

קטע מתוך סקירת "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים" שתופיע בחודש הבא:

הגירעון מנוכה המחזור בישראל¹

- גמישות תקבולי הממשלה ממסים למחזור העסקים בחישוב על פי השיטה הנקטת ב-OECD היא 1.25, גבוהה מאשר במדינות OECD ודרום אמריקה.
- הגמישות הגבוהה של תקבולי המסים בישראל נובעת מהפרוגרסיביות הגבוהה של מס ההכנסה בישראל ומהגמישות הגדולה יחסית של סך תשלומי השכר במשק לשינויים בפער התוצר.
- גמישות סך תשלומי השכר במשק לפער התוצר בישראל נמוכה ביחס למדינות OECD, מה שהקטין את רגישות רווחי החברות בישראל לשינויים במחזור העסקים ותרם לעמידות המשק במשברים האחרונים.
- למרות הגמישות הגבוהה יותר של המסים, ההשפעה של פער התוצר על גירעון הממשלה הרחבה בישראל – גידול של 0.46 אחוז תוצר בגירעון לכל אחוז של פער התוצר – דומה לממוצע ב-OECD. זאת בשל דמי האבטלה הנמוכים אצלנו ובשל רגישות קטנה יחסית של האבטלה בישראל למחזור העסקים.
- תיקון מספר בעיות פוטנציאליות בשיטת האמידה של OECD מקטין את גמישות תקבולי המסים בישראל ל-1.13 – גמישות שאינה שונה משמעותית מזו המתקבלת באמידה ישירה של גמישות סך ההכנסות ממסים לתוצר במקום בשיטה המפורטת של OECD.
- מהגמישויות שנאמדו עולה כי מדיניות הריסון שנקטה הממשלה בין 2003 ל-2007 תרמה משמעותית להקטנת הגירעון, אך ההקטנה נתמכה במידה רבה גם בהרחבת הפעילות בעת יציאת המשק מהמיתון. לעומת זאת, עליית הגירעון מסוף 2007 ועד 2010 מוסברת כמעט במלואה על ידי הפחתות שיעורי המס, וההשפעה המחזורית עליה הייתה קטנה.

1. מבוא

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הוא שיעור הגירעון השוטף שממנו מנכים את השפעת מחזור העסקים על ההכנסות ממסים ועל חלק מרכיבי ההוצאה (ה"מייצבים האוטומטיים"). כלי זה מקובל במדינות המפותחות, וכן בישראל, לאפיון המדיניות הפיסקלית של הממשלה ומצבו הפיסקלי הבסיסי של המשק.

כדי שאומדן זה יהיה שימושי להשוואה בין-לאומית חיוני שדרך חישובו תהיה זהה לכל המדינות. ב-OECD פותחה שיטה המשתמשת במיגוון נתונים על בסיסי המס השונים והפעילות המקרו-כלכלית²; על פיה אנו מחשבים להלן את תוואי הגירעון מנוכה המחזור בישראל ב-15 השנים האחרונות. ואולם הצורך באחידות בין המדינות מונע שימוש במלוא הנתונים הקיימים בכל מדינה, ובכך מגביל את היכולת של OECD לדייק באמידה. לכן אנו מנתחים מספר בעיות פוטנציאליות בשיטה זו, ובוחנים את השלכותיהן על האומדנים המתקבלים בישראל.

עיקרה של השיטה החדשה של OECD הוא אמידה דיפרנציאלית של גמישויות הרכיבים השונים של תקבולי המסים ביחס למחזור העסקים (הנמדד באמצעות פער התוצר), ועל פיהן – חישוב

¹ מבוסס על מחקר של עדי ברנדר, יובל מזר, גיא נבון ואלה שחר.

²N. Girouard and C. Andre (2005). "Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries," OECD Economics Department Working Paper No. 434.

ממוצע משוקלל של הגירעון מנוכה המחזור ביחס לתוצר הפוטנציאלי של המשק. בשיטה זו, בניגוד לשיטה הנפוצה במרבית המדינות ובישראל, מחשבים בנפרד את גמישות ההכנסות ממסים לכל סוג מס כדי לשקף את השינויים החלים על פני זמן בהרכב ההכנסות ממסים ובגמישות של מסים ספציפיים כתוצאה משינויים בחקיקה ובהתפלגות ההכנסות. כך, למשל, שינויי חקיקה שהופכים את מערכת מס ההכנסה לפרוגרסיבית³ יותר יגדילו את גמישות ההכנסות ממסים לתוצר, אך באמידה אקונומטרית (השיטה האלטרנטיבית לחשוב גמישויות) יזוהה שינוי כזה רק כעבור מספר שנים. זאת ועוד, הניתוח בשיטת OECD מאפשר לזהות את רכיבי ההבדלים בגמישויות בין המדינות. שיטה זו יושמה גם לאמידת הגירעון מנוכה המחזור במספר מדינות בדרום אמריקה⁴, כך שניתן להשוות את התוצאות בישראל גם לתוצאות במדינות אלו.

בשנים האחרונות נטל המס בישראל דומה לממוצע ב-OECD. יחד עם זאת יש הבדל בהרכב ההכנסות: בישראל תשלומי העובדים – ובעיקר תשלומי המעסיקים – למוסד לביטוח לאומי נמוכים מאוד ביחס לממוצע במדינות OECD; לעומת זאת נטל המס העקיף גבוה יותר בישראל. כיוון שתקבולי המס העקיף רגישים פחות למחזורי העסקים, משקלם הגבוה יחסית צפוי להקטין את סך הגמישות של המסים למחזור העסקים בישראל בהשוואה למדינות OECD. לעומת זאת, החלק הנמוך יותר של מסי הביטוח הלאומי – המאופיינים בפרוגרסיביות נמוכה ביחס למס ההכנסה, ולכן גם בגמישות נמוכה יחסית – פועל להגדלת הגמישות הכוללת של המסים למחזור העסקים.

