

השינוי בנטל המס על משקי הבית בין 2003 ל-2011

משה חזן*

תקציר

פרק זה בוחן את השינוי שחל בנטל המס על משקי בית בעשירוני הכנסה שונים בין 2003, שנת "השבר" במדיניות הפיסקאלית, ובין 2011. הן ב-2003 והן ב-2011 נטל המס הישיר, המוגדר כאחוז המס המוטל על הכנסה מתוך ההכנסה ברוטו, עלה עם ההכנסה. מנגד נטל המס העקיף, המוגדר כאחוז המס המוטל על צריכה מתוך ההכנסה נטו, ירד עם ההכנסה. כמו כן, בשתי השנים סך נטל המס, המוגדר כיחס בין כלל תשלומי המסים להכנסת משק הבית ברוטו, ירד מהעשירון התחתון לעשירון השני, נותר כמעט קבוע עד העשירון השביעי ואז עלה. ב-2011 נטל המס הכולל על משקי הבית בכל עשירוני ההכנסה היה נמוך יותר מאשר ב-2003, אולם הירידה לא הייתה אחידה. נטל המס פחת באופן משמעותי יותר בקצות התפלגות ההכנסות, קרי בעשירון התחתון והעליון – ועקב כך נעשה אחיד יותר בין משקי הבית. באופן מוחלט, משקי הבית בעשירוני הנמוכים יותר (1 עד 5) נהנו מהקלה של כ-130 עד 430 שקלים לחודש בנטל המס, ואילו משקי הבית בעשירוני 8 עד 10 נהנו מהקלה שנעה בין 800 ל-2,500 שקלים לחודש בנטל המס. הפיכתו של המס הישיר לפרוגרסיבי פחות ב-2011 בהשוואה ל-2003 שימרה, ואף הגדילה, את הפערים בהכנסה נטו בין משקי הבית השונים.

* ד"ר משה חזן, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב; מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי.

מבוא

בדיון הציבורי חוזרות ועולות הטענות כי "מעמד הביניים נשחק" וכי מצבן הכלכלי של השכבות החלשות הורע. מדיניות הממשלה יכולה להשפיע על הרווחה של כלל משקי הבית ושל שכבות אוכלוסייה שונות, בעיקר דרך ההוצאה הממשלתית ודרך מערכת המס. עבודות קודמות תיעדו את הירידה החדה בהוצאות הממשלה משנת 2003 והצביעו על הפגיעה בשכבות החלשות עקב קיצוץ זה. פרק זה ידון בשאלת ההשפעה של מדיניות המיסוי, כלומר הכנסות הממשלה, על משקי הבית. הפרק בוחן את השינוי בנטל המס שחל בין 2003, שנת "השבר" במדיניות הפיסקאלית, ובין 2011, לפי עשירוני ההכנסה של משק הבית. הממצאים העיקריים הם כי כל משקי הבית נהנו מהקלה בנטל, אולם הירידה בנטל המס הורגשה ביתר שאת בקרב משקי בית בשלושת העשירונים העליונים, הן באופן יחסי והן אבסולוטי.

שתי עבודות קודמות בחנו את נטל המס לפי עשירוני הכנסה. ביב-קרשאי (2005) בחנה את נטל המס הכולל, ואת החלוקה בין הנטל ישיר (שיעור המסים המוטלים על הכנסה מתוך ההכנסה ברוטו) ולנטל עקיף (שיעור המסים המוטלים על צריכה מתוך ההכנסה נטו), אולם היא בחנה את שנת 2003 בלבד. סטרבצ'ינסקי (2015) בחן גם הוא את אותו הנושא עבור השנים 2001 ו-2012, ואף חילק את משקי הבית לפי עשירוני הכנסה, אולם, הניתוח בעבודתו מתמקד במדיניות המסים הרצויה לעשור הקרוב בראי הצמיחה. פרק זה נועד להשלים את התמונה מנקודת מבטם של משקי הבית בעשירוני ההכנסה השונים.

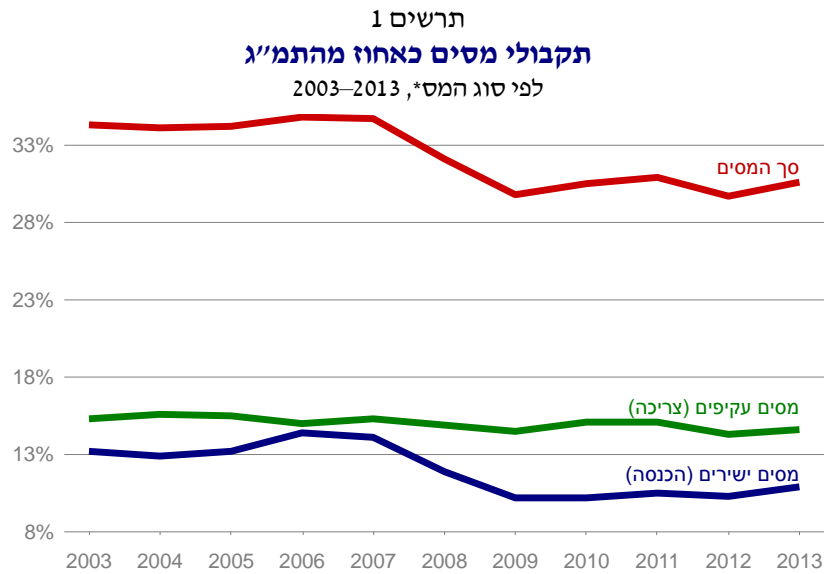
1. התפתחות נטל המס בישראל בין 2003 ל-2013: תמונת מאקרו

כאמור, מדיניות הממשלה משפיעה על רווחתם של האזרחים בכמה דרכים. ראשית, היקף ההוצאה הכוללת של הממשלה וחלוקתה משפיעים על רווחתן של קבוצות אוכלוסייה שונות באופן דיפרנציאלי. שנית, הממשלה יכולה להשפיע על רווחת הקבוצות השונות על ידי רגולציה. דרך השפעה שלישית היא קביעת גובה המסים ותמהילם.

בעשור האחרון פחת חלקו של תקציב הממשלה בתוצר מ-50.2 אחוז בשנת 2003 ל-41.3 אחוז בשנת 2013. דהן וחזן (2012) ניתחו בהרחבה את השינויים בתקציב ואת השינוי בהרכב הוצאות הממשלה בין 1995 ל-2009. התמונה העולה מעבודתם מראה כי הירידה החדה בחלקה של הממשלה בתוצר החלה ב-2003, ומצביעה על

