

סדרת 11 מחלוקות בכלכלה

מחלוקת 4

האם המס בישראל אכן גבוה מדי?

גדי חזק

המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים



מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

ECONOMICS AND SOCIETY PROGRAM

ELEVEN DISPUTES IN ECONOMICS

4

Are Taxes in Israel Really High?

Gadi Hazak

רכז הסדרה: עופר אוברלנדר

עורכת מפיקה: שרה סורני
עורכת לשון: רוגית טפיר

© תשס"ז–2007, מכון ון ליר בירושלים

דפוס גרפית בע"מ, ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה הוקמה במסגרת המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה הישראלית ולהציע דרכי פעולה מעשיות לתיקונם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור ליטול חלק בשיח הכלכלי-חברתי ובגיבוש מדיניות, מתוך התמקדות בתחומי הכלכלה הציבורית, שוק העבודה וחלוקת ההכנסות.

פעילות התוכנית

- חיבור מחקרי מדיניות בסוגיות מרכזיות בכלכלה וחברה בישראל
- חיבור סדרת 11 מחלוקות בכלכלה והצגתן בערבי דיון
- חיבור ניירות עמדה בשאלות העומדות על סדר היום הציבורי
- הכנת דפי מידע המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל
- עריכת ערבי דיון וימי עיון בנושאי כלכלה וחברה
- הפקת אגרות אלקטרוניות לציבור המקצועי והכללי המתעניין בשאלות כלכלה וחברה
- עריכת כנס שנתי

סדרת 11 המחלוקות

סדרת 11 המחלוקות היא נדבך מרכזי בפעילות התוכנית לכלכלה וחברה. היא מבקשת להציג באופן מאוזן יותר סוגיות בכלכלה העומדות במרכז סדר היום הציבורי, כדי להשתית את הדיון הציבורי בנושאים אלה על מסד מושגי ועובדתי מוצק. לעתים קרובות הידע הכלכלי התיאורטי והאמפירי של הציבור בסוגיה מסוימת אינו משקף את הידע המקצועי בתחום: פעמים משמשים חצאי ראיות הוכחה חותכת לטיעון זה או אחר; פעמים ישנה התכחות לממצאים לא נוחים, גם אם אין עליהם עוררין; ופעמים מוצג עניין השנוי במחלוקת בספרות המקצועית כאילו שוררת בו תמימות דעים. בסדרת 11 המחלוקות נשתדל להציג כל נושא ממגוון זוויות ולפרוס את השיקולים בעד ונגד מדיניות זו או אחרת, כדי להציג לעיני הציבור את התמונה המלאה ולסייע לו לגבש דעה מושכלת, מתוך מודעות לטווח המלא של אפשרויות הפעולה.

כל מחלוקת בסדרה מוגשת בחוברת נפרדת, והחוברות משמשות בסיס לדיון בערבי עיון שמארגנת התוכנית לכלכלה וחברה למען הציבור הרחב. את המחלוקות כתבו מומחים בתחומם, בשפה בהירה ונגישה, והן מיועדות לכל אדם המתעניין בסוגיות המרכזיות המעצבות את פני המשק והחברה בישראל.

סדרת 11 המחלוקות יוצאת לאור בשיתוף עם קרן פרידריך אברט וארגון שתי"ל.

משה יוסטמן, ראש התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

מבוא

סוגיית המיסוי היא אחת הסוגיות המרכזיות בסדר היום הציבורי כמעט בכל חברה וכמעט בכל עת. הדיון על היקף המיסוי ועל משקלו בתוצר הוא בדרך כלל טעון, כיוון שהטלת מסים נתפסת כ"הכנסת היד הממשלתית לתוך כיסו של הפרט", ומכאן ההתייחסות למסים כאל נטל. עם זאת יש לעתים נטייה להתעלם מכך שהדיון על היקף המיסוי אינו עומד בפני עצמו: זהו בעצם דיון על היקף המימון הציבורי, המחליף את המימון הפרטי למוצרים ולשירותים שהחשובים שבהם הם הביטחון, החינוך, הבריאות, הסדר הציבורי והביטוח הסוציאלי.

את הדיון על המיסוי נחלק לשני חלקים בעלי אופי שונה במידה רבה:

- דיון על נטל המס,¹ שהוא כאמור דיון על היקף המימון הציבורי הנחוץ לקידום מטרות חברתיות וכלכליות.
- דיון על מבנה מערכת המיסוי, העוסק בשאלות של יעילות, חלוקה הוגנת של נטל המס, פשטות הגבייה ועוד.

הדיון על היקף המימון הציבורי כולל סוגיות נכבדות הנוגעות ל"חלוקת העבודה" בין מימון פרטי למימון ציבורי: מחד גיסא ישנו הרצון להעדיף את המימון הציבורי השוויוני על פני המימון הפרטי הלא שוויוני מטבעו, ובכך להשאיר בידי המדינה את האחריות להבטחת הצרכים הבסיסיים של כל הציבור; מאידך גיסא ישנה ההבנה שהמחיר של מימון ציבורי מקיף מדי הוא נטל מס גבוה שעלול ליצור בעיות כבדות משקל, והנה כמה מהן:

- שינוי בחלוקת הזמן בין פנאי לעבודה – ריבוי שעות הפנאי על חשבון שעות העבודה.
- שינוי בדפוסי הצריכה – מעבר ממוצרים שמוטלים עליהם מסים גבוהים למוצרים שמוטלים עליהם מסים נמוכים.
- פגיעה בצמיחה הכלכלית בעקבות הפגיעה בכדאיות ההשקעה בהון פיזי, בהון אנושי ובהעסקת עובדים. הסוגיה החשובה הזאת נידונה לא מעט אך היא טרם הוכרעה ועדיין נתונה במחלוקת. מצד אחד, בדיקת הצמיחה במדינות OECD בשנים 1995–2005 הראתה ש-15 המדינות עם נטל המס הנמוך צמחו בשיעור ממוצע של 3.6% לשנה, ואילו 15

1 נטל המס מוגדר כמשקל סך המסים בתוצר הלאומי הגולמי.

המדינות עם נטל המס הגבוה צמחו בשיעור ממוצע של 2.5% לשנה.² על פי ממצא זה גם לבעלי ההכנסות הנמוכות יש לכאורה עניין להוריד את נטל המס, כדי שהכול יוכלו ליהנות בעתיד מרמת חיים גבוהה יותר. מצד אחר, יש מחקרים שמגיעים למסקנה שהקשר בין נטל המס לצמיחה אינו מובהק וברור: יש מדינות עם נטל מס גבוה וצמיחה נאותה ומדינות עם נטל מס נמוך וצמיחה אטית.

- עלות גבייה יקרה יותר ככל שגדל נטל המס — בשל השאיפה לגבייה פרוגרסיבית,³ שמחייבת מעקב שוטף אחר הפעילות הכלכלית של כל פרט: הכנסה, צריכה, חיסכון ועוד. נוסף על כך, שיעורי מס גבוהים מניעים חברות ויחידים בעלי אמצעים להשקיע משאבים ניכרים בהקטנת חבות המס שלהם.
- תחושה של אי-צדק בקרב ציבור משלמי המסים. אלה חשים שפרי עמלם נלקח מהם בלא תמורה הולמת, אם בגלל חוסר יעילות של המגזר הציבורי בהספקת שירותים ציבוריים, ואם בגלל השימוש במס לחלוקה מחדש של ההכנסות.
- הברחת השקעות ועובדים מיומנים. הסיכון לכך גדל כאשר נטל המס המקומי גבוה באופן ניכר מזה שבחו"ל, במיוחד בעידן של גלובליזציה ושל ניידות גורמי הייצור.

תפקידו של הניתוח הכלכלי בהקשר זה הוא להציג את התועלת שיש במימון הציבורי מול העלות של נטל המס הנובע ממנו — משימה לא פשוטה שכלכלנים מתחבטים בה לא מעט, לעתים קרובות בלי הכרעה. לעומת זאת הבחירה של היקף המימון הציבורי המיטבי — שהיא בחירה בין מטרות כמו ביטחון, צדק, שוויון ויעילות כלכלית — מסורה לכל פרט ופרט בציבור, על פי השקפת עולמו וסולם העדיפויות שלו. מכאן החשיבות שבדיון ציבורי פתוח לכול.

