

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים

ד"ר מיכאל שראל
ראש פורום קהלת לכלכלה
msarel@kohelet.org.il



לקראת חוק ההסדרים ועל רקע משבר נגיף הקורונה: האסטרטגיה המומלצת לצמצום הדרגתי בגירעון התקציבי

מיכאל שראל

1 ביוני 2020

רקע

ההשלכות הכלכליות של משבר הקורונה וההתמודדות אתו צפויות להיות כבדות ומתמשכות. בין היתר, הבעיה הפיסקאלית, שהייתה קיימת עוד לפני המשבר, החריפה מאד. הגירעונות של הממשלה והיחס חוב-תוצר יהיו בשנים הבאות ברמות גבוהות הרבה יותר מאשר לפני המשבר. הגירעון המבני בתקציב המדינה (אשר מנכה את ההשפעה המחזורית של המיתון) מוערך כעת בכ-5 אחוזי תוצר. על מנת להפחית בצורה סבירה ורציפה את היחס חוב-תוצר, נדרש גירעון של כ-1.5 אחוזי תוצר. על כן, יהיה צורך להפחית באופן פרמננטי את הגירעון, על-ידי פעולות אקטיביות להקטנת הוצאות הממשלה ולהעלאת הכנסותיה, בכ-3.5 אחוזי תוצר (שווה ערך לסדר גודל של כ-50 מיליארד שקלים בשנה). הימנעות מטיפול בבעיה הפיסקאלית תסכן את היציבות המקרו-כלכלית ואת היכולת של הממשלה להתמודד עם זעזועים שליליים בעתיד.

מאידך, קיימת בעיה מקרו-כלכלית נוספת. הביקושים במשק יישארו נמוכים, לפחות בטווח הקצר, על רקע שיעור האבטלה הגבוה, הפגיעה בצריכה הפרטית, החשש של פירמות לבצע השקעות, והתמתנות הביקוש ליצוא כתוצאה מהמיתון העולמי. הקטנה מוקדמת מדי או מהירה מדי של הגירעון התקציבי עלולה להחריף את בעיית הביקושים במשק, ולגרום לכך שהמיתון יעמיק והאבטלה תתרחב.

על רקע השילוב של הבעיה הפיסקאלית עם המיתון בביקושים, מושמעת לאחרונה המלצה, כולל בקרב כלכלנים בכירים, להימנע מהפחתה מיידית בגירעון אך להודיע על תוואי יורד של הגירעון בשנים הבאות, כך שההפחתה של הגירעון המבני תתחיל בשלב מאוחר יותר (למשל ב-2022) ותהיה מאד הדרגתית (למשל 0.5 נקודת אחוז תוצר בשנה). באופן כזה, ניתן להגיע ליעד של 1.5 אחוזי תוצר ב-2028 או ב-2029, ללא פגיעה בביקושים במשק בטווח הקצר. על כן, יש לקבוע כבר כעת, בחקיקה, יעדי גירעון יורדים, משנת 2022 עד 2028 (או 2029), הלוקחים בחשבון את הירידה ההדרגתית בגירעון המבני ואת ההשפעה של הרכיב המחזורי (אשר מגדילה מאד את הגירעון ב-2021 אך דועכת על פני השנים).

לדעתנו, הצעה זו (לחקיקה מיידית של הפחתה עתידית ביעדי גירעון) היא באופן כללי ראויה, אך היא אינה מספיקה. בפרט, היא מתעלמת משלוש בעיות מרכזיות, כאשר שתי הנקודות הראשונות הן מתחום הכלכלה הפוליטית, והנקודה השלישית משלבת בין הכלכלה הריאלית לכלכלה הפוליטית:

