

תיבה ו'-3: הרפורמה במיסוי חברות רב-לאומיות

- באוקטובר 2021 פורסמה הצהרה היסטורית על רפורמה במיסוי הבין-לאומי בשני נדבכים (The Two Pillar Solution). הרפורמה נועדה לתת מענה לאתגרי המס הנובעים מתהליכי הגלובליזציה והדיגיטליזציה של הכלכלה העולמית. עד כה הצטרפו להסכם כ-140 מדינות, בהן ישראל.
- הרפורמה בנויה משני נדבכים: הראשון יוצר זכות חדשה למסות פעילות של חברות רב-לאומיות גדולות ורווחיות במיוחד, ומחלק מחדש את הזכויות הבין-לאומיות לכך; השני מטיל מס חברות גלובלי מינימלי בשיעור 15% על רווחי חברות רב-לאומיות שהכנסותיהן גבוהות מ-750 מיליון אירו בשנה.
- הנדבך השני הוא המשמעותי יותר לישראל. הוא קובע שאם ישראל, למשל, תמסה חברות רב-לאומיות גדולות הכפופות למיסוי בישראל בשיעור נמוך מזה הקבוע בהסכם, מדינות אחרות יוכלו, בתנאים מסוימים, למסות את אותה ההכנסה עד הרף שנקבע בהסכם, וליהנות מהתקבולים על ההפרש.
- ההסכם החדש, לצד רפורמת המס האחרונה בארצות הברית, משפיע על מאזן התועלות במתן הטבות מס לחברות רב-לאומיות הפועלות בישראל, ובכך מחייב את הממשלה לבחון מחדש את מבנה התמריצים, רמתם וייעודם.

