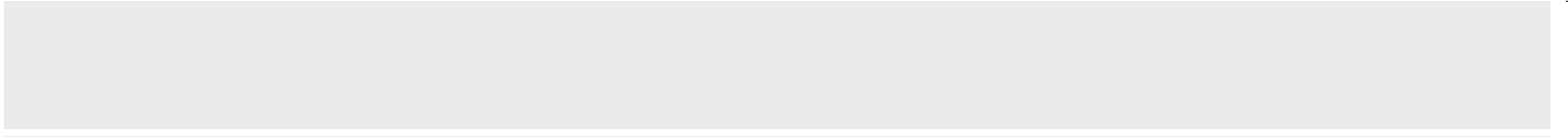




מערכת המס עיקרי ההמלצות





עיקרי ההמלצות - מערכת המס

חלק א' – רקע עובדתי

א. הרציונל של מערכת המס

למסים מספר תפקידים חשובים. הם מאפשרים לממן את השירותים שמספקת הממשלה - חינוך, ביטחון, רווחה, תשתיות וכו'; מהווים כלי חשוב לחלוקה של ההכנסות; ומסייעים להפנים את העלויות החיצוניות השליליות של פעילויות פרטיות. עם זאת, למסים יש גם השלכות שליליות: הם מקטינים את ההכנסה הפנויה של משקי הבית ואת התמורה לעבודה ולהשקעה בנכסים ובהון אנושי ובכך מעוותים את הקצאת המקורות ומקטינים את התמריצים לעבוד ולהשקיע. מסים עקיפים גם משפיעים על העדפות הפרטים לתצרוכת וחיסכון, וככל שהמסים אינם אחידים הם גם עשויים להטות את החלטות התצרוכת של משקי הבית. ניהול המתח בין הצורך במסים לבין הנטל הכלכלי שהם גורמים, הופך את מדיניות המסים לאחד הנדבכים המרכזיים במדיניות הממשלה.

לקובעי מדיניות, כלכלנים ואזרחים מן השורה עשויות להיות העדפות שונות לגבי אופייה הרצוי של מערכת המס, אולם דרישה בסיסית שנמצאת בקונסנזוס היא כי מערכת המס צריכה להיות "צודקת". צדק זה מתבטא בעיקר באופן בו היא **מקטינה את האי שוויון הכלכלי בחברה**. מערכת מס פרוגרסיבית לוקחת אחוז מס יותר גבוה ממי שהכנסתם גבוהה ונמוך ממי שהכנסתם נמוכה.¹ עם זאת, המידה הרצויה או "הצודקת" של הקטנת אי השוויון נתונה לדיון שכן מצב הקיצון בו לוקחים מאזרחים בעלי הכנסות גבוהות את רובה המכריע של הכנסתם גם היא תיחשב לרוב ללא הוגנת.

היקף המיסוי והיחס בין מס אחד למשנהו, יוצרים מערכת תמריצים כלכליים היכולים לפעול לעידוד פעילות כלכלית מסוימת או לדיכוייה. מערכת מס טובה שואפת לעודד, או לכל הפחות לפגוע במידה המינימאלית, **בצמיחת המשק**. מערכת מס שאיננה בנויה היטב עלולה ליצור עיוותים ולפגוע בפעילות הכלכלית של העובדים, הצרכנים והיצרנים במשק. לכן, נדרשת מלאכה עדינה של איזונים בין שיעורי המס השונים תוך בחינה מתמדת של השפעתם על הדינאמיקה הכלכלית. עם זאת, בכפר הגלובאלי של ימינו, בו הון וכוח עבודה יכולים לעבור ממדינה למדינה במהירות ובקלות רבה מבעבר, קוהרנטיות פנימית של מערכת המס איננה מספיקה. נדרש לשמור בנוסף על שיעורי מס תחרותיים ביחס למדינות אחרות באופן שיעודד חברות ומשקיעים להשקיע במשק, בד בבד עם תמרוץ חברות שכבר פועלות כאן לא להעביר את פעילותן למדינות אחרות. הדבר נכון במיוחד לגבי ישראל ששרויה בסיכון גיאופוליטי גבוה יחסית למדינות מפותחות אחרות.

שני מימדים אלה - המימד התחרותי המבקש להגדיל את העוגה והמימד החברתי השואף לחלקה בצורה הוגנת יותר - אינם סותרים זה את זה, אך קיים ביניהם מתח. מיסוי כבד של בעלי ההכנסות הגבוהות, לדוגמה, יקטין את האי שוויון, אך בו בעת יפגע בתמריצים ליזום, לחדש ולהצטיין. מהצד השני, מיסוי נמוך של ההון יתמוך בתרגום של החדשנות והיזמה לתוצר עסקי, אך לא יקטין את הפערים הכלכליים ואף

1 בהתאם, צעדים להקטנת האי שוויון נקראים פרוגרסיביים וצעדים בכיוון ההפוך נקראים רגרסיביים.

עשוי לפגוע ביכולתן של חלק מקבוצות האוכלוסייה לצבור הון אנושי ולקדם בכך ניידות חברתית ושוויון הזדמנויות. מדיניות מס נכונה מאזנת בין שני מימדים אלה.

מדיניות המס שואפת גם להקטין השפעות חיצוניות² שליליות ולתת תמריצים להתנהגויות רצויות מבחינה חברתית. מסים על אלכוהול, סיגריות ודלק לדוגמה, נועדו להקטין את היקף השימוש במוצרים אלה מתוך תפישה שצריכה גבוהה שלהם היא בעלת השלכות חברתיות או כלכליות שליליות. מאידך פטורים ממס לתרומות או לחיסכון פנסיוני נועדו לעודד פעילויות אלה.

הניסיון לאזן את כל היעדים הנזכרים לעיל: פרוגרסיביות, עידוד הצמיחה והכוונת התנהגות, יוצר מערכת מס מורכבת, המכילה שיעורי מס, החזרים, פטורים, זיכויים וכו'. ככל שהמערכת מסובכת יותר נוצר מחד קושי של האזרח או החברה העסקית להבין את חבות המס שלהם ללא עזרה של מתווכים (רואי חשבון עורכי דין וכו'). מאידך, נוצרת אפשרות לתכנון מס ולמציאת פרוצדורות במערכת (על ידי אותם מתווכים) וקושי לגורמי האכיפה לזהות התנהגויות לא חוקיות. הדבר בולט במיוחד כאשר שיעורי המס גבוהים, אז מתפתחת תעשייה נרחבת של פעילות להקטנת המסים לצד "כלכלה שחורה" בהיקפים גדולים. בשני המקרים מדובר על בזבז משאבים למשק. לכן, **פשטות יחסית** היא מאפיין נוסף של מערכת מיסוי טובה.

כאשר אנו מבקשים לבחון את מערכת המס או לשנותה, יש לתת מענה לשתי שאלות:

■ מהו **נטל המס** הכולל הרצוי?

שאלה זו נקבעת בו-זמנית עם ההחלטה לגבי גודל התקציב וגודל הגירעון או העודף הרצויים. כלומר, סך ההוצאות של הממשלה ביחד עם היקף הגירעון הרצוי מכתיבים את סך גביית המס הנדרשת ולהיפך.³ בעת תכנון התקציב החלטות אלה מתקבלות במקביל ומהוות את הרמה המצרפית של המדיניות הפיסקאלית של הממשלה.

■ מהו **תמהיל המסים** הרצוי?

שאלה זו מורכבת יותר שכן נדרש לאזן בין מסים שונים, שלכל אחד תכלית והיגיון משלו, באופן שתיווצר מערכת העונה ככל האפשר על היעדים שציינו. כך יש למצוא את האיזון הנכון בין מיסוי הכנסות מעבודה והכנסות מהון, בין מסים ישירים לעקיפים וכו'. בכל הנוגע למיסוי, עיקר עבודתה של הוועדה נגע לתמהיל הרצוי.

2 השפעה חיצונית מתרחשת כאשר פעולתו של אדם משפיעה על רווחתו של אדם אחר מכלי שהדבר משתקף במחיר המוצר. כך, נהיגה בכביש גדוש היא בעלת השפעה חיצונית שלילית על הנהגים האחרים בכביש.

3 לממשלה אמנם יש גם הכנסות שאינן ממסים, אך ברוב המדינות, כמו בישראל, אלו קטנות למדי ויכולת הממשלה להגדילן בטווח הבינוני מוגבלת.

תיבה א - "עודפי" גבייה וגירעון תקציבי

טענה נפוצה היא כי "המסים השנה היו גבוהים מהצפוי ולכן הממשלה נמצאת בעודף". טענה זו רחוקה מלהיות מדויקת. כל שנה הממשלה מאשרת את תקציב ההוצאות ואת תחזית המסים (הצורך בתחזית קיים משום שלא ניתן לדעת מראש את גביית המס בפועל שתלויה בפעילות הכלכלית במשק). ההפרש בין הוצאות הממשלה לבין ההכנסות הוא הגירעון (הגידול "באובדרפט השנתי") הצפוי. למשל הגירעון הצפוי בשנת 2010 היה 5.5% מהתוצר או כ-43 מיליארד שקלים. בפועל, עקב יציאה מוקדמת מהצפוי מהמשבר הכלכלי, תקבולי המסים היו גבוהים יותר כך שהגירעון בפועל הסתכם ב-30 מיליארד ש"ח. כלומר הגדלנו את החוב ב-13 מיליארד ש"ח פחות משצפינו, אך החוב עדיין גדל ב-30 מיליארד ש"ח. זאת ועוד - מגבלת הגירעון היא "תקרה" ולא יעד, ולכן גירעון נמוך יותר הוא לא "פספוס" אלא הקטנת הגידול בנטל על הדורות הבאים. הדבר דומה למשפחה שתיכננה להיות באובדרפט של 3,000 ש"ח בחודש מסוים אך עקב בונס לא צפוי בעבודה של 1,000 ש"ח סיימה את החודש באובדרפט של 2,000 ש"ח בלבד. האם נכון לומר שמשפחה זו נמצאת "בעודף"?

ב. מערכת המס בישראל והשוואה בינלאומית⁴

נטל המס הכולל

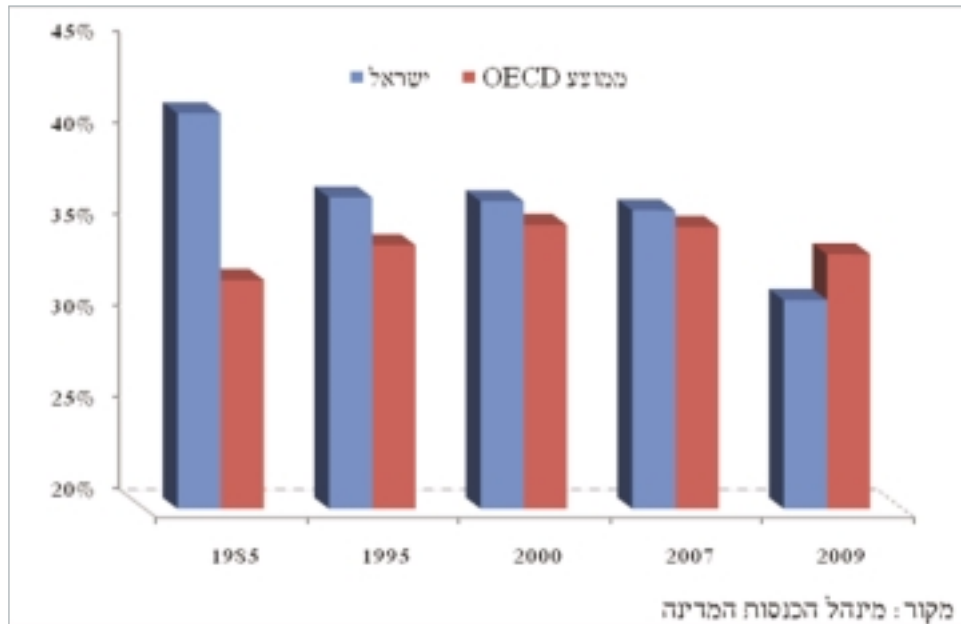
נטל המס בישראל - סך גביית המסים במונחי תוצר - עמד בשנת 2009 על 31.4 אחוזי תוצר, כ-2.5 נקודות אחוז פחות מממוצע מדינות ה-OECD⁵. זוהי תוצאה של מדיניות הורדת המסים בשנים האחרונות (שתואר ביתר פירוט בחלק הבא). כפי שניתן לראות בתרשים 1, המצב היה שונה לחלוטין באמצע שנות ה-80, תקופה בה נטל המס בישראל היה גבוה מהממוצע במדינות המפותחות בכמעט 10 נקודות אחוז.

בנוסף, נכון להיום הצפי הוא להגדלת פער זה שכן: א. תוואי המסים המתוכנן בישראל מכתוב את המשך הורדת שיעורי המס; ב. נטל המס בחלק ניכר מהמדינות המפותחות צפוי לעלות בעשור הקרוב במטרה להקטין את גירעונותיהן ולמנוע משברי חוב כפי שאנו רואים היום באירופה.

4 מידע מקיף ומפורט על מערכת המס בישראל ניתן למצוא בדו"חות השנתיים של מנהל הכנסות המדינה.

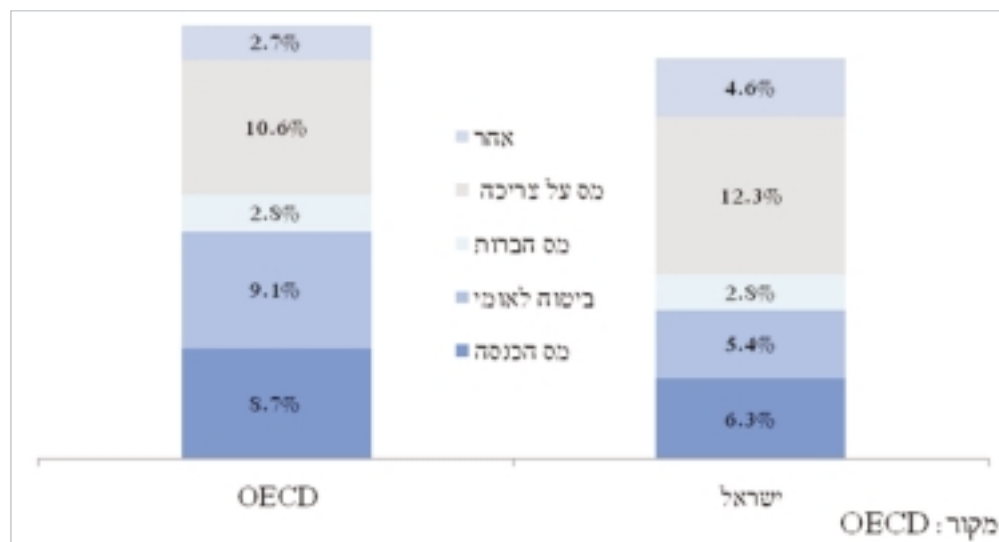
5 כל הממוצעים בפרק זה הינם ממוצעים פשוטים (אריתמטיים) של הנתונים במדינות ה-OECD ולכן נותנים משקל דומה לכל מדינה, וזאת מגישה כי החלטה על מערכת המס הינה החלטה ברמת המדינה ולא ברמת הפרט ועל כן לגודל המדינה לא מיוחסת משמעות עודפת. יש לציין כי בסקירות השנתיות שלו מנהל הכנסות המדינה מביא השוואות בינלאומיות כאשר הממוצעים משוקללים בגודל התוצר וזאת על מנת כן לתת משקל גדול יותר למדינה גדולה יותר. על פי חישוב זה נטל המס בישראל אינו נמוך אלא דומה למדינות ה-OECD, אך זאת בעיקר לאור השפעת גודלה של ארה"ב המאופיינת בשיעורי מס נמוכים יחסית.

תרשים 1 - נטל המס בישראל וממוצע OECD



כפי שצוין, יש חשיבות גם להרכב המסים. שתי מדינות יכולות להיות עם נטל מס כולל דומה, אך עם מערכות מס שונות בתכלית בשל תמהיל שונה. הבדלים אלה יכולים להשפיע על פרוגרסיביות המערכת, יעילותה, הצמיחה, התמריצים במשק ועוד. תמהיל המסים בישראל, ובפרט היחס בין המסים הישירים לעקיפים השתנה משמעותית בעשור האחרון. עם זאת, הטענה הרווחת כי נטל המס הישיר ירד בעוד שנטל המס העקיף עלה, מוטעית. למעשה, הראשון הוקטן, בעוד שבאחרון לא חלו שינויים גדולים, כך שבאופן יחסי משקל המסים העקיפים בסך המסים עלה. בחינת הרכב המסים ביחס למדינות המפותחות מלמדת כי בישראל משקל המסים הישירים הוא נמוך יחסית, בעוד משקל המסים העקיפים גבוה יחסית.

תרשים 2 – תמהיל המסים, אחוזי תוצר 2009



מסים ישירים

מסים אלו מוטלים ישירות על ההכנסה ולרוב מנוכים במקור. המסים העיקריים בקטגוריה זו הינם:

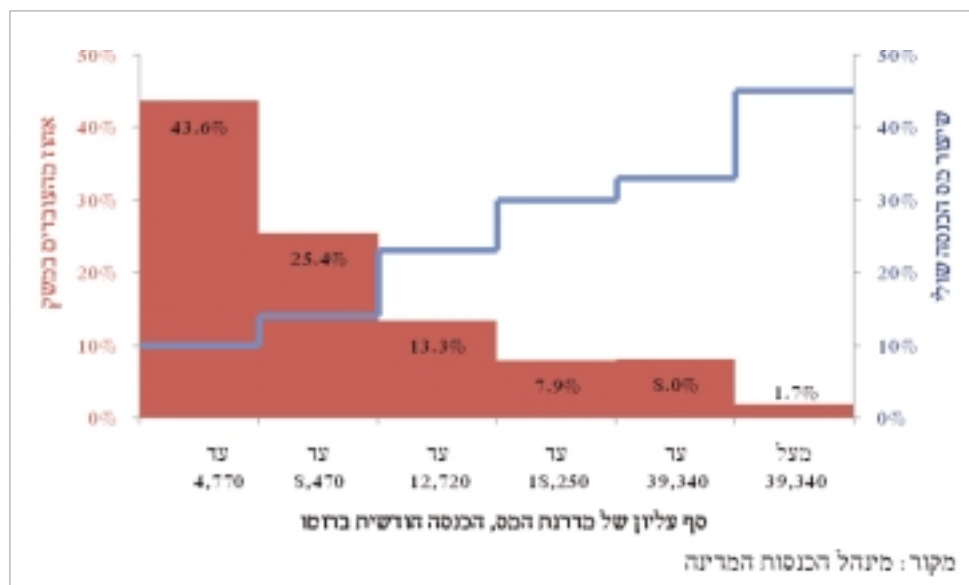
- מס הכנסה על יחידים אליו מתווספים דמי ביטוח לאומי ומס בריאות
- מס חברות
- מס רווחי הון
- מיסי מקרקעין

במיסוי הישיר בישראל חלו שינויים משמעותיים בעשור האחרון שכללו הפחתת שיעורי מיסי ההכנסה והחברות והרחבת בסיס המס על רווחי הון שהוחל גם על נכסים הנסחרים בבורסה ופיקדונות. שינויים אלו הביאו לירידה ניכרת בנטל המיסוי הישיר שרמתו היום נמוכה מהרוכ המכריע של מדינות ה-OECD. מפילוח של מסים אלה ניתן ללמוד כי במיסי החברות ישראל נמצאת במרכז התפלגות מדינות אלה, בעוד שהמיסוי על ההכנסה מעבודה נמוך יותר ומאופיין גם ברמת פרוגרסיביות גבוהה יחסית. דמי הביטוח הלאומי לעומת זאת נמוכים באופן משמעותי בשל תשלומים נמוכים של המעבידים.

