



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

השפעת מדיניות המסים על שיעור הצמיחה הכלכלית

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: רון תקוה, כלכלן

אישור: אדוארד קורצנשטיין, ראש הצוות הכלכלי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י' בחשוון תשס"ח

22 באוקטובר 2007

תוכן העניינים

1	תמצית
2	מבוא
2	1. ממצאים עיקריים בספרות התיאורטית
4	2. ממצאים עיקריים בספרות האמפירית
4	2.1. מחקרים המבוססים על מודלים של צמיחה
5	2.2. בחינת חתכי רוחב על פני כמה מדינות
5	2.2.1. השפעות מס שולי ומס ממוצע
6	2.2.2. השוואת סוגי מס
6	2.2.3. השפעת המס על יעילות הקצאת ההון
7	2.3. השפעת המס השולי על קצב הצמיחה של פירמות קטנות
7	2.4. סקירות בקרב אנשי עסקים
7	2.5. ניתוח סדרות עתיות
7	2.6. ההשפעה של מסי צריכה לעומת ההשפעה של מסי הכנסה
9	2.7. בחינה סקטוריאלית של השפעת המס
9	2.7.1. ההשפעה על היצע העבודה
10	2.7.2. השינוי בשיעור ההשקעות
10	2.7.3. ההשפעה על הפריון
10	2.7.4. ההשפעה על המקום הגיאוגרפי
11	2.7.5. שיעורי מס והעלמות מס
11	2.8. מחקרים בארץ
14	מקורות



תמצית

מסמך זה הוכן לבקשת חה"כ חיים אורון, ומוצגת בו סקירה של הערוצים המרכזיים שדרכם המיסוי משפיע על שיעור הצמיחה במשק.

רוב העדויות האמפיריות מצביעות על קשר שלילי בין גודל נטל המס לבין קצב הצמיחה בטווח הארוך. במחקרים שבדקו את השפעת סוג המס על קצב הצמיחה נמצא כי מס על צריכה גורם לפגיעה פחותה בצמיחה לעומת מס על ההכנסה.

את השפעת המיסוי על הצריכה אפשר להעריך גם באמצעות בחינה של השפעת המס על התנהגות הפרטים בתחומים שיש להם השפעה על הצמיחה, כגון היצע העבודה וההון האנושי, השקעות, פריון וצמיחה טכנולוגית, מקום גיאוגרפי והעלמות מס. מניתוח הספרות בדבר ההשפעה של המיסוי על ההתנהגות עולה כי **נטל מס גדול משפיע על התנהגות הפרטים והחברות ופוגע בצמיחה הכלכלית**, בין השאר בדרכים האלה:

- למדיניות המס יש השפעה מתונה על היצע העבודה, ובעיקר על שיעור ההשתתפות בכוח העבודה;
- שיעור העלמות המס מוערך כגבוה ומושפע משיעורי המס;
- יש מתאם שלילי בין שיעורי המס להשקעות;
- הקטנת שיעורי המס עשויה להגדיל את ההוצאות למחקר ולפיתוח, וכך – את הפריון במשק;
- מערכת המס משפיעה על מעבר של חברות בין מדינות, או לחלופין – על העברת עסקים בין חברות-בנות ששוכנות במדינות שונות.

מסמך זה הוכן לבקשת חה"כ חיים אורון, ומובאת בו סקירה תיאורטית של השפעת מדיניות המסים על שיעור הצמיחה של המשק.¹

יש כמה ערוצים מרכזיים שדרכם המיסוי עשוי להשפיע על קצב הצמיחה של המשק. במסמך זה יידונו ערוצים אלו בקצרה, בהתבסס על הספרות התיאורטית הענפה שהתפתחה בעשורים האחרונים. כמו כן, יובאו עדויות מהספרות האמפירית בדבר הקשר בין נטל המס לבין שיעור הצמיחה. עדויות אלו מבוססות על סקירות שנערכו בקרב אנשי עסקים, על ניתוח סדרות עתיות, על בדיקת חתכי רוחב על פני מדינות ועל שימוש במודלים של צמיחה. נוסף על כך, נסקרים בתמציתיות ניתוחים שנעשו בנושאים האלה:

- השפעת המסים על קצב הצמיחה של פירמות קטנות;
- השפעתם של מסי צריכה לעומת השפעתם של מסי הכנסה;
- השפעת המסים על היצע העבודה, על שיעור ההשקעות, על הפרייוו, על המקום הגיאוגרפי של החברות ועל היקף העלמות המס;
- השפעת המיסוי על מגוון משתנים כלכליים בישראל.

הממצאים המרכזיים בספרות התיאורטית והאמפירית מצביעים על כך שנטל מס גבוה עלול לפגוע בקצב הצמיחה של המשק בטווח הבינוני ואף בטווח הארוך, וכך לפגוע ברמת ההתפתחות של המשק וברמת החיים. הקיטון בשיעור הצמיחה בשל גובה נטל המס תלוי בשלל גורמים, ובהם מאפייני המשק.

ראוי לציין כי בחינת ההשפעות של משתנים כלכליים על משתנים כלכליים אחרים, ולעתים אף מדידתם, נעשית באמצעות מודלים כלכליים שגובשו לצורך זה. בבסיס המודלים הללו עומדות הנחות תיאורטיות ואחרות, שלא פעם מושפעות מן האסכולה הכלכלית הנוהגת או השלטת במקום ובזמן מסוימים או מן האסכולה שהחוקר משתייך אליה. לעתים ההנחות אף מושפעות מהלכי רוח משקיים מקומיים או גלובליים, או מהמצב שבו שרויה הכלכלה המקומית או הגלובלית. למשל, בתקופות שבהן יש צמיחה כלכלית לצד גידול בהיצע העבודה בשוק העבודה, ההסבר לצמיחה לא בהכרח נעוץ בשינויים בצד ההיצע בלבד. כדי להשלים את התמונה נדרשים לפעמים ניתוחים של משתנים בצד הביקוש, ובכלל זה בחינת השפעתם של משתנים אקסוגניים, כגון הסחר העולמי והמצב הביטחוני.

1. ממצאים עיקריים בספרות התיאורטית

במודל הצמיחה של Solow² התוצר נקבע על-ידי גורמי הייצור, ובכלל זה על-ידי היקף כוח העבודה ומיומנותו והיקף ההון והפרייוו שלו. לכן, שיעור צמיחת התוצר תלוי בקצב הצמיחה של גורמי הייצור (הון ועבודה) ובשינויים החלים בפרייוו התשומות. במסגרת התיאורטית הזאת מאופיינים כמה ערוצים שדרכם המיסוי עשוי להשפיע על קצב הצמיחה:

¹ לסקירה רחבה בדבר השפעת המיסוי על הצמיחה (שמסמך זה מבוסס עליה בחלקו), וכן לסקירה בדבר השפעת הוצאות הממשלה על הצמיחה, ראו: אלדד שידלובסקי ומיכאל שראל, "השפעת המדיניות הפיסקלית על שיעור הצמיחה של המשק", **הרבעון הישראלי למסים**, גיליון 121, מינהל הכנסות המדינה, אוגוסט 2003.

² Robert M. Solow, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1 (February 1956), pp. 65-94.

- **שיעורי מס גבוהים עשויים להקטין את היקף ההשקעות ואת שיעור הגידול במלאי ההון**, עקב ירידה נטו בהכנסות של הפרטים, בתשואה על ההשקעות וברוחי החברות;
- **כאשר שיעורי המס גבוהים, ההחלטות העסקיות לא תמיד יעילות. עקב כך, שיעורי הצמיחה עלולים להיפגע פגיעה של ממש.** הסיבה לכך טמונה בעובדה שכלכלת שוק חופשית ומודרנית מתבססת על המחירים היחסיים של סחורות, של שירותים ושל גורמי ייצור. המחירים היחסיים מביאים להקצאה יעילה של המקורות במשק. המיסוי מעוות את המחירים היחסיים, בעיקר בשיעורי המס הגבוהים (בכל התחומים), וגורם להקצאת מקורות לא אופטימלית במשק. לדוגמה, תיתכן הקטנה בתפוקה השולית של ההון עקב הסטת השקעות מענפים שבהם שיעורי המס גבוהים לענפים שבהם שיעורי המס נמוכים יותר, למרות הפריזם הנמוך יותר באחרונים.³ כמו כן, ייתכן מעבר של עובדים מענפים שבהם הפריזם ושיעורי המס גבוהים לענפים שבהם שיעורי המס נמוכים, על אף הפריזם הנמוך יחסית בענפים האלה. גם שינוי המקום הגיאוגרפי של החברות בשל שיקולי מיסוי (לעומת שיקולי תפוקה שולית) עלול לפגוע בשיעורי הצמיחה במשק.
- **מסים גבוהים על הכנסה מעבודה עשויים להקטין את היצע העבודה, בעיקר ברמות הכנסה נמוכות** (במונחים של קיטון במספר שעות העבודה ובשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה), וכך לפגוע ברמת התוצר של המשק. במסגרת זו עלולה להיווצר "מלכודת עונני", שבה חלק ניכר מהאוכלוסייה נשען על תשלומי העברה, ולא על הכנסה מעבודה.
- **שיעורי מס גבוהים על הכנסה מעבודה עשויים להקטין את התמריצים לצבור הון אנושי** (למשל השכלה גבוהה ומיומנויות מקצועיות), בעיקר ברמות הכנסה הגבוהות. כך ייתכנו עיוותים בבחירת תעסוקה ופגיעה ברמת ההתפתחות המדעית והטכנולוגית של המשק, ואלו עשויים להשפיע על הצמיחה העתידית.
- **שיעורי מס גבוהים עשויים להקטין את פריזם העבודה וההון** בשל ירידה בכדאיות ההשקעה. בעקבות זאת ייתכן קיטון בהשקעות במחקר ופיתוח ועיכוב בהתפתחות תעשיית הון-סיכון.
- **מיסוי גבוה עלול לעודד העלמות מס. תופעה זו עלולה לפגוע בצמיחה בכמה מישורים:** (1) פעולת ההעלמה עצמה, המאמץ הכרוך בכך מצד הפירמות והפרטים ופעילות המניעה מצד הממשלה כרוכים במשאבים רבים שאינם מנוצלים כראוי; (2) מכיוון שמסים מסוימים ניתנים להעלמה ביתר קלות מאחרים, תיתכן הקצאת מקורות לא יעילה ופגיעה בצמיחת המשק.⁴
- **מעבר של עובדים והון למדינות שבהן מיסוי העבודה ו/או ההון נמוך יותר (בריחת מוחות).** בשל התנועה החופשית בין המדינות בעידן הגלובליזציה, משתכללת התחרות למשיכת השקעות והון ממדינה למדינה, ובכלל זה משיכת כוח עבודה מיומן. אם הבדלי המיסוי ניכרים מספיק, עובדים עשויים לשקול מעבר למדינה אחרת. במדינה קטנה המאפשרת תנועה חופשית של אנשים, של סחורות ושל הון, כמו ישראל, רמת מיסוי גבוהה יחסית לזו הנהוגה במדינות אחרות עשויה לפגוע ברמת ההון האנושי במדינה ולהוביל בסופו של דבר לקיטון או להאטה של ממש בקצב הצמיחה.⁵

³ Arnold C. Harberger, "The Incidence of the Corporation Income Tax", *The Journal of Political Economy*, Vol. 70 (June 1962), pp. 215-240; Arnold C. Harberger, "Efficiency Effects of Taxes on Income From Capital", in M. Krzyzaniak (ed.), *Effects of Corporation Income Tax*, Detroit, MI: Wayne State University Press, 1966.

⁴ לדוגמה: מס חברות לעומת מס הכנסה של שכירים; הכנסה ממתן שיעורים פרטיים לעומת הכנסה מעבודת הוראה במערכת החינוך.

⁵ ראו: מרכז מחקר ומידע של הכנסת, תופעת בריחת המוחות וגיוס המוחות בעולם ובישראל, כתיבה: רון תקוה, 25 ביוני 2006.