- היא מתעלמת מכך שבעשור האחרון הוכח, שוב ושוב, שקל מאד לחוקק יעדי גירעון עתידיים, אך קשה מאד לבצע את הקיצוצים הנדרשים בגירעון כאשר העתיד מגיע. ברירת המחדל הפוליטית היא לשנות את החוק ולדחות את הפחתת הגירעון לעתיד. וכאשר העיד מגיע, לשנות שוב את החוק ולדחות את הפחתת הגירעון לעתיד. בין 2015 ל-2018 שונה החוק להפחתת הגירעון 3 פעמים. בכל פעם הועלו יעדי הגירעון כלפי מעלה, תוך דחיית מועדי ההפחתה העתידיים. בכל פעם הדבר נעשה ללא שום הצדקה כלכלית או חברתית, אלא רק כתוצאה מהקושי הפוליטי לקצץ בהוצאות הממשלה ולהעלות את נטל המס. כתוצאה מכך, הודעה על הפחתה עתידית בגירעון בכלל לא אמינה בעיני הציבור, המשקיעים וחברות הדירוג, והתועלת שבהבטחה עתידית כזו אפסית או אף שלילית.
- היא מתעלמת מכך שממשלה שנמצאת בתחילת דרכה והאופק לכהונתה ארוך יחסית יכולה לנקוט בצעדים לא פופולאריים, אשר ממשלה שאופק כהונתה קצר אינה מסוגלת לנקוט. במהלך שנות כהונתה של ממשלה, כל דחייה של החלטה לקיצוץ בהוצאות תקציביות או להעלאת נטל המס מפחיתה מאד את ההסתברות לכך שהחלטה אכן תתקבל. בנוסף לכך (או כחלק מזה), המחיר הפוליטי ששר אוצר צריך לשלם על מנת להעביר בכל זאת החלטות לא פופולאריות בממשלה ובכנסת עולה בהדרגה במהלך הקדנציה שלו. אם הוא מתקשה לשלם את המחיר הנדרש בתחילת כהונתו, כנראה שיאלץ לשלם מחיר גבוה הרבה יותר בהמשך.
- חלק ניכר מהרפורמות והצעדים "הנכונים" (מבחינה כלכלית) להפחתת הגירעון דורשים היערכות ממושכת מצד כל הגורמים המושפעים מהם – אחרת עלות היישום של הרפורמות והצעדים עלולה להיות מאד גבוהה (הן מבחינת הגורמים המושפעים והן מבחינת המשק בכללותו). יתירה מכך, ככל שהעלות מצד הגורמים המושפעים תהיה גבוהה יותר, כך ההתנגדות של בעלי העניין (הנפגעים מהרפורמה) תהיה חזקה יותר, והסיכוי שלהם לבלימת הרפורמה בממשלה או בכנסת יהיו גבוהים יותר. דחייה פשוטה של מועדי הפחתת הגירעון אינה פותרת את הבעיה הזו, ועלולה לגרום לעלויות גבוהות ומיותרות, או לחילופין לנסיגה מרפורמות "חכמות" ולהסתפקות בהעלאה "טפשית" של שיעורי מס, כגון שיעור המע"מ או מדרגות מס ההכנסה, אשר פוגעים פחות בבעלי עניין אך פוגעים הרבה יותר בצמיחה המשק וברמת החיים של כלל האזרחים.

המדיניות המומלצת, לטעמנו, היא שילוב של הכרזה מראש על הפחתות עתידיות בגירעון התקציבי של הממשלה, יחד עם חקיקה מראש של תוכניות, רפורמות וצעדים ליישום הפחתה זו, אשר ייכנסו לתוקף רק בעוד מספר שנים.

מדיניות כזו:

- תאפשר השגת יעד של 1.5 אחוזי תוצר בטווח הבינוני, תוך ביסוס מגמת ירידה ביחס חוב-תוצר.
- תאפשר הימנעות מפגיעה בביקושים במשק בטווח הקצר ומהחרפת המיתון והאבטלה.
- תהנה מאמינות גבוהה מאד בקרב חברות הדירוג, המשקיעים וכלל הציבור.
- תאפשר הפחתת גירעון באמצעות רפורמות "חכמות" שמקטינות עיוותים ומגבירות פרוץ וצמיחה.
- תאפשר תקופת הסתגלות והתאמתה, תוך שינויים הדרגתיים בהקצאת המקורות במשק.
- תמנע את הצורך בהעלאתה עתידית של שיעורי מס הכנסה ומע"מ.
- תאפשר השגת יציבות פיסקאלית (הישג מקצועי ופוליטי משמעותי מאד) בקלות יחסית, תוך מזעור עלות פוליטית.