מיסי הכנסה

מס הכנסה נגבה באמצעות "מדרגות" עולות של מס שולי כפי שמתואר בתרשים הבא:

תרשים 3 - מדרגות מס הכנסה והתפלגות האוכלוסייה לפי המדרגות, שנת 2010

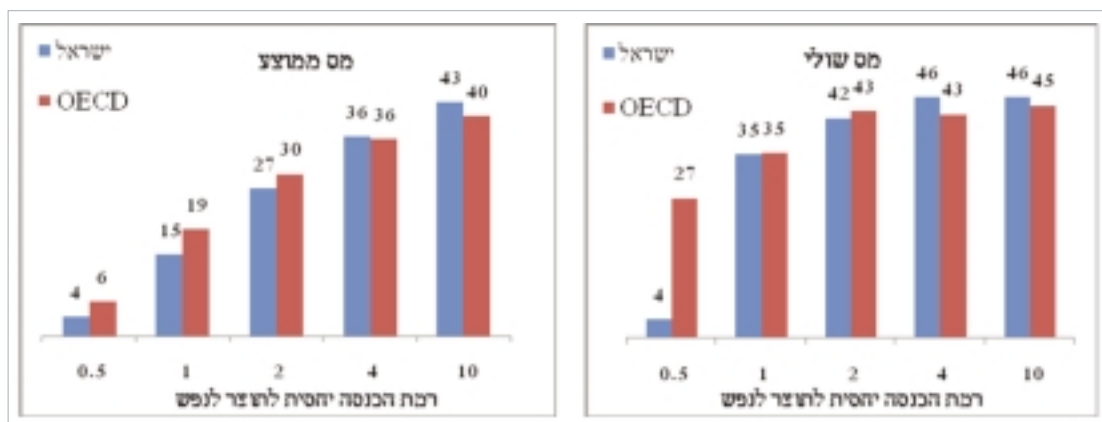


חבות המס, הנקבעת על ידי שיעורי המס, מקוזזת באמצעות נקודות זיכוי המוענקות לכל תושב ישראל בהתאם למאפייניו האישיים. לדוגמה, ים לשני ילדים זכאית ל-4.75 נקודות זיכוי ששוויון החודשי בשנת 2011 מסתכם בכ-1,000 ש"ח. אם אותה אישה מרוויחה 10,000 ש"ח בחודש, מס ההכנסה שהיה עליה לשלם הוא כ-1,500 ש"ח. אולם, בניכוי נקודות הזיכוי היא תשלם למס הכנסה רק כ-500 ש"ח.

בהשוואה בינלאומית ישראל מתאפיינת במערכת מיסוי הכנסה פרוגרסיבית מאוד. הדבר מתבטא בשיעורי מס הכנסה נמוכים בהרבה ממדינות ה-OECD ברמות ההכנסה הנמוכות, נמוכים ברמות

הכנסה ממוצעות, וסטנדרטיים ברמות ההכנסה הגבוהות.⁶ תרשים 4, המשווה את המיסוי על עבודה בישראל וב-OECD מדגים זאת. התרשים מציג משק בית טיפוסי בו זוג הורים עם שני ילדים כאשר אחד ההורים עובד,⁷ ובוחן את שיעור המס הממוצע והשולי בישראל בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD ברמות הכנסה שונות. ניתן לראות את הפרוגרסיביות הגבוהה יחסית של מערכת המס בישראל במיסוי הנמוך ברמות ההכנסה הנמוכות (חצי מהשכר הממוצע) בעוד שהחל מהשכר הממוצע, שיעורי המס השוליים דומים לממוצע במדינות אלה (כולל תשלומים לביטוח לאומי).⁸

תרשים 4 - שיעור מס שולי וממוצע, כולל דמי ביטוח לאומי ומס בריאות, על הכנסות מעבודה 2009, עובד נשוי עם שני ילדים



לעומת הפרוגרסיביות הגבוהה של מערכת המס בישראל כאשר מדובר ברמת ההכנסה, המערכת כמעט ואינה מטפלת ב"אי-השוויון הרחבי" - הקטנת הפער בין ההכנסות לנפש במשפחות של עובדים בעלי הכנסות כוללות שוות. באופן ספציפי, מערכת המס בישראל מעניקה הטבות מס מצומצמות בלבד להורים לילדים: נקודות זיכוי בין הילדים מוענקות לנשים בלבד, ואלו אינן מנוצלות ברובן המכריע בשל ההכנסה הנמוכה של הנשים. כמעט בכל מדינות ה-OECD מוענקות הטבות מס משמעותיות בגין הילדים, ובאף אחת מהן אין מתן ההטבה קשור למגדר של ההורה.

אולם מידת הפרוגרסיביות הגבוהה, בשילוב רמת האי שוויון הגבוהה יחסית בישראל, מביאים לכך שרוב נטל המס הישיר נופל על חלק קטן יחסית באוכלוסייה. ניתן להמחיש זאת בשני נתונים:

- **בישראל כמחצית מהשכירים והעצמאים (כ-51%) אינם משלמים מס הכנסה כלל.** הדבר נובע הן משיעורי המס הנמוכים ברמות ההכנסה הנמוכות והן מנקודות הזיכוי להן זכאי כל אזרח. שילוב זה יוצר סף מס שרק מעבר לו מתחילים לשלם מס הכנסה. לדוגמה עבור גבר, הזכאי ל-2.25 נקודות זיכוי, סף המס ב-2011 עומד על כ-4,700 ש"ח. גברים המרוויחים פחות מסכום זה אינם משלמים כלל מס הכנסה.
- **כ-90% ממס הכנסה נגבה מ-20% מהעובדים, אשר הכנסתם עומדת על 150% מהשכר הממוצע ומעלה. במילים אחרות, בסיס המס הישיר על הכנסה - השכבה הנושאת בנטל העיקרי של מס**

6 הנתונים והניתוח בחלק זה מבוססים על ברנדר ע. שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית: 2008-2009 בנק ישראל, מחלקת המחקר, מארס 2009

7 שיעורי המס היחסיים בישראל נמוכים עוד יותר כאשר מדובר ברווקים או בזוגות לא נשואים משום שבמרבית המדינות מקובל להעניק הטבות מס למשפחות ולהורים, ובישראל הטבות אלה מצומצמות ומוגבלות בעיקר לנשים ולגמלאים.

8 כאשר המס הממוצע עדיין נמוך כתוצאה מהמיסוי ברמות ההכנסה הנמוכות יותר.

זה - הוא צר. יש להדגיש שעובדה זו איננה "תקלה" במערכת המס, כי אם ביטוי של המדיניות הפרוגרסיבית שבמיסוי הכנסות, כפי שהיא באה לידי ביטוי כאשר היא מוטלת על התפלגות שכר ברוטו רבה המתאפיינת באי שוויון גבוה, כמו גם רצון לתמרץ תעסוקת נשים וצעירים.

תשלומים לביטוח הלאומי

דמי הביטוח הלאומי משולמים על ההכנסה הכוללת של העובדים והם מחולקים לדמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, כאשר הראשונים משולמים הן ע"י המעסיק והן ע"י העובד והאחרונים ע"י העובד בלבד. קיימות שתי מדרגות ניכוי לדמי הביטוח הלאומי - מעל ומתחת ל-60% מהשכר הממוצע (כ-5,000 ש"ח ב-2011). בנוסף, משכר מסוים המכונה "תקרת הביטוח הלאומי", פטור העובד מתשלום נוסף. תקרה זו הינה, ככלל, חמש פעמים השכר הממוצע (כ-40 אלף ש"ח ב-2011), והיא חופפת (בקירוב) למדרגה העליונה של מס ההכנסה, הגבוהה ב-12 נקודות אחוז מהמדרגה שמתחתיה. עם זאת, ב-2009 הועלתה התקרה זמנית לעשר פעמים השכר הממוצע (כ-80 אלף ש"ח). תוקפה של עלייה זו כג ב-2013.⁹

שיעורי המס נתונים בטבלה הבאה:

ניכוי מופחת - עד הכנסה של 60% מהשכר הממוצע:

באחוזי שכר	דמי ביטוח לאומי	דמי ביטוח בריאות	סה"כ
חלק המעסיק	3.45%	-	3.45%
חלק העובד	0.4%	3.1%	3.5%
סך הכול	3.85%	3.1%	6.95%

מהכנסה של 60% מהשכר הממוצע ועד הכנסה של 10 פעמים השכר הממוצע:

באחוזי שכר	דמי ביטוח לאומי	דמי ביטוח בריאות	סה"כ
חלק המעסיק	5.9%	-	5.9%
חלק העובד	7%	5%	12%
סך הכול	12.9%	5%	17.9%

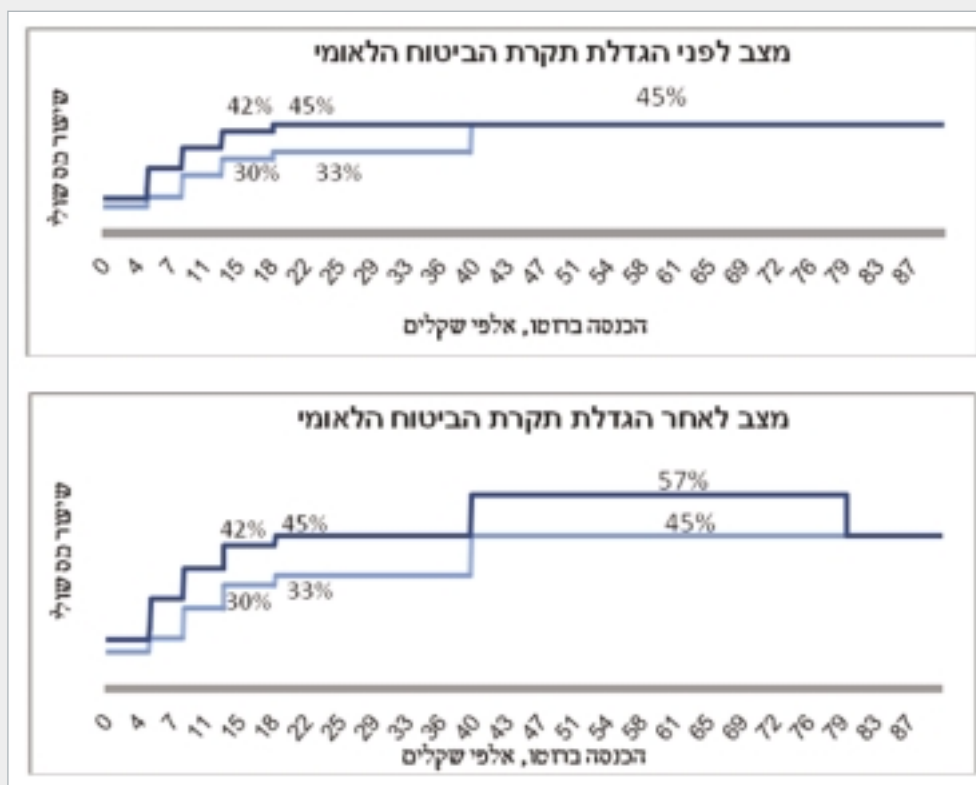
ישראל חריגה באופן משמעותי יחסית למדינות ה-OECD מבחינת נטל המס המופנה לביטוח הלאומי - 5.4 אחוזי תוצר בישראל לעומת ממוצע מדינות ה-OECD העומד על 9.1 אחוזים. הסיבה לכך היא כי תשלומי המעביד לביטוח הלאומי נמוכים משמעותית - 1.4 אחוזי תוצר לעומת 5.3 בישראל וב-OECD, בהתאמה. גם ממצא זה משקף במידה רבה את הפרוגרסיביות של המערכת, שנועדה לתמרץ תעסוקה, ובעיקר את קיומה של מדרגת מס נמוכה בדמי הביטוח הלאומי.¹⁰

9 לפי חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 תקרת הביטוח הלאומי בשנת 2011 תעמוד על תשע פעמים השכר הממוצע והחל מינואר 2012 על שמונה פעמים השכר הממוצע עד לשנת 2013.

10 ברוב מדינות OECD, פרט לצרפת, ברטיניה ואירלנד אין מדרגות של דמי הביטוח הלאומי, פרט לתקרה על התשלומים.

תיבה 2 - תקרת הביטוח הלאומי "והגיבנת"

בעקבות מצוקה תקציבית הוגדלה, בתיקון משנת 2009 וכהוראת שעה, תקרת דמי הביטוח הלאומי באופן משמעותי מסכום של כ- 40,000 ש"ח לסכום של כ- 80,000 ש"ח.¹ משמעות הכפלת תקרת הביטוח הלאומי הינה מס אפקטיבי שולי של 57% לבעלי הכנסות בטווח זה. כאשר ההכנסה עוברת את התקרה המס השולי חוזר לרמה של 45%. עקב כך נוצרת "גיבנת" במדרגות המס השולי, מצב חריג בהשוואה למערכות מס במדינות המפותחות. תוצאה זו בעייתית בשני מובנים. האחד מתייחס להיעדר עקביות עם התפישה הפרוגרסיבית לפיה ככל שהכנסתו של הפרט גדולה יותר המס השולי שמושת עליו גבוה יותר. כך נוצר מצב בו בעלי הכנסות שמעל 80 אלף ש"ח משלמים מס שולי נמוך מאלו המשתכרים בין 40 ל-80 אלף ש"ח. הבעיה השנייה היא ששיעור המס השולי ברמות השכר האלה הם מהגבוהים ביותר במדינות ה-OECD ועולים על שיעור המס המשולב של מס חברות והמס על דיבידנד מחולק. כך נוצר תמריץ לפרטים המשתכרים ברמות אלה לפתוח חברות ניהול וליהנות משיעורי מס מופחתים, כ- 43% כולל מס על דיבידנד, יחסית למס השולי בשיעור 57% עבור יחיד (ראה הסבר מפורט בתיבה ג'). ואכן, מגמה בולטת מאז השינוי בחוק בקרב יחידים המשתכרים ברמות שכר גבוהות, הינה הקמה של חברות. בפתיחת חברות אלה (מספרן מוערך בעשרות אלפים) נגרם נזק נוסף לתקבולי המסים, שכן מתאפשר לבעליהן לשמר בתוכן סכומים שאינם דרושים להם לצריכה שוטפת, ובכך לדחות את המס על הדיבידנד ולהסתפק בשיעור מס החברות של 24%.



1 בחוק המקורי נקבע כי התקרה תחזור לפי 5 מהשכר הממוצע במשק בראשית 2011, אך בעת אישור תקציב 2011-2012 בכנסת נקבע כי בשנת 2011 תפחת התקרה לפי 9 מהשכר הממוצע במשק ובענת 2012 לפי 8.

מס חברות

מס החברות מוטל על ההכנסה החייבת של חברה ושיעורו כיום (2011) הוא 24%. מיסוי חברות בישראל מתחלק לשני שלבים: בשלב הראשון מוטל מס חברות על ההכנסה החייבת של החברה בשיעור הנזכר לעיל. לאחר מכן, אם וכאשר הרווח מחולק כדיבידנד לבעלי המניות בחברה מוטל עליו מס בשיעור של 20% עבור בעל מניות רגיל, ו-25% במקרה שמדובר בבעל מניות מהותי (מחזיק בלפחות 10% ממניות החברה). חברות זרות הפועלות בישראל משלמות אך ורק מס חברות, ומסים על דיבידנד בדרך כלל משולמים במדינת המקור.

חברה הזכאית להטבות לפי חוק עידוד השקעות הון תשלם מס חברות מופחת בשיעור של 5%-15% בהתאם לקריטריונים שונים ומס על דיבידנד בשיעור של 15%.

מיסי החברות בישראל דומים לממוצע מדינות ה-OECD הן בשיעורם הסטטוטורי והן בנטל המס כאחוז מהתוצר. יש לציין כי רק בתחילת העשור הקודם שיעור מס החברות הסטטוטורי עמד בישראל על 36%, והיה גבוה בכשש נקודות האחוז מממוצע ה-OECD, פער שנמחק לחלוטין עקב הורדות המס הרצופות בעשור זה. כמובן, הפחתות שיעור מס החברות הסטטוטורי ברבות מהמדינות המפותחות לאו בשינויי חקיקה שהקטינו פטורים והוצאות מוכרות, כך שבסיס המס ושיעורו האפקטיבי קטנו פחות מהירידה בשיעור הסטטוטורי. בישראל לא בוצע מהלך דומה ולכן הירידה בשיעור הסטטוטורי משתקפת במלואה בגביית המס. נכון להיום הממוצע ב-OECD הינו 25.5%, אך בעקבות הצורך להגדלת תעסוקה באמצעות תחרות על השקעות של חברות, שיעור המס נמצא במגמת ירידה.

תרשים 5 – שיעורי מס חברות



חוק עידוד השקעות הון

מטרת החוק הינה לעודד השקעות הון ויזמות כלכלית, באופן שייתן עדיפות לחדשנות ולפעילות באזורי פיתוח, לשם פיתוח כושר הייצור של משק המדינה, שיפור יכולת המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בין-לאומיים ויצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני קיימא.

החוק מגדיר את החברות והמפעלים הזכאים להטבות על פי קריטריונים של מיקום גיאוגרפי, ענף פעילות תעשייתית והיקף היצוא. מפעל וחברה מוטבים יהיו זכאים להטבות במשך תקופה של 7-10 שנים מיום

מימוש הזכאות. ההטבות הקיימות הינן מענקים, הלוואות, שיעור מס מופחת, כחת מואץ ופטורים. לדוגמה, בשנים 2011-2012 מפעל המוגדר כמפעל מועדף יזכה לשיעור מס חברות מופחת של 10% ו-15% עבור מפעל באזור פיתוח א' ובשאר הארץ, בהתאמה. זאת ועוד, שיעורי המס יופחתו לרמה של 6% ו-12% משנת 2015 ואילך. כמו כן על דיבידנד שמקורו בהכנסה מועדפת יחול שיעור מס מופחת של 15%.