בתקבולי המסים ארבעה רכיבים עיקריים: מס הכנסה על השכר, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות, מס חברות ומסים עקיפים. בחישובים המפורטים יותר שערךנו לגבי ישראל הוספנו בחינה נפרדת של המס על ההכנסות מעבודה עצמאית, ובחישוב המסים העקיפים בחנו בנפרד את גמישות תקבולי המע"מ, מס הקנייה, המכס ומסי הנדל"ן, והוספנו הנחות ספציפיות לגבי גמישותם של המסים על הכנסות פיננסיות ורכוש ושל האגרות.

הגמישות הכוללת של רכיב מס מסוים לתוצר היא מכפלת הגמישות של תקבוליו לבסיס המס בגמישות של בסיס המס לתוצר. שתי הגמישויות במכפלה משקפות כוחות שונים: מחזור העסקים משפיע על גביית המסים בעיקר דרך בסיס המס, השפעה הנאמדת על ידי גמישות בסיס המס לתוצר; לעומת זאת, גמישות גביית המסים לבסיס המס היא פרמטר מבני, ותלויה גם בהתפלגות ההכנסות ובשינויי חקיקה.

מצב מחזור העסקים נאמד באמצעות פער התוצר – ההפרש בין התוצר בפועל של המשק לבין התוצר הפוטנציאלי שלו, המוגדר כתוצר שניתן לייצר בניצולת מלאה של גורמי הייצור⁵. על פי האומדנים לישראל, בשנת 2000 ייצר המשק מעבר לתוצר הפוטנציאלי, בשנת 2003 נרשם שיא בפער התוצר, ובשנים 2007 ו-2008, ערב המשבר הגלובלי, ייצר המשק בהתאם לפוטנציאל שלו.

2. חישוב הגמישויות בשיטת OECD

³ ככל ששיעור המס גדל בצורה חדה יותר עם גידול ההכנסה כך המיסוי מוגדר כפרוגרסיבי יותר.

⁴ ראו C. Daude, A.. Melguizo and A.. Neut (2010). "Fiscal Policy in Latin America: Better After All?", *Economics*, 2010-24, Oct.

⁵ האומדן לישראל מתבסס על שיטת האמידה של:

Y. Menashe and Y. Yakhin (2005). "Mind the Gap: Structural and Nonstructural Approaches to estimating Israel's Output Gap", *Israel Economic Review*, No2.

גמישות התקבולים ממס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי לבסיסיהם מחושבת כיחס בין שיעור המס השולי לשיעור המס הממוצע. שיעורים אלו משוקללים לפי משקל הנישומים בכל רמת הכנסה בכלל השכירים (על פי מספר הנישומים, לא על פי משקלם בתשלומי השכר במשק – ראו דיון בהמשך). הגמישות מושפעת משינויים במבנה מערכת המס (מדרגות המס, שיעורי המס בכל מדרגה וגודל הזיכויים): ללא מדרגות מס ובהעדר הטבות מס (כמו למשל במערכת ה-flat tax, הנהוגה במספר מדינות במזרח אירופה) הגמישות יחידתית, וככל שמערכת המס על השכר פרוגרסיבית יותר הגמישות גדולה יותר.

התוצאות מלמדות כי מסי העבודה בישראל פרוגרסיביים יותר מאשר במדינות OECD. גמישות מס הכנסה בישראל לבסיס המס היא 2.1 (איור 1), לעומת 1.8, בממוצע, ב-OECD ו-2.0 במדינות האיחוד האירופי. רק במדינות בודדות הגמישות גבוהה מאשר בישראל. לעומת זאת הגמישות בישראל נמוכה מאשר במדינות דרום אמריקה, שבאחדות מהן (ברזיל, ארגנטינה ואורוגוואי) היא אף גבוהה מ-3. בחינה של נתוני ישראל לאורך העשור האחרון מלמדת כי הגמישות לא השתנתה משמעותית, למרות השינויים הניכרים בשיעורי המס.

מדינת מוצא	ממוצע ילדים
ישראל (אזרחי ישראל)	1.0
ארצות הברית	1.3
הודו	1.3
הודו	1.4
הודו	1.4
הודו	1.4
הודו	1.5
הודו	1.5
הודו	1.5
הודו	1.6
הודו	1.6
הודו	1.7
הודו	1.7
הודו	1.7
הודו	1.7
הודו	1.8
הודו	1.8
הודו	1.9
הודו	2.0
הודו	2.0
הודו	2.0
הודו	2.0
הודו	2.1
הודו	2.1
הודו	2.1
הודו	2.2
הודו	2.3
הודו	2.3
הודו	2.4
הודו	2.4
הודו	2.5

⁶ דיון במשמעות הנחות אלה וחישוב אלטרנטיבי בסעיף 3 להלן.

גמישות דמי הביטוח הלאומי שמשלמים שכירים בישראל ביחס לשכר היא הגבוהה בקרב מדינות OECD, ונאמדת ב-1.35. גם במדינות דרום אמריקה הגמישות קרובה ליחידתית, פרט לברזיל, שם היא 1.8. הפרוגרסיביות הגבוהה של דמי הביטוח הלאומי בישראל מוסברת בקיום שתי מדרגות מס, שיש ביניהן הבדלים משמעותיים בשיעור המס השולי (7.35 אחוזים ו-17.43 אחוזים ב-2009, כולל חלק המעביד ומס הבראות); זאת שלא כבמרבית מדינות OECD: באלה שיעור דמי הביטוח הלאומי קבוע, ברוב המקרים גם כפוף לתקרה, ובחלק מהן התקרה נמוכה משמעותית מאשר בישראל.⁷ ישראל דומה בכך לבריטניה (שם על שכר נמוך לא משולמים מסי ביטוח לאומי לא על ידי העובד ולא על ידי המעביד)⁸ ולאירלנד (שם שיעור המס במדרגה הראשונה הוא אפסי) – מדינות שבהן הגמישויות הן מן הגבוהות ב-OECD.