יש לציין שמידת ההשפעה של גובה המס על הצמיחה תלויה במידה רבה בציפיות של הפירמות ושל משקי הבית בדבר אופייה של מדיניות המיסוי בעתיד. למשל, הפחתה זמנית של שיעורי המס לא תגרור בהכרח שינויים בהרגלי הצריכה וההשקעה, בעיקר אם הציבור רואה בהפחתה צעד זמני וצופה שהממשלה תעלה את שיעורי המס בעתיד הקרוב. לפיכך, כדי שמדיניות של הפחתת מסים תהיה יעילה ותשפיע על הצמיחה, יש ללוותה בהתאמות מהותיות בהוצאה הציבורית כדי להגביר את אמינותה וכדי שהיא תיתפס כפרמננטית.⁶

במודל של Solow, שינויים ברמות המיסוי ישפיעו על קצב הצמיחה רק בטווח הקצר. בטווח הארוך, לאחר שהמערכת הכלכלית מתאימה את עצמה לשינויים במס, המודל מניח חזרה לקצב הצמיחה המקורי, אם כי ברמת תוצר נמוכה או גבוהה יותר (עקב גידול או קיטון במס, בהתאמה) מרמת התוצר ששררה טרם השינוי במס. מצב זה נקרא "שיווי משקל יציב דינמי" (dynamic steady state). כלומר, מדיניות המיסוי משפיעה על קצב הצמיחה בתקופת המעבר בלבד ומשנה את רמת התוצר הכלכלי. בטווח הארוך אין למדיניות המיסוי השפעה על קצב הצמיחה, שכן הוא מושפע משיעורי הגידול באוכלוסייה, בהון ובפרייוו, שעל-פי הנחות המודל אינם משתנים. עם זאת, אפשר לייחס חשיבות רבה להשפעות קצרות הטווח, ולו משום שהן מביאות לשינוי פרמננטי בתוצר. לדוגמה, נניח שהורדת מסים תגדיל את התוצר ב-5% ושהמערכת הכלכלית עתידה להגיע לשיעור צמיחה של שיווי משקל בתוך עשר שנים. במצב כזה, קצב צמיחת המשק בתהליך ההתכנסות לשיווי המשקל היציב יהיה גבוה ב-0.5% בממוצע בכל שנה.

במודלים אחרים של צמיחה ייתכנו שינויים ארוכי טווח ומתמשכים בקצב הצמיחה עקב שינויים בשיעור המס. מודלים אלו מדגישים את ההשפעות החיצוניות החיוביות על כלל המשק שיש להחלטות הפירמות בדבר השקעה בציוד או במחקר ופיתוח, או של השקעות הפרטים בהון אנושי.⁷

2. ממצאים עיקריים בספרות האמפירית

רוב הספרות האמפירית שבוחנת את הקשר בין נטל המס לבין קצב הצמיחה בטווח הארוך מצביעה על קשר שלילי או על העדר קשר בין גובה המסים לבין שיעור צמיחת המשק בטווח הארוך. עם זאת, יודגש כי יש מתאם סטטיסטי גבוה למדי בין נטל מס גבוה לבין הוצאה ציבורית גבוהה, היות שהמיסוי נועד, בין השאר, לממן את הוצאות הממשלה. לכן, במסגרת המחקרים הכלכליים יש קושי לבדד את ההשפעות של מדיניות המיסוי מאלה של מדיניות ההוצאה הציבורית.

בהמשך מובאת סקירה של מחקרים שבחנו את השפעת המס או משתנים פיסקליים אחרים על קצב הצמיחה.

2.1. מחקרים המבוססים מודלים של צמיחה

סימולציות המבוססות על מודלים של צמיחה בחנו את ההשפעה של רפורמה בסיסית במדיניות המס על הצמיחה הכלכלית. ממצאיהם של כמה מחקרים מלמדים שאפשר להגדיל באורח פרמננטי את הצמיחה

⁶ הסבר זה מבוסס על התיאוריה של השקילות הריקדיאנית, שלפיה הגדלה של הגירעון התקציבי תגרום (בהסתברות גבוהה) לגידול במסים בעתיד. משקי הבית יפנימו את הגידול העתידי במסים ויראו בכך ירידה בהכנסה הפרמננטית. עקב כך הם יקטינו כבר היום את הצריכה, תוך קיצוץ ההשפעה של ההרחבה הפיסקלית.

