

## סדרת ניירות מדיניות

**השפעת השינויים הצפויים בשיעורי המס על מעמד הביניים**

איל קמחי וקיריל שרברמן

נייר מדיניות מס' 2012.06

### THE IMPACT OF THE EXPECTED TAX RATE CHANGES ON THE MIDDLE CLASS

Ayal Kimhi and Kyrill Shraberman

Policy Paper No. 2012.06

\* \* \*

*פרופ' איל קמחי, סגן מנהל מרכז טאוב וראש תכנית מדיניות העבודה במרכז, חבר המחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל באוניברסיטה העברית; קיריל שרברמן, חוקר במרכז טאוב. הדעות המובאות להלן הן של המחברים ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.*

*מותר לצטט קטעי טקסט קצרים – שאינם עולים על שתי פסקאות – ללא הסכמה מפורשת, ובלבד שיינתן אזכור מלא למקור הציטוט.*

# השפעת השינויים הצפויים בשיעורי המס על מעמד הביניים

איל קמחי וקיריל שרברמן\*

## תקציר

על רקע המצוקה התקציבית הנוכחית החליטה הממשלה להעלות את המע"מ באחוז החל מספטמבר, וכן להעלות את שיעורי מס ההכנסה ואת תשלומי הביטוח הלאומי המושתיים על בעלי ההכנסות הגבוהות החל מ-2013. בכך היא הרחיקה לכת אפילו יותר מוועדת טרכטנברג, שאת המלצותיה בתחום המיסוי אימצה הממשלה באופן חלקי בלבד בסוף שנת 2011. ההחלטות החדשות אמנם פוגעות בכל שכבות האוכלוסייה, אך הפגיעה במעמד הביניים היא הקטנה ביותר. עם זאת, סביר להניח שעוד יהיו העלאות מס נוספות ו/או קיצוצים בתקציב שעלולים להפוך מסקנה זו.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, או בשמה העממי "ועדת טרכטנברג", הוקמה באוגוסט 2011 על רקע המחאה החברתית, כדי להמליץ לממשלה על צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל. בתוך שבעה שבועות הגישה הוועדה מסמך המתווה, כדבריה, שינוי מקיף ועמוק במדיניות הכלכלית-חברתית של מדינת ישראל. המלצות הוועדה משקפות ניסיון לשמור על אחריות פיסקלית, המתנגדת להגדלת הגירעון הממשלתי, ועל כן המלצותיה כוללות צעדים שיגדילו את הוצאות הממשלה – אך גם כאלה שיגדילו את הכנסותיה. בתחום המיסוי המליצה הוועדה על הפחתת מסים עקיפים (מס קנייה, מכס ובלו) ועל העלאת מסים ישירים באופן פרוגרסיבי. בפרט היא המליצה על ביטול

\* פרופ' איל קמחי, סגן מנהל מרכז טאוב וראש תכנית מדיניות העבודה במרכז, חבר המחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל באוניברסיטה העברית; קיריל שרברמן, חוקר במרכז טאוב.

התוואי המתוכנן של הפחתות בשיעורי מס ההכנסה, וכן על העלאת שיעורי המס המוטל על בעלי הכנסות גבוהות במיוחד והפרשות המעסיקים לביטוח לאומי על שכר גבוה יחסית. כמו כן המליצה הוועדה להעלות את מס החברות ואת המס על ההון, וגם לתת לגברים שתי נקודות זיכוי במס הכנסה עבור כל ילד עד גיל שלוש, כדי להקל על משפחות עובדות. בסך הכל צעדים אלו היו אמורים להגדיל את הכנסות הממשלה בכ-3.3 מיליארד שקלים ולהקטין את אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות במשק.

החוק לשינוי נטל המס, שהתקבל בכנסת בדצמבר 2011, אימץ את מרבית המלצות המיסוי של ועדת טרכטנברג, פרט לשינויים אחדים: מס היסוף על הכנסות גבוהות במיוחד לא נכלל בחוק, ולעומת זאת הופחת שיעור המס על מדרגת המס השלישית (הכנסות שבין 8,880 ל-14,430 שקל בחודש) בשני אחוזים. כמו כן, הפרשות המעסיקים לביטוח לאומי לא הוגדלו.

### לוח 1. שיעורי מס ההכנסה בחלופות השונות

ההחלטה החדשה ל-2013		מדיניות המס המוצעת והמדיניות בפועל ל-2012			
שיעור המס	מדרגות מס (ש"ח לחודש)	שיעור המס			מדרגות מס (ש"ח לחודש)
		אחרי שינוי	טרכטנברג	לפני שינוי	
10%	עד 5,200	10%	10%	10%	עד 5,200
14%	5,201–8,880	14%	14%	14%	5,201–8,880
21%	8,881–14,000	21%	23%	23%	8,881–14,430
31%	14,001–21,000	30%	30%	30%	14,431–21,780
34%	21,001–41,830	33%	33%	33%	21,781–41,830
48%	41,831–67,000	48%	48%	44%	41,831–83,000
50%	67,001 ומעלה	-	50%	-	83,001 ומעלה

**מקור:** איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב.

**נתונים:** דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, 26 בספטמבר 2011; החוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011, 5 בדצמבר 2011; ועדת הכנסת מתאריך 5 באוגוסט 2012.

החלק הימני של לוח 1 מציג את שיעורי מס ההכנסה לפני ועדת טרכטנברג (עמודת "לפני שינויים"), את המלצות הוועדה ואת החוק שנתקבל בפועל ("אחרי שינויים"). בהשוואה להמלצות ועדת טרכטנברג, הממשלה ויתרה על פוטנציאל הכנסות של למעלה משני מיליארד שקלים בשנה. נוסף לכך, סימולציות שנערכו במודל המס של מרכז טאוב הראו כי קבלת המלצות ועדת טרכטנברג במלואן (העמודות הכחולות בתרשים 1) הייתה מביאה להתפלגות שוויונית יותר של ההכנסות מעבודה יחסית למצב הקיים לאחר החקיקה של סוף 2011, בעיקר הודות למס יסף בשיעור של שני אחוזים שהיה מוטל על הכנסות גבוהות במיוחד. בפרט ניתן לראות כי מס היסף היה פוגע בעיקר בעשירון העליון של משקי הבית בישראל, ובמידה פחותה יותר גם בעשירון שמתחתיו. מנגד, נתח ההכנסה של משקי הבית הנמצאים בעשירונים 1-7 היה גדל. יש לשים לב שהשינויים המוצגים בתרשים נוגעים לנתחים של העשירונים השונים מתוך סך ההכנסה מעבודה במשק, אבל ייתכן כי רוב מכריע של העובדים היה משלם מס גבוה יותר באופן מוחלט.

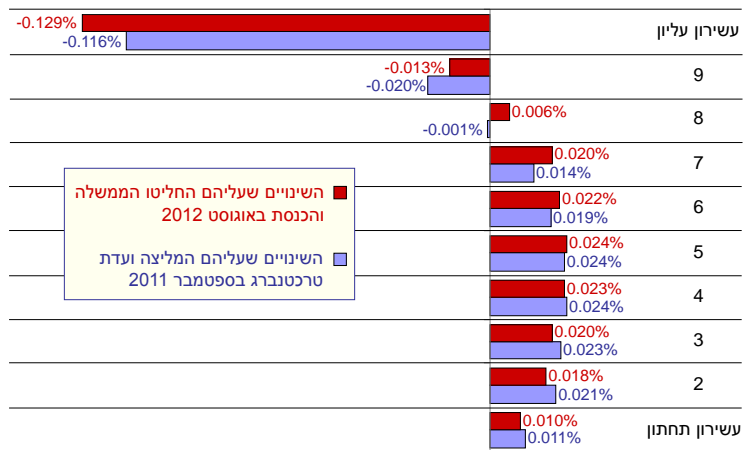
עקב המצוקה התקציבית שנוצרה במחצית הראשונה של 2012 (שלא זה המקום לדון בסיבותיה) והצפי להתמשכותה גם בשנים הבאות, נקטה הממשלה כמה צעדים. ראשית, יעד הגירעון הממשלתי לשנת 2013 הוכפל מ-1.5 ל-3 אחוזים מהתוצר – השקולים לסכום של כ-14 מיליארד שקלים. כמו כן, הוכרז על קיצוץ בהוצאות הממשלה בסכום דומה וגובשה תכנית להגדלת הכנסות הממשלה ביותר מ-14 מיליארד שקלים, הכוללת שינויים בשיעורי מס ההכנסה.

במסגרת התכנית, שאושרה בכנסת בראשית אוגוסט 2012 ותיכנס לתוקף ב-1 בינואר 2013, צומצמו מדרגות המס 3-4 (מה שיעלה מספר מסוים של עובדים למדרגת מס גבוהה יותר), הועלה באחוז אחד שיעור מס ההכנסה במדרגות 4-5 (בין 14 אלף ל-41,830 שקל בחודש), והוטל מס יסף בשיעור של שני אחוזים נוספים על הכנסות שמעל 800 אלף שקל בשנה (67 אלף שקל בחודש) (צד שמאל של לוח 1). מדובר במס יסף מהסוג שוועדת טרכטנברג המליצה עליו – אלא שהממשלה הלכה רחוק יותר מהוועדה, שהמליצה להחיל את המס רק על הכנסה חודשית שמעל מיליון שקלים בשנה (83 אלף שקל בחודש). המלצה נוספת של ועדת טרכטנברג, שהממשלה דחתה בשעתה אך אימצה כעת, היא להגדיל את הפרשות המעסיקים לביטוח לאומי עבור שכר גבוה (חלק השכר שמעל 60 אחוז מהשכר הממוצע במשק).

תרשים 1

**שינויים צפויים בהתפלגות ההכנסות מעבודה**

השינוי בחלקו של כל עשירון הכנסה יחסית למצב הקיים ב-2012\*



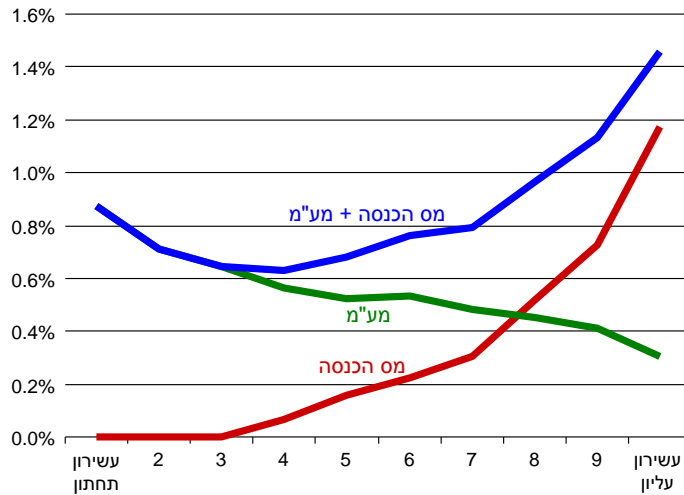
\* אפס שינוי (הציר האנכי) משמעו שנתח ההכנסה של העשירון לא השתנה.

**מקור:** איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב.

בסך הכל אמורים השינויים האחרונים בשיעורי מס ההכנסה והביטוח הלאומי להניב הכנסות של קרוב לשלושה מיליארד שקלים בשנה. כפי שאפשר לראות בתרשים 1 (העמודות האדומות), מדובר בשינויים פרוגרסיביים אף יותר מאשר אלו שהוצעו בהמלצות ועדת טרכטנברג. באופן ספציפי יותר, ביחס להמלצות ועדת טרכטנברג השינויים פוגעים יותר בעשירון העליון, ומיטיבים מעט יותר עם העשירונים 6–9, המזוהים עם המעמד הבינוני-גבוה. התוצאה היא הקטנה מסוימת – אפשר לומר מזערית – בממדי אי-השוויון בהכנסות.

אם כן, באיחור של שנה מהמלצות ועדת טרכטנברג אימצה הממשלה מדיניות מס הכנסה שתגדיל את הכנסותיה ותקטין את אי-השוויון בהכנסות מעבודה. עם זאת, מרכיב נוסף במדיניות המס החדשה הוא העלאת שיעור המע"מ באחוז אחד החל מספטמבר 2012. המע"מ, כמס עקיף, הוא רגרסיבי, ופוגע בעיקר בשכבות החלשות. תרשים 2 מראה את התוספת לנטל המס על משקי בית לפי עשירוני הכנסה לנפש. אפשר לראות שתוספת הנטל של מס הכנסה עולה עם העלייה בהכנסה, ואילו תוספת הנטל של המע"מ דווקא יורדת עם העלייה.

תרשים 2  
**התוספת לנטל המס לפי עשירוני הכנסה**  
 כאחוז מהכנסת משק הבית ב-2012\*



\* לפי עשירוני הכנסה לנפש של משקי בית.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב.

כשמסכמים את שתי התוספות לנטל המס – המע"מ ומס ההכנסה – אפשר לראות שעיקר הנטל נופל על שלושת העשירונים העליונים, בעיקר עקב מס היסוף. הפגיעה בעשירונים 3–5, שאפשר לראותם כמייצגים את המעמד הבינוני הנמוך, היא הקלה ביותר.

יש לזכור שהמדיניות החדשה מסתמכת, בין היתר, על הכנסות של מיליארדי שקלים ממקורות שבשלב זה קיימים רק על הנייר, כמו גביית מס על רווחים כלואים, העמקת הגבייה ומלחמה בהון השחור. אם הכנסות אלו לא יתקבלו במלואן, ייווצר צורך בקיצוץ נוסף בתקציב הממשלה, שעלול לבוא גם הוא על חשבון השכבות החלשות ומעמד הביניים. לפיכך, אף שמדיניות המס ל-2013 כוללת כמה בשורות טובות בכל הקשור למצבו היחסי של מעמד הביניים, בשורה התחתונה עדיין לא ברור אילו שכבות אוכלוסייה ייפגעו יותר מהמדיניות הכלכלית בכללותה.



