

הערות לדו"ח ועדת בן בסט

מאת

עו"ד (רו"ח) עוזי שוחט ; עו"ד רם יולוס

1. מבוא

אין ספק, כי ועדת בן בסט עשתה את עבודתה באופן יסודי ומעמיק לפחות בנושא אחד - תחום השיווק.

בתחום השיווק דו"ח ועדת בן בסט הינו, ללא ספק, אבן חן יוצאת דופן ומן הראוי שכל הוועדות השונות, ובעיקר בתחום המס, יאמצו את שיטת עבודתה של הוועדה הנ"ל. אחרי ככלות הכל, הוועדה המליצה על הטלת שורת גזירות מס, אך הצליחה לשווקן עטופות בעטיפת זהב, עם סרט וברכה, ואפילו המומחים השונים עשויים היו להתבלבל למקרא הדו"ח, לא כל שכן הקורא התמים. וכאילו כדי לאשר את דברינו, נודע לנו כי בצעד חסר תקדים הוקצבו מיליוני שקלים ע"י האוצר למטרה זו בלבד (שיווק הרפורמה).

והרי מי אינו חפץ להרחיב את בסיס המס, כך שכולם ישאו בנטל התשלום, ומי אינו חפץ בכך, שחלוקת נטל המס תהיה שוויונית יותר וצודקת יותר, ומי אינו חפץ בריווח של מדרגות המס, ומי אינו חפץ בשקיפות ובצלילות מערכת המיסים. כולנו מעוניינים בכך, וגם הוועדה שמה לה זאת כמטרה. דא עקא, שבין מה שקבעה הוועדה כשיקולי היסוד שלה לבין מסקנותיה פעורה תהום. בין המטרות שקבעה לעצמה לבין התוצאה הסופית שיצאה תחת ידיה – הקשר מקרי.

2. הדינמיקה של חוקי המיסים

בטרם נפתח ברשימת ההערות לדו"ח הוועדה, מצאנו לנכון להסביר את הדינמיקה של חוקי המיסים בישראל, שכן חוקי מיסים הם בעלי דינמיקה משל עצמם, ומרגע שהם יוצאים לאוויר העולם, יש להם שני מאפיינים עיקריים:

המאפיין הראשון הוא, שהם מתנתקים מהמטרה הראשונית אשר לשמה הם נולדו, וברבות הימים חוקי המס הופכים על ידי הרשויות לאמצעי לגביית מס מהציבור, ואם אפשר, כמה שיותר. יש שיאמרו, כי מדובר בגישה צינית, אך הדוגמאות שלהלן וניסיון החיים הם שעומדים בבסיסה.

כך, לדוגמא, חוק מס רכוש אשר נחקק מתוך מטרה לגבות מס על פוטנציאל הבנייה הבלתי מנוצל הפך ברבות הימים למס שבינו לבין פוטנציאל הבנייה הבלתי מנוצל לא היה כל קשר, ועובר לביטולו נמצא שבלמעלה מ-90% מהקרקעות אשר בעליהן חויבו במס רכוש לא ניתן היה לממש את פוטנציאל הבנייה.

מס רכישה הוא דוגמא נוספת להתפתחות של מס יש מאין, שהחל מתשלום אגרת רישום מקרקעין, דרך תוספת מס וכלה במס עצמאי חסר כל מטרה לבד מגביית מס ללא כל הצדק.

מס המכירה הוא דוגמא נוספת להתפתחות חיזור, אשר נולד כתוצאה מביטול מס הרכוש, וכמותו, אינו משמש כל מטרה ואין לו שום צידוק.

המאפיין השני של חוקי המיסים הוא, שבדרך כלל, שיעורי המס שבהם עולים מעלה ברבות הימים, עם התגברות לחצי התקציב, ומסרבים לרדת. מנגד, רשימת הפטורים ממס, בדרך כלל, מצטמצמת והולכת, ככל שהולך ונוקף הזמן.

