



המוסד לביטוח לאומי
המשרד הראשי
מינהל המחקר והתכנון
הלשכה המשפטית

**התייחסות המוסד לביטוח לאומי להוראות תזכיר החוק להגדלת שיעור
ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים [תיקוני חקיקה],
התשס"ז-2007 ["מס הכנסה שלילי"]**

המסמך מפרט את עמדתו של המוסד לביטוח לאומי והשינויים המוצעים על ידו לחוק שבכותרת. יודגש כי מאז כתיבת המסמך התכנסה ועדת שרים (ב-11.3.07) שבעקבותיה הוכנסו מספר שינויים הנוגעים להצעת האוצר ואשר רלבנטיים להתייחסות המוסד לביטוח לאומי להצעה:

- א. השכר המזערי המזכה בתשלום לפי ההצעה [להלן- סף הכניסה], ירד מ-50% משכר המינימום (1800 ₪) ל-45% ממנו (1650 ₪). בהקשר זה יש לציין כי סף הכניסה עדיין גבוה מאוד לדעת הביטוח הלאומי (ראה בהמשך) וכמו כן לאחר עדכון שכר המינימום הצפוי בסוף שנה זו, יחזור הסף להיות דומה לזה שבהצעה המקורית.
- ב. בהתאם להצעת ביטוח לאומי שונתה שיטת ההצמדה באופן שכל הסכומים יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן, כדי לתקן את העיוות שהיה בהצעה המקורית שבה חלק מהסכומים הוצמדו למדד וחלק לשכר הממוצע.

I. עקרונות הצעת האוצר-

במסגרת החלטת הממשלה והתזכיר שהופץ בעקבותיה מוצע להנהיג תוכנית להנהגה הדרגתית של מס הכנסה שלילי. עיקריה של התוכנית הם:

- א. התוכנית מיועדת לעובדים שכירים עם ילדים.
- ב. מס הכנסה שלילי ישולם לעובד השכיר על בסיס הכנסתו מעבודה. במקרה של שני בני זוג שכירים – כל אחד מהם יהיה זכאי למס הכנסה שלילי על בסיס הכנסתו.
- ג. מס הכנסה שלילי יהיה תלוי בגודל המשפחה: ההבחנה היא בין עובד שכיר שיש לו 1-2 ילדים לבין עובד שכיר שלו 3 ילדים ומעלה.
- ד. ההכנסה החודשית משכר עבודה תהיה שווה להכנסה השנתית משכר עבודה מחולקת במספר חודשי העבודה.
- ה. על אף שהבסיס לחישוב מס הכנסה שלילי הוא ההכנסה מעבודה של השכיר, משפחה שהכנסתה עולה על 10,000 ₪ מכל מקור שהוא [לרבות הכנסה כעצמאי], או שיש לה נכס מקרקעין בנוסף לדירת המגורים לא תהיה זכאית להטבה.
- ו. ההחלה של התוכנית תהיה הדרגתית עד 2010. בשנים 2008-2009 היא תחול רק באזורים הגיאוגרפיים שבהם מיושם החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (תוכנית מהל"ב).
- ז. הפרמטרים של המודל המוצע על ידי האוצר מוצגים בלוח שלהלן-

הצעת האוצר		
3 ילדים או יותר	ילד אחד או שניים	
1,800	1,800	הכנסת סף
120	80	תשלום מינימלי בהכנסת הסף
23.3%	16.3%	שיעור הטבה שולי
3,000	3,000	הכנסה להטבה מרבית
400	275	הטבה מרבית
4,000	4,000	הכנסה מרבית ללא שחיקה
5,700	5,200	הכנסה מאפסת אישית
	10,000	הכנסה מאפסת זוגית
23.5%	23%	שיעור הקיזוז

II. התייחסות המוסד לביטוח לאומי-

1. לסעיף 3 בהצעת החוק-

א. בנוסח התזכיר מוצע כי מי שמשתכר פחות ממחצית שכר המינימום (כ-1,800 ₪ לחודש) לא יהיה זכאי למס הכנסה שלילי.

קביעת סף הכנסה מעין זה מעוררת קשיים רבים, כדלקמן:

* השתכרות של שקל אחד מתחת למינימום שוללת לחלוטין את ההטבה (80 או 120 ₪ לחודש). אין חולק כי ראוי שלתוכנית יהיה מבנה רציף, שבו גודל ההטבה נקבעת כשיעור מהשכר, וזאת בכל רמת שכר. לכל היותר ניתן, בדומה לקצבאות של המוסד, לא לשלם הטבה שגודלה אינו עולה על סכום מסוים (כ-10 ₪).

* מחקרים מראים שלהטבה הניתנת בעבור שכר נמוך מאוד יש השפעה חיובית על עצם הכניסה לשוק העבודה. כלומר, על הגדלת ההשתתפות בכוח העבודה.

* ההטבה תישלל מכ-52 אלף עובדים שכירים שלהם מאפיינים מיוחדים: שיעור גבוה של נשים (60%), של מועסקים בענפי מסחר ואוכל (21%) ניקיון, אבטחה וסיעוד (12%) ושירותי חינוך, בריאות ורווחה (35%).

* ההטבה תישלל ממרבית ממקבלי הגמלאות, בעיקר מקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה וקצבת נכות כללית. אוכלוסייה זו עובדת בדרך כלל במשרות חלקיות ובשכר נמוך. זאת בשעה שמס הכנסה שלילי אמור להיות נדבך נוסף לקצבה, במטרה לעודד את ההשתלבות בעבודה ולהגדיל את ההכנסה הפנויה של אוכלוסיות חלשות.

* עבודה במשרה חלקית (גם פחות מחצי משרה) אינה תמיד פרי בחירה של הפרט. מקומות עבודה רבים בתחומים שצוינו לעיל מציעים משרות חלקיות בלבד. דוגמא בולטת לכך היא הנשים המועסקות בסיעוד ובשירותי רווחה ובריאות.

* הכנסה של 1,800 ₪ אינה משקפת תמיד העסקה בחצי משרה ומעלה. לעיתים זו העסקה בהיקף נמוך יותר. אין חפיפה בין שכר להיקף משרה, ובמיוחד כשמדובר בהטבה שניתנת על בסיס חישוב שהוא ממוצע לחודש עבודה.

הצעת המוסד לביטוח לאומי, בהקשר זה-

* כעיקרון, לבטל את התנאי של שכר מינימלי כתנאי זכאות להטבה. מתכונת כזו נהוגה בכל המדינות שאמצו תוכניות מסוג זה, למעט בצרפת.

* במידה והממשלה תאמץ את עיקרון ההדרגתיות בשנים 2008-2009, אפשר לשקול שבתקופת ההדרגתיות השכר המינימלי יעמוד על 900 ₪ (כרבע משכר המינימום). במקרה כזה ההטבה תישלל רק מכ-18 אלף שכירים. הביטול המוחלט (מעבר מ-900 ₪ למצב ללא הכנסת סף) אינו כרוך בעלות תקציבית.

ב. המודל המוצע בתזכיר קובע שההטבה המירבית (275 ₪ למי שיש לו 1-2 ילדים ו-400 ₪ למי שיש לו 3 ילדים ויותר) תשתלם למי ששכרו בין 3,000 ₪ ל-4,000 ₪. משכר של 4,000 ₪ ההטבה תפחת בשיעור של כ-23% עד להתאפסותה ברמה של כ-5,200 ₪ או כ-5,700 ₪, בהתאמה לגודל המשפחה. כלומר, כל שקל נוסף בשכר מעבר ל-4,000 ₪ מפחית את ההטבה ב-23 אגורות.

המודל המוצע מעורר את הקשיים הבאים:

* שיעור ניכוי של 23% הוא גבוה, וזאת כאשר מביאים בחשבון את שיעור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. במקרה כזה שיעור המס הכולל לגבר נשוי יהיה 50%-60% בהכנסות שבתחום היורד. שיעור המס השולי הכולל לנשים יעמוד על כ-40%.

* התופעה מחמירה ביחס למקבלי גמלה להבטחת הכנסה: שיעור המס השולי הכולל (כולל שיעור הניכוי מהגמלה) יכול להגיע ל-90% בהכנסות שמעל 4,200 ₪.

* שיעורי מס כאלה אינם "בריאים" כתמריץ לעבודה.

בהקשר זה יצוין כי המוסד הציע להפחית את ההכנסה המירבית ללא קיזוז מ-4,200 (הצעתו הראשונית של האוצר) ל-4,000 ₪, וכן, כחלק בלתי נפרד מהצעתו, כי מנקודה זו יופחת שיעור ההטבה ל-17.5% [ולא 23%].

* אמנם בשכר שבין 4,000 ל-4,200 שיעור המס השולי הכולל יעלה מ-3.5% ל-21% לנשים ומ-13.5% ל-31% לגברים, אך בתחום מאוד רחב – בין 4,200 ל-5,700 – שיעור המס השולי הכולל יירד לפי הצעת הביטוח הלאומי ב-10 נקודות האחוז. למשל:

-לאישה עם 2 ילדים המשתכרת 5,000 ₪ המס השולי הכולל יעמוד על 39.5% לפי הצעת האוצר ועל 29.5% לפי הצעת הביטוח הלאומי.

-לגבר נשוי עם 2 ילדים באותה הכנסה המס השולי לפי הצעת האוצר יהיה 60.5% לעומת 50.5% לפי הצעת הביטוח הלאומי.

2. לסעיף 1 [הגדרת "הכנסה נוספת"] ו- 4 בהצעת החוק-

בנוסח התזכיר מוצע כי הכנסה כוללת של המשפחה בסך 10,000 ₪ תשלול זכאות להטבה, ובנוסף מוצע כי תישלל זכאות ליחיד שסך הכנסותיו הנחשבות עולה על 62,400 לעובד שיש לו 1-2 ילדים ו-68,400 לעובד שיש לו 3-4 ילדים.

התייחסות המוסד לביטוח לאומי

* העיקרון של הגבלת הזכאות בהכנסה משפחתית של 10,000 ₪ נעוץ בשיקולים תקציביים, והוא מקובל על המוסד לביטוח לאומי. אלמלא מגבלה זו העלות היתה גבוה יותר בכ-20%.

* **ברם, קביעת תיקרה אישית בנוסף על התקרה המשפחתית מעוררת קושי, אם במסגרת ההכנסות שתלקחנה בחשבון יובאו גם הכנסות מקצבאות הזקנה והשאיירים [כמוצע עתה]. קביעה מעין זו גם חורגת מהוראות החלטת הממשלה.**

3. לסעיף 5 בהצעת החוק-

בנוסח התזכיר מוצע שכל הסכומים יעודכנו מדי שנה במדד המחירים לצרכן, למעט השכר המינימלי המזכה בהטבה, הנקוב בשיעור משכר המינימום [והצמוד, לפיכך, לשכר הממוצע במשק].

הפער בין שיטות ההצמדה מעורר את הקושי הבא-

* הצמדת השכר המזערי המזכה בהטבה לשכר הממוצע במשק מצד אחד, והצמדת שאר הסכומים למדד המחירים מהצד האחר, תוביל לאורך זמן – כאשר השכר עולה בשיעור גבוה יותר מהמחירים – **לצמצום במספר הזכאים להטבה, ביחס לגודל אוכלוסיית המועסקים.**

שיטת העדכון המוצעת על ידי האוצר תפעל כמלקחיים ; היא תפחית לאורך זמן את מספר הזכאים הן בשכר הנמוך מאוד והן בשכר הבינוני. אומנם שיעור הסבסוד בתחום שבין מחצית שכר המינימום לבין הכנסה של 3,000 ₪ צפוי לעלות לאורך זמן, אך הוא ילווה בצמצום של האוכלוסייה הזכאית להטבה בתחום העולה של גרף הזכאות.

ניתן לשער כי בעתיד יתקיים מצב שבו הכנסת הסף (1,800 ש"ח) תתלכד עם ההכנסה המרבית להטבה (ה-3,000 ₪), ואז למעשה יבוטל כליל התחום העולה, ותשלום ההטבה יחול רק על מי שמשכר את ההכנסה המרבית להטבה (3,000 ₪ במונחי ההצעה).

הצעת המוסד לביטוח לאומי-

* לקבוע שיטת הצמדה אחידה לכל הסכומים של התוכנית: מדד או שכר ממוצע. הצמדה אחידה תשמור על שיעור סבסוד קבוע ולא תפעל כמלקחיים לצמצום מספר הזכאים משני הכיוונים גם יחד (מהשכר הנמוך ומהשכר הבינוני).

* באופן אידיאלי, ראוי היה שהטבה הקשורה לגובה שכר תתעדכן בהתאם לשינויים בשכר הממוצע. בדרך זו נשמרת היחסיות של כל המערכת. ואולם, לאור העובדה שרשות המסים אמורה להפעיל את התוכנית, ומס הכנסה שלילי קשור תפיסתית למס הכנסה, רצוי להתאים את שיטת הסכומים בתכנית מס הכנסה שלילי לשיטת עדכון הסכומים במס הכנסה. כלומר, לעדכן את כל הסכומים בהתאם למדד המחירים לצרכן.

יחד עם זאת, יש לשקול את הגדלת הסכומים באופן תקופתי כפי שלעיתים מרווחים את מדרגות המס מעבר לעדכון השוטי.

4. לסעיף 12 בהצעת החוק-

נוסח התזכיר מורה למוסד להעביר כל מידע שברשותו, לעניין מי שמועסק במשק הבית, לרשות המסים.

לעניין זה יצוין כי קביעה מעין זו, כשלעצמה, ספק אם יש בה כדי להואיל באשר יישום החוק דורש סוגי מידע רבים אחרים שאינם נזכרים בסעיף החוק.

זאת ועוד- העברת מידע הינה נושא המחייב בחינה מושכלת של ההליכים ודרכי אבטחת המידע המועבר, נוכח עקרון ההגנה על הפרטיות. משכך, כבר צוין בעבר כי הסדרים ממין זה ראוי שיעשו בחקיקת משנה, ובהיוועצות בשר הממונה [שר הרווחה].

הסוגיות המתעוררות בעניין זה לובנו בעבר, במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, במסגרתו נוספו לספר החוקים סעיף 384א בחוק הביטוח הלאומי וסעיף 140א בפקודת מס הכנסה, **המקנים לשרי האוצר והרווחה את הסמכות ההדדית להסדיר בתקנות העברת כל מידע הדרוש לשני המוסדות לצורך מילוי תפקידם**. משהסמכות ניתנה כאמור, יש להפעילה בדרך של התקנת תקנות כאמור בסעיפים דלעיל, ואין מקום לקביעת הסדר חדש, שבמסגרתו אין עוד צורך להיוועץ בשר הרווחה.

5. לסעיף 14 בהצעת החוק-

בנוסח התזכיר מוצע להחיל את מס הכנסה שלילי באופן הדרגתי, ותחילה באזורים שבהם פועלת תוכנית מהל"ב.

החלה סלקטיבית מעין זו מעוררת את הקשיים הבאים-

- * קביעת החלה סלקטיבית לפי פרמטר אזורי בלבד מעוררת שאלה של אפליה בין שווים, שאלה שמתחדדת נוכח העובדה שכאן עסקינן באוכלוסייה קשת יום, שהשתכרותה נמוכה ביותר. כך, שניים שמצבם הכלכלי זהה לחלוטין, ושכר עבודתם זהה, יהנו מהכנסה סופית שונה, רק בשל השוני באזור מגוריהם.
- * החפיפה בין אזורי "מס הכנסה שלילי" ובין אזורי תוכנית מהל"ב דווקא, אינה רצויה. אלה הם שני סוגי סיוע שונים המתערבבים זה בזה ואינם מאפשרים לבחון באופן נקי את ההשפעה של מס הכנסה שלילי, ובמיוחד בכל הנוגע להשפעה על רמת השכר. שני אמצעי מדיניות אלו עלולים ליצור לחצים להורדת השכר הנמוך, כאשר תגבר התחרות על מקומות העבודה הזולים. חלק לא מבוטל מאלה שיהיו זכאים למס הכנסה שלילי מתחרים עם מקבלי גמלה להבטחת הכנסה על אותו פלח של שוק העבודה.

הצעת המוסד לביטוח לאומי-

- * להחיל את התוכנית בכל הארץ. העלות התקציבית של התוכנית אינה כה גדולה, וניתן לאמצה גם במסגרת מדיניות התקציב של הממשלה.

- * במידה ויוחלט על יישום הדרגתי של התוכנית בשנים 2008-2009, ניתן להחיל את התוכנית בכל הארץ עם רמת הטבה נמוכה יותר, או רק למשפחות עם מספר ילדים מסוים, או באזורים גאוגרפים אחרים שיבחרו לפי פרמטרים סוציאליים [ולא שרירותיים].

III. סיכום הצעת הביטוח הלאומי

3 ילדים או יותר	ילד אחד או שניים	
900	900	הכנסת סף
120	80	תשלום מינימלי בהכנסת סף
15.2%	9.3%	שיעור הטבה שולי
3,000	3,000	הכנסה להטבה מרבית
400	275	הטבה מרבית
4,000	4,000	הכנסה מרבית ללא קיזוז
17.5%	17.5%	שיעור קיזוז
6,300	5,570	הכנסה מאפסת

אומדן העלות של התוכנית ומספר הנהנים ממנה
 (תחת ההנחה שרק שכר עבודה נחשב להכנסה במסגרת המגבלה של 10,000 ₪ למשפחה)

הצעת ביטוח לאומי	הצעת האוצר	
850-800	700-650 מיליוני ש"ח	אומדן עלות ל-2007
300,000	240,000	<u>מספר נהנים ב-2005</u> פרטים
265,000	220,000	משפחות