מיסוי רווחי הון

רווח הון הוא רווח הנוצר בעת מכירת נכסים (מניות, איגרות חוב וכו'). בהקשר של נדל"ן נהוג לכנות לרווח זה "שבח" והמס המוטל עליו "מס שבח", בהתאמה, אך עקרונית מדובר באותו סוג הכנסה וסוג מס. על רווח זה משולם, ככלל, מס של 20% ואם מדובר במכירת נייר ערך על ידי בעל שליטה שיעור המס עומד על 25%. החל משנת 2003 מס זה הוחל גם על רווחי הון על ני"ע הנסחרים בבורסה בת"א ועל ריבית על פיקדונות ותוכניות חסכון. שיעור המס על רווחים מחולקים גבוה במקצת מהמקובל בעולם.

תיבה ג - שקילות המס השולי על פרטים וחברות

שיעור המס השולי על שכיר במדרגת המס הגבוהה הוא 45%. לעומת זאת חברה בע"מ תשלם מס בשיעור 24% על כל רווחיה, ובנוסף לכך 20% על הדיבידנד המחולק. במידה ומדובר בבעל עניין מהותי המחזיק חלק ניכר ממניות החברה המס על דיבידנד עומד על 25%. חישוב פשוט מעלה כי על השקל השולי, החל ממדרגת המס העליונה, קיימת שקילות בין המס על ההכנסה לבין סך המס שישולם בעל עניין מהותי.

שקילות זו, בין המס השולי על יחידים בעלי הכנסות גבוהות למס החברות ומס הדיבידנד, נועדה על מנת להימנע מיצירת תמריץ לפרטים להתאגד כחברות לצורך תשלום מס נמוך יותר. הניסיון מלמד כי במקרים בהם מופר האיזון בין ערוצי המיסוי הנ"ל אכן מתרחשת תופעה נרחבת של התאגדות של פרטים כחברות. דוגמה לכך היא מקרה הגיבנת כפי שמוסבר בתיבה ב'.

לכן, שינויים במס ההכנסה על יחידים צריכים להיות מתואמים עם שינויים במס החברות ומס הדיבידנד ולהיפך.

מסים עקיפים

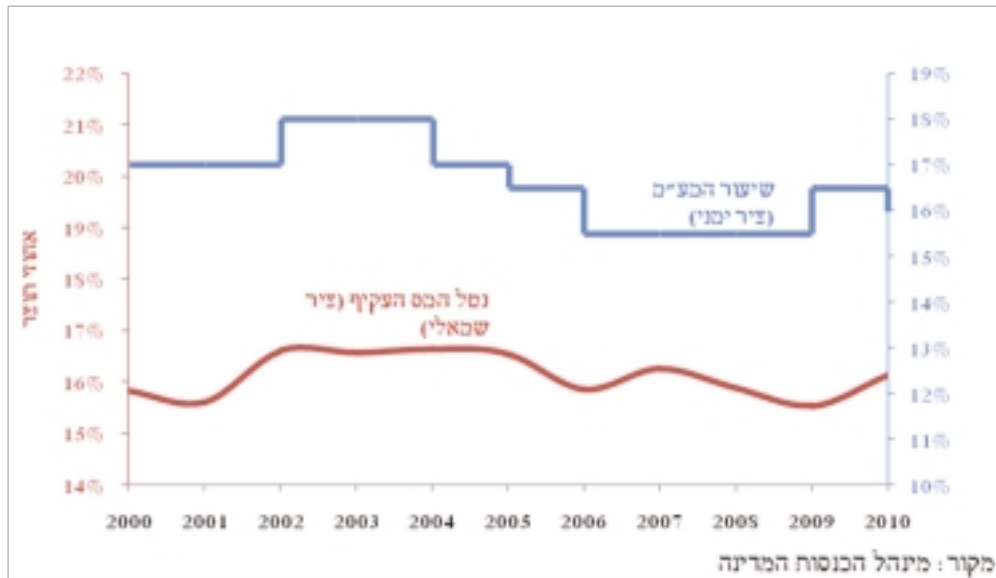
המסים העקיפים מוטלים על הצרכנים הסופיים ונגבים באמצעות מתווכים (מוכרי המוצרים או השירותים) שמעבירים אותם לרשויות המס. ענפי המס העיקריים בקטגוריה זו הם:

- מס ערך מוסף (מע"מ)
- מיסי קנייה ומכסים
- בלו על דלקים

המסים העקיפים בישראל מהווים כמחצית מסך המסים הנגבים - עלייה של כשמונה נקודות אחוז

מתחילת העשור הקודם. בהשוואה בינלאומית נטל המס העקיף בישראל גבוה ממדינות ה-OECD - פער הנובע בעיקר מגבייה גבוהה של מע"מ ומשיעור גבוה של מיסי קנייה שעדיין קיימים, בעיקר על כלי רכב.

תרשים 6 - נטל המס העקיף ושיעור המע"מ בעשור האחרון



מס ערך מוסף

מס ערך מוסף הינו מס עקיף המוטל על הצריכה במשק. המס נכלל במחיר הסופי לצרכן, כאשר בעל העסק משלם את המס על כל הפדיון וזכאי לנכות מהסכום את המע"מ ששילם על תשומות רכש. שיטה זו מאפשרת בקרה טובה על גביית המס, וביחד עם העובדה כי שיעור המס אחיד ובסיסו רחב (מעט פטורים), התוצאה המתקבלת היא מס יעיל ביותר מבחינת גבייה, מיעוט עיוותים כלכליים וקושי בהעלמות מס (מכיוון שליצרנים בכל שלב בשרשרת יש תמריץ לדווח לרשויות כדי לנכות את המס על התשומות). בישראל שיעור המע"מ הוא אחיד - 16%, למעט:

- מע"מ בשיעור אפס שחל על: מכירת פירות וירקות טריים, ייצוא, שירותי תיירות נכנסת ועוד.
- פטור ממע"מ 11 שניתן על: מכירת רוב הסחורות והשירותים בעיר אילת, השכרת דירות ומסירת מקרקעין בדמי מפתח לתקופה שלא עולה על 25 שנים.

אחידות שיעור המע"מ (למעט כאמור על פירות וירקות) חריגה בהשוואה למדינות אירופה, שברובן נהוג מע"מ דיפרנציאלי המחיל שיעורי מס שונים על קבוצות מוצרים שונות (ראה תרשים 7).¹² יצוין, עם זאת, כי במקרה זה המדיניות הישראלית עולה בקנה אחד עם המדיניות המומלצת של ה-OECD.

11 מע"מ בשיעור אפס משמעו כי בעל העסק אינו משלם מע"מ וגם זכאי להחזר מס על התשומות שרכש. פטור ממע"מ משמעו כי בעל העסק אינו משלם מע"מ אך גם אינו זכאי להחזר מס על תשומות ששימשו בתהליך הייצור.

12 מקורה של שיטה זו לפני עשרות שנים כשהמע"מ הופעל לראשונה, ובחלק מהמדינות הייתה עדיין אוכלוסיה כפרית גדולה. לכן ניתנו פטורים למוצרים חקלאיים ולשירותים שהתאפשר בהם סחר חליפין.

תרשים 7 – שיעורי מע"מ שנת 2011



מס קנייה

מס קנייה הינו מס עקיף המוטל על רכישת מוצרי צריכה מסוימים. במהלך העשור האחרון הצטמצמה השימת המוצרים עליהם מוטל מס קנייה וכיום הוא מוטל על כלי רכב, סיגריות, אלכוהול, אלקטרוניקה בידורית וטלפונים סלולאריים. ב-2007 בוטל מס הקנייה על מוצרי חשמל "לכנים" (תנורים, מקררים, מכונות ומייבשי כביסה ועוד), מזגנים, מוצרי קוסמטיקה, סוללות ומכשירי טלפוניה קווית.

מטרתו העיקרית של המס כיום היא לבטא את ההשפעות החיצוניות הכרוכות בקנייה ושימוש במוצרים הנ"ל (לדוגמה: סיגריות - נזק בריאותי לקונה ולסביבה, רכב - זיהום אוויר וגודש בכבישים) וצמצום אי שוויון (אלקטרוניקה בידורית, טלפונים סלולאריים וכלי רכב יקרים).

ההכנסות ממס קנייה על רכב וסיגריות מהוות את רוב הכנסות המדינה ממס קנייה. בשנת 2009 מסים אלו היוו 59% ו-32% מסך ההכנסות ממס קנייה, בהתאמה.

מכסים

מכס הינו מס המוטל על יבוא במטרה להגן על הייצור המקומי. שיעורי המכס הנוכחיים הם תולדה של מדיניות החשיפה של שנות התשעים, שבמסגרתה ירדו שיעורים אלה משמעותית. קיימת אבחנה ברורה בין שיעורי המכס המוטלים ביבוא מוצרי תעשייה לבין מוצרי חקלאות. שיעור המכס ביבוא מוצרי תעשייה הינו 12% בעוד שבכפף החקלאות קיימים שיעורים משתנים הנקבעים בחלקם כשיעור מן המחיר ובחלקם כמס קצוב (או שילוב של השניים). בהתאם להסכמי הסחר של מדינת ישראל, מוצרי תעשייה המיובאים ממדינה שהיא צד להסכם, פטורים ממכס לחלוטין, בעוד שמוצרי חקלאות נתונים לרשימת הפחתות מצומצמת. 92% מסך היקף היבוא לישראל הינו מוצרי תעשייה ו-8% הינם מוצרי חקלאות טריה וחקלאות מעובדת. בשנת 2010 מרבית ההכנסות ממכס נגבו על רשימת מוצרים מצומצמת שכללה מוצרי טקסטיל, הלכה והנעלה ומוצרים מעור (כ-25% מהכנסות המדינה ממכס בשנה זו), כלי רכב וחלקיהם (כ-18%), חקלאות (כ-17%) ותשומות וחומרי גלם לתעשייה (כ-13%). שיעור המכס הממוצע ביבוא הינו כ-1% מסך הייבוא.

מסי נדל"ן

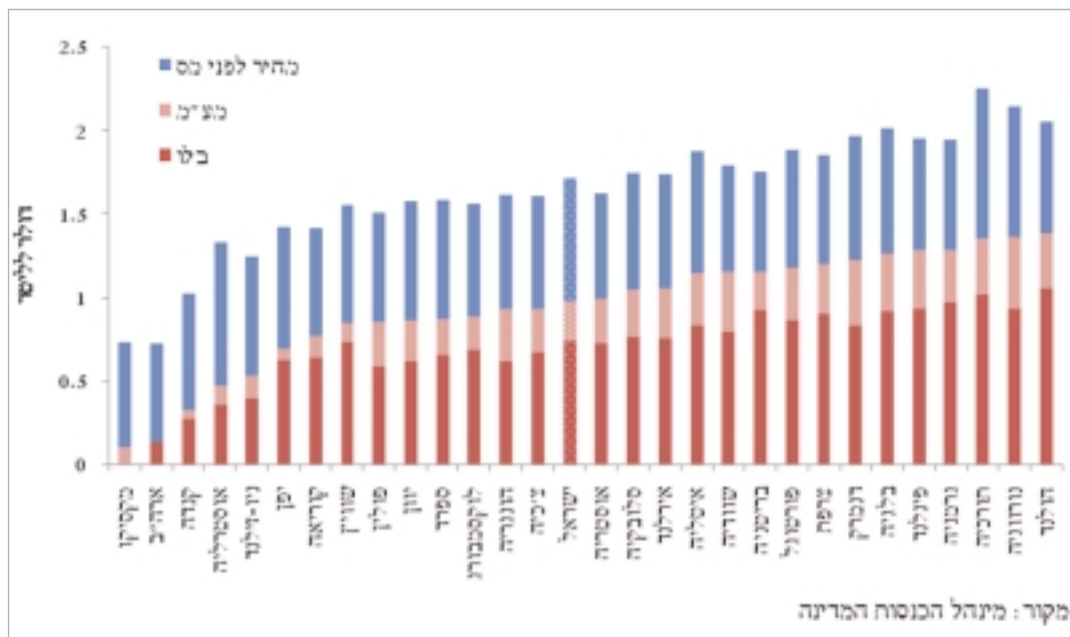
על מקרקעין מוטלים המסים הבאים: מס רכישה המוטל על הרוכש, מס שבח המוטל על המוכר, כמו כן מוטל מס הכנסה על רווחים ממכירת מקרקעין המהווים מלאי עסקי בידי המוכר (קבלנים, מתווכים וסוחרי מקרקעין) ומס הכנסה על השכרת מקרקעין.

מס שבח מוטל על הרווח הריאלי ממכירת מקרקעין. במקרה בו המוכר הינו חבר בני אדם שיעור המס הינו שיעור מס החברות. במקרה והמוכר הינו אדם פרטי ימוסה הרווח בהתאם לתקופה בה נצבר: על הרווח הריאלי הנצבר עד ליום 7.11.2001 המס יהיה בהתאם למס השולי על הכנסתו של המוכר, על הרווח הנצבר החל מיום זה יחול שיעור מס בהתאם למס השולי של המוכר אך לא יותר מ- 20%. בשונה ממס שבח מס רכישה מוטל על שווי המקרקעין הנרכש. על קניית דירה ראשונה המס הינו מס שולי המוטל בשלוש מדרגות שונות, לפי שווי הדירה, בשיעורים של 0%, 3.5% ו- 5%. ברכישת דירה שנייה ואילך שיעורי המס הנם 3.5% ו- 5%, בהתאם למדרגות שווי הנכס, וברכישת נכסים שאינם דירת מגורים, חל מס אחיד של 5%. על רכישת דירה נוספת מוטל מס רכישה בשיעורים של 3.5% ו- 5%, ובהוראת שעה לשנים 2011-2012 נקבעו שיעורים של 5%, 6% ו- 7% משווי הרכישה. יש לצייין כי כ-80 אחוזים מהעסקאות בדירות יד ראשונה פטורות מהמס וכי ההכנסות ממס שבח ומס רכישה מסתכמות לכ- 0.6 אחוזי תוצר בשנה.

בלו על דלק

כמו בכל המדינות המפותחות גם בישראל מוטל מס על דלקים שמטרתו הפנמת העלויות החיצוניות הכרוכות בשימוש בהם ובהתאם הקטנת צריכתם. נכון לסוף 2009 הן מחיר הדלק והן המיסוי עליו בישראל היו קרובים מאוד למוצע מדינות ה-OECD.

תרשים 8 - מחיר ומיסוי בנזין 95 אוקטן
דולר לליטר, רבעון רביעי 2009

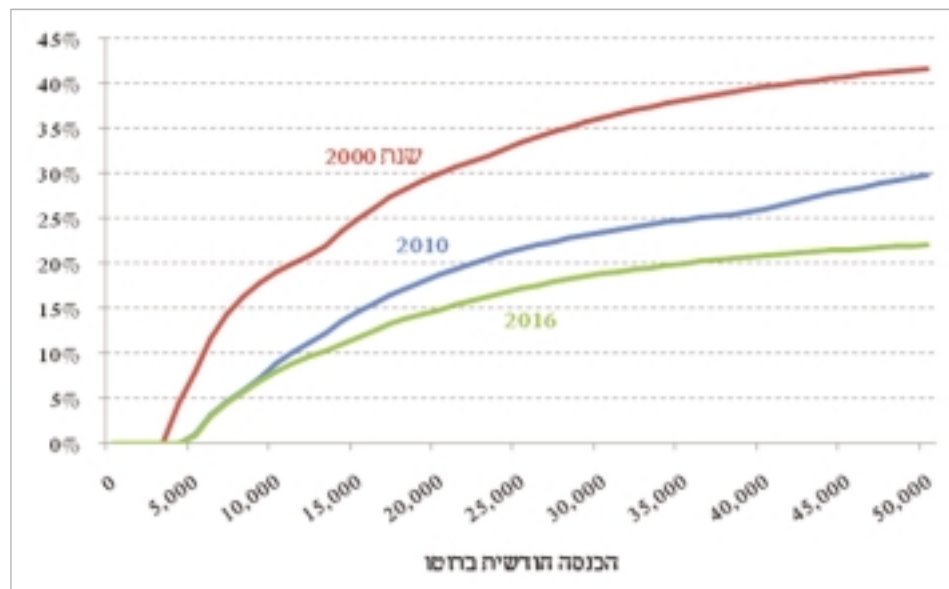


ג. מדיניות המס בעשור האחרון

תיאור מדיניות המס שהייתה בישראל בעשור האחרון ושהייתה צפויה לחמש הקרוב

בעשור האחרון חלו תמורות משמעותיות במדיניות המס בישראל שבאו לידי ביטוי בעיקר בהפחתות במיסוי הישיר. הכיוון של הפחתת שיעורי המס סומן בוועדת רבינוביץ' (2002) שהמליצה על תוואי להורדת שיעורי מס ההכנסה וכללה לראשונה מס על רווחי הון בבורסה ועל רבית מפקדונות בבנקים בשיעור של 15% (המס על נכסים לא צמודים היה 10%). המלצות אלו תוקפו "בתוכנית להבראת כלכלת ישראל" שאף האיצה את המתווה. בשנת 2004 הוחלט על הפחתת מס החברות מ-36% ל-30% במתווה הדרגתי עד 2007, אך כבר ב-2005 נקבע בהתאם להמלצות ועדת קפוטא-מצא כי מס זה יופחת עד ל-25% ב-2010. בנוסף נקבע בוועדה זו כי המס השולי על יחידים (כולל דמי ביטוח לאומי ומס בריאות) יופחת עד לשיעור של 44%. עם כינונה של הממשלה הנוכחית ב-2009 הוחלט על מתווה נוסף של הפחתות מסים עד ל-2016, במסגרתו יופחת מס החברות עד לשיעור של 18% ומדרגות המס על יחידים יעודכנו כך ששיעור המס לבעלי הכנסות גבוהות יעמוד על 39%, לצד הפחתות ניכרות של שיעורי המס במדרגות ההכנסה הנמוכות יותר. אנו נמצאים היום בעיצומו של מתווה זה עם עיכובים מסויימים. תיאור גרפי של הרפורמה במיסוי יחידים ניתן לראות בתרשים 9 ובמיסוי על חברות בתרשים 5.

תרשים 9 - הרפורמה במיסוי הישיר: שינויים בשיעור מס ההכנסה הממוצע ללא דמי ביטוח לאומי ומס בריאות, מחירי 2010



את ההיגיון שעמד מאחורי צעדי מדיניות אלה יש לבחון על רקע המציאות הכלכלית ששררה בעת שהתקבלו. מציאות זו ניתן לחלק לשלוש תקופות עיקריות: בראשונה (2001-2003) כלכלת ישראל הייתה במיתון הכבד ביותר שידעה, עם שיעורי צמיחה שליליים, שיעור אבטלה קרוב ל-11%, גירעון ציבורי של 6% תוצר וחוב ציבורי של כ-100% תוצר. התקופה השנייה (2004-2008) סימנה את ההתאוששות ממשבר זה והתייצבות על רמות צמיחה גבוהות של כ-5% לשנה תוך ירידה מתמדת בשיעור האבטלה. בתקופה זו הוגבלה הגדלת הוצאות הממשלה באמצעות הוספת מגבלת ההוצאה למגבלת הגירעון. התקופה השלישית (2009-2010) הייתה אפיזודה קצרה של מיתון שמקורה במשבר הפיננסי העולמי ולאחריה התאוששות מהירה וחזרה "עסקים כרגיל" (לפחות בינתיים).