הדינמיקה של שני המאפיינים שלעיל הופכת לאחר שנים את חוקי המס לדרקוניים יותר יותר, עד שהציבור לא יכול לעמוד בהם יותר, או אז מתרחש אחד משניים: חוק המס מתבטל, או שמוקמות ועדות על גבי ועדות על מנת לקבוע רפורמות, שיחזירו את חוקי המס ושיעוריהם לפרופורציות ולמטרות האמיתיות שלשמן חוקקו.

הבנת הדינמיקה הנ"ל חשובה לנו על מנת להבין את התוצאות העתידיות של דו"ח ועדת בן בסט.

3. המלחמה בהון השחור

המלחמה בהון השחור היא, לדעתנו, הבעיה האמיתית והגדולה ביותר במדינת ישראל, והמשימה העיקרית שוועדת בן בסט היתה צריכה להתמודד עימה. הרחבת בסיס המס (שהוגדר כמשימה העיקרית של כותבי הדו"ח) משמעותה האמיתית במדינת ישראל היא הכנסת ציבור המשתמטים למעגל משלמי המיסים. לא נכביר דברים בקשר להיקף ההון השחור, אך ברור לכולם, כי אם היה משתפר המצב, ולו כמעט, בתחום זה, ההישג היה משמעותי ביותר.

דא עקא, שלא זו בלבד שוועדת בן בסט נמנעה מלהתמודד עם בעיה כאובה זו, אלא אף הנחיתה מכה קשה ביותר על המלחמה בהון השחור.

כל מומחי המיסים מציינים אסטרטגיה הבנויה משלושה מרכיבים משולבים לצורך המלחמה בהון השחור, כשכל המרכיבים ביחד מפחיתים את כדאיות ההעלמה ואת הלגיטימיות שלה בציבור. מרכיב אחד הוא הקטנת שיעורי המס (בין בדרך של הקטנת השיעורים ממש ובין בדרך של ריווח המדרגות). מרכיב שני הוא הגברת אמצעי האכיפה. מרכיב שלישי הוא חינוך, חינוך ושוב חינוך הציבור לתשלום מס אמת.

בכל המרכיבים הללו פגעה הוועדה באופן אנוש, ואפילו אם לא יאומצו מסקנותיה, יידרשו מאמצים רבים לתקן את הרושם שהותיר דו"ח הוועדה.

המרכיב הראשון נפגע בדו"ח הוועדה, שכן נטל המס על משלמי מס האמת גדל באופן משמעותי ביותר, ואילו התמריץ שניתן למעלמי המס גדל בצורה דרסטית. אם בעבר נהנה מעלים המס מהמע"מ וממס ההכנסה על הכנסותיו השוטפות, הרי שאם יתקבל

דו"ח הוועדה, ייחנה מעלים המס גם מהמס על הריבית, ממס המתנות וממס העזבון. זאת ועוד, בשנות האלפיים ולאחר צעדי הליברליזציה בהעברת מט"ח לחו"ל, פתיחת חשבון בנק סמוי בליכטנשטיין במהלך החופשה של הישראלי באירופה והפקדת הון שחור הינם דבר של מה בכך, כך שגם הדיוטות יוכלו לעשות זאת. מעשה כזה, הגם שהוא בלתי חוקי, הינו מהלך צפוי לחלוטין ועשוי להפוך לפופולרי ונפוץ. בעלי ההון יוכלו, כמובן (תוך תשלום שכ"ט נאות), להימנע מתשלום המס על הריבית, על המתנות ועל העזבון בצורה מתוחכמת יותר, באמצעות מנגנונים של נאמנויות וקרנות משפחתיות בחו"ל. תכנון המס החוקי על ידי בעלי ההון, שקיימת עלות קבועה בציודו, עלול להתפרש כהיתר מוסרי למעמדות הכלכליים הנמוכים יותר להימנע מתשלום מס אמת באופן בלתי חוקי ללא כל עלות, אך בצורה יעילה להפליא.

המרכיב השני, הגברת אמצעי האכיפה, נדחה על ידי הוועדה, שהחליטה, כי אין להסדיר חובה כללית של מסירת דו"ח שנתי על ההכנסות.

המרכיב השלישי כלל לא נדון על ידי ועדת בן בסט, והוא נזנח לחלוטין.