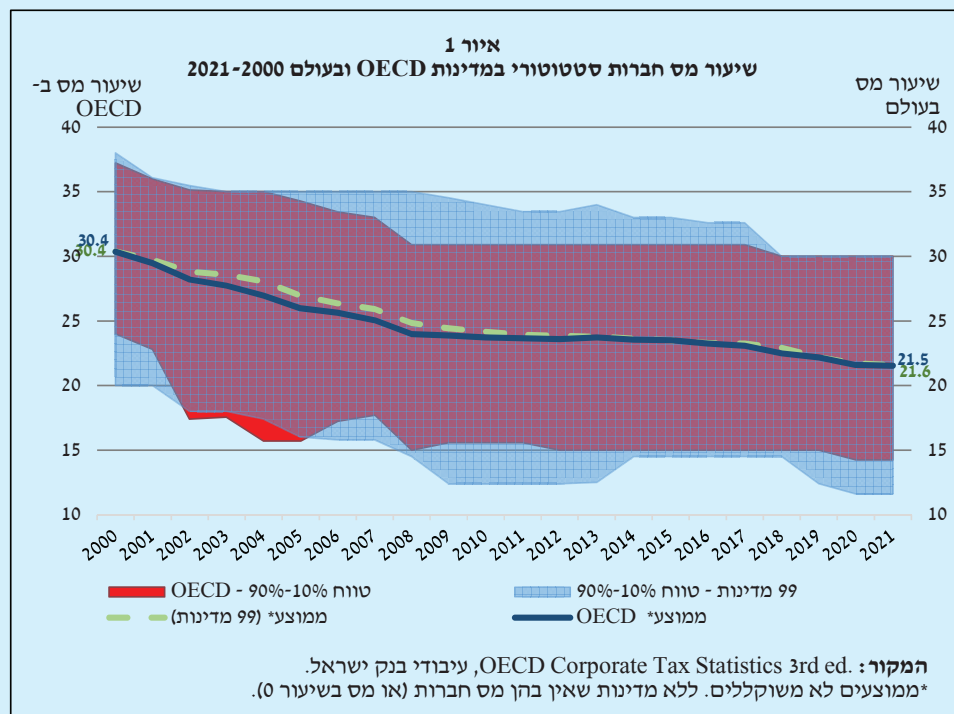
מבוא

מיסוי בין-לאומי עוסק בהשלכות הבין-לאומיות של חוקי המס הלאומיים, ובמיוחד בשאלה כיצד לחלק את עוגת המס בעסקאות הנוגעות ליותר ממדינה אחת. כל זאת ללא גוף בין-לאומי מוסכם, המאגד בתוכו סמכויות ו/או חובות, כמו, לדוגמה, ארגון הסחר העולמי (ה-WTO) בתחום הסחר. לפיכך אין זה מפתיע שבמשך שנים נטען בספרות המקצועית כי מערך עצמאי של מיסוי בין-לאומי אינו קיים, וכי בגלל כוחם של האינטרסים העוצמתיים המתחרים בתחום גם לא פשוט לייצרו. מה שכן קיים, עד כה, הוא מארג של כללי מס מדינתיים לצד אמונות מס ונוהג בין-לאומי, שיחדיו יוצרים את מערך המיסוי הבין-לאומי – מערך מורכב ולא עדכני במישור היישומי-פרקטי.

מקובל לראות את הבסיס הרעיוני למיסוי הבין-לאומי כנובע ממפגש הכוחות הדיפלומטי של חבר הלאומים (League of Nations) בשנות ה-20 של המאה הקודמת. זאת כאשר גבולות גיאוגרפיים ומדינת הלאום היוו גורם משמעותי בכלכלה הגלובלית, ורובו המכריע של הסחר היה בטובין פיזיים, ובזיקה משמעותית למקום. לעומת זאת היום רוב הסחורות המיועדות ליצוא הן חלק משרשראות ייצור ואספקה גלובליות, ותשתיות ונכסים דיגיטליים הפכו לגורמים כלכליים מרכזיים בכלכלה העולמית. למרות שינויים אלה ואחרים, עד לאחרונה עולם המס הבין-לאומי עדיין שיקף במידה רבה את ההסכמות ההיסטוריות שהתווה חבר הלאומים. בהתאם לכך נקבעה חלוקת עוגת המס הגלובלית בעיקר בהתייחס לזיקה הגיאוגרפית של משלם המסים ולמקום הפקת הכנסתו. אבל, בעולם הנעשה מחובר, פתוח ודיגיטלי יותר, אין זה פשוט, וייתכן שאף בלתי אפשרי, לקבוע מסמרות בסוגיות אלו, וכך להישען עליהן כדי להשית ולבזר את נטל המס העולמי.

האתגרים המודרניים של המיסוי הבין-לאומי

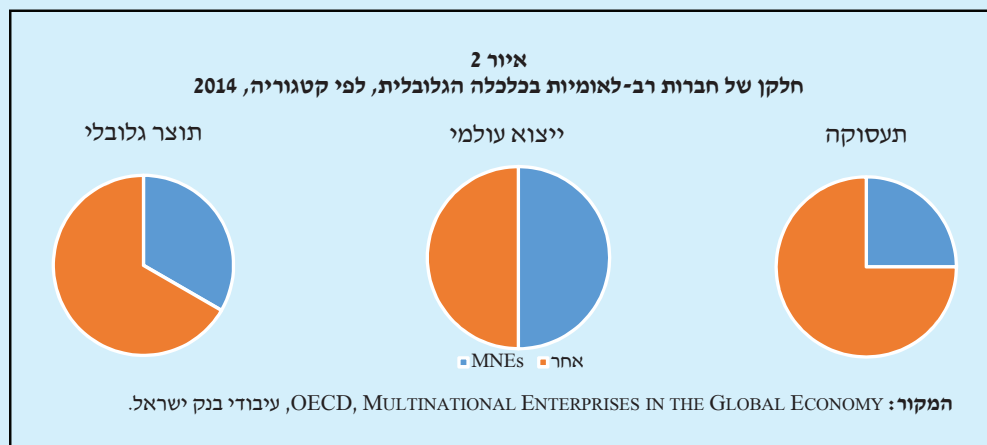
כיוון שסידורת המיסוי הבין-לאומי הותוו בעידן הקודם, יכולת גביית המסים נפגעה משמעותית בעשורים האחרונים בעיקר עקב התרחבות השימוש בתשתיות דיגיטליות ובנכסים לא-מוחשיים. תהליכים אלו מייצרים לנישומים – בעיקר חברות רב-לאומיות – תמריצים מוגברים לנקיטת תכנוני מס באמצעות ניוד בין-לאומי של משאבים ורווחים לשם מזעור חבות המס הכוללת החלה עליהם. כך הפכה הכלכלה הגלובלית כר פורה לתכנוני מס אגרסיביים ולתחרות מס בין-לאומית. התוצאה הייתה שחיקה מתמשכת של בסיס המס הגלובלי ובפרט במדינות המקור של הפעילות הכלכלית עקב הסטת רווחים ופעילויות כלכליות למדינות אחרות. גם לגבי חברות שלא הסיטו את פעילותן, עצם הסיכון שיעשו זאת הניע מדינות לתת להן הקלות מס. (ראו בהמשך דיון לגבי ישראל).



