



דוח הוועדה לתכנית המיסים הרב שנתית

מוגש

לשר האוצר
מר בנימין נתניהו

מנכ"ל משרד האוצר מנהל רשות המיסים ממונה על התקציבים ד"ר יוסי בכר
מר איתן רוב מר קובי הבר

מאת
יושבי ראש הוועדה

מאיר קפוטה, עו"ד, הממונה על הכנסות המדינה
ג'קי מצא, רו"ח (משפטן), סמנכ"ל בכיר לעניינים מקצועיים
- רשות המיסים

אייר תשס"ה – יוני 2005
ירושלים



פרק א : קידום יעדים חברתיים באמצעות מערכת המס

תוכן העניינים

33.....	עיקרי ההמלצות
35.....	רקע
38.....	מס ישיר שלילי
41.....	התחשבות בגודל התא המשפחתי





עיקרי ההמלצות

- הגלובליזציה מעצימה את התחרות בתחום הסחר, ההון, וכוח האדם, ומשפיעה על המדינות בכיוון של הפחתה נמשכת בשיעורי המיסים הישירים.
- על מערכת המס הישראלית להתאים עצמה לתחרות הגלובלית ולהפחית את שיעורי המס לרמות הנהוגות בקרב מדינות מתחרות. דרגות החופש הנתונות בידי ישראל בתחום זה, מעטות בלבד.
- פתיחת השווקים ליבוא סחורות ועובדים זרים, כמו גם הורדת המיסים, עלולה להגדיל את הפערים בהכנסות ואת אי השוויון בחברה, ולפגוע בשכבות החלשות במדינות המפותחות.
- בגיבוש מדיניות המיסים לשנים הקרובות חשוב לשלב, בצד מהלכים של התאמת מערכת המס לתחרות הגלובלית, גם מהלכים מאזנים שימנעו ככל האפשר פגיעה בחלוקת ההכנסות ויצמצמו את ממדי העוני.
- על רקע זה נבחרו שני "יעדי על" לעמוד בבסיס תכנית המיסים הרב שנתית:
 - התאמת מערכת המס לתחרות הגלובלית במציאות של שווקים פתוחים.
 - שימוש בכלים שעומדים לרשות מערכת המיסים, לשם קידום יעדים חברתיים, ובראשם שיפור חלוקת ההכנסות וצמצום העוני.
- ברוח זו כוללת התכנית הרב שנתית מספר צעדים שמטרתם להדגיש את ההיבט החברתי:
 - הפחתת דמי הביטוח הלאומי ומס בריאות, ברמות שכר נמוכות, במטרה להגדיל את ההכנסה הפנויה, גם למי שאינם מגיעים לסף מס ההכנסה.
 - שינוי תמהיל הפחתת המיסים המתוכנן לתחילת שנת 2006 בעקבות הרפורמה במס הקודמת, תוך מתן העדפה יחסית לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות על חשבון בעלי ההכנסות הגבוהות, במטרה להגדיל את ההכנסה הפנויה של כלל העובדים בשנת 2006 ואילך.
 - התחלת תהליך להורדת שיעור המע"מ, שייטיב יחסית עם השכבות החלשות.



- העלאת שיעור המס הכללי על הכנסות מהון מ-15% ל-20%. מאחר שרוב ההון מרוכז בידי בעלי הכנסות גבוהות, העלאתו תגדיל יחסית את נטל המס על הקבוצות היותר מבוססות בחברה.
- גיבוש הסדר כולל למיסוי נאמנויות, וכן הסדר שיקדם את המאבק בתכנוני מס אגרסיביים שהשימוש בהם הוא בעיקר נחלתן של השכבות המבוססות בחברה.
- הענקת פטור ממס רכישה לדירות יחידות, לגבי מדרגת מס עד שווי רכישה בסך 550,000 ש"ח. בצעד זה יש משום העדפה יחסית לבעלי דירות זולות שיזכו לפטור ממס רכישה בסכום של עד כ-6,000 ש"ח.
- ככל שתהליך הרפורמות במיסוי מתקדם, ושיעורי המס על בעלי הכנסות נמוכות קטנים, כך קשה יותר להמשיך ולהפחית את המס לאוכלוסיה זו שרובה נמצא מתחת לסף המס.
- התכנית הנוכחית עושה שימוש בכל האמצעים הסטנדרטיים שעומדים כיום לרשות מערכת המיסים כדי לסייע לבעלי הכנסות נמוכות. כדי שניתן יהיה בעתיד להרחיב את הסיוע ולמקד אותו במשפחות שנמצאות מתחת לקו העוני, צריך יהיה לפתח כלים תפעוליים נוספים על הקיימים כיום.
- הוועדה ממליצה להציב כיעד אסטרטגי של מערכות הרווחה והמיסים את הפיתוח של כלים כאמור, ובהם בסיסי נתונים על כלל הכנסות המשפחה שיאפשרו למקד סיוע למשפחות מתחת לקו העוני.
- דרך אחת למתן סיוע כאמור, שצריך יהיה לבחון אפשרות יישומה, היא שיטת "מס ישיר שלילי" לבעלי הכנסה נמוכה. המשמעת של "מס ישיר שלילי" הינה מתן קיצבה התלויה בהיקף ההכנסות ובהרכב המשפחה. דרך זו מאפשרת למקד סיוע למשפחות עובדות שנמצאות מתחת לקו העוני, והיא תואמת את המדיניות של עידוד מעבר מקצבאות לעבודה.
- בסיסי הנתונים יאפשרו גם לבחון דרכים להגדלת ההתחשבות בגודל המשפחה ובהרכבה, שכיום לא ניתן לבצען מבחינה תפעולית.



רקע

התחרות הגלובלית על משיכת השקעות, ידע וכוח אדם איכותי בתנאים של שווקים פתוחים, משפיעה על מערכות המיסים בעולם ומתבטאת בהורדה נמשכת של שיעורי המיסים. מאז שנות השמונים חלה ירידה של 5 עד 35 נקודות אחוז בשיעור המס השולי המירבי על יחידים במרבית המדינות המפותחות, ומאמצע שנות התשעים ניכרת ירידה במס החברות במדינות ה-OECD בשיעור ממוצע של כ-1% מדי שנה. מגמת הפחתת המיסים נתמכת בשאיפה להגדיל את התמריץ לעבוד, להגדיל את הביקושים, לצמצם חסמי מס ולהקטין את תכנוני המס והעלמת ההכנסות.

מדובר בתופעה כלל עולמית, ודרגות החופש הנתונות למדינה בודדת, ובוודאי למדינה קטנה כישׂראל, מעטות. אם ישראל מעוניינת לעודד השקעות של זרים ושל ישראלים ולהשתלב בכלכלה העולמית, עליה להתאים עצמה לנורמות המיסוי הנהוגות במדינות המפותחות.

הפחתת שיעורי המס מציבה אתגר למדיניות החברתית. הורדת המיסים הישירים עלולה להשפיע בצורה שלילית על חלוקת ההכנסות, משום שהקבוצות הבינוניות והחלשות משלמות מס נמוך, או פטורות לחלוטין ממס, ועל כן ההפחתה לא משפיעה עליהם בצורה מהותית. הפחתת המיסים גם מקטינה את האפקטיביות של מכשיר המס כאמצעי לצמצום אי השוויון בהכנסות ולהשגת יעדים חברתיים.

על רקע זה, ובמקביל לשינויים שמיועדים להתאים את מערכת המס הישראלית לתחרות הגלובלית, ראוי שמערכת המס תמצה את הכלים הקיימים ברשותה ואף תפתח כלים חדשים, כדי לסייע ככל הניתן למערכות הרווחה בקידום יעדים חברתיים ובראשם שיפור חלוקת ההכנסות וצמצום העוני.

בתכנית המוצעת בדוח זה שולבו מספר צעדים שמבטאים העדפה יחסית לבעלי הכנסות נמוכות. בין השאר, התכנית פורסת מחדש את הפחתת המיסים שנקבעה במסגרת הרפורמה במס הקודמת (רפורמת רבינוביץ) בהיקף של 1.4 מיליארד ש"ח.



הפחתה זו, אמורה הייתה להגדיל בתחילת שנת 2006 את ההכנסה הפנויה של שני העשירונים העליונים בלבד, בעוד ששאר העשירונים לא אמורים היו ליהנות מהפחתת מסים כלשהי. לפי המוצע בדוח זה, רוב ההפחתה המתוכננת לעשירונים העליונים בתחילת שנת 2006 תידחה לשנים הבאות, והסכום שתוכנן להיטיב עם העשירונים העליונים ישמש להורדת מסים לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות. לסכום זה מוסיפה התכנית סכום נוסף של כ-0.8 מיליארד ש"ח, שגם הוא ישמש להורדת מסים על עבודה, והתוצאה הכוללת היא שבשנת 2006 תחול הפחתת מס על עבודה בהיקף מצטבר של למעלה מ-2 מיליארד ש"ח, שתיוחד ברובה להורדת מסים לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות.

