.

⁵⁴ Kronfol & Steenberg (2020), עמוד 2.

⁵⁵ UNCTAD (2022a), עמוד 101.

⁵⁶ UNCTAD (2022a), עמוד 101.

⁵⁷ פליישמן-אללוף ואח' (2022), עמוד 9.

5.2 המקרה הישראלי של תמרוץ השקעות

"החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959", מהווה רכיב מרכזי במערכת התמריצים הישראלית לעידוד השקעות. בשנת 2021 עלות החוק עמדה על 5.5 מיליארד ₪, רובה בצורת הטבות מס שחולקו לתאגידים מוטבים.⁵⁸ חלק ניכר מרווחי החברות ובהתאם גם מתשלום מס החברות מרוכז בישראל בידי מספר חברות גדולות (לוח 3). זאת כאשר, לפי הנתונים הקיימים, שיעור מס החברות האפקטיבי הממוצע של החברות באלפיון העליון בישראל עמד על 19.2% בשנת 2018, נמוך ב-1.1% משיעור המס אותו שילמו שאר החברות באותה שנה. על פי דו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2019–2020, הסיבה לכך היא שרוב רובן של החברות הישראליות המוטבות מכוח חוק עידוד השקעות הון נמצאות באחוזון העליון של החברות. זאת ועוד, האחוזון העליון של אותן חברות מוטבות (13 חברות בלבד ב-2018) קיבל 56% מסך המימון של החוק לעידוד השקעות הון באותה השנה.

לוח 3: חלק החברות המובילות ברווחים ובמס חברות*, 2018

חלק ברווחים של כלל החברות, %	חלק בתשלום מס החברות, %	
עשירון עליון	92	91
אחוזון העליון	67	64
אלפיון העליון	42	39

* בשנת 2018 פעלו בישראל 212 אלף חברות שביחד שילמו 38.2 מיליארד ₪ מס חברות. מקור: מינהל הכנסות המדינה (2022).

כאשר מצמצמים את הניתוח לחברות מוטבות מכוח חוק עידוד השקעות הון, עולה כי האחוזון-והעשירון-העליון של החברות המוטבות שילמו בשנת 2018 שיעור מס חברות אפקטיבי ממוצע של 8.1%-9.3%, בהתאמה, שיעור נמוך משמעותית מרף ה-15% שקובעת רפורמת שני הנדבכים. זאת בעוד שיתר החברות המוטבות שילמו שיעורי מס אפקטיביים של 14.4%-18.0%. גם בהינתן שחישוב המס האפקטיבי תחת החוק לעידוד השקעות הון ותחת רפורמת שני הנדבכים אינו זהה, המשמעות המעשית היא שאם מדינת ישראל תרצה להמשיך במתן תמריצים המוענקים לתאגידים מכוח החוק לעידוד השקעות הון גם לאחר הרפורמה במיסוי בינלאומי, יהיה צורך להתאמה מסוימת של ההטבות החלות על חברות רב-לאומיות כך ששיעור מס החברות האפקטיבי על תאגידים אלה יעמוד בדרישות המינימליות החדשות. ניתן להשיג זאת על ידי החלפת תמריצי מס מוגדרים, כגון שיעורי מס חברות סטטוטוריים מופחתים, בהטבות אחרות, בעיקר במענקים ו/או זיכויי מס ההופכים למענקים. במקביל, הטבות מס אחרות, כמו פחת מואץ וגלגול הפסדים קדימה, שלא משנות את שיעור מס החברות הסטטוטורי, יוכלו להישאר בתוקף גם לאחר יישום הרפורמה, אך ידרשו בחינה מחודשת לגבי השפעתן על החישוב הכולל של מיסוי אפקטיבי תחת הסדרי הנדבך השני.

באותו אופן יידרש להעריך מחדש את כלל מערך הטבות מס החברות בישראל, במיוחד בתחום היצוא וההיי-טק. חברות הזכאיות להטבות מס חברות בישראל נהנות משיעורי מס מופחתים במיוחד, שיכולים להגיע גם ל-6%, לעומת שיעור מס החברות הסטטוטורי הקבוע בישראל על 23.2%⁵⁹. ולמרות שהטבות המס תורמות למשיכת השקעות זרות, העלות הכלכלית של הוויתור על ההכנסות משמעותית - כ-0.3% מהתמ"ג לשנה.

⁵⁸ מינהל הכנסות המדינה (2022), עמוד 22.

⁵⁹ OECD (2023b), עמוד 28.

קיים צורך מוכר, המתועד היטב בספרות המקצועית, בבחינה מעמיקה של מערך הטבות מס החברות בישראל, תוך הערכה מקיפה ואובייקטיבית של כלל היתרונות והעלויות הכרוכות במתן ההטבות. בחינה זו צריכה לכלול, בנוסף להשפעה הישירה של ההטבות על הכנסות המדינה ממסים בראי הרפורמת המיסוי הבינלאומי, מיקוד בחברות המניבות תועלת מיוחדת למשק ויכולות לעזור את ישראל. תועלות כמו השקעות היוצרות ערך רחב יותר ממה שבא לידי ביטוי ברווחי החברה ("השפעות חיצוניות חיוביות"), כולל השפעות על פיריון חברות אחרות באמצעות העברת ידע וטכנולוגיה. מנגד היא צריכה לבחון גם את העלויות האדמיניסטרטיביות, עלויות הציות והעיוותים בהקצאת משאבים הכרוכים בהטבות אלו.

6. השלכות הרפורמה על ישראל

כפי שעולה מהחלקים הקודמים של הנייר, רפורמת שני הנדבכים צפויה להשפיע על הכלכלה הישראלית בכמה אופנים, כולל הכנסות המדינה ממסים, מיקום ההשקעות, תחרותיות בינלאומית, רפורמות מבניות ועוד. סעיף זה מעמיק בדיון בהשפעות אלו. החלק הראשון מתמקד בהערכות לגבי ההשפעות הישירות של הרפורמה על הכנסות המדינה ממסים ועל פעילות חברות ישראליות, והחלק השני דן בהשלכות הרפורמה על המדיניות הכלכלית של ישראל באופן רחב יותר.

6.1 הערכת ההשפעות הישירות של הרפורמה על הכנסות ממסים בישראל

נכון למועד זה, קיימים מעט כלים להערכה ישירה של השפעת רפורמת שני הנדבכים. סעיף זה יתמקד בסימולציות שערך ארגון ה-OECD בשנים 2022 ו-2024, וכן בניתוח המבוסס על נתוני המסחר של חברות ישראליות בארצות הברית.

6.1.1 סימולציות שערך ה-OECD⁶⁰

סימולציה שערך ארגון ה-OECD בשנת 2022 מעניקה סדרי גודל לתוספת הגבייה ממסים הצפויה לישראל מיישום הנדבך הראשון. לפי הסימולציה, בסיס מס החברות של ישראל יגדל בכ-60—190 מיליון דולר, וההכנסות ממסים צפויות לגדול בכ-6—60 מיליון דולר בלבד (0.05% - 0.5% מהכנסות מס חברות). חשוב לשים לב למגבלות הסימולציה של ארגון ה-OECD. בין היתר, הסימולציה נערכה לפני השינויים האחרונים במנגנון סכום א' (Amount A) המצמצמים בעיקרם את תחולתו המקורית של הנדבך. בנוסף, בשל מגבלת נתונים, הסימולציה נערכה על חברות בעלות פדיון של 5 מיליארד אירו ומעלה למרות שהנדבך הראשון חל על חברות בעלות פדיון של 20 מיליארד אירו ומעלה. בנוסף, הסימולציה מתייחסת רק ל-Automated Digital Services (ADS) and Consumer Facing Businesses (CFB), למרות שהרפורמה חלה על חברות בכלל הענפים, למעט מגזרים מוחרגים כגון פיננסים והפקת משאבי טבע. כמו כן, הסימולציה מתבססת בעיקרה על נתונים ישנים (מ-2017-2018),

⁶⁰ סימולציות שהתקבלו מה-OECD במסגרת דיונים ישירים מולם.

והיא סטטית, ולכן אינה מתחשבת בהשפעות התנהגותיות, ולמעשה, היא בודקת גרסה פשטנית מאוד ולא עדכנית של הרפורמה.

באופן דומה, סימולציה של ארגון ה-OECD מתחילת 2024 מלמדת על תוספת גביית המס הצפויה מיישום הוראות הנדבך השני. לפי הסימולציה, אם ישראל תשית מס חברות מינימלי מקומי (QDMTT), ההכנסות ממס החברות יגדלו בכ-680–870 מיליון דולר (גידול של 5.8%–7.4% בהכנסות ממס חברות). כ-75% מהגידול עתיד להגיע מהמיסוי המינימלי הישראלי, והיתר מירידה בהסטת רווחים מישראל. כלומר, מרבית גידול ההכנסות הצפוי יגיע מביטול אפקטיבי של הטבות מס לחברות, ובעיקר הטבות מכוח החוק לעידוד השקעות הון.

6.1.2. חברות ישראליות הנסחרות בארה"ב

כיוון שנתונים ישירים ומלאים לגבי ההכנסות, הרווחים ושיעור המס האפקטיבי של חברות רב-לאומיות ישראליות אינם זמינים באופן מפורט מחוץ למאגרי רשות המסים, נשתמש בנתוני ניירות ערך בחו"ל על מנת לבצע הערכה כללית. ניירות ערך של 93 חברות ישראליות נסחרים כיום בבורסות בארצות הברית, חלקן הונפקו בארצות הברית בלבד וחלקן נסחרות דואלית דרך ה-ADR (American deposit receipts)⁶¹. היתרון בשימוש בנתונים אלו הוא שהחברות הרלוונטיות הן רב-לאומיות בהגדרתן. ביצענו מספר חיפושים בדוחות הכספיים שלהן על מנת לזהות אלו חברות מצהירות על פעילויות BEPS ו/או הרפורמה במיסוי בינלאומי כסיכון אפשרי לרווחיות. מצאנו כי 22 חברות (24%) מזכירות את ה-BEPS, BEPS 2.0 או Inclusive Framework (מסגרת מכילה) בדוחות הכספיים שלהן. בסידור לפי שווי השוק בארצות הברית, חברות אלו כוללות שמונה מתוך עשרת החברות הישראליות הגדולות ביותר, ו-14 מתוך 20 הגדולות ביותר. מתוך אותן חברות, 8 מדווחות על פדיון מעל סף המס הנדרש בנדבך השני (750 מיליון אירו), ועוד חברה אחת הקרובה יחסית לרף זה.

לוח 4 מראה את הפדיון ושיעור הרווחיות של 9 חברות אלו. כולן מזכירות את תוכנית ה-BEPS של ארגון ה-OECD כסיכון בשנים 2019–2021. התאים הצהובים בלוח מצביעים על שנים בהן חברה דיווחה על רפורמת שני הנדבכים כסיכון לרווחיות, בנוסף או במקום אזכור BEPS כסיכון. העובדה שחלק מהחברות הללו הוסיפו את הרפורמה הנוכחית כסיכון ב-2021 מאותתת על כך שחלקן מעריכות כי ידרשו לשלם מסים גבוהים יותר, אם וכאשר הרפורמה תצא לפועל.

⁶¹ מדובר ברישום כפול של בטוחות סחירות המייצגות חברות ציבוריות שאינן אמריקאיות. זאת במסגרת העברת מניות רשומות למשמורת בבנק אמריקאי גדול.

לוח 4: פדיון ושיעור מס אפקטיבי של חברות ישראליות גדולות הרשומות למסחר בארה"ב
שהזכירו את BEPS 2.0 ואו BEPS בדוחות הכספיים שלהם¹

שיעור מס אפקטיבי ששולם**			פדיון (מיליוני דולר ארה"ב)			
2021	2020	2019	2021	2020	2019	
14.0%	13.0%	14.0%	2,167	2,065	1,995	CHECKPOINT SOFTWARE TECHNOLOGIES Ltd. (CHKP)
34.6%	13.9%	7.9%	5,279	4,663	4,508	ELBIT SYSTEMS Ltd. (ESLT)
23.0%	21.7%	23.0%	2,404	1,934	1,701	FORMULA SYSTEMS (1985) Ltd. (FORTY)
24.0%	51.0%	NA	6,955	5,043	5,271	ISRAEL CHEMICALS Ltd. (ICL) (ICL Group Ltd. (ICL))
17.2%	17.2%	20.6%	1,921	1,648	1,574	NICE Ltd. (NICE)
9.6%	14.2%	18.8%	1963 ³	1,459	1,426	SOLAREEDGE TECHNOLOGIES, Inc (SEDG)
25.2%	-2.5%	17.9%	549	645	670	TARO PHARMACEUTICAL INDUSTRIES Ltd. (TARO)
32.0%	4.0%	22.0%	15,878	16,659	16,887	TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES Ltd. (TEVA)
NA	NA	NA	1,270	984	758	WIX.COM Ltd. (WIX)

מקור: בנק ישראל וה-SEC.

