

# מיסוי כמנוע שוויון



נובמבר 2020

שלמה סבירסקי, ירון הופמן-דישון, ברברה סבירסקי



פרסום זה הופק בתמיכת הנציגות בישראל של קרן רוזה לוקסמבורג, באמצעות מימון המתקבל מהמשרד הפדרלי הגרמני לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח. תוכן פרסום זה הוא באחריותו הבלעדית של מרכז אדוה ואינו משקף בהכרח את עמדתה של קרן רוזה לוקסמבורג.

מרכז אדוה מודה לקרן החדשה לישראל על תמיכתה בפעילות הארגון

#### כותבי הדו"ח

ד"ר שלמה סבירסקי  
ירון הופמן-דישון  
ברברה סבירסקי

#### עיצוב הדו"ח

ליטל ביטון, בהתבסס על תבנית שעוצבה על ידי סטודיו נעם תמרי

#### הוועד המנהל

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר  
גב' גילברט פינקל, גזברית  
פרופ' איסמעיל אבוסעד  
פרופ' ניצה ברקוביץ  
פרופ' אורן יפתחאל  
פרופ' אמריטוס יוברט יולון (חבר כבוד)  
פרופ' יוסי יונה  
פרופ' שושנה מדמוני  
פרופ' ריקי סויה  
פרופ' דני פילק  
פרופ' רחל קלוש  
פרופ' אורי רם  
עו"ד עולא שתיווי

#### ועדת ביקורת

גב' רותי גור  
גב' חדוה ישכר

#### צוות

מנהל: ד"ר יובל לבנת  
מנהלת קשרי קהילה: ברברה סבירסקי  
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי  
רכזת מחקר: אתי קונור-אטיאס  
מנהלת תחום מגדר: ד"ר יעל חסון  
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו  
רכזת פרויקטים לשוויון מגדרי: ד"ר ולריה סייגלשיפר  
רכזת הדרכה ועבודה קהילתית: אוריה זיני  
חוקר: ירון הופמן-דישון  
חוקרת: אביב ליברמן  
מנהלת משרד וקשרי עיתונות: מירה אופנהיים  
קריאייטיב וגרפיקה: ליטל ביטון  
פיתוח משאבים: אפרת יערי

# תוכן עניינים

4	קורונה, תת-תקצוב ומדיניות המיסוי
6	השאלה: מי ישלם - וכמה?
8	מי ישלם? שאלה פוליטית, לא כלכלית
10	הצורך בתמיכה ציבורית רחבה – ובעיקר תמיכה של השכבות המבוססות
13	מיסוי ושוויון
15	מהי ישראל ומיהו ישראלי?
16	ישראל: משק של מיסוי נמוך
19	עוגת הכנסות המדינה ממסים
20	מס הכנסה
21	א. הפטור המנציח שכר נמוך
22	ב. העשירונים הגבוהים
22	ג. המאון העליון, האלפיון העליון
25	דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות
27	מס ערך מוסף
30	ארבעה מסים על תאגידים ועל עשירים
31	א. מס חברות
33	ב. מס על רווחי הון
36	ג. מס ירושה
37	ד. מס עושר
40	מיסוי פרוגרסיבי גבוה של הכנסות, ירושות ועושר
43	סוף דבר



# קורונה, תת-תקצוב ומדיניות המיסוי

**מגפת הקורונה חשפה בפני כולנו מערכת בריאות מורעבת: רעבה לצידו, רעבה למעבדות, רעבה למיטות, ומעל לכל, רעבה לכוח אדם מיומן.**

## **הסיבה: שנים ארוכות של תת-תקצוב.**

מערכת הבריאות אינה לבדה: מערכת החינוך רעבה למורות, לכיתות כחות צפופות, למחשבים, למסגרות העשרה; רשת הביטחון הסוציאלי רעבה לשכר הוגן לעובדות סוציאליות, רעבה לקצבאות ילדים משמעותיות, לקצבת זקנה גואלת מעוני, לדמי אבטלה ראויים; המשטרה רעבה לתקנים שיאפשרו הענקת ביטחון שוטף בשכונות ובמרכזי הערים; ועוד.

רעב תקציבי זה אינו תוצאה של רשלנות או טעות ניהולית. הוא תוצאה של מדיניות מדיניות הדוגלת בממשלה המספקת שירותים מינימאליים, מעורבת מעט ככל האפשר בפעילות כלכלית ישירה ודוגלת באחריות אישית ומשפחתית, ולא דווקא ציבורית, לרמת החיים של האוכלוסייה. מדיניות המבוססת על תפיסה של "מדינה קטנה" ורואה את חזות הכל בצמיחה כלכלית המובלת על ידי ההון הפרטי, תוך הבטחה מעורפלת ששגשוג כלכלי ייטיב עם כולם. "מדינה קטנה" יכולה להסתפק בתקציב קטן. תקציב קטן, מצדו, מאפשר מיסוי נמוך.



מדיניות "המדינה הקטנה" אומצה עוד ב-1985, במסגרת תכנית החירום לייצוב המשק, על ידי ממשלת אחדות לאומית. והיא באה לידי ביטוי חריף במיוחד בתקופת האינתיפאדה השנייה, כאשר הממשלה, שביקשה לשדר תדמית של יציבות כלכלית למרות האי-יציבות הביטחונית, הנהיגה משטר של צנע תקציבי, תחת החוק לצמצום הגירעון והפחתת ההוצאה התקציבית – "חוק המדינה הקטנה", אם תרצו. במקביל הונהגה הפחתה מרחיקת לכת של המסים הישירים, מס הכנסה ומס חברות.

ההתפתחויות בישראל הקבילו במידה רבה להתפתחויות ברבות מארצות המערב. העידן שלאחר מלחמת העולם השנייה היה עידן של "מדינה גדולה" שהובילה צמיחה כלכלית ובו בזמן העניקה שירותי רווחה ענפים ונדיבים, כל זאת הודות למיסוי גבוה.

בסוף שנות ה-1970 באה ריאקציה נאו-ליברלית שהתגלמה בדמויותיהם של ראשת ממשלת בריטניה דאז, מרגרט ת'אצ'ר ונשיא ארצות הברית דאז, רונלד רייגן. השניים ביקשו להסיג ככל האפשר את "המדינה הגדולה" ובעיקר את רשת הביטחון הסוציאלי, מה שאפשר הפחתות מסים לעשירים ולתאגידים הגדולים. המשבר הפיננסי העולמי של 2008 הוסיף על כל אלה מדיניות מפורשת של צנע תקציבי, שפגעה מאוד בשירותים הממשלתיים, בייחוד בארצות הפחות עשירות במערב.

עתה בא משבר הקורונה ו"גילה" לעולם כי "מדינה גדולה" איננה מצרך מותרות שניתן להתבשם ממנו בעתות צמיחה ושגשוג ולוותר עליו בעתות מצוקה; משבר הקורונה גם "גילה" כי מיסוי גבוה – כלל המסים – איננו גחמה אידיאולוגית שכל תכליתה פגיעה ביזמות ובצמיחה. "מדינה גדולה" הנעזרת במיסוי גבוה היא מוסד חיוני להבטחת עצם הקיום של הקהילה. לא רק בתחום הבריאות אלא גם בתחום המשק והכלכלה: כשם שכולנו מצפים כי המדינה תציל חיי חולים כך אנו מצפים שתציל עסקים מקריסה ותסייע לכל מי שהכנסתם נפגעה.

המסמך הנוכחי מבקש להצביע על כיוונים לשינוי מדיניות המיסוי בישראל, שינוי שיאפשר מימון ראוי והולם של שירותי המדינה ויתרום לשדרוג רמת החיים של כלל התושבים. זאת, תוך כדי עיצוב של מערכת המיסוי כך שהיא כשלעצמה תאפשר קידום של השוויון בחברה.

המסמך אינו ממליץ על שינוי בודד במס זה או אחר אלא מבקש להצביע על מדיניות חדשה הפותחת מגוון אפשרויות, ששילובן יכול לספק למדינה את הכלים הדרושים לשדרוג כלכלי וחברתי שהישראלים זכאים לו.



# השאלה: מי ישלם - וכמה?

**תקצוב מדינתי הולם פירושו מיסוי הולם. בישראל כיום, תקצוב מדינתי הולם פירושו מיסוי גבוה יותר.**

הדברים היו ברורים עוד לפני פרוץ הקורונה. ב-2016 אמרה ד"ר קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל דאז, כי "אחת הסיבות העיקריות לכך שישראל רחוקה מרמת השירותים האזרחיים הניתנים כיום בין היתר בסלובניה, פינלנד, דנמרק, צרפת, שוודיה, אוסטריה ונורווגיה, שם השירותים האזרחיים הם בשווי של 45%-55% תוצר, היא נטל המסים הנמוך יחסית בישראל".<sup>1</sup> בישראל, תקציב השירותים האזרחיים<sup>2</sup> עמד ב-2018 על 32.3% תוצר, שיעור נמוך מזה של מרבית ארצות אירופה המערבית. הנגידה פלוג הוסיפה כי "היה מקום לגבות עוד 50 מיליארד שקל מסים בישראל בשנה, ולהפנות את הכסף הזה במלואו למתן שירותים אזרחיים לתושבים".

1 ליאור, גד. 29.6.2016. האזרחים בישראל מקבלים פחות. ידיעות אחרונות.  
2 הוצאה ציבורית אזרחית ללא ריבית.



קריאתה של הנגידה לשעבר פלוג איננה יוצאת דופן. בשנים האחרונות עלתה במדינות רבות הקריאה להקל במדיניות הצנע התקציבי, שהיתה בבחינת הבון-טון בשנים שלאחר המשבר הפיננסי העולמי של 2008. זאת מתוך הבנה שמדיניות זו פוגעת לא רק באיכות ובכמות של השירותים המדינתיים אלא גם בסיכויי הצמיחה הכלכלית לטווח הארוך. דוגמא בולטת לכך היא השינוי בעמדת הבנק העולמי, שבמשך שנים ארוכות דגל במדיניות שמרנית ובריסון תקציבי ואילו בשנים האחרונות הוא קורא<sup>3</sup> למעורבות ממשלתית פעילה בתחומים שונים. כך, לדוגמא, הוא ממליץ על השקעה מדינתית בהון אנושי ובו זמנית גם על חיזוק רשת הביטחון הסוציאלי. את כל זאת מציע הבנק העולמי לממן באמצעות סוגי מיסוי שונים.<sup>4</sup> הבנק העולמי מציע גם להתמודד עם תופעת מקלטי המס בעולם.<sup>5</sup> במלים אחרות – הבנק העולמי שינה מסלול והוא אינו רואה עוד העלאת מסים כמדיניות הפוגעת בצמיחה.

מגפת הקורונה והמשבר הכלכלי-חברתי העולמי שהתלווה לה הביאו כלכלנים רבים בעולם, לרבות כלכלנים מהזרם המרכזי, לתמוך בצעדים להגדלת ההשקעה הממשלתית שתתאפשר, בין השאר, באמצעות העלאת מסים.<sup>6</sup>

בישראל, לעומת זאת, ראשי שתי המפלגות הגדולות, בנימין נתניהו ובני גנץ, דאגו להצהיר כי אין בכוונתם להעלות מסים, ואילו משרד האוצר טורח להדגיש כי לא יהיה מנוס מקיצוץ בשירותים החברתיים.

---

3 The World Bank. 2019. *World Development Report. The Changing Nature of Work*. Washington.

4 The World Bank, op. cit., p 9.

5 The World Bank, op. cit., p 42-46.

6 ר' סקירה אצל דוד פרלמוטר. 2020. *אסטרטגיית ההוצאה: מהו הקונצנזוס הכלכלי לטיפול במשבר הקורונה והיכן ניצבת ישראל? מכון יסודות.*



# מי ישלם? שאלה פוליטית, לא כלכלית

**בדרך כלל, הדיון במדיניות המיסוי מתנהל בקרב פקידי אוצר, כלכלנים ורואי חשבון, כאילו מדובר בסוגיה חשבונאית הדורשת בקיאות בנוסחאות מפותלות. זה כמובן חלק מהסיפור, שהרי מישהו חייב לחשב אחוזים ושיעורים. אבל זה החלק הקטן והפחות חשוב של סוגיית המיסוי.**

מיסוי הוא סוגיה פוליטית-כלכלית: מי נושא בנטל המיסוי – ומי נהנה מן השירותים שמיסוי זה מאפשר. הכלכלן תומא פיקטי אומר שמדיניות המיסוי – ההחלטה מה ימוסה, מי ישלם וכמה – דורשת דיון ציבורי פתוח תחת עיניהם הפקוחות של אזרחים ועיתונאים.<sup>7</sup> אפשר לנסח זאת גם כך: מדיניות מיסוי היא סוגיה ציבורית חשובה מכדי שתושאר בידי כלכלנים ורואי חשבון.

ואכן, לאורך כל ההיסטוריה המוכרת, שאלת המיסוי – כמה מס ניתן לגבות וממי – היוותה סוגיה ציבורית מרכזית. כמה מן התהפוכות ההיסטוריות הגדולות התרחשו על רקע סוגיות של מיסוי:

ב-1215, אצילים בריטיים קמו נגד ניסיון של המלך להשית עליהם מסים גבוהים לצורך מימון מלחמה. האצילים רצו הכרה במעמדם ודרשו כי המלך יתחייב להיוועץ בהם בעתיד בטרם הטלת מסים, דרישה שהובילה לכינונו של מוסד הפרלמנט, המהווה עד היום מוסד מרכזי במשטרים דמוקרטיים.

ב-1776 מרדו איכרים וסוחרים אמריקניים במחאה על מסים שביקש להטיל עליהם מלך אנגליה כדי לממן את מלחמותיו בצרפתים. האמריקנים רצו ייצוג בכפוף קבלת ההחלטות (no taxation without representation). בסופו של דבר זה הפך לדרישה לריבונות ולמרד שהוביל לכינונה של ארצות הברית.

7 Piketty, Thomas. 2020. *Capital and Ideology*. New York: Belknap, p. 895.





ב-1789 התקוממו צרפתים – איכרים, פועלים עירוניים וגם בעלי מקצועות חופשיים וסוחרים – במחאה על המסים שהטיל עליהם מלך צרפת כדי לממן את מלחמתו (לצד האמריקנים) באנגלים. המורדים רצו חברה שוויונית יותר. עד אז, האצולה, ששלטה במרבית הקרקעות, היתה פטורה לגמרי מתשלום מסים. כך החלה המהפכה הצרפתית.

בימינו, הסוגיה הפוליטית-כלכלית הגדולה היא, המיסוי של התאגידים הרב-לאומיים ושל העושר הפרטי הגדול שהם יצרו. תאגידי הענק אינם יוצאים נגד רשויות המס כשהם מאורגנים בקבוצות חמושות, אלא כשהם חמושים בלוביסטים ובעורכי דין מיומנים וכשהם מסתייעים בנציגי ציבור שחבים חלק מן הקריירה שלהם למימון תאגידי של מסעי הבחירות שלהם. התאגידים הרב-לאומיים גם יודעים לפזר את פעילותם בין חברות בת רבות ומדינות רבות, כך שחבות המס שלהם תהיה נמוכה ככל האפשר.

