

1. הקדמה

1.1 מיסוי בינלאומי

לשם ההגדרה יש לציין כי "מיסוי בינלאומי" הוא מיסוי הנוגע לאירוע מס שיש בו אלמנטים זרים רלוונטיים. הגדרה זו תורחב ותובהר בהמשך.

בשנים האחרונות הפך נושא המיסוי הבינלאומי לאחד מתחומי המס המשמעותיים יותר בכלכלה המודרנית. עסקאות רבות בעולם ובישראל הן בעלות היבטי מיסוי בינלאומיים רבים. לישראלים רבים פעילות מעבר לים. מספר ישראלים אלו גדל לאחרונה עד מאוד.

בין הגורמים העיקריים לפעילות והשקעות של ישראלים בחו"ל ניתן להזכיר את השיקולים הבאים:

1. הליברליזציה בתחום הפיקוח על מטבע החוץ: ביום 14 למאי 1998 ניתן היתר כללי, לפיו מותר ליחידים ולחברות להחזיק נכסים בחו"ל.¹
2. מגמת הגלובליזציה בכלכלה העולמית: לפי מגמה זו ניכרת סטנדרטיזציה (תקינה) אחידה של כל המדדים (פרמטרים) הכלכליים-מסחריים, היוצרים נורמות התנהגות כלכליות-מסחריות אחידות בכל העולם, גם בתחומי המס והכלכלה.
3. התפתחות בתחומי התחבורה, הטכנולוגיה וההיי-טק: תחומים אלו, שהגיעו לשיאם בשנת '90, יצרו קלות רבה במעבר אינפורמציה ממקום למקום.

¹ כבר בשנת 1991 ניתן היתר כללי לחברות מסוימות להחזיק נכסים בחו"ל ובוטלו מגבלות פיקוח מט"ח לגביהן. בשנת 1998, עם ביטול מגבלות ההיתר הכללי לגבי החזקת יחידים וחברות בנכסים בחו"ל, החלה פעילות מואצת של תושבי ישראל בחו"ל. סעיף 2 להיתר הפיקוח על המטבע, תשנ"ח-1998, ק"ת 722 קובע כדלקמן:

"כל פעולה או עסקה, הטעונה היתר לפי סעיפים 2 עד 6 לחוק, מותרת, בכפוף לסייגים ולתנאים שבסעיפים 3 עד 8א."
להסבר באופן כללי על המסגרת העניינית של הפיקוח על המטבע, שהוטל בעבר לפי חוק הפיקוח על המטבע, תשל"ח-1978, ס"ח 108, ראו יוסף שפט וזבולון הנדלר, הפיקוח על מטבע חוץ, (אוגדן, כרכים א-ג, אדמית).

4. ניידות כוח העבודה בכלכלה הגלובלית: ניידות כוח העבודה הייתה אלמנט עיקרי בגלובליזציה ויצרה היצע וביקוש בכוח אדם זול גם במדינות מערביות.
5. פוטנציאל ואיכות ההון האנושי של תושבי ישראל וליכולתם לייצא ידע, שירותים, וסחורות: לישראל יתרון יחסי כלל עולמי בנושאים מועטים ביותר. אחד מהם הוא נושא הטכנולוגיה ידע.
6. המצב הביטחוני, מגמת ההאטה הכלכלית בישראל והמשבר המתמשך במשק הנדל"ן: מאז אמצע שנות ה-90 חלה הידרדרות במצב הכלכלי של ישראל. תעשיית ההייטק והביו-טק החזיקו את הכלכלה הישראלית במצב טוב ובצמיחה יפה ביותר עד להתפוצצות הבועה הטכנולוגית בספטמבר-אוקטובר 1990. המשבר הכלכלי יצר מאיץ חשוב וגדול בנדידת ידע כוח אדם לחו"ל. קהילות ישראליות גדולות קיימות במרבית "בירות הטכנולוגיה" במערב, אף כי מספר הישראלים שם פחת.
7. השקעות בחו"ל נושאות תשואה גבוהה יותר מאשר השקעות דומות בישראל: כך, לדוגמה, נדל"ן למגורים בישראל מניב בין 2%-4%, ובחו"ל בין 5%-11% תשואה.
8. עידוד השקעות בחו"ל על-ידי מדינות שונות: כך לדוגמה, באירלנד או במדינות בדרום-מזרח אסיה.
9. מיסוי נוח יותר בחו"ל: למדינות רבות שיטת מיסוי נוחה יותר מאשר בישראל. כך, לדוגמה, זר פטור מרווחי הון במכירת נדל"ן בבריטניה. בארה"ב ישלם זר 20% על רווחי הון ממכירת נדל"ן. בישראל, גם אחרי הרפורמה, המיסוי הינו 25%, כאשר חישובי המס מוגבלים לרשימת הוצאות צרה וסגורה. כך לאחרונה בתיקון 50 לחוק מיסוי מקרקעין הותרו בניכוי הוצאות מימון לנכסים שנרכשו אחרי 7.11.01.
10. הרפורמה במיסוי: חשיבותה של הרפורמה במס ונכונותה המעשית והאקדמית אינן שנויות במחלוקת, אך יש ישראלים רבים שהחליטו לעבור לחו"ל בשל הרפורמה במס, ובמיוחד לאור תחולתה הפרסונאלית על תושבי ישראל.

