

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

(כלכלי-פיסקלי)

ירושלים: ח' תשרי תשע"ג

24 ספטמבר 2012

תיקנו: 803-98-2009-000169

סימוכין: 803-99-2012-060913

אל: היועץ המשפטי לרשות המסים

שלום רב,

הנדון: מיסוי הכנסות מוטבות לפי חוק עידוד השקעות הון התשי"ט-1959

### כללי

1. מדינת ישראל מבקשת לעודד השקעות הון בישראל לשם פיתוח הכלכלה הישראלית. הכלי המרכזי בו נעשה שימוש לצורך זה הוא חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט 1959 (להלן - החוק). מדובר בחוק מורכב ביותר הכולל מגוון רב של מענקים והטבות.
2. חוק זה עבר שינויים רבים. בעבר העניק החוק מענקים למשקיעים במפעלים בישראל בצירוף הטבות מס מסוימות. אולם במהלך השנים, בעיקר על מנת שלא להכביד על תקציב המדינה, נוספו לו מסלולים חלופיים שונים של הטבות מס בלבד ללא מענקים. מסלולים אלה דתקו אט אט את המסלול המקורי ותפסו חלק נכבד מההטבות שמעניק החוק.
3. בתחילת שנת 2011 עבר החוק תיקון מקיף שביטל חלק נכבד מהמסלולים שכללו הטבות מס ויצר מסלולים חדשים ופשוטים יותר (להלן - תיקון 68)<sup>1</sup>. חוות הדעת תעסוק במסלולים שקדמו לתיקון 68. חברות המחזיקות מפעלים תעשייתיים אינן זכאיות עוד להיכנס למסלולים אלה לאחר תיקון 68<sup>2</sup>. אולם המסלולים הללו חלים עדיין על חברות שנכנסו

<sup>1</sup> תיקון 68 נכלל בחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א - 2011 (להלן - חוק המדיניות הכלכלית).

<sup>2</sup> ההסדר החדש אינו חל על "מפעלים תיירותיים"

למסלולים אלו קודם לתיקון 68<sup>3</sup> שבחרו שלא לעבור למסלולים החדשים בהתאם להוראות המעבר של תיקון זה.<sup>4</sup>

4. על פי הוראות החוק שקדמו לתיקון 68, חברה העומדת בתנאי החוק (להלן - **חברה מוטבת**) ומשקיעה במפעל הראוי להטבה לפי הוראות החוק (להלן - **מפעל מוטב**) זכאית לשיעור מס מופחת על הכנסתה מהמפעל המוטב העומדת בתנאי החוק (להלן - **הכנסה מוטבת**)<sup>5</sup>. מטרתה של הטבה משמעותית זו היא למשוך משקיעים להשקיע במפעלים בישראל לשם הגשמת התכליות הקבועות בחוק.

5. אולם בכך לא די. על מנת לגרום לחברות להמשיך ולהשקיע במפעלים המוטבים בישראל העניק החוק לחברות המוטבות פטור מהמס המופחת ממילא, וזאת כל עוד משמשת ההכנסה המוטבת את החברה המוטבת. הטבה זו נועדה לעודד את פיתוחו של המפעל המוטב. הטבה זו תכונה **הפטור המותנה**<sup>6</sup>. הטבה זו, כאמור, ממשיכה לחול לגבי חברות מוטבות שנכנסו למסלולי ההטבה שקדמו לתיקון 68, כל עוד לא בחרו החברות המוטבות לעבור למסלולים החדשים שמציע תיקון 68.

6. תכליתו של הפטור המותנה לא הושגה בחלק מהחברות המוטבות. חברות מוטבות אלה בחרו שלא להשקיע את ההכנסות המוטבות חזרה במפעלים המוטבים בישראל. אולם על מנת שלא לאבד את הפטור המותנה בחרו החברות להותיר את הכסף בחברה, או לבצע פעולות מסוגים שונים כדי לעקוף את הוראות החוק ולהימנע מתשלום המס המופחת ממילא.

7. הכנסות אלה ידועות בשם "רווחים כלואים". אולם מדובר בשם מטעה. איש לא "כלא" רווחים אלה. החברות המוטבות יכולות להוציאם מהחברה בכל רגע אם ישלמו עליהם מס כדין.

8. החברות המוטבות אף יכולות להשקיע את הרווחים במפעלים המוטבים ולהגשים את מטרת החוק. אולם לפחות בחלק מהמקרים לא כך נעשה. יתרה מכך, בחלק לא מבוטל הרווחים אינם מוטלים בחברות כאבן שאין לה הופכין אלא דולפים מן החברות בדרכים שונות ואינם כלואים בחברה.

<sup>3</sup> או, בהתאם להוראות התחולה והמעבר בתיקון 68, על חברות שהודיעו על שנת מס עד שנת המס 2012 כשנת בחירה לפי הוראות סעיף 51 לחוק (ר' סעיף 39(ה1) לחוק המדיניות הכלכלית).

<sup>4</sup> סעיף 39 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012, התשע"א – 2011.

<sup>5</sup> להגדרת "חברה מוטבת", "הכנסה מוטבת" ו"מפעל מוטב" ראו סעיף 51 לחוק.

<sup>6</sup> ראו הוראות סעיפים 51א' ו-51ב' לחוק עליהם נרחיב להלן.

9. מטרתה של חוות דעת זו היא לסייע לרשות המיסים במהלכיה מול החברות המוטבות המוציאות את הרווחים מן החברות בדרכים שונות ולא משקיעות אותם במפעל המוטב.

10. חוות הדעת תבקש להבהיר כי החוק ביקש להעניק לחברה המוטבת תמריץ לבצע השקעה נוספת במפעל המוטב. התמריץ לא ניתן בצורה של מענק אלא באמצעות תחליף שהוא הטבת מס. החוק פוטר את החברה ממס כל עוד ההכנסה המוטבת מתגלגלת חזרה למפעל המוטב בדמות השקעה נוספת. לכאורה היה על המחוקק לוודא כי ההכנסה המוטבת אכן מושקעת חזרה במפעל המוטב. אולם דרך פעולה זו קשה ליישום.

11. לכן, על מנת להקל ביישום תכלית זו, בחר המחוקק לגדר את הוצאת הכספים על פי "המבחן התאגידי". דהיינו כל עוד הכסף נותר בחברה המוטבת הוא ייחנה מהפטור. זאת למרות שלא ברור כי הוא אכן מושקע בפועל במפעל המוטב. מדובר בכלל מרחיב בעיקרו אשר יוצר זהות, בין המפעל המוטב לחברה מוטבת, למרות שלא תמיד מדובר בכלל התואם את המציאות הכלכלית. כלל זה נקבע מטעמי נוחות תפעולית.

12. כאיזון, יצר החוק כלל מצמצם הקובע כי בעת הוצאת הכסף מהחברה המוטבת לצד קשור כלשהו, בין בעל מניות בחברה המוטבת ובין כל גוף אחר שקשור לחברה בדרך כלשהי<sup>7</sup>, פג הפטור. כלל זה נקבע על בסיס ההנחה, שככלל, אם הכסף יצא מהחברה לגוף קשור, הוא לא ישמש עוד את המפעל המוטב. שילובם של כללים אלו יחד יוצר איזון שתכליתו להביא את החברה המוטבת להשקיע את ההכנסות המוטבות בפיתוחו של המפעל המוטב.

13. לכן, ככלל, כל הוצאה של הכנסה מוטבת מהחברה לצד קשור כלשהו מפקיעה את הפטור המותנה.

14. חוות הדעת תתמקד באחת הדרכים להוצאת הכנסות מוטבות מן החברה – השקעה בחברה בת או רכישת חברה והפיכתה לחברה בת. עם זאת העקרונות שיוצגו בחוות דעת זו נכונים גם למקרים אחרים עימם מתמודדת רשות המיסים.

15. אין בפרשנות זו בכדי לחדש. היא מעוגנת בהוראות החוק ובהנחיות רשות המיסים. עם זאת, נמסר לנו בדיונים עם רשות המיסים, כי במהלך השנים ניתנו ברשות המיסים פרשנויות אחרות של הדין, אשר הובילו לחוסר בהירות בתחום. חוות דעת זו נועדה להבהיר את הדין.

16. חוות דעת זו לא נכתבת בתלל ריק. היא באה בעקבות הדיונים בהצעת החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 69 והוראת שעה), התשע"ב-2012 (להלן- הצעת החוק) שאושרה בועדת

<sup>7</sup> לרבות הוצאת כסף לשם הפיכת גוף מסוים לגוף קשור, כפי שיורחב בהמשך.

הכספים של הכנסת לקריאה שנייה ושלישית, ובעקבות פניות אלינו בנוגע לפרשנות הדין הקיים.

17. בעקבות הערותינו נוצר בהצעת החוק מנגנון המשלב בין חוות הדעת להצעת החוק. יחד עם זאת, חוות הדעת עומדת לעצמה ואינה תלויה בהצעת החוק.

18. תחילה נציג רקע כללי של החוק והמסלולים שיצר וכן נציג את הסעיף שבו תתמקד חוות הדעת. לאחר מכן נדון בפרשנותו של הסעיף בהתאם לעקרונות הפרשנות התכליתית ולבסוף נגזור את המסקנות מניתוח זה.

19. חוות הדעת נכתבה יחד עם עו"ד דלית זמיר ועו"ד ספי זינגר ממחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלית - פיסקלית) במשרד המשפטים.

## רקע

20. החוק כולל מספר מסלולי הטבות. המסלולים התפתחו ושונו עם השנים. בחוק נקבע מסלול ששילב מענקים ממרכז ההשקעות יחד עם הטבות מס מסוימות. מסלול זה כונה **מסלול המענקים**<sup>8</sup>.

21. בשנת 1986 הוסף לצד מסלול זה מסלול נוסף הכולל הטבות מס משמעותיות יותר אך ללא מענקים כלל. מסלול זה הוא **מסלול הטבות המס** שכונה בחוק עד לפני מספר שנים **המסלול החלופי**. הוא נחקק בשל הקושי התקציבי לממן את המענקים וכן בשל כך שמסלול המענקים לא היה מתאים למפעלים שהם עתירי ידע וטכנולוגיה. הוא כונה **המסלול החלופי** כיוון שהטבות המס המשמעותיות היוו תחליף למענקים הישירים במסלול המקורי<sup>9</sup>.

22. מסלול הטבות המס הלך והתפתח עם השנים עד שההטבות במסגרתו עלו בהרבה על ההטבות שניתנו במסלול המענקים. הוא הפך ממסלול חלופי למסלול העיקרי<sup>10</sup>. מסלול הטבות המס הציע מספר חלופות שהעניקו גמישות לחברות על בסיס מאפייניהן.

<sup>8</sup> סעיף 47(א)(5) לחוק פוטר ממש חברות לתקופה של שנתיים גם חברות במסלול המענקים. סעיף 47(א)(2) מחיל על פטור זה את אותם התנאים הקבועים בסעיף 51ב. נציין כי בנוסח הסעיף נפלה ככל הנראה שגגה והוא מפנה לסעיף 51ב(א)(2) שאינו קיים במקום לסעיף 51ב(ב). אולם נדמה כי הכוונה ברורה. לכן האמור בחוות הדעת ביחס להכנסות המוטבות במסלול הטבות המס חל באותה מידה גם ביחס להכנסות הפטורות במסלול המענקים לפי סעיף 47(א)(5). לשם הנוחות נתמקד בחוות דעת זו במסלול הטבות המס בלבד.

<sup>9</sup> ראו חוק לעידוד השקעות הון (תיקון 27) התשמ"ו – 1986. דברי ההסבר פורסמו בה"ח 1785 מיום 1.8.1986.  
<sup>10</sup> ראו נתונים בעניין זה במסקנות הועדה הבין משרדית לבחינת מדיניות הטבות המס והמענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון שהוגשו באוקטובר 2010 ושימשו בסיס לתיקון 68. הכינוי מסלול הטבות חלופי בוטל בתיקון 60 לחוק בשנת 2005.

23. עובר לתיקון 68 עמדו בפני המשקיעים שלוש חלופות עיקריות – מסלול הטבות המס הרגיל, הכולל את הפטור המותנה<sup>11</sup>, "מסלול אירלנד"<sup>12</sup> וה"מסלול האסטרטגי"<sup>13</sup>.

24. מסלול הטבות המס הרגיל מעניק בתקופת ההטבות הנחה בשיעור מס החברות בהתאם למקום המפעל ושיעור השקעת החוץ במפעל. אולם החברה המוטבת במסלול זה פטורה אף משיעורי המס המופחתים לגבי הכנסות מוטבות בתקופות הקבועות בחוק כל עוד נשארו ההכנסות בחברה המוטבת ולא הועברו לגורם קרוב. זהו הפטור המותנה בו עוסקת חוות הדעת.

25. מסלול אירלנד קבע שיעור מס אחיד של 11.5% ללא פטור מותנה לגבי מפעלים באזור פיתוח א'. המסלול האסטרטגי העניק פטור מלא ממס לכל תקופת המסלול עבור חברות ענק שהקימו מפעלים באזור פיתוח א'.

26. מסלולים אלה בוטלו בתיקון 68 לגבי מפעלים תעשייתיים והוחלפו בהסדר פשוט יותר המקנה שיעורי מס מופחתים מאוד ללא פטור מותנה<sup>14</sup>.

### הפטור המותנה במסגרת מסלול הטבות המס – מיקוד השאלה

27. מסלול ההטבות הרגיל כולל שיעורי מס מופחתים בצירוף פטור מותנה. הסעיף המסדיר את הפטור המותנה הוא סעיף 51' הקובע כי:

"(א) על אף האמור בסעיף 51א(א)(1)(א), (2) ו-(3), חברה מוטבת המחלקת דיבידנד מתוך הכנסה מוטבת שהושגה בתקופה שבה הייתה הכנסת החברה פטורה ממס לפי הוראות הפסקאות האמורות, תהא חייבת בשנת המס שבה חולק הדיבידנד במס חברות על סכום הדיבידנד המחולק, לרבות סכום מס החברות החל בשל חלוקתו, בשיעור מס החברות שבו הייתה מחויבת הכנסתה לפי הוראות סעיף 47, אילו היה המפעל המוטב מפעל מאושר; מס החברות כאמור ישולם לפקיד השומה יחד עם מס ההכנסה שיש לנכותו מהכנסתו של מקבל הדיבידנד, ויחולו לגביו כל ההוראות המתייחסות לניכוי במקור.

(ב) לענין סעיף קטן (א), יראו כל אחד מהמפורטים להלן כדיבידנד שחילקה החברה המוטבת:

<sup>11</sup> סעיף 51א(א)(1)(א), (2) ו-(3) יחד עם סעיף 51. שיעור המס נקבעו בסעיף 47 לחוק.

<sup>12</sup> סעיף 51א(א)(1)(ב).

<sup>13</sup> סעיף 51א(א)(4).

<sup>14</sup> ראו סעיפים 51טז ואילך לחוק שהוספו בתיקון 68. ביטול המסלולים הקיימים לגבי מפעלים תעשייתיים נעשה באמצעות השמטת "מפעל תעשייתי" מהגדרת "מפעל מוטב" בסעיף 51 שהשליכה גם על הגדרת "חברה מוטבת". החברה המוטבת היא זו שהיתה זכאית לשלושת המסלולים שנקבעו בסעיף 47 ו-51 לחוק.

- (1) סכום שנתן בעל המפעל המוטב לקרובו, לבעל שליטה בו כהגדרתו בסעיף 32(9) לפקודה או לתאגיד בשליטתם, או שזקף אותו לחובתם, בין במישרין ובין בעקיפין, אלא אם כן שוכנע פקיד השומה כי הסכום האמור מהווה הכנסה חייבת במס בידי המקבל, שאינה דיבידנד, והמס עליה שולם;
- (2) סכום שמקורו ברווחי החברה, שניתן לבעלי מניותיה במהלך פירוקה של החברה;
- (3) תמורה ששילמה חברה לבעל מניות בה בעד רכישת מניותיה על ידה."

28. סעיף 51ב' תוחם את גבולות הפטור המותנה. ס"ק (א) קובע כי חלוקת "דיבידנד", וכמובן גם דיבידנד מוסווה, מפקיעה את הפטור ומחייבת את החברה בתשלום מס חברות על סכום הדיבידנד שחולק בצירוף תשלום מס על הדיבידנד עצמו.

29. חוות הדעת תתמקד בס"ק (ב)1(1) הממשיך ומצמצם את הפטור גם למצבים שאינם נחשבים כדיבידנד על פי חוק החברות - לכל "סכום שנתן בעל המפעל המוטב לקרובו, לבעל שליטה בו כהגדרתו בסעיף 32(9) לפקודה או לתאגיד בשליטתם, או שזקף אותו לחובתם, בין במישרין ובין בעקיפין".

30. השאלה עליה נבקש להשיב היא האם השקעה של חברה מוטבת בחברה בת או רכישת חברה בת מפקיעות את הפטור. זהו מקרה בוחן, דוגמא אחת מבין דרכים שונות של חברות מוטבות להימנע מפקיעת הפטור. דוגמא זו יכולה לסייע גם בניתוח פעולות אחרות שגם הן נועדו למנוע את פקיעת הפטור. בחרנו בדוגמא זו כיוון שנמסר לנו מרשות המיסים כי מדובר דוגמא אופיינית שנעשה בה שימוש לא מבוטל.

31. על מנת להגיע לפרשנות המתאימה של סעיף זה יש לפנות לכללי הפרשנות התכליתית. עלינו לצאת מלשון החוק ולבחור את הפרשנות הלשונית המתאימה ביותר לתכלית החוק. בעניין זה אין לדיני המס כללי פרשנות משלהם. עקרונות הפרשנות התכליתית חלים על דיני המס כמו על כל דבר חקיקה אחר. את חקיקת המס אין לפרש באופן דווקני או באופן המביא לטובתו של הנישום דווקא אלא לאור תכליתו של דבר החקיקה. כך, בע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2), 75 (1985), פסק הדין המנחה בעקרונות הפרשנות של דיני המס, קבע השופט א' ברק כי:

"אין להם לחוקי המסים כללי פרשנות משלהם (ראה ע"א 421/78, בעמ' 456; ע"א 364/80 (בר"ע 41/80), בעמ' 581; ע"א 534/79, בעמ' 735). כמו כל חוק אחר, גם לעניין חוק מס נקודת המוצא היא לשון החוק, והשאלה היא, אם לאפשרויות השונות יש עיגון, ולו מינימאלי, בלשון ההוראה. מבין האפשרויות הלשוניות השונות יש לבחור אותה אפשרות, המגשימה את מטרתה של חקיקת המס. לעתים מטרת החקיקה היא הטלת מס, ולעתים מטרתה היא פטור ממס. בזו כבזו על הפרשן ליתן אותו פירוש, המביא להגשמת תכלית החקיקה. אין עליו לפרש את

החוק לטובת הנישום (ראה ע"א 39/61, בעמ' 1769), כשם שאין עליו לפרשו לרעתו. (ההדגשה הוספה)<sup>15</sup>.

### לשון החוק

32. על פי החוק הפטור פוקע בעת העברת "סכום שנתן בעל המפעל המוטב לקרובו, לבעל שליטה בו כהגדרתו בסעיף 32(9) לפקודה או לתאגיד בשליטתם".

33. תחילה יש לפרש את המונח "בעל המפעל המוטב" המופיע בסעיף 51(ב)(1). מונח זה אינו מוגדר בחוק. עם זאת, סעיף 51 לחוק הכולל את ההגדרות הרלוונטיות לפטור המותנה מתייחס ל"מפעל מוטב" ול"חברה מוטבת", ומבהיר ש"חברה מוטבת" היא "בעלת מפעל מוטב". לכן, יש לפרש את המונח "בעל המפעל המוטב" כמתייחס לחברה המוטבת.

34. האם העברה לחברה בת היא העברה ל"קרוב"? סעיף 51 לחוק מגדיר "קרוב" באמצעות הפנייה להגדרת "קרוב" בסעיף 105יא' לפקודה. סעיף 105יא' לפקודה שבוטל בינתיים בתיקון 147 לפקודה<sup>16</sup> מפנה להגדרת "קרוב" בסעיף 88 לפקודה ומוסיף על ההגדרה בסעיף 88 גם "חבר בני אדם שבהחזקת אדם או קרובו, אדם המחזיק בו וחבר בני אדם המוחזק בידי המחזיק בו".

35. נעיר כי באותו תיקון 147 שבו בוטל סעיף 105יא' תוקן סעיף 88 והגדרת "קרוב" שבו כוללת עתה גם את ההגדרה הרחבה של "קרוב" שיובאה מסעיף 105יא'. לכן בין אם נפנה לסעיף שבוטל ובין אם נפנה לחליפו ההגדרה שרירה וקיימת.

36. ממהלך מורכב זה של הפניות בין סעיפים עולה כי העברה לחברה בת, קרי העברה לחבר בני אדם המצוי בשליטת החברה המוטבת, היא בודאי העברה ל"קרוב". לכן מבחינה לשונית העברה לחברה בת מפקיעה את הפטור המותנה שניתן לחברה המוטבת.

37. מסקנתנו היא כי מן הבחינה הלשונית העברת כספים מהחברה המוטבת לחברות בנות נכללת בתנאים המפקיעים את הפטור המותנה לפי סעיף 51(ב)(1). אולם, כידוע, הבחינה המילולית

<sup>15</sup> ראו גם ע"א 534/79 אפרת נ' מדינת ישראל – אגף המכס והבלו, פ"ד לה(4)729, 735; עא 2343/05 בנק קונטיננטל בע"מ נ' מנהל מס שבח מקרקעין אזור תל אביב(טרם פורסם); עע"ם 7749/09 אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים(טרם פורסם).

לעומת זאת ראו פסק דין ע"א 5264/91 פקיד שומה למעלים גדולים נ' עיט פד מט(3) 209 (1995) (להלן – עיט) המבקש לפרש את ההטבות בחוק בצורה רחבה ולפתות שלא על דרך הצמצום. נדמה כי יש לקרוא פסק דין זה על בסיס עובדות המקרה שם ועל בסיס העיקרון היסודי של הפרשנות התכליתית.

<sup>16</sup> תיקון 147 לפקודה מיום 10.8.05.

של לשון החוק הינה אך הצעד הראשון במלאכת הפרשנות. על הפרשן לבחון גם את תכליתו של החוק ולאורה לפרש את דבר החקיקה. למלאכה זו נפנה עתה.

### תכליתו של החוק ותכליתו של הפטור

38. תכליתו העיקרית של החוק היא לעודד את הפעילות הכלכלית בארץ. תחת תכלית כוללת זו נקבעו מספר תכליות משנה שהשתנו במהלך השנים.

39. אנו נתמקד בתכלית החוק במועד הרלוונטי לחוות הדעת דהיינו קודם לתיקון 68. תכלית החוק נלמדת מסעיף 1 לחוק כנוסחו אז<sup>17</sup>, הוא סעיף המטרה שקבע כי:

"מטרת חוק זה היא **משיכת הון לישראל** ועידוד יוזמה כלכלית והשקעות הון-חוץ והון מקומי לשם:

- (1) **פיתוח כושר היצור של משק המדינה**, ניצול יעיל של אוצרותיה ויכולתה הכלכלית וניצול מלא של כושר ייצורם של מפעלים קיימים;
- (2) שיפור מאזן התשלומים של המדינה, הקטנת הייבוא והגדלת הייצוא;
- (3) קליטת עליה, חלוקה מתוכננת של האוכלוסיה על פני שטח המדינה ויצירת מקומות עבודה חדשים." (ההדגשות הוספו).

40. תכליתו של החוק היא תכלית לאומית. היא ממוקדת במדינת ישראל ובמפעליה. החוק ביקש למשוך הון זר והון מקומי לפיתוח מפעלים בישראל, **למצות את כושר ייצורם של מפעלים קיימים**, לשפר את מאזן התשלומים של המדינה, להוביל לחלוקה מתוכננת של האוכלוסיה על פני שטח המדינה וליצור מקומות עבודה חדשים בישראל.

41. החוק ממשיך וקובע את האמצעים להגשמת תכליות החוק. סעיף 2 קובע כי:

"לשם הגשמתה של מטרת חוק זה יוענקו המענקים, הפטורים, ההנחות, ההקלות וההיתרים האמורים בו (להלן - 'הטבות'), שיינתנו אם דרך כלל ואם על יסוד תכנית, הכל לפי שיפורט בפרקים הבאים".

42. נותר אם כן להבין מהי תכליתו של הפטור המותנה וכיצד היא משתלבת בתכליתו של החוק כולו. לשם כך נבחן תחילה את ההיסטוריה החקיקתית של הפטור המותנה ונבקש למצוא שם את התשובה.

<sup>17</sup> ראו לעניין פרשנות תכליתית של הוראות החוק בהתבסס על סעיף המטרה ע"א 5264/91 פקיד שומה למעלים גדולים נ' עיט פד מט(3) 209 (1995) (להלן - עיט).



### תכליתו של הפטור – ההיסטוריה החקיקתית

43. כבר בתיקון 27 לחוק, שבו יוסד מסלול הטבות המס במתכונת הרלוונטית לחוות הדעת נקבעה הוראת פטור מותנה. היא באה לידי ביטוי בדרישה לתשלום מס גבוה מאוד על דיבידנד שהוצא מהחברה המוטבת.

44. זמן קצר חלף והתברר כי קיימים קשיים תפעוליים בגביית דיבידנד כה גבוה. לכן נקבע, בתיקון 30 לחוק, כי אמנם הפטור המותנה פוקע בעת חלוקת הדיבידנד, אך תשלום המס במועד זה פוצל בין שיעור מס חברות בשיעור של 30% שהוטל על החברה בעת חלוקת הדיבידנד ומס בשיעור של 15% שהוטל על מקבל הדיבידנד. כך נכתב בדברי ההסבר לתיקון 30 לחוק:

"אחת המטרות בחקיקתו של תיקון 27 לחוק, שלא מצאה את ביטויה הנכון בנוסחו, הייתה **לעודד את השארת הרווחים במפעל**; משום כך נקבע, מצד אחד, שהחברה תהיה פטורה מכל מס על הכנסותיה מההשקעות במפעל, בהתאם לתנאים המפורטים בהוראות החוק, ומצד שני נקבע שאם החברה תחלק את ההכנסות הללו כדיבידנד, יחול על מקבל הדיבידנד מס בשיעור של 40%".<sup>18</sup> (הדגשה הוספה).

בדיוני הכנסת הוסבר כי מדובר בדחיית מס עד תשלום דיבידנד – "כל זמן שאתה מפתח את המפעל ולא מחלק דיבידנד – אתה לא משלם מס"<sup>19</sup>. (הדגשה הוספה).

מעניין לציין כי בדיוני ועדת הכספים שדנה בתיקון עלתה שוב ושוב הדרישה להחיל את הוראות החוק גם לגבי מפעלים שלא היו שייכים לחברה כלשהי. מנהל מינהל הכנסות המדינה דאז התנגד למהלך זה. הוא הסביר כי קיים הכרח להתאגד כתברה בשל היכולת לפקח על העברת הרווחים ולדחות את המיסוי עד לחלוקת הרווחים. כאשר הוצעה לו הצעה חלופית לבדוק בפועל אם הרווח הושקע מחדש במפעל ללא קשר למבנה התאגיד, הוא ענה "זו תסבוכת שאיננו מוכנים לקבל על עצמנו"<sup>20</sup>.

45. אולם יצירת זיקה בין חלוקת הדיבידנד לפטור המותנה לא הייתה מספקת. הרי התכלית של הפטור המותנה הייתה השארת הרווחים בחברה לצורך פיתוח המפעל. הוצאת ההכנסות יכולה להיעשות במגוון דרכים אחרות, לאו דווקא באמצעות דיבידנד. אי לכך בשנת 1992 תוקן החוק פעם נוספת וצומצמה מאוד תחולת הפטור. בדברי ההסבר להצעה נאמר כי:

<sup>18</sup> ראו ה"ח 1803 תשמ"ז 1803. התיקון פורסם בספר החוקים כתיקון 30 ביום 30.4.87.

<sup>19</sup> פרוטוקול ועדת הכספים מיום 18.12.86 בעמוד 12.

<sup>20</sup> ראו פרוטוקול ועדת הכספים מיום 8.12.86 בעמוד 11. ראו גם את הפרוטוקול מיום 18.12.86.

**"מטרת מסלול ההטבות החלופי היא לעודד השארת רווחי המפעל בחברה כדי שישמשו לפיתוחו. מוצע לקבוע בתוק הוראה לפיה על העברת כספים מהמפעל לבעלי המניות בכל דרך שהיא, לאו דווקא בדרך של תשלום דיבידנד יחול מס."**

על בסיס רציונל זה הוספה לחוק הוראות סעיף 51(ח) לחוק שקבעה כי:

"לעניין סעיף קטן ג' (סעיף שקבע בזמנו את פקיעת הפטור המותנה במקרה של חלוקת דיבידנד – הערה שלנו) כל סכום שנתן בעל המפעל לקרובו לבעל השליטה בו או לתאגיד בשליטתם, או שזקף אותם לחובתם, בין במישרין ובין בעקיפין, יראוהו כדיבידנד שחילק בעל המפעל, זולת אם הוא הכנסה חייבת בידי המקבל והמס עליו שולם."<sup>21</sup>

46. בעקבות התיקון האמור פרסמה נציבות מס הכנסה את הוראת ביצוע 32/92 שכותרתה "טיפול במפעלים מאושרים במסלול החלופי (מסלול פטור ממס)" (להלן – **הוראת הביצוע**). מספר חדשים לאחר מכן פורסמה תוספת להוראת הביצוע שעסקה ב"משיכת רווחים המתחייבת במס" (להלן – **התוספת להוראת הביצוע**).

ככל הידוע לנו, שתי הוראות אלה לא בוטלו או עודכנו ולכן הן הוראות מינהל שעל פיהן אמורה רשות המיסים להפעיל את שיקול דעתה ומכאן חשיבותן. בנוסף, מסמכים אלו נכתבו בתקופה הסמוכה למועד חקיקתו של סעיף 51(ח) ולכן הם יכולים ללמד במידה רבה על כוונתו המקורית של המחוקק.

47. הוראת הביצוע קובעת כי "הפטור במסלול זה נועד להקטין את הנטל על תקציב המדינה באמצעות עידוד יזמים להשקיע הון עצמי במפעלים."<sup>22</sup> המס, אם כן, משמש תחליף מענק שיתרונו בכך שהוא אינו מוטל על תקציב המדינה באופן ישיר. אולם, בדומה למענק, הוא נועד לתמרץ השקעה במפעל המוטב. **כשם שאין חולק על כך שמענק, שניתן לחברה, צריך לשמש אותה לשם הקמת המפעל המאושר בלבד כך לא יכול להיות חולק על כך שהטבת מס, שמהווה תחליף שווה כסף למענק, תועבר אינה יכולה לעבור לגורמים אחרים מלבד החברה המוטבת.**

48. בעוד שהוראת הביצוע מבקשת לנתח מהו דיבידנד מוסווה לצורך פקיעת הפטור, הרי שהתוספת להוראת הביצוע מרחיבה בהרבה. היא קובעת כי:

"...את התיקון יש להבין בהקשר הכולל של המסלול החלופי, הפטור ממס רווחים מושקעים במפעל אך מחייב במס רווחים מחולקים, ומטרתו, כפי שהוסבר, היתה למנוע הוצאת כספים מחברה שבחרה במסלול החלופי, בין אם המדובר בהוצאת כספים ע"י חלוקת דיבידנד ובין אם מדובר בהוצאתם בדרך אחרת..."

**כל סכום שנתן בעל מפעל במסלול החלופי לגוף קשור יראוהו כדיבידנד זולת אם המקבל כלל אותו בהכנסתו החייבת.. תשלומים כאלה ייחשבו כדיבידנד רק**

<sup>21</sup> ראו דברי החסבר בהצעת חוק 2122 התשנ"ב מיום 4.3.1992. התיקון לחוק הוא תיקון 41 לחוק מיום 25.3.92.

<sup>22</sup> ראו עמוד 2 להוראת הביצוע.

לצורך תשלום מס חברות שהחברה הופטרה ממנו, שכן על ידי ביצוע התשלומים נמנעה השקעתם מחדש במפעל אותו רצה המחוקק לעודד. אין לראות בתשלומים דיבידנד לעניין אחר...” (הדגשות הוספו)

בהמשך מונה התוספת להוראת הביצוע רשימת מקרים בהם לא יפקע הפטור למרות העברה לצד קשור. מדובר במקרים כמו היעדר רווח, החזר הלוואה, תשלום עבור שירותים או נכסים במהלך העסקים הרגיל, העברת כספים לחברה אחרת במסלול החלופי ומתן הלוואות קצרות מועד בתנאי שוק<sup>23</sup>. ההוראה מבהירה כי כל מקרה שאינו נופל תחת אחת מחלופות אלה מפקיע את הפטור המותנה.

49. בשנת 2005 תוקן החוק פעם נוספת והתעצב בצורתו הרלוונטית לעניינו. החוק תוקן במסגרת חוק ההסדרים בתיקון המוכר כתיקון 60. עיקרו של תיקון זה בהוספת “מסלול ירוק” שאינו דורש אישור מראש להשקעה כתנאי להטבת המס. לצד תיקון זה צומצם הפטור המותנה והוספו מצבים נוספים המפקיעים את הפטור. כמו כן בוצעו שינויי נוסח ושינויי מיקום של סעיפים שאינם משנים את מהות ההסדר לגבי העברה לקרוב<sup>24</sup>.

50. נדמה כי ההיסטוריה החקיקתית בשילוב עם נוסח סעיף המטרה מעלים מסקנה ברורה לגבי תכליתו של מסלול ההטבות הרגיל. שיעורי המס המופחתים נועדו ליצור את תמריץ ההשקעה הראשוני. הפטור המותנה, לעומת זאת, נועד ליצור תמריץ נוסף והוא להגדיל את ההשקעות במפעל המוטב עצמו.

51. קידום פיתוחו של המפעל עולה בקנה אחד עם תכליות החוק הקבועות בסעיף 1 לחוק בפרט זו הקבועה בפסקה (1) סיפה – להביא ל”ניצול מלא של כושר ייצורם של מפעלים קיימים” בישראל.

52. הטבות המס מהוות תחליף למענקים. מסלול הטבות המס הרגיל קבע, למעשה, שני סוגי מענקים – המענק הראשון בשווי ההפרש בין מס החברות הרגיל, החל על כלל החברות במשק, לבין מס החברות המופחת לפי סעיף 47 לחוק. מענק זה ניתן עם כניסתה של החברה לתחולת החוק לאחר ביצועה של השקעה מזערית מזכה.

המענק השני, הפטור המותנה ממס, הוא מענק בגובה מס החברות המופחת כאמור. הוא ניתן בתמורה לכך שההכנסות המוטבות יושקעו במפעל המוטב, וכל עוד המענק מופנה לפיתוח המפעל.

<sup>23</sup> ראו סעיף 1.2 ו-1.3 לתוספת.

<sup>24</sup> הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה) התשס”ה – 2005 ס”ח התשס”ה, עמ’ 346.

ראיית הפטור המותנה כמענק היא כלי מחשבתי חשוב. היא מסייעת בניתוח מקרים פרטניים של תכנוני מס. השאלה שיש לשאול תמיד היא האם פעילות מסוג מסוים אכן מצדיקה מענק על חשבון הציבור.

בנוסף, כפי שצוין לעיל, בפני חברה המבקשת להקים מפעל באזור פיתוח א' עמדו, ככלל, שתי חלופות לפי החוק עובר לתיקון 68 – מסלול הפטור המותנה ומסלול אירלנד. בהתאם למסלול אירלנד היה על החברה לשלם מס חברות בגובה של 11.5% בלבד. זאת ללא כל תלות בהשקעה נוספת. מסלול הפטור המותנה מקנה מענק משמעותי נוסף מעבר למסלול אירלנד בשווי 11.5%. ברור שהמתקק לא התכוון לתת מענק נוסף ללא כל תמורה בת ערך העולה בקנה אחד עם תכלית החוק. המענק הנוסף הותנה בהשקעה נוספת במפעל המוטב.

### האמצעים להשגת התכלית – החזקה התאגידית

53. הראינו כי תכליתה של ההטבה היא לעודד את פיתוחו של המפעל המוטב באמצעות הפניית הרווחים הפטורים לפיתוחו של המפעל המוטב. לכאורה ניתן היה להקים מנגנון בדיקה שאומר שכל השקעה של הכנסה מוטבת במפעל המוטב תהיה פטורה ממס ויתר ההכנסות המוטבות יהיו חייבות במס.

מנגנון כזה היה קיים בעבר בחוק עידוד ישן – חוק עידוד תעשייה (מיסים), תשכ"ט-1969. סעיף 19 לחוק זה יצר מנגנון פיקוח שהעניק את הטבת המס לחברה על השקעה בפועל במפעל עצמו. מספר שנים לאחר מכן – בשנת 1977 בוטלה הטבה זו. אולם שנה מאוחר יותר הושבה ההטבה לחיים בתיקון 6 לחוק זה. הפעם נוסף סעיף המתיר לשר האוצר לקבוע כי סוגי השקעות מסוימות לא יראו כהשקעות בקידום ופיתוח המפעל, דהיינו כאלה שאינן תורמות למפעל<sup>25</sup> אלא שגם הטבות אלה בוטלו בסופו של יום.

54. למנגנון מעין זה יתרון מובהק. הוא יוצר קשר ישיר בין התכלית לבין הפעילות הממוסה. הוא מאפשר בדיקה פרטנית של כל השקעה והשקעה ומביא להגשמה מלאה של עקרון "מס האמת".

אלא שלצד יתרון זה הוא יוצר עלות רגולטורית כבדה הן על החברות והן על רשות המיסים. הוא מחייב הקמת מנגנון מסועף ויקר שמעצם טבעו מייצר אי ודאות. לא תמיד ניתן לדעת מהי השקעה לתועלת המפעל ומה אינה לתועלת המפעל ולכן לא ברור לחברה האם השקעה שהיא תבצע תזכה להטבת המס אם לאו. הדבר עלול לפגוע בפעילות המפעלים במקום לעודדם בעיקר במקרים שההשקעה נבחנת בדיעבד בעת בדיקת השומה ולא בעת ההשקעה בפועל.

<sup>25</sup> ראו הוראות החוק בס"ח 572 מיום 25.7.69. תיקון 6 פורסם בס"ח 904 מיום 27.7.78. דברי החסבר לתיקון 6 פורסמו בח"ח 1335 מיום 22.3.78.

יתר על כן, מורכבות הסוגיה יוצרת קושי פיקוחי. קושי זה הוא כר נרחב לתכנוני מס שמטרתם לקבל הטבות מס גם אם אין הצדקה לכך, או למנוע את פקיעת הפטור למרות שיש הצדקה לכך. התנהלות מעין זו אף מייצרת הליכי שומה ארוכים ומרבה התדיינויות בבתי משפט.

מכאן ברור מדוע הזדעק מנהל מינהל הכנסות המדינה כאשר הוצעה לו חלופה זו בעת ייסוד מסלול הטבות המס, ולכן מובן מדוע לא התקבלה חלופת הפיקוח הפרטני.

55. על מנת להתגבר על קשיים אלה בחר המחוקק בדרך אחרת, היא דרך ה"חזקה התאגידי" המורכבת ממספר חזקות משנה. השימוש בחזקות הוא שימוש מוכר בדיני המס. הוא בא להתגבר בדיוק על הקשיים אותם פרטנו. הוא יוצר ודאות. הוא קל ליישום וברור. זאת לצד החיסרון שלא תמיד הוא יוצר זהות בין תשלום המס לתכלית ההטבה.<sup>26</sup>

56. בהקשר זה יצר המחוקק שלוש חזקות המדברות זו עם זו במעין מערכת יחסים של תן וקח. בעוד אחת מרחיבה את גבולות הפטור, האחרות מאזנות אותה באמצעות צמצומו. לכן יש לבחון חזקות אלה כמכלול.

### הכנסה שנותרת בחברה המוטבת משמשת את המפעל המוטב וזכאית לפטור מותנה – סעיף 51א(א)(1)(א), (2) ו-(3).

57. **החזקה הראשונה** שבה משתמש החוק היא החזקה התאגידי. חזקה זו מתמקדת בהשארות של ההכנסות המוטבות במסגרת התאגידי המחזיקה במפעל המוטב, דהיינו בחברה המוטבת, ולא בהשקעת ההכנסות המוטבות במפעל המוטב. המחוקק יצר חזקה ולפיה הכנסה הנותרת בחברה המוטבת משמשת לטובת המפעל המוטב. לכן כל עוד נותרת ההכנסה בחברה לא יפקע הפטור המותנה. כדרך של חזקות לא תמיד היא תואמת את המציאות. למשל בחברה שלא עושה שימוש בכל ההכנסות המוטבות לטובת המפעל המוטב. למרות האמור, יעילות הפעולה ופשטות ההפעלה מביאים לאימוץ חזקה זו.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> לעניין תפקידן של החזקות בדיני המס ראו ע"א 900/01 קלס נ' פקיד שומה תל אביב 4, פ"ד נו(3) 750; ע"א 8114/09 משה מלכיאלי נ' פקיד שומה אשקלון (טרם פורסם); ראו גם ד' בייך "חזקות וחזקות הניתנות לסתירה בחקיקת המס – מה הם כללי המשחק?" מיסים כה(2) (2011) 1.

<sup>27</sup> לחזקה זו יש גבולות. כך, לדוגמא, לעיתים מבוצעים תכנוני מס שכל מטרתם להוציא את הפעילות הייצורית ולהותיר בחברה המוטבת את ההכנסות המוטבות. תכנונים אלה שמים ללעג את החזקה התאגידי כיוון שברור שההכנסות לא ישמשו עוד את המפעל המוטב שאיננו עוד. ניתן במקרה הצורך להתמודד איתם בכלים אנטי תכנוניים כמו בסעיף 86 לפקודה.

58. אולם יש לזכור כי המפעל המוטב ולא החברה המוטבת הוא היעד אליו מכוון החוק. הוא זה שתורם למשק הישראלי וליצירת מקומות עבודה. החברה המוטבת היא כלי המכיל את המפעל. היא מהווה אך ורק מסגרת משפטית להענקת ההטבה למפעל המוטב.

59. בעיקרה מדובר בחזקה מיטיבה לחברה המוטבת. היא אינה מתערבת בשיקולי ההשקעה. אינה בוחנת מה בדיוק נעשה בהכנסות המוטבות. היא יוצרת ודאות ומכבדת את שיקול הדעת של החברה המוטבת.

60. אולם בכך לא די. ההנחה היא כי הכנסות שיוותרו בחברה המוטבת יגיעו בסופו של יום למפעל המוטב שנקודת מוצא כי בעל החברה המוטבת לא יותיר את הכספים ללא שימוש. לצורך כך יש ליצור הגבלות על הוצאת ההכנסות מן החברה המוטבת. באמצעות הגבלות אלה נוצר האיזון הכלכלי שמאפשר להניח כי הטבות המס יגולגלו לפיתוחו של המפעל המוטב. הגבלות אלו הן תכליתן של שתי החזקות בהן נדון עתה.

#### **הוצאת דיבידנד מהחברה אינה לטובת המפעל המוטב ומפקיעה את הפטור – סעיף 51ב(א)**

61. החזקה השנייה קובעת כי חלוקת דיבידנד מההכנסות המוטבות אינה עומדת בתכלית ההטבה ומפקיעה את הפטור. חלוקה כזו פורצת את המסגרת התאגידית עליה בנויה החזקה הראשונה ולכן בהכרח אינה משרתת את תכלית החקיקה.

62. אכן, ההנחה היא כי גם קביעה זו אינה נכונה בכל מקרה. ייתכנו מקרים של חלוקת דיבידנדים שיכולה לשרת את המפעל המוטב. אולם המחוקק, מהטעמים שפירטנו לעיל, בחר שלא לבחון כל מקרה באופן פרטני ולקבוע כי בכל מקרה של חלוקת דיבידנד יפקע הפטור.

**הוצאת הכסף לגורם קשור אינה משמשת את צורכי המפעל המוטב ומפקיעה את הפטור – סעיף**

**51ב(ג)(1)**

63. החזקה השלישית קובעת כי הוצאה של ההכנסות המוטבות מהחברה לכל גורם קרוב אחר מפקיעה את הפטור. ההנחה הגלומה בחזקה זו היא כי העברה לגורם קרוב היא העברה שאינה משרתת את תכלית המפעל המוטב ואינה משמשת לצורכי פיתוחו.

חזקה זו אף משרתת צורך נוסף והוא הגברת יכולת הפיקוח על הנעשה בכספי ההטבה. מרגע הוצאת הכספים מן החברה יכולת הפיקוח של רשויות המס על הנעשה בכספים קטנה בצורה משמעותית.

מובן, כי אין הכוונה לתשלום לצד קשור במסגרת מהלך העסקים הרגיל של החברה. תשלום כאמור בוודאי משמש את החברה ויתכן שאף את המפעל המוטב עצמו. לפיכך נקבע בחוק, כי הפטור לא יפקע לגבי הכנסה מוטבת שניתנה לקרוב, אם אותו קרוב משלם בגינו מס הכנסה או מס חברות, לפי העניין. כל נתינה אחרת לקרוב מפקיעה את הפטור.

64. קל לראות כי מדובר בחזקות היוצרות איזון עדין. החזקה הראשונה היא בעיקרה חזקה מרחיבה ואילו החזקה השלישית היא בעיקרה חזקה מצמצמת. שילוב החזקות יוצר איזון המקרב את החזקות למציאות הכלכלית שבה עוסק החוק.

65. על בסיס דברים אלה נבקש לחדד עתה את עקרונות הפרשנות התכליתית לגבי השקעה בחברות בנות ורכישתן. אולם תחילה נבקש להסיר מדרכנו מכשול פרשני שהועלה במהלך הדיונים על חוות הדעת.

**"דיבידנד" ו"כדיבידנד"**

66. נבקש לחדד עתה את האבחנה בין אירוע של חלוקת דיבידנד בו עוסק סעיף 51ב(א) לבין האירועים המנויים בסעיף 51ב(ב). דהיינו את ההבחנה בין החזקה השנייה לחזקה השלישית.

67. החוק ופקודת מס הכנסה עוסקים במיסוי דיבידנדים, אולם הם אינם מגדירים מונח זה. ההגדרה מצויה בחוק החברות, התשנ"ט – 1999 (להלן – חוק החברות). סעיף 1 לחוק החברות מגדיר דיבידנד כ:

"כל נכס הניתן על ידי החברה לבעל מניה מכוח זכותו כבעל מניה, בין במזומן ובין בכל דרך אחרת, לרבות העברה ללא תמורה שוות ערך ולמעט מניות הטבה."

68. המקרים המפורטים בסעיף 51ב(ב) אינם עונים על הגדרה זו. קל גם לראות כי בעניין זה קיימת הבחנה בין סעיף 51ב(א) לסעיף 51ב(ב). בעוד הראשון עוסק בחלוקת דיבידנד ממש, השני עוסק בהרחבה שאינה עולה לכדי חלוקת דיבידנד, אולם החוק מבקש לכלול אותה במסגרת האירועים שמפקיעים את הפטור. הדבר עולה גם מהרישא של ס"ק (ב) המרחיבה את המונח דיבידנד ומבקשת לראות בכל אותם מקרים אחרים "דיבידנד" לצורך החלת הוראות החוק שחלות במקרה של חלוקת דיבידנד, קרי פקיעת הפטור המותנה, אך לא דיבידנד ממש.

69. זוהי הסיבה שהתוספת להוראת הביצוע לא רואה בכל אותם מקרים בהם עוסק ס"ק (ב) כ"דיבידנד" לצורך מיסוי מקבל התשלום במס על הדיבידנד. הדימוי לדיבידנד נועד לצורך אחד ויחיד של פקיעת הפטור המותנה.

70. לכאורה מדובר בסוגיה לשונית ברורה שלא היה מקום להרחיב עליה את הדיבור. אלא שמהדיונים שערכנו עולה כי הדימוי לדיבידנד יצר בלבול. במהלך הדיונים בסוגיה שמענו את הטענה כי כיוון שהסעיף עוסק בחלוקת דיבידנדים יש להבחין בין העברה "למעלה" אל בעלי המניות שהיא ורק היא מפקיעה את הפטור לבין העברה "למטה" לחברה בת שאינה מפקיעה את הפטור.

71. אין לקבל גישה זו המנסה להקיש מעקרונות חלוקת דיבידנד לענייננו. החוק כלל אינו מתעניין בשאלה האם מדובר בדיבידנד דווקא. הוא שואף להשאיר את רווחי המפעל בחברה המוטבת כדי שישמשו לפיתוחו של המפעל המוטב.

מבחינת תכלית החקיקה אין כל חשיבות להבחנה בין העברה לבעלי המניות או העברה לגורם אחר הקשור לחברה. לגבי כולן חלה באותה מידה החזקה לגבי חוסר התועלת למפעל המוטב ופגיעה במערך התמריצים שבנה הפטור המותנה. לכן העברות כאלה מפקיעות את הפטור המותנה ומביאות לחיוב במס על ההעברה.

72. אי לכך אין לפרש את המקרים המופיעים בס"ק 51ב(ב) בזיקה למונח הרגיל של דיבידנד המוכר בחוק החברות, אלא יש לפרש מונחים אלה בהתאם לתכלית של החוק עצמו.

73. לסיכום חלק זה, תכלית החוק מיושמת באמצעות העיקרון התאגידי של שמירת ההכנסות בחברה המוטבת לצורך המפעל המוטב. כל יציאה של הכנסות מוטבות "קרוב" תפקיע את הפטור לגבי אותה הכנסה מוטבת. ככל עקרון חד וברור גם עקרון זה קל ליישום אך הוא



מעורר קושי במקרה קצה פרטניים. כאן יש להפעיל עקרונות פרשניים של שכל ישר וסבירות אולם מבלי לאבד את הקשר לתכלית החוק.

74. יש לזכור כי התחכום של תכנוני המס עלול ליצור ואף יוצר בפועל מדרון חלקלק של פרשנויות אשר ממקרה למקרה הולכות ומתרחקות מתכליתו של החוק. אכן, כל צעד הוא צעד קטן שהמרחק בינו לבין חברו זעיר. אולם צירופם של הצעדים כולם מדרדר את היורד במדרון הרחק מתכליתו של החוק ולעיתים עד איבוד קשר עין עם תכלית החוק.

75. לכן לעיתים יש להעדיף כלל ברור ובהיר על פני פלפולים מתוחכמים. מתן הטבות ביד נדיבה לחברות אלה גם אם הדבר אינו משרת כלל את תכלית החקיקה גורם נזק רב לאמון הציבור. הוא פוגע בעקרון השוויון ובעקרונות של צדק חלוקתי. זאת כיוון שאי תשלום המס מצריך גיוס מימון לפעולות הממשלה ממקורות אחרים וזאת ללא כל הצדקה עניינית.

#### **השקעת הכנסות מוטבות בחברות בנות בין בארץ ובין בחו"ל**

76. נבקש ליישם עתה את תכלית החקיקה על המקרה של השקעה בחברה בת בין בארץ ובין בחו"ל. הראינו כי לשון החוק ברורה בעניין זה והשקעה או העברת כסף לחברות מעין אלה מפקיעה את הפטור. עתה נראה כי גם תכלית החוק תומכת במסקנה זו.

77. כפי שהראינו תכליתו של הפטור המותנה הייתה לפתח את המפעל המוטב באמצעות מתן תמריץ לחברה המוטבת לא להוציא ממנו כספים. האמצעי שנבחר למימוש מטרה זו הוא שורה של חזקות שחלקן מרחיבות וחלקן מצמצמות. הן מבוססות על החזקה התאגידית. לכן כסף שיוצא מהחברה לצד קשור כדיבידנד או בכל דרך אחרת, מפקיע את הפטור.

78. הטבת המס ניתנה לחברה מסוימת בשל היותה בעלת מפעל מוטב על פי מאפייניה. השקעה בחברה בת שאינה בעלת מפעל מוטב אינה מקדמת את תכלית החוק באופן שבו חפץ המחוקק. זאת כיוון שהכספים שהושקעו בחברת הבת ישמשו את חברת הבת ולא את המפעל המוטב שנמצא בחברת האם. פעילותה של חברת הבת אינה פעילות של מפעל מוטב. כך, לדוגמא, כשההטבה ניתנה למפעל המוטב בשל היותו באזור פיתוח א'. הקמתו באזור זה מסייעת בפיתוחו של אזור הפיתוח, בהעסקת עובדי המקום וכו'. השקעת ההכנסות המוטבות בחברה בת במרכז הארץ אינה משרתת את התכלית שעבורה ניתנה ההטבה.

79. מכוח קל וחומר עמדה זו חלה גם על השקעה בחברות בנות בחו"ל. הרי מטרה מרכזית של החוק בנוסחו בעת הרלוונטית היא לעודד משיכת הון זר לישראל ופיתוח המשק הישראלי. פרשנות המאפשרת להשקיע בחברות בנות בחו"ל אינה עולה בקנה אחד עם תכלית זו של החוק.

80. נטען כי גם השקעה בחברה בת בחו"ל יכולה לתרום לפיתוח הכלכלה בישראל ואפילו לתרום לפיתוח המפעל, לכן יש להתעלם מהחזקות שקבע המתקוק. אין לקבל טענה זו מכמה טעמים:

ראשית, מהבחינה העובדתית. לא כל השקעה בחברה בת בחו"ל משרתת את המשק הישראלי. לפעמים ההיפך הוא הנכון. השקעה בחברה בת בחו"ל יכולה להסיט משאבים מהמשק בישראל לחו"ל, כולל פעילות שמדינת ישראל רוצה לשמר בישראל.

שנית, גם אם אכן השקעות של חברות ישראליות בחו"ל מועילות באופן עקיף למשק הישראלי אין בכך כדי להוביל לפרשנות לפיה הפטור המותנה לא פוקע עקב השקעות בחברות בנות. באופן עקרוני עדיפה למשק הישראלי השקעה בישראל על פני השקעה בחברה בחו"ל. מתן הטבה לחברה המשקיעה בחו"ל את הכנסתה המוטבת עלול להוציא מישראל השקעות וכספים במקום שיושקעו בישראל.

נזכיר גם כי החוק אינו מונע השקעות בחברות בנות בחו"ל. אין בחוק איסור על השקעה בחו"ל או על העברת כסף לחברות בנות. לכל חברה מוטבת זכות מלאה לעשות כן. כל שנדרש הוא כי החברה תשלם את המס המופחת ממילא שבו היא חייבת.

81. משני אלה עולה, שאין זה מתקבל על הדעת שמדינת ישראל תסבסד באמצעות מענקים וחליפיהם, קרי הטבות המס, העברת פעילות מוטבת לחו"ל או יצירת פעילות מוטבת בחו"ל. נזכיר כי מדובר בתחליף למענק ישיר מתקציב המדינה שמעניק מרכז ההשקעות. כפי שברור לכל שמרכז ההשקעות לא היה מממן מתקציב המדינה מענק להקמת מפעל מחוץ לישראל או מענק לחברה בשל השקעתה בחברה בת בחו"ל, כך אין לקבל שהציבור בישראל יוותר על המס המגיע לו מהחברה באמצעות פטור ממס על הוצאת רווחים מישראל.

82. נשוב ונציין כי החוק בנוי על חזקות. לכן גם אם נקבל שבמקרים מסוימים קיימת תועלת בהוצאת הכסף, הרי שהחזקה הקבועה בחוק קובעת הוראה כללית המפקיעה פטור גם במקרים פרטניים אלה. יתר על כן, השימוש בכלי החזקה אינו פוגע בהכרח בחברות המוטבות. החזקות יוצרות איזון פנימי ביניהן. כך, החזקה הראשונה היא חזקה מרחיבה. היא יכולה להביא לתוצאה של אי מיסוי הכנסה מוטבת שנשארה בחברה למרות שהיא אינה משמשת את החברה המוטבת לצורכי המפעל המוטב.

לכן אינן החזקה השלישית יפר את האיזון הפנימי בין החזקות וירחיב אותן הרבה מעבר לתכלית החקיקה ולאמצעים שנבחרו לה.

83. יחד עם זאת, את הפעלת שיקול הדעת יש לעשות בצורה סבירה והגיונית. ייתכנו מקרים של הוצאת כספים לחברות בנות שיעלו בקנה אחד עם תכלית החוק ושלא יפקיעו את הפטור. מדובר על מקרים בהם ניתן להוכיח תועלת ישירה מובהקת ומיידית למפעל מהשקעה בחברה

בת. אולם מובן כי מדובר בחריגים, שבהם פרשנות אחרת תוביל לתוצאה אבסורדית מבחינה כלכלית ומבחינת הגשמת תכלית החקיקה.

### רכישת חברות בנות מפקיעה את הפטור

84. עד כאן עסקנו במקרה בו משקיעה החברה המוטבת בחברה בת שלה. הראינו כי השקעה כזו היא אחד מהאירועים המפקיעים את הפטור המותנה לפי סעיף 51ב(ב). זאת הן לפי משמעותו הלשונית הפשוטה של הסעיף והן לאור תכליתו.

85. נדון עתה ברכישתה של חברה מידי צד שלישי. גם כאן נשאל האם רכישה כזו מפקיעה את הפטור המותנה. גם כאן נלך בהתאם לעקרונות הפרשנות התכליתית. ראשית נבחן את הפרשנויות האפשריות ללשון החוק ולאחר מכן נבחר את הפרשנות המתאימה ביותר בהתאם לתכלית הסובייקטיבית והתכלית האובייקטיבית של החוק.

86. במקרה זה משולמים כספים לידי צד שלישי שאינו עונה על אחת מהגדרות הקרבה הקבועות בחוק. אולם מיד עם ביצוע העסקה החברה הופכת ל"קרוב" שכן היא הופכת לחברה בת של החברה המוטבת. מכאן שתוצאתה של העסקה היא העברה לקרוב. הכספים מתנתקים מהפעילות של החברה המוטבת ומשמשים עתה למטרות חברת הבת, קרי הקרוב. לפיכך מבחינה לשונית גם רכישת חברה מצד שלישי נחשבת נתינה לקרוב המפקיעה את הפטור המותנה.

דרך נוספת להראות כי מבחינה לשונית רכישה היא העברה לקרוב היא דרך המונח "בעקיפין" הקבוע בסעיף. המונח "בעקיפין" משמש בדיני המס כמונח מגשר בין המהות הכלכלית של העסקה לבין התיאור הפוזיטיבי שלה<sup>28</sup>. דיני המס מבקשים לכוון לתוצאה הכלכלית המהותית של העסקה. זאת כדי למנוע יצירת כר פורה לתכנוני מס בשל הוראה מסוימת בחוק. המונח "בעקיפין" נועד לסייע בחסימת תכנוני מס שהתוצאה הכלכלית שלהם זהה לתוצאה אליה התכוון המחוקק אולם הדרך אליהם נעשתה באופן המוציא אותם מתחולת החקיקה.

זהו בדיוק המקרה שלפנינו. מבחינה מהותית אין הבדל בין רכישת חברה מצד שלישי כדי שתהפוך לחברה בת לבין השקעה ישירה בחברה בת כדי שתרכוש פעילות מצד שלישי. מבחינה כלכלית מדובר בפעילות בעלת תוצאה דומה. רכישתה של חברה מצד שלישי היא בעצם רכישת ההשקעה שהשקיע בעל המניות המוכר בחברה הנמכרת. לכן קנייתה של חברה בת הינה, לכל הפחות באופן עקיף, השקעה בתאגיד קרוב. ולכן היא נחשבת כנתינה לקרוב בעקיפין ומפקיעה את הפטור המותנה.

<sup>28</sup> ראו לעניין זה ע"א 6357/99 פקיד שומה באר שבע נ' שלם פ"ד נו(4) 66, 71. ראו גם ד' גליקסברג גבולות תכנון

המס (התש"ן - 1990) 115.

87. הראינו כי מבחינה לשונית מדובר בפרשנות אפשרית. נדון עתה בשאלה האם גם מבחינה תכליתית פרשנות זו אפשרית וראויה. עוד הראינו כי בחינת הפרשנות התכליתית של החוק מביאה למסקנה כי השקעה בחברה בת מפקיעה את הפטור. עוד הראינו כי מבחינה כלכלית אין הבדל בין השקעה בחברה בת לבין רכישת חברה מצד שלישי כדי שתהפוך לחברה בת.

88. לכן אין אבחנה לגבי ניתוחה של תכלית החוק בין השקעה בחברה בת לבין רכישתה. בשני המקרים הכספים יצאו מהחברה ואינם משמשים עוד לפיתוחו של המפעל המוטב. על כן פקיעת הפטור במקרה זה עולה בקנה אחד עם תכלית החוק.

89. אך בכך לא די. מתן אפשרות לרכישת חברות בנות תפגע בתכלית החוק פגיעה נוספת. מתן יחס שונה לרכישת חברות בנות תיצור פרצה שבאמצעותה ניתן היה לעקוף את החזקה השלישית עליה מבוסס החוק - מגבלת ההוצאה מהחברה לגורם קרוב - ללא כל קושי. היא אף תפר את האיזון הפנימי בין החזקות. חזקות אלה בנויות על כך שהאחת מאזנת את חברתה. פריצת מסגרת זו תביא לאי תשלום מס ופגיעה קשה בציבור הישראלי שייאלץ לשלם מכיסו את הפרש המס לשם מילוי חסר המס שאמורות היו לשלם החברות המוטבות שחלקן הן מהגדולות והמבוססות במשק הישראלי.

90. עד עכשיו הראינו כי מתן אפשרות לרכישת חברות בנות אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו הסובייקטיבית של החוק, דהיינו עם המטרות והתכליות שעמו לנגד עיני המחוקק בעת שעיצב את החוק. עתה נראה כי מתן אפשרות לרכישת חברות בנות אף אינו עולה בקנה אחד עם תכליתו האובייקטיבית של החוק, דהיינו המטרות, הערכים והעקרונות הכלליים של דבר החקיקה בעיקר חקיקת המיסים.

91. יצירת אבחנה בין השקעה בחברה בת לבין רכישתה, שהינם אירועים דומים מבחינה כלכלית, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד של דיני המס. אלה מהווים את תכליתו האובייקטיבית של החוק.

92. אחד מעקרונות היסוד של דיני המס הוא להביא למערכת מיסוי המבוססת על מהותם הכלכלית של האירועים ולא על צורתם הפורמאלית. עיקרון יסוד זה מגשים את תכליות דיני המס ובהם עקרונות הצדק, השוויון והניטרליות. כך בע"א 6722/99 מנהל מע"מ תל-אביב נ' משכנות כלל מגדלי הים התיכון בע"מ, פ"ד נח(3) 341, 347 נאמר:

מהותה של עיסקה נקבעת לצורך דיני המס על-פי המהות הכלכלית האמיתית של העיסקה. שם העיסקה, או כינויה על-ידי הצדדים לה, איננו מכריע את מהותה של העיסקה לצורך דיני המס. עיקרון זה הוא עיקרון מקובל זה שנים בדיני המס (ראו: ד"נ 16/82 פקיד השומה, תל-אביב נ' לידור, רע"א 3527/96 אקסלברד נ' מנהל מס רכוש – אזור חדרה, בעמ' 403; ע"א 5472/98 מנהל מס שבח מקרקעין נ' חברת הדרי החוף מספר 63 בע"מ). ביסודו עומדים שיקולים של מניעת תכנוני מס בלתי

לגיטימיים, הגשמת צדק ושוויון בדיני המס וקידום ניטרליות מערכת המס. "

עקרון זה משפיע על סיווג אירוע המס על פי מהותו הכלכלית ולא על פי כינויו או צורתו הפורמלית<sup>29</sup>. זהו גם עקרון פרשני המשפיע על פרשנות מונחים בדיני המס בהתאם למהותם הכלכלית<sup>30</sup>.

השיקולים העומדים בבסיסו של עיקרון השקילות הכלכלית נכונים גם בסוגיה שלנו. יצירת אבחנה בין השקעה בחברת בת קיימת לבין רכישתה של חברת בת מצד שלישי תביא לכל הכשלים והעיוותים שעיקרון השקילות הכלכלית מבקש למנוע:

- א. **פגיעה בעקרון הניטרליות של דיני המס** - היא תעוות את הפעילות הכלכלית ותביא לכך שהשקעות בחברות בנות תעשנה בדרך של הקמת חברות חדשות וקנייתן משיקולי מס ולא בדרך היעילה ביותר מבחינה כלכלית.
- ב. **פגיעה בעיקרון השוויון** - היא תבדיל בין חברה המשקיעה בחברה בת לזו הקונה חברה מצד שלישי למרות שאין שום טעם ענייני להבחנה זו.
- ג. **פגיעה בתכלית החוק** - היא תיצור פרצה שבאמצעותה ניתן יהיה לעקוף את הגשמת תכלית החוק כפי שפורט לעיל.

95. על כן, לאור תכליתו הסובייקטיבית של החוק ותכליתו האובייקטיבית, אין להבחין בין השקעה בחברה בת לבין רכישתה מצד שלישי. גם כאן כמו בהשקעה בחברה בת ייתכנו חריגים בהם לא יפקע הפטור. אותם כללים להפעלת החריג בהשקעה יחולו לטעמנו גם במקרה של רכישה.

<sup>29</sup> ראו לדוגמה ע"א 175/79 מנהל מס שבח מקרקעין נ' אביבית בע"מ, פ"ד לד(1) 802, 804; ע"א 328/79 מנהל מס שבח מקרקעין, רחובות נ' ישראל גפני, פ"ד לד(4) 115, 120; רע"א 3527/96 אקסלברד נ' מנהל מס רכוש - אזור חדרה, פ"ד נב(5) 385, 403.

<sup>30</sup> ראו לדוגמה ע"א 614/82 מנהל מס שבח מקרקעין נ' חברת ש.א.פ. בע"מ, פ"ד מא(3) 735, 738.

## הערות לסיום

96. חשוב לציין כי אין מדובר ברעיונות חדשים או בתזה משפטית מקורית. עיון בהוראת הביצוע והתוספת מצביעות כי זו הייתה המדיניות המוצהרת מאז שנת 1992 שבה פורסמו הוראות הביצוע והתוספת לה<sup>31</sup>. כך גם טוענת רשות המיסים בתיק אחד לפחות המתנהל בבית משפט. כך אף עולה מהחלטות מיסוי שמפרסמת רשות המיסים עצמה<sup>32</sup>.

97. אולם במסגרת הכנות לכתיבת חוות הדעת התברר כי בפועל לצד הוראות אלה ניתנו במהלך השנים פרשנויות אחרות ברשות המסים. הוסבר לנו על ידי רשות המיסים כי, ככלל, לא הוצאו שומות בשל פקיעת הפטור עקב השקעה בחברות בנות או רכישת חברות בנות. עוד הוסבר כי הדבר בא לידי ביטוי כנראה גם בשיחות עם מייצגים ובשומות פרטניות. נטען כי לעמדות אלה ניתן למצוא הדים גם בהתבטאויות של בכיר ברשות המיסים באחד הדיונים בכנסת במסגרת חקיקת תיקון 60<sup>33</sup>.

98. בעקבות דברים אלה נוצרה אי בהירות מסוימת לגבי פרשנות הדין<sup>34</sup>. אי הבהירות טומנת בחובה סיכון משפטי מסוים לגבי העברות כספים שבוצעו בעבר. לכן, מבחינה משפטית, ניתן

<sup>31</sup> ראו הוראות סעיף 1.2.1 לתוספת להוראת הביצוע, הקובעת, כי החבות במס בשל פקיעת הפטור המותנה אינה משנה את מהות התשלום ומונה, כדוגמא, את המקרה של השקעה בחברה בת. כמו כן ראו הוראות סעיף 1.3 לתוספת להוראת הביצוע המונה שורה קצרה של מקרים בהם לא יפקע הפטור. השקעה או רכישה בחברות בנות אינן כלולות בחריגים אלה. מדובר בחריגים מצומצמים כמו הלוואות קצרות מועד וכו'.

<sup>32</sup> כך, לדוגמא, בהחלטת מיסוי 1313/11 שפרסמה רשות המסים נקבע כי מתן הלוואות לחברות בקבוצה או רכישת מניות של חברות תושבות ישראל לא תיחשבנה כחלוקת דיבידנד רק אם, בין השאר, במשך כל תקופת ההלוואה ו/או במועד ההשקעה בבעלותן של החברות מפעל מאושר ו/או מפעל מוטב. ראו גם החלטות מיסוי 13/08 ו- 15/08 העוסקות בהוצאת כספים לחברות בנות בתנאים קפדניים המסמנים את הכספים, מונעים העברתם ומבקשים לוודא כי ישובו לחברה המוטבת.

<sup>33</sup> המדובר בדבריו של מר אוסקר אבו ראזק, סמנכ"ל רשות המסים באותו הזמן, בישיבת ועדת כספים ביום 6.3.2005 במסגרת הדיונים בתיקון 60. במסגרת הדיון בוועדה אמר מר אבו ראזק כי השקעה בהון מניות של חברת בת אינה נחשבת כחלוקת דיבידנד לעניין סעיף 51ב(ב). לא ניתן לראות בעמדה זו כעמדה מחייבת כיוון שאין מדובר בעמדתה הרשמית של רשות המסים אלא בעמדתו האישית של הדובר. בנוסף גם דבריו של מר אבו ראזק אינם חד משמעיים וניתן להבין את דברים באופנים שונים. יתר על כן, הדובר עצמו מפנה בדבריו להוראת הביצוע שאומרת דברים אחרים והיא קולה של רשות המסים.

<sup>34</sup> ראו פרסום מקיף נושא עידוד השקעות הון שהוציאה חברת רואי החשבון BDO זיו האפט בספטמבר 2009 שבו נכתב כי: "במסגרת תיקון 60 לא אומצו חלק מהנושאים הנידונים בהוראות אלו (הכוונה להוראת הביצוע שהובאה לעיל – הערה שלנו), כגון: החרגה של הלוואות קצרות מועד וכיוצא"ב. כמו כן, נושאים נוספים שעוררו לא מעט מחלוקות, כגון **השקעות בחברות בנות**, לא הוסדרו אף הם במסגרת החקיקה ונתרו לדיונים פרטניים".

עוד ראו בדו"ח הצוות הבין משרדי שהוביל לתיקון 68 ולביטול מסלול הטבת מס ועמו הפטור המותנה: "הפטור הזמני ממס עד למשיכת דיבידנד גורם גם הוא לחוסר ודאות לגבי שיעור המס האפקטיבי. כיון שאין בהירות לגבי היחס אל השקעה בחברות אחרות ואל מהלכים של שינויים מבניים בתאגיד, והאם מהלכים אלו הם בבחינת דיבידנד, חברה מוטבת המשקיעה כאמור אינה יכולה לדעת מראש האם ההשקעה יתחשב כדיבידנד ותחייב אותה

לקבל גם מהלכים שתכליתם לצמצם את הסיכון ובכלל זה גם מהלך חקיקתי שיקשור את חוות הדעת להצעת החוק, כפי שמוצע עתה בנוסח שאישרה ועדת הכספים לקראת קריאה שנייה ושלישית.

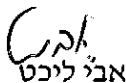
אולם כפי שהובהר, חוות הדעת עומדת גם ללא תיקון החקיקה. לטעמנו זוהי הפרשנות הנכונה והראויה של הדין והיא זו שצריכה להנחות את רשות המיסים לגבי שומות פתוחות ושומות עתידיות. יש להפעיל גישה זו בצורה סבירה ומידתית בהתאם לסוגיות הפרטניות המתעוררת בשומות אלה והכל בהתאם לתכלית החקיקה.

### סיכום

99. על בסיס האמור בחוות הדעת להלן סיכום העמדה המשפטית בנוגע לפרשנות סעיף 51ב' לחוק:

- א. הפטור המותנה נועד להביא להשארות ההכנסות המוטבות בחברה המוטבת לשם פיתוחו של המפעל המוטב.
- ב. ככלל, הוצאת הכנסות מוטבות לגוף קשור בין אם ניתן לראות בה דיבידנד ובין אם לאו מפקיעה את הפטור המותנה. זאת ללא קשר לשאלה האם ההוצאה היא לבעלי המניות או לגופים קשורים אחרים.
- ג. מן האמור עולה, בין היתר, כי השקעה בחברה בת מפקיעה את הפטור המותנה. אין אבחנה לעניין זה בין השקעה בחברה בת קיימת לבין רכישה של חברה ההופכת לחברה בת. לכלל זה יכולים להיות חריגים מצומצמים.
- ד. אין מניעה להחיל עקרונות אלה על שומות פתוחות.

בברכה,

  
אבי ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה  
(כלכלי-פיסקאלי)

בתשלום המס. הואיל וכך, היא עלולה להגביל במידה מהותית את הגמישות שלה בשימוש ברווחיה ואת יכולתה לבצע שינויים במסגרת ההתאגדות וההתארגנות של הקבוצה. " (סעיף 4 בעמוד 59 לדו"ח).

העתקים:

היועץ משפטי לממשלה

מנהל ראש רשות המסים

מנכ"ל משרד האוצר

מנכ"ל משרד התמי"ת

היועץ המשפטי למשרד האוצר

היועץ המשפטי למשרד התמי"ת

מנהלת המחלקה הפיסקאלית, משרד המשפטים

גב' דלית זמיר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקלי)

מר ספי זינגר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקלי)