

צוות ההיגוי
ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
ה"כ דניאל בן סימון
ד"ר ראלף הקסל
ה"כ שי הרמש
ה"כ מירי רגב
ה"כ נחמן שי
ה"כ רונית תירוש

חברי צוות ההיגוי בעבר
יו"רים לשעבר:

הנשיא חיים הרצוג ז"ל
מר חיים י. צדוק ז"ל
מר עוזי ברעם

חברי צוות בעבר:

ד"ר יהודה לנקרי
ה"כ מיכאל איתן
ה"כ יוסי כץ, עו"ד
ד"ר וינפריד וייט
ה"כ גדעון סער
ה"כ יצחק הרצוג, שר
עו"ד אתי לבני
ה"כ איתן כבל
מר הרמן בונץ
ה"כ אפרים סנה
ה"כ עמירה דותן
ה"כ נדיה חילו
ה"כ לאון לישינצקי
ה"כ גלעד ארדן
ה"כ אורית נוקד

בשימונה:

קרן פרידריך אברט

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Daniel Ben Simon, MK
Mr. Shai Hermesh, MK
Dr. Ralf Hexel
Ms. Miri Regev, MK
Mr. Nachman Shai, MK
Ms. Ronit Tirosh, MK

Former members of the steering committee

Former Chairs:
The Late President
Chaim Herzog,
The Late Mr. Haim J. Zadok
Mr. Uzi Baram

Former members:
Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit
Mr. Gideon Saar, MK
Mr. Isaac Herzog, MK
Minister
Adv. Eti Livni
Mr. Eitan Cabel, MK
Mr. Hermann Bünz
Mr. Ephraim Sneh, MK
Ms. Amira Dotan, MK
Ms. Nadia Hilou, MK
Mr. Leon Litinetsky, MK
Mr. Gilad Erdan, MK
Ms. Orit Noked, MK

In cooperation with:
Friedrich Ebert Stiftung

"סנאט" מספר 397 בנושאים כלכליים - מדיניים :

תמהיל מערכת המס:

היחס בין מסים עקיפים וישירים

תקציר:

- בקביעת היחס הרצוי בין מסים ישירים ועקיפים, יש לאזן בין שיקולי יעילות לשיקולי צדק.
- משקל המסים העקיפים בישראל גבוה מאד יחסית ל-OECD, הן כאחוז מהתמ"ג והן מבחינת המשקל היחסי בתמהיל המסים.
- בניגוד ל-OECD שם הייתה בשלושים השנים האחרונות יציבות, ואין מגמה של עלייה במשקל המסים העקיפים או ירידה במשקל המסים הישירים, בישראל יש מגמה ברורה של גידול בחלק היחסי של המסים העקיפים על חשבון הקטנת המסים הישירים.
- המשך המגמה עלול לפגוע באפקטיביות מערכת המס בישראל כאמצעי לחלוקה מחדש של ההכנסות ולגרום לגידול באי השוויון בישראל.

מגמת התפתחות תמהיל המסים במדינות OECD

בעקבות תחרות המס הבינלאומית התעורר בקרב חוקרים חשש שניידות ההון והעובדים תגרום בהדרגה לשינוי בתמהיל המסים בכיוון של הקטנת משקל מס ההכנסה ומס החברות, והגדלת משקל המסים העקיפים, והתוצאה המתבקשת תהיה ירידה בפרוגרסיביות מערכות המס ופגיעה באפקטיביות שלהן כאמצעי לחלוקה מחדש של ההכנסות. החשש התיאורטי נתמך בתחושות בקרב קובעי מדיניות ודעת קהל, לפיהן אכן קיימת בחלק ניכר של המדינות מגמה ברורה של ירידת שיעורי המסים הישירים, עד כדי Race to the bottom.

אולם, ניתוח התפתחות היחס בין מסים ישירים ועקיפים במדינות OECD מלמד **שלא קיימת מגמה כללית של גידול במשקל המסים העקיפים**. בחמישים השנים האחרונות החלק היחסי של המסים העקיפים מתוך כלל ההכנסות ממסים במדינות OECD לא זו בלבד שלא גדל אלא דווקא **ירד** בכ-8 נקודות אחוז (מ-39% ל-31%)¹, ובחלק מהמדינות (איטליה, קנדה) אף הייתה ירידה חדה יותר של קרוב ל-20 נקודות אחוז. רוב הירידה התרחשה בין 1955 ל-1975, ומאז במשך כ-30 שנה קיימת יציבות יחסית, לרבות בעשור האחרון.

יציבות זו במשקל המסים העקיפים היא תולדה של שתי מגמות הפוכות שקיזזו אחת את רעותה: מצד אחד גידול במשקל המע"מ (מ-0% ל-18%), ומצד שני ירידה במיסי הקניה ובמכס.

יציבות דומה הייתה במדינות OECD גם במסים הישירים. אמנם חלה ירידה בחלק היחסי של מסי ההכנסה האישיים מ-30% ל-25%, אך היא קוּזְזָה באמצעות גידול במשקל תשלומי הביטוח הסוציאלי מ-22% ל-26%. לסיכום, בניגוד לתחושה הרווחת לפיה יש במדינות OECD מגמת גידול במשקל המסים העקיפים, מגמה כללית שכזו **לא קיימת**. נטל המסים העקיפים כאחוז תמ"ג נותר יציב (כ-10 - 11 אחוזי תמ"ג) וכך גם המשקל היחסי של המסים העקיפים מתוך כלל ההכנסות ממסים - כ-31% (לפי חישוב ממוצע רגיל).

המצב בישראל

טבלה א: נטל המס בישראל לעומת OECD (ממוצע משוקלל כאחוז מהתמ"ג)

פער	OECD	ישראל	מסים ישירים
-3.4	23%	19.6%	מסים ישירים
+7.1	10.3%	17.4%	מסים עקיפים
+3.4	33.6%	37%	סה"כ

טבלה א' מראה שההפרש בין נטל המסים בישראל לנטל המס ב-OECD כשהוא מחושב לפי ממוצע משוקלל של התמ"ג, עומד על כ-3.5 אחוזי תוצר. ההפרש משקף פער שלילי של כ-3.5 אחוזי תוצר במיסוי הישיר, וכנגד זה פער חיובי של כ-7 אחוזי תוצר במיסוי העקיף. הסיבה העיקרית לנטל המס העקיף הגבוה בישראל היא בסיס המע"מ הרחב ושיעור מס הקניה הגבוה על כלי רכב.

טבלה ב: תמהיל המסים בישראל לעומת OECD (ממוצע משוקלל לפי תמ"ג)

פער (בנקודות אחוז)	OECD	ישראל	מסים עקיפים
+16 (פער לעומת ממוצע רגיל -6 נקודות אחוז)	21% (ממוצע רגיל -31%)	37%	מסים עקיפים
-4	40%	36%	מס הכנסה ומס חברות
-12	27%	15%	ביטוח לאומי
+2	8%	10%	מסי רכוש
-1	3%	2%	אחר

טבלה ב' מלמדת על שני הבדלים עיקריים בתמהיל המסים בישראל בהשוואה לממוצע OECD: משקל המסים העקיפים בישראל גבוה בהשוואה ל-OECD ומשקל הביטוח הלאומי בישראל נמוך בהשוואה ל-OECD.

המסים העקיפים הם המקור העיקרי של הכנסות הממשלה ממסים בישראל, ומהווים כ-37% מסך הגבייה בשנת 2007 בהשוואה ל-21% בלבד במוצע משוקלל OECD.² שיעור המע"מ בישראל בשנים האחרונות (16%) הוא במקום טוב באמצע בהשוואה בינלאומית (שיעורי המע"מ הסטנדרטיים ב-OECD נעים מ-5% ביפן ועד 25% בדנמרק, בשבדיה ובהונגריה).

מגמות

ב-30 השנים האחרונות לא הייתה בישראל מגמת גידול בנטל המסים העקיפים, והוא נשאר יציב – כ-17 אחוזי תוצר. מגמת יציבות דומה הייתה קיימת ב-OECD. כנגד זה, בניגוד ל-OECD הייתה בישראל באותה תקופה מגמת ירידה בנטל המסים הישירים, שהסתכמה בכ-5 אחוזי תוצר (מ-25 אחוזי תוצר בשנת 1980 ל-20 אחוזי תוצר בשנת 2007). כתוצאה מכך, כאשר בוחנים את תמהיל המסים בישראל רואים, בניגוד למצב ב-OECD, מגמת גידול במשקל המסים העקיפים על חשבון המסים הישירים. בשנת 1980 הפער במשקל המע"מ, מס הקניה והמכס, בין ישראל לבין ממוצע משוקלל OECD, היה כ-11 נקודות אחוז, והוא גדל ל-16 נקודות אחוז בשנת 2007. מגמת הירידה בנטל המיסוי הישיר בישראל צפויה להימשך. לפי מתווה החקיקה הקיים, שיעור מס החברות צפוי לרדת עד 2016 ל-18% ושיעור מס ההכנסה השולי המרבי ירד ל-39%. הפחתות אלה יקטינו את נטל המסים הישירים בכמעט אחוז נוסף. לעומת זאת, בתחום המסים העקיפים צפויות העלאות מס, במטרה לממן את החסר בהכנסות ממסים. השילוב בין שתי המגמות, יאיץ את שינוי תמהיל מערכת המס בישראל בכיוון של הגדלת משקל המסים העקיפים על חשבון המסים הישירים הפרוגרסיביים. לכך צריך להוסיף שינויים אפשריים נוספים בתוך קבוצת המסים הישירים (למשל הרחבת הטבות המס בחוקי עידוד שונים), שיקטינו עוד יותר את פרוגרסיביות המסים הישירים בישראל. התוצאה המשולבת תהיה כנראה המשך ירידת אפקטיביות מערכת המס בישראל כאמצעי לחלוקת ההכנסות, והמשך הגידול באי השוויון בישראל אף מעבר לרמה הגבוהה הנוכחית.

¹ נתון זה מתייחס לממוצע רגיל של מדינות OECD. ראה פירוט להלן.
² חשוב לשים לב שפער גדול זה הוא בהשוואה לממוצע משוקלל לפי תמ"ג ב-OECD. השקלול מוריד מאד את משקל המסים העקיפים ב-OECD בשל גודלן של ארה"ב (שבה אין מע"מ) ושל יפן (שבה משקל המע"מ נמוך מאד). שתי מדינות אלה מהוות כמחצית הממוצע המשוקלל. ארגון ה-OECD עצמו לא מחשב ממוצע משוקלל אלא מעניק משקל זהה לכל חברותיו, ולפי הסטטיסטיקה שלו המסים העקיפים מהווים 31% מכלל המסים. חישוב כזה מצמצם ל-6 נקודות אחוז בלבד את הפער בין ישראל ל-OECD.