עד כדי כך גברה התופעה של פעילות בחו"ל, שבעיתונות הכלכלית מדווחים כי חברות ענק ישראליות, דוגמת שיכון עובדים, העתיקו לאחרונה את עיקר פעילותן לחו"ל.² גם אם אין בכך כדי לשקף את פני הדברים במלואם, הרי יש בכך כדי להעיד על המגמה הכללית הקיימת בישראל. מגמה זו אינה נחלתן הבלעדית אך של תאגידים עסקיים גדולים בעלי מחזורים גדולים והון רב. היא משותפת גם ליחידים וליזמים פרטיים תושבי ישראל. כך, לדוגמה, גב' כהן מחדרה רוכשת מניות בנאסד"ק; בנה המהנדס עובד בחברה צרפתית; פלוני שוקל לרכוש נדל"ן מניב בהונגריה; אלמוני בוחן ביצוע ויזום של פרויקטים לבנייה ביוון; ופלמוני מתעניין ביזמות עסקית בנורבגיה וכו'. לכל אחד מהם היבט בינלאומי בעסקאותיו. הם כולם נזקקים לנורמות מיסוי בינלאומי, על-פיהן יידעו את כללי המיסוי החלים על הכנסותיהם. נורמות אלה מורכבות ממספר רבדים: מדיני המס הפנימיים של המדינות הנוגעות בדבר ומהמשפט הבינלאומי, דהיינו - מאמנות המס שאותן מדינות חתומות עליהן (אם אכן הן חתומות).

1.2 הנושאים הנדונים

עקרונות המיסוי הבינלאומי על-פי הדין הפנימי הישראלי עברו שינוי מקיף בעקבות קבלת המלצות וועדת רבינוביץ לרפורמה במיסוי ישיר בישראל (להלן: "הוועדה" או "וועדת רבינוביץ"). אלה נחקקו בתיקון מס' 132 לפקודת מס הכנסה מיום 4.8.02 (להלן: תיקון מס' 132). תיקון זה משנה מן היסוד את שיטת המיסוי הבינלאומי של מדינת ישראל. התיקון מרחיב את בסיס המס הפרסונאלי של ישראל. לאור הרפורמה בשיטת המס, נדרשת בחינה מחדש של כל דפוסי הפעילות ותכנוני המס, הנהוגים עד כה, ביחס להשקעות ופעילות של ישראלים בחו"ל. בדומה לתורת דארווין, אלו שישכילו להתמודד עם מצבים חדשים ולהתאים את עצמם, הם אלו שישרדו בשוק העולמי הגלובלי והתחרותי.

מטרת ספר זה הינה ליתן תיאור קצר ובהיר של כללי המשחק החדשים על-פי הרפורמה בהקשר רפורמה במיסוי הבינלאומי. הניתוח בספר מתמקד רק במספר נושאים נבחרים העולים מהחוק החדש. נושאים אלו הינם בעלי השלכה ישירה ביחס למיסוי הכנסות מפעילות ישראלים בחו"ל. האמור חל הן על הכנסות מיגיעה

² ראו גלובס (12.8.02), המדווח כי חברת שיכון עובדים מבצעת בשנת 2002 את עיקר פעילותה בחו"ל.

אישית והן על הכנסות מהון; הן על תשואה פאסיבית והן הכנסות רעיוניות כדוגמת דיבידנד (Deemed Dividend) מחנ"ז (חברה נשלטת זרה) (C.F.C.) ומחמ"ז (חברת משלח-יד זרה).