מסקנתנו היא, כי הוועדה ויתרה מראש על המלחמה בתחום שהפך למכת מדינה, ובסופו של דבר, מי שנשא עד היום בנטל תשלום המס יישא גם בעתיד בנטל, והנטל הנ"ל יגדל באופן משמעותי בעקבות דו"ח הוועדה.

4. צדק חברתי

השיקול הראשון שמנתה הוועדה במסגרת שיקולי היסוד ברפורמה הינו השיקול של צדק חברתי. האמנם? כלום חברי הוועדה, אשר כולם נמנים על האליטה החברתית והכלכלית במדינה, מסוגלים לשקול ברצינות שיקולי צדק חברתי טהורים של אותן שכבות באוכלוסיה אשר הם לא נמנים עליהן? מדוע לא מונו כחברי ועדה נציגים של המגזרים השונים באוכלוסיה אשר עשויים היו לשקף באופן נאות ובצורה מייצגת את כוונתם? מבלי לפגוע, חלילה, במומחי המיסים שעמלו שעות וימים בהכנת הדו"ח, מדוע תפשו הם מקום של כבוד בוועדה, בה בשעה שהם הנהנים הגדולים ביותר מתוצאות הרפורמה במס? האם יש למומחי המס הבנה גדולה בשיקולים של צדק חברתי, יותר מכל אזרח אחר במדינת ישראל, שאין לו אינטרס אישי בתוצאות הרפורמה? כיצד ניתן להצדיק ביטול של חצי נקודת זיכוי לאישה עובדת וביטול הזיכוי לעבודה במשמרות כאשר מדברים על צדק חברתי? כיצד ניתן, בכלל, להצדיק את העובדה, שעל סדר יומה של ועדת בן בסט עלתה לדיון האפשרות של מיסוי קצבאות הילדים ומיסוי קיצבאות הזיקנה כאשר מזכירים צדק חברתי? מדוע המליצה הוועדה על הפחתת הפטור ממס על יגיעה אישית לנכים? האם גם נושא זה צודק במישור החברתי?

5. מס עזבון

בעבר, נמתחה ביקורת רבה על מס העזבון והוא בוטל, ולדעת הוועדה השיקולים שהביאו לביטולו חלפו מן העולם. כמו כן צירפה הוועדה, בלוח 26, טבלת השוואה בין שיעורי מס העזבון במדינות המפותחות. בהערה לטבלה אוזכר, כי בכל מדינה נומדינה קיים סכום עזבון פטור ממס, אך משום מה לא מצאנו טבלת השוואה בנושא כה חשוב. יש לציין, כי במדינות כמו אוסטרליה וקנדה אין מס עזבון כלל וכלל. מדינות כגון מונקו וליכטנשטיין כלל לא נבדקו על ידי הוועדה, מסיבות ברורות.

לדעתנו, שיעור המס שקבעה הוועדה כמס עזבון יכסה בקושי, אם בכלל, את העלות המינהלית הכרוכה באכיפתו. מסיבה זו ברור לחלוטין, כי שיעור מס העזבון חייב להשתנות כלפי מעלה על מנת להצדיק את הטלתו, אלא שככל הנראה, על מנת להקל על אימוץ המלצת הוועדה בקשר למס העזבון, נקבע שיעור מס נמוך של עשרה אחוזים בלבד.

לדעתנו, הצלחתו של מס העזבון או כשלוננו תלויים בשאלה, מה שיעור הפטורים שייקבעו בחוק ומהו רוחב בסיס המס שייקבע בחוק. גם ועדת בן בסט מציינת, כי בשנת 1979 כ-85% מהעזבונות היו פטורים ממס, ושיעור הפטור ממס הגיע מאוחר יותר לכדי 98%.