נטל המס מוגדר כיחס בין היקף המסים לרמת התמ"ג (תוצר מקומי גולמי). מאז אמצע שנות השבעים נתפס נטל המס בישראל כגבוה מאוד בכל קנה מידה. תחושה זו היתה מעוגנת במציאות, היות שנטל המס בישראל אכן היה גבוה באופן ניכר מהממוצע ברוב המדינות המפותחות באותן שנים. תחושה זו נוצרה בין השאר בגלל מבנה המס בישראל: הוא הגדיר בסיס

2 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) הוא ארגון המאגד שלושים מדינות מהמפותחות בעולם. ישראל אינה שייכת לארגון אבל נשקלת האפשרות לצרף אותה אליו, עם עוד כמה מדינות, בשנים הקרובות.

3 המס הפרוגרסיבי מקטין את אי-השוויון בהכנסות, שכן במסגרתו המס הממוצע שמשלמים בעלי ההכנסות הגבוהות גבוה מהמס הממוצע שמשלמים בעלי ההכנסות הנמוכות.

גבייה⁴ צר מדי שבגללו נדרשו שיעורי מס גבוהים. בתקופת האינפלציה הגבוהה, עד 1985, גברה ביתר שאת התחושה הזאת, כיוון שהאינפלציה שחקה את בסיס המס עוד יותר והטילה על השכירים שיעורי מס גבוהים למדי. גם אחרי 1985, בשנים הראשונות של הייצוב, הונהגו שיעורי מס גבוהים מאוד, כחלק מהמאמץ לשקם את האמון במערכת הפיסקלית.

ואולם מאז תחילת שנות התשעים ניכרת מגמה של הפחתת נטל המס בצד מאמץ להרחיב את בסיס הגבייה, מה שהביא לירידה של ממש בשיעורי המס. הפחתת נטל המס נבעה מן הירידה הניכרת במשקל הוצאות הממשלה בתוצר — בעיקר בשל ההקלה הרבה בנטל הביטחון בעקבות היחלשות מירון החימוש באזור, אך גם בשל מדיניות של לחץ תקציבי גובר על מערכת הביטחון מאז 1985. שני גורמים חשובים נוספים לירידה במשקל הוצאות הממשלה בתוצר הם הפסקה כמעט מוחלטת של הסיוע התקציבי למגזר היצרני והקטנת תשלומי הריבית על החוב הציבורי בשל צמצום חוב זה (לעומת זאת תקציבי הרווחה, ובעיקר תשלומי ההעברה, פעלו להגדלת משקל ההוצאות הציבוריות).

לעומת המגמה של הפחתת נטל המס בישראל, ברוב המדינות המפותחות פעלה מגמה הפוכה של הגברת נטל המס. לפיכך יש מקום לשוב ולבחון את התחושה שנטל המס בישראל גבוה יחסית. אבחן אפוא את מערכת המס בישראל כדי לענות על שתי שאלות מרכזיות:

- האם נטל המס בישראל גבוה בהשוואה למדינות אחרות?
- במה שונה המבנה של מערכת המס בישראל ממבנה מערכת המס במדינות אחרות?

השוואה בינלאומית: ממצאים עיקריים

מינהל הכנסות המדינה מפרסם מדי שנה בשנה דין וחשבון שנתי המסכם את פעילות מערכת המס בישראל וכולל בו השוואה בינלאומית לשלושים המדינות המפותחות החברות בארגון OECD. שתי נקודות עיקריות עולות מתוך ההשוואה הזאת:

- נטל המס בישראל כיום הוא בינוני ודומה לממוצע הכללי ב-OECD (ראו להלן לוח 1, עמ' 14).

4 בסיס הגבייה של המס מורכב ממקורות הכנסה שחייבים במסים — כגון שכר על עבודה והון שמקורו בירושות, בריבית על חסכונות, בשכר דירה וכדומה — וכן ממסי קנייה, ממכסים ועוד. כל פטור או הקלה במיסוי על סעיף כלשהו פירושה הקטנת בסיס הגבייה, ומשמעות הדבר שעל שאר הסעיפים צריך להטיל מס גבוה יותר.

- לעומת זאת בחלוקה בין נטל המס הישיר – הכולל מסי הכנסה, מסי חברות וארנונה – לבין המס העקיף – הכולל מע"מ, מסי קנייה ומכסים – בולט חלקו הגדול של המס העקיף. בעוד שנטל המס הישיר בישראל הוא אחד הנמוכים ב-OECD (ראו להלן לוח 2, עמ' 15), נטל המס העקיף בישראל הוא הגבוה ביותר בכל מדינות הארגון (ראו להלן לוח 3, עמ' 16).

להלן מאפיינים נוספים של מערכת המס בישראל:

- נטל התשלומים לביטוח הלאומי הוא אחד הנמוכים בעולם, בעיקר בגלל גבייה נמוכה מאוד מהמעסיקים. הנקודה הזאת בעלת משמעות לנוכח המטרות הסוציאליות הפרוגרסיביות של הביטוח הלאומי.
- מס ההכנסה בישראל מאופיין בנטל כבד יחסית על בעלי ההכנסות הבינוניות ומעלה, אך לאו דווקא על העשירון העליון.
- נטל המס הישיר על בעלי ההכנסות הנמוכות בישראל קטן מאוד בשל סף מס הגבוה. לעומת זאת נטל המס העקיף על בעלי ההכנסות הנמוכות גבוה יחסית.
- מס ההכנסה בישראל מוטל על בסיס אישי ולא משפחתי. השיטה הזאת יוצרת תמריץ לשני בני הזוג להשתלב בשוק העבודה ופוגעת במשפחות עם מפרנס יחיד. בהנחה שבקרב בעלי ההכנסות הנמוכות משקלן של המשפחות עם מפרנס יחיד רב יותר, לשיטה זאת משמעות רגרסיבית.⁵
- בסיס הגבייה של המס, למרות הרחבתו, עדיין צר, בעיקר בגלל מערכת רחבה של פטורים. גם אם הפטור על חסכוניות לפנסיה נראה בלתי נמנע, וגם אם ההנחה במס באזורי הפריפריה נראית חיונית, עדיין יש פטורים רבים שמחייבים דיון מחודש: פטור ממס על הכנסות מהשכרת דירה עד לסכום של כ-4,000 ש"ח לחודש, פטור ממס על קרנות השתלמות, גבייה נמוכה של מס על כלי רכב מוחכרים, פטור ממע"מ באילת ועוד פטורים שלא תמיד גלויים לעין.
- בעבר היה המס השולי הגבוה חריג בהשוואה בינלאומית, גם ברמתו וגם בסף הנמוך שלו, אך הורדת המס השולי ב-11 נקודות אחוז, עד לשיעור מרבי של 49% (לרבות ביטוח לאומי וביטוח בריאות), הביאה לצמצום הפער. גם רמת השכר המחויבת במדרגת המס הגבוהה דומה כיום לרמה המקובלת בחו"ל.

5 המס הרגרסיבי מגדיל את אי-השוויון, שכן במסגרתו המס הממוצע שמשלמים בעלי ההכנסות הנמוכות גבוה מהמס הממוצע שמשלמים בעלי ההכנסות הגבוהות, גם אם סך המסים שמשלמים בעלי ההכנסות הגבוהות גבוה יותר מסך המסים שמשלמים בעלי ההכנסות הנמוכות.

- שיעור מס החברות בישראל, 34%, גבוה מהממוצע ב-OECD, 30%. אמנם שיעור המס בישראל ירד, אך בחו"ל הוא ירד יותר. עם ההפחתה המתוכננת לשנים הקרובות ישתווה מס החברות בישראל לממוצע ב-OECD.
- הפער בין שיעור המס במדרגה העליונה של מס ההכנסה, 49%, לבין שיעור מס החברות, 34%, גדול יחסית לשאר מדינות OECD ויוצר פתח לתכנוני מס.
- המס העקיף העיקרי בישראל הוא מס ערך מוסף. גם לאחר הורדתו מ-18% ל-15.5%, שיעור המס גבוה בהשוואה בינלאומית. נוסף על כך, בישראל כמעט שאין מוענק פטור ממס זה – אפילו תרופות חיוניות שאינן כלולות בסל התרופות מחויבות בתשלום מע"מ – שלא כמו במדינות אחרות, שבהן המע"מ אינו אחיד ומוענקים בו פטורים רבים, בעיקר למוצרי יסוד.
- שלא כמו ברוב המדינות המפותחות, שבהן מוטל מס כלשהו לפחות על ירושות גדולות במיוחד, אין בישראל מס עיזבון. עד 1981 היה גם בישראל מס עיזבון, אך כיוון שהמס לא חל על מתנות שאנשים מעבירים ליורשיהם עוד בחייהם, הגבייה בפועל היתה אפסית ולכן המס בוטל. בשנת 2001 קבעה ועדת בן-בסט שיש להחזיר את מס העיזבון ואת המס על מתנות גדולות, אך מסקנות הוועדה לא יושמו. הוועדה שהוקמה אחריה, ועדת רבינוביץ, החליטה להשאיר בעינו את הפטור על מס העיזבון. גם בארצות הברית נטוש כיום ויכוח חריף בין הדמוקרטים, שרוצים להעלות את שיעור מס העיזבון, לבין רבים מהרפובליקנים, שרוצים לבטלו לחלוטין. אין ספק שבעידן של גידול אי-השוויון בהכנסות וברכוש מן הראוי שוויכוח כזה יעסיק גם את הציבור בישראל.

א. נטל המס

1. נטל המס הכולל: מגמות על פני זמן

מתרשים 1 (ראו להלן עמ' 13) עולה שנטל המס בישראל בשני העשורים הראשונים להקמת המדינה היה נמוך למדי, כמו משקלן של ההוצאות הציבוריות. הדבר התאפשר בשל הוצאות ביטחון ורווחה נמוכות יחסית, אך גם לנוכח העובדה שבאותן שנים הכלכלה היתה מכוונת באמצעים מינהליים ולא דרך השוק, וכך יכלה הממשלה לפתור בעיות חברתיות בדרכים חוץ-תקציביות. בסוף שנות השישים החל נטל המס לעלות, ובאמצע שנות השבעים, בעקבות מסקנות ועדת בן-שחר, הוא הגיע ל-48%. מאותה נקודה החל נטל המס לרדת, ובסוף שנות השבעים הוא הגיע ל-42%.

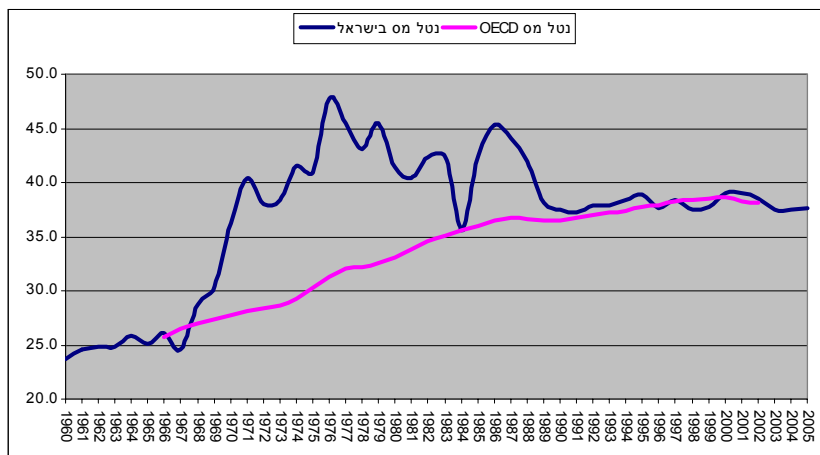
צניחת נטל המס ל-37% ב-1984 לא היתה מכוונת אלא נבעה מהתמוטטות מערכת המס עקב ההיפר-אינפלציה. מיד לאחר תוכנית הייצוב ב-1985 הועלו שיעורי המסים כדי לאזן את תקציב הממשלה, עד שלקראת סוף שנות השמונים הגיע נטל המס ל-45%. ראוי לציין שבאותן שנים מדרגת המס השולי הגבוהה (למעט ביטוח לאומי) היתה 60%, ומס החברות היה גם הוא 60%. מאז ניכר מאמץ של המערכת הפיסקלית לצמצם בהדרגה את נטל המס בעזרת רפורמות מהותיות, ובמקביל לצמצם את ההוצאות הציבוריות.

הרפורמה הראשונה בוצעה על ידי ועדת שיינסקי ב-1988. במסגרתה הורדה מדרגת המס השולי הגבוהה ל-48%, ומס החברות הופחת באופן ניכר, תחילה ל-40% ואחר כך ל-36%. לאחר מכן, ב-2001, הוקמה ועדת בן-בסט. הוועדה הציעה להטיל מס של 25% על חלק ניכר מההון, ובכלל זה על קרנות השתלמות ועל מס עיזבון, אך מסקנותיה לא יושמו. ב-2003 הוקמה ועדת רבינוביץ, שקבעה תוואי להורדת המיסוי הישיר על עבודה בד בבד עם הטלת מס על רווחי הון. רפורמה זו כללה הפחתות מס הדרגתיות על ציר הזמן עד לשנת 2010.

המגמה ארוכת השנים של הפחתת נטל המס בישראל עומדת בניגוד בולט למגמת העלייה בנטל המס ברוב המדינות המפותחות. רק בשנים האחרונות ניכרת נטייה לירידה קלה בנטל המס בכמה מהמדינות, כנראה בהשראת תהליך הגלובליזציה (ראו להלן לוח 1, עמ' 14).

ב-1970 היה נטל המס הממוצע ב-OECD 28.3%, נמוך ב-6 נקודות האחוז מנטל המס בישראל, ששיעורו היה 34.7%. ב-1980 היה נטל המס בישראל 41.7%, ואילו ב-OECD היה שיעורו 32.3%, היינו הפער גדל ל-8 נקודות האחוז בערך. כיום נטל המס הממוצע ב-OECD הוא 36.3%, ואילו נטל המס בישראל ירד עד למטה מ-37%, כלומר הפער בין ישראל לממוצע OECD נסגר כמעט לחלוטין.

תרשים 1: התפתחות נטל המס בישראל ובמדינות OECD



המקור: בנק ישראל 2005, הנספח הסטטיסטי, עיבוד נתוני OECD 2004

2. נטל המס הכולל: השוואה בחתך

אם נדרג את כל מדינות OECD, עם ישראל, על פי נטל המס שלהן בסדר יורד — משוודיה במקום הראשון, עם נטל המס הגבוה ביותר, 50.7%, ועד מקסיקו במקום ה-31, עם נטל המס הנמוך ביותר, 18.5% — ישראל, עם נטל מס של 36.7%, ניצבת במקום ה-15, כלומר באמצע (ראו להלן לוח 1). נטל המס בישראל גבוה באופן מובהק מנטל המס בארצות הברית, ביפן, באוסטרליה ובאירלנד, ששיעורו בהן הוא כ-30%, אך נמוך הרבה יותר מנטל המס במדינות הרווחה המובהקות בסקנדינביה — שוודיה, דנמרק ופינלנד — ששם שיעורו בסביבות 50%. נטל המס בישראל דומה לנטל המס במערב אירופה: הוא נמוך משיעורו באיטליה, בצרפת, בבלגיה ובחולנד, שבהן נטל המס גבוה מ-40%, וגבוה קצת יותר משיעורו בגרמניה, ביוון ובספרד, שבהן נטל המס הוא כ-35%.

לוח 1: נטל המס הכולל בישראל ובמדינות OECD, 1970–2004

מיקום	1970	1980	1990	2000	2004
1 שוודיה	38.5	47.3	53.2	53.9	50.7
2 דנמרק	39.2	43.9	47.7	50.1	49.5
3 בלגיה	34.8	42.4	43.2	45.7	45.6
4 נורווגיה	34.4	42.5	41.5	43.2	44.9
5 פינלנד	32.0	36.2	44.3	48.0	44.3
6 צרפת	33.7	40.2	42.2	44.2	43.7
7 אוסטריה	33.9	39.0	39.6	42.5	42.9
8 איטליה	26.1	30.4	38.9	43.2	42.2
9 איסלנד	27.3	29.5	31.8	39.4	41.9
10 לוקסמבורג	26.8	40.8	40.8	40.6	40.6
11 הולנד	35.6	43.7	42.9	41.2	39.4
12 הונגריה	—	—	—	39.0	37.7
13 צ'כיה	—	—	—	36.0	37.6
14 פורטוגל	19.4	24.1	29.2	36.4	37.5
15 ישראל	34.7	41.6	37.7	38.2	*36.7
16 בריטניה	—	35.2	36.5	37.5	36.1
17 יוון	22.4	24.2	29.3	38.2	36.0
18 ניו־זילנד	26.0	30.6	37.7	33.9	35.4
19 ספרד	38.5	22.4	32.1	34.8	35.1
20 גרמניה	32.3	37.5	35.7	37.2	34.6
21 פולין	—	—	—	32.5	34.0
22 קנדה	30.8	30.9	35.9	35.6	33.0
23 אוסטרליה	22.2	27.3	29.3	32.1	31.8
24 טורקיה	37.0	17.9	20.0	32.3	31.1
25 סלובקיה	15.8	—	—	34.3	30.8
26 אירלנד	28.8	31.4	33.5	32.2	30.2
27 שווייץ	12.5	28.5	26.0	30.5	29.4
28 ארה"ב	27.0	26.4	27.3	29.9	25.4
29 יפן	19.6	25.4	29.1	26.5	25.0
30 קוריאה	—	17.2	18.9	23.6	24.6
31 מקסיקו	—	16.2	17.3	18.5	18.5
ממוצע OECD	28.5	32.3	34.9	37.1	36.3

המקור: מינהל הכנסות המדינה 2005.

* נתון זה הוא לשנת 2005.

לוח 2 : נטל המס הישיר במדינות OECD, 1970–2003

מיקום	1970	1980	1990	2000	2003
1 שוודיה	27.3	34.8	37.1	36.9	33.4
2 בלגיה	21.7	30.4	31.1	32.8	32.9
3 דנמרק	22.5	25.9	30.4	32.9	31.0
4 פינלנד	17.3	22.7	28.9	33.1	29.7
5 נורווגיה	19.1	27.1	26.1	29.3	29.6
6 אוסטריה	17.4	23.0	23.8	27.5	28.1
7 איטליה	15.0	21.4	28.0	27.9	27.1
8 צ'כיה	—	—	—	24.9	26.9
9 צרפת	18.4	24.3	25.7	27.3	26.7
10 לוקסמבורג	19.6	29.6	27.3	25.1	26.6
11 הולנד	25.0	31.8	30.9	27.6	25.1
12 גרמניה	20.8	26.5	25.3	26.1	24.5
13 ספרד	9.1	16.7	21.8	22.8	22.8
14 יוון	10.4	13.4	15.3	23.4	22.3
15 איסלנד	8.4	8.5	11.1	20.2	22.2
16 ניו־זילנד	16.4	21.7	23.2	21.1	21.6
17 הונגריה	—	—	—	21.1	21.5
18 קנדה	17.9	20.1	22.3	23.2	21.2
19 פורטוגל	9.7	12.2	15.6	21.1	20.9
20 שווייץ	14.6	21.0	18.6	21.2	20.6
21 פולין	—	—	—	19.5	20.4
22 בריטניה	20.9	19.6	21.1	21.5	20.0
23 סלובקיה	—	—	—	21.6	19.8
24 ישראל	20.3	24.2	18.8	20.8	18.7*
25 ארה"ב	18.4	19.5	20.1	22.7	18.5
26 אוסטרליה	12.9	16.2	18.0	18.9	18.3
27 יפן	14.1	19.6	22.8	19.1	18.1
28 אירלנד	11.0	16.2	17.9	18.1	16.6
29 טורקיה	5.1	11.9	10.7	16.1	15.4
30 קוריאה	—	4.8	7.8	11.1	12.3
31 מקסיקו	—	7.3	7.1	8.3	8.5
ממוצע OECD	16.5	20.4	21.7	23.3	22.6

המקור: מינהל הכנסות המדינה 2005.

* נתון זה הוא לשנת 2005.

לוח 3 : נטל המס העקיף במדינות OECD, 1970–2003

מיקום		1970	1980	1990	2000	2003
1	ישראל	14.4	17.4	18.9	17.5	*17.8
2	איסלנד	18.9	21.0	20.7	19.2	17.6
3	טורקיה	7.4	6.0	9.3	16.2	17.4
4	דנמרק	16.7	18.0	17.3	17.2	17.3
5	שוודיה	11.2	12.5	16.1	17.0	17.2
6	הונגריה	—	—	—	17.9	17.0
7	צרפת	15.3	15.9	16.5	17.2	16.7
8	פורטוגל	9.7	11.9	13.6	15.3	16.2
9	איטליה	11.1	9.0	10.9	15.3	16.0
10	בריטניה	16.1	15.6	15.4	16.0	15.6
11	פינלנד	14.7	13.5	15.4	14.9	15.1
12	אוסטריה	16.5	16.0	15.8	15.0	15.0
13	לוקסמבורג	7.2	11.2	13.5	15.5	14.7
14	נורווגיה	15.3	15.4	15.4	13.9	13.8
15	פולין	—	—	—	13.0	13.8
16	הולנד	10.6	11.9	12.0	13.6	13.7
17	יוון	12.0	10.8	14.0	14.8	13.4
18	ניו־זילנד	9.6	8.9	14.5	12.8	13.3
19	אוסטרליה	9.3	11.1	11.3	13.2	13.2
20	אירלנד	17.8	15.2	15.6	14.1	13.1
21	קוריאה	—	12.4	11.1	12.5	13.0
22	קנדה	12.9	10.8	13.6	12.4	12.6
23	בלגיה	13.1	12.0	12.1	12.9	12.5
24	ספרד	6.7	5.7	10.3	12.0	12.1
25	סלובקיה	—	—	—	12.7	11.3
26	גרמניה	11.5	11.0	10.4	11.1	11.0
27	צ'כיה	—	—	—	11.1	10.8
28	מקסיקו	—	8.9	10.2	10.2	10.5
29	שווייץ	7.6	7.5	7.4	9.3	8.9
30	יפן	5.5	5.8	6.3	7.4	7.2
31	ארה"ב	8.6	6.9	7.2	7.2	7.1
	ממוצע OECD	12.0	11.9	13.1	13.8	13.7

המקור: מינהל הכנסות המדינה 2005.

* נתון זה הוא לשנת 2005.

ב. הרכב המס

הנתון הבולט ביחס להרכב המס בישראל הוא כאמור הניגוד בין נטל המס הישיר, הנמוך יחסית, הממקם את ישראל במקום ה-24 ביחס למדינות OECD (ראו לעיל לוח 2, עמ' 15), ובין נטל המס העקיף, הגבוה בכל מדינות הארגון, ששיעורו 17.8% (ראו לעיל לוח 3). בעניין זה אעיר שתי הערות:

1. ליחס בין המס העקיף למס הישיר יש השפעה על רמת הפרוגרסיביות של המיסוי, כיוון שהמס הישיר הוא פרוגרסיבי ואילו המס העקיף נוטה בדרך כלל להיות רגרסיבי.⁶ המשקל הגבוה של המס העקיף מחליש מאוד את היכולת של מערכת המיסוי לתקן את חלוקת ההכנסות. בהמשך תוצג תחולת המיסוי, לרבות המיסוי העקיף, על בעלי ההכנסות השונות. באופן כללי, משקל המס הישיר גדל על פני הזמן בעוד משקל המס העקיף קטן. יתרה מזו, הנתונים מראים בבירור מתאם שלילי חזק בין חלקו של המס העקיף מתוך נטל המס הכללי לבין התוצר לנפש. משקל המס העקיף בישראל, 49%, דומה לזה שבטורקיה, בקוריאה ובמקסיקו – מדינות עם תוצר לנפש נמוך משל ישראל, שיש להן גם נטל מס כללי נמוך. אחת הסיבות שמניעות פוליטיקאים להעדיף מסים עקיפים על מסים ישירים היא שמסים אלה פשוטים יותר לגבייה וקלים יותר לעיכול על ידי הציבור. הלה אינו רואה במס העקיף "דחיפת יד לכיסו של הפרט" כמו שהוא רואה במס הישיר, אף על פי שגם מס זה יוצא מכיסו, באמצעות מחירים גבוהים יותר.

