

A D V A ה **ו** **ד** **א**
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

הערות מרכז אדוה להמלצות ועדת בן בסט

ד"ר שלמה סבירסקי

כללי

הציפייה רבת השנים להטלת מס על ההון בישראל התבססה, מצד אחד, על השאיפה למערכת מס צודקת יותר, ומצד שני, על התקווה שהדבר יגדיל את הכנסות המדינה ממסים ויאפשר מימון רפורמות נחוצות בשירותים החברתיים. והנה עתה באה ועדת בן בסט ואכן ממליצה להטיל מס על ההון – אך בה בעת היא ממליצה להשתמש בהכנסות הצפויות ממיסוי ההון לא לשם שיפור השירותים החברתיים, אלא לשם הורדת המס על עבודה, ובעיקר לעשירונים העליונים. הכנסות המדינה לא יגדלו, וגם הצדק החברתי לא יצא נשכר, שכן חלק גדול ממה שהעשירונים העליונים יפסידו כתוצאה ממיסוי ההון יוחזר להם באמצעות הורדת המס על עבודה.

המלצות הוועדה, במידה ויאושרו, יכבלו במידה רבה את יכולתה של הממשלה לבצע בעתיד הנראה לעין שיפורים נדרשים בשירותים הציבוריים, ובראש ובראשונה בחינוך ובבריאות. נזכיר כי 60 אחוזים מבני הנוער בישראל אינם משיגים תעודת בגרות, וכי מערכת הבריאות סובלת מאי-יכולת לממן את סל שירותי הבריאות במלואו, ומאי-יכולת לעדכן את הסל באורח שוטף לאור הגידול באוכלוסיה, הזדקנות האוכלוסיה והשינויים בטכנולוגיה הרפואית.

מבחינה זאת, המלצות ועדת בן בסט מהוות צעד אחד נוסף בסדרה של צעדים כלכליים התורמים להרחקתה של ישראל מהמודלים החברתיים של מערב אירופה לכיוון המודל החברתי האמריקאי. במערב אירופה, מרבית האוכלוסיה נהנית משירותים ציבוריים אוניברסליים ברמה גבוהה, הודות לרמה גבוהה של מיסוי. בארצות הברית, חלק מהשירותים ניתן באופן פרטי, ולכן רק בעלי היכולת נהנים ממנו.

חלק ממיסוי ההון המוצע הוא בעצם מיסוי עבודה

ועוד – הרפורמה המוצעת מוצגת כ"הטלת מס על ההון והורדת המס על העבודה". הצגה זו אינה מדויקת, בלשון המעטה. חלק ניכר מן ה"הון" שעליו יוטל מעתה מס איננו אלא הכנסה מעבודה: מיסוי ההפקדות לקרנות השתלמות ומיסוי שכר עבודה במשמרות. בשני המקרים מדובר בפגיעה בעובדות ועובדים. עבודה במשמרות נהוגה לרוב בענפי המזון והתרופות, ובחלקה היא מתבצעת על ידי נשים המקבלות שכר נמוך.

קרנות השתלמות משמשות להגדלת השכר של עובדים בדרגים הבינוניים והבינוניים-גבוהים. ניתן לראות בהן את אחד ההישגים של אותו חלק של העובדות והעובדים בישראל שעדיין מאוגד ומאורגן ומצליח לשמור על זכויותיו והישגיו. המעסיקים בישראל, שהצליחו "להגמיש" בשני העשורים האחרונים את שכר העובדים בדרגים הנמוכים, שואפים זה מזמן "להגמיש" גם את שכר העובדים בדרגים הבינוניים. המלצות ועדת בן בסט תורמות למימוש שאיפה זו.

מה טוב ברפורמה

- הטלת מס על רווחים מריבית ומהון.
- הטלת מס על רווחים של ישראלים מהשקעות בחו"ל.
- הטלת מס על עזבונות שערכם 2 מיליון ש"ח ומעלה.
- הטלת מס על מתנות ששוויין למעלה מ- 2 מיליון ש"ח.
- העדפה של החסכון לטווח ארוך, ובעיקר לחסכון הפנסיוני.
- הגדלת מעגל החייבים בדיווח לשלטונות המס.

מה אין ברפורמה?