לדעתנו, כחלק מהמדיניות שקבעה הוועדה להרחיב את בסיס המס ככל שאפשר, ובכלל זה את תכולת מס העזבון, הרי שהוא יחול על מגזרים שלמים שאינם משערים ואינם מדמיינים לעצמם, כי המס נוגע להם כלל ועיקר. כך, לדוגמא, חברי הקיבוצים שיש ברשותם עתודות קרקע במרכז הארץ. לאור המטרה המפורשת של הוועדה, "להחליש את העברת הפערים הכלכליים מדור לדור" (תיאור הבעיות המרכזיות בפרק א' בדו"ח הוועדה), רק ברור הוא שמן הראוי הוא למסות גם את עזבונם של חברי קיבוצים, שאם לא כן יהווה הקיבוץ מכשיר יעיל להעברת העושר ואי השוויון מדור לדור. כאשר מדובר על עזבונם של חברי קיבוצים, הכוונה, כמובן, גם לחלקם היחסי ברכוש המוחזק ע"י הקיבוץ כולו. מיסוי חברי הקיבוץ במס עזבון יהא גם תקדים שלפיו תבחן המערכת המשפטית את מיסוי הנאמנויות והקרנות למיניהן, שהרי, אם עזבוננו של חבר הקיבוץ יהא פטור ממס עזבון, גם עזבוננו של מי שהונו בקרן משפחתית משותפת יהא פטור. זאת ועוד, כיצד יקבל הציבור את העובדה, שהממשלה דואגת לפטור ממס לציבור המצביעים המסורתי שלה, ומנגד, מטילה מס על ציבורים אחרים. אין גם כל הגיון לפטור ממס עזבון ציבור שלם, שהוגדר בשנים האחרונות בעיתונות כ"מיליונרים החדשים", והרי עתודות הקרקע הגדולות ביותר במרכז הארץ בשווי של מיליארדי דולרים מוחזקות כיום על ידי הקיבוצים, עתודות המועברות מדור לדור בין חברי הקיבוצים, בינם לבין עצמם.

למען הסר ספק יצויין, כי דעתנו היא, שמס העזבון הינו מס שעלותו המינהלית גבוהה, ההשלכות החברתיות שלו שליליות, ולעצם העלאתו לדיון ציבורי יש משמעות שלילית. אכיפה יעילה של מס העזבון תחייב דיווחים על מתנות ומס מתנות, וגם בכך חסרוננו. בהתאם לאמור לעיל ביחס לדינמיקה של חוקי המיסים, אנו סבורים, כי מס העזבון יהפוך ברבות הימים למכשיר לגביית מס בלבד, שיעורו יעלו, והכספים שיתקבלו מהעלאת שיעורי המס בעתיד לא ישמשו לריווח מדרגות המס, אלא למימון חורים שחורים שיווצרו בתקציב מעת לעת.

6. ריווח מדרגות המס

הצידוק לכל הגזירות הכלכליות שקבעה הוועדה הוא, שהדבר יוביל ויאפשר לרווח את מדרגות המס, וכי בסופו של דבר ייחנה מכך הציבור הרחב, ובעיקר ציבור השכירים. האמנם?

לדעתנו, בטווח הארוך, ציבור השכירים ייצא נפסד מהרפורמה ולא ייחנה מריווח מדרגות המס, ובוודאי לא במלוא הריווח, מכיוון שהמעבידים יגרמו לשחיקת שכר השכירים ולהחזרת משכורתם לאותו סכום נטו שהרוויחו השכירים ערב הרפורמה, או קרוב אליה. גם הוועדה היתה, לדעתנו, ערה לכך וכתבה באופן מפורש בדו"ח, כי מטרת הרפורמה היא להגביר את התחרות של המשק הישראלי ואת השתלבותו עם שווקי חו"ל. משמע, כי מטרת הרפורמה היא להוריד את עלויות השכר למעביד, ולא להיטיב עם העובד. נכון, שבטווח הזמן הקצר יתקשו המעבידים לשחוק את שכר השכירים, אך עם חלוף הזמן והשינוי המבני שיהיה במשק, יישחק שכר השכירים ויחזור לרמה שהיתה ערב הרפורמה או לרמה הקרובה אליה.

אלא שבינתיים יפסידו השכירים (והעצמאים) את ההטבה הגלומה בקרנות ההשתלמות, ישלמו מס על חסכונותיהם, ישלמו מס על שכר דירה (אם במקרה היתה להם דירה להשכרה), יפסידו את חצי נקודת הזיכוי לנשים ואת הזיכוי לעובדי משמרות, ישלמו מס על רווחיהם בבורסה ועוד.