לכך נוספת הפחתת מע"מ בהיקף של כ-1.2 מיליארד ש"ח, שאף היא נעשית מתוך ראייה חברתית. מיסים על הוצאה הם רגרסיבים יותר ממיסים ישירים, ולכן ההטבה היחסית מהורדת המע"מ גדולה יותר מבחינת השכבות החלשות.

ההצעה הכלולה בתכנית להפחית את דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות, מטרתה להתמודד עם בעיה מובנית במערכת המס, שמקשה על מתן סיוע לבעלי הכנסות נמוכות מתחת לסף המס, והנובעת, בחלקה, מתהליך הרפורמות שבוצע במערכת המס בשנים האחרונות. בשנת 2002, לפני תחילת הרפורמה במס, סף מס ההכנסה ליחיד הזכאי ל-2.25 נקודות זיכוי היה כ-3,000 ש"ח. בעקבות הורדות המיסים בשנים 2003 – 2005 עלה סף מס ההכנסה (ליחיד הזכאי ל-2.25 נקודות זיכוי) בכ-1,000 ש"ח והוא עומד כיום על כ-4,000 ש"ח לחודש. לגבי נשים סף מס ההכנסה גבוה יותר, משום שאישה זכאית לחצי נקודת זיכוי מעבר לאלו שזכאי להן גבר, וכן לנקודת זיכוי נוספת בשל כל אחד מילדיה.

סף המס ואחוז הנשים העובדות מתחת לסף המס

אחוז נשים מתחת לסף המס	סף המס בש"ח לחודש			מספר ילדים
	גבר	אם חד הורית	נשואה	
65%	4,005	-	4,485	0
60%	4,005	6,033	5,259	1
63%	4,005	6,807	6,033	2
68%	4,005	7,536	6,807	3
79%	4,005	8,092	7,536	4
85%	4,005	8,648	8,092	5
90%	4,005	9,204	8,648	6

מקור: נתוני רשות המיסים; עיבודי מינהל הכנסות המדינה

ככל שעולה סף המס, כך גדל שיעור היחידים שאינם מגיעים לסף המס. לדוגמא, ערב הרפורמה במס כ-40% מכלל היחידים היו מתחת לסף מס ההכנסה. הפחתת שיעורי מס ההכנסה בשנים 2003 – 2005 העלתה את מספרם לכ-50%, והוציאה ממעגל משלמי מס ההכנסה כ-300,000 יחידים שקודם לכן היו חייבים במס הכנסה.

העלאת סף המס היא כמובן בעלת השפעה חיובית על ההכנסה הפנויה של בעלי ההכנסות הנמוכות, ועל התמריץ ליציאה לעבודה. עם זאת, ככל שתהליך הפחתת המסים מתקדם כך קשה יותר להגדיל את ההכנסה הפנויה של בעלי ההכנסות הנמוכות באמצעות הפחתה נוספת של שיעורי מס ההכנסה.

התכנית המוצעת בדוח זה מתמודדת עם הבעיה באמצעות שילוב בין הורדת שיעורי מס הכנסה לבין הפחתה של דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות על בעלי הכנסות נמוכות. לפי החוק כיום, יחיד חייב בדמי ביטוח לאומי ומס בריאות גם כאשר הכנסתו נמוכה מסף מס ההכנסה, והפחתת שיעור דמי הביטוח הלאומי ומס



הבריאות תגדיל את ההכנסה הפנויה גם של עובדים ברמות הכנסה נמוכות מתחת לסף מס ההכנסה.

חשוב להיות מודעים לכך שהתכנית הנוכחית עושה שימוש בכל האמצעים הסטנדרטיים שעומדים כיום לרשות מערכת המיסים כדי לסייע לבעלי הכנסות נמוכות, ומתקרבת למיצוי שלהן. כדי שניתן יהיה בעתיד להמשיך ולהרחיב את הסיוע ולמקד אותו בעיקר במשפחות שנמצאות מתחת לקו העוני, נדרש יהיה לפתח כלים תפעוליים נוספים על הקיימים כיום. הוועדה ממליצה להציב כיעד אסטרטגי של מערכות הרווחה והמיסים את פיתוח הכלים האמורים, ובהם הקמת בסיסי נתונים על כלל הכנסות המשפחה.

מס ישיר שלילי

השיטה המכונה "מס ישיר שלילי" אומצה בידי מספר מדינות כאמצעי שיש בו לסייע ביצירת תמריצים ליציאה לעבודה, בהפחתת אי השוויון בהתפלגות ההכנסות ובצמצום מימדי העוני.

למרות הביטוי "מס", מדובר למעשה באמצעי שעיקרו בצד ההוצאה של התקציב ולא בצד ההכנסה. "מס ישיר שלילי" הוא, למעשה, קצבה שניתנת על בסיס קריטריון של גובה ההכנסה המשפחתית ומספר הילדים. בדרך כלל ההטבה ניתנת לעובד במשפחה שלא מגיעה לסף הכנסה מינימאלי כמו קו העוני או שכר מינימום.

ביצוע התשלום בטכניקה זו יכול להיעשות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, או באמצעות מערכת המיסים, או באמצעות גורם שלישי, אך זהות המנגנון שמבצע את התשלום לא משנה את אופייה של ההטבה והיא נותרת בכל מקרה תשלום העברה מהמדינה לאזרח – נושא שהינו בתחום אחריותו והתמחותו של המוסד לביטוח לאומי.



על פי הנחיות ה-OECD שאומצו על ידי האיחוד האירופי, סיוע באמצעות "מס ישיר שלילי" נרשם כהחזר מס, עד גובה המיסים שמשלם העובד – אם בכלל, ומעבר לכך הסכום נרשם כהוצאה תקציבית. בהנחה שתוכנית להנהגת "מס ישיר שלילי" בישראל תיושם ותמוקד בבעלי שכר נמוך, שתשלומי מס ההכנסה שלהם זניחים, מרבית סכום הסיוע יירשם כהוצאה תקציבית.

היתרון של סיוע בטכניקה של "מס ישיר שלילי" בכך שהוא מאפשר להעניק סיוע ממוקד, ובהיקף גדול יחסית, לקבוצה מצומצמת של עובדים המצויה מתחת לקו העוני. ההשפעה החיובית העיקרית של "מס ישיר שלילי" בהעלאת אותה קבוצת עובדים מעל קו העוני. ניתן לצפות גם להשפעה חיובית על היצע העבודה, אם כי, כפי הנראה, השפעה זו מצומצמת למדי.

קיימים מספר מכשולים בפני שימוש באמצעי זה בטווח הקצר. אם רוצים למקד את ההטבה בקבוצת אוכלוסייה המצויה מתחת לקו העוני, תנאי למתן הסיוע הוא מידע על ההכנסה הכוללת של התא המשפחתי. לא ניתן להסתפק במידע על הכנסתו של כל אחד מבני המשפחה בנפרד, שכן תחולת העוני נקבעת על בסיס ההכנסה המשפחתית. נכון להיום, אין למערכת המס מידע זמין ושוטף על הכנסת התא המשפחתי, ולא ניתן יהיה להפעיל סיוע בשיטת מס ישיר שלילי בטרם ייבנה בסיס מידע כזה. הוועדה ממליצה להציב כיעד בניית בסיסי נתונים שיאפשרו לתת סיוע למשפחות מתחת לקו העוני ולהגדיל את התחשבות מערכת המס בגודל המשפחה ובהרכבה.

אפשרות אחת לבניית בסיס המידע הנדרש היא באמצעות החלת חובת דיווח כללי. מדוח שהוכן על ידי החטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המיסים עולה כי הכדאיות הכלכלית של הנהגת חובת דיווח כללית מוטלת בספק. תוספת האמצעים שתידרש למערכת המס, כולל העלות שתוטל על מגישי הדוח וההכבדה עליהם, הינה גבוהה ביחס לתועלת הצפויה מצמצום אפשרי בהיקף העלמות המס. אמנם, חובת דיווח תפתח פתח ליישום מדיניות סלקטיבית בתחום הקצבאות, שיתרונוותיה בצידה, קיים ויכוח האם ועד כמה זו מדיניות רצויה, לאור העובדה שהנהגת מבחני הכנסות



לקבלת תשלומי העברה, כגון קצבאות ילדים וזקנה, פירושה העלאת שיעור המס האפקטיבי על העבודה.

