

תוכן עניינים

מבוא	3
ההטבות המוצעות בתזכיר החוק	4
משמעות ההטבות מבחינת עובדי היי-טק המקבלים אופציות בחברה	10
האם ראוי לעשות שימוש בדיני המס על מנת לעודד פעילות מסוימת	13
האם ההטבות המוצעות הן ראויות	17
עיקרון השוויון בדיני המס	17
האם ההטבות המוצעות פוגעות בשוויון	19
סיכום	21
רשימה ביבליוגרפית	23

מבוא

ממש לאחרונה פרסם משרד המשפטים תזכיר חוק לעידוד תעשייה עתירת ידע¹. תזכיר החוק מציע הטבות מס מפליגות למשקיעים בחברות היי-טק, בעיקר חברות סטרט-אפ מתחילות, מתוך מטרה מוצהרת לעודד את הפעילות של החברות הללו בישראל, ולעודד הקמתן של חברות סטרט-אפ חדשות בישראל, ולמנוע בריחת מוחות והון אנושי למדינות אחרות. ההטבות העיקריות המוצעות בתזכיר החוק הן: א. מתן זיכוי במס למשקיע בחברות סטרט-אפ בשיעור של 25% מסך ההשקעה שהשקיע. ב. מתן פטור ממס בגין רווחי הון בגין מכירת מניות של חברה טכנולוגית שנעשתה במטרה לרכוש בכספי התמורה מניות של חברת סטרט-אפ. ג. מתן אפשרות לנכות כהוצאות תשלומים ששולמו לשם רכישת השליטה בחברת היי-טק. ד. מתן פטור ממס בגין רווחים שהגיעו מריבית ששולמה במסגרת מימון שניתן לחברות סטרט-אפ מאת מוסד פיננסי זר. מדובר בהטבות משמעותיות מאוד שחלות על משקיעים בחברות היי-טק, ומטרתן היא לעודד את ההשקעה בחברות הללו וממילא לעודד את הפעילות של החברות הללו ואת הקמתן של חברות חדשות בישראל.

ההטבות הללו מעוררות מספר שאלות. ראשית יש לשאול האם בכלל ראוי ונכון לעשות שימוש בדיני המס ככלי להכוונת התנהגות ועל מנת לעודד פעילות מסוימת. הגישה הרווחת כיום היא כי ניתן לעשות שימוש בדיני המס על מנת להכווין התנהגות, אולם יש חילוקי דעות בקשר לשימוש בהטבות מס באופן ספציפי. שאלה נוספת שיש לשאול היא, האם הטבות המס הללו הניתנות רק לחברות היי-טק מסוימות אינן פוגעות בשוויון. עיקרון השוויון הוא עיקרון מרכזי במשפט הישראלי, והוא חל גם בדיני המס. מטעם זה נקבע כי השוויון צריך לחול הן בהטלת המס והן בהטבות מס שמעניקה המדינה. בענייננו אפשר לטעון לכאורה כי ההטבות הללו פוגעות בשוויון בשני היבטים. האחד, עידוד השקעות בחברות היי-טק יבוא בהכרח על חשבון ההשקעות בחברות בתחומים אחרים, ונהירה של ציבור המשקיעים לחברות ההיי-טק יפגע בהיקף ההשקעות בחברות בתחומים אחרים. שנית, עידוד פעילותן של ענף ההיי-טק פוגע בשוויון כלפי קבוצות אוכלוסייה שיש להן פחות נגישות לענף ההיי-טק, כמו הציבור החרדי. בעבודה אדון בשאלות הללו. אטען כי לדעתי ניתן להצדיק באופן עקרוני את השימוש בהטבות המס על מנת לעודד את הפעילות של חברות ההיי-טק בישראל. כמו כן אטען כי על מנת שההטבות הללו לא תיחשבנה לאפליה אסורה יש לבחון לעומק במסגרת חקיקתן שני היבטים: האחד, הוא מבחן משפטי, שבו יש לבחון האם ישנה שונות רלוונטית בין חברות בתחום ההיי-טק לבין חברות בתחומים אחרים שיכולה להצדיק את ההטבות הבלתי שוויוניות, למשל, האם בתחום ההיי-טק יש חשש גדול יותר לבריחת מוחות מאשר בתחומים אחרים. מבחן זה צריך להיעשות על פי נתונים ברורים ולא על פי השערות בעלמא. השני, הוא מבחן ציבורי, שבו יש לבחון האם יש נכונות בציבור להכיל את ההטבות הבלתי שוויוניות הללו. ככל שיימצא כי בענפים אחרים במשק יש התנגדות עזה להטבות הבלתי שוויוניות המוענקות דווקא לענף ההיי-טק, הדבר עלול ליצור תחושת קיפוח ולהביא להשתמטות מתשלום מיסים, והנזק שההטבות הללו עלול לגרום יכול לעלות על התועלת שבהן.