7. מיסוי הגרלות ופרסים

לא ברור, מדוע ועדת בן בסט לא הרחיבה את בסיס המס ומדוע לא כללה בתוכו הגרלות ופרסים. כיצד ייתכן להטיל מס על עבודה, מס מתנות ומס עזבון, לבטל את הפטור על מכירת דירת מגורים, ומנגד, להשאיר על כנו את המצב של העדר מס על הגרלות ופרסים?

8. מס שבח על דירות מגורים

ביטול הפטור על דירות מגורים באופן כוללני ומוחלט, לדעתנו, מחטיא את המטרה. איזה צידוק יש בהטלת מס על עליית ערך המקרקעין? מדוע מעבר מקום מגורים של אדם ששילם כל חייו מס על הכנסתו השוטפת, הכנסה שמימנה את רכישת דירת מגוריו - יהא אירוע חייב מס? האם לא די במס הרכישה כ"עונש" על מעבר מקום המגורים?

הנימוקים שפירטה הוועדה לשם הצדקת ביטול הפטור על מכירת דירת מגורים שונים ומשונים ובמידה לא מבוטלת - תמוהים. כך, לדוגמא, נאמר בדו"ח -

"כך מקשה החוק על פרטים המעוניינים להשקיע את כספם בדירות מגורים ולנהל באופן אופטימלי את השקעתם."

(ממש כך!)

צא ולמד, האם החוק הקיים מקשה על הפרט להשקיע את כספו ברכישת דירת מגורים, או שמא הרפורמה היא זו שתקשה על ההשקעה בדירת מגורים? ועוד נאמר שם, כצידוק לביטול הפטור:

"חוק מס שבח מיטיב עם אדם שיש ביכולתו לתכנן את עיתוי מכירת דירותיו כדי להינות מפטור ממס ופוגעת באדם הנאלץ, בגלל נסיבות אישיות, למכור את דירתו תוך זמן קצר."

זוהי, כמובן, אמירה שאין מאחוריה ולא כלום. אדם המוכר את דירת מגוריו יום אחרי שרכש אותה (בהנחה שמכר אותה באותו מחיר שרכש, שהרי הוא נאלץ למכור את דירתו תוך זמן קצר מיום הרכישה, אליבא דועדת בן בסט), לא יחויב אפילו לא בשקל אחד מס שבח, שכן לא נוצר בידו כל שבח. פרט ל"עונש" בצורת מס הרכישה, לא יזדקק אותו אדם אפילו לפטור ממס, שכן לא נוצר לו שבח. לא זו אף זו, אם הדירה נמכרה בהפסד מחמת החיפזון הכרוך במכירתה, יוכל אותו אדם לנצל את ההפסד כנגד רווחי הון אחרים שנוצרו בידו.

הנימוק האמיתי לביטול הפטור על דירות מגורים כרוך, לדעתנו, בקביעת הוועדה שלפיה: "בשנת 1999 הכנסות הממשלה ממס שבח על מכירת דירות מגורים היו זעומות יחסית, כ-100 מיליון שקלים בלבד." נשאלת השאלה, מה פסול מצאה בכך הוועדה? מדוע מכירת דירת מגורים, שהיא נכס הון המגלם בתוכו, בדרך כלל, את מרבית חסכוניה של המשפחה, תחויב במס? מה רע בכך, שמרבית דירות המגורים שנמכרו נפטרו ממס שבח? אך טבעי הוא שכך יהא המצב, וטוב שכך הוא.

9. המס על קרנות ההשתלמות

צודקת הוועדה, כי קרנות ההשתלמות איבדו מזמן את מטרותן כקרנות לעידוד ההשתלמות. קרנות ההשתלמות הפכו בעצם למנגנון של פטור ממס בסכום מוגבל, ולתכנית החסכון המשפחתית. זוהי, למעשה, אחת ההטבות היחידות שיש היום לציבור השכירים הרחב (לבד מההטבות למגזר מצומצם זה או אחר). ההטבה על קרנות

ההשתלמות פוטר, למעשה, את בעיית הגבנון אותו מציינת הוועדה בדו"ח. ביטולה של ההטבה מצד אחד, יחד עם ריווח המדרגות המס, היה עשוי ליצור איזון, למעט העובדה, שריווח המדרגות צפוי להישחק ברבות הימים.