השיעור הסטטוטורי הממוצע של מס החברות במדינות ה-OECD ירד בעשרים השנים האחרונות בכ-8 נקודות אחוז (איור 1). ניתוח הבוחן, במדגם ממדינות ה-OECD וה-G20, את המיסוי האפקטיבי, כלומר מתייחס לא רק לשיעור המס הסטטוטורי אלא גם לבסיס המס ולשיעור המס המושט בפועל, מגלה ירידה דומה בין 1999 ל-2017. תחרות המס בין מדינות העולם (שזכתה לכינוי "מרוץ לתחתית") והאיום שנבע ממנה לא רק לשחיקת בסיס המס בטווח המיידי ו/או הארוך, אלא גם ליצירת עיוותים כלכליים ופוליטיים לשם השלמת בסיס המס המתכלה, ממלאים תפקיד מרכזי במיסוי הבין-לאומי המודרני, ומקבלים משנה תוקף כאשר הם פוגשים את תהליכי הדיגיטליזציה המואצים המתנהלים בעולם הגלובלי של היום.

מיסוי בין-לאומי של חברות, גלובליזציה והמהפכה הדיגיטלית

המיסוי הבין-לאומי של חברות – במיוחד רב-לאומיות – נוגע במספר סוגיות כגון: מחירי העברה, השקעות זרות ודיגיטליזציה, סוגיות המקבלות תשומת לב קרובה ומפורטת ברפורמה הנוכחית. עדויות לקיומן של חברות רב-לאומיות (MNEs – Multinational Enterprises) ישנן עוד מהמאה ה-17 לספירה, אבל פעילותן התגברה משמעותית לאחר מלחמת העולם השנייה, בעקבות הורדת חסמי סחר, השקעות בין-לאומיות ועלייה באיכותן של טכנולוגיות מידע ותקשורת ושימוש בהן. לפי הערכות גסות, במהלך שנות ה-70 של המאה הקודמת היו כ-7,000 חברות-אם רב-לאומיות. מספרן עלה ל-38,000 בשנת 2000 ולכ-82,000 ב-2008, עם יותר מ-230,000 חברות זרות הנמצאות בשליטת חברת האם הרב-לאומית ב-2014. חברות רב-לאומיות אחראיות לכשליש מהתוצר הגלובלי, לכמחצית מהיצוא העולמי ולכרבע מהתעסוקה (איור 2). חברות רב-לאומיות מציגות היום מודל עסקי חדש, הניזון מהכלכלה הדיגיטלית, כולל תשתיות ושירותים דיגיטליים ונכסים לא-מוחשיים. לשם השוואה: עם עשרת התאגידים הגדולים ביותר בשנות ה-80 של המאה הקודמת נמנו, בין היתר,



"קוקה-קולה", "ג'ינרל אלקטריק", "אינטל", HP, ו-IBM.¹ ארבעים שנה לאחר מכן "אפל", "אלפבית", "מיקרוסופט", "אמזון", "פייסבוק", ו"עליבאבא" נמנות עם עשרת החברות המובילות.² כך הופכת הפלטפורמה הדיגיטלית למרכזית במיוחד במיסוי הבין-לאומי בכלל ובמיסוי חברות רב-לאומיות בפרט.

