

על משטר נומינליסטי ומשטר ולוריסטי ועל מה שביניהם (תרתני משמע)

מאת

דוד גליקסברג*

ביובל השנים האחרונות האינפלציה בישראל הופיעה במופעים שונים ונחווה ברמות שונות, כולל היפר אינפלציה. התרבות שהייתה רווחת ביובל זה עברה תהפוכות: מתרבות נומינליסטית לתרבות ולוריסטית ומשם חזרה לעבר התרבות הנומינליסטית, כאשר נותרו בה הסדרים ולוריסטיים בדמותם של הסדרים התאמתיים לאינפלציה. בשני העשורים הראשונים למאה זו התגבש איפוא סטטוס קוו התאמתי הכולל תשתית בסיסית נומינליסטית לצד איים של הסדרים התאמתיים, שהוא תוצר של המעבר הלא מלא, מתרבות ולוריסטית לכיוונה של התרבות הנומינליסטית. בשני העשורים הללו, וכן בשנותיו הראשונות של העשור השלישי למאה זו, השיח ההתאמתי איננו נוכח בסדר החברתי, בניגוד לתקופה שקדמה לה, בעיקר בתקופה ההיפר אינפלציונית שבה הסדר החברתי עסק באופן אינטנסיבי ביותר בשיח ההתאמתי. התעוררות האינפלציה בשנים האחרונות מחייבת לבחון מחדש את הסטטוס קוו ההתאמתי שהתהווה בעשורים האחרונים. המאמר מנתח באופן ביקורתי אבות טיפוס של התאמות לאינפלציה שמצויות בסטטוס קוו הקיים, שיש בהם כדי לשקף את המתח הקיים בשעטנו ההתאמתי הנוכחי, והכל תוך הצגת חלופות ראויות להסדרים הקיימים. עד לתחילת העשור השלישי למאה זו, להסדרים התאמתיים לא היתה משמעות רבה כי האינפלציה בתקופה זו היתה נמוכה מאוד. אולם בשנים האחרונות, כאשר האינפלציה הרימה ראשה, מן הראוי להתעלם מהסטטוס קוו ההתאמתי ולבחון מחדש את ההסדרים ההתאמתיים לגופם ואת מידת השתלבותם במשטר הנומינליסטי המאפיין את הסדר החברתי.

א. ראשית דבר. 1. כללי. 2. מבט תמציתי על ההיסטוריה האינפלציונית ועל ה"אינפלציה ההיסטורית". **ב. הדיון במשטרי ההתאמה לאינפלציה בסדר החברתי - קווי יסוד.** ג. הסטטוס קוו ההתאמתי: עליית שיעורי האינפלציה כאירוע מתניע לדיון בתרבות הנומינליסטית/הולוריסטית הרווחת בסדר החברתי. 1. כללי: ארבע זירות טיפוסיות. 2. הסדר ולוריסטי על רקע תשתית נומינליסטית: מיסוי רווח ההון - נטל המס האפקטיבי. 3. משטר היבריד. 4. משטרים נעדרי קוהרנטיות: נומינליזם או ולוריסם. **ד. אחרית דבר.**

* פרופסור מן המניין, הקתדרה לדיני מיסים ודיני קניין על שם מרי וצ'ארלס סטינובר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. ברצוני להודות לאברהם פרידמן, עו"ד (רו"ח), על הערותיו החשובות לטיוטה קודמת של מאמר זה. תודה נתונה לאדיר קינגסלי ולקרן לוצקי על העזרה המחקרית המעולה. תודתי גם למערכת משפטים ולעורכים, דין מכבי וצברגר ולמיכל מסובי-שטיינברג, על הערותיהם המצוינות. תודתי שלוחה למרכז אומן-פישר למשפט, כלכלה ומדיניות ציבורית על סיועו לצורך מחקר זה.

א. ראשית דבר

1. כללי

בשנים האחרונות המרחב הציבורי בישראל עסוק מאוד בשיח אודות יוקר המחיה¹ וזאת בעקבות עליות המחירים של מוצרים ושירותים רבים המשתקפת, בשיעור האינפלציה.² שיח זה מתמקד בקושי ההולך וגדל של חלקים גדולים בחברה הישראלית להמשיך את שגרת חייהם הכלכלית וזאת לנוכח עליית המחירים האמורה, כאשר אחד הביטויים המרכזיים לכך הוא הנטל הכבד המוטל על שכמם של לוחמי המשכנתאות לנוכח עליית שיעורי הריבית והאינפלציה, ובעקבותיהם עלייה בהיקף ההחזר החודשי.³ אם בוחנים לעומק את המופע הנוכחי של המציאות האינפלציונית הישראלית במרחב הציבורי, הרי מתקבלת תמונה חלקית

¹ ראו למשל Gilad Brand, The Cost of Living in Israel: An International Comparison and Historical Perspective, TAUB CENTER (2015), <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2020/12/thecostoflivinginisraelenglish.pdf>

ראו גם סמי פרץ "יוקר המחיה בישראל הוא הגבוה ב-OECD — והמשלה מפצה רק את תומכיה" דה מרקר <https://www.themarker.com/news/politics/2023-08-27/ty-27.8.2023>

<https://www.themarker.com/news/politics/2023-08-27/ty-27.8.2023>; [article.highlight/0000018a-32b7-df73-a5eb-7bbf8a900000](https://www.themarker.com/news/politics/2023-08-27/ty-27.8.2023); איתמר מילרד נתונים על יוקר המחיה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות — עדכון (מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2014).

מאמר זה נכתב לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל שבעקבותיה נדחקה מטבע הדברים סוגיית יוקר המחיה מבכורות הבולטת בשיח הישראלי, אולם עדיין יש לה מקום מרכזי ביותר בשיח זה, ובמיוחד לאור קשריה עם התוצאות הכלכליות הנובעות מהמלחמה, ובמרכזן הגדלת הגרעון בתקציב המדינה. המאמר הובא לדפוס לפני תחילת הליכי החקיקה של הצעת חוק התקציב לשנת 2025, התשפ"ה — 2024 ושל הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2025) (מיסוי רווחים לא מחולקים), התשפ"ה — 1985. לא ראינו לנכון להתייחס במאמר זה להצעות אלה משום שמן המפורסמות הוא שהצעות אלה זוכות לשינויים מהותיים במסגרת הליכי החקיקה בכנסת עד להתגבשותן לחקיקה מחייבת. נציין בקצרה כי אין בהצעות חוק אלה כדי לשנות את מסקנותיו של מאמר זה. בהקשרים רבים יש בו כדי לחזק מסקנות אלה. כך, למשל, מוצע שלא לעדכן את מדרגות המס מחד גיסא, אולם מאידך גיסא להותיר על כנה את ההגנה מפני האינפלציה במשטר מיסוי רווחי הון. להיבט זה משמעות רבה לדיונינו להלן בחלק ג2.

² ראו להלן טבלת שיעורי האינפלציה בסמוך לה"ש 13. ברצוננו לציין שהמאמר עוסק רק בשחיקת הערך הכלכלי של הכסף והוא אינו עוסק באינפלציה "שלילית", דיפלציה (Deflation), הגורמת להגדלת ערכו של הכסף. המאמר אינו עוסק בכך משיקול עיוני ומשיקול פרקטי. מבחינה עיונית, אין זה ברור כי תוצאות הדיפלציה זהות לחלוטין לתוצאות האינפלציה אולם בכיוון ההפוך. ראו, למשל, Strnad Jeff, *Deflation and the Income* (2006) 59 TAX L. REV. 243. תופעה זו מחייבת דיון נפרד החורג ממסגרתו של מאמר זה. מבחינה מעשית, קיומה של דיפלציה שנתית של מעל אחוז אחד (1.89%) היתה בשנה אחת בלבד מתוך 54 שנים, ובחמש שנים נוספות היתה דיפלציה בשיעור ממוצע של 0.4% בלבד. לשון אחר: תופעת הדיפלציה היא שולית בהיסטוריה הכלכלית של ישראל ביובל השנים האחרונות. ראו להלן טבלת שיעורי האינפלציה בטקסט הסמוך לה"ש 13.

³ בדברים אלה אנו מתייחסים בראש ובראשונה ללווים שבחרו בעבר לקחת את המשכנתא בריבית משתנה. אולם נטל המשכנתא מכביד מאוד גם על מי שנטל משכנתא בימים אלה בריבית קבועה וזאת עקב העלייה הגדולה בשיעורי הריבית. למחקר אמפירי המצביע על השפעתה הגדולה של ירידת שיעור הריבית של המשכנתאות על הגידול בצריכה הפרטית, ראו: Marco di Miaggio et al., Interest Rate Pass-Through: Mortgage Rates, Household Consumption, and Voluntary Deleveraging, 107 Am. Econ. Rev. 3550 (2017).

ביותר על התופעה האינפלציונית ופגיעתה. התוכן הקלאסי שהציבוריות הישראלית מעניקה לאינפלציה מתמקד במונח "יוקר המחיה", והוא סב בעיקר, כאמור, על מחיריהם של מוצרי צריכה קלאסיים, ובמרכזם מוצרי מזון, וכן בשירותים מסוג זה. הנרטיב העולה ממונח זה הוא צרכני בעיקרו: בכמה התייקרו המוצרים והשירותים הקשורים למשקי הבית. התוצאה הנובעת מכך היא כי השיח הציבורי אודות האינפלציה מצוי בעיקרו במחוזות צרכניים קלאסיים. במחוזות אלה יש דריסת רגל גדולה לתקשורת שמעצימה את המאפיין הצרכני וסביבותיו ומונעת מהשיח הציבורי לעסוק בתופעה האינפלציונית ביתר רחבות ועמקות, ושהשלכותיה אינן מצטמצמות לדלת אמותיה של הצרכנות.

המציב או המסגור של התופעה האינפלציונית במסגרת "יוקר המחיה", הצרכני, מביא לכך שהתודעה הציבורית אודות האינפלציה ותוצאותיה היא חלקית ביותר. כך, למשל, האינפלציה גורמת לנזקים משמעותיים על החסכון האישי בשוק ההון, בשוק הפנסיוני וכיוצ"ב. זאת משום שלעיתים מזומנות ביותר התשואה המושגת מהחסכון, ובעיקר מהחסכון לטווח הקצר והבינוני, היא תשואה ריאלית שלילית,⁴ קרי: תשואה הנמוכה משיעור עליית האינפלציה.⁵

יש להטרים ולציין בקצרה כי השפעותיה של האינפלציה על השכבות השונות בחברה אינן זהות. לאינפלציה יש השפעות חלוקתיות מהותיות. אוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך נוטות להיות מושפעות בצורה קשה יותר מהאינפלציה מאשר אוכלוסיות ממעמד גבוה יותר. לקבוצות חזקות כלכלית יש יכולת להתמודד עם מפגעי האינפלציה באופן מיטבי יותר בהשוואה לקבוצות החלשות וזאת לאור השוני בהרכב הנכסים של הקבוצות הללו. הרכב נכסיהן של השכבות החזקות מעניק להן יכולת הגנה גבוהה יותר בהשוואה לשכבות האחרות, וזאת בעיקר עקב כך שהוא כולל חלק גדול יותר של נכסים, יחסית, שמושפעים פחות מהאינפלציה, אם בטווח הקצר, ואם בטווח הארוך; כך, למשל, חלקם היחסי של המזומן או נכסי חוב נומינליים החשופים מאוד לפגיעתה של האינפלציה מכלל הנכסים קטן יותר אצל השכבות המבוססות בהשוואה לאלה של השכבות הפחות מבוססות.⁶

⁴ בשנים האחרונות רווחי התיווך הפיננסי של המערכת הבנקאית גדלו עקב הפער הגדל בין הריבית שהבנקים גובים, שהיא ריאלית, לבין הריבית שהבנקים מעניקים שבדרך כלל היא ריאלית שלילית. ראו למשל דן רבן "רווח של יותר מ-6 מיליארד שקל ברבעון: הבנקים ממשיכים לחגוג על עליות הריבית" *ynet* (23.5.2023), <https://www.ynet.co.il/economy/article/02fabkv61>

⁵ העדרם של מכשירי חסכון שאינם ארוכי מועד, הצמודים למדד המחירים לצרכן, פוגע באזרחים רבים. ראו גם צבי זרחיה "הצעת חוק: לחייב את הבנקים לשלם ריבית על העו"ש" *כלכליסט* (21.6.2023), https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hkruajxd2

⁶ Julia M. Puaschunder, *Focusing COVID-19 Bailout and Recovery*, 16 OHIO ST. BUS. L.J. 91, 133 – 134 (2021); Andrés Erosa & Gustavo Ventura, *On Inflation as a Regressive Consumption Tax*, 49 J. MONETARY ECON. 76 (2002); John T. Plecnik, *Abolish the Inflation Tax on the Poor & Middle Class*, 29 QUINNIPIAC L. REV. 925, 928–32 (2011) נוסף ונציין ביחס להיבט החלוקתי כי בעיתות אינפלציה, בדרך כלל, התאמת ההכנסה לאינפלציה מתרחשת לאחר התאמת ההוצאה לאינפלציה, ומכיוון שכלל שירותים במורד הריבוד החברתי, אזי שיעור ההוצאה מכלל ההכנסה הולך וגדל, כך שהתוצאה היא שפוטנציאל הפגיעה האינפלציונית גבוה יותר. בנוסף, קיים אי שוויון בולט בין השכבות השונות ביחס לפגיעה האינפלציונית, הן במישור האינפורמטיבי והן במישור המעשי עקב הרכב הנכסים כמפורט לעיל, העדר מקורות להשקעה בחלופות השקעה שבהן פוטנציאל הפגיעה האינפלציונית קטן יותר, היכולת לבנות מנגנוני הגנה מפני האינפלציה המתאמים אישית וכן יכולת לנהל מו"מ על תנאי

מאמרנו עוסק באחד מהאתגרים המרכזיים שהאינפלציה מציבה לסדר החברתי: הצורך ביצירתו של שיח העוסק בקיומם, או בחסרונם, של משטרי התאמה לאינפלציה שונים בסדר החברתי (להלן – שיח ההתאמה לאינפלציה). ככלל, הסדר החברתי מושתת, בדרך כלל, בעולם הרחב ובישראל על תפיסה נומינליסטית, קרי: הדין נוקט בסכומי כסף, והם נותרים נקובים באותם סכומים, על אף השחיקה (אינפלציה) או העלייה (דיפלציה) בערכם הכלכלי, במונחי כוח קנייה. לעיתים משטרים אלה כוללים איים של התאמה לאינפלציה, כמו, למשל, התאמה לאינפלציה של סכומים הנקובים בחוק באמצעות הצמדתם למדד המחירים לצרכן על ידי המחוקק.⁷ באופן שהאינפלציה אינה שוחקת סכומים אלה.

שיח ההתאמה לאינפלציה, כחלק מהשיח הציבורי העירני העוסק באינפלציה, אינו תופס את מקומו הראוי במחוזותינו בימים אלה.⁸ נראה שהסיבה לכך היא ההנחה לפיה שיעורי האינפלציה, הנמדדים בדרך כלל ברמה השנתית, עדיין נמוכים מכדי להצדיק את קיומו של שיח על מערכות התאמה לאינפלציה בסדר החברתי. אולם הנחה זו אינה נקייה מספיקות. כך, למשל, האם יש להתחשב באפקט המצטבר הרב שנתי של רמת האינפלציה או שמא בכיוון שונה לחלוטין: אם גורסים שרמת האינפלציה הנוכחית אינה גבוהה, אולי דווקא עקב כך יש לפתוח את שיח ההתאמה לאינפלציה ולדון בסדר החברתי דווקא באותם חלקים המאופיינים כבר בהתאמה ולבחון את הצורך בקיומם.

בראיה כללית ורחבה ניתן לומר כי התופעה האינפלציונית מחייבת התמודדות בסדר החברתי בשתי זירות עיקריות שונות. הזירה הראשונה היא הזירה הקלאסית, המוניטרית, המאפיינת בעת האחרונה את המרחב הציבורי במדינות רבות בעולם,⁹ שבמסגרתה מתנהל

ההשקעה באופן שמביא לשחיקת פוטנציאל הפגיעה של האינפלציה (כמו, למשל, היכולת להשיג שיעורי ריבית גבוהים יותר).

למותר לציין שההיבטים החלוקתיים הללו מהווים תשתית פוטנציאלית להתפתחויות פוליטיות הרות גורל. כך, למשל, השלכותיה של האינפלציה על גרמניה בין שתי המלחמות ועלייתו של היטלר לשלטון, ראו: Lewis E. Hill et al., *Inflation and the Destruction of Democracy: The Case of the Weimar Republic*, 11 J. ECON. ISSUES 299 (1977); דפנה מאור "אינפלציה היא חומר נפץ חברתי. פוטין וחמאס זרקו עליה גפרור" **דה מרקר** (4.12.2023), <https://www.themarket.com/wallstreet/2023-12-04/ty-article/premium/0000018c-335d-dc03-a9ec-3f7f4dc30000>.

⁷ ראו למשל סעיף 35(ג) לחוק העונשין, התשל"ז – 1977. על הצורך בהתאמה לאינפלציה של הענישה הפלילית, ראו למשל: Patrick, A Common Law for the Age of Statutes 66 (2000); Guido Calabresi, *New Money, Old Statutes: Inflation and Statutory Drift*, 19 J.L. ECON. & POL'Y 41 (2024).

⁸ ציינו "כמעט" משום שסוגיה זו אינה נמצאת בדרך כלל על סדר היום הציבורי. לדין (חריג) ראו: גיא בן סימון "הדור שלא ידע אינפלציה: איך להתכונן לעידן שבו הכסף שווה פחות" **גלובס** (29.3.2022), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001407329>. ראו גם למשל בשיח על התקציב הרב שנתי של פרויקט תקומה של שיקום הישובים בעוטף עזה בעקבות המלחמה צבי זרחיה "ראש מנהלת תקומה: 'ישובי עוטף עזה לא יחזרו למה שהיו, אלא ישודרגו' כלכליסט (22.11.2023), https://www.calcalist.co.il/local_news/article/ryj4oesnt.

⁹ לביקורת על האופן שבו התפיסה הכלכלית הקלאסית מתמודדת עם אינפלציה, ראו: Brian Galle, *Incentive-Compatible Inflation Policy*, 108 Cornell L. Rev. Online 80 (2023). למגמות האינפלציוניות בגוש האירו ובארה"ב ראו & Andrei Defino, Esther Oni, Hannelore Saab & Jordi Vargas, *Global Inflation*, 25 Currents: J. INT'L ECON. L. 100 (2023).

המאבק באינפלציה שנועד להביא להקטנתה.¹⁰ הזירה השנייה, הפחות רווחת בשיעורי האינפלציה הנוכחיים, שמאמר זה מצוי בזיקה הדוקה אליה, היא הזירה שבה מתנהל השיח בדבר ההתאמה לאינפלציה של הסדר החברתי. ככלל, זירה שנייה זו לא נועדה בעיקרה להביא להורדת רמת האינפלציה אלא להגדלת היעילות וההגינות באמצעות החדרת הסדרי התאמה המנטרלים את האלמנט האינפלציוני. כך, למשל, כאשר עוסקים בשיח הפלילי בסנקציות פליליות כספיות, אזי משטרי ההתאמה גורמים לסנקציות אלה להיות אדישות לגורם האינפלציוני משום שהן מתעדכנות בהתאם לשיעורי האינפלציה ואינן נשחקות ריאלי. דוגמא נוספת מצויה בשיח המיסי לגבי משטר ההתאמה של מיסוי רווחי הון שיעדו הוא מיסוי ההכנסה הריאלית בלבד, תוך ניטרול ההכנסה האינפלציונית.

עליית שיעורי האינפלציה מחייבת איפוא לבחון, כאמור, את מצבו של הסדר החברתי לגבי ההתאמה לאינפלציה. בהקשר זה קיימות שתי סוגיות יסוד: הראשונה מתמקדת בשאלה האם יש לבצע התאמה לאינפלציה בהסדרים שהם כיום נומינליים, וזאת על רקע שיעורי האינפלציה הנוכחית. השנייה עוסקת בשאלה האם יש להתערב ברכיבים שונים של התאמה לאינפלציה שמצויים כבר בדין והשוכנים לצידו של דין נומינליסטי רחב היקף, כך, שנוצר משטר הכולל תשתית רחבה נומינליסטית שנוספים לו רכיבי התאמה חלקיים. עליית שיעורי האינפלציה מהווה איפוא הזדמנות ראויה לבחון מרכיבים התאמתיים שקיימים כבר בסדר החברתי ולבחון את ההצדקה לקיומם או את תכניהם. מרכיבים אלה לא נבחנו לעומק בשנים האחרונות משום שגם אם אין הצדקה להם, הרי ההנחה היתה שאין בקיומם "נזק" כי בעולם נטול אינפלציה, כפי שחוונו אותו עד לאחרונה, אין חשיבות לדיון זה שהרי אין לו נפקות. אולם, כאשר יש עלייה ברמת האינפלציה, אזי למרכיבים אלה יש נפקות ולפיכך יש לבחון הן את ההצדקה לקיומם והן את אופן השתלבותם בסדר חברתי בצוותא עם מרכיבים לא התאמתיים.

מטבע הדברים העיון בסוגיה הראשונה העוסקת בהתאמה לאינפלציה של הסדרים נומינליים הוא מקיף ומצריך מסגרת מחקרית רחבה לאין ערוך מזו שלפנינו לנוכח היקפו הגדול של הדיון מבחינת ההסדרים השונים והמגוונים הכלולים במרחבי הסדר החברתי. מאמרנו יעסוק איפוא בסוגייה השנייה, שנוכחות העיסוק בה בשיח החברתי, היא מאוד נמוכה, אם בכלל, ויתמקד בדיון ביקורתי במספר הסדרים, המהווים אבות טיפוס של הסדרים שונים שבדין, הכוללים רכיבי התאמה לאינפלציה, ושמן הראוי לבחון אותם מחדש. במסגרת מאמר זה ברצוננו לבחון את המצב הרווח שנים רבות, לאחר הדברת האינפלציה, שבו לצד השכבה הנומינליסטית קיימים הסדרים המתמודדים עם האינפלציה, בזירות קונקרטיות, אולם שלא באופן מקיף. ההסדרים מושא ביקורתנו קנו אחיזה בדין, ללא שיח מעמיק במשך השנים לאחר חקיקתם, וזאת כחלק מסטטוס קוו שרווח במשך שנים רבות בשיח המיסי הכרוך

Valentina Romei & Alan Smith, Global Inflation Tracker: See How Your Country Compares on Rising Prices, Financial Times (Nov. 30, 2023), <https://www.ft.com/content/088d3368-bb8b-4ff3-9df7-a7680d4d81b2>

ראו למשל Nik Popli, The Fed Just Raised Interest Rates By .75 Points. Here's How That Helps Fight Inflation, Time (Nov. 2, 2022, 3:19 PM), <https://time.com/6227633/inflation-federal-reserve-interest-rates>

במתח בין נומינליזם לבין ולורזם והמשפיע על שאלת התאמת הסדר החברתי לאינפלציה (להלן: הסטטוס קוו ההתאמתי).