1. אין הורדה של המס העקיף, ובראשו המע"מ. כתב המינוי של הוועדה כלל רק את המס הישיר, ולא את המס העקיף. בהשוואה לאירופה, שיעור המס הישיר בישראל נמוך – ועתה יהיה נמוך עוד יותר – בעוד ששיעור המס העקיף גבוה. המס העקיף, כידוע, הוא רגרסיבי, שכן כולם משלמים מס שווה, למרות שלכל אחד יש הכנסה שונה. לאור הירידה הצפויה בהכנסות המדינה מן המס הישיר, יש מקום לחשש כי המדינה תמשיך להזדקק גם להבא למסים עקיפים כדי לממן את גרעונותיה.
2. אין דרגת מס נוספת לבעלי משכורות גבוהות במיוחד. החל מ- 31,735 ש"ח, שיעור המס השולי נותר קבוע (50%, כולל ביטוח לאומי ומס בריאות). יצויין כי בחברות הבורסאיות בלבד יש כ- 2,500 מנהלים שעלות שכרם החודשית 100,000 ש"ח ומעלה.
3. אין הגדלה של מס החברות. גם מס זה לא נכלל בכתב המינוי של הוועדה. כידוע, שיעור מס החברות בישראל ירד מ- 61% ב- 1986 ל- 36% כיום. ברבות מארצות אירופה המערבית, המס עומד על 40% ומעלה.
4. אין החזרה של תשלומי מעסיקים לביטוח הלאומי שהיו נהוגים בעבר, ובראש ובראשונה המס המקביל. תשלומי המעסיקים הישראלים עבור הביטוח הלאומי של עובדיהם הם מהנמוכים בעולם המערבי.
5. אין העלאה של מס הבריאות. חישובים מראים כי העלאה של הדרגה הגבוהה של מס הבריאות – 4.8% - ב- 0.5% היתה מאפשרת את הכללת האישפוז הסיעודי בסל

שירותי הבריאות. נראה כי הנטייה של בעלי הכנסות גבוהות לרכוש ביטוח אישפוז סיעודי פרטי תגבר.

6. אין בטחון בהיקף מיסוי ההון. כמו כן אין בטחון שכל הפטורים שהוצע לבטלם אכן יבוטלו. לכן, ההכנסות שוועדת בן בסט צופה ממיסוי ההון, העבודה במשמרות וההפקדות לקרנות השתלמות, הן במידה רבה מה שהחשבונאים קוראים plug number, דהיינו מספר משוער שתפקידו להוכיח איזון בין הוצאות להכנסות. מידת הבטחון שתחזית ההכנסות ממיסוי ההון תתממש קטנה ממידת הבטחון שתחזית ההפסדים כתוצאה מהקלות במיסוי על עבודה תתממש; שכן מיסוי עבודה הוא התחום העיקרי שבו יש למנגנון המיסוי נסיון רב.

מי מרוויח?

המרוויחים הראשיים מן הרפורמה במס הישיר יהיו אנשי העשירונים העליונים, ובייחוד אנשי העשירון העליון.

