

## ארבעים שנה לדיני המסים (תגובה להרצאתו של פרופסור יורן)

מאת

יחזקאל פלומין\*

1. העדר מדיניות מסים כוללת
  - 1.1 לא התקיים כל דיון ברמה ממשלתית על תפישת המס ומדיניות מיסוי בטווחי-זמן שונים, על התייחסות לחלוקת נטל המס, על חלוקתו בין מס ישיר למס עקיף, על בעיית תמריצי מס וכיו"ב.
  - 1.2 העדר רשות-מיסוי כוללת תוך נטרול ופיתוח מעמדה של מחלקת הממונה על הכנסות המדינה, מביא לקיומן של שלוש מערכות בפועל – מס-הכנסה, מכס ומע"מ והביטוח הלאומי. הביטוח הלאומי איבד כבר מזמן את ייחודו והפך, אולי מבלי דעת, למכשיר פיננסי פסקלי, וזאת מבלי שהדברים יתואמו עם מערכת-המס האחרות ברמה הלאומית.
  - 1.3 אי-קיום תפישה כוללת אינטגרטיבית גורר את קיומם של חוקי מס שונים עם הגדרות שונות וסותרות. חוקי-מס אלה יוצרים סתירות ומהווים מקור לתכנוני מס ולדרכי שומה, גבייה ואכיפה שונים ומשונים.
2. אי-התאמה לצורכי המשק
  - 2.1 מערכת-המסים איננה גמישה די הצורך כדי להתאים את עצמה לדרישות המשק הדינמי. כך, למשל, מתעכבת חקיקה האמורה לאפשר מיזוגי חברות. ככל הידוע, אין בשלב זה כל התייחסות לבעיות ארגוניות אחרות השכיחות במשק המודרני, כגון פיצולים (*spin offs*) ומפעלים בקשיים (דוגמת "פרק 11" בארצות-הברית).
  - 2.2 אין הבטחה ליציבות מערכת-המס, ובמיוחד לא לגבי חקיקת מיסוי בעלת תוקף רטרואקטיבי, כפי שהיתה שכיחה בשנים האחרונות.
  - 2.3 ריבוי ההוראות הספציפיות לגבי אי-הכרה בהוצאות, דרך חישוב הכנסות, התנאת הוצאה בביצוע ניכוי מס במקור ממנה וכיו"ב גורם לכך שהרווח המדווח לצורכי מס הולך ומתרחק מהרווח המדווח על-פי עקרונות חשבונאיים מקובלים. בחלק מהארצות המפותחות קיימת נטייה לאמץ כעיקרון את הדיווח החשבונאי כבסיס לדיווח לצורכי מס – דבר שבישראל הוא מנותק מכל קשר עקב ההתאמות השונות לצורכי החישוב.

\* עורך-דין ורואה חשבון.

## 3. מדיניות-מסים רצויה

- 3.1 קיימת שאלה עקרונית אם יש מקום לתמריצי מס, דהיינו: מתן הטבות, הקלות ופטורים ממס כדי לקדם מטרוו כלכליות או חברתיות מוגדרות, כגון עידוד השקעות הון, פטור ממס על רווחי בורסה, חוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ו – 1985 וכיו"ב. האלטרנטיבה המוצעת על-ידי שוללי גישה זו היא בהמלצה על דרך של תשלום מענקים במקום חלק מתמריצי-מס, ביטול יתרתם ובמקביל הקטנת שיעורי המס.
- 3.2 מנגד ניתן לטעון, כי לאור נסיון העבר, הורדת שיעורי המס על בסיס הכנסה רחב יותר הוא דבר שיחזיק מעמד רק תקופה קצרה, משום שכאשר שיעורי המס יהיו נמוכים יחסית, יגבר הלהץ מטעמים פוליטיים, ובמקום להתמודד עם קיצוץ בהוצאות וריסון תקציבי יהיה צורך לממן הוצאות (בחלקן מיותרות) על-ידי העלאה מחודשת של מדרגות המס. התוצאה תהיה שסך-הכול של נטל המס יוגדל, שכן שיעורי המס שיחזרו לקדמותם יוטלו על בסיס הכנסה רחב יותר, והמטרה הרצויה לכאורה תוחמק.
- 3.3 לאור זאת נראה, כי אין למהר ולחרוץ לשבט את דינם של תמריצי המס למיניהם. מאידך גיסא, יש מקום לערוך בהם רביזיה יסודית ולראות שמא חלקם אבד עליהם הכלח או החטיאו את מטרתם. יש גם להימנע לעתיד מלהעניק תמריצי מס נוספים: זלא אך ורק לתקופה מוגדרת שתאפשר דיון מחודש ביעילותם עם פקיעת תוקפם ותאפשר שלא לחדשם, אם אכן יהיה צורך בכך.
- כל עוד לא הובטחה "חסינות" מערכת-המיסוי מפני התנכלות של פוליטיקאים הבוחרים בדרך ההתנגדות הקלה, בין בדרך של עיגון שיעורי מס בחוק יסוד קשיח או בכל דרך אחרת, יש להיזהר מהרחבה כוללת ומקיפה של בסיס המס כנגד מקסם-שווא של צמצום שיעורי המס – הרחבה העלולה להיות זמנית בלבד.