הרפורמה הנוכחית במיסוי הבין-לאומי

הגוף שיזם את הרפורמה הנוכחית במיסוי בין-לאומי הוא פורום דיפלומטי-כלכלי בשם ה-OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS (IF), שחברות בו כיום כ-140 מדינות. ה-IF נוסד בקיטו, יפן, ביוני 2016, כדי לפקח על יישום הנחיות יוזמת ה-BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) ולהבטיח את הטמעתן בצורה אחידה ושקופה. יוזמת ה-BEPS החלה להתגבש ב-2013 במטרה להתמודד עם אתגרי שחיקת בסיס מס החברות בעולם ועם הקושי הגובר לקשור בין מקום ביצועה של פעילות כלכלית למקום רישומם של הרווחים מאותה פעילות לצורכי מס – שתי בעיות הנובעות במידה רבה מהעלייה בהיקף פעילותן ורווחיהן של חברות רב-לאומיות ומצמיחת הכלכלה הדיגיטלית.³ לאחר פרסום דוח ה-BEPS הראשון, בפברואר 2013,⁴ אימצו מדינות ה-OECD וה-G20 תוכנית פעולה המתמקדת בתחומים בעייתיים במיוחד במיסוי עסקאות בין-לאומיות. היום אנו למעשה בעיצומו של יישום תוכנית הפעולה של ה-BEPS, אשר מאז פרסומה, לפני כעשור, המהפכה הדיגיטלית ואתגרי המס הנובעים ממנה עברו לראש סדר העדיפויות הבין-לאומי. בהתאם לכך עיבד ה-IF את הצגת הסוגיה הדיגיטלית לדוח סופי ומקיף. הדוח פורסם בינואר 2019 (Pillar I ו-Pillar II).

¹ (IMF, Corporate Taxation in Global Economy, fig. 3, at 14 (March 2019)).

<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/03/08/Corporate-Taxation-in-the-Global-Economy-46650>

² Ibid. The leading 10 firms are: Apple, Alphabet, Microsoft, Amazon, Facebook, Tencent, Berkshire Hathaway, Alibaba, Johnson & Johnson, and JPMorgan Chase.

³ ראו, למשל, פרסום בנושא של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר ב-10.2.2020 ("תכנוני המס איתם אמורה התוכנית להתמודד כוללים הימנעות של תאגידים רב-לאומיים מתשלומי מס ע"י שחיקת בסיס המס או הסטת רווחים למקלטי מס, תופעה גלובלית שמאיימת על היקף ההכנסות ממסים ועל הוגנות תשלומי המס במדינות רבות. הצורך בתוכנית מיוחדת התעצם בשל תנועת ההון החופשית והתרחבות הכלכלה הדיגיטלית, שיצרו פערים בחקיקת המס אותם ניתן לנצל להימנעות ממס"). זמין בקישור:

<https://www.gov.il/he/departments/policies/beps>

⁴ OECD, Addressing Base Erosion and Profit Shifting (Feb., 2013), at

<https://www.oecd.org/tax/beps/addressing-base-erosion-and-profit-shifting-9789264192744-en.htm>

II – להלן P1 ו-P2 או The Two Pillar Solution), וכולל שני נדבכים, המהווים יחד את הרפורמה הנוכחית.⁵ ההסכם המדיני לגבי The Two Pillar Solution התקבל באוקטובר 2021, ההסדרים המעשיים מפותחים במהלך 2022, והיישום צפוי להתחיל ב-2023.

נדבך 1 בהסכם (P1)

P1 מתמקד בסוגיית הזיקה (NEXUS) והחלוקה הבין-לאומית של רווחים עסקיים. לפי נדבך זה המדינות החתומות על ההסכם מתחייבות לבטל מסים שהטילו באופן חד-צדדי על פעילות דיגיטלית בין-לאומית, ולהימנע מליזום חדשים. במקומם P1 מציע פורמט אחיד למיסוי פעילות דיגיטלית והערך המוסף שלה במקום היווצרם, גם ללא נוכחות פיזית במובן המסורתי. פעילות דיגיטלית כוללת, בין היתר, רכישות אינטרנטיות והכנסות מפרסומות דיגיטליות.

P1 הוא חדשני ביוצרו זכות מיסוי חדשה, שלפיה רווחים ששיעורם 25% מהרווח השיורי של חברה רב-לאומית בעלת פדיון הגבוה מ-20 מיליארד אירו בשנה יחולקו בין המדינות החתומות על ההסכם לפי נוסחה נתונה.⁶ הפדיון מתייחס למדינה שבה נצרכים ו/או משמשים המוצרים והשירותים הדיגיטליים, ולמדינה זו תעמוד זיקת מיסוי לרווחי החברה הרב-לאומית במקרים שיש לאותה חברה פדיון שנתי של מיליון אירו לפחות באותה מדינה.⁷ P1 גם קובע מנגנון מחייב ליישוב סכסוכים, אבל בשלב זה פרטי המנגנון עדיין אינם ברורים, כולל מי יפעיל אותו ומה תהיינה סמכויותיו. המיסוי שנקבע ב-P1 יחול על חברות בכל הענפים, למעט חברות פיננסיות וחברות להפקת משאבי טבע.

P1 צפוי לחול על מספר קטן של חברות ענק – כ-15% מבין 500 החברות הגדולות בעולם⁸ – ולפי הערכות ה-OECD הוא יחלק-מחדש בין המדינות החתומות על ההסכם יותר מ-125 מיליארד דולרים בשנה,⁹ כך שההכנסות העולמיות ממסים יגדלו בכ-15–45 מיליארד דולרים. בישראל בסיס מס החברות צפוי לגדול בכ-50–150 מיליון דולרים, וההכנסות ממסים – בכ-12–40 מיליון דולרים.¹⁰ רכיבים נוספים של נדבך זה מתמקדים בשיפור יכולות ניהוליות, והשפעתם על ההכנסות ברמה העולמית בכלל, ובישראל בפרט, צפויה להיות צנועה.¹¹

נדבך 2 בהסכם (P2)

P2 בא לוודא שחברות רב-לאומיות ישלמו מס חברות מינימלי בכל תחום שבו הן פועלות.¹² זאת כדי לצמצם את האפקטיביות, ולכן את האטרקטיביות, של תכנוני מס, וכפועל יוצא – את שחיקת בסיס מס החברות הגלובלי ואת ההסטה הבין-לאומית של רווחים.¹³ המיסוי המינימלי נכנס בעיקרו לתוקף כששיעור המס האפקטיבי (ETR) המושת על ידי רשויות השיפוט של המדינות החתומות על P2 נמוך מ-15%; אז P2 משלים את המיסוי עד לאותו רף.

⁵ OECD, Addressing the Tax Challenges of the Digitalization of the Economy (January, 2019), available at: <https://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf>

⁶ רווח שיורי מוגדר ברפורמה כרווח מעל 10 אחוזים. כך, למשל, בחברה רב-לאומית עם 16 אחוזי רווח, 6 אחוזים מהרווחים שיוזרי ו-10 אחוזים מהרווחים שיוזרי רגיל. ככלל, הרווח השיורי יחולק בין המדינות להן מתגבשת זכות מיסוי, באופן פרופורציונלי לאחוז הפדיון של החברה הרב-לאומית באותן מדינות. אבל, כאשר הרווח השיורי של חברה רב-לאומית כבר ממוסה במדינה אחת, סכום הרווח שיוקצה למדינות אחרות יפחת.

⁷ למדינות שתוצרן קטן מ-40 מיליארד אירו רף הפדיון יעמוד על 250,000 אירו. P1 קובע סכום נוסף שנועד לתקן את התגמול של חברות רב-לאומיות המבצעות פעילויות שיווק והפצה בסיסיות. זאת כדי לפשט את ניהול כללי התמחור של פעילויות אלו, להגביר את הוודאות ולהפחית מחלוקות ועלויות ציית.

⁸ Michael P. Devereux and Martin Simmler (2021). "Who Will Pay Amount A?", EconPol Policy Brief, 36 (July).

⁹ OECD 2021 Tax Report, at 4.

¹⁰ Devereux & Simmler לעיל, מעריכים כי בסיס מס החברות העולמי יגדל בכ-80–100 מיליארד דולרים.

¹¹ OECD, Tax Challenges Arising from Digitalization—Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS (retrieved January 18, 2022), available at:

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ecdb6a47-en/index.html?itemId=/content/component/ecdb6a47-en>

¹² חברה רב-לאומית, על פי P2, היא קבוצת חברות המורכבת מסך היישויות שבעלות ושלטה של אותה חברה-אם (UPE).

¹³ זאת לעומת החשש, המסורתי במיסוי בין-לאומי, למיסוי כפול.

P2 מורכב משני מנגנונים: הראשון, (Global Anti-Base Erosion Mechanism (GloBE), מכיל זוג כללים (IIR ו-UTPR), שיחדיו משלימים את המיסוי האפקטיבי על חברות רב-לאומיות ל-15%. ה-IIR (Income Inclusion Rule) עושה זאת על ידי העברת חבות המס המשלים ל-15% במעלה שרשרת השליטה של החברה הרב-לאומית, עד לחברת-האם, אם זו ממוקמת במדינה החתומה על P2. במקרים אחרים האחריות להטלת המס המשלים עוברת ליישום בדרגה הקרובה ביותר לחברת האם, אשר נמצאת בתחום שיפוט רלוונטי. ישנם מקרים שבהם לא ניתן ליישם את ה-IIR – למשל כאשר חברות-האם השולטות, לכל אורך השרשרת, אינן ממוקמות במדינה החתומה על P2, או כאשר מדינות שיכולות למסות את החברה הרב-לאומית בוחרות שלא להפעיל את סמכותן. כאן מתווסף ה-UTPR (Undertaxed Payments Rule), שקובע על מי מבין החברות הקשורות בקבוצה הרב-לאומית יחול המס המשלים את חבות המס לרמה המינימלית הנדרשת.¹⁴ המנגנון השני של P2, ה-STTR (Subject to Tax Rule), מופנה בעיקרו למדינות מתפתחות, במיוחד מדינות בעלות יכולת אדמיניסטרטיבית נמוכה לפי הגדרות ה-IF. לפי כלל זה, כאשר שיעור מס החברות הנומינלי במדינה שבה שוכנת החברה מקבלת התשלום נמוך במיוחד, מדינת המקור רשאית לגבות מס שישלים את המיסוי עד לכ-9%. רף זה נמוך מ-15%, שכן המס על פי ה-STTR הוא מס נומינלי על הפדיון בעסקה, לא מס אפקטיבי על הרווחים. המס חל על סוגי תשלומים והעברות בין צדדים קשורים החשופים במיוחד לתכנוני מס, כגון ריבית, תמלוגים ודמי תיווך. ה-STTR מקבל קדימות על GloBE, כך שתשלומי המס תחתיו יוכרו לצורכי ה-GloBE, ויתקבל בגינם זיכוי מס בחישוב הכולל. P2 נועד לחול בשלב ראשוני על חברות רב-לאומיות שבהן סך הכנסות החברה מכל שלוחותיה (להלן הקבוצה) הוא לפחות 750 מיליון אירו, לפי שנת הכספים הקודמת – רף תחולה נמוך משמעותית מזה הנדרש תחת P1. לפי ה-OECD המגמה העתידית היא הרחבת ההסדר על כל החברות הרב-לאומיות, ללא קשר להיקף רווחיהן. גם בגרסה הנוכחית של הרפורמה מדינות רשאיות להפעיל את P2 אף אם אינן עומדות בתנאי הסף.¹⁵ נוסף על כך, P2 נועד לפעול באופן הרמוני עם רפורמת המיסוי האמריקאית שנכנסה לתוקף ב-2018 (GILTI).¹⁶ כך, למשל, חברות קטנות הנמצאות בישראל ואינן בהכרח כפופות ל-P2 עדיין יכולות להיות ממוסות תחת GILTI כאשר חברות האם שלהן אמריקאיות. מצב זה מבטא אולי באופן המובהק ביותר את שינוי כללי המשחק הבין-לאומי מהמצב טרם הרפורמה, שבו היה למדינות העולם תמריץ כלכלי מובנה להפחתת שיעורי המס כדי למשוך אליהן השקעות זרות ופעילות כלכלית אחרת, למציאות החדשה, שלפיה מס שלא ייגבה על ידי מדינה אחת צפוי להיגבות על ידי אחרת, בין באמצעות GILTI ובין באמצעות רפורמת שני הנדבכים. לפי הערכות ה-OECD, תחת P2 יחולקו-מחדש בין מדינות ההסכם יותר מ-150 מיליארד דולרים בכל שנה,¹⁷ והשפעתו על ישראל תהיה רבה מזו של P1.

השלכות ההסדר על ישראל ועל מדיניות המיסוי

ל-P1 צפויה, כאמור, השפעה קטנה בלבד על תקבולי המסים בישראל בעת הפעלת ההסדר, ואילו P2 (וחקיקת ה-GILTI בארה"ב) רלוונטי יותר לחברות הפועלות במשק הישראלי. בפרט – שיעור המס האפקטיבי המינימלי של 15% עשוי להיות רלוונטי לחברות רב-לאומיות גדולות הנהנות מהטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון שפועלות באזורי פיתוח א' ולחברות הפועלות במסלולים "הטכנולוגי המועדף", "טכנולוגי מועדף מיוחד" ו"מפעל מועדף מעל 10 מיליארד" גם באזורי פיתוח אחרים. שיעורי מס החברות החלים על חברות אלה נמוכים מ-15%, ולכן אם שיעור המס בישראל לא ישתנה הן עלולות להידרש להשלים את הפער במדינות שבהן הקבוצה פועלת מחוץ לישראל. עם זאת, לא כל חברה רב-לאומית הפועלת במסלולים אלה אכן תידרש לשלם תוספת מס, שכן: (1) את תשלום המס המינימלי מחשבים על כלל הפעילות של החברה הרב-לאומית, לא רק על הפעילות שמזכה בהטבה; (2) המיסוי המינימלי ברפורמה מתייחס בעיקרו

¹⁴ כלל זה נקבע משום שמרבית עיוותי המס המטופלים על ידי ה-BEPS נובעים מרישום והעברה של רווחים בין חברות קשורות.

¹⁵ יישויות ממשלתיות, ארגונים בין-לאומיים, ארגונים ללא מטרות רווח וקרנות פנסיה או השקעה אינם כפופים להסדרי הנדבך.

¹⁶ GILTI נועד, במידה רבה, להתמודד עם פרקטיקה של תאגידים ויחידים אמריקאיים להחזיק חברות נשלטות זרות, המאוגדות על פי דין זר ופועלות מחוץ לארה"ב, ולכן הכנסותיהן אינן חייבות במס אמריקאי, אף על פי שהן נשלטות על ידי בעלי עניין אמריקאיים. פרקטיקה זו נפוצה במיוחד במסגרת פעילות בנקאים לא מוחשיים (קניין רוחני, פטנטים וכדומה).

¹⁷ OECD 2021 Tax Report, at 4.

לשיעור המס האפקטיבי, הכולל את כל תשלומי המס על הכנסות החברה ולא רק את תשלומי מס החברות. כך אם, למשל, החברה מחלקת דיווידנדים ומשלמת עליהם מס, תשלומי המס האלה נחשבים לצורך שיעור המס המינימלי של 15%;¹⁸ (3 בסיסי הרווח וההכנסות שעל פיהם מחושבת חבות המס המינימלית נקבעים לפי כללי החשבונאות, שיכולים להיות שונים משמעותית מכללי החישוב שנערך לצורכי מס.

בשל מורכבויות אלה ואחרות קשה לזהות בדיוק כמה מהחברות הפעילות בישראל יושפעו מהרפורמה, ובאילו סכומים תסתכם תוספת חבות המס. ככל הנראה מדובר בעשרות בודדות של חברות (אמנם חלקן גדולות), ובתוספת מס פוטנציאלית לא גדולה.¹⁹ לעומת זאת חקיקת ה-GILTI במסגרת רפורמת המס בארה"ב רלוונטית לחברות רבות יותר, והשפעותיה על חברות פעילות בישראל עשויות להיות גדולות יותר.

למרות הקושי להעריך בשלב זה בדיוק את ההשפעות הפוטנציאליות של רפורמת המס הבין-לאומית ושינויי החקיקה בארה"ב על ישראל, קידומן ומועדי יישומן הקרובים מחייבים לתת את הדעת כבר בשלב זה על קביעת שיעור מס מקומי מינימלי (DMT) על פעילויות בישראל. מס כזה שיתאם את כללי ההסדר הבין-לאומי (בדומה למהלכים שקידמו לאחרונה מדינות מפותחות אחרות, כשווייץ, בריטניה והאיחוד האירופי) ימנע מצב שבו מדינות אחרות יזכו בתקבולי המס על פעילויות המתקיימות בישראל רק מפני שישראל נמנעה מלגבות את המס – כולו או חלקו. עד הרפורמה שיעורי מס נמוכים במיוחד היו אטרקטיביים לחברות, שכן במרבית המקרים המס הנמוך בישראל היווה את חבות המס הסופית; לעומת זאת לאחר שהרפורמה תיכנס לתוקף ההפרש עד ל-15% ייגבה על ידי מדינות אחרות, תוך אובדן הכנסות לישראל וללא תועלת ממשית לחברות הפועלות בה. במקרים מסוימים יישום DMT עשוי גם להניע חברות רב-לאומיות שמשלמות כיום מסים בשיעור נמוך מהמינימום הקבוע בהסדר להעביר לישראל פעילויות נוספות, שהמס עליהן גבוה יותר, כדי לחסוך תשלומי מס על מכלול פעילותן הגלובלית.

סוגיה מורכבת יותר היא בחינת מערך ההטבות הכולל שישראל מעניקה לעסקים, בעיקר במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. מניע מרכזי למתן ההטבות הוא החשש מתחרות בין-לאומית על מיקומן של חברות רב-לאומיות בעלות פריז גבוה, ובפרט חברות החשופות לשווקים הבין-לאומיים באמצעות יצוא חלק ניכר מתוצרתן.²⁰ רפורמת המס הבין-לאומית נועדה לצמצם תחרות זו, שכן כעת מדינות שינהיגו (או ישמרו) שיעורי מס נמוכים מהסף המינימלי שנקבע ברפורמה לא ייהנו מיתרון תחרותי. משום כך זוהי הזדמנות לבדוק אם רצוי להמשיך ולקיים את מערך ההטבות המתבסס על קריטריון היצוא, או למקד את ההטבות בפעילויות התומכות ביעדים כלכליים וחברתיים אחרים, כגון מחקר ופיתוח, תעסוקה איכותית, אימוץ טכנולוגיות ועוד. הרפורמה גם מחזקת את הצורך לבדוק אם נכון להמשיך ולבסס חלק ניכר מהתמיכה הממשלתית על הטבות מס ולא על מענקים ישירים, וכן לבחון את מטרותן ותמהילן. זאת במיוחד כאשר מדובר בתמיכה בחברות חדשניות, שבמקרים רבים השקעותיהן עלולות לא להבשיל לכדי מוצר רווחי אשר ייהנה מהטבות המס, אך בכל זאת תורמות לפיתוח הידע והיכולות הטכנולוגיות במשק. דיון מפורט בסוגיה זו הוא מעבר למסגרת התיבה הנוכחית, אך חשוב שיתקיים בתקופה הקרובה, כחלק מגיבוש תגובת המדיניות של ישראל לשינויים בסביבת המיסוי הבין-לאומית, לפני תאריך היעד ליישום רפורמת המס, בינואר 2023.²¹

¹⁸ המס על חלוקת דיווידנדים חל על תשלומים ליחידים ולחברות זרות, אך לא לחברות בישראל, שעבורן שיעורו בארץ 0%.

¹⁹ חברות גדולות אחדות נהנות מהסדרי מס מיטיבים במיוחד, ולצידם מהבטחה ליציבות רגולטורית של הסדרי המס החלים עליהן. חברות אלה עדיין כפופות למס המינימום ברמה הבין-לאומית, אך לא ברור שיסכימו לשינוי שיעור המס החל עליהן בארץ במקום תשלום הפרש המס בחו"ל.

²⁰ להדגמת החשיבות שקובעי המדיניות בישראל ייחסו לשיקול זה בקביעת ההטבות ראו: "דוח צוות הבדיקה לעניין הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון" (ועדת אנדרון, יוני 2015), עמ' 5; "מסקנות הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הטבות המס והמענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון" (ועדת שני, אוקטובר 2010), עמ' 19–21.

²¹ לדיון במבנה ההטבות ראו, למשל: בנק ישראל (2019), דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריז העבודה, עמ' 28–30; OECD (2019), OECD Economic Surveys: Israel 2020, p. 50.