

תוכן עניינים

3	מבוא
4	הצגת הדין – מס הכנסה שלילי
8	המענקים לעצמאיים ולבעלי שליטה במשבר הקורונה
8	משפט משווה
10	ניתוח
10	מס הכנסה שלילי ועיקרון השוויון
12	ביקורת מהותית
16	ביקורת פרוצדוראלית
19	הצעה – תשלום אוטומטי
22	סיכום
23	רשימה ביבליוגרפית

מבוא

בישראל פועלת כבר מזה כ-13 שנים תכנית מס הכנסה שלילי. בתחילתה, הוחלה התכנית רק במספר אזורים מסוימים בארץ, ולאחר מכן הורחבה התכנית והוחלה בכל המדינה ובאופן גורף. הזכאות למס הכנסה שלילי חלה, על פי החוק, על עובדים שכירים ועל עצמאיים.

למס הכנסה שלילי יש שתי תכליות, העולות משמו של החוק הרלוונטי ומדברי ההסבר שנלוו לו: האחת, הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה וצמצום שיעורי האבטלה. השנייה, צמצום פערים חברתיים וצמצום שיעורי העוני. ואכן, בשנים שלאחר תחילתה של התכנית הובאו נתונים על כך שהתכנית אכן מביאה לצמצום ולהקטנת שיעורי העוני, אף אם התכנית לא בהכרח השיגה את מטרתה הראשונה של צמצום שיעורי האבטלה.

אך בצד ההכרה בחשיבותו של מס הכנסה שלילי ככלי חשוב במאבק בשיעורי העוני, במשך השנים עלתה ביקורת רבה על אופן יישומה של תכנית מס הכנסה שלילי, ונטען כי מיצוי הזכאות הוא נמוך מאוד, ולמעשה מרבית הזכאים למס הכנסה שלילי אינם מממשים את הזכאות. לכך נמנו מספר סיבות, כמו אי מודעות לזכאות או לאופן שבו יש להגיש את התביעה, התניית הזכאות בדיווחי המעסיק, ועוד.

בצד הביקורת הפרוצדוראלית כנגד אופן יישום התכנית, עלו כנגד התכנית גם טענות מהותיות. אחת מהטענות הללו נוגעת להתחשבות בהכנסות בן/בת הזוג. בהקשר זה נטען כי מאחר ומס הכנסה שלילי הוא חלק מדיני המיסים, ולא חלק מהחקיקה הסוציאלית, הרי שאמורים לחול לגבי אותם ההסדרים החלים על מיסוי בני זוג במס הכנסה, אשר לפיהם ניתן למסות בנפרד כל אחד מבני הזוג אם לא מדובר בהכנסות התלויות זו בזו. במסגרת הביקורת המהותית ניתן גם לדון בשאלה האם מבחן ההכנסה הגורף שנקבע בחוק הוא ראוי, או שמוטב לקבוע מבחן גמיש הבוחן למשל את פוטנציאל ההשתכרות או את היכולת הכלכלית כתנאי לזכאות או לקביעת שיעור הזכאות.

במסגרת העבודה אבקש להציע פתרון שיש בו, לדעתי, כדי להשיב על מרבית הטענות שעלו כנגד תכנית מס הכנסה שלילי, הן הטענות הפרוצדוראליות והן המהותיות. לדעתי, במקום המנגנון המסורבל הקבוע כיום בחוק, הדורש הגשת תביעה מצד העובד, יש לקבוע מנגנון תשלום אוטומטי שאיננו תלוי בהגשת תביעה מצד העובד, והמבוסס על נתוני הכנסה שיש ברשות המיסים או במוסד לביטוח לאומי. מנגנון תשלום אוטומטי שכזה לא יתחשב בהכנסות בן/בת הזוג, אלא בהכנסות התובע בלבד. מנגנון תשלום אוטומטי שכזה חייב לכלול מבחני הכנסה גורפים, כפי שקבועים כיום בחוק, ולא יכול לכלול מבחנים מורכבים כמו פוטנציאל השתכרות, ולדעתי על מנת שהתכנית אכן תשיג את מטרתה מוטב "לוותר" על מבחני הכנסה שאולי מתאימים יותר מבחינה מהותית, אך בפועל יגרמו להקטנת מיצוי הזכאות ולהקטנת מספר הזכאים שיגישו תביעה למימוש הזכאות.

בחלק הראשון של העבודה, אציג את המסגרת הנורמטיבית: את ההסדרים המרכזיים בתכנית מס הכנסה שלילי שנקבעו בחוק, ואת תכליותיו של החוק. בסופו של חלק זה גם אעמוד בקצרה על הפעימה השנייה לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברה מעטים במשבר הקורונה, שנקבעה כחלק מהחוק. בחלק השני, אערוך משפט משווה, ואציג שני סוגים של תכניות למס הכנסה שלילי הקיימות בעולם, ואמחיש זאת באמצעות התכניות הקיימות בארה"ב ובאירלנד. בחלק השלישי, והעיקרי, אערוך ניתוח, שבו אציג את העקרונות החוקתיים הבאים לידי ביטוי במס הכנסה שלילי, כמו עיקרון השוויון, ואציג את הביקורת, המהותית והפרוצדוראלית, כנגד מס הכנסה שלילי ואופן יישומו. בחלק הרביעי והאחרון, אציג את הצעתי, לפיה יש לקבוע מנגנון תשלום אוטומטי. אבהיר מדוע מנגנון שכזה עונה על מרבית הביקורות שעלו

כנגד אופן יישומו של מס הכנסה שלילי, ואבהיר מדוע לדעתי מנגנון שכזה חייב לכלול מבחן הכנסה גורף ולא מורכב.

הצגת הדין – מס הכנסה שלילי

מס הכנסה שלילי הוא מענק שמשלמת רשות המיסים לעובדים ולעצמאים שאינם מגיעים לתקרת שכר מסוימת. ההסדרים לעניין מס הכנסה שלילי נקבעו בחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים¹.

בדברי ההסבר שנלוו להצעת החוק המקורית נאמר כי ביסוד ההצעה למס הכנסה שלילי עומדות שתי תכליות מרכזיות²: האחת, עידוד ההשתלבות בשוק העבודה. נאמר שם כי הגורם המרכזי לבעיית העוני בישראל הוא שיעור תעסוקה נמוך. כך למשל, על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי לשנת 2007, שהיא השנה שבה נחקק החוק, שיעור העוני במשפחות שיש להן שני מפרנסים עמד על 3% בלבד, כלומר, עיקר העוני בישראל הוא במשפחות בהן יש רק מפרנס אחד או שאין מפרנס כלל. על מנת להתמודד עם בעיית זו החליטה הממשלה לתמרץ את היציאה לעבודה ולהגדיל את ההכנסה הפנויה. התכלית השנייה, היא צמצום הפערים החברתיים והקטנת העוני בישראל.

שתי התכליות הללו – עידוד ההשתלבות בשוק העבודה וצמצום הפערים החברתיים – מוגשמות, בין היתר, באמצעות מערכת המס. כידוע, שיעור מס ההכנסה המוטל על השתכרות מושפע מגובה המשכורת, ולפי מדרגות שכר³. ככל שהעובד משתכר יותר, כך הוא ישלם מס בשיעור גבוה יותר. קביעת מדרגות המס, וקביעת מדרגות מס נמוכות למשכורות נמוכות מעודדת עובדים להשתלב בשוק העבודה מבלי שיחששו מכך שחלק משמעותי ממשכורתם ישולם למס הכנסה, וקביעת מדרגות מס לפי שיעור ההשתכרות גם מצמצמת פערים חברתיים, מאחר והטלת מס בשיעור גבוה על בעלי משכורת גבוהה מאזנת במידה מסוימת בין בעלי המשכורות הגבוהות לבין בעלי המשכורות הנמוכות, המשלמים מס הכנסה לפי מדרגות נמוכות.

מערכת המס יכולה לאזן בין בעלי הכנסות שמגיעים לשיעור המס. הכנסה שאיננה מגיעה כלל לסף ההכנסה החייבת בתשלום מס איננה מושפעת מדרגות המס, ואין באפשרות המדינה להיטיב עם בעלי הכנסות כאלה. מטעם זה הוצע להחיל מס הכנסה שלילי, שהוא מתן מענק לעובדים בעלי משכורות שאינן מגיעות בכלל לסף ההכנסה החייבת במס הכנסה.

כך נאמר בהקשר זה בדברי ההסבר להצעת החוק:

"כיום, אין באפשרותה של הממשלה להיטיב עם עובדים בעלי שכר נמוך הנמצאים מתחת לסף ההכנסה המחייבת בתשלום מס הכנסה. במדינות שונות בעולם הונהג בשנים האחרונות מס הכנסה שלילי, בשיטות שונות, כחלק ממכלול הצעדים לעידוד המעבר מהסתמכות על גמלאות, ליציאה לעבוד (work to welfare) מס ההכנסה השלילי מאפשר מתן הטבה באופן ממוקד לאוכלוסייה בעלת

¹ חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), תשס"ח-2007. (להלן: "חוק מענק עבודה" ו/או "החוק").

² הצעת החוק בדברי ההסבר שנלוו לה נמצאים בקישור הבא: https://fs.knesset.gov.il/17/law/17_ls1_566746.pdf

³ מדרגות המס על הכנסות קבועות בסעיף 121 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], תשכ"א-1961.