תרשים 10 – מחזורי העסקים בישראל בעשור האחרון



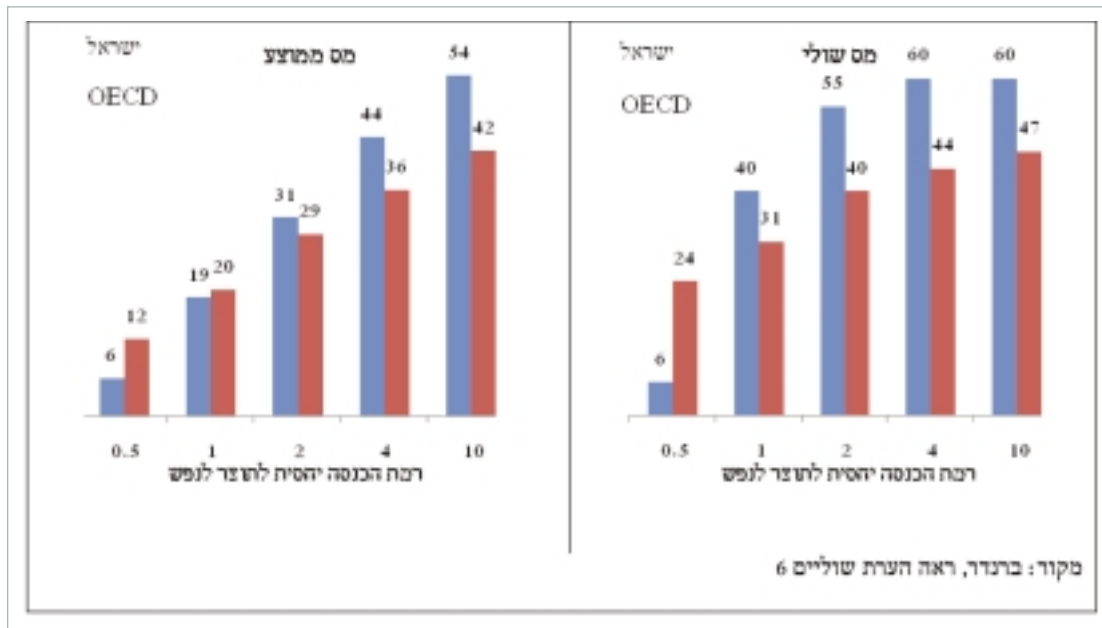
אם כן, ראשיתן של הפחתת שיעורי המס בוועדת רבינוביץ' ו"בתוכנית להבראת כלכלת ישראל". תוכנית זו שמה לה למטרה להוציא את המשק מהמיתון העמוק בו היה שרוי, כאשר שתי מטרות העיקריות היו הגדלת הצמיחה במשק וצמצום הגירעון. בשעת משבר זו, המימד החברתי נדחק הצידה ונקבע כי "היעד המרכזי של המדיניות המקרו-כלכלית בשנים הבאות הוא למצות את פוטנציאל הצמיחה של המשק באמצעות המגזר העסקי"¹³. תפישת המדיניות הייתה שהדרך היחידה לצאת מהמשבר היא באמצעות עידוד תעסוקה, וזאת באמצעות מספר מהלכים: הראשון ("הגזר") היה הגדלת התמורה לעבודה על ידי הורדת שיעורי מס ההכנסה. שיעור המס השולי העליון (כולל דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות) עמד באותה עת על 60% וכבר ברמות של פעמיים השכר הממוצע עבר המס השולי את הרף הפסיכולוגי של 50%. המהלך השני ("המקל") קיצץ בצורה חדה את קצבאות הביטוח הלאומי, ובראשן קצבאות הילדים, וזאת לאחר תקופה ארוכה בה הועלו קצבאות אלו באופן עקבי. קיצוץ זה הפחית את התמריץ שהיה נהוג עד אז לאי יציאה לעבודה, תוך הקטנת היכולת להתקיים ללא הכנסה שמקורה מעבודה. למהלכים אלה נוספה הפחתת השיעורים הגבוהים של מס החברות ששרר באותה תקופה (36%) שנועדה להקל על פעילות הסקטור העסקי.

למרות האמור לעיל, ההחלטה על הורדת שיעורי המס לא הייתה מובנת מאליה, והתקבלה תוך חשש מהעמקת הגירעון התקציבי, שעמד באותה תקופה על 6 אחוזי תוצר, ומהחרפת הפערים הכלכליים הגדולים מלכתחילה. אולם, התפישה הייתה כי שיעורי המס החריגים בגובהם ששררו אז (ראה תרשים 12) פגעו בתמריץ ליציאה לעבודה ובהתאם בצמיחה, ואינם בני קיימא עוד במשק השרוי במיתון ושואף להיות תחרותי בעידן הגלובליזציה. בנוסף, באותה תקופה הקטינו מדינות רבות את שיעורי המס על יחידים וחברות, עובדה שהייתה מגבירה את הנחיתות היחסית של המשק הישראלי אלמלא הממשלה בחרה במדיניות שנגקטה. חשיבות רבה הייתה לכך שהרפורמה שולבה בתוכנית מקיפה להאטת גידול הוצאות הממשלה, כולל אפיון וחקיקת הצעדים שאפשרו את יישומה, כך שהפחתות שיעורי המס נתפסו ככנות-קיימא.

13 מכתב הנגיד בדו"ח בנק ישראל לשנת 2003.

למרות הביקורת הקשה שספגה מדיניות זו בזמנה, בפרספקטיבה של עשור קיימת הסכמה רחבה שלנכח הנסיבות, רוב צעדי המדיניות שננקטו היו נחוצים לחילוץ של המשק מהמשבר העמוק ולהעלאתו על מתווה של צמיחה.

תרשים 11 – שיעור מס שולי וממוצע על הכנסות מעבודה, 2002¹⁴
עובד נשוי עם שני ילדים



הרכורמה החשובה השנייה בעשור זה הייתה תכנית חומש עליה המליצה ועדת קפוטא-מצא בשנת 2005. בתקופה זו כבר התאושש המשק, גם אם עדיין באופן חלקי, מהמיתון החריף והשאיפה הייתה להמשיך את מומנטום הצמיחה. השקפת המדיניות¹⁵ לא השתנתה בהרבה וגרסה שוב כי: א. הפתרון העיקרי לצמצום פערים הוא צמיחה; ב. מנוע הצמיחה העיקרי הוא הפחתת מסים. תוכנית זו לא לוותה בתוכנית מפורטת נוספת לבלימת הגידול בהוצאות, ולכן משמעותה הייתה הגדלה של הגירעון, ביחס לתוואי שגובש בתוכנית של 2003.

כאמור, הממשלה הנוכחית המשיכה את תהליך הורדת המס וקבעה מתווה הפחתות נוסף שצפוי להסתיים ב-2016. מתווה זה עוכב מספר פעמים מסיבות תקציביות על רקע המשבר הפיננסי העולמי של 2009 והגירעונות הגבוהים שבאו בעקבותיו. גם הפעם לא לווה המתווה באפיון של הצעדים הדרושים בצד ההוצאות כדי לשמור על תקרת הגירעון הקבועה בחוק.

מדיניות הפחתת המסים כוונה גם למסים העקיפים, אך השינויים במסים אלו היו קטנים יחסית ונטל המס העקיף נותר יציב לאורך תקופה זו.¹⁶ אמנם נעשו מספר שינויים בשיעור המע"מ והכוונה הייתה להוריד את שיעורו פרמננטית, אולם בפועל אנחנו נמצאים כיום ברמה של נקודת אחוז אחת פחות משנת 2002, בה עמד שיעור המע"מ על 17%. במובן מסוים פעל שיעור המע"מ בשנים אלה כווסת של המדיניות התקציבית - הוא הועלה בתקופה של גירעונות גבוהים (2002-2003 ו-2009-2010) והופחת בתקופות בהן הגירעון היה במגמת ירידה (2004-2008). השינויים המשמעותיים שיצאו אל הפועל

14 תוצר לנפש בשנת 2002-6,768 ש"ח בחודש. השכר הממוצע למשרת שכיר בשנה זו- 7,147 ש"ח לחודש.

15 ראה מצגת מדיניות המסים באתר רשות המסים.

16 עם זאת כן נערכה רפורמה מקיפה במיסוי רכב. לפרטים ראה דו"ח הוועדה הבין משרדית למיסוי "ירוק", ינואר 2008. אתר רשות המסים.

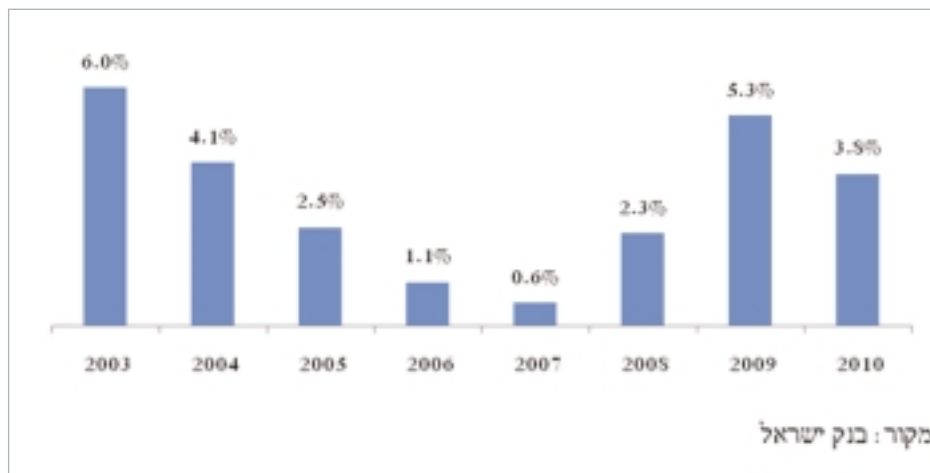
במיסוי העקיף היו הרפורמה במיסוי הרכב שהביאה להוזלה משמעותית, בעיקר במכוניות עם רמת זיהום נמוכה, לצד הגדלת המיסוי על סיגירות והפחתת המסים על מוצרי אלקטרוניקה "לבנים".

ניצוד השפיעה מדיניות המס על מצבה הפיסקאלי של ישראל?

החל מ-2003 נקטה ממשלת ישראל במדיניות של קונסולידציה פיסקאלית, קרי צמצום מתמשך של הגירעונות הממשלתיים והחוב הציבורי. תהליך זה אופיין בהקטנת ההוצאות הציבוריות מלמעלה מ-50 אחוזי תוצר לרמתן הנוכחית, כ-43 אחוזי תוצר, במקביל להפחתת מסים. פירותיה של מדיניות זו תרמו לעמידותו היחסית של המשק הישראלי במשבר הפיננסי העולמי. הדבקות בקונסולידציה איננה טריוויאלית כלל ולראיה משבר החוב בו שרריות כלכלות מפותחות רבות, בעיקר באירופה, שנקטו במדיניות חסרת רסן וכעת משלמות על כך מחיר יקר. חשוב להזכיר עם זאת, כי מתווה יורד של יחס חוב תוצר איננו מחייב נטל מס קטן לצד רמה נמוכה של הוצאות, שכן כל עוד ההפרש בין שני רכיבים אלה נמוך, רמת הגירעון תהיה נמוכה; איזון כזה יכול להיות מושג גם ברמה גבוהה של גביית מס.

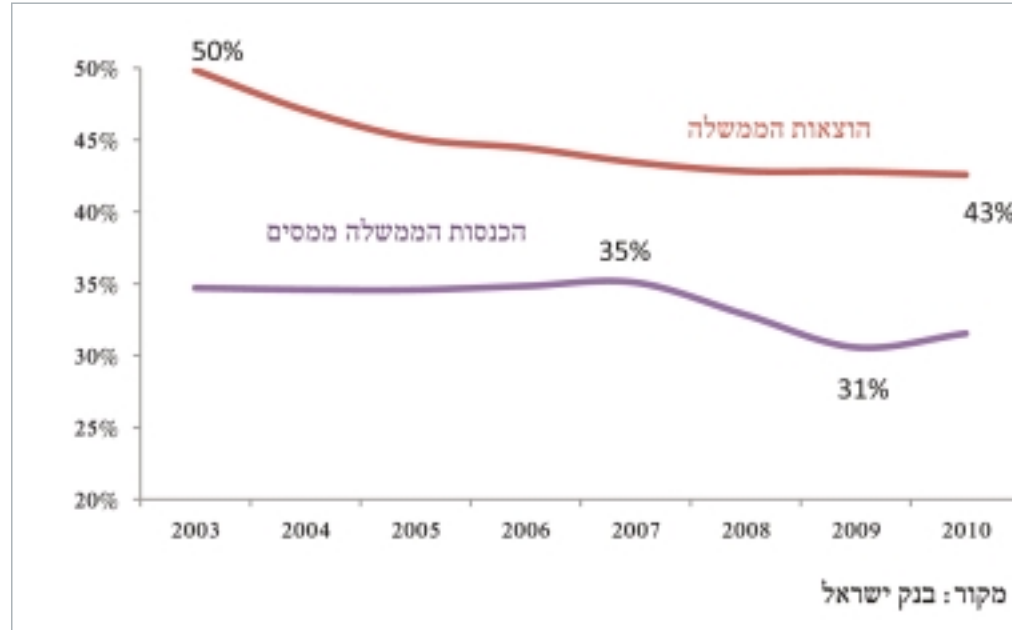
זאת ועוד - הורדת שיעורי המס, ככלל, מקטינה הכנסות ובכך מגדילה את הגירעון התקציבי.¹⁷ מחקרים בנושא מצביעים על כך שבמדינות המפותחות, כשליש בלבד מאובדן ההכנסות חוזר לקופת המדינה בשל פעילות כלכלית מוגברת או שיפור הציות לחוקי המס (כמובן שהדבר תלוי בגורמים רבים כמו סוג המס המופחת, רמתו לפני ההפחתה ועוד). כלומר במוצא, על כל שקל של הפחתת מסים, הגירעון גדל בכ-67 אגורות.

תרשים 12 – גירעון הממשלה הרחבה אחוזי תוצר



17 תיאורטית ייתכן גם מצב בו שיעורי המס כה גבוהים שהורדתם מאיצה את הפעילות הכלכלית כך שבסופו של דבר סך הגבייה עולה למרות הפחתת המס. תפיסה זו מתוארת בכלכלה על ידי העקומה התיאורטית שמקשרת בין שיעורי המס לסך גביית המס.

תרשים 13 – הוצאות הממשלה והכנסות ממסים, אחוזי תוצר



מדוע אם כן הגירעון היה בתוואי יורד עד 2007 למרות הורדות המסים? ראשית משום שתהליך הקטנת ההוצאות היה חריף יותר בשנים אלה על רקע אימוץ המגבלה על ההוצאה התקציבית והחלטות ספציפיות על הקטנה מתמשכת של סעיפי הוצאות שונים שהתקבלו ב-2002 ו-2003 (למשל, קצבאות הילדים). שנית, בין 2004 ל-2008 נהנתה ישראל מצמיחה גבוהה ורצופה של כחמישה אחוזים בשנה. תקופות שגשוג מתאפיינות לעיתים קרובות בגביית מסים שעולה בקצב הגבוה משיעור הצמיחה, מה שמותיר "מרווח" להורדת מסים מבלי שחלקם בתוצר קטן.¹⁸ תופעה זו התעצמה בתקופה זו במיוחד בישראל, כמו במדינות מפותחות נוספות, בשל העלויות החדות שנרשמו בשוקי ההון. בתרשים 13 ניתן לראות כי נטל המס נשאר קבוע עד 2007, למרות התהליך הרצוף של הפחתות המסים. מאידך, התרשים גם מדגים את צידו השני של המטבע - נפילה חדה בהכנסות ממסים ב-2008 ו-2009 כאשר המשק עבר מצמיחה גבוהה למיתון לצד הפחתת שיעורי המס ב-8 מיליארדי ש"ח. בסופו של דבר התבטא תהליך זה בכך שלמרות ההפחתה הניכרת של שיעור ההוצאות בתוצר בין 2003 ל-2008 ואף שההאטה ב-2009 הייתה מתונה בהרבה מזו שבראשית העשור, הגירעון ב-2009 היה דומה לזה שב-2003.

השפעתם של שני הגורמים שתרמו להפחתת הגירעון באמצע העשור הקודם - הצמיחה הגבוהה והקיצוץ החד בהוצאות - על הגירעון בשנים הקרובות צפויה להיחלש. ההכרה כי היקף השירותים הציבוריים אותם מספקת הממשלה נשחק בקצב מהיר מדי הביאה לאימוץ כלל חדש לקביעת הוצאות הממשלה, המאפשר קצב גבוה יותר של הגדלת הוצאות משנה לשנה. התוצאה היא שמתווה ההוצאות הנגזר מכלל זה, בשילוב מתווה המס הנוכחי, מביאים להפחתה עקבית בגירעון וביחס החוב רק בקצבי צמיחה גבוהים יחסית של כ-5% לשנה.¹⁹ למרות שכאמור, ישראל נהנתה מרמות צמיחה כאלה בין המיתון העמוק של תחילת העשור למשבר הפיננסי של סופו, סביר כי בשנים הקרובות יהיה קשה בהרבה להגיע לקצבי

18 המשמעות היא שגמישות המסים ביחס לצמיחה גדולה מיחידתית.

19 פרק ו' בדו"ח בנק ישראל לשנת 2010 מציג ניתוח מלא של התוואים הפיסקאליים.

צמיחה דומים. זאת משום שהמשק הישראלי כמשק קטן ופתוח תלוי במידה רבה בקצב הצמיחה של הכלכלה העולמית שצפוי להיות מתון יותר מאשר בשנים שלפני המשבר הפיננסי. מכיוון שהדבר נכון בפרט לשותפות הסחר העיקריות שלנו, עלינו להכין את עצמנו לכך שגם צמיחת המשק הישראלי עלולה להיות נמוכה יותר בשנים הקרובות. יתר על כן, בניגוד לאמצע העשור, אנו ניצבים כעת עם שיעור אבטלה נמוך ברמות היסטוריות ולכן הפוטנציאל להאצת הצמיחה באמצעות העסקת המובטלים נמוך יותר.

השילוב של הגדלת קצב גידול ההוצאות מחד, וחשש לצמיחה איטית יותר מאידך, חושף את הממשלה לסכנה של גירעונות גדולים מהתקרה הקבועה בחוק, ובהתאם ליחס חוב תוצר שאיננו מתכנס ליעד הביניים של 60% (היעד ברוב מדינות אירופה, המהווה גם אמת מידה לבחינת יציבותן הפיסקאלית של מדינות). מצב כזה עלול להיות בעייתי מבעבר לנוכח החשש בשווקים ממשברי חוב על רקע תוואי גירעון שיצא משליטה במדינות רבות. לאחר הטראומה שספגו השווקים במשבר הפיננסי, גם מדינות שנחשבו לאיתנות במיוחד מבחינה פיסקאלית נבחנו כעת בשבע עיניים, כפי שמעידה הורדת הדירוג של ממשלת ארה"ב.