דוגמאות לרפורמות ולצעדים עתידיים

אפשר לחשוב על רשימה מאד ארוכה ומקיפה של רפורמות "עתידיות" שניתן לחוקק אותן כבר עכשיו. כאן מובאות רק כמה דוגמאות.

ביטול פטורים ממע"מ

הממשלה תקדם חבילת חוקים אשר תבטל הטבות מע"מ, כולל שלוש הטבות המע"מ המרכזיות.

על מנת לאפשר תקופת הסתגלות וכדי לצמצם את עלויות המעבר, יינקטו שני צעדים:

1. ביטולי ההטבות ייכנסו לתוקף בשנת 2023.
2. תוך חודש מיום אישור ביטולי ההטבות בממשלה, שר האוצר וראש הממשלה יקימו צוות, בהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים וראש המועצה הלאומית לכלכלה, שיבחן האם, באיזו מידה ולאיזו תקופה נדרש סיוע (תקציבי או אחר) לענפים הכלכליים ולאזורים שנשמכים כיום במידה יוצאת דופן על הטבות המע"מ. הצוות יגיש את המלצותיו לממשלה תוך 3 חודשים מיום הקמתו.

הסבר

בישראל קיימים שלושה פטורים מרכזיים מתשלומי מע"מ: פירות וירקות, שירותי תיירות חוץ, וצריכה באזור העיר אילת. בנוסף, קיימים כמה פטורים קטנים ונקודתיים.

הטבת מס מסייעת למקבליה, אך מחייבת העלאה של שיעורי המס כדי לממן את עלותה. בנוסף הטבות מס – ובמיוחד הטבות מע"מ – מסבכות את חוקי המס, מעודדות התחמקות והימנעות מתשלום מס-אמת, פוגעות ברווחתו של כלל הציבור ומסתירות את ההיקף האמיתי של מעורבות הממשלה במשק. המאפיין הבולט של הטבות מס רבות הוא שהן מעניקות לקבוצה אחת הטבה אשר התועלת המצרפית הגלומה בה נמוכה לאין ערוך מהעלות המוטלת על יתר הציבור.

ביטול שלוש הטבות המע"מ יכול לצמצם את הגירעון ובמקביל להקטין עיוותים.

פרק הזמן בין מועד חקיקת החוק לביטול ההטבות ועד ליישום בפועל יאפשר היערכות מיטבית של המגזר העסקי, של משקי הבית, של הרשויות המקומיות ושל המדיניות הממשלתית.

ביטול הטבות במסים ישירים

הממשלה תקדם רפורמה שתכלול הפחתת שיעורי מס וביטולי פטורים והטבות מס. בין היתר:

1. חוק עידוד השקעות הון: החוק ימשיך במסגרתו הקיימת ובהתאם לקריטריונים המעודכנים בחוק לשנת 2017, אולם ייקבע כלל לפיו שיעור המס האפקטיבי על כל חברה הנהנית מחוק עידוד השקעות הון לא יפחת מ-8% באזורי פיתוח ומ-12% במרכז הארץ. בנוסף, ייקבע כלל לפיו סך הטבת המס בשנה מסוימת לא יעלה על סך עלויות ההעסקה של החברה (עם תקרת עלות שכר לעובד של 4 מיליון שקלים). בנוסף, יבוטלו ההטבה בתשלומי דיבידנדים והזכאות לפחת מואץ (הניתנות לחברות הזכאיות להיכלל בחוק עידוד השקעות הון). על מנת לאפשר תקופת הסתגלות וכדי לצמצם את עלויות המעבר, ביטולי ההטבות ייכנסו לתוקף **בשנת 2022**.
2. הטבת המס בגין חנייה במקום העבודה: תבוטל. על מנת לאפשר תקופת הסתגלות וכדי לצמצם את עלויות המעבר, ביטולי ההטבות ייכנסו לתוקף **בשנת 2024**.