2. מבט תמציתי על ההיסטוריה האינפלציונית ועל ה"אינפלציה ההיסטורית"

ככלל, התשתית של הסדר החברתי בעולם ובישראל היא נומינליסטית, ולצידה עשויים להימצא איים, בהיקפים שונים, של הסדרים הכוללים תכנים התאמתיים לאינפלציה בסוגיות קונקרטיות. בישראל, כאמור, היקפם של איים אלה אינו מבוטל והורתם ולידתם הן בתקופה האינפלציונית וההיפר אינפלציונית שחוותה החברה הישראלית בעבר. שיעורי האינפלציה בישראל, כמפורט בטבלת שיעורי האינפלציה שלהלן, הגיעה בשנים 1970-2024 לכ- 8,500,000% (כשמונה וחצי מיליון אחוז) (!)¹¹ המשקפת שיעור אינפלציה שנתי ממוצע של כ- 23%. לפנינו "אינפלציה היסטורית", קרי: אינפלציה גבוהה מאוד, אף שהיא רחוקה מרמת האינפלציה הבלתי נתפסת של גרמניה בין שתי מלחמות העולם שהגיעה למיליארדי אחוזים (!)¹².

ההיסטוריה האינפלציונית של ישראל משתקפת היטב בטבלה שלהלן המציגה את שיעורי האינפלציה שישראל חוותה החל משנת 1970 ועד לימינו אלה (להלן: טבלת שיעורי האינפלציה)¹³:

¹¹ מדד המחירים לצרכן עלה מתום שנת 1969 ועד אוקטובר 2024 פי 84,472 : ממדד 465.6 למדד 39,329,839.5 (לפי בסיס ספטמבר 1951).

¹² F. Backhouse et al., Hyperinflation in the Weimar Republic, Encyclopedia Britannica (May 6, 2022), <https://www.britannica.com/event/hyperinflation-in-the-Weimar-Republic> ("The government had to print million-mark notes, then billion-mark notes. By November 1923 one U.S. dollar was equivalent to 1,000 billion (a trillion) marks. A wheelbarrow full of money couldn't buy a newspaper"). Wolfgang Cbr. Fischer Hyperinflation in Selected Countries *in* German Hyperinflation 1922/23: A Law and Economics Approach 90 (Wolfgang Cbr. Fischer ed., 2010).

¹³ הנתונים נלקחו מפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החישוב נעשה על פי "מדד בגין", קרי על פי המדד לחודש דצמבר בכל שנה המתפרסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב- 15.1 בכל שנה.

טבלת שיעורי האינפלציה לשנים 1970 - 2024

שנה	שיעור אינפלציה שנתי	שיעור האינפלציה בעשור	שנה	שיעור אינפלציה שנתי	שיעור האינפלציה בעשור	שנה	שיעור אינפלציה שנתי	שיעור האינפלציה בעשור
1970	10.14%	4,357.91%	1989	20.69%	131.44%	2008	3.80%	5.40%
1971	13.38%		1990	17.61%		2009	3.91%	
1972	12.35%		1991	18.04%		2010	2.66%	
1973	26.40%		1992	9.37%		2011	2.17%	
1974	56.18%		1993	11.25%		2012	1.63%	
1975	23.52%		1994	14.45%		2013	1.82%	
1976	38.02%		1995	8.10%		2014	-0.20%	
1977	42.54%		1996	10.59%		2015	-1.00%	
1978	48.14%		1997	6.99%		2016	-0.20%	
1979	111.39%		1998	8.62%		2017	0.40%	
1980	132.95%	48,270.90%	1999	1.34%	25.60%	2018	0.80%	
1981	101.49%		2000	0.00%		2019	0.60%	
1982	131.5%		2001	1.41%		2020	-0.69%	
1983	190.69%		2002	6.50%		2021	2.80%	
1984	444.88%		2003	-1.89%		2022	5.26%	
1985	185.17%		2004	1.21%		2023	3.0%	
1986	19.65%		2005	2.39%		2024	3.9% ¹⁴	
1987	16.13%		2006	-0.10%				
1988	16.40%		2007	3.40%				

ההיסטוריה האינפלציונית של מדינת ישראל בחמישים השנים האחרונות, כפי שמשקפת בטבלה זו היא איפוא ייחודית. בשנות ה- 70 וה- 80 של המאה הקודמת רמת

¹⁴ שיעור האינפלציה לשנת 2024 הוא לחודשים ינואר עד אוקטובר (מדד אוקטובר שפורסם בנובמבר 2024).

האינפלציה עלתה לשיעורים של עשרות ומאות אחוזים בכל שנה עד לשיא של כ-455% בשנת 1984. היפר אינפלציה זו נעצרה בתוכנית הייצוב בשנת 1985.¹⁵ החל משנת 1986 רמת האינפלציה פחתה באופן דרמטי ועקבי וירדה לשיעורים חד ספרתיים, כאשר בשנת 2000 לא היתה אינפלציה כלל (0%). העשור הראשון של המאה הנוכחית התאפיין בשיעורי אינפלציה חד ספרתיים נמוכים (ואפילו בדפלציה קלה בשנת 2006), כאשר שיעור האינפלציה השנתית הממוצע הוא 0.5% לשנה. עד התפרצות האינפלציה בעשור הנוכחי, אזי בתקופה של 7 וחצי שנים, קרי: מיולי 2013 ועד ינואר 2021, שיעור עליית המדד היה, למעשה, אפס.¹⁶ ואולם, מתחילת העשור הנוכחי שיעור האינפלציה גדל ובשנים 2021, 2022 ו-2023 הוא עמד על 2.8%,¹⁷ 5.3%-ו-3%, בהתאמה, שהם שיעורי האינפלציה הגבוהים ביותר בישראל ב-20 השנים האחרונות. גם שנת 2024 תסתיים ברמת אינפלציה גבוהה בהשוואה לשנים 2021, 2023 ולתקופה שלפני 2021.¹⁸

שיעורי האינפלציה הגבוהים ששררו בישראל בשנות השבעים ובשנות השמונים של המאה הקודמת יצרו בישראל בעשורים שלאחר מכן, מתח מובנה בין שני משתנים: מצד אחד, מודעות לתופעת האינפלציה וזאת עקב החוויה הקשה שבתקופה ההיפר אינפלציונית.¹⁹ מנגד, רמת האינפלציה הגבוהה ששררה בעבר גורמת לכך שלא מעניקים חשיבות, בהקשר של התאמת הסדר החברתי לאינפלציה, לרמת אינפלציה שנתית בת אחוזים בודדים ומשכך הסדר החברתי אינו נוטש את איזור הנוחות של הסטטוס קוו ההתאמתי הרווח. לשון אחר: ההעדפה, או ההטיה, של הסטטוס קוו מונעת את פתיחתו של שיח ביקורתי על מרכיבי התאמה לאינפלציה המצויים עתה בסדר החברתי. גם לאחר ארבע השנים של העשור הנוכחי בהן רמת האינפלציה השנתית עלתה באופן משמעותי ביותר, בהשוואה ליציבות המחירים הממושכת ששררה בישראל בעשור הקודם ובוודאי במונחי רמת האינפלציה הרב שנתית,²⁰ עדיין לא מתקיים דיון מהותי המתמקד במציאות הפוזיטיביסטית בסוגיית ההתאמה לאינפלציה הכוללת סטטוס קוו התאמתי המשתקף במשטר תשתיתי נומינליסטי לצד הסדרים התאמתיים בסוגיות קונקרטיות.

כדי להציג את שיקולי המדיניות הרלבנטיים בסוגייה זו בחרנו לדון בשיח ההתאמה לאינפלציה המצוי בתחום המיסוי. יש בתובנות היסוד העולות ממנו כדי ללמוד גם לתחומים

¹⁵ לתוכנית הייצוב שהובילה להדברתה של האינפלציה ראו למשל משה נסים, "רפורמת המס 1986" ברפורמות מס 237 (דוד גליקסברג עורך, 2005) (להלן: **רפורמות מס**). ראו גם:

Stanley Fischer, *The Israeli Stabilization Program*, 1985-86, 77 AM. ECON. REV. 275 (1987); Nissan Liviatan, *Israel's Stabilization Program* (WORLD BANK, Country Economics Department, Working Paper No. 91, Sept. 1988).

¹⁶ אם נדייק אזי היתה דיפלציה קלה בתקופה זו שכן מדד יולי 2013 היה 34,010,140 ואילו מדד ינואר 2021 היה 33,938,810 (הנתונים לפי בסיס ספטמבר 1951).

¹⁷ מן הראוי לציין כי שיעור האינפלציה הגבוה, יחסית, ב-2021 היה לאחר שנתיים רצופות של דיפלציה. ראו טבלת שיעורי האינפלציה, לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 13.

¹⁸ שיעור האינפלציה לחודשים ינואר עד אוקטובר לשנת 2024 הוא 3.9%.

¹⁹ ראו למשל אסף רזין "הסאגה של האינפלציה בישראל: מבט כלכלי-פוליטי" **הרבעון לכלכלה** 48, 45 (2019) (מתאר אבטלה חסרת תקדים וירידה דרמטית בפעילות הכלכלית) וכן Michael Bruno, *Israel's Crisis and Economic Reform: A Historical Perspective* (Nat'l Bureau Econ. Research, Working Paper No. 3075, 1989).

²⁰ ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 13.

נוספים. בפנייתנו לשיח ההתאמה לאינפלציה בתחום המיסוי כוונתנו למשטר מיסוי ההכנסה, משום שמשטר מיסוי הערך המוסף, בתשתיתו הבסיסית,²¹ אינו נדרש להתאמה לאינפלציה.²² הבחירה בתחום המיסוי נובעת מכך כי מבחינה עיונית, וגם מבחינה פרקטית – ובמיוחד בישראל,²³ לשיח המיסוי היתה בולטות גבוהה, ואולי הגבוהה ביותר, בסדר החברתי בכלל ובשיח המשפטי בפרט, בהקשר של שימוש במשטרי התאמה לאינפלציה.²⁴ שיקולי המדיניות אודות ההתאמה לאינפלציה הניצבים בזירה המיסית כוחם יפה, תחת השינויים המחוייבים, גם ביחס לתחומי משפט אחרים.²⁵ אולם גם אם השינויים המחוייבים הם מהותיים ביותר, כך שאין תועלת רבה לשיח הלב-מיסי מקיומו של השיח המיסוי, ובכך לא נעסוק במסגרת מאמר זה, אזי די לנו והותר שהדיון שלפנינו יישאר בתחומי השיח המיסוי, משום שהשלכותיו של הדיון שלפנינו חשובות לשיקולי מדיניות מס מרכזיים ולהסדרי מיסוי בולטים. נדגיש, המאמר, הנושא אופי ביקורתי, אינו מסתפק בהצגה "מופשטת" של מתחים שונים וטיפוסים בשיח המיסוי, הקשורים בטבורם לרכיבי התאמה, אלא הוא מדגים אותם באמצעות דיון בהסדרי מיסוי קונקרטיים מרכזיים שמן הראוי לבחנם לאור העלייה ברמת האינפלציה.

ולשיטה אחרונה בראשית דברינו: השקענו מאמצים רבים לצמצם את הדיון בסוגיות הנדונות במאמר זה למימדים המתאימים ליריעת דברים זו. הרקע לסוגיות הללו, ולעיתים הסוגיות גופן, רווי בפרטים רבים ובשיח מיסי מורכב, לצד פרספקטיבה היסטורית. כוחם של דברים אלה נכון, בדרך כלל, לשיח המיסוי אולם הוא נכון שבעתיים לענייננו לנוכח המורכבות, המהותית והטכנית, של משטרי ההתאמה לאינפלציה בשיח המיסוי. השתדלנו מאוד לפשט את דברינו, ולא התפתנו להיגרר ולהתרחב למחוזות שאין בהם צורך חיוני למאמר זה. מטרתו של מאמר היא כאמור לפתוח שיח ציבורי במושגים השונים ובדברינו יש די, גם ללא כל הרחבה, כדי לתמוך בפתיחתו ובקיומו של שיח זה.

מאמרנו בנוי כדלקמן: לאחר ראשית דברינו נציג את קווי היסוד בשיח על משטרי ההתאמה. לאחר מכן נתמקד בסטטוס קוו ההתאמה וכיצד עליית שיעורי האינפלציה מהווה אירוע שמציב את הצורך בדיון לגבי שתי התרבויות המתחרות על לבו של הסדר החברתי בהקשר שלפנינו: התרבות הנומינליסטית והתרבות הולוריסטית. בהמשך, המאמר ידון באופן ביקורתי, טיפולוגי, בהסדרי מיסוי שונים המייצגים מתחים עיוניים מסוגים שונים הקשורים לשיח ההתאמה לאינפלציה. לבסוף, נציג את המסקנות העולות מדיונינו.

²¹ ראו למשל דוד גליקסברג "כיוונים והתפתחויות חדשים בדיני המיסים - ניתוח ביקורתי" ספר השנה של המשפט בישראל 302-304 (אוניברסיטת תל אביב, 1997).

²² https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4798313

²³ עמידותו הגבוהה יותר של משטר מס הערך המוסף מפני פגיעתה של האינפלציה בהשוואה לזו של משטר מיסוי ההכנסה מהווה את אחד מיתרונותיו הגדולים, ראו שם.

²⁴ היסטורית המס בישראל כללה משטרי התאמה לאינפלציה שונים, כאשר הבולטים שבהם הם משטרי ההתאמה המקיפה לאינפלציה שבחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), תשמ"ב-1982 וחוק מס הכנסה (תיאומים בשל אינפלציה), תשמ"ה-1985. ראו גם להלן פרק 11.

²⁵ דוגמא בולטת לכך היא משטרי המס המורכבים ביותר שנחקקו בתחום המיסוי כדי להתמודד עם בעיית האינפלציה שאין להם מקבילה דומה בתחומים אחרים, ראו הערה קודמת. נציין כי כל עוד לא נאמר אחרת, אזי הדיון במשטרי ההתאמה במאמר זה מתייחס למשטרי התאמה בתחום המיסוי.

²⁶ דוגמא בולטת לקרבה תחומית בהקשר האינפלציוני היא דיני התאגידים, בכל הקשור, למשל, לדוחות הכספיים של התאגיד. ראו להלן בטקסט הסמוך לה"ש 66.

ב. משטרי ההתאמה לאינפלציה בסדר החברתי - קווי יסוד

ניתוח הסטטוס קוו ההתאמתי מושא דיונינו מחייב להטריט ולהציג את קווי היסוד של משטרי ההתאמה לאינפלציה. לקווים אלה חשיבות עיונית ביחס לניתוחנו הביקורתי את הסטטוס קוו ההתאמתי. ככלל, משטר התאמה לאינפלציה הוא משטר משפטי שנועד לנטרל את המרכיב האינפלציוני הטמון בהסדר פלוני, שהוא במהותו נומינלי. ניטרול זה מטרתו אחת: התוצאה הנורמטיבית העולה מהחלתו של משטר ההתאמה על הסדר פלוני, כאשר קיימת אינפלציה, זהה לתוצאה הנורמטיבית העולה מהסדר זה, ללא משטר התאמה לאינפלציה, כאשר שיעור האינפלציה הוא אפס.

בקצירת האומר ניתן לציין כי קיים סל של גורמים ושיקולי מדיניות המשפיעים על תהליך קבלת ההחלטה האם לאמץ משטר התאמה ואם כן – מהו משטר ההתאמה הרצוי (להלן – סל הגורמים).²⁶ תהליך זה כולל הכרעה בסוגיות אחדות ונציג את הבולטות שבהן: ראשית, האם להחיל משטר התאמה מקיפה, קרי: משטר התאמה על כל ההסדר שבו עסקינן, ואם כן – מהו משטר ההתאמה הראוי לכך. או שמא יש להחיל משטר התאמה חלקי, ואם כן – מהם המרכיבים המתואמים ומהם המרכיבים הנומינליים ומה המינון בין שתי הקבוצות הללו. סוגייה נוספת קשורה לטיב משטר ההתאמה החלקי – האם הוא גלוי (דוגמת הצמדה למדד המחירים לצרכן) או שמא הוא מוסווה (דוגמת שער חליפין או שיעור מס מוקטן).

מה כלול בסל הגורמים המשפיעים על תהליך קבלת ההחלטות ביחס לאימוץ משטר התאמה ולתוכנו של משטר ההתאמה? נציין בתחילת דברינו אלה כי סל גורמים זה הוא קלאסי במובן שאינו שונה מ"סלים" דומים בהקשרים אחרים שאין בהם נוסחאות מדויקות לפיהן נקבע המינון הראוי בין הגורמים השונים המרכיבים את הסל. ראש לכל הגורמים הללו הוא רמת האינפלציה. ככל שרמת האינפלציה גבוהה יותר, אזי גדלה הנטייה לעבור למשטר התאמה מקיפה. קשה להצביע במדויק על רמת האינפלציה המחייבת משטר התאמה מלא, הוא הדין לגבי מגוון הסדרי ההתאמה החלקיים ושיעורי האינפלציה המתאימים לכל אחד מהם. ניתן לומר לגבי האחרונים כי אם האינפלציה יורדת משיעור שנראה כמצדיק התאמה מלאה, אזי אין זה בהכרח כי המשטר יהיה נומינלי. קיים מנעד של הסדרי התאמה חלקיים בין משטר התאמה מלא לבין משטר התאמה נומינלי החף מכל רכיבי התאמה, הנגזר בעיקרו מרמת האינפלציה. הגורם השני הוא מהותו של המשטר החוקי הרלבנטי שהוא מושא הדיון: עד כמה משטר זה נפגע מקיומה של אינפלציה ומרמתה. הגורם השלישי הוא איפיונו התרבותי²⁷ של הסדר החברתי: האם הוא ולוריסטי או נומינליסטי. ככל שהוא ולוריסטי יותר, אזי גדלה הנטייה להוסיף מרכיבי התאמה. הגורם הרביעי מתמקד בניתוח של עלות – תועלת.²⁸ שיקולי העלות נעוצים בתוכנם של משטרי ההתאמה השונים ובמידת מורכבותם.

²⁶ למשטרי ההתאמה השונים: המקיפים והחלקיים, הגלויים והמוסווים, ראו, למשל, David Gliksberg, *The Coming(?) Inflation and the Income Tax: Lessons from the Past, Lessons for the Future*, 10 FLA. TAX REV. 411 (2010) (Hereinafter: Gliksberg); Reed Shuldiner, *Indexing the Tax Code*, 48 TAX L. REV. 537 (1993).

²⁷ Gliksberg, לעיל ה"ש 26, בעמ' 429-438.

²⁸ Gliksberg, לעיל ה"ש 26, בעמ' 428. נציין כי יש הגורסים כי אינפלציה בשיעור של 5% היא אינפלציה נמוכה כך שעיוותים שהיא יוצרת אינם מצדיקים התאמה, ראו: Vito Tanzi, *Inflation and The personal Income Tax: An International perspective* 5 (1980).

עלות זו כוללת בעיקר את עלויות הציות והאכיפה הראשוניות של החדרת משטר חדש לסדר החברתי ובנוסף את עלויות הציות והאכיפה השוטפות הכרוכות בהפעלה השוטפת של משטר ההתאמה. התועלת היא בכך שככל שגדלה ההתאמה של משטר המיסוי, אזי גדלה היעילות והחלוקתיות, משום שהמפגש בין אינפלציה לבין משטר נומינליסטי מביא לפגיעה ביעילות ובחלוקתיות. גורם נוסף הוא שיקול המדיניות הכלכלי הרואה במשטרים נומינליסטיים גורם מייצב אנטי אינפלציוני, ולפיו המלחמה באינפלציה כרוכה לעיתים גם באי החדרת רכיבים התאמתיים לסדר החברתי, על אף היתרונות הגלומים בהם, וזאת כדי להביא לתוצאה טובה יותר של המאבק באינפלציה.²⁹ לגורם זה יש להוסיף את ההיבטים הפסיכולוגיים הכרוכים באינפלציה והתומכים באי התאמה.³⁰ נדמה שאין חולק שכאשר רמת האינפלציה היא גבוהה מאוד, כמו, למשל, בתקופה ההיפר אינפלציונית שהחברה הישראלית חוותה במחצית השנייה של שנות ה-70 והמחצית הראשונה של שנות ה-80 של המאה הקודמת, הפגיעה היעילותית והפגיעה החלוקתית היו גבוהות ביותר וקשה היה, עד בלתי

קביעה גורפת מסוג זה אינה נקייה מספיקות. לדעתנו, יש לבחון כל מדינה על פי תנאיה שלה וזאת מהטעמים הבאים: ראשית, לכל מדינה יש את הניתוח של עלות – תועלת שלה הנגזר ממאפייניה. כך, למשל, אין להשוות בין מדינה א שהיה בה שיעור אינפלציה גבוה ושיעור האינפלציה בה יורד לפחות מ-5% למדינה ב שבה שיעור האינפלציה עולה והגיע לפחות מ-5%. בנסיבות אלה סביר שמשטר ההתאמה ימשיך לחול במדינה א משום שהיא אינה נושאת בעלות ההחלטה של משטר ההתאמה ובנוסף עלויות הציות והאכיפה במדינה זו נמוכים בהשוואה למדינה ב שטרם התמודדה עם משטר התאמה לאינפלציה. שנית, בכל מדינה קיימת רגישות שונה של משטר המס לאינפלציה, כך שהתועלות או העלויות עשויות להיות שונות. שלישית, ההכרעה על משטר התאמה נגזרת גם מתרבות ההתאמה באותה מדינה. נוסף גם כי קביעה זו עוסקת בהתאמה מלאה. אולם אין בה התייחסות למגוון משטרי ההתאמה החלקית. לפגיעה של האינפלציה במערכת המס ראו גם:

William B. P. Robson & Alexandre Laurin, Double the Pain: How Inflation Increases Tax Burdens, C.D. HOWE INST. E-BRIEF 344 (Aug. 9, 2023); <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/double-pain-how-inflation-increases-tax-burdens>.

לדין אקטואלי בשאלת ההתאמה לאינפלציה עקב עליית שיעור האינפלציה השנתית לרמה חד ספרתית ראו: Lin Mei Tan, Is It Time to Adjust the Income Tax Brackets for Inflation? 29 N.Z. J. Tax'n L. & Pol'y 314 (2023); David Sutton, New Zealand's Income Tax Structure: Is It Ripe for Change? 29 N.Z. J. Tax'n L. & Pol'y 387 (2023).

Stanley Fischer, *Indexing and Inflation*, 12 J. MONETARY ECON. 519, 519 (1983) בנקים מרכזיים נוטים לקחת בחשבון את הציפיות לאינפלציה בציבור כחלק ממערך השיקולים שלהם בהחלטותיהם המוניטריות ראו Ben S. Bernanke, *Inflation Expectations and Inflation Forecasting*, Speech at the Monetary Economics Workshop of the National Bureau of Economic Research Summer Institute, Cambridge, Massachusetts, July 10, 2007. כאמור, אחד השיקולים בהחלטה האם לעבור למשטר ההתאמה הוא שמעבר זה יכול להביא להגדלת שיעור האינפלציה וזאת עקב שתי היפותזות. הראשונה, במשטר התאמה מלא, עלייה באינפלציה תגרוור עלייה בשכר, שתוביל לעלייה באינפלציה וחוזר חלילה. השנייה, במשטר התאמה מלא תהיה קיימת אדישות בציבור ביחס לאינפלציה, ולמוסדות הפוליטיים לא יהיה תמריץ לגרום לאינפלציה לדעוך ראו אצל פישר, לעיל ה"ש 28. כן ראו FERNANDO LEFORT & KLAUS SCHMIDT-HEBBEL, INDEXATION, INFLATION, AND MONETARY POLICY: AN OVERVIEW, IN INDEXATION, INFLATION, AND MONETARY POLICY 12 (Fernando Lefort & Klaus Schmidt-Hebbel eds., 2002).

29

30

אפשרי, לנהל את הסדר החברתי ללא התאמה לאינפלציה באמצעות משטרי התאמה מקיפה לאינפלציה.³¹

להיבט התרבותי יש חשיבות, כאמור, בהקשר של איפיונו של הסדר החברתי כבעל תרבות נומינליסטית או כבעל תרבות ולוריסטית או על הרצף שביניהן (להלן – הרצף ההתאמתי).³² היבט תרבותי זה משפיע על היקף הנטייה להתאים לאינפלציה משטרים נומינליים. כך, למשל, הסדר החברתי בארה"ב, מאופיין לאורך שנים רבות, אף בשנות האינפלציה הגבוהה של שנות השבעים ותחילת שנות השמונים של המאה הקודמת, כבעל תרבות נומינליסטית מובהקת, באופן שתרבות זו ביכרה משטרים נומינליסטיים על פני משטרים התאמתיים, למרות שמבחינה עיונית ומעשית, היו בידי החברה האמריקאית את הכלים המעשיים והמודלים העיוניים לבצע המרה של המשטרים הנומינליסטיים למשטרים התאמתיים.³³

ככלל, יהא זה סביר לקבוע, כנקודת מוצא דסקריפטיבית, כי הסדר החברתי בעולמנו, בימינו אלה, מבוסס על תפיסה נומינליסטית, כתשתית בסיסית. לעיתים, יש חריגה ממנה בדמותם של הסדרים ולוריסטיים, המשתקפים במשטרי התאמה מיוחדים. כאשר שיעור האינפלציה הוא אפס או שיעור חד ספרתי נמוך, אזי התרבות הרווחת היא בדרך כלל תרבות נומינליסטית, ומשטרי התאמה הם נדירים מאוד, אם בכלל. אולם ככל שרמת האינפלציה עולה, תתרחש תזוזה של הסדר החברתי על הרצף ההתאמתי לכיוונה של התרבות הולוריסטית, ומשטרי ההתאמה הופכים לחזון נפרץ. תיאור זה מהווה נקודת מוצא בלבד לדיון התרבותי משום שיש לבחון את אופי התרבות (נומינלית/ולוריסטית) על הרצף ההתאמתי בראייה רחבה יותר בהקשר של זמן ומגמה. כך, למשל, האם הסדר החברתי חווה בעבר אינפלציה בשיעור גבוה שגרמה לו להחזיר לסדר החברתי משתנים התאמתיים בהיקף

למשטרי התאמה מקיפה ראו להלן בטקסט הסמוך לה"ש 54 וכן אצל Gliksberg, לעיל ה"ש 26. לדין במתח בין תפיסה נומינליסטית לבין תפיסה ולוריסטית, ראו למשל ע"א 4030/03 מפעלי גרנות אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ נ' מס הכנסה פקיד שומה למפעלים גדולים, פס' 10 – 14 לפסק דינו של השופט עדיאל (נבו 02.07.2007); ע"א 151/76 החברה המאוחדת לתיירות בע"מ נ' טיל טורס בע"מ, לב' (1) 387 (1977); 648/82 פקיד שומה לגביה מיוחדת נ' גפני יב (1984) 462; ע"א 222/81 אברהם חננאל חברה קבלנית לבנין בע"מ נ' סוסנובסקי, לז' (4) 471, פס' 4 (1983); ע"א 707/78 ידיד נ' קניאל, לה' (4) 796 (1981); ע"א 319/89 אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ נ' צורני, מו' (3) 728, 725 (1992); ע"א 554/83 "אתא" נ' זולוטוב, מא' (1) 282, פס' 13 לפסק דינו של השופט ברק (1987); רע"א 1015/01 בן ארצי נ' מדינת ישראל (נבו 11.05.2011); ע"א 1665/05 מנוס גולוב נ' א.ר.י מזרחי ובניו בניה והשקעות בע"מ (נבו 13.06.2010); ע"א 9333/02 מנהל מס ערך מוסף טבריה נ' אבו סאלח חוסיין, סד' (1) 17 (2010).

להיבט התרבותי המצוי במשטרי המיסוי ראו למשל דוד גליקסברג "שמואל יוסף עגנון – על המסים" משפטים נ 847 (2021). וכן Assaf Likhovski, *Chasing Ghosts: On Writing Cultural Histories of Tax*, 1 U.C. IRVINE L. REV. 843 (2011). היבט תרבותי נוסף שמעניין בהקשר זה הוא האם קיומה של תרבות שבה קיימת רגישות לרמת שינוי המחירים מהווה תנאי לקיומה של רמת אינפלציה נמוכה באופן עקבי לאורך שנים. להיבט זה ראו Bernd Hayo, *Inflation Culture, Central Bank Independence and Price Stability*, 14 Eur. J. Pol. Econ. 241 (1998).

מנגד, ראו David Howarth & Charlotte Rommerskirchen, *Inflation Aversion in the European Union: Exploring the Myth of a North-South Divide*, 15 Socio-Econ. Rev. 385 (2017).

ראו למשל Jim Chen, *The Price of Macroeconomic Imprecision: How Should the Law Measure Inflation?* 54 Hastings L.J. 1375, 1376 (2003). כן ראו Gliksberg, לעיל ה"ש 26.

31

32

33

נרחב מספיק שיש בו כדי להביא לאימוצה של תרבות ולוריסטית. זו האחרונה עשויה להביא לכך שגם כאשר האינפלציה שככה, לא תיעשה חזרה מלאה לקצה הנומינליסטי של הרצף ההתאמתי, ויוותרו בו "נגיעות התאמתיות" לצד התפיסה הנומינלית השלטת ושלעיתים אין הצדקה לקיומן.³⁴

כאשר באים לאפיין את הסדר החברתי בישראל, אזי לית מאן דפליג כי כאשר שיעורי האינפלציה היו גבוהים ביותר, שררה בישראל תרבות ולוריסטית. תפיסה זו השתקפה בחלקים רבים של הסדר החברתי, באמצעות התאמות סטטוטוריות או שיפוטיות.³⁵ כוחם של דברים אלה נכון גם ביחס למשטר מיסוי ההכנסה.³⁶ עם ירידת רמת האינפלציה, התרבות הולוריסטית נשחקה והסדר החברתי בישראל נע לכיוון הקצה הנומינליסטי של הרצף ההתאמתי, תוך שנותרו בו הסדרים חלקיים ולוריסטיים.³⁷ כך, למשל, משטר מיסוי רווחי ההון הוא בחלקו הגדול משטר התאמה חלקי גלוי, בכך שהוא מנטרל את רווחי האינפלציה

תופעה זו תתרחש כתוצאה משיקולים שונים. ראו, לעיל, בטקסט הסמוך לה"ש 26.

ראו ע"א 476/77 הורוביץ נ' רשות הנמלים בישראל, פ"ד לג (2) 256 (1979); ע"א 741/79 כלנית השרון השקעות ובנין (1978) בע"מ נ' הורוביץ, פ"ד לה (3) 533 (1981); ע"א 554/83 "אתא" חברה לטכסטיל בע"מ נ' עיבון המנוח זולוטולוב יצחק, פ"ד מא (1) 282 (1987); ע"א 606/73 ירדניה חברה לביטוח בע"מ נ' אחים עופר (הולדינגס) בע"מ, ל (1) 29 (1975); יוסף גרוס "הלם האינפלציה: הצמדת מערכת החיובים בישראל" הפרקליט לג 53 (1980); אוריאל פרוקציה "הצמדה, שערור וריבית: עבר, הווה ועתיד" משפטים י 262 (1980); דוד קציר פסיקת ריבית, הצמדה ושיעורן 336-335 (1996); דניאל פרידמן דיני עשיית עושר ולא במשפט כרך א 108 – 109 (מהדורה שניה, 1998); יוסף אדרעי ויורם עדן "מדית ההכנסה החייבת בתקופת אינפלציה באמצעות יחידת הצמדה – שקל צמוד" הרבעון הישראלי למסים טו 58 (1986); אמיר ברנע "ניתוח כלכלי של הגישה והפתרונות בחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב-1982" עיוני משפט ט 391 (1983); יצחק הדרי "היבטים משפטיים והיבטי מיסוי בחוק המיסוי בתנאי אינפלציה (בשולי חוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב-1982) עיוני משפט ט 405 (1983); דוד גליקסברג "פרשנות חוקי המיסוי בתנאי אינפלציה, הפחת המשווער ודמי הפינוי" משפטים טז 530 (1987) (להלן – פרשנות חוקי המיסוי בתנאי אינפלציה); יוסף אדרעי ויורם עדן "פירושו של סעיף 94 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש) בתקופת אינפלציה" מחקרי משפט ו 76 (1988); דוד גליקסברג, לעיל ה"ש 21; יוסף גרוס "מקורות לחלוקת דיווידנד במזומנים וחלוקת מניות הטבה בעיתות אינפלציה" עיוני משפט יג 241 (1988); דוד גליקסברג "התאמת משטר מיסוי ההכנסה המלכ"רי לאינפלציה" מחקרי משפט יד 27 (1997); שמחה איתן "הנימוק האינפלציוני לאי אכיפת חוזה במקרקעין" הפרקליט ל 359 (1975). לדיון בהתאמה השיפוטית לאינפלציה בארה"ב בתחום החוזי ראו Robert A. Hillman, *Court Adjustment of Long-Term Contracts: An Analysis under* Steven Landsman Winer, *Adjusting Modern Contract Law*, 1987 DUKE L.J. 1 (1987); REV. 397 (1982). *Damage Awards for Future Inflation*, 1982 WIS. L.

חוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), תשמ"ב-1982 וחוק מס הכנסה (תיאומים בשל אינפלציה), תשמ"ה-1985.

ראו להלן בטקסט הסמוך לה"ש 53.

34

35

36

37

מבסיס מס רווח ההון באמצעות שימוש במדד המחירים לצרכן,³⁸ כאשר משטר מיסוי ההכנסה בכללותו נושא אופי נומינליסטי.³⁹

ג. הסטטוס קוו ההתאמתי: עליית שיעורי האינפלציה כאירוע מתניע לדיון בתרבות הנומינליסטית/הולוריסטית הרווחת בסדר החברתי

1. כללי

עליית שיעורי האינפלציה הציבה את תופעת האינפלציה במרכזו של המרחב הציבורי, הישראלי והעולמי, לאחר שנים רבות שלא נכחה בו, ובעקבות כך מתעורר הדיון במקומם של משטרי ההתאמה לאינפלציה שבסדר החברתי.⁴⁰ הדיון הנוכחי אודות הצורך במשטרי ההתאמה מתמקד בתחומים מסוימים ומגוונים. כך בארה"ב, למשל, הועלתה הדרישה להצמיד את שכר המינימום למדד המחירים לצרכן.⁴¹ בדוגמה אחרת, הודגשה החשיבות של הצמדה לאינפלציה של תוכניות פרישה.⁴² יש שהתייחסו לכך במובן רחב יותר של שימוש בחקיקה דינמית, כאשר ההתמודדות עם האינפלציה מהווה דוגמה לשימוש זה. נבהיר בקצרה: המחלוקת המפלגתית בארה"ב מונעת לעיתים מהקונגרס לקדם חקיקה חיונית הנדרשת לצורך קיומה הבסיסי של המדינה. הפתרון שהוצע לכך הוא יצירה של חקיקה דינמית שאינה נדרשת לאישור של הקונגרס בכל עת שמתבצע שינוי. לשון אחר: הוצעו מודלים של הסדרים חקיקתיים המאפשרים לדלג על הקונגרס כל אימת שמדובר בתיקונים שאינם במחלוקת פוליטית. אחת הדוגמאות שניתנו לכלי חקיקה דינמי שקיים כבר בחלק מהחקיקה בארה"ב היא הצמדה למדד המחירים.⁴³ השיח המתעורר לא פסח על התחום המיסוי.⁴⁴

³⁸ ראו הגדרות "סכום אינפלציוני" ו"רווח הון ריאלי" בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה. מס רווח הון מושת רק על רווח ההון הריאלי, ראו סעיף 91(א) לפקודת מס הכנסה. לעיתים, ביחס, ליחידים ולתושבי חוץ, מדד המחירים לצרכן מוחלף בשער חליפין וזאת בהתאם להגדרת "מדד" בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה. לסוגייה זו ראו ע"א 1038/17 אור שרה בע"מ נ' פקיד שומה למפעלים גדולים (נבו) 6.5.018; ע"מ 11004-03-11 אור שרה בע"מ נ' פקיד שומה למפעלים גדולים (25.9.2016); דוד גליקסברג כיצד מחליטים שופטים – עיונים אמפיריים בפסיקת בית המשפט העליון 189 – 191 (2021); ע"א 3555/15 מוזס נ' פקיד שומה למפעלים גדולים (נבו) 12.9.2016). בהקשר זה נציין כי החקיקה והפסיקה התייחסו בשיח המיסוי למטבע החוץ כמכשיר הגנה מפני האינפלציה. ראו המקורות לעיל בהערה זו וכן תקנות מס הכנסה (כללים בדבר ניהול פנקסי חשבוניות של חברות בהשקעת חוץ ושל שותפויות מסוימות וקביעת הכנסתן החייבת), תשמ"ו-1986.

³⁹ ראו להלן פרק ג.2.3.

⁴⁰ ראו לעיל ה"ש 9.

⁴¹ Mohammed Hossain, Not Surviving, but Thriving: Indexing to the Cost of Living, 30 Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 315 (2023).

⁴² Jonathan Barry Forman, Fully Funded Pensions, 103 Marq. L. Rev. 1205 (2020).

⁴³ Rebecca M. Kysar, Dynamic Legislation, 167 U. Pa. L. Rev. 809 (2019).

⁴⁴ Daniel Hemel & David Kamin, The False Promise of Presidential Indexation, 36 YALE J. ON REG. 693 (2019). נציין במאמר מוסגר כי שימוש בחקיקה דינמית מסוג זה מהווה תנועה מהותית על הרצף ההתאמתי מנקודת הקצה הנומינליסטית המאפיינת את הסדר החברתי לעבר נקודת הקצה הולוריסטית.

בעשורים האחרונים, הדין בישראל אודות ההתאמה לאינפלציה הוא במצב של סטטוס קוו, וזאת לאור העובדה ששיעור האינפלציה בתקופה זו, למעט השנים האחרונות, הוא נמוך ביותר. התרבות הרווחת בישראל בתקופה זו, כולל בשנים האחרונות, היא נומינליסטית עם הסדרים ולוריסטיים אחדים שהם פרי התרבות הלוריסטית ששררה לפני שהאינפלציה דעכה. העלייה ברמת האינפלציה בשנים האחרונות מציבה את השאלה האם להעצים את המימד ההתאמתי בסדר החברתי על ידי החדרה של מערכות התאמה לסדר החברתי. כפי שצינו בראשית דברינו, מאמר זה לא יעסוק בכך, אולם פטור בלא כלום אי אפשר. נציין רק כי אנו בדעה כי ברמת האינפלציה הנוכחית אין הצדקה רבה לאימוצה של תרבות ולוריסטית במובן זה שאין לקחת הסדרים נומינליים רבים מרחבי הסדר החברתי ולהוסיף להם רכיב התאמתי וזאת בעיקר עקב שיקולי עלות-תועלת הכרוכים בהחדרת משטר חדש לסדר החברתי והפעלתו. כפי שצינו לעיל,⁴⁵ יש עלויות אכיפה וציות ראשוניות הכרוכות בהחדרה ראשונית של הרכיבים ההתאמתיים, כאשר לכך יש להוסיף את העלויות השוטפות הכרוכות בהפעלה השוטפת של רכיבים אלה, ואת העלות הטמונה במשטרי התאמה גופם, כולל זו הפסיכולוגית,⁴⁶ בהקשר של הפגיעה במלחמה באינפלציה. מנגד, היתרונות הקלאסיים - החלוקתיים והיעילותיים - הטמונים בהתאמה לאינפלציה אינם רבים עקב רמת האינפלציה הנמוכה. אולם, ובכך מתמקדים דברינו, העלייה ברמת האינפלציה הנוכחית מחייבת לבחון את תוכנם של הסדרי התאמה לאינפלציה, המצויים כבר בדין, ואת מידת הקוהרנטיות של הדין בנוגע לאותם מרכיבי התאמה. הבחינה של הסדרי התאמה אלה תיעשה לאור אותו סל שיקולים הכולל את שיקולי המדיניות השונים הניצבים מאחורי ההחלטות האם לאמץ הסדרי התאמה ואת תוכנם של הסדרים אלה.⁴⁷

כפי שצינו בתחילת דברינו, אנו נתמקד בדיונינו, באבות טיפוס בולטים של הסדרים התאמתיים אשר מצויים כבר בסדר החברתי. התמקדות זו תהא באמצעות דיון בהסדרים קונקרטיים הנמנים על אבות טיפוס אלה, ושממבט ראשון ניתן לאפיין אותם כמרכיבים התאמתיים שלכאורה יש הצדקה לקיומם כדי להתמודד עם עליית רמת האינפלציה. אולם, אנו בדעה כי אם בוחנים מרכיבים אלה לעומק, אזי המסקנה המתקבלת היא שמן הראוי לקיים שיח כדי לבחון האם יש לבטלם או לעצבם מחדש. גם אם המסקנה תהא שאין לשנותם, ואנו מטיילים ספק רב בכך, אנו בדעה כי העיון בסוגיות הללו הוא נדרש, מעשיר ומרתק במובן זה שהוא מציף סוגיות יסוד בהקשר של עיצוב החיבור בין התשתית הנומינלית עם השכבה ההתאמתית שנוספה לה. כפי שצינו בראשית דברינו,⁴⁸ מחקרנו זה אינו כולל את כל ההסדרים המצויים בסדר החברתי בכלל ובדין המיסוי בפרט, הכוללים רכיבים התאמתיים המחייבים עיון מחדש, משום שאלה רבים ומצריכים דיון מפורט ורחב, החורג ממסגרתו של דיון זה. בחרנו איפוא לדון בהסדרים אחדים ומרכזיים ביותר המציפים סוגיות עקרוניות שהשלכותיהן חורגות מההסדרים הקונקרטיים, כך שהן רלבנטיות להסדרים נוספים.

⁴⁵ ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 26.

⁴⁶ ראו לעיל לה"ש 28.

⁴⁷ ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 26 ואילך.

⁴⁸ ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 21.

כפי שעולה מההיסטוריה האינפלציונית של ישראל בחמישים השנים האחרונות שהוצגה לעיל,⁴⁹ אזי לאחר שנות ההיפר אינפלציה שהסתיימו ב-1985, החל תהליך של עשרות שנים של ירידה בשיעור האינפלציה שהגיע לכך שבשנים האחרונות, לפני תחילת העשור הנוכחי, שיעור האינפלציה היה 50.0%.⁵⁰ אולם מתחילת העשור הנוכחי ניכרת מגמה של עלייה ברמת האינפלציה, ובמיוחד בשנת 2022, מגמה שהיא חלק מתמונה עולמית רחבה יותר של עלייה משמעותית ברמת האינפלציה.⁵¹ יש בתמונה האינפלציונית הישראלית הנוכחית, היבט אחד חשוב, שיקשה למצוא לו מקבילה בעולם המערבי והיא רכבת ההרים האינפלציונית שישאל חוותה. רכבת זו מורכבת, בקווים כלליים, משלוש תקופות: הראשונה – תקופה שבה שררה היפר אינפלציה בת עשרות ומאות אחוזים במשך למעלה מ-15 שנים. השנייה – תקופה של כ-35 שנים שבמהלכה האינפלציה ירדה בתחילה לשיעורים דו ספרתיים נמוכים ואט אט בתהליך איטי, האינפלציה עברה לשיעורים חד ספרתיים נמוכים ואף להיעדר אינפלציה.⁵² השלישית – זו של השנים הראשונות בעשור הנוכחי - חזרתה האיטית של האינפלציה לרמה משמעותית. בכל אחת מהתקופות הללו הסדר החברתי נדרש לדיון לגבי מידת התאמתו לאינפלציה. התקופה הראשונה היתה אתגרית מאוד, במישור העיוני ובמישור המעשי, עקב ההיפר אינפלציה. ככלל, ניתן לומר שהסדר החברתי עבר בתקופה זו מתרבות נומינליסטית לתרבות ולוריסטית. ללא שינוי תרבותי זה, הסדר החברתי לא היה מצליח להתמודד עם ההיפר אינפלציה. משאבים עיוניים ומעשיים רבים הושקעו בתקופה הראשונה בקביעת תוכנם של המרכיבים ההתאמתיים שהוחדרו לסדר החברתי. לעומת זאת, למרבית הפליאה, לא היה כל שיח עיוני ומעשי ראוי ומקיף כיצד להתמודד עם ההורדה הדרמטית בשיעורי האינפלציה בתקופה השנייה. לשון אחר: כיצד עוברים מסדר חברתי מתואם לאינפלציה לסדר חברתי לא מתואם לאינפלציה או מהם הצעדים הנדרשים כדי לעבור מתרבות ולוריסטית לתרבות נומינליסטית. אם לוקחים, למשל, את משטר ההתאמה לאינפלציה של מיסוי ההכנסה, אזי התקיים בתקופה הראשונה דיון ער⁵³ לגבי הצורך המהיר לעבור למשטר התאמה מקיפה,⁵⁴ ודיון זה נמשך לאורך כל חייו. משטר זה בוטל לאחר כשלוש שנים, כאשר הוא תוקן פעמים אחדות בתקופת חייו הקצרים.⁵⁵ לאחר ביטולו, נחקק משטר חדש של התאמה מקיפה לאינפלציה.⁵⁶ הירידה הדרסטית בשיעורי האינפלציה, החל מ-1986, לא

⁴⁹ ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 13.