חשוב להדגיש, כי תזכיר החוק שבו אדון פורסם ממש לאחרונה, וטרם עבר את הליכי החקיקה בכנסת ובוועדותיה. ייתכן מאוד וההסדרים המוצעים בנוסח הנוכחי של תזכיר החוק יתבטלו או ישונו, וממילא חלק מסוים מהדיונים בעבודה יהפוך לבלתי רלוונטי. עם זאת, נראה כי גישתו העקרונית של המחוקק בקשר להטבות המס שיש להעניק לענף ההיי-טק היא גישה שתבוא לידי ביטוי בצורה זו או אחרת בכל מקרה, והיא כבר יושמה גם לפני תזכיר החוק הנדון, כך שעיקרה של העבודה יהיה רלוונטי בכל מקרה.

¹ תזכיר חוק לעידוד תעשייה עתירת ידע, התשפ"ב-2021. (להלן: "תזכיר החוק").

בפרק הראשון של העבודה אציג את ההטבות המוצעות בתזכיר החוק. בפרק השני אבחן את המשמעות של ההטבות הללו, או חלק מהן, לגבי עובדים בחברות היי-טק המקבלים אופציות לרכישת מניות מהחברה המעסיקה. בפרק השלישי אדון בשאלה העקרונית האם נכון לעשות שימוש בדיני המס על מנת להכווין התנהגות בכלל, והאם ראוי לעשות שימוש בהטבות מס בפרט, ואבהיר מדוע לדעתי השימוש שנעשה בהטבות המס במקרה הנדון הוא מוצדק. בפרק הרביעי אדון בשאלה האם ההטבות המוצעות בתזכיר החוק פוגעות בשוויון, והאם ניתן להצדיק אותן חרף הפגיעה בשוויון, ואבהיר מהם ההיבטים שצריכים להילקח בחשבון בצורה מעמיקה במסגרת חקיקתן של ההטבות הללו על מנת שהן לא תיחשבנה כאפליה אסורה.

ההטבות המוצעות בתזכיר החוק

ממש לאחרונה פרסם משרד המשפטים תזכיר חוק לעידוד תעשייה עתירת ידע, אשר נועד להעניק הטבות מס בהשקעות בענף ההיי-טק. חלק מההטבות הללו היו קבועות קודם לכן בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2021², אולם בשל חילוקי דעות הוצא החלק העוסק בענף ההיי-טק מהצעת חוק ההסדרים³, והוא נוסח מחדש בתזכיר חוק ספציפי ונפרד. בדברי ההסבר לתזכיר החוק נכתב מהי מטרתו של תזכיר החוק ועל רקע מה הוא בא לעולם:

”ענף ההיי-טק הישראלי שמר בשנה החולפת על נתוני פעילות טובים יחסית, הן ברמת ההשקעות והן ברמת השכר, למרות המשבר הכלכלי שפקד את המדינה בשל התפשטות נגיף הקורונה. על אף הנתונים המעודדים, גברה בשנים האחרונות תחרות המסים הגלובאלית, אשר יצרה מצב בו ממשלות מתחרות על מיקום פעילותן של פירמות, בעיקר בתחום הטכנולוגיה, בשטחן, ועל חלוקת נתח המסים המיוחס לפעילות זו. על מנת לתת מענה למגמה זו, ובהמשך לתיקון מס’ 73 לחוק לעידוד השקעות הון התשי”ט-1959, שנחקק לפני קרוב לארבע שנים למטרה דומה, מוצע לקבוע בחוק זה הטבות לעידוד צמיחתן של חברות הייטק ישראליות אשר הקניין הרוחני שלהן רשום בישראל ומרכז פעילותן בישראל. התיקונים המוצעים נדרשים גם על רקע פקיעת הטבות המס שנקבעו בסעיף 20 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע”א-2011, הידוע גם בשם ”חוק האנג’לים”, בסוף שנת 2019, ועל בסיס הנחת המוצא לפיה על מנת לשמר את שגשוג הענף, יש לשמור על אמון המשקיעים בו”⁴.

² הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ”א-2021.

³ ראה: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001387305>

⁴ נוסח מלא של תזכיר החוק ודברי ההסבר שנלוו לה נמצאים בקישור הבא:

<https://www.nevo.co.il/law/html/law11/091121-2.htm>