הוועדה ממליצה לבחון דרכים שיאפשרו להימנע מלכרוך את החלת שיטת "מס ישיר שלילי" בהנהגת חובת דיווח כללית, ולהתמקד בבניית בסיס מידע מוגבל שיתייחס רק לקבוצת האוכלוסייה הרלוונטית למתן הסיוע. להערכת הוועדה, הקמת בסיס מידע מוגבל תפתח פתח ליישום שיטת "מס ישיר שלילי" בעתיד, עם כי צריך להיות מודעים לקיומן של בעיות תפעוליות להן צריך יהיה לתת מענה כתנאי להתחלת יישום השיטה.

הוועדה סבורה שלפחות בשלב הראשון קשה יהיה להעניק את הסיוע באופן שוטף באמצעות המעסיקים, שכן ברשותם לא יימצא כל המידע הנדרש לחישוב ההטבה, כמו למשל הכנסת בן הזוג והכנסות אחרות של התא המשפחתי. כל הטבה שתיתן על ידי המעסיק תהיה בבחינת מקדמה, ותחייב את רשויות המס לערוך בדיקות בדעבד שיכבידו הן על המעסיקים והעובדים והן על רשויות המס.

כמו כן, מתן ההטבה באמצעות המעסיקים עלול לגרום לכך שחלק מההטבה יגולגל לטובת המעסיקים, בעוד שהמטרה העיקרית אינה הפחתת עלויות למעסיקים, אלא סיוע ממוקד וישיר למשקי בית שבהם לפחות אחד מבני הזוג עובד. עלולים גם להתעורר קשיי אכיפה בשל קיום אינטרס משותף למעסיקים ולעובדים להגשת דיווחים שיבטיחו את זכאות העובדים לתשלומי העברה.

לדעת הוועדה, בשלב הראשון ניתן יהיה לתת את הסיוע למשפחות עובדות מתחת לקו העוני בתום השנה, לאחר קליטת דיווח מיוחד של התא המשפחתי ובחינת זכאותו לסיוע. הוועדה סבורה שראוי לבחון בקפידה מהי המסגרת הארגונית המתאימה ביותר לקליטת הדיווחים ולביצוע תשלומי העברה למשפחות הנוקדות, אך מוצאת לנכון להזכיר כי הגוף המופקד על ביצוע תשלומי העברה במדינת ישראל הינו המוסד לביטוח לאומי.



התחשבות בגודל התא המשפחתי

בחלק ממדינות ה-OECD גודל התא המשפחתי והרכבו באים לביטוי בקביעת רמת המיסוי. בחלק מהמדינות קיימות מדרגות מס שונות על פי המצב המשפחתי, ואילו במדינות אחרות ההתחשבות נעשית באמצעות מערך של זיכויים או ניכויים שניתנים להורים לילדים, וכן לעובדים שבן זוגם אינו עובד או שהכנסתו נמוכה.

גם בישראל גודל התא המשפחתי בא לביטוי בקביעת רמת המיסוי. בעבר, ההתחשבות במספר הילדים בתא המשפחתי בישראל נעשתה רק באמצעות מערכת המס. בשנת 1975 המליצה ועדת בן שחר להעניק קצבאות ילדים כתחליף לניכויים ולזיכויים הניתנים דרך מערכת המס. בשונה מסיוע דרך מערכת המס, קצבאות ניתנות גם למשפחות שאין בהן מפרנסים או שהכנסתם נמוכה מסף המס.

כיום ההטבות הניתנות בישראל בשל גודל התא המשפחתי והרכבו מסתכמות בכ- 5.5 מיליארד ש"ח בשנה, והן כוללות, בנוסף לקצבאות הילדים, גם חצי נקודת זיכוי לאישה, נקודת זיכוי בשל כל ילד עד גיל 18 הניתנת לאם (או לאב במשפחה חד הורית), ונקודת זיכוי נוספת למשפחה חד הורית.

העלאת סף המס במסגרת הרפורמות במס, והרחבת מעגל העובדים שהכנסתם אינה מגיעה לסף המס, מקטינה את מיצוי פוטנציאל הטבות המס בגין גודל והרכב המשפחה.



הטבות בגין הרכב המשפחה בשנת 2005

עלות הטבה (במיליארדי ש"ח)	סוג הטבה
	נקודת זיכוי:
0.50	לאישה
1.00	בשל ילדים
0.05	משפחה חד הורית
4.00	קצבאות ילדים:
5.55	סה"כ

מקור: נתוני רשות המיסים והמוסד לביטוח לאומי; עיבודי מינהל הכנסות המדינה

מאגרי המידע שיוקמו לצורך מתן סיוע למשפחות מתחת לקו העוני, יהוו תשתית שניתן יהיה להשתמש בה גם כדי להביא למיצוי טוב יותר את התחשבות מערכת המס בגודל המשפחה ובהרכבה.

במקביל להקמת המאגרים ראוי לבצע בדיקה יסודית של הדרכים שעומדות לרשות מערכת המס לצורך הגדלת מיצוי ההטבות על רקע גודל משפחה והרכבה. במסגרת בדיקה זו חשוב לשקול את מכלול ההיבטים הביצועיים, הכלכליים, והחברתיים של שינויים אפשריים בתחום זה, ולהבטיח שמתן סיוע לאחד מבני הזוג לא ייצור תמריץ שלילי ליציאה לעבודה של בן הזוג האחר.



פרק ב : מיסים ישירים על יחידים

תוכן העניינים

45.....	עיקרי ההמלצות
46.....	רקע
46.....	הפחתת שיעורי המס הישיר
50.....	שיעור המס השולי המירבי
51.....	שיעור המס הממוצע
52.....	תוספת לנטו





עיקרי ההמלצות

- תהליך הפחתת המיסוי הישיר על יחידים שנקבע במסגרת הרפורמה הקודמת במס (דוח רבינוביץ) יגיע לשלב האחרון בתחילת שנת 2006.
- הוועדה מציעה להגדיל את היקף הפחתת המיסים על יחידים שנקבע במסגרת הרפורמה הקודמת, ולפרוס את ההפחתה בצורה הדרגתית עד תחילת שנת 2010. עלות ההפחתה תגיע בסוף התהליך, בשנת 2010, ל-8.1 מיליארד ש"ח.
- לאוכלוסייה מתחת לסף מס ההכנסה תינתן תוספת לנטו באמצעות הפחתת דמי הביטוח הלאומי ומס בריאות.
- כדי לא לפגוע בהכנסות המוסד לביטוח לאומי יועלו במקביל שיעורי דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות לבעלי הכנסות גבוהות. עם זאת, בשל הורדת מס ההכנסה, כל העובדים ייהנו מתוספת לשכרם נטו.
- בסוף תהליך הפחתת המיסים, בתחילת שנת 2010, שיעור המס הישיר המירבי (מס הכנסה + דמי ביטוח לאומי ומס בריאות) על עובד שכיר יהיה 44% (לעומת 49% כיום).
- מתווה הורדת שיעור המס הישיר המירבי יהיה:
 - שנת 2006 – 49%
 - שנת 2007 – 48%
 - שנת 2008 – 47%
 - שנת 2009 – 46%
 - שנת 2010 – 44%
- כל היחידים ייהנו מהורדת שיעור המס השולי הישיר בהיקף של עד כ-7 נקודות האחוז.
- כתוצאה מהורדת המיסים, תשלומי המס הישיר יפחתו בשיעור של למעלה מ-30% ברמות הכנסה נמוכות, והשיעור ילך ויפחת עד כ-11% בלבד ברמות הכנסה גבוהות.



רקע

במסגרת הרפורמה במס נקבע מתווה בן שש שנים להפחתת שיעורי המס, החל בשנת 2003 ועד תחילת שנת 2008. במהלך שנת 2003 תוקנה פקודת מס הכנסה והפחתת המיסים הואצה.

לפי החוק כיום, השלב האחרון בהפחתת המיסים ייכנס לתוקף ב-1 בינואר 2006. במועד זה, בעלי הכנסה המשתכרים מעל 11,000 ש"ח ייהנו מהפחתת מס, בעוד שבעלי הכנסות נמוכות יותר לא ייהנו מהפחתת מיסים.

הפחתת שיעורי המס הישיר

כדי להגדיל את ההכנסה הפנויה של יחידים בעלי הכנסה מתחת לסף המס, מוצע להעלות את תקרת השיעור המופחת לדמי הביטוח הלאומי ולמס הבריאות מ-50% מהשכר הממוצע (3,482 ש"ח) ל-60% מהשכר הממוצע (4,170 ש"ח, סכום הקרוב לתקרת מדרגת מס הכנסה הראשונה של 10%), ולהפחית את השיעור המופחת של דמי הביטוח הלאומי המוטלים על העובד מ-1.4% ל-0.4%.

כדי לא לפגוע בהכנסות המוסד לביטוח לאומי, יועלו במקביל דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות בשיעור המלא, החלים על בעלי הכנסות גבוהות.