ההצלחה של התאגידים הגדולים מתבטאת בין השאר בהתרחבותה והשתרשותה של שכבה בינלאומית של עושר גדול, שלא היה כמותו לפחות מאז עידן "הברונים השודדים" של ארצות הברית בסוף המאה ה-19 ובתחילת המאה ה-20. ומס העושר, שבעבר הלא רחוק היה קיים ב-12 מדינות, נותר היום רק ב-4 מדינות: ספרד, בלגיה, נורבגיה ושווייץ. נחזור למס זה בהמשך.

שאלת המיסוי היא אחת הסוגיות המבחינות בין מחנות פוליטיים, כאשר מפלגות ימין מצדדות בדרך כלל במיסוי נמוך (ובהוצאות חברתיות נמוכות) בעוד שמפלגות שמאל מצדדות במיסוי גבוה יותר (ובהוצאות גבוהות יותר).



# הצורך בתמיכה ציבורית רחבה – ובעיקר תמיכה של השכבות המבוססות

**במשטר דמוקרטי, העלאת מסים מצריכה תמיכה ציבורית רחבה.<sup>8</sup> תמיכה שכזאת קלה יחסית לגיבוש במצבי חירום לאומי כדוגמת "עידן המלחמות הגדולות" בישראל (ששת הימים ויום הכיפורים). קשה יותר לגבש תמיכה ציבורית בזמנים כתיקונם.**

במושגים מעשיים, תמיכה ציבורית רחבה משמעותה הסכמה בין שלוש קבוצות עיקריות: ציבור העובדות והעובדים, המיוצג על ידי האיגודים המקצועיים; המעסיקים, על ענפיהם השונים; והממשלה.

בפועל, התמיכה הנחוצה ביותר היא זו של השכבות המבוססות. סביר להניח כי שכבה זו תתנגד לכל העלאת מסים. ויש בידה לעשות זאת, שכן עשירים ובעלי הכנסות גבוהות נהנים ממשאבים רבים ומעוצמה ציבורית רבה. ממשלות לא ששות להתמודד איתם, כי הם, כאמור, המקור הבודד הגדול ביותר של הכנסות המדינה ממסים. בדרך כלל הם גם מיוצגים היטב בעמדות ההנהגה, הניהול והפיקוד בפוליטיקה ובכלכלה.

<sup>8</sup> ר'

Ben-Porath, Yoram, and Michael Bruno. 1977. *The Political Economy of a Tax Reform: Israel 1975*. In *Journal of Public Economics* 7 (1977) p. 285.

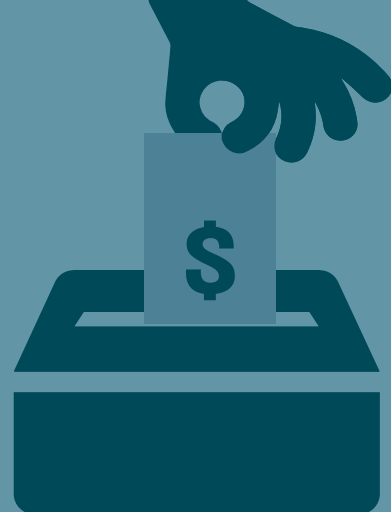


הרוב באוכלוסייה, לעומת זאת, מחזיק בידיו קלף אחד בלבד, אבל חזק: הם רוב המצביעים בבחירות.

בעת כתיבת שורות אלה, בעיצומו של משבר הקורונה, לא מתקיים בישראל דיון ציבורי במדיניות המיסוי. עם זאת, ההנהגה הפוליטית של ישראל מתבטאת שוב ושוב נגד העלאת מסים. ראש הממשלה בנימין נתניהו וראש הממשלה החליפי בני גנץ התחייבו במהלך מסע הבחירות לכנסת כי לא יעלו מסים. נגיד בנק ישראל, פרופ' אמיר ירון, מתבטא נגד העלאת מסים (וזאת בניגוד לעמדה שהביעה קודמתו בתפקיד, ד"ר קרנית פלוג, לפני בוא הקורונה, שדווקא חייבה העלאת מסים). שר האוצר החדש, ישראל כ"ץ, הצהיר כי הוא מתנגד להעלאת מסים.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> עם זאת, שירה גרינברג, הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, אמרה שלא מן הנמנע שיעלו מיסים בעתיד <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did1001329460=>



**ב-2015 פחות מ-400 משפחות היו אחראיות לכמעט מחצית מהכסף שגויס בבחירות לנשיאות של 2016**

## **פול קרוגמן. "למה יש לעשירים כל כך הרבה כוח?"<sup>10</sup>**

ארצות הברית, אומר פול קרוגמן<sup>11</sup>, היא דמוקרטיה ומכאן שניתן היה לצפות כי ממשלתה תנקוט בצעדים לצמצום האי שוויון שם ולהעלאת המיסוי על העשירים. "ואולם בפועל", הוא ממשיך, "המדיניות בארצות הברית הלכה בכיוון ההפוך... [ההסבר הוא] שפערים עצומים בהכנסות ובעושר מיתרגמים לפערים דומים ביכולת ההשפעה הפוליטית..."

"התרומות לקמפיינים, שמאז ומתמיד נשלטו על ידי העשירים, הן חלק מהסיפור... ב-2015... פחות מ-400 משפחות היו אחראיות לכמעט מחצית מהכסף שגויס בבחירות לנשיאות של 2016. היתה לכך השפעה הן מיידית – פוליטיקאים שמציעים העלאות חדות במיסוי על העשירים לא יכולים לצפות לקבל כסף מהן – והן באופן עקיף: לתורמים עשירים יש גישה לפוליטיקאים שלשאר האמריקאים אין, ולכן הם ממלאים תפקיד גדול יותר בעיצוב השקפת עולמם של מקבלי ההחלטות.

"עם זאת, ההשפעה של כסף על פוליטיקה חורגת מעבר לתרומת קמפיין. אין כאן שוחד פשוטו כמשמעות, אבל יש תגמולים פיננסיים אישיים גדולים שמהם נהנים פוליטיקאים שתומכים באינטרסים של העשירים. וכשפוליטיקאים כאלה כושלים, הם מוצאים במהירות משרות אטרקטיביות במגזר הפרטי, בגופי תקשורת ימניים או במכוני מחקר שמרניים..."

"לא צריך להיות ציניים מדי", מסיים קרוגמן, "אבל ארצות הברית היא בכל זאת פחות דמוקרטיה ויותר אוליגרכיה מכפי שהיינו רוצים לחשוב. וכדי לפתור את האי שוויון, נצטרך לטפל באי שוויון שקיים בהשפעה הפוליטית לא פחות מאשר באי שוויון בהכנסות ובעושר."

10 דה מרקר, 12.7.2020

11 חתן פרס נובל בכלכלה לשנת 2008

# מיסוי ושוויון

**כיוון שבעלי הכנסות גבוהות הם המקור הגדול ביותר של הכנסות המדינה ממסים, בעוד שבעלי הכנסות נמוכות אינם מגיעים בדרך כלל לסף המס על הכנסה מעבודה, רבים רואים במערכת המיסוי כלי לחלוקה מחדש של הכנסות. הדבר בא לידי ביטוי בכך שהפער בין בעלי הכנסות גבוהות ובעלי הכנסות נמוכות גדול יותר לפני תשלום המס מאשר לאחריו. בלשון אחרת, רמת השוויון גבוהה יותר בשכר נטו מאשר בשכר ברוטו.**

צמצום פערים כלכליים הוא מטרה פוליטית וחברתית ראויה ביותר. ואכן ממשלות, בבואן לגבש מדיניות בתחום המיסוי, מרבנות להצהיר כי מטרתה העיקרית של מדיניות המס שלהם היא צמצום פערים. כך נוהגות גם ממשלות ישראל. אלא שלעתים קרובות, ההצהרה בדבר חתירה לצמצום פערים באה לחפות על האינטרס העיקרי, שהוא בדרך כלל הפחתת המיסוי המוטל על מי שמעלים לקופת המדינה את החלק הגדול של המסים - העשירונים הגבוהים.

על רקע זה מעניין לצטט כמה מן הכלכלנים הבכירים שמילאו תפקידים מרכזיים בוועדת בן שחר, ועדה ציבורית לבחינת רפורמה במערכת המיסים שמונתה בדצמבר 1974 ואשר הניחה את התשתית למערכת המיסוי כפי שהיא כיום.

הכלכלנים יורם בן פורת ומיכאל ברונן, במאמר שסיכם את עבודת הוועדה, החלו בציטוט כתב המינוי של הוועדה ובו פירוט שני יעדים, כלהלן: האחד, חלוקה צודקת של ההכנסה במשק, והשני, ביטול עיוותים במערכת המיסוי. אולם בבואם לתאר את עבודתה המעשית של הוועדה, הם הציבו בראש לא חלוקה צודקת של ההכנסה במשק אלא התמודדות עם "שיעורי מס מעיקים", שיעורים שהעיקו, כאמור, על העשירונים הגבוהים.

פרופסור שלמה יצחקי מן האוניברסיטה העברית, כלכלן שהיה חלק מצוות הוועדה ושנים מאוחר יותר שימש כסטטיסטיקן הממשלתי, כתב בשנת 2004 כי:

"... שינוי חלוקת ההכנסות בחברה לא היה חלק מהמנדט של הוועדה, לא עמד באופן ישיר על סדר יומה ולא בא לידי ביטוי במהלכי הרפורמה."

ובהערת שוליים באותו עמוד הוסיף יצחקי: "להוציא מס שפתיים, כל הוועדות שהוקמו בשלושים השנים האחרונות לא שמו להן כמטרה עיקרית לשנות באופן מהותי את אופי חלוקת ההכנסות בחברה באמצעות הגדלת הפרוגרסיביות של מערכת המס או הקטנתה. המטרה המוצהרת של ועדת בן שחר בתחום חלוקת ההכנסות הייתה למנוע - עבור כל פרט ומשפחה - את הגדלת תשלומי המס מעבר לאלה ששולמו ערב הרפורמה."<sup>12</sup>

12 יצחקי, שלמה. 2004. רפורמת המס 1975. בתוך דוד גליקסברג (עורך), רפורמות מס. ירושלים: האוניברסיטה העברית, עמ' 196.

# את המס הכבד ביותר, יחסית להכנסה, משלם דווקא העשירון התחתון

האם מערכת המיסוי הקיימת מצליחה, בו בזמן שהיא מניבה לממשלה את הכספים הדרושים למימון פעולותיה, גם לצמצם את האי שוויון בין משקי בית, במונחים של הכנסה פנויה (הכסף הנותר בידי משק הבית לאחר תשלום מסים)?

הכלכלן הראשי במשרד האוצר<sup>13</sup> בדק ומצא כי בשנת 2015 שילמו כלל משקי הבית בישראל, בממוצע, כ-44% מסך הכנסתם ברוטו על מיסים, ישירים ועקיפים. בבדיקה זו נכללו כמסים ישירים: מס הכנסה על יחידים, דמי ביטוח לאומי (כולל החלק על המעביד), מס בריאות וכן מס חברות. במיסים העקיפים נכללו: תשלומי המע"מ, תשלומי מכס ומסי קנייה, ומסי נדל"ן, שבהם נכללו גם מס הארנונה ואגרות מוניציפאליות נוספות לרבות אגרת חינוך ואגרת שמירה.

הממצא המפתיע הוא שהעשירון אשר שילם את השיעור הגבוה ביותר של הכנסתו לשלטונות המס היה דווקא העשירון התחתון: משקי בית בעשירון זה שילמו בממוצע 54% מסך ההכנסה ברוטו שלהם, לשלטונות המס. העשירון העליון, לעומתו, הוציא רק 48% מסך הכנסתו על מיסים. יתר העשירונים שילמו בממוצע 35%-42% מהכנסתם ברוטו על מיסים.

ההסבר: ההוצאה העיקרית של משקי בית בעלי הכנסות נמוכות היא על צריכה - ועל חלק גדול ממוצרי הצריכה בישראל מוטל מע"מ<sup>14</sup>. בנוסף, משקי בית בעלי הכנסות נמוכות, הפטורים מתשלום מס הכנסה, אינם פטורים מתשלום מס בריאות ודמי ביטוח לאומי, גם אם בשיעור מופחת.

מדיניות המס בישראל אינה מכוילת לקידום שוויון.

13 משרד האוצר, הכלכלן הראשי. השפעת השינויים במדיניות המס על משקי הבית. סקירה כלכלית שבועית, 21.1.18.  
14 ר' ביבי-קרשאי, 2005. נטל המסים הישירים והעקיפים על משקי הבית בישראל והשפעתם על אי השוויון ב-2003. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

# מהי ישראל ומיהו ישראלי?

**כל שינוי משמעותי במדיניות המיסוי מצריך תמיכה ציבורית רחבה. קל יחסית להשיג אותה בתנאים של חירום כדוגמת מלחמה. בימים כתיקונם, תמיכה ציבורית רחבה בסוגיות של מדיניות חברתית-כלכלית היא מצרך נדיר למדי.**

אחת הדוגמאות הבולטות לתמיכה שכזאת היא הסכם סאלציובאדן השוודי משנת 1938. אז חתמו נציגי עובדים ומעסיקים על הסכם ששם סוף לשנים של סכסוכי עבודה. ההסכם השרה אווירה של הידברות לאומית בין-מעמדית ששוררת עד עצם היום הזה, למרות ירידות ועליות. רוחו של הסכם זה היא העומדת ביסודה של מדינת הרווחה השוודית.

בישראל, תמיכה ציבורית רחבה מצריכה להתמודד תחילה עם שני מכשולים רציניים ביותר: האחד הוא היעדר הגדרה מוסכמת של גבולות המדינה והשני הוא היעדר הסכמה בדבר מרכיביה. ובמלים אחרות, מהי ישראל ומיהו ישראלי.

כיום אין תשובות אחידות לאף אחת משתי שאלות אלה. ישראל היא מדינה ללא גבולות מוכרים על ידי החוק הבינלאומי. לא רק זאת, ישראל נתונה בתהליך מתמשך של הרחבת גבולותיה, בדרך של סיפוח דה פקטו של עוד ועוד חבלי ארץ שאמורים להיות חלק מן המדינה הפלסטינית. בעקבות סיפוחים אלה לא ברור כלל מה יהיה כאן בעתיד: מדינה יהודית או מדינה דו-לאומית, יהודית-פלסטינית. ואם תהיה זו מדינה דו לאומית, מה יהיה הסטטוס המשפטי והאזרחי של תושביה הפלסטינים.

בישראל כיום אין גם תשובה לשאלה מיהו ישראלי ובהקשר של הדיון שלנו, מי ישלם מסים ומי יהיה זכאי שווה-מעמד לשירותי המדינה הממומנים על ידי אותם מסים. מעבר לסוגיות הסבוכות שיעלו במידה וישראל אכן תצעד בכיוון של מדינה דו לאומית ניצבות השאלות המלוות אותנו זה מכבר: הפלסטינים אזרחי ישראל יוצאים רק בשנים האחרונות מתקופה ממושכת – למעשה, מאז 1948 – של אפליה בסעיפים תקציביים אין-ספור, כולל תקציבי כיתוח, בינוי, בריאות, חינוך והשכלה גבוהה. גם כיום, ברגעי מתח בין הלאומים, ממהרים רבים להטיל ספק במעמדם של פלסטינים אלה ובזכאותם לשירותי המדינה.