¹ כפי שדווח בדוחות K/20F10 להוגשו ל-SEC בארה"ב.

² צהובים הזכירו את BEPS 2.0 או "Inclusive Framework" (המסגרת המכילה של ה-OECD).

³ ב-2021 החברה לא הזכירה BEPS בדוחות הכספיים.

הנתונים בלוח 4 מצביעים על כך ששיעורי המס האפקטיביים המדווחים על ידי חברות ישראליות רב-לאומיות גדולות הרשומות למסחר בארצות הברית הם במקרים רבים גבוהים מ-15%, אך במקרים מסוימים גם נמוכים מהרף האמור. כך, למשל, לגבי חברת אלביט מערכות, בשנים 2019 ו-2020, חברת טבע בשנת 2020, וחברת סולאראדג' בשנת 2021. אבל, שיעורי המס האפקטיביים המפורטים בלוח 4 ומדווחים בארצות הברית אינם בהכרח בהלימה למיסוי אפקטיבי מתואם לפי רפורמת שני הנדבכים, לאור הבדלים חקיקתיים לעיתים ניכרים. בנוסף, חלק משמעותי מהחברות הללו משלם מס חברות מופחת בישראל, דרך החוק לעידוד השקעות הון כ"מפעל טכנולוגי מועדף"⁶².

6.2 הערכת השלכות הרפורמה על המדיניות של ישראל

מעבר להשפעות הצפויות של רפורמת שני הנדבכים על ההכנסות של מדינת ישראל ממסים, לרפורמה יכולה להיות השפעה משמעותית גם על המיקום העתידי של פעילות עסקית של חברות רב-לאומיות, ולכן היא עלולה להביא להמשך תחרות בין מדינות על משיכת חברות רב-לאומיות בכלים שונים. בפרק

⁶² ראו, לצורך העניין, סעיף 51כד לחוק לעידוד השקעות הון המפרט את התנאים להגדרת "מפעל טכנולוגי מועדף" ו-"מפעל טכנולוגי מועדף מיוחד". וכן "הוראות לעידוד השקעות הון (תנאים המעידים על היות מפעל מקדם חדשנות לצורך הגדרתו כמפעל טכנולוגי מועדף) – התשע"ט-2019".

זה נתאר את ההתפתחות הראשונית הצפויה של הרפורמה ונדון במספר תרחישים אפשריים להשפעתה גם לאחר תקופה זו.

6.2.1 תוצאות טווח קצר של הפעלת הרפורמה (5–3 שנים)

כפי שראינו לעיל, מדינות רבות (45) החלו להפעיל או יתחילו להפעיל את הסדרי המס המשלים המקומי מינימלי (QDMTT) בגובה אפקטיבי של 15% כבר במהלך שנת 2025. חלקן הגדול מתקדמות במקביל גם ביישום כללי ה-IIR (43 מדינות) וה-UTPR (30 מדינות), תחת מנגנון ה-GloBE של הנדבך השני.⁶³ בשלב זה, הרפורמה כוללת תקופת הסתגלות של מספר שנים, במהלכה חברות רב-לאומיות תוכלנה לבצע דיווח וחישוב פשוט יחסית של המיסוי הגלובלי המינימלי. הצפי הוא כי ההכנסות ממסים של מרבית המדינות שיפעילו את כלל ה-QDMTT יעלו, למעט באותן מדינות או תחומי שיפוט שבהן שיעור המס האפקטיבי טרם הרפורמה היה נמוך במיוחד (investment hubs). כך, מדינות שלא יפעילו את ה-QDMTT בשלב זה ושהן פועלות חברות רב-לאומיות המשלמות מס אפקטיבי הנמוך מ-15%, יביאו בשנים הקרובות להגדלת גביית המס במדינות המיישמות את כללי ה-IIR וה-UTPR. הגידול בגבייה צפוי לתמרץ בתורו מדינות להתקדם עם יישום כלל ה-QDMTT, תחת ההבנה כי החברות הרב-לאומיות הפועלות בתחומן עשויות לשאת בנטל המס המשלים עד לגובה של 15% אפקטיביים במדינה אחרת באמצעות כללי ה-IIR וה-UTPR. תהליך עולמי מתגלגל זה של גידול גלובלי בגביית המס עתיד להביא לעלייה בשיעור המס המינימלי האפקטיבי שחברות רב-לאומיות משלמות עד לגובה של 15%, זאת ללא קשר למיקום רישום רווחיהן.

במקביל, קיימות עלויות עקיפות להסטת רווחים, כגון פגיעה אפשרית במוניטין של החברה הרב-לאומית, בנוסף לעלויות ישירות, כולל תשלום לעורכי דין, בנקאי השקעות ורואי חשבון שמארגנים ומפעילים את הסטות הרווחים, הפעלת משרדים והוצאות עבודה שמטרתן הסטת רווחים למדינה מסוימת ו/או מראית עין של פעילות עסקית במדינה אליה מעבירים רווחים. באותם מקרים בהם הרווח (חיסכון המס) הנובע מהסטת רווחים למקלט מס יקטן באופן משמעותי כתוצאה מיישום רפורמת שני הנדבכים, יחס העלות-תועלת של העברת הרווחים ירד וכך העברות רווחים למקלטי מס יקטנו. כתוצאה מכך חברות יצטרכו לבחור האם להמשיך להסיט רווחים; ואם כן, לאן? הן תצטרכנה לקחת בחשבון גם את מגן המס על פעילות פיזית (SBIE) שמקטין את המס המשלים שהחברה הרב-לאומית תידרש לשלם תחת הנדבך השני, ככל שיש לחברה נכסים פיזיים ועובדים במדינה. כפי שפורט לעיל, רפורמת שני הנדבכים קובעת כי ככל שרווחי החברה הרב-לאומית רשומים במקומות בהם קיימת פעילות עסקית שאחראית לערך המוסף המשוך לאותם הרווחים, החברה תוכל ליהנות מיותר התחשבות בהוצאות אלה בחישוב המס. זה נכון בפרט בתחילת הרפורמה כיוון ששיעור ה-SBIE יתחיל ב-10% וירד בהדרגה במשך עשור ל-5%.

⁶³ למעשה, הקפיצה הגדולה ביותר, עד כה, בהטמעת המיסוי הגלובלי עתידה להיות לגבי יישום כלל ה-UTPR. מ-0 מדינות בשנת 2024 ל-30 מדינות ב-2025. זאת על אף כללי המעבר של הרפורמה, התקפים בהקשר זה עד שנת 2026, שאז כלל ה-UTPR יופעל גם לגבי חברות רב-לאומיות להן חברת אם שהתאגדה במדינה המשתתפת מס חברות סטטוטורי הגבוה מ-20% (ארצות הברית וישראל, לדוגמה).

לאור העובדה כי הסטט רווחים הינה פעילות הכרוכה בעלויות, כאשר שיעור המס האפקטיבי שהחברה הרב-לאומית תשלם באותן המדינות בהן לחברה יש פעילות פיזית ואו במדינות קשורות אחרות בהן יושב התאגיד הרב-לאומי יהיה בשיעור המינימאלי החדש (15%) או קרוב לכך, החברה ככל הנראה תעדיף להשאיר את הרווחים שם. סביר גם להניח שתהיה העדפת בית (home bias) אשר תשפיע על מיקום רישום רווחי החברה. לעומת זאת, באותם המקרים בהם המס האפקטיבי שהחברה הרב-לאומית תשלם יהיה גבוה מ-15%, יתכן והיא תמשיך להסיט רווחים למדינות בהן התשלום האפקטיבי עומד על 15% בלבד, או קרוב לכך.⁶⁴ תופעה זו עלולה לתמרץ מדינות ששיעורי המס שלהן גבוהים מ-15% להוריד את המס האפקטיבי המושג על חברות רב-לאומיות לכיוון ה-15%, על מנת למנוע הסטט רווחים מהן.

תהליך הפעלת רפורמת שני הנדבכים צפוי להסתיים בכך שכל המדינות בהן יושבות חברות רב-לאומיות הפעילו את כללי ה-IIR וה-UTPR, בצמידות להפעלת כלל ה-QDMTT על ידי המדינות בתחומן פועלות אותן החברות. באופן אידיאלי, תהליך זה יביא לכך שכל החברות הרב-לאומיות ישלמו מס אפקטיבי של לפחות 15% בכל מקום בו הן פועלות (כלל ה-QDMTT), כך שההכנסות בפועל מכללי ה-IIR וה-UTPR תהיינה מינימאליות. בנקודת זמן זו סביר כאמור להניח שמרבית הרווחים של החברות הרב-לאומיות ירשמו במדינות בהן החברות משלמות מס אפקטיבי שאינו גבוה משמעותית מ-15%. כך, בסופו של התהליך, גביית מס החברות העולמי צפויה לעלות בכ-4%-10% (ראו פרק 2 לעיל). תהליך זה אינו צפוי לגרום להסטה משמעותית של פעילות כלכלית פיזית בין מדינות, אבל צפוי להמשיך את תהליך צימצום ההסטה העולמית של רווחים, והוצאות הנלוות לה.

6.2.2 תרחישי השלכות מדיניות בטווח הבינוני-ארוך

לצורך ניתוח ההשלכות הכלכליות של רפורמת שני הנדבכים נבחן שלושה תרחישים עיקריים להתפתחות העולמית של מס החברות והמדיניות הממשלתית בתחום התאגיד-השקעתי בעקבות יישום הרפורמה והשפעתה על ישראל: (1) ירידה בתחרות על מיקום פעילותן של חברות רב-לאומיות; (2) העמקת התחרות על מיקום פעילותן של חברות רב-לאומיות באמצעות מדיניות תעשייתית ותמריצים; ו-(3) המשך התחרות למשיכה ושימור פעילות חברות רב-לאומיות בדגש על שיפור יסודות כלכליים כתנאי רקע לעידוד פעילות עסקית מקומית. נפרט להלן את שלושת התרחישים.

תרחיש 1: ירידה בתחרות על מיקום פעילותן של חברות רב-לאומיות

התרחיש: לאחר יישום רפורמת שני הנדבכים לא נוצרת תחרות משמעותית בין מדינות על תמריצים לחברות, והתחרות הבינלאומית בתחום מיסוי החברות דועכת.

כפי שתואר לעיל, רפורמת שני הנדבכים מתמרצת מצד אחד את רישום רווחי החברות הרב-לאומיות במדינות בהן התקיימה הפעילות העסקית שהפיקה את הרווחים הללו, ומצד שני מצמצמת את הדרך השכיחה, הקלה והזולה ביותר להתחרות על מיקום פעילותן או הסטט רווחיהן באמצעות הפחתת שיעורי המס. הספרות בנושא ההשפעה השולית של הפרשי מס על הסטט רווחים מראה שעיקר הסטט

⁶⁴ התמרץ להסטט רווחים צפוי להתגבר ככל ששיעור המס האפקטיבי החל על החברה הרב-לאומית גבוה מ-15% הנדרשים תחת רפורמת שני הנדבכים.