פגיעה משמעותית ברמת השירותים הציבוריים. הפגיעה החרפה ביותר היא בהוצאות בתחום הרווחה. לפיכך, פגיעה זו השפיעה בעיקר על השכבות החלשות. במקביל לירידה בהוצאות הממשלה, פחת גם סך המסים שהממשלה גבתה. תרשים 1 מראה כי בין השנים 2003 ל-2013 ירד נטל המס, הנמדד כסך המס מתוך התמ"ג, מ-34.3 אחוז ב-2003 ל-30.9 אחוז בשנת 2011 ול-30.6 אחוז ב-2013. מקובל לחשוב כי הפחתות מסים מיטיבות עם השכבות החזקות באוכלוסייה, שכן הן משלמות את מרבית המסים, ואילו מההוצאות הממשלתיות נהנה כלל הציבור – ואולי בעיקר האוכלוסיות החלשות, שכן חלק מהשירותים, כמו תשלומי רווחה או סיוע בדיוור, מיועדים להן ישירות. יתרה מכך, גם להרכב המסים יש חשיבות בהקשר זה. מסים ישירים, המוטלים על הכנסה, הם פרוגרסיביים, כלומר שיעורם עולה עם גובה ההכנסה. לפיכך, עיקר נטל המס הישיר נופל על השכבות החזקות. מסים עקיפים, לעומת זאת, מוטלים על צריכה. מכיוון שהשכבות החלשות מוציאות את רוב הכנסתן – ולעתים את כולה – על צריכה, מסים אלו נוטים להיות רגרסיביים: משקי בית בעשירוני ההכנסה התחתונים נושאים בנטל מס עקיף גבוה יותר מהשכבות החזקות. לפיכך, כדי לבחון את ההשפעה על משקי הבית לפי עשירונים יש להבחין בין מסים ישירים לעקיפים.

כפי שניתן לראות בתרשים, במהלך שנות האלפיים הופחתו מסי ההכנסה, ושיעורם פחת מ-13.2 אחוזי תוצר ב-2003 ל-10.9 אחוזים ב-2013. שיעור המס השולי הממוצע על הכנסות מעבודה ירד מ-31 אחוז בשנת 2003 ל-19 אחוז בשנת 2011 (Hercowitz and Lifschitz, 2015). שינויים נוספים במדיניות המס הישיר נערכו בעקבות המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג). בפרט, לראשונה הונהג מס יסף בשיעור של 2 אחוזים, שנוסף למדרגת המס הגבוהה ביותר והוטל על הכנסות גבוהות במיוחד מכל המקורות (הרף עמד על יותר מ-800,000 שקלים בשנה ב-2012). כמו כן, ניתנו נקודות זיכוי נוספות לאבות לילדים עד גיל 3. קמחי ושרברמן (2012) הראו את השפעתם של שינויים אלו על נטל המס של עשירוני ההכנסה. כך למשל, נטל המס של שלושת עשירוני ההכנסה התחתונים לא הושפעו כלל מהשינויים. מנגד, נטל המס הישיר של עשירונים גבוהים יותר עלה במקצת: פחות מ-0.2 נקודות אחוז בעשירון החמישי וכמעט 1.2 נקודות אחוז בעשירון העליון, בעיקר בגלל הוספת מס היסף.



* התשלומים למוסד לביטוח לאומי אינם נכללים במסים הישירים, בשל שיטת החישוב ב-OECD, אולם מובאים בחשבון בסך המסים.

מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב
נתונים: OECD

לצד מסי ההכנסה, תרשים 1 מציג את המסים העקיפים. מהתרשים ניתן לראות כי גם מסים אלו פחתו בתקופה זו, אם כי הירידה מתונה יותר: מ-15.3 אחוזי תוצר ב-2003 ל-15.1 אחוזי תוצר ב-2011 ו-14.6 אחוזי תוצר ב-2013.¹ אם כן, בסך הכל מצביעים הנתונים המוצגים בתרשים 1 על ירידה כללית בגביית המסים, ועל הפחתה גדולה יותר של מסים ישירים לעומת מסים עקיפים. תמונת מאקרו זו תואמת את הטענות כי ההקלה בנטל המס היטיבה בעיקר עם השכבות החזקות. עם זאת, נתונים מצרפיים אלו אינם מאפשרים לומר בוודאות מי הנהנים העיקריים מהשינוי בתמהיל המסים. יתרה מכך, הם אינם מאפשרים לכמת

¹ סך המסים מורכב ממסים עקיפים ממסי הכנסה ומתשלומים למוסד לביטוח לאומי. תשלומי הביטוח הלאומי ירדו מ-5.8 אחוזי תוצר בשנת 2003 ל-5.1 אחוזים בשנת 2013. בחישוב נטל המס על משקי בית בפרק יתווספו תשלומי הביטוח הלאומי למסי ההכנסה, ויחד הם יהוו את המס הישיר.

את השינוי בנטל המס בין השכבות השונות של האוכלוסייה. הסעיף הבא יעסוק בעניין זה ביתר פירוט.

2. חלוקת נטל המס בין עשירוני ההכנסה בשנים 2003 ו-2011

חלק זה בוחן את השינוי שחל בנטל המס על משקי בית בעשירוני הכנסה שונים² בין 2003 ל-2011, ובודק מיהם המרוויחים העיקריים מהשינוי במדיניות המסים בישראל. שנת 2003 נבחרה משום שאז החל הצמצום המשמעותי בגובה ההוצאה הממשלתית, ואילו שנת 2011 נבחרה כמייצגת את ההווה.³ בחינה כזו מעלה בעיה מתודולוגית: בעוד שאת המסים הישירים שמשקי בית משלמים קל לאמוד באמצעות סקרי הכנסות והוצאות של משקי בית מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אמידה של המסים העקיפים אינה פשוטה. הסיבה היא שיש צורך להבחין בין הוצאות החייבות במס ערך מוסף ואלו שאינן, ולדעת האם ההוצאה חייבת במס קנייה, ואם כן – מה שיעורו. יתרה מכך, ארץ המקור של המוצרים הנרכשים אינה ידועה, ולפיכך לא ניתן לדעת האם הוצאה מסוימת כוללת בתוכה מסי ייבוא או לא. כדי להתגבר על בעיות אלו, אמידת נטל המס העקיף בפרק זה נעשתה לפי מתודולוגיה שפותחה אצל ביבי-קרשאי (2005).⁴

נטל המס הישיר

תרשים 2 מציג את ההכנסה (ברוטו ונטו) ואת סך המסים הישירים של משקי הבית לפי עשירוני הכנסה בשנת 2003 (במחירים של 2011).⁵ אפשר לראות כי המס הישיר עולה באופן חד עם ההכנסה. עד העשירון החמישי נע סך המס הישיר בין כ-250

² החלוקה של משקי בית לעשירונים לאורך כל הפרק נעשתה לפי הכנסה ברוטו לנפש מתוקנת (בניכוי זקיפת הכנסה לדיור ולרכב). סולם השקילות הוא זה שמשמש את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

³ סקר ההוצאות המעודכן ביותר שהיה זמין בזמן כתיבת הפרק הוא לשנת 2012. אולם המחאה החברתית, שהובילה לשינויים במדיניות הממשלה, פרצה בקיץ 2011 – ובחינת מצב המיסוי בשנה שלפני המחאה משקפת את המדיניות שהובילה למחאה. לפיכך, הנתונים שנבחרו לצורך ההשוואה הם משנת 2011, ולא מ-2012.

⁴ ראשית חושבה ההוצאה על מוצרים ושירותים החייבים במע"מ, והוצאה זו הוכפלה בשיעור המס הסטטוטורי בכל אחת מהשנים. שנית חושבה ההוצאה על אלכוהול, טבק, דלק ורכישה של כלי רכב, וההוצאה בכל סעיף הוכפלה בשיעור המס הממוצע בכל קטגוריה. שאר המסים העקיפים, כמו אגרות נדל"ן וטלוויזיה וקנסות, מחושבים באופן ישיר מתוך הסקר.

