

מדיניות המס בעידן של תחרות גלובלית

צילי דגן*

התחרות הבין-לאומית על השקעות ועל תושבים משפיעה בצורה משמעותית על המטרות הקלסיות של מדיניות המס – יעילות, חלוקה, קהילה וזהות לאומית – ועל מנגנונים של השתתפות דמוקרטית. השאיפה לספק את טעמם של התושבים והמשקיעים הניידים על-מנת להשיא את העוגה המצרפית בתנאי תחרות פוגעת ביכולתה של המדינה לצמצם פערים בחברה, מדרבנת אותה למשוך לתוכה תושבים חדשים ואטרקטיביים, ופוגעת במסורות הדמוקרטיות שלה. בכך היא מציבה בפני מקבלי ההחלטות שורה של דילמות משמעותיות.

המאמר מדגים את ההשפעה התחרותית ואת הדילמות הללו באמצעות השינויים שנעשו בחקיקת המיסוי הבין-לאומי בישראל בשנים האחרונות.

מבוא

פרק א : מטרות מס הכנסה במשק סגור

פרק ב : השלכות הגלובליזציה

1. יעילות

2. צדק חלוקתי

3. קהילה וזהות לאומית

4. השתתפות דמוקרטית

פרק ג : מדיניות מס בעולם תחרותי

* פרופסורית חברה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן. אני מבקשת להודות לבר אבליס וליהודית שמוחה על עזרתן המעולה במחקר, ולא לעד פנחס על הערותיו המועילות. המחקר למאמר זה נחמך על-ידי הקרן הלאומית למדע (מענק מס' 1426/11).

מבוא

הכרעות מיסוייות ידועות כמשפיעות על גודלה של עוגת הרווחה הלאומית ועל הדרך שבה היא מתחלקת. השפעת המס על זהותו של משלם המיסים ועל סוגי הקהילות שבהן אנו חיים מוכרת אולי פחות בספרות, אך אינה משמעותית פחות בעיצוב דמותם של האזרחים במדינה ושל החברה שבה אנו חיים.

העיסוק במטרות הנורמטיביות העומדות בבסיסה של שיטת המס מתמקד בדרך-כלל בזירה הפנימית, שבה המדינה נשלטת על-ידי ריבון המרפז בידי את כוחות השלטון. ריבון זה, אנו רוצים להאמין, מעצב את דיני המס באופן התואם את הערכים הנורמטיביים המשותפים של אזרחי המדינה. בתנאים אידיאליים ישאף הריבון להשיא את העוגה המצרפית ולחלקה בצורה צודקת, תוך שהוא משקף את רצונותיהם של נתיניו, תומך בקהילותיהם ומביא לידי ביטוי את שאיפתם לפעול בִּדרכים המתאימות להם ביותר.

גלובליזציה משנה את התמונה בצורה דרמטית. מנקודת-המבט הגלובלית אנו מגלים כי אותו ריבון כל-יכול שראינו לנגד עינינו אינו אלא אחד מבין יותר ממאתיים ריבונים המתחרים זה עם זה על השקעות, על תושבים ועל תקבולים ממיסים. התחרות הגלובלית הזו, כך אטען במאמר, מחייבת בחינה מחודשת של מדיניות המס הקיימת. שיקולי המדיניות בדיני מיסים – היעילות, הצדק החלוקתי, ואפילו הדרך שבה המס מתייחס לקהילות השונות ולזהותם של האזרחים במדינה, כמו-גם הקשר בין המס לבין הדרכים הראויות להשתתפות בהליך הדמוקרטי – עומדים לדיון מחודש בעידן של גלובליזציה. בדיון המסורתי במדיניות מיסים נתפס המס ככלי בידי המדינה שבכוחו להתגבר על בעיית הפעולה המשותפת ולממן מוצרים ציבוריים. בהעדר תחרות גלובלית היו מעצבי המדיניות יכולים לקבוע את המדיניות המיסויית תוך התחשבות (רק) בקבוצת האנשים (האזרחים או התושבים) אשר את האינטרסים שלהם הם אמורים לשרת (זאת, לפחות ככל שאנו מתעלמים לצורכי הדיון משיקולים פוליטיים, מהשפעות של קבוצות-אינטרס ומעלויות אכיפה). כאשר הקבוצה הרלוונטית מוגדרת בצורה ברורה, מה שנדרש ממעצבי המדיניות הוא להגדיר את המטרות שייטיבו עם קבוצה זו (לדוגמה: השאת הרווחה המצרפית, קידום צדק חלוקתי ותמיכה בקהילות ובמוסדות חברתיים) ולקבוע את האסטרטגיה המיטבית כדי להשיגן. אכן, עיצוב מדיניות המיסוי אינו פשוט, בלשון המעטה. המטרות השונות מתנגשות לעיתים תכופות ועל-כן מחייבות איזון עדין. אולם בכלכלה סגורה ברורים לנו לפחות הקבוצה שבטובתה אנו חפצים כמו-גם האמצעים הזמינים למשימה.

התחרות בין מדינות על השקעות, על תושבים ועל תקבולים ממיסים ("תחרות מיסים") מוסיפה למשוואה מורכבת משמעותית. התחרות מספקת למשלמי המיסים חלופה: בהינתן תחרות, הם יכולים לבחור אם להשקיע במדינת התושבות שלהם או במדינה אחרת, אם להישאר לגור במדינת התושבות המקורית שלהם או להעתיק את מקום מושבם למדינה אחרת, ולעיתים אם לשלם מס בארץ או בחוץ-לארץ. במקרה

הקיצוני, לתחרות המיסויית יש השפעות דרמטיות על מערכת השיקולים של המדינות, אשר נהפכות מבעלות סמכות כופה לשחקניות שמתחרות ביניהן על הגורמים הניידים: על התושבים, על החברות שבבעלותם, ועוד יותר מכך – על השקעותיהם. בצורה מדויקת יותר, המדינות מתחרות על חלקים נבחרים מן התושבים ומן ההשקעות – על הניידים מבין התושבים ומבין ההשקעות. יש לשים לב שהתחרות המיסויית אינה תחרות מושלמת. קיימים בהחלט חסמים ועלויות להעברת הון בין מדינות, ומכשולים רבים אף יותר להעתקת תושבות ממדינה למדינה. שיקולי המס, יש לומר, אינם מהווים שיקולים בלעדיים בבחירת מקום תושבותו, מקום השקעותיו או מקום אזרחותו של אדם. ובכל זאת, סביר להניח שלגבי פרטים מסוימים, ואף יותר מכך לגבי תאגידים, משטר המס השונה במדינה אחרת עשוי להשפיע על החלטותיהם בעניין ההשקעות, בעניין תושבותם, ובמקרים מסוימים אף בעניין אזרחותם.

לגבי אותם חלקים מן התושבים ומן ההשקעות שהם אכן ניידים, התחרות בין המדינות הופכת את תהליך קבלת החלטות של מחוקקי המיסים על ראשו. בתנאים של תחרות כבר קשה לראות את המדינה כפועלת מתוך מטרה לקדם את שאיפותיה הקולקטיביות של הקבוצה הנתונה. במקום זאת, המדינה פועלת מתוך אינטרס לגייס לשורותיה את מיטב התושבים ואת מירב ההשקעות מהזירה הבין-לאומית. מנקודת-מבט אסטרטגית, על המדינה להציע תמריצים שלא רק ישיאו את רווחתם של הנתונים הקיימים, אלא גם ימשכו את "הסוג הנכון" של התושבים והמשקיעים ממדינות אחרות. ומכיוון שהאסטרטגיה המיסויית הנבחרת משפיעה (בין היתר) על התמריצים של יחידים כמרגם של תאגידים בין-לאומיים ליהפך לתושבים ו/או למשקיעים במדינה, על המדינה להציע "חבילה" של סחורות ושירותים ציבוריים ב"מחיר" (המתבטא במס שהמדינה גובה) שיהיה תחרותי ביחס לחבילות שהמדינות המתחרות מציעות.

נישומים שונים מציעים למדינה יתרונות מגוונים במונחים של יעילות, חלוקה, כוח פוליטי ואף זהות לאומית. כאשר המדינה קובעת מדיניות מס ומושכת לתחומה נישומים בעלי תכונות כאלה ואחרות, היא מעצבת אם כן לא רק את גודלה של עוגת הרווחה החברתית ואת אופן חלוקתה, אלא גם את גודלה והרכבה של הקבוצה שתהיה כפופה למדיניות זו ותיהנה ממנה. למעשה, עיצוב גודלה והרכבה של הקבוצה אינו אופציונלי מבחינתם של מעצבי המדיניות בתחרות הגלובלית, שכן ממילא כל החלטה שיקבלו תשפיע על גודל הקבוצה ועל הרכבה. במילים אחרות, קבוצת הנישומים ומדיניות המס הן שני גורמים שמעצבים זה את זה באופן בו-זמני.¹ באופן מפתיע אולי, מה שנראה על פניו כתוספת לכוחם של מעצבי המדיניות (יכולתם לקבוע לא רק את המדיניות, אלא גם את הרכב הקבוצה) מהווה גם מגבלה משמעותית לגבי כוחם לעצב את מדיניות המס שלהם כרצונם ובצורה שתקדם את המטרות הקלסיות של מדיניות המס.

כפי שאטען בפירוט להלן, המטרות הקלסיות של מדיניות המס מושפעות בצורה משמעותית מהעמדה התחרותית של המדינה. השאיפה לספק את טעמם של התושבים

1 מובן שמדיניות המס אינה הגורם היחיד שמשפיע על החלטותיהם של המשקיעים והתושבים, אולם מאמר זה יתמקד במדיניות המס.

והמשקיעים הניידים, שהם ככל הנראה האטרקטיביים יותר (במונחים של רווחה חברתית), מדרבנת את מעצבי המדיניות להגביל את הפונקציה החלוקתית של המס, על-חשבון התושבים הפחות-ניידים שלהם, ופוגעת במסורות הדמוקרטיות של המדינה בהדגישה את חשיבותה של הניידות כגורם רלוונטי (גם אם לא הגורם היחיד) לקבלת זכויות והטבות כלכליות.

פרק א: מטרות מס הכנסה במשק סגור

מס הכנסה נראה באופן מסורתי ככלי להקצאת עלויות הממשלה באופן הוגן ויעיל.² הספרות מונה כמה מטרות שנחשבות המטרות הקלטיות של "המס הטוב": יעילות, צדק חלוקתי (אקוויטי) ופשטות. המטרות הללו מתורגמות בדרך-כלל לשורה של קירובים טכניים יותר: הרעיון שמשם יהיה שוויוני מתורגם למיסוי על-פי "היכולת לשלם";³ ורעיון היכולת לשלם מתורגם בתורו לכלים טכניים עוד יותר, כגון "הכנסה", "הוצאה מוכרת" ו"הכנסה חייבת". אך כל הקירובים הללו מיועדים בבסיסם להשיג מטרה אחת – חלוקה צודקת ויעילה של נטל המימון של השירותים הציבוריים. על מטרות הצדק החלוקתי והיעילות יש להוסיף, לטעמי, שני סוגים של שיקולים נורמטיביים חשובים, אשר לא מקובל לעסוק בהם כחלק ממדיניות המס הראויה: שיקולי זהות ושיקולי קהילה. צדק חלוקתי הוא אחד השיקולים המרכזיים בכל מדיניות מס ראויה. כך, העמדה המקובלת בעידן המודרני היא שהמס המשתלם אינו אמור להיות קשור באופן ישיר לתועלת שהפרט מפיק מהמדינה.⁴ במקום זאת, חלקם של משלמי המיסים במימון הציבורי נובע מעצם היותם אזרחים או תושבים במדינה. גובה המס נגזר לפיכך לא ממידת הנאתו של הפרט, כי אם מיכולתו לשלם – מי שיש לו אמצעים רבים יותר, כך

2 ראו, למשל, יוסף מ' אדרעי "בסיס מס כולל בישראל" **משפטים** יב 431, 432–433 (1982). ראו גם בג"ץ 6741/99 **יקותיאלי נ' שר הפנים**, פ"ד נה(3) 673, 683 (2001): "מס שהמדינה מטילה על תושביה נועד למימון פעילויות הממשלה, ובהיבט אמור הוא לשמש כלי להשגתם של יעדים חברתיים-כלכליים כלליים". לסקירת המס ככלי להשגת יעדים שהינם מעבר למימון פעילויות הממשלה, ראו אלפרד ויתקון ויעקב נאמן **דיני מסים – מסי הכנסה, עובדן ושבת** 17–24 (מהדורה שלישית, מורחבת ומתוקנת, 1966); ADAM SMITH, AN INQUIRY INTO THE NATURE AND CAUSES OF THE WEALTH OF NATIONS 310–311 (4th ed. 1925); LIAM MURPHY & THOMAS MICHAEL J. NAGEL, THE MYTH OF OWNERSHIP: TAXES AND JUSTICE 12 (2002); ראו גם: GRAETZ & DEBORAH H. SCHENK, FEDERAL INCOME TAXATION: PRINCIPLES AND POLICIES 7–25 (3rd ed. 1995).

3 אדרעי, שם, בעמ' 435.

4 להתנגדות למימון מדינת הרווחה באמצעות מיסי הנאה ראו: HENRY C. SIMONS, PERSONAL INCOME TAXATION: THE DEFINITION OF INCOME AS A PROBLEM OF FISCAL POLICY 4 (1938). עוד ראו, למשל, אדרעי, לעיל ה"ש 2, בעמ' 434.

לפי התפיסה המקובלת, יכול וצריך לשאת בחלק גדול יותר מהוצאות הממשלה.⁵ המדד המקובל לחלק שראוי כי נישום יישא בו הוא עקרון "הקורבן השווה", שעל-פיו מס יהיה צודק אם כל אחד מהנישומים יקריב קורבן שווה ברמתו לזה שקריב חברו – עיקרון המהווה (יחד עם הרעיון של חלוקה מחדש של העושר) את אחת ההצדקות המרכזיות למיסוי הפרוגרסיבי.⁶ המיסוי הפרוגרסיבי מקובל באופן גורף כמנגנון מרכזי במימון מדינת הרווחה.⁷ המיסוי הפרוגרסיבי, המטיל מס בשיעור גבוה יותר על בעלי ההכנסות הגבוהות, אמור לסייע בחלוקה מחדש של העושר בחברה, ועל-פי המקווה גם בצמצום הפערים בחברה.⁸ אכן, מס הכנסה נתפס ככלי-מפתח (ויש הטוענים כי הוא אף הכלי המיטבי)⁹ לחלוקה מחדש של העושר.

5 ראו, לדוגמה: Richard A. Musgrave, *Ability to Pay*, in THE ENCYCLOPEDIA OF TAXATION & TAX POLICY 1 (Joseph J. Cordes et al. eds., 2nd ed. 2005). חלוקה אינה צריכה להתמקד – ואינה מתמקדת – ברווחה חומרית בלבד. תכונות כגון בריאות, מצב פיזי, מצב משפחתי, מגדר, מעמד, איכות חיים ורמת חינוך אינן מתורגמות בהכרח להבדלים חומריים, אך אין ספק שהן משפיעות על רווחת האנשים. ראו: AMARTYA SEN, *INEQUALITY REEXAMINED* 150 (1992); Edward J. McCaffery, *Tax's Empire*, 85 GEO. L.J. 71, 106 (1996). מיסוי, שהוא הכלי המרכזי לחלוקה מחדש, אינו יכול להתעלם מתכונות נוספות של משלם המיסים, בהיותו הכלי העיקרי (ויש האומרים הכלי הנאות היחיד) לחלוקה מחדש. אולם הדין בתכונות הלא-חומריות הללו הינו מעבר לתחומו של מאמר זה.

6 לסקירת הספרות העוסקת בעניין ולהצעת חלופה מרתקת של מיסוי על-פי עיקרון של תרומה שווה, הרואה בהחצנות החיוביות ממעשיו של אדם צורה של תשלום מס, ראו: Adi Libson, *Redefining Tax Fairness: The Equal Contribution Principle* 32 (2013) (unpublished Ph.D. dissertation, Bar-Ilan University). הצעתו של לייבזון סוטה מעקרון הקורבן השווה, הרואה את מידת הקרבתו של הפרט למען המדינה או החברה כפרמטר הרלוונטי היחיד לקביעת חבות המס. עקרון התרומה השווה מנתק את כוונת הפרט בביצוע הפעולה, ועל-כן מכיר גם בהחצנות חיוביות כתוצאה מפעולת הפרט לקידום תועלתו האישית, אף אם השפעתן החיובית הינה תוצא צדדי של פעולתו.

7 אך השוו לאחרונה: EDWARD D. KLEINBARD, *WE ARE BETTER THAN THIS: HOW GOVERNMENT SHOULD SPEND OUR MONEY* (2015), הטוען כי על-מנת לצמצם פערים כלכליים, יש לשים דגש דווקא בניהול נכון של תקציב ההוצאות, ולא דווקא במידת הפרוגרסיביות של המס.

8 אולם קיומו של מיסוי פרוגרסיבי אינו מהווה ערובה לצמצום פערים לאורך זמן. סדרת מחקרים שהתפרסמה לאחרונה מדגימה כיצד בעולם המערבי, למרות מערכות מס פרוגרסיביות לכאורה, גדלו פערי העושר לממדים מטרידים. ראו: THOMAS PIKETTY, *CAPITAL IN THE TWENTY-FIRST CENTURY* (Arthur Goldhammer trans., 2014) (2013). פיקטי מסביר את הגידול הזה בתשואה העדיפה על ההון בהשוואה לשיעורי הצמיחה הכללית. גם כאשר מתמקדים בהכנסות בלבד (להבדיל מרמת העושר), לא תמיד שיעורי מס פרוגרסיביים מעידים על מדיניות של צמצום פערים. מידת צמצום הפערים תלויה כמובן, בין היתר, בשיעור הפרוגרסיביות, אך גם במדיניות נוספת. בישראל, למשל, פורסם ברוח של בנק ישראל לשנת 2013 כי על-פי נתוני מדד ג'יני לשנת 2010, תרומת המדיניות בישראל להפחתה בשיעור העוני הכלכלי מסתכמת ב-25%, בשעה שהממוצע ב-OECD עומד על כ-60%: בישראל שיעור העוני המחושב לפי ההכנסה הכלכלית דומה לשיעור הממוצע ב-OECD – 28.0% לעומת 28.5%, בהתאמה – לפני מיסים ותשלומי העברה; אך עומד על 20.9%

מדיניות מס טובה תקדם גם יעילות, במטרה להשיא את הרווחה החברתית בהינתן המס. האתגר שמעצבי המדיניות ניצבים בפניו הוא כיצד לקדם מדיניות מס שתשיא את הרווחה החברתית (על-ידי צמצום ההטיות שהמס יוצר) ובו-בזמן תחלק באופן צודק את עוגת הרווחה החברתית (המוגדלת).¹⁰ אף שמומחים מסכימים כי מס גולגולת הינו המס הגורם להטיה הפחותה ביותר (ולפיכך גם המס היעיל ביותר), הם רואים אותו כבלתי-ישים, וממליצים על מיסוי מיטבי (optimal taxation) במקומו.¹¹ מיסוי מיטבי מתמקד במזעור חוסר היעילות הנגרם כתוצאה ממיסוי. לפיכך המלצת המיסוי המיטבי היא להטיל מס גבוה יותר על פעילויות קשיחות (פעילויות שבהן סביר להניח שעצם הטלת המס לא תגרום לשינוי ניכר ברמת הפעילות) מאשר על פעילויות גמישות, שכן השפעת המס על האחרונות גדולה יותר, ומכאן הפגיעה ביעילות.

מעבר לשיקולים הנורמטיביים והקלסיים הללו, המס הוא כלי חברתי רב כוח אשר נוטל חלק בבניית זהותו העצמית של הפרט.¹² הוא משפיע על הדרך שבה אנשים תופסים את עצמם ועל הדרך שבה הם מגיבים כלפי אחרים. חוק מס הכנסה משקף – ובו-בזמן מעצב – תפיסה מסוימת של הפרט, בין היתר דרך העובדה שהוא משפיע על פעולותיו של משלם המיסים בהקשרים שונים. למשל, כאשר מס הכנסה מכיר בתכונות מסוימות (לדוגמה: היכולת לשלם, מצב משפחתי, מצב בריאות) תוך התעלמות מגורמים אחרים (לדוגמה: מוגבלות, העובדה שמשלם המיסים גר עם בן-זוג (להבדיל מזוג נשוי) או הוצאות טיפול בילדים), הוא מחזק תפיסה מסוימת של משלם המיסים ומקעקע חלופות אחרות. בעשותו כן הוא נשען על דמות נורמטיבית מסוימת של משלם

לעומת 11.4%, בהתאמה, לאחר מיסים ותשלומי העברה. התרומה להפחתת אי-השוויון הכלכלי בישראל עומדת על 25%, לעומת ממוצע של 35% ב-OECD: 0.501 לעומת 0.470, בהתאמה, לפני מיסים ותשלומי העברה, ו-0.376 לעומת 0.314, בהתאמה, לאחר מיסים ותשלומי העברה. ראו בנק ישראל **דין וחשבון 2013** פרק ח – סוגיות במדיניות הרווחה (2014) www.boi.org.il/he/News/AndPublications/RegularPublications/DocLib3/BankIsraelAnnualReport/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%91%D7%A0%D7%A7%20%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90.%D7%9C%202013/chap-8-2013.pdf

9 ראו: Louis Kaplow & Steven Shavell, *Why the Legal System Is Less Efficient Than the Income Tax in Redistributing Income*, 23 J. LEGAL STUD. 667 (1994)

10 בחשיבה המסורתית נתפסה היעילות כמחייבת "ניטרליות", דהיינו, שהמיסוי לא יפריע לשוק החופשי. ראו, לדוגמה: JOEL SLEMROD & JON BAKIJA, TAXING OURSELVES: A CITIZEN'S GUIDE TO THE DEBATE OVER TAXES 120–121 (4th ed. 2008)

11 ראו McCaffery, לעיל ה"ש 5, בעמ' 77–115. לדיון ממוקד במיסוי המיטבי ראו שם, בעמ' 80–86; David A. Weisbach, *Line Drawing, Doctrine, and Efficiency in the Tax Law*, 84 CORNELL L. REV. 1627 (1999)

12 ראו: Tsilly Dagan, *The Currency of Taxation*, 84 FORDHAM L. REV. 2537 (2016). כן ראו, לדוגמה, McCaffery, לעיל ה"ש 5, בעמ' 106; EDWARD J. MCCAFFERY, FAIR NOT FLAT: HOW TO MAKE THE TAX SYSTEM BETTER AND SIMPLER 114 (2002); Miranda Stewart, *Domesticating Tax Reform: The Family in Australian Tax and Transfer Law*, 21 SYDNEY L. REV. 453 (1999); Tsilly Dagan, *Commuting*, 26 VA. TAX REV. 185 (2006)

המיסים, ובו־בזמן מעצב דמות זו.¹³ אם אנו מניחים שמשלם מיסים טיפוסי הוא בריא, נשוי, חסר ילדים או מתגורר בקרבת מקום עבודתו, אנו מוציאים מן הכלל את אלה שהם מוגבלים, רווקים, בעלי ילדים או מתגוררים רחוק יותר ממקום עבודתם. הנחות אלה אינן בעלות משמעות אקספרסיבית גרידא. הן משליכות על המציאות. כך, לדוגמה, במדינות רבות, וגם בישראל, הוצאות משלם המיסים על טיפול בילדים, בריאות ונסיעה לעבודה נחשבות הוצאות אישיות ולכן אינן מוכרות,¹⁴ בעוד הוצאות על נסיעות לצורכי עבודה, העסקת מזכיר/ה ודומותיהן מותרות בניכוי.¹⁵ יודגש: המס משפיע לא רק על האופן שבו משלם המיסים תופס את עצמו ואת האחר, אלא גם על בחירותיו (לגור רחוק ממקום העבודה, לצאת לעבודה או להישאר בבית). בהנחה שמשלם המיסים משנה את בחירותיו, גם המשמעויות החברתיות והנורמות החברתיות עשויות להשתנות. כתוצאה מכך המס יכול להשפיע על אופן תפקודו של משלם המיסים במסגרת המשפחתית, בקהילה ובמקום העבודה. יתרה מזו, המראה, הגודל והאופי של הקהילות הנבחרות על־ידי משלמי המיסים והמוסדות החברתיים שהם בונים עשויים להשתנות.¹⁶ בהתאם לכך,

13 Dagan, *Commuting*, שם.

14 ס' 1(32) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: פקודת מס הכנסה או הפקודה), כפי שתוקן בס' 1 לחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 170), התשס"ט-2009, ס"ח 152, קובע כי בבירור הכנסתו החייבת של אדם לא יותרו ניכויים בשל "הוצאות שאינן הוצאות כרוכות ושלובות בתהליך הפקת ההכנסה, לרבות [...] הוצאות שהוצאו לשם הגעה למקום ההשתכרות ולשם חזרה ממנו, והוצאות שהוצאו לשם טיפול בילד או השגחה עליו או לשם טיפול באדם אחר או השגחה עליו". החוק תוקן בעקבות ע"א 4243/08 פקיד שומה גוש דן נ' פרי (פורסם בנבו, 30.4.2009), שם הכיר בית־המשפט בהוצאות טיפול בילדים כמותרות בניכוי לצורכי מס.

15 ס' 17 לפקודה קובע כי "לשם בירור הכנסתו החייבת של אדם ינוכו, זולת אם הניכוי הוגבל או לא הותר על פי סעיף 31, יציאות והוצאות שיצאו כולן בייצור הכנסתו בשנת המס ולשם כך בלבד". ראו צילי דגן "הוצאה מוכרת" עיוני משפט לא 257, 263 (2009); ס' 2 לתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), התשל"ב-1972.

16 לפיכך, למשל, מיסוי עשוי לעודד הסדרים משפחתיים מסוימים (לדוגמה, יציאת אימהות לעבודה או לחלופין הישארותן בבית על-מנת לטפל בילדיהן) ולהעדיף אותם על אחרים. ראו, לדוגמה, Stewart, לעיל ה"ש 12; Dagan, *Commuting*, לעיל ה"ש 12; Lisa Philipps, *Taxing the Market*; 111 (2000); Tsilly Dagan, *Ordinary People, Necessary Choices: A Comparative Study of Childcare Expenses*, 11 THEORETICAL INQ. L. 589 (2010). המס יכול לעודד ארגונים הפועלים לא למטרות רווח, להעניק לעובדיהם מגורים סמוך למקום העבודה או תרומות למטרות פילנתרופיות: Tsilly Dagan, *Itemizing Personhood*, 29 VA. TAX REV. 93 (2009). טלו, לדוגמה, את הקיבוץ בישראל, אשר כחלק מהנטייה הכללית במשפט הישראלי לא למסות מערכות יחסים ופעילויות שאינן שוקיות באופיין נהנה מטיפול ייחודי בשיטת המס הישראלית, כגון התעלמות מהשירותים שהחברים מעניקים במסגרת הקיבוץ וייחוס נקודות-זיכוי ופטורים בין חברי הקיבוץ. השינוי שחל בשנים האחרונות בקיבוץ המתחדש אל עבר פעילות שוקית – כגון מעבר לשיטת התגמול הדיפרנציאלי, הפועלת על-פי עקרונות השוק החופשי – מצריך התייחסות שונה למיסויו של הקיבוץ. ראו צילי דגן ואביטל מרגלית "מיסים וקהילה: על מיסוי הקיבוץ המסורתי והקיבוץ המתחדש" עיוני משפט לו 461, 485 (2013).

ניתוח מקיף של מס הכנסה חייב להביא בחשבון, יחד עם המטרות המסורתיות של יעילות וצדק חלוקתי, גם את הרעיונות המסורתיים פחות של זהות וקהילה.

זאת ועוד, בהיותו מקור מימון מרכזי מבחינת הממשלה, כמו גם אחד הנושאים המטרידים מצביעים בכל מקום, מס הוא אחד הגילויים הבולטים ביותר של השתתפות בחברות דמוקרטיות.¹⁷ יכולתם של משלמי המיסים להביע עמדה לגבי מדיניות המס, מחד גיסא, ואפשרותם לקבל דין וחשבון ממעצבי המדיניות, מאידך גיסא, חשובות במיוחד בשיטת מס בחברה דמוקרטית. כמאמר הביטוי "no taxation without representation", קיים קשר חזק בין החובה לשלם מיסים לבין ההשתתפות בהליך הדמוקרטי. אם הפרט כפוף למיסוי אשר מוטל על-ידי המדינה, עליו להיות גם בעל השפעה בהליך תכנונו של אותו מיסוי.¹⁸

השיקולים הנורמטיביים הללו – יעילות, צדק חלוקתי, זהות, קהילה והשתתפות דמוקרטית – הם הבסיס למדיניות מיסוי ראויה. הטענה המרכזית של מאמר זה היא כי הגלובליזציה, ובפרט התחרות הגלובלית בין מדינות על תושבים, על השקעות ועל תקבולים ממיסים, מאתגרות כל אחד מהשיקולים הללו ומחייבות חשיבה מחדש על תוכנם ועל הדרך שבה יש לאזן ביניהם.

פרק ב: השלכות הגלובליזציה

הגלובליזציה מעניקה לנישומים יחידים – ועוד יותר מכך לתאגידים – גמישות מיוחדת. בעולם גלובלי עומדות לרשות תושביה של מדינה פלוגנית ולרשות המשקיעים בה חלופות במדינות אחרות. הגם שניידותם של תושבים כמו גם של השקעות אינה מושלמת, לעצם העובדה שלנישומים יש אפשרות מסוימת לעזוב יש השפעה דרמטית על מערכת השיקולים של המדינות השונות. האפשרות לעזוב הופכת את המדינה ממוסד כופה, שבו מקבלי ההחלטות מעצבים את שיטת המס של המדינה כראות עיניהם (בכפוף, כמובן, למגבלות הפנימיות של שיטת הממשל במדינה), למוסד הנמצא בתנאי תחרות מול מדינות אחרות.

17 Assaf Likhovski, *A Map of Society: Defining Income in British, British-Colonial and American Tax Legislation*, 2005 BRIT. TAX REV. 158, 178 (2005); Ajay K. Mehrotra, *Reviving Fiscal Citizenship*, 113 MICH. L. REV. 943, 944 (2015)

18 לניתוח מעמיק של דיני המס, דמוקרטיה, אחריותיות ולגיטימציה בהקשר של מיסוי בין-לאומי ראו: Diane M. Ring, *What's at Stake in the Sovereignty Debate?: International Tax and the Nation-State*, 49 VA. J. INT'L L. 155 (2008). להדגמת הקשרים המורכבים שבין מיסוי להשתתפות דמוקרטית ראו, לדוגמה: Saul Levmore, *Taxes as Ballots*, 65 U. CHI. L. REV. 387 (1998); Nancy C. Staudt, *Taxation Without Representation*, 55 TAX L. REV. 555 (2002); Mary Condon & Lisa Philipps, *Connecting Economy, Gender and Citizenship*, in LAW AND CITIZENSHIP 176 (Law Commission of Canada ed., 2006)

התחרות מטילה מגבלה נוספת על יכולת קבלת ההחלטות של המדינה. בזירת המיסוי הבין-לאומי, כל מדינה מחליטה באופן עצמאי אם וכיצד למסות את תושביה ואת המשקיעים הזרים בה. למרות הגישות התומכות בהסדרים רב-לאומיים מסוגים שונים, אין ארגון רב-לאומי, ובוודאי לא ממשלה בין-לאומית, שבסמכותם להכתיב מדיניות מס.¹⁹ אף שיש הטוענים כי הפרקטיקות הקיימות של המדינות כוננו דה-פקטו משטר מס בין-לאומי – ויש אף מי שטוען כי משטר המס הבין-לאומי הזה מהווה משפט בין-לאומי מנהגי המטיל מגבלות מסוימות על המדינות השונות בחקיקת המיסוי הבין-לאומי שלהן²⁰ – אין חולק כי משטר כזה, גם אם הוא קיים, הוא נטול יכולת אכיפה פורמלית. מכאן שבזירה הבין-לאומית, במקום הריבון היחיד ובעל הכוח שראינו לנגד עינינו כאשר עסקנו במדיניות המיסוי ברמה הארצית, אנו מוצאים מצב שונה לחלוטין: במקום ריבון אחד כל-יכול, כמאתיים ריבוניים מתחרים ביניהם על השקעות, על תושבים ועל תקבולים ממיסים. המס – לנוכח העובדה שהוא פרמטר בעל חשיבות בקרב המשקיעים והתושבים²¹ – מהווה את אחד הכלים התחרותיים המשמעותיים במשחק בין המדינות השונות בזירה הבין-לאומית.²² אשר על-כן, ממשלות המתחרות זו בזו בעולם גלובלי

19 ראו צילי דגן מיסוי בינלאומי 331–333 (2004) (להלן: דגן מיסוי בינלאומי). להרחבה בדבר היתרונות והחסרונות הגלומים בשיתוף-פעולה בין-לאומי ראו שם, בעמ' 327 ואילך. TSILLY DAGAN, INTERNATIONAL TAX POLICY: BETWEEN COMPETITION AND COOPERATION (forthcoming Cambridge University Press, 2017).

אף-על-פי-כן, אציין כי לאחרונה אימץ ה-OECD, בשיתוף עם פורום G20 (The Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors), המלצות שנועדו למנוע הסטת רווחים מהמדינות שבהן הם הופקו. לדיון בהמלצות ראו DAGAN, שם, בפרק 5. מספר חסר תקדים של מדינות, רבות ישראל, בחרו להצטרף ליוזמה. קשה לקבוע עד כמה מדובר בהמלצות שיטיבועו את חותמן על מדיניות המיסוי הבין-לאומית של המדינות שהצטרפו ליוזמה. מעניין, עם זאת, שהמחוקק הישראלי בחר לאמץ חלק ממשמעותי של ההמלצות בתיקוני המס השונים שהתקבלו במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017–2018.

20 ראו, לדוגמה: Yariv Brauner, *An International Tax Regime in Crystallization*, 56 TAX L. REV. 259 (2003); REUVEN S. AVI-YONAH, *INTERNATIONAL TAX AS INTERNATIONAL LAW: AN ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL TAX REGIME* (2007).

21 ראו: James R. Hines Jr., *Will Social Welfare Expenditures Survive Tax Competition?*, 22 OXFORD REV. ECON. POL'Y 330, 332 (2006).

22 התחרות בין המדינות גם מעורדת אותן להציע חבילות אטרקטיביות של שירותים שיספקו את צורכיהם של הגורמים הניידים יותר ושל התושבים הפוטנציאליים המועילים יותר תמורת "מחיר" אטרקטיבי של תשלומי מיסים. ראו: Charles M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, 64 J. POL. ECON. 416 (1956). תחת המודל הקלסי של טיבוט, שהתמקד ברשויות המקומיות, תחרות בין מספר רב דיו של רשויות מקומיות, אשר כל אחת מהן מציעה "חבילה" שונה של מס ושירותים ומתירה הגירה חופשית של תושבים, מגבירה את היעילות. כל רשות (מדינה במקרה שלנו) מספקת "חבילה" של שירותים ציבוריים תמורת מחיר – המס שהתושבים משלמים. בהנחה שהתושבים ניידים לחלוטין, הם יכולים לבחור בחבילה העדיפה מבחינתם בהתחשב במחיר שהם מוכנים לשלם. כך יקבלו הממשלות תמריצים לספק את החבילות שהנישומים חושקים בהן,

צריכות לחשוב על המיסוי באופן שונה מכפי שהן היו עושות במשק סגור. במקום להשתדל להגדיר את מדיניות המס בצורה המיטבית, כך שהיא תקדם את המטרות המשותפות של נתיני המדינה הקיימים, המס נהפך לכלי לגיוס משקיעים ותושבים. כדי להיות תחרותיות, על המדינות לספק למשקיעים ולתושבים פוטנציאליים תמריצים שימשכו אל המדינה את המשקיעים והתושבים מ"הסוג הנכון".

החשיבה התחרותית המתחייבת מהתחרות על התושבים ועל המשקיעים הופכת על ראשם את כל השיקולים הנורמטיביים העומדים בשורשה של חקיקת המיסים. היעילות, החלוקה, מושגי הקהילה והזהות הלאומית וכן ההשתתפות הדמוקרטית נהפכים כולם למושגים אשר תלויים בתחרות ומושפעים מתנאיה. הסעיפים הבאים יעמדו על ההשלכות שיש לחשיבה התחרותית-הגלובלית הזו על כל אחד מהשיקולים הללו.

1. יעילות

התחרות הבין-לאומית מספקת לגורמים הניידים מקרב המשקיעים והתושבים חלופות רבות יחסית לכלכלה סגורה. כך, תושבים ומשקיעים ניידים יכולים להעתיק את הונם למדינה אחרת, לשנות את מקום מושבם, לשנות את המקום שבו הם עושים עסקים, ולעיתים אף להמיר את אזרחותם. מגוון האפשרויות הללו, הנתון לבחירתם של התושבים והמשקיעים, משנה את יחסי הכוחות בין המדינה לבין הכפופים למיסיה. בעוד בהעדר תחרות הנישום יכול לבחור (רק) לשנות את התנהגותו (לדוגמה: לעבוד יותר או פחות, לחסוך יותר או פחות, להשקיע זמן ואנרגיה בפעילויות מסוימות או להימנע מהן ועוד), במשטר תחרותי, שבו יש לתושבים ולמשקיעים חלופות אחרות, ביכולתם לבחור במידה רבה את דיני המס שברצונם להיות כפופים להם. בחירה זו, הנתונה לנישומים (או לפחות לחלק לא-מבוטל מהם), משנה את תפקיד הממשלה: מממשלה הדואגת לא לעוות את פעילותו של השוק המקומי באמצעות דיני המס, היא נהפכת לשחקנית המתחרה במדינות אחרות במטרה לגייס (ולשמר) את התושבים ה"טובים" ביותר,²³ את ההשקעות הרווחיות ואת התאגידים המועילים, על-ידי עיצוב משטר המס האטרקטיבי ביותר.

ההשלכות של העמדה התחרותית הזו על מטרותיהם של דיני המס הן דרמטיות: מנקודת-מבטה של מדינה כישאל, למשל, התחרות מניעה את המדינה להפחית את

וכך תגבר היעילות. לדיון במודל של טיבוט בזירה הבין-לאומית ראו: Julie Roin, *Competition and Evasion: Another Perspective on International Tax Competition*, 89 GEO. L.J. 543 (2001).

23 אף שמדינות מתחרות על תושבים אטרקטיביים, הן אינן מסוגלות בדרך-כלל לדחוק החוצה תושבים קיימים, גם אם אלה אטרקטיביים פחות. זאת, הן בשל מחויבותן של הממשלות לנתיניהן המקוריים והן בשל העובדה שתושבים אלה אינם רצויים על-ידי מדינות אחרות ולכן אינם יכולים להגר מהמדינה.

שיעורי המס שלה לשיעורי מס תחרותיים יותר.²⁴ אם בהעדר תחרות היה השיקול המרכזי של המדינה הטלת המס המיטבי, קרי זה שמצליח לגייס את המשאבים הדרושים למימון המגזר הציבורי תוך מזעור העלויות של חוסר יעילות המוטלות על המשק, בתנאי תחרות מתוסף על השיקול הזה שיקול מרכזי נוסף – החלופות העומדות לבחירתם של הנישומים הפוטנציאליים. כאשר מדינת-ישראל מתחרה מול מדינות אחרות על השקעות, למשל, עליה להציע שיעורי מס תחרותיים. אם היא לא תציע שיעורי מס תחרותיים, היא עלולה לאבד את ההשקעות לטובת מדינות מקבילות, כאירלנד או הודו, שמציעות שיעורי מס נמוכים יותר בתנאים דומים של איכות כוח עבודה ושירותים ציבוריים. באופן כללי יותר, מדיניות המיסוי המיטבית של המדינה תהיה אם כן כזו הממסה את ההשקעות ביחס הפוך לרמת הניידות שלהן. ככל שרמת גמישותם של המשקיעים לגבי מיקום השקעתם גבוהה יותר, יהא על ישראל להעניק הטבות משמעותיות יותר על-מנת להסיט את ההשקעות לתחומיה או למנוע את הסטתן ממנה.

מדינת-ישראל מודעת לתחרות הזו,²⁵ ומציעה – בעיקר במסגרת פקודת מס הכנסה ובמסגרת חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 – הטבות למשקיעים זרים שהשקעותיהם ניידות,²⁶ כמו-גם הטבות למשקיעים שכבר פועלים בארץ.²⁷

24 אחת הדוגמות להפחתה בשיעורי המס על-מנת להפוך אותו לאטרקטיבי אל מול המדינות המתחרות הוא הורדת מס החברות. בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ה"ח הממשלה 433 (להלן: הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית), הוצע להפחית את מס החברות משיעור של 25% לשיעור של 23% בשתי פעימות. המחוקק אימץ הצעה זו בתיקון 234 לס' 126 בפקודת מס הכנסה, והוריד את מס החברות, כפי שהוצע בפעימה הראשונה, לשיעור של 24%. בדברי ההסבר להצעה נאמר (שם, בעמ' 502): "בישראל, הקטנת שיעור מס החברות עשויה להביא לתרומה כלכלית משמעותית, בהתאם לתיאוריה הכלכלית הגורסת שחברות אינן פועלות בסף הייצור המקסימלי היעיל בשל השפעתו המרסנת של המס. נוסף לכך, שיעור מס החברות בישראל הוא גבוה יחסית לאלה הנהוגים במדינות המפותחות, ובפרט יחסית למדינות המתחרות על פעילות חברות אלה, ומכאן שהתוספת השולית לצמיחה מהורדת שיעור המס צפויה להיות גבוהה."

25 **דוח צוות הבריקה לעניין הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון (2015)** (להלן: **דוח ועדת אנדרון**), למשל, הכיר בכך שהתחרות הבין-לאומית על נישומים פותחת לנישומים פתח לבחירת חלופות אחרות, ומחייבת מתן הטבות מס על-מנת למשוך אל המדינה נישומים אטרקטיביים חדשים ולשמר את אלה הקיימים. בדוח נכתב (שם, בעמ' 27): "ללא תמריצי המס, חלק מהחברות המוטבות היו משנות התנהגות, ולא היו משלמות בפועל את מלוא הפרש המס בישראל – למשל באמצעות הסטת רווחים לחו"ל בדרכים חשבונאיות או העברת פעילותן לחו"ל. כך, לעתים צמצום מסולולי מס מועדפים לחברות עשויה לצמצם את הכנסות המדינה ממסים, ולא להעלותן. גמישות גבוהה זו של אפשרויות המיקום של פעילויות אלה עבור חלק מהחברות, ותרומתן למשק הישראלי, היא אחת מההצדקות למתן התמריצים מכוח החוק."

26 כך, למשל, במסגרת הרפורמה במס הכנסה של שנת 2003, המליצה הוועדה לרפורמה במס הכנסה להפחית את שיעור המס המוטל על רווחי הון "במטרה להפוך את ישראל אטרקטיבית ותחרותית במשיכת השקעות בינלאומיות". ראו **רפורמה במס הכנסה – המלצות הוועדה**

כך, בשנים האחרונות תוקן החוק לעידוד השקעות הון על-מנת להקל על המשקיעים הזרים שהשקעותיהם ניידות: מטרת החוק שונתה, וכעת היא "עידוד השקעות הון ויוזמה כלכלית, באופן שבו תינתן עדיפות לחדשנות ולפעילות באזורי פיתוח, [בין היתר] לשם [...] שיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בין-לאומיים".²⁸ גם שיעורי המס על רווחים בישראל כמו-גם על רווחים מחולקים הופחתו עם השנים,²⁹ והמנגנונים הקבועים בו פושטו על-מנת להסיר מגבלות מהמשקיעים

לרפורמה במס 111 (2002) mof.gov.il/Committees/PreviouslyCommittees/TaxReforma Committee/Report_Full.PDF (להלן: **דוח ועדת רבינוביץ**). ראו גם **מסקנות הוועדה הבין משרדית לבחינת מדיניות הטבות המס והמענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון** 21 (2010) mof.gov.il/releases/documents/2010-41294.pdf (להלן: **ועדת שני**): [...] מדינות שונות בעולם רואות ערך רב בפיתוח תעשייתי בתחומן ככלי לפיתוח ולשימור של יתרונותיהן בשווקים הגלובליים, השגת ביטחון תעסוקתי לאוכלוסייה, פיזור הסיכונים במשק וחיווק מעמדן הבין-לאומי. מתן הטבות הוא אמצעי זמין ומידי לקידום השקעות בתחומי מדינה ספציפית ועל כן אמצעי זה מצוי בשימוש שכיח כל כך". בהתאם לכך המליצה הוועדה, לדוגמה, [...] לקבוע מסלול הטבות במס המיועד לחברות גדולות לצורך משיכת פעילות של חברות רב-לאומיות במדינת ישראל" (שם, בעמ' 66).

27 בכתב הפנייה לשרים כתבו יושב-ראש ועדת שני וממלא-מקומו כי [...] יישום המלצות הוועדה יתרום לקידום המטרות וההתמודדות מול האתגרים העומדים [מול] המשק הישראלי – שיפור התחרותיות של התעשייה הישראלית בעולם" (שם, בעמ' 3). ברוח זו המליצה ועדת שני לבטל את ההבחנה בין משקיעי חוץ למשקיעים מקומיים (שם, בעמ' 2).

28 ס' 1 לחוק לעידוד השקעות הון. בס' 1 להצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, ה"ח הממשלה 6 (להלן: **הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012**), נוסחה מטרת החוק כך: "...להביא לצמיחה כלכלית, באמצעות ניצול יתרונותיו היחסיים של המשק הישראלי ובשים לב לאתגרים העומדים בפניו, תוך הגברת התעסוקה וצמצום פערים כלכליים-חברתיים".

29 "במהלך השנים הוכנסו בחוק שינויים רבים – בקריטריונים ובמסלולי ההטבות: בשנות השבעים והשמונים היה ניתן לפרויקטים המאושרים סל הטבות, שכלל מענקי הון והלוואות פיתוח לא צמודות. הלוואות הפיתוח בוטלו ב-1986, ובמקומן נוסף מסלול הטבות מס בשם 'המסלול החלופי', שבו יכול המפעל להמיר את הזכאות למענק בהטבות מס – פטור מלא ממס חברות על ההכנסה הבלתי מחולקת למספר שנים [...] במחצית השנייה של שנות התשעים החל תהליך של צמצום היקף המענקים והרחבה של הטבות המס: בשנת 1997 הופחתו שיעורי המענקים ל-24 אחוזים באזור עדיפות א' ול-10 אחוזים באזור עדיפות ב' [...] בשנת 2004 הוכנס בחוק שינוי משמעותי, ונוספו שני מסלולים חדשים: מסלול המענק פטור ממס חברות ופטור ממס על דיווידנד על השקעות גדולות במיוחד ומסלול מס חברות ומס דיווידנד מופחתים, באזור עדיפות א'". גיא נבון ורוני פריש "השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו" 4 (בנק ישראל – חטיבת המחקר, 2009) www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0912h.pdf. בשנת 2010 תוקן החוק שוב, ונקבע כי שיעורי המס יהיו קבועים, וכי החל בשנת 2015 ייגה מפעל תעשייתי העומד בהוראות החוק משיעור מס של 6% באזור פיתוח א' ומשיעור מס של 12% באזורים האחרים. עד אז יפחתו שיעורי המס בהדרגה. ראו דברי ההסבר להצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012, בעמ' 122.

הזרים כמו-גם מאלה המקומיים.³⁰ בשנת 2016 תוקן החוק שוב על-מנת למשוך חברות טכנולוגיה (הנחשבות ניידות במיוחד) להשקיע בארץ, וקבע להן שיעורי מס אטרקטיביים במיוחד.³¹

ההשקעות הפסיביות – בהיותן הניידות ביותר – הן אולי הדוגמה הטובה ביותר למקרים שבהם כדאי למדינה להעניק הטבות מס. אף שנדמה לכאורה כי מדינות אמורות להיות מעוניינות לגבות שיעורי מס גבוהים ככל האפשר מגורמים זרים, התיאוריה הכלכלית מלמדת אותנו כי המדיניות המיטבית מבחינתן של מדינות מארחות חסרות כוח שוק היא דווקא הפחתת כל מס המוטל על משקיעים זרים.³² הרציונל הוא שאם שוק ההון הבינ-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.³³ על-מנת להשיא את התועלת מהשקעות זרות, למדינה המארחת יש אינטרס למשוך משקיעים זרים באמצעות הטלת מס נמוך ככל האפשר, כל עוד הרווחים לגורמי הייצור המקומיים מן ההשקעה הזרה צפויים להיות גבוהים מן ההפסד שייגרם למדינה בגין המיסוי הנמוך. גם בהקשר זה המדיניות המיטבית של ישראל תואמת במקרים רבים את ההמלצות של התיאוריה הכלכלית. מדינת-ישראל חוקקה שורה של חוקים המקילים את נטל המס על המשקיעים הזרים הפסיביים, במגמה לעודד השקעות זרות בישראל.³⁴

30 כך, למשל, נקבע לאחרונה כי על רווחי המפעל המועדף לא תוטל חבות מס נוספת בעת חלוקת הדיווידנד (כגון: השלמת מס חברות) מלבד חבות המס של בעל המניות. ראו חוזר מס הכנסה מס' 3/2012 "תיקון מס' 68 לחוק עידוד השקעות הון" 10 (10.6.2012) www.taxes.gov.il/incometax/ documents/hozrim/hoz03-2012.pdf. כמו-כן, לפי **דוח ועדת אנדרון**, לעיל ה"ש 25, חל גידול ניכר במספר החברות המקבלות הטבות מס בשנים 2011 ו-2012 מכוח החוק לעידוד השקעות הון. את הגידול במספר החברות המוטבות מסביר הדוח כך (שם, בעמ' 28): "הגידול במספר החברות המוטבות בשנים אלה נבע, בחלקו, משינויים שהוכנסו בתיקון 68 – ובמרכזם הסרת מגבלת תקופת הזכאות להטבות, שהחזירה למעגל החברות המוטבות חברות שסיימו את תקופת זכאותן לפי מתכונת החוק הקודמת."

31 בשנת 2016 אושר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, שבמסגרתו נכלל גם תיקון 73 לחוק לעידוד השקעות הון. מדברי ההסבר לתיקון עולה כי מטרת התיקון היא משיכת תעשיות עתירות ידע, תוך שימת דגש בפיתוח נכסים לא-מוחשיים (קניין רוחני). התיקון קובע מסלולים חדשים של הטבות מס, ביניהם שיעור מס מופחת של 7.5% למפעל טכנולוגי מועדף באזור פיתוח א' ושיעור מס מופחת של 12% למפעל כזה באזור פיתוח אחר (ס' 51כזה לחוק לעידוד השקעות הון).

32 על המדיניות המיטבית מבחינתן של מדינות מארחות, ועל השיקולים ותוצאות המדיניות, ראו דגן **מיסוי בינלאומי**, לעיל ה"ש 19, בעמ' 140 ואילך והאסמכתות שם.

33 ראו: A. Lans Bovenberg, Krister Andersson, Kenji Aramaki & Sheetal K. Chand, *Tax Incentives and International Capital Flows: The Case of the United States and Japan*, in TAXATION IN THE GLOBAL ECONOMY 283, 291–292 (Assaf Razin & Joel Slemrod eds., 1990).

34 לדוגמה, ס' 9(ד15) לפקודה פוטר תושב חוץ ממס על הכנסות מריבית, דמי ניכיון או הפרשי הצמדה

השקעות ניידות גם פגיעות יותר לתכנון הפעילות משיקולי מס. החקיקה הישראלית רגישה גם לנקודה זו. כך, למשל, ניתן להסביר את התיקון לחוק לעידוד השקעות הון התולה את ההטבה ברכיב משמעותי של כושר הייצוא של המפעל הזכאי להטבות ברכיב הניוד.³⁵ כאשר יש למפעל רכיב משמעותי של ייצוא, יש לו גם יכולת לתכנן את פעילותו כך שחלק גדול יותר ממנה (לפחות זו השיווקית, אם לא היצרנית) ייערך בחוץ-לארץ. לעומת זאת, החקיקה החדשה בנושא מיסוי רווחי הגז הטילה מיסוי גבוה יחסית על רווחי הגז, וגם אותה ניתן להסביר באמצעות העובדה שרווחי הגז קשורים בקשר טריטוריאלי לישראל.³⁶ הוזה אומר, יהיה קשה להעביר את ייצור הגז למדינה אחרת. באופן כללי, אם כן, מדיניות המיסוי המיטבית של המדינה תמסה את ההשקעות ביחס הפוך לרמת הגמישות שלהן. כלל זה יוצר הבחנה מתבקשת בין נישומים שונים, שכן משקיעים זרים שונים זה מזה ברמת הניידות שלהם. משקיעים פסיביים ניידים יותר מאשר השקעות ישירות המחייבות השקעה בתשתית ובגורמי ייצור. משקיעים בענפים

מאגרות-חוב הנסחרות בבורסה בישראל (בכפוף לתנאים). ס' 97(2) לפקודה פוטר תושבי חוץ ממש על רווחי הון במכירת ניירות-ערך הנסחרים בבורסה בישראל. נוסף על כך, ס' 97(3) לפקודה פוטר תושב חוץ ממש על רווח הון שהיה לו במכירת נייר-ערך של חברה תושבת ישראל או במכירת זכות בק"ר-בני-אדם תושב חוץ שעיקר נכסיו הם זכויות בנכסים הנמצאים בישראל (בכפוף לתנאים). בשנת 2011 התגלע חשש שהפטורים הללו מנוצלים על-ידי שחקנים בשוק המט"ח למטרות עשיית רווח לטווח קצר, וגורמים לתיסוף מטבע שעלול לפגוע בכושר התחרות ארוך-הטווח של המשק, וזאת בעיקר כאשר מדובר ברכישה של מלווים קצרי-מועד (מק"מים) ואגרות-חוב לטווח קצר. לכן בוטל הפטור לתושבי חוץ בגין רווח הון ממכירת "מלווה מדינה קצר מועד". בעקבות המשבר הכלכלי של 2008 הנהיגה ישראל הקלות למשקיעים זרים על-מנת לעודד אותם להשקיע באגרות-חוב קונצרניות הנסחרות בבורסה, בדומה למצב הקיים במדינות מפותחות אחרות, כגון צרפת, אנגליה, שווייץ וארצות-הברית. הרעיון היה שעידוד החזקות של תושבי החוץ באגרות-חוב קונצרניות שחירות עשוי להוביל ל"עירוני חיצוני" של נזילות לשוק זה, לגידול במחזורי המסחר בהן ולתמחורן על-פי שוויין הכלכלי. מגמה זו עשויה להשפיע הן על שווי תיק הנכסים של הגופים המוסדיים והן על יכולת הגיוס של פירמות ושל מחזור חוב קיים. בעקבות התיקון, ס' 9(15ד) לפקודת מס הכנסה פוטר "ריבית, דמי ניכיון או הפרשי הצמדה המשולמים לתושב חוץ על איגרת חוב הנסחרת בבורסה בישראל, שהנפיק חבר בני אדם תושב ישראל [...] ובלבד שההכנסה אינה במפעל קבע של תושב החוץ בישראל". ראו חוק התיקון פקודת מס הכנסה (מס' 169 והוראת שעה), התשס"ט-2008, ה"ח 128.

35 ראו ס' 18א(1)(ג) לחוק לעידוד השקעות הון (שתוקן בחוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 70), התשע"ג-2013, ס"ח 103).

36 ראו חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א-2011. כן ראו תקנות מס הכנסה (ניכויים מהכנסת בעלי זכויות נפט) (תיקון), התשע"א-2011, ק"ת 938, המאמצות את המלצות ועדת ששינסקי. ראו **מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל** (2011) mof.gov.il/Committees/PreviouslyCommittees/PhysicsPolicyCommittee/FullReport_FullReport.pdf. הוועדה סקרה את המערכת הפיסקלית הקיימת בענף חיפושי הנפט והגז, המורכבת בעיקרה מתמלוגים מכוח חוק הנפט, התשי"ב-1952, ומהטבות מס מכוח תקנות מס הכנסה לתחום הנפט. על-פי הרוח, אימוץ המלצות הוועדה יביא לידי העלאת חלקם של המדינה והציבור ברווח הנקי מהפקות הגז והנפט משיעור של כשליש לשיעור של 52%–62%. שם, בעמ' 5.

שבהם יש לישראל יתרון יחסי יהיו מוכנים לשאת בנטל מס גבוה יותר בהשוואה לאלה המשקיעים בענפים שבהם אין לישראל יתרון יחסי כזה. על מדינה השואפת להשיא את גודל העוגה המצרפית של תושביה להנהיג שיעורי מס תחרותיים לגבי ההשקעות הניידות. העלאת שיעורי המס עלולה להסיט את ההשקעות למדינות אחרות, ובכך לפגוע בעוגה המצרפית.

המעבר לשוק הגלובלי-התחרותי מאלץ מדינות להסתכל מנקודת-מבט תחרותית לא רק על ההשקעות בתחומי המדינה, אלא אפילו על תושביהן. כמו ההשקעות, גם התושבים הנפכים ל"ענף רווח". בעוד במסגרת שיקולי המיסוי הפנימיים קבוצת התושבים היא קבוצה נתונה, התחרות הבין-לאומית על תושבים הפכת גם את ההחלטה את מי לקלוט כחבר במדינה להחלטה המונעת, בין היתר, משיקולי יעילות. התושבים אינם עשויים מקשה אחת. לא כל התושבים ניידים באופן שווה, ותרומתם היחסית למדינה אינה זהה בהכרח. חלק מהתושבים ניידים יותר מאחרים. חשוב מכך, חלק מהתושבים מבוקשים יותר מאחרים על-ידי מדינות מסוימות, ואותם יהיה קשה יותר לפתות להישאר בתחומיה של המדינה אל מול הצעות קוסמות בחוץ-לארץ.³⁷ תושבים נחשקים כוללים מיזמים רב-לאומיים (MNEs) שמרכזי השליטה והניהול שלהם מספקים ידע, מקומות עבודה וביקוש לשירותים עסקיים; יחידים אמידים שישקיעו או יצרכו סכומי כסף ניכרים בתחומי המדינה; צעירים מוכשרים שיתרמו להתפתחות הידע המקומי; בעלי מקצועות נדרשים; או צעירים שיתרמו למערכת הביטחון הסוציאלי הרופפת. יחידים נחשקים פחות יכללו את החולים, הנזקקים והעניים. בתנאים של תחרות יש למדינות אינטרס לעצב חבילות מס ושירותים שיספקו את צורכיהם של התושבים המבוקשים והניידים ביותר. בהנחה שהממשלה מעוניינת בהשאת הרווחה החברתית המצרפית, היא תעצב מדיניות שתמשוך את הנישומים הרווחיים ביותר (אלה שדרישתם למוצרים ציבוריים היא הנמוכה ביותר, ואלה המספקים את התועלת הגבוהה ביותר לכלכלה הלאומית). בניגוד למקרה של השקעות הוניות פסיביות, היתרונות הכלכליים הצומחים למדינה מקליטת תושבים אינם חד-משמעיים, שכן תושבים גם משיתים על המדינה הוצאות ציבוריות. לכן יהיה כדאי למדינה לעודד קליטה של תושבים רק במקרים שבהם היתרונות שהם עתידים להניב למדינה עולים על העלויות שהם ישיתו עליה (או השירותים שהם יצרכו בה).

מדינת-ישראל נקטה שורה של צעדים על-מנת להציע יתרונות תחרותיים למי שיהפכו לתושבי ישראל או יחזרו להיות כאלה. כך לגבי תושבים בשר-ודם,³⁸ וכך לגבי תאגידים.³⁹ בעוד לגבי תאגידים המחשבה המקובלת היא כי מיקומם של מרכזי השליטה

37 לכאורה, מדינות יכולות להפעיל את כוח הכפייה שלהן גם על-מנת למנוע או להגביל את העויבה של תושבים ניידים (למשל, באמצעות מס יציאה), אך צעדים כאלה אינם הולמים חברות ליברליות. מס היציאה המונהג בארץ אינו מס יציאה של ממש, כי אם מנגנון לגביית המס בגין הרווחים שנצברו בידי הנישום בטרם החליט לעזוב. ראו ס' 100א לפקודה.

38 כך, תיקון מס' 168 לפקודה העניק שורה של הטבות מס לתושבים חוזרים. ראו להלן ליד ה"ש 71.

39 כך, לדוגמה, ס' 67 לפקודה מעניק פטור השתתפות לחברת החזקות ישראלית.

והניהול של תאגידים רב-לאומיים בשטח המדינה מביא איתו זליגה חיובית של ידע ושימוש בשירותים מקומיים (דוגמת בנקאות, ייעוץ משפטי, ראיית-חשבון וכולי), לגבי אנשים בשר-ודם התועלת הכלכלית (להבדיל אולי מתועלות אחרות) הנובעת מעידוד הגירה לארץ של עולים ותושבים חוזרים אינה חד-משמעית.

תוצא נוסף של העובדה שהמדינה נהפכה לשחקן תחרותי בשוק הגלובלי הוא ההנצעה (המוטיווציה) של ממשלות לנקוט טכניקה של "הפליית מחירים"⁴⁰. ממש כמו אצל פירמות תחרותיות בשוק, הפליית המחירים מאפשרת לממשלה להתאים את שיעורי המס לרגישותו של הנישום לתכנוני מס. תחרות המס בין המדינות פרשה לפני הנישומים מגוון אדיר של אפשרויות לעשות שימוש במקלטי-מס במטרה להפחית את גודל המס שמחובתם לשלם, לא לשלם מס כלל, ולעיתים אף לזכות במס שלילי.⁴¹ תושבים שונים זה מזה ביכולתם ובנטייתם לתכנן מס.⁴² לכן, במטרה להשיא את תועלתה מפעילותם הכלכלית ואת רמת המס שהם משלמים, המדינה יכולה לנקוט דרך מקבילה להפליית מחירים אצל לקוחות מסחריים, קרי, להציע שיעור מס נמוך יותר לבעלי נטייה גבוהה לתכנוני מס, או למי שמסוגלים בקלות יחסית להעתיק את בסיס המס שלהם למקום אחר, אך לשמור על שיעורי מס גבוהים יותר לגבי מי שאינן להם גמישות כזו. כמו במדינות רבות בעולם, גם בישראל ניתן לזהות הפליית מחירים כזו. כך, למשל, למן הרפורמה במיסוי הביין-לאומי בשנת 2003 חזרה ישראל והנהיגה שיעור מס נמוך יותר על הון מאשר על עבודה.⁴³ נוסף על כך הציעה החקיקה הישראלית מגוון של פרצות המאפשרות דחיית מס על הכנסה עסקית באמצעות המנגנון של חברה נשלטת זרה⁴⁴ או דחיית מס על הכנסות פסיביות באמצעות החזקות מבוזרות בתאגידים זרים.⁴⁵ כמו-כן

Benjamin Alarie, *Price Discrimination in Income Taxation* (2012), available at 40
papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1796284

ראו, לדוגמה: H. David Rosenbloom, *International Tax Arbitrage and the "International Tax System"*, 53 TAX L. REV. 137 (2000)
מס ראו: Tsilly Dagan, *The Global Market for Tax and Legal Rules*, FLA. TAX REV. text to
fns. 89–98 (forthcoming 2017)

Alarie, לעיל ה"ש 40, בעמ' 24. 42
ראו Alarie, שם, בעמ' 20, המתאר זאת כ-"third-degree price discrimination". בישראל, ס' 121 43
לפקודה קובע את שיעור המס השולי המרבי בגובה של 47% ליחיד; החוק לצמצום הגירעון ולשינוי
נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012, ס"ח 754, הוסיף את ס' 121 לפקודה, המטיל על
הכנסות גבוהות מס נוסף בן 2% (וכיום 3%, בעקבות ס' 87(5) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני
חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016; ס' 91(ב)(1)
לפקודה, לעומת זאת, מגביל את שיעור המס על רווח ההון הריאלי של יחיד, על-פי ס' 121, ל-25%;
ואילו ס' 91(א) לפקודה מטיל מס רווח הון ריאלי על חֶבְר־בני-אדם בהתאם לשיעורו של מס חברות
על-פי ס' 126(א) לפקודה.

ראו דגן **מיסוי בינלאומי**, לעיל ה"ש 19, בעמ' 107–113.

כללי החברה הנשלטת הורה חלים רק על "בעלי שליטה" המחזיקים לפחות ב-10% מן השליטה 45
בחברה המוגדרת חברה נשלטת זרה, ולפיכך אינם חלים על מי שמחזיקים בהשקעות בחברות זרות
בשיעורים קטנים יותר.

ניתן לטעון כי בישראל מתקיימת "הפליית מחירים" בין שיעורי המס המוטלים באופן אפקטיבי על חברות גדולות ועל חברות קטנות. נראה כי חלק מהחברות הגדולות (אלה המקבלות הטבות מס) משלמות בפועל שיעור מס נמוך משיעור מס החברות הסטטוטוריות, שאותו משלמות בפועל החברות הקטנות.⁴⁶

השורה התחתונה היא אם כן שהתחרות הגלובלית משנה את משטר המס של המדינה ממשטר כופה, שבו הנישום חייב לציית להוראות המס הנתונות של המדינה, למשטר שבו הנישומים הניידים ביותר יכולים לבחור את המקום שבו ימוסו או לעיתים אף להתחמק ממס כליל. כך המדינות נהפכות לשחקנים תחרותיים שהחלטותיהם מושפעות, מוגבלות ובמקרים קיצוניים – כאשר מדובר בהשקעות ובאנשים ניידים במיוחד – אף מוכתבות על-ידי השוק הגלובלי. הפרספקטיבה השונה הזו משנה את נקודת-מבטן של הממשלות, שכן כעת עליהן לתת דעתן לגורמים רבים יותר: לגמישותן של פעילויות שונות בשוק, לגמישות החלטותיהם של תושבים קיימים ופוטנציאליים להישאר או לעזוב, ולגמישותן של ההשקעות הקיימות והפוטנציאליות. אומנם, המדינה יכולה להתעלם מן התחרות הגלובלית ולהתבצר בגבולותיה על-מנת לשמר את כוחה בקבלת ההחלטות לגבי מדיניות המס שלה והשירותים הציבוריים שהיא מעניקה, אך לבחירה כזו יהיו עלויות כבדות במונחים של יעילות כלכלית וחופש תושביה.

יש שהציעו שיתוף-פעולה בין מדינות כדי לגבור על דילמה זו. תחת הרמוניזציה וכלו המדינות לשתף פעולה במטרה להשיא את היעילות של העברת המשאבים ולהימנע מהעלויות הכרוכות בהתנהגות אסטרטגית. אלא שגם הרמוניזציה לא תניב בהכרח רווחי יעילות.⁴⁷ ובכל מקרה, בעיית הפעולה המשותפת הופכת את שיתוף-הפעולה להפחתת התחרות לבלתי-סביר.

הבחירה האמיתית של הממשלות היא לפיכך בחירה קשה: להפחית במידה משמעותית את כוח השליטה שלהן לטובת כוחות השוק של התחרות הגלובלית ובכך ליהנות מיתרונות התחרות – קרי, הגדלת העוגה המצרפית בזכות עידוד הגורמים הניידים בארץ ובחוץ-לארץ להשקיע ולהתיישב (או להמשיך להתיישב) בארץ – או להגביל את התחרות ולספוג בשל כך את העלויות הנלוות לסגירת הגבולות מבחינת החופש והשגשוג, ובפרט את העלויות הכרוכות בצמצום העוגה המצרפית (בשל הסתת ההשקעות הזרות).

46 ראו משרד האוצר דו"ח מינהל הכנסות המדינה 2009–2010 פרק ט – "חוק עידוד השקעות הון – ממצאים אמפיריים על החברות שהיו במעמד מפעל מאושר בשנים 2007–2008" (2011). ראו גם דוח ועדת אנדרון, לעיל ה"ש 25, המתאר את שיעורי המס האפקטיביים השונים בין החברות הגדולות לאלה הקטנות. בדוח נכתב (שם, בעמ' 34): "בין השנים 2003–2012 ירד שיעור המס האפקטיבי במאון העליון ב-10.5 נקודות אחוז. לעומת זאת, בעשירון הנמוך של הטבות המס הסתכמה הירידה בשיעור המס האפקטיבי ב-4.8 נקודות אחוז בלבד. ככלל, ניתן להבחין כי הירידה בשיעור המס האפקטיבי בין השנים 2003–2011 גבוהה יותר ככל שהעשירון גבוה יותר."

47 ראו: Tsilly Dagan, *The Costs of International Tax Cooperation, in THE WELFARE STATE, GLOBALIZATION, AND INTERNATIONAL LAW* 49 (Eyal Benvenisti & Georg Nolte eds., 2004) והפניות שם. להרחבה ראו Dagan, לעיל ה"ש 19.

2. צדק חלוקתי

המסגרת התחרותית של הגלובליזציה מגבילה את יכולתן של המדינות לקדם צדק חלוקתי, כמו גם את יכולתן לקבוע שיעורי מס באופן עצמאי. כאשר המדינות נאבקות למשך השקעות (על-ידי הפחתת שיעור המס) ומחזרות אחר תושבים (יחידים כמו גם חברות רב-לאומיות) באמצעות חבילות אטרקטיביות של מיסוי ושירותים, הן נקלעות ל"מרוץ לתחתית" שבמסגרתו מדינות התושבות והמדינות המארחות השקעות זרות ממשיכות להפחית את שיעורי המס בהן – ולפי התחזיות התיאורטיות, אפילו עד כדי מס אפסי⁴⁸ – ועל-ידי כך מגבילות את יכולתן לבצע חלוקה מחדש של העושר. אף שהראיות האמפיריות אינן תומכות באופן חד-משמעי בתחזיות המס האפסי,⁴⁹ ואף שקיימים בהחלט תרחישים אחרים המתקבלים על הדעת,⁵⁰ אין חולק כי התחרותיות אכן מגבילה מאוד – גם אם לא מאיינת לחלוטין – את יכולת החלוקה מחדש של העושר במדינות.⁵¹

התיאוריה פשוטה: בתנאים של תחרות המדינות שואפות למשוך (ולשמר) תושבים, בהציען חבילות אטרקטיביות של מיסוי ושירותים ציבוריים. משמעות הדבר היא הפחתת המס המוטל על הגורמים הניידים ביותר, מחד גיסא, והצעת מוצרים ושירותים ציבוריים שיהיו אטרקטיביים לגבי אותם גורמים ניידים, מאידך גיסא. כך, לדוגמה, משקיעים יהיו מעוניינים מן הסתם בשירותים שהממשלה יכולה לספק בצורה יעילה

48 לסקירה מקיפה של הספרות בתחום ראו, למשל: John Douglas Wilson, *Theories of Tax Competition*, 52 NAT'L TAX J. 269 (1999); John Douglas Wilson & David E. Wildasin, *VITO: Capital Tax Competition: Bane or Boon*, 88 J. PUB. ECON. 1065 (2004). ראו גם: TANZI, TAXATION IN AN INTEGRATING WORLD (1995), הטוען כי שיעורי מס ההון אמורים לשאוף לאפס.

49 ראיות אמפיריות אינן מצביעות באופן ברור על כך שהמרוץ לתחתית מהווה בעיה רצינית. ראו, לדוגמה: Sijbren Cnossen, *Tax Policy in the European Union: A Review of Issues and Options*, 58 FINANZARCHIV 466 (2001); Thomas Plümper, Vera E. Troeger & Hannes Winner, *Why is There No Race to the Bottom in Capital Taxation?*, 53 INT'L STUD. Q. 761, 762 (2009): "No doubt, the prediction of zero capital tax rates was not in line with reality when it was first formulated and it did not come true since", Hines, לעיל ה"ש 21, בעמ' 331.

50 ראו, לדוגמה, Hines, לעיל ה"ש 21, בעמ' 331, הטוען כי ייתכן שהגלובליזציה תעודר כלכלה מתקדמת, ובכך מחזק את יכולתן של המדינות לתמוך בהוצאות משמעותיות על רווחה חברתית.

51 לניתוח מפורט של תופעת התחרות המיסויית ראו: Reuven S. Avi-Yonah, *Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State*, 113 HARV. L. REV. 1573, 1575–1603 (2000). נטען כי התחרות המיסויית תוריד את שיעורי המס לזרמה נמוכה מדי, שבה יאלצו המדינות לא לספק שירותים ציבוריים. למודל פורמלי התומך בטענה זו ראו: George R. Zodrow & Peter Mieszkowski, *Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods*, 19 J. URB. ECON. 356 (1986). נוסף על כך, אף שאין זה ברור תמיד מה מהווה רמה "מיטבית" של מוצרים ציבוריים, ברור למדי שהחלוקה תפחת. ראו Roin, לעיל ה"ש 22.

יותר מאשר השוק החופשי (כגון תשתיות, ביטחון ושלטון החוק). לעומת זאת, סביר להניח כי פעולות ממשלה המכוונות לסייע לשכבות החלשות באוכלוסייה – כגון רווחה, שירותי בריאות ציבוריים וחינוך (במקרים של משקיעים שאינם מחפשים אחר כוח עבודה או מחפשים אחר כוח עבודה בעל השכלה נמוכה) – יהיו אטרקטיביים פחות לגביהם. מכאן שהתחרות מעודדת את המדינות להפחית את המס על בעלי ההון ועל המשקיעים הזרים, ולרסן את הרכיבים החלוקתיים ואת השירותים הנחשבים אטרקטיביים פחות בעיני המשקיעים.⁵²

גם לתחרות על התושבים עלולים להיות תוצאים חלוקתיים בעייתיים. כך בפרט אם לתושבים המפיקים תועלת ממדינת רווחה תהיה העדפה חזקה יותר אליה מאשר לאלה שאינם מפיקים ממנה שום תועלת (או שסיכוייהם להפיק ממנה תועלת נמוכים).⁵³ אם הנחה זו נכונה, כי־אז משלמי מיסים עשירים, האמורים להיות בצד התורם לחלוקה מחדש, יעדיפו מן הסתם רמה נמוכה יותר של חלוקה מחדש של העושר או למצער יעדיפו שאחרים – ולא הם עצמם באופן אישי – יישאו במירב הנטל של החלוקה מחדש (גם האלטרואיסטים מביניהם יעדיפו לממן פעילות פילנתרופית עצמאית, ולא חלוקה מחדש על־ידי הממשלה). לעומת זאת, מי שנמצאים בצד המקבל של החלוקה מחדש יעדיפו חלוקה רחבה יותר.⁵⁴ בעולם שבו התושבים העשירים הם ניידים, המס הגבוה הנדרש למימון מדינת רווחה עלול להרחיקם. אם הנחה זו נכונה, תתייצב המדינה בפני בחירה קשה: בין קביעת שיעור מס גבוה תוך נטילת הסיכון שבעלי ההון יעזבו (עזיבה שמשמעותה, במונחים מעשיים, תהיה נטל מס כבד יותר על מעמד־הביניים) לבין הפחתת שיעור המס (והפחתת הרווחה) ושמירה על בעלי ההון.

בתרחיש הקיצוני, הפחתת שיעור המס המושת על הגורמים הניידים תעתיק את נטל המס לגורמים הניידים פחות (ולעיתים גם האמידים פחות),⁵⁵ מה שעלול להוביל להפחתת התקבולים ממיסים, ומכאן לפגיעה ביכולת לקיים את מדינת הרווחה, ובמיוחד

52 גורמים אחרים עשויים להשפיע בצורה הפוכה (ויש המסבירים כי זו הסיבה לכך ששיעורי המס לא באמת יורדים לתחתית). ראו Plümper et al., לעיל ה"ש 49, הטוענים כי בזמן שהתחרות המיסויית מובילה למעשה את שיעורי המס מטה, לגורמים אחרים, כגון נוקשות תקציבית ונורמות של הגינות, יש השפעה הפוכה.

53 עמדה נוגדת תסבור כי דווקא עשירים יעדיפו לחיות במדינות רווחה נדיבות, מתוך חשש שמדינות שבהן פערי אי־השוויון רחבים מדי יתעוררו מתחים חברתיים שעלולים להוביל לפגיעה בבטחונם של בעלי ההון. מובן שבמקרים שבהם בעלי ההון ששים לשלם שיעורי מס גבוהים על־מנת לאפשר חלוקה מחדש של העושר, מתח זה אינו מתעורר.

54 בהקבלה, במערכת הפדרלית של ארצות־הברית ניידות בלתי־מוגבלת של תושבים מהווה סיכון למדינות בעלות מדיניות רווחה מפותחת, שכן הן ימשכו אליהן תושבים רבים מדי שיקשו את קיומה של אותה מדיניות רווחה. ראו, לדוגמה: Roderick M. Hills, Jr., *Poverty, Residency, and* *Federalism: States' Duty of Impartiality toward Newcomers*, 1999 SUP. CT. REV. 277

55 ראו Avi-Yonah, לעיל ה"ש 51, בעמ' 1624, הגורס כי: "...a shift in the tax burden from capital to labor tends to render the tax system more regressive. Such a tax system is also less capable of redistributing resources from the rich to the poor"

ביכולת לחלק מחדש את העושר. אך גם תחת התרחיש הקיצוני פחות אין עוררין שהתחרות מפעילה לחץ על המדינות להפחית את שיעורי המס ולצמצם את החלוקה מחדש.⁵⁶

גם בנושא החלוקתי היו שצידדו בשיתוף-פעולה בין מדינות על-מנת לפתור דילמה זו: לאפשר למדינות שיתוף-פעולה במטרה לגבות מיסים גבוהים יותר. אולם גם שיתוף-פעולה כזה עלול להיות בעייתי מבחינות חלוקתיות, שכן גם אילו היו המדינות מסוגלות לשתף פעולה ולהגדיל את שיעור המס הנגבה בכל אחת ואחת מהן, אותו שיעור מס גבוה יותר לא היה מגדיל את החלוקה מחדש לתושבים בכל המדינות באופן שווה. הסיבה לכך היא ששיעור מס גבוה, המגביל השקעות מבחוץ, משפיע על קבוצות שונות בכל מדינה באופן שונה.

אכן, במדינות המייצאות הון, שיעור מס גבוה יותר (כאשר המדינה מסוגלת לכפות ולאכופ אותן) עשוי לאפשר לממשלה לגבות מס מבעלי הון ולחלק את העושר מחדש. אולם במדינות עניות המצב שונה. שם גורמי ייצור מקומיים (בעיקר עבודה) עשויים להפיק את מירב התועלת דווקא מהשקעות זרות. במדינות אלה הטלת מס גבוה יותר על המשקיעים (הזרים ברובם) עלולה להפחית את מפלס ההשקעות הזרות ובכך למנוע רווחים גדולים יותר שהעובדים היו יכולים להפיק ממשורות שההשקעות הזרות היו מייצרות. יתר על כן, אף אם חלק מההשקעות הזרות ימשיכו להתקיים והמיסים אכן ייגבו על-ידי הממשלה, האפשרות של חלוקה מחדש דרך מס הכנסה עלולה להיות אטרקטיבית הרבה פחות לעובדים במדינות מתפתחות כאלה. ראשית, סביר להניח כי רוב המס שיוטל (אם לא כולו) פשוט יפחית את שכר הנטו של העובדים. מעבר לכך, מערכת המס במדינות עניות הינה בלתי-יעילה בדרך-כלל. כמו-כן, מקבלי ההחלטות במדינות העניות לא בהכרח יעשו בכסף את השימוש הראוי, והם עלולים להיות מוטים נגד שימוש בכספים לחלוקה מחדש של העושר בשל עלויות פוליטיות או שחיתות.⁵⁷ כתוצאה מכך, ההכנסות של העובדים מעבודה עלולות לרדת, וזאת מבלי שתתקיים בפועל חלוקה מחודשת נוספת. לכן במדינות מסוימות החלופה של מס גבוה יותר לא רק לא תגביר את יכולת החלוקה מחדש, אלא עלולה אף להגדיל את פערי ההכנסה.

56 Plümper et al. לעיל ה"ש 49, בעמ' 771: "...holding everything else constant, countries in which governments are least restricted by fairness considerations implement the lowest tax rates on mobile capital and become capital importers. This result remains valid for the opposite case: governments which are most restricted by fairness norms implement the highest tax rates on mobile capital and become capital exporters. Accordingly, fairness norms come at a price; the price a country with an egalitarian electorate has to pay is highest when fairness norms are weaker in other countries"

57 לטעון המסביר מדוע על מדינות מתפתחות להימנע מלהסתמך על מס הכנסה לצורך חלוקה מחודשת של ההכנסה, ראו: Richard M. Bird & Eric M. Zolt, *Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries*, 52 U.C.L.A. L. REV. 1627 (2005).

הנושא החלוקתי (בוודאי בהעדר שיתוף-פעולה) מציב אם כן דילמה נוספת בפני מעצבי המדיניות בשוק הגלובלי: עליהם לבחור בין תחרותיות לבין חלוקה מחדש. אם יבחרו להתחרות, הם עלולים לאבד את היכולת לחלק את ההכנסה מחדש; ואילו אם יבחרו בחלוקה מחדש (על-ידי שמירת שיעור מס גבוה או העצמתו), הם יסתכנו באובדן היתרון התחרותי ובירידה במפלס הרווחה הלאומית.

גם בישראל התעוררה דילמה זו במלוא עוצמתה בשנים האחרונות. כך, כאמור, בשנת 2003, בצד הטלת מס על רווחי הון בבורסה, שנתמכה בנימוקים חלוקתיים,⁵⁸ נפער פער בשיעורי המס בין הכנסות פירותיות לבין הכנסות הונית (שחויבו במס נמוך בהרבה). אחד ההסברים האפשריים לפער הזה הוא העובדה שההכנסות ההוניות נהנו מחלופות מיסוייות עדיפות במדינות אחרות. אילו נגבה מהן שיעור מס מלא, היה ביכולתם של בעלי ההון להוציא את ההשקעות הללו מישראל ולהינות משיעורי מס (ומתכנון מס) עדיפים. באופן דומה נשמעו טענות קשות בקרב חוגים רחבים על הבעייתיות החלוקתית שבהענקת הטבות מס לגורמים ניידים. כך, למשל, נטען כי מתן הטבות מס למספר קטן יחסית של חברות "אסטרטגיות" הוא בעייתי.⁵⁹ טענות נוספות הועלו נגד השקעות של קרנות זרות (דוגמת אייפקס) בישראל ונגד אי-מיסוי של תאגידים רב-לאומיים כגוגל ופייסבוק,⁶⁰ וכן נשמעו טענות נגד תכנוני מס שונים של

58 ראו **דוח ועדת רבינוביץ**, לעיל ה"ש 26, בעמ' 35–36, אשר קבע כי "מוצע להטיל מס על רווחי הון ממכירת ניירות ערך נסחרים בבורסה בתל אביב, ובכך לצמצם את הפער הקיים היום בין נטל המס על הון לנטל המס על עבודה. תוספת ההכנסות הצפויה תשמש להפחתת נטל המס על הכנסות מיגיעה אישית [...] מוצע לקבוע, כי על רווחי הון ממכירת ניירות ערך נסחרים בבורסה בתל-אביב יחול שיעור מס מוגבל של 15% מהרווח הריאלי. שיעור זה ייקבע לגבי מיסוי ריבית בשוק ההון [...] השיעור המוגבל נקבע, בין היתר, בשל ניידות ההון והרצון למנוע תמריץ להענקת השקעות לבורסות בחו"ל, דבר שניתן לביצוע בקלות יחסית בשל הליברליזציה בתחום ההשקעות בחו"ל".

59 ראו מבקר המדינה **דוח שנתי 2013** 172 (2013): "...רוב הטבות המס ניתנות לחברות אחדות אשר משלמות מס חברות נמוך מאוד, וכי אין כלל ודאות לגבי הערך המוסף של הטבות לפיתוח התעשייה". ראו גם אורה קורן ומוטי בסוק "כך חולקו מיליארדי שקלים לחברת טבע בלי מידה ובקרה" **TheMarker** 15.10.2013 www.themarket.com/news/mevaker/1.2141139.

60 רן אברמסון, מאיר אורבך ואסף גלעד "בעולם פועלים למסות את גוגל, אצלנו רק בודקים" **כלכליסט** 17.12.2013 www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3619546,00.html; הדר קנה "עתירה לבג"ץ נגד גוגל ופייסבוק: לחייב במע"מ תאגידים רב לאומיים" **כלכליסט** 15.10.2013 www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3614357,00.html. ראו גם בג"ץ 6845/13 **אופיר נ' שר האוצר** (פורסם בנבו, 11.3.2014), שם דחה בית-המשפט על הסף עתירה בסוגיית מיסוי של תאגידים בין-לאומיים המוכרים סחורות ונותנים שירותים ללקוחות בישראל. בעתירה התבקש בית-המשפט להורות לשר האוצר ולרשות המיסים לגבות מס ערך מוסף מתאגידים רב-לאומיים הפועלים בישראל. הבסיס לטענה היה שתאגידים אלה מקיימים פעילות ענפה בישראל, ואי-שלום מס ערך מוסף יוצר להם יתרון בלתי-הוגן על תאגידים ישראלים המתחרים בהם. העתירה נדחתה על הסף בשל הודעת המדינה על חוזר המתגבש בנושא. חוזר מס הכנסה שפורסם בשנת 2016 עוסק בפעילותן של חברות זרות בישראל באמצעות המרשתת. לנוכח הכלכלה הדיגיטלית הצוברת תנופה, ובעקבות דוחות ה-BEPS שפרסם לאחרונה ארגון ה-OECD, קבעה רשות המיסים את עמדתה לגבי

תושבי ישראל,⁶¹ ובכלל זה בסוגיית הרווחים הכלואים, שעוררה תרעומת בקרב חוגים רחבים.⁶² אולם כנגד זה יש להניח כי הכבדה ניכרת בנטל המס המושט על המגזרים הניידים עלולה לעלות לישראל במחיר עזיבתם של גורמים ניידים.⁶³

המצבים שבהם יהיה אפשר לראות את הכנסות התאגיד הזור ממכירת מוצרים או ממתן שירותים באמצעות המרשתת כהכנסות של "מוסד-קבע" בישראל, ואת הכללים לייחוס הרווחים לאותו מוסד-קבע. ראו חוזר מס הכנסה מס' 4/2016 "פעילות תאגידים זרים בישראל באמצעות האינטרנט" (11.4.2016). bakertilly.co.il/media/hoz_kalkala_2016.pdf

61 ראו מורן הררי המיליארדים החסרים: תכנוני מס אגרסיביים ואחריות חברתית של תאגידים בישראל (עופר סיטבון, מורן הררי ורונית דוניץ-קידר עורכים, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים – הקליניקה לאחריות חברתית של תאגידים, 2011) www.clb.ac.il/uploads/TAAGIDIM.pdf. הקליניקה בדקה תאגידים הנסחרים במדד ת"א-25, ומצאה כי אף ששיעורי מס החברות בישראל הופחתו בצורה משמעותית בשנים האחרונות, במהלך השנים 2006–2009 ניתן להצביע על מגמה כללית שלפיה הוצאות המס ששילמו תאגידים אלה נמוכות באופן משמעותי משיעור מס החברות הסטטוטורי (וזאת עקב סיבות שונות, לרבות שימוש בתכנוני מס אגרסיביים). בגין פער המס שנוצר בשנים אלה נגרם למדינה בכל שנה הפסד מס פוטנציאלי העומד בממוצע על כ-3.06 מיליארד ש"ח. ראו גם שרון שפורר "תחקיר הארץ": ראש המוסד שותף בחברה שמגלגלת מאות מיליונים במקלטי מס" הארץ 27.6.2014 www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2360567 ; "נחשפו תכנוני המס הגדולים; מה מחפשת שרי אריסון בלוקסמבורג?" גלובס 6.11.2014 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000984397 ("שרי אריסון רשמה את חברת מיה (Miy), חברת המים מקבוצת אריסון, במקלט מס בלוקסמבורג במטרה לשלם שיעורי מס נמוכים – כך חושפים מסמכים שפרסם ארגון ICIJ, ובהם רשימה של חברות גדולות רבות מכל העולם שמצאו מקלט במס בלוקסמבורג [...] ב-ICIJ מעריכים כי החברות הללו ניתבו ללוקסמבורג מאות מיליארדי דולרים מפעילותן ברחבי העולם וחסכו תשלומי מס בהיקף של מיליארדים").

62 לתיאור המקרה ולביקורת על עמדתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ראו משה מזרחי ועמית קריגל "מסך הערפל על סעיף 51(ח) לחוק עידוד השקעות הון – חלוקת רווחים שהופטרו ממס ממפעל מאושר או ממפעל מוטב בעקבות הוראת ביצוע 6/2013 "מיסים כז, פס' 9–11 (2013): "אגב הדיון הציבורי בתיקון 69 לחוק, נמתחה ביקורת חריפה על רשות המיסים בטענה, כי הפרשנות המשפטית שהעניקה רשות המיסים לסעיף 51(ח) לחוק, באשר לרכישה ולהשקעה בחברות בנות שמומנה ברווחים שהופטרו ממס, איננה נכונה. הביקורת גרסה, כי מדיניות זו של רשות המיסים איפשרה לחברות להימנע לאורך שנים מחלוקת דיבידנד בפועל (ובכך להימנע מחבות מס החברות הנוצרת בגין החלוקה), ואף איפשרה לחברות גמישות מספקת לעשות שימוש ברווחים שהופטרו ממס, למימון רכישה ו/או להשקעה בחברות בנות (ובדרכים נוספות), לרבות השקעות בחו"ל במסגרתן הוצאו הכספים מחוץ לישראל. השיח הציבורי והפרלמנטרי הביא את הנושא לשולחנו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אשר ערך חוות דעת משפטית בעניין פרשנות סעיף 51(ח) לחוק (ובגרסתו החדשה, סעיף 51(ב)(1) לחוק), בקשר עם מימון השקעה או רכישה של חברות בנות בישראל ובחו"ל באמצעות רווחים שהופטרו ממס מכוח החוק (להלן: **חוות דעת משרד המשפטים**). חוות הדעת, שרמזים לתוכנה פוזרו בעיתונות הכלכלית ובדיון בוועדת הכספים של הכנסת, לא פורסמה בציבור באופן שניתן יהיה לבחון באופן יסודי ובקריאה ביקורתית את העמדה המשפטית שנקבעה בה, ובעיקר את נימוקיה. את המסקנה האופרטיבית העולה מחוות הדעת הציגה רשות המיסים בהוראת ביצוע 6/2013 שפורסמה לאחרונה (להלן: **הוראת הביצוע**). הוראת הביצוע קובעת, בעקבות חוות דעת משרד המשפטים, כי הפטור ממס מכוח החוק הינו פטור מותנה, ותכליתו הפניית

מאפיין נוסף של הגלובליזציה בכלל ושל התחרות בין המדינות בפרט הוא התמריץ הנוצר למדינות להתמקצע בתחום שבו עומד לזכותן יתרון יחסי (ולרכוש שירותים ומוצרים ממדינות אחרות שיש להן יתרונות יחסיים בתחומים אחרים). כך, למשל, בשנים האחרונות נשמעים קולות הקוראים לישראל להתמקד בעידוד תעשיית ההיי-טק, שנחשבת "הקטר המניע את המשק".⁶⁴ אכן, מבחינה כלכלית התמקצעות כזו עשויה להיות משתלמת.⁶⁵ בהנחה שהיתרון היחסי של מדינת-ישראל הוא בתחום המחקר

הרווחים הפטורים לצורך פיתוחו של המפעל המאושר או המוטב. על כן, הוצאת כספים מהחברה בעלת המפעל לצד קשור מפקיעה את הפטור המתנה. על בסיס הנחת מוצא זו קובעת חוות הדעת, כי השקעת כספים או רכישה של חברה מרווחים שהופטרו ממס, מפקיעה את הפטור ומביאה לחיוב הרווחים במס. יצוין, כי מאופן הצגת חוות הדעת במסגרת הוראת הביצוע משתמע, כי עורכי חוות הדעת אינם מבחינים בהקשר זה בין השקעה או רכישה של חברה ישראלית ובין השקעה או רכישה של חברה זרה. בהוראת הביצוע סייגה רשות המיסים את קביעתה וציינה, כי ההוראה לא תחול 'במקרים חריגים ובהנחיית המחלקה המקצועית'.

63 אכן, בעיתונות נטען כי עזיבתם של בעלי הון ישראלים קשורה לשיקולי מס. ראו, למשל, אלי ציפורי "עידן עופר מתכוון להעתיק את מגוריו ללונדון; הערכות: המעבר – גם משיקולי מס" **גלובס** 7.4.2013 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000834487; אורה קורן "אי הסכמה עם פקיד השומה: לבייב עובר ללונדון ומותיר מחלוקת מ-2002 בסך 150 מיליון שקל עם מס הכנסה" **TheMarker** 30.12.2007 www.themarker.com/markets/1.424628. גם חלק מחברי הצוות של ועדת אנדרון תמכו בגישה זו בהקשר התאגידי. כך נכתב ב**דוח ועדת אנדרון**, לעיל ה"ש 25, בעמ' 7: "חלק מחברי הצוות חולקים על עצם ההתייחסות לשיעורי המס המופחתים בחוק העידוד כאל 'טבות מס'. לדעתם, המדינה כלל אינה מעניקה הטבות מס במסגרת החוק, אלא מטילה את אותו שיעור מס שלדעתה הנו שיעור ראוי בנסיבות אופי פעילותן של החברות בישראל ובשל קיום תחרות עולמית על משיכת חברות וגמישות רבה בנייד פעילות כלכלית ממדינה למדינה. לדעת אותם חברים, כל ניסיון לשנות את הסדרי המס הקיימים [...] עלול להביא חברות להפסיק את פעילותן בישראל ולהעתיק לחו"ל, תוך פגיעה בהכנסות ממסים והקטנת התועלות הכלכליות והחברתיות שנובעות מפעילותן של חברות בישראל."

64 ראו, למשל, אבי בליזובסקי "רוברט אילטוב, השדולה למען ההיי-טק: ישראל צריכה להיות אטרקטיבית למשקיעים פרטיים וחברות רב לאומיות" **אנשים ומחשבים** 6.1.2013 www.pc.co.il/it-news/107080; יוסי טוני "יהודה זיסאפל: 'ההיי-טק קפוא; לא בטוח שיצליח למנוע את הידרדרות המשק במשבר הכלכלי הבא'" **אנשים ומחשבים** 12.6.2012 www.pc.co.il/it-news/90378/; "עד כה [...] היווה ההיי-טק המקומי הקטר המניע את המשק, והוא זה אשר סייע לה להיחלץ בצורה פעוטה יחסית מהמשברים הכלכליים אותם חוו ארה"ב ואירופה בצורה חריפה יותר. 'היום המצב הוא שונה. יש עומס של חובות, יש מחאה חברתית מוצדקת ואילו ההיי-טק קפוא' [...]. המענה לשינוי המצב [...] הוא בכמה רמות. האחת, השקעה ממשלתית בחינוך והגדלת הפקולטות השונות להנדסה, תוך עידוד סטודנטים ללמוד את תחומי מדעי המחשב. בנוסף [...] נדרש לעודד עובדי ההיי-טק מבוגרים יחסית, בני 45+, שכיום יושבים בבית מובטלים – לשוב לעבוד."

65 נראה כי המחוקק בחר לאמץ הצעות אלה. בעקבות הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית הוסף סימן 33 לחוק לעידוד השקעות הון ("הטבות במס בשל מפעל טכנולוגי מועדף"). סימן זה קובע שיעורי מס מופחתים למפעלים בתחום של תעשייה עתירת ידע, במטרה לעודד פעילות הקשורה לפיתוח נכסים לא-מוחשיים. בתיקון זה ניתנות הטבות מס על נכסים לא-מוחשיים, תוך שימת דגש בפנטנט ובתוכנה

והפיתוח, מתן תמריצים להשקעה במחקר ופיתוח כזה, לרבות הטבות מס, יגדיל מן הסתם את העוגה המצרפית של תושבי ישראל, ויזרים הון ומקומות עבודה לישראל. אולם, הגם שההשקעה בחברות עתירות מחקר ופיתוח נתמכת בטעמי יעילות חזקים, היא עלולה להיות בעייתית מבחינה חלוקתית, שכן ברור שמתן תמריצים למגזר ההיי-טק לא ייטיב עם כל האוכלוסייה באותה מידה. סביר להניח כי בטווח הארוך תניע השקעה כזו צעירים רבים לפנות לתחום ההיי-טק, ותקדם את הכלכלה הישראלית באופן כללי, אולם ברור גם שיהיו מי שלא יצליחו לעשות את השינוי – אם משום שגילם כבר אינו מאפשר שינוי קריירה, ואם משום שכישוריהם אינם מתאימים לתעשיית ההיי-טק. החלטה להשקיע בהיי-טק היא אם כן החלטה שיש לה השלכות חלוקתיות לטובת מי שמסוגלים להיות שחקנים בשוק ההיי-טק על-חשבון מי שהכשירו את עצמם למשרות "צווארון כחול" ואשר הכשרתם המחודשת אינה אפשרית או כרוכה בעלויות שיסכלו אותה.

3. קהילה וזהות לאומית

התחרות הגלובלית מצריכה את מקבלי החלטות להסתכל אל מעבר לקבוצת הנתונים המקורית שלהם במאמציהם לחפש אחר נתונים אחרים מושכים יותר – הן מבחינת האינטרסים הפוליטיים הצרים שלהם והן מבחינת התועלת שהללו עשויים להביא למדינה. התושבים והתושבים הפוטנציאליים נותנים משקל להיבט המיסוי. הנתונים מלמדים כי השיקול הכלכלי (ובכלל זה השיקול המיסוי) אכן נהפך למשמעותי בבחירתם של יחידים היכן להתגורר. אחת התופעות הבולטות בשנים האחרונות היא של יחידים עשירים העוזבים את מדינתם לטובת מגורים בסביבת מס נוחה יותר. כך, למשל, מאות אזרחים אמריקאים בשנה מוותרים על אזרחותם האמריקאית על-מנת להתחמק מתחולתם של מס ההכנסה ומס העיזבון האמריקאיים, המוטלים על בסיס אזרחות. נטען באופן אנקדוטלי כי גם ישראלים עשירים נוהגים בצורה דומה.⁶⁶ המס, גם אם אינו הסיבה העיקרית לעזיבה כזו, תורם ללא ספק לנטל הכלכלי המוטל על תושבי המדינה ואזרחיה. הפן התחרותי מדגיש אם כן שני מאפיינים אשר ברגיל אינם מהווים חלק

הכלולים בהגדרת "נכס לא מוחשי מוטב" שבסימן. בדברי ההסבר להצעת החוק (בעמ' 493) נכתב: "תכלית הצעת החוק היא לעודד חברות מתאימות להתבסס ולהרחיב את פעילות המחקר והפיתוח שלהן בישראל, לכן מוצע שלא להגביל את ההכנסה הנובעת מנכס לא מוחשי מוטב לשיטת תמחור מסוימת, ולאפשר לכלול בהכנסה זו, בין השאר, גם הכנסות ממתן רישיונות לשימוש ('זכות שימוש') בתוכנת מחשב, תמלוגים, דמי שימוש, דמי מגוי על שירות או על תוכנה וחלוקת הכנסות. כמו כן, ההכנסה הנובעת מנכס לא מוחשי מוטב אינה מוגבלת למודל עסקי מסוים ויכולה לכלול גם מכירת מוצר המבוסס על נכס לא מוחשי מוטב, שירותי מו"פ, כל עוד הם מהווים נתח קטן מהכנסות החברה, ומכירת שירותים מבוססי תוכנה, המהווים נתח הולך וגדל מהכנסות תעשיית ההיי-טק..."

66 ראו, למשל, חן מענית "לונדון מחכה לו: למה כדאי לעידן עופר לעבור לגור בחו"ל?" **גלובס** 11.4.2013. www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000836068

מזהותם של אזרחים ותושבים: האחד, מידת האטרקטיביות של משלמי המיסים בעיני המדינה (או בעיני מקבלי ההחלטות); והאחר, מידת הניידות שלהם. מקובל להניח כי השתייכותו של אדם למדינה מוכרעת על-פי מידת הקשר שלו ומחויבותו למדינה ולקהילה המרכיבה אותה. השיקולים הרלוונטיים הם מן הסתם שיקולים משפחתיים, תרבותיים, סוציולוגיים ולאומיים. התחרות השוקית על נתינים משפיעה בצורה דרמטית על השיקולים הללו. השוק, מטבעו, נותן משקל לשיקולים שונים: במקום לחפש את התשובה לשאלה עד כמה פלוני הוא חלק (או ראוי שיהיה חלק) מהקהילה הפוליטית המקומית, השוק מדגיש את השאלה כמה "שווה" לנו שפלוני יהיה חלק מאיתנו (ובכך מדגיש את ערך השימוש (use value) של אותו אדם). במקום להתמקד ברצון האישי והקולקטיבי של אנשים, כפי שהוא בא לידי ביטוי במשחק הדמוקרטי, השוק מדגיש את החלופות העומדות לאדם אם יבחר לעזוב. כאשר התחרות מחלחלת ליחסים שבין אדם למדינתו, היא משנה את אופי הקשרים ביניהם – את מחויבותו של האדם לקהילה הפוליטית שבה הוא חי ואת מחויבותה של אותה קהילה פוליטית כלפיו.

כאשר נתינים בוחרים מדינה על-פי מידת ההנאה שלהם ממנה, וכאשר ממשלות בוחנות נתינים ונתינים פוטנציאליים על-פי תרומתם הכלכלית האפשרית למדינה או על-פי השפעתם הפוליטית על מקבלי ההחלטות, הם חותרים – בעצם השימוש באמת-המידה הזו – תחת הרעיון הבסיסי של היות הפרט חלק מקהילה.⁶⁷ תפיסה זו, הבוחנת את הערך הכלכלי המוסף, מתאימה אומנם להתבוננות על תאגידים עסקיים, אך כאשר היא נוגעת ביחידים ובחברה שבה הם חיים, היא ממסחרת את האדם עצמו כמרגם את מערכת היחסים שבינו לבין המדינה. צמצום מערכת היחסים בין המדינה לנתיניה לכדי עסקות שוק גרידא חותר תחת המשמעות של היות הפרט חבר בקהילה פוליטית. הדבר עלול לקרוא תיגר, לטוב ולרע, על אמות-מידה משמעותיות אחרות הממלאות – או שהיינו רוצים שימלאו – תפקיד מרכזי במדיניות ההגירה של המדינה: תרבות משותפת, מסורת משותפת או מחויבות לקהילה. עם זאת, כדרכו של שוק, השיקולים השוקיים יכולים גם להיות חיוביים. כך, למשל, השוק החופשי הוא לעיתים דמוקרטי יותר (כאשר הוא מתחשב ביכולתו הכלכלית של אדם, ולא במוצאו או במידה שבה הוא מקושר לגופי השלטון במדינה), וככזה הוא יכול גם לשמש מנגנון של ביזור כוח. אך אין לכחד כי הדגש בערך השימוש וביכולת היציאה מדגיש את ההיבטים החומרניים של הקשר בין המדינה לנתיניה. טענתי המרכזית כאן היא כי התמקדות בהיבטים החומרניים הללו עלולה לשנות את האופן שבו אנו מעריכים את המדינה, כמרגם את האופן שבו המדינה מעריכה אותנו.

הדגש בערך השימוש מעורר באופן מטריד אף יותר את השאלה "מי אנחנו?" – האם אנו קבוצה של אנשים החולקים אמונות, דעות והשקפות או שמא אנו קבוצה המבוססת רק על האינטרס להגדיל את שווינו המשותף? הדגש בגיוס התושבים המועילים ביותר

67 להרחבה בסוגיה זו ראו Dagan, לעיל ה"ש 41.

מציג גרסה ממוסחרת יותר של "אנחנו" – כזו הקרובה יותר לתאגיד המנסה להשיא את ערכו המצרפי מאשר לקהילה פוליטית המחויבת לחבריה ולערכיה המשותפים. להבדיל מערך השימוש, אמת-המידה של ניידות מדגישה מימד שונה במעט: ניידות מעריכה ומתגמלת דווקא את הסטטוס הארעי והמותנה של אנשים. ככל שאדם מושרש פחות במקום, הוא יכול לצפות ל"עסקה" טובה יותר. משקיעים זרים, תושבים חוזרים, בעלים של חברות רב-לאומיות, בעלי הון – כל אלה ממוסים בצורה מועדפת בהשוואה לאלה שאין להם חלופה אמיתית. אולם כאשר הניידות היא הרכיב המוערך, מדינות נעשות שבירות. הן נהיות תלויות באיכות ובכמות של השירותים שהן מספקות, ולא בתחושת ההשתייכות של חבריהן.

זאת ועוד, ההתמקדות בניידות, ועימה אי-המחויבות לקהילה, עלולות להשפיע גם על הצדק החלוקתי. בהעדר סולידריות, הרצון והיכולת של הקהילה עצמה לספק תמיכה לחבריה עלולים להיפגע. בהעדר סולידריות, מחויבותם של הנישומים לקהילותיהם היא קצרת-טווח וממוקדת-שירות. גישה כזו מגבילה את ההיקשרות הרגשית לקהילות הללו ואת ההשקעה הכלכלית בהן, ובכלל זה את היכולת והתמריץ להעמיק את הקשרים הבין-אישיים. נישומים מסוימים ועסקים (סביר להניח שאלה הקשורים פחות לקהילתם) יתפתו להעתיק את מקום מושבם ולעזוב את הקהילה בעבור שיעור מס מופחת. עזיבתם של גורמים משמעותיים מספיק בקהילה עלולה להביא לידי כך שאלה שנשארו מאחור יתפסו כעת את הקהילה כאטרקטיבית פחות ויעזבו גם הם. במילים אחרות, גם אם תחילה רק המשקיעים והתושבים המחויבים פחות לקהילה בוחרים לעזוב, עזיבתם עלולה לפגוע בקהילה בהפחיתה את התועלת שאחרים מוצאים באותה קהילה.⁶⁸ לגבי הפרט, תוצא זה של חוסר השתייכות חמור אף יותר: אלה שהעתיקו את מקום מושבם בשל הטבות מס עלולים להיות מחוברים פחות לקהילתם החדשה, ולראות את הקהילה כהזדמנות כלכלית גרידא, ולא כחלק משמעותי מאישיותם. לבסוף, טבע הקהילה עלול להשתנות, ויחד איתו המשמעות של הקהילה לגבי תושביה.

מן הצד האחר, קיומה של האפשרות לצאת הוא בדיוק מה שבונה את ההשתייכות שלנו. השתייכות מחוסר בררה (במדינות שבהן אין אפשרות יציאה) אינה השתייכות אמיתית.⁶⁹ לכן, בצד המגבלות הטמונות בתחרות והמחיר שהיא גובה, יש בה חופש גדול יותר ואוטונומיה מוגברת. הניידות גם יוצרת את ההבנה בקרב מקבלי ההחלטות במדינה שבחריהם אינם בגדר קהל שבוי, ועשויה להגביר את תחושת השליטה של

68 ראו: Gideon Parchomovsky & Peter Siegelman, *Selling Mayberry: Communities and Individuals in Law and Economics*, 92 CAL. L. REV. 75, 121 (2004).

69 ראו: HANOCH DAGAN, PROPERTY: VALUES AND INSTITUTIONS 69 (2011): "...part of what makes our normative communities meaningful is that they are realized through voluntary choice, if not ex ante, then at least ex post [...] In order to assure that any given community is good for people [...] the participation of individuals in social groups [should be] legally voluntary by securing the ability of members to decide whether and for how long to participate".

האדם בחייו. הבעיה המרכזית היא שהניידות, ואיתה החופש לבחור, אינם מתחלקים בצורה שווה. לא כל החלקים באוכלוסייה ניידים באותה מידה. לפיכך הבחירה הטרגית שצריכה להיעשות היא בין חברה פתוחה שמחזקת את האוטונומיה ויכולת הבחירה של התושבים אבל מתאפיינת בשוויוניות פחותה לבין חברה שהיא סגורה ולכן טנטטיבית פחות אבל פוגעת באוטונומיה של הפרט.

חשוב להדגיש כי הניסיון למנוע עזיבה או לעודד השתקעות בארץ באמצעות תמריצי מס, גם אם הוא מצליח לשנות את המערך התמריצי של הגורמים הניידים ביותר מבין התושבים, מבליט דווקא את הערך הכלכלי של העסקות: הטבות מס הן הטבות כספיות, אשר גדלות ביחס ישר לגובה ההכנסה. מכאן שהתושבים בעלי פוטנציאל העושר הרב יותר הם אלה שהטבות המס ייראו בעיניהם אטרקטיביות יותר. דוגמה טובה לקשר הזה שבין תמריצי מס לבין משיכת תושבים עשירים דווקא התעוררה בעת חקיקת תיקון מס⁷⁰ לפקודת מס הכנסה. ⁷⁰ התיקון, שזכה בכינוי "חוק מילצ'ן", העניק לתושבים חוזרים הטבות מס, ביניהן פטור ממס (ואפילו פטור מחובת דיווח) למשך עשר שנים על מלוא הכנסותיהם מחוץ לישראל וכן פטור ממס על רווח הון כתוצאה ממכירת נכס בחוץ-לארץ למשך עשר שנים מן היום שבו נהיו תושבי ישראל לראשונה, אף אם הנכס נרכש לאחר שובם ארצה.⁷¹ החוק, המהווה דוגמה חיה לחיזור של ישראל אחר תושבים אטרקטיביים באמצעות מדיניות המס, נועד לעודד הגירה לארץ של עולים חדשים ותושבים חוזרים – תושבים ניידים בעלי פוטנציאל עושר רב וטייקונים מבוססים מרחבי העולם שיתפסו את ישראל כאטרקטיבית מבחינתם.⁷² מי שיתפסו את התיקון כאטרקטיבי במיוחד הם בעלי פוטנציאל העושר הרב ביותר, שיראו את ההגירה למדינה כמועילה להם. התקווה שעמדה בשורש התיקון היא שבשל פוטנציאל העושר הרב שלהם יהיו אותם יחידים גם מועילים באופן מיוחד למדינה. המחשבה, מן הסתם, היא שאותם יחידים יצרכו במדינה, ירכשו בה נכסים ויעסיקו עובדים. אך כאשר מדובר ביחידים (להבדיל מתאגידים רב-לאומיים), התועלת הכלכלית מנוכחותם במדינה אינה ברורה מאליה ומצריכה הוכחה. חקיקה ספציפית כזו לטובת עשירים גם מעוררת חשש משיקולים פוליטיים צרים יותר של מקבלי החלטות, שיפעלו לטובת קידום האינטרס העצמי הפוליטי שלהם (למשל, בגיוס תרומות) יותר מאשר משיקולים של התועלת המצרפית שתצמח למדינה מהצטרפותם של אותם יחידים.

70 ס' 4 לחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 168 והוראת שעה), התשס"ח-2008.

71 ראו את דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 167 והוראת שעה), התשס"ח-2007, ה"ח הממשלה 644: "מטרותיו העיקריות של החוק המוצע הן קליטת עליה, החזרת הון אנושי איכותי למדינת ישראל ועידוד משקיעים בעלי יכולת כלכלית גבוהה להיות לתושבי ישראל."

72 אלה לוי-ינריב "ושבו טייקונים לגבולם: אליה הון חוזרים לישראל – ולא בגלל געגועים" **גלובס** 22.1.2010. www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000532688

4. השתתפות דמוקרטית

נסיגה של המדינה לגייס חברים ומשקיעים חדשים יכול להשפיע גם על המנגנונים הדמוקרטיים.

האחריות של המחוקק היא אחד המקורות המרכזיים ללגיטימציה של כל מערכת מיסים. האחריות נובעת מההליך הדמוקרטי, שבו גם כוח ההצבעה וגם הכוח לעזוב מהווים מרכיבים חשובים ביכולת של המדינה להתחשב בהעדפותיו של משלם המיסים ובהעצמת כוחם של היחידים בהליך הדמוקרטי.⁷³ ממשלה המבקשת לקבל מידע מהימן על העדפות תושביה צריכה להשתמש ב-voice וב-exit גם יחד כמקורות מידע. הכוח לעזוב (exit) אינו בהכרח דמוקרטי פחות מכוח ההצבעה (voice), מאחר שהוא מספק לתושבים דרך נוספת לסמן לממשלה את העדפותיהם. עם זאת, היכולת לעזוב עלולה לעורר גם כמה בעיות דמוקרטיות. אומנם, ללא היכולת לאיים בעזיבה, הפרט מאבד חלק מן היכולת שלו להשפיע, אך מצד אחר, אפשרות עזיבה קלה מדי עלולה להשפיע על ההנעצה לשנות "מבפנים".⁷⁴

הניידות, שעומדת בבסיס התחרות בין המדינות, מקנה חשיבות רבה יותר לכווח לעזוב מאשר לכווח ההצבעה, ובכך נותנת עדיפות לצורת השתתפות דמוקרטית אחת על האחרת. בכך יש יותר מאשר פגיעה באיזון הראוי בין שני הכוחות, שכן מעבר לרמה מסוימת כבר יהיה כוח היציאה לא רק דרך נוספת להבעת אי-שביעות-רצון ממדיניות הממשלה, אלא גורם בעל תרומה ממשית לשקיעתה של המדינה. יציאתם של מגורים חזקים באוכלוסייה משמעותה גם הפחתה במימון הציבורי שממנו ייהנו התושבים הנותרים (יחד עם ירידה בשירותים הציבוריים שיופקו להם).