לסיכום, סביר כי התנאים המקרו כלכליים שבשילוב תהליך הקונסולידציה הפיסקאלית אִפשרו לממשלה להפחית מסים במקביל להפחתת הגירעון לא יימשכו בשנים הקרובות.

כיצד השפיעה מדיניות המס על הצמיחה במשק?

העשור האחרון אופיין בשינויים דרמטיים הן בארץ והן בעולם החל מהשלמת הקליטה וההשתלבות במשק של עולי שנות התשעים, דרך האינתיפאדה השנייה, שנות הגאות בכלכלה העולמית ובועת הנדל"ן, וכלה בהתפוצצותה של בועה זו והפיכתה למשבר הפיננסי העולמי הקשה ביותר מאז השפל הגדול. לכל אחד מהאירועים הללו הייתה השלכה גדולה על הפעילות הכלכלית במשק הישראלי. לצד אירועים חיצוניים אלה, התרחש כאמור תהליך של הפחתת מיסוי. מטבע הדברים, קשה מאוד לבדוד את השפעת תהליך זה על הצמיחה במשק ובמידה והדבר אפשרי הוא חורג ממסגרתה של ועדה זו.

לכן, בנסותנו להעריך את השפעת מדיניות המס על הצמיחה, אין מנוס מלהישען על מחקרים קיימים והמלצות ארגונים כדוגמת ה-OECD. נציין מראש כי שאלת התרומה של הפחתות המסים (המלוות בגירעונות או בהקטנת ההוצאה ציבורית) לפעילות הכלכלית נמצא במחלוקת גדולה בספרות הכלכלית בשל הקשיים שציינו. בפרט, להפחתת שיעורי מיסוי גבוהים צפויה להיות השפעה חיובית יותר בהשוואה להפחתת שיעורים שרמתם ממוצעת מלכתחילה.²⁰ זאת ועוד - גם אם נמצא קשר בין צמיחה לבין הפחתות מסים, לא ברור בהכרח כיוון הסיבתיות - האם הורדת נטל המס עודדה צמיחה גבוהה, או שמא הצמיחה הגבוהה הגדילה את העווגה המשקית כך שהממשלה יכלה להסתפק ב"נתח" קטן יותר.²¹

למרות ההסתעגויות לעיל, אנו מעריכים כי רמות המיסוי הגבוהות בתחילת העשור שעבר היוו מגבלה אמיתית על יכולתו של המשק להתחרות בכלכלה הגלובלית ולכן הורדתן השפיעה לחיוב על הצמיחה. הערכה זו נתמכת ע"י מחקר של ה-OECD מהתקופה האחרונה²² בו מפורט "מדרג הפגיעה" בצמיחה לפי סוג המס. כמובן שככל שמידת הפגיעה גבוהה יותר כך הפחתת המס עשויה לתמוך במידה רבה יותר בפעילות הכלכלית. במחקר זה נמצא כי מיסי חברות נמצאים בראש המדרג, לאחריהם מסים על עבודה, לאחר מכן מסים על צריכה ולבסוף מסים על נדל"ן. אף שמסמך זה סובל מבעיות מתודולוגיות רבות, בדומה לאמור לעיל, האינטואיציה של המסקנות ברורה - הון ופירמות עסקיות הן ניידות יחסית ולכן נוטות יותר לעזוב מדינות עם מיסוי הון גבוה. הבאים במדרג הניידות הם העובדים, ובפרט עובדים

20 כלומר ההשפעה של הפחתות המס איננה בהכרח ליניארית.

21 מכיוון שבמחזורי העסקים יש אינרציה, גם בחינה "מה קדם למה" אינה מותרת בצורה מספקת בעיה זו.

22 מתוך דו"ח ה-OECD בנושא Tax policy reform and economic growth משנת 2010.

בעלי הון אנושי גבוה. עם זאת, האפשרות להסיט צריכה למקומות בהם המיסוי נמוך יותר עדיין מאוד מוגבלת בנוגע לסחורות, וכמעט לא קיימת כאשר מדובר בשירותים. לבסוף, מיסוי נדל"ן יכול להשפיע על עיתוי העסקה, אך בעל משקל קטן בעצם ההחלטה האם לבצע אותה.

הרפורמות בתחום המס שנעשו בעשור האחרון הלכו במידה רבה בעקבות היגיון זה כאשר הפחיתו את המיסוי הישיר בעוד ששיעורי המיסוי העקיף השתנו רק במעט. כאמור, תרומתם המדויקת של צעדים אלה איננה ידועה, אך סביר שבתחילת העשור להפחתות המסים היו השפעה ניכרת על התאוששותו של המשק. עם זאת, ככל ששיעורי המס התקרבו לרמות המקובלות בעולם, סביר שתרומתם השולית של צעדים נוספים פוחתת.

ניצוד השפיעה מדיניות המיסוי על האי שוויון במשק?

כפי שציינו, אחת המטרות החשובות ביותר של מערכת המס היא הקטנת האי שוויון באמצעות מערכת מס פרוגרסיבית. שני המהלכים המרכזיים של רפורמות המס בעשור האחרון - הפחתת המיסוי על יחידים והפחתת מיסי החברות - הקטינו את מידת הפרוגרסיביות של המערכת (אם כי גם לאחר ההפחתות רמת הפרוגרסיביות נותרה גבוהה יחסית בהשוואה בינלאומית).

הורדת שיעורי המס על ההכנסה מקטינה את הפרוגרסיביות של המערכת גם אם היא נעשית בכל מדרגות ההכנסה. הדבר נובע משום שכאמור, כמחצית מהאוכלוסייה העובדת בישראל איננה מגיעה כלל לסף המס, ולכן הקטנת שיעורי המס הישיר איננה משפיעה עליה. מאידך, האוכלוסייה שעוברת את סף המס נהנתה מההפחתות שפעלו להגדלת הכנסתה הפנויה (ההכנסה נטו). להמחשה, אחד המדדים לרמת הפרוגרסיביות של המערכת בוחן את המידה בה מערכת המס מקטינה את האי שוויון בחלוקת ההכנסות. השפעת מערכת המיסוי הישיר על אי שוויון בחלוקת ההכנסות נמדדת על ידי שיעור השינוי בממד ג'יני עבור הכנסה לאחר מס ישיר לעומת הכנסה ברוטו. מערכת המס בשנים 2002, 2009 ו-2017 מביאה לירידה באי שוויון של 6%, 3% ואחוז בודד בהתאמה. כלומר השינויים במערכת המס, בעשור האחרון ובעתיד הקרוב, מעצבים מערכת מס אשר השפעתה על האי שוויון בחלוקת ההכנסות בחברה הולכת ופוחתת.

הקטנת מס החברות פעלה אף היא בכיוון גרסיבי שכן רובו המכריע של ההון נמצא בבעלות בעלי ההכנסות הגבוהות - עשירי ההכנסה העליון החזיק בשנת 2009 בכ-29% מההון במשק, יותר מששת העשירונים התחתונים גם יחד.²³ אולם יש לזכור כי המיסוי על ההון בישראל התרחב בעשור זה עקב הרחבת המיסוי על רווחי הון לבורסה ולפיקדונות, במקביל להעלאת שיעורים אלה. עקב היעדר נתונים מדויקים לגבי התפלגות ההון בישראל לא ניתן לבצע הערכה טובה של השפעת הקטנת מיסוי החברות על האי שוויון בהכנסה הכלכלית בישראל, אולם סביר כי צעדים אלו הרחיבו את הפערים הכלכליים.

נציין כי הניתוח לעיל לא לוקח בחשבון את השפעת המדיניות על האי שוויון בחלוקת ההכנסות ברוטו. ייתכן כי חלק מהגדלת שיעור התעסוקה בעשור האחרון הוא תוצאה של הגדלת התמורה לעבודה ובכך מדיניות המס פעלה להקטנת האי שוויון בהכנסות לפני "התערבות" מערכת המס. עם זאת, הגמישויות של הכניסה לתעסוקה והיקפה ביחס לשיעורי המס שנמדדו בישראל ובעולם הן נמוכות יחסית. בנוסף, במהלך תקופה זו חלו שינויים ניכרים גם בקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה, ויש להתחשב גם בכך שייטכן והפחתות המס הביאו להקטנה של שכר הברוטו של חלק מהעובדים. כאמור, הקושי בבידוד השפעתו של כל צעד מדיניות על התנהגות הפרטים, לא מאפשר ניתוח כמותי מלא של תרומת הפחתות המס להקטנת אי-השוויון בהכנסות מעבודה.

23 על פי עיבודי הלמ"ס לסקר הכנסות. יש לציין כי תתכן הטיה כלפי מטה בנתון זה, מכיוון שחלק ניכר מן הנסקרים בסקר ההכנסות אינם נוטים לדווח את מלוא הכנסותיהם מהון. הנתון המקביל במדינות אחרות עומד על 35-70%.

חלק ב' – עיקרי ההשקפה

האם המדיניות הייתה נכונה?

ניתן לראות את הרפורמות במיסוי הישיר כרצף שמתחיל ב-2003 ומסתיים, נכון לעכשיו ב-2016. תחילתו של תהליך זה ברמות מיסוי גבוהות - מדרגת מס עליונה של 60% במיסוי הכנסה ו-36% במס חברות, הרבה מעבר לרמה המקובלת במדינות המפותחות. התהליך אמור היה להסתיים בקצה השני השל הסקלה - 39% ו-18% במיסוי על הכנסה וחברות בהתאמה - שיעורים שצפויים להיות נמוכים מהרמות המקובלות ברוב מדינות ה-OECD.

רפורמות אלו השלימו במידה רבה את התהליך שהחל עוד באמצע שנות ה-80 להפיכתו של המשק הישראלי מכלכלה עם מעורבות ממשלתית גבוהה לכלכלת שוק תחרותית. ההשלכות של מהלכים אלה על המשק והחברה היו משמעותיות ואת חלקן אנחנו מתחילים להפנים רק כעת. מדיניות זו תרמה להעצמת הישגים הכלכליים של העשורים האחרונים: יצירת משק תחרותי ואטרקטיבי עם אבטלה נמוכה מאוד, בד בבד עם הקטנת הגירעון התקציבי ויחס החוב הציבורי לתוצר²⁴. העובדה שאנחנו עוסקים כעת בתיקון חברתי ולא בצעדים להצלת כלכלה קורסת כפי שקורה במספר כלכלות מפותחות, וכפי שידענו רק ב-2003, אפשרית במידה רבה בזכות הישגי העשור האחרון. אולם, מחובתנו לשאול האם המדיניות שהייתה נכונה בתנאי פתיחה מסוימים נכונה גם כאשר תנאים אלה השתנו משמעותית ובפרט האם התועלת בהמשך המדיניות גדולה או קטנה מעלותה.

הניתוח שלנו מצביע על כך שמכיוון שנקודת ההתחלה הייתה במיסוי גבוה ושפל כלכלי, צעדי המדיניות במרבית העשור הקודם היו חיוניים למשק ולחברה בישראל. צעדים אלה שהתמקדו בעידוד הצמיחה תוך שימת דגש על הגדלת התמורה לעבודה ולהון, סייעו במידה רבה למיצובו של המשק הישראלי כמשק חזק החסין במידה רבה הן לזעזועים פנימיים (לדוגמה, השפעתה המינורית של מלחמת לבנון השנייה על המשק) והן לזעזועים כלכליים עולמיים כפי שראינו במשבר הפיננסי האחרון. אולם בשלהי העשור ובפרט בתחילת העשור הנוכחי, יש צורך בבחינה מחודשת של מדיניות זו. בתקופה זו ירדו שיעורי המס לרמות נמוכות בהשוואה למדינות המפותחות בד בבד עם עלייתו של המשק על תוואי של צמיחה גבוהה יחסית. מדיניות מס טובה נדרשת לאזן בין שלושת המימדים שהזכרנו: צמיחת המשק, המצב הפיסקאלי וההשפעות על אי השוויון. נראה כי מדיניות המס הנוכחית הדגישה את מימד הצמיחה, תוך מתן משקל פחות להשלכות על הגירעון והאי שוויון. על רקע זה, מצביע הניתוח שלנו כי בראיה קדימה, התועלת מהמשך הפחתת המס פוחתת משמעותית, בעוד שהעלות בדמות הגדלת הגירעון, הרחבת האי שוויון, וצמצום יכולתה של הממשלה לספק שירותים בהיקפים וברמה שהציבור מצפה להם, תתעצם.

קווים מנחים למדיניות

הוועדה קבעה מספר קווים מנחים לאורם ייבחן מכלול ההמלצות:

א. שמירה על אחריות פיסקאלית

אחד משורשי המחאה החברתית הוא הטענה כי רמת השירותים החברתיים בישראל איננה מספקת. כפי שהודגש מספר פעמים במסמך זה, מסים הם מקור המימון העיקרי לשירותים אלה. לכן, בהינתן רמת הגירעון הגבוהה בהווה, הגדלת ההוצאות איננה יכולה להיות מלווה לאורך זמן בהפחתת מסים. אנו מרגישים צורך להדגיש נקודה טריוויאלית זו לאור הדרישות אליהן נחשפנו בעת עבודת הוועדה, שמבקשות "להיטיב" עם הציבור על ידי הגדלת משמעותית של הגירעון. סוכו של מהלך כזה בהיפוכו,

24 הדברים אף צוינו בהודעת סוכנות הדירוג S&P על העלאת הדירוג

קרי העלאת מסים וקיצוץ הוצאות במקרה הטוב, ואובדן אמינות ומשבר פסיקאלי במקרה הגרוע. הן המציאות הכלכלית העולמית והן הניסיון של המשק הישראלי מספקים לנו דוגמאות מאלפות לכך שמקרים כאלה מחייבים לרוב קיצוצים חדים בתשלומי העברה או בשירותים ממשלתיים חיוניים.²⁵ בהתאם, הוועדה הקפידה על כך שהשינויים המוצרכיים בצד המסים יהיו בהלימה למדיניותה בכלל, ולשינויים שנעשים בצד ההוצאות בפרט. לכן, יש לבחון את ההמלצות הנוגעות למערכת המס בהקשר של כלל המלצות הוועדה. במקום בו סיוע לקבוצת אוכלוסייה, נכון יותר שימומש דרך שיפור של שירות חברתי על פני הקטנת מס, תפקיד מערכת המס הוא לממן את הגדלת ההוצאה. משמעות טובה זו היא, כי אין לבחון האם שינוי במס ספציפי כשלעצמו כגוע או הטיב עם הציבור, אלא האם מכלול הצעדים בצד השימושים והמקורות מביא לחברה ומשק צודקים יותר.

ב. מערכת מס צודקת יותר

הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי התכנסה עקב זעקת הציבור על יוקר המחיה, הדיור וחלוקת ההכנסות. הוועדה שמה לה למטרה להביא לשינויים אשר יהפכו את מערכת המס לצודקת יותר. כל זאת, תוך איזון אל מול עקרונות היסוד האחרים של מיסוי, מזעור עיוותים כלכליים ותמיכה בצמיחת המשק ובגידול התעסוקה. לפיכך, פעלה הוועדה במסגרת העקרונות הבאים:

- על מערכת המס להיות פרוגרסיבית ולהקטין את האי שוויון. כאמור, למרות רמת האי שוויון הגבוהה בישראל, מערכת המס כבר מאופיינת בפרוגרסיביות גבוהה, אולם זו, כאמור, ירדה בעשור האחרון בשל הקטנת שיעורי המס הישיר. באותו הקשר, הוועדה עסקה גם "בהתנתקות" המאון העליון של בעלי ההכנסות משאר האוכלוסייה. תופעה זו היא בעלת השלכות כלכליות וחברתיות לא פשוטות. מערכת המס יכולה לספק חלק מהפתרון בדמות מיסוי גבוה יותר על בעלי הכנסות אלה, וכן איזון טוב יותר בין מיסוי על הון למיסוי על עבודה.
- המסים העקיפים המוטלים על המוצרים בישראל יוצרים למדינה הכנסות, אך כתוצאה מכך גם מביאים לעליית מחיריהם. בהקשר זה ביקשה הוועדה להביא לצמצום המסים העקיפים במקומות בהם הפחתתם תביא להשפעה ישירה על הצרכנים, במסגרת מגבלות התקציב. עם זאת, חשוב לזכור כי קיימים תחומים/מוצרים שהרציונל מאחורי הטלת המסים עליהם איננו שיקולי גבייה, כי אם הפנמת העלויות החיצוניות הנובעות מצריכתם או הגנה על אינטרס ציבורי רחב יותר. הפחתתם מעבר לרצוי תקטין אמנם את יוקר המחיה, אך תביא לצריכה מוגברת שלהם ולנזק גדול יותר לחברה.
- על מערכת המס להיות רגישה לקבוצות אוכלוסייה אשר הנטל הכלכלי עליהן כבד במיוחד. המחאה החברתית הפנתה את תשומת הלב בין היתר, לקשיים הכלכליים של הורים עובדים לילדים קטנים, נטל עליו מבקשת הוועדה להקל.

ג. יעילות ושימוט

לצד הרציונל ומטרת ההצעות שנבחנו, עמדו כל העת לעיני הוועדה יכולתה של הממשלה ליישם את ההצעות, כמו גם העלויות המנהלתיות והתפעוליות. הפשטות התפעולית היא גורם משמעותי בכחינת ההצעות שעלו בוועדה, מכיוון שקיים מנעד רחב

²⁵ בעבר נהוג היה לומר שהגדלת החוב משמעותה צריכה היום על חשבון הדורות הבאים. נראה כי בכלכלה העולמית לאחר המשבר הפיננסי וכל עוד החשש ממשבר חוב בעיצומו, העלות בהגדלת הגירעון עלולה ליפול תוך פרק זמן קצר גם על הדור הנוכחי.

בעלויות המנהלתיות השונות ובמידת החיכוך הנדרשים על מנת ליישמן. כך למשל, בהעלאת שיעור מס קיים, העלות המנהלית היא זניחה. לעומת זאת, שינויים מהותיים במדיניות המסים, הפוגעים בפשטותה של המערכת, מלווים לרוב בעלויות מנהלתיות גבוהות ביותר הכוללות הקמת מנגנונים חדשים לגבייה והגברת החיכוך בין מערכת גביית המס לציבור.

