

מיסוי וטעייה

ישראל מתמודדת היום עם המשבר הכלכלי החריף ביותר שידעה מאז ימי האינפלציה הדוהרת לפני כמעט שנות דור. המשק הישראלי, שצריך להתרחב ביותר משני אחוזים בשנה רק כדי לעמוד בקצב הגידול של האוכלוסייה, התכווץ בשנתיים שחלפו והוא עלול להוסיף ולהצטמק גם בשנת 2003. שיעור האבטלה עלה ליותר מעשרה אחוזים, תשלומי הרווחה גדלו בהתאם, ותקבולי המסים צנחו. התוצאה היא גירעון תקציבי אשר בקצב הנוכחי עלול להגיע בשנה הזאת ליותר מחמישה אחוזים מן התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) – כמעט פי שניים מן הרמה שסוכנויות דירוג האשראי הבינלאומיות מגדירות כרמה מסוכנת. לישראל, הנאלצת להתמודד עם מצב ביטחוני קשה ועם בידוד דיפלומטי הולך וגובר, חידוש הצמיחה הכלכלית הוא בבחינת צורך קיומי.

מרבית הכלכלנים ואישי הציבור מייחסים את המצב לקריסת שוק ההיי-טק העולמי ולירידה התלולה בתיירות ובהשקעות חוץ מאז פרוץ המלחמה עם הרשות הפלסטינית בספטמבר 2000. בגורמים אלו אפשר אמנם לתלות חלק מן השבר הכלכלי, אבל קשה למצוא בהם הסבר לכך שישראל הגיעה לסף פשיטת רגל, וקשה עוד יותר להיעזר בהם בחיפוש אחר פתרון. כדי להגיע אל לב העניין יש לבחון בעיה מערכתית ויסודית יותר: ההוצאות הממשלתיות האדירות ומדיניות המיסוי הבלתי מרוסנת, שרק החריפו בשנים האחרונות. שיעור הוצאות הממשלה בשנה שעברה עמד על 55 אחוזים מפעילותה הכלכלית של המדינה, ובכך עלתה ישראל על שבדיה בשלושה אחוזים ונעשתה המדינה שהמגזר הציבורי שלה הוא הגדול ביותר בעולם המתועש. את ההוצאות המופרזות מקובל לייחס לסכנות הנשקפות לישראל מחוץ, אולם

לאמיתו של דבר הוצאות הביטחון הן רק עשירית מן התמ"ג. הבעיה האמיתית היא ההטבות הסוציאליות, תשלומי ההעברה והוצאות השכר המנופחות במגזר הציבורי, המסתכמים ביותר ממחצית התקציב הכולל. במילים אחרות, גם אילו היה אפשר להפחית את הוצאות הביטחון של ישראל לרמה המקובלת במדינה אירופית טיפוסית (שניים עד שלושה אחוזים מן התמ"ג), עדיין הייתה ישראל בין המדינות הפזרניות ביותר, לצד שבדיה, דנמרק וצרפת.

המודעות לבעיה זו גברה בשל המשבר הנוכחי – בייחוד מאז התמנה בנימין נתניהו לשר האוצר והפך את הקיצוץ העמוק בתקציב לגולת הכותרת של תכנית החירום להבראת המשק. במסיבת העיתונאים שבה הציג את התכנית לראשונה הסביר נתניהו שאנשי הסקטור הציבורי "לא מייצרים כסף, הם צורכים כסף", וכי הם מהווים "55 אחוז מהתוצר, והסקטור היצרני מהווה 45 אחוז מהתוצר". לנוכח הערכה זו, רוב הסעיפים בתכנית שאושרה בכנסת בחודש מאי מורים על קיצוצים בהוצאות במגוון רחב של תחומים.

לעומת זאת, המסים הגבוהים לא נידונו כמעט בשיח הציבורי, ולהורדת המסים הוקצה בתכנית החירום תפקיד משני בלבד. ביולי 2002 אישרה ממשלת האחדות הלאומית קיצוץ צנוע במס ההכנסה – שיישומו היה אמור להתבצע בהדרגה עד שנת 2008 – כחלק מעסקת חבילה שכללה הטלת מסים חדשים על חסכוניות, דיבידנדים ורווחי הון. השלב הראשון של הרפורמה – שהנהיגה מיסוי מלא על שוקי ההון והפחתה סמלית בלבד במס ההכנסה – נכנס לתוקף בינואר השנה. התכנית החדשה אמנם החישה את קצב הרפורמה והקדימה את תאריך היעד ליישומה הסופי לשנת 2006, אך גם צעד זה רחוק מאוד מן הירידה התלולה במסים הדרושה להנעתו מחדש של המגזר הפרטי. ייתכן בהחלט שלטווח הארוך, הבעיה הגדולה ביותר במשק הישראלי איננה גודלה של הממשלה, אלא נטל המסים הנחוץ למימונה. העול הכבד מאלץ ישראלים מכל השכבות – עובדים, מעסיקים ומשקיעים – להתמודד עם מערכת של תמריצים שליליים, הגורמים נזק רב הן ברמה הפרטית והן ברמה הלאומית. אם מדינת ישראל מבקשת למצוא את הדרך לצמיחה מהירה ויציבה, עליה לעשות מאמץ שיטתי להפחתת המסים.

עד כמה גבוהים המסים בישראל? בשני התחומים הפוגעים ישירות בחיינו של הפרט, מסים על עבודה ומסים על רכישת מצרכים ושירותים, שיעורי המס בישראל הם מן הגבוהים בעולם.

קחו לדוגמה את החלק שנוגסת הממשלה מן המשכורת של כל אדם עובד. גבר נשוי, אב לשניים, שהשתכר 5,300 ש"ח בחודש, הגיע בשנת 2002 למדרגת מס של 38 אחוזים, המורכבים ממס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות. אישה במצב דומה הגיעה למדרגת המס הזאת במשכורת חודשית של 6,000 ש"ח. בשכר של 11,400 ש"ח בחודש, רמה אופיינית למעמד הביניים, הגיע העובד למס שולי של 55 אחוזים. אפילו אנשי העסקים המצליחים ביותר בוול סטריט אינם מגיעים למדרגת מס כזאת. אבל אין זה שיעור המס המרבי בישראל: עובד שהשתכר 18,900 ש"ח בחודש שלשל 60 אחוזים מהכנסתו השולית ישירות לכיסה של הממשלה.

אולם זהו רק חלק מן הסיפור, שכן מערכת שלמה של מסים נוספים מפחיתה את כוח הקנייה של מה שנשאר מן המשכורת. המכביד שבהם הוא מס ערך מוסף בשיעור 18 אחוזים, המוטל על כל המוצרים והשירותים, ובכלל זה על מצרכי יסוד כמו לחם וחלב. משמעות הדבר היא שכל עובד מאבד עוד שישית מהכנסתו הנקייה ברגע שהוא מבקש לקנות באמצעותה משהו. זאת ועוד: על פריטים רבים הנחשבים חיוניים בעולם המערבי מוטלים בישראל מכס ומסים דרקוניים. נניח לדוגמה שעובד ממעמד הביניים (שמשכורתו 11,400 ש"ח) היה רוצה לעבוד במשרה נוספת כדי להרוויח די לקניית מכונית. אילו חי בארצות-הברית, היה יכול לקנות רכב צנוע כמו הונדה סיוויק חדשה תמורת 13,500 דולר; ואילו שילם את מסי העבודה על פי החוק האמריקני היה עליו להרוויח כ-20,000 דולר כדי שיהיה בידו הסכום הזה – משימה שאפשר לעמוד בה בתוך שנה או שנתיים. אולם בישראל, שבה מגיע שיעור המכס על מכוניות מיובאות ל-110 אחוזים (מלבד המע"מ), יגיע מחירה של אותה המכונית ל-127,000 ש"ח (כ-28,500 דולר), כלומר פי שניים מן המחיר בארצות-הברית. יתר על כן, כדי להגיע לסכום זה יצטרך הישראלי להרוויח עוד 282,000 ש"ח (כ-63,400 דולר) – פי שלושה מן הסכום שיידרש לחברו האמריקני.

אלא שבקניית הרכב לא תמו הוצאותיו המופרזות של הישראלי: מחירה הגבוה של המכונית מייקר גם את ביטוח הרכב בישראל, ותעריף הביטוח לאותה הונדה סיוויק מגיע ל-7,700 ש"ח בשנה. מיסוי הדלק סחטני עוד יותר:

ליטר דלק נטול עופרת עולה באמריקה כ-0.48 דולר, ואילו בישראל, בשל מסים בגובה 190 אחוזים (מלבד המע"מ), מחירו של אותו הליטר הוא 4.50 ש"ח (1.01 דולר). ההפרש הזה עולה לנהג הישראלי הממוצע עוד 5,000 שקלים לשנה.

בכל זאת, לעתים נשמעת הטענה כי שיעורי המס בישראל "סבירים" ואינם גבוהים מן המסים הנהוגים ברוב מדינות אירופה. בספטמבר 2002 טען אריה כספי בטור שלו בהארץ כי הציבור "מוצף במידע מטעה כאילו המיסוי בארץ גבוה מהממוצע המערבי". דברים דומים אמר שלמה סבירסקי, ממנהלי מרכז אדוה למידע על שוויון וצדק חברתי בישראל. "נטל המס על יחידים בישראל אינו מן הגבוהים בעולם", כתב, "השוואה לנתונים שפרסם הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (אוֹאִי־סִי־די) מעלה כי ישראל מצויה 'במקום טוב באמצע'".

האמנם? אם משווים את המסים על עבודה בישראל למסים במדינות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, שבו חברות רוב המדינות המתועשות, מתברר כי אין כל יסוד לטענה זו. ניקח לדוגמה מקרה טיפוסי של גבר נשוי, אב לשניים, שמשכורת הברוטו שלו שווה לתמ"ג השנתי לנפש בארצו (כלומר, שווה בערך למשכורת הממוצעת באותו המשק). על פי נתונים שפרסם עדי ברנדר ממחלקת המחקר של בנק ישראל, שילם עובד כזה בישראל בשנת 2002 מס שולי בשיעור 40 אחוזים – 26 אחוזים יותר מעובד גרמני הנמצא במצב מקביל, 14 אחוזים יותר מעובד צרפתי, 10 אחוזים יותר מעובד נורבגי ו-7 אחוזים יותר מעובד שבדי. ישראלי שהכנסתו כפולה מן הממוצע ישלם מס בשיעור 55 אחוזים, שגבוה ממנו נהוג רק בשתי מדינות מערביות – דנמרק ובלגיה.

אולם הניתוח הזה עדיין אינו משקף את מלוא כובדו של נטל המס בישראל. המיסוי במדינות הרווחה באירופה כולל בדרך כלל הפרשות נכבדות לפנסיה, ואילו מרבית העובדים הישראליים צריכים לממן את הפנסיות שלהם בעצמם. במדינות אירופיות רבות משמשים המסים גם למימון שירותים חיוניים שהישראלים נדרשים לשלם עבורם: בשבדיה, למשל, ניתן החינוך ללא תשלום, ואילו בישראל הורים משלמים עבור ספרים, מכשירי כתיבה, טיולים ו"שיעורי העשרה" לילדיהם הלומדים בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים ובבתי הספר התיכוניים. הממשלה השבדית מממנת את ההשכלה הגבוהה, ואילו בישראל מי שבוחר ללמוד באוניברסיטה צריך לשלם בעצמו את שכר הלימוד.

לנוכח הדברים הללו אין מנוס מן המסקנה שהמיסוי בישראל הוא מן הכבדים בעולם המערבי, ובכל הנוגע למעמד הביניים – שעליו מתבססות התקוות לצמיחה כלכלית מתמשכת – נהוגים בישראל המסים הגבוהים ביותר.

כתוצאה מכך, שורה של תמריצים שליליים מדכאת את הפעילות הכלכלית ומסכנת את עתידו של המשק הישראלי. שיעורי מס גבוהים על עבודה מחבלים במוטיבציה של הפרט לעבוד יותר ומרתיעים מעסיקים מלקדם עובדים ותיקים או לגייס חדשים, שכן על כל שקל שיבקשו להוסיף על משכורתו הנקייה של העובד יידרשו לשלם שקל נוסף לממשלה. אותם המסים בולמים גם את גידול ההון, כיוון שהם מותירים הכנסה פנויה מועטה בלבד לחיסכון או להשקעה. נוסף על כך פוגעים המסים הכבדים פגיעה קשה בכומר התחרות הבינלאומית של החברות הישראליות, הנדרשות לשלם יותר עבור עבודה ועבור מצרכים ושירותים.

זה עוד לא הכל. המסים הגבוהים מגבירים את הפיתוי למעשי רמייה, וזאת יודע כל מי שנוסע במוניות דרך שגרה. לעתים קרובות המונה "מקולקל", ומסיבה פשוטה: הנהגים מעדיפים שלא להפעילו כיוון שהוא מפיק אישור רשמי המשמש לחישוב מס הכנסה ומע"מ. בשוק השיעורים הפרטיים המצב דומה: מורים לא־מעטים מלמדים אחרי שעות הלימודים כדי להשלים את הכנסתם, והתמורה משולמת במזומן. גם הפעילות בענף השיפוצים מתנהלת על פי רוב בדרך של תשלום במזומנים שכנגדו נמסרות ללקוח – אך לא לרשויות המס – קבלות "לא רשמיות". הפעילות הכלכלית הבלתי חוקית הענפה שהתפתחה בגלל שיעורי מס מופרזים הופכת מאות אלפי אזרחים שומרי חוק למעלימי מס סדרתיים.

ייתכן כי התוצאה החמורה ביותר של המדיניות הכלכלית הפגומה היא שיהודים ממדינות המערב נרתעים מלעלות ארצה, ובה בעת מצב המשק דוחק בישראלים רבים לרדת – ובכללם חלק מן העובדים והיזמים המוכשרים ביותר. קשה להשיג נתונים מדויקים, אך ביקור בעמק הסיליקון בקליפורניה או ברצועת ההיי־טק של כביש 128 בבוסטון יגלה מיד עד כמה גבוה המחיר שהמדינה היהודית שילמה עד כה, ומוסיפה לשלם, בהגירת ישראלים ממניעים כלכליים. אך אין תמה בדבר, שכן, כדברי אלן ריינולדס ממכון המחקר הדסון בווינגטון, "מדיניות מס טובה כשלעצמה איננה ערובה לכלכלה מצליחה, אך בתולדות העולם אין דוגמאות למדינות שהנהיגו שיעורי מס דרקוניים

ועם זאת נהנו מכלכלה משגשגת... בדיוק כשם ש'מקלטי מס' מושכים משקיעים ומהגרים מיומנים, כך מדינות שמערכות המס שלהן דרקוניות נאלצות להתמודד עם בריחה כרונית של הון כלכלי ואנושי כאחד". משטר המס הנהוג בישראל ממריץ ישראלים לעזוב במקום שיעודד יהודים לעלות ולהשתתף במאמץ לבניית המדינה היהודית, ומכאן שהוא חותר תחת יסודותיו של המפעל הציוני.

קיצוצים מקיפים בתקציב המדינה הם אמנם דבר הכרחי, והממשלה, ובייחוד שר האוצר נתניהו, ראויים לשבח על שפתחו בהתמודדות חזיתית עם הבעיה. אולם בכך אין די. על מנהיגי המדינה להבין כי גורם מרכזי למשבר הנוכחי הוא גובה המסים, ולכן נדרש מאמץ כולל להפחתת המיסוי. מן הראוי שמאמץ זה לא ייחשב רק "עוד רכיב" בתכניתה של הממשלה להשיב את הכלכלה למסלולה, אלא אמצעי מרכזי בדרך אל הצמיחה. מבחינה זו ברי שאין די ברפורמה שהנהיגה הממשלה בשנת 2002, רפורמה שהוצאה בתכנית החירום החדשה. גם לאחר השלמת יישומה בעוד שלוש שנים ייאלץ עובד המשתכר 5,300 ש"ח בחודש לשלם מס שולי של 36 אחוזים, ומעובד ששכרו החודשי מגיע ל-11,400 ש"ח ייגבה מס שולי של 44 אחוזים. בתכנית אין גם כל הפחתה במע"מ או במגוון המבלבל של מסים אחרים המעלים את הוצאות המחיה לכל אזרחי המדינה.

ברם, כל ניסיון לקדם מהלך של הפחתה ניכרת במסים נדחה מפני החשש כי הממשלה לא תוכל לממן את הוצאותיה בעת הזאת, שבה עליה להתמודד עם גירעון גבוה, עם צמיחה שלילית ועם אבטלה. לפיכך, ראוי לבחון שלושה מקרים מן העבר הלא־רחוק שבהם התחבטו מדינות מערביות בבעיות דומות, הגיבו בהורדת מסים רדיקלית, והשיגו תוצאות מדהימות.

בשנת 1979, זמן קצר לאחר בחירתה של מרגרט תאצ'ר לראשות ממשלת בריטניה, שקע המשק הבריטי במיתון עמוק שבמהלכו נרשמה צמיחה שלילית במשך שנתיים רצופות. האינפלציה עלתה לשישה עשר אחוזים, האבטלה טיפסה ליותר מעשרה אחוזים והגירעון הממשלתי תפח בהתמדה והתקרב לשלושה אחוזים מן התמ"ג. אחד הגורמים העיקריים לשפל הכלכלי היה שיעורי מס גבוהים להחריד: המס המינימלי, ה"בסיסי", עמד על 40 אחוזים (כולל ביטוח לאומי), ומעליו הייתה סדרה של מדרגות מס מכבידות יותר, עד לשיא של 83 אחוזים. ממשלת תאצ'ר, בניסיון נועז להתגבר על המשבר,

הנהיגה שינויים מרחיקי לכת: בתוך עשור הפחיתה הממשלה את שיעור המס הבסיסי ל-33 אחוזים וקיצצה את מדרגת המס המרבית במחצית – לכדי 40 אחוזים. הכלכלה הבריטית עלתה על דרך המלך: תוך כמה שנים מתחילה הרפורמה הגיעה הצמיחה לקצב של ארבעה אחוזים בשנה, האינפלציה הצטמקה לכדי חמישה אחוזים, ועד סוף שנות השמונים הצליחה הממשלה להגיע לעודף תקציבי.

כשנבחר רונלד רייגן לנשיאות ארצות-הברית בשנת 1981, סבלה ארצו מ"סטגפלציה" – שילוב הרסני של 13 אחוזי אינפלציה ושבעה אחוזי אבטלה. שיעורי מס ההכנסה היו גבוהים בכל רמת שכר, ומדרגת המס הגבוהה ביותר עמדה על 70 אחוזים. בתוך שלוש שנים הפחיתו רייגן והקונגרס את כל שיעורי מס ההכנסה ברבע, ובסופו של דבר הורידו את מדרגת המס העליונה לכדי 28 אחוזים. בשש השנים שלאחר מכן עלו התקבולים ממסים ב-375 מיליארד דולר והפריכו את תחזיותיהם של כל רואי השחורות, שצפו ירידה תלולה. באותן השנים נוצרו כעשרים מיליון מקומות עבודה חדשים, ורמת החיים של האמריקנים מכל השכבות עלתה במידה ניכרת. הפחתות המס האלה הכשירו את הקרקע לעשרים שנים של צמיחה, שבהן גדל הונם הקולקטיבי של האמריקנים ב-15 טריליון דולר.

אותם עקרונות יושמו בהצלחה באופן ברור עוד יותר בניו זילנד. בשנות החמישים הייתה מדינת-האי הקטנה הזאת אחת מחמש המדינות העשירות בעולם, אך עד תחילת שנות השמונים צנחה רמת החיים שם אל תחתית סולם המדינות המתועשות. שיעור הצמיחה היה זניח, האבטלה טיפסה משיעור אפסי לחמישה אחוזים, והגירעון התקציבי עלה לרמה מבהילה של תשעה אחוזים מן התמ"ג. ב-1984 יזמה הממשלה בראשותו של דייוויד לאנג סדרת רפורמות מרחיקות לכת שכללו לא רק קיצוץ נרחב בהוצאות ומאמץ הפרטה רחב היקף, אלא גם ירידה חדה במס ההכנסה. במסגרת זו הורד שיעור המס המקסימלי לכדי מחצית – מ-66 ל-33 אחוזים. תוך שנים ספורות הוצאה הצמיחה בניו זילנד והתייצבה על קצב של כחמישה אחוזים בשנה, ובתוך פחות מעשור ניהלה הממשלה עודף תקציבי של ארבעה אחוזים מן התמ"ג. באמצע שנות התשעים דירג הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי את המשק הניו זילנדי בין עשרת הראשונים בעולם.

אימוץ העקרונות שיושמו במדינות הללו אינו מבטיח הצלחה כלכלית, אך יש סיבה טובה להאמין שהמשק הישראלי יכול לשוב ולעלות על מסלול של צמיחה אם אך תכיר הממשלה בחשיבותו של קיצוץ מקיף במסים. אפשר

תמיד לטעון שהעיתוי בעייתי ושישראל צריכה לפעול בקצב אטי, מבוקר והדרגתי כדי להיחלץ מן המשבר – טענה שאפשר להעלות לגבי כל אמצעי נועז. אולם גישה זו מוטעית מיסודה. לאמיתו של דבר ההפחתה במס היא אחד האמצעים היעילים ביותר להעלאת המדינה על מסלול של צמיחה. גם מבחינה פוליטית יהיה זה משגה חמור להמתין, שכן אין זמן מתאים יותר משעת משבר לשכנע את קובעי המדיניות ואת הציבור לשקול צעדים מרחיקי לכת.

המיתון העמוק והאבטלה הקשה מסבים סבל רב לציבור הישראלי. אולם המשבר הזה, אשר הציב את המדיניות הכלכלית בראש סדר העדיפויות הציבורי, מזמן לממשלה שעת כושר לתפנית אסטרטגית. שינוי זה יאפשר למדינה היהודית להציע לאזרחיה רמת חיים נאותה ולמשוך אליה יהודים מכל רחבי העולם. יש לראות בו צורך כלכלי וכורח ציוני מן המעלה הראשונה.

דניאל פוליסר, בשם העורכים
תמוז התשס"ג / יולי 2003