נוסף על כך, הדגש בכוח לעזוב טורף את הכוחות הפוליטיים. במונחים של השתתפות יחסית והשפעה על ההליך הדמוקרטי, משמעות הדגש בעזיבה היא שלבעלי הון, כמו גם לצעירים ולמוכשרים יותר, יש השפעה רבה יותר על הליך קבלת ההחלטות. למקבלי ההחלטות יש תמריץ להפנים את האינטרסים של אותם גורמים ניידים ולהנהיג מדיניות שתשרת את האינטרסים שלהם, באשר אם הגורמים הניידים יעזבו, ההחצנה השלילית על גורמי הייצור המקומיים עלולה להיות ניכרת. לכן, במטרה להגן על האינטרס של יתר המגורים בחברה (אלה שאינם ניידים), יש להבטיח את האינטרסים של הגורמים הניידים.

ALBERT O. HIRSCHMAN, EXIT, VOICE, AND LOYALTY: RESPONSES TO DECLINE IN FIRMS, 73 ORGANIZATIONS, AND STATES (1970)

74 שם, בעמ' 34-35: "The role of voice would increase as the opportunities for exit decline, up to the point where, with exit wholly unavailable, voice must carry the entire burden of altering management to its failings [...] [V]oice functions as a complement to exit, not as a substitute for it" כן ראו שם, בעמ' 76: "Exit was shown to drive out voice [...] and it began to look as though voice is likely to play an important role in organizations only on condition that exit is virtually ruled out"

יתרה מזו, בשל הלחץ התחרותי לגיוס תושבים ומשקיעים אטרקטיביים, גם מי שאינם תושבים עשויים להיות בעלי כוח פוליטי חזק בהשפעה על מדיניות המס, על ההוצאות הציבוריות ועל חלוקת העושר, וזאת מבלי שיהיה להם קול פורמלי בהליך. למעשה, השפעה כזו תהיה לאו דווקא למי שהם משקיעים זרים בפועל או תושבים פוטנציאליים ספציפיים, אלא אפילו למי שבעיני רוחם של מקבלי ההחלטות עשויים לגלם את העדפותיהם של תושבים פוטנציאליים כאלה. במילים אחרות, מקבלי ההחלטות נדרשים לנסות להעריך מה עשויות להיות ההעדפות של משקיעים ותושבים זרים היפותטיים אשר אינם חלק מציבור הבוחרים שלהם כלל.

שוב ניצבים מקבלי ההחלטות בפני בחירה קשה: בין השאיפה לגייס אזרחים, תושבים ומשקיעים חדשים לבין נאמנותם לוותיקים במדינה. עליהם להחליט אם להשתמש בתמריצים כספיים כדי לפתות מגויסים חדשים או שמא הם יכולים להימנע מכך. עליהם לבחור בין חברה פתוחה, ממוסחרת ושבירה מעט לבין כזו המאוחדת יחד בשל העדר חלופה אחרת. עליהם להתמקד בהעדפותיהם של זרים (שהם אינם אחראים להם כלל) ולהבטיח להם זכויות יתר מעל מה שהם מבטיחים לבוחריהם המקומיים, בתקווה שההחצנות החיוביות כתוצאה מהשקעות אפשריות יעלו על עלותן של זכויות יתר אלה.

פרק ג: מדיניות מס בעולם תחרותי

כפי שראינו לאורך המאמר, המחוקק הישראלי אימץ חוקים שונים על-מנת לא להישאר מחוץ ל"תחרות המיסים" העולמית, וזאת אף שחוקים אלה אינם עולים תמיד בקנה אחד עם המטרות הבסיסיות של מערכת המס, ועלולים לפגוע באינטרסים הצרים של קבוצת התושבים המקורית של המדינה. שיעורי המס האטרקטיביים בחוק לעידוד השקעות הון,⁷⁵ הפחתת שיעור מס החברות על-מנת להתאימו לשיעור המס במדינות המתחרות על אותן חברות,⁷⁶ ההטבות העדכניות בסימן 33 לחוק לעידוד השקעות הון, המעניק הטבות למפעל טכנולוגי מועדף תוך שימת דגש בתעשיות עתירות ידע,⁷⁷ הפטור ממס לתושב חוץ על הכנסות מריבית, דמי ניכיון או הפרשי הצמדה מאג"ח הנסחרות בישראל⁷⁸ – כל אלה מהווים בעיני דוגמות ליכולתו של המחוקק הישראלי לעצב מדיניות מס תחרותית מול מדינות אחרות.

ניתן לראות כי ההטבות המוענקות תואמות את רמת הניידות של ההשקעות והמשקיעים. כך, למשל, בעוד השקעות הקשורות בקשר טריטוריאלי ממוסות בשיעור

75 ראו ס' 1 לחוק לעידוד השקעות הון, המצוטט לעיל ליד ה"ש 28.

76 ראו לעיל ה"ש 24.

77 ראו פירוט לעיל בה"ש 65.

78 ראו לעיל ה"ש 34.

מס גבוה (דוגמת שיעור המס הגבוה יחסית על רווחי גז⁷⁹), השקעות גמישות שניתן להעבירן למדינה אחרת בקלות רבה יותר ימוסו לרוב בשיעור מס נמוך וייהנו מהטבות מס שונות (למשל, שיעורי המס המוטלים על הון נמוכים מאלה המוטלים על עבודה⁸⁰), וגם הפרצות המאפשרות דחיית מס זמינות יותר לנישומים הניידים.⁸¹

התיקונים השונים בחקיקה נועדו לא פעם למשוך לישראל תושבים עשירים או בעלי פוטנציאל עושר רב.⁸² כך, לדוגמה, תיקון מס' 168 לפקודת מס הכנסה מעניק הטבות שונות לתושבים חוזרים, ביניהן פטור ממס למשך עשר שנים על הכנסותיהם שהופקו מחוץ לישראל מן היום שבו נהיו תושבי ישראל לראשונה.⁸³ החקיקה מציעה גם יתרונות תחרותיים לתאגידים שנהפכים לתושבי ישראל. כך, סעיף 67 לפקודת מס הכנסה מעניק פטור ממס על הכנסות שונות של חברת החזקות ישראלית.⁸⁴

רגישותו של המחוקק הישראלי לעמדה התחרותית של המדינה היא מחויבת־המציאות בעיניי. התחרות הגלובלית על תושבים והשקעות משנה באופן כמעט בלתי־נמנע את מדיניות המס של המדינה. היא משנה את האופן שבו אנו חושבים על המטרות הנורמטיביות הקלסיות של מדיניות מס הכנסה. יעילות, חלוקה, ואף הרעיונות של קהילה, זהות לאומית והשתתפות דמוקרטית, מעלים כולם דילמות משמעותיות ברגע שהפרספקטיבה הגלובלית נכנסת לתמונה.

בתנאים של תחרות בין המדינות המס חדל לשמש כלי מחייב בידי המדינה להתגברות על בעיות של פעולה משותפת, ונהפך לכלי־עזר בתחרות על תושבים והון. התמריץ של משיכת גורמים ניידים והשקעות מאלץ את מעצבי המדיניות להגביל את התפקידים החלוקתיים של המס, לבחור בין נתיניהם הקיימים לבין אחרים (אטרקטיביים יותר ככל הנראה), ולהסתמך על פרקטיקות המבוססות פחות על כוח הצבעה ויותר על כוח יציאה. הוא הופך את הניידות לגורם חשוב במיוחד לצורך קבלת זכויות והטבות כלכליות. בתנאים אלה מדיניות המס לא רק קובעת את שיעור המס ואת האופן שבו הוא יתחלק, אלא אף חורגת מגדרי ההחלטות המסורתיות של מיסוי ורווחה. באמצעות הספקה בלתי־נמנעת של תמריצים גבוהים יותר לאחדים ונמוכים יותר לאחרים, מדיניות המס משתתפת למעשה בעיצוב ה"אני" הלאומי שלנו.

המאמר התמקד בשינוי התפיסתי הזה שבין מדיניות מס במשק סגור לבין מדיניות כזו בעולם הגלובלי. היהפכותה של המדינה לשחקן תחרותי בשוק הגלובלי מעצבת מחדש את השיקולים שאמורים להנחות אותה בחקיקת המיסוי הבין־לאומי.

שינוי תפיסתי זה התבטא בשורה הארוכה של הצעדים המתוארים לעיל, שאותם נקט המחוקק הישראלי בשנים האחרונות, אשר הושפעו בצורה דרמטית מהעמדה התחרותית

79 ראו הסבר לעיל ה"ש 36.

80 ראו לעיל ה"ש 43.

81 ראו לעיל ה"ש 44–45 והטקסט שלידן.

82 ראו דברי הסבר להצעת תיקון מס' 167 לפקודת מס הכנסה, לעיל ה"ש 71.

83 ראו לעיל ליד ה"ש 71.

84 ראו לעיל ה"ש 39.

הישראלית. כפי שהדגמתי במאמר, העמדה התחרותית של ישראל מציבה אותה בפני דילמות משמעותיות בתחום המיסוי. אלה מתמקדות בהשאת העוגה הכלכלית הלאומית, מחד גיסא, אל מול שיקולים שעניינם דמותה של החברה הישראלית, וביניהם שיקולים של חלוקה, זהות והשתתפות דמוקרטית, מאידך גיסא.

במישור הכלכלי כבר נתנה התחרות הגלובלית את אותותיה במדיניות המס הישראלית בכל הקשור להשקעות הוניות – הן של משקיעים זרים והן של תושבי ישראל. המחוקק הישראלי כבר נקט כאמור מדיניות הבוחנת את ההשקעות הזרות והמקומיות במשקפיים עסקיים, והעניק יתרונות משמעותיים להשקעות הוניות זרות ומקומיות. בעיניי מדובר בצעד בלתי-נמנע בעולם שבו המדינות מתחרות זו בזו כפירמות תחרותיות בשוק. אילולא היטיבה ישראל עם ההשקעות הזרות, יש להניח כי שכרה היה יוצא בהפסדה. שיעורי מס גבוהים יותר היו מסיטים מן הסתם חלק ניכר מן ההשקעות (בוודאי אלה הפסיביות, אך גם חלק ניכר מן ההשקעות הישירות, ומן הסתם גם השקעות של בעלי הון ישראלים) למדינות אחרות.

גם בתחום התחרות על תושבים נהפכה כאמור התחרותיות לשיקול משמעותי, וישראל נקטה צעדים על-מנת לעודד הגירה של תושבים בשר-ודם כמו-גם תאגידים. אולם בעוד לגבי תאגידים המחשבה המקובלת היא כי מיקומם של מרכזי השליטה והניהול של תאגידים רב-לאומיים בשטח המדינה מביא איתו זליגה חיובית של ידע ושימוש בשירותים מקומיים (דוגמת בנקאות, ייעוץ משפטי, ראיית-חשבון וכולי), לגבי אנשים בשר-ודם התועלת הכלכלית (להבדיל אולי מתועלות אחרות) הנובעת מעידוד הגירה לארץ של עולים ותושבים חוזרים אינה חד-משמעית, ולפיכך לא ברור אם ההטבות הניתנות הן פרי אינטרס ישראלי אמיתי או שמא פרי מאמצים של קבוצות-אינטרס ושדלנים מטעמן.

במישור הכלכלי, אם כן, התחרות בין מדינות על הון ועל תושבים היא כבר עובדה מוגמרת, אשר למדינה הפרטנית אין מנוס מלהתחשב בה. על-כן מן הבחינה הכלכלית על מדינה כישראל לתכנן את חוקיה באופן שישיא את יתרונותיה מההשקעות הזרות, את תרומת התושבים לכלכלת המדינה ואת התקבולים ממיסים. באופן ספציפי, משמעותם של עקרונות אלה היא למסות את ההשקעות והתושבים ביחס הפוך למידת נכונותם להשקיע או להשתקע מחוץ לישראל.

עמדה זו, המדמה את ישראל לפירמה שוקית, היא אפקטיבית בכל הקשור להשאת "רווחיה" הכלכליים של המדינה. אולם, כפי שהסברתי במאמר בהרחבה, עשויות להיות לה השלכות משמעותיות על דמותה של המדינה במישורים הנוגעים בערכים הבסיסיים ביותר שלנו כחברה: במישור החלוקתי, במישור הזהות הלאומית ובמישור הדמוקרטי.

המאמצים למשוך משקיעים ותושבים זרים מציבים את ישראל בפני דילמה חלוקתית קשה. הנושא החלוקתי התעורר שוב ושוב בסוגיות רבות שעלו לכותרות בשנים האחרונות: סביב סוגיית הרווחים הכלואים, סביב שאלת הטבות המס המפליגות לחברות הרב-לאומיות ובהקשר של מתווה הגז (ובמפתיע לא התעורר כלל בהקשר של הפחתת שיעורי המס על הון בשנת 2003). הטענה הרווחת גורסת כי אין זה הוגן מבחינה חלוקתית שדווקא הגורמים הניידים הללו (שהם בדרך-כלל עתירי נכסים) יישאו בנטל

מס נמוך יותר מאשר כלל משלמי המיסים בישראל. אולם, כפי שהסברתי לעיל, חלוקה צודקת יותר כרוכה בהקטנת העוגה המצרפית. לפיכך השאלה החלוקתית מעוררת דילמה מורכבת יותר שעניינה עד כמה אנחנו מוכנים לשלם את המחיר הכלכלי הכרוך בהקטנת העוגה המצרפית תמורת חברה צודקת יותר. בחירה זו היא בחירה ערכית, שאין לה תשובה אחת. היא מחייבת בירור עמוק של ההעדפות החלוקתיות שלנו כחברה.

בבחירה החלוקתית כרוכה גם הדילמה בנושאי זהות. גם דילמה זו, כקודמתה, מחייבת השוואה בין ערכים שאינם בני-השוואה במהותם: זהות הקבוצה הלאומית, מחד גיסא, וגודל העוגה המצרפית, מאידך גיסא. זאת, כאשר לנוכח ניידותם של (חלק מן) התושבים, מדיניות המיסוי מעצבת גם את הרכב הקבוצה. שוב, כקודם, השאלה אם תרומה כלכלית היא אמת-מידה רלוונטית לצורך הצטרפות לקהילה הישראלית אינה שאלה שאפשר להשיב עליה בלא דיון בערכים הנורמטיביים שהחברה הישראלית מושתתת עליהם.

הבחירה האחרונה – והכואבת אף היא – הכרוכה בהכרעה בדבר שיטת המס היא הבחירה בין מחויבותה של המדינה לערכים דמוקרטיים של שוויון בקבלת ההחלטות לבין השלמתה עם הכוח העודף שהתחרות מקנה לבעלי הממון בעיצוב שיטת המס. על החברה הישראלית להחליט בהקשרים הללו את ההחלטה הקשה אם היא מתעקשת על העיקרון של מתן זכות השפעה שווה לכל אזרח במדינה גם במחיר של הקטנת העוגה המצרפית.

עירוב התחומים בין הספרה הכלכלית לספרה הפוליטית, ובינן לבין שאלות של זהות וחלוקה, בעייתי כשלעצמו. הכוח שהתחרות מקנה לתושבים ולמשקיעים הניידים ובעלי היכולת הכלכלית עלול לטמון בחובו השלכות שליליות לא רק על הזירה הפוליטית (קרי, השחתתה), אלא גם על היעילות הכלכלית (כתוצאה מהשפעתן של קבוצות-אינטרס על ההליך השוקי). המשקל שניתן לכוחות השוק בשאלות של עיצוב הקבוצה הלאומית מרדד את הזיקה לקבוצה ואת תחושת ההשתייכות אליה. דבר זה, בתורו, עלול לפגוע בכוחה של הקבוצה לקדם את רווחתה הקולקטיבית. ההשתייכות המתפוגגת עלולה לפגוע גם בנכונותם של תושבי המדינה לחלק מחדש את העושר בחברה, והפערים המתרחבים עלולים, בתורם, לפורר את הקהילה הפוליטית, את היציבות החברתית ואולי גם את זו השוקית. התוויית המדיניות המיסוית אל מול מציאות מורכבת זו היא קשה, בלשון המעטה. היא מחייבת בירור נרחב ועמוק של הערכים המתנגשים העומדים לדיון. אני מקווה כי רשימה זו תהיה מצע ראשוני לדיון ציבורי כזה.