ב. גמישות תשלומי השכר לתוצר

גמישות בסיס המס לתוצר נאמדה באמצעות רגרסיה, הבוחנת את הקשר על פני זמן בין המשקל של סך תשלומי השכר במשק בתוצר לבין פער התוצר. סך תשלומי השכר במשק בשנה מסוימת נאמד כמכפלה של השכר הממוצע במשק במספר השכירים באותה שנה, כפי שנעשה בחישוב הגירעון מנוכה המחזור במסמך של OECD.⁹ באמידה לשנים 1995 – 2008 נמצא כי בישראל הגמישות של חלק השכר בתוצר לפער התוצר היא 0.86,¹⁰ גמישות גבוהה בהשוואה למדינות OECD.¹¹ הערך הממוצע של פרמטר זה במדינות OECD הוא 0.66, הטווח בהן הוא בין 0.38 ל-0.91 (איור 2), וישראל נמצאת בחלק העליון של התפלגות גמישות זו, קרוב לנוורווגיה, שוודיה, פורטוגל ופינלנד. לעומת זאת במרבית מדינות דרום אמריקה שנכללו במחקרם של Daude et. al. הנוכר לעיל הגמישות גדולה מיחידתית. לגמישות הגדולה של שוק העבודה בישראל חשיבות רבה בהבנת יכולת ההתמודדות של המשק עם המשברים שפקדו אותו בעשור האחרון. המכפלות של גמישות תשלומי השכר לפער התוצר בגמישויות תשלומי מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי לתשלומי השכר, שחושבו לעיל, הן גמישויות תקבולי מס ההכנסה על השכר ודמי הביטוח הלאומי לפער התוצר, בהתאמה. הגמישויות הנאמדות הן 1.81 (2.1*0.86) למס ההכנסה ו-1.16 (1.35*0.86) לדמי הביטוח הלאומי – גבוהות מאשר במדינות OECD, שם נאמדו גמישות ממוצעת של 1.3 לתשלומי מס ההכנסה על השכר (1.5 באיחוד האירופי), עם טווח שבין 0.9 ל-1.9, וגמישות של 0.7 לדמי הביטוח הלאומי, עם טווח שבין 0.0 ל-0.9. כנגד זאת, גמישות מס ההכנסה במדינות דרום אמריקה, בממוצע, גבוהה בהרבה מאשר בישראל, והגמישות הממוצעת של דמי הביטוח הלאומי בהן דומה לזו שבישראל.

⁷ בישראל, בדומה למרבית המדינות האחרות, יש תקרה לתשלומי הביטוח הלאומי אך אין רצפה.

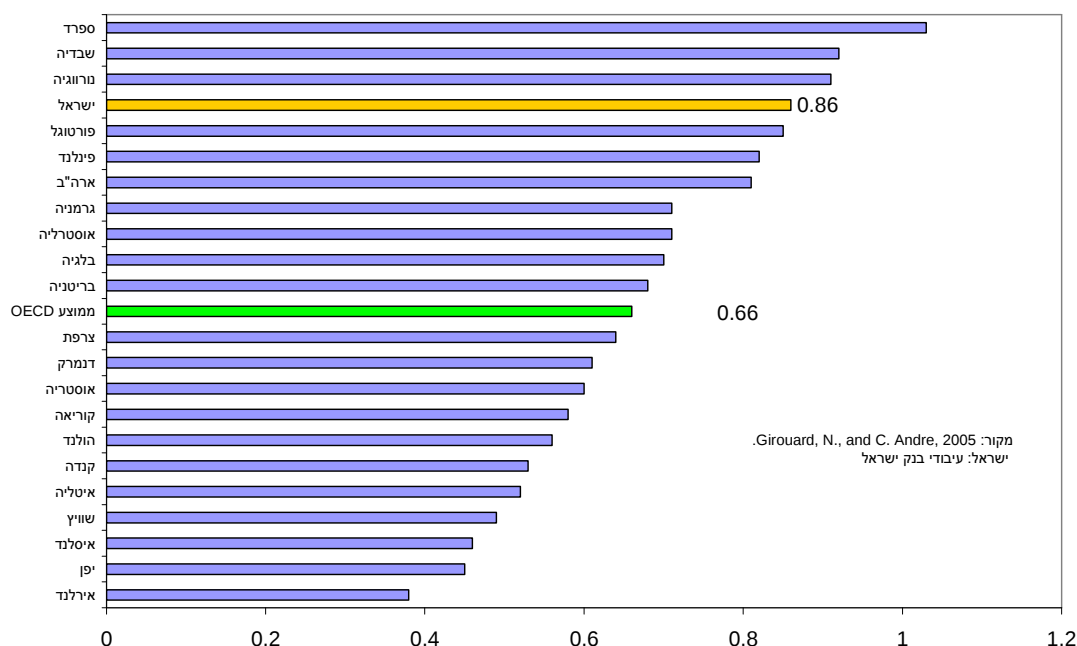
⁸ על שכר שבועי של עד ל-105 ליש"ט לשבוע, כ-17 אחוזים מהשכר הממוצע במונחים שנתיים.

⁹ המיתאם בין סדרה זו לאומדן התמורה לעבודה בחשבונאות הלאומית (הכולל גם זקיפת שכר לעצמאיים) הוא 0.92 ו-0.88 מהשנים 1995 ו-1988, בהתאמה.

¹⁰ אומדן הגמישות אינו רגיש לשוני בין גרסאות באמידה, כגון הארכת תקופת המדגם או שימוש בפער התוצר העסקי במקום בפער התוצר הכולל.

¹¹ אנו מציגים כאן את התוצאות ששימשו בפועל בחישובי OECD, והתבססו על שלב אמידה נוסף במסגרת פאנלים לתת-קבוצות של מדינות. נתוני השלב הראשון של האמידה, שנערכה בשיטה זהה לזו המוצגת כאן עבור ישראל, היו דומים, אך כללו מספר ערכים קיצוניים יותר.