⁵⁰ שם.

⁵¹ ראו לעיל ה"ש 9.

⁵² האינפלציה בכל התקופה של 2013-2021 היא כ-0.0%. ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 13.

⁵³ ראו לעיל ה"ש 35. בעניין ירדניה חברה לביטוח בע"מ נ' אחים עופר (הולדינגס) בע"מ, שם, ציין בית המשפט העליון (עמ' 32) כי "מחירי הטובין משתנים והולכים בקצב מהיר, לרוב כלפי מעלה, לעתים יותר רחוקות כלפי מטה. האינפלציה דוהרת, פעמים לזמן מה נעצרת, והנה חוזרת היא ומתגברת. ערך הכסף יורד בדרך-כלל והלירה הישראלית מעולם לא ידעה יציבות מהי. השינויים בערכה הרשמי כלפי מטבעות אחרים, שהיו תכופים למדי בעבר, הם כעת כמעט ודאיים כהופעתו של הירח מחדש מדי חודש בחדשו. זו איננה תופעה מקומית בלבד, כי אם תופעה כלל-עולמית, בקצב ובממדים שונים מארץ לארץ. אין מנוס איפוא מהתאמת המשפט למציאות שחלה בה תמורה כה מעמיקה וחסרת תקדים."

⁵⁴ בעקבות זאת נחקק חוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב – 1982.

⁵⁵ ראו פרשנות חוקי המיסוי בתנאי אינפלציה, לעיל ה"ש 35, ה"ש 3.

⁵⁶ חוק מס הכנסה (תיאומים בשל אינפלציה), התשמ"ה – 1985.

לוותה בביטול ההתאמה המקיפה וזו בוטלה מאוחר יחסית,⁵⁷ אולם לא לחלוטין משום שעדיין נותרו מרכיבים התאמתיים לצד הדין הנומינליסטי.⁵⁸ לאורכה של התקופה הארוכה מאז ביטולו של משטר ההתאמה המקיפה, ועד ימינו אלה, לא התקיים כל שיח מהותי האם נדרש שינוי בעקבות הירידה הדרמטית בשיעורי האינפלציה. לשון אחר: כאשר הסדר החברתי עבר לתרבות נומינליסטית, היה עליו לעסוק במעמדם של אותם מרכיבי התאמה שנולדו בתקופה האינפלציונית ובתקופה ההיפר אינפלציונית ושהם עדיין עמנו עד עצם היום הזה. האם הסדרים שהיו קיימים בתקופה האינפלציונית וההיפר אינפלציונית הם עדיין רלבנטיים גם לתקופה הפוסט אינפלציונית שבה רמת האינפלציה נמוכה? עד לאחרונה, כאשר שיעורי האינפלציה היו זניחים ניתן היה להימנע מדיון זה בטענה כי גם אם אומצו מרכיבים התאמתיים של משטרי התאמה, הרי למרכיבים אלה אין משמעות ברמת אינפלציה זניחה, שהרי אם שיעור האינפלציה הוא זניח, אזי אין נפקות למשטרי ההתאמה. אולם, תפיסה זו היא פשטנית משלוש סיבות מרכזיות:

ראשית, לכל מרכיב התאמה יש עלויות ציוד ואכיפה ועלויות נוספות.⁵⁹ שנית, כל מרכיב התאמה, גם אם אין לו נפקות מעשית, מותיר חותם תרבותי במובן זה שהוא מחזק את התרבות הולוריסטית בעצם קיומו. חיזוק זה יכול להשפיע על אימוץ מרכיבים התאמתיים נוספים שניתן להטיל ספק בצורך בהם. שלישית, תפיסה זו אינה מתמודדת עם מציאות שבה האינפלציה אינה זניחה, אולם רמתה אינה מצדיקה התאמה מקיפה או התאמה חלקית נרחבת. השיח בישראל משקף שמרנות רבה המתבטאת בשמירה על הסטטוס קוו בנושאים התאמתיים, על אף הצורך בשינוי או למצער לנהל שיח אודות שינוי וזה משתקף גם במושאי דיונינו. מסע ההתאמה הישראלי ביוכל השנים האחרון היה מרתק, ארוך ורב שלבי. קצרה יריעתו של מאמר זה כדי להציג מסע זה, ולפיכך נסתפק בקצירת האומר. בתחילה, נעשתה ההתאמה על ידי המחוקק באופן חלקי.⁶⁰ התאמה חלקית זו הורחבה על ידי בתי המשפט להסדרים נוספים,⁶¹ אולם עדיין היא נותרה התאמה חלקית משום שהיא לא כללה התאמה

⁵⁷ ראו להלן בטקסט הסמוך לה"ש 76.

⁵⁸ כך, למשל, ניטרול הרווח האינפלציוני מכלל רווח ההון הנומינליסטי, ראו להלן פרק 2.2.

⁵⁹ ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 26.

⁶⁰ כך למשל ביחס למשטר מיסוי רווחי ההון. מס רווח הון הוטל לראשונה בישראל באופן מצומצם ביותר בשנת 1952 אולם תחולתו הורחבה באופן מהותי ב-1965 במסגרת תיקון מס' 6 לפקודת מס הכנסה, התשכ"ה – 1965. התאמה לאינפלציה נכנסה לתוקפה רק ב-1975, במסגרת החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון 22), התשל"ה – 1975. עם זאת, ההתאמה לא היתה מלאה משום שרווח ההון האינפלציוני היה חייב במס בשיעור של 10%. ראו גם להלן בטקסט הסמוך לה"ש 93. לסקירה היסטורית וממצה של משטר זה ראו יצחק סוארי ודניאל פסרמן, מיסוי שוק ההון בישראל: ארבעה עשורים של אפליות מס" ברפורמות מס, לעיל לה"ש 15, 249, 260-265.

⁶¹ ראו, למשל, ע"א 159/79 קי.בי.ע. קבוצת בוני ערים בע"מ נ' פקיד השומה למפעלים גדולים, פ"ד לה (3) 572 (1981); ע"א 510/80 פקיד השומה ירושלים נ' דפוס המרכז, חברה להוצאה לאור בע"מ, פ"ד לו (4) 589 (1982); ע"א 638/85 פקיד שומה למפעלים גדולים נ' מלון פלאזה תל-אביב בע"מ, פ"ד מד (4) 309 (1990); בג"ץ 786/83 קיבוץ דליה נ' נציב מס הכנסה, פ"ד לח (3) 777 (1984); ע"א 648/82 פקיד השומה לגבייה מיוחדת נ' כונס נכסים ומפקד של יבנה תעשיית בניינים בע"מ בפירוק וחיעוש הבניה יבנה (1974) בע"מ בפירוק, פ"ד לה (3) 813 (1984); ע"א 9734/02 לקסן ישראל בע"מ נ' פקיד שומה אילת, פ"ד נח (5) 499 (2004). תפיסה שיפוטית זו ניצבת גם בתשתית החלטתו של בית המשפט העליון בעניין גרנות, לעיל לה"ש 32. התאמות שיפוטיות אלה נעשו על רקע העובדה שלא היה ביכולתה של החקיקה, הראשית והמשנית, להתמודד עם האתגר

של כלל המשתנים הרלבנטיים לקביעת נטל המס באמצעות ניטרול האלמנט האינפלציוני. ההתאמה המקיפה הראשונה שהביאה לניטרול מלא של האלמנט האינפלציוני והשתתת חבות המס על בסיס ריאלי בלבד, נוספה למשטר מיסוי ההכנסה רק ב-1982,⁶² כאשר רמת האינפלציה הגיעה בשנה זו ל-131.5% ובשנה שקדמה לה ל-102%. מועד זה היה מאוחר משום שבשנים שקדמו לכך האינפלציה היתה גבוהה דיה באופן שאין חולק שבמבט רטרופקטיבי מן הראוי היה להחדיר למשטר מיסוי ההכנסה את ההתאמה המקיפה במועד מוקדם יותר. יש לזכור כי החל משנת 1973, ישראל נכנסה לתקופה של היפר אינפלציה, ובשנות ה-70 של המאה ה-20 האינפלציה עלתה במצטבר בשיעור של מעל 4300%! נדגיש כי בשנים 1977-1980, שיעור האינפלציה השנתי עלה מ-43% בשנת 1977 ל-133% בשנת 1980.⁶³ למרות זאת מערכת המס לא נקטה במשטר התאמה מקיפה והסתפקה במשטרי התאמה חלקיים ביותר.⁶⁴ מערכת ההתאמה המקיפה לאינפלציה של המיסוי הוחדרה לתוך דין המס רק כאשר החברה הישראלית היתה עמוק בשיאה של תקופת ההיפר-אינפלציה, וברטרופקטיבה – קרוב, יחסית, לסופה. יש לזקוף תגובה איטית זו לשמרנות שהתבטאה בקושי לשנות את הסטטוס קוו בסוגייה ההתאמתית, על אף שהמציאות האינפלציונית חייבה באופן חד משמעי שידור מערכות רבות,⁶⁵ תודעתי ותרבותי, שבמסגרתו יתרחש מעבר מידי משיח נומינליסטי לשיח ולוריסטי. ניתן להבין שמרנות זו על רקע המעבר מתפיסה נומינליסטית שהיא "איזור הנוחות" של השיח המשפטי לתפיסה ולוריסטית שהיא חדשנית ושטרם נחוותה. ואכן, גם הזירה החשבונאית עברה לשיח ולוריסטי באיטיות רבה.⁶⁶ אולם

האינפלציוני, ובתי המשפט נדרשו בפסיקתם ליצור את הסביבה המשפטית הראויה שתאפשר לסדר החברתי להתמודד עם האתגר האינפלציוני, ובמיוחד עם האתגר ההיפר אינפלציוני.

ראו חוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב-1982. להצעת החוק ראו ⁶² https://fs.knesset.gov.il/9/law/9_Is1_290352.PDF. לתיאור של משטר התאמה זה ראו אמיר ברנע, לעיל ה"ש 35; יצחק הדרי, לעיל ה"ש 35; דוד גליקסברג, פרשנות חוקי המיסוי בתנאי אינפלציה, לעיל ה"ש 35.

ראו טבלת שיעורי האינפלציה, לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 13. גם בתקופה שקדמה לכך שיעורי האינפלציה היו ⁶³ גבוהים, אולם הדיון בתקופה זו מחייב דיון נפרד בהקשר רחב יותר המתמקד ברפורמת המס הגדולה ב-1975, החורג ממסגרת דיונינו. לרפורמה זו, ראו: שלמה יצחקי, רפורמת המס 1975, ברפורמות מס, לעיל ה"ש 15, 195.

משטרי התאמה חלקיים יכולים לבוא באופן גלוי, כמו למשל הענקת ניכוי פחת מתואם לאינפלציה, או באופן ⁶⁴ מוסווה, כמו, למשל, שיעור מס מופחת על רווח הון או הגדלת ניכוי הפחת שלא באמצעות התאמה או באמצעות קיזוז הוצאות מימון מהכנסות מימון. למשטרי ההתאמה השונים, ראו: Gliksberg, לעיל ה"ש 26, בעמ' 427-423.

על החשיבות הרבה של השיח ההתאמתי ניתן ללמוד מכך שהשיח המיסי התמקד באותה תקופה כמעט באופן ⁶⁵ מוחלט בסוגיית ההתאמה, תוך מתן חשיבות מעטה לסוגיות אחרות, ראו, למשל, דוד גליקסברג "המשפטיזציה של המסים" בספר ברק - עיונים בעשייתו השיפוטית של אהרן ברק 601 (איל זמיר, ברק מדינה וסיליה פסברג עורכים, 2009), 595, 600-602.

אנו מתייחסים לחשבונאות משום שלשתי זירות אלה מכנה משותף, בהקשר שלפנינו, שהרי גם החשבונאות ⁶⁶ נועדה בעיקרה למדוד את המשתנים הקשורים לפעילותה של הפירמה ובמרכזה מדידת הרווח. גילוי דעת 23 שפורסם ב-1979, שתחולתו היתה מ-1980 ואילך, חייב להוסיף לביאורי הדו"ח מידע משלים בנוגע להשפעת האינפלציה על הרווח/הפסד של החברה, אולם היה בכך לתת תמונה חלקית בלבד ביחס להשפעת האינפלציה – ראו סעיף 1 לגילוי הדעת שמציין זאת במפורש. בנוסף, תחולת גילוי הדעת הייתה רק על חברות בורסאיות, וכן על חברות שמחזור הכנסותיהם היה גבוה. גילוי דעת 27 שפורסם ב-1981, הרחיב את תחולת גילוי דעת 23

הביטוי הבולט להשפעה הגדולה של הסטטוס קוו ההתאמתי משתקף במועד סיום תחולתו של משטר ההתאמה המקיפה לאינפלציה. כאמור, משטר ההתאמה המקיפה נכנס לתוקפו בשנת 1982 והוא התקיים עד תום שנת 2007.⁶⁷ עיון בטבלת שיעורי האינפלציה⁶⁸ מלמדנו כי החל משנת 1999 ועד ביטול החוק, האינפלציה נשחקה דרמטית והגיעה לשיעורים נמוכים מאוד. למרות זאת, החוק בוטל רק בתום שנת 2007. אם שבים לזירה החשבונאית, אזי מן הראוי לציין כי המעבר מדוחות חשבונאיים מתואמים במלואם לאינפלציה לדוחות נומינליים במהותם התרחש כבר בשנת 2003, שגם הוא מועד מאוחר, יחסית, שהרי האינפלציה הודברה שנים אחדות לפני מועד זה. המעבר ממשטר התאמה מקיפה למשטר נומינלי בוצע איפוא באיחור, על אף שמעבר זה "נוח" יותר, בהשוואה למעבר ההפוך.

2. הסדר ולוריסטי על רקע תשתית נומינליסטית: מיסוי רווח ההון - נטל המס האפקטיבי

(א) כללי

כאמור, במשטר המיסוי הנומינלי של מיסוי ההכנסה התקף עתה מצויים הסדרי התאמה הנושאים אופי של התאמה חלקית לאינפלציה. בחרנו לעסוק באחד המרכזיים שבהם: מיסוי רווחי ההון. ברצוננו להתייחס למשטר זה בשתי סוגיות הקובעות, הלכה למעשה, את נטל מס רווח ההון האפקטיבי. הראשונה תעסוק בשיעור המס (הסטטוטורי) החל על רווח הון והשנייה תעסוק בהשפעת ניכוי הפחת על קביעת בסיס המס הריאלי של רווח הון. חשיבותן של שתי סוגיות אלה מתעצמת בשנים האחרונות עקב כך שרמת האינפלציה גוברת, והן מציפות שאלות מדיניותיות המאתגרות את הסטטוס קוו ההתאמתי במובן הזה שיש לקיים דיון על ההצדקה לעצם קיומו של משטר התאמה זה ו/או על תוכנו והיקפו. נקדים ונציין כי גם אם ניתן לחלוק על המסקנות שעולות מדיון זה, הרי יש חשיבות עליונה בעצם קיומו של דיון זה במרחב הציבורי משום שהוא מחזיר את העיסוק ההתאמתי לשיח הציבורי. איתגורו של הסטטוס קוו ההתאמתי באמצעות הדיון שלהן יש בו כדי להשפיע על מיקומה של נקודת שיווי המשקל בין המרכיבים ההתאמתיים לבין המרכיבים הנומינליסטיים.

על כל החברות, אלא אם המידע אינו משמעותי. ב-1984 פורסם גילוי דעת 34 ולפיו הורחב היקף הנתונים בדוחות החשבונאיים שיש להתאימו לאינפלציה. שנה לאחר מכן היקף הנתונים המתואמים הורחב פעם נוספת וזאת במסגרת גילוי דעת 36, הכולל חלופת התאמה באמצעות הצמדה לדולר של ארה"ב ולא מדד המחירים לצרכן. רק בשנת 1989 הוטלה חובת התאמה מקיפה ומלאה באמצעות גילוי דעת 50. מן הראוי לציין שבשנה זו רמת האינפלציה היתה כבר בעיצומו של תהליך עמוק של ירידה. תקן חשבונאות 12 שפורסם באוקטובר 2001 קבע שלאור ירידת האינפלציה ותחזיות יציבות לשנים הבאות, אזי החל משנת 2003 חברות יחזרו לדווח באופן נומינלי, כאשר נקודת המוצא של הדוחות היא הסכום המתואם ב-31.12.2002. לדיון בסוגייה זו בארה"ב ראו Stanley Siegel, *Accounting and Inflation: An Analysis and a Proposal*, 29 UCLA L. REV. 271 (1981).

⁶⁷ ראו סעיף 32(א) לחוק מס הכנסה (תיאומים בשל אינפלציה), התשמ"ה-1985.

⁶⁸ ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 13.

(ב) שיעור המס המוטל על רווח ההון

על פי עקרון המימוש,⁶⁹ שהוא העיקרון המכונן במשטר מיסוי רווח ההון, נקודת המוצא היא כי קביעת רווח ההון מתבצעת בעת מכירת הנכס, וזאת על ידי הפחתת עלות רכישת הנכס מהתמורה במימוש הנכס. מדידה זו מאתגרת את משטר מיסוי רווחי ההון משום שהיא נומינלית ובכך נוצרים עיוות כלכלי ועיוות הגינותי עקב השתת מס על "רווחי נייר", קרי: רווחים אינפלציוניים הנוצרים עקב האינפלציה. משטר מיסוי רווח ההון מנהל דיאלוג "צפוף" עם סוגיית ההתאמה לאינפלציה משום שהנכסים⁷⁰ המצויים תחת משטר מיסוי זה מאופיינים, בדרך כלל, בכך שהם מוחזקים לתקופות ממושכות יותר, בהשוואה לנכסים אחרים, שבמרכזם המלאי העסקי, המוחזקים לתקופות קצרות יותר,⁷¹ ומדידת רווח ההון מתבצעת על פי דרישת המימוש.⁷² לכך יש להוסיף, כי החזקת נכס לתקופה קצרה מהווה את אחד המבחנים המרכיבים את סל המבחנים לפיו ממירים הכנסה הונית להכנסה פירותית, אם הכנסה מעסק⁷³ או כהכנסה מעסק אקראי או מעסקה בעלת אופי מסחרי.⁷⁴ האתגר שמציבה

⁶⁹ ראו ההגדרה הרחבה של "מכירה" בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה הכוללת, כל אירוע, – רצוני או בלתי לא רצוני – שבה נכס יצא מרשותו של אדם, למעט ירושה.

Daniel N. Shaviro, An Efficiency Analysis of Realization and Recognition Rules Under the Federal Income Tax, 48 Tax L. Rev. 1 (1992); Edward A. Zelinsky, *For Realization: Income Taxation, Sectoral Accretionism, and the Virtue of Attainable Virtues*, 19 CARDOZO L. REV. 861 (1997); David M. Schizer, *Realization as Subsidy*, 73 N.Y.U. L. REV. 1549 (1998); Stephen B. Land, *Defeating Deferral: A Proposal for Retrospective Taxation*, 52 TAX L. REV. 45, 48 – 50 (1996); Deborah H. Schenk, *A Positive Account of the Realization Rule*, 57 TAX L. REV. 355, 385-87 (2004).
ראו גם ע"א 2515/18 חברת א.ס.י.אל קניין דרורים בע"מ נ' פקיד שומה פתח תקווה (נבו) 17.6.2020; דנ"א 5388/20 אורון אחזקות מלונאות ותיירות בע"מ נ' פקיד שומה יחידה ארצית לשומה (נבו) 11.10.2020; דנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, נ(5) 49, 64 (2002); רע"א 3002/12 הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' רון, פס' 17 לפסק דינו של השופט עמית (נבו) 15.07.2014; ע"א 6126/98 חברת חלקה 510 בגוש 6043 בע"מ (בפירוק מרצון) נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון, נה(4) 769 (2001); ליאור דוידאי, "העת להסדרה חדשה בנושא עיתוי היווצרותו של אירוע מס ולעיון מחדש בדיווח על בסיס מזומנים" דין ודברים יג 195 (2019); דוד אלקינס, "שיטות הדיווח במס הכנסה מהותן, נחיצותן והבחירה הנאותה" מחקרי משפט טו 243 (1999); ישי בר, "מיסוי אופציית סחירות - אתגר לדין-המס הנוהג" משפטים כו 451 (1996).

⁷⁰ להגדרת הנכסים המצויים תחת משטר מיסוי רווחי ההון, ראו הגדרת "נכס" בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה.

⁷¹ ואכן מלאי עסקי מוחרג ממשטר מיסוי רווחי ההון, ראו פסקה (2) להגדרת "נכס", לעיל.

⁷² האלטרנטיבה הקלאסית למיסוי בעת המימוש היא מיסוי על בסיס עליית ערך שנתית, למשל, מיסוי על בסיס של mark to market. ראו למשל David J. Shakow, *Taxation Without Realization: A Proposal for Accrual Taxation*, 134 U. Pa. L. Rev. 1111, 1111-18 (1986); David A. Weisbach, *A Partial Mark-to-Market Tax System*, 53 TAX L. REV. 95 (1999).

⁷³ ראו הרישא לסעיף (1) לפקודת מס הכנסה.

⁷⁴ ראו הסיפא לסעיף (1) לפקודת מס הכנסה. לסל המבחנים ראו למשל, ע"מ (מחוזי ירושלים) 30384-01-15 בירן נ' פקיד שומה ירושלים 1 (נבו) 7.8.2016; ע"מ (מחוזי תל אביב-יפו) 27431-04-17 ארביב נ' פקיד שומה יחידה ארצית לשומה (נבו) 19.9.2019; ע"א 7204/15 פקיד שומה תל אביב 4 נ' עיזבון המנוחה דפנה לשם ז"ל (נבו) 02.01.2018; ע"א 5369/18 כץ נ' פקיד שומה פתח תקוה (נבו) 27.6.2021; ע"א 9412/03 חזן נ' פקיד שומה, נתניה, נט(5) 538 (2005); ע"א 6107/20 מיסוי מקרקעין תל אביב נ' נירה מעין (נבו) 19.07.2022; דנ"א 7480/18 דוד קרצמר נ' פקיד שומה ירושלים (נבו) 31.10.2021; ע"א 4377/17 גיבשטיין נ' מע"מ גיבשטיין

התופעה האינפלציונית למשטר מיסוי רווחי ההון מתקיים גם כאשר שיעור האינפלציה השנתי נמוך יחסית, משום שההתאמה האינפלציונית נבחנת במשטר זה במסגרת מדידה רב שנתית. שיעור האינפלציה הרב שנתי עשוי להיות משמעותי, על אף שיעור אינפלציה שנתי נמוך וזאת בשל האפקט המצרפי.⁷⁵

מבחינה השוואתית, הרוב המכריע של משטרי מיסוי רווחי ההון בעולם משית מס רווח הון בשיעור נמוך יותר בהשוואה לשיעורי המס המוטלים על הכנסות עסקיות או הכנסות עבודה.⁷⁶ מדיניות רווחת זו נשענת על כמה אדנים, כאשר ההצדקה המרכזית לכך היא הטיעון של מתן הגנה מפני האינפלציה ולפיו שיעור המס המוקטן מהווה משטר התאמה לאינפלציה במובן זה שהוא מקטין את נטל המס על הרווח הנומינלי. טיעון זה הגורס ששיעור מס מוקטן מהווה Proxy להתאמה לאינפלציה מצוי במחלוקת בהיותו התאמה חלקית ושרירותית.⁷⁷ זאת משום שאין התאמה בין היקף ההקטנה בשיעור המס לבין שיעור האינפלציה.⁷⁸

(נבו 2019: 2.6); למבחן משך ההחזקה ראו למשל ע"א 1533/20 עמ"אל לוי נ' אגף המכס והמע"מ פתח תקווה (נבו 2023: 2.1.1); בן עמי צוקרמן, עמיקם לביא, "האבחנה בין 'סוחר בניירות ערך' ובין 'משקיע שאינו סוחר' משפטים ח 47 (1977); חשיבות משך ההחזקה משתקפת גם בסעיף 100(1) לפקודת מס הכנסה. כך לדוגמה: שיעור אינפלציה שנתי ממוצע של 2.5% לתקופה של 25 שנה מביא לעליה אינפלציונית מצטברת של 85%.

ראו למשל <https://taxfoundation.org/data/all/eu/top-personal-income-tax-rates-europe-2024/#:~:text=Among%20European%20OECD%20countries%2C%20the,have%20the%20lowest%20top%20rates>. בהשוואה ל- <https://taxfoundation.org/data/all/eu/capital-gains-tax-rates-in-europe-2024>.

התאמה זו היא התאמה מוסווית משום שאין בקביעת שיעור המס זיקה גלויה, וכמובן זיקה ישירה, לרמת האינפלציה. להצדקות השונות התומכות בשיעור מס מופחת על רווח הון ראו למשל Noel B. Cunningham & Deborah H. Schenk, The Case for a Capital Gains Preference, 48 Tax L. Rev. 319 (1993). למקורות ההיסטוריים לשוני זה ראו Ajay K. Mehrotra & Julia C. Ott, The Curious Beginnings of the Capital Gains Tax Preference, 84 Fordham L. Rev. 2517 (2016).

הנח כי הנישום רכש נכס ב-100, מימשו ב-200 ושיעור האינפלציה בתקופת החזקת הנכס היה 30%. הנישום נצרך להגנה מפני האינפלציה על 30 מתוך הרווח הנומינלי של 100. בהנחה שמוטל מס רווח הון של 50% על הרווח הריאלי, אזי לנישום חבות במס בסכום של 35 (50% מרווח הון ריאלי של 70). לעומת זאת, הטלת מס רווח הון בשיעור של 25% על כל רווח ההון מביאה לחבות מס של 25. הנישום זכה כאן בהטבת מס של 10 שאינה מוצדקת והיא נובעת משימוש באמצעי התאמת שרירותי בדמותו של שיעור המס המופחת. לשון אחר: אין כל זיקה בין שיעור האינפלציה והפגיעה בנישום עקב כך, לבין היקף הקטנת שיעור המס על רווח ההון. נוסף ונציין כי משטר ההתאמה של רווח ההון הוא חלקי ומוסווה גם בהקשר של אי ההכרה בהפסד הון ריאלי. סוגייה זו מחייבת דיון נפרד שמוקדו הוא המפגש בין תוכנות היסוד המצויות בתשתיתם של דיני קיזוז ההפסדים לבין משטר ההתאמה לאינפלציה, החורג ממסגרתו של מאמר זה.

נוסף לטיעון האינפלציוני קיימים טיעונים אחרים, שחשיבותם פחותה, התומכים בשיעור מס מוקטן בדמותם של אפקט הנעילה (Lock-in Effect),⁷⁹ אפקט הדחיסה,⁸⁰ עידוד השקעות הון⁸¹ ועוד.⁸² אין בדעתנו להיכנס במסגרת מאמר זו לעומקה של סוגייה זו, אולם די אם נציין כי הטיעון האינפלציוני הוא הטיעון המרכזי המופיע בדרך כלל בשיח העיוני, בסוגיית ההצדקה להטלת מס מופחת על רווח הון.⁸³ נדגיש כי הדיון על ההצדקה למיסוי

⁷⁹ עקב דרישת המימוש, יש יתרון באי מימוש הנכסים כדי להשיג דחיית מס (Tax deferral) ולכן נישומים "ייעלו" בנכסי ההון שבבעלותם, ראו, למשל:

Peter Eilbott & Larry Hersh, *The Capital Gains Tax and the "Lock-In" Effect*, 15 NEB. J. ECON. & BUS. 21 (1976); Martin Feldstein & Shlomo Yitzhaki, *The Effects of the Capital Gains Tax on the Selling and Switching of Common Stock*, 9 J. PUB. ECON. 17 (1978); Steven A. Lippman & John J. McCall, *Accrual Capital Gains Taxation and the Lock-In Effect*, 2 OPERATIONS RESEARCH LETTERS 181 (1983). ראו גם עניין קניין דורות, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת. בפס' 42; ע"א 3721/12 תופאפ תעשיות נ' פקיד שומה (נבו 27.4.2014). טיעון הדחיסה גורס כי באירוע של רווח הון חיובי של הנישום נדחסים לשנה אחת במקום להתפרס על פני כל שנות החזקת הנכס, מה שמגדיל את חבות המס השולית של הנישום. ראו דוד גליקסברג, "מיצוע שבח-המקרקעין ופריסת רווח-ההון" משפטים נז 371, 377 (1991); ע"א 3012/18 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' טונוטי האנדרד נהריה בע"מ (נבו 4.7.2019).

⁸⁰ ראו למשל קאנינגהאם ושנק, לעיל ה"ש 78, בעמ' 378 – 380. נציין כי בישראל קיים משטר מס מיוחד שנועד לעודד השקעות הון במסגרת חוק עידוד השקעות הון, תשי"ט – 1959. נוסף כי ביחס לרווחי הון אזי טיעון זה חל בעיקרו על משקיעים ישראלים, משום שמשקיעים זרים ממדינות אמנה זוכים, בדרך כלל, לפטור ממס רווחי הון עקב העקרון המופיע באמנות רבות ולפיו כאשר ברווח הון עסקי, אזי אין תחולה טריטוריאלית, קרי: מדינת המקור מוותרת, כך שרק תחולה פרסונלית תקפה. בנוסף, על תושבי חוץ חלים סעיפים 97(ב) ו-97(ב3) לפקודת מס הכנסה העוסקים בניירות ערך.

⁸¹ כך, למשל, טענת המיסוי הכפול לפיו, בקצירת האומדן, רווחי התאגיד מוסו כבר ברמת התאגיד. טענת המיסוי הכפול ביחס למיסוי רווחי ההון במימוש המניות כרוכה במהותו של משטר מיסוי התאגיד ובעלי המניות. לסוגייה זו ראו דוד גליקסברג, "מיסוי התאגיד ובעלי מניותיו והטיה שיפוטית" משפטים מז 731 (2015). להלן: גליקסברג "הטיה שיפוטית"; אילן בנשלום, "מיסוי תאגידים בישראל: מה צורך, מה יעיל, מה אפשרי?" משפטים מז 279 (2019).

⁸² ראו למשל: Michael J. Waggoner, *Eliminating the Capital Gains Preference. Part I: The Problems of Inflation, Bunching and Lock-In*, 48 U. COLO. L. REV. 313, 322 (1977); Leonard E. Burman & William G. Gale, *The Case Against the Capital Gains Tax Cuts*, Brookings Inst. (Sept. 1, 1997), <https://www.brookings.edu/articles/the-case-against-the-capital-gains-tax-cuts/>; Daniel Hemel & David Kamin, *The False Promise of Presidential Indexation*, 36 YALE J. ON REG. 693 (2019); Chris Edwards, *Six Reasons to Keep Capital Gains Tax Rates Low*, CATO INST. (Dec. 28, 2012), <https://www.cato.org/commentary/six-reasons-keep-capital-gains-tax-rates-low>; Robert Carling, *Myth vs. Reality: The Case Against Increasing Capital Gains Tax*, Policy Paper No. 18, CTR. FOR INDEP. STUDIES (2019), <https://www.cis.org.au/wp-content/uploads/2019/03/pp18.pdf>.

⁸³ נציין כי השפעת הטיעונים האחרים על השיח אינה רבה וזאת מטעמים מגוונים, מה גם שהם זוכים לתגובת המחקר באמצעות הסדרים מיוחדים במשטר מיסוי רווחי ההון. ראו למשל לגבי אפקט הנעילה Devin Fargnoli, *Investors Retain Assets Rather Than Realizing Capital Gains on Dispositions: Should Tax Policy Counteract This "Lock-In Effect"?*, 24 J. TAX'N INV. 323 (2007).

מופחת על רווחי ההון נוכח בשיח הפוליטי עד עצם היום הזה, כאשר הטיעון האינפלציוני הוא בעל נוכחות גבוהה בו. הדוגמא הבולטת ביותר לכך היא ארה"ב שהשיח על שיעור המס הראוי שיש להשית על רווח הון מלווה את החברה האמריקאית עשרות רבות של שנים, עד עצם ימינו אלה.⁸⁴ דיון דומה מתקיים לאחרונה גם בקנדה.⁸⁵ יש להדגיש כי בעולם הרחב, הרוב המכריע של המדינות אינן מנטרלות את הרווח האינפלציוני מחישוב רווח ההון ומטילות מס רווחי הון גם על רווח ההון האינפלציוני.⁸⁶

לשיח הישראלי אודות המיסוי הראוי על רווחי ההון מצטרף שיקול נוסף וכבד משקל: תחרות המס הבינלאומית. ישראל היא מדינה קטנה בהקשר של תחרות המיסוי ואין ביכולתה לקבוע את שיעור מס רווחי ההון בהתעלם מהסביבה הבינלאומית אלא שומה עליה להשתתף בתחרות שתכניה מעוצבים על ידי מדינות בעלות עוצמה כלכלית גדולה יותר, ובמיוחד כאשר מדובר בהכנסות מהון.⁸⁷ נטל המס על רווח ההון בישראל חייב להתחשב איפוא בשיעורי מס רווח ההון מחוץ לישראל. תחרות המס הבינלאומית מתמקדת בהקשר שלפנינו בעיקר ביצירת נייטרליות לגבי תושבי ישראל בין השקעות בישראל לבין השקעות בחו"ל, ובמיוחד באתגר של מניעת הגירה של יחידים.⁸⁸ מישראל לחו"ל עקב שיעור מס רווח הון נמוך יותר שיש במשטרי מיסוי רווחי ההון מחוץ לישראל בהשוואה לזה השורר בישראל וכן במניעת הסטת

בישראל הטיעון של אפקט הנעילה נחלש עקב קיומו של הסדר השיחולף, ראו סעיף 96 לפקודת מס הכנסה. הוא הדין גם לאפקט הדחיסה וזאת לאור קיומו של הסדר פריסת ההון בסעיף 91(ה) לפקודת מס הכנסה. ראו גם לעיל ה"ש 80 ו-83.

84 ראו למשל Leonard E. Burman, Should Treasury Index Capital Gains? TAX POLICY CENTER. (May 10, 2018), <https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/should-treasury-index-capital-gains>. Garrett Watson, Efforts to Combat Inflation's Impact on the Tax Code Should Remain a Priority in 2023, Tax Foundation Blog, Feb. 16, 2023, <https://taxfoundation.org/blog/index-for-inflation-tax-adjustments/>; Melville McMillan, Policy Forum: Inflation Indexation and Capital Gains Tax Reform, 71 Can. Tax J. 415 (2023).

85 כן, למשל, מכל מדינות ה-OECD רק ישראל ומקסיקו אינן מטילות מס על רווח הון אינפלציוני. ראו: Diana Hourani et al., The Taxation of Labour vs. Capital Income: A Focus on High Earners, OECD Taxation Working Papers No. 65, OECD Publishing, 2023, <https://doi.org/10.1787/04f8d936-en>.

87 Michael Keen & Kai A. Konrad, The Theory of International Tax Competition and Coordination, in HANDBOOK OF PUBLIC ECONOMICS 257 (Alan J. Auerbach, Raj Chetty, Martin Feldstein & Emmanuel Saez eds., 2013); Assaf Razin & Efraim Sadka, International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization, 37 ECON. LETTERS 69 (1991); Michael P. Devereux, Rachel Griffith & Alexander Klemm, Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition, 17 ECON. POL'Y 449 (2002); Reuven S. צילי דגן "מדיניות המס בעידן של תחרות גלובלית" **משפט ועסקים** כא 1, 13 (2018) ("הרציונל הוא שאם שוק ההון הבין-לאומי הוא תחרותי, מדינה קטנה (אשר לכוח השוק שלה אין כל השפעה על השוק העולמי) המעוניינת למשוך השקעות זרות צריכה להתחרות מול הזדמנויות השקעה המוצעות במקומות אחרים").

88 לגבי תאגידים המצב שונה משום שנטל המס על רווחי הון בתאגידים זהה לנטל המס על ההכנסות הרגילות של התאגיד, ראו סעיפים 91(א) ו-126(א) לפקודת מס הכנסה. לכן, הדיון בתחרות המס הבינלאומית בהקשר הישראלי לגבי תאגידים אינו מתמקד לגבי רווח הון אלא לגבי שיעור מס החברות החל על רווחיו של התאגיד.

השקעות לחו"ל על רקע של חבות במס נמוכה יותר, אף ללא ביצוע הגירה.⁸⁹ תחרות המס הבינלאומית היתה אחד השיקולים המרכזיים ברפורמת המיסוי המקיפה של רווחי הון והמיסוי הבינלאומי הנוהגת עד עצם היום:

בשל ניידות ההון והליברליזציה במט"ח, יש חשיבות רבה לכך ששיעורי מס רווח הון בישראל לא יהיו שונים מהשיעורים הנהוגים במרבית מדינות העולם. חשיבות מיוחדת נודעת לנושא זה בתחום של טכנולוגיה עילית. בשנים האחרונות יש תופעה גוברת והולכת של רישום חברות הזנק ישראליות בחו"ל, בעיקר בארה"ב, כאשר אחד הגורמים לכך הוא שיעור מס רווח הון בישראל. מוצע לכן, להפחית את שיעור מס רווח הון ל-25% על הרווח הריאלי. בכך ישווה שיעור מס רווח הון לשיעור מס השבח על מכירת נכסי מקרקעין, שהופחת אף הוא ל-25%.⁹⁰ (ההדגשות אינן במקור)

וכן:

תהליך הגלובליזציה אמנם תורם לצמיחה כלכלית, אך יוצר תלות גדולה יותר של מדיניות המיסוי בישראל בהחלטות המתקבלות מעבר לים. שיעורי המס על פעילויות שונות בישראל אינם יכולים לסטות באופן משמעותי מאלה הנהוגים בארה"ב ובמערב אירופה בלי לפגוע בכושר התחרותי של המשק הישראלי. יתר על כן, התגברות תנועות של הון ועובדים והאפשרות להעביר הון פיננסי בסכומי עתק במגע קל על המקלדת יוצרים פוטנציאל לבריחת הון, להסטה מהירה של פעילויות כלכליות לארצות אחרות. כתוצאה מכך עלולים להיפגע התעסוקה במשק וכן הכנסות הממשלה ממסים.⁹¹

⁸⁹ זאת באמצעות התגברות על התחולה הפרסונלית של משטר מיסוי ההכנסה. איננו מתעלמים מכך שקיימים משטרי מיסוי אנטי תכנוניים שנועדו למנוע זאת ובמרכזם ההסדרים החלים על החברה הנשלטת הזרה (חנ"ז) ועל חברת משלח יד זרה (חמ"ז). אולם הסדרים אלה נושאים בעלויות אכיפה וציות בלתי מבטלות, מה גם שאף אלה אינם חסינים מתכנוני מס, בדומה לכל הסדר מס. להסדרי החנ"ז והחמ"ז ראו פרק רביעי 1 לפקודת מס הכנסה.

⁹⁰ הוועדה לרפורמה במס **רפורמה במס הכנסה** 111 (2002) (להלן: ועדת רבינוביץ'). המלצות ועדה זו נחקקו במסגרת החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 132), התשס"ב-2002. לתיאור של רפורמה זו ראו מאיר קפוטא "רפורמת המס 2003" **ברפורמות מס**, לעיל ה"ש 15, בעמ' 319. לחשיבות של התחרות הבינלאומית ברפורמה זו, ראו צילי דגן "הרפורמה במיסוי הבינלאומי: בין צדק חלוקתי ותחרות מיסים" **ברפורמות מס**, לעיל ה"ש 15, בעמ' 101, 154-155; קפוטא, שם, 341 ("למרות זאת החליטה הוועדה על הפחתת שיעור מס רווח הון, בעיקר משיקולי גלובליזציה ותחרות עולמית על הון").

⁹¹ **דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה** (2000) (ועדת בן בסט), עמ' 6. המלצות ועדת רבינוביץ נסמכו במידה רבה על דוח ועדת בן בסט. ראו גם קפוטא, שם.

תחרות המס הבינלאומית מקטינה איפוא את דרגות החופש של מעצבי מדיניות המס בישראל ביחס לשיעור המס האפקטיבי שיש להטיל על רווח ההון,⁹² ועל שיעור מס זה להתחשב גם בנטל המס על רווח ההון האינפלציוני.

משטר מיסוי רווחי ההון בישראל, כולל מיסוי נדל"ן, קבע לראשונה, במסגרת רפורמת בן שחר,⁹³ שעונגה בתיקון מס. 22 לפקודת מס הכנסה,⁹⁴ כי יש לנטרל מתוך רווח הנומינלי את רווח ההון האינפלציוני ("סכום אינפלציוני"), ויש להשית על רווח ההון האינפלציוני שיעור מס של 10% בלבד, שנשא אופי שרירותי, וזאת בהשוואה לשיעור מס רווח ההון על רווח ההון הריאלי שהיה אז כ-50%.⁹⁵ מאוחר יותר, במחצית הראשונה של שנות התשעים של המאה הקודמת הוענק פטור ממס מלא על רווח ההון האינפלציוני.⁹⁶ הניטרול המלא של האלמנט האינפלציוני, בתהליך הדו- שלבי האמור, נבע משיעורי האינפלציה הגבוהים ששררו במחצית הראשונה של שנות ה-70 של המאה הקודמת.

הסדר התאמה זה הוא חלקי משום שהוא עוסק רק בחלק ממרכיבי משטר מיסוי ההכנסה, ולא בכל מרכיבי משטר המיסוי – כפי שמתבצע במסגרת משטר התאמה מקיפה מלאה לאינפלציה, כדוגמת משטרי ההתאמה המקיפה שנחקקו מאוחר יותר.⁹⁷ חלקיות זו נבעה מכך שבאותה עת שלטה עדיין התרבות הנומינליסטית בסדר החברתי ומטבע הדברים היא מנעה מעבר למשטר ולוריסטי בדמותו של משטר התאמה מקיפה, על אף ששיעורי האינפלציה כבר אז באותה תקופה היה גבוהים מאוד.⁹⁸ חלקיות זו נותרה עד עצם היום הזה, משום שביטול משטרי ההתאמה המקיפה, שנכנס לתוקפו החל מ-2008, לא כלל את ביטול אי החבות במס רווח הון על המרכיב האינפלציוני ברווח ההון.

אנו בדעה כי בהינתן כל האמור לעיל, ובהינתן העלייה ברמת אינפלציה, מן הראוי לשוב ולבחון את שיעור המס המוטל על רווח ההון. בכל השיח העוסק בנטל המס על רווחי ההון, ובמיוחד בכל הנוגע להשוואה הבינלאומית, הנדרשת עקב תחרות המס הבינלאומית,⁹⁹ השיח הישראלי מתעלם לחלוטין מהעובדה כי ישראל היא אחת המדינות הבודדות בעולם שמשיתה מס רווח הון ריאלי ואינה מחייבת במס את רווח ההון האינפלציוני.¹⁰⁰ בכל התקופה שמאז ביטול משטר ההתאמה המקיפה לאינפלציה, להתעלמות זו לא הייתה חשיבות מעשית משום שהאינפלציה הרב שנתית היתה שולית לחלוטין, אם בכלל. אולם וזה עיקר דברינו, בתקופה

תחרות המס הבינלאומית מקטינה את דרגות החופש גם בסוגיות מהותיות יותר ובמרכזן תפקידו החלוקתי של משטר מיסוי ההכנסה בסדר החברתי. ראו דוד גליקסברג, "על חלוקתיות ויעילות: ההוררים על הצורך בשינוי השיח הציבורי ובשינויים פרדיגמטיים" **עיוני משפט** מה 498, 475 – 500 (2022).

על רפורמה זו ראו יצחקי, לעיל ה"ש **שגיאה ! הסימניה אינה מוגדרת**.

חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 22), תשל"ה-1975.

ראו סעיף 91(ג) לפקודת מס הכנסה; וכן יצחקי, לעיל ה"ש 63, בעמ' 199.

ראו סעיפים 91(ב)(1) ו-91(ג) לפקודת מס הכנסה. פטור זה הוחל רק על עליית הערך האינפלציונית מעת ביטולו, אולם עליית ערך שנצברה עד מועד ביטול החוק עדיין חבה בשיעור מס של 10%. לצורך דיונינו אנו נתעלם מחבות מס זו ונתאר את משטר מיסוי רווחי ההון כפוטור ממס את מלוא עליית הערך האינפלציונית. זאת משום שמס מופחת זה הוא זניח בהיותו מוטל על מכירת נכסים שנרכשו לפני 1993 והמס של 10% מוטל רק על עליית הערך ממועד הרכישה עד 1993.

ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 56.

שיעור האינפלציה בשנת 1975 היה 23.52% ובשנת 1976 - 38.02%.

ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 90 ואילך.

ראו לעיל ה"ש 86.

האחרונה, רמת האינפלציה השנתית אינה נמוכה כבעבר,¹⁰¹ ובוודאי שרמת האינפלציה הרב שנתית הופכת להיות משמעותית ביותר. לאור זאת לא ניתן אפוא להתעלם בשיח אודות נטל המס הראוי שיש להטיל על רווח ההון בישראל מקיומו של רכיב ההתאמה לאינפלציה המביא להקטנת נטל המס האפקטיבי של רווח ההון בישראל. עובדה זו מחייבת דיון ציבורי מחודש במשטר מיסוי רווחי ההון, ובמיוחד בפרספקטיבה של תחרות המס הבינלאומית. יתירה מזו, הצורך בדיון מחודש נתמך גם בעובדה כי בעבר יעדיה של מדיניות המס היתה הטלת מס של 25% על רווח ההון,¹⁰² כדי להתמודד עם הסביבה העולמית, אולם סביבה זו היא דינמית ואינה סטטית, כך שנדרש עתה ניתוח השוואתי מקיף גם לנוכח שיעורי מס רווחי ההון האפקטיביים העדכניים הנהוגים בעולם. זאת, בין היתר, לנוכח האינפלציה העולה והעובדה שהסביבה העולמית אינה מנטרלת את רווח ההון האינפלציוני.

לדעתנו, הותרת מרכיב ההתאמה של מיסוי רווח ההון גם לאחר ביטול ההתאמה המקיפה והמעבר למשטר נומינליסטי, ללא כל דיון בעמדה זו בשנים שלאחר שוך האינפלציה, נובעת מתפיסה מיסית שמרנית לפיה מרכיב ההתאמה זה הוא חלק ממשטר מיסוי גם תחת תרבות נומינליסטית. תפיסה זו התפתחה במשך התקופה ה"טרום התאמתית", משנת 1975,¹⁰³ כאשר משטר המס היה נומינליסטי, עד המעבר להתאמה המקיפה ב-1982. בתקופה זו לא היתה התאמה לאינפלציה מקיפה מחד גיסא, אולם מאידך גיסא רווח ההון הותאם לאינפלציה. מציאות זו הובילה לכך שגם מאוחר יותר, במעבר מהתאמה מקיפה למשטר נומינליסטי, נותרה על כנה אי החבות במס של רווח ההון האינפלציוני. גישה מוטעית זו נובעת מכך שמבחינה מהותית, משטר המס היה חייב לעבור להתאמה מקיפה כבר ב-1975, וזאת לאור רמת האינפלציה הגבוהה מאוד ששררה בשנים הללו, אולם זה לא נעשה עקב סדר עדיפויות שגרס כי יש להתמקד ברפורמה בסיסית יותר של מערכת המס בישראל, כפי שאכן נעשה, ולוותר על ההתאמה המקיפה.¹⁰⁴ אולם, המציאות השתנתה ומן הראוי היה כי המעבר למשטר מיסוי נומינליסטי היה כולל גם את ביטול אי החבות במס על רווח ההון האינפלציוני.

כאמור, במסגרת הדיון על שיעורו האפקטיבי של מס רווח ההון יש להציב את הסוגייה האם יש הצדקה להמשך קיומה של התאמה לאינפלציה במשטר מיסוי רווחי ההון, הן בפרספקטיבה "חוץ ישראלית" על רקע תחרות המס העולמית, לאור היעדרה של התאמה לאינפלציה במשטר זה כמעט בכל מדינות העולם, והן בפרספקטיבה "פנים ישראלית", הגורמת לחוסר שיווי משקל "התאמתית" עקב הימצאותם החלקית של מנגנוני התאמה. לגבי

¹⁰¹ כך, למשל, בעשור השני של המאה ה-21 שיעור האינפלציה המצרפי היה 5.4%. כמעט זהה לשיעור האינפלציה בשנת 2022 בלבד.

¹⁰² ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 86. נטל המס עשוי להיות גבוה יותר עקב ה"מס על הכנסות גבוהות" (מס היסוף). אולם, מס זה חל רק לגבי מי שהכנסתו עולה על רצפה מסוימת, ראו סעיף 121 ב לפקודת מס הכנסה. בנוסף, שיעור מס רווח ההון עשוי להיות גבוה יותר (30%) כאשר מדובר ב"בעל מניות מהותי", ראו סעיף 91(ב2) לפקודת מס הכנסה. אולם גם שיעור מס זה אינו חל על כל בעלי רווחי ההון החבים במס, אלא תחולתו מצומצמת יותר. גם אם נתייחס להכבדות אלה בנטל המס, אזי בראיה כוללת היא מגדילה את שיעור המס האפקטיבי בהיקף קטן יחסית שאין בו כדי למנוע את דיונינו לגבי נטל המס הראוי שיש להשית על רווחי ההון על רקע ההגנה מפני האינפלציה וההשוואה עם נטל המס המושט על הכנסות מיגיעה אישית (הכנסות מעבודה, עסק ומשלח יד).

¹⁰³ ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 56.

¹⁰⁴ שם.

הפרספקטיבה האחרונה היא מאתגרת בהיותה מציבה את השאלה האם יש הצדקה לקיומו של משטר התאמה לגבי רווח ההון כאשר מרכיבים אחרים של משטר המיסוי אינם זוכים להתאמה, לדוגמא: מלאים או מזומנים. אין זה פשוט כלל ועיקר לטעון שמכיוון שרווח הון נצבר, בדרך כלל, במשך שנים אחדות, ולעיתים במשך שנים רבות, אזי האינפלציה יכולה להגיע לשיעור רב- שנתי מהותי, ולכן יש להתאים את משטר רווח ההון לאינפלציה. זאת, בניגוד למרכיבים אחרים שאירועי המס ביחס אליהם מתייחסים לתקופות קצרות יותר, כמו, למשל, מלאי. טיעון זה מתעלם מהעובדה שניתן לבצע אגריגציה דומה שתשתקף בשיעור האינפלציה הרב-שנתי בהקשר של רווחים המופקים ממלאי. הוא הדין למזומנים. זאת ועוד: גם השיקול הפסיכולוגי של הדברת האינפלציה באמצעות מכשירים נומינליסטיים תומך בביטול משטר ההתאמה לאינפלציה של רווח ההון. השיקולים היחידים, אם בכלל, שניתן במצב הנוכחי להצדיק בהם את התאמת רווחי ההון לאינפלציה ולא מקטעים אחרים ממשטר מיסוי ההכנסה הם שיקולים הכרוכים בשיקולי עלויות האכיפה והציות. מכיוון שהסדר התאמת רווח ההון לאינפלציה מצוי בדין המיסי במשך קרוב ל-50 שנה, אזי אין לו עלויות ציות ואכיפה ראשוניות הכרוכות בהחדרתו לתוך משטר המיסוי, ובנוסף "גילו" של הסדר זה מביא גם להקטנת העלויות השוטפות וזאת בהשוואה להסדרי התאמה אחרים, חדשים, שעלות החדרתם ועלויות הציות והאכיפה השוטפות תהיינה גבוהות יותר.¹⁰⁵ אולם, גם אם מקבלים את ההצדקה לקיומו של מנגנון ההתאמה לאינפלציה במיסוי רווחי ההון, עדיין יש להתמודד עם אתגר נוסף: האם יש הצדקה לקיומם הבר-זמני של מנגנון התאמה לאינפלציה לצד שיעור מס מופחת על רווח הון, שהרי אחד הנימוקים המרכזיים להצדקת שיעור המס המופחת הוא העדר הגנה אינפלציונית על רווח הון. התוצאה של ה"הגנה הכפולה", מאותגרת גם לנוכח העובדה שיש חלקים מרכזיים בפעילות הכלכלית שאינם מקבלים הגנה מפני האינפלציה כלל ועיקר. שוב, למשל, מלאי עסקי שנרכש מהון עצמי ולא מהון זר. משכך, במסגרת הדיון על שיעורו הראוי של מס רווחי ההון בישראל יש להטיל את נטל השכנוע על מי שטוען שקיימת הצדקה להמשך קיומם בו זמנית של התאמה לאינפלציה לצד שיעור מס מופחת.

כאמור, הסוגיות הקונקרטיות אשר נדונות במאמר זה הן דוגמאות לאתגרים מדיניותיים רחבים יותר. סוגיית שיעור המס על רווח הון מהווה דוגמא לסוגייה של מדיניות מס העוסקת במעבר מתרבות ולוריסטית (התאמה מקיפה) לתרבות נומינליסטית: מהם שיקולי המדיניות לפיהם אנו קובעים מהם הרכיבים ההתאמתיים שעדיין אנו מותירים, אם בכלל, במשטרים השונים, על אף שהללו עברו להיות משטרים נומינליסטיים. במסגרת דיון זה יש לנטרל תפיסות שמרניות שמשתקפות בהותרתו של הסטטוס קוו ההתאמתי, תוך התעלמות מההקשר הרחב של ההוראות הרלבנטיות.

¹⁰⁵ כך, למשל, ניטרול הפרשי ההצמדה במנגנון מדידת ההכנסה החייבת, כך שרק הכנסות ריאליות ימוסו ובמקביל רק הוצאות מימון ריאליות יוכרו כהוצאה הניתנת לניכוי. נציין בהקשר זה כי התאמת משטר מיסוי רווחי ההון לאינפלציה מציבה אתגר ביחס להוצאות המימון האינפלציוניות ששימשו לרכישת הנכס ושיעורים מעטפת הגנתית כפולה מפני האינפלציה: אי מיסוי רווח ההון האינפלציוני ובנוסף הכרה במרכיב האינפלציוני של הוצאות המימון כמותר בניכוי. כדי למנוע מצב זה נחקק סעיף 39א לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג – 1963. הוראה דומה לא נחקקה במשטר מיסוי רווח ההון בפקודת מס הכנסה.

(ג) ניטרול הרווח האינפלציוני: מהו מושא ההתאמה?

משטר ההתאמה של רווח ההון לאינפלציה מפריד, כאמור, את רווח ההון הנומינלי לשני חלקים: לרווח ההון האינפלציוני המכונה "סכום אינפלציוני" ול"רווח הון ריאלי".¹⁰⁶ רווח ההון הנומינלי נמדד באמצעות הפחתת העלות המופחתת ("יתרת מחיר מקורי"¹⁰⁷) מהתמורה המתקבלת על ידי המוכר,¹⁰⁸ כאשר יתרת המחיר המקורי היא המחיר המקורי לאחר ניכוי הפחתת. הסכום האינפלציוני הוא ההפרש בין העלות המופחתת המתואמת לאינפלציה לבין העלות המופחתת הנומינלית ובמושגי דין המס: ההפרש בין יתרת המחיר המקורי המתואם לבין יתרת המחיר המקורי.¹¹⁰ רווח ההון הריאלי הוא ההפרש בין רווח ההון לבין הסכום האינפלציוני.¹¹¹ הסכום האינפלציוני פטור ממס, בעוד שרווח ההון הריאלי חייב בשיעור מס שלא יעלה על 25% או על 30%.¹¹²

ברצוני להתמקד בהסדר זה בהיבט אחד הנושא לכאורה אופי טכני, אולם משמעותו הכלכלית רבה ביותר ומשום מה השיח המיסי פוסח עליו.¹¹³ כוונתי לאופן חישוב ההתאמה לאינפלציה של יתרת המחיר המקורי שאותה ממדדים (מדד המחירים לצרכן), כדי לזהות את היקף רווח ההון האינפלציוני שאינו ממוסה. החוק מורה כי יתרת המחיר המקורי היא המחיר המקורי של הנכס לאחר שנוכו ממנו ניכוי הפחת.¹¹⁴ קביעה זו עומדת במרכז דיונינו. מודל זה של ניטרול הרווח האינפלציוני מתוך רווח ההון הנומינלי קובע כי מושא ההתאמה הוא העלות בניכוי הפחת ("יתרת מחיר מקורי"). לכאורה יש כאן חישוב טכני של

¹⁰⁶ ראו הגדרות "סכום אינפלציוני" ו"רווח הון ריאלי" בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה.

¹⁰⁷ ראו סעיף 88 לפקודת מס הכנסה.

¹⁰⁸ שם.

¹⁰⁹ שם; לדיון כללי בענייני פחת ראו Douglas A. Kahn, *Accelerated Depreciation--Tax Expenditure or Proper Allowance for Measuring Net Income*, 78 MICH. L. REV. 1 (1979); Walter J. Blum, *Accelerated Depreciation: A Proper Allowance for Measuring Net Income*, 78 MICH. L. REV. 1172 (1980); Douglas A. Kahn, *Accelerated Depreciation* Paul Samuelson, (1980) *Revisited: A Reply to Professor Blum*, 78 MICH. L. REV. 1185; *Tax Deductibility of Economic Depreciation to Insure Invariant Valuations*, 72 J. POL. ECON. 604 (1964). דוד גליקסברג "יחסי הגומלין בין מיסוי רווחי ההון לבין ניכוי הפחת במשטר מיסוי נומינלי חלק א'" **עיוני משפט** טו, 285 (1990) (להלן: גליקסברג "יחסי הגומלין א"); דוד גליקסברג, "יחסי הגומלין בין מיסוי רווחי ההון לבין ניכוי הפחת במשטר מיסוי נומינלי חלק ב" **מחקרי משפט** ט, 61 (1991); David Gliksberg, *A single year Depreciation Deduction on the Basis of Present Value*, 11 AUSTRALIAN TAX FORUM 369 (1994).

¹¹⁰ ראו סעיף 88 לפקודת מס הכנסה.

¹¹¹ שם.

¹¹² שיעורים אלה מתייחסים לגבי נכסים שיום רכישתם הוא החל מיום 1.1.2012. לגבי רכישות שנעשו לפני מועד זה, שיעור המס נקבע על פי תקופת האחזקה. ראו סעיף 88 לפקודת מס הכנסה הגדרת "מועד השינוי" וכן ס'91(ב)(1) לפקודת מס הכנסה.

¹¹³ שאלות טכניות מסוות לעיתים קרובות שאלות נורמטיביות משמעותיות, ובמיוחד בהקשר האינפלציוני. ראו, למשל Daniel Hemel, *Indexing, Unchained*, 83 *Law and Contemporary Problems* 83-99 (2020). המאמר דן בנטייה של הדיון סביב משטרי התאמה בארה"ב לסוב סביב הפריזמה של "דיוק". המאמר מבקר נטייה זו הנתפסת כ"טכנית" וככזו המסתירה שאלות נורמטיביות משמעותיות בנוגע לאינפלציה והמשמעות שלה.

¹¹⁴ ראו הגדרות "יתרת מחיר מקורי" ו"יתרת מחיר מקורי מתואם" בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה.

אופן ביצוע ההתאמה ולפיו נוטלים את העלות לאחר ניכוי הפחת ואת התוצאה מתאמים לאינפלציה. אולם באופן חישוב זה טמונה הנחה לפיה מוכר הנכס קיבל לאורך כל תקופת החזקת הנכס את כל ניכויי פחת על בסיס ריאלי שפירושו שניכוי הפחת ניתן על בסיס הערך המתואם לאינפלציה של עלות הנכס ולא על בסיס העלות ההיסטורית, הלא מתואמת, של הנכס. הנחה זו אינה נכונה. נבהיר זאת.

מוסד ניכוי הפחת הוא אחד המרכזיים במשטר מיסוי ההכנסה וגם הוא מתמודד עם האינפלציה. בשונה מרווח ההון הנפגש עם האינפלציה רק במועד המימוש, מפגשו של ניכוי הפחת עם האינפלציה הוא שנתי, במשך שנים אחדות, תלוי בקצב הפחת. ניכוי הפחת ה"רגיל" הוא נומינלי, לפי הערך ההיסטורי של הנכס. כך, למשל, אם הנכס נקנה בשנה פלונית במחיר 1,000 ושיעור הפחת שלו הוא 10%, אזי בהסדר של פחת נומינלי, ובהינתן פחת בקו ישר, הנישום זכאי לניכוי קבוע של 100 בכל שנה, במשך 10 שנים. אולם אם חפצים להעניק לנישום פחת ריאלי, שמגלם בתוכו את האינפלציה שהייתה ממועד רכישת הנכס, קרי: פחת מתואם,¹¹⁵ אזי בכל שנה הנישום זכאי לפחת של 100 בתוספת שיעור עליית המדד מיום רכישת הנכס ועד למועד ניכוי הפחת.¹¹⁶

כאשר משטר המס מכיל ניכוי פחת נומינלי, אזי אין חולק כי הנישום קיבל את ניכוי הפחת כשהוא מתואם לאינפלציה רק ממועד ניכוי הפחת בפועל ועד למועד המימוש של הנכס. תוצאה זו נובעת ישירות ממבנה משטר מיסוי ההכנסה ואינה חלק ממנגנון התאמה כלשהוא. לפיכך, הדיון על התאמה של הפחת במשטר מיסוי נומינלי מתמקד בפגיעה של האינפלציה בנישום רק לגבי התקופה ממועד רכישת הנכס ועד למועד ניכוי הפחת. אם שבים למודל בישראל של מדידת רווח ההון האינפלציוני, אזי אופן ההתאמה לאינפלציה של יתרת המחיר המקורי פירושה שהמחוקק מניח שלאורך שנות החזקת הנכס, הנישום קיבל את ניכוי הפחת כאשר הוא מתואם באופן מלא לאינפלציה, קרי: ממועד רכישת הנכס ועד למועד המימוש של הנכס. ואכן, בתקופה שחל משטר ההתאמה המקיפה, הנישום היה זכאי לניכוי פחת מתואם באופן מלא לאינפלציה.¹¹⁷ אולם, מוסד הפחת המתואם עבר מן העולם עם מותם של משטרי ההתאמה המקיפה,¹¹⁸ וכיום דין המס מעניק רק ניכוי פחת נומינלי ואין התאמה לאינפלציה ממועד רכישת הנכס ועד למועד ניכוי הפחת. אופן ניטרול הרווח האינפלציוני באמצעות התאמה לאינפלציה של יתרת המחיר המקורי מניח שבעל הנכס ניכה ניכוי פחת מתואם החל ממועד רכישת הנכס ועד למועד ניכוי הפחת – הנחה שאינה נכונה כלל ועיקר. בכך נוצרת פגיעה בנישום בדמות נטל מס נוסף המושת עליו ללא כל הצדקה. המדובר הוא בסכומי מס בלתי מבוטלים לחלוטין. יש לשוב ולציין כי על אף שהדברים נושאים לכאורה אופי טכני, הם מהווים היבט מהותי של השיח העוסק בהתאמה לאינפלציה.

¹¹⁵ ראו Gliksberg, לעיל ה"ש 26, בעמ' 421.

¹¹⁶ מבחינה טכנית, התאמת ניכוי הפחת יכולה להיעשות באמצעות שתי חלופות המובילות לתוצאה זהה. הראשונה היא התאמת עלות רכישת הנכס לאינפלציה, ממועד רכישת הנכס ועד למועד ניכוי הפחת, ולאחר התאמה זו מופעל שיעור הפחת. השנייה היא באמצעות התאמת ניכוי הפחת גופו על ידי כך שלוקחים את ניכוי הפחת הנומינלי ומתאמים אותו לאינפלציה ממועד רכישת הנכס ועד למועד ניכוי הפחת.

¹¹⁷ ראו סעיף 3 לחוק מס הכנסה (תיאומים בשל אינפלציה), התשמ"ה – 1985.

¹¹⁸ ראו אהרן נמדר מס הכנסה 441 (2010).

ניתן לכאורה לטעון כי הסדר זה הוא בגדר התאמה חלקית לאינפלציה, במובן זה שלא מבצעים התאמה מלאה לאינפלציה, וחלקיות זו יוצרת את העיוות שבו עסקינן. לדעתנו, אין לקבל טיעון זה ועמדתנו זו נושאת אופי מהותי וחורגת מהדיון המקומי לגבי התאמת ניכוי הפחת. עיוות זה משקף בעיית יסוד ביחס למשטר מס שהיה בתנועה על הרצף ההתאמתי מנקודת הקצה הולוריסטית בדמותו של משטר התאמה מקיפה לאינפלציה לעבר נקודת הקצה הנומינליסטית, אך ללא הגעה "סופית" אליה. לשון אחר: המעבר למשטר נומינליסטי לא הושלם ויש בזה האחרון איים של הסדרים התאמתיים. הסדרים אלה מהווים התאמה חלקית, שהרי ההתאמה המקיפה בוטלה והמשטר הוא בעיקרו נומינליסטי. מציאות זו של התאמה חלקית מציבה קשיים המשתקפים בהקשר שלפנינו באותן נקודות המגע או חיבור של ההסדר ההתאמתי עם התשתית הנומינליסטית. נקודות אלה יוצרות מטבע הדברים שרירותיות. האתגר הגדול בנסיבות אלה הוא להקטין את השרירותיות ככל האפשר באמצעות השאת המימד הרציונלי למרכיבי החלקיות. אין ליטול באופן שרירותי מרכיבים מסויימים מהמשטר הנומינליסטי ולתאמם לאינפלציה או להיפך, תוך התעלמות מההקשר הרחב של אותם מרכיבים מתואמים על רקע המשטר הנומינליסטי שבו הם משובצים. הוא הדין ביחס למרכיבים נומינליסטים הקשורים להסדר התאמתי. נדרשת איפוא קוהרנטיות או "שלמות" של ההתאמה החלקית על רקע ההסדר הקונקרטי.