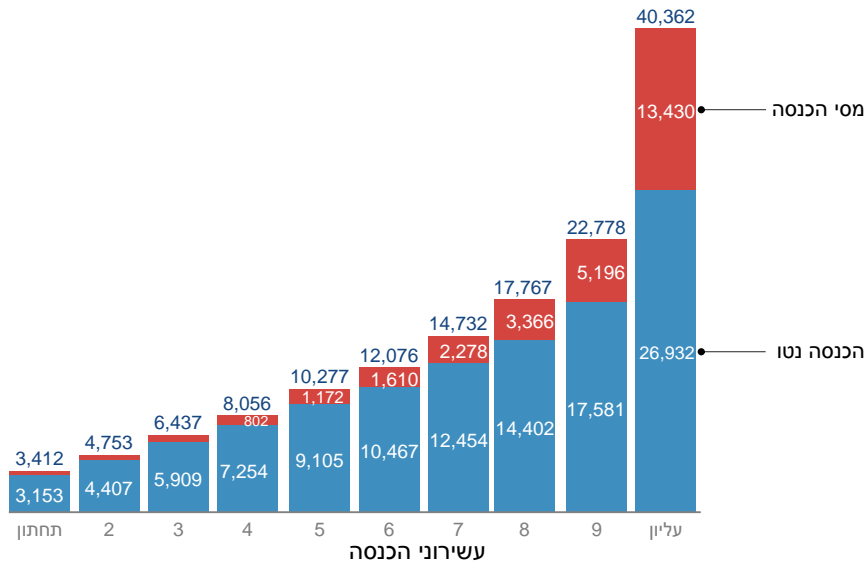
⁵ המסים הישירים כוללים את כל תשלומי החובה על הכנסה, ובכלל זה מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

שקלים לכ-1,200 שקלים, ואילו מהעשירון השישי ועד העשירי הוא נע בין כ-1,600 שקלים עד למעלה מ-13,000 שקלים.

תרשים 2

הכנסה חודשית ומסי הכנסה, 2003

לפי עשירון ההכנסה של משק הבית, בשקלים של 2011



מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב נתונים: סקרי הוצאות של הלמ"ס

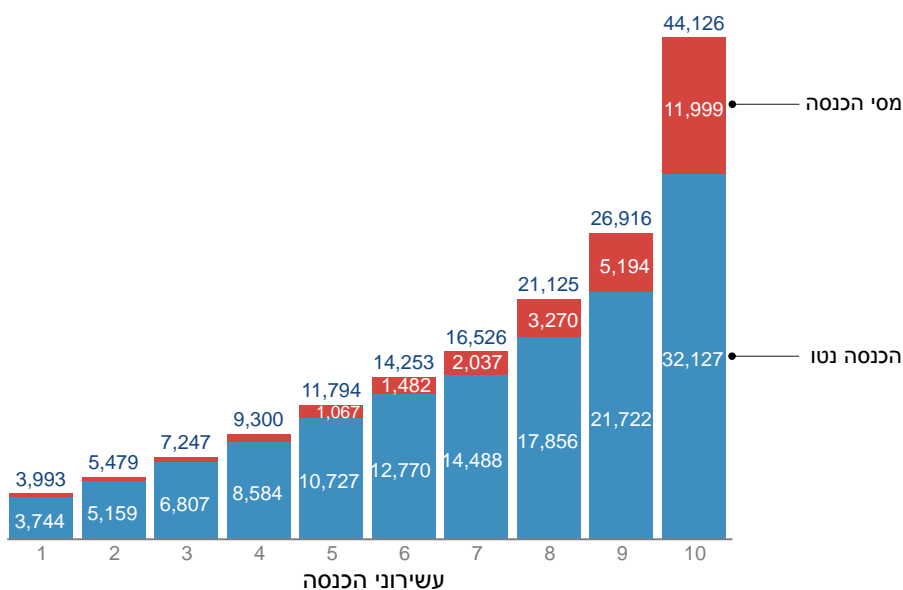
כאמור, מערכת המס הישיר היא פרוגרסיבית. בעוד שהיחס בין ההכנסה הממוצעת ברוטו בעשירון העליון להכנסה הממוצעת ברוטו בעשירון התחתון עמד על כמעט 12, היחס המקביל בהכנסה נטו עמד על כ-8.5. באופן דומה, היחס בין ההכנסה הממוצעת ברוטו בעשירון התשיעי להכנסה הממוצעת ברוטו בעשירון השני עמד על כמעט 5, והיחס בין ההכנסה נטו של שני עשירונים אלו עמד על כ-4. תרשים 3 מציג גם הוא את ההכנסה ואת סך המסים הישירים של משקי הבית, הפעם על בסיס נתוני 2011. הפערים שהוצגו בתרשים 2 בולטים גם בתרשים 3, אולם אי השוויון בהכנסה ברוטו פחת בהשוואה ל-2003: היחס בין ההכנסה

הממוצעת ברוטו בעשירון העליון ביחס להכנסה הממוצעת ברוטו בעשירון התחתון ירד ל-11, והיחס המקביל בין העשירון התשיעי לעשירון השני נותר בעינו. אולם הירידה בנטל המס הישיר שחלה בתקופה זו הותירה את היחס בין ההכנסה נטו בין העשירון העליון לעשירון התחתון על כ-8.5, ואף הגדילה את היחס בין ההכנסה נטו בעשירון התשיעי לעשירון השני ל-4.2.

תרשים 3

הכנסה חודשית ומסי הכנסה, 2011

לפי עשירון ההכנסה של משק הבית, בשקלים של 2011



מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב
נתונים: OECD

תרשים 4 מציג את נטל המס הישיר על משקי בית לפי עשירוני הכנסה בשנים 2003 ו-2011. כאמור, הנטל מחושב כיחס בין סך המסים המוטלים על הכנסה ובין ההכנסה ברוטו של משק הבית. הן בשנת 2003 והן בשנת 2011 עלה נטל המס הישיר באופן רציף וחד בין עשירוני ההכנסה: ככל שמשק הבית עשיר יותר, הוא נשא בנטל מס ישיר גבוה יותר. ב-2003 עמד נטל המס הישיר עמד על 7.6 אחוזים מההכנסה ברוטו במשקי בית בעשירון התחתון, עלה ל-11.4 אחוז מההכנסה ברוטו אצל משקי

בית בעשירון החמישי והגיע ל-33.3 אחוז מההכנסה ברוטו במשפחות השייכות לעשירון העליון.

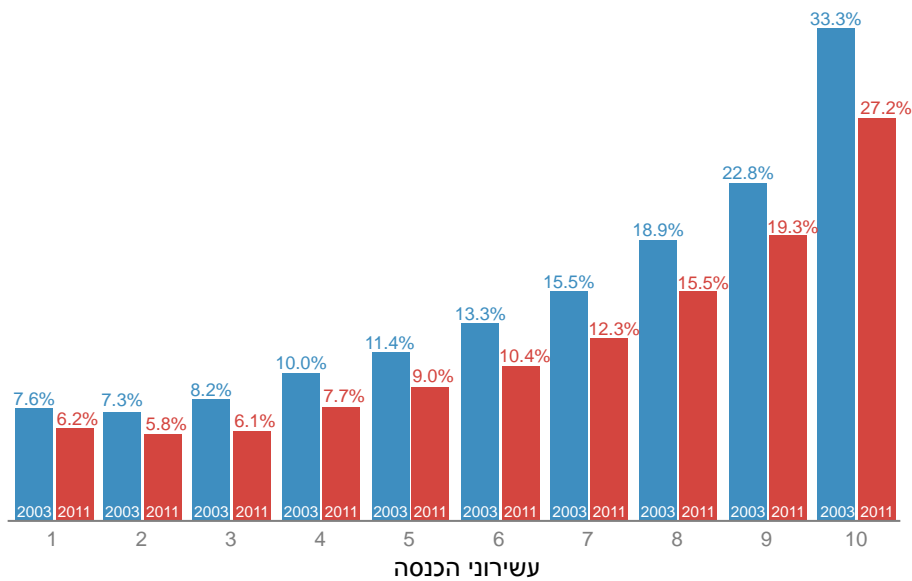
כפי שניכר בתרשים, נטל המס הישיר ב-2011 היה נמוך יותר מאשר ב-2003 בקרב כלל העשירונים. בשנת 2011 עמד נטל המס הישיר על משקי בית השייכים לעשירון התחתון על 6.2 אחוזים מההכנסה ברוטו (ירידה של 1.4 נקודות אחוז ביחס לשנת 2003), ועלה ל-9 אחוזים מההכנסה בקרב משקי בית בעשירון החמישי (ירידה של 2.4 נקודות אחוז) ול-27.2 אחוז מההכנסה ברוטו למשקי בית בעשירון העליון (ירידה של 6.1 נקודות אחוז לעומת 2003).

אם כן, הירידה בנטל המס הישיר בין 2003 ל-2011 גדלה במעבר בין עשירוני ההכנסה: ככל שמשקי בית עשירים יותר, הם נהנו מהפחתה גדולה יותר של נטל המס הישיר. כאמור הפיכתו של המס הישיר לפרוגרסיבי פחות ב-2011 בהשוואה ל-2003 היא זו ששימרה, ואף הגדילה, את הפערים בהכנסה נטו בין משקי הבית.

תרשים 4

נטל המס הישיר, 2003 ו-2011

לפי עשירון ההכנסה של משק הבית, כאחוז מההכנסה



מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב
נתונים: סקרי הוצאות של הלמ"ס

זרקור: פוטנציאל ההשפעה של שינויים במיסוי הישיר על התפלגות ההכנסות/ קיריל שרברמן

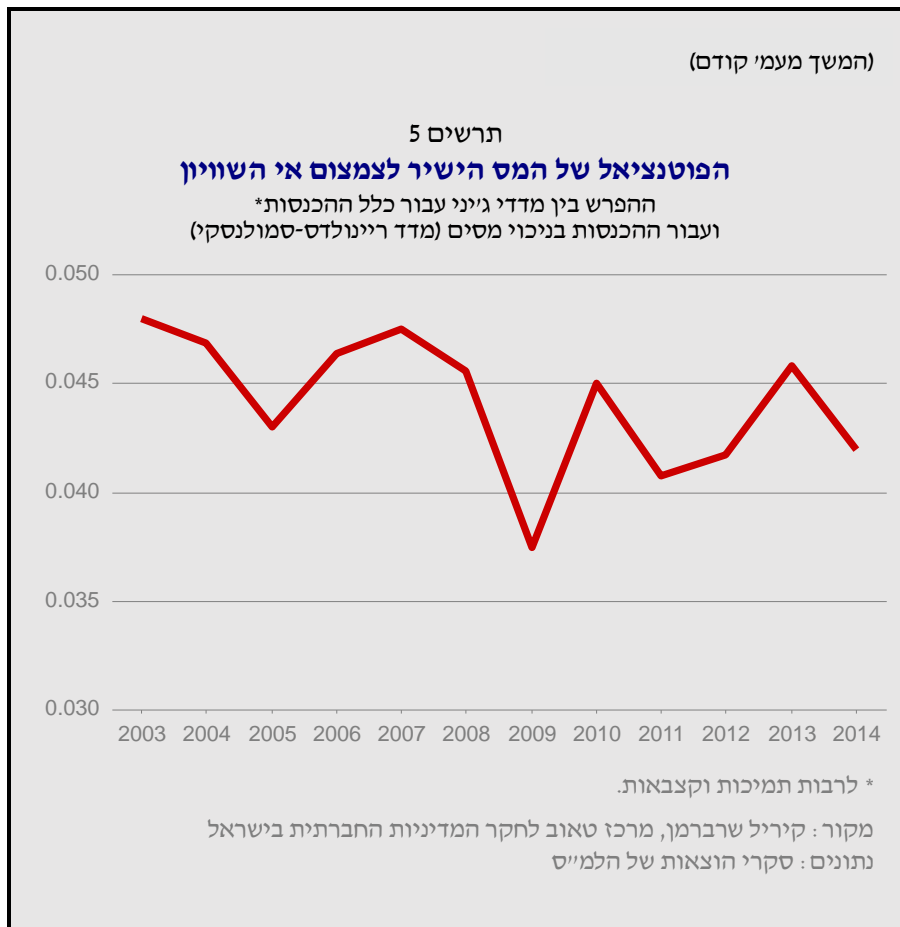
לאחר ההכרזה על רפורמה במיסוי ההכנסה ב-2003 נהנו אזרחי ישראל מהפחתות בנטל המס הישיר. ב-2009, עם תחילת כהונתה של ממשלה חדשה, נמשכה מדיניות ההפחתה של שיעורי המס על הכנסה – וכאמור לשינויים במדיניות המיסוי היו השלכות על התפלגות ההכנסות. בהקשר זה עולה השאלה בדבר הפוטנציאל שיש למדיניות המיסוי להפחית את אי השוויון בהכנסות.

כדי להתחקות אחר פוטנציאל זה נבחר המדד המקובל ריינולדס-סמולנסקי, המבטא את ההפרש בין אי השוויון בהתחלקות הכנסות לפני השפעת המס ולאחריה (Reynolds and Smolensky, 1977).

תרשים 5 מציג את ההפרש בין מדדי גייני לאי שוויון עבור כלל ההכנסות, לרבות תמיכות וקצבאות, ובין מדדי גייני עבור ההכנסות לאחר ניכוי מסים (מס הכנסה, ביטוח לאומי וביטוח בריאות) בשנים 2003–2014. לדוגמה, התרשים מראה כי ב-2008 צמצמו המסים את אי השוויון ב-0.04 נקודות גייני (ממדד גייני של 0.428 לפני תשלומי המסים ל-0.388 אחריהם).

אפשר לראות כי בין השנים 2003–2009 יש מגמת ירידה ביכולת של מערכת המיסוי להפחית את אי השוויון, הנובעת מהורדת שיעורי מס ההכנסה. החל מ-2010 נצפית מגמת עלייה בפוטנציאל של מערכת המיסוי להפחית את אי השוויון, אך הוא נותר נמוך יותר מרמתו ב-2003.

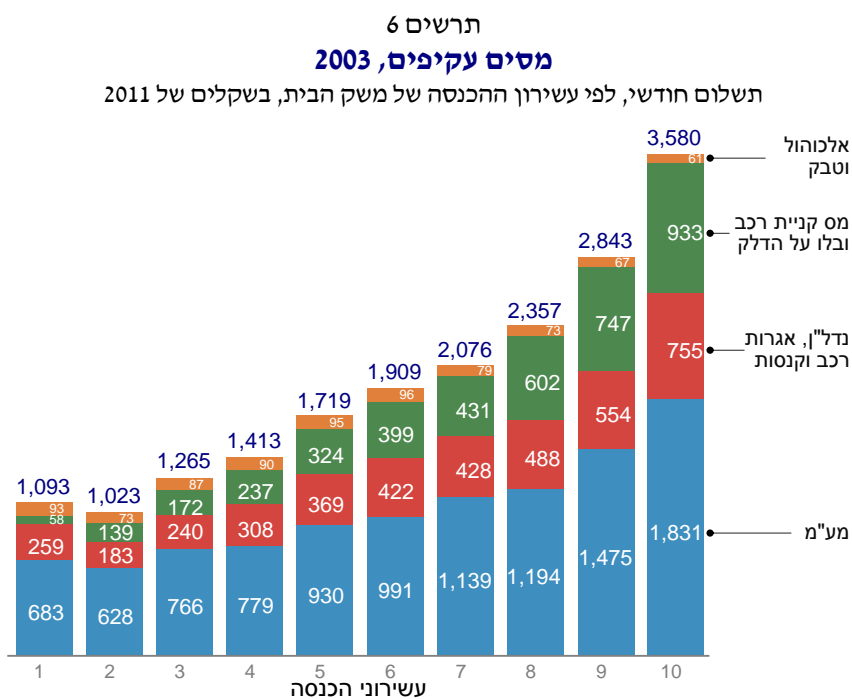
(המשך בעמ' הבא)



נטל המס העקיף

תרשים 6 מציג את סך המסים העקיפים ששילמו משקי בית בעשירונים שונים בשנת 2003 (במחירי 2011), בחלוקה לפי סוג המס. מהנתונים ניתן להסיק כמה מסקנות. ראשית, סך המסים העקיפים עולים באופן כמעט קבוע עם ההכנסה: מסדר גודל של כ-1,000 שקלים בשני העשירונים התחתונים ועד לכ-3,600 שקלים בעשירון העליון. שנית, מע"מ הוא המרכיב הגדול מבין ארבעת המסים העקיפים בכל אחד מהעשירונים. המע"מ הוא כ-63 אחוז מהמס העקיף שמשלם העשירון

התחתון וכ-50 אחוז מהמס העקיף שמשלמים העשירונים השמיני, התשיעי והעשירי.



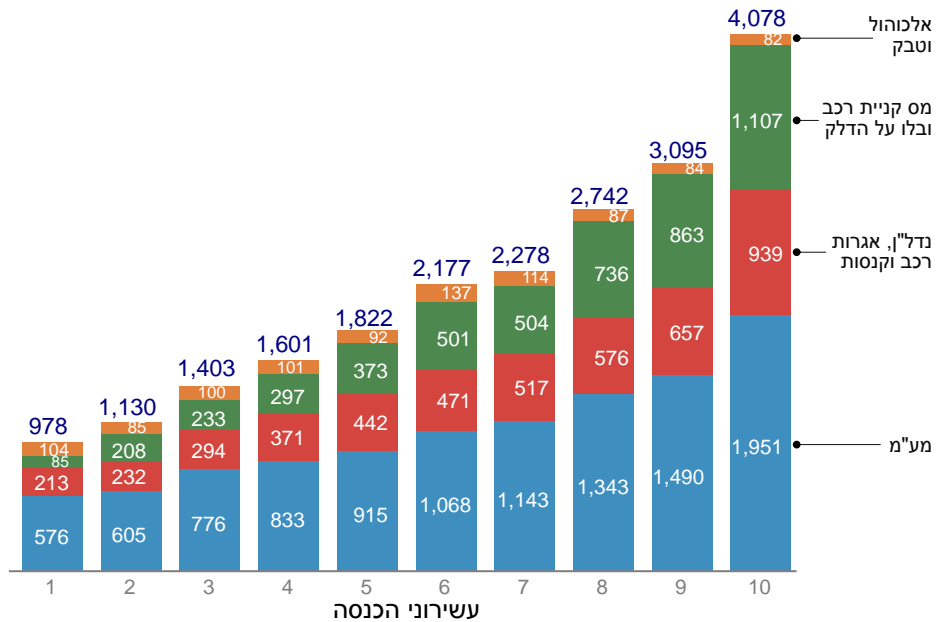
מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב נתונים: סקרי הוצאות של הלמ"ס

תרשים 7 מציג גם הוא את המסים העקיפים ששילמו משקי בית, הפעם עבור שנת 2011. ניתן לראות כי כל העשירונים שילמו מס עקיף גבוה יותר ב-2011 ביחס ל-2003, למעט העשירון הראשון. כמו כן, מע"מ הוא עדיין המרכיב הגדול בכל אחד מהעשירונים, אך חלקו מסך המס העקיף ב-2011 הצטמצם ביחס ל-2003. ירידה זו אינה מפתיעה לאור העובדה כי שיעור המע"מ ב-2003 עמד על 18 אחוז, בעוד שבשנת 2011 הוא עמד על 16 אחוז.

תרשים 7

מסים עקיפים, 2011

תשלום חודשי, לפי עשירון ההכנסה של משק הבית, בשקלים של 2011



מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב נתונים: סקרי הוצאות של הלמ"ס

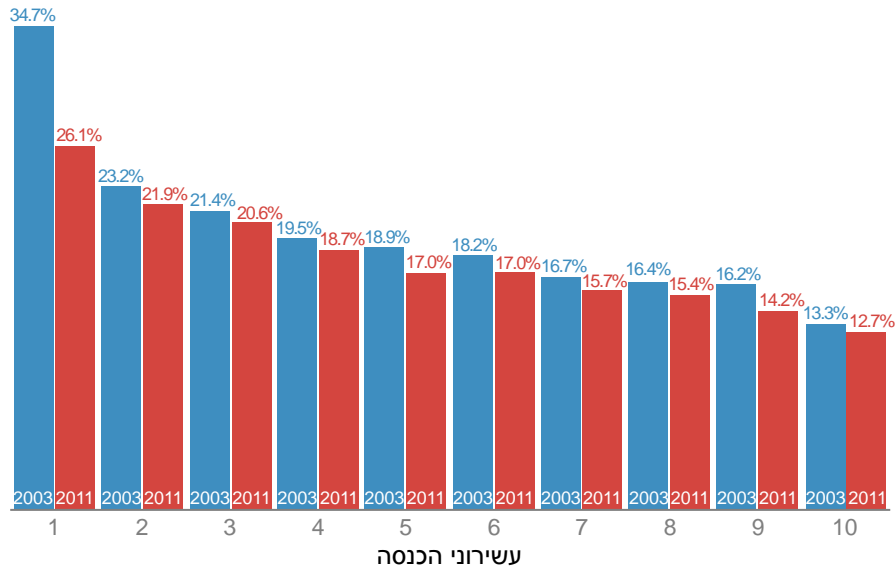
תרשים 8 מציג את נטל המס העקיף על משקי בית לפי עשירוני הכנסה לשנים 2003 ו-2011. התרשים מציג תמונת ראי לתרשים 4 לעיל, המראה את נטל המס הישיר. הן ב-2003 והן ב-2011 ירד נטל המס העקיף באופן קבוע בין עשירוני ההכנסה: ככל שמשק הבית עני יותר, הוא נשא בנטל מס עקיף גבוה יותר. כמו כן, אפשר לראות שנטל המס העקיף בשנת 2011 היה נמוך יותר מאשר בשנת 2003. בשנת 2003 עמד נטל המס העקיף על 34.7 אחוז מההכנסה נטו של העשירון התחתון, לעומת 26.1 אחוז ב-2011; בעשירון החמישי ירד נטל המס העקיף בחדות ביחס לעשירון התחתון, ועמד על 18.9 אחוז ב-2003 ועל 17 אחוז ב-2011; ובמשקי

בית המשתייכים לעשירון העליון הצטמצם נטל המס העקיף ביחס לעשירונים שמתחתיו ועמד על 13.3 אחוז מההכנסה נטו בשנת 2003, לעומת 12.7 אחוז ב-2011.

תרשים 8

נטל המס העקיף, 2003–2011

לפי עשירון ההכנסה של משק הבית, כאחוז מההכנסה נטו



מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב נתונים: סקרי הוצאות של הלמ"ס

נטל המס הכולל

תרשים 9 מתאר את נטל המס הכולל – היחס בין כלל תשלומי המסים להכנסת משק הבית ברוטו – לפי עשירוני הכנסה בשנים 2003 ו-2011.⁶ מהתרשים ניתן להבחין בכמה נקודות בולטות. ראשית, הן ב-2003 והן ב-2011 נטל המס הכולל בקרב משפחות בעשירון התחתון מחד גיסא, ובעשירונים 8–10 מאידך גיסא, היה

⁶ יש לשים לב שמכיוון שנהוג לחשב את נטל המס הישיר מתוך ההכנסה ברוטו ואילו את נטל המס העקיף מתוך ההכנסה נטו, נטל המס הכולל אינו שווה לסכום של נטל המס הישיר ושל נטל המס העקיף.

גבוה ביחס לנטל על משקי בית השייכים לעשירוני ההכנסה 7–2. בשנת 2003 עמד נטל המס הכולל על כמעט 40 אחוז מההכנסה ברוטו של משקי הבית בעשירון התחתון. הוא ירד לפחות מ-30 אחוז מהכנסת משקי הבית בעשירון השני, ונותר כמעט קבוע עד העשירון השביעי. בעשירון השמיני עלה נטל המס ליותר מ-32 אחוז מההכנסה, ובשני העשירונים העליונים – לכ-35 אחוז (עשירון תשיעי) וכ-42 אחוז (עשירון עליון) מהכנסת משקי הבית.

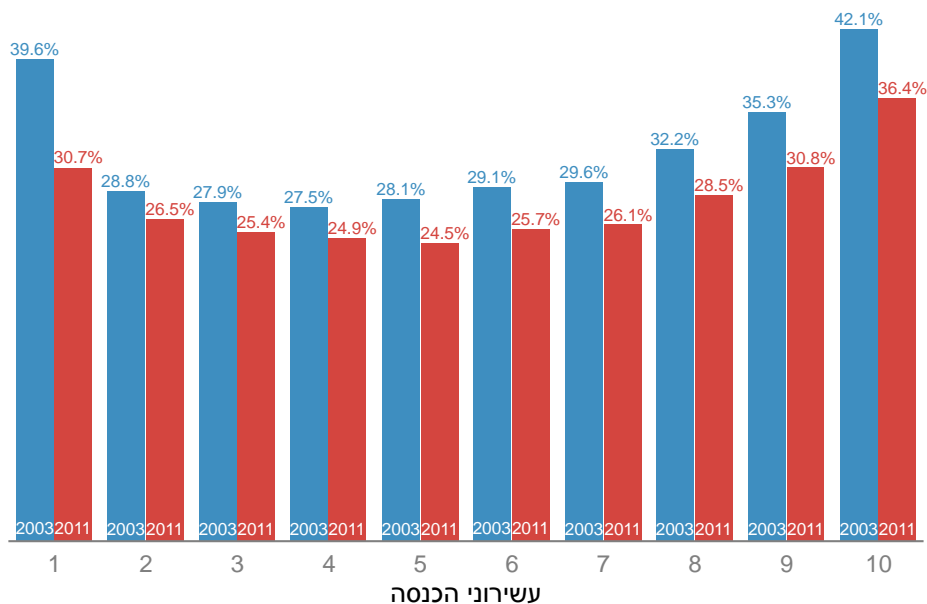
נטל המס הגבוה על העשירון התחתון ועל שני העליונים אפיין גם את שנת 2011. הנטל על משקי בית בעשירון התחתון היה 30.7 אחוז מההכנסה ברוטו, וירד לכ-24 עד כ-26 אחוז במשקי בית בעשירונים השני עד השביעי. עם העלייה בעשירוני ההכנסה עלה נטל המס הכולל ל-28.5 אחוז מההכנסות ברוטו בעשירון השמיני, 30.8 אחוז בעשירון התשיעי ו-36.4 אחוז למשקי הבית בעשירון העליון. כפי שניכר בתרשים, נטל המס התפזר באופן שוויוני הרבה יותר ב-2011 ביחס ל-2003, מכיוון שהנהנים העיקריים מההקלה בנטל המס הם העשירונים שבקצוות, קרי העשירון התחתון והעשירון העליון.⁷

⁷ ממצאיו של סטרבצינסקי (2015) דומים לאלה המתוארים כאן, למעט נטל המס של העשירון הראשון. בעוד שהאומדן בפרק הוא זה 40 אחוז מהכנסת משקי הבית בעשירון התחתון, סטרבצינסקי אמד את אותו הנטל ב-29 אחוז בשנת 2001, ובשיעור דומה ב-2012. גם הממצאים של ביבי-קראשאי (2005) דומים לממצאים המדווחים כאן למעט נטל המס על העשירון הראשון, המוערך בעבודתה ב-48 אחוז. לאור ההבדלים הגדולים, נראה כי יש נתוני רקע המפריעים למדידת נטל המס הכולל בעשירון הראשון, ויש לבחון ביתר זהירות את האומדנים לגבי קבוצה זו.

תרשים 9

נטל המס הכולל, 2011 ו-2003

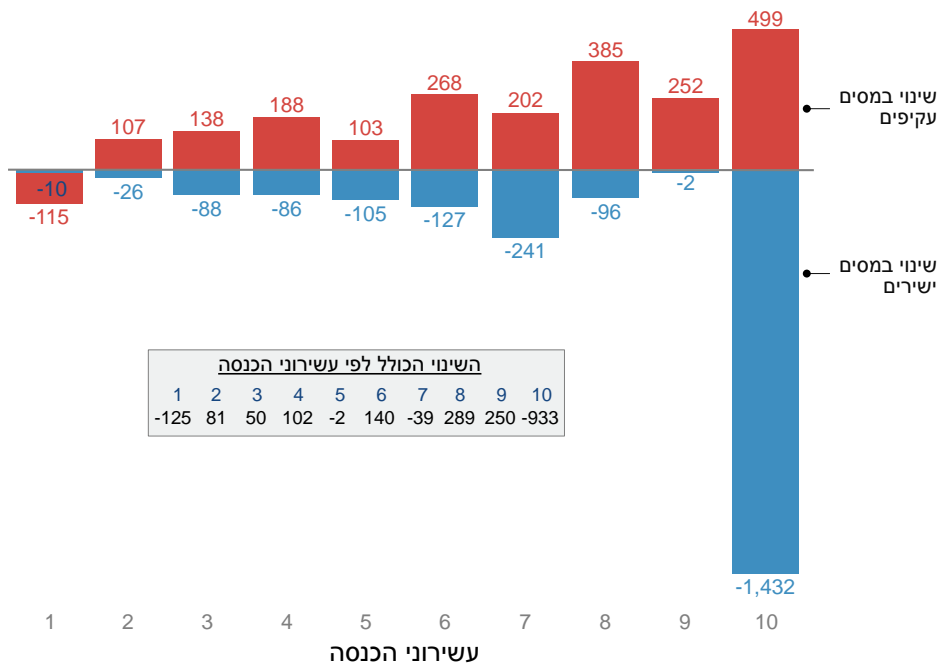
לפי עשירון ההכנסה של משק הבית, כאחוז מההכנסה ברוטו



מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב
נתונים: סקרי הוצאות של הלמ"ס

תרשים 10 מציג את ההפרש בתשלומי המסים בין 2003 ל-2011. ניתן לראות כי בערכים מוחלטים, סך המס השתנה במידה מועטה בין השנים. משקי בית השייכים לעשירון השמיני והתשיעי שלמו מסים הגבוהים בכ-250 עד 300 שקלים בחודש בשנת 2011 ביחס ל-2003. תשלומי המסים של משקי הבית בעשירונים הראשון עד השביעי עלו או ירדו בסכום של 140 שקלים לחודש לכל היותר. רק משקי הבית בעשירון העליון בולטים בכך שסכום המסים ששילמו ב-2011 נמוך ביותר מ-900 שקלים לחודש.

תרשים 10
שינויים בתשלומי המסים החודשיים, 2011 לעומת 2003
 לפי סוג המס ועשירון ההכנסה של משק הבית, בשקלים של 2011



השינוי הכולל לפי עשירוני הכנסה										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
-125	81	50	102	-2	140	-39	289	250	-933	

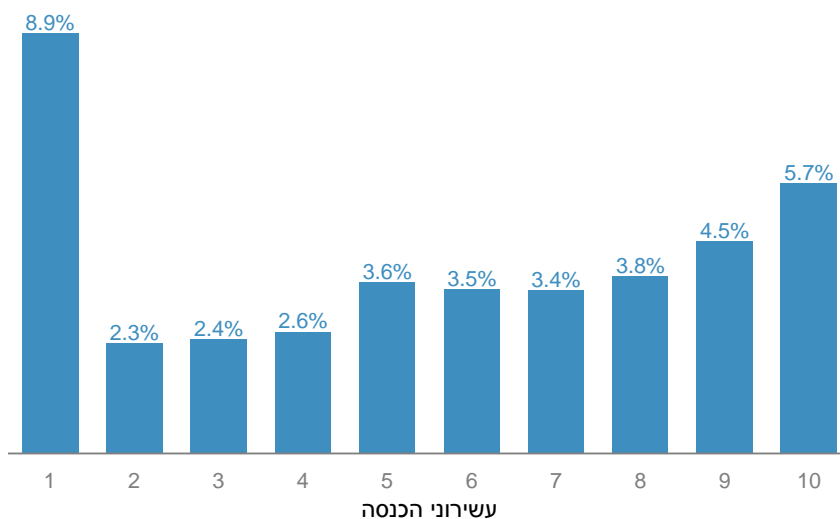
מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב
 נתונים: סקרי הוצאות של הלמ"ס

תרשים 11 מציג את הירידה בנטל המס הכולל לפי עשירוני הכנסה, ועולות ממנו כמה מסקנות. ראשית, כלל משקי הבית בישראל נהנו מירידה בנטל המס ב-2011 לעומת 2003. שנית, דווקא משקי הבית השייכים לעשירון התחתון נהנו מהירידה הגדולה ביותר בנטל המס מההכנסה ברוטו, השווה ל-8.9 נקודות אחוז. אולם במשקי הבית השייכים לעשירון השני ואילך, ההקלה בנטל המס גדלה עם ההכנסה ברוטו. בעוד שמשקי הבית בעשירונים השני, השלישי והרביעי נהנו מהקלה בנטל המס בסדר גודל של כ-2.5 נקודות אחוז, משקי הבית בעשירון החמישי עד השמיני נהנו מהקלה השווה לכ-3.5 עד 4 נקודות אחוז, ואילו נטל המס על משקי הבית בעשירון התשיעי והעליון הוקל ב-4.5 אחוזים וב-5.7 נקודות אחוז, בהתאמה.

תרשים 11

ירידה בנטל המס הכולל בין 2003 ל-2011

לפי עשירון ההכנסה של משק הבית, כאחוז מההכנסה ברוטו



מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב
נתונים: סקרי הוצאות של הלמ"ס

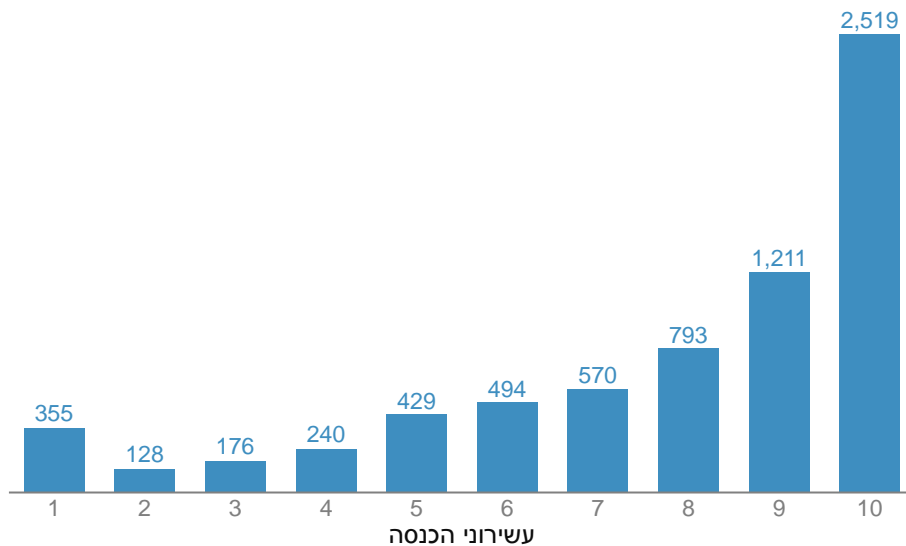
תרשים 12 מתרגם את הירידה בנטל המס בין שנת 2003 לשנת 2011 למונחים כספיים, כלומר כמה כסף היה חוסך כל משק בית אילו שיעורי המס של 2011 היו זהים לשיעורי המס של 2003. יש לשים לב כמובן כי בחישוב זה מובלעת ההנחה שההוצאות וההכנסות מעבודה של משקי הבית לא היו משתנות לאור שינויים בשיעורי המס המוטלים על צריכה ועל הכנסה.

מהתרשים עולה כי שוויה של ההקלה בנטל המס היה גבוה באופן משמעותי ככל שמשק הבית היה עשיר יותר. משקי הבית השייכים לששת העשירונים הראשונים "הרוויחו" כ-130 עד כ-500 שקלים לחודש בשל השינוי בשיעורי המס; משקי הבית בעשירון השביעי – 570 שקלים; משקי הבית בעשירון השמיני – כ-800 שקלים לחודש; משקי הבית בעשירון התשיעי חסכו מעל 1,200 שקלים לחודש; ומשקי הבית בעשירון העליון הרוויחו לא פחות מ-2,500 שקלים לחודש בשל הירידה בנטל המס בין 2003 ל-2011.

תרשים 12

השווי הכספי של הירידה בנטל המס הכולל בין 2003 ל-2011

נתונים חודשיים, לפי עשירון ההכנסה של משק הבית, בשקלים של 2011



מקור: משה חזן, אוניברסיטת תל אביב ומרכז טאוב
נתונים: הלמ"ס, סקרי הוצאות

את הממצאים שהוצגו לעיל יש לבחון לאורם של כמה נתונים חשובים שהשתנו מאז 2011. ראשית, הם אינם כוללים את השפעתו של מס ההכנסה השלילי. מס זה הונהג החל משנת 2008 במסגרת תכנית של מענק הכנסה ("מס הכנסה שלילי") בגין הכנסות בשנה הקודמת עבור עובדים בעלי הכנסה נמוכה. התכנית הונהגה בהדרגה, ורק משנת 2012 ואילך היא ניתנת לשכירים ועצמאים ללא תלות במקום מגוריהם. לאורך השנים עלה לא רק הכיסוי של התכנית אלא גם שיעור המימוש של הזכאים לה: מ-46 אחוז בשנת 2007 עד 52 אחוז בשנת 2011.

נתוני סקר ההוצאות לשנת 2011 כוללים את הכנסות משקי הבית ואת תשלומי החובה למסים, אולם אף משק בית לא דיווח על מס הכנסה שלילי. מכאן שיש להסתייג במעט מהנתונים המתוארים בעבודה. בפרט, בשל מס ההכנסה השלילי הנתונים המוצגים בתרשים 4 מציגים תשלומי מס ישיר גבוהים מתשלומי המס ששולמו בפועל משקי בית השייכים לחלק התחתון של התפלגות ההכנסות. בשנת 2011 עמד מענק ההכנסה השנתי הממוצע על כ-2,900 שקלים, או כ-242 שקלים

לחודש. בהנחה כי הזכאים למענק שייכים לשני העשירונים התחתונים ושיעור המיצוי בקרב הקבוצה הוא כ-50 אחוז, הייתה ההכנסה נטו של משקי בית בשני עשירונים אלו גדלה בכ-120 שקלים לחודש בתוספת המס השלילי. לצד זאת, מרבית הניתוח הנסקר בפרק זה לא היה משתנה באופן מהותי.

שינוי מהותי אחר שחל לאחר 2011 הוא העלאת שיעור המע"מ. בשנת 2011 עמד שיעור המע"מ על 16 אחוז. במהלך 2012 הוא הועלה ל-17 אחוז, וב-2013 הועלה שוב ל-18 אחוז. לאור העובדה שככל שמשק בית עני יותר, תשלום המע"מ שלו מהווה חלק גדול יותר במסים העקיפים שהוא משלם (בשל שיעור הצריכה הגבוה יותר), הרי שהשינוי פגע במידה רבה יותר במשקי הבית בחלק התחתון של התפלגות הכנסות. לשם המחשה, בהנחה שהוצאות משקי הבית אינן מושפעות משיעור המע"מ, משקי בית בעשירון השני – שנהנו מהקטנת נטל המס העקיף בהיקף של קצת יותר מנקודת אחוז (תרשים 8 לעיל) – היו נתונים לנטל מס עקיף זהה אילו שיעור המע"מ ב-2011 היה 18 אחוז, כשיעורו כיום. כמו כן, הנתונים בתרשים 8 מראים כי ירידת נטל המס העקיף על משקי הבית בחלק העליון של התפלגות ההכנסות במצב היפותטי זה הייתה אפילו קטנה יותר; בכפוף להנחות שהוצגו לגבי העשירון השני, גם משקי בית בעשירון העליון לא היו נהנים מהפחתה בנטל המס העקיף אילו שיעור המע"מ ב-2011 היה 18 אחוז. מכאן ניתן לטעון כי כאשר בוחנים את ההשפעה של העלאת שיעור המע"מ כאחוזים מההכנסה, היא לא הייתה מהותית במיוחד בכל הנוגע לנטל המס על משקי בית בעשירוני הכנסה שונים.

3. סיכום

פרק זה ניתח את השינוי שחל בנטל המס לפי עשירוני הכנסה בין 2003, שנת "השבר" במדיניות הפיסקאלית, ובין 2011. הממצאים העיקריים מצביעים על ירידה בנטל המס הישיר והעקיף לכלל משקי הבית. אולם הירידה לא הייתה אחידה, והיא היטיבה בעיקר עם משקי הבית בעשירון התחתון ועם משקי הבית בשלושת העשירונים העליונים. חשוב להזכיר כאן כי בעוד שהממצאים בפרק זה עולים בקנה אחד עם ממצאי עבודות אחרות בנושא (ביבי-קרשאי, 2005; סטרבצ'ינסקי, 2015), הממצאים לגבי נטל המס בעשירון התחתון שונים מאוד – דבר שעשוי להעיד על קושי רב באומדן נטל המס המוטל על עשירון זה. לעומת זאת, ניתן להסיק בביטחון רב כי מדיניות המסים בשנים 2003 עד 2011 היטיבה בעיקר עם משקי בית בשלושת העשירונים העליונים, ותרמה להגדלת הפערים בהכנסה נטו ולתחושה של שחיקת מעמד הביניים.

מקורות

- ביבי-קרשאי, נילי (2005), **נטל המסים הישירים והעקיפים על משקי בית בישראל והשפעתם על אי השוויון בישראל ב-2003**, סדרת ניירות עבודה, מס' 8, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- דהן, מומי ומשה חזן (2012), "סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה", **הרבעון הישראלי לכלכלה**, 59, מס' 1-2, עמ' 21-50.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הוצאות משקי הבית**, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הכנסות משקי הבית**, שנים שונות.
- סטרבצינסקי, מישל (2015), **מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון**, מכון אהרון למדיניות כלכלית ע"ש אהרון דברת ז"ל, המרכז הבינתחומי.
- קמחי, איל וקיריל שרברמן (2012), "השפעת השינויים הצפויים בשיעורי המס על הכנסת משקי הבית", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2011-2012**, עמ' 99-103.
- Hercowitz, Zvi and Lifschitz, Avihai (2015), "Tax Cuts and Economic Activity: Israel in the 2000s," *Israel Economic Review*, 12, No. 2, pp. 97-125.
- Reynolds, Morgan and Eugene Smolensky (1977), *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*, Academic Press.