



הכנסת

מחלקת מידע ומחקר

מס הכנסה שלילי

ניתוח כלי מדיניות זה, והאפשרויות ליישומו בישראל

ד' בסיון תשס"ו

31 במאי 2006

כתיבה: אליעזר שוורץ

אישור: שרון סופר, ראש צוות

הכנסת, מחלקת מידע ומחקר

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6408240-02

פקס: 6496103-02

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ זבולון אורלב, ועניינו בחינת הסוגיה של מס הכנסה שלילי (זיכוי מס ברי החזר).

במסמך זה ארבעה חלקים מרכזיים:

- הבסיס התיאורטי של מודלים של מס הכנסה שלילי.
 - סקירה קצרה של מודלים של מס הכנסה שלילי המיושמים במדינות השונות.
 - עמדות הגופים העיקריים במשק הישראלי בנוגע להפעלת מס הכנסה שלילי בישראל.
 - הזיקה בין מס הכנסה שלילי לבין כלי מדיניות אחרים כגון: שכר מינימום.
- כשבוחנים את האפשרות ליישום מס הכנסה שלילי צריך לבדוק האם היישום יביא להשגת היעדים לשמם הופעל. מקובל לטעון כי הפעלת מס הכנסה שלילי אמורה להגביר את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, לצמצם את ממדי העוני ולהביא לחלוקה צודקת יותר של ההכנסות.

1. מס הכנסה שלילי - רקע תיאורטי

בספרות הכלכלית הרעיון של מס הכנסה שלילי מיוחס לכלכלן האמריקאי מילטון פרידמן.¹ בספרו "קפיטליזם וחירות"² שראה אור לראשונה בשנת 1962, מקדיש פרידמן את הפרק האחרון לנושא של הקלת העוני. במסגרת זו טוען פרידמן כי ההסדר המעשי ביותר להקלת העוני, הוא באמצעות מס הכנסה שלילי. הרעיון הבסיסי הוא שכפי שקיימת רמת שכר מינימלית שרק מי שנמצא מעליה מחויב בתשלום מס, כך מי שהכנסתו נופלת מרמה זו ישלם מס שלילי כלומר יקבל תשלום כספי.

בכדי להמחיש את הרעיון מביא פרידמן דוגמא מספרית המניחה כי רמת השכר המינימלית לתשלום מס היא \$600. הרעיון של מס הכנסה שלילי קובע, כי כל אדם שהכנסתו מתחת לרמה זו יקבל תשלום של אחוז מסוים מההפרש בין הכנסתו לרמה המינימלית שנקבעה. אם לדוגמא ייקבע שיעור של 50% הרי ששיעורי המס השלילי יהיו כדלקמן:

הכנסה	ההפרש בין הכנסה לרמת המס המינימלית	הסכום שייקבל על פי מודל המס השלילי
0	600	300
150	450	225
450	150	75
600	0	0

¹ פרידמן מילטון, "קפיטליזם וחירות", הוצאת שלם (תרגום לעברית), ירושלים 2002, עמ' 175-179.

² אמנם מקובל ליחס את המושג לפרידמן, אך ישנם כלכלנים שקדמו לפרידמן שכבר דנו ברעיון של הבטחת הכנסה בסיסית באמצעות מערכת המיסוי ובהם: Juliet Rhys- Williams (1940). במקביל לפרסומו של פרידמן בשנת 1962, פרסם בשנות ה-60 החוקר Robert Lampman מסמכים רבים בנושא ונחשב לחוקר המוביל בתחום.

כמובן שמדובר בדוגמא בלבד ובפועל שיעורי התמיכה יכולים להיות מדורגים בדומה למס ההכנסה. יישום מערכת שכזו יאפשר לקבוע רמת הכנסה מינימלית שהכנסתו הנקייה של כל אדם לא תרד ממנה. לשיטתו, מנגנון זה ישולב עם מנגנון המיסים הקיים ולא יהיה צורך בגוף נוסף להפעלת התכנית.

פרידמן הציג את הרעיון של מס הכנסה שלילי, כמודל חליפי למנגנון הרווחה שהיה קיים באותה תקופה בארה"ב, וזאת במטרה לייעל את שירותי הרווחה ולהביא לחסכון כספי משמעותי. לצד היתרונות של הצעתו, פרידמן מודע גם לבעייתיות של התכנית בכך שיתכן ויישום התכנית יביא להגברת נטל המס על שכבות מסוימות באוכלוסיה.

להלן מספר טענות כנגד הפעלת ההסדר של מס הכנסה שלילי שהוצע על ידי פרידמן:

1. החזר המס יינתן גם לאנשים שאינם עובדים כלל. הסדר זה עלול לפגוע בתמריץ שלהם להיכנס למעגל התעסוקה.
 2. ייתכן והמס השלילי יביא לצמצום במספר שעות העבודה אצל עובדים המסתפקים בהכנסתם הנוכחית, וזאת כיוון שניתן לקבל אותה הכנסה עבור פחות שעות עבודה.
 3. בכדי ליישם תוכנית זו יש צורך בהקמת מערכת נתונים מרכזית שתרכז את המידע אודות הכנסותיהם של כלל העובדים. כיוון שמדובר במנגנון מורכב עלולים להיות ניסיונות להונות את המערכת בכדי לקבל הכנסה גבוהה יותר על ידי דיווח שיקרי בנוגע לרמת ההכנסה האמיתית. בכדי למנוע הונאות יש צורך במערכת אכיפה משוכללת שתגרוור עלויות רבות, כך שיתכן והפעלת מנגנון זה לא תביא לחסכון בהוצאות הממשלה עליו דיבר פרידמן.
 4. מדובר במנגנון שבא להחליף את מנגנוני הרווחה הקיימים כיום במדינות שונות, וייתכן שהדבר יביא בסופו של דבר להקטנת תקציבי הרווחה ולביטול רשת הביטחון הסוציאלית הקיימת, תוך פגיעה בשכבות החלשות.³
- למעשה, למעט מספר תכניות ניסוי שנעשו בעיקר בשנות ה-60 וה-70 ליישום תכניות של מס הכנסה שלילי, לא הופעל עד היום מודל של מס הכנסה שלילי על פי העקרונות הבסיסיים של פרידמן.⁴
- לפני שנציג תכניות שונות הקיימות בעולם ואת ההצעות השונות העומדות על הפרק בישראל נציג מספר פרמטרים המאפשרים הבחנה בין התכניות השונות:

1. מי זכאי להטבה- האם רק אנשים הנמצאים במעגל התעסוקה או גם אנשים שאינם עובדים.
2. האם ישנה משמעות למצב המשפחתי של מקבל ההטבה (האם יש תלות במספר ילדים ובסטטוס המשפחתי של העובד).
3. האם יש סף מינימלי לקבלת ההטבה הן מבחינת ההכנסה מעבודה והן מבחינת חלקיות המשרה.