10. ביטול ההטבות למשקיעים בסרטים, עידוד ההשקעה ביצירות אומנות מקומיות וכו'

כאמור, ועדת בן בסט דנה בשאלות חברתיות שונות, ובמסגרתן החליטה לבטל את ההטבות למשקיעים בסרטים. מאחר שדו"ח הוועדה חורג מהמסגרת הרגילה ועוסק בשאלות חברתיות שונות, יורשה לח"מ להביע את דעתם, כי הם מתנגדים לביטול ההטבות למשקיעים בסרטים, וכי הם סבורים, כי יש לעודד את הקולנוע הישראלי. כמו כן הח"מ סבורים, כי יש לעודד משקיעים ביצירות אומנות ישראליות על ידי התרה של זיכוי כלשהו למשקיעים אלו. כמו כן סבורים הח"מ, כי מן הראוי ליתן ניכוי או זיכוי לאישה עובדת המעסיקה מטפלת לטיפול בילדיה, כפי שמקובל במספר מדינות מפותחות. הח"מ סבורים, כי יש לאמץ מהמדינות המפותחות את המרכיבים החיוביים במערכות המס שלהן, ולא (רק) את המרכיבים השליליים.

11. רפורמה מאוזנת

נקודת המוצא של חברי הוועדה היתה, שעליהם ליצור רפורמה מאוזנת מבחינת תקציב המדינה. לדעתנו, רפורמה אמיתית איננה יכולה להיעשות ללא השתתפות האוצר. הקטנה אמיתית של נטל המס איננה יכולה להיווצר יש מאין. הגבלת תפקידה של הממשלה ברפורמה לתפקיד המתווך בלבד יוצרת מצב שהרפורמה לא תקטין את נטל המס, אלא תעלה אותו, שכן אין ספק, כי המנגנון המינהלי יגדל וימומן מכספי משלם המיסים. רפורמה אמיתית במס היתה קובעת תכנית רב שנתית של ריווח מדרגות המס כנגד קיצוץ הוצאות הממשלה. רפורמה אמיתית במס לא היתה מנסה למצוא פתרונות בשיטת הנוק-אאוט, שכן רפורמה כזאת איננה רפורמה כלל ועיקר, אלא שורת גזירות בלבד.

12. ומה במקום?

לדעתנו, היה על ועדת בן בסט להמליץ כדלקמן:

- 12.1 תכנית רב שנתית על פני 10-15 שנים של ריווח מדרגות המס והקטנת מס רווח ההון ליחידים בגין מכירת מניות בחברות היי-טק בלבד.
- 12.2 הטלת מס על הגרלות ופרסים.
- 12.3 הטלת מס על יחידים בגין רווחי הון מניירות ערך הנסחרים בבורסה.
- 12.4 הטלת מס על הריבית הריאלית על חסכונות ופקדונות לזמן קצר, צמצום הפטור באופן הדרגתי ורב שנתי על תכניות חסכון עד לזמן הבינוני ובמקביל, ביצוע רפורמה בשוק ההון.
- 12.5 ביטול הפטור ממס לתושבי חוץ בגין מכירת דירת מגורים, ללא כל סייג ומבלי לקבוע סכום פטור כלשהו.
- 12.6 צמצום מסלול הפטור של ארבע שנים במכירת דירות מגורים באופן הדרגתי ורב שנתי לחמש שנים, שש שנים וכך הלאה, תוך כיוון עדין של הפטור, עם הזמן, במקביל להסקת מסקנות מצמצומו (FINE TUNING).
- 12.7 ביטול הפטור לחיפושי נפט.
- 12.8 ביטול החיזר המכונה מס מכירה.
- 12.9 עידוד ההשקעה ביצירות אומנות מקומיות ומתן זיכוי או ניכוי נוסף בגין תשלומים למטפלת לצורך עידוד האישה העובדת.