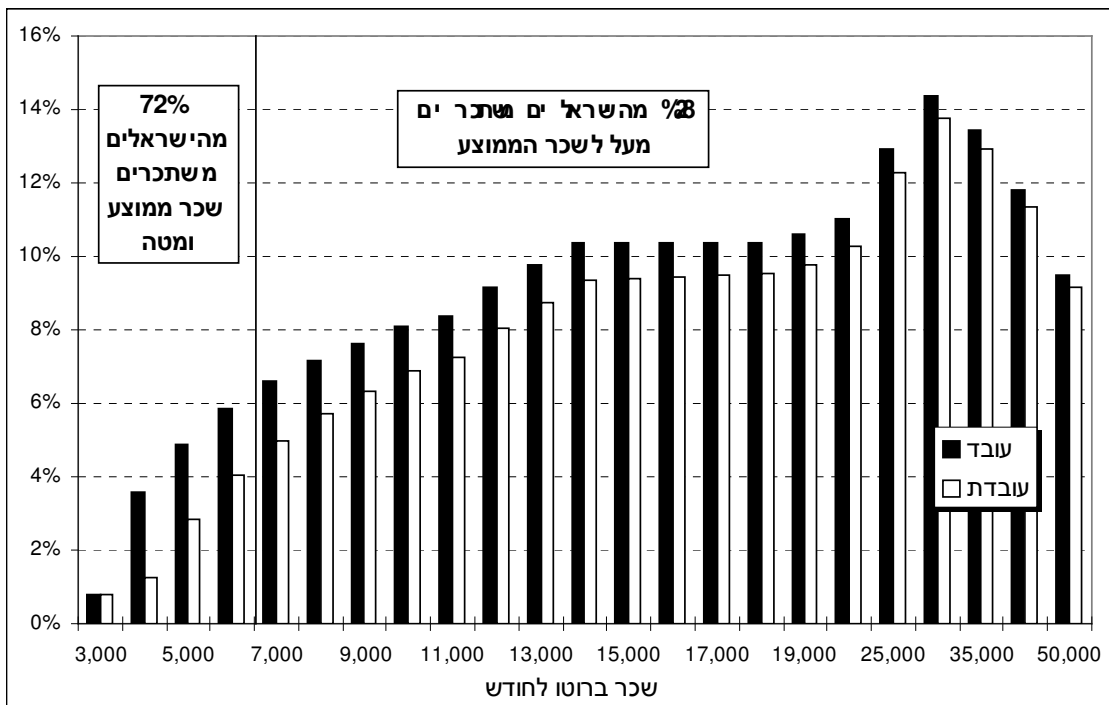
תרשים 1 להלן מציג את שיעור הגידול בשכר נטו, עבור עובד שכיר שאישתו עובדת, ועבור עובדת שכירה ללא ילדים. מהלוח ניתן לראות כי התפלגות השכר ניתנת לחלוקה לשלוש קבוצות. בעלי שכר של בין 3,000 ש"ח ל- 10,000 ש"ח ייהנו מעליה בשכרם בשיעור ממוצע של כ- 5%. הקבוצה השנייה כוללת בעלי שכר שבין 11,000 ש"ח לבין 20,000 ש"ח; קבוצה זו נהנית במידה משמעותית יותר מהרפורמה. השכר נטו בקבוצה זו יעלה בכ- 10% בממוצע (לעומת 5% בקבוצה הראשונה). הקבוצה השלישית כוללת בעלי שכר נטו של בין 20,000 ש"ח ל- 40,000 ש"ח. קבוצה זו היא הנהנית המרכזית מהרפורמה, שכן שכרה נטו יעלה בכ- 12% - 14% בממוצע. יש לציין כי לא זו בלבד שמדובר בשיעור גבוה יותר, אלא שמדובר בשיעור גבוה מתוך הכנסה נטו גבוהה יותר. כך, למשל, תוספת של 12% לשכר נטו של 20,000 ש"ח פירושה 2,400 ש"ח לחודש – או 28,800 ש"ח לשנה.

מתרשים 1 עולה עוד כי שיעור הגידול בשכר נטו לנשים נמוך יותר מאשר לגברים. הסיבה לכך היא הביטול של חצי נקודת זיכוי נוספת שממנה נהנות כיום נשים עובדות. שוויה של חצי נקודת זיכוי עמד בינואר 1999 על 82 ש"ח לחודש. הפער בין שיעור הגידול בשכר נטו של עובדות ושל עובדים הוא גבוה בקבוצות השכר הנמוכות, והוא הולך ומצטמצם ככל שההכנסה עולה, וזאת כיון שחצי נקודת הזיכוי מהווה מרכיב משמעותי יותר של השכר נטו בקבוצות השכר הנמוך.

יש לומר עוד כי הרווח השנתי הצפוי למשפחה ממוצעת בעשירון העליון מן ההקלה במס על ההכנסה, גדול מן ההפסד הצפוי לה מהטלת מס על רווחי הון. לדוגמה: בעלי שכר של 18,000 ש"ח – 20,000 ש"ח לחודש יקבלו מעתה תוספת שנתית נטו לשכר של כ- 15,000 ש"ח. ההשקעה במניות שעליה ישולמו מסים בסכום דומה צריכה להיות בהיקף של כשש

מאות אלף ש"ח (בהנחה של עליית ערך של 10%) - סכום שאינו סביר עבור משפחות רבות בעשירון העליון.

תרשים 1. שיעור הגידול בנטו עקב הרפורמה, לעובד שכיר שאישתו עובדת, ולעובדת שכירה ללא ילדים



הערה: החישובים המופיעים בלוח נעשו עבור עובד ועובדת הזכאים לשתי נקודות זיכוי ורבע. עוד הונח שניתן זיכוי מהמס בשיעור של 35% על הפקדה לקופת גמל לקצבה בשיעור של 5.5% מהשכר הפנסיוני (80% מהשכר הכולל), וכן ניכוי בשיעור 5% על חלק השכר הלא פנסיוני (20% מהשכר הכולל).

מקור: דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה, פרק ג, לוחות 8 ו-9.

מי אינו מרוויח דבר?

בעלי הכנסות נמוכות לא נהנים במידה משמעותית כלשהי מהרפורמה. העובדות והעובדים ששכרם אינן מגיע לסף המס אינם נהנים מהרפורמה כלל. אלה המצליחים לחסוך מעט בקופות חסכון אף עשויים להיפגע.

