

"סנאט" מספר 291 בנושאים מדיניים :

## המדיניות ואתגרי מערכת המס

- ישראל 2006 - 2010

### תקציר

1. משקל המיסוי בתוצר בישראל הוא כ-38-39 אחוזים והוא אינו חריג מן המקובל בעולם המערבי עם זאת, משקל המיסוי העקיף הוא הגבוה ביותר ומשקל המיסוי הישיר נמוך עד בינוני.
2. מדיניות הממשלה בשלושת השנים האחרונות וגם בתקופה 2007 – 2010 רואה בהמשך הורדת ההוצאה הממשלתית והמיסוי יעד ראוי שואף את הצמיחה.
3. קיימת גישה אלטרנטיבית תיאורטית הטוענת שראוי להקטין את הגירעון התקציבי אך לשמור על רמה גבוהה של הוצאות ומיסוי כדי לפתור בעיות חינוך, בריאות ורווחה.
4. המערכת הביצועית בישראל (העדר דווח כללי או בסיס מידע אופרטיבי) מונעת אפשרות ליצור מדיניות מיסוי ומדיניות סוציאלית סלקטיבית, קיימת גישה הטוענת שראוי לחקות את ארה"ב, קנדה וצרפת ולחייב דווח כללי למס הכנסה או לבנות בסיס נתונים עדכני ממוחשב. שנוי ביצועי זה יאפשר אימוץ מס הכנסה שלילי ומדיניות סלקטיבית בכל התחומים כולל הכרה בהוצאות מטפלת, עוזרת, ריבית על משכנתאות וכדומה.
5. מערכת המס בישראל מעדיפה בדרך כלל ביצועית ותיאורטית אחדות בשעורי המס ומינימום של פטורים ויוצאים מן הכלל. גישה זו סותרת לעיתים יעדים של פרוגרסיביות ועידודים סקטוריאליים. ביטויים לניגודים אלה יש למשל בויכוח על מע"מ בשיעור אפס על מזון, ועידוד ענפים באמצעות פטורי מס הכנסה על רווחים.

משקל המיסוי בתוצר ניגזר כמעט באופן מלא ממשקל המעורבות והוצאות הממשלה. במדינות בהן המדינה משתתפת בשעורים גבוהים בהוצאה הלאומית לחינוך, בריאות, רוחה ו/או תשתיות וסיוע לצמיחה, משקל המיסוי בתוצר מגיע ל-45 – 50 אחוזים (בעיקר דנמרק, פינלנד, שבדיה), במדינות בהן המעורבות נמוכה ממש השעורים הם 25 – 30 אחוזים (יפן, ארה"ב, שוויץ).

מדינת ישראל עם נטל מס של כ-38 – 39 אחוזים מן התוצר, נמצאת בקבוצה הבינונית יחסית של משקל המסים בתוצר, בקבוצה זו נמצאות רוב מדינות מערב אירופה שם נטל המס הוא בין 37 ל-43 אחוזים, עם זאת התוצר לנפש בישראל נמוך, לכן יש לנו תחושה של נטל מיסוי כבד יותר ("עומס" מס).

**צוות ההיגוי**  
מר עוזי ברעם, יו"ר  
ח"כ גלעד ארדן  
מר הרמן בונץ  
ח"כ ד"ר יוסי ביילין  
ח"כ איתן כבל

**חברי צוות ההיגוי בעבר**  
יו"ר ראשון,  
הנשיא חיים הרצוג ז"ל  
יו"ר שני,  
מר חיים י. צדוק ז"ל  
ד"ר יהודה לנקרי  
ח"כ מיכאל איתן  
עו"ד יוסי כץ  
ד"ר וינפריד וייט  
ח"כ גדעון סער  
ח"כ יצחק הרצוג, שר  
ח"כ אתי לבני

**בשיתוף:**  
**קרן פרידריך אברט**  
**חסויות:**  
משה קורניק

**Steering Committee**  
Mr. Uzi Baram Chair  
Mr. Gilad Erdan, MK  
Mr. Hermann Büinz  
Dr. Yossi Beilin, MK  
Mr. Eitan Kabel, MK

**Former members of the steering committee**  
Former Chair,  
The Late President  
Chaim Herzog  
Former Chair,  
The Late Mr. Haim J.  
Zadok  
Dr. Yehuda Lankry,  
Mr. Michael Eitan, MK  
Adv. Yossi Katz  
Dr. Winfried Veit  
Mr. Gideon Saar, MK  
Mr. Isaac Herzog, MK  
Minister  
Ms. Eti Livni, MK

**In cooperation with:**  
**Friedrich Ebert**  
**Stiftung**  
**Sponsors:**  
Moshe Kornik

ככלל עכשיו (בניגוד לעבר), סוגי ושעורי המס בישראל אינם חריגים מן המקובל במדינות מערב אירופה, זאת לאחר שביטלנו את רוב המסים הייחודיים לנו (היטל יבוא, נסיעות, מט"ח, מס מעסיקים, מס בולים ועוד). והיטלנו מיסוי רווחי הון כמו במערב, הגלובליזציה "כיוונה" אותנו להשוואת מערכת המס שלנו לזו של חו"ל.

### **המאפיינים שהם עדיין ייחודיים לישראל או שונים מהותית מן הממוצע, מסתכמים באספקטים הבאים:**

1. משקל המיסוי העקיף בישראל הוא הגבוה בעולם המפותח, כ 19 אחוזים. משקל המיסוי הישיר הוא בינוני נמוך. מיסוי הרכב הוא הגבוה בעולם המערבי משקל המע"מ גבוה במיוחד, בגלל היותו בשיעור אחיד על סל בסיס כל הצריכה (להוציא פרות וירקות טריים).
2. מידת פרוגרסיביות גבוהה יחסית במס הכנסה על יחידים, כאשר כ 40 אחוזים מן הנישומים (ללא משרות חלקיות). הם מתחת לסף המס לעומת מחצית מזה, בעולם המפותח ומשקל גבוה במיוחד של העשירון העליון המשתכר כ 40 אחוזים מן ההכנסה החייבת ומשלם כ 70 אחוזים מגביית מס ההכנסה (שכר ממוצע של כ 33 אלף ₪ לחודש). מאפיין זה ניגזר מאי השוויון הגדול בהכנסות בישראל ומתלילות המס השולי, הגבוה מן המקובל בעולם, כבר בהכנסה של פי 1.5 ומעלה מן השכר הממוצע.
3. נציין, עם זאת, שמידת הפרוגרסיביות של מערכת המס בכללותה אינה חריגה בגלל הנטל הגבוה של המיסוי העקיף שהוא רגרסיבי בתחולתו הממוצעת (בעיקר מע"מ ומס סיגריאות) והחלת המיסוי על רווחי הון על הבורסה ועל פיקדונות.
4. מערכת המס בישראל מאופיינת ברמת חיכוך נמוכה של כ 80 אחוזים מן האוכלוסייה עם שלטונות המס (השכירים), אין דווח כללי ובוטלו למעשה מס הרכוש, עיזבון ושבח שגרמו בעבר לחיכוך עם הציבור.
5. מציאות זו יוצרת מצב לפיו אין כלל מידע אופרטיבי על ההכנסה המשפחתית מכל המקורות ובפועל אין אפילו ריכוז הכנסות משכר של היחידות המשפחתיות (להוציא מגישי דו"ח ומקבלי הבטחת הכנסה).
6. מדינת ישראל ממעטת יחסית לעולם המפותח, בהטלת מסים על הון עיזבון ורכוש. מס הרכישה "החליף" את המסים האלה וכן גם מיסוי גבוה יחסית ברשויות המקומיות (ארנונות).
7. בהיעדר מידע ודווח כללי, אין בשלב זה אפשרות ממשית להטיל מיסוי סלקטיבי על בסיס הכנסה (מיסוי קצבאות, מס שולי ברווחי הון). ואין דרך מעשית כרגע, לקבוע מס הכנסה שלילי, הכרה בהוצאות ריבית או מטפלת ועוזרת וכל מס סלקטיבי אחר. החלת מדיניות זו תחייב דווח כללי או בניית בסיס נתונים ממוחשב ועדכני על ההכנסות המשפחתיות מיגיעה אישית.

### ***המדיניות הממשלתית 2006-2010***

- המדיניות הממשלתית, כפי שנקבעה בשנים האחרונות ובהסכם הקואליציוני הנוכחי, היא ברורה למדי ויש לה השלכות על מערכת המיסוי, עקרונית היא הם:
1. מגבלת גידול ההוצאה הממשלתית לשנים הקרובות היא 1.7 אחוזים, ממילא כל ההכנסות ממסים מעל זה, יופנו להקטנת החוב הלאומי או להפחתות בשעורי המסים.
  2. מס החברות יופחת מ 30 ל 25 אחוזים עד סוף העשור, המס על יחידים יופחת בכל רמות ההכנסה ויגיע למס שולי של כ 44 אחוזים ב 2010 (הפחתות אלה עברו חקיקה ראשית).
  3. ירידות נוספות של מסים יתבצעו במינון מתון ובמשולב עם הפחתת החוב הלאומי וזאת בהתאם לקצב גידול ההכנסות והעמידה ביעד של הפחתת הגרעון התקציבי ל 2 אחוזי תוצר ובעתיד אף לאפס.
  4. במסגרת זו פוחדת המע"מ באחוז אחד ביולי 2006. צעד זה נעשה גם למניעת לחצים פוליטיים להגדלת ההוצאות, עקב ריבוי ההכנסות.
  5. הממשלה תישאף להמשיך ולבטל פטורים וליעל את מערכת המס.
  6. המערכת הביצועית לא תשתנה מהותית.

### ***עמדות חלופיות למדיניות הממשלה***

- דיונים מקצועיים פוליטיים ותיאורטיים מעלים ספקות ביחס למסלול המוצע על ידי הממשלה ומציעים אף לשנותו (ראה למשל מסקנות הצוות של דר' מומי דהאן בכנס קיסריה האחרון).
- להלן חלק מן הטענות והתייחסות אליהן:
1. **משקל אופטימאלי של מיסוי והוצאה ממשלתית**  
הממשלה רואה בהמשך הורדת המיסוי וההוצאה הממשלתית מדיניות ראויה לצמיחה ויעילות כלכלית.  
האופוזיציה לחלופה זו אומרת שיש לשמור על רמת גרעון תקציבי נמוך, אך אין להפחית בנטל המס וההוצאה הממשלתית מעבר למתחייב מחוק הגרעון.  
הטענה היא שיש להגדיל את רמת ההוצאה הלאומית לבריאות, חינוך ורוחה על חשבון הורדות המס השונות על יחידים, חברות ומע"מ ויש לבטל אף את הורדות מס ההכנסה הקבועות בחוק.

- התיאורטיקנים התומכים בגרסה זו אומרים שאין הוכחה מובהקת לכך שמדינות עם משקל מיסוי והוצאות גבוהות צומחות לאט יותר ממדינות אחרות ושהורדת מיסוי כשלעצמה אינה מתכוון לצמיחה כאשר מוזנחות מערכות החינוך, הבריאות וכדומה. קשה לקבוע איזה מן העמדות נכונה ואולם יש להדגיש מספר נקודות:
1. משקל ההוצאות הציבוריות בתוצר בישראל עדיין גבוה ב 4 – 5 נקודות אחוז, יחסית למוצע הארצות המפותחות.
  2. הורדת מיסוי על חברות מגדילה רווחיהן וממילא מסיעות לצמיחתן הורדות מיסוי על נשים מגדילה מאוד ובכל המחקרים האמפיריים, את רצונן לעבוד, ההוכחות ביחס לעבודת גברים הן פחות ברורות.
  3. הניסיון האמפירי בעולם ובישראל מראה שהורדת מיסוי ככלל מגדילה פעילות כלכלית (דרך צריכה והשקעה), אך מחייבת גם הקטנה מהותית בהוצאה (על 10 מיליארד ₪ הורדות מיסוי "יחזרו" כשליש עקב הפעילות הכלכלית, אך הממשלה מחויבת להורדת הוצאות בשני שלישים, כדי לשמור על איזון תקציבי).
  4. הנטל העודף של מיסוי הוא לפחות 20 – 25 אחוזים, כך שיש הפסד מיידי של אחוז זה, בהטלת מיסוי והפנייתו להוצאה ממשלתית.
- הויכוח בנושא זה פתוח ובכל מקרה מידת יעילות ההוצאה הממשלתית ויעדיה הם הקריטריונים המרכזיים לתשובה לשאלה זו.

## 2. שנוי מהותי במערכת הביצועית להגדלת הפרוגרסיביות של מערכת המס

- מערכת המס ככלל, אינה תומכת בדיווח כללי וזאת מטעמים של יעילות ביצועית ושמירה על מידת חיכוך נמוכה עם ציבור השכירים (המעביד מבצע את התחשבות המס).
- תומכי הסלקטיביות במדיניות המיסוי ובתחום הסוציאלי טוענים שמדיניות זו מעקרת את הממשלה מיכולת לנהל מדיניות פרוגרסיבית, עקב כך אין אפשרות לבצע וליישם מודל של מס הכנסה שלילי, מיסוי מדורג על תשלומי ההעברה והכרה בהוצאות סוציאליות שונות כפי שנעשה בצרפת, ארה"ב, קנדה, וכדומה.
- חלוקי הדעות הם אידיאולוגיים ומקצועיים (סלקטיביות מול אוניברסאליות וריבוי פטורים מול מעוט פטורים) אך גם ביצועית וציבורית האם ראוי להגדיל החיכוך עם הציבור בדמות מאות אלפי דוחות מס שנתיים אשר ידרשו מקבוצות חלשות באוכלוסיה, כולל מעוטים חרדים, קשישים וכדומה.
- אין כמובן תשובה מוחלטת לשאלה זו ואולם ההערכה היא שדווח כללי יחייב תהליך ממושך של 3 – 4 שנים לפחות, בניית בסיס נתונים ממוחשב על ההכנסות מיגיעה אישית מכל המקורות יחייב הכנה של כשנה וחצי עד שנתיים לפחות.

## 3. הפחתת מיסוי על בסיס קריטריון פרוגרסיבי

- מסלול ההפחתה האוטומטי בחוק (מס הכנסה על יחידים וחברות) הוא רגרסיבי במהותו ותואם את יעדי הגלובליזציה ופתיחת השווקים, משום שמדינות המערב נוקטות במדיניות עקבית של הפחתת מס החברות וממילא חייבות להפחית את המס השולי (רישום עצמאי כחברה הוא מיידי).
- מתנגדי המגמה האמורה טוענים שהקריטריון של פרוגרסיביות צריך להיות מרכזי במדיניות ודומיננטי על השקולים האחרים. תומכי גרסה זו דורשים למשל שעיקר הפחתות מס בריאות וביטוח לאומי צריכות להיות ממוקדות כקבוצות ההכנסה הנמוכות מאוד, אחרים טוענים, שיש להפחית מע"מ רק על מוצרי מזון משום ששם הפרוגרסיביות בהפחתה היא גדולה יותר, טענה זו סותרת את המדיניות הביצועית של מערכת המס הטוענת שמנהלית, מע"מ דיפרנציאלי יביא להעלמות מס גדולות ולחצים כבדים לשחיקת בסיס המס (פטור על תרופות, משקאות ועוד)
- גם כאן הדיון לגיטימי ומתייחס למערכת ההעדפות והערכות אחרות.

## 4. מס נטרלי או מוטה יעדים

- תיאורית המיסוי והניתוחים האופרטיביים בנידון מעלים ויכוח בתחום נוסף.
- מערכת המס בישראל וברוב המדינות העולם מתנגדות לריבוי יעדים של מערכת המס להוציא שקולי גבייה פרוגרסיביות ויעילות כלכלית. כלכלנים אחרים טוענים שמערכת המס צריכה לשרת יעדים מרובים אחרים של איכות סביבה, העדפה ספציפית של מקורות אנרגיה, עידודי צמיחה למיניהם ואפילו עידוד השמירה על משקל נמוך (מס גבוה על מוצרים עתירי שומן).
- אלה אף תומכים במסים ייעודיים מסוגים שונים (הפניית כספים ממיסוי רכב לתשתיות, מס סיגריות למאבק במחלות וכדומה).
- חלוקי דעות אלה יעלו מדי פעם. ככלל, תיאורית המסים עומדת על עקרון אחד, שקולי ההוצאה הממשלתית נגזרים ממערכת ההעדפות לאומית, שקולי המסים מקריטריונים אחרים, לכן יש להימנע מכל מס ייעודי. מעבר לכך הדיון פתוח לשאלות של ביצוע יעילות וכדומה.