שיעור דמי הביטוח הלאומי על עובד שכיר יעלה מ-5.58% ל-7% ושיעור מס הבריאות יעלה מ-4.8% ל-5%. התוצאה הכוללת מאוזנת תקציבית מבחינת המוסד לביטוח לאומי.



**דמי ביטוח לאומי ומס בריאות בשנת 2005 והחל משנת 2006
(לגבי שכיר, באחוזים)**

סה"כ			מס בריאות (אחוזים)			דמי ביטוח לאומי - חלק העובד (אחוזים)			הכנסה ש"ח (לחודש)
הפרש	2006	2005	הפרש	2006	2005	הפרש	2006	2005	
-1.0	3.5	4.5	0.0	3.1	3.1	-1.0	0.4	1.4	עד 3,482
-6.88	3.5	10.38	-1.7	3.1	4.8	-5.18	0.4	5.58	עד 3,482
+1.62	12.0	10.38	+0.2	5.0	4.8	+1.42	7.0	5.58	עד 4,170 34,820
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	מעל 34,820

יש לציין שגם בעלי הכנסה מעל כ-4,200 ₪ לחודש ייהנו מהורדת דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות במדרגת המס הראשונה, ונקודת האיזון שבה התוספת אותה ישלמו כתוצאה מהגדלת שיעורי הביטוח הלאומי תהיה גבוהה מההפחתה ממנה נהנו במדרגה הנמוכה, הינה בסכום גבוה יחסית, מעל השכר הממוצע במשק.

בכל מקרה, גם עובדים ברמות הכנסה גבוהות מעל נקודת האיזון, לא ייפגעו כתוצאה מהגדלת דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות, משום שבמקביל הם ייהנו מהורדה ניכרת בשיעורי מס ההכנסה. יש להדגיש שבעקבות התכנית כל העובדים ייהנו מתוספת לשכרם נטו.

שיעור המס הישיר המרבי בשנת 2010 ואילך יהיה 44% ובמקביל יופחתו שיעורי מס ההכנסה בכל מדרגות המס. ההפחתה תתבצע בצורה הדרגתית בשנים 2006 - 2010. סך הירידה בשיעורי המס הישיר השולי (מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי ומס בריאות), תגיע עד כ-7 נקודות אחוז.



אחת התוצאות הצפויות מהתכנית היא העלאה נוספת בסף מס ההכנסה, מעבר לזו שכבר בוצעה בשלוש השנים האחרונות. ניתן להעריך ששיעור היחידים הנמצאים מתחת סף המס יגדל מכ-50% לכ-52%.

**שיעורי המס הישיר בשנת 2005 ובשנת 2010
(באחוזים, לעובד שכיר)**

הפרש	2010			2005			מדרגת מס (ש"ח לחודש)
	סה"כ	ביטוח לאומי ומס בריאות	מס הכנסה	סה"כ	ביטוח לאומי ומס בריאות	מס הכנסה	
-1.0	13.5	3.5	10	14.5	4.5	10	עד 3,480
-6.9	13.5	3.5	10	20.4	10.38	10	3,480 - 4,170
-4.4	29.0	12.0	17	33.4	10.38	23	4,170 - 7,420
-5.4	37.0	12.0	25	42.4	10.38	32	7,420 - 11,140
-5.4	42.0	12.0	30	47.4	10.38	37	11,140 - 16,000
-3.4	44.0	12.0	32	47.4	10.38	37	16,000 - 19,890
-5.4	44.0	12.0	32	49.4	10.38	39	19,890 - 34,450
-5.0	44.0	0.0	44	49.0	0.0	49	מעל 34,450



שיעורי מס הכנסה בשנים 2010 – 2005

2010	2009	2008	2007	2006	2005	מדרגות מס
10	10	10	10	10	10	3,480 - 0
10	10	10	10	10	10	4,170 - 3,480
17	18	19	21	22	23	7,420 - 4,170
25	27	28	29	29	32	11,140 - 7,420
30	32	33	35	36	37	16,000 - 11,140
32	34	35	36	36	37	19,890 - 16,000
32	34	35	36	37	39	34,450 - 19,890
44	46	47	48	49	49	מעל 34,450

**שיעורי המס הישיר (מ"ה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות) בשנים
2010 – 2005**

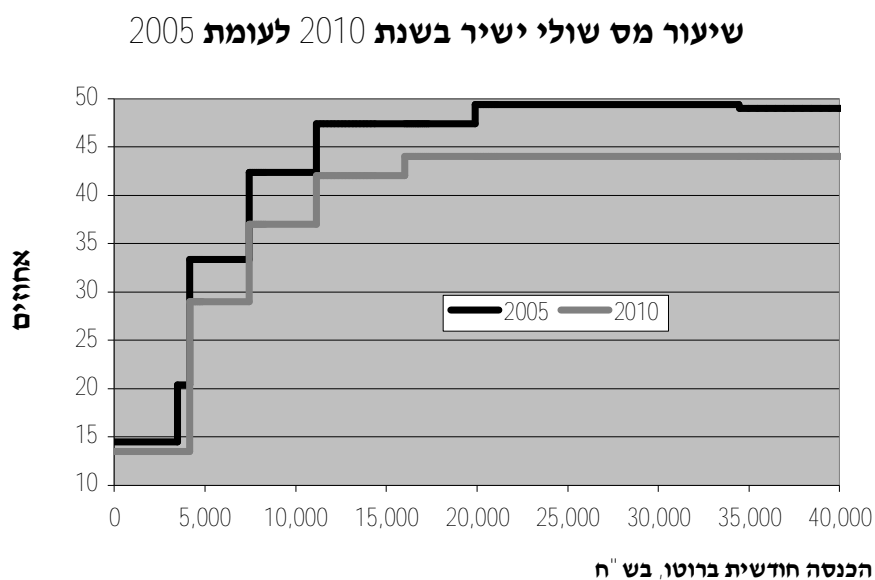
2010	2009	2008	2007	2006	2005	מדרגות מס
13.5	13.5	13.5	13.5	13.5	14.5	3,480 - 0
13.5	13.5	13.5	13.5	13.5	20.4	4,170 - 3,480
29.0	30.0	31.0	33.0	34.0	33.4	7,420 - 4,170
37.0	39.0	40.0	41.0	41.0	42.4	11,140 - 7,420
42.0	44.0	45.0	47.0	48.0	47.4	16,000 - 11,140
44.0	46.0	47.0	48.0	48.0	47.4	19,890 - 16,000
44.0	46.0	47.0	48.0	49.0	49.4	34,450 - 19,890
44.0	46.0	47.0	48.0	49.0	49.0	מעל 34,450



שיעור המס השולי המירבי

לדעת הוועדה ראוי להימנע מיצירת פער ניכר בין שיעור המס הישיר המירבי על יחידים לשיעור המס על רווחים מחולקים בחברה (שהוא סכום המתקבל מצירוף מס החברות והמס החל על חלוקת דיבידנד ליחידים). זאת משום שפער כאמור עלול ליצור תמריץ ליחידים להתאגד בחברה במטרה למשוך את הרווחים כדיבידנד וליהנות משיעור מס מופחת. תופעה זו באה לידי ביטוי בשנים 2002 – 2003 כאשר בוטלה תקרת הביטוח הלאומי ונוצר פער של למעלה מ-8% בין שיעור המס על רווחים מחולקים (שהיה אז 52%) לשיעור המס המירבי על יחידים (שהגיע אל מעל 60%).

לפי המלצות הוועדה, שיעור מס החברות בסוף תהליך הורדת המיסים יהיה 25% ושיעור המס על דיבידנד בידי בעלי שליטה יהיה אף הוא 25%. כתוצאה מכך, שיעור המס על רווחים מחולקים יגיע ל-43.75%, קרוב מאוד לשיעור המס השולי המירבי בסך 44%.





שיעור המס הממוצע

בעקבות הפחתת שיעורי המס הישיר יהנו כל הנישומים מירידה משמעותית בשיעור המס הממוצע. בעלי הכנסות עד שכר ממוצע במשק ייהנו מירידה בשיעור המס הממוצע של עד כ- 3%, וברמות שכר גבוהות יותר הירידה תגיע ל- 3.5% עד 4.5%.

