

- שבע הערות של מרכז אדוה בעניין הצעות חוק להנהגת מס הכנסה שלילי:**
- 1. הצעת החוק הממשלתית להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום הפערים החברתיים: פרק מס הכנסה שלילי;**
 - 2. הצעת החוק של ח"כ סילבן שלום וח"כים אחרים, לתיקון פקודת מס הכנסה (מס הכנסה שלילי).**

10.6.2007

על שולחן ועדת הכספים של הכנסת מונחות כיום שתי הצעות חוק הקוראות להנהגת מס הכנסה שלילי: האחת של הממשלה והשנייה של קבוצת ח"כים בראשות ח"כ סילבן שלום.

מרכז אדוה טען כבר בעבר, כי בישראל יש כיום כלים להגדיל את הכנסתם של שכירים בעלי שכר נמוך, שהם טובים יותר ממס הכנסה שלילי, ובראשם קצבת השלמת הכנסה.

נוסח שתי הצעות החוק מחזק את דעתנו כי הצעד המוצע רחוק מלהוות כלי של ממש לעידוד התעסוקה ולהקטנת תחולת העוני בקרב משפחות עובדות עם ילדים.

הערותינו להלן יתייחסו בעיקר להצעת החוק הממשלתית; זאת, משום שהייחוד העיקרי שבהצעת ח"כ שלום הוא בכך שהמענק המוצע בה גבוה רק במעט מזה שהממשלה מציעה, אך בו בזמן הוא מכסה חלק קטן יותר מן העובדים. באשר לסוגיות המינהלתיות, הצעת החוק של ח"כ שלום מותירה את ההחלטות בידי שר האוצר.

להלן הערותינו:

- 1. מס הכנסה שלילי, כפי שהוא מוצע על ידי הממשלה, יהיה קצבה המשולמת באיחור של עד שנה ממועד הגשת התביעה על ידי העובד. לא זו בלבד, הקצבה לא תשולם בתשלום אחד, אלא תחולק לארבעה תשלומים.**
מס הכנסה שלילי המוצע על ידי הממשלה מתבסס על המודל האמריקני, שם משלמים את המענק בתום שנת המס. בבריטניה, מס הכנסה שלילי משולם בצמוד לשכר הרגיל. עובדים שיעבדו בשנת 2009, השנה בה אמור להיות מיושם מס הכנסה שלילי, יוכלו להגיש את התביעה למענק מה-1.1.2010 ועד 30.6.2010. מי שיימצא זכאי יקבל את המענק בארבעה תשלומים שווים, שיינתנו החל ביולי 2010 ועד אפריל 2011. דהיינו, עובדים/ות יקבלו את החלק האחרון של המענק באיחור של יותר משנה לאחר תום השנה בה עבדו!
כיום, זכאים לקצבת השלמת הכנסה מקבלים אותה אחת לחודש ישירות לחשבון הבנק.
- 2. ניתוח הצעת החוק של הממשלה מעלה, כי הנהנים העיקריים ממס הכנסה שלילי יהיו עובדים/ות המועסקים חודש מלא, 12 חודשים בשנה ובשכר הנע בין 3,000 ₪ ל-4,000 ₪ לחודש: הורה ל-1 עד 2 ילדים יקבל מענק המהווה 6.9% עד 9.2%**