ההנאה העיקרית של בעלי הכנסות נמוכות היא על דרך השלילה: רעיון שהועלה לפני ועדת בן בסט, להטיל מס על קצבאות הילדים, לדוגמא, לא התקבל על ידי הוועדה.

מי מרוויח מעט?

בעוד שבעלי שכר של 6,000 ש"ח לחודש (שהוא השכר הקרוב לשכר הממוצע לפי הביטוח הלאומי, שעמד באפריל 2000 על 6,347 ש"ח) ייהנו עם השלמת הרפורמה מתוספת שנתית לנטו של 3,372 ש"ח, הרי בעלי שכר של 18,000, הגבוה פי 3, ייהנו מתוספת הגדולה פי 4 - 13,608 ש"ח. ראוי לציין כי על פי נתוני 1997, 72% מן השכירים בישראל השתכרו ברמה של השכר הממוצע ומטה.

העובדה שההנאה מן הרפורמה גדלה ככל שעולים ברמת השכר נובעת בין השאר ממבנה מדרגות המס. ניקח למשל את מדרגת המס 3,901 ש"ח - 10,000 ש"ח. שיעור המס השולי (מס הכנסה, מס בריאות וביטוח לאומי) על מדרגה זו ירד לפי המלצות ועדת בן בסט מ-39.70% ל-32%. כלומר, מי ששכרו 6,000 ש"ח (כאמור, קרוב לשכר הממוצע במשק) ישלם מעתה על כל שקל שבין 3,901 ש"ח ו-6,000 ש"ח 32%, במקום 39.70%. אלא שמי ששכרו 10,001 ש"ח ייהנה עוד יותר, שכן הוא יזכה להטבה על מלוא מדרגת המס, מן השקל ה-3,901 ועד השקל ה-10,000. במלים אחרות, בעלי שכר גבוה נהנים ממלוא ההטבות שמקבלים כל אלה ששכרם נמוך יותר. מי ששכרו 31,735 ש"ח (הסכום שבו מגיעים מעתה למס השולי הגבוה ביותר), נהנה ממלוא ההטבות שמקבלים כל שאר הישראלים.

מי המפסידים הישירים?

א. עובדים ועובדות בעלי הפקדות בקרנות השתלמות

הפקדות מעסיקים לקרנות השתלמות של עובדות ועובדים, שהיו עד עתה פטורות ממס, הפכו עם השנים לדרך להגדלת שכר. מלבד העוסקים במקצועות אקדמיים, הנהנים העיקריים היו עובדים/ות המאוגדים/ות באיגודים מקצועיים מבוססים וחזקים. לפי נתוני ועדת בן בסט, כ-60% מן ההטבות לקרנות השתלמות נופלים כיום בחלקם של העשירונים 6 עד 9; 30% נוספים נופלים בחלקו של העשירון העליון.

עתה מציעה ועדת בן בסט למסות את ההפקדות בקרנות ההשתלמות. מצד שני, היא מציעה להוריד את המס על עבודה בעשירונים הרלבנטיים, 6 עד 9: הורדה של 7.7% בשיעור המס השולי לבעלי שכר שבין 3,901 ש"ח ל- 10,000 ש"ח; הורדה של 9.7% בשיעור המס השולי לבעלי שכר שבין 10,001 ש"ח ל- 14,000 ש"ח; והורדה של 4.7% בשיעור המס השולי לבעלי שכר שבין 14,001 ש"ח ל- 18,560 ש"ח. הטבות אלה במס על עבודה ניצבות מול הפגיעה בקרנות ההשתלמות.

ב. עובדי/ות משמרות

הפטור ממס שהיה קיים עד כה לעבודה במשמרות בוטל. הדבר יפגע בקבוצות של עובדות ועובדים שאינם נמנים בהכרח על בעלי ההכנסות הגבוהות. דוגמא בולטת לכך הן עובדות ועובדי ענף המזון וענף התרופות.

ג. נשים עובדות אמהות לילדים

ביקורת ציבורית רבה הוטחה בהצעה לבטל את חצי נקודת הזיכוי לנשים, ועל כן לא נחזור על כך כאן. ואולם הרפורמה המוצעת כוללת פגיעה נוספת בנשים.

כיום, עובדת שהיא אם לילדים נהנית מנקודת זיכוי ממס הכנסה עבור כל ילד עד גיל 18. לפי הרפורמה המוצעת, יונהג הסדר חדש ולפיו יינתנו 2 נקודות זיכוי עבור ילד/ה מתחת לגיל 6 ונקודה אחת עבור ילד/ה בגילאים 7 – 12, ולעומת זאת תבוטל נקודת הזיכוי עבור ילדים בני 12 ומעלה. ההסדר יחול על ילדים שיוולדו לאחר 1.1.2000.

