

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

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
אוקטובר 2020



בניגוד למיתוס, המסים בישראל ממש לא נמוכים

ניסן אברהם – חוקר בפורום קהלת לכלכלה

[פורסם בעיתון גלובס ב-13 באוקטובר 2020]

מכוני מחקר המזוהים עם השמאל-הכלכלי טוענים לאחרונה שנטל המס הכולל בישראל נמוך יחסית ל-OECD. יש שהרחיקו-לכת שטענו כי ישראל אחרונה ב-OECD ב"מידת המחויבות שמטילה המדינה על מעסיקים להשתתף בביטוח עובדיהם". אולם, כשהנתונים אינם מתיישבים עם האינטואיציה, נדרש לבחון אותם לעומק. במחקר מקיף¹ מצאנו כי מסים רבים שמוטלים על הציבור אינם נכללים בנטל המס המדווח. התערבות הממשלה במשק באמצעות רגולציה כתחליף לגביית מסים ושיטת המיסוי על קצבאות יוצרות הטיה במדידת נטל המס – בעיקר בשל ההבדלים שאפרט כאן:

1. בישראל העובדים והמעסיקים מחויבים להפריש את תשלומי הפנסיה לקרנות פנסיה פרטיות כתשלום חובה במסגרת השכר. ניתן לחשוב על מנגנון אלטרנטיבי לחובת ההפרשה של מעסיקים לפנסיה עבור עובדיהם: המעסיקים יחויבו לשלם מס לממשלה, והממשלה תפקיד את סך המס לחשבונות הפנסיה של העובדים. כמובן שבמקרה כזה נטל המס הנמדד יהיה גבוה הרבה יותר מזה הנמדד כיום,

¹ ניסן אברהם ומיכאל שראל, האם הוצאות הממשלה בישראל נמוכות בהשוואה בין-לאומית, והאם רצוי להגדילן? פורום קהלת, נייר מדיניות מס' 50, יוני 2019. המאמר נגיש בכתובת: <https://bit.ly/2Rk3TQJ>

כאשר ההשפעות הכלכליות של שני המנגנונים כמעט זהות. ברוב מדינות ה-OECD ההפרשות לפנסיה ממלכתית דומות למנגנון האלטרנטיבי הזה, והן עוברות דרך תקציב המדינה. אילו חישבנו את התשלומים לפנסיה כחלק מהמסים למדינה, כנהוג ביתר מדינות ה-OECD, היינו מקבלים שנטל המס היה צפוי לגדול ב-2.8 אחוזי תוצר. זה לבדו מציב את נטל המס בישראל בקרבת ממוצע ה-OECD.

הטענה כי מידת המחויבות הנמוכה שמטילה המדינה על מעסיקים להשתתף בביטוח עובדיהם מתבססת על הכנסות של ביטוח לאומי מדמי מעסיקים ולכן מתעלמת מהבדל מוסדי זה. למעשה, לאחר שמתחשבים במנגנון המנדטורי של פנסיה פרטית, הנטל על המעסיקים בישראל כבר גבוה בהרבה מהמדווח.

יתר על כן, יש לציין שהפרדה בין הפרשה של "חלק מעסיק" ושל "חלק עובד" היא בחלקה הגדול פיקטיבית משום שהיא על חשבון שכרו של העובד אך מבלי שהוא מודע לכך. מחקרים שבחנו את אופן החלוקה בין מעסיקים לעובדים בנטל על תשלומי המעסיק, הגיעו למסקנה כי לאחר מספר שנים מהחלת חובת התשלום על מעסיקים הנטל התקזז באופן חלקי או מלא משכר העובדים.²

2. רוב מדינות ה-OECD נוקטות מדיניות של מיסוי קצבאות. משמעות הדבר היא שחלק גדול מתשלומי הקצבאות חוזר לקופת המדינה. באופן זה נטל המס גדל מלאכותית, מבלי שתהיה לו השפעה ריאלית כלשהיא. בישראל קיים פטור ממס הכנסה על רוב הקצבאות (למעט דמי לידה, דמי אבטלה ותגמולי מילואים), ובדרך-כלל הן חייבות חייבים בדמי ביטוח בריאות מינימליים. לכן רמת המיסוי בישראל על קצבאות היא מהנמוכות ביותר. גורם זה מגדיל באופן מלאכותי את הפער בנטל המס בין ממוצע ה-OECD לישראל ביותר מ-1.1 אחוז תוצר.

3. עלויות ביטחון רבות מוטלות על הציבור ואינן נכללות בנטל המס. למשל, חוק גיוס חובה המאפשר למערכת הביטחון לשלם משכורות נמוכות למשרתי החובה. עלות אלטרנטיבית זו דומה למס גולגולת המוטל עליהם. ישנן עלויות נוספות, כמו חובה על הוספת חדר ממ"ד המייקרת את מחיר הדירה. העלויות הנוספות מוערכות על מעל ל-2 אחוזי תוצר.

A. Brender (2016). "The Welfare and Labor Market Effects of Mandatory Pension Saving: Evidence from the Israeli Case", In Beyond the austerity dispute: new priorities for fiscal policy, 336-365, Banca d'Italia.

4. תמיכה ממשלתית בקבוצות מסוימות, למשל בחקלאים. התמיכה בחקלאים בישראל אינה נכללת בנטל המס. ברוב מדינות ה-OECD התמיכה בחקלאים היא חלק מתקציב המדינה, בעוד התמיכה בישראל היא בהגנות ייחודיות באמצעות תמיכה במחירי שוק על-ידי הטלת מכסי מגן על יבוא. זאת, מתוך מטרה להעלות את מחיר תוצרת המקומית. מנקודת מבטם של משקי-הבית, הם משלמים את העלות של מדיניות התמיכה, אך לא באמצעות מסים שהממשלה גובה ומשתמשת בהם למימון סבסוד לחקלאים, אלא באמצעות מחירים גבוהים במיוחד. אילו נרשמה התמיכה במחירי השוק כחלק מתקציב המדינה, נטל המס בישראל היה גדל בכ-0.4 אחוז תוצר.

5. הבדל משמעותי נוסף הוא הדמוגרפיה. שיעור הקשישים בישראל הוא מהנמוכים ביותר ב-OECD. רוב מדינות ה-OECD נאלצות להוציא סכומים גבוהים יותר על ביטחון סוציאלי ובריאות, וכתוצאה מכך ההוצאה הממשלתית הכוללת גדולה יותר מאשר במדינות ישראל. את ההוצאות הגבוהות הן מממנות באמצעות נטל מס גבוה יותר.

לאחר התחשבות בהבדלים נטל המס בישראל דומה לנהוג במדינות ה-OECD, והנטל על המעסיקים בביטוח עובדיהם כבר גבוה בהרבה מהמדווח. השוואה פשטנית של נטל המסים בין מדינות בהתעלם מהבדלים ביניהן דומה להשוואת תפוחים לתפוזים ומובילה למסקנות שגויות.