ספקות כומביים מועלים לעתים קרובות גם לגבי מעמדם וזכויותיהם של יהודים חרדים, שחלקם אינם עובדים ו/או אינם משרתים בצבא. על אלה ניתן להוסיף מאבקים ציבוריים סביב מעמדם של כ-120,000 עובדים זרים וכ-40,000 פליטים, שהם חסרי זכויות.

ומן העבר השני ניצבים ישראלים עשירים במיוחד שמסוגלים להתנות את אזרחותם במדיניות מס שתיטיב איתם. כל זאת תוך כדי התבדלות והסתגרות במסגרות פרטיות, החל משכונות מגודרות (gated communities), עבור בבתי ספר ייחודיים וכלה בשירותי רפואה פרטיים.



# ישראל: משק של מיסוי נמוך

ישראל היא משק של מיסוי נמוך, יחסית. במרבית השנים, רמת המיסוי<sup>15</sup> (במונחי תמ"ג) היתה נמוכה, יחסית. היא עלתה מאוד רק בעידן שתי המלחמות הגדולות, ששת הימים ויום הכיפורים.

המיסוי הנמוך הוא בעל היסטוריה ארוכה. בין השאר הוא מורשת של תקופת המנדט הבריטי, שתחילה מימן את שלטונו באמצעות גביית מכס ומאוחר יותר הטיל מס הכנסה בשיעורים נמוכים. ואילו המפעל הציוני שהתקיים בחסות המנדט הבריטי מומן במידה רבה על ידי תרומות של יהדות העולם.

---

15 המושגים "רמת המיסוי" או "נטל המס" מתייחסים בדרך כלל לסך ההכנסות ממיסוי של "הממשלה הרחבה". הממשלה הרחבה כוללת את הגופים הבאים: הממשלה; המוסד לביטוח לאומי; המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, קרן קיימת לישראל וקרן היסוד); הרשויות המקומיות; ורשויות על-פי חוק (רשות הנמלים, רשות הרכבות, רשות שדות התעופה, רשות הדואר ורשות השידור), וכן מלכ"רים שגופים אלה מממנים את עיקר הוצאותיהם (כגון אוניברסיטאות). לעומת זאת, קרנות הפנסיה (וקופות החולים עד להפעלת חוק בריאות ממלכתי) אינן מהוות חלק מהממשלה הרחבה, כך שתקבוליהן אינם מוגדרים כמסים. הכנסות ממס של הממשלה המרכזית מהוות את רוב הכנסות הממשלה הרחבה. ב-2017, למשל, הכנסות ממס של הממשלה המרכזית היוו 76.2% מכלל הכנסות המדינה ממס; הכנסות ממס של הרשויות המקומיות היוו 7.6% והכנסות של קרנות הביטוח הלאומי היוו 16.2%.

ר' OECD, 2019. Table 3. OECD, 2019. Revenue Statistics 2019: Tax revenue trends in the OECD.





בשנות ה-1950, רמת המיסוי הכוללת בישראל היתה מן הנמוכות בקרב 25 ארצות מפותחות איתן השוותה. הכנסות המדינה ממסים עמדו על 16.5% תמ"ג, בהשוואה לשיעורים שבין 21% ל-33% בארצות המפותחות.<sup>16</sup> ראוי לציין כי חרף המיסוי הנמוך, ממשלות ישראל נהגו באותן שנים על פי המודל של "מדינה גדולה": הממשלה קלטה עלייה, הקימה יישובים ויזמה והובילה פיתוח כלכלי. הדבר התאפשר במידה רבה הודות לסיוע של ממשלות ידידותיות ובראשו השילומים מגרמניה והסיוע של ממשלת ארצות הברית. המדינה המשיכה גם ליהנות מתרומות של יהדות העולם.

רמת המיסוי עלתה מאוד בתקופת שתי המלחמות הגדולות, מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים, עד לכדי קרוב ל-50% תמ"ג ב-1973.<sup>17</sup>

שנתיים אחרי מלחמת יום הכיפורים החל מהלך ארוך טווח של צמצום המסים הישירים.<sup>18</sup> ב-1975 המליצה ועדת בן שחר להקל על המעמד הבינוני, שנשא בעיקר נטל המימון של המלחמות. עם יישום המלצות הוועדה ובמיוחד לאחר הנהגת תכנית החירום לייצוב המשק ב-1985, החלה ירידה הדרגתית.<sup>19</sup>

ב-2002 נעשו שינויים שהשפיעו בעוצמה על מערכת המיסוי.<sup>20</sup> הכוונה היא להפחתות המסים הישירים שהנהיג שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, בהסתמך על תפיסת עולם ניאוליברלית ועל רקע החשש מפני "בריחה" של היי-טקיסטים ישראלים לעמק הסיליקון האמריקני,<sup>21</sup> עקב המשבר הכלכלי של האינתיפאדה השנייה. במקביל הועלו מסים אחרים ובראשם המע"מ.<sup>22</sup>

התוצאה: אם ב-1986, סמוך להנהגת תכנית החירום לייצוב המשק, עמדו הכנסות המדינה ממסים על 43% תמ"ג, הרי שלאחר ירידה רצופה הן הגיעו ב-2009 לשפל של מעט פחות מ-30% תמ"ג.

המחאה החברתית של 2011 והמלצות ועדת טרכטנברג שמונתה בעקבותיה, גרמו לבלימת מגמת הפחתת המסים ואף תרמו להעלאה מסוימת שלהם, עד לשיעור של 31.1% תמ"ג ב-2018. אלא שנתון זה עדיין נמוך בכשלוש נקודות אחוז מן ההכנסה הממוצעת ממסים במדינות החברות בארגון ה-OECD.<sup>23</sup>

בעוד שישראל ידעה מגמה ארוכת-טווח של הפחתת רמת המיסוי, בארצות ה-OECD, המגמה ארוכת הטווח היתה שונה, כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן: ההכנסה הממוצעת של הממשלה הרחבה בארצות אלה גדלה בעקביות, מממוצע של כ-25% תמ"ג בשנות ה-1960 לכ-35% תמ"ג בעשור האחרון. יצוין כי במחצית מארצות הארגון עמד שיעור ההכנסה ממיסוי על יותר מ-35% תמ"ג ובשמונה מארצות הארגון הוא היה גבוה מ-40% תמ"ג.<sup>24</sup>

16 Barak, Yair. 2019. *The Israeli Tax Reforms in the 1970s as Socially Oriented Reforms*. Israel Affairs, 25:5, p. 875.

17 זעירא, יוסף. 2018. כלכלת ישראל. תל-אביב: ספרי עליית הגג, עמ' 165; Barak, op.cit. p. 875.

18 מעניין לציין כי הסכם השלום עם מצרים משנת 1979 איפשר צמצום של הוצאות הביטחון. היתה זאת, לדברי הכלכלן יוסף זעירא, שעת כושר להגדיל את תקציבי השירותים החברתיים, אולם ממשלות ישראל העדיפו להמשיך במדיניות הפחתת המסים.

19 ר' גבאי, יורם ומיכאל שראל. 2018. המיסוי הישיר בישראל – מאפיינים, עיוותים והצעות לשינוי. ירושלים: פורום קהלת. פרק ג'.

20 משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 2015-2016, עמ' 13.

21 ר' רבינוביץ, יאיר. 2002. המלצות הוועדה לרפורמה במס.

22 שם.

23 OECD 2019. *Revenue Statistics 2019*. Total Tax Revenue as % of GDP.

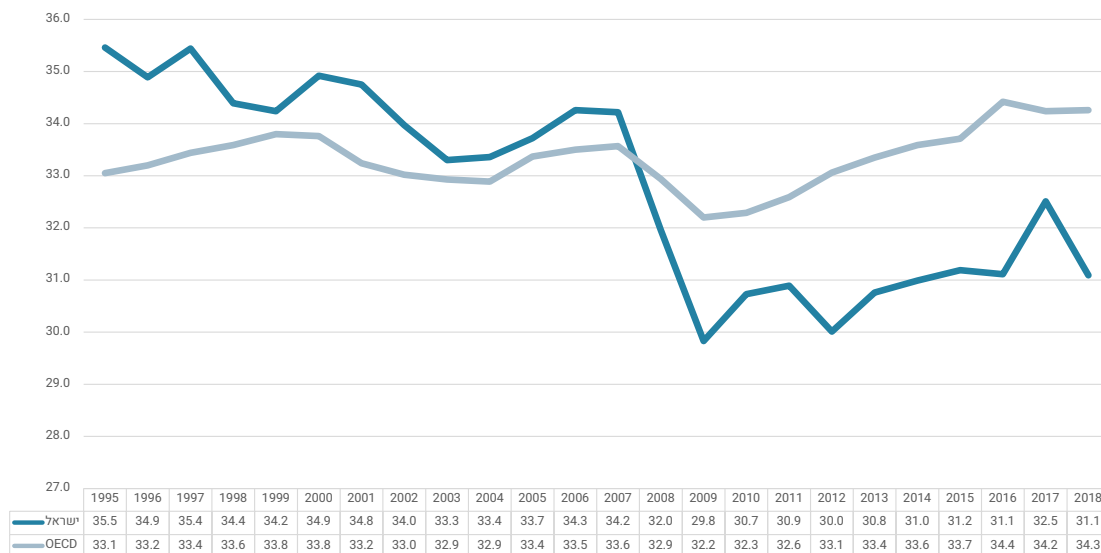
24 OECD Stat. *Revenue Statistics: Tax Ratio Changes between 1965 and 2014*.



## הכנסות המדינה (ממשלה רחבה) ממיסוי

באחוזי תמ"ג, 1995-2018

ישראל וממוצע המדינות ב-OECD



OECD (2020), Tax revenue (indicator). doi: 10.1787/d98b8cf5-en (Accessed on 19 July 2020).

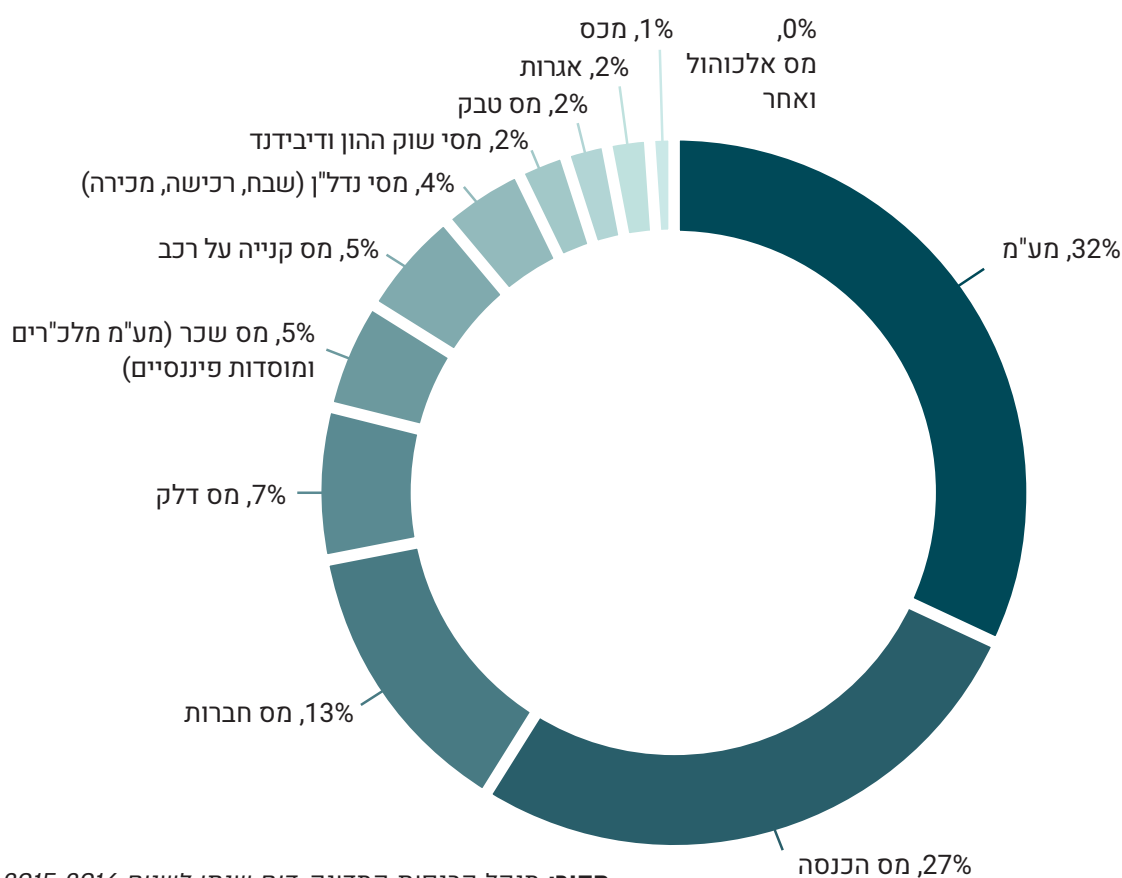
על רקע דברים אלה, ברור הוא כי הקריאה של המסמך הנוכחי, להעלות באופן משמעותי את הכנסות המדינה ממסים, איננה תגובה נקודתית להשלכות הקשות של מגפת הקורונה, אלא קריאה לאימוץ מערכת מיסוי מקדמת שוויון, שתאפשר מדיניות פעילה של פיתוח כלכלי וחברתי אוניברסלי כך שאוכלוסיית ישראל כולה תתקרב ברמת החיים שלה ובפעילות התרבותית והמדעית שלה לרמה של ארצות מערב אירופה.

# עוגת הכנסות המדינה ממסים

להלן נדון בכמה מסוגי המס העיקריים: תחילה, המסים המוטלים על כלל הציבור - מס הכנסה, מס ערך מוסף, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות; ואחר כך ארבעה מן המסים המוטלים על תאגידים ועל בעלי הכנסות גבוהות: מס חברות, מס רווחי הון, מס עושר ומס עזבון.

התרשים שלהלן<sup>25</sup>, המבוסס על הנתונים המעודכנים ביותר שפירסם מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, מציג את חלקו של כל אחד מן המסים הללו בעוגת הכנסות הממשלה המרכזית (למעט מס עושר ומס עזבון, שלא מוטלים כיום). התרשים גם כולל כמה סוגי מסים שבהם לא נדון. יצוין כי מינהל הכנסות המדינה לא פירסם עד כה נתונים מעודכנים יותר.

## הרכב הכנסות הממשלה המרכזית ממסים, 2016



25 התרשים אינו כולל דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, כיוון שאלה נגבים על ידי המוסד לביטוח לאומי ולא על ידי רשות המסים.



# מס הכנסה

**הדיון הציבורי במדיניות המיסוי מתמקד בדרך כלל במס על ההכנסה, שהיה במשך רוב המאה ה-20 המס הממשלתי העיקרי. מס ההכנסה הוא המס המוכר לכולנו, כי הוא מופיע בתלוש המשכורת לצד דמי בריאות ודמי ביטוח לאומי. גם מושגי המיסוי הנפוצים ביותר לקוחים מעולמו של המס על הכנסה: סף המס, מדרגות המס, נקודות זיכוי, תיאום מס וכיו"ב.**

מס הכנסה יכול להיות פרוגרסיבי, כפי שהוא בישראל ובמרבית הארצות, מבחינה זאת שהוא בנוי מדרגות-מדרגות, כאשר שיעור המס הגבוה ביותר מוטל על אלה שהכנסתם היא במדרגה הגבוהה ביותר. אך יצויין כי ישנן ארצות, כדוגמת רוסיה, שבהן המס על הכנסה מוטל בשיעור שווה על כל דרגות ההכנסה. במקרה שכזה, המס הוא רגרסיבי.

מס ההכנסה הוא המס הטיפוסי של המאה ה-20. בארצות המערב: זה המס אשר מימן את שתי מלחמות העולם, הראשונה והשנייה וזה המס שמימן את מדינת הרווחה שכוננה לאחר מלחמת העולם השנייה.

מס ההכנסה הונהג לראשונה באנגליה של תחילת המאה ה-19, בשנים שבהן הייתה אנגליה נתונה במלחמה ממושכת עם צרפת של נפוליאון. מאוחר יותר הוא הוטל במשך מספר שנים בארצות הברית במהלך מלחמת האזרחים. המס הפך לנוהג קבוע ונפוץ רק במהלך המאה ה-20.

במשך שנים רבות היה מס ההכנסה מקור ההכנסות העיקרי של קופת האוצר במרבית המדינות, כולל ישראל. כיום, המס המניב את מירב הכנסות המדינה בישראל הוא המע"מ – מס ערך מוסף.



## א. הפטור המנציח שכר נמוך

על פי חוק, כל העובדות והעובדים בישראל מחוייבים בתשלום מס הכנסה. בפועל, קרוב לששה עשירונים מהם פטורים כיום מתשלום המס.

אבל הם כן משלמים מס ערך מוסף, דמי בריאות ודמי ביטוח לאומי – ועל כך בהמשך. למה הפטור? ובכן, החוק מחייב כל אחת ואחד מאיתנו לשלם לפחות 10% על כל שקל שכר שעד גובה מסוים, אבל החוק גם מעניק לכל אחת ואחד מאיתנו נקודות זיכוי, דבר הגורם לכך שבפועל, רבים פטורים מתשלום מס.<sup>26</sup>

ב-2017, 55.4% מכלל העובדים (שכירים ועצמאים) לא הגיעו לסף המס.<sup>27</sup> בקרב השכירים בישראל, השיעור היה גבוה אף יותר – 58.2%. כך גם בקרב הנשים: ב-2017, 67.9% מהן לא עברו את סף המס הכנסה, לעומת 44.4% מהגברים.<sup>28</sup>

נתונים אלה משקפים, בין היתר, את העובדה שחלק גדול של העובדות והעובדים בישראל – ב-2018, 22.4% מן השכירים/ות במשרה מלאה – משתכרים שכר ברמה שארגון ה-OECD מגדיר כ"נמוך" – שני שלישים מן השכר החציוני – זאת בהשוואה לממוצע של 15.3% בארצות ה-OECD.<sup>29</sup>

מן הראוי לציין כי עובדות ועובדים שלא משלמים מס הכנסה משום שהם אינם מגיעים לסף המס, מעלים "תרומה" למשק כולו בדמותו של השכר הנמוך שהם משתכרים. ההבדל בין "תרומה" זאת לתשלום מס הוא שבמקרה של השכר הנמוך, "התרומה", במקום שתגיע אל קופת האוצר, נשארת בידו של המעסיק.

אפשר אף לטעון כי יש כאן עסקה שבמסגרתה הוויתור מצד המדינה על הכנסה ממיסוי מאפשר למעסיקים לשלם לעובדיהם שכר נמוך מסף המס, בידיעה של שני הצדדים שכל העלאה "תלך למס הכנסה". במלים אחרות, הפטור ממס עוזר להנציח את המצב הקיים, של משק של שכר נמוך.

קריאתו של מסמך זה להעלות את המיסוי כיום על מנת לאפשר השקעה מדינתית בפיתוח, בהשכלה ובהכשרה של כל הישראלים, מניחה, בין היתר, כי השקעה שכזאת תאפשר העלאת שכרם של רבים מן העובדות והעובדים – ובעקבות זאת הרחבה של מעגל משלמי מס הכנסה.

הגדלת שיעור משלמי מס הכנסה מקרב העובדים באמצעות העלאת השכר תוליד השפעות חיוביות נוספות מעבר להגדלת הכנסות המדינה ממיסים:

המוצא ממעגל הניצול הנוכחי טמון במדיניות ארוכת טווח של השקעה בענפים עתירי טכנולוגיה בכל רחבי הארץ.

26 מדרגת המס הנמוכה ביותר (10% על שכר בגובה של עד 6,330 ₪ [ב-2020]) חלה על כל עובדת ועובד בישראל, אך המדינה מעניקה לכל תושב 2.25 נקודות זיכוי ועוד 0.5 נקודת זיכוי לאשה עובדת תושבת ישראל. שווי של נקודת זיכוי אחת, נכון לשנת 2020, הוא 2,628 ₪ לשנה. ההסבר ההיסטורי לזיכוי זה הוא הרצון של המדינה להחריג מן המס סכומים האמורים לכסות צרכי מחייה בסיסיים.

27 זהו שיעור הגבוה אף יותר מזה של ארצות הברית – 44% – ארץ הידועה גם היא באי שוויון גבוה.

28 מנהל הכנסות המדינה, דו"ח לשנים 2015-2016, פרק ה' – מיסוי ישיר על יחידים בישראל: ממצאים עיקריים ממודל המס. לוח ה-9.

29 הערת שוליים 26: OECD (2020), Wage levels (indicator). doi: 10.1787/0a1c27bc-en



לצעד שכזה תהיינה השלכות חיוביות רבות ולא רק בתחום השוויון הכלכלי. סביר להניח כי גידול בשיעור משלמי מיסים יגביר את ההשתלבות של כלל תושבי המדינה בחיים הציבוריים תוך חיזוק המוסדות הדמוקרטיים במדינה. לשם כך זקוקה המדינה להכנסות הולמות ממסים.

## ב. העשירונים הגבוהים

הרוב הגדול של הכנסות קופת המדינה ממס הכנסה על יחידים (שכירים ועצמאים, לא כולל דמי ביטוח לאומי ומס בריאות) נגבה משני העשירונים הגבוהים. בשנת 2016, שלושה-רבעים (76.6%) שולמו על ידי העשירון העליון ו-15% נוספים שולמו על ידי העשירון שמתחתיו, התשיעי, כך ששני העשירונים הגבוהים ביחד שילמו 91.6% ממס הכנסה.<sup>30</sup>

התמונה אינה משתנה באופן מהותי גם כאשר מוסיפים את המסים הישירים האחרים – דמי ביטוח לאומי ומס בריאות: אזי, העשירון העליון משלם 65.3% מסך המס האישי הישיר והעשירון התשיעי – 17.2%. בסך הכל משלמים שני העשירונים העליונים – 82.5% מכלל המסים האישיים הישירים בישראל.

הוועדות השונות שדנו ב"רפורמה" במס עסקו בעיקר בהקלת הנטל המוטל על העשירונים הגבוהים, החל בוועדת בן שחר שביקשה להפחית את "שיעורי המס המעיקים" וכלה בוועדות בן בסט (2000)<sup>31</sup> ורבינוביץ (2003)<sup>32</sup>, שהמלצותיהם היטיבו בעיקר עם העשירונים הגבוהים.<sup>33</sup>

אם רצוננו בהגדלת הכנסות המדינה ממסים מן הדין שנתמקד במאון העליון ובאלפיון העליון.

## ג. המאון העליון, האלפיון העליון

ראינו, כי שני העשירונים הגבוהים משלמים כיום 91.6% ממס הכנסה. כל מהלך של העלאת מסים פירושו העלאת רמת המיסוי על שני עשירונים אלה.

עם זאת, חשוב לציין כי רמת ההכנסה של שני עשירונים אלה אינה אחידה, בעיקר לא בעשירון העליון. עשירון זה מכיל בתוכו את המאון העליון (העשירון העליון של העשירון העליון) והמאון העליון מכיל בתוכו את האלפיון העליון (העשירון העליון של המאון העליון).

למעשה, המאון העליון ובמיוחד האלפיון העליון מהווים שכבה חברתית נבדלת ושונה בתכלית. ישנו מרחק רב בין ההכנסה החודשית הממוצעת של כלל העשירון העליון – כיום (2017) כ-45,000 ₪ - ובין זו של המאון העליון – כ-145,000 ₪, פי שלושה ויותר.<sup>34</sup> בעוד

30 מנהל הכנסות המדינה, דוח לשנים 2015-2016, פרק ה - מיסוי ישיר על יחידים בישראל: ממצאים עיקריים ממודל המס. לוח ה-14.

31 אבי בן בסט, יו"ר. 2000. דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה.

32 רבינוביץ, יאיר, רו"ח. 2002. המלצות הוועדה לרפורמה במס.

33 ר' סבירסקי, שלמה ואתי קונור-אטיאס. 23.7.2000. הערות מרכז אדוה להצעה המתוקנת של ועדת בן בסט. הערות עיקריות. תל אביב: מרכז אדוה; מרכז אדוה. 18.6.2002. הערות מרכז אדוה להמלצות ועדת רבינוביץ לרפורמה במס. תל אביב.

34 מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2015-2016, לוח ה'-14.



שהשכר הממוצע של העשירון העליון יכול להיחשב כשכר של מעמד בינוני גבוה, השכר הממוצע של המאון העליון ובוודאי זה של האלפיון העליון הוא שכר של עשירים.

יצוין כי אלה סכומים שכמותם לא נודעו בארץ עד לדור הנוכחי, ועל כן לא היתה אליהם התייחסות בדיונים על מס הכנסה – למשל, בוועדת בן שחר שפעלה ב-1975.

בשנת 2017 המאון העליון שילם 31.7% מסך הכנסתו ברוטו כמס הכנסה<sup>35</sup>. אנו סבורים כי א/נשי המאון העליון ובהם המנכ"לים הנ"ל מסוגלים לשלם מס גבוה יותר.

כמה גבוה?

בעשורים הראשונים שלאחר קום המדינה, שיעור המס השולי – השיעור החל על מדרגת המס הגבוהה ביותר – היה גבוה מאוד.<sup>36</sup> בין 1949 ל-1952 הוא נע בין 80%-ל-86% - שיעורים דומים לאלה ששררו בארצות הברית, למשל, במהלך מלחמת העולם השנייה ובשנים שלאחריה. בשנה של מבצע סיני עמד השיעור שוב על 81.5% וכך גם בשנים 1968-1971, השנים שלאחר מלחמת ששת הימים. לאחר מכן ירד השיעור ל-65% ול-60%.

בשלושים השנים האחרונות נע שיעור המס השולי המוטל על מדרגת המס הגבוהה ביותר<sup>37</sup> בין 45%-ל-50% מן השכר. כיום (2020) השיעור עומד על 50%.<sup>38</sup> יצוין כי זהו שיעור גבוה, יחסית: ב-2019, רק ב-7 מתוך המדינות החברות ב-OECD היה השיעור גבוה יותר – בסביבות ה-55%. השיעור הגבוה ביותר נרשם בשוודיה – 60%.<sup>39</sup>

מדרגת המס הגבוהה ביותר – כ-54,000 ₪ ומעלה – עומדת על סכום הקרוב לשכר החודשי הממוצע של העשירון העליון, כ-45,000 ₪. כאמור, העשירון העליון כולל גם את המאון העליון ואת האלפיון העליון, ששכרם גבוה בהרבה. על רקע זה אנו סבורים כי מן הראוי לקבוע מדרגת מס שולי גבוהה יותר למשתכרי שכר גבוה במיוחד.

הרעיון אינו חדש. בשנת 1975 המליצה ועדת בן-שחר להנהיג שיעור של 60% מס על כל הכנסה שמעל לפי 4.4 השכר הממוצע במשק.<sup>40</sup>

ב-2012 (ועל רקע המחאה החברתית), המליץ פרופסור אבי בן-בסט, שעמד בראש הוועדה לבחינת רפורמה במס הכנסה בשנת 2000, להעלות את שיעור המס השולי העליון לבעלי הכנסות גבוהות לרמה של 60%.<sup>41</sup>

בספטמבר 2019, במהלך מסע הבחירות לכנסת, הציע עמיר פרץ, ראש רשימת "העבודה-גשר", להנהיג שתי דרגות מס הכנסה גבוהות חדשות, בשיעורי מס שולי של 57%-ו-65%.

35 שם

36 הנתונים שלהלן על ישראל לקוחים מן הפרסום שלהלן: Radian, Alex. 1984. *The dynamics of policy formation: income tax rates in Israel, 1948-1975*. In *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 2.

37 ב-2020, 23.6. כ-54,300 ₪.

38 כולל מס יסר, שהוטל ב-2013, תחילה בשיעור של 2% וב-2017 הועלה ל-3% על הכנסה העולה (ב-2020) על כ-652 אלף ₪ בשנה.

39 OECD Stat. 2019. *Top Marginal Tax Rates*.

40 כיום, כשהשכר הממוצע עומד על 10,428 ₪ [ינואר 2020] מדובר בסכום של 41,712 ₪. לשם השוואה, שיעור המס השולי על שכר בגובה 41 אלף ₪ עומד היום על 35% בלבד. ההצעה לא אומצה. במהלך המחצית השנייה של שנות ה-1980, הופחת שיעור המס על מדרגת השכר העליונה ונקבע על 48%. 41 אדריאן פלוט, "פרופ' בן בסט: 'צריך ליצור מדרגת מס חדשה של 60%', כלכליסט, 12.7.2012.



בשנים האחרונות חזר שיעור המס השולי הגבוה אל מרכז הבמה הציבורית העולמית, בעיקר הודות לעבודותיהם של הכלכלן פיקטי ושותפיו, שקראו להנהגת שיעור של 80% ומעלה למי שמגיע למדרגת המס הגבוהה ביותר.<sup>42</sup>

הצעות אלו נדחות פעם אחר פעם, בין השאר בהתבסס על הנחה כי העלאה נוספת של המס השולי על הכנסות גבוהות במיוחד תביא להימנעות מתשלום מיסים, על-ידי תכנוני מס או עזיבת הארץ.

על אף שיש בסיס לחשש מפני העלמות מס, יש לציין כי הימנעות זו מתרחשת ותתרחש ככל הנראה בכל שיעור מס שייקבע. הנטייה והאפשרות להשתמש בתכנוני מס שונים כדי להימנע מתשלום מס הכנסה במדרגות גבוהות קשורה לא רק במנגנון מס הכנסה ובתפקודו, אלא במערכת המס הכוללת. כך למשל, האפשרות להימנע מתשלום מס הכנסה במדרגות גבוהות על-ידי פתיחת "חברות יחיד" ("חברות ארנק") תלויה גם בכללי המיסוי הנוגעים לחברות.

האפשרות למסות בשיעורים גבוהים את בעלי ההכנסות הגבוהות במיוחד וכן תאגידים בינלאומיים גדולים קשורה גם בנכונותן של מדינות לשתף פעולה בנושא זה, להנהיג כללי מיסוי מתואמים ולהימנע מ"מירוץ לתחתית" ביניהן.

---

42 Piketty, T., Saez, E. and Stantcheva, S., 8.12.2011. *Taxing the 1%: Why the top tax rate could be over 80%*. VoxEu – CEPR.





# דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות

מס ההכנסה אינו המס היחיד הנגבה מתלוש השכר. ישנם שני מסים נוספים המנוכים מן השכר: דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות.

בעוד שהכנסות האוצר ממס הכנסה מיועדות לשימוש כללי, שני מסים אלה נועדו לממן שירותים ספציפיים: דמי ביטוח לאומי מיועדים למימון רשת הביטחון הסוציאלי ודמי בריאות מיועדים למימון סל שירותי הבריאות. הבדל נוסף בין מס הכנסה ובין שני מסים נוספים אלה: שניהם נגבים על ידי המוסד לביטוח לאומי ולא על ידי רשות המסים במשרד האוצר.

דמי ביטוח לאומי מהווים כמחצית מתקציב המוסד לביטוח לאומי; חלק נוסף מגיע מקופת האוצר (למשל, התקציב למימון קצבת הבטחת הכנסה וקצבאות לעולים חדשים).<sup>43</sup>

דמי בריאות מיועדים למימון סל שירותי הבריאות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.<sup>44</sup> המוסד לביטוח לאומי מעביר את הכספים לארבע קופות החולים, על פי נוסחה המשקללת כמה גורמים ובהם מספר מבטחי הקופה, תפרוסת גיאוגרפית של שירותי הקופה ואפיונים דמוגרפיים של המבטוחים, כדוגמת גיל ומין.

שלא כמו מס הכנסה, שכ-55% מן העובדות והעובדים בישראל פטורים מתשלומי דמי בריאות ודמי ביטוח לאומי משולמים על ידי כולם (מי שמקבל קצבה כלשהי מן המוסד לביטוח לאומי אינו משלם דמי ביטוח לאומי אך כן משלם דמי בריאות, בגובה בסיסי).

43 המוסד לביטוח לאומי. 2018. הצעת תקציב לשנת 2019 וביצוע תקציב לשנת 2018. לוח 1. ב-2018, תקציב הקצבאות ושל המוסד לביטוח לאומי עמד על כ-150 מיליארד ₪.

44 המוסד לביטוח לאומי, שם, לוח 1. ב-2018, עלות סל הבריאות עמדה על כ-50 מיליארד ₪.



שני מסים אלה הם בעלי מרכיב רגרסיבי, שבא לידי ביטוי בעובדה שבשניהם יש תקרת תשלום: דמי ביטוח לאומי משולמים בשני שיעורים – על שכר שעד 6,331 ₪ משלמים דמי ביטוח לאומי בשיעור מופחת של 3.95% (עצמאים משלמים 4.61%) בעוד שעל כל שקל שמעל לסכום זה ועד לתקרה של 4 פעמים השכר הממוצע, משלמים דמי ביטוח לאומי בסך של 14.6%. על כל שקל שמעל לתקרה זו אין משלמים דבר. (כך גם עצמאים).

אצל שכירים, דמי ביטוח לאומי מתחלקים בין העובדים למעסיקים: המעסיקים משלמים את רוב דמי הביטוח הלאומי של בעלי השכר שעד 60% מהשכר הממוצע במשק (3.55% מתוך 3.95%) ואילו דמי הביטוח הלאומי עבור החלק של השכר שמעל 60% מהשכר הממוצע במשק (אם יש) מתחלקים בין המעסיקים (7.6%) ובין העובדים (7%). (עצמאים משלמים 7%).

יש לציין כי שיעור ההשתתפות של העובדים הישראליים בתשלום דמי ביטוח לאומי הוא מן הנמוכים בארצות ה-OECD; שיעור ההשתתפות של המעסיקים נמוך עוד יותר.<sup>45</sup>

מחקר שנערך בקרב 41 ארצות החברות ב-OECD ובאיחוד האירופי, מצא כי ב-23 ארצות אין תקרה על תשלומי עובדים וב-26 אין תקרה על תשלומי מעסיקים.<sup>46</sup>

מס בריאות חל כולו על העובד או העובדת (כולל מקבלי קצבאות של המוסד לביטוח לאומי). הוא מנוכה על ידי המעביד ישירות מתלוש השכר, בשני שיעורים: שיעור של 3.1% על שכר שעד 6,331 ₪ (60% מהשכר הממוצע במשק), ושיעור של 5% עד לתקרה של 4 פעמים השכר הממוצע במשק; על כל סכום שמעל לסכום זה אין משלמים דבר. עצמאים משלמים 5%, בכל רמת הכנסה.

כידוע, מדינת ישראל נכנסה למשבר הקורונה עם מערכת בריאות מדולדלת. אחת הסיבות לכך היא תקציב פיתוח שלא הולם את הגידול באוכלוסייה; סיבה שנייה – מימון חסר של עלות סל הבריאות.<sup>47</sup>

45 בנדלק, ז'ק. 2020. מימון הביטחון הסוציאלי בישראל וב-OECD בצל משבר הקורונה: דמי הביטוח בישראל מן הנמוכים במערב. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

46 Lundberg, Jacob and Gustav Eritzson. 23.10.2019. *Taxing High Incomes: a Comparison of 41 Countries*. <https://taxfoundation.org/taxing-high-income-2019/> Extracted May 31, 2020.

47 ר' מרכז אדוה. אוקטובר 2015. תקציב המדינה 2016-2015. דרוש: חיזוק של "האופציה הציבורית". הערות מרכז אדוה על הצעת התקציב לשנים 2016-2015. תל אביב.



# מס ערך מוסף

אם מס הכנסה הוא מס על ההכנסה של העובד/ת, מס ערך מוסף הוא מס על ההוצאה - מצרכים שהמשפחה רוכשת באמצעות אותה הכנסה.

המע"מ הונהג לראשונה בצרפת ב-1958. ב-1976, שנה לאחר קבלת המלצותיה של ועדת בן שחר, שהפחיתה את מס ההכנסה, ובעקבות המלצתה של ועדת אשר, הונהג המע"מ בישראל. במבט היסטורי ניתן לראות את שתי הוועדות הללו כחלק ממהלך מדיניות אחד, המשלב הקלות במס הכנסה לעשירונים הגבוהים יחד עם מיסוי הצריכה של כלל הציבור, כולל בעלי הכנסות נמוכות.

המע"מ, העומד בעת כתיבת מסמך זה על 17%, מספק למדינה הכנסות גדולות מהכנסותיה ממס הכנסה.<sup>48</sup> המע"מ הינו המס המניב את ההכנסה הגבוהה ביותר למדינה מבין כל סוגי המיסים. בשנת 2016 גבתה המדינה כ-90 מיליארד ₪ בתשלומי מע"מ, שהיוו בשנה זו 32% מסך המיסים שגבתה הממשלה המרכזית. תשלומי מס הכנסה מיחידים היוו 27% מסך המיסים, ומס חברות היווה 13%.

השוואה בינלאומית מעלה כי במדינות ה-OECD, ההכנסות ממס הכנסה גבוהות מן ההכנסות ממע"מ.<sup>49</sup> בישראל ב-2016, עמדו הכנסות המדינה ממע"מ על 7.4% תמ"ג בעוד שהכנסותיה ממס הכנסה עמדו על 6.2% תמ"ג.<sup>50</sup> באותה שנה, הממוצע בארצות ה-OECD עמד על 6.8% ועל 8.2%, בהתאמה. הכנסות המדינה ממסים ישירים הציבו את ישראל במקום נמוך - 23 מתוך 35 מדינות OECD, בעוד שהכנסותיה ממסים עקיפים הציבו אותה במקום ה-5 הגבוה.<sup>51</sup>

מס על ההוצאה נוח לממשלה מבחינה פוליטית הרבה יותר ממס על ההכנסה. המס על ההכנסה הוא בעל נראות גבוהה - ניתן לראות אותו, כאמור, בתלוש השכר החודשי וכל אחד יכול לחשב בלי קושי רב "כמה הממשלה לקחה לי". המע"מ, לעומת זאת, הוא בעל נראות נמוכה מאוד, הן בגלל שהוא מופיע (לפעמים) בחשבונית, שמעטים בוחנים אותה, והן בגלל שהוא מתפרס על פני מוצרים ושירותים רבים; איש אינו יושב לחשב את סך המע"מ שהוא שילם על המוצרים השונים שהוא צרך.

48 חלקו של מס הכנסה מיחידים בסך הכנסות המדינה ממיסים ירד משיעור של 35.1% בשנת 1998 לשיעור של 26.8% בשנת 2016. במקביל עלה חלקו של המע"מ בסך הכנסות המדינה ממסים משיעור של 28.5% ב-1998 לשיעור של 31.8% ב-2016. מקור: מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי, שנים שונות.

49 OECD, *Consumption Tax Trends 2018*. Table 1.A.4

OECD, *Revenue Statistics 2018*. Tax revenue trends in the OECD. Table 2.

50 מנהל הכנסות המדינה, *דוח לשנים 2015-2016*. פרק א': הכנסות המדינה ממסים ואגרות. לוח א-4.

51 OECD, *Revenue Statistics 2018*. Tax revenue trends in the OECD. Table 1.



המע"מ הוא גם קל להנהגה ולשינוי. שלא כמו שיעורי מס הכנסה ומיסים אחרים, הנקבעים בחוק שמחוקקת הכנסת (פקודת המיסים), שיעור המע"מ נקבע בצו שמוציא שר האוצר לאחר התייעצות בלבד עם ועדת הכספים של הכנסת.

המע"מ בישראל הוא מס גרסיבי ולא שוויוני. זאת, כיוון שהוא נקבע בשיעור אחד ויחיד לכולם, בלי קשר לרמת ההכנסה. פועל ומנהל, בבואם לרכוש מקרר, לדוגמה, משלמים את אותו המחיר ואת אותו המע"מ; אלא שמע"מ זה עשוי להיות אחוז קטן מהכנסתו של המנהל אך אחוז גבוה מהכנסתו של הפועל. ההסתמכות הגוברת של ממשלות ישראל על המע"מ במקום על מס הכנסה היא אחד הביטויים של המגמות הבלתי שוויוניות בחברה הישראלית.<sup>52</sup>

המחשה ברורה של הקשר בין מדיניות המיסוי ובין שוויון חברתי מצויה בסיפור הנהגתו של המע"מ. בדיון שנערך בכנסת ב-1975 על הנהגת המע"מ אמר ח"כ משה כרמל, איש מפלגת המערך, כי בעקבות יישום המלצות ועדת בן שחר אמורות הכנסות המדינה ממס הכנסה לקטון בכ-15 מיליארד ₪. "מדינה שהוצאות הביטחון שלה מהוות 30% מן התל"ג", אמר ח"כ כרמל, "ואשר הגירעון במאזן התשלומים שלה עומד על 3.6 מיליארד שקל, חייבת להכביד את נטל המס אבל בו בזמן לעשות כל מאמץ על מנת להימנע מפגיעה בשכבות החלשות".<sup>53</sup>

במלים אחרות, הכנסות המדינה ממע"מ, מס גרסיבי המוטל על כל הציבור, כולל בעלי הכנסות נמוכות, נועדו לכסות על הפסד המדינה מהפחתת הכנסות המדינה ממס הכנסה, שהוא מס פרוגרסיבי ומוטל בעיקר על בעלי הכנסות גבוהות.

ועדת בן שחר העריכה כי 70% מן העובדים לא יגיעו לסף מס ההכנסה או שיהיו חייבים בשיעור שולי נמוך.<sup>54</sup> בא המע"מ והכניס את כולם, עניים ועשירים כאחד, תחת עול המיסוי, באופן שהכנסות המדינה ממיסוי הצריכה של בעלי הכנסות נמוכות – רוב הציבור – מממנות את ההקלה במס למעמד הבינוני והבינוני-גבוה. בראייה היסטורית, הדאגה של ח"כ כרמל לשכבות החלשות היא בבחינת דאגה מן הפה אל החוץ.

אז למה ממשלות הזקוקות להכנסות גבוהות יותר ממסים בוחרות להעלות את המע"מ ולא את מס ההכנסה? בעיקר, כי העלאת מס הכנסה יכולה לעורר התנגדות של בעלי ההכנסות הגבוהות המצויידיים בלוביסטים ובדוברים. לצרכנים, לעומת זאת, אין ארגונים בעלי יכולות מקבילות.

ישראל אינה לבדה. המע"מ הוא ברז שופע המשמש כיום את מרבית המדינות. הוא קל להפעלה וניתן לפתחו או לסגרו לפי הצורך. גם מדינות בעלות משטר סוציאלי-דמוקרטי כדוגמת ארצות סקנדינביה משתמשות בו בהיקף גדול. אלא שבניגוד לישראל, שבה המע"מ מוטל בשיעור אחיד של 17% על כל המוצרים והשירותים החייבים בו, ברבות מן הארצות האירופיות מונהג מע"מ דיפרנציאלי, דבר המקל על בעלי הכנסה נמוכה. כך למשל בגרמניה, שבה שיעור המע"מ המירבי גבוה מאשר בישראל - 25% לעומת 17%, המע"מ על מזון, ספרים, בתי מלון ואירועי תרבות הוא בשיעור נמוך משמעותית - 7%.

52 האי שוויון בישראל, כי שהוא נמדד על ידי מדד הג'יני, עמד ב-2018 על 0.35%, בעוד שבנורבגיה ודנמרק הוא עמד על 0.26%, בשוודיה על 0.28% ובגרמניה ובצרפת על 0.29%.

53 Barak, Yair, op. cit., p. 886.

54 Barak, Yair, op. cit., p.879.



גם בשוודיה עומד שיעור המע"מ הגבוה ביותר על 25%, אך שיעורים מופחתים נהוגים לגבי מזון, שכר דירה, ספרים ועיתונים; יתרה מזאת, בשוודיה יש פטור מלא ממע"מ על שירותי בריאות, חינוך ושירותים פיננסיים.<sup>55</sup>

בסך הכל, ב-27 מן המדינות החברות ב-OECD יש שיעורי מע"מ מופחתים על מזון, ב-25 יש שיעורים מופחתים על עיתונים ועל ספרים, ב-24 יש שיעורים מופחתים על מוצרי רוקחות וב-22 על חדרי מלון.<sup>56</sup>

מעניין לציין צורה אחרת של שיעור מע"מ מופחת: ישנן ארצות, כדוגמת קנדה, שבהן המדינה מפצה בעלי הכנסה נמוכה על הוצאות מע"מ שלהם.<sup>57</sup>

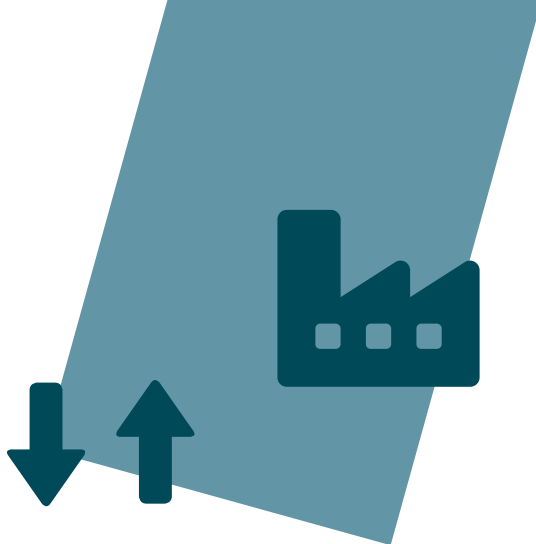
---

55 OECD. 2018. *Consumption Tax Trends 2018*.

56 Ortiz-Ospina, Esteban, and Max Roser. No date. *Taxation – Our World in Data*. Ourworldindata.org/taxation. Extracted May 31, 2020.

57 Lahey, Kathleen. 2018. *Gender, Taxation and Equality in Developing Countries: Issues and Policy Recommendations*. UN Women. P. 49.

הפיצוי משולם בדרכים שונות: כתוספת לקצבאות קיימות, ככרטיס המזכה את נושאו בפטור ממע"מ או בתור קצבה מיוחדת לצורך מימון צרכים בסיסיים.



# ארבעה מסים על תאגידיים ועל עשירים

עד כה דנו במסים החלים על כלל האוכלוסייה. עתה נדון בארבעה סוגי מסים החלים על תאגידיים ועל בעלי הכנסות מהון, ובעיקר העשירים שבהם.

מדובר בשכבה החברתית שהרוויחה יותר מכל מן המדיניות הממשלתית העקבית של הפחתת המסים הישירים (מס הכנסה ומס חברות) כמו גם מן הסיוע והתמיכה שהגישה הממשלה למגזר התאגידי, מאז תכנית החירום לייצוב המשק ב-1985 ועד היום.

מדובר בשכבה מבוססת וחזקה ברמה בינלאומית.

שכבה זו יכולה לתרום עוד למימון מהלך אסטרטגי של שדרוג השירותים החברתיים שמספקת המדינה. היא עצמה גם תרוויח ממהלך שכזה.

הצעדים המוצעים כאן יכולים לשמש מנוע שוויון רב עוצמה.



## א. מס חברות

מס חברות הוא מס על רווחים נטו של חברות בע"מ. זאת אומרת, מס על הכנסות לאחר ניכוי ההוצאות.<sup>58</sup>

במשך ארבעת העשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, מרבית החברות הישראליות היו קטנות. בעקבות תכנית החירום לייצוב המשק ב-1985 והסכמי השלום עם מצרים וירדן - והסכם אוסלו עם הפלסטינים - החלו לפעול בישראל תאגידים גדולים, ישראלים ורב-לאומיים.

מיסוי הכנסותיהם של התאגידים הרב-לאומיים הוא אחד הנושאים הפוליטיים-כלכליים המרכזיים של תקופתנו. מדובר בתאגידים שגדלו במסגרת של מדינות הלאום השונות אך צמחו והתעשרו ורכשו יכולת לשנע קווי ייצור מארצות בעלות שכר גבוה לארצות בעלות שכר נמוך. עוצמתם איפשרה להם ללחוץ על ממשלות להפחית את המסים המוטלים עליהן ו/או אף לבטלם כליל, במסגרת מה שקרוי "מירוץ אל התחתית". תאגידים אלה גדלו והתעצמו עד כדי כך שיש ביניהם כאלה שערכם הכספי גבוה מן התוצר של חלק גדול ממדינות העולם.

מאז שנות ה-1980 הולך שיעור המס המוטל על חברות שכאלה ויורד – בכל רחבי העולם. עד היום נמדדה ירידה בשיעור ממוצע של כ-40%<sup>59</sup> (Asen, 2019:7). בישראל ירד מס החברות בשיעור גבוה יותר, מ-61% בשנת 1980 ל-23% בשנת 2019 (ירידה של כ-63%).

בישראל, כל הממשלות תומכות במיסוי נמוך של התאגידים הגדולים, כדוגמת טבע ואינטל – בנימוק שאלה עלולים להעתיק את פסי הייצור שלהם לארצות אחרות. התוצאה של שיתוף אינטרסים בין-מפלגתי זה היא רמת מיסוי נמוכה בהשוואה בין-לאומית.<sup>60</sup>

המרוץ אל התחתית אינו נגמר בקביעה בחוק של שיעור מס חברות נמוך. חלק מן החברות אינן משלמות אפילו את שיעור המס הקבוע בחוק, גם לאחר שהוא ירד.<sup>61</sup> בישראל, החוק קובע מס חברות בשיעור של 23%, אך חוק אחר, החוק לעידוד השקעת הון, מעניק לחברות שמייצאות לפחות 25% מהתוצרת שלהן הנחות במס חברות, הנקבע בשיעור שבין 6% ל-16% בהתאם לאופי החברה, מיקומה וגודלה, כך שחברות ייצוא גדולות משלמות מס חברות בשיעור נמוך יותר. בעבר היה נהוג בחוק לעידוד השקעות הון מסלול שאף העניק פטור מוחלט מתשלום מס לחברות ענק, מסלול שבין השנים 2004-2013 נהנתה ממנו רק חברת "טבע".<sup>62</sup>

58 מס חברות הניב בשנת 2016 מסך הכנסות המדינה ממיסים והוא שקול לכ-3% תוצר (למעט בשנים 2005-2007, אז היה מעט גבוה יותר).

59 Asen, Elke, and Daniel Bunn. 2019. *Sources of Government Revenue in the OECD, 2019*. Tax Foundation.

60 על תחילתה של מדיניות זו עוד ב-1969 ר'

Bachrach, Jerome C. 1970. *Israel as a Tax Haven*. *International Lawyer*, Vol. 4 No. 5.

61 הבנק העולמי מצביע על היקף ההשתמטות ממס של התאגידים הרב-לאומיים הגדולים. הוא מצביע על כך שב-2016, כ-60% מן התאגידים המוזכרים ברשימת 500 התאגידים הגדולים של העיתון Fortune הצהירו על ברמודה או על איי קיימן, שאצלם מס החברות עומד על 0%, כעל מרכז העסקים שלהן. הבנק מצייין כי תופעה זו נפוצה מאוד בקרב תאגידי הכלכלה הדיגיטלית.

62 נכון להיום, טבלת הנחות בחוק עידוד השקעות הון היא זו: מפעל "מועדף": 16%.

מפעל "מועדף" באזור פיתוח א': 7.5%.

מפעל "טכנולוגי מועדף": 12%.

מפעל "טכנולוגיה מועדף מיוחד": 6%.

דרגה אחרונה זו מכוונת לחברות עם הכנסות של מעל 10 מיליארד ₪. ככל הנראה, רק שתי חברות נהנו משיעור זה - טבע ואינטל.



על כל אלה יש להוסיף גם את העובדה שבעשורים האחרונים גברה מאוד התופעה של תאגידים בינלאומיים המנצלים פרצות בחוקי המס במדינות השונות ונעזרים במקלטי מס על מנת להפחית את חבות המס להם או אף להימנע לחלוטין מתשלומי מס.

בארה"ב פועל הארגון Fair Tax Mark במטרה לעודד תאגידים בינלאומיים גדולים לשלם את חלקם במס. על פי נתוני הארגון, העלמת המס של ששת תאגידי המידע הגדולים בארצות הברית – אמזון, גוגל, פייסבוק, אפל, מיקרוסופט ונטפליקס – הגיעה בשנים 2010-2019 לסכום מצטבר של בין 100 ל-155 מיליארד דולר, וזאת באמצעות שימוש בתכנוני מס אגרסיביים ובמקלטי מס.<sup>63</sup>

בדו"ח הוועדה לטיפול בתכנוני מס אגרסיביים, שהוקמה ברשות המיסים בשנת 2005, צוין כי "ההיקף המלא של התופעה אינו ידוע באופן מדויק לרשות המיסים, אם כי מתכנוני מס ספציפיים ואגרסיביים שנחשפו וטופלו, עולה כי התופעה הינה משמעותית וגורמת לאובדן הכנסות לאוצר המדינה בסכומים של מאות מיליוני ש"ח בשנה ואף למעלה מכך".<sup>64</sup>

הירידה בשיעור מס החברות היא אחד הגורמים לעלייה בריכוז העושר, בישראל ובשאר ארצות העולם המפותח. עקרונית, הכסף הנותר בקופות התאגידים אמור לאפשר להם להשקיע יותר. אלא שהתאגידים יכולים לעשות בכסף שימושים אחרים, כדוגמת חלוקת דיבידנדים מוגדלים למשקיעים ולבעלים.<sup>65</sup>

שיעור נמוך של מס חברות גם מעודד עצמאים כדוגמת רואי חשבון או עורכי דין המועסקים כשכירים לרשום את עצמם כחברה, שכן המס המוטל על חברות הוא נמוך מן המס המוטל על הכנסה של שכירים.

---

63 Fair Tax Mark, The Silicon Six. December 2019.

64 רשות המיסים. יוני 2005. דו"ח הוועדה לטיפול בתכנוני מס אגרסיביים.

65 יצוין כי על דיבידנד מוטל מס בשיעור 25% לבעל מניות יחיד רגיל ו-30% לבעל מניות מהותי.





## ב. מס על רווחי הון

בישראל, מאז הקמתה, המיסוי הושת בעיקר על ההכנסה מעבודה. לעומת זאת, שיעורי המס על רווחי הון היו נמוכים ברוב שנותיה של המדינה, כאשר מרבית ההכנסות מהון היו פטורות ממס.

הדרך להטלת מס על רווחי הון הייתה ארוכה. גבאי וזכאים<sup>66</sup> סוקרים לא פחות משבע ועדות ממלכתיות שדנו בסוגיה, החל מוועדת צדוק בשנת 1963 וכלה בוועדת טרכטנברג בשנת 2011. כל אחת מהן המליצה על מיסוי הכנסות מנכסים פיננסיים, אך ברוב המקרים, ההמלצות נדחו על ידי הממשלה.

גם לאחר שהוטל, ב-2003, הוא הוטל בשיעור נמוך, יחסית,<sup>67</sup> כך שמשקל הכנסות המדינה ממיסוי רווחי הון רחוק מלהידמות למשקל ההכנסות ממס ההכנסה.<sup>68</sup>

במתכונתו הנוכחית, המס על רווחי הון משמר ואף מעמיק את האי שוויון הכלכלי, שכן בשעה שהמס המרבי המוטל על הכנסה מעבודה הוא 50%, המס המרבי המוטל על רווחי הון הוא 25% (ו-30% על בעל מניות מהותי).<sup>69</sup>

עם כל זאת, הנהגת מס על רווחי הון היא צעד חשוב, גם אם מוגבל, לקידום שוויון. גבאי וזכאים טוענים שהטלת מס רווחי הון הינה דרך להגביר את הפרוגרסיביות של כלל מערכת המס.<sup>70</sup> מכל מקום, מס רווחי הון מייצג מדיניות פרוגרסיבית יותר מאשר היעדרו של מס שכזה.

המושג "רווחי הון" מעלה בדמיוננו נישומים שהכנסתם הגבוהה, יחסית, מאפשרת להם להחזיק בנכסים פיננסיים.<sup>71</sup> זה אמנם נכון, עקרונית, אך יש כמה יוצאים מן הכלל ובהם קרנות השתלמות, שהן חלק מהסכמי העבודה הקיבוציים בישראל ועל כן גם עובדים מן השורה נהנים מרווחיהן. עם זאת, הנהנים מקרנות השתלמות הם בעיקר עובדות ועובדים המאורגנים במסגרות של איגודים מקצועיים, בעיקר במגזר הציבורי ובענפי הביטוח והפיננסים. עובדות ועובדי קבלן, לדוגמא, אינם נהנים לרוב מקרנות השתלמות ולא מרווחיהן.

רווחי הון משמעותיים הם אכן פריבילגיה של מיעוט. עבור רוב האוכלוסייה, הכנסות מהון מהוות שיעור נמוך עד זניח מכלל ההכנסה של משק הבית. לא כך עבור האוכלוסייה האמידה יותר. נתוני סקר הכנסות משקי הבית של הלמ"ס מעלים כי בשנת 2018, הכנסה מרווחי הון היוותה 9.9% מסך ההכנסה של משקי הבית בעשירון העליון.<sup>72</sup>

66 גבאי, יוסף, ויוסף זכאים. 2010. מס הכנסה על תיק הנכסים הפיננסיים של משקי הבית - ששים שנים לאפליה במיסי ההון והעבודה. הרבעון הישראלי למסים, גיליון 130.

67 לסקירה מלאה של התפתחות המיסוי על רווחי הון בקרב יחידים בשנים 2003-2014 ר' רועי שטיין, מיסוי רווחי הון בישראל והשפעתו על תמחור הנכסים הפיננסיים ועל גביית המס. בנק ישראל, מרץ 2019.

68 כפי שמלמד התרשים בעמוד 19, ב-2016, הכנסות ממיסוי הון ודיבידנדים תרמו רק 2% מהכנסות המדינה.

69 מי שמחזיק ב-5% ויותר מכלל המניות של התאגיד.

70 ר' גבאי וזכאים, שם: 1.

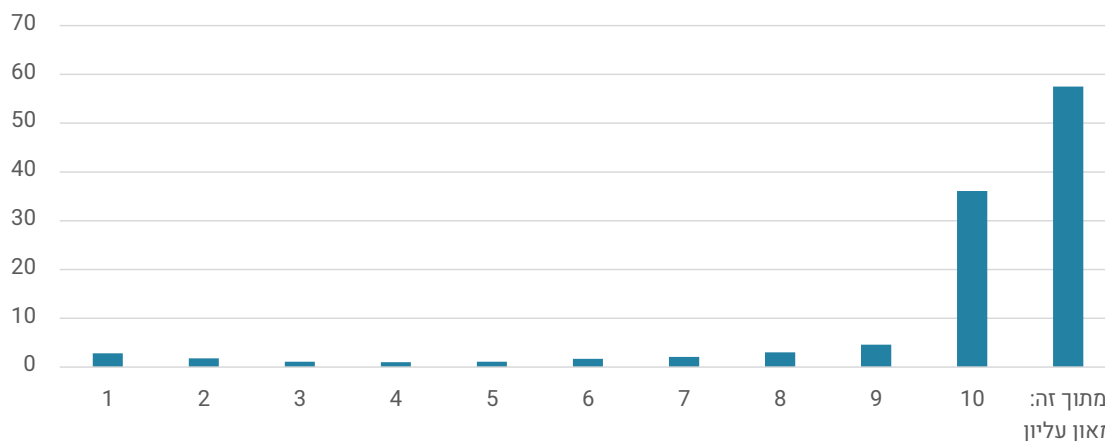
71 לפי ארטוס ואחרים, בצרפת רווחי הון מהווים לא יותר מאשר 3% מההכנסה המוצהרת של משקי בית ב-9 העשירונים הנמוכים.

72 סברסקי, שלמה, אתי קונור-אטיאס ואביב ליברמן. תמונת מצב חברתית 2018. מרכז אדוה, מרץ 2019. <https://adva.org/wp-content/uploads/2020/02/SocialReport2020.pdf>



הדברים נכונים במיוחד אצל עצמאים. בשנת 2013, השנה האחרונה עבורה יש נתונים מעודכנים, 36.1% מכלל ההכנסה של העשירון העליון של העצמאים נבעו מרווחי הון. ואילו במאון העליון של העצמאים, ההכנסה מרווחי הון היוותה 57.5% מכלל ההכנסה. כלומר, במאון העליון, ההכנסה מהון הייתה גבוהה יותר מכלל מקורות ההכנסה האחרים גם יחד. יש לציין כי במאון העליון, כמעט שני-שלישים מהנישומים הם עצמאים.<sup>73</sup>

## משקל ההכנסות מהון בתוך סך ההכנסות של עצמאים לפי עשירונים, 2013



הערות:

1. הכנסות מהון כוללות הכנסות מרווחי הון בבורסה בצירוף הכנסות אחרות בשיעורי מס מיוחדים הכוללים הכנסות מדיבידנד, הכנסות מחו"ל, הכנסות משכר דירה ועוד.
  2. עשירונים לפי הכנסה ברוטו של כלל האוכלוסייה
- מקור:** עיבוד של מרכז אדוה למנהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2015-2016, פרק ה', מיסוי ישיר על יחידים בישראל: ממצאים עיקריים ממודל המס. לוח ה-3.

אם אנו חפצים בהגדלת הכנסות המדינה, אחד הצעדים המתבקשים הוא העלאת שיעור המס על רווחי הון.

המתנגדים לצעד שכזה טוענים כי הדבר יפגע בהשקעות במשק. ההנחה שבבסיס טענה זו היא כי בעלי ההון נוהגים להשקיע מחדש את רוב רווחי ההון שלהם בעסקיהם. זוהי טענה הטעונה בדיקה, שכן חלק גדול מן ההון הצבור בידי עשירים לא בהכרח מושקע מחדש במיזמים מייצרי תעסוקה; לעתים הוא משמש לצריכת מותרות, מושקע בכלכלה הלא ריאלית או מוחזק במזומן בכספות ובחשבונות בנק. דיווחים של יועצי השקעות בעולם מעלים כי 25% עד 40% מהכסף הפנוי להשקעה של הלקוחות שלהם הוחזק במזומן.<sup>74</sup> כספים אלה אינם משמשים ליצירת משרות ולתשלום משכורות, אלא נותרים פעמים רבות כהון צבור בידי בעליהם.

<sup>73</sup> מנהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2015-2016, פרק ה', מיסוי ישיר על יחידים בישראל: ממצאים עיקריים ממודל המס. לוח ה-14.

<sup>74</sup> "The world's richest people are sitting on gigantic piles of cash that aren't earning them anything." Financial Post, June 11, 2014; Atkins, David. June 26, 2014. *5 Reasons the Rich are Ruining the Economy by Hoarding Their Money*. Alternet.



אנו סבורים כי הדרך הטובה ביותר להעלאת שיעור המס על רווחי הון היא לקבוע מס הכנסה מצרפי, החל הן על הכנסה מעבודה והן על הכנסה מרווחי הון, פיננסי ונדל"ני ולהטיל עליו שיעור מס אחיד.

בארצות הברית, למשל, רווחי הון על השקעות קצרות מועד (פחות משנה) מצורפים למס על הכנסה מעבודה ומוטלים עליו אותם שיעורי מס. רק השקעות ארוכות טווח מטופלות בצורה אחרת (שתוצאתה הכנסות נמוכות מן המס). ניתן לשקול מודל דומה גם בישראל.

הטענה העיקרית נגד מס מצרפי (על הכנסה מעבודה והכנסה מרווחי הון) שכזה היא, שבהיעדר תיאום בין המדינות בכל הנוגע למיסוי ההון, עלולים בעלי הון רב להעבירו לחו"ל. לא רק זאת, הצמדת שיעור מס רווח הון לשיעורי המיסוי הנהוגים כלפי הכנסה מעבודה עלולים לפגוע בכוח המשיכה של המשק הישראלי למשקיעים זרים.

עם כל זאת, למעבר למס מצרפי יש יתרון על פני העלאה בנפרד של שיעור המס על רווחי הון. היתרון טמון בכך שקל יהיה להצדיק מס מצרפי כמס המשקף את ההכנסה הכוללת והאמיתית של משק הבית, בעוד שמס נפרד על רווחי הון נשמע כ"היטפלות" לבעלי הון.



## ג. מס ירושה

הון המועבר בירושה מייצר את מה שראוי לקרוא בשם "אי שוויון עמוק", דהיינו, אי שוויון רב-דורי. אי שוויון רב-דורי הוא הבסיס למבנה חברתי מעמדי. מעמדות שונים חווים חיים שונים: הם גרים בשכונות שונות, לומדים בבתי ספר שונים וההזדמנויות הפתוחות בפניהם שונות אלה מאלה.

בניסיון לצמצם את היקף ההעברה הבין-דורית של העושר, ממשלות רבות ממסות את הירושה או העיזבון. בארצות הברית, ארץ בה רואים בחיוב רב עושר אישי ומשפחתי, מוטל כיום מס בשיעור של 40% על עזבון שמעל 5 מיליון דולר; במשך רוב המאה העשרים, שיעור מס העיזבון שם היה גבוה אף יותר והסכום הפטור היה קטן יותר.

מס עזבון (estate tax) הוא מס על עזבוננו של הנפטר, בעוד שמס ירושה (inheritance tax) הוא מס המוטל על הסכום שמקבל כל אחד מן היורשים.

בישראל הונהג מס עזבון כבר בראשית המדינה, באפריל 1949. אלא שהוא היה שריר וקיים רק עד ל-1981, עת בוטל על ידי ממשלת הליכוד. מאז הוא לא הונהג שוב.

שני עשורים מאוחר יותר, ב-2000, ועדת בן בסט המליצה להשיב את המס, להעמידו על שיעור של 10% ולהחילו על עזבונות בשווי 2 מיליון שקל ומעלה. שיעור המס הנמוך הוצע בתקווה להפחית את ניסיונות ההתחמקות של הציבור.<sup>75</sup>

כדי למנוע את העברת העיזבון עוד במהלך החיים הוצע להטיל מס גם על מתנות בשווי של יותר מ-50,000 ₪. הוועדה נימקה את המלצתה בטיעון שהמס יצמצם את האי שוויון ויקדם את שוויון ההזדמנויות בחברה. הממשלה בחרה שלא לקבל את ההמלצה הזאת.<sup>76</sup>

היעדרו של מס עזבון מעביר הון רב שביצירתו היו שותפים א/נשים רבים לרשותם הבלעדית של צאצאיהם של בעלי ההון. בו בזמן, כסף שהמדינה היתה יכולה לממן באמצעותו שירותי חינוך, בריאות, רווחה ודיור נשאר בגבולותיה של המשפחה הביולוגית בלבד.

יש המתנגדים להטלת מס עזבון בנימוק שגבייתו היא בבחינת גבייה כפולה, בהנחה שבמהלך חייו של בעל ההון הוא/היא כבר שילמ/ה מסים על הרכוש. ובכן, המסים ששילם בעל ההון הם מסים ישירים ועקיפים שכמותם כולנו משלמים.

באשר למס על הרכוש - מס על קרקע ועל בניינים ועל רכוש אחר כדוגמת ציוד תעשייתי ומסחרי, כלי רכב וכיו"ב - בעבר היה בישראל מס שכזה, שהוטל כאחוז מערך השכירות (דמי שכירות שנתיים) או מערך השוק של הנכס. המס נחקק בשנת 1961 והוא עמד על 2.5%. אלא ששני עשורים מאוחר יותר, ב-1981, הוא בוטל על ידי ממשלת הליכוד (פרט לקרקע שאינה חקלאית).

75 וולפסון, טל. 2013. *חישוב ההכנסות ממס עזבון בישראל*. ירושלים: מכון ון ליר. על בסיס ההצעה של ועדת בן בסט, ערך טל וולפסון ממכון ון-ליר חישוב ומצא כי מס עזבון בשיעור של 10% בגין עיזבון גדול מ-2 מיליון ₪ יחול על כ-3.3% מהאוכלוסייה (שלושת המאונים העליונים), וכי ההכנסות השנתיות של המס, אם יוטל, צפויות לעמוד על כ-3.5 מיליארד ₪ (בשנת 2010).

76 אבי בן בסט, יו"ר. 2000. *דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה*.



## ד. מס עושר

מס עושר הוא מס תקופתי המוטל כשיעור מסך השווי הכספי של ההון והרכוש של יחיד או של משק בית. מס זה שונה ממס הכנסה בכך שגובהו נקבע בהתאם להיקף ההון והרכוש שבידי האדם, ולא בהתאם להכנסתו השוטפת.

בכך מאפשר מס עושר למסות יחידים ומשקי בית שמחזיקים בבעלותם הון ורכוש בהיקף גבוה, גם אם הכנסתם השוטפת אינה גבוהה.

בישראל, מס עושר לא הוטל מעולם.

מדינת ישראל מאז 1948 וההנהגה הצינית לפני זה עשו מאמצים גדולים למשוך לכאן הון גדול, בעיקר הון יהודי, שבאמצעות השקעות יסייע לבסס את האחיזה הצינית בארץ.<sup>77</sup> בדרך כלל, מאמצים אלה לא צלחו.

בסופו של דבר צמחה כאן שכבת עושר מקומית. זה קרה במהלך שלושת העשורים האחרונים.

שכבת העושר המקומית מקבילה לשכבות דומות לה בארצות אחרות. השיח הציבורי משקף את התופעה בביטויים כדוגמת "המאון העליון" ו"האלפיון העליון", והספרות האקדמית משקפת את התופעה בספרים הזוכים לתפוצה רבה, כדוגמת ספרו של הכלכלן הצרפתי פיקטי, *הון במאה העשרים ואחת*. התקשורת מרבה להצביע על הדמיון הרב בין ההתרחשויות הנוכחיות ובין אלה של סוף המאה ה-19 ותחילת המאה ה-20, עידן "הברונים השודדים" ובראשם אילי ההון רוקפלר וואנדרבילט, או אלה של "שנות ה-1920 העליזות", שהסתיימו במשבר הכלכלי החרף ביותר של המאה העשרים.

הנתונים המוכרים ביותר הם אלה של ארצות הברית: אם בשנת 1978 החזיק האלפיון העליון שם כ-7% מהעושר, הרי שב-2012 הגיע חלקו ל-22%. שיעור זה דומה, אגב, לסך העושר שהוחזק בידי תשעת העשירונים הנמוכים, זאת אומרת, 90% מהאוכלוסייה – 22.8%.<sup>78</sup>

גם בישראל מתרכזת תשומת הלב הציבורית בשכבה חברתית חדשה, של ישראלים עשירים מאוד: מיליונרים ("המאון העליון") ומיליארדרים ("האלפיון העליון"). שכבה זאת הלכה והתהוותה בדור האחרון, עם צמיחתן של קבוצות עסקיות משפחתיות גדולות, בין השאר בעקבות גלי הפרטות של שנות ה-1980 וה-1990; עם האמריקניזציה של שכר הבכירים בתאגידים הגדולים; ועם האקזיטים הרבים, בעיקר בענפי ההיי-טק.

ב-2018 פרסם משרד האוצר נתונים על 400 בעלי ההכנסות הגבוהות בישראל בשנת 2014, אותם הגדיר המשרד "מגה עשירים". המאפיין המרכזי של ה"מגה עשיר" הוא כמובן הכנסתו השנתית הגבוהה – 40.6 מיליון ₪, בממוצע (בשנת 2014). רוב ההכנסה של "מגה עשירים" אלה – 87% – באה מרווחי הון, דיבידנדים וריבית.

77 Bachrach, Jerome C. 1970. *Israel as a Tax Haven*. International Lawyer, Vol. 4 No. 5.

78 Federal Wealth Tax. ITEP: Institute on Taxation and Economic Policy.



בהיעדר נתונים רשמיים, גופים שונים מפרסמים הערכות על מספר המיליארדרים בישראל. עיתון דה מרקר, לדוגמא, ציין כי מספר המיליארדרים (בדולרים), שבשנת 2003 עמד על 8, הגיע בשנת 2020 ל-121.<sup>79</sup>

על רקע זה עולה בעשורים האחרונים הדרישה, להסב חלק גדול ככל האפשר של עושר זה לטובת הציבור, באמצעות מיסוי. בארצות הברית הפכה דרישה זו לדגל מרכזי של שניים מהמתמודדים הבולטים לנשיאות במפלגה הדמוקרטית בשנת 2020, ברני סנדרס ואלזבת' וורן.

כמה מבכירי הכלכלנים בעולם ובהם תומא פיקטי, ברנקו מילנוביץ, עמנואל סאאז וגבריאל זוקמן, רואים במיסוי העושר מנוע שוויון רב חשיבות<sup>80</sup>. הם אינם לבד. גם ארגון ה-OECD, הנוקט בדרך כלל בעמדה שמרנית, קובע כי לנוכח האי שוויון הגדל בהון וברכוש, "אין ספק שיש הכרח להשתמש במערכת המס על מנת לצמצם אותו. זאת תוך שימוש במיסוי עושר או באחד או יותר מכלי המיסוי האחרים, בהם מס ירושה ומס תנועות הון"<sup>81</sup>. דוגמא ידועה למס תנועות הון הוא מס "טובין", מס שהוצע לראשונה עוד בשנות ה-1950 על ידי הכלכלן האמריקני ג'יימס טובין והנדון כיום שוב במוסדות האיחוד האירופי, על רקע העלויות הגבוהות של המאבק במגיפת הקורונה.<sup>82</sup>

והנה, מס עושר הוא דווקא תופעה הולכת ונעלמת. אם בשנת 1990 היו בעולם 12 מדינות מפותחות שהטילו מס עושר, הרי שבתוך שני עשורים, עד לשנת 2019, רובן ביטלו את המס. רק ארבע מדינות גובות עדיין מס עושר – ספרד, נורבגיה, שווייץ ובלגיה.<sup>83</sup>

אחת הביקורות המרכזיות כנגד מס עושר היא שקשה לגבות אותו, עקב הקושי להעריך את ערכו של העושר המוחזק בידי משקי הבית העשירים ביותר.

בישראל האתגר גדול פי כמה, שכן בניגוד למדינות רבות אחרות, אצלנו גם לא קיים מס עזבון (או ירושה). במדינות שבהן כן קיים מס זה, דוגמת ארה"ב, מורגלות רשויות המס

79 דה מרקר. 6.7.2020. "כאן גרים בעושר".

80 הכלכלנים סאאז וזוקמן (2019) וגם מילנוביץ' (2019) טוענים שמס עושר נחוץ מסיבה פשוטה: להפחית את עושרם של העשירים. מצוטט אצל:

Wamhoff Steve, 2019. *The U.S. Needs a Federal Wealth Tax*. Washington: . Institute on Taxation and Economic Policy.

סאאז וזוקמן גם עורכים השוואה בין מס עושר למס פחמן: בשני המקרים, הציפייה היא לאו דווקא להכנסות גבוהות לקופת המדינה אלא למנוע תופעות בלתי רצויות: פליטות פחמן במקרה של מס פחמן והמשך הגידול באי שוויון במקרה של מס עושר.

81 OECD. 2018. *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*.

82 Lionel Laurent, *The EU's Tobin Tax Is Being Resurrected*. Bloomberg, July 27, 2020. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-07-27/the-eu-s-financial-transaction-tax-is-resurrected>.