הסבר

הטבות המיסוי הישיר בישראל רבות ומגוונות. הטבת מס מסייעת למקבליה, אך מחייבת העלאה של שיעורי המס כדי לממן את עלותה. בנוסף הטבות מס מסבכות את חוקי המס, מעודדות התחמקות והימנעות מתשלום מס-אמת, פוגעות ברווחתו של כלל הציבור ומסתירות את ההיקף האמיתי של מעורבות הממשלה במשק. המאפיין הבולט של הטבות מס רבות הוא שהן מעניקות לקבוצה אחת הטבה אשר התועלת המצרפית הגלומה בה נמוכה לאין ערוך מהעלות המוטלת על יתר הציבור.

[להרחבה ר' <https://goo.gl/6TLqhp>]

הסבר פרטני בנושא הטבת המס לחנייה במקום העבודה

מערכת המס בישראל השכיחה בדרך כלל לטפל בצורה יעילה וצודקת בהטבות השונות שהמעסיקים מעניקים לעובדיהם. המיסוי של ההטבות מונע תכנוני מס לא ענייניים, מגדיל את היעילות הכלכלית לטובת כלל האזרחים, ומאפשר קיום לאורך זמן של שיעורי מס נמוכים יחסית על כלל העובדים. ואולם נותרה הטבה אחת שאינה ממוסה כלל – מתן מקום חנייה לעובד על חשבון המעסיק. המעסיק מקבל הכרה בהוצאות על מקום החנייה, אך העובד אינו משלם מס על זקיפת ההטבה (בניגוד לזקיפת הטבות אחרות, כגון שימוש פרטי ברכב של המעסיק או ארוחת צהריים על חשבון המעסיק). ראוי לבטל הטבה זו – היא מייצרת לא רק חוסר יעילות וחוסר צדק, אלא גם עומסי תנועה כבדים, זיהום אוויר הגורם לתחלואה מיותרת, ותאונות דרכים.

[להרחבה ר' <https://goo.gl/QGF7fa>]

ביטול הפטור ממס שבח לדירות יחידות

יוטל מס שבח על רווח ריאלי (בשיעור השווה למס המוטל על רווחי הון) על כלל הדירות למגורים בעת המכירה; במקרה שמשקיע בדירה (יחידה או לא-יחידה) יבקש לקבל הכרה בהוצאות ריבית על הלוואה או משכנתא שלקח לצורך רכישת הדירה, הרווח הריאלי בעת מכירה הדירה ימוסה כהכנסה מיגעה אישית, ולא כרווח הון פאסיבי.

על מנת לאפשר תקופת הסתגלות וכדי לצמצם את עלויות המעבר, ביטולי ההטבות ייכנסו לתוקף **בהדרגה**. מס השבח לא יחול על דירות יחידות שהיו קודם לכן פטורות ממס שבח ושיימכרו ב-3 השנים הראשונות מתאריך חקיקת חוק זה; לגבי דירות יחידות שהיו קודם לכן פטורות ממס שבח ושיימכרו בשנה הרביעית מתאריך חקיקת חוק זה תינתן הנחה של 75% בתשלום המס; לגבי דירות יחידות שהיו קודם לכן פטורות ממס שבח ושיימכרו בשנה החמישית מתאריך חקיקת חוק זה תינתן הנחה של 50% בתשלום המס; לגבי דירות יחידות שהיו קודם לכן פטורות ממס שבח ושיימכרו בשנה השישית מתאריך חקיקת חוק זה תינתן הנחה של 25% בתשלום המס;

הסבר

העיוותים הקיימים כיום במיסוי בשוק הדירות למגורים גורמים להגדלה מלאכותית של הביקוש לרכישת דירות מגורים. הם גם פוגעים ביעילות הקצאת המקורות במשק ובצמיחה (כתוצאה מהשקעה עודפת בדירות מגורים (ובמיוחד דירות מגורים יחידות, הפטורות כיום כמעט לחלוטין ממסים) על חשבון השקעות פיננסיות (בשוק ההון) וריאליות (בפירמות, בטכנולוגיה, במכונות ובציוד). בנוסף, מדיניות המיסוי הקיימת מסבסדת בעלות על דירת המגורים לעומת אלטרנטיבה של מגורים בשכירות, עקב מתן הטבות מס מפליגות לדירות יחידות לעומת מיסוי משמעותי של השקעה בדירות לא יחידות (כאשר חלק מהמיסוי מתגלגל בהכרח לשוכרים).

[להרחבה ר' <http://goo.gl/5VaqrP>]