שיעור המס הממוצע כתוצאה מהתכנית (באחוזים)

מס ישיר (כ- % מההכנסה ברוטו)		הכנסה ברוטו
2010	2005	
3.5%	4.5%	3,500
3.5%	5.3%	4,000
8.1%	10.4%	5,000
11.6%	14.3%	6,000
14.0%	17.0%	7,000
16.5%	19.7%	8,000
18.8%	22.2%	9,000
20.6%	24.2%	10,000
27.4%	31.6%	15,000
31.4%	35.5%	20,000
33.9%	38.3%	25,000
35.6%	40.1%	30,000
36.9%	41.6%	35,000
39.1%	43.8%	50,000



תוספת לנטו

התכנית משנה את תמהיל הפחתת המיסים הקבוע בחקיקה, כיום, לגבי שנת 2006, על מנת שגם מי שהכנסתם נמוכה מ-11,000 ש"ח ייהנו מתוספת לנטו בתחילת 2006. בעקבות התכנית יזכו היחידים העובדים לתוספת לנטו בשנת 2006 בהשוואה לשנת 2005, ובשנים הבאות הכנסתם נטו תגדל, מדי שנה, בהתאם למתווה המוצע.

התוספת החודשית להכנסה הפנויה בשנים 2006 – 2010 בעקבות התכנית המוצעת (לעומת שנת 2005) תהיה כלהלן:

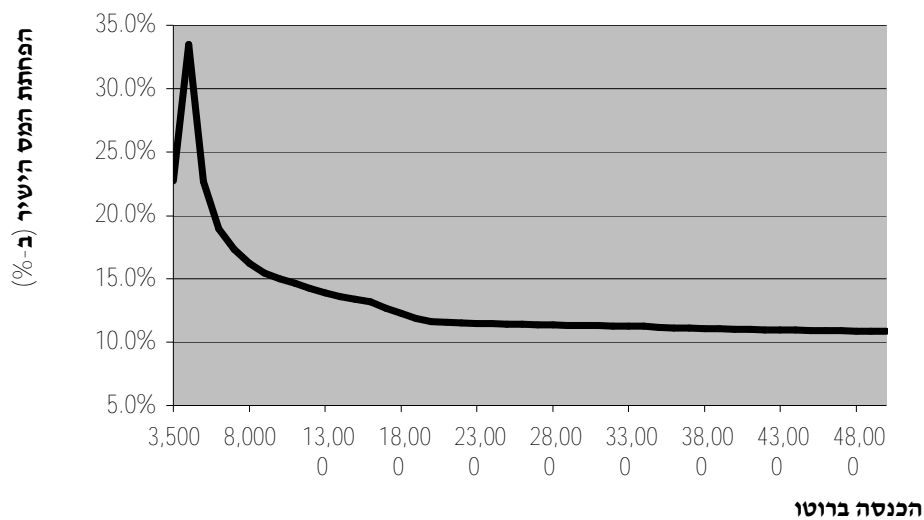
תשלומי מס ישיר בשנת 2005 והתוספת להכנסה נטו בשנים 2006 – 2010 לעומת שנת 2005 (בש"ח לחודש)

תוספת להכנסה נטו לעומת שנת 2005						תשלומי מס ישיר בשנת 2005	הכנסה לחודש
2010	2009	2008	2007	2006	2006 מקורית		
36	36	36	36	36	0	159	3,500
70	70	70	70	70	0	210	4,000
119	110	102	85	77	0	522	5,000
206	178	150	93	65	0	1,189	7,000
363	279	221	130	98	0	2,423	10,000
632	448	340	161	89	116	4,735	15,000
824	539	381	142	60	265	7,106	20,000
1,622	1,038	730	341	108	554	14,549	35,000
2,372	1,488	1,030	491	108	554	21,899	50,000



כאשר בוחנים את הפחתת המס הישיר כאחוז מהמס אותנו משלם הנישום, רואים שההפחתה הגדולה ביותר היא לבעלי הכנסות נמוכות, והיא הולכת וקטנה ככל שגדלה הכנסת הנישום. ברמות הכנסה נמוכות תשלומי המס הישיר יפחתו בשיעור של למעלה מ-30%, בעוד שברמות הכנסה גבוהות השיעור יפחת עד כ-11%.

הפחתת המס הישיר ב-2010 כ- % מהמס הישיר ב-2005



כתוצאה מהתכנית, יגדל משקל שני העשירונים העליונים בתשלומי מס הכנסה מ-87% בשנת 2005 ל-88% בשנת 2010, כאשר משקל העשירון העליון לבדו יגדל מ-69% ל-71%, בהתאמה. גידול זה בא בנוסף לגידול של 3 נקודות האחוז במשקל שני העשירונים העליונים בתשלומי מס הכנסה כתוצאה מהרפורמה במס הקודמת.



שיעור הפחתת המס הישיר ב-2010 כ- % מהמס הישיר ב-2005

הכנסה ברוטו	הפחתת המס הישיר ב-2010 כ- % מהמס הישיר ב-2005	הכנסה ברוטו	הפחתת המס הישיר ב-2010 כ- % מהמס הישיר ב-2005
3,500	22.7%	15,000	13.4%
4,000	33.5%	20,000	11.6%
5,000	22.7%	25,000	11.4%
6,000	19.0%	30,000	11.3%
7,000	17.3%	35,000	11.2%
8,000	16.2%	40,000	11.0%
9,000	15.5%	50,000	10.8%
10,000	15.0%		



פרק ג : מיסוי חברות

תוכן העניינים

57	עיקרי ההמלצות
57	רקע
60	זיקה בין מס החברות למס על יחידים
61	הורדת שיעור מס החברות ל-25%





עיקרי ההמלצות

- במדינות ה-OECD קיימת בעשור האחרון מגמה של הפחתת שיעור מס החברות בשיעור ממוצע של 1% לשנה, וכבר כיום מס החברות הממוצע בהן נמוך לעומת ישראל.
- לפי החוק הקיים שיעור מס החברות בישראל ירד ל-32% בשנת 2006 ול-30% החל בשנת 2007.
- מוצע להאיץ את קצב ההפחתה ולהמשיכה גם אחרי שנת 2007 עד ששיעור מס החברות יגיע ל-25%. המתווה המוצע הוא כלהלן:
 - שנת 2006: 31% (במקום 32%)
 - שנת 2007: 29% (במקום 30%)
 - שנת 2008: 27% (במקום 30%)
 - שנת 2009: 26% (במקום 30%)
 - שנת 2010: 25% (במקום 30%)
- הפחתת מס החברות תיעשה במתווה מקביל להפחתת שיעור המס השולי על יחידים, כדי למנוע פער ניכר בין שיעור המס על רווחים מחולקים בחברה (מס חברות בתוספת מס על דיבידנד) לעומת השיעור השולי המירבי על יחידים, שעלול להוות תמריץ ליחידים לעבור להתאגד כחברה.

רקע

עד אמצע שנות השבעים הייתה עליה הדרגתית בשיעורי מס החברות בישראל. בשנים הראשונות לקיומה של המדינה שיעורי מס החברות נעו בין 25% ל-28%, ובנוסף לכך חויבו חברות במס הכנסה בשיעור של 25% על רווחים לא מחולקים. שילוב שני סוגי המיסים הביא את נטל המס על רווחים לא מחולקים בידי חברה לשיעור קרוב ל-50%.



בשנים שלאחר מכן הועלה שיעור מס החברות מעת לעת, עד שבשנת 1975 הגיע ל- 40% בתוספת מס הכנסה בשיעור של 35% על רווחים שלא חולקו, כך ששיעור המס הכולל על הכנסות החברה הסתכם ב-61%.

במחצית השנייה של שנות השמונים השתנתה המגמה והחלה ירידה בשיעורי המס על חברות. בתחילת שנת 1987 הופחת שיעור מס ההכנסה על חברות מ-35% ל-8.33% וכתוצאה מכך הגיע שיעור המס על חברות ל-45%. בשנת 1992 בוטל מס ההכנסה על חברות ושיעור המס על החברה עמד על 40%. החל משנת 1993 חלה הפחתה של 1% לשנה במס החברות, עד שבשנת 1996 שיעור מס החברות התייצב על 36%.

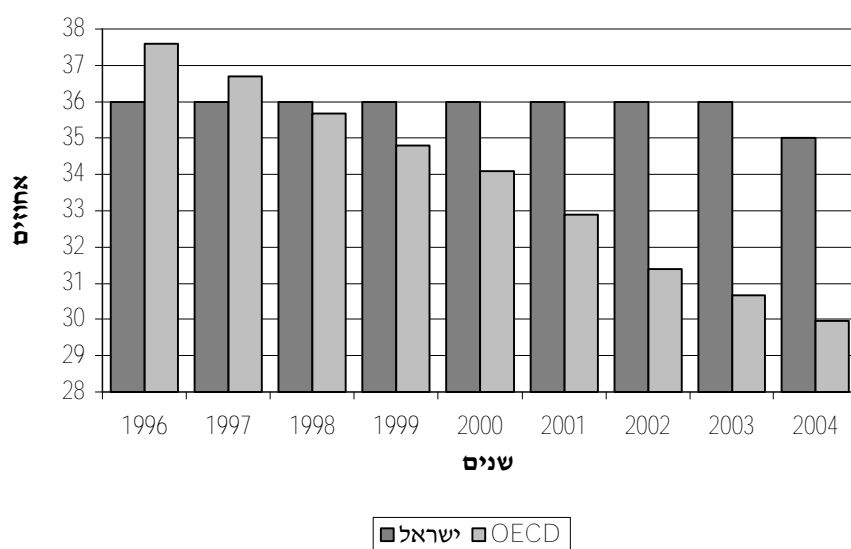
באותה עת, שיעור של 36% היה נמוך לעומת השיעור הממוצע במדינות ה-OECD. אולם, בין השנים 1996 ל-2004 חלה ירידה של כ-7.6 נקודות אחוז בשיעורי מס החברות במדינות ה-OECD, מכ-37.6% לכ-30%.

שיעור מס החברות הממוצע במדינות ה-OECD לפי מתווה החקיקה הקיים צפוי להמשיך לרדת. לדוגמא, בצ'כיה שיעור המס צפוי לרדת מ-28% בשנת 2004 ל-24% בשנת 2006; בקנדה מ-36% בשנת 2004 ל-32.5% בשנת 2010; בארה"ב מ-40% בשנת 2004 ל-37% בשנת 2010; באוסטריה מ-34% בשנת 2004 ל-25% בשנת 2005; בהולנד מ-34.5% בשנת 2004 ל-27% בשנת 2007; בפינלנד מ-29% בשנת 2004 ל-26% בשנת 2005; בפורטוגל מ-27.5% בשנת 2004 ל-22.5% בשנת 2006. בגרמניה מתוכננת הפחתה של מס החברות מ-38.3% בשנת 2004 לכ-32%, ובדנמרק ההפחתה המתוכננת היא מ-30% ל-28%.

עד שנת 2003 לא חל בישראל שינוי בשיעור מס החברות שנקבע באמצע שנות התשעים, והוא נותר באותה רמה - 36%. המגמה העולמית של הפחתה במס החברות הובילה בשנת 2004 להחלטה להפחית בהדרגה את שיעור מס החברות גם

בישראל. המתווה שנקבע אז בחוק נועד להפחית את שיעור המס ב-1% - 2% לשנה, עד ל-30% החל משנת 2007.

שיעור מס חברות מ-1996 ועד 2004 - ישראל מול ממוצע OECD



שיעור מס החברות הממוצע במדינות המפותחות (באחוזים)

מדינה	1986	1996	2003	2004
ישראל	61	36	36	35
OECD	43	38	31	30

השינוי שנקבע בשנת 2004 היה צעד חשוב בכיוון התאמת מס החברות בישראל לממוצע במדינות המפותחות, אך אין בו די כדי להביא את שיעור המס לרמה תחרותית יחסית למס החברות במדינות עימן מצויה ישראל בתחרות על משיכת השקעות. כך, למשל, בסינגפור שיעור מס החברות כיום הוא 20%, באירלנד -



12.5%, בקפריסין - 10%, ובמדינות שהצטרפו לאחרונה לאיחוד האירופי ממוצע מס החברות עומד על כ-16%.

זיקה בין מס החברות למס על יחידים

בשיטת המס הישראלית, שיעור מס החברות הוא אחד משני מרכיבים (השני הוא שיעור המס על דיבידנד) שתוצאתם הינה נטל המס הכולל על רווחים שמחלקת החברה לבעלי המניות. בשיטת המס הקיימת נוצרת זיקה מובנית בין שיעור מס החברות לשיעור המס השולי המירבי אותו ניתן להחיל על יחידים.

דרך אפשרית לניתוק הקשר בין שיעור מס החברות לשיעור המס המירבי על יחידים היא מעבר לשיטה הנהוגה בחלק ממדינות ה-OECD - שיטת הייחוס (Imputation System). בשיטה זו, יחיד שמקבל דיבידנד חייב במס בהתאם לשיעור המס השולי שחל עליו, לאחר קיזוז המס ששולם ברמת החברה על ההכנסות מהן חולק הדיבידנד. למעשה מדובר בהפיכת החברה למעין "חברה שקופה" בשלב חלוקת הדיבידנד. בעבר נבחנה אפשרות לאמץ בישראל שיטה דומה, ונמצא שהיא כרוכה בבעיות תפעוליות רבות.

לדעת הוועדה, ראוי לבחון את ההשלכות התפעוליות של מיסוי חברות שקופות, באמצעות החלת השיטה במקטעים נבחרים של מערכת המס. כך למשל, השינוי המרכזי שמוצע בדוח זה ביחס לקרנות להשקעה בנדל"ן הוא אימוץ שיטה של מעין "חברה שקופה" לגבי קרנות להשקעה בנדל"ן, שתאפשר מיסוי בעל המניות כאילו השקיע, במישרין, ברכישת מקרקעין.

לדעת הוועדה, כל עוד לא נצבר ניסיון מעשי בהפעלת כללי מיסוי של חברה שקופה, אין מקום להחיל שיטה זו בצורה נרחבת, ובוודאי לא שיטת ייחוס המהווה שינוי יסודי ומרחיק לכת בכללי מיסוי החברות הנוהגים בישראל. זאת ועוד, מן הראוי לציין ששיטת הייחוס מהווה סטייה מעקרון האחידות בשיעורי המס על הון וסיבוכיה התפעוליים מנוגדים לשאיפה לפשט את מערכת המס.



מכל הסיבות שפורטו לעיל, הוועדה אינה מוצאת לנכון בשלב זה להמליץ על שינוי שיטת מיסוי הדיבידנד בישראל. מכיוון שכך, נותרת הזיקה בין שיעור מס החברות לשיעור המס המירבי על יחידים ולא ניתן להתעלם הימנה.

הורדת שיעור מס החברות ל-25%

הוועדה ממליצה להוריד את שיעור מס החברות ל-25%, ולהאיץ את תהליך הפחתת מס החברות.

משיקולים פיסקאליים לא ניתן לבצע הפחתה חדה ומיידית בשיעור המס ועל כן מוצע לבצע את ההפחתה בצורה מדורגת עד שנת 2010.

מתווה הורדת שיעורי המס יעוגן בחקיקה והוא יהיה כלהלן:

- שנת 2006: 31% (במקום 32%)
- שנת 2007: 29% (במקום 30%)
- שנת 2008: 27% (במקום 30%)
- שנת 2009: 26% (במקום 30%)
- שנת 2010: 25% (במקום 30%)

מס חברות בשיעור של 25%, במשולב עם מס בשיעור של 25% על דיבידנד לבעלי שליטה, יביא את שיעור המס על רווחים מחולקים בחברה ל-43.75% ויצור פער של 0.25% בלבד בין שיעור המס האמור לשיעור המס המירבי על יחידים (44%). להערכת הוועדה פער כזה לא יהיה בו כדי ליצור תמריץ של ממש ליחידים לפעול באמצעות חברות.

הורדת מס החברות אינה צריכה להשפיע על רמת ההטבות בחוק לעידוד השקעות הון. הטבות אלו אטרקטיביות דיין, לאחר שבשנה האחרונה בוצע תיקון מקיף בחוק לעידוד השקעות הון.



אילו יכלה ישראל להוריד את מס החברות לרמה תחרותית כמו אירלנד, ניתן היה, אולי, לוותר לחלוטין על חוקי עידוד. בהעדר יכולת פיסקאלית לבצע הורדה כה חדה בשיעור מס החברות, נראה שבשנים הקרובות תישאר ישראל עם שתי רמות של מס חברות – רמה נמוכה ואטרקטיבית מאד בחוק לעידוד השקעות הון, ורמה גבוהה יותר של מס חברות אחיד לכלל החברות, אשר אף היא תהיה אטרקטיבית בפרספקטיבה בינלאומית.

מס החברות הנמוך יעודד פעילות עסקית בישראל של חברות שלא חל עליהן החוק לעידוד השקעות הון, הוא יסייע לישראל להתחרות בהצלחה על משיכת השקעות וימנע תמריץ למעבר עסקים מישראל למדינות שבהן שיעורי המס נמוכים. בנוסף לכך הפחתת המס תסייע להקטנת התמריץ להעלמות ולתכנוני המס.



פרק ד : מיסים עקיפים

ראשי פרקים

65	עיקרי ההמלצות
65	רקע
67	שיעור המע"מ בהשוואה בינלאומית
69	הורדת שיעור המע"מ כיעד רב שנתי
71	מכס
72	מס קניה





עיקרי ההמלצות

- בתהליך הפחתת שיעורי המס ראוי לשמור על איזון בין משקל המיסים הישירים והעקיפים במדינת ישראל.
- נטל המיסים העקיפים בישראל, ובכלל זה נטל המע"מ, הינו הגבוה ביותר בהשוואה למדינות ה-OECD.
- המע"מ נחשב למס בעל השפעה רגרסיבית והפחתתו מיטיבה באופן יחסי עם בעלי הכנסות נמוכות.
- הוועדה סבורה כי יש להציב כיעד רב שנתי את הפחתת שיעור המע"מ בישראל.
- לדעת הוועדה אין מקום לשנות את שיטת המע"מ האחיד בישראל ולעבור למע"מ דיפרנציאלי, בשל היתרונות התפעוליים של השיטה הקיימת והתאמתה למדיניות של פשטות ואחידות שעומדת ביסוד המלצות הוועדה.
- בשנת 2005 מוצע להפחית את שיעור המע"מ המוטל על עוסקים בחצי אחוז, מ-17% ל-16.5%.
- משיקולים תקציביים מוצע שלא לבצע, בשלב זה, הפחתה מקבילה בשיעור מס השכר על מלב"רים ומס השכר והרווח על מוסדות כספיים.
- הוועדה מציעה להמשיך בתהליך הורדת שיעור המע"מ בשנת 2007, מ-16.5% ל-16%, בכפוף להתפתחויות התקציביות במהלך שנת 2006.

רקע

נטל המיסים העקיפים בישראל הוא הגבוה ביותר בהשוואה למדינות ה-OECD והגיע בשנת 2002 ל-18.8 אחוזי תוצר לעומת כ-10 אחוזי תוצר בממוצע במדינות ה-OECD. נטל זה נובע בעיקר ממע"מ המוטל על בסיס רחב, וכן משיעורי מס קנייה גבוהים, בעיקר על כלי רכב.

נטל המיסים העקיפים במדינות OECD (כאחוז מהתמ"ג) בשנת 2002

מזה : נטל מע"מ	סה"כ נטל המיסים העקיפים	מדינה	דירוג	מזה : נטל מע"מ	סה"כ נטל המיסים העקיפים	מדינה	דירוג
7.4	13.6	פולין	17	10.8	18.8	ישראל	1
8.8	13.5	ניו-זילנד	18	9.7	17.4	דנמרק	2
4.0	13.4	אוסטרליה	19	9.5	17.2	איסלנד	3
4.6	13.3	קוריאה	20	9.2	17.0	שוודיה	4
7.2	12.6	בלגיה	21	7.2	16.9	צרפת	5
6.2	12.5	אירלנד	22	8.1	16.7	תורכיה	6
2.8	12.5	קנדה	23	7.8	16.4	הונגריה	7
5.9	11.8	ספרד	24	6.8	15.7	בריטניה	8
7.5	11.6	סלובקיה	25	8.1	15.5	אוסטריה	9
6.8	11.2	צ'כיה	26	7.7	15.1	פורטוגל	10
6.5	11.0	גרמניה	27	6.3	15.1	איטליה	11
3.5	9.5	מקסיקו	28	5.8	15.1	לוקסמבורג	12
3.9	8.9	שוויץ	29	8.3	14.7	פינלנד	13
2.4	7.4	יפן	30	8.1	14.0	נורווגיה	14
0.0	7.1	ארה"ב	31	8.0	14.0	יוון	15
				7.5	13.6	הולנד	16

מקור : OECD ; עיבודי מינהל הכנסות המדינה

הרכב המיסים העקיפים בישראל הינו מגוון, וכולל בעיקר את מס הערך המוסף על עוסקים, מס שכר על מלכ"רים, מס שכר ורווח על מוסדות כספיים, מס קנייה ; בלו ; מכס ; ומס בולים.



הפער בנטל המיסוי העקיף בין ישראל למדינות ה-OECD (באחוזי תוצר)

סוג המס	ישראל	ממוצע OECD	פער
מע"מ	10.8	3.1	+7.7
אחר	8.0	6.9	+1.1
סה"כ מיסים עקיפים	18.8	10.0	+8.8

מקור: OECD; עיבודי מינהל הכנסות המדינה

שיעור המע"מ בהשוואה בינלאומית

אמנם השיעור הסטנדרטי של המע"מ בישראל (17%) נמוך מהשיעור הממוצע במדינות האיחוד האירופי (19.4%), אך בעוד שב ישראל שיעור זה מוטל על בסיס רחב, שכולל את מרבית הצריכה הפרטית, במדינות האיחוד האירופי קיימים מוצרי צריכה בסיסיים עליהם חלים שיעורי מס מופחתים. לפיכך, שיעור המע"מ המשוקלל במדינות האיחוד האירופאי נמוך בהשוואה לשיעור המע"מ בישראל. נטל המע"מ בישראל בשנת 2002 הגיע ל-10.8 אחוזי תוצר (כולל מס שכר על מלכ"רים ומס שכר ורווח ומוסדות כספיים ומע"מ יבוא בטחוני) - גבוה יותר מאשר בכל מדינות ה-OECD.

הוועדה סבורה שאין מקום לסטות מהשיטה הקיימת בישראל, לפיה מוטל מע"מ בשיעור אחיד על בסיס רחב, עם פטורים מעטים. יש לזכור כי בישראל מוטלים מיסי קניה דיפרנציאליים, ושילובם יחד עם המע"מ נותן תוצאה דומה לזו המושגת בשיטת המע"מ הדיפרנציאלי, היינו הקטנה יחסית של הנטל על העשירונים הנמוכים, בלי להקשות על מינהל המס.



**שיעורי מע"מ במדינות האיחוד האירופי ובישראל
(נכון לספטמבר 2004)**

שיעור מס מופחת	שיעור המס הסטנדרטי	המדינה		שיעור מס מופחת	שיעור המס הסטנדרטי	המדינה	
6	19	הולנד	13	5	15	מלטה	1
5.5	19.6	צרפת	14	6	15	לוקסמבורג	2
10	20	אוסטריה	15	5	15	קפריסין	3
10	20	איטליה	16	7	16	גרמניה	4
13.5	21	אירלנד	17	7	16	ספרד	5
8.5	20	סלובניה	18	-	17	ישראל	6
-	19	סלובקיה	19	12	19	פורטוגל	7
6	21	בלגיה	20	5	17.5	בריטניה	8
17	22	פינלנד	21	5	18	אסטוניה	9
5	22	צ'כיה	22	8	18	יוון	10
-	25	דנמרק	23	9	18	ליטא	11
12	25	שבדיה	24	5	18	לטביה	12
					19.4	שיעור ממוצע	

מקור: האיחוד האירופי; עיבודי מינהל הכנסות המדינה

שיטת המע"מ בשיעור אחיד נוחה לגבייה ולאכיפה, מצמצמת את יכולת התמרון בין רכיבי המע"מ השונים ומונעת חלק מהחיכוכים שקיימים בשיטת המע"מ הדיפרנציאלי בין העוסקים לרשויות המס.

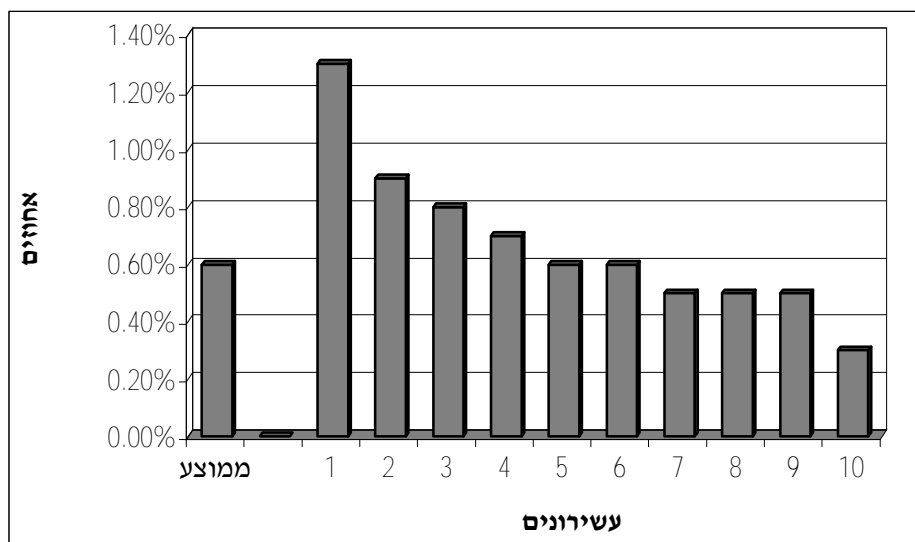
מסיבות אלו סבורה הוועדה שהדרך המועדפת להורדת נטל המע"מ בישראל אינה שינוי השיטה הקיימת ומעבר לשיטת המע"מ הדיפרנציאלי, אלא המשך השיטה הנוכחית תוך הפחתה הדרגתית בשיעורו של המע"מ.

הורדת שיעור המע"מ כיעד רב שנתי

הוועדה מציעה לקבוע כיעד רב שנתי הפחתה הדרגתית של שיעור מס הערך המוסף. הדבר חיוני הן מבחינת האיזון הפנימי בתוך מערכת המיסים, והן בראייה חברתית.

כידוע, למע"מ השפעה רגרסיבית על חלוקת ההכנסות במשק משום שבסיס הגבייה שלו הוא בעיקר הצריכה הפרטית, שחלקה בהכנסות משקי הבית הולך וגדל ככל שהכנסת משק הבית קטנה. כיוון שמידת הרגרסיביות של המס נמדדת על בסיס ההכנסה השנתית של משקי בית, הרי שנטל המע"מ כאחוז מההכנסה גבוה יותר בקרב השכבות החלשות. מהגרף שלהלן עולה שהפחתת מע"מ באחוז אחד שקולה לאחוז גידול גבוה יותר בהכנסתן של השכבות החלשות.

תוספת בגין הפחתת שיעור המע"מ ב-1% (כ- % מההכנסה ברוטו, לפי עשירונים)





יצוין שמס הערך המוסף הינו המס העיקרי שמשולם ע"י מרבית העוסקים הקטנים והבינוניים, והוא בא לביטוי מדי יום בכל עסקה ועסקה. הורדה נמשכת ומשמעותית בשיעור המע"מ תתרום להקטנת החיכוך בין העוסקים לרשויות המס ולצמצום העלמות המס, ולכך חשיבות הן בהיבט של גביית מיסים והן בהטמעת תרבות של תשלום מס אמת.

מאז הנהגתו בשנת 1976, שיעור המע"מ עלה בהדרגה מ-8% עד ל-18% בשנת 1991. בשנת 1993 הופחת שיעור המע"מ בנקודת אחוז אחת ל-17%, ומאז שיעורו יציב, למעט שינוי בהוראת שעה מאמצע שנת 2002 עד תחילת שנת 2004.

התפתחות שיעורי מע"מ בישראל (באחוזים)

תחולה	מע"מ על עוסקים	מס שכר ורווח על מוסדות כספיים	מס שכר על מלכ"רים
1.7.1976	8	6	3
1.11.1977	12	9	5
1.04.1979	12	12	5
27.07.1982	15	15	6.25
01.06.1985	17	17	6.25
01.07.1985	15	15	6.25
01.03.1990	16	16	6.7
01.01.1991	18	18	9
01.01.1993	17	17	8.5
15.06.2002	18	18	9
01.03.2004	17	17	8.5

מקור: דוח מינהל הכנסות המדינה, מס' 53, לשנת 2004



משקלו המרכזי של המע"מ בהכנסות המדינה מקשה על הורדה חדה בשיעורו. כל נקודת אחוז בשיעור המע"מ תורמת להכנסות המדינה סכום של 2.5 – 3 מיליארד ש"ח לשנה, ועל כן יש קושי תקציבי לבצע הפחתה חדה, במהלך אחד, של שיעור המע"מ.

לדעת הוועדה אסור שמציאות תקציבית זו תמנע לאורך ימים שינוי בשיעורו של המע"מ ועל כן היא מציעה להפחיתו בצורה הדרגתית, כפי שהדבר נעשה לגבי שאר המסים.

כדי להתחיל את התהליך מוצע להפחית בשלב הראשון את שיעור המע"מ על עוסקים מ-17% ל-16.5%, בלי לשנות את שיעור המע"מ על מוסדות כספיים ומלכ"רים.

אם התפתחות גביית המיסים בשנת 2006 תאפשר זאת, מוצע להמשיך בשנת 2007 בתהליך הפחתת שיעור המע"מ ולהורידו מ-16.5% ל-16%, וכן לבצע הפחתה מקבילה לגבי מלכ"רים ומוסדות כספיים. מע"מ בחלקי אחוזים קיים בצרפת (19.6%) ובבריטניה (17.5%), וניתן להניח כי לא יהיה בכך כדי להכביד על המערכת העסקית.

הפחתת שיעור המע"מ תסייע לשמירת האיזון בין משקל המיסים הישירים והעקיפים במדינת ישראל ובסופו של תהליך הפחתה תגדיל את הרווחה של בעלי ההכנסות הנמוכות.

מכס

תהליך הגלובליזציה הביא את ישראל לביצוע שינויים בשיעורי המכס במטרה לפתוח את שוק הסחורות לתחרות, ליעל את התעשייה הישראלית, ולפתוח בכיוונים שבהם יש לה יתרון יחסי ויכולת תחרות בשווקים העולמיים.



מאז תחילת שנות התשעים נחשף המשק הישראלי בהדרגה ליבוא מתחרה בענפי התעשייה, החקלאות טרייה ומוצרי מזון מעובד. "תכנית החשיפה ליבוא" שגובשה בתחילת שנות התשעים צמצמה את פערי המיסוי העקיף החל על יבוא ממדינות עימן יש לישראל הסכמי סחר חופשי ליבוא ממדינות אחרות. כמו כן הוסרו מרבית ההגבלות הלא מכסיות שהשפיעו על שיקולי הצרכנים והיבואנים בתחום הסחר.

תהליך הורדת המכסים לווה בהתייעלות המשק הישראלי, והייתה לו השפעה חיובית על הפחתת המחירים בענפים השונים. עם זאת, הוא היה כרוך גם בסגירת מפעלי תעשייה, ופגיעה בקבוצות חלשות באוכלוסיה שהועסקו באותם מפעלים ואיבדו את מקור פרנסתן.

הוועדה סבורה כי ישראל מחויבת להמשיך במדיניות של פתיחת שווקים והסרת חסמי מיסוי. עם זאת, לדעת הוועדה בקביעת קצב הפחתת המכסים והסרת ההגנות, נדרש לאזן בין שיקולי היעילות הכלכלית לבין ההשלכות והמשמעויות החברתיות.

מסי קנייה

בשנים האחרונות הונהגה בישראל מדיניות של הפחתה הדרגתית בהיקף מסי הקנייה, וכיום השיעורים אינם גבוהים יחסית, פרט למספר מצומצם של מוצרים כמו דלקים, כלי רכב, סיגריות ואלכוהול. השיעורים הקיימים משרתים את המטרה של יצירת דיפרנציאליות במערכת המס לפי קבוצות מוצרים.

רמת המיסוי בישראל על בניין לתחבורה, דומה לזו שבאיחוד האירופאי בעוד שרמת המיסוי על סולר לתחבורה עודנה נמוכה. פער גדול במיוחד קיים במיסוי דלקים המשמשים לתעשייה, שהמס עליהם אינו עולה על אחוזים בודדים, ורמתם בישראל נמוכה מאד בהשוואה בינלאומית.



מדיניות המיסים בשנים הקרובות תפעל ליישום הסדר הסולר שאושר בכנסת בתחילת שנה זו, במטרה להביא להשוואת רמת המס על הסולר לזו של בנזין, תוך מתן החזרי מס סלקטיביים.

המיסוי על כלי רכב בישראל הינו גבוה בהשוואה בינלאומית (במדינות האיחוד האירופי רק דנמרק מטילה מיסים גבוהים יותר מישראל). למיסים אלו השפעה שלילית מהיבטים של בטיחות כלי רכב, איכות סביבה, פגיעה בתחרות והגדלת הריכוזיות בשוק הרכב המקומי.

במקביל, קיימים עדיין פערים בשיעור מס קנייה בין רכב פרטי לרכב מסחרי (75% לעומת 95%). לגבי שאר מרכיבי המיסוי על רכב ושימושו - מע"מ, דלק, אגרות, שווי שימוש - מיושמת הלכה למעשה השוואה בין כל סוגי הרכב וכל סוגי הדלקים לתחבורה. יש לציין כי פערים אלו במיסוי יוצרים חיכוכים בין יבואני הרכב ורשות המיסים, ופותחים פתח אפשרי לתכנוני מס וסבסוד צולב בין סוגי הרכב. בנוסף, מכיוון שהיצע הרכב המסחרי משתכלל ומשתפר, ומגוון השימושים בו מתרחב, אין הצדקה לפערי מיסוי.

מאחר ששיעור המס על רכב פרטי הינו גבוה בהשוואה בינלאומית, ראוי לשקול בעתיד הפחתה בשיעור מס הקנייה על רכב פרטי ולהעלות מנגד את המס על השימוש השוטף ברכב.

נטל המס על סיגריות בישראל גבוה מנטל המס על סיגריות בקרב מדינות מזרח אירופה והוא דומה לזה שבמדינות מערב אירופה.

לדעת הוועדה אין מקום לבצע שינוי משמעותי בנטל המס הכולל על סיגריות אך יש מקום לשקול שינוי ביחס שבין המס הקצוב למס לפי ערך.