1. הרכב המס הישיר

הסיבה העיקרית לכך שנטל המס הישיר בישראל נמוך למדי בעוד ששיעורי המס הישיר אינם נמוכים היא שבסיס המס עדיין צר יחסית למדינות אחרות:

- בסיס הגבייה של המיסוי על ההון נמוך: אין מסים על הכנסות מהשכרת דירה, אין מס עיזבון, וישנם אפיקי השקעה פטורים ממס, כמו קרנות פנסיה, קופות גמל, קרנות השתלמות ועוד.
- שיעור המיסוי של הביטוח הלאומי בישראל נמוך מאוד, וכמעט שאין גבייה מהמעסיקים. במדינות אחרות הגבייה מהשכירים ומהמעסיקים גבוהה הרבה יותר. אפילו בארצות הברית נגבים מהעובד 7.65%, ואותו השיעור נגבה מהמעסיק. שיעור הגבייה הנמוך בישראל נובע מהכיסוי הפנסיוני הנמוך מאוד של "הרובד הראשון" (קצבת זקנה

6 עבודה של נילי ביבי-קרשאי מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2005) ממחישה את הקביעה הזאת.

נמוכה ושיעור נמוך של קשישים באוכלוסייה).⁷ עם זאת המחקרים מראים שגם הכיסוי של שאר רכיבי קצבאות הביטוח הסוציאלי – קצבת סיעוד, דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, קצבת ילדים, קצבת נכות – נמוכים בישראל יחסית למדינות מערב אירופה.

- סף המס בישראל גבוה יחסית, ובגלל המבנה הלא שוויוני הבולט של ההכנסות הכלכליות חלק גדול מהעובדים בישראל אינו משלם מסים ישירים, מה שמכביד את הנטל בעיקר על בעלי ההכנסות הבינוניות.

2. מס הכנסה כאחוז מהתמ"ג

נטל מס ההכנסה בישראל בשנת 2003 היה 11.9%. מבחינה זו ישראל ניצבת במקום ה-15, כלומר באמצע. בארצות הברית נטל מס ההכנסה הוא 11.1%. המדינות שבהן נטל מס ההכנסה נמוך מ-10% הן מדינות אסיה – יפן וקוריאה, וכן מדינות מזרח אירופה – פולין, סלובקיה וצ'כיה. נטל המס נמוך יותר גם בטורקיה, בפורטוגל וביוון.

3. מדרגת המס השולי העליונה

המס השולי העליון בישראל, לרבות התשלומים לביטוח לאומי ולביטוח בריאות, הוא כיום 49%. למדרגה העליונה מגיעים כאשר השכר כפול מהשכר הממוצע במשק. ראוי לציין כי מדרגת המס השולי העליונה הורדה בשנים האחרונות במהלך מהיר: עד שנת 2003 היא עמדה על 60%.

- בשמונה מדינות מדרגת המס השולי העליונה עולה על 50%.
- בשבע מדינות מדרגת המס השולי העליונה היא בשיעור של 45%–50% (כמו בישראל).
- בשש מדינות מדרגת המס השולי העליונה היא בשיעור של 40%–45%.
- בשבע מדינות מדרגת המס השולי העליונה נמוכה מ-40%.

4. נטל מס ההכנסה על חברות

נטל מס ההכנסה על חברות הוא 3.4% מהתמ"ג, ומבחינה זו ישראל ממוקמת במקום ה-20. לעומת זאת שיעור מס החברות בישראל, 34%, ממקם את ישראל במקום ה-10 בין מדינות OECD, והוא גבוה מהממוצע שלהן, 30%.

⁷ רכיבי הפנסיה בישראל מחולקים לשלושה רבדים: הרובד הראשון הוא קצבת הזקנה. היא ממומנת מכספי הביטוח הלאומי ומוענקת לכל אדם שהגיע לגיל שבעים בלי קשר להפרשותיו בעבר; הרובד השני הוא הפנסיה המפעלית. היא אינה בגדר חובה אלא היא חיסכון לשנות הפנסיה הממומן מהפרשות העובד והמעביד בשנות העבודה; הרובד השלישי הוא הרובד המשלים. הוא מורכב בעיקר מקופות הגמל שאנשים מפרישים לעצמם כחיסכון לכל דבר.

5. הכנסות מביטוח לאומי

- גביית הביטוח הלאומי בישראל היא בשיעור של 6.4% מהתוצר. בקטגוריה הזאת ישראל ניצבת במקום ה-21, כלומר ברוב מדינות OECD גביית הביטוח הלאומי גבוהה יותר. אפילו בארצות הברית הביטוח הלאומי גובה 6.9% מהתוצר. נתון זה מושפע מכך שבישראל הרובד הראשון – קצבת הזקנה – מצומצם מאוד, ועיקר ההפרשה לפנסיה הוא ברובד השני וברובד השלישי, שהם רצוניים ואינם נחשבים למס. על פי הערכת מינהל הכנסות המדינה המעבר לפנסיה חובה יגדיל את נטל המס בישראל בכ-5%.
- בהשוואה של ישראל למדינות אחרות יש לבחון אם שיטת ההפרשות לפנסיה במדינות האחרות דומה יותר לקצבת הזקנה אצלנו או לפנסיה אישית. לשם כך נבדקו שיטות ההקצבה של הפנסיה במדינות OECD. הנתונים מראים שבדרך כלל ברמות ההכנסה הנמוכות מאוד – עד חצי מהשכר הממוצע – יש חלוקה פרוגרסיבית חזקה, בדומה לקצבת הזקנה בישראל. אך ברמות גבוהות יותר של הכנסה – מעל חצי מהשכר הממוצע בקירוב – הקצבה הופכת יחסית להכנסה, בדומה לפנסיה הרגילה שלנו. לפיכך מן הראוי להקביל חלק מהמס הנגבה בעבור פנסיה במדינות OECD לפנסיה המופרשת מרצון בישראל.

השוואה בינלאומית של תחולת המס לפי רמת ההכנסה

לא אחת נשמעת הטענה שחלוקת נטל המס בישראל מטילה נטל גדול מדי על בעלי ההכנסות הגבוהות ונטל נמוך מדי, אם בכלל, על בעלי ההכנסות הנמוכות. טענה זו מתבססת על חישוב מס הכנסה בלבד, מס שאפשר לחשב בצורה מדויקת. אולם גישה זו מתעלמת ממסים נוספים שמשלמים כל הפרטים בדרך לא ישירה – המסים העקיפים. אבדוק את תחולת המיסוי על בעלי ההכנסות השונות בהשוואה בינלאומית, כאשר נכללים בה המסים העקיפים והישירים גם יחד. החישוב אינו מבחין בין מסים הנגבים מהעובד לבין מסים הנגבים מהמעביד, אלא מחושב כפער בין עלות השכר למעביד לבין כוח הקנייה (נטו) של העובד. ביחס למס ההכנסה חישבתי את נטל המס המדויק לפי מדרגות המס ונקודות הזיכוי. ביחס למסים העקיפים הנחתי הנחה מפשטת שכל המסים העקיפים הם יחסיים ושהפרט מוציא את כל הכנסתו על צריכה. הגישה הזאת עוקבת אחר מחקר של אפרים צדקה ואלון כהן (2004), שחישבו את תחולת המס בישראל לכל רמת הכנסה. החישוב שלי באשר לנטל המס בישראל שונה

במקצת מהחישוב של צדקה וכהן, משתי סיבות: צדקה וכהן חישבו את נטל המס לשנת 2004, ואילו אני חישבתי את נטל המס לשנת 2005; צדקה וכהן ניכו מנטל המס את הפטור שמקבל המעביד על הפרשה לקרן השתלמות, ואילו אני התעלמתי מנתון זה בגלל היעדר נתונים מקבילים על ארצות אחרות.