הרווחים מתקיימת בהפרשי מס גדולים, כלומר כאשר קיימים מקלטי מס ופיזור שיעורי מס החברות בעולם הוא רחב. לעומת זאת, ההשפעה של סטיות קטנות משיעור המס העולמי הממוצע על הסטת רווחים היא קטנה בלבד (ראו תיבה 1). מכיוון שרפורמת שני הנדבכים מכוונת להגביל סטיות שליליות גדולות משיעור המס העולמי האפקטיבי הממוצע, היא תצמצם את האפשרות של מדינות המס לעודד הסטת רווחים, וכך עתידה להפחית את המוטיבציה לתחרות בשיעורי ובתמריצי מס החברות. מצד שני, מדינה ששיעור מס החברות שלה גבוה מהממוצע העולמי, לא תוכל להעלות את שיעור מס החברות שלה באופן משמעותי מבלי להסתכן בהסטת רווחים של חברות רב-לאומיות ממנה למדינות המאופיינות בשיעור מס החברות האפקטיבי שיעמוד על המינימום הנדרש - 15%.

להערכתנו תרחיש זה הוא תרחיש הבסיס הסביר ביותר נכון להיום. הסיכון העיקרי לקיום תרחיש זה נמצא בדמות ניצול פרצות במנגנון חישוב שיעור המס האפקטיבי ברפורמת שני הנדבכים. החשש הוא שמדינות יציעו לחברות רב-לאומיות הטבות מס משמעותיות שאינן מפחיתות את שיעור המס האפקטיבי, על מנת שחברות אלה יחזרו ויסיטו רווחים אליהן. הרפורמה כוללת פרטים ומנגנונים שונים שמטרתם להקשות על פריצתה. ניתן לראות דוגמא לכך בתגובת ה-OECD להצהרות של וייטנאם (ראו פרק 4 לעיל). כך גם לגבי מנגנון תיקון ועדכון כללי המיסוי על ידי המסגרת המכילה, מה שמקשה – לאורך זמן – להשאיר פרצות כאלו פתוחות, לאחר שיאותרו.

אם תרחיש זה יתממש, ישראל תידרש לקבוע מס חברות מינימלי אפקטיבי של 15% ולבטל או להמיר חלק מהטבות המס הניתנות היום תחת החוק לעידוד השקעות הון. אולם, לאחר תקופת הסתגלות, לא יהיה צורך משמעותי בהטבות או בתמריצים חלופיים לחברות, שכן, על פי התרחיש, האלטרנטיבות מבחינת נטל מס חברות אפקטיבי הנמוך מ-15% ייעלמו במהרה, וכך גם התמריצים להסטת רווחים.⁶⁵ בעקבות זאת, ישראל תידרש בעיקר לשמר ואף לתגבר את הגורמים המקומיים האחרים המעודדים חברות רב-לאומיות להתמקם ולהשקיע בישראל – כולל כוח אדם איכותי, רמה גבוהה של שירותים ציבוריים ובהם תשתיות, פתיחות לעולם וחדשנות.

פרמיית הסיכון של המשק עלתה בשיעור ניכר בתחילת המלחמה שפרצה ב-7/10/2023, ולקראת סוף 2024, על רקע הפסקת האש בצפון והערכות שהסיכונים הביטחוניים פחתו, פרמיית הסיכון פחתה במידה ניכרת – אף כי נותרה גבוהה מאשר ערב המלחמה.⁶⁶ אם עליית פרמיית הסיכון של ישראל תתבסס ותיוותר לאורך זמן, האטרקטיביות של מדינת ישראל כיעד להשקעות עלולה להיפגע לתקופה ארוכה. תרחיש זה מחדד את חשיבות בחינתו המחודשת של מערך התמריצים לחברות בארץ, על מנת לבחון את האפשרויות הזמינות ביותר בכדי למנוע או לצמצם את הפגיעה בהשקעה.

⁶⁵ זאת בהנחה שמטרה מרכזית של הטבות המס בישראל היום היא להתחרות בהטבות של מדינות אחרות, ולא לפצות על חסרונות מובנים של ישראל.

⁶⁶ להרחבה בנק ישראל (2025) – פרק א'.

תיבה 1: בחינת ההשפעה השולית של הפרשי שיעור מס על הסטת רווחים

לפי הספרות המקצועית, עד לשנים האחרונות, ההשפעה השולית (semi-elasticity) הלינארית של הפרשי שיעור מס החברות על הסטת רווחים מוערכת בכ-1- (עלייה של אחוז בהפרש המיסוי מורידה בנקודת אחוז אחת את שיעור הרווחים של החברות הרב-לאומיות הרשומות במדינה).⁶⁷ בשנים האחרונות נעשו מספר מחקרים שבדקו גם השפעות לא-לינאריות. כלומר, האם השפעת שינוי מס על הסטת רווחים תלויה ברמת המס ההתחלתית. חלק ממחקרים אלו השתמש בנתונים מפורטים על מכירות, רווחים ותשלומי מס בפועל של חברות רב-לאומיות, במידה רבה בעקבות נגישות נתוני CbCr.

תחת Action 13 של BEPS, חברה רב-לאומית עם פדיון של 750 מיליון אירו ומעלה בשנה מחויבות לספק למדינה בה יושבת ישות האם-הסופית שלה דיווח מפורט של ההכנסות, ההוצאות, הרווחים ותשלומי המסים בכל העולם - לפי מדינה (CbCr – Country-by-Country reporting).⁶⁸ 92 מדינות חתמו על הסכם ה-MCAA המחייב אותן להעביר דיווחי CbCr של חברות שרשומות אצלן לכל המדינות האחרות בהן פועלות חברות אלו.⁶⁹ הדיווחים הם בלב הפעלת הרפורמה במיסוי בינלאומי, שכן באמצעותם יקבלו המדינות השונות דיווח מפורט על הרווחים ותשלומי המסים ברחבי העולם של כל החברות הרב-לאומיות הרשומות או פועלות בשטחן, ויוכלו לתרגם מידע זה באופן יישומי לצורך מימוש זכויות המיסוי המשלים הרלוונטיות לפי הסדרי הרפורמה. דיווחים אלו הם בילטרליים בין מדינות, והם אינם מועברים לגופים אחרים, כגון ה-OECD, שמקבל רק נתונים שנתיים מצרפיים מהמדינות השונות.

מחקרם של Dowd et al. (2017) בדק גם השפעות לא-לינאריות של שיעורי מס חברות על נתוני חברות רב-לאומיות מארצות הברית. המחקר מצא כי ההשפעה השולית של העלאת שיעור המס על הסטת רווחים הרבה יותר גדולה במדינה שמעלה את שיעור המס מ-0% ל-1% (-5.4%) מאשר במדינה שמעלה את שיעור המס מ-29% ל-30% (-0.7%).

מחקרם של Bratta et al. (2021) בחן את הקשר בין הפרשי מס לבין הסטת רווחים על בסיס נתוני CbCr מאיטליה לשנת 2017 (הנתונים כללו את כל החברות הרב-לאומיות הרשומות ו/או פועלות באיטליה). המחקר מצא כי הקשר המתאים ביותר בין שינוי מס לבין הסטת רווחים הוא פולינום מדרגה שלישית. במקרה זה ההשפעה השולית של הגדלת שיעור המס מ-0% ל-1% עמדה על -4.4% ואילו בהגדלה מ-29% ל-30% רק -0.1%. המחקר בדק גם את השפעת הפער בין המס שחברה רב-לאומית משלמת במדינה לבין שיעור המס הממוצע שהיא משלמת בכל שאר העולם. נמצא כי כאשר פער זה אפסי, העלאת שיעור המס באחוז תוריד את הרווחים של חברה רב-לאומית במדינה ב-0.4%.

⁶⁷ השפעות שוליות של 1.5- ב-Huizinga & Laeven (2008), 0.8- ב-Heckemeyer & Overesch (2017) ו-1.0- ב-Beer et al. (2020).

⁶⁸ OECD (2015a).

⁶⁹ Signatories of the Multilateral Competent Authority Agreement on the Exchange of Country-by-Country Reports (CbC MCAA), 31/01/2022, <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/CbC-MCAA-Signatories.pdf>. ההסכם כולל בין השאר את מדינות האיחוד האירופי.

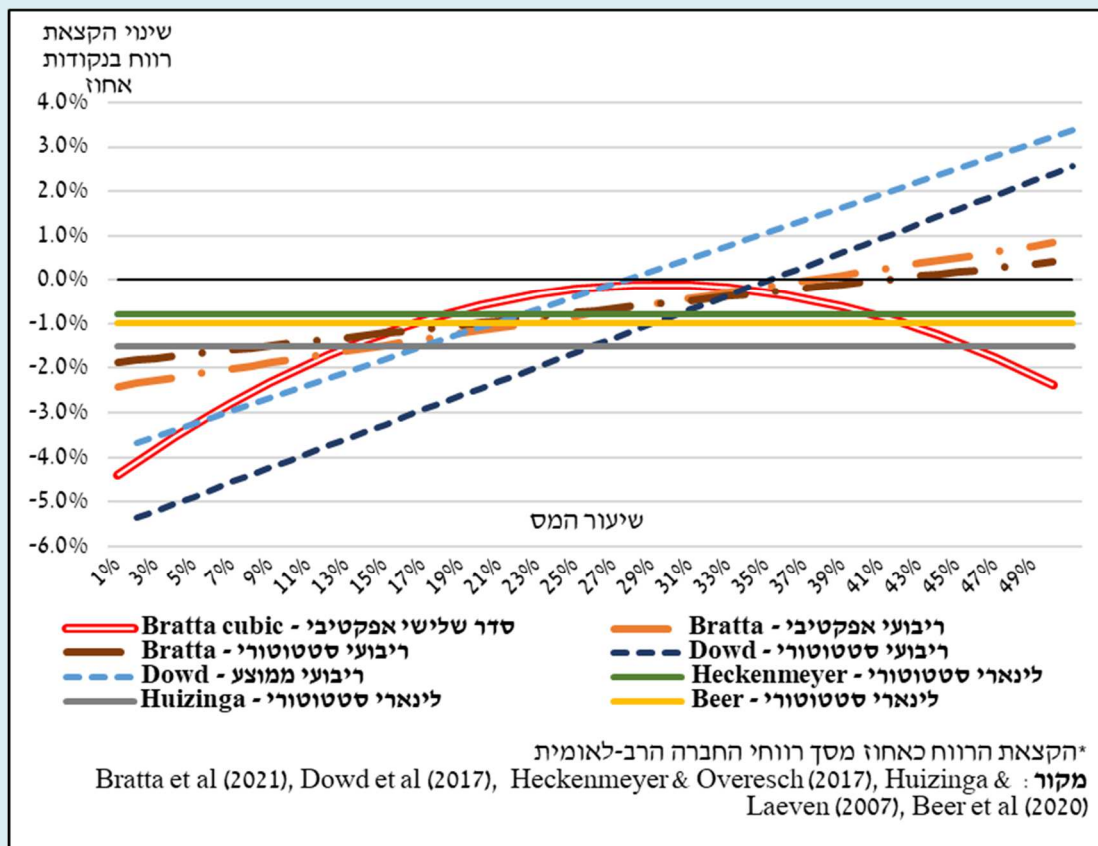
בלבד, ואילו כאשר הפער הוא 10 נקודות האחוז, ההשפעה השולית תהיה 1.3%, ובפער של 20 נקודות אחוז ההשפעה השולית מגיעה ל-3.1%.

מחקר של Fuest (2022b) על נתוני CbCr מפורטים מגרמניה מצא גם הוא השפעות לא-לינאריות של שיעור המס על הסטת רווחים. השפעות אלו חושבו בשיטת Restricted Cubic Spline Estimation. הוא מצא כי כאשר שיעור המס הוא מתחת ל-5%, העלאת שיעור המס בנקודת אחוז אחת תקטין את הסטת הרווחים למדינה ב-13%. לעומת זאת, כשיעור המס הוא בין 15% ל-20% העלאת שיעור המס באחוז אחד אינה משפיעה על הסטת רווחים בצורה מובהקת סטטיסטית. ככל שמתרחקים מהממוצע העולמי, כך ההשפעה מתחזקת.

לבסוף, Garcia-Bernardo & Jansky (2024) שבחנו נתוני CbCr מה-OECD, מצאו קשר לא-לינארי בין שיעור המס האפקטיבי לבין הסטת רווחים ושפונקציה לוגריתמית מתארת קשר זה בצורה יעילה. בנוסף הם מצאו שכ-80% מהרווחים מוסטים למדינות עם שיעור מס אפקטיבי של 10% ומטה וכ-40% מהרווחים מוסטים למדינות עם שיעור מס אפקטיבי של 1% ומטה.