³ סבירסקי ברברה ושלמה, "סוס טרויאני, מס הכנסה שלילי- לא מה שחשבתם", מרכז אדווה, ספטמבר 2005.

⁴ להרחבה על הניסויים שנעשו בארה"ב בסוף שנות ה-60 ותחילת שנות ה-70 ראה: <http://www.adva.org/ivrit/NegativeIncomeTax.pdf>, תאריך כניסה: 22 במאי 2006.

⁴ להרחבה על הניסויים שנעשו בארה"ב בסוף שנות ה-60 ותחילת שנות ה-70 ראה: <http://www.econlib.org/library/Enc/NegativeIncomeTax.html>, תאריך כניסה: 22 במאי 2006.

4. האם הכנסות שלא מעבודה נלקחות בחשבון בחישוב הזכאות.
5. מהי יחידת המס הנמדדת, האם משפחה או כל עובד בפני עצמו.
6. כיצד מחושב ההחזר, האם על בסיס סכום קבוע או שיעור מההכנסה וכו'.
7. האם סכום ההטבה נחשב כהכנסה לצורך חישובים שונים תלויי הכנסה.
8. האם מדובר בתחליף למערכות רווחה קימות או כצעד משלים.
9. מי מפעיל את המנגנון, האם רשויות המס, מוסדות הרווחה השונים (ביטוח לאומי) או שמא התשלום יבוא באמצעות המעבידים.

2. מנגנונים של מס הכנסה שלילי במדינות שונות

במספר מדינות קיימות כיום מערכות המכונות (בטעות) "מס הכנסה שלילי", למרות שאין מדובר במודל המקורי של מס הכנסה שלילי אלא בזיכוי מס למיניהם.

למערכות במדינות השונות מאפיינים שונים, וניתן לדבר על שני סוגים עיקריים של מערכות:

1. הבטחה של רמת הכנסה מינימלית לעובד מעל מספר שעות מסוים, תוך הפחתה הדרגתית של ההטבה כשמגיעים לסף השכר שנקבע; בקטגוריה זו כלולות אירלנד, בריטניה וניו-זילנד.
2. תוספת כאחוז מההכנסה ההעבודה, תוך הפחתה הדרגתית כשההכנסה עולה על הרף שנקבע; בקטגוריה זו כלולות ארה"ב וצרפת.⁵

2.1 ארה"ב - Earned Income Tax Credit (EICD)⁶

מערכת ה-EICD היא המנגנון המרכזי למלחמה בעוני של הממשלה הפדרלית בארה"ב. בנוסף ישנן תוכניות נוספות ברמת המדינות השונות לדוגמא: במדינת ניו-יורק ישנה תוספת של 20% מהתשלום הפדרלי, ובמדינת וויסקונסין ישנה תוספת בהתאם למספר הילדים (4% עבור ילד אחד, 14% עבור שניים ו-43% עבור שלושה ילדים ויותר).⁷

ה-EICD פועל בארה"ב מאז 1975 ומופעל על ידי רשויות המס במקביל למנגנוני רווחה שונים כדוגמת ה-Temporary Assistance for Needy Families (TANF). בראשית דרכו היה מדובר במנגנון קטן שמטרתו העיקרית הייתה עידוד העבודה, ולאחר השינויים שעבר בשנות ה-80 וה-90 הפך למנגנון המרכזי למלחמה בעוני. בשנת 1975 נהנו כ-6.2 מיליון אנשים מזיכויי מס בהיקף של כ-1.25 מיליארד דולר (4.3 מיליארד במחירי 2003), ההטבה המרבית עמדה על סכום של \$400 (במחירי 2003) \$1,350.

⁵ החלוקה הנ"ל מתבססת על: עדי ברנדר ומישל סטרבצ'ינסקי, תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה ותחולת העוני של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך, סדרת מאמרים לדיון, מחלקת המחקר, בנק ישראל, אוגוסט 2005, באתר האינטרנט: www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0507h.pdf, תאריך כניסה: 22 במאי 2006.

⁶ אתר רשות המיסים האמריקאית (IRS), http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=96406_00.html, תאריך כניסה: 22 במאי 2006.

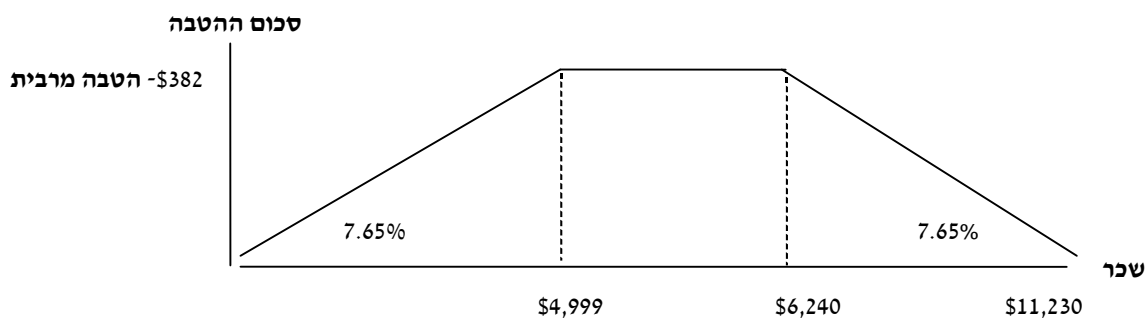
⁷ הנתונים מתבססים על: <http://www.policylibrary.com/redistribution/creditsUS.htm>, תאריך כניסה: 22 במאי 2006.

ורמת ההכנסה המרבית המאפשרת זכאות להטבה עמדה על \$8,000 (\$27,350 במחירי 2003). לעומת זאת, בשנת 2003 היקף ההטבות עמד על כ- 39 מיליארד דולר, ההטבה המרבית הייתה \$4,204 וההכנסה המרבית לזכאות הייתה \$34,692. בשנת 2000 נהנו כ- 55 מיליון בני אדם מזיכויי מס לעומת כ- 6 מיליון בלבד שנהנו מקצבאות ה-TANF.⁸

מאפייני המודל האמריקאי :

- ההתייחסות למשפחה היא כיחידת מס אחת. זוג נשוי שבו שני בני הזוג עובדים, חייב להגיש בקשה משותפת.
- ישנה חובת דיווח כללי והזיכוי ניתן לאחר הדיווח השנתי.
- ניתן לקבל מקדמה מהמעביד על חשבון הזיכוי השנתי.
- קבלת זיכוי מס במסגרת ה-EICD לא פוגעת בהכרח בזכאות לקבל קצבאות רווחה שונות כגון: השלמת הכנסה, סיוע בדיור ועוד.⁹ כמו כן התכנית מופעלת במקביל לאכיפת שכר מינימום.
- בעלי הכנסה שנתית מהון מעל לסכום מסוים לא זכאים להטבה. בשנת 2006 ההכנסה המרבית המותרת מהון היא \$2,800.
- בהכנסות הנמוכות ההטבה ניתנת כשיעור קבוע מההכנסה. ישנו טווח הכנסות בו סכום ההטבה קבוע, והחל מרמת הכנסה מסוימת חלה שחיקה הדרגתית בסכום ההטבה (בשיעור קבוע) עד לרמת שכר בה כבר לא ניתנת ההטבה.
- שיעורי ההטבה ושחיקתה וכן רמות השכר הקובעות לעניין הזכאות, משתנים בהתאם למספר המפרנסים בבית ומספר הילדים הזכאים.¹⁰

להלן דוגמא לשיעור ההטבה עבור מפרנס יחיד ללא ילדים זכאים (ע"פ הטבלה בעמוד הבא) :



⁸ על פי המופיע בפרסום של מרכז אדווה, ראה הערה 3.

⁹ <http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=96406.00.html>

¹⁰ הזכאות של כל ילד נקבעת בהתאם לגילו ומקום מגוריו, כלומר האם התגורר עם מבקש ההטבה בתחומי ארה"ב לפחות במהלך חצי השנה האחרונה

להלן שיעורי הזיכויים לשנת 2003 בהתאם למספר הילדים והמפרנסים בבית: ¹¹

סטטוס מגיש הבקשה						
זוג עובד שהגיש בקשה			רווק/ מפרנס יחיד/ אלמן			
שני ילדים ומעלה	ילד אחד זכאי	ללא ילדים זכאים	שני ילדים ומעלה	ילד אחד זכאי	ללא ילדים זכאים	
40%	34%	7.65%	40%	34%	7.65%	שיעור ההטבה
\$4,204	\$2,547	\$382	\$4,204	\$2,547	\$382	הטבה מרבית
\$10,510	\$7,490	\$4,990	\$10,510	\$7,490	\$4,990	הכנסה בה מגיעים להטבה מרבית
\$14,730	\$14,730	\$7,240	\$13,730	\$13,730	\$6,240	תחילת השחיקה
21.06%	15.98%	7.65%	21.06%	15.98%	7.65%	שיעור שחיקת ההטבה
\$34,692	\$30,666	\$12,230	\$33,692	\$29,666	\$11,230	הכנסה בה מאבדים את ההטבה

מחקרים שונים שבדקו את יעילות התכנית האמריקאית להרחבת התעסוקה וצמצום העוני מראים כי אומנם התכנית ממוקדת בבעלי הכנסה נמוכה ובינונית, אך עקב מבחן ההכנסות המשפחתי המקיף לא כל בעלי השכר הנמוך נהנים מההטבה. כמו כן נמצא כי התכנית הביאה להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בעיקר בקרב משפחות חד הוריות ובנוסף צמצמה התכנית את ממדי העוני בשנת 2000 ב-1.5 נקודות האחוז.¹² מנתוני רשות המיסוי האמריקאית עולה, כי כ- 30% ממקבלי ההטבה קיבלו אותה בטעות.¹³

2.2. אירלנד - Family Income Supplement (FIS)¹⁴

מאפייני המודל האירי :

- ההטבה ניתנת בצורת תשלום שבועי למשפחות עובדות בעלות הכנסה נמוכה (כולל משפחות חד הוריות). התשלום מועבר ישירות לחשבון הבנק של המוטב, ובמידה ואין לו

¹¹ הנתונים ביחס לשנת 2003 מתבססים על דו"ח שהוגש לקונגרס באוגוסט 2005: http://www.irs.gov/pub/irs-utl/irs_earned_income_tax_credit_initiative_final_report_to_congress_october_2005.pdf. יודגש כי בכל שנה מתעדכנים הסכומים השונים. לפירוט השינויים ניתן לעיין באתר רשות המיסים:

<http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=150513,00.html>

¹² דו"ח הוועדה לנושא יחסי הגומלין בין שוק העבודה למוסד לביטוח לאומי, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 2004, נתקבל בדוא"ל מהמוסד לביטוח לאומי ב- 16 במאי 2006. וכן המחקר של בנק ישראל, ראה הערה 5.

¹³ אתר רשות המיסים האמריקאית, <http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=119267,00.html>, תאריך כניסה: 22 במאי 2006.

¹⁴ אתר המשרד לענייני חברה ומשפחה באירלנד: <http://www.welfare.ie/publications/sw22.html>, תאריך כניסה: 22 במאי 2006.



חשבון יש פתרונות אחרים. משך ההטבה הוא 52 שבועות, ולאחר מכן יש להגיש בקשת זכאות חדשה.