הבדיקה נערכה ביחס לתשע מדינות החברות ב-OECD. נבחרו מדינות עם אפיונים שונים זה מזה מבחינת נטל המס, אזור גיאוגרפי ותוצר לנפש, כדי לקבל שדה ראייה רחב על תחולת המס של קבוצות הכנסה שונות במדינות רבות. בכל מדינה החישוב נעשה ביחס לפרט נשוי עם שני ילדים. החישוב נערך לשש רמות הכנסה, החל בהכנסה בגובה חצי מהשכר הממוצע וכלה בהכנסה של פי 5 מהשכר הממוצע. בכמה מהמדינות יש זיכוי מס בעבור ילדים, ובאחרות הקצבה ניתנת כתשלום העברה מחוץ למערכת המס. לכן, כדי ליצור מכנה משותף אחיד לכל המדינות, במדינות בקבוצה השנייה – ובהן ישראל – נוכתה קצבת הילדים מסך חבות המס.

התוצאות מוצגות בלוח 4 ובתרישים 2 להלן, וכמה מסקנות עולות מהן:

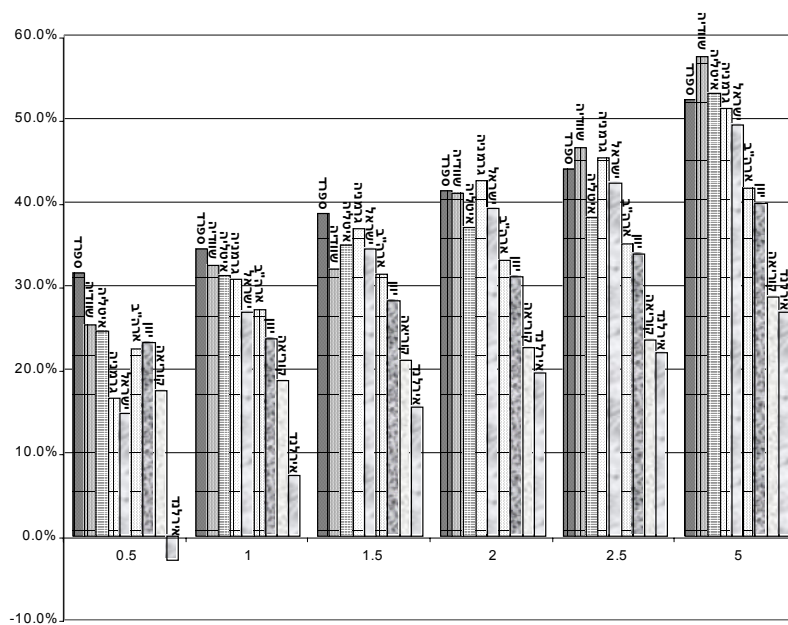
- בעלי הכנסות נמוכות מאוד בישראל, המשתכרים חצי מההכנסה הממוצעת, משלמים בממוצע 14.8%, פחות מכל המדינות האחרות חוץ מאירלנד.
- המס החל על בעלי שכר בינוני-גבוה, המשתכרים פי 1.5 ופי 2 מהשכר הממוצע בישראל, גבוה בהשוואה למדינות האחרות וקרוב לשיעור הגבוה ביותר בהן.
- המס הממוצע שמשלמים בישראל בעלי ההכנסות הגבוהות, המשתכרים פי 5 מהשכר הממוצע, הוא כמעט 50% – נמוך משיעורו באיטליה, בגרמניה, בספרד ובשוודיה, אך גבוה במידה ניכרת משיעורו באירלנד, בארצות הברית, ביוון ובקוריאה.

לוח 4: תחולת מס ההכנסה והמסים העקיפים לפי גובה ההכנסה: השוואה בינלאומית*

אחוז מהשכר הממוצע	ספרד	ישראל	שוודיה	ארה"ב	אירלנד	יוון	גרמניה	קוריאה	איטליה
50%	31.5%	14.8%	25.4%	22.5%	-2.9%	23.2%	16.5%	17.5%	24.5%
100%	34.4%	26.8%	32.4%	27.2%	7.3%	23.7%	30.7%	18.7%	31.2%
150%	38.6%	34.4%	31.9%	31.4%	15.4%	28.2%	36.9%	21.0%	34.9%
200%	41.4%	39.3%	41.0%	33.0%	19.5%	31.0%	42.6%	22.5%	37.0%
250%	43.9%	42.3%	46.5%	35.0%	21.9%	33.8%	45.3%	23.5%	38.2%
500%	52.2%	49.3%	57.4%	41.7%	26.8%	39.8%	51.2%	28.6%	53.0%
נטל המס	35.8%	36.7%	50.8%	25.4%	30.0%	36.0%	36.2%	25.5%	43.4%

מקור הנתונים: עיבוד נתוני OECD 2004.
* ההשוואה אינה כוללת מסי חברות, מיסוי על הון וכיוצא בזה.

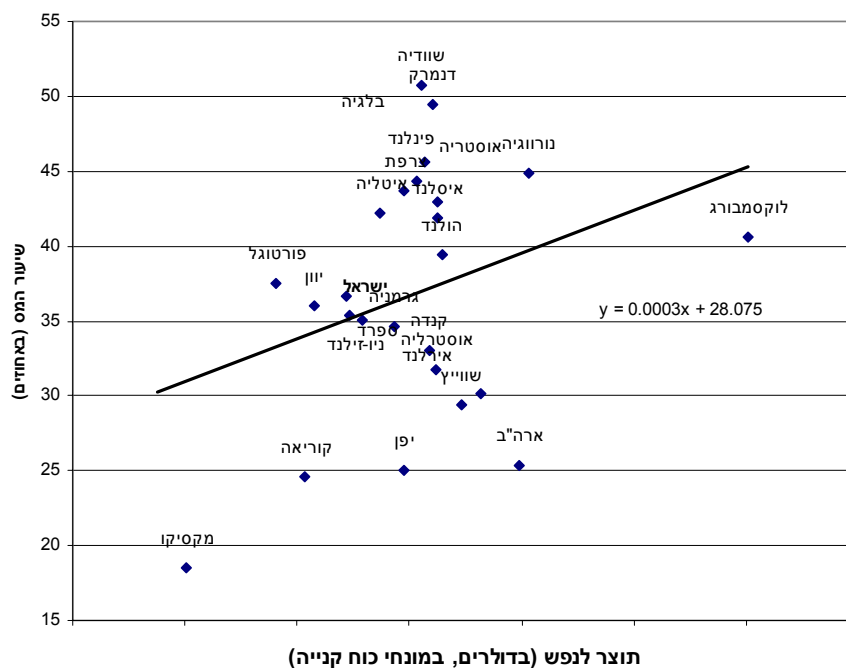
תרשים 2: תחולת המיסוי על בעלי הכנסות שונות: השוואה בינלאומית



האם נטל המס בישראל גבוה ביחס לתוצר לנפש?

מקובל להניח שעומס מס הוא פונקציה של נטל המס ביחס לתוצר לנפש. כלומר למדינות עם תוצר גבוה לנפש "קל" יותר לעמוד בנטל מס גבוה לעומת מדינות עם תוצר נמוך לנפש. את הקשר האמפירי בין נטל המס לתוצר לנפש אפשר לראות להלן בתרשים 3, וניכר ממנו שאכן יש מתאם חיובי בין התוצר לנפש לבין נטל המס. התאמנו לנתונים קו מגמה: ניתן לראות שארצות הברית ממוקמת מתחת לקו המגמה ואילו ישראל נמצאת קרוב אליו, כלומר נטל המס בישראל ממוצע.

תרשים 3: הקשר בין נטל המס לתוצר לנפש



כדי לחדד נקודה זו השווינו בלוח 5 (להלן) את נטל המס בישראל לנטל המס בחמש מדינות עם תוצר לנפש דומה. ממדינות אלה רק בקוריאה נטל המס נמוך במידה ניכרת משיעורו בישראל. בארבע האחרות נטל המס אינו שונה שינוי של ממש משיעורו בישראל.