איור 2: גמישות השכר ביחס לתוצר הפוטנציאלי – ישראל ומדינות OECD



מקור: Girouard, N., and C. Andre, 2005.
ישראל: עיבודי בנק ישראל

ג. גמישות מס החברות

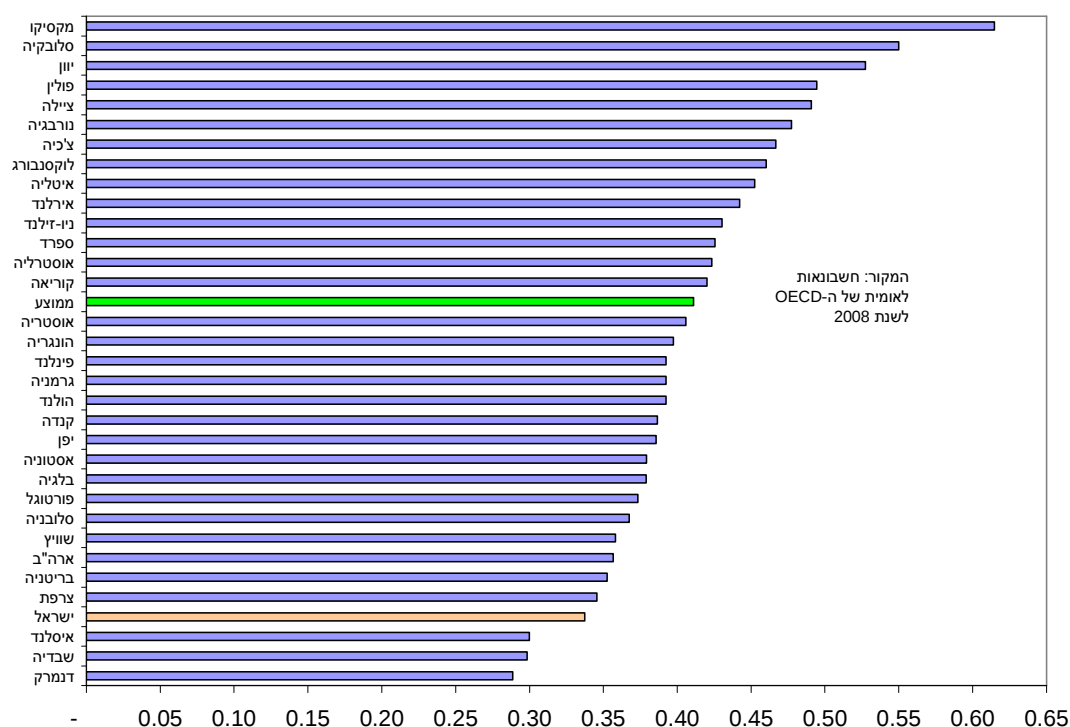
על פי השיטה של OECD גמישות תקבולי מס החברות לפער התוצר היא פונקציה של גמישות התמורה לעבודה לתוצר, שנאמדה לעיל, ושל שיעור התמורה להון בתוצר¹². שיעור התמורה להון בתוצר במדינות OECD בשנת 2008 היה בממוצע 0.41; בקצוות ההתפלגות נמצאות מקסיקו, סלובקיה ויוון שבהן שיעור התמורה להון היה גבוה ומדינות סקנדינביה, שבהן הוא היה נמוך (איור 3). בישראל השיעור הממוצע של התמורה להון בתוצר בעשר השנים האחרונות הוא 0.31, עם מגמת עלייה ברורה, והוא הגיע בשנת 2008 ל-0.34.

גמישות מס החברות לתוצר ב-OECD היא בממוצע 1.5, והטווח – בין 2.1 ל-1.1; בישראל הגמישות הנאמדת בשיטה זו היא 1.31, בדומה לשיעור באירלנד, אוסטרליה, ניו-זילנד, פולין וצ'כיה. גמישות זו קשורה קשר שלילי הדוק עם גמישות התמורה לעבודה לתוצר, שהיא גבוהה בישראל (מה שמלמד כי גמישות השכר מגינה על רווחיות החברות על פני מחזור העסקים), וכן קשורה שלילית עם שיעור התמורה להון בתוצר, שהוא נמוך בישראל. במדינות דרום אמריקה גמישות תקבולי מס החברות לתוצר נמוכה משמעותית מאשר בישראל, וברוב המדינות היא אף קטנה מיחידתית.

עם זאת, השפעת הגמישות של התמורה לעבודה לתוצר על הגמישות של כלל המסים לפער התוצר קטנה, שכן השפעתה של הראשונה על גמישות המס על השכר לתוצר היא הפוכה מהשפעתה על גמישות מס החברות לתוצר.

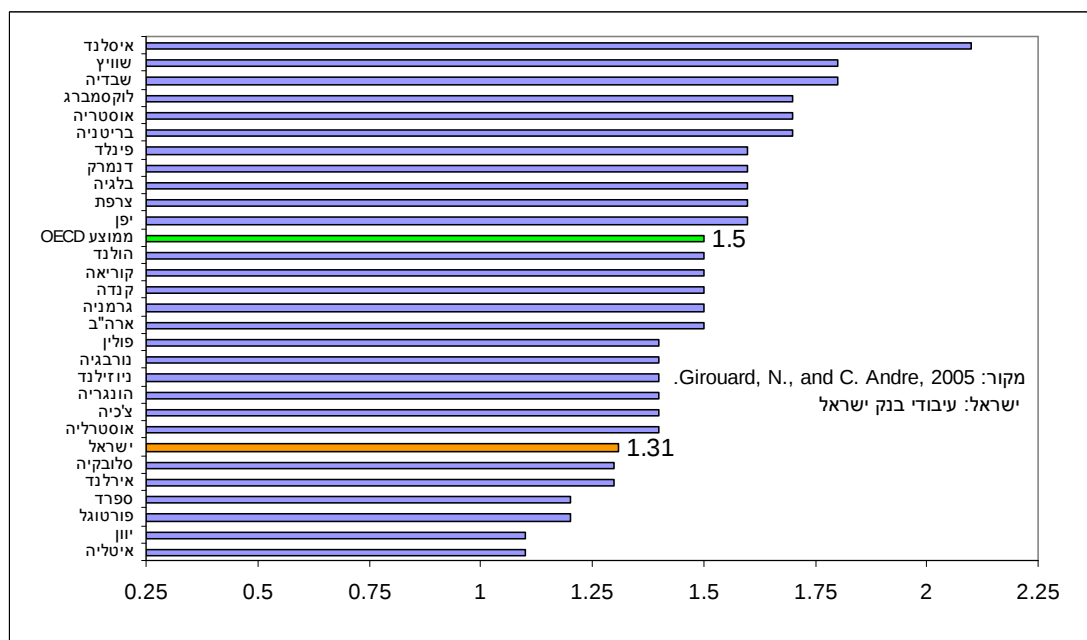
¹² הנוסחה המדויקת היא $\varepsilon_{CIT,y} = \frac{1 - (1 - PS) \cdot \varepsilon_{WB,y}}{PS}$ כאשר $\varepsilon_{WB,y}$ היא גמישות סך תשלומי השכר לפער התוצר, ו- PS הוא חלק ההון בתוצר (ברוטו) כולל עצמאיים.