- זכאים להטבה רק בעלי עבודה קבועה (עבודה הצפויה להימשך לפחות שלושה חודשים).
- עבודה של לפחות 19 שעות שבועיות או 38 שעות בשבועיים. במקרה של זוג ניתן לצרף את שעות העבודה של שני בני הזוג לצורך בדיקת הזכאות.
- ההטבה ניתנת למשפחות שיש להן לפחות ילד אחד עד גיל 18, או ילד עד גיל 22 הלומד בתכנית לימודים מלאה. ואשר הכנסתן נמוכה מהסף שנקבע בהתאם למספר הילדים.
- ההכנסה לצורך בדיקת הזכאות כוללת את כלל ההכנסות נטו מעבודה של שני בני הזוג.
- ההטבה היא בשיעור של 60% מההפרש בין ההכנסה לסף שנקבע בהתאם למספר הילדים.
- ההטבה ניתנת במקביל להטבות סוציאליות נוספות כגון: קצבאות נכות ועוד, אך ישנן מספר קצבאות שקבלתן מונעת קבלת הטבה זו כגון: דמי אבטלה וקצבאות פנסיה.

להלן סף ההכנסה שנקבעה בהתאם למספר הילדים:

מספר ילדים	סף ההכנסה השבועית למשפחה (באירו)
1	465
2	510
3	565
4	630
5	705
6	775
7	845
8 ומעלה	905

בנוסף למדינות אלה ישנן מדינות נוספות המפעילות מערכת של מס הכנסה שלילי ובהן: בריטניה - **Working Families' Tax Credit (WFTC)**¹⁵, צרפת וניו זילנד.

¹⁵ להרחבה לגבי המודל הבריטי ניתן לעיין באתר מינהל ההכנסות והמיסוי בבריטניה: <http://www.hmrc.gov.uk>

3. הפעלת מס הכנסה שלילי בישראל

בעקבות החלטת הממשלה בנושא, הוקם צוות בין משרדי שדן בין השאר גם בהצעה ליישום מערכת של מס הכנסה שלילי בישראל. במסגרת הדיונים הותוו העקרונות הכלליים של מערכת שכזו ועל פי קווים אלו גובשו ההצעות של הגופים השונים. לצוות המרכז את הנושא במשרד האוצר הוגשו שתי הצעות של בנק ישראל, הצעה של המוסד לביטוח לאומי וכן הצעה של אגף כלכלה ומחקר שבמשרד האוצר. בשלב ראשון נציג בקצרה את המאפיינים העיקריים של ההצעות השונות ואת עמדות הגופים השונים, ולאחר מכן נפרט ביחס להצעות הביטוח לאומי ולמחקר שנעשה בבנק ישראל.

3.1 סיכום ההצעות השונות שהוגשו¹⁶

להלן סיכום הצעות הצדדים וההשלכות של כל הצעה כפי שסוכמו על ידי משרד האוצר במסגרת ה"תכנית לצמצום הפערים החברתיים במדינת ישראל".

עלויות וגובה הזיכוי של ההצעות השונות:

עלות שנתית ¹⁷	"מקבלים עניים"	סה"כ מקבלים	גובה זיכוי מוצע	
מיליארדי ש"ח	אלפים		ש"ח בחודש	
1 - 1.5	98	260 – 293	324 – 428	ביטוח לאומי
1.1 – 1.2	103 – 109	268 – 278	324 – 372	בנק ישראל 1
0.7 – 1.2	25 - 79	221 – 487	249 – 472	בנק ישראל 2
1	115	183	472	אגף כלכלה ומחקר באוצר

השפעת ההצעות השונות על תחולת העוני:

מדד ג'יני לאי שוויון	תחולת עוני בקרב משפחות עובדות	תחולת עוני בקרב ילדים	תחולת עוני כללית	
0.379	11.4%	33.2%	20.3%	המצב ב- 2004
0.375	10.15%	30.9%	19.35%	ביטוח לאומי
0.374	9.8%	30.15%	19.2%	בנק ישראל 1

¹⁶ מתבסס על מצגת שהוכנה במשרד האוצר בפברואר 2006 בנושא: "תכנית לצמצום הפערים החברתיים בישראל".

¹⁷ לא כולל עלויות תפעול והקמה הנאמדות בכמה עשרות מיליוני ש"ח בשנה.

0.377	9.9%	31.35%	19.85%	בנק ישראל 2
0.375	9.8%	30.6%	19%	אגף כלכלה ומחקר

מעיון בנתונים עולה כי הפעלת תכנית מס הכנסה שלילי בעלות של 1.5 – 1 מיליארדי ש"ח תביא לכל היותר לתוצאות הבאות:

- הקטנת תחולת העוני ב- 1.3 נקודות האחוז, שהם ירידה של 6.4% בתחולת העוני ביחס למצב המוצא.¹⁸
- הקטנת תחולת העוני בקרב משפחות עובדות ב- 1.6 נקודות האחוז, שהם ירידה של 14% בתחולת העוני בקרב משפחות עובדות ביחס למצב המוצא.
- הקטנת מדד ג'יני בכ- 1.3%.

3.2. עמדות הצדדים בנוגע להפעלת מס הכנסה שלילי בישראל

ביטוח לאומי¹⁹

המוסד לביטוח לאומי מצדד בהפעלת מס הכנסה שלילי בהתאם לעקרונות שגובשו בהצעות שהגיש המוסד למשרד האוצר כפי שמפורט בהמשך המסמך.

בנק ישראל²⁰

בבנק ישראל נערכו מספר מחקרים שבחנו את ההשלכות של הפעלת מס הכנסה שלילי. במחקר שערך ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי המשנה למנהלת מחלקת המחקר, נמצא שמס הכנסה שלילי יכול להקטין באופן ניכר את העוני בקרב המשפחות שיש בהן עובדים (כ- 25,000 משפחות עובדות יצאו ממעגל העוני). אם זאת מציין החוקר שההשפעה על הכניסה למעגל התעסוקה בקרב השכבות החלשות לא תהיה גדולה.

¹⁸ אם במצב המוצא (תחולת העוני בשנת 2004) תחולת העוני הכללית עמדה על 20.3%, הרי שירידה ב- 1.3 נקודות האחוז בתחולת העוני מהווה שינוי של 6.4% ביחס לתחולת העוני במצב המוצא (20.3%).

¹⁹ עמדת המוסד לביטוח לאומי מתבססת על מסמכים שהועברו על ידי הגב' מירי אנדבלד, דוא"ל, 16 במאי 2006, וכן על הדו"ח של המוסד לביטוח לאומי, ראה הערה 12.

²⁰ עמדתו של בנק ישראל כפי שמופיע במסמך זה, מתבסס על מחקרם של ברנדר וסטרבצ'ינסקי (ראה הערה 5) ועל ההודעה לעיתונות בנושא, <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/050807/050807a.htm>, תאריך כניסה: 22 במאי 2006. עמדתה של ד"ר קרנית פלוג מוצגת כפי שפורסם באתר ynet בכתבה: "מס הכנסה שלילי- למי זה טוב, והאם זה יקרה", תמר ברזילי, <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3095610,00.html>, תאריך כניסה: 22 במאי 2006.



מנהלת מחלקת המחקר בבנק ישראל, ד"ר קרנית פלוג, תומכת אף היא בהפעלת מס הכנסה שלילי ואומרת כי הפעלתו של מס הכנסה שלילי אמורה להגדיל את ההכנסה הפנויה של עובדים בעלי משכורת נמוכה יחסית. לדבריה, מס שלילי הוא כלי חשוב במאבק בעוני בעיקר כשהעוני גדל גם בקרב אוכלוסיות המצויות בשוק העבודה.

בנוגע לאופן הפעלת המנגנון, היא מציעה לבנות מערכת שתאחד את הנתונים המצויים בידי מס הכנסה והביטוח הלאומי, ותאפשר הפעלת המנגנון על בסיס הכנסות מעבודה בלבד.

משרד האוצר²¹

כשבאים לבחון את הכדאיות בהפעלת מס הכנסה שלילי צריך לבחון זאת במבחן עלות-תועלת מול כלי מדיניות אחרים. מהנתונים שהוצגו עולה כי ההשפעה של מס הכנסה שלילי על צמצום ממדי העוני, אי השוויון והרחבת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, קטנה יחסית לעלות הגבוהה של התכנית.

לאחר בחינה מעמיקה של הסוגיה, הגיעו באגף התקציבים למסקנה כי אין הצדקה להפעלת מס הכנסה שלילי בישראל, בעיקר לאור העלות הגבוהה של התכנית מול הישגיה המצומצמים יחסית. לטענתם, ההשפעה החיובית של הפעלת מס הכנסה שלילי על תחולת העוני היא רק בטווח הקצר. לעומת זאת ליישום צעדים אחרים תהיה השפעה גדולה יותר לטווח הארוך, זאת כיוון שמס הכנסה שלילי מטפל בתוצאות ולא בשורש הבעיה בניגוד לכלי מדיניות אחרים. כמו כן, שיטת היישום המקובלת ולפיה שיעור ההטבה עולה עם עליית השכר, מביאה לכך שעובדים בעלי הכנסה נמוכה יותר (עניים יותר) נהנים פחות מההטבה ובכך לא מושגת המטרה של צמצום העוני. בנוסף, הסכומים המתקבלים ממס הכנסה השלילי נמוכים יחסית ולא בהכרח מהווים תמריץ להגברת ההשתתפות בכוח העבודה.

לדעתם, ניתן להגיע להישגים טובים יותר בצמצום העוני והגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, על ידי הפעלת כלי מדיניות אחרים וזאת בעלויות נמוכות יותר. לדוגמא: ניתן לסבסד מעונות יום לילדים לבעלי הכנסה נמוכה, כך שהכנסתם הפנויה תגדל, והסידור לילדים יאפשר את הרחבת השתתפותם במעגל העבודה. כמו כן ניתן להשקיע בהכשרה מקצועית ועידוד העבודה בקרב אוכלוסיות עניות, ובכך לתת להם כלים שיאפשרו את השתלבותם בכוח העבודה וכתוצאה מכך יצאו ממעגל העוני.

בהקשר זה כדאי לציין מספר נתונים העולים מהניסיון של מדינות אחרות ביישום מס הכנסה שלילי. היעילות של מנגנון מס הכנסה השלילי האמריקאי היא בעיקר בקרב משפחות חד הוריות, וכן אחוז גדול ממקבלי ההטבה מקבלים אותה שלא בצדק.

3.3 פירוט ההצעות והמחקרים השונים

ביטוח לאומי²²

²¹ עמדת משרד האוצר מתבססת על שיחה עם מר שגיא בלשה, רכז ביטוח לאומי באגף התקציבים- משרד האוצר, 29 במאי 2006. וכן על המצגת שהוכנה בנושא, ראה הערה 16.

כבר בשנת 2001 הציע המוסד לביטוח לאומי לשקול יישום של זיכויי מס לבעלי שכר נמוך (תכנית מס הכנסה שלילי). ועדה שמינה מנכ"ל הביטוח הלאומי ערכה מחקר מקיף בנושא שבסיומו שבה והמליצה על הנהגת תכנית שכזו.

במסגרת דיוני הצוות הבין משרדי הציע המוסד לביטוח לאומי שתי הצעות להפעלת מס הכנסה שלילי בישראל. להלן המאפיינים הבסיסיים של הצעות הביטוח הלאומי:

- התכנית מיועדת למשפחות שכירים עם ילדים.
- התכנית במידה ותופעל, לא תבוא במקום קצבאות הקיימות כיום כדוגמת: קצבאות ילדים וגמלת הבטחת הכנסה, אלא תהווה נדבך נוסף לתמיכה הקיימת. הזיכוי שינתן לא יחשב כהכנסה לצורך קביעת הזכאות לקצבאות אחרות.
- התכנית תופעל על ידי מס הכנסה, והזיכוי שיינתן יהיה חלק אינטגרלי מפונקציית המס.
- כל אחד מבני הזוג יהיה זכאי לזיכוי מס, בהתאם לשכרו בלבד. הכנסות שאינן מעבודה (הכנסות מהון או קצבאות) לא ילקחו בחשבון בחישוב הזכאות.
- הזכאות לא מותנית בסף של היקף משרה או הכנסה מעבודה.
- משפחות שההכנסה הכוללת מעבודה של שני בני הזוג עולה על 10,000 ש"ח- לא תהינה זכאיות לזיכוי.
- במשפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא שכיר והשני עצמאי יינתן הזיכוי לעובד השכיר בלבד. ואולם, במכלול ההכנסה מעבודה תובא בחשבון גם ההכנסה מעבודה עצמאית. משפחות שבהן המפרנס/ים עצמאיים בלבד לא תהיינה זכאיות לזיכוי.
- הזיכוי המרבי יעלה בהתאם למספר הילדים במשפחה.
- כל הפרמטרים של התכנית יוגדרו במונחי שכר ממוצע.

בגיבוש מאפייני ההצעות הנחו את החוקרים מספר עקרונות:

1. פישוט ההצעות, כך שתתאפשר הפעלה מהירה של התכנית על בסיס הנתונים הקיימים כיום במערכות השונות.
2. התייחסות לכל עובד מבני הזוג בנפרד (לא כיחידת מס אחת) כדי שהחלטות שיקבלו על היצע העבודה לא יהיו תלויות אחד בשני, וכן למנוע פערי שכר קיצוניים בין בני הזוג.
3. אי קביעת סף להיקף משרה או הכנסה בכדי למנוע פגיעה באנשים בעלי שכר או היקף משרה נמוכים שלא מרצונם או מתוקף מצבם שלא מאפשר עמידה בקריטריונים.

להלן פירוט ההצעות:

תוספת קבועה לילד	נקודת איפוס	שיעור ניכוי	זיכוי מרבי	תחום עולה	שיעור סבסוד	מס' ילדים	
אין	4,890	15	334	0 - 80% מהשכר הממוצע (2,668 ₪)	12.5	1	הצעה 1
	5,335	15	400		15	2	
	6,225	15	534		20	3	
	7,115	15	667		25	+4	
40 ש"ח מהילד השני עד הרביעי	6,000	15	450	0 - 90% מהשכר הממוצע (3,000 ₪)	15	2-1	הצעה 2
	7,000	15	600		20	3	
	7,500	15	675		22.5	+4	

- שיעור הסבסוד הינו שיעור ההטבה הניתנת כאחוז מסוים מההכנסה (בהתאם למופיע בטבלה).
- גובה ההטבה עולה עד לרמת שכר מסוימת (תחום עולה), והחל מרמת שכר זו (2,668 ש"ח ע"פ הצעה א' ו- 3,000 ש"ח ע"פ הצעה ב') חלה שחיקה בשיעור ההטבה בהתאם למופיע בטבלה (שיעור ניכוי) עד לרמת שכר בה כבר לא ניתנת ההטבה (נקודת איפוס).

להלן אומדני הביטוח הלאומי בדבר עלות כל אחת מההצעות והשפעותיהן על ממדי העוני ואי השוויון:

הצעה 2	הצעה 1	
1.5	1	עלות במיליארדי ש"ח
293,100 (98,900 כ-34%)	260,000 (98,000 כ-38%)	מספר משפחות נהנות מהן: עניות
1,394,500 (540,000 כ-40%)	1,260,750 (536,000 כ-43%)	מס' פרטים נהנים מהם: עניים
438	324	גובה זיכוי ממוצע (למשפחה מקבלת)
19.2	19.5	תחולת עוני משפחות (מצב קיים 20.3)
22.1	22.6	תחולת עוני בקרב נפשות (מצב קיים 23.6)
9.9	10.4	תחולת עוני בקרב משפחות עובדות (מצב קיים 11.4)
13.2 83%	14.0 83%	משפחות עובדות עם ילדים: תחולת עוני (מצב קיים 15.9) שיעור המשפחות העניות המטופלות במסגרת הזיכוי

30.4	31.4	תחולת עוני בקרב ילדים (מצב קיים): (33.2)
30.4	31.2	יחס פער העוני בקרב אוכלוסיית העניים המקורית (מצב קיים: 33.3)
32.9	32.8	יחס פער העוני בקרב משפחות לאחר השינוי
0.3740 -1.5%	0.3758 -1.1%	מדד ג'יני לאחר השינוי: השינוי לעומת מצב קיים:
465 465 425	330 370 315	תוספת ההכנסה החודשית בש"ח לזכאים: למשפחות שנשארו עניות למי שיצאו ממעגל העוני לזכאים לא עניים

בנק ישראל²³

במחקר שערכו עדי ברנדר ומישל סרבצינסקי הוצגו שלוש חלופות להפעלת מס הכנסה שלילי בישראל:

חלופה 1

הטבה לכל העובדים בשכר נמוך- בסף הכנסה מינימלי של 1,000 ש"ח. ההטבה תכלול מענק בגובה 20% מהשכר בטווחי שכר של 1,000- 3,500 ש"ח לחודש, ולאחר מכן שחיקה הדרגתית של ההטבה עם עליה בשכר החודשי עד לביטולה בשכר חודשי של 5,000 ש"ח.

חלופה 2

ההטבה זהה לזו שבחלופה הראשונה, אך תינתן רק לבן הזוג בעל ההכנסה הגבוהה יותר במשפחות עם ילדים מתחת גיל 18.

חלופה 3

במשפחות עם עד 2 ילדים שיעור ההטבה היא כמו בשתי החלופות הקודמות. במשפחות עם שלושה ילדים ויותר המענק הוא בגובה של 30% מהשכר בטווחי שכר של 1,000- 4,000 ש"ח לחודש, ושחיקה הדרגתית של ההטבה עד לשכר חודשי של 7,000 ש"ח.

מאפייני התכנית:

- לחלופות השונות ישנן מאפיינים שונים, אך בכול האלטרנטיבות ישנו סף הכנסה מינימלי (1,000 ש"ח) לצורך קבלת ההטבה.

²³ ראה הערה 20.

- בחלופות 2 ו-3 ההטבה ניתנת רק למשפחות עם ילדים ורק לאחד מבני הזוג.

- בחלופה 3 שיעור ההטבה משתנה בהתאם לגודל המשפחה.

להלן נתונים בנוגע לעלויות החלופות והשפעתן על התעסוקה והעוני:

סוג התכנית			
3	2	1	
0.22	0.12	0.58	תוספת לתעסוקה (כאחוז מסך המועסקים)
17.8	7.3	10.7	משפחות עם עובדים הנחלצות מעוני (כאחוז מהמשפחות העניות שבהן יש עובדים)
1.3	0.8	2.7	העלות התקציבית השנתית (במיליארדי ש"ח)

ניתן לראות כי השפעת מס ההכנסה השלילי על התוספת לתעסוקה קטן ביותר, אך לעומת זאת ישנה השפעה רבה על צמצום העוני בקרב משפחות עובדות.

יישום מס הכנסה שלילי על פי חלופה מספר 3 יכול להקטין את העוני בקרב משפחות עם עובדים ב- 17.8%. בנוסף, מממצאי המחקר עולה כי חלופה זו תביא להקטנת העוני בקרב משפחות עם עובדים בעלות 3 ילדים ויותר בכ- 28%. יישום החלופה הראשונה, הכרוכה בעלויות גבוהות, יקטין את העוני בקרב כלל המשפחות שיש בהן עובדים רק ב- 11%. לדעת החוקרים, מממצאים אלה עולה שבכדי להפעיל מס הכנסה שלילי באופן שיביא להקטנת העוני בצורה משמעותית ובעלות סבירה, יש להעניק את ההטבה על בסיס הרכב המשפחה ושכר שני בני הזוג. פעולה זו מצריכה בניית תשתית מתאימה.

4. דיון

במסגרת הדיון על הדרכים השונות למלחמה בעוני ולעידוד ההשתתפות בעבודה, נשמעות לא פעם קריאות להפעלת מנגנון של מס הכנסה שלילי בישראל. במקביל יש הטוענים כי לפני שמפעילים כלים חדשים כדאי לבדוק האם ישנם כלי מדיניות יעילים יותר וכן האם הכלים המיושמים כיום מופעלים בצורה יעילה. לצורך זה הם מביאים כדוגמא את נושא שכר המינימום. לטענתם, במידה ושכר המינימום יועלה והאכיפה לגביו תוגבר ייתכן וההשלכות על העוני יהיו חיוביות ביותר מבלי שיהיה צורך בהפעלת כלים אחרים.

בעיה עקרונית העולה בהקשר לכלי מדיניות שונים היא הגדרת ההכנסה הנדרשת לקיום בכבוד. בכדי לקבוע מס הכנסה שלילי או שכר מינימום יעילים, נדרש לקבוע מהי ההכנסה הראויה של עובד, כזו שתאפשר לו רמת חיים נאותה. סוגיה זו טעונה ביותר ומורכבת מהיבטים ערכיים וכלכליים כאחד כך שקשה להגיע להגדרה מוסכמת על כל הצדדים.

שאלה עקרונית נוספת העולה בהיבט זה, היא האם למקד את המדיניות בסיוע לעובדים בלבד או גם לאלה המצויים מחוץ למעגל העבודה. הפעלת מס הכנסה שלילי וכן שכר המינימום, נועדו לסייע לאנשים עובדים ולהביא להרחבת מעגל העבודה. לעומת זאת, מובטלים ובלתי מועסקים אחרים אינם נהנים כלל מהטבות אלה.

ננסה לבחון בקצרה את היתרונות והחסרונות שבכל אחד מהכלים הללו.

מס הכנסה שלילי

יתרונות עיקריים:

- להפעלת מס הכנסה שלילי יש בדרך כלל השפעה חיובית על צמצום תחולת העוני בעיקר בקרב משפחות בהן יש עובדים, מבלי שהדבר מצמצם את הביקוש לעבודה, וייתכן כי אף יביא להגברת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה.
- הפעלת המנגנון באפיונים מסוימים תבטיח הכנסה מינימלית (לפי הסכום שייקבע) ללא תלות בהיקף המשורה (בניגוד לשכר מינימום).
- הפעלת המנגנון על ידי אחד הגופים הממשלתיים מאפשרת את יישום התכנית תוך ביקורת ואכיפה יעילים, מבלי צורך להילחם במעסיקים וארגונים שונים.

חסרונות עיקריים:

- בכדי להפעיל מערכת מיסוי שלילי שתעזור בצמצום העוני ובהגברת ההשתתפות בעבודה בעיקר בקרב השכבות החלשות, יש צורך בבסיס נתונים מקיף ביותר המצריך חובת דיווח אישי של כל עובד. ההקמה והתפעול של מנגנון זה מורכבות וכרוכות בעלויות גבוהות. הפעלת המערכת בצורה מצומצמת יותר ובעלות נמוכה יותר, תביא להישגים קטנים יותר בצמצום העוני והגברת העבודה.
- ייתכן והפעלת מס הכנסה שלילי תביא להקטנת היצע העבודה, בעיקר בקרב משפחות עם שני מפרנסים, זאת כיוון שניתן לשמור על אותה רמת הכנסה משפחתית עבור פחות שעות עבודה.
- מהניסיון הקיים במדינות בהן כבר מופעל מס הכנסה שלילי, בעיקר בארה"ב, עולה כי כ- 30% מהנהנים מההטבה קיבלו אותה שלא בצדק.
- כיוון שהמדינה מבטיחה הכנסה מסוימת לכל עובד, המעסיקים יכולים לנצל זאת ולהוריד את השכר אותו הם משלמים לעובדים. במקרים רבים חלק מההטבה מגיעה בסופו של דבר לכיסם של המעבידים, בעיקר אם ההטבה תשולם לעובדים באמצעות המעבידים.

- בנוסף לבעיות הטכניות השונות, עולה הטענה כי הפעלת מס הכנסה שלילי תביא בסופו של דבר לפגיעה ברשת הביטחון הסוציאלית הקיימת כיום ותביא לפגיעה קשה בשכבות החלשות.²⁴

שכר מינימום

יתרונות עיקריים:²⁵

- היתרון המרכזי בהנהגת שכר מינימום הוא ההגנה על העובד ומניעת ניצולו על ידי המעביד.
- תשלום שכר מינימום אינו מצריך הקמת מנגנון דיווח אישי אלא נעשה באופן אוטומטי על ידי המעביד.
- העלויות הכספיות למדינה כתוצאה מהפעלת שכר מינימום קטנות יחסית לכלי מדיניות אחרים.
- מחקרים שונים מצביעים על כך כי קביעת שכר מינימום עוזרת בצמצום אי השוויון בחלוקת ההכנסות.

חסרונות עיקריים:

- הנטל העיקרי בקביעת שכר מינימום מוטל על המעבידים, וייתכן והגדלת שכר המינימום תביא לצמצום הביקוש לעבודה.
- כיוון שהשכר אמור להיות משולם ישר על ידי המעבידים, יש חשש לאי תשלום על ידי המעבידים, זאת בעיקר במקרה של מערכת אכיפה לא מספקת.
- כיוון שבישראל שכר המינימום מחושב גם על בסיס שכר לשעה, שכר המינימום הקיים אינו תמיד מבטיח קיום בכבוד (כגון במקרה שאדם עובד במשרה חלקית בלבד).

בהקשר של מס הכנסה שלילי ושכר מינימום לא ניתן לקבוע בצורה ברורה איזה כלי יעיל יותר להשגת היעדים החברתיים והכלכליים. ברבות מהמדינות בהם מופעל מס הכנסה שלילי, הדבר נעשה במקביל להפעלת ואכיפת מנגנון שכר מינימום כך שניתן לראותם כצעדים משלימים ולא סותרים.

5. סיכום

²⁴ ראה הערה 3.

²⁵ להרחבה בנושא שכר המינימום ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שכר מינימום – סקירה משווה, כתיבה: שלי לוי, מרס 2006.

לכל אחד מכלי המדיניות שהוצגו יש את היתרונות והחסרונות שלו, וכשבאים לקבוע מדיניות כלכלית יש לבחון איזה מהם יביא להישגים הטובים ביותר ביחס לעלות יישומו, והאם ישנם כלי מדיניות אחרים שיביאו אף לתוצאות טובות יותר.

כשבאים לדון בשאלת היישום של מס הכנסה שלילי בישראל, מעבר לשאלה העקרונית האם להנהיג מס הכנסה שלילי, כדאי גם לתת את הדעת ביחס לצורת ההפעלה. במסמך הוצגו מספר מודלים של מס הכנסה שלילי כפי שמיושמים במדינות שונות בעולם וכן הוצגו מספר אפשרויות ביחס ליישומו בישראל. כפי שצוין, ישנם הבדלים מהותיים בין המודלים השונים המופיעים כיום בעולם. במודל האמריקאי גובה ההטבה עולה עם עליית השכר (עד לנקודת השחיקה), ואילו המודל האירי קרוב יותר לרעיון המקורי של מילטון פרידמן ולפיו ההטבה גבוהה יותר ברמות הכנסה נמוכות יותר (אך מועננת רק לאנשים עובדים בניגוד להצעה של פרידמן).

ההצעות השונות ביחס ליישום בישראל והסימולציות השונות שנערכו כדי לבדוק את ההשפעה של כל הצעה כפי שהוגשו למשרד האוצר, נעשו על בסיס עקרונות המודל האמריקאי (ביחס לאופן קביעת שיעורי ההטבה). אחת הטענות שהועלתה בהקשר למודלים אלה הייתה כי ההטבה לא בהכרח מטיבה עם השכבות החלשות ביותר אלא עם בעלי ההכנסות הגבוהות יותר בקרב שכבות אלה. ייתכן וכדאי לערוך סימולציות גם ביחס להפעלת מנגנון הדומה לזה הנהוג באירלנד ולבדוק האם תוצאותיו ביחס לעידוד העבודה וצמצום העוני טובות יותר, זאת בהתחשב בעלותו ובחסרונותיו של מודל מעין זה כפי שהוצגו במסמך. ככל הידוע לנו הדבר טרם נעשה.

בנוסף כדאי לבחון את ההשפעה של כלי מדיניות אחרים על השגת היעדים של צמצום העוני ועידוד העבודה. בהקשר זה כדאי לציין כי אחת הבעיות בהפעלת מודל של מס הכנסה שלילי היא הצורך במאגר נתונים שירכז את כל המידע הדרוש, דבר המצריך השקעה כספית ניכרת וחובת דיווח אישי. ייתכן וישנן הצעות אחרות שניתן ליישמן על בסיס הנתונים הקיימים כיום, ובכך להביא להישג התחלת בהשגת היעדים.

דוגמא לכך יכולה להיות ההצעה להנהגת מעין מס הכנסה שלילי לבעלי הכנסה מתחת לסף המס.

כיום ניתן לקבל נקודות זיכוי במס עבור הוצאות שונות כגון: הוצאות החזקתו של קרוב במוסד, זיכוי בגין ילד נטול יכולת, הכרה בהוצאות לימודים אקדמאים ועוד. כדי לממש הטבות אלה יש צורך בהכנסה החייבת במס אך רוב העובדים הנמצאים מתחת לקו העוני הם מתחת לסף המס ולפיכך אינם נהנים מהטבות אלה. כיוון שניתן לתרגם נקודות זיכוי למונחים כספיים ללא תלות בגובה השכר, ניתן להעניק הטבה זו גם למי שלא הגיע לסף המס. הטבה מעין זו יכולה להגדיל את ההכנסה הפנויה של בעלי שכר נמוך ללא צורך בהקמת מנגנון מיוחד. אמנם גם צעד שכזה לא בהכרח מיטיב עם כל מי שזקוק לכך (לבעלי הכנסות נמוכות אין תמיד את היכולת ללימודים וכו') אך יישומו יכול להוות שלב ראשון ביישום כלי מדיניות שונים שיביאו בסופו של דבר לצמצום העוני והרחבת ההשתתפות בכוח העבודה.