השוואה של השיטות השונות מראה כי העלאת שיעור המס כאשר שיעור המס נמוך מקטינה (מגדילה) את הסטת הרווחים הרבה יותר מאשר שינוי מס זהה כאשר סביבת המס קרובה לממוצע העולמי. איור ת.1 מציג את ההשפעה השולית של שינוי שיעור המס על הסטת רווחים לפי מחקרים אלה ושיטות החישוב שאומצו בהם.

איור ת.1: אומדנים להשפעה השולית של שיעורי מס סטטוטוריים ואפקטיביים על הקצאות הרווחים של חברות רב-לאומיות, לפי סוג אמידה (לינארי, ריבועית, משוואה מסדר שלישי (cubic))



תרחיש 2: העמקת התחרות על מיקום פעילותן של חברות רב-לאומיות באמצעות תמריצים ומדיניות תעשייתית

התרחיש: למרות רפורמת שני הנדבכים, התחרות למשיכת פעילות עסקית והשקעות בין מדינות הולכת וגוברת. בעקבות זאת, מדינות מרחיבות את התמיכות והתמריצים שהן מציעות לחברות רב-לאומיות על מנת שאלו תמקמנה פעילות בתחומן.

בשנים האחרונות מתגבר החשש משבריריות מערך הסחר העולמי. משבר הקורונה פגע בסחר העולמי באופן משמעותי, אך חולף. סגירת מפעלים, ערים ולעיתים גם מדינות שמנעו יצוא ו/או יבוא, קשיים שנוצרו בפריקת וטעינת ספינות, האמרת מחירי השילוח ומחירי הסחורות, והתגברות הסיכונים הנלווים לשרשראות ערך גלובליות (global value chains) - כולם פגעו באמון בשווקים גלובליים. זאת ועוד, ההתנהלות של מדינות שונות בתחילת משבר הקורונה סביב מגבלות על יצוא ציוד רפואי נדרש והעדפה מקומית בנוגע לייצור וחלוקת חיסוני הקורונה יכולה גם היא לעודד מדינות למשוך אליהן פעילויות שהן רואות כחשובות ו/או רגישות. באמון השווקים פגעו גם זעזועים נוספים שהתרחשו בשנים האחרונות במערכת הסחר העולמית. העיקרי שבהם הוא מלחמת הסחר המתגברת בין סין לארצות הברית, בה ארצות הברית מנסה, בין השאר, למנוע מסין לייבא טכנולוגיות מסוימות (מארה"ב כמו גם מחלק מהמדינות המפותחות האחרות); זעזוע נוסף הוא הסנקציות על רוסיה בעקבות פלישתה לאוקראינה, שהביאו למחסור בציוד מיובא ברוסיה, במיוחד ציוד אלקטרוני.

אחד הגורמים לתופעות אלו, וגם אחת מהתוצאות העיקריות שלהן, הוא שימוש גלובלי הולך וגובר במדיניות תעשייתית (industrial policy). מדיניות תעשייתית מעודדת את הממשלה לקחת חלק פעיל בכיוון ותכנון הכלכלה הלאומית, לתמוך בתעשיות ספציפיות ואף לעיתים לבחור תעשיות לאומיות שיזכו לעידוד ולקידום במטרה להשתמש בהן כקטר של המשק.⁷⁰ היו לתפיסה זו דוגמאות בולטות במאה הקודמת כגון טאיוון ודרום קוריאה (2 מ-4 הנמרים האסיאתיים). מדינות אלו קידמו את עצמן על ידי פיתוח תעשיות מקומיות חזקות המופנות לייצוא במטרה להשתמש בייצוא זה כדי להביא לצמיחה כלכלית (export-led growth). טאיוון כיוונה ועודדה תעשיות יצוא שבבים ואלקטרוניקה. דרום קוריאה בחרה מספר חברות גדולות בתעשיות מוכוונות יצוא סחורות ותמכה בהן בצורות רבות על מנת לקדם פיתוח ידע מקומי, ללמוד מלקוחות/שותפים בחו"ל ולפתח תעשיות מקומיות שיוכלו להתחרות בשוק העולמי.

לקראת סוף המאה הקודמת ובעשור הראשון של המאה הנוכחית התפיסה של מדיניות תעשייתית דעכה, אך בשנים האחרונות ניכרת חזרה אליה.⁷¹ שנת 2023 אופיינה בהאצה בכמות צעדי המדיניות

⁷⁰ ההגדרה הפורמאלית למדיניות תעשייתית לפי Juhász et al. (2022):

- A) Stated goal - Industrial policy is goal oriented state action. The purpose is to shape the composition of economic activity. Specifically: industrial policy seeks to change the relative prices across sectors or direct resources towards certain selectively targeted activities (e.g., exporting, R&D), with (ii) the purpose of shifting the long-run composition of economic activity.
- B) National state implementation - Industrial policy is aimed at the stated goals at the level of the national economy. Specifically: industrial policy action is taken by a national, or extranational, state. These actions are sanctioned and financed by national governments, supranational bodies, or amalgamations of these units.

⁷¹ Juhász et al. (2023).

התעשייתית בעולם ומספרם והיקפם המשיך לגדול בשנת 2024. צעדים אלו כללו חסמי יצוא, חסמי יבוא, סובסידיות לייצור מקומי, צעדים הקשורים להשקעות חוץ ישירות (FDI), חובות התאמה מקומית (localization) ומגוון צעדים אחרים. מרבית הצעדים קודמו על ידי כלכלות מפותחות, בפרט ארצות הברית והאיחוד האירופי, ועל ידי סין, כאשר הצעדים הנפוצים ביותר היו חסמי יבוא וסובסידיות לייצור מקומי.⁷²

רפורמת שני הנדבכים תגביל את האפשרות להשתמש בחלק מהצעדים הנפוצים של מדיניות תעשייתית, אבל עדיין קיימים מגוון תמריצים אחרים שניתנים לשימוש תחת הרפורמה. אלה כוללים: מענקים ישירים לחברות; זיכוי מס שהופכים למענקים (qualified refundable tax credits) כיוון שאלו נחשבים כמענקים מבחינת הרפורמה ולכן עדיין אפקטיביים בתנאים מסוימים; הטבות במסים שאינם מס חברות (כגון הנחות בארנונה או מיסי רכוש, שיעורי מס הכנסה מופחתים לעובדי תעשייה או חברה מסוימת, הנחות או הטבות במס הכנסה או דמי ביטוח לאומי, פחת מואץ על הון פיזי או תוכנה); התחייבויות ממשלתיות לרכוש שירותים/מוצרים מהחברה וכדומה. בשונה מהרבה מהטבות המס שהוגבלו ברפורמה, מרבית התמריצים המדוברים יכולים לפעול בתנאי שהפעילות היצרנית של החברה ממוקמת במדינה. ניתן גם לתת הטבות מס אחרות, כל עוד שיעור מס החברות האפקטיבי שהחברה משלמת עומד על לפחות 15%, ורכישת נכסים פיזיים או גיוס עובדים מקומיים יאפשרו כאמור הקלת מס מוגבלת נוספת, גם מתחת ל-15%, בעקבות מגן המס על פעילות פיזית (SBIE). עם זאת, חשוב לשים לב שלא ניתן להציע סובסידיות שקשורות או מפצות על מסים שחברה שילמה או צריכה לשלם בעקבות הרפורמה במיסוי הבינלאומי. צעדים כאלו עלולים, לכל הפחות, לגרום ל-QDMTT שהמדינה מיישמת להפוך למס שאינו זכאי, כפי שקורה עם וייטנאם (ראו פרק 4).

הסיכוי שתרחיש זה יתממש באופן שישיע על כלכלת ישראל הוא בינוני, ותלוי במידה רבה בהתפתחויות פוליטיות בין ארצות הברית, סין, האיחוד האירופי ורוסיה. הסיבה להערכת הסיכוי כבינוני, למרות מגמת העלייה במדיניות תעשייתית בעולם, היא שעוד לפני עלייה זו, מדינות רבות הפעילו לאורך השנים צעדים רבים לעידוד פעילות מקומית. הרפורמה תגביל את היכולת לתת הטבות מס שיפחיתו את חבות המס האפקטיבי של חברה מתחת ל-15%, וכך תקטין את מרחב התמריצים אותו מסוגלות מדינות להציע. דבר זה ישפר את המצב היחסי של מדינות שלא פועלות כמקלטי מס ו/או מפחיתות באופן אחר אך משמעותי את נטל מס החברות המושת בתחומן. מדינות שיחליטו להחליף את מערך הטבות המס הנוכחי שלהן בתמריצים אחרים, בשווי דומה, ימצאו עצמן מוציאות סכומי כסף נכבדים עבור תמיכה בחברות, מה שצפוי גם הוא להקטין את התמריצים המוצעים. בנוסף, רוב התמיכות מהסוג הזה ניתנות מראש וכמעט כולן אינן בהכרח תלויות ברווחיות החברה או בתשלומי המסים המידיים שלה, מה שמגדיל את העלות הכוללת של התמיכות וכך מוריד את התשואה האפשרית ממשיכת פעילות עסקית ו/או השקעות למדינה.

אם תרחיש זה בכל זאת יתממש, ישראל תידרש להחליט האם להתחרות כדי למשוך ו/או לשמר פעילות של חברות, ואם כן, כמה, איך ועל מה להתחרות? כפי שתואר לעיל, ישנם ערוצים רבים דרכם יכולה המדינה לתמוך בעסקים. ניתן עדיין לתת הטבות מס חברות עד למימוש מס אפקטיבי של 15%. בזכות מגן המס על פעילות פיזית (SBIE) ניתן להציע הטבות מס מסוימות גם מתחת ל-15% לחברות

⁷² Evenett et al. (2024).

שמחזיקות נכסים פיזיים או מעסיקות עובדים בישראל.⁷³ ניתן להציע מענקים ישירים לחברות או זיכוי מס שהופכים למענקים, כל עוד הם לא באים לפצות על מסים שהוטלו תחת רפורמת המס. ניתן גם לבחור אסטרטגיות אחרות, כגון עידוד חדשנות, תמיכה דווקא בחברות קטנות ובסטארט-אפים כחלופה לתמיכה בחברות רב-לאומיות, או אפילו תמיכה גורפת בחברות מענף כלשהו. עם זאת, עליית פרמיית הסיכון והגירעון של ישראל מאז 07/10/2023 מקטינים כאמור את מרחב האפשרויות של ישראל בתחום זה. מחד גיסא, עליית פרמיית הסיכון, ככל שהיא תתבסס, עלולה להוריד את האטרקטיביות של ישראל כיעד להשקעות ולהעלות את גודל התמריצים הנדרשים למשיכת פעילות. מאידך גיסא, עליית הגירעון מגבילה את גודל התמריצים אותם ניתן להציע. לכן, אם יוחלט כי נדרשים תמריצים כאלה, יהיה חשוב לבחון את כלל התמריצים הקיימים כיום ולברור בניהם על מנת למקסם את יעילות השימוש בהוצאות על תמריצים.

תרחיש 3: המשך תחרות למשיכה ולשימור פעילות חברות רב-לאומיות בדגש על שיפור יסודות כלכליים (economic fundamentals) כמקור לעידוד פעילות עסקית מקומית

התרחיש: התחרות למשך ולשמר פעילות והשקעות ממשיכה. אבל, מוקד התחרות עובר מהגדלת הטבות לחברות במטרה לתמרץ אותן להתמקם ולהישאר במדינה, להגדלת הפירון המשקי והסביבה העסקית על מנת להגדיל את האטרקטיביות הכוללת של המדינה עבור עסקים. גישה כזו יכולה לכלול תוכניות שונות להגברת פירון העבודה במשק, פיתוח שווקים, שיפור תשתיות, שיפור מערכת החינוך בכל הרמות במטרה לייצר כוח אדם איכותי יותר, עידוד חדשנות וכדומה.