⁷ ראו למשל:

Robert E. Lucas, "Supply-Side Economics: An Analytical Review", *Oxford Economic Papers*, Vol. 42, No. 2 (April 1990), pp. 293-316; Paul M. Romer, "Increasing Returns and Long-Run Growth", *The Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5 (October 1986), pp. 1003-1037.

הכלכלית על-ידי הקטנת ההשפעות המעוותות של מערכת המס.⁸ עם זאת, הגידול בצמיחה הכלכלית תלוי במידה רבה בהנחות המודלים, ולכן יש הבדלים במסקנות בדבר ההשפעה המדויקת של המיסוי על הצמיחה הכלכלית. להלן תמצית הממצאים של חלק מהמחקרים:

- לפי הסימולציה שעשו King and Rebelo, עלייה של 10 נקודות האחוז בשיעור המס תקטין את קצב הצמיחה בכ-2 נקודות האחוז. הסיבה לכך נעוצה בפער שהמס יוצר בין התשואה ברוטו לתשואה נטו של החיסכון. הפרטים רגישים מאוד לתשואת החיסכון נטו, ולכן תביא העלייה במס לירידה בחיסכון ובהשקעות.⁹
- Jones, Manuelli and Rossi מצאו כי ביטולן של השפעות המס המעוותות יגדיל את קצב הצמיחה ב-8%-4% בשנה בממוצע. צמצום השפעות המס המעוותות (במקום ביטולן כליל) יביא להשפעה חיובית קטנה יותר על הצמיחה הכלכלית.¹⁰
- מודל סימולציה נוסף מעריך כי הפחתת שיעורי המס ב-10 נקודות האחוז תביא לגידול צנוע בקצב הצמיחה בשיעור של 0.25 נקודות האחוז בשנה.¹¹

2.2. בחינת חתכי רוחב על פני כמה מדינות

במחקרים אלו נערכו השוואות בין כמה מדינות באותו פרק זמן ונבחנו בהן השפעות המס השולי, המס הממוצע, מסי השקעות ויעילות הקצאת ההון על הצמיחה הכלכלית. ברוב המחקרים נמצא קשר שלילי בין גובה המס לבין שיעור הצמיחה.

2.2.1. השפעות מס שולי ומס ממוצע

- Koester and Kormendi העריכו את השפעת המס השולי והמס הממוצע על הפעילות הכלכלית ב-63 מדינות בשנים 1970-1979. על-פי ממצאיהם, מס שולי גבוה מקטין את קצב הצמיחה (כאשר המס הממוצע הוא קבוע).¹² במחקר נוסף, שבו הורחבה תקופת המדגם לשנים 1970-1984, עלה כי המתאם

⁸ Alan Auerbach, "Tax Reform, Capital Allocation, Efficiency, and Growth", in Henry Aaron and William Gale (eds.), *The Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington DC: The Brookings Institution, 1996; Eric Engen and William G. Gale, "The Effects of Fundamental Tax Reform on Saving", in Henry Aaron and William Gale (eds.), *The Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington DC: The Brookings Institution, 1996.

⁹ Robert G. King and Sergio Rebelo, "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications", *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, Part 2 (1990), pp. S126-S150.

¹⁰ Larry E. Jones, Rodolfo Manuelli and Peter E. Rossi, "Optimal Taxation in Models of Endogenous Growth", *The Journal of Political Economy*, Vol. 101, No. 3 (June 1993), pp. 485-517.

¹¹ Enrique G. Mendoza, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Patrik Asea, "On the Ineffectiveness of Tax Policy to Alter Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture", Federal Reserve Board of Governors, 1996.

¹² Reinhard B. Koester and Roger C. Kormendi, "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses", *Economic Inquiry*, Vol. 27, Issue 3 (July 1989), pp. 367-386.