נשוב עתה לדיון בקביעת היקף רווח ההון האינפלציוני. לית מאן דפליג כי הדין הקיים גורם לפגיעה חמורה בניטרול נכון של הרווח האינפלציוני בכך שבסיס מס רווח ההון, שאמור להיות בסיס ריאלי, כולל בתוכו גם רווח אינפלציוני הנובע מהעיוות של אופן הטיפול בניכוי הפחת, שתואר זה עתה. היקף העיוות נגזר, בין היתר, ממשנתנים שרירותיים לחלוטין כמו משך ההחזקה או שיעור הפחת. מה מותר ההשפעה האינפלציונית שכן מתחשבים בה המתייחסת לתקופה מיום ניכוי הפחת בפועל ועד למועד המימוש מההשפעה האינפלציונית מיום רכישת הנכס ועד למועד ניכוי הפחת בפועל. לא זו אף זו: העיוות שלפנינו מביא לתוצאת מס קשה, בכך שהוא יוצר הבחנה בין שני סוגי נכסים: נכסים ברי פחת שתחול עליהם מדידת חסר, מעוותת, של הרווח האינפלציוני, ונכסים שאינם ברי פחת, כמו ניירות ערך למיניהם שתחול עליהם מדידה מלאה ונכונה של הרווח האינפלציוני. עיוות זה נגזר ממדיניות שגוייה ביחס למימד של החלקיות של ההסדר ההתאמה לאינפלציה של מיסוי רווחי ההון. לכאורה, הדין קבע חלקיות במובן זה שלמרות שהוא מתאם לאינפלציה את מיסוי רווחי ההון הוא אינו מתאם לאינפלציה את ניכוי הפחת באופן מפורש. תפיסה זו של "חלקיות" אינה סבירה, שהרי אופן חישוב רווח ההון האינפלציוני מניח שהנישום זוכה לניכוי פחת מתואם לאינפלציה. לפיכך, אנו מציעים להוסיף הוראה חדשה בדיני הפחת, לפיה ניכוי הפחת יותאם לאינפלציה. בכך תושג קוהרנטיות בין משטר מיסוי רווחי ההון לבין דיני ניכוי הפחת. כאמור, לסוג העיוותים הללו, כדוגמת זה העוסק בניכוי הפחת, אין חשיבות כאשר האינפלציה נמוכה ביותר. אולם ככל ששיעורי האינפלציה השנתית והרב שנתית עולים, מן הראוי לשוב ולבחון סוגייה זו מחדש. סוגייה זו שונה במהותה והיקפה מסוגיית שיעור המס שיש להשית על רווח ההון שהוצגה לעיל משום שזו האחרונה כוללת שיקולים רבים ומגוונים הנכללים במסגרת השיח אודות משטר מס רווח ההון הראוי. אולם בסוגייה של מדידה נכונה של רווח ההון האינפלציוני, הסוגייה אינה מורכבת לחלוטין ויש לתקן את המעוות ויפה שעת אחת קודם.

משבאנו לכאן ראינו לנכון לציין כי הדימוי הרווח לפיו השיח ההתאמתי הוא שיח על הסדרי התאמה הנושאים אופי טכני הוא תלוי הקשר תרבותי במובן זה שהוא מתאים לתקופה שבה התרבות הרווחת היא התרבות הנומינליסטית ולא זו הולוריסטית. אולם כאשר האינפלציה מרימה את ראשה והתרבות הרווחת היא ולוריסטית, אזי בעיתות אלה השיח ההתאמתי חדל להיראות כטכני אלא הוא מהותי. לית מאן דפליג, כי בתקופה ההיפר האינפלציונית הרגישות האנאליטית והאינטואיטיבית לעיוותים שיוצרת האינפלציה נשאה אופי מהותי ולא טכני והיתה גבוהה לאין ערוך מרגישויות דומות בתקופה שאינה היפר אינפלציונית, כמו זו שקדמה לשנים האחרונות. ככל שרמת האינפלציה יורדת אזי הנטייה לאפיין סוגיות משפטיות משמעותיות העוסקות באינפלציה, ובמיוחד בתחום המיסי, כסוגיות טכניות הולכת וגדלה. מן הראוי לציין במסגרת הדיון הנוכחי והביקורתי על ההתאמה החלקית לאינפלציה, שמבחינה הגינות ויעילות, יש חשיבות רבה לשיח ההתאמתי כאשר המשטר הוא נומינליסטי ויש בו אי התאמה לאינפלציה הנושאים מעצם טיבם מאפיינים של חלקיות. הוא אינו זניח ושולי. שיח זה אינו נופל בחשיבותו משיח בסוגיות מס מהותיות שאינן קשורות כלל ועיקר לאינפלציה.

3. משטר היברידי

דין המס הרווח כולל הסדר מס העוסק במיסוי התשואה על הכנסות פיננסיות והוא כולל שתי חלופות מס שנועדו להביא לידי נטלי מס זהים אפקטיביים. משטר מס זה, הקרוי על ידינו "משטר מס היברידי", חל על הריבית ועל מכשירים פיננסיים נוספים הזוהים או בעלי דמיון רב, מבחינה מהותית כלכלית, באופן המחייב אחידות בנטלי המס האפקטיביים (להלן - מכשירי חוב). משטר זה קובע, לגבי יחידים,¹¹⁹ כי על ריבית חל משטר מס היברידי כדלקמן: אם שיעור הריבית נקוב באופן נומינלי,¹²⁰ אזי שיעור המס החל על הריבית הוא 15% (להלן - חלופת המיסוי הנומינלית). אולם אם החוב נושא הפרשי הצמדה¹²¹ ומעבר לכך משולמת גם ריבית (להלן-הריבית הריאלית), אזי הפרשי ההצמדה פטורים ממס, ואילו הריבית הריאלית חבה במס בשיעור של 25% (להלן - חלופת המיסוי הריאלית). שתי חלופות מיסוי אלה משפיעות גם על שוק החוב, ובמרכזו שוק אגרות החוב הנסחרות בבורסה באופן הבא:¹²² מס רווח הון בשיעור של 15% מוטל במימוש אגרות חוב הנושאות ריבית נומינלית¹²³ ואילו רווח ההון הנובע ממימוש אגרות חוב הצמודות למדד ונושאות ריבית ריאלית חב במס בשיעור של 25% על רווח ההון הריאלי, בעוד שרווח ההון האינפלציוני ("הסכום האינפלציוני") פטור ממס, כמקובל לגבי מימוש כל נכס הון אחר.

¹¹⁹ על חברה חל משטר מס שונה המחייב דיון נפרד ופרטני. נציין רק כי ההבחנה בין יחיד לחברה לגבי משטר מס זה אין לה על מה שתסמוך ויש לבטל את ההבדלים ביניהם.

¹²⁰ ובכלל זה גם הצמדה חלקית לשינוי במדד המחירים לצרכן, ראו סעיף 125ג(1) לפקודת מס הכנסה.

¹²¹ להגדרת "מדד" ראו סעיף 125ג(א) לפקודת מס הכנסה.

¹²² ראו סעיף 125ג(ב) לפקודת מס הכנסה.

¹²³ ראו סעיף 125ג(1) לפקודת מס הכנסה.

ההצדקה לקיומו של משטר היברידי זה לא הובהרה על ידי המציעים.¹²⁴ מדוע לאפשר שתי חלופות אלה?¹²⁵ אכן הירידה הדרסטית ברמת האינפלציה הביאה לכך שהכלכלה הישראלית החלה להשתמש יותר ויותר בריבית נומינלית במכשירי חוב, בהשוואה לתקופות עם האינפלציה הגבוהה. היה איפוא צורך ליצור משטר מס המטיל מס על הריבית הנומינלית. אולם, לא ניתן להטיל מס על כל הריבית הנומינלית, שהרי היא כוללת מבחינה אפקטיבית גם הפרשי הצמדה על קרן ההלוואה ואלה פטורים ממס אם ההלוואה היא צמודת מדד. לפיכך נחקק המשטר ההיברידי שנועד ליצור נייטרליות יעילות והגינות בין שני מסלולי הריבית שקיימים בשוק: ריבית נומינלית וריבית ריאלית. המשטר ההיברידי אינו חפץ בהעדפת מסלול אחד על פני רעהו באמצעות מערכת המס. הוא נועד לאפשר למשקיעים במכשירי החוב השונים לבחור בין מסלול של ריבית נומינלית לבין מסלול של הפרשי הצמדה וריבית ריאלית, מבלי שמערכת המס תיצור הטיה לכיוונה של אחת החלופות. המחוקק הניח שקיימת שקילות מיסויית בין חלופת המיסוי הנומינלית ששיעור המס בה הוא רק 15% משום שהמס חל על כל מרכיבי הריבית, כולל גם על המרכיב האינפלציוני, בעוד שחלופת המיסוי הריאלית משיטה מס בשיעור של 25% על הריבית הריאלית בלבד. אנו בדעה כי משטר היברידי זה שגוי מיסודו משום שאינו מושתת על שקילות מבנית ואינהרנטית, שהרי השקילות המיסויית היא אקראית בהיותה תלויה ביחס בין שיעור האינפלציה לבין שיעור הריבית הריאלית.

¹²⁴ הוראה זו מקורה בועדת רבינוביץ, לעיל ה"ש 89, בעמ' 60 – 61. לא נמצא שם כל הסבר להיברידיות מושא דיונינו. גם בדברי ההסבר להצעת החוק לא נאמר מאומה בנדון, ראו הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 132), התשס"ב-2002, ה"ח 3156, PDF, https://fs.knesset.gov.il/15/law/15_ls1_516785.PDF.

¹²⁵ קיימות הצדקות נורמטיביות נגד נתינת זכות בחירה לנישומים ראו למשל אצל גליקסברג "יחסי הגומלין א", לעיל ה"ש 109, בעמ' 293; אילן בנשלום, לעיל ה"ש 82, בעמ' 306. יש לציין בנוסף, כי מבחינה חלוקתית יש להתחשב בעובדה שבעלי הכנסות נמוכות נוטים להעריך את רמת האינפלציה בצורה פחות טובה – דבר שמשפיע על יכולתם לבחור נכון את משטר המס שיטיב עימם ראו Alberto Cavallo, Guillermo Cruces & Ricardo Perez-Truglia, Inflation Expectations, Learning, and Supermarket Prices: Evidence from Survey Experiments, 9 Am. Econ. J. Macroecon. 1 (2017). כמו כן, יש לזכור כי אנשים נוטים, באופן כללי, שלא לדעת מהו שיעורה המדויק של האינפלציה הקיימת. לדוגמה, אנשים לא מצליחים להיזכר ברמת המחירים של מוצרים אותם הם קונים. ראו Rob Ranyard et al., Perceptions and Expectations of Price Changes and Inflation: A Review and Conceptual Framework, 29 J. Econ. Psychol. 378, 389 – 390 (2008).

נבהיר זאת באמצעות ההצגה הבאה:

נסמן -

R_i – שיעור עליית המדד (שיעור האינפלציה).

R_r – שיעור הריבית הריאלית.

R_n – שיעור הריבית הנומינלית.

$$R_i + R_r = R_n$$

כדי שנטלי המס על פי שתי החלופות הללו יהיו זהים אזי נדרש כי:

$$R_n \times 0.15 = R_r \times 0.25$$

$$\text{או: } (R_i + R_r) \times 0.15 = R_r \times 0.25$$

$$0.15 R_i + 0.15 R_r = 0.25 R_r$$

$$R_i = 2/3 R_r$$

המסקנה היא שרק כאשר שיעור האינפלציה הוא שני שלישים משיעור הריבית הריאלית, אזי נטל המס הזה בשתי החלופות (להלן נוסחת שני השלישים). אולם אם שיעור האינפלציה גדול משני שלישים של שיעור הריבית הריאלית, אזי חלופת המיסוי הריאלית עדיפה, ואילו אם שיעור האינפלציה נמוך משני שלישים של שיעור הריבית הריאלית, אזי חלופת המיסוי הנומינלית עדיפה. נציג דוגמא מספרית: שיעור האינפלציה הוא 5% ואילו הריבית הריאלית היא 5%. הנח כי הנושה ניצב בפני שתי חלופות השקעה: הראשונה נושאת תשואה נומינלית של 10% ואילו השנייה נושאת הפרשי הצמדה בתוספת 5% ריבית ריאלית. בנסיבות אלה שיעור המס על החלופה הראשונה, חלופת המיסוי הנומינלית, הוא 15%, בעוד ששיעור המס האפקטיבי על החלופה השנייה, חלופת המיסוי הריאלית, הוא 12.5% (1.25/10).¹²⁶ זו האחרונה עדיפה והיא נובעת מכך ששיעור האינפלציה גדול משני שלישים של שיעור הריבית הריאלית. מנגד אם שיעור האינפלציה הוא 2% ושיעור הריבית הריאלית הוא 5%, וחלופות ההשקעה הן הלוואה נומינלית נושאת ריבית נומינלית של 7% או הלוואה צמודה נושאת ריבית ריאלית של 5%, אזי שיעור המס על החלופה הראשונה, חלופת המיסוי הנומינלית, הוא 15%, בעוד ששיעור מס האפקטיבי על החלופה השנייה, חלופת המיסוי הריאלי, הוא 17.9% (1.25/7). בדוגמה זו חלופת המיסוי הנומינלית עדיפה משום ששיעור האינפלציה נמוך משני שלישים של שיעור הריבית הריאלית.

משטר היברידי זה מאופיין בליקויים מהותיים ונוח לו שלא בא לעולם משבא לעולם, וזאת מהטעמים הבאים: ראש לכל, והחשוב מכל, מה מותר נוסחת השני שלישים מנוסחאות אחרות? מדוע קו "פרשת המים" עובר בקו של שני השלישים? קשה למצוא הצדקה לקו זה. זאת ועוד: משטר זה אינו יוצר נייטרליות בהקשר היעילות וההגיונות, באופן מובנה אלא באופן אקראי בלבד. נייטרליות זו מתרחשת רק בנסיבות שקו פרשת המים של שני השלישים מתקיימות, אולם הדעת נותנת שיש סיכוי נמוך מאוד שקו זה יתקיים במציאות. אכן, משטר היברידי זה היה מודע לקושי האמור ויצר גמישות לשנות קו זה בהתאם לנסיבות באמצעות ההוראה¹²⁷ המעניקה סמכות לשר האוצר לשנות בצו את שיעור המס המופחת על הריבית

¹²⁶ חישוב המס לפי חלופת המיסוי הנומינלית: 15% מ-10 ולפי חלופת המיסוי הריאלית: 25% מ-5.

¹²⁷ ראו סעיף 125ג(2) לפקודת מס הכנסה.

הנומינלית "בהתאם לשינוי במדד". מעבר לחולשתה המהותית של הוראת הסמכה זו,¹²⁸ הרי לאורך למעלה משני עשורים מאז חקיקתו של משטר היברידי זה, התיקונים היחידים שנעשו בו התרחשו כאשר עלה שיעור המס שהוטל על רווח הון, שגור בעקבותיו את עליית שיעור המס על הריבית הריאלית וכן את שיעור המס על הרווח הנומינלי על פי חלופת המיסוי הנומינלית. במקור שיעורי המס היו 10% על חלופת המיסוי הנומינלית ו-15% על חלופת המיסוי הריאלית. לאחר שנים בודדות, החל משנת המס 2006,¹²⁹ שיעורי המס בשתי החלופות עלו ל-15% ו-20%, בהתאמה, וזאת לאור העלאת שיעור מס רווח ההון ל-20%. החל מ-2012¹³⁰ שיעור המס בחלופת המיסוי הריאלי עלה ל-25% עקב העלאת שיעור מס רווח ההון ל-25%, בעוד ששיעור המס על חלופת המיסוי הנומינלי נותר – 15%. שיעורי מס אלה, 15% ו-25%, נותרו עד עצם היום הזה. למותר לציין שכל שינוי מהשינויים שתוארו לעיל יצר "קו פרשת מים" שונה. בשיעורי מס של 10% ו-15% המסלול האינפלציוני עדיף כאשר שיעור האינפלציה עולה על מחצית משיעור הריבית הנומינלית. בשיעורי מס של 15% ו-20%, קו פרשת המים הוא שליש בלבד. האם כל השינויים הללו בנטל המס מאז חקיקתו של המשטר ההיברידי מקיימים נייטרליות, הן יעילותיות והן הגיוניות? התשובה היא שלילית. אכן, שינוי בשיעור מס רווח ההון מקרין גם על שיעורי המס על פי שתי החלופות הנדונות, אולם עדיין השגת הנייטרליות מחייבת התאמה של נטלי המס לשינויים במדד ובשיעור הריבית הריאלית. אין ספק ששינויים המשתנים האחרונים לא עמדו לנגד עיני המחוקק בעת חקיקת שינויי המס במשטר ההיברידי. משטר היברידי מהסוג שלפנינו מגשים איפוא רק לעיתים, ואולי לעיתים רחוקות, אם בכלל, את יעדיו, בתחום הנייטרליות, הן היעילותיות והן ההגיוניות, ובדרך כלל הוא גורם, כמפורט בחלק זה של המאמר, לעיוותים שיקשה מאוד להצדיקם. כאשר רמת האינפלציה נמוכה מאוד, אזי עיוותיו של משטר היברידי זה אינם משמעותיים בהשוואה לתקופה שבה רמת האינפלציה גבוהה. עד לאחרונה, בעשורים הראשון והשני למאה זו, כאשר רמת אינפלציה היתה זניחה, אזי נזקיו של משטר היברידי זה אינם בעלי חשיבות רבה. אולם עתה, התגברות האינפלציה הגדילה את חשיבותם של העיוותים הנדונים והגיעה העת לדון בהסדר זה. לדעתנו יש לבטלו ולהציב תחתיו מודל חדש המפורט להלן.

כאמור, אנו בדעה כי יש לאמץ מודל השונה מההסדר ההיברידי הקיים, ועליו לכלול רק חלופה אחת: חלופת מיסוי ריאלית המנטרלת את המרכיב האינפלציוני מהריבית ומשיתה מס רק על הרווח הריאלי, וזאת גם כאשר הריבית הנקובה במכשיר החוב היא נומינלית. המודל המוצע יוצר גם קוהרנטיות עם משטר מיסוי רווחי הון. יש לזכור כי משטר המיסוי הכללי של רווח הון אינו כולל חלופת מיסוי נומינלית המטילה שיעור מס מופחת על כל רווח ההון הנומינלי בדומה לזו הנכללת במשטר ההיברידי מושא דיונינו. יש שם רק חלופת מיסוי ריאלית המטילה מס רק על רווח ההון הריאלי. מבחינה עיונית, ניתן היה לבנות מודל היברידי גם לגבי משטר המס החל על רווח ההון בדומה למודל ההיברידי החל על הריבית. אכן, מודל

¹²⁸ על פי נוסחת "השני שלישים", שני המשתנים המשפיעים עליה, כאשר שיעורי המס לא משתנים הם, הם השינוי במדד והשינוי בשיעור הריבית הריאלית. אולם, המחוקק מציין רק את השינוי במדד כתנאי מקדמי לשינוי קו "פרשת המים".

¹²⁹ חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 147), התשס"ה—2005.

¹³⁰ חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 187), התשע"ב—2011.

שכזה הוא אתגרי, כמו, למשל, לגבי מניות, לאור הזיקה שיש בין נטל המס על המניות לבין נטל המס על הדיבידנד, בהקשר של משטר המס החל על החברה ועל בעלי מניותיה,¹³¹ כולל מיסוי הרווחים הראויים לחלוקה בעת מכירת המניות,¹³² אולם הוא איננו בלתי ישים. בהינתן משטר מיסוי רווח ההון הקיים שאינו משית מס על הרווח האינפלציוני, ואין בו חלופת מס נוספת, אזי שיקולי הגינות ונייטרליות תומכים באימוץ המודל המוצע. בכך תתעצם הקוהרנטיות והנייטרליות של משטר מיסוי ההכנסה.

ביקורת זו על ההסדר ההיברידי מתווספת לדיון ביקורתי רחב יותר, החורג ממסגרת מאמר זה, העוסק בתופעה שאינה נדירה בדין המס ולפיה מוענקת לנישום הבחירה בין שני מסלולי מיסוי בעלי נטל מס שונה.¹³³ נדרשים שיקולי מדיניות כבדי משקל כדי להצדיק את קיומו של משטר מס רב מסלולי, הכולל נטלי מס שונים החלים על פעילות כלכלית זהה, שהרי כל בר בי רב מכיר את הפרדיגמה התשתיתית המאפיינת את השיח של מדיניות מס ולפיה שיקולי הגינות ויעילות תומכים בקביעת מסלול מס אחד. זאת ועוד: קיומו של הסדר מיסוי רב-מסלולי מציב שאלות סוגיות נוספות מסדר שני, מעבר לפגיעה בהגינות וביעילות: כך, למשל הסוגייה החשובה, הנראית לכאורה טכנית, בדבר העיתוי שיש להודיע לרשות המיסים על הבחירה במסלול: בתחילת שנת המס או בסופה? האם בחירה באחד המסלולים היא חד פעמית או שמא ניתן לעבור ממסלול אחד למשנהו והאם יש להטיל הגבלות על מעבר זה.

זאת ועוד, במשטר ההיברידי מושא דיונינו, המחוקק מעניק יתרון מיסויי למי שצופה או מנחש נכון את שיעור האינפלציה ו/או שיעור הריבית הריאלית ו/או שיעור הריבית הנומינלית בעתיד. אם בפני הנישום ניצבות שתי חלופות להשקעה בשוק ההון: אג"ח הנושאת ריבית נומינלית או אג"ח צמודה למדד נושאת ריבית ריאלית, הרי הנישום יבחר באגרת החוב שתשואתו נטו, לאחר מס, תהא הגבוהה ביותר. הנישום יבחר איפוא במסלול המס, מראש, על פי ציפייתו, ובמרבית המקרים על פי ניחושו, לגבי שיעור הריבית הנומינלית, ושיעור הריבית הריאלית ושיעור האינפלציה בעתיד. האם המחוקק התכוון לתת הקלת מס למי שצופה או מנחש נכון, באמצעות המשטר ההיברידי הנדון?¹³⁴

יש בדברים הללו כדי לחזק את המודל המוצע של ניטרול הרווח האינפלציוני גם כאשר נבחרה הריבית הנומינלית, משום שמודל זה מנתק את סוגיית נטל המס מהבחירה באחד משני מסלולי הריבית. מודל זה מותיר לנישום את הבחירה בתצורה של התשואה (ריבית נומינלית

¹³¹ למשטר המיסוי החל על החברה ובעלי מניותיה, ראו לעיל ה"ש 82.

¹³² לסוגייה זו ראו סעיף 94 לפקודת מס הכנסה; ע"א 8511/18 **פקיד שומה נתניה נ' דלק הונגריה** בע"מ (נבו 26.1.2020); ע"מ (מחוזי תל אביב-יפו) 11758-01-21 **טולדנו נ' פקיד שומה תל אביב** 1 (נבו 7.9.2023).

¹³³ ראו לעיל ה"ש 125.

¹³⁴ בנסיבות מסוימות, הנישום רשאי בהסדר ההיברידי הנדון לבחור את חלופת המס גם בסוף התקופה וזאת כאשר לנישום יש את האופציה, מבחינה חוזית, לבחור בסוף התקופה האם ההלוואה תישא ריבית נומינלית או הפרשי הצמדה למדד בתוספת ריבית ריאלית. ראו: נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין חוזר מס הכנסה מספר 2002 / 20 - מקצועית, משפטית 4 (2003) ("בתכניות חיסכון או בפקדונות המאפשרים ליחיד, בסיום תכנית החיסכון או תקופת הפיקדון, לבחור בין מספר מסלולים, שחלקם צמודים למדד וחלקם אינם צמודים למדד לעניין שיעור המס, יחולו שיעורי המס בהתאם למסלול אשר יבחר היחיד, בסוף התקופה. אם בחר במסלול צמוד למדד, שיעור המס יהא 15% על ההכנסה. בכל מקרה אחר, שיעור המס יהא 10% על סך הכנסתו שקיבל מהפיקדון או מתכנית החיסכון"). שיעורי המס שצוינו בציטוט שלעיל הם שיעורי המס שחלו בעבר על חלופת המיסוי הנומינלית ועל חלופת המיסוי הריאלית).

או הפרשי הצמדה וריבית ריאלית) על פי שיקולים כלכליים, וללא כל שיקולי מס, כך שהבחירה כאמור, היא הגינות ויעילה בפרספקטיבה מיסית.

אם בוחנים את ההסדר ההיברידי מושא דיונינו במבט-על תרבותי בהקשר של נומינליזם נ' ולוריוזם, אזי ניתן לומר שהורתו ולידתו של הסדר זה נעוצות מבחינה מהותית במעבר מתרבות ולוריסטית מובהקת לתרבות נומינליסטית שלצידה שוכנים איים של הסדרים בעלי אופי ולוריסטי. חלופת המיסוי הריאלית תואמת ולוריוזם בעוד שחלופת המיסוי הנומינליסטית תואמת נומינליזם. ההסדר ההיברידי הוא רעוע ובלתי יציב, כמפורט לעיל, במובן זה ששינויים בשיעורי הריבית ובשיעורי האינפלציה, וכמובן גם בשיעורי המס, משבשים לחלוטין את התשתית הבסיסית עליה הוא ניצב. גם אם חפצים בהסדר מיסוי שכולל יסודות ולוריסטיים, אזי אין להגשים זאת באמצעות משטר מיסוי היברידי אלא באמצעות המודל המוצע של ניטרול המרכיב האינפלציוני מתוך הריבית הנומינלית ומיסוי הריבית הריאלית בלבד.

4. משטרים נעדרי קוהרנטיות: מדידת ריבית השוק - ריבית נומינלית או ריבית מתואמת אינפלציה

מן המפורסמות הוא שמשטרי המיסוי נעדרים לעיתים מזומנות קוהרנטיות שיקשה להצדיקם. אנו נדון בפרק זה בחוסר הקוהרנטיות המהווה בעיקרו השתקפות של חוסר הכרעה בין תפיסה נומינליסטית לבין תפיסה ולוריסטית. תופעה זו נגזרת מהסטטוס קוו ההתאמתי הכולל מרכיבים נומינליסטיים לצד מרכיבים ולוריסטיים. בסטטוס קוו זה אין קוהרנטיות ביחס למתח בין נומינליזם לבין ולוריוזם. ההסדרים שבהם נעסוק להלן מאופיינים בהעדר מדיניות ברורה וחד משמעית ביחס לסטטוס קוו האמור באופן שמביא לתוצאות לא ראויות. חוסר הקוהרנטיות שבו עסקינן מתמקד במשתנה מרכזי בשיח על ההתאמה והוא שיעור הריבית. האם שיעור הריבית יהיה נומינלי או שיעור הריבית יהיה מורכב מהפרשי הצמדה למדד בתוספת ריבית ריאלית. שני מופעים אלה של הריבית הם מרכזיים בשיח ההתאמתי ומשקפים את שתי התרבויות: ריבית נומינלית עולה בקנה אחד עם תרבות נומינליסטית ואילו הפרשי הצמדה וריבית ריאלית תואמים תרבות ולוריסטית. חוסר הקוהרנטיות משקף במידה רבה גם בלבול תרבותי בדבר המינוח הראוי בין הנומינליזם לבין הולוריוזם. בדומה לסוגיות שנדונו במאמר זה, השיח הציבורי לא עסק בסוגייה שלפנינו.

משטר מיסוי ההכנסה, מעצם טיבו וטבעו, מחויב בהסדרי מס שונים ומרכזיים לקבוע את עמדתו בשאלה מהו שיעור הריבית בשוק (להלן – ריבית השוק)? לכאורה, הוא יכול להימנע מהכרעה סטטוטורית בשאלה זו ולהפנות באותם הסדרים הנצרכים להכרעה זו למושג של "ריבית השוק", מבלי לציין מהו שיעורה. אולם, גישה חקיקתית זו אינה יעילה עקב עלויות הציות והאכיפה הכרוכות בה לנוכח עמדות קונקרטיות נוגדות שעשויות להינקט על ידי הצדדים להתדיינויות בזירה המיסית. לפיכך, נדרשת חקיקה קונקרטית שתציין במפורש מהי ריבית השוק. תחת שיח התאמתי, תהליך הקונקרטיזציה של "ריבית השוק" מחייב להכריע בשאלה: האם הריבית היא נומינלית או שמא היא צמודת מדד המחירים לצרכן בתוספת ריבית ריאלית. למותר לציין שהכרעה זו נדרשת גם בתחומי משפט רבים, אולם היא בולטת מאוד בשיח המיסוי. ההכרעה בשאלה זו היא אתגרית במיוחד על רקע הסטטוס קוו ההתאמתי הכולל

בבסיסו נומינליזם, המצדיק בהקשר שלפנינו ריבית נומינלית, כאשר לצידו מצוי ולוריוזם התומך בהקשר שלפנינו בהפרשי הצמדה לצד ריבית ריאלית.

נטרים ונציין כי ריבית שוק נומינלית אינה זהה בהכרח לריבית שוק מותאמת אינפלציה בדמותם של הפרשי הצמדה וריבית ריאלית, על אף שהריבית הנומינלית מושפעת מהאינפלציה, משום שזו הנומינלית נגזרת מהציפיות לאינפלציה ואלה לא תמיד מתממשות, לשני הכיוונים, כך שקיים פער בין שני הדפוסים הללו של ריבית השוק. גם סוגייה זו, הנראית לכאורה טכנית, היא חשובה, לא רק עקב ההיקף הכלכלי הגלום בה, אלא גם משום שהיא מתחברת לשיח הגדול יותר אודות התרבות הנומינליסטית והתרבות הולוריסטית.¹³⁵

הדיון יתמקד בשלושה הסדרי מס בולטים המושתתים על קביעת ריבית השוק. ההסדר הראשון¹³⁶ עוסק בקביעת היקף ההכנסה (להלן – ההסדר הראשון) הנובעת מקבלת הלוואה נושאת ריבית מסובסדת (ללא ריבית או ריבית נמוכה מריבית השוק) (להלן – הלוואה מסובסדת). הסדר זה נדרש לקבוע את שיעור ריבית השוק כדי למדוד את היקף ההכנסה הנצמחת ללווה עקב ההלוואה המסובסדת שהוענקה לו. ההכנסה היא ההפרש בין ריבית השוק לבין הריבית ששולמה בפועל. החל משנת 2011 הדין קובע כי הריבית הסטטוטורית שרואים אותה בהסדר זה כריבית השוק לצורך קביעת ההכנסה בהלוואות מסובסדות היא ריבית נומינלית, וזאת בהשוואה לעבר שריבית השוק היתה הפרשי הצמדה בתוספת ריבית.¹³⁷ ההסדר השני¹³⁸ דן בנושא המעניק הלוואה מסובסדת לחייב, עמו יש לו יחסים מיוחדים. במצב זה יראו את הנושה כמי שהפיק הכנסה בגובה ההפרש בין ריבית השוק, הנקבעת בחיקוק לבין זו שמשלמת בפועל (להלן – ההסדר השני). גם כאן נדרש שיעור ריבית השוק לקביעת ההכנסה. החל משנת 2009 דין המס קבע כי הריבית הסטטוטורית שרואים אותה כריבית השוק לצורך קביעת ההכנסה בהלוואות מסובסדות היא ריבית נומינלית,¹³⁹ כאשר בעבר¹⁴⁰ היא הורכבה מהפרשי הצמדה בתוספת ריבית.

ההסדר השלישי שבו אנו נצרכים לריבית השוק הוא בהקשר שונה משני ההסדרים שצוינו לעיל והוא קובע את שיעור הריבית שנצמחת על חובות הנישומים לרשות המסים ועל חובות רשות המיסים לנישומים. מבחינה עיונית, חובות הנישומים לרשות המסים הן הלוואות שנתנה רשות המיסים לנישומים לצורך תשלום חוב המס. הוא הדין במצב ההפוך ביחס

¹³⁵ על ההסוואה של סוגיות מהותיות באמצעות אפיון כסוגיות טכניות, ראו לעיל Hemel, לעיל ה"ש 113.

¹³⁶ ראו סעיף 3(ט) לפקודת מס הכנסה.

¹³⁷ שיעור הריבית הנומינלית לשנת המס 2023 לצורך הסדר זה היא 3.87%. שר האוצר מעדכן את שיעור הריבית בהתאם לתקנות תקנות מס הכנסה (קביעת שיעור ריבית), תשמ"ה-1985. למעבר מריבית שוק של הפרשי הצמדה וריבית נומינלית, ראו תקנות מס הכנסה (קביעת שיעור ריבית) (תיקון), התשע"ב – 2011. המעבר נומק בטענה כי שיעור הריבית הכוללת (הפרשי הצמדה וריבית ריאלית) הוא גבוה. שיעור הריבית הנומינלית שנקבע מבוסס על פרסומי בנק ישראל. ראו להלן ה"ש **שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.**

¹³⁸ ראו סעיף 3(י) לפקודת מס הכנסה.

¹³⁹ שיעור הריבית הנומינלית לשנת המס 2023 לצורך הסדר זה היא 2.9%. שר האוצר מעדכן את שיעור הריבית בהתאם לתקנות תקנות מס הכנסה (קביעת שיעור ריבית לעניין סעיף 3(י)), תשמ"ו-1986.

¹⁴⁰ ממועד תחילת תחולת החקיקה ועד לשנת המס 2009, שיעור הריבית לצורך הסדר מס זה היה הפרשי הצמדה בתוספת ריבית. למעבר זה ראו תקנות מס הכנסה (קביעת שיעור הריבית לעניין 3(י)) (תיקון), התשס"ט – 2009. המעבר הוצדק בשל סיום תחולת חוק התיאומים ורצון למצוא שיעור ריבית רעיונית שיגלם את גובה הריבית במשק, עם התחשבות באופי העסקי של ההלוואות מושא הסדר זה. ראו להלן ה"ש 142.

לחובות רשות המסים. אלה מהווים הלוואות שניתנו על ידי הנישומים לרשות המסים. יש לחייב הלוואות אלה בריבית שוק, והמחוקק קבע לפני שנים רבות כי ריבית השוק היא בתצורה של הפרשי הצמדה וריבית (להלן – ההסדר השלישי).¹⁴¹ תצורה זו של ריבית שוק, מתואמת אינפלציה, נותרה בעינה, על אף התרחבות התופעה של השימוש בריבית נומינלית בכלל, וקיומה של הריבית הנומינלית בשני ההסדרים האחרים בפרט.

המכנה המשותף לשלושת ההסדרים הללו הוא, כאמור, הקביעה מהו שיעור ריבית השוק, הן לצורך קביעת בסיס המס בשני ההסדרים הראשונים והן לגבי שיעור ריבית השוק שיש לחייב את החייבים בתשלום מס או את רשות המסים במסגרת ההסדר השלישי. בהינתן משימה זו, האם קיימת הצדקה לשוני בין שיעורי ריבית השוק בכל ההסדרים הללו? אכן, תכני ההסדרים מצויים בהקשרים שונים, ובמיוחד השוני בין שני ההסדרים הראשונים המתמקדים בקביעת בסיס המס לבין ההסדר השלישי המתמקד בחובות/החזרי מס, אולם אין בשוני זה כדי להצדיק את חוסר הקוהרנטיות בקביעת שיעור ריבית השוק. חוסר הקוהרנטיות שבו עסקינן אינו נושא אופי טכני אלא אופי מהותי והוא משתקף בשני ההיבטים הבאים:

א. חוסר קוהרנטיות התאמתית - בפרספקטיבה התאמתית, שני ההסדרים הראשונים בחרו בריבית נומינלית כריבית שוק, בעוד שההסדר השלישי נקט בריבית מותאמת אינפלציה, קרי: הפרשי הצמדה בתוספת ריבית. אין בתוכנם של ההסדרים הללו כדי להצדיק שוני בין שיעור ריבית השוק שאומץ בשני ההסדרים הראשונים לבין זה שאומץ בהסדר השלישי. בשלושת ההסדרים נדרש לקבוע את שיעור ריבית השוק והוא חייב להיות זהה בכלם.

ב. חוסר קוהרנטיות נומינלית – קיים שוני בין שיעור הריבית הנומינלית בהסדר הראשון לבין זה שבהסדר השני. שיעור הריבית הנומינלית בהסדר השני נמוך ב-25% (!) משיעור הריבית הנומינלית בהסדר הראשון. לדעתנו אין לכך כל הצדקה.¹⁴² נוסף ונציין שאם השוני נובע מכך שהריבית בהסדר השני מיועדת להלוואות במגזר העסקי ולגביהן ריבית השוק היא נמוכה יותר, מדוע המחוקק לא יצר שני שיעורי ריבית שוק גם ביחס לחובות מס/החזרי מס, אחד המיועד למגזר העסקי ואחד המיועד למגזר שאינו עסקי, באופן שלגבי האחרון שיעור הריבית יהיה גבוה יותר מזה הראשון?

פרק זה של המאמר מתמקד איפוא בהיבט הראשון של חוסר הקוהרנטיות הקשור לשיח ההתאמתית. שוב, לפנינו מודל חקיקתי, בדומה למשטר המיסוי ההיברידי שדנתי בו בפרק הקודם, שהמחוקק משתמש בגישה נומינליסטית לצד גישה ולוריסטית, ללא כל הצדקה. למותר לציין שגם עיוות זה פוגע בהגינות וביעילות. האם שעטנו נורמטיבי זה נובע מכך

¹⁴¹ ראו סעיפים 159, 186, 187 ו-190 לפקודת מס הכנסה.

¹⁴² בפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים הכנסת ה-18, 4 (3.8.2011) נאמר כי ההבדל הוא ש"ב-3" הריבית שנקבעה היא 75 אחוזים מפרסומי בנק ישראל בגלל שמדובר בתחום העסקי ושם בדרך כלל הריבית שאתה יכול לקבל בבנק היא נמוכה יותר מאשר הריבית שמקבלים משקי הבית הפרטיים; פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים הכנסת ה-18, 3 – 2 (11.8.2009) ("בדרך כלל הסיכון במתן הלוואה למשקי בית הוא גדול יותר, ולכן יכול להיות שגם שיעור הריבית יהיה גבוה יותר. לכן הם אמרו – אל תקחו את בנק ישראל, as is, אלא תורידו קצת"). ניתן להטיל ספק רב בתקפותה של אבחנה זו, כך למשל לגבי האיפיון הנחרץ של ועדת הכספים ביחס לאופי ההלוואות שהן בתחולת סעיף 3(ט) לפקודת מס הכנסה בהשוואה לאלה המצויות בתחולת סעיף 3(י) לפקודת מס הכנסה. לא זו אף זו: יצירת אבחנות מסוג זה מציבה את השאלה מדוע לא לאמץ קריטריונים נוספים שעשויים להשפיע על שיעור הריבית. כך, למשל, היקף הביטחונות שמעמיד הלווה, שהרי להיקף זה יש השפעה על שיעור הריבית; מה דינן של הלוואות Non-recourse, שבהן שיעור הריבית עשוי להיות גבוה יותר.

שהתרבות המשפטית מצויה על הטווח ההתאמתי שבין תרבות ולוריסטית לבין תרבות נומינליסטית? גם אם תיאור זה נכון, אין בו כדי להצדיק חוסר קוהרנטיות בסוגייה יסודית כמו קביעת ריבית השוק. אכן, הסטטוס קוו ההתאמתי כולל תשתית בסיסית נומינליסטית לצד איים התאמתיים, אולם עדיין אין בשעטנו זה כדי להצדיק חוסר קוהרנטיות מהסוג הנדון. אין חולק כי קיומם של הסדרים נומינליסטיים לצד הסדרים התאמתיים הוא כשלעצמו יוצר חוסר קוהרנטיות. אולם, אין בכך כדי להצדיק כל חוסר קוהרנטיות. יש להעצים ככל האפשר את הקוהרנטיות במשטר המס, על אף השעטנו ההתאמתי, ויש להתיר את קיומו של שעטנו "התאמתי" רק בנסיבות יוצאות דופן כאשר יש לכך הצדקה. הסוגייה שבה עסקינן היא דוגמא לסטטוס קוו ההתאמתי, ואין חולק שיקשה, אם בכלל, למצוא הצדקה לחוסר הקוהרנטיות המאפיינת אותה. לשון אחר: בדומה לסוגיות שנדונו לעיל, הסטטוס קוו ההתאמתי כולל הסדרים שאין להם הצדקה ומן הראוי לדון בהם. שוב, וכפי שצינו, עד לתחילתו של עשור זה לא היתה לחוסר קוהרנטיות זו, בדומה לסוגיות האחרות במאמר, משמעות רבה משום שרמת האינפלציה היתה נמוכה מאוד. עתה, עם העלייה בשיעורי האינפלציה, יש לכך משמעות גדולה יותר. אל לה לשמרנות המיסית לקדש את הסטטוס קוו ולהותיר על כנן את הסוגיות הללו ולקבע בכך את עיוותיהן.

ד. אחרית דבר

ביוכל השנים האחרונות האינפלציה נחותה במחוזותינו ברמות שונות, כולל היפר אינפלציה. לאורך יובל זה התרבות ההתאמתי עברה תהפוכות: מתרבות נומינליסטית לתרבות ולוריסטית ומשם חזרה לעבר התרבות הנומינליסטית - אולם לא באופן מלא. מתחילת המאה הנוכחית, התגבש סטטוס קוו התאמתי הכולל תשתית בסיסית נומינליסטית לצד איים בלתי מבוטלים של הסדרים התאמתיים, שהוא תוצר של המעבר, הלא מלא, מתרבות ולוריסטית לכיוונה של התרבות הנומינליסטית. עם הדברתה של האינפלציה, השיח ההתאמתי איננו נוכח בסדר החברתי, בניגוד לתקופה שקדמה לה, ובמיוחד בתקופה ההיפר אינפלציונית שבה הסדר החברתי עסק באופן אינטנסיבי בשיח ההתאמתי. שיח זה נאלם ונעלם עקב שקיעתה של האינפלציה. השיח לא קם לתחייה בשנים האחרונות, למרות התגברות האינפלציה. גם אם לא היתה הצדקה לקיומם של הסדרים התאמתיים בתקופה שהאינפלציה היתה ברמה נמוכה ביותר, הסדרים אלה לא יצרו נזקים יעילותיים (מעבר לעלויות ציות ואכיפה הכרוכות בהם) או חלוקתיים משמעותיים, שהרי האינפלציה היא בשיעור נמוך ביותר ואין איפוא נפקות מהותית להתאמה. אולם בשנים האחרונות האינפלציה החלה להרים את ראשה ולהזדקף, לאחר שהייתה בתרדמת רבת שנים, ותופעה זו מחייבת לנהל שיח התאמתי. במסגרת שיח זה מן הראוי לבחון מחדש את הסטטוס קוו ההתאמתי הקיים, כולל גם מרכיבים התאמתיים הכלולים בו. העובדה שרמת האינפלציה אינה גבוהה אין בה כדי לפטור אותנו מעולו של זה. שיח זה, כולל את תחומי המשפט השונים. בחרנו במאמר זה להתמקד בשיח המיסוי לצורך הצגת האתגר ההתאמתי שבמרכזו אבות טיפוס של הסדרי מיסוי המשקפים את המתחים היסודיים המאפיינים את הסטטוס קוו ההתאמתי הרווח היום. הסדרים אלה ודומיהם טעונים דיון ושינוי בהיותם נגועים בחוסר קוהרנטיות מן הפרספקטיבה ההתאמתית, הן ביחס למשטר המיסוי בכללותו והן לגבי תוכנו הקונקרטי של הסדר המיסוי. דיון זה מהווה חלק

משיח מקיף שיש לקיים ביחס לאופן תגובתו ההתאמתית של הסדר החברתי לרמת
האינפלציה בשנים האחרונות.