תרחיש זה תלוי באופן חזק במסוגלות המדינות לשנות את מגמת הצמיחה שלהן, קרי התכנסות הפירון בין מדינות (convergence או catch-up effect). התוצר לנפש בישראל התכנס רק חלקית בעשורים האחרונים ונותר, נכון לשנת 2023, נמוך ב-9.6% לערך מהממוצע בקרב מדינות ה-OECD; בשנת 2022 התוצר לשעת עבודה היה נמוך מממוצע ה-OECD ב-11.2%. לפי דוח הפירון של בנק ישראל: "בפרט, הפער לרעת ישראל בפירון העבודה התרחב מהראשית שנות ה-90, הצטמצם מעט בשנים 2005 עד 2011 ומאז הוא נותר יציב".⁷⁴ בשנים 2018 עד 2021 פער זה החל להיסגר,⁷⁵ קרי החלה התכנסות, אך גודל הפער ב-2021 קטן רק במעט מגודלו בשנת 2000. בעקבות פער מתמשך זה, דוח הפירון ממפה את הצרכים העיקריים של המשק הישראלי בכדי להגדיל את הפירון והצמיחה לאורך זמן. הדוח כולל ניתוחים והמלצות בתחומים רבים, כולל חינוך, הגיל הרך, תשתיות תחבורה, אנרגיה, הסביבה העסקית, ופתיחות לייבוא. מדובר בתוכנית ארוכת טווח, הדורשת השקעה מתמשכת לאורך שנים. קידום הפירון בישראל כבר נדרש ללא קשר לרפורמה הנוכחית במיסוי הבינלאומי.

קשה להעריך את ההסתברות לתרחיש תחרות על פירון משקי, כיוון שבצורות שונות הגדלת הפירון היא כבר מטרת מדיניות מוצהרת של כמעט כל מדינה בעולם. לא ברור שהרפורמה במיסוי הבינלאומי תגרוור דווקא השקעה גדולה יותר בשיפור גורמי היסוד בכלכלה או תשנה את ההעדפה של כל מדינה לגבי

⁷³ לדוגמא, כיוון שמגן המס על פעילות פיזית (SBIE) יתחיל ב-10% וירד תוך כמה שנים ל-5%, כמות התעסוקה והנכסים של אינטל בישראל יאפשרו לה במהלך תקופה זו להקטין מאוד כל רווח עודף שיהיה לה בישראל, וכך ליהנות משיעור מס חברות אפקטיבי של פחות מ-15% בארץ, אולי אף של 7.5%.

⁷⁴ בנק ישראל (2019). בנק ישראל (2021) ובנק ישראל (2023a) – מפרטים צירי אסטרטגיה רצויים לממשלה בהתבסס על דו"ח הפירון המקורי מ-2019.

⁷⁵ בנק ישראל (2023b) – פרק ה'.

הדרכים בהן היא מגדילה את הפירון לאורך זמן. למרות זאת, מהצעדים שהוזכרו בשוויץ כשימושים אפשריים בהכנסות מהמס המינימלי ניתן לראות שתהיינה לפחות כמה מדינות שינסו לשפר את הסביבה העסקית המקומית על מנת לשמר את האטרקטיביות שלהן לעסקים. בין אם תרחיש זה יתממש ובין אם לאו, הגדלת הפירון ושיפור גורמי היסוד של הכלכלה מהווים צעד נדרש בכל מדינה בעולם, בפרט בישראל. אם תרחיש זה יתממש, הספרות על ההתכנסות מראה ששיפור הפירון היחסי הוא תהליך ארוך שעתיד לקחת שנים עד שתהיה לו השפעה ישירה על החלטות החברות לגבי מיקום פעילותן. אך מדינה שתצצה להתחרות בתחום זה תידרש ככל הנראה להתחיל בתוכניות כאלו בהקדם, לשם הצהרת כוונות וכאיתות לחברות על השיפורים הצפויים בסביבה העסקית בטווח הבינוני-ארוך. בתקופה הנוכחית, של אי-ודאות ביטחונית וגירעון גבוה, יהיה מורכב לישראל לקדם תוכניות חדשות משמעותיות להגדלת הפירון המשקי.

7. המלצות מדיניות

רפורמת שני הנדבכים מציבה אתגרים כמו גם הזדמנויות לישראל, במיוחד בתחום תמריצי המס וההשקעות. על המדיניות לתמוך בצמיחה כלכלית תוך שימוש אפקטיבי בתמריצים ומקסום תקבולי המס בהינתן הסדרי רפורמת המס הגלובלית. יש לבחון את הדינמיקה בין מערכת המס להשקעות על מנת להבטיח שילוב יעיל בין מטרות אלה, באופן שיקדם את הכלכלה המקומית בצורה המיטבית ויבטיח את המשך תחרותיות המשק בהשוואה לכלכלה הגלובלית.

1. התאמת מדיניות המס

מס חברות מינימלי: ביולי 2024 הודיעה ישראל על הטמעת מס חברות מינימלי בגובה של 15% על חברות רב-לאומיות החל משנת המס 2026 באמצעות כלל ה-QDMTT. יש להמשיך לבחון אם ומתי להפעיל את יתר כללי ה-GloBE (ה-IIR וה-UTPR).

מס על תשלומים הנכללים ב-STTR: יש לבחון את השפעותיו האפשריות של ה-STTR. בפרט, ככל ששיעור המס הסטטורי המתואם על סוגי התשלומים הנכללים ב-STTR בישראל נמוך מ-9% (כולל הטבות מס ובפרט הטבות תחת חוק עידוד השקעות הון), יש לבחון את העלאת שיעור מס זה ל-9%.

שינוי מערך הטבות המס לחברות: יש לבחון את הטבות המס הניתנות כיום לחברות, להחליט אלו מהן חשוב לשמר כתורמות לאטרקטיביות של מדינת ישראל להשקעות ואלו ניתן לבטל עקב הרפורמה או להמירן בהטבות אחרות לצורך שימור תחרותיות והשקעות (ראו סעיף 2 להלן). הגירעון הגבוה בישראל מגביר את חשיבות ביטול הטבות המס שעתידות שלא להיות רלוונטיות עוד לצורך עידוד השקעות בארץ.

2. שימור תחרותיות והשקעות

תמריצים המתאימים לרפורמה: פיתוח תמריצים כמו זיכויי מס ההופכים למענקים, הקלות רגולטוריות והטבות במסים שלא מוטלים ישירות על חברות יכול לספק למדינת ישראל כלים למשיכת השקעות חדשות ולשימור השקעות קיימות, במיוחד בתחומים כמו היי-טק וחדשנות, אם יוחלט שהדבר

נדרש. חשוב למקד את תמריצים אלו בחברות שמניבות תועלת מיוחדת למשק (כגון "השפעות חיצוניות חיוביות"), או שהן בעלות ערך גבוה למשק ושיש להן יכולת לעזוב את ישראל.

שיפור גורמי יסוד: השקעה בכוח אדם איכותי, תשתיות מתקדמות וחדשנות טכנולוגית תסייע לשמר את האטרקטיביות הישראלית כמרכז עסקי בינלאומי, ותעודד חוסן וצמיחה כלכלית ארוכת טווח. בנק ישראל הרחיב על כך בעבודות אחרות ובהן דוח האסטרטגיה ודו"ח הפיריון.⁷⁶

3. שיתוף פעולה בינלאומי

החלפת מידע: המשך קשרי העבודה ההדוקים עם ה-OECD כמו גם שימור והרחבת שיתופי הפעולה עם רשויות מסים במדינות אחרות יבטיחו שקיפות ויאפשרו הבנה עמוקה יותר של השפעות הרפורמה במיסוי הבינלאומי על מערכת המס הגלובלית, מה שיתרום להחלטות מדיניות בנושא. כך, במיוחד, באשר לארצות הברית.

הסכמים בילטרליים: חתימה על הסכמים בילטרליים לחילופי מידע עם מדינות נוספות תסייע בשיפור השקיפות והאכיפה.

4. מעקב והתאמה

מעקב אחר השפעות הרפורמה: הקמת מנגנון למעקב אחר השפעות הרפורמה במיסוי בינלאומי תאפשר התאמה מהירה של המדיניות הישראלית בהתאם לשינויים בשוק הגלובלי, ותסייע במניעת פגיעה בהכנסות ממסים ובתחרויות.

בחנינת פרצות: יש לבחון ולסגור פרצות אפשריות בממשק בין מערכת מס החברות הישראלית להסדרי הרפורמה במיסוי הבינלאומי על מנת למנוע ניצול לרעה של המערכת המיסוית, ולהבטיח את יעילותה.

5. תרחיש עתידיים

תחרות נמוכה: אם התחרות על משיכת פעילות עסקית ו/או השקעות תדעך, יש להתמקד בשיפור גורמי יסוד כלכליים, כמו חינוך ותשתיות, על מנת להבטיח את המשך האטרקטיביות של ישראל.

תחרות גבוהה: אם התחרות על מיקום פעילות תימשך או תתעצם, יש לבחון אלו סוגי השקעות או חברות רב-לאומיות חשוב לישראל למשוך ולבדוק את העלות והתועלת של תמריצים נוספים לתחומים הרלוונטיים, תוך שמירה על איזון בין תמריצים להכנסות המדינה ממסים, על מנת להבטיח את המשך האטרקטיביות של ישראל.

המדיניות המוצעת תסייע לישראל להסתגל לשינויים הגלובליים במיסוי הבינלאומי ולשמר את מעמדה הכלכלי. על ידי יישום צעדים אלו, מדינת ישראל תוכל להבטיח את המשך צמיחתה הכלכלית ואת מעמדה כמרכז עסקי בינלאומי.

⁷⁶ בנק ישראל (2019), בנק ישראל (2021) ובנק ישראל (2023a).

ביבליוגרפיה

מקורות ישראלים

- בנק ישראל (2019), "דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה", ירושלים (אוגוסט, 2019). זמין בכתובת:
<https://www.boi.org.il/media/xyrh4fvw.1/pdf/דוח-פריון-העבודה-בישראל-1>
- בנק ישראל (2021), תכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקאלית למימונם (יוני, 2021).
- בנק ישראל (2023a), תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה" ירושלים (ינואר, 2023). זמין בכתובת:
<https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/54167/>
- בנק ישראל (2023b), "דין וחשבון 2022", ירושלים (מרץ, 2023). זמין בכתובת:
<https://boi.org.il/publications/regularpublications/boi-reports/d2022/>
- בנק ישראל (2025), "דין וחשבון 2024", ירושלים (מרץ, 2025). זמין בכתובת:
<https://boi.org.il/publications/regularpublications/boi-reports/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%91%D7%A0%D7%A7-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2024>
- הכלכלן הראשי (2020), "הסכמים: BEPS", משרד האוצר, ישראל (10.02.2020). זמין בכתובת:
<https://www.gov.il/he/Departments/policies/beps>
- הכלכלן הראשי (2024), "משרד האוצר יפעל ליישום משטר מס מינימלי מקומי (QDMTT) על תאגידים רב לאומיים החל משנת 2026, בהתאם לעקרונות רפורמת המיסוי הבינלאומי של ארגון ה-OECD (Pillar 2)". זמין בכתובת: https://www.gov.il/he/pages/press_29072024
- לוינר ש', וט', ניר (2015), "מדיניות חברתית באצטלה כלכלית: מטרותיה של מערכת המס בישראל", "ספר לזכרו של אריה לפידות", עמודים 125-171, הוצאת מכון סאקר למחקרי חקיקה ולמחקר השוואתי, האוניברסיטה העברית, ירושלים (ד. גליקסברג עורך)
- מינהל הכנסות המדינה (2022), דוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2019-2020 ונתונים ראשוניים לשנת 2021, משרד האוצר, משרד הכלכלנית הראשית, ישראל (8 בפברואר 2022)
- פליישמן-אללוף ב', א' אלטמן, ע' לוי, ע' גבאי, א' קרסנה, ג' ורדי (2022), "השקעות זרות, הסכמי השקעות וסחר, סיכום 2020-2021 בישראל ובעולם", אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר, ירושלים. זמין בכתובת:
https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/periodic-review-28122022-b/he/weekly_economic_review_periodic-review-28122022-b.pdf
- פליישמן-אללוף ב', א' אלטמן, א' קרסנה, ג' ורדי (2023), "השקעות זרות, הסכמי השקעות וסחר, סיכום 2022 בישראל ובעולם", אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, ירושלים. זמין בכתובת:
https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_06092023/he/PressReleases_files_%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9D%20%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%99%202022%20%D7%91%D7%94%D7%A9%D7%A7%D7%A2%D7%95%D7%AA%20%D7%96%D7%A8%D7%95%D7%AA.pdf
- צור ש', א' ארגוב (2023), "התכנסות מותנת ועתיד הצמיחה בפריון הכולל של ישראל", סקר בנק ישראל, 93, עמ' 41-7 (יוני, 2023). זמין בכתובת:
<https://www.boi.org.il/media/5rfpysfi.93-1/סקר-pdf>

- Álvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M., Nicodeme, G. & Pycroft, J. (2021), "How large Is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach", *Economic Systems Research*, 34(2), 167-198. <https://10.1080/09535314.2020.1865882>
- Ash, E. and Marian, O. (2019), "Who Is Making International Tax Law", *Oxford Business Law Blog*, Oxford University.
- Autor, D., Dorn, D., Katz, L. F., Patterson, C. & Van Reenen, J. (2020), "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms", *The Quarterly Journal of Economics*, 135(2), pp.645-709.
- Avi-Yonah, S. R. (2007), "International Tax as International Law", Cambridge University Press.
- Avi-Yonah, S. R. and Kim, Y. R. (2022), "Tax Harmony: The Premise and Pitfalls of the Global Minimum Tax", *Michigan Journal of International Law*, 43(3), pp.505-556.
- Beer, S., De Mooij, R. & Liu, L. (2020), "International Corporate Tax Avoidance: A review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots", *Journal of Economic Surveys*, 34(5), 660-688.
- Bradbury, D., Hanappi, T. & Moore, A. (2018), "Estimating the Fiscal Effects of Base Erosion and Profit Shifting: Data Availability and Analytical Issues", *Transnational Corporations*, 25(2), 91-106. <https://doi.org/10.18356/e1d7a8b4-en>
- Bratta, B., Santomartino, V. & Acciari, P. (2021), "Assessing Profit Shifting Using Country-by-Country Reports: A Non-Linear Response to Tax Rate Differentials", *Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper Series* University of Oxford, Saïd Business School, Centre for Business Taxation. WP 21/03.
- Brauner, Y. (2024), "Why Tax Corporations?", in *Research Handbook on Corporate Taxation 4* (Avi-Yonah S. R., ed), Edward Elgar Publishing.
- Cobham, A. and Jansky, P. (2018), "Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results". *J. Int. Dev.* 30, 206–232 (2018) DOI: <https://doi.org/10.1002/jid.3348>
- Crivelli, E., De Mooij, R. & Keen, M. (2016), "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 72(3): 268–301. <https://doi.org/10.1628/001522116X14646834385460>
- Dagan, T. (2022), "Tax Justice in the Era of Mobility and Fragmentation", *Revue européenne du droit*, Paris: Groupe d'études géopolitiques, Issue No.4 (July, 2022).
- Delpeuch, S., Hanappi, T., Hugger, F., O'Reilly, P. & Whyman, D. (2023), "Update to the Economic Impact Assessment of Pillar One", OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Taxation Working Paper Series, OECD Publishing, Paris.
- Den Ridder, L., Ruige, P. & de Wilde, M. F. (2023), "Fiscal Subsidies Aspirers Beware of the No Benefit Requirement in Pillar Two", *Available at SSRN 4564923*.

- Devereux, P. M. and Simmler, M. (2021), “Who Will Pay Amount A?”, *EconPol Policy Brief*, 36(3), pp.933-948.
- Dowd, T., Landefeld, P. & Moore, A. (2017), “Profit Shifting of US Multinationals”. *Journal of Public Economics*, 148, 1-13.
- Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F. & Ruta, M. (2024), “The Return of Industrial Policy in Data”, *The World Economy*, 47(7), 2762-2788.
- Frank, R. H. and Cook, P. J. (1996), “Winner Takes All Society: Why the Few at the Top Get So Much More Than the Rest of Us”, Penguin Books, New York.
- Fuest, C., Hugger, F. & Wildgruber, S. (2022a), “Why Is Corporate Tax Revenue Stable While Tax Rates Fall? Evidence from Firm-Level Data”, *National Tax Journal*, 75(3), 481-515.
- Fuest, C., Greil, S., Hugger, F. & Neumeier, F. (2022b), “Global Profit Shifting of Multinational Companies: Evidence from CbCR Micro Data”, *CESifo Working Paper* 9757.
- Garcia-Bernardo, J. & Janský, P. (2024), “Profit Shifting of Multinational Corporations Worldwide”, *World Development*, Volume 177, 2024, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106527>
- Grubert, H. (2003), “Intangible Income, Intercompany Transactions, Income Shifting, and the Choice of Location”, *National Tax Journal*, 56(1), pp.221-242.
- Guarascio, F. (2023), “No Handouts to Big Firms to Offset Global Tax, OECD Tells Vietnam”, *Reuters*. <https://www.reuters.com/markets/asia/no-handouts-big-firms-offset-global-tax-oecd-tells-vietnam-2023-06-07>.
- Heckemeyer, J., and Overesch, M. (2017), “Multinationals’ Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels”, *Canadian Journal of Economics*, 50(4), pp.965-994.
- Hugger, F., Cabral, A., Bucci, M., Gesualdo, M. & O’Reilly, P. (2024), “The Global Minimum Tax and the Taxation of MNE Profit”, OECD Taxation Working Paper, No. 68, Paris, OECD Publishing.
- Huizinga, H., & Laeven, L. (2008), “International Profit Shifting within Multinationals: A Multi-Country Perspective”, *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 1164-1182.
- International Monetary Fund (2023), “International Corporate Tax Reform”, IMF Policy Paper, Washington, D.C. (January, 2023).
- James S. (2009), “Effectiveness of Tax and Non-Tax Incentives and Investments of Tax incentives: Evidence and Policy Implications“, World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/945061468326374478/pdf/588160WP0Incen10BOX353820B01PUBLIC1.pdf>
- Juhász, R., Lane, N., Oehlsen, E. & Pérez, V. C. (2022), “The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach.” (*August 15, 2022*).
- Juhász, R., Lane, N., & Rodrik, D. (2023), “The New Economics of Industrial Policy”, *Annual Review of Economics*, 16, 213-242.

- Kronfol, H., and Steenberg, V. (2020), “Evaluating the Costs and Benefits of Corporate Tax Incentives: Methodological Approaches and Policy Considerations”, In *Focus, Finance, Competitiveness & Innovation*, World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/180341583476704729/pdf/Evaluating-the-Costs-and-Benefits-of-Corporate-Tax-Incentives-Methodological-Approaches-and-Policy-Considerations.pdf>
- Kusek, P. and Silva, A. (2017), “What Matters to Investors in Developing Countries: Findings from the Global Investment Competitiveness Survey”, in “Global Investment Competitiveness 2017/2018 Report”, World Bank Group, pp.19-50. http://www.iberglobal.com/files/2017-2/global_investment_competitiveness_report_wb.pdf
- OECD (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264202719-en>
- OECD (2015a), *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241480-en>
- OECD (2015b), *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241343-en>
- OECD (2021a), “OECD Secretary-General Tax Report To G20 Finance Ministers And Central Bank Governors”, OECD Publishing, Paris October 2021
- OECD (2021b), “OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy”, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>
- OECD (2021c), “Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS”, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/782bac33-en>
- OECD (2022a), “OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Indonesia”, OECD, Paris, www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-indonesia-july-2022.pdf
- OECD (2022b), “Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)”, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-commentary.pdf>
- OECD (2023a), “Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS”, OECD, Paris. <https://www.oecd.org/tax/beps/administrative-guidance-global-anti-base-erosion-rules-pillartwo.pdf>

- OECD (2023b), “OECD Economic Surveys: Israel”, OECD Publishing, Paris.
https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-israel-2023_901365a6-en
- OECD (2023c), “Corporate Tax Statistics”, OECD Publishing, Paris.
https://www.oecd.org/en/publications/corporate-tax-statistics-2023_f1f07219-en.html
- OECD (2023d), “Revenue Impact of International Tax Reform Better than Expected: OECD”, Press Release (January 18, 2023).
<https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2023/01/revenue-impact-of-international-tax-reform-better-than-expected.html>
- OECD (2023e), “THE MULTILATERAL CONVENTION TO IMPLEMENT AMOUNT A OF PILLAR ONE”, <https://www.oecd.org/tax/beps/multilateral-convention-to-implement-amount-a-of-pillar-one.pdf>
- OECD (2024a), “Corporate Tax Statistics”, OECD Publishing, Paris.
https://www.oecd.org/en/publications/corporate-tax-statistics-2024_9c27d6e8-en.html
- OECD (2024b), “Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (2023): Inclusive Framework on BEPS”, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b849f926-en>
- Torslov, T., Wier, L., & Zucman, G. (2018), “The Missing Profits of Nations”. *NBER Working Paper* 24701.
- United Nations Conference on Trade and Developments (2022a), “World Investment Report 2022: International Tax Reforms and Sustainable Developments”, UNCTAD/WIR/2022, United Nations, Geneva.
- United Nations Development Programme (2009), Human Development Report 2009, Overcoming Barriers: Human Mobility and Development, UN Publishing.
<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2009>
- World Bank (2017), “Global Investment Competitiveness Report 2017/2018 Foreign Investor Perspective and Policy Implications”, World Bank Publishing (October, 2017). <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-1175-3>
- Zachariadis, I. (2019), “Multinational Enterprises, Value Creation and Taxation: Key Issues and Policy Developments”, European Parliamentary Research Service (EPRS) Briefing (July, 2019).
- Zucman, G. (2014), Taxing across borders: tracking personal wealth and corporate profits, *Journal of Economic Perspectives* 28(4): 121–148.

נספחים

נספח 1: Pillar 1 – דוגמא מפורטת

דוגמא לפעילות שתמוסה תחת הנדבך הראשון

חברה רב-לאומית גדולה בשם אגס רשומה בארצות הברית ואין לה מוסד קבע בישראל. אדם שנמצא בישראל נכנס לאתר החברה, משלם שם עבור צפייה בסרט ומוריד את הסרט למחשב האישי שלו בישראל. התשלום מתבצע דרך כרטיס אשראי בינלאומי מבנק בישראל. נכון להיום (במצב טרם הרפורמה) אין לחברה אגס זיקת מיסוי מובהקת בישראל ולכן היא לא בהכרח תידרש לדווח או לשלם מס חברות בארץ על הרווחים מפעילות זו. הרפורמה במיסוי בינלאומי קובעת כי במקרים בהם יש לחברה מכירות בישראל של מעל 1 מיליון אירו בשנה, מכירות אלו יגבשו זכות מיסוי חלקית בישראל, תחת סכום א' של הנדבך הראשון. זאת כאשר המיסוי יתבסס על עקרונות של מקום יצירת הערך (market destination) במקום זיקה פיסית מסורתית, בהנחה שקיימת עמידה ביתר תנאי הנדבך. דוגמא מספרית להמחשה:

- א. בשנה X לחברה רב-לאומית אגס יש פדיון עולמי בגובה של 25 מיליארד דולר ורווח של 4 מיליארד דולר. הפדיון התחלק בין 3 מדינות – א' 5 מיליארד, ב' 15 מיליארד, ו-ג' 5 מיליארד. לחברה אגס אין מוסד קבע במדינות ב' וג', ועד כה החברה גם לא שילמה שם מס חברות. שיעור מס החברות במדינה א' עומד על 15%, ב' 22% וב-ג' 18%. חברת אגס שילמה מס חברות של $4 \times 15\% = 600$ מיליון דולר במדינה א'.
- ב. שיעור הרווח של חברת אגס הוא $4/25 = 16\%$ (בחישוב פשוט של רווחים מתוך הכנסות).
- ג. שיעור הרווח העודף הוא $16\% - 10\% = 6\%$.
- ד. הרווח העודף הוא $25 \times 6\% = 1.5$ מיליארד דולר.
- ה. כ-25% מרווח עודף זה יחולק בין מדינות א, ב, ו-ג וימוסה שם תחת הסדרי סכום א'.
- ו. הרווחים למיסוי (סכום א') $= 1.5 \times 25\% = 375$ מיליון דולר.
- ז. סכום א' שיוקצה לכל מדינה יחושב לפי קריטריונים שונים, כולל שיעורה בפדיון. בהינתן נתונים אלה, מדינה א' תמסה 20% מהסכום, מדינה ב' 60% ומדינה ג' 20%. סכום זה עשוי להתקזז בכל מדינה בהתאם לגובה הוצאות מכירה ושיווק של החברה הרב-לאומית באותה מדינה. במדינות עם הוצאות גבוהות יחסית שיעור הקיזוז יהיה 35% ואילו במדינות עם הוצאות נמוכות יחסית שיעור הקיזוז יהיה 90%.⁷⁷
1. לפי שיעורה בפדיון, מדינה א' אמורה לקבל זכאות מיסוי לגבי 75 מיליון דולר. בהנחה שמקזזים 35% מהרווח העודף של החברה במדינה $(525 = 1.5 \times 35\%)$ מיליון דולר, כיוון שמגן המס גבוה מסכום א' שהוקצה למדינה א', היא תקבל הקצעה של 0.
2. מדינה ב' מקבלת הקצאה של 225 מיליון דולר.
3. מדינה ג' מקבלת הקצאה של 75 מיליון דולר.

⁷⁷ בחישוב זה "הוצאות נמוכות יחסית" מתייחסות למצב בו היחס בין הפחת והוצאות השכר של החברה הרב-לאומית במדינה לבין הרווחים שלה במדינה עומד על פחות מ-75% מיחס זה בכלל החברה. "הוצאות גבוהות יחסית" מתייחסות למצב בו היחס במדינה הוא גבוה מ-75% היחס בכלל החברה. ראו OECD(2023e), Article 5 – Allocation of Profit Associated with Revenues in Market.

- ח. העברת סכום א' בין מדינות (ההעברה תתבסס, בין היתר, על שיטת הפטור או שיטת הזיכוי בהתאם לכללים שיקבעו בדין הפנימי של המדינה):
1. מדינה ב' תמסה 225 מיליון דולר בשיעור של 22% - 49.5 מיליון דולר.
 2. מדינה ג' תמסה 75 מיליון דולר בשיעור של 18% - 13.5 מיליון דולר.
 3. מדינה א' תוותר על זכות מיסוי של 300 מיליון דולר בשיעור של 15% - 45 מיליון דולר.
- ט. החברה תשלם מס נוסף כולל בגובה של $49.5 + 13.5 - 45 = 18$ מיליון דולר.

נספח 2: Pillar 2 – הגדרות, פרטים נוספים ודוגמא מפורטת

מנגנון 1 - ("GloBE")

מנגנון ה-GloBE נדרש לפעול על חברות רב-לאומיות גדולות בכל העולם. בעקבות זאת הוחלט להשתמש בכללי החשבונאות הגלובליים המקובלים (IFRS) כבסיס לחישוב ולביצוע התאמות, במקום בהגדרות המקומיות שמשמשות כל מדינה ומדינה לחישוב חבות מס החברות. לשם החישוב מגדירה רפורמת שני הנדבכים מספר מושגים עיקריים בפירוט:

- **מסים מכוסים מתואמים** *Adjusted Covered Taxes* – תשלום מס על הכנסות או רווחים, כולל על רווחים מחולקים, על יתרות רווח ועל הון מניות והתאמות נוספות. כולל גם מסים המחליפים מסי הכנסה כגון מסים על תשלומי ריבית או על פרמיות ביטוח. כולל, לדוגמא, מסים ששולמו תחת הנדבך הראשון. סעיף זה אמור לכלול רק מסים שהחברה הרב-לאומית שילמה בפועל, בלי להתחשב במרבית הטבות המס ולכן, בין השאר, זיכוי מס רגילים אינם נכללים במסים מכוסים אלו. מסים מכוסים גם אינם כוללים מסים עקיפים ומס רכוש.
- **רווח מותאם** *(GloBE Income)* – רווח/הפסד נטו מ-IFRS בתוספת הוצאות מסים והוצאות מסוימות אחרות ובהפחתת הכנסות מסוימות. בפועל, רווח מותאם מנסה להתחקות אחרי הרווח לפני מס, אך בצורה עקבית ואחידה בין מדינות ע"י שימוש בכללי החשבונאות המקובלים.
- **שיעור מס אפקטיבי** *(ETR) Effective Tax Rate* - מסים מכוסים מתואמים חלקי רווח מותאם.
- **מגן המס על פעילות פיזית** *(SBIE) Substance-based Income Exclusion* – לאחר חישוב שיעור המס האפקטיבי של הפירמה, מחסירים מהרווח המותאם 5% מעלות המעביד על העובדים במדינה ו-5% מערך הספרים (מחיר עלות בניכוי פחת) של הנכסים המוחשיים של החברה הרב-לאומית במדינה. מגן מס זה ניתן על מנת לאפשר תשואה נמוכה וקבועה על פעילות פיזית מקומית, גם כאשר הדבר מוביל לכך ששיעור המס האפקטיבי של החברה יהיה נמוך מהרף המינימלי המוגדר ברפורמה. זאת מכיוון שהון פיזי ועבודה ניתנים פחות לשינוע מנכסים לא מוחשיים ולכן סיכון ה-BEPS (הסיכון של רישום רווחים במקום שונה מקיום הפעילות שהניבה את אותם הרווחים) בהוצאות אלו נמוך. רעיונית, המטרה היא למקד את רפורמת המס ברווחים עודפים מנכסים לא מוחשיים שסיכון ה-BEPS לגביהם הינו גבוה. שיעור ה-SBIE

בתחילת הפעלת הנדבך השני יעמוד על 8% מהנכסים ו-10% מהשכר. הוא ירד בהדרגה ל-5% מהנכסים והשכר תוך 10 שנים מהחלת כלל הנדבך.⁷⁸

- **רווח עודף (Excess Profits)** – הרווח המותאם פחות ה-SBIE.
- **ישות אם-סופית (UPE (Ultimate Parent Entity)** – ישות תאגידית שהיא חלק מחברה רב-לאומית, יש לה שליטה או בעלות על חברה אחרת בחברה הרב-לאומית, ואין חברה אחרת בחברה הרב-לאומית ששולטת עליה.
- **מס משלים מקומי מינימלי זכאי (QDMTT (Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax** – מס מקומי משלים כך שהחברה הממוסה תשלם לכל הפחות את המס המשלים הנדרש בהתאם לחישוב ה-GloBE. מס זה צריך להיות עקבי עם כללי ה-GloBE, להביא לתוצאות עקביות עם דרישות ה-GloBE ולפעול לפי הגדרות ה-GloBE, כולל חישוב הרווח העודף והמס המשלים הרלוונטיים. המס יכול לגבות יותר מהקבוע תחת כללי ה-GloBE, אך אסור שיגבה פחות מהנדרש. באותו אופן, המס המקומי יכול לספק מגן מס על פעילות מקומית שקטן משיעור ה-SBIE הנדרש, אבל אסור לו לתת מגן מס גדול יותר. אין לתת זיכוי או החזרי מס עבור מס זה.⁷⁹
- **מס משלים (Top-Up tax)** – המס הנוסף שהחברה הרב-לאומית תידרש לשלם בכדי להשלים את מיסוי הרווחים האפקטיבי שלה ל-15%.

תהליך קביעת חבות המס המשלים:

1. זיהוי חברה רב-לאומית עם הכנסות עולמיות של 750 מיליון אירו בלפחות 2 מתוך 4 השנים האחרונות והיחידות התאגידיות שלה במדינה (כולל חברות בת, חברות בבעלות, ומוסדות קבע).
2. חישוב רווח (הפסד) מותאם לפי כללי ה-GloBE לכל יחידה תאגידית במדינה.
3. חישוב המסים המכוסים המתואמים לפי כללי ה-GloBE לכל יחידה תאגידית במדינה.
4. חישוב שיעור המס האפקטיבי (ETR) של החברה רב-לאומית במדינה על ידי חלוקת סכום המסים המכוסים המתואמים של יחידות החברה במדינה בסכום ההכנסה המותאמת של יחידות החברה במדינה. אם שיעור המס האפקטיבי במדינה נמוך מ-15%, יכולה להתגבש חבות מס משלים.
5. חישוב הרווח העודף במדינה על ידי חיסור מגן המס על פעילות פיזית (SBIE) מהרווח המתואם. אם הרווח העודף הוא אפס או שלילי, אין חבות מס משלים.
6. חישוב המס המשלים שהחברה רב-לאומית חייבת במדינה ע"י הכפלת הרווח העודף במדינה בהפרש בין 15% לבין שיעור המס האפקטיבי של החברה במדינה.
7. אם יש למדינה מס משלים מקומי מינימלי זכאי (QDMTT), המדינה גובה מהחברה את המס המשלים ומחסירים אותו מהמס המשלים לפי GloBE.

⁷⁸ OECD (2022b).

⁷⁹ OECD (2023a), עמודים 98-108.

8. אם אין למדינה QDMTT או נותרת חבות מס משלים לאחר הפעלת ה-QDMTT, חבות המס המשלים הנוותרת של החברה הרב-לאומית מחולקת בין מדינות ע"י הפעלת כללי ה-IIR וה-UTPR.

9. המדינות גובות את המיסוי המשלים.

מעבר לקביעת שיעור מס חברות סטטוטורי נמוך, אחת הדרכים הנפוצות של מדינות לספק הטבות מס לחברות היא באמצעות זיכויי מס. זיכוי מס מהווה הטבה שניתנת בסכום נתון אותו החברה יכולה לקזז מחבות מס החברות המושטת עליה במדינה. בהקשר זה, מדינות מספקות זיכויי מס עבור סוגים שונים של הוצאות, בכדי לתמרץ את ביצוע אותן ההוצאות, לדוגמא זיכויי מס עבור מו"פ. אך זיכויים אלו יכולים גם להוות אמצעי לעידוד חברות לרשום רווחים במדינה תוך תשלום מסים מועט ומבלי לשנות את שיעור מס החברות הסטטוטורי. זיכויי מס "רגילים" מאפשרים רק קיזוז של חבות המס של החברה. אבל זיכויי מס שהופכים למענקים (refundable tax credits) מאפשרים את תשלום יתר הזיכוי מהמדינה לחברה, במקרים בהם זיכוי המס גדול מחבות המס של החברה למדינה.

כיוון שאחת הבעיות המשמעותיות שהרפורמה במיסוי הבינלאומי באה לפתור היא תחרות מס באמצעות הטבות במס החברות (מה שגורר הפחתה במיסוי האפקטיבי של החברה), זיכוי המס הרגילים אינם נכללים במסים המכוסים תחת הרפורמה. עם זאת, הרפורמה מאפשרת, במגבלות מסויימות, רישום זיכויי מס ההפוכים למענקים כהכנסה.

זיכוי מס זכאי ההופך למענק *Qualified Refundable Tax Credit*. הרפורמה אינה מונעת ממדינות לתת לחברות מענקים ואחת הדרכים הנפוצות לכך הוא דרך נתינת זיכויי מס שהופכים למענקים ככל שהם גדולים מחבות המס של החברה המקבלת. הרפורמה מגדירה זיכוי מס שהופך למענק תוך 4 שנים או פחות כ-"מענק זכאי" וקובעת שזיכויי מס זכאים ירשמו כרווח המתואם.⁸⁰ ככל שחלק מזיכוי המס הזכאי שימש להקטנת תשלומי המס של החברה, צריך להוסיף את אותו חלק חזרה לסכום המסים המכוסים של החברה (ובעקבות זאת גם לרווח המתואם שלה).⁸¹ הגדלת המסים המכוסים מגדילה את שיעור המס האפקטיבי של החברה ולכן מקטינה את ההסתברות שתידרש לשלם מס משלים. דבר זה גם מגדיל את הרווח המתואם שלה, ולכן החברה תידרש לשלם מס משלים על זיכויי מס אלו. הרפורמה מבהירה שמקרים בהם זיכוי מס ההופך למענק מתוכנן כך שישאר בפועל זיכוי בלבד מנוגדים למהות הרפורמה. בהתאם, כאשר אפשרות הפיכת הזיכוי למענק אינה רלוונטית ו/או מעשית, כללי ה-GloBE יתייחסו אליו כזיכוי מס שאינו-זכאי. מה שרלוונטי הוא המבנה הכללי של זיכוי המס, לא הפעלתו במקרה מסוים. לדוגמא, זיכוי מס כזה שניתן אך ורק לחברות רווחיות מאוד ולכן אף פעם לא יהיה גדול מחבות המס של החברה, ובפועל אף פעם לא יהפוך למענק, יחשב כזיכוי מס שאינו-זכאי. לעומת זאת, זיכוי מס הזמין לכלל החברות, אך בפועל החברות היחידות שמשתמשות בו הן רווחיות יישאר זיכוי מס זכאי. אם מבנה הזיכוי קובע שניתן לקבל מענק רק על חלק מסכום הזיכוי תוך 4 שנים, רק חלק זה ירשם כזיכוי מס זכאי.⁸²

⁸⁰ שם, עמוד 64, Article 3.2.4.