לוח 5: נטל המס בישראל לעומת מדינות בעלות תוצר לנפש דומה לישראל

מדינה	תוצר לנפש במונחי כוח קנייה (בדולרים)	נטל המס	שנה
ישראל	21,521	36.7%	2005
יוון	19,631	36.0%	2003
ניו־זילנד	23,100	35.4%	2003
קוריאה	20,230	24.6%	2003
פורטוגל	18,321	37.5%	2003
ספרד	23,264	35.1%	2003

שאלות מתודולוגיות

א.מה התועלת בהשוואה בינלאומית כדרך לקבוע אם המס בישראל גבוה מדי? הנימוק הראשון בעד השימוש בהשוואה בינלאומית הוא שגובה המס והמבנה של מערכות המס במדינות המפותחות משמשים קנה מידה טוב להשוואה, במיוחד כאשר נבחן מספר רב של מדינות. מבנה המס ורמתו בכל מדינה הם תוצאה של ניסיון וידע שהצטברו במשך שנים. הם משקפים התמודדות של המדינות עם מטלות ציבוריות למיניהן, עם לחצים פוליטיים של מגזרים שונים בתוכן ועם הצורך לקיים מערכת מס שלא תפגע בפעילות הכלכלית — דברים שאנו עשויים ללמוד מהם.

הנימוק השני בעד השוואה בינלאומית הוא הגלובליזציה ההולכת ומתרחבת ועמה ניידות המוצרים, ניידות העובדים, ובעיקר ניידות ההון. בנסיבות אלה מבנה מערכת המס, ובעיקר נטל המס, הופכים בהדרגה לאילוי הניצב בפני מקבלי ההחלטות. גם אם נניח שגורמי המשיכה של הון אל המשק ומחוצה לו הם רבים ומורכבים, אי־אפשר להתעלם מכך שלשיעור המס הממוצע והשולי על עבודה ועל הון יש השפעה על תנועות ההון ממשק למשק, ובמידה מסוימת אפילו על מעבר עובדים בעלי מיומנות גבוהה. אפשר לומר שעל פני זמן, וככל שמוסרים חסמים רבים יותר, הניידות הגוברת של גורמי הייצור כופה על מערכת המיסוי בכל מדינה התחשבות הולכת וגוברת ברמות המיסוי הנהוגות במדינות אחרות, מה שמקטין את מרחב התמרון של כל משק בניהול מערכת המסים.

לעומת זאת, הנימוק העיקרי נגד השימוש בהשוואה בינלאומית ככלי לשיפוט מערכת המס הוא שנטל המס נגזר מרמת ההוצאות של המגזר הציבורי: חלק מההוצאות האלה נובע מאילוצים אובייקטיביים וחלקן נובע מהשקפת עולם על היחס הרצוי בין המימון הציבורי למימון הפרטי – ושני אלו הם גורמים המשתנים ממדינה למדינה.

דוגמה בולטת לאילוצי אובייקטיבי היא נטל הביטחון. בישראל נטל הביטחון מתקרב ל-10% מהתמ"ג (לאחר שכבר הגיע לכ-30% באמצע שנות השבעים), ואילו ברוב המדינות המפותחות נטל הביטחון נע מ-1% ל-1.5%. לפיכך גם אם ינוכה הסיוע האמריקני (בהנחה שהוא נובע מהמצב הביטחוני), עדיין מוטל על המערכת הציבורית בישראל נטל ביטחוני נטו הגבוה בכ-5% משיעורו ברוב המדינות המפותחות, והפרש זה חייב לבוא לביטוי גם בנטל המס. הבדל אחר, הפועל בכיוון ההפוך, הוא הזדקנות האוכלוסייה באירופה. תהליך זה מטיל על מדינות אירופה נטל הולך וגדל למימון מערכת פנסיה חובה, בעיה שבארץ עדיין לא הגיעה לממדים דומים.

אילוצי אובייקטיבי אחר, שיש בו רכיב של שיקול דעת ושל השקפת עולם, הוא התפקיד החשוב שממלא מערכת המס בחלוקה מחדש של ההכנסות, במטרה לצמצם את אי-השוויון. גם אם נניח שבכל המדינות שוררות השקפות דומות על מידת אי-השוויון הרצויה, הרי ברור שככל שאי-השוויון הכלכלי בחברה – לפני מסים והעברות – גבוה יותר, כך הנטל על המערכת הציבורית גדול יותר, והדבר חייב לבוא לידי ביטוי בשיעורי המס. התוצאה היא שמדינות שבהן לכוח העבודה מבנה הטרונגי – מבחינת רמת ההשכלה ותכונות כלכליות אחרות – חייבות להנהיג מערכת מס פרוגרסיבית יותר, שבה גם סף המס וגם משקל האוכלוסייה שאינה משלמת מס הכנסה כלשהו גבוהים יחסית למדינות אחרות שהמבנה הבסיסי שלהן הומוגני יותר. כמובן, אפשר לטעון שניתן לצמצם את אי-השוויון הבסיסי גם באמצעים אחרים, כמו מערכת החינוך, חוקי העבודה, שכר מינימום, חסימת ייבוא מתחרה ותמיכה במגזרים יצרניים, אך גם לאמצעים אלו יש מחיר כלכלי.

לבסוף, יש מקום להסתייג משימוש בהשוואה בינלאומית כמדד בלעדי לשיפוט מערכת המס כיוון שהבדלים בין מערכות מס משקפים הבדלים בסיסיים בין מדינות בתפיסת העולם הפוליטית והחברתית, הבדלים בעלי שורשים תרבותיים והיסטוריים. כך, המימון הציבורי הרחב ברוב מדינות אירופה לעומת המימון הציבורי המצומצם יחסית בארצות הברית נובע מהבדלים של השקפה בדבר אחריות המדינה לגורלו של הפרט וכדבר אחריות הפרט לעצמו. ברוב מדינות אירופה הגישה השלטת היא שעל המדינה מוטלת האחריות לדאוג לצרכיו הבסיסיים של הפרט, ואילו בארצות

הברית מודגש החשש שככל שהמדינה תדאג יותר לפרט כן תקטן אחריותו של הפרט לגורלו הוא – ומכאן ההסתייגות ממדיניות רווחה מקיפה מדי, וממילא מנטל מס גבוה מדי.

ב. בעיות מעשיות בהשוואה בינלאומית

הבעיה בהשוואה בינלאומית של נטל המס היא שהגדרת המס חמקמקה. לדוגמה, בגלל הבדל בהגדרה, ולא מסיבות מהותיות, תשלום שנועד למטרה זהה מוגדר מס במדינה אחת ואינו מוגדר מס במדינה אחרת. כך שיטות הפנסיה למיניהן, התשלום בעבור שירותי בריאות וכן תשלומים בעבור שירותים חברתיים אחרים. באופן כללי אפשר לזהות מס על פי שני מבחנים: המבחן הראשון שעל פיו נקבע אם תשלום מסוים לרשויות הציבור הוא בחזקת מס הוא השאלה אם התשלום בגדר חובה או רשות. לעתים הבחנה זו אינה חד־משמעית. למשל, בישראל יש לרשויות המקומיות חזקה על הספקת מים לתושבים, והן כוללות במחיר המים תוספת שמעבר לעלות הכלכלית, המשמשת להן מקור הכנסה חשוב. אף על פי כן, כיוון שרכישת המים היא "רצונית" אין התשלום נחשב מס. דוגמה הפוכה היא מס הבריאות: זהו תשלום חובה שנחשב מס לכל דבר, ואולם לפני חקיקת חוק מס הבריאות הוא לא נחשב למס ורוב הציבור שילם אותו לקופות החולים מרצון.

מבחן אחר הקובע אם תשלום מסוים הוא מס הוא היעדר קשר בין התשלום שהפרט משלם לבין התמורה האישית שהוא מקבל. מס הכנסה הוא תשלום כזה במהותו: הפרטים משלמים מס על פי הכנסתם ומקבלים שירותים שאינם קשורים לגובה המס שנגבה מהם. גם מס הבריאות בישראל, שלכאורה הוא מס ייעודי, עומד במבחן הזה: הפרטים משלמים על פי הכנסתם (זהו מס יחסי כמעט לחלוטין) ומקבלים שירותי בריאות לפי צורכיהם, בלי קשר למס שהפרישו. לעומת זאת, ביטוח אבטלה אינו מקיים את התנאי הזה: כיוון שכל אדם מבטח את הכנסתו שלו, יש קשר בין גובה המס שנגבה לבין התקבול שהפרט צפוי לקבל אם ימצא עצמו מובטל. עם זאת ברור שלא לכל הפרטים אותו הסיכוי להיות מובטלים.

דוגמה חשובה להבדלי הגדרות היא שיטת ההפרשה לפנסיה. יש מדינות שבהן מונהגת פנסיה חובה והיא מוגדרת מס, ומדינות שבהן הפנסיה אינה חובה ולכן אינה מוגדרת מס. בה בעת, באחדות מהמדינות נהוגה שיטת תשלומים ותקבולים שלפיה פנסיית החובה משמשת במידה רבה מכשיר לחלוקה מחדש של ההכנסות, ובאחרות היא משמשת לכך במידה פחותה או כלל לא.

בישראל המצב ברור: הרובד הראשון כולל את הפרשות החובה לביטוח לאומי המיועדות בין השאר למימון קצבאות הזקנה בהווה. הרובד הזה

עומד בשני המבחנים של מס: התשלום הוא חובה, וכמו כן אין קשר בין ההפרשה לבין הקצבה, ולכן מדובר במכשיר המשמש במידה רבה לחלוקה מחדש של ההכנסות. עם זאת, הרובד הראשון בישראל הוא כאמור צר למדי בקנה מידה בינלאומי, והכיסוי שהוא מעניק לרוב הציבור חלקי ביותר. הרובד הפנסיוני העיקרי הוא הרובד השני – הפנסיה המפעלית. רובד זה אינו מוגדר מס בישראל משני טעמים: ראשית, אין הוא בגדר חובה, ושנית, המימון הוא צובר וכל פרט מקבל את קצבתו על פי ההפרשות שהפריש.⁸ על פי ההגדרה הזאת שיעורי המס הממוצע שמשלמים הפרטים בישראל בעבור שנות הפנסיה נמוכים, משום שעיקר ההפרשות שלהם אינן מוגדרות מס.

לעומת זאת ברוב מדינות OECD ההבחנה הזאת ברורה פחות. חלק ניכר מהחיסכון הפנסיוני מבוצע בשיטת המימון השוטף: הפרטים משלמים לביטוח הלאומי תשלומי חובה גבוהים במשך שנות עבודתם, בשיעור גבוה בהרבה משיעורם בישראל, כדי לממן את תשלומי הפנסיה של הגמלאים בהווה. פירושו של דבר ששיעור המס הממוצע שהם משלמים בעבור הפנסיה שלהם גבוה בהרבה משיעורו בישראל, משום שעיקר ההפרשות מוגדרות מס. בעיית ההשוואה מתעוררת כי השימוש שנעשה במימון הפנסיה כמכשיר לחלוקת הכנסות שונה ממדינה למדינה: אם יש חלוקה מחדש של ההכנסות באופן מלא, כמו הרובד הראשון בישראל, אז את המס הנגבה בחו"ל למימון הפנסיה יש להשוות לרובד הראשון בישראל; אך אם אין חלוקה מחדש של ההכנסות אלא כל פרט מקבל גמלה בדיוק לפי מה שהפריש, הרי מדובר במערכת הדומה יותר לרובד השני בישראל, שאינו נחשב מס. במקרה זה ראוי להשוות את נטל המיסוי בישראל לנטל המיסוי בחו"ל כשזה האחרון אינו כולל את ההפרשות לפנסיה. דא עקא, ברוב המדינות שורר מצב ביניים של שימוש חלקי בפנסיה לחלוקה מחדש של הכנסות, ואין בסיס ברור להשוואה.

ג. האם להשוות את נטל המס לממוצע רגיל של OECD או לממוצע משוקלל? בחרנו להשוות את נטל המס בישראל לנטל המס הממוצע הרגיל ב-OECD. אולם הדוח השנתי של מינהל הכנסות המדינה טוען כי ההשוואה הנכונה של המיסוי בישראל היא לממוצע המשוקלל של נטל המס על פי רמת התמ"ג של כל מדינה. הטיעון העיקרי בעד שיטה זו הוא שהמיסוי בישראל חייב לאפשר את שילובה של הכלכלה הישראלית בשווקים הבינלאומיים, ולפיכך

8 מימון צובר הוא שיטה לצבירת פנסיה שלפיה החיסכון הפנסיוני נרשם על שם החוסך ומושקע באמצעות קופת הפנסיה בנכסים נושאי תשואה שרווחיהם ישמשו אותו לאחר צאתו לגמלאות.

ההשוואה לממוצע משוקלל – המעניק משקל כבד לכלכלה האמריקנית ולכלכלה היפנית – היא ההשוואה הנכונה.

גישה זו מתעלמת מהיבט אחר של ההשוואה הבינלאומית, שצוין למעלה. מדינות OECD שונות זו מזו במאפיינים רבים: שטח גיאוגרפי, גודל אוכלוסייה, תוצר לנפש, תרבות, היסטוריה, דת, אידיאולוגיה ועוד, ואנו מבקשים ללמוד מניסיון המגוון של מדינות אלה כדי להשוות את שיטות המס שלהן לשיטה הנהוגה בישראל. לצורך זה נראה ששימוש בממוצע רגיל עדיף. יתרה מזו, אפשר שלנוכח גודלו של המשק הישראלי דווקא השוואה למשקים קטנים משמשת בסיס טוב יותר לבחינת נטל המס בישראל, ואילו השוואה למשקים גדולים, כמו ארצות הברית, רלוונטית הרבה פחות.

מכל מקום, על פי החישוב של מינהל הכנסות המדינה נטל המס הממוצע המשוקלל ב-OECD מחושב לפי גודל התמ"ג ועומד על 31.2%. הוא נמוך ב-5% מהממוצע הרגיל בגלל משקלה המכריע של הכלכלה האמריקנית. לפיכך, מינהל הכנסות המדינה קובע שנטל המס בישראל עדיין גבוה בכ-5% מנטל המס הממוצע במדינות המפותחות. אולם בהשוואה לממוצע הרגיל אין כל פער, כפי שראינו קודם.

סיכום

בישראל שוררת תחושה שנטל המס גבוה מדי. ביקשתי לבחון כאן אם לתחושה הזאת יש בסיס עובדתי, ולשם כך הסתמכתי בעיקר על השוואות בינלאומיות עם המדינות המפותחות בעולם. מההשוואה עולה שהפחתת נטל המס בישראל לאורך השנים, לצד הגברת נטל המס ברוב המדינות המפותחות, הביאו לכך שנטל המסים הכללי בישראל דומה כיום גם למס הממוצע וגם למס החציוני של המדינות המפותחות.

עם זאת במבנה המס בישראל בולט המשקל הגבוה של המס העקיף, ולעומתו המשקל הנמוך יחסית של המס הישיר. המס הישיר בישראל נמוך בשל מערכת פטורים רחבה ובשל גבייה נמוכה של הביטוח הלאומי. המשך הרחבת בסיס הגבייה של המס, ובכלל זה העמקת המיסוי על רווחי הון, יוכל לאפשר בעתיד גם את הקלת נטל המיסוי הישיר על שכבות הביניים וגם את הפחתת שיעורי המסים העקיפים, וכל זה בלי לפגוע בהיקף הגבייה הכללי.

ביבליוגרפיה

- ביבי-קרשאי, נילי, 2005. נטל המסים הישירים והעקיפים על משקי הבית בישראל והשפעתם על אי-השוויון בשנת 2003, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אגף מיקרו כלכלה, ירושלים (יוני).
- בנק ישראל, 2005. דוח בנק ישראל לשנת 2005, ירושלים.
- מינהל הכנסות המדינה, 2005. הדוח השנתי לשנת 2005, המחלקה למחקר כלכלי, ירושלים.
- צדקה, אפרים, ואלון כהן, 2004. "נטל המס הכולל על הכנסות מעבודה", רבעון לכלכלה 2005(4): 497–505.
- OECD, 2004. *Taxing Wages 2003–2004*. "Special Feature: Broadening the Definition of the Average Worker," www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2825_293564_1942460_1_1_1_1,00.html