83 בספרד ובלגיה המס מושת על משקי בית בעלי עושר גבוה במיוחד; בנורבגיה ובשווייץ, לעומת זאת, העושר מוגדר כך שההמס חל על שכבה רחבה של משקי הבית. בנורבגיה סף המס הוא 174,000 דולר לשנה ליחידים וסכום כפול לזוגות נשואים. גם הממשלה המרכזית וגם הרשויות המקומיות מטילות מס עושר, כאשר השיעור המצרפי מגיע ל 0.85%. רוב התושבים משלמים את המס.

גם בשווייץ המיסוי כולל את המעמד הבינוני. שיעור המס הוא פרוגרסיבי והוא נע בין 0.3% ל-1.0% מהרכוש של הנישום. (סף המס הוא 700,000 דולר. רמת המס הגבוה ביותר המוטלת על הכנסות של 10.7 מיליון דולר ומעלה. (2017).

בלגיה הנהיגה מס עושר לראשונה בשנת 2018, והוא מושת שם רק על נכסים פיננסיים ועל השקעות בגובה של 553,000 דולר ומעלה. שיעור המס הוא 0.15%. המקור:

Zeballos-Roig, Joseph. November 7, 2019. "4 European countries still have a wealth tax. Here is how much success they have each had". [businessinsider.com/4-european-countries-wealth-tax-spain-norway-switzerland-belgium-2019-11-#](https://www.businessinsider.com/4-european-countries-wealth-tax-spain-norway-switzerland-belgium-2019-11-#).



לערוך בדיקות של היקף העושר שבידי משקי בית לפחות פעם אחת, בעת הפטירה ולקראת הטלת מס על העיזבון.

יש גם החוששים כי הטלת המס תבריא עשירים לארצות שבהן אין מס עושר. מנגד יש הדוחים את הטענה ואומרים כי עשירים בדרך כלל לא עוזבים את ארצם בגלל גובה המסים.<sup>84</sup>

חשש נוסף הוא שהמס יעודד צריכה מוגברת של מוצרי פאר, או, להבדיל, פילנתרופיה נדיבה יותר מצד העשירים (במקום שהכסף יועבר כמס לקופת המדינה). העושר הגדול עלול לאפשר לבעליו לתמוך בפוליטיקאים המיטיבים עמם וכך לרכוש השפעה גדולה על המדיניות החברתית-כלכלית.<sup>85</sup>

חרף כל החששות, המטרה של צמצום האי שוויון מצדיקה את הטלתו של מס עושר. אין די במיסוי ההכנסה.

למותר לציין כי יעילותו של מס עושר תעלה ככל שהדבר יעשה בתיאום בין-מדינתי וזאת כדי למנוע 'בריחת' מיליארדרים למדינות שבהן מס זה אינו מוטל.

אחת הדרכים להתמודד עם האפשרות של בריחת הון היא להתחיל במיסוי העושר הגלום בהון וברכוש שאינם יכול לזוז ממקומם, כלומר נדל"ן.

בצרפת למשל, מס עושר כללי, שהיה נהוג עד 2017, הוחלף במס עושר פרוגרסיבי על נכסי נדל"ן בלבד. המס נקבע בשיעור של 0.5% על נכסי נדל"ן ששווים מעל 800 אלף יורו, ובאחוז גבוה יותר, 1.5%, על נכסים בשווי של 10 מיליון יורו ומעלה. רעיון דומה, "מס אחוזות", הוצע, אך מעולם לא יושם, גם בבריטניה.

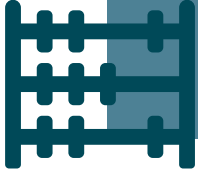
גם בישראל שרר לפרק זמן קצר מיסוי עושר נדל"ני, אם כי במתכונת פתלתלה. מדובר במס ריבוי דירות, הידוע יותר בשמו "מס דירה שלישית". המס, שהוטל בתחילת 2017, קבע מיסוי שנתי בגובה 1% משווי דירת המגורים השלישית ומעלה, לכל מי שבבעלותו 3 דירות ויותר. לאחר כמה חודשים ביטל בג"צ את החוק בטענה לאי-סדרים בהליך החקיקה, והחזיר אותו לחקיקה מחודשת בכנסת. מאז, שום חבר כנסת, אם מהקואליציה ואם מהאופוזיציה, לא הרים את הכפפה ולא קידם חקיקה חוזרת של מס זה, או כל חקיקה אחרת למיסוי עושר נדל"ני.

מיסוי עושר עלה שוב לדיון בישראל במהלך משבר הקורונה, כאשר על רקע הקושי להעלות את המס על ההכנסה, הציע אחד מ"צוותי המומחים של המשבר" להטיל מס עושר שישימש למימון חבילות סיוע למשקי בית שנפגעו מן המשבר.<sup>86</sup>

84 Young, Cristobal, and Charles Varner. 2011. "Millionaire Migration and State Taxation of Top Incomes: Evidence from a Natural Experiment". *National Tax Journal*, Vol. 64, issue 2.

85 Piper, Kelsey. October 30, 2019 *A wealth tax could have unpredictable effects on politics and philanthropy*. VOX: [vox.com/future-perfect/2009/10/30/20938604/larry-summers-ford-wealth-tax-billionaire-philanthropy](https://www.vox.com/future-perfect/2009/10/30/20938604/larry-summers-ford-wealth-tax-billionaire-philanthropy).

86 אריה קרמפף, עאמר אבו-קרן ואריה ארנון. מגיפת הקורונה כמשבר בריאותי-כלכלי: מדיניות פיסקלית בתנאים של חוסר וודאות. צוותי המומחים של המשבר, צוות כלכלה ותעסוקה, נייר עמדה מס' 1. אפריל 2020.



# מיסוי פרוגרסיבי גבוה של הכנסות, ירושות ועושר

## הצעתו של הכלכלן תומא פיקטי

מסמך זה מצביע על מגוון גדול של אפשרויות הפתוחות בפנינו אם ברצוננו לממן לכלל האוכלוסייה שירותים מדינתיים ראויים ובו בזמן לצמצם את האי שוויון הגדול בהכנסות.

המסמך נועד לשמש בסיס לדיון ציבורי רחב בסוגיית מדיניות המיסוי בישראל. כיון שכך אין אנו מציגים הצעה מכורטת של שינויים.

במקום זאת בחרנו להציג הצעה של הכלכלן הצרפתי תומא פיקטי. בספרו משנת 2013, *הון במאה ה-21*<sup>87</sup> טען פיקטי כי בכלכלה בת זמננו, התשואה על הון גדלה בקצב מהיר מן הצמיחה הכלכלית, דבר הגורם להתרחבות האי שוויון ובכך מסכן את המשטרים הדמוקרטיים. בספר שני, *הון ואידיאולוגיה*<sup>88</sup>, משנת 2019, הוא הצביע על פעולות היכולות לצמצם את אי-השוויון ולאפשר את קיומם של מוסדות דמוקרטיים.

בין השאר הוא הציע מתווה קונקרטי לשינוי מהותי של מערכת המיסוי.

ההצעה כוללת שני מרכיבים מרכזיים: מיסוי פרוגרסיבי גבוה על הכנסות וכן מיסוי עושר וירושות.

בכל הנוגע למיסוי פרוגרסיבי של הכנסות, פיקטי מציע לקבוע מדרגות מס שולי גבוהות במיוחד על הכנסות גבוהות, דומות לאלה שנקבעו בארצות הברית ובבריטניה במהלך המחצית הראשונה של המאה ה-20. לפי הצעה זו, על הכנסה בגובה של מעל מחצית

87 Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.

88 Piketty, Thomas. 2019. *Capital and Ideology*. Harvard University Press.





ההכנסה הממוצעת יוטל מס הכנסה שולי בגובה 10%, על הכנסה שמעל לפעמיים השכר הממוצע – 40%, מעל 5 פעמים השכר הממוצע – 50%, ומעל 10 פעמים השכר הממוצע – מדרגת מס הכנסה שולי של 60%. המדרגות הגבוהות במיוחד יוטלו, כך לפי ההצעה של פיקטי, על ההכנסות הגבוהות מאוד. לפי ההצעה, על הכנסות מעל גובה של 100 פעמים ההכנסה הממוצעת יוטל מס הכנסה שולי בשיעור של 70%, על הכנסות מעל 1,000 פעמים השכר הממוצע – 80%, ועל הכנסות מעל 10,000 פעמים השכר הממוצע – תוטל מדרגת מס שולי של 90%.

לפי חישוביו של פיקטי, מדרגות מס בשיעורים אלו שיונהגו במדינות עשירות (דוגמת ארה"ב, אירופה ויפן), יניבו למדינה הכנסות שנתיות בגובה של כ-45% מההכנסה הלאומית (נתון דומה אך לא זהה לתמ"ג). הכנסה זו תאפשר להקצות 40% מההכנסה הלאומית לקיום מדינת הרווחה, ועוד 5% לתשלומי הכנסה בסיסית אוניברסלית.

לשם השוואה, בישראל בשנת 2020 עמדה מדרגת המס הגבוהה ביותר על שיעור של 50% והוטלה על כלל ההכנסות שמעל 54,301 ₪ - הכנסה השווה לכ-4.5 פעמים השכר הממוצע במשק. המשמעות היא שמערכת מס ההכנסה בישראל עד לרמות הכנסה אלו תואמת, פחות או יותר, את הצעתו של פיקטי.

מה שחסר לנו, בישראל, הוא מדרגות מס גבוהות להכנסות הגבוהות במיוחד.

נזכיר כי סך הכנסות המדינה ממסים בשנת 2018 היה שקול ל-31.1% בלבד מהתוצר הלאומי הגולמי; שיעור נמוך מהיעד אותו הציב פיקטי למערכת מס הכנסה פרוגרסיבית – 45% מההכנסה הלאומית השנתית.

המרכיב השני בהצעתו של פיקטי הוא הנהגת מס עושר שנתי ומס ירושה חד-פעמי. לפי ההצעה, המוצגת בלוח שלהלן, שיעור מס העושר ומס הירושה ייקבע גם הוא באופן פרוגרסיבי, לפי היקף העושר וההון (הקיים או העובר בירושה). לפי ההצעה, עושר בהיקף של מעל מחצית מהעושר הממוצע ימוסה במס עושר שנתי בשיעור של 0.1% ובמס ירושה חד פעמי של 5%; עושר בהיקף של מעל פעמיים העושר הממוצע – 1% מס עושר ו-20% מס ירושה; עושר בהיקף של מעל 10 פעמים העושר הממוצע – 5% מס עושר ו-60% מס ירושה; עושר בהיקף של מעל 100 פעמים העושר הממוצע – 10% מס עושר ו-70% מס ירושה. עושר בהיקף של מעל 1,000 פעמים העושר הממוצע – 60% מס עושר ו-80% מס ירושה; ועושר בהיקף של מעל 10,000 פעמים העושר הממוצע ימוסה, כך לפי ההצעה של פיקטי, בשיעור של 90% מס עושר שנתי, ובשיעור של 90% כמס ירושה.

לפי חישוביו של פיקטי, מס העושר ומס הירושה בשיעורים אלו יניבו הכנסה שנתית בגובה של כ-5% מההכנסה הלאומית השנתית, הכנסה שתאפשר למדינה לשלם את תשלומי ה"ירושה המדינתית" לכל אזרח בהגיעו לגיל 25. נזכיר שבשראל לא קיים כלל מס עושר, ומס הירושה בוטל בשנת 1981.

מתווה המס שמציע תומא פיקטי אינו כולל כמעט מיסים עקיפים, למעט מיסים המוטלים לתיקון השפעות חיצוניות מזיקות, ובראשם הצעה להטלת מס פחמן אישי. לטענתו של פיקטי, מיסים עקיפים (ובראשם המע"מ) הינם מיסים רגרסיביים המכבידים במיוחד על השכבות החלשות, ולכן הוא מציע להחליפם – בסופו של דבר – בשלושת סוגי המיסים הישירים שהוזכרו לעיל – מס הכנסה, מס ירושה ומס עושר.



פיקטי מקפיד לציין כי הצעתו איננה בבחינת 'הצעה סגורה', אלא היא מהווה פתח לדיון ציבורי אודות מערכת המיסוי הרצויה בכל מדינה ומדינה. לטענתו, יתרון נוסף של הצעתו היא פשטותה, המאפשרת את הבנת השלכותיו גם לציבור הרחב שאינו בקיא בדיני מיסים וחשבונאות, ובכך גם מאפשרת את קידום הדיון הציבורי אודות עיצובה של מערכת המיסוי.

## מיסוי פרוגרסיבי על הכנסות, ירושות ועושר

הצעתו של הכלכלן תומא פיקטי

מס הכנסה פרוגרסיבי		מיסוי רכוש פרוגרסיבי		
שיעור מס הכנסה אפקטיבי כולל	כפולות של ההכנסה הממוצעת	שיעור מס ירושה	שיעור מס עושר שנתי	כפולות של העושר הממוצע
10%	0.5	5%	0.1%	0.5
40%	2	20%	1%	2
50%	5	50%	2%	5
60%	10	60%	5%	10
70%	100	70%	10%	100
80%	1,000	80%	60%	1,000
90%	10,000	90%	90%	10,000

מתוך: Piketty, Thomas. (2020). *Capital and Ideology*. Harvard University Press. Table 17.1

# סוף דבר

מסמך זה נולד מתוך חזון של חברה ישראלית שוויונית והוגנת יותר, שתושביה נהנים מרמת חיים גבוהה יותר. חזון זה, כדי שיתממש, מחייב להגדיל את האמצעים העומדים לרשות המדינה על מנת שהיא תוכל להוביל את המהלך.

כיום, ישראל היא משק של מיסוי נמוך, יחסית, המאפשר למדינה תקציב חברתי-כלכלי נמוך גם הוא. מאז עידן המלחמות הגדולות, "ששת הימים" ו"יום הכיפורים", הממשלות השונות מקפידות להפחית את רמת המיסוי ובוודאי שנמנעות מהעלאתה.

אנו מציעים לשנות כיוון: להעלות את המיסוי כך שיהיו בידי המדינה די אמצעים כדי להתמודד עם התופעה של מערכת ציבוריות מורעבות, כדוגמת מערכת הבריאות הציבורית בעידן הקורונה.

בעבר יכולה היתה ישראל להסתמך על סיוע מבחוץ, מקהילות יהודיות וממשלות ידידותיות. היום אנו ארץ המסוגלת לעמוד בזכות עצמה. איננו זקוקים עוד באמת ל"דוד מאמריקה". אנו בישראל הצמחנו שכבות מבוססות ואף עשירות המסוגלות להעניק לממשלות ישראל כר פעולה נרחב מאוד.

המיסוי הנוסף ייפול בעיקר על שני העשירונים הגבוהים ובעיקר על המאון העליון ובתוכו האלפיון העליון. אלא שישראלים אלה צריכים להבין כי הם עצמם יהיו בין המרוויחים הגדולים ביותר ממהלך שכזה, שהרי אוכלוסייה משכילה יותר, בריאה יותר ומבוססת יותר תוכל לתרום לקידום הפריזון במשק, מצד אחד, ובעקבות שכר גבוה יותר תוכל גם ליטול על עצמה, בסופו של דבר, חלק גדול יותר מסך תשלומי המס.