איור 3: התמורה להון בתוצר* – ישראל ומדינות OECD



* - יחס העודף התפעולי של החברות במשק – למעט המגזר הפיננסי.

איור 4: גמישות מס החברות לפער התוצר – ישראל ומדינות OECD



ד. גמישות המסים העקיפים

המסים העקיפים הם מס הערך המוסף, מס הקנייה, הבלו על דלק וטבק, מס הבולים והמכסים. Girouard & Andre (2005), ובעקבותיהם אומדני OECD, מניחים כי גמישות המסים העקיפים לתוצר היא יחידתית: עלייה של אחוז בתוצר תביא לעלייה של אחוז בבסיס המס וגם בתקבולי המסים העקיפים. זאת משום ששיעורם של המסים העקיפים אחיד, כך שהמס השולי שווה למס

הממוצע. הנחה זו מחליפה בחישוביהם אומדנים מוקדמים יותר שנערכו ב-OECD, ומצאו גמישות ממוצעת של 0.9 עם טווח שבין 0.4–0.5 באוסטרליה, יפן ואירלנד ל-1.6 בדנמרק ונורווגיה (ללא המס על הפקת גז ונפט).

ה. גמישות ההוצאה הציבורית

בחשוב הגירעון מנוכה המחזור מובאת בחשבון גם השפעת מחזור העסקים על ההוצאה הציבורית. בפועל, החישוב ב-OECD מניח כי רק דמי האבטלה מגיבים באופן אנדוגני לשינויים בתוצר (בניגוד לשינויים הנובעים מהחלטות מדיניות)¹³ האמידה מתבססת על הקשר בין שיעור האבטלה לפער התוצר, בהנחה שגמישות דמי האבטלה לשיעור האבטלה היא יחידתית. בישראל היוו דמי האבטלה בממוצע בתקופת המחקר 0.8 אחוז מסך ההוצאה השוטפת ו-0.3 אחוז מהתוצר, לעומת 2.1 אחוזים בממוצע מהתוצר במדינות OECD. גם גמישות האבטלה לתוצר הייתה נמוכה בישראל: 2.41, לעומת 4.9 בממוצע במדינות OECD. על פי האומדן של OECD הגמישות בישראל דומה לזו שנאמדה ליפן, יוון ואוסטריה, גבוהה במקצת מזו שנאמדה לאיטליה ונמוכה מהגמישות שנאמדה לשאר המדינות. הכפלה של הגמישות בישראל במשקל דמי האבטלה בהוצאות השוטפות מלמדת שהשפעת דמי האבטלה על הגירעון זניחה – 0.019- לכל אחוז תוצר, לעומת ממוצע של 0.1- במדינות OECD.

ו. הגמישות הכוללת של המסים והגירעון לפער התוצר

הגמישויות שנאמדו בשיטה של OECD מרוכזות בטור [1] של לוח 1, ומולן, בטור [3], מוצגות הגמישויות הממוצעות במדינות OECD.

לוח 1

ריכוז האומדנים של ישראל ושל מדינות OECD

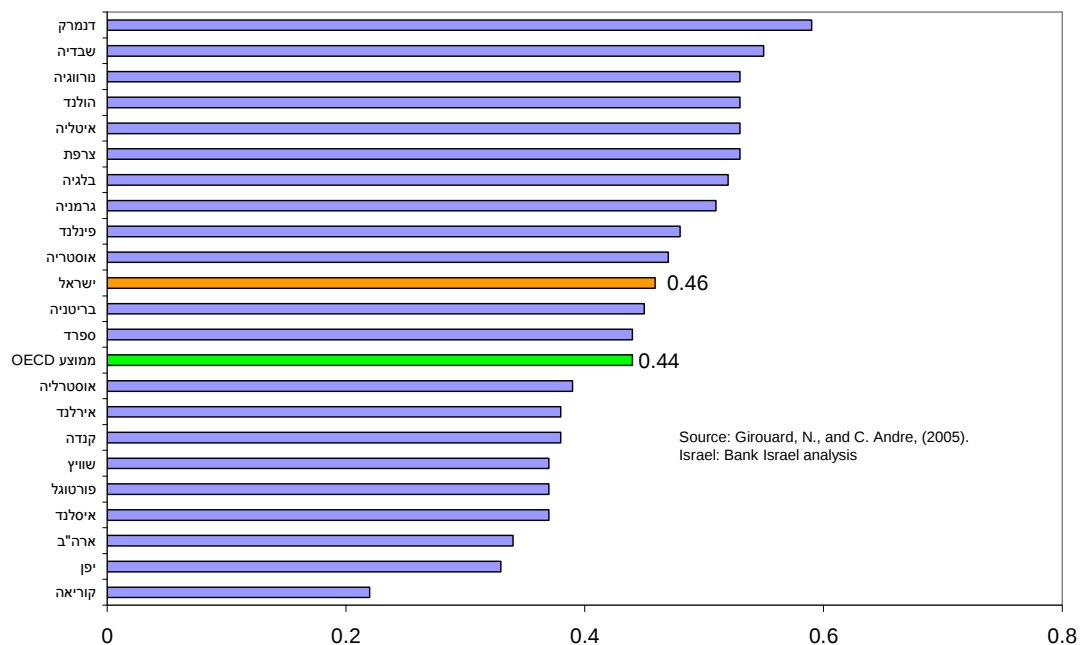
סוג המס	[1] ישראל בשיטת OECD	[2] ישראל (כולל הרחבות לאומני ה- OECD)	[3] ממוצע OECD
המס על השכר	1.81	1.54	1.26
המס על הכנסות העצמאיים ¹		3.17	לא חושב
דמי הביטוח הלאומי ומס הבראות	1.16	1.03	0.71
מס החברות	1.31	1.31	1.5
המסים העקיפים	1.00	0.76	1.00
סך כל המסים, משוקלל	1.25	1.13	1.04
הגירעון²	0.46	0.41	0.44

¹³ בניתוחים שנערכו בעבר (בנק ישראל (2007), דין וחשבון 2006; "זעירא ומ' סטרבצ'ינסקי (2007), "מחזוריות המדיניות הפיסקלית בישראל", סקר בנק ישראל, 80, 43-71) נמצא כי ההוצאה הציבורית בישראל היא פרו-מחזורית – בגמישות של כ-0.5. ואולם, גמישות זו משקפת תגובה של החלטות מדיניות פרטניות ולא תגובה מכנית של ההוצאות, שאלה מתייחס הגירעון מנוכה המחזור.

¹ בחישוב של OECD לא נאמדה גמישות תקבולי המסים מעצמאיים, אף שהם רכיב משמעותי מסך תקבולי המסים – שבעה עד שמונה אחוזים בישראל. אנו מאמצים גישה זו בטור 1, לצורך אחידות החישוב בהשוואה הבין-לאומית.
² השפעת שינוי של אחוז אחד בפער התוצר על גירעון הממשלה הרחבה.

מהלוח עולה כי השפעת מחזור העסקים על גירעון הממשלה בישראל דומה לממוצע במדינות OECD. גמישות תקבולי המסים בישראל גבוהה מהממוצע במדינות אלה, אך ההשפעה הקטנה של דמי האבטלה על ההוצאות בישראל מקזזת את הפער. הגמישות המחושבת בצורה זו גבוהה מיחידתית, והפער לעומת מדינות OECD נובע בעיקר מהגמישות הגבוהה של מסי השכר בישראל – תוצאה מהפרוגרסיביות הגבוהה שלהם ומהגמישות הגבוהה יחסית של סך הוצאות השכר בישראל לפער התוצר. מכל מדינות OECD רק במקסיקו גמישות תקבולי המסים לתוצר דומה לזו שבישראל. עם זאת, כאשר מתחשבים גם בגמישות ההוצאות, ישראל ממוקמת קרוב למרכז ההתפלגות (איור 5).

איור 5: גמישות הגירעון של הממשלה הרחבה בישראל ובמדינות OECD
 (השינוי בגירעון באחוזי תוצר, כתוצאה משינוי של נקודת אחוז בתוצר)



3. הרחבות והשלמות לשיטת OECD לאמידת הגירעון מנוכה המחזור בישראל

בחישובים שנערכו ב-OECD הושם דגש בפשטות החישוב, כדי לאפשר השוואה בין-לאומית המבוססת על ניתוח אחיד. עם זאת גישה זו מחייבת פשרות שונות בדיוק הניתוח, כדי שהוא יתאים לנתונים הזמינים בכל המדינות. בסעיף זה אנו בוחנים את ההשלכות של חלק מפשרות אלה על האומדנים המתקבלים בישראל. כיוון שהניתוח מתייחס רק לנתוני ישראל, האומדנים המתקבלים אינם בני השוואה למדינות האחרות. הם נועדו לשקף את חוסר הדיוק הנובע מהשימוש בנתונים חלקיים בהשוואה הבין-לאומית.

א. גמישות בסיס המס ביחס לתוצר

שקלול רמות ההכנסה לצורך חישוב הגמישות הכוללת של מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי לבסיס המס חושב, כאמור, לפי מספר השכירים. גישה זו נותנת למעשה מענה לשאלה: בכמה יגדלו תקבולי המס אם כל עובד יקבל תוספת הכנסה של שקל אחד. אבל סביר יותר שבפועל גידול השכר יהיה באחוזים שווים, לא בסכום שווה. בשקלול רמות ההכנסה לפי משקל כל תת-קבוצה בסך תשלומי השכר במקום לפי מספר השכירים בכל אחת הגמישות שמתקבלת קטנה יותר מאשר בשיטת OECD: 1.54 למס ההכנסה על שכירים ו-1.03 לדמי הביטוח הלאומי (טור 2 בלוח 1).

ב. גמישות מס ההכנסה על הכנסות העצמאיים

בשיטת OECD לא נערך חישוב נפרד לגמישות המסים על הכנסות העצמאיים¹⁴. הואיל ולתקבולי המסים מהעצמאיים מאפיינים שונים מאלו של התקבולים מהשכירים, אף ששיעורי המס זהים בשתי הקבוצות, נאמדה עבור ישראל גמישות תשלומי מס ההכנסה של העצמאיים בנפרד, וזאת בשיטה דומה לאומדנים לגבי השכירים. החישוב נערך על בסיס סקר ההכנסות, באמצעות סימולציה של חבות המס והטבות המס של העצמאיים. גמישות תשלומי המס על הכנסות העצמאיים להכנסותיהם נאמדת ב-1.7 (לפי משקל כל קבוצת הכנסה בסך הכנסות העצמאיים); הגמישות עבור פרטים העוסקים בפעילות עצמאית בלבד (כ-85 אחוזים מהעצמאיים) היא 1.8, ועבור פרטים העובדים הן כשכירים והן כעצמאיים – 1.2¹⁵.

סך הגמישות של תקבולי המס של העצמאיים מחושבת כמכפלת הגמישות שנאמדה כאן (1.7) בגמישות של הכנסותיהם לפער התוצר. האומדן של גמישות זו הוא 1.87, דומה למדי לגמישות התמורה להון של החברות לפער התוצר, וכתוצאה מכך הגמישות הכוללת שמתקבלת היא 3.17 (טור 2 בלוח 1)¹⁶.

ג. הגמישות של המסים העקיפים ושל מסים נוספים

בניגוד להנחה באומדני OECD, כי גמישות המסים העקיפים ביחס לפער התוצר היא יחידתית, מצאו Sancak, Velloso and Xing (2010)¹⁷ כי יעילות גביית המע"מ – המס העקיף העיקרי – משתנה על פני מחזור העסקים בשל התגברות העלמות מסים והפחתת עוצמת האכיפה של רשויות המס בתקופות שפל. על פי אומדניהם הגמישות של יעילות גביית המע"מ – המוגדרת כיחס בין אחוז גביית תקבולי המע"מ מבסיס המס לבין שיעור המס הסטטוטורי – למחזור העסקים במדינות אירופה היא 0.90. (סיבה נוספת לגמישות הקטנה מיחידתית היא קיומם של שיעורי מע"מ דיפרנציאליים במדינות אלה.)

האמידה עבור ישראל העלתה כי הגמישות של יעילות גביית המע"מ לפער התוצר (0.97) קרובה ליחידתית, כנראה משום שבשאר שיעור המע"מ אחיד כמעט לגבי כל המוצרים. עם זאת נמצא

¹⁴ בחישובי OECD תשלומי המס של העצמאיים נכללים בבסיס מס ההכנסה, אך חישובי הגמישות של בסיס מס זה מניחים באופן סמוי שהגמישות שלהם זהה לזו של השכירים.

¹⁵ עצמאיים העובדים גם כשכירים מאופיינים בהכנסה גבוהה יחסית לשאר העצמאיים. במרבית המקרים נקודות הזיכוי שהפרט זכאי להן מקוזזות מול המס על ההכנסות כשכיר. משום כך המס הממוצע בקבוצה זו קרוב יחסית למס השולי.

¹⁶ אף שבבסיסי מס החברות ורווחי העצמאים רגישים מאוד לפער התוצר, ההבדל בגמישות תקבולי המס נובע מכך שמס החברות אינו פרוגרסיבי בעוד שרווחי העצמאים ממוסים על פי מדרגות המס האישיות שהן פרוגרסיביות.

¹⁷ Sancak C., R. Velloso, and A. Xing, (2010). "Tax Revenue and the Business Cycle", IMF Working Paper 10/71.

כי גמישות בסיס המע"מ לפער התוצר היא 0.80, כך שהגמישות הכוללת של גביית המע"מ לפער התוצר היא 0.76 – נמוכה בהרבה מהגמישות היחידתית שמניחים ב-OECD.¹⁸ גמישויות תקבולי המכס ומס הקנייה לפער התוצר הן 1.67 ו-2.13, בהתאמה. כן נמצא כי הגמישות של מסי הנדל"ן (בממוצע 3 אחוזי תוצר, כולל הארנונה ומס הרכוש, אך לא המע"מ על דירות חדשות) והאגרות (בממוצע חצי אחוז תוצר) לפער התוצר היא 0. הנחנו כי גמישות הניכויים במקור משוק ההון היא יחידתית.¹⁹

משקלול סך הגמישויות של המסים עולה כי גמישות המסים העקיפים והמסים הנוספים לתוצר היא 0.76 (טור 2 בלוח 1), נמוכה משמעותית מהגמישות היחידתית שמניח החישוב ב-OECD.

ד. הגמישות הכוללת

חישוב הגמישות לישראל עם התיקונים השונים שהכנסנו בשיטות האמידה – ותוך שימוש במירב הנתונים (טור 2 בלוח 1) – מקטין במקצת את אומדן הגמישות של סך תקבולי המס. חישוב זה מתחשב מצד אחד בגמישות הגבוהה של הכנסות העצמאיים, כפי שתואר לעיל, ומצד שני – בגמישות המחושבת של המסים העקיפים, שהיא נמוכה משמעותית מהגמישות היחידתית שהונחה בחישובי OECD. בהינתן המשקל הגבוה של המסים העקיפים בישראל זה שינוי משמעותי. הגמישות הכוללת (בטור 2) דומה לזו המתקבלת באמידה ישירה של גמישות סך ההכנסות ממסים לתוצר בישראל.²⁰ זאת בהתאם לממצא של ברנדר (2001),²¹ שלפיו תוספת המידע באמידה מפורטת של הגמישויות לפי סוגי המסים בישראל, בהשוואה לאמידה מצרפית, היא קטנה.

4. הגירעון מנוכה המחזור בישראל

איור 6 משווה את הגירעון הרגיל לגירעון מנוכה המחזור. כצפוי, הגירעון הרגיל רגיש מאוד למחזור, ועל כך מעידות עלייתו החדה בשנים 2001 עד 2003 וירידתו החדה בין השנים 2003 ו-2007. האומדנים מראים אפוא שמרבית גידולו של הגירעון בשנים 2001–2003 נבעה מהשפעה מחזורית, וכך גם ירידתו בארבע השנים 2004–2008, וכי בשנת 2008 חלה תפנית חדה במדיניות הפיסקלית: זו הפכה למרחיבה באמצעות העמקת הפחתות שיעורי המס. סטיית התקן של השינוי בגירעון מנוכה המחזור (הנמדד באחוזי תוצר) קטנה בשלוש עשיריות נקודות האחוז (ב-20 אחוזים) מסטיית התקן של השינויים בגירעון הלא מנוכה (0.014, 0.011, בהתאמה). מקדם המיתאם בין השינויים בגירעון מנוכה המחזור לשינויים בפער התוצר נמוך (0.09-) ואינו שונה באופן מובהק מאפס, ומכאן ניתן ללמוד שמדיניות הממשלה משנת 1995 הייתה בממוצע א-מחזורית; זאת בהשוואה למיתאם שלילי וגבוה (0.67-) בין הגירעון הרגיל לשינויים בפער התוצר.

¹⁸ תוצאה זו משקפת את הרגישות הנמוכה של הצריכה הפרטית השוטפת – הבסיס העיקרי לגביית המע"מ – לשינויים זמניים בתוצר, ואת רכיב הדירות בבסיס המע"מ, שאינו מתואם כלל עם פער התוצר.

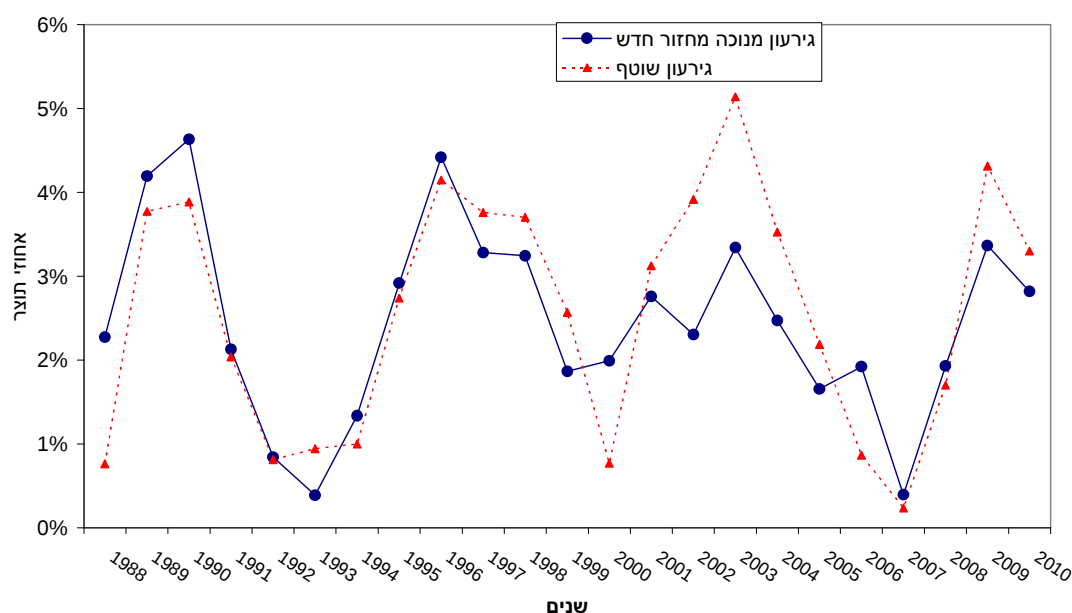
¹⁹ ניכויים אלה החלו משנת 2003, ומסתכמים בממוצע ב-0.4 אחוז תוצר, כולל ניכויים מדיוידנדים, ובגין סחורות ושירותים, הוצאות עודפות, ניכויים מריבית וניכויים מניירות ערך.

²⁰ A. Brender. and G. Navon (2010). "Predicting Government Tax Revenues and Analyzing Forecast Uncertainty", *Israel Economic Review*. 7, No. 2, 81–111.

חישוב הגירעון מנוכה המחזור בדוח בנק ישראל מנכה גם השפעות של סטיית המחירים בשוק ההון ממגמותיהם ארוכות הטווח.

²¹ ע' ברנדר (2001), *אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל*, בנק ישראל, מאמר לדיון 2.2001.

איור 6: התפתחות הגירעון מנוכה המחזור והגירעון השוטף בישראל



5. סיכום

יישום השיטה המקובלת ב-OECD לאמידת גמישותו של גירעון הממשלה למצב מחזור העסקים (פער התוצר) מלמד כי הגמישות בישראל דומה לזו שנאמדה במדינות OECD וגבוהה מזו שנאמדה במדינות דרום אמריקה. גמישות ההכנסות ממסים לפער התוצר בישראל גבוהה הן מפני פרוגרסיביות גבוהה יותר של מערכת המס בישראל והן מפני גמישות גבוהה יחסית של הוצאות השכר בישראל למחזור העסקים. לעומת זאת גמישות ההוצאות נמוכה ומקזזת את השפעת גמישות ההכנסות ממסים. תיקון האמידה של גמישות ההכנסות ממסים בהתאם למלוא המידע המצוי בדינו מקטין את הגמישות הנאמדת למעט יותר מיחידתית, ואת גמישות הגירעון – ב-0.05.

הניתוח מלמד גם על ההשפעה שיש להרכב ההכנסות ממסים על גמישותן של הכנסות אלו לתוצר, ועל עוצמת "המייצבים האוטומטיים". כיוון שבעשור האחרון הוקטן בישראל משקל המסים הישירים בסך תקבולי המסים – מ-55 אחוזים בשנת 2000 ל-51 אחוזים ב-2008 – הצטמצמה גמישות המסים לתוצר בכ-0.05 (על פי האמידה המפורטת בישראל). זאת משום שגמישות המסים העקיפים נמוכה בהרבה מזו של המסים הישירים.

בחינת מדיניות הממשלה בעשור האחרון בניכוי השפעת מחזור העסקים מלמדת כי הניתוח באמצעות כלי זה אכן משקף היטב את המדיניות הפיסקלית. הניתוח מראה ירידה ניכרת בגירעון מנוכה המחזור בין 2003 ל-2007, מה שמלמד על השפעתם הישירה של צעדי המדיניות שנכללו בתוכנית הייצוב של הממשלה. עם זאת, ניתן ללמוד מהירידה הגדולה עוד יותר של הגירעון הלא מנוכה כי גם הקטנת פער התוצר תרמה משמעותית לצמצום הגירעון. עוד עולה מהניתוח כי גידול הגירעון בין 2007 ל-2010 נבע כמעט כולו מצעדי המדיניות (הפחתת שיעורי המס) של הממשלה, עם השפעה מחזורית (מצטברת) זניחה.