ואלו הם:

1. תושבות: הרפורמה, האם היא יוצרת שינוי ממשי בכלל במבחני התושבות לגבי יחיד ותאגיד: האם מבחני התושבות החדשים לגבי יחיד מוסיפים על המבחן שנהג עד כה בפסיקה. האם חזקות השהייה: 183 יום בשנה או 425 יום ב-3 שנים, מתוכם לפחות 30 יום בשנה, מחדשים דבר? כמבחן מושב לתאגיד, הוסף מבחן ההתאגדות בישראל, צד לצד עם מבחן השליטה והניהול; מנגד בוטל מבחן עיקר הפעילות והרישום בישראל.
2. מיסוי פרסונאלי בחו"ל: שינויים במיסוי הכנסות מיגיעה אישית (ממשלח-יד ומעבודה) של ישראלים בחו"ל, הכנסות פאסיביות ואקטיביות כאחד.
3. כללי מקור גיאוגרפי: קביעת רשימת כללי מקור לקביעת מקום הפקתה של הכנסה.
4. הגירה כאירוע מס: קביעת "אירוע מס" רעיוני ביחס לנכסים בחו"ל בעקבות שינוי תושבות יחיד או תאגיד בעת ביצוע "רלוקיישן" - (Relocation), שפירושו בעברית שינוי מקום מושב.
5. עולים חדשים: הרחבת הפטור ממס על רווח הון ועל הכנסות פסיביות מנכסים בחו"ל לעולה חדש ולתושב חוזר, והכנסות מעסק של עולה חדש ועוד.
6. הכנסות ממשלח-יד ומעבודה בחו"ל: שינויים במיסוי הכנסות מיגיעה אישית ומעבודה של ישראלים בחו"ל.
7. הוצאות בחו"ל: הקלות במס לישראלים העובדים בחו"ל והתרת ניכוי של הוצאות שהוצאו בקשר לנסיעה לחו"ל.

8. "חברת משלח-יד זרה" (חמ"ז): מיסוי חברות של תושבים ישראלים הנותנים שירותים דרך חברה תושבת חוץ - המכונה "חברת משלח-יד זרה".
9. "חברה נשלטת זרה" (חנ"ז - C.F.C.): ייחוס דיבידנד רעיוני לבעלי מניות ישראליים בחברה תושבת חוץ - "חברה נשלטת זרה".
10. קיזוז הפסדים בחו"ל: קביעת כללי קיזוז הפסדים מחו"ל לפי שיטת הסלים.
11. זיכוי ממיסי חוץ: הרחבת הזכות לקבלת זיכוי ממיסי חוץ.
12. מיסוי הכנסות מהשקעות נדל"ן בחו"ל: מיסוי תשואה ורווחי הון בגין השקעות בנדל"ן של תושבי ישראל בחו"ל, ובפרט בארה"ב; כל דרכי תכנון המס להשקעה בנדל"ן לאחר הרפורמה.
13. השקעות נדל"ן של זרים בישראל: מקבץ של 10 תכנוני מס על-פי אמנות המס של ישראל.
14. מדריך הטבות המס השלם לעובדים ישראלים בארה"ב: השלכות הרפורמה על רלוקיטשן: אופציות, שכר, רווחי הון, השקעות ועוד.
15. היקף החבות בביטוח לאומי: שינויים בעקבות הרפורמה ותכנית החירום הכלכלית.
16. התארגנות לקראת הרפורמה במס: צרור עצות לקראת הרפורמה במס.

הנושא של מיסוי דיבידנדים מחו"ל - סעיפים 125 ב ו-126 לפקודה - יבחן על-ידינו במאמר נפרד.

בשעת עריכת הספר נמצאות מחלקות החקיקה של מנהל הכנסות המדינה ונציבות מס הכנסה במהלך חקיקה של קבצי תקנות העוסקים בנושאים הקשורים למיסוי בינלאומי, כגון לעניין קביעת מחירי העברה לפי סעיף 85א לפקודה. בנוסף לכך, מנהל הכנסות המדינה כבר יזם תזכיר הצעת חוק לתיקון 1 של תיקון 132 לפקודה. מטרתו של תיקון זה היא לפתור בעיות אשר התעוררו ביישום הרפורמה. הצעת חוק זו, שהתקבלה בכנסת בקריאה ראשונה ביום 4 בדצמבר 2002, כתיקון 1 לחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 132) (חוק הרפורמה

שכונה לעיל תיקון 132)³, אמורה להתקבל בכנסת בקריאה שנייה ושלישית במהלך חודש דצמבר 2002. הצעת חוק זו תכונה להלן "תיקון 134".

נקודת המוצא בספר הינה כי תיקון 134 יתקבל לבסוף כלשונו בהצעת החוק שעברה בקריאה ראשונה בכנסת. בהתאם לכך, הובאו סעיפי החוק כנוסחם לאחר תיקון 134. יחד עם זאת, ברוב המקרים עמדנו על נוסח הסעיף העובר לתיקון 134, ועל משמעות השינויים שהחיל. באם לא יתקבל תיקון 134 בקריאה שנייה ושלישית בכנסת, או באם יתקבל אך בנוסח שונה, יש לבחון את ההשלכות של השינויים המתחייבים לפי העניין. יש עוד ליתן את הדעת כי לאחר הורדת הספר לדפוס ייתכנו שינויים נוספים, כגון: התקנת תקנות חדשות המשליכות על הנושאים הנדונים בספר. ראוי, אם כן, לקחת בחשבון את כל האמור לעיל בטרם יישום האמור בספר הלכה למעשה.

טרם הדין בכל הסדר חדש, נציג את הדין הקודם בקצרה. נפקותו של הדין הקודם מצומצמת אומנם לגבי שומות המס של השנים שקדמו לרפורמה, דהיינו: עובר לשנת המס 2003. עם זאת, הבנתו חשובה. יש בה כדי לשפוך אור על הדין החדש ולסייע בהפנמת המשמעות המעשית של ההסדרים החדשים שנקבעו ברפורמה (תיקון 132 לפקודה), וזאת על-ידי הבנת הרקע להם. לשם פישוט הניתוח ומיקודו, נמנע מלהיכנס לעומקו של דיון ביחס לשאלות שאינן קשורות במישרין לדין החדש.

³ חוק מס הכנסה (תיקוני חקיקה), תשס"ב-2002, ס"ח 530.

2. המלצות הוועדה לרפורמה במיסוי ישיר (ו. רבינוביץ II)

2.1 רקע

וועדת רבינוביץ הוקמה במטרה לגבש המלצות לרפורמה כוללת במערכת המיסוי הישיר במדינת ישראל. וועדה זו מונתה ביום 26.2.02 על-ידי שר האוצר, מר סילבן שלום. בראשה עמד מר יאיר רבינוביץ, ר"ח, מי ששימש בעבר כנציב מס הכנסה. על חבריה נמנו מומחים מהאקדמיה ומהמגזר הציבורי והעסקי-הפרטי⁴.

בכתב המינוי שלה נדרשה הוועדה לגבש את ההמלצות בשלושה נושאים מרכזיים:

(1) הפחתת נטל המס הישיר על הכנסות מיגיעה אישית;

(2) הרחבת בסיס המס על הכנסות מהון;

(3) מיסוי הכנסות במישור הבינלאומי, או בלשון כתב המינוי: "שינויים בהסדרי המיסוי החלים על

תושבי ישראל בחו"ל ועל תושבי חו"ל בישראל"⁵.

ספר זה מתמקד, אפוא, בהמלצות הנוגעות לנושא מס' 3 בלבד⁶.

⁴ בין חברי הוועדה נכללו: טלי אלדר-ירון, עו"ד, נציבת מס הכנסה כיום; מאיר קפוטא, עו"ד, הממונה על מנהל הכנסות המדינה כיום, ששימש כמרכז הוועדה ותורם רבות להצלחתה. כן נכללו בוועדה הפרופ' יוסף גרוס, עו"ד, אביה ספיבק, אפרים צדקה ואסף רוזין, אנשי הנציבות בעבר: גרי אגרון, עו"ד (רו"ח), אהוד ברזילי, עו"ד (רו"ח) והמחבר של ספר זה. ד"ר משה דרוקר, עו"ד (רו"ח), פנחס רובין, עו"ד, אביגדור יצחקי, רו"ח - מנכ"ל משרד ה"מ, אף הם היו בין חברי הוועדה. כן היו נציגי האוצר, הגבי' שרונה ארליך ומר מישאל ועקנין. כנציגי משרד המשפטים היו הגבי' דידי לחמן-מסר, מר טרק אגאבריה וגבי' שרון גלעד. כן השתתפו בדיוני הוועדה נציגים קבועים ממס הכנסה שתרמו רבות לדיוניה וביניהם אוסקאר אבוראזק, ירון שידלו, פרידה ישראלי, יעל ייטב, מיכל דויטש, שולה בנדל ויובל כהן. ממנהל הכנסות המדינה היו נציגים: יהודית ליפשיץ וטלי דולן-גדיש. בתת-הוועדה למיסוי בינלאומי שהמחבר היה אחד מחבריה, סייעו רבים נוספים, וביניהם שוקי (יהושע) שרמן, עו"ד - לשעבר מנהל המחלקה למיסוי בינלאומי. רבים אחרים תרמו לעבודת הוועדה, אך תקצר היריעה מלפרטם, ועם כולם הסליחה שלא הוזכרו כאן.

⁵ שני נושאים נוספים עליהם התבקשה הוועדה לשים דגש הם: (א) הרחבת בסיס המס של ישראל וצמצום פטורים וסתימת פרוצורות שאפשרו תכנוני מס מסוימים; (ב) הכנסת שינויים מנהליים במערכות המיסוי השונות.

⁶ ההמלצות בנושאים האחרים תידונה במסגרת ספרים נפרדים.