לכאורה, ההסדר החדש רק משנה את מועד הענקת נקודת הזיכוי, ואף מיטיב עם אמהות לילדים קטנים, שיקבלו מעתה שתי נקודות זיכוי במקום אחת. ואולם בפועל צפויה ירידה *בהיקף המיצוי* של נקודות הזיכוי: ראשית, אמהות עובדות רבות, ובעיקר אלה שילדיהן קטנים, לא מגיעות לסף המס, או שהן עוברות אותו אך במעט, ולכן לא תוכלנה ליהנות ממילא מנקודת הזיכוי הנוספת; ודבר שני, כאשר הילדים יגדלו והאם תוכל להגדיל את היקף עבודתה, לא תעמוד עוד נקודת הזיכוי לזכותה.

הרפורמה ותקציב המדינה

בכל אחת משלוש השנים הקרובות יהיה על משרד האוצר להקצות, לפי אומדן הוועדה, 2 מיליארד ש"ח לכיסוי ההפרש שבין ההכנסות הצפויות ממיסוי ההון ובין הפסד ההכנסות הצפוי מהורדת המס הישיר. סכום זה יחסר לכל שימוש אחר במסגרת תקציב המדינה.

מי המפסידים העקיפים?

כאשר בוחנים את המלצות ועדת בן בסט בפרספקטיבה רחבה, נראה כי בטווח הארוך הן תפגענה בכולנו. המלצות הוועדה מקטינות את יכולתה של הממשלה לבצע השקעות נדרשות ביכולתם של מרבית הישראלים להשתלב בדרגות הגבוהות של המשק הגלובלי. כיון שכך תיפגע הקהילה הישראלית, שהמרחק בין רבדיה יגדל, וייפגע גם המשק הישראלי, שיתקשה לעלות מדרגה לנוכח הוודאות הגוברת שמרבית המועסקים יהיו גם להבא בעלי מיומנויות נמוכות, יחסית.

בתוך הקהילה הישראלית, הנפגעים הראשיים יהיו שני-שליש השכירים שהכנסתם היא בגובה השכר הממוצע ומטה, ואשר עקב כך הם אינם יכולים לממן חינוך אפור או רפואה פרטית. ישראלים אלה יצטרכו להסתפק בשירותים ציבוריים שרמתם מתדרדרת, בלא תקווה כי הממשלה תגייס את המשאבים הדרושים כדי לשדרגם.

בטווח הארוך, גם העשירון העליון ייפגע - ולפחות לא ירוויח. שכן בהעדר שירותים ציבוריים ברמה גבוהה, יהיה עליו לממן מכיסו תוספות והשלמות למינימום שתספק המדינה. הרווח של כ- 15,000 ש"ח בנטו השנתי של אלה המשתכרים 20,000 ש"ח לחודש יצא בהפסד של סכום לא שונה בהרבה אותו יצטרכו להוציא על חינוך אפור, ביטוחים משלימים, טיפולים פרטיים, אישפוז סיעודי של ההורים וכיו"ב. ועדת בן בסט מגדילה אמנם את הרווח האישי והמשפחתי של העשירון העליון, אך חלק ניכר מרווח זה יתועל לתשלום עבור שירותים פרטיים יקרים.

ועדת בן בסט הונחתה יתר על המידה על ידי המודל החברתי-כלכלי האמריקאי, בשעה שהכיוון הרצוי לכל הישראלים הוא דווקא זה המערב-אירופי. הפתרון הצודק אך גם היעיל עבור כולם הוא שירותים ציבוריים אוניברסליים ברמה טובה - ולא שירותים פרטיים ויקרים המכוונים למיעוט, לצד שירותים ציבוריים מינימאליים המכוונים לרוב.

ועדת בן בסט מונעת מהממשלה את המשאבים הדרושים להחזקת מערכת שירותים ציבוריים טובה לכל, ומעניקה לעשירון העליון משאבים שיאפשרו לו לדאוג לעצמו, ולעצמו בלבד, באמצעות תשלומים פרטיים. מבחינה זאת, המלצות ועדת בן בסט אינן מיטיבות עם הקהילה הישראלית - וספק רב אם הן אכן מיטיבות לטווח הארוך עם העשירון העליון.

בישראל, שבה רמת השכר של מרבית המועסקים נמוכה, אימוצה של האופציה האמריקאית אינה מבשרת טובות: היא יכולה רק להגדיל עוד את הפערים, שכבר היום הם חמורים ביותר.