בנוסף, הוועדה שמה דגש בשיקוליה על כך שהתנהגות הפרטים במערכת המס אינה סטטית, אלא היא מתאימה עצמה לשינויים החדשים במערכת. ההיסטוריה של המסים מלאה בדוגמאות בהן שינויים במדיניות החוקית הובילו לתוצאה שונה בתכלית מכוונת המחוקק. הסיבה לכך היא כי לאחר הטלת מס חדש, או אפילו לאחר שינוי משמעותי מספיק בשיעורו של מס קיים, הפרטים המושפעים משינוי זה מתאימים את התנהגותם למציאות החדשה. תגובה זו יכולה להיעשות בדרכים חשבונאיות-משפטיות, כגון התאגדות של יחיד כחברה, או בשינוי בהתנהגות הכלכלית - חברה עלולה לפטר עובדים או להפחית את שכרם, ושכיר יכול להגדיל או להפחית את מספר שעות העבודה שלו.²⁶ שינויי התנהגות אלה הינם במסגרת כללי המשחק המקובלים במשק חופשי, וחובה להביא אותם בחשבון בעת קביעת המדיניות. לכן, כאשר מעלים את שיעורו של מס או מטילים מס חדש, לצד הרווח מהעלייה בתקבולי המס יש לשקול את העלות בגין יצירת פעילות כלכלית מיותרת שמטרתה הקטנת תשלומי המס. מן האמור לעיל נובע, כי יש חשיבות מכרעת לשינוי המשקל בו תתייצב המערכת לאחר הטלת המס ותגובת הנישומים, שיווי משקל שעלול להיות שונה בתכלית מהרציונל אותו ביקש שינוי המס לקדם, ולא ניתן להתעלם מכך.

חלק ג' – המלצות

א. תפישה כללית

אנו סבורים כי מערכת המס בישראל, בכללותה, מתוכננת היטב אחרי שהתעצבה בשני העשורים האחרונים בכיוונים נכונים באמצעות מספר רפורמות משמעותיות ומוצלחות. ככלל: שיעורי המס הישיר והעקיף אינם חריגים יחסית למדינות המפותחות, רמת הפרוגרסיביות גבוהה, ופשטותה היחסית של המערכת (הן בתחום המסים העקיפים והן בזכות שיטת הגביה המבוססת בחלקה הגדול על ניכוי והיעדר חובת דיווח כללי), מביאים למינימום את החיכוך בין הנישומים למערכת המס.

אין באמירה זו כדי לקבוע כי אין מקום לשיפור ושינוי, ואכן הוועדה מצביעה על מספר נושאים כאלה ובכללם משקלם היחסי הכבד של המסים העקיפים מכלל תקבולי המס. לחלק מסוגיות אלה ניתן מענה בדו"ח זה, אולם לא בכולן ניתן היה לתת המלצות קונקרטיות ליישום מידי. הנושאים בהם לא ניתן היה לעשות כן נחלקים לאחת משתי קבוצות: הקבוצה הראשונה מכילה נושאים שכבר נמצאים בטיפול. לדוגמה, המכסים ומיסי הקנייה על מוצרים מיובאים מעלים את יוקר המחיה ולפיכך נחיצותם דורשת בחינה מעמיקה. עם זאת, בזמן עבודתה של הוועדה, יושבת על המדוכה ועדה נוספת בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת שבוחנת לעומק את המס המוטל על חלק מהמוצרים הנ"ל ואת העלות מול התועלת מהסרתו. משום כך בחר צוות המסים להמליץ על הכיוון הכללי הרצוי להחלטות הוועדה הנ"ל, בד בבד עם מתן מרחב תקציבי למהלך. בנושאים אחרים התקבלו לא מכבר החלטות על ידי ועדות ייעודיות

²⁶ דוגמה ציורית לכך הם הכתים הצרים ברחובות הולנד שנבנו לאחר שהשלטונות החליטו למסות בתים לפי רוחב החזית שלהם. מטרת המס הייתה מוצדקת - מיסוי פרוגרסיבי של העושר, שכן ההנחה הייתה שבית גדול מעיד על עושר גדול יותר. תוצאות ההתמודדות של הציבור עם המס הזה ניכרות מאות שנים לאחר מכן.

שמטבע הדברים יכולתן להתעמק בנושא הספציפי בו הן דנו גדולה משמעותית מיכולתנו. מתוך תפישה כי המקצועיות וההיגיון הבריאי אינם נחלתנו הבלעדית, העדיף הצוות ברוב המקרים שלא לשנות מן היסוד את מסקנותיהן של הוועדות הללו.

הקבוצה השנייה כללה נושאים שאינם מטופלים במקומות אחרים, אולם בפרק הזמן המצומצם שהיה לרשות הוועדה לא ניתן היה להגיע להמלצות קונקרטיות לגביהם. הוועדה ממליצה כי נושאים מסוג זה ייבחנו לעומק בצוותי המשך, להם יוגדרו מנדט ברור ולוחות זמנים. דוגמה לכך הוא נושא העמקת הגבייה וההתמודדות עם "הכלכלה השחורה" שמלבד הצבעה על חשיבותו והצעה למתווה לפתרונו, לא נכון היה לקבוע בו המלצות סופיות ללא בחינה מעמיקה יותר.

ב. המלצות הוועדה

המלצה 1 – ביטול מתווה הפחתת המס

מהות ההצעה:

אנו ממליצים שלא להמשיך את היישום של ההפחתות המתוכננות בשנים הקרובות במס הכנסה, במס חברות ובמע"מ, ולבטלן בחקיקה, החל משנת 2012.

רצינו:

ביטול מתווה המס הינו ההמלצה המרכזית של וועדה זו בתחום המסים, וזאת מהטעמים הבאים: ראשית, הקטנת שיעורי המס פוגעת בפרוגרסיביות של מערכת המס וצפויה להגדיל את הפערים החברתיים (יחסית למצב לפני ההפחתה). אמנם סביר כי הפחתת המס בעבר השפיעה חיובית על הצמיחה, אך השפעה זו הולכת ונחלשת ככל שיוּרד שיעור המס. אנו סבורים כי לנוכח האי שוויון הגבוה בישראל, ולנוכח המחאה החברתית, ממנה עולה דרישה ברורה להגברת הסולידריות החברתית ולהרחבת השירותים שמספקת המדינה, הפחתות מסים נוספות אינן רצויות.

שנית, שיעורי המס בישראל ברמות השכר הממוצעות והגבוהות אינם גבוהים מהמקובל ב-OECD ולכן ההיגיון התחרותי העומד מאחורי הפחתתם קטן. יתר על כן, תחרותיות איננה מתמצה רק בשיעורי מס נמוכים. משק תחרותי נמדד גם בטיב מערכת החינוך, ברמת התשתיות האזרחיות, בגובה התמיכה במחקר ופיתוח, ברפואה איכותית ועוד. המשך יישום מתווה המס במצב הנוכחי יחייב פגיעה משמעותית בעתיד הקרוב בהוצאה הציבורית האזרחית שכבר היום נמצאת ברמות נמוכות (ביחס לתוצר) יחסית למדינות המפותחות. המשך שחיקה זו תפגע ביכולת הממשלה לספק את השירותים הנ"ל ברמה נאותה, ומלבד ההשלכות החברתיות הקשות ביותר שטומנת בחובה העמקת האי שוויון והקיטוב הכלכלי, שחיקה זו תפגע במוקדם או במאוחר בפוטנציאל הצמיחה של המשק. כל פתרון לבעיה זו יחייב מקורות תקציביים, שאינם עולים בקנה אחד עם הפחתה נוספת במיסוי. מקורות אלה יכולים לבוא גם מעליית המסים העקיפים (בעיקר מע"מ) אולם כאמור, משקלם של אלה בכלל המסים כבר גבוה. לכן, ביטול ההפחתות הצפויות, המתמקדות במסים הישירים, היתה לדעת מרבית חברי הוועדה האפשרות הטובה ביותר, כאשר בשאלת הקפאת מס הכנסה על יחידים למדרגות המס הנמוכות מיעוט מצומצם מחברי הוועדה סבר כי ניתן למתן המלצה זו. בנוסף, ככל שבהמשך יעלה המשק הישראלי על מתווה מתמשך של צמיחה מואצת שיאפשר מבחינה פיסקאלית לממשלה לבחון מחדש מדיניות של הפחתת מיסים,

מוצע כי הדבר יעשה תוך איזון מטרות המהלך ואופן יישומו אל מול השפעותיו על התחלקות ההכנסות במשק והצורך בגידול משקל הוצאה אזרחית.

השפעה על ההכנסות ממסים:

תוספת הגבייה הצפויה בשל ביטול מתווה המס לשנת 2012 עומדת על 2.5 מיליארד ₪, ונאמדת בכ- 14 מיליארד ₪ בשנת 2016 עלות המתווה על פני החומש הקרוב מפורטת בטבלה הבאה:

עלות מתווה המס, כל שנה לעומת קודמתה (מיליארדי ש"ח במחירי 2010)

	2016	2015	2014	2013	2012
מס הכנסה	1.8	1.4	1.4	1.4	1.8
מס חברות	1.4	0.7	0.7	0.7	0.7
מע"מ				2.0	
סה"כ	3.2	2.1	2.1	4.1	2.5

מקור: מנהל הכנסות המדינה

המלצה 2 – העלאת מיסוי ישיר על הון והכנסות גבוהות ותיקון ה"גיבנת"

כפי שתואר בחלקו הראשון של מסמך זה, מערכת מס קוהרנטית חייבת לשמור על ניטרליות מיסויית בין פעילות כיחיד לבין פעילות באמצעות תאגיד וזאת על מנת לנטרל את התמריץ לפעול באמצעות תאגיד משיקולי מס בלבד.²⁷ הרצון לשמר על הניטרליות האמורה, מביא לכך שהעלאה באחד מן המסים הללו גוררת בהכרח העלאה גם במסים האחרים, ועל כן מובאות כאן המלצותינו להעלאות המיסוי הישיר כחבילה אחת, המכילה מספר חלקים שיפורטו להלן.

המלצה 2.1 – העלאת שיעור מס ההכנסה במדרגת המס העליונה

מהות:

מדרגת המס העליונה, המתחילה בהכנסה של 40,231 ש"ח לחודש (במחירי שנת 2011) תועלה בשלוש נקודות אחוז ותעמוד על 48%.

רציונל:

הוועדה דנה במדרגות המיסוי הישיר על עבודה ומצא כי, ככלל, מדרגות המס הנוכחיות נכונות מבחינת רמת הפרוגרסיביות של מערכת המס ומבחינת השפעתן על התמריצים לעבודה. עם זאת, הוועדה רואה לנכון לבצע התאמה במדרגת המס העליונה, כך שבאופן אפקטיבי תיווצר מדרגת מס נוספת החל מרמת הכנסה של 40,231 ש"ח לחודש. לפיכך, הוועדה ממליצה כי מדרגות המס על יחיד יישארו ללא שינוי בהתאם לשיעורן בשנת 2011 (למעט הצמדתן, על פי החוק הקיים), פרט למדרגת המס העליונה.

לטעמה של הוועדה, החלטה זו מאזנת בין הרצון להגביר את מידת הפרוגרסיביות של מערכת המס הישיר לבין החשש מיצירת עיוותי מס ותמריצים כלכליים שליליים, היכולים לנבוע מקביעת מס שולי גבוה במיוחד על בעלי הכנסות גבוהות. מהלך זה ישנה את המצב הנוכחי בו שיעור המס השולי האפקטיבי (מס הכנסה + ביטוח לאומי ומס בריאות) על עבודה הנו זהה החל מרמה של 21,241 ש"ח לחודש (זאת בהתעלם מההעלאה הזמנית של תקרת התשלום לביטוח לאומי ולמס בריאות).

השפעה על ההכנסות ממסים:

²⁷ הניטרליות נשמרת באמצעות שקילות בין המדרגה העליונה של מס ההכנסה, לבין המיסוי הדו שלבי החל על התאגיד בשלב הראשון בדמות מס החברות, ועל בעל המניות המהותי בו בשלב השני בדמות מס על דיבידנד.

הגידול בהכנסות המדינה מהעלאת מדרגת המס העליונה מוערך בכ-0.8 מיליארד ש"ח לשנה.

המלצה 2.2 – ביטול העלאת תקרת הכיסוח הלאומי

מהות ההצעה:

הצוות ממליץ לקצר את הוראת השעה בשנה, כך שב-1 לינואר 2012 תחזור תקרת ההפרשות לביטוח לאומי ולמס בריאות ל-5 פעמים השכר הממוצע.

רציונל:

"הגיבנת" הנוצרת ברמות השכר שבין 5 פעמים השכר הממוצע ותשע פעמים השכר הממוצע יוצרת מס שולי אפקטיבי יורד ברמות השכר הגבוהות. מעבר להפרה של התפישה המיסויית הפרוגרסיבית הדוגלת במיסוי שולי עולה, הדבר גרם לעשרות אלפי יחידים להתאגד כחברות, על מנת לחמוק מהמס השולי הגבוה מאוד בשיעור של 57%. (שיעור הגבוה מכל מדינות ה-OECD). התוצאה היא אובדן הכנסות ועיוות ההתנהגות הכלכלית. מצב לא רצוי זה מתבטל בסוף 2012 והמלצתנו היא להקדים את המהלך. בנוסף, הוועדה ביקשה מרשות המסים לבחון דרכים לעידוד הפירוק של חברות שנוצרו על ידי פרטים רק בשל מצב זה, כפי שיפורט בהמלצה 7 להלן.

השפעה על ההכנסות ממסים:

עלות ההפחתה מוערכת בכ-0.8 מיליארד ש"ח (חד פעמי לשנת 2012), יחד עם זאת אומדן זה אינו לוקח בחשבון את העלייה החד פעמית הצפויה בכביית המיסים בעקבות סגירת "חברות הארנק" שנפתחו בשנים 2009-2010.

המלצה 2.3 – העלאת מס החברות

מהות ההצעה:

מס החברות הסטטוטורי יועלה ל-25% בשנת 2012, ותישקל העלאה נוספת בשנת 2013 ב-26% בהתאם לצרכים הפיסקאליים.

רציונל:

לאחר מספר שנים של ירידה עקבית, עומד היום שיעור מס החברות על 24%. הוועדה סבורה כי שיעור זה, על אף תרומתו הפוטנציאלית לצמיחת המשק, הינו נמוך מדי ויש להעלותו על מנת להגדיל את המקורות התקציביים. עם זאת, חברי הוועדה רואים בשמירה על רמה תחרותית של מיסוי חברות יחסית לעולם המפותח מטרה רבת חשיבות. מכיוון ששיעור המס הממוצע במדינות ה-OECD נכון לשנת 2011 הוא 25.5%, נחלקו חברי הוועדה בין המלצה על שיעור מס בגובה 25% (כפי שסברו חלק ניכר מחברי הצוות שדן במדיניות המס) לבין שיעור של 26%. לבסוף החליטו מרבית חברי הוועדה כי המלצה אשר תאזן בצורה טובה יותר בין הגדלת המקורות העומדים בפני הממשלה ובין הגנה על תחרותיות המשק תהיה העלאה מיידית של מס החברות כבר בשנת 2012 ל-25%, ובחינה של העלאה נוספת בשנת 2013 ל-26% בהתאם לצרכים הפיסקאליים. יודגש כי חברי הוועדה רואים בעלייה מעבר לשיעור זה, תוך יצירת פער יחסית לשיעורי המס הממוצעים במדינות המפותחות, סכנה לפוטנציאל הצמיחה של הכלכלה הישראלית. יתר על כן, מרבית ההון בחברות שייך לגופים המוסדיים כגון קרנות הפנסיה וקופות הגמל, כך שלמעשה מרבית החברות בישראל נמצאות בבעלות הציבור הרחב. לפיכך הגדלה מופרזת של מס זה עלולה לפגוע דווקא במעמד הביניים.

ראוי לציין כי בישראל קיימים בפועל שיעורי מס שונים עבור חברות הפועלות במשק המקומי ואינן מתחרות בשווקים הבינלאומיים ועבור חברות המתמקדות ביצוא. חברות אלה נהנות מהטבת מס באמצעות החוק לעידוד השקעות הון כך שמס החברות האפקטיבי המוטל עליהן נמוך באופן משמעותי מהמס הסטטוטורי (לפירוט שיעורי המס ראו פרק הרקע).

השפעה על ההכנסות ממסים:

הגידול בהכנסות המדינה מהעלאת מס החברות מוערך בכ-0.7 מיליארד ש"ח בשנת 2012.

המלצה 2.4 - העלאת המיסוי על רווחי הון

מהות ההצעה:

העלאת המס על ריבית, דיבידנדים, רווחי הון ומס שבח כ-5 נקודות אחוז. למי שאינו בעל מניות מהותי שיעור המס יועלה מ-20% ל-25%. בהתאם, שיעור המס על בעל מניות מהותי יועלה מ-25% ל-30%.²⁸

רציונל:

הצוות דן בשיעורי המס הרצויים על ריבית, דיבידנדים, רווחי הון ומס שבח על רקע ההתפתחויות המאקרו-כלכליות במשק והגידול בפערים הכלכליים לאורך זמן. יש לציין כי הפערים בהכנסות מהון גדולים בהרבה מהפערים בהכנסות מעבודה, והסיבה שלא ניתן עליהם דגש מספיק היא היעדר נתונים מהימנים. בהתאם לעקרונות המנחים את עבודת הוועדה למצוא את האיזון הנכון בין שמירה על יעילות כלכלית לבין צמצום הפערים הכלכליים והחברתיים בישראל, הצוות רואה מקום להעלאת שיעורי המס בתחומים אלו. עם זאת, המס על אפיקים לא צמודים יישאר ברמה של 15%, זאת על מנת לייצר שקילות (בקירוב) בין השקעה באפיקים אלה לבין האפיקים הצמודים.²⁹ יצוין כי העלאת שיעור המס כאמור לעיל, ככל שמדובר במיסוי דיבידנד ורווח הון בידי בעל מניות מהותי, בשילוב עם שיעור מס החברות המומלץ, ישמור על האיזון בינם לבין המס השולי העליון המוטל על יחידים, ובכך לא ייווצר לאותם יחידים תמריץ מיסויי לפעול באמצעות חברות על מנת לשלם מס מופחת בשלב הפקת ההכנסה. עוד יצוין כי שילוב של המלצה זו עם ההמלצה בעניין חברות הארנק (המלצה 7 להלן) יוצר את האיזון הנדרש בין מיסוי ההכנסה מפעילות כיחיד לבין מיסוייה אצל מי שפועל באמצעות חברה.

מומלץ להעלות את המס על דיווידנדים לבעלי שליטה החל מחודש מרץ 2012, וזאת על מנת לתת תמריץ ל"חברות ארנק" לשלם את המס בגין הכנסותיהן הצבורות ולהתפרק.

השפעה על הכנסות ממסים:

הגידול בהכנסות המדינה מהעלאת מס זה מוערך בכ-1.3 מיליארד ש"ח לשנה.

המלצה 3 - מס על הכנסות גבוהות

מהות ההצעה:

מדרגת מס נוספת בשיעור אחיד על הכנסתו החייבת של אדם מכלל המקורות (יגיעה אישית והון) שמעל

²⁸ העלאת המס על ריבית ורווח הון תחייב הוראות מעבר לפיהן שיעורי המס המוגדלים יחולו רק על הכנסה שצמחה לאחר העלאת שיעורי המס.

²⁹ לדוגמה, אם שיעור התשואה הריאלית עומד על 3% ושיעור האינפלציה על 2.2% (בדומה לממוצעים כ-10 השנים האחרונות) ואופק ההשקעה הוא לשנה, אזי כאשר שיעור המס על אפיקים צמודים הוא 25% השיעור על אפיקים לא צמודים צריך לעמוד על כ-15%.

סך הכנסות של מיליון ש"ח לשנה, וזאת מעבר למיסוי הקיים כיום. מס זה יוצר למעשה מדרגת מס כללית חדשה בהכנסה חודשית של כ-83 אלף ש"ח לחודש ומוסיף 2 נקודות אחוז מס להכנסה העולה על הרף האמור. כלומר, לבעלי הכנסות גבוהות במיוחד מס ההכנסה השולי יהיה ברמה של 50%, מס דיבידנדים, ריבית ורווחי הון יעמוד על 27% (ו- 32% לדיבידנד ורווח הון בידי בעל מניות מהותי).

רציונל:

מס הכנסות גבוהות (המוכר במונח המקצועי כמס ייסף) יחול על כל אדם שכלל הכנסותיו - מיגיעה אישית ומהון (דיבידנדים, ניירות ערך, נגזרים ופיקדונות) - עולה על הרף שנקבע. זהו מס פרוגרסיבי החל אך ורק על בעלי הכנסות גבוהות מאוד, ועל כן, לצד הגידול במקורות, הוא תורם להקטנת האי שוויון ולהתמודדות עם הפערים הכלכליים במשק. עם זאת, גם לאחר הטלת מס זה נשמר העיקרון בו מצדדת הוועדה, לפיו שיעור המס השולי על ההכנסה מיגיעה אישית של אדם לא יעבור את רף ה-50%.

מבחינת ישימותו, מס הבכירים אינו דורש הטלת חובת דיווח מלא. מכיוון שמדובר רק על בעלי ההכנסות הגבוהות, יהיה צורך בחובת דיווח רק עבור רמות אלו. לצורך גבייה יעילה של המס יהיה אמנם צורך באכיפה הדוקה יותר של החובה הקיימת, אך גם בצורך זה כשלעצמו קיימים יתרונות. חיוב בעלי ההכנסות הגבוהות לדיווח על הכנסותיהם כפי שנגזר מהחלת מס זה, תאפשר יצירת מאגר מידע אמין באשר להכנסות הכוללות של הפרטים (ממקורות הכנסה שונים) ותהווה צעד בדרך ליצירת בסיס מידע למערכת מס צודקת יותר.

בהשוואה להצעות מיסוי אחרות שעלו וביקשו להתמודד עם הפערים הכלכליים המתרחבים (כגון מס ירושה או מס רכוש), הצוות סבור כי מס זה מהווה פתרון טוב יותר, שכן בניגוד למסים אלו, המנגנון לגבייתו הוא פשוט יותר והיכולת לחמוק ממנו היא קטנה יותר.

בנוסף, הוועדה סבורה כי מס זה מהווה פתרון חלקי לסוגיית שכר הבכירים, אם כי בעזרת "חברות ארנק" ניתן במידה מסוימת להתחמק או לפחות לדחות חלק ממס זה. חברי הוועדה היו בדעה, כי על מנת ששינויים במיסוי על הכנסות גבוהות מאוד יהיו אפקטיביים, הם מחייבים גם שינויים מקבילים בסוגיית חברות הארנק. לפיכך, לצוות המשך שידון בחברות הארנק, חשיבות גם בהקשר זה.

השפעה על ההכנסות ממסים:

תוספת הגבייה המוערכת מגביית מס זה על חלק היגיעה האישית בלבד היא כ- 200 מיליון ש"ח לשנה. הערכה ראשונית אודות תקבולי המס על חלק ההון עומדת על כ- 200 מיליון ש"ח נוספים לשנה. ובסך הכל מהחלת מס זה גידול משוער של כ- 0.4 מיליארד ש"ח בהכנסות המדינה ממסים.

המלצה 4 – העלאת חלק המעביד בתשלומי הביטוח הלאומי

מהות ההצעה:

העלאת הפרשות המעסיק לביטוח לאומי על חלק השכר הגבוה מ-60% מהשכר הממוצע כ-1.6 נקודות אחוז (מ-5.9 אחוזים ל-7.5 אחוזים) במהלך מדורג על פני שלוש שנים.³⁰

רציונל:

הפרשות המעסיק לביטוח לאומי בישראל נמוכות באופן משמעותי מהרמה המקובלת במדינות המפותחות. תוספת ההכנסה שתתקבל מהעלאת שיעורי המס, תופנה להגברת יציבותו הפיננסית של

30 שינויים נוספים בשיעורי הפרשות של עובדים ו/או מעסיקים לביטוח לאומי ייתכנו עם סיכום עבודתה של הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי באמצעות צמצום הגירעון השוטף והגירעון האקטוארי של המוסד. הוועדה סבורה כי הבטחת תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי, בדגש על קצבאות הסייעוד והזקנה, והקטנת תלותן במצב כלכלי נקודתי זה או אחר במשק ובגירעון הממשלה, הינו צעד בעל חשיבות והשפעה רבה על רמת אי השוויון לאורך זמן. לפיכך, מהלך זה שהינו חיוני לשם שמירת יציבותו ועצמאותו של המוסד לביטוח לאומי, יחזק את יכולתו של הביטוח הלאומי לממן בעתיד את הקצבאות השונות, דוגמת קצבאות הזקנה והסייעוד, שעלותן צפויה לגדול משמעותית כתוצאה מהזדקנות האוכלוסייה.

יודגש, כי הצוות ממליץ להותיר את מדרגת הפרשה של המעביד לביטוח לאומי על חלק ההכנסה הנמוך מ-60% מהשכר הממוצע ללא שינוי. זאת על מנת למנוע עלייה בעלות ההעסקה ברמות השכר הנמוכות, מהלך היכול להוביל לפגיעה בשיעורי התעסוקה ולגידול באבטלה בקרב בעלי שכר נמוך, בתקופה בה עלויות ההעסקה גדלות כתוצאה מההחלטה על העלאת שכר המינימום ומהגדלת הפרשות המעסיק לפי חוק פנסיית חובה.

השפעה על ההכנסות ממסים:

תוספת הגבייה המצטברת של הביטוח הלאומי כתוצאה מהמלצה זו צפויה לעמוד על כ-2.5 מיליארד ש"ח לשנה. מנגד, קיימת השפעה של הגדלת הוצאות המעסיק על רווחיו, וכתוצאה מכך הפחתת חבותו במס חברות והירידה בהיקף הרווחים לחלוקה, כך שסך גביית המסים של הממשלה צפויה להצטמצם. יודגש כאמור כי סכום זה מיועד באופן בלעדי לחיזוק האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי, ולא ישמש למטרות אחרות במסגרת המלצות הוועדה.

המלצה 5 – נקודות זיכוי לאבות

מהות ההצעה:

מתן שתי נקודות זיכוי לגבר, עבור כל ילד עד להגיעו לגיל 3.

רציונל:

הצעה זו באה לטפל באופן ישיר באוכלוסיית היעד העומדת לנגד חברי ועדה זו, קרי, הורים לילדים קטנים. ציבור זה נאלץ לעמוד בעלות הגבוהה של גידול הפעוטות, וזאת לעתים קרובות דווקא בתקופה שבה הכנסותיו עדיין אינן גבוהות. בדומה למנגנון הקיים כיום, נקודת הזיכוי תקל את עומס המס על אותן המשפחות, ובכך תפנה עבורן הכנסה נוספת בשיעור של עד כ-420 ש"ח לחודש לכל ילד (נכון ל-2011). כלי זה, המיועד לאוכלוסייה העובדת, הינו נדבך נוסף במדיניות הממשלתית הדוגלת ביציאה לעבודה, והוא משלים כלים אחרים כגון סבסוד מעונות יום, מס הכנסה שלילי ונקודות זיכוי לאישה עבור ילדיה. מכיוון שרק כ-25% מן הנשים מגיעות כיום לסף המס, העצמת מנגנון נקודות הזיכוי לנשים הקיים כיום צפויה להיות לא אפקטיבי. אשר על כן, מעדיף הצוות להעניק נקודות זיכוי דווקא לגברים, ש-75% מהם אכן מגיעים לסף המס, וזאת על מנת להיטיב באופן מרבי עם ציבור ההורים.

נציין כי הצעה זו משלימה המלצות אחרות הניתנות במסגרת וועדה זו בתחום השירותים החברתיים, כגון הרחבת היצע מעונות היום בסבסוד המדינה, יישום חוק חינוך חובה חינוך מגיל 3, הגדלת מס ההכנסה השלילי לאימהות וכו'.

השפעה על ההכנסות ממסים:

הקטנת הכנסות המדינה ממסים בכ-1 מיליארד ש"ח לשנה.

המלצה 6 – הפחתת הבלו על דלקים

מהות ההצעה:

ביטול העלאות הבלו על דלקים שנקבעו לשנת 2012. בפרט: הפחתת הבלו על בנזין ב-40 אגורות לליטר, הבלו על הסולר ב-20 אגורות לליטר והמס על פחם ב-34 ש"ח לטון.

רציונל:

תפקידים של המסים המוטלים על דלק, סולר ופחם חורג מהיקפם הפיסקאלי. שימוש במוצרים אלה טומן בחובו השלכות חיצוניות שליליות, החל מזיהום אוויר וכלה בעומסי תנועה ותאונות דרכים, אותן הצרכן הישיר אינו מפנים בשיקוליו. לכן, התפקיד המרכזי של המיסוי על מוצרים אלה הוא להביא להפנמת העלויות החיצוניות במחיר המוצר לצרכן ובכך להשפיע על התנהגותו.

בישראל, רכיב הדלק בהוצאה המשפחתית הוא משמעותי. התחבורה הציבורית שנמצאת עדיין בשלבי פיתוח והיעדרה בסופי שבוע, גורמים לכך שרוב האוכלוסייה הבוגרת נסמכת על הרכב הפרטי כאמצעי הנסיעה העיקרי. לכן, למחיר הדלקים בכלל, ולרכיב המיסוי בו בפרט, יש השלכה ישירה על יוקר המחיה. על מנת למצוא את האיזון הנכון בין החשיבות של מיסוי ההשפעות החיצוניות השליליות לבין השפעותיו על יוקר המחיה, ועל מנת שלא להגדיל עוד יותר את חלקם של המסים העקיפים מסך המיסוי, ממליצה הוועדה לבטל את ההעלאה המתוכננת במס זה.

השפעה על ההכנסות ממסים:

עלות ביטול העלאת הבלו על הבנזין עומדת על כ-1.5 מיליארד ש"ח לשנה ועלות ביטול העלאת הבלו על הסולר ועל הפחם עומדת על כ-0.5 מיליארד ש"ח לשנה כל אחד. סה"כ אובדן ההכנסות עומד על כ-2.5 מיליארד ש"ח לשנה.

המלצה 7 – הפחתת מכסים ומסי קנייה

מהות ההצעה:

הפחתת מסי קנייה ומכסים בהתאם להמלצות צוות התחרותיות ויוקר המחיה של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי וועדת קדמי.

רציונל:

בנוסף למע"מ, מוטלים בישראל שני מסים עקיפים עיקריים: מכס ומס קנייה. מכס מהווה אחד הכלים העיקריים להגנה על היצור המקומי. עם זאת, שימוש מוגבר במכס לכשעצמו לא רק שפוגע בתחרותיות, אלא אף יוצר סכנה להפרת האיזון בין ההגנה על הייצור המקומי לבין ניוונו או עידוד חוסר יעילות. לכן, השיקולים בהטלת מכס או הסרתו מחייבים את בחינת האיזון בין רצון להגן על התעשייה המקומית, לבין הרצון לייעל את הקצאת המקורות ולהגביר את התחרותיות במשק, ולהקטין את העלויות הישירות והעקיפות בנין מיסי יבוא גבוהים על מוצרים שונים (להרחבה בנושא זה ראו פרק התחרותיות).

הוועדה תומכת בצעדים הננקטים בוועדות השונות אשר חותרים להמשך תהליך החשיפה על כלל מוצרי התעשייה באמצעות הפחתת מכסים מדורגת וביטולם בהתאם להמלצות שיתקבלו.

מס קנייה מוטל הן על מוצרי ייבוא והן על התוצרת המקומית. בניגוד למכס, מס זה איננו מיועד להגנה על

היצרן המקומי והוא מוטל בעיקר על מוצרים שצרכתם יוצרת השפעות חיכוניות שליליות - כגון סיגריות, אלכוהול, דלק ורכב. בעבר הטלת מס הקנייה נבעה גם משיקולים של חלוקת הכנסות - מס גבוה יותר על "מוצרי מותרות".

הצוות תומך בהפחתת מיסי הקנייה אשר ההיגיון שבהם אינו מבוסס על הפנמת השפעות חיכוניות. עם זאת, הצוות ממליץ לעשות כן בראש ובראשונה במוצרים בהם הקטנת רכיב המיסוי צפויה להתגלגל לצרכן, קרי בשווקים תחרותיים כדוגמת אלקטרוניקה בידורית (להרחבה בנושא זה ראו פרק התחרותיות).

השפעה על ההכנסות ממסים:

עלות המהלך הכולל מוערכת בכ-1.5 מיליארד ש"ח לשנה: כ-1 מיליארד ש"ח בהפחתת המכסים וכ-0.5 מיליארד ש"ח בהפחתת מיסי הקנייה, העלות הסופית תיגזר מהמלצותיהן של הוועדות המקצועיות הפועלות בתחום. לאור הדרגתיות המהלך מעריכה הוועדה כי בשנת 2012 עלות ההפחתה תעמוד על כ-750 מלש"ח.

המלצה 8 – צוות המשך להעמקת הגביה וטיפול ב"הון שחור"

מהות הצוות:

הקמת צוות המשך לטיפול פרטני בהרחבת בסיס המס, ובהגברת האכיפה על תשלום המסים.

רציונל:

לצד שינויים עליהם ממליצה הוועדה בשיעורי המס השונים, אנו סבורים כי יש צורך בטיפול מקביל גם בהעמקת הגביה, אשר להערכתנו עשויה לאפשר עליה ניכרת בתקבולי המס. בשל מורכבות התחום, החליטה הוועדה שלא להגיש המלצות קונקרטיות בתחום זה אלא להמליץ על הקמת צוות המשך מקצועית בראשות רשות המסים אשר ידון בצורה מעמיקה יותר בנושא ויגיש את המלצותיו בהקדם.

הנתונים בידינו מצביעים על כך שבישראל קיים פער משמעותי בין הפעילות הכלכלית המדווחת לבין הפעילות הכלכלית בפועל. ממחקר שערך הבנק העולמי עולה, כי בשנת 2007, הפעילות הכלכלית בפועל בישראל הייתה גדולה בכ-23% מהפעילות הכלכלית המדווחת. יתרה מכך, כיום, רשות המסים מבקרת רק שיעור קטן מכלל הנישומים, מה שיוצר תמריץ כלכלי לפרטים ולחברות להעלים מסים על ידי אי דיווח מלא של פעילותם הכלכלית. ככלל, ככל ששיעור הביקורת של רשות המסים יהיה גבוה יותר, כך יעלה הסיכוי של הנישום מעלים המס להיתפס, ויגדל התמריץ הכלכלי שלו לדווח נכונה על היקף פעילותו הכלכלית. צמצום הפער בין הפעילות המדווחת לפעילות בפועל, לצד אכיפה יעילה יותר, צפויים להביא להגדלה משמעותית של בסיס המס ולפיכך גם להגדלת המקורות שבידי הממשלה. זאת ועוד, צמצום הפער עולה בקנה אחד עם רצון הוועדה ליצור מערכת מס שתהא "צודקת" יותר, שכן השוויון בכפי החוק במערכת המס יגדל, ויצטמצם היתרון התחרותי של עסקים מעלימי המס על פני עסקים שומרי חוק.

אנו ממליצים כי במסגרת צוות המשך, ייבחן גם מיצוי השימוש למטרה זו במערכות המידע הממוחשבות המצויות בידי הממשלה, מה שיאפשר שדרוג של האכיפה ללא הגדלה של החיכוך בין רשויות המס לציבור בכללותו. אף שיש תחלופה בין הצדק הנובע מתשלומי מס הוגנים בהתאם לחוק לבין החשש מפגיעה בפרטיות עקב ניצול חריג לרעה של מאגרי המידע, נראה לנו כי ראוי להסיט את האיזון לכיוון יתר שימוש במערכות כאלה.

בנוסף, אנו ממליצים כי הצוות יבחן את האמצעים העומדים בכפי רשות המסים הן מבחינת היקפם והן מבחינת יעילותם. כמו כן, מומלץ לשקול החמרתם של אמצעי הענישה הקיימים בחוק בנוגע לעבירות

מ.ס.

המלצה 9 – צוות המשך לסוגיית "חברות הארנק" ואופציות לעובדים

מהות ההצעה:

הקמת צוות בראשות מנהל רשות המסים להסדרת פעילותן של חברות משלח היד (חברות הארנק), חברות ההחזקה הפרטיות ולבחינת סוגיית מיסוי אופציות לעובדים.

רציונל:

חברות הארנק

כאמור לעיל, קיים שוני במיסוי פעילות כיחיד לבין פעילות אותו יחיד באמצעות תאגיד. שוני זה מתבטא הן בשיעורי המס השונים והן בעיתוי החיוב וגביית המס בגין אותה הפעילות. כך, בעוד שהכנסה מפעילות כיחיד מחויבת במס לפי שיעור המס השולי כבר במועד הפקתה (רלוונטי בעיקר לבעלי ההכנסות הגבוהות המצויים במדרגת המס העליונה), הרי שפעילות זהה באמצעות תאגיד תחויב במס חברות בלבד בשלב הפקתה, אולם השלמת המס תידחה עד להעברתה, אם בכלל, ליחיד. וכך, נוצר תמריץ מיסויי לפעול בתחומים מסוימים וברמות הכנסה מסוימות באמצעות תאגידים, כאשר הסיבה העיקרית להקמתו של התאגיד הינה משיקולי מס.

חברות ההחזקה הפרטיות

בהמשך לשקילות המיסיית שתוארה לעיל, ובהתאם לעיקרון המיסוי הדו-שלבי לפיו הכנסה המופקת בידי חברה תחויב בשלב הראשון במס חברות ורק בעת חלוקתה ליחיד יחול חיוב במס נוסף, כך שסך המס בגין הכנסה זו יהיה שקול למס שהיה חל אילו אותו יחיד הפיק את ההכנסה במישורין,³¹ נקבע כי, ככלל, דיבידנד בין חברות יהיה פטור ממס. קביעה זו נועדה, בין היתר, למנוע מיסוי עודף כאשר קיימת שרשרת חברות בין החברה מפיקת ההכנסה לבין היחיד. עם זאת, פטור זה יוצר במקרים מסוימים תמריץ להקים חברת החזקה פרטית אליה ינוקזו כל הדיבידנדים ובכך ייחסך מהיחיד השלב השני במיסוי ההכנסה, כל זאת תוך שליטה של אותו יחיד בעיתוי תשלום מס זה, אם בכלל.

מיסוי אופציות לעובדים

הצוות ממליץ כי במסגרת ועדה זו ייבחן נושא מיסוי האופציות לעובדים, תוך שימת לב, למסלול רווח הון החל על חלק מההכנסות ממימוש אופציות אלה בידי העובדים. היינו, חיוב ההכנסה מהן במס רק בעת מימושן בשיעור מס של 25% בלבד (יצויין כי מנגד, הוצאות שכר אילו אינן מותרות לצרכי מס בידי המעביד, כך שכלל ומדובר בחברה רווחית שחוק עידוד השקעות הון אינו חל בקביעת הכנסתה, ככל הנראה שקופת המדינה אינה נפגעת). הצוות היה בדעה כי מצב זה אינו סביר וכי ראוי להסדיר את מיסוי האופציות לעובדים תוך הבחנה בין המקרים השונים בהן ניתנות אופציות אלו. המצב הקיים מתאים לחברות צעירות במיוחד בתחומים טכנולוגיים, אך יתרונות מיסויים אלו לא ראויים למשל במקרה של תגמול בעל שליטה כנושא משרה בחברה ציבורית גדולה וותיקה.

לאור מורכבות שני התחומים המוזכרים לעיל, החליטה הוועדה שלא להגיש המלצות קונקרטיות, אלא להמליץ על הקמת צוות המשך בראשות רשות המסים, אשר תדון בצורה מעמיקה יותר בנושא ותגיש את המלצותיה בהקדם. יודגש כי הוועדה מייחסת חשיבות רבה לפתרון מערכתי לבעיה זו, ככלי מרכזי להעמקת הגבייה ולהגברת ההלימה בין כוונת המחוקק למציאות בפועל.

31 קיימים חריגים מסוימים לדוגמה חברות שחוק עידוד השקעות הון חל בקביעת הכנסתן

לסיכום, הועדה מציעה לבצע שינויים במסים הישירים ובמסים העקיפים, במהלך החומש הקרוב בהיקף משמעותי. הדבר נועד למימון המלצות הועדה בתחום הפחתת נטל המיסים על אוכלוסיות היעד. וכן

לאפשר לממשלה גמישות לטובת אי שחיקת ההוצאה הממשלתית האזרחית, ואף להגדלתה, בהתאם לתנאי הצמיחה של המשק (לפרוט, ראה/י פרק מאקרו והמדיניות הפיסקאלית).

בנוסף לכל המלצות אלו דן הצוות במגוון הצעות נוספות, ולאחר דיון מעמיק ביתרונותיהן וחסרונותיהן החליט להמליץ שלא לעשות בהן שימוש. בכלל זאת נבחנו ונשללו הצעות כגון: הורדת מע"מ רוחבית, החלת מע"מ דיפרנציאלי, החלת מס רכוש על קרקע, וכן מס ירושה ומס עיזבון. להלן פירוט קצר לגבי השיקולים שהובילו את הדיון בהצעות אלו.

אי הורדת מע"מ

מהות ההצעה:

וועדה ממליצה כנגד הפחתה של שיעור המע"מ האחיד. והשאררתו בשיעור המע"מ הנהוג כיום (16%) על כנו.

רציונל:

המע"מ בישראל עומד כיום על 16% כאשר עלות הפחתת נקודת אחוז בו עומדת על כ-4 מיליארד ש"ח. לכאורה, הפחתת המע"מ היא צעד פרוגרסיבי מכיוון שמשקי בית בעלי הכנסות נמוכות מוציאים שיעור גבוה יותר מהכנסתם על צריכה, בהשוואה למשקי בית מהעשירונים העליונים. עם זאת, בבחינה מעמיקה יותר מתברר כי, מע"מ איננו מס גרסיבי אלא בקירוב נייטרלי להכנסות. כמו כן, מהניסיון המצטבר עולה כי הפחתה של נקודת אחוז במע"מ מביאה לירידת מחירים של כ-0.4 נקודות אחוז, כלומר פחות ממחצית מהפחתת המע"מ מתגלגלת אל הצרכן. בנוסף, למעלה ממחצית ההפחתה נותרת בידי בעלי החברות והסוחרים, שרובם המכריע מצוי בשכבות ההכנסה הגבוהות. יתר על כן, סך הצריכה של השכבות הגבוהות גבוה מזה של משקי בית בשכבות הנמוכות וכתוצאה מכך הן ייהנו מנתח גדול יותר מסך ההפחתה.³² על פי חישובי בנק ישראל למעלה מ-40% מהפחתת המע"מ שתתגלגל להפחתת מחירים תגיע לשלושת העשירונים העליונים.

אם נניח כי בעלי העסקים מצויים ברובם הגדול בקבוצה זו, נקבל כי מהפחתת מע"מ של 4 מיליארד ש"ח, רק כ-30% (1.2 מיליארד ש"ח) יגיעו לשכבת עשירוני ההכנסה הנמוכים ואילו כ-70% (2.8 מיליארד ש"ח) - מעל שני מיליארד ש"ח לבעלי העסקים וכ-0.8 מיליארד ש"ח לסל התצרוכת) יגיעו לשלושת העשירונים העליונים. לכן יעילותו של מהלך זה בצמצום פערים ובהקלת יוקר המחיה על מרבית האוכלוסייה נמוך מאוד.

מנגד, במידה ויופחת שיעור המע"מ, על הממשלה יהיה למצוא מקור הכנסה חלופי. מציאת מקור בהיקף כה גדול עלולה לגרום לנזקים גבוהים בהרבה מהתועלת (הנמוכה ממילא) של מהלך הפחתת המע"מ. לפיכך הוועדה ממליצה להותיר את המע"מ ברמה הנוכחית של 16% ובכך לא לפגוע במקור מימון חשוב לאספקת השירותים הציבוריים.

³² בנוסף, למרות שמשקי בית בעלי הכנסות נמוכות צורכים את רוב הכנסתם, הרי שהחסכון של משקי הבית המבוססים יותר הוא בבחינת דחיית צריכה. על הצריכה העתידית יוטל כמוכן מע"מ.

אי החלת מע"מ דיפרנציאלי

מהות ההצעה:

הוועדה מתנגדת למתן פטורים חלקיים ומלאים ממע"מ למוצרים שונים, ורואה יתרון משמעותי בשיעור המע"מ האחיד הנהוג כיום.

רציונל:

בשונה ממרבית המדינות המפותחות, בישראל נהוגה שיטת המע"מ האחיד שאינה מבדילה בין מוצר למשנהו. שיטה זו כובלת במידת מה את ידי הממשלה, שכן מע"מ דיפרנציאלי הינו כלי אפשרי לביטוי המדיניות הממשלתית בתחומים שונים. בנוסף, מקובל לטעון כי המע"מ הדיפרנציאלי הינו כלי מתאים

להקלת יוקר המחיה וזאת תוך הורדת המס עבור מוצרים בסיסיים. עם זאת, למע"מ הדיפרנציאלי חסרונות רבים, שבעטיים סבור הצוות כי אין מקום למעבר לשיטה זו. כמו כן ארגון ה-OECD ציין לחיוב את המצב הקיים בתחום זה במדינת ישראל.

ראשית, בהשוואה בינלאומית, שיעורי המע"מ בישראל אינם חריגים, אך סך הגביה גבוה יחסית.³³ עובדה זו ניתן לזקוף לזכות מיעוט הפטורים והפשטות היחסית שמאפשר המע"מ האחיד הנהוג כיום בארץ. החלת מע"מ דיפרנציאלי תחייב הקמת מנגנון פיקוח ואכיפה ייעודי, מה שעתידי להקשות משמעותית על האזרחים והרשויות. בנוסף, שיטת המע"מ האחיד מפחיתה באופן ניכר העלמות מיסים פוטנציאליות. עלותה הישירה והעקיפה של מורכבות זו מטילה בספק רב את כדאיות המע"מ הדיפרנציאלי.

נציין גם כי מכיוון שמע"מ מוטל על צריכה, הרי שכלל שסך ההוצאה של משק בית עולה הוא משלם יותר מע"מ. מכיוון שכמעט בכל המוצרים ההוצאה עולה עם ההכנסה הרי שהפחתת המע"מ, גם באופן דיפרנציאלי, תתבטא בהורדת עלויות גדולה יותר למשפחות מבוססות.³⁴

בנוסף, שמירה על עקרון המדיניות לפיו המע"מ אינו משתנה בהתאם למוצר עליו הוא חל, מונעת לחצים מיותרים להורדת המיסוי על מוצר זה או אחר. זאת ועוד - הורדת מס הינה פעולה פשוטה ו"פופולארית", אך העלאת מס הינה פעולה קשה בהרבה. כתוצאה מכך, צפויים מוצרים רבים להיכנס למסגרת הפטור כביטוי למדיניות ממשלתית בתקופה מסוימת, אך הוצאת מוצרים אלה מן המסגרת צפויה להיות שכיחה פחות. כך עלול להיווצר אחד משני מצבים בלתי רצויים - הראשון הוא ירידה עקבית בשיעור הגביה, והשני - עליה מתמשכת בשיעור המס על מוצרים שאינם במסגרת הפטור על מנת לשמור על סך תקבולים קבוע ממס זה.

נגדיש גם כי העובדה כי מערכת המס בכללותה הינה פרוגרסיבית איננה מחייבת שכל מס ספציפי יועד לצמצום האי שוויון. כל מטרה אותה רוצה לקדם מערכת המס, ובפרט מטרה חשובה כגון הגדלת השוויון, צריכה להיעשות בכלים המתאימים. המע"מ איננו הכלי המתאים למטרה זו, בניגוד למגוון כלים מיסויים אחרים כגון מס ההכנסה ומענק ההכנסה (מס ההכנסה השלילי).

לאור השיקולים לעיל, החליט הצוות שאין מקום להחלת מע"מ דיפרנציאלי בישראל.

אי החלת מס רכוש על קרקע

מהות ההצעה:

אי הטלת מס שנתי בשיעור מסוים על שווי קרקע שבידי הפרט.

רציונל:

33 לפירוט על יעילות גביית המע"מ בישראל בהשוואה בינלאומית ראה פרק י"א בדו"ח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2009-2010.
34 הפטור הקיים, על פירות וירקות, שאיננו מבחין בין ירקות זולים לבין פירות יקרים ממחיש את החסרון של מס עקיף ככלי להפחתת הוצאות לשכבות החלשות.

לרוב השיח הכלכלי בקשר לפערים בחברה מודד את האי שוויון כפי שהוא בא לידי ביטוי בהכנסות. ואולם, יכולתו הכלכלית של אדם אינה נמדדת רק בהכנסתו העכשווית, אלא גם ברמת העושר שלו, קרי, בסך נכסיו. מס רכוש על קרקע הינו מס הנגבה על הנכסים ולא על ההכנסה העכשווית. הצעת הצוות התמקדה דווקא בקרקעות מתוך שיקולי עלויות. קשה מאוד להסתיר קרקעות ולא ניתן להוציאן מהארץ. לפיכך, הנטל העודף בגביית מס זה הוא מזערי, בד בבד עם צמצום הפערים החברתיים.

הצוות דחה מכל וכל הצעה זו. הצוות העריך כי העלויות המנהלתיות הכרוכות בהפעלת המס הן גבוהות, שכן מדובר בהערכות שווי שנתיות של כל הקרקעות הפרטיות בישראל. המס גם ייצור חיכוך רב בין הנישומים ומערכת המס ולמערכת המס בישראל ניסיון מר עם מס זה שבוטל בשנת 2000. כמו כן, ההיבט המשפטי הוא בעייתי מכיוון שמס הרכוש במתכונת זו מפריד בין קרקע לנכסים אחרים ולא לצורך מתן תמריצים לבנייה. בנוסף, לא ברורה מידת הפרוגרסיביות של המס שכן חלק גדול מן הקרקעות הפרטיות בישראל מוחזקות דווקא על ידי בעלי הכנסות נמוכות.

אי החלת מס ירושה ומס עיזבון

מהות ההצעה:

הטלת מס על עזבונו של אדם, או על יורשיו, החל מרף מסוים ומעלה. כמקובל בעולם, מסים אלו מחייבים הטלת מס מתנת, החל על סכומים גדולים שמחלק אדם לקרוביו שאלמלא כן יוכל אדם להתחמק ממס הירושה על ידי חלוקת נכסיו בעודו בחיים.

רציונל:

מס הירושה ומס העיזבון הינם כלים מקובלים ברוב מדינות העולם המערבי, ובישראל אף היה נהוג מס עיזבון עד לשנת 1981. ממוצע ההכנסות ממסי עיזבון ומתנות במדינות ה-OECD עמד בשנת 2009 על 0.13% אחוזי תוצר, שהם כ-0.45% מנטל המס הממוצע. המשמעות היא כי במידה ויוטל, יוכל מס הירושה להכניס לקופת המדינה כ-1 מיליארד ש"ח.

במקביל למס זה קיים באותן המדינות גם מס מתנות, המונע התחמקות מחובת מס הירושה. כך למשל, בארצות הברית מחויב האזרח לדווח במידה והעניק מתנות לאחר בלמעלה מ-13,000 דולר בשנה, ובבריטניה, נכללות במס הירושה כל המתנות שהוענקו במהלך שבע השנים שקדמו לפטירתו של אדם.

מס הירושה הינו מס פרוגרסיבי ביותר עקב ריכוזו הרב של ההון בקרב קבוצה צרה יחסית. מס זה מונע הצטברות הון בידיים פרטיות ומעביר עושר ממי ששפר עליו מזלו ונולד למשפחה מבוססת למי שלא זכה לכך. עובדה זו הופכת מס זה לצודק חברתית, במיוחד לאור ריכוזיות ההון לה אנו עדים במשק הישראלי. מאידך, להטלת מס זה מספר חסרונות, ההופכים אותו לשנוי במחלוקת בקרב חברי הוועדה. ראשית, הטלת מס ירושה ומס מתנות תחייב חובת דיווח כללי, שכיום מרבית הנישומים אינם מחויבים בה, גם אם, בדיעבד, מספר המשלמים יהיה קטן. החיכוך שיווצר בין האזרח למערכת המס, לצד המנגנון התפעולי המורכב שתאלץ המדינה להקים, הופכים את כדאיות המס למוטלת בספק. בנוסף, אופיים המורכב של מסי הירושה והמתנות הופך אותם לכר פורה לתכנוני מס, התחמקויות שונות והתנצחויות בין האזרח ומערכת המס שרבות מהן גם יגיעו ככל הנראה לבתי המשפט. אשר על כן, קיים חשש לפיו מי שיישא בעול יהיו בעיקר אנשי המעמד הבינוני שאין ידם משגת לערוך תכנוני מס מדוקדקים, או יורשיו של מי שמת בפתאומיות וטרם הספיק להסדיר את ענייניו.

לבסוף, יש לציין כי מסים אלו יהפכו את מדינת ישראל למושכת פחות כיעד עלייה עבור יהודים אמידים. מס ירושה עשוי לעצור את אותם עולים, לגרום לבריחת הון שעולים הביאו בעבר אל המדינה, ולהקטין את ההכנסות הצפויות מהטלתו.

נציין כי גם לאחר התחשבות בחסרונות המוזכרים לעיל, חלק קטן בלבד מחברי הוועדה צידדו בהחלטת מס ירושה בישראל.

השפעה על ההכנסות ממסים:

בהיעדר הצעה קונקרטית של שיעורי המס והתקרה ממנה הוא מופעל, אנו נסמכים על הממוצע העולמי של 0.13% תוצר שהם כמיליארד ש"ח. נציין כי חברי הצוות שצידדו בהחלטת מס זה הציעו שיעור מס נמוך עבור עיזבונות גבוהים ולכן סביר שסך הגבייה (לו הייתה המלצה זו מתקבלת) היה אף נמוך מהערכה זו.

טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדדי התפוקה	לויז' לביצוע	יעדי התוצאה
מסים	ביטול מתווה המס הישיר הפוחת	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של כ- 2,500 מלש"ח בשנת 2012.
מסים	העלאת מדרגת המס העליונה, המתחילה בהכנסה של 40,231 ש"ח לחודש (במחירי שנת מס 2011) בשלוש נקודות אחוז, עד לשיעור של 48 אחוזים.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 700 מלש"ח בשנת 2012
מסים	העלאת מס החברות הסטטוטורי, העומד היום על 24% אחוז ל- 25% בשנת 2012 ובחינה של העלאה נוספת ל- 26% בשנת 2013 בהתאם לצרכים הפיסקאליים.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 1,400 מלש"ח בשנת 2012
מסים	העלאת המס על ריבית, דיבידנדים, רווחי הון ומס שבח למי שאינו בעל עניין ב-5 נקודות אחוז מ-20% ל-25%. שיעור המס על בעל עניין מהותי יועלה מ-25% ל-30%.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 1,300 מלש"ח בשנת 2012
מסים	ביטול ה"גיבנת" הקיימת כתוצאה מהעלאת תקרת הביטוח הלאומי	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת התמריץ לתכנון מס והקמת "חברות ארנק", פוטנציאל לאובדן הכנסות בסך 800 מלש"ח בשנת 2012, והגדלת הכנסות בהמשך
מסים	החלת מס על הכנסות גבוהות מהון ועבודה, 2% מס נוסף על סך ההכנסות מעל למיליון ש"ח לשנה	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 400 מלש"ח בשנת 2012
מסים	העלאת הפרשות המעסיק לביטוח לאומי על חלק השכר הגבוה מ-60% מהשכר הממוצע ב-1.6 נקודות אחוז (מ-5.9 אחוזים ל-7.5 אחוזים).	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	חיזוק עצמאות המוסד לביטוח לאומי, הקטנת תלות הקצבאות בתקציב המדינה, פוטנציאל הכנסות של 1,300 מלש"ח בשנה, במיצוי מלא על פני שלוש שנים
מסים	ביטול העלאות הבלו על דלקים שנקבעו לשנת 2012. בפרט: הפחתת הבלו על כניין ב-40 אגורות לליטר, הבלו על הסולר ב-20 אגורות לליטר והמס על פחם ב-34 ש"ח לטון.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקלת יוקר המחיה, אובדן הכנסות של 2,500 מלש"ח בשנת 2012

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדדי התפוקה	לוח לביצוע	יעדי התוצאה
מסים	מתן שתי נקודות זיכוי לגבר, עבור כל ילד עד להגיעו של הילד לגיל 3.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקלה בנטל הכלכלי על משפחות עובדות, אובדן הכנסות של 1,000 מלש"ח בשנת 2012
מסים	הפחתה במסי קנייה ומכסים בהתאם להמלצות וועדת קדמי וצוות התחרותיות של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקלת יוקר המחייה, הגברת התחרותיות, אובדן הכנסות של עד 1,500 מלש"ח בשנת 2012
מסים	הקמת צוות לבחינת דרכים להגברת האכיפה וטיפול ב"הון השחור"	כתב מינוי	31.12.2011	דו"ח המלצות לממשלה עד לתאריך 1.6.2012, שילוב ההמלצות בתקציב 2013
מסים	הקמת צוות לבחינת נושא "חברות הארנק", חברות החזקה פרטיות ואופציות לעובדים	כתב מינוי	31.12.2011	דו"ח המלצות לממשלה עד לתאריך 1.6.2012, שילוב ההמלצות בתקציב 2013