⁸¹ שם, עמוד 88, Article 4.1.2.

⁸² שם, עמוד 215, "Qualified Refundable Tax Credit".

זיכוי מס לא-זכאי ההופך למענק - *Non-Qualified Refundable Tax Credit*. זיכוי מס ההופך למענק רק לאחר יותר מ-4 שנים, או שאינו נחשב זכאי מסיבות אחרות המפורטות בהגדרת זיכוי מס זכאי של הרפורמה. כללי החשבונאות הרגילים מאפשרים רישום של זיכוי מס לא-זכאי כהכנסה, אך לצרכי ה-GloBE אסור להחשיב זיכויי מס כאלו כהכנסה, אלא רק כדרך של המדינה להקטין את תשלום המס של החברה. לכן, אם חברה רשמה זיכוי מס כזה כהכנסה, לצרכי ה-GloBE יש להחסיר אותו מהמסים המכוסים שלה (ובעקבות זאת גם מהרווח המתואם שלה).⁸³ בעקבות תיקון זה, ה-ETR של החברה ירד, והסיכון למיסוי משלים שלה יעלה.

דוגמא מספרית להמחשת מנגנון ה-GloBE:

- א. חברת אשכולית היא חברה רב-לאומית כאשר ישות האם-הסופית שלה רשומה במדינה א'. לחברת אשכולית פדיון עולמי של 2 מיליארד דולר. לאשכולית יש חברת בת בשם קלמנטינה במדינה ב'. לחברת קלמנטינה יש 500 עובדים, עלות מעסיק על עובדים עומדת על 50 מיליון דולר, נכסים מוחשיים בעלי ערך ספרים של 500 מיליון דולר ורווח לפני מס של 40 מיליון דולר. מס החברות במדינה ב' הוא 20% וקלמנטינה קיבלה זיכוי מס של 4 מיליון דולר. להלן חישוב פשטני של הדברים.
- ב. חבות המס ברוטו של חברת קלמנטינה עומדת על $40 \times 20\% = 8$ מיליון דולר.
- ג. תשלום המסים נטו שלה עומד על $40 - 40 \times 20\% = 4$ מיליון דולר.
- ד. הרווח אחרי מס שלה עומד על $40 - 4 = 36$ מיליון דולר.
- ה. המסים המכוסים שלה הם $40 - 40 \times 20\% = 4$ מיליון דולר.
- ו. הרווח המתואם שלה הוא רווח נטו + מסים מכוסים $= 36 + 4 = 40$ מיליון דולר.
- ז. שיעור המס האפקטיבי של החברה (ETR) הוא $4/40 = 10\%$. המס האפקטיבי קטן מ-15%, ולכן תחת הסדרי הרפורמה עלולה להיות לחברה חבות מס משלים.
- ח. מגן המס על פעילות פיזית (SBIE) הוא $500 \times 5\% + 50 \times 5\% = 27.5$ מיליון דולר.
- ט. הרווח העודף הוא הרווח המתואם פחות ה-SBIE $= 40 - 27.5 = 12.5$ מיליון דולר.
- י. חבות המס המשלים שלה עומדת על 10%-15% $= 12.5 \times 5\% = 0.625$ מיליון דולר.
- יא. אם למדינה ב' יש מס מקומי מינימלי משלים (QDMTT) של 15%, מדינה ב' תגבה את ה-0.625 מיליון דולר. אחרת, הזכות לגבות את אותו מס משלים תקבע לפי הסדרי כלל ה-IIR.
- יב. אם מדינה א' חתומה על הרפורמה, היא תגבה מאשכולית את המס המשלים של ה-0.625 מיליון דולר באמצעות כלל ה-IIR.
- יג. אם מדינה א' אינה חתומה על הרפורמה, הזכות למסות את אשכולית על המס המשלים תעבור לפי הסדרי ה-IIR למדינה החתומה על ההסכם בה יושבת החברה הקרובה ביותר לראש שרשרת הבעלות של אשכולית.

⁸³ שם, עמוד 89, Article 4.1.3(b).

יד. אם אין חברה במעלה שרשרת הבעלות של אשכולית במדינות שחתמו על ההסכם או שיש, אבל במדינות הללו המס האפקטיבי הוא נמוך מ-15% (ואין להם QDMTT), כך שלא ניתן לגבות את המס המשלים לפי הסדרי כלל ה-IIR, הזכות למיסוי המשלים תעבור למדינה אחרת, לפי הסדרי כלל ה-UTPR.

טו. דוגמא פשטנית להפעלת כלל ה-UTPR :

1. לחברת אשכולית יש 2 חברות בת נוספות במדינות החתומות על הרפורמה – חברת תמר וחברת ענב. לחברת תמר יש 1,500 עובדים ונכסים מוחשיים בעלי ערך ספרים של 2 מיליארד דולר. לחברת ענב יש 2,500 עובדים ונכסים מוחשיים בעלי ערך ספרים של 2.5 מיליארד דולר.
2. סך העובדים של הקבוצה הרב-לאומית במדינות ההסכם עומד על $4,500 = 500 + 1,500 + 2,500$.
3. סך ערך הספרים של הנכסים המוחשיים של הקבוצה במדינות ההסכם הוא $0.5 + 2 + 2.5 = 5$ מיליארד דולר.
4. חבות המס המשלים של 0.625 מיליון דולר תחולק בין חברות הקבוצה באופן הבא :
5. חברת תמר תחויב ב- $0.23 = 0.625 * 37\% = 2/5 * 50\% + 1500/4500 * 50\%$ מיליון דולר.
6. חברת ענב תחויב ב- $0.33 = 0.625 * 53\% = 2.5/5 * 50\% + 2500/4500 * 50\%$ מיליון דולר.
7. חברת קלמנטינה תחויב ב- $0.11 = 0.625 * 10\% = 0.5/5 * 50\% + 500/4500 * 50\%$ מיליון דולר.

נספח 3: מס החברות המינימלי בארה"ב ב-"The Inflation Reduction Act of 2022"

בתחילת אוגוסט 2022 חוקק בארצות הברית ה-"Inflation Reduction Act of 2022".⁸⁴ באחד מפרקי החוק נקבע מס חברות מינימלי.

מטרת החוק היא להטיל מס מינימלי (Corporate Alternative Minimum Tax) שישלים את מס החברות המושגת על חברה ל-15% מהרווח הפיננסי המתואם (AFSI=adjusted financial statement income). המס יחול על חברות בעלות רווח פיננסי מתואם ממוצע של 1 מיליארד דולר ומעלה בשלוש השנים האחרונות, להן אין חברת אם זרה.

תחולת המס המינימלי על חברות שהן חלק מחברה רב-לאומית זרה תלויה בשני תנאים מצטברים. הראשון הוא שסך הרווח הפיננסי המתואם של החברה רב-לאומית הסתכם במעל 1 מיליארד דולר בממוצע בשלוש השנים האחרונות, והשני הוא שהרווח הפיננסי המתואם של החברה המקומית היה מעל 100 מיליון דולר בממוצע בשלוש השנים האחרונות.

⁸⁴ Inflation Reduction Act of 2022 (P.L. 117-169), <https://www.congress.gov/117/bills/hr5376/BILLS-117hr5376enr.pdf>

הרווח הפיננסי המתואם הוא הרווח מהדוח הכספי השנתי של החברה, בתוספת ההתאמות הבאות שמבטאות ומקדמות את הסדרי הדין וכללי המס האמריקאים:

1. הוספת דיבידנדים מחברות שאינן מאוחדות.
2. אם יש לחברה חברות זרות נשלטות (CFC=Controlled Foreign Corporation), הוספת הרווחים הלא מחולקים של חברות אלו, לפי שיעור הבעלות של החברה האמריקאית בחברה הזרה. אם התאמה זאת שלילית, לא מקטינים את הרווח המתואם באותה השנה, אלא רושמים את ההתאמה השלילית בסעיף זה מול התאמות חיוביות בסעיף בשנים הבאות.
3. הוספת הפסדי עבר שהועברו (total net operating loss carryforward). התאמה זו יכולה להקטין את הרווח הפיננסי המותאם בקטן מבין (סך הפסדי עבר שהועברו) או (80% מהרווח הפיננסי המותאם לפני הפחתת הפסדי עבר).
4. התאמת רישום הרווחים לשנת המס בארצות הברית (לחברות זרות).

החוק קובע זיכוי מס למס משלים זה עבור תשלום מס חברות בחו"ל (Corporate AMT foreign tax credit for the taxable year). הזיכוי עבור חברה אמריקאית ששולטת בחברה זרה הוא הנמוך מבין (15% מסעיף 2 הנ"ל) ו-(שיעור הבעלות של החברה האמריקאית בחברה הזרה כפול המס שהחברה הזרה שילמה בחו"ל). הזיכוי עבור חברה אמריקאית ששילמה מס חברות בחו"ל הוא סכום המס שהחברה שילמה בחו"ל (זיכוי זה מטיב עם תשלומים ישירים של חברה אמריקאית, אל מול תשלומים של CFC). תשלום המס המינימלי מזכה בזיכוי מס חברות שניתן להשתמש בו רק לקיזוז תשלומי מס חברות עתידיים שהם מעל שיעור המס המינימלי. משמעות הדבר הוא שחברה ששיעור מס החברות שהיא משלמת בפועל הוא תנודתי על פני זמן יכולה להשתמש בתשלומי מס CMAT כדי להקטין את חבות המס שלה בשנים הבאות, אך רק את חבות המס העתידי שעומד על מעל 15% אפקטיבי.

ניתן להשתמש בזיכויי מס "רגילים" כדי לקזז עד 75% ממס משלים זה. אפשרות קיזוז זו מבטאת את אחד ההבדלים העיקריים בין החקיקה האמריקאית למיסוי גלובלי מינימלי תחת הסדרי הנדבך השני, שכן תחת הנדבך השני לא ניתן לכלול זיכויי מס "רגילים" בחישוב שיעור המס האפקטיבי המתואם. לעומת זאת, החוק האמריקאי אינו מאפשר Substance-based income exclusion (ראו לעיל) כמו בנדבך השני, ולכן אינו מאפשר התחשבות בתשואה נמוכה אך קבועה על עלות המעביד על עובדים ועל ערך הספרים של נכסים מוחשיים. בעקבות הבדלים אלו, אותה חברה יכולה להיות חייבת במס משלים תחת הסדרי הנדבך השני, אבל לא להיות חייבת במיסוי משלים לפי החקיקה האמריקאית, ולהיפך. סביר להניח שחוסר תאימות זה יביא לקשיים משמעותיים בשקלול שיעור המס האפקטיבי שחברה שילמה תחת החוק האמריקאי, לעומת היקף המס המשלים שהיא חייבת לשלם תחת הרפורמה שבהובלת ארגון ה-OECD.

הבדל משמעותי אחר הוא שמס מינימלי זה, תחת ההסדר האמריקאי, חל רק על חברות עם רווחים מעל 1 מיליארד דולר, לעומת הנדבך השני שחל על חברות רב-לאומיות שהפדיון שלהן עומד על מעל 750 מיליון אירו. הבדל זה מצמצם משמעותית את מספר החברות הרב-לאומיות המושפעות מהחקיקה האמריקאית ומבהיר שהחקיקה מכוונת בעיקר לחברות רווחיות מאוד בארצות הברית, ללא קשר להיותן רב-לאומיות או מוטות ל-BEPS.