- משכרו השנתי, והורה ל-3 ילדים ויותר יקבל תוספת של 10% עד 13.3% משכרו השנתי. מי ששכרם נמוך מ-3,000 ₪ ייהנו מתוספת נמוכה באופן משמעותי.
- הבעייה היא, שברמות שכר אלה, לא כל העובדים/ות מועסקים 12 חודשים מלאים בשנה. נתוני המוסד לביטוח לאומי לשנת 2004 מעלים, כי שכר בטווח של 3,000 ₪ עד 4,000 ₪ היה טיפוסי בקרב גברים שעבדו 2 עד 5 חודשים ובקרב נשים שעבדו 6 עד 11 חודשים.¹
- כיוון שכך אנו מציעים כי חברי הכנסת, בבואם להצביע על הצעת החוק, ידרשו מן האוצר נתונים ברי בדיקה שיצביעו על מספר המצויים בדרגות שכר אלה והמועסקים 12 חודשים מלאים בשנה. רק כך ניתן יהיה לבחון את השפעת החוק ואת פוטנציאל המימון שלו.
3. מס הכנסה שלילי לא ייחשב לשכר. היתרונות: מקבלי המענק לא יידרשו לשלם עליו דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות. החסרון הגדול: המענק לא ייחשב לצורכי פנסיה. דבר זה שם ללעג את יומרת הממשלה, להגדיל את השכר של עובדים/ות בעלי שכר נמוך. מס הכנסה שלילי, כפי שהוא מוצע, יהיה דמוי קצבה ולא שכר.
4. התוספת לשכר מותנית בהגשת טופס 106 על ידי המעסיק. פירוש הדבר שהעובד/ת יהיו תלויים במעסיק למימוש זכותם. מעסיקים רבים, ובייחוד הקטנים שבהם, שדווקא בקרבם נפוצה התופעה של שכר נמוך, אינם מנהלים מערכת תשלומים תקינה. התוצאה הצפויה - שיעור מיצוי נמוך של מס הכנסה שלילי. המיצוי הנמוך ינבע גם מהתנהגות העובדים/ות: הללו יידרשו להיות מודעים לקיומו של החוק, לדאוג לקבל את תלושי השכר, להגיש תביעה לרשויות המס ולוודא שהמעסיק יעשה את המוטל עליו. כל אלה תנאים שלא רבים יוכלו לעמוד בהם.
- לקראת הדיון הצפוי על הצעות החוק, מן הראוי היה שמשרד האוצר יפרסם ברבים כיצד בכוונתו להגיע אל כל העובדים והעובדות הזכאים לקבל את מענק מס הכנסה שלילי.
5. החוק המוצע על ידי הממשלה אינו חל על עובדות משק בית – אלא אם מדווח/ה המעסיק/ה למוסד לביטוח לאומי על העסקת העובדת.
6. החוק המוצע על ידי הממשלה מפלה לרעה את העובדים והעובדות הערבים, משום שהוא קובע כי בעלות על מקרקעין, למעט דירת מגורים אחת, מונעת זכאות. כידוע, ביישובים הערביים הקרקע רשומה על פי רוב על שם הדיירים – בניגוד ליישובים היהודיים, שבהם הקרקע רשומה על שם מינהל מקרקעי ישראל. השלטונות מפרשים הבדל זה כעילה למנוע מהאזרחים הערבים גמולים שונים, ובהם קצבת הבטחת הכנסה.
7. התוספת למקבלי שכר נמוך תהיה צמודה למדד המחירים לצרכן, ולא לשכר הממוצע במשק. בתנאים השוררים כיום, פירוש הדבר שחיקת ערך הקצבה.
- ניסיון רלבנטי מן העבר:** מן הראוי היה שממשלת ישראל תלמד את הלקחים של ניסוי דומה, שנעשה בשנים 1970-1973. אז ביקשה הממשלה להעניק תוספות לשכירים בעלי שכר נמוך. הניסוי לוה במחקר מקיף ביותר, שאותו ערכו פרופ' אברהם דורון וד"ר רפי רוטר. השניים מצאו כי כמו במקרה הנוכחי, הסכום הכולל שהממשלה היתה מוכנה להוציא היה נמוך (הפעם מדובר על כ-1 מיליארד ₪); כמו במקרה הנוכחי, התשלומים היו נמוכים מדי מכדי לסייע לעובדים רבים לעלות אל מעל לקו העוני; וכמו במקרה הנוכחי, גם אז היה שיעור המיצוי נמוך (בין 45% ל-66%), מפני שהמימוש היה תלוי במודעות הן של מעסיקים והן של מועסקים. התכנית נזנחה כשנתיים לאחר שהוחל בה.
- ועוד ממצא אחד: גם אז, כמו היום, התכנית אומצה משיקולים של כדאיות פוליטית. מן הראוי לצטט בהקשר זה את דברי החוקרים:

¹ המוסד לביטוח לאומי, ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים, 2003-2004, אוקטובר 2006, לוח 49.

"אנו מוצאים שלא נעשתה עבודת תכנון הולמת ולא ניסיון כלשהו לאמוד מראש את מידת היעילות של הצעדים ואת יכולתם להשיג את המטרות החברתיות שאותן נועדו להשיג. מצאנו עוד כי הצעדים גובשו במהירות כדי לענות על הצרכים הדוחקים של הרגע. מצאנו עוד כי התכנית... לא גובשה בצינורות המקובלים וכתוצאה מכך, מרגע שהיא הגיעה לשולחן התכנון, היא לא נהנתה מן הגיבוי של המערכת המינהלית שאמורה היתה להוציאה אל הפועל ולהזדהות עמה."²

ב-1972-1973, התכנית גובשה במשרד ראש הממשלה, בניסיון להתמודד עם העוני בקרב שכבות אוכלוסייה שלא נהנו מן הצמיחה שבה בעקבות מלחמת ששת הימים. אז, משרד ראש הממשלה לא התייעץ עם המוסד לביטוח לאומי, שנועד להוציא את התכנית אל הפועל. כיום, הרעיון של מס הכנסה שלילי נכפה על אנשי האוצר על ידי משרד ראש הממשלה ולשכת שר האוצר, המעוניינים להראות שהם "נלחמים בעוני".

² אברהם דורון ורפאל רוטר. עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם: מענקי התייקרות בשנים 1970-1973. ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית על שם פול ברוולד והמוסד לביטוח לאומי.