השלילי בין שיעור המס לקצב הצמיחה חזק פחות. יתרה מזו, המתאם השלילי אינו מתקיים כאשר ההשפעה נמדדת בנפרד במדינות מפותחות ובמדינות מתפתחות.¹³

- Plosser הראה כי יש מתאם שלילי בין שיעור צמיחת התוצר לנפש לבין המס הממוצע על הכנסות ורווחים במדינות ה-OECD.¹⁴
- Easterly and Rebelo התבססו על חתך רוחב של 32 מדינות ובדקו את ההשערה שלמיסוי הישיר (מס הכנסה) יש השפעה שלילית על הצמיחה. ממצאיהם מצביעים על קשר שלילי אך חלש בין שיעורי המס לצמיחה.¹⁵
- Engen and Skinner מצאו, בהתבסס על כמה גישות,¹⁶ כי גידול של 5 נקודות האחוז במס השולי ו-2.5 נקודות האחוז בנטל המס הממוצע (סך המס מחולק בתמ"ג) יקטין את שיעור הצמיחה הכלכלית בארה"ב ב-0.3-0.2 נקודות האחוז.¹⁷ על אף ההשפעה המתונה על קצב הצמיחה בטווח הקצר, ההשפעה בטווח הארוך גדולה. לדוגמה, הגדלת שיעור הצמיחה ב-0.2 אחוזים לשנה תביא לגידול של 7.5% בתוצר בטווח של 36 שנה. מסקנתם מתבססת על ניתוח נתוני חתך רוחב של מדינות, וכן על בחינת השפעת המס על מלאי ההון, על היצע העבודה ועל ההשקעה במחקר ופיתוח.

2.2.2. השוואת סוגי מס

- בהתבסס על נתונים של מדינות אפריקה מצא Skinner כי ההשפעה השלילית של מסי הכנסה, של מסי חברות ושל מסי יבוא על גובה התוצר נמוכה מההשפעה של מסי ייצוא ומסי קנייה.¹⁸
- בהתבסס על נתוני הצמיחה במדגם של מדינות ה-OECD בשנים 1960-1985 מצא Dowrick כי מס הכנסה משפיע השפעה שלילית על הצמיחה, ואילו מס חברות אינו משפיע על הצמיחה.¹⁹

2.2.3. השפעת המס על יעילות הקצאת ההון

מחקר שערכה חברת הייעוץ McKinsey מדגיש את חשיבותה של יעילות הקצאת ההון בין הענפים. מהמחקר עולה כי אף ששיעורי ההשקעות ביפן גבוהים מאשר בארה"ב, התרומה לתוצר היתה גבוהה יותר בארה"ב

¹³ Charles B. Garrison and Feng-Yao Lee, "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Further Cross Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses", *Economic Inquiry*, Vol. 30, Issue 1 (January 1992), pp. 172-176.

¹⁴ Charles I. Plosser, "The Search for Growth", Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City (1992), pp. 57-92.

¹⁵ William Easterly and Sergio Rebelo, "Marginal Income Tax Rates and Economic Growth in Developing Countries", *European Economic Review*, Vol. 37 (1993), pp. 409-417.

¹⁶ בין השאר: בחינת הנתונים של המשק האמריקני; מחקרים על נתוני חתך רוחב של מדינות; מחקרים שבדקו את ההשפעה של היצע העבודה, של הביקוש להשקעות ושל הגידול בפיריון על הצמיחה.

¹⁷ Eric Engen and Jonathan Skinner, "Taxation and Economic Growth", NBER Working Paper No. 5826 (1992), Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

¹⁸ Jonathan Skinner, "Taxation and Output Growth in Africa", Policy, Planning and Research Working Paper No. 73, The World Bank.

¹⁹ Steve Dowrick, "Estimating the Impact of Government Consumption on Growth: Growth Accounting and Optimizing Models", mimeo (October 1992), Canberra: Australian National University.

בשל הקצאת הון יעילה יותר.²⁰ כמו כן, King and Fullerton מצאו מתאם שלילי חזק בין הצמיחה הכלכלית לבין מידת השונות של מסי ההשקעות בסקטורים השונים (פגיעה ביעילות הקצאת ההון).²¹

2.3. השפעת המס השולי על קצב הצמיחה של פירמות קטנות

Carrol, Holtz-Eakin, Rider and Rosen בחנו את ההשפעה של ירידת המס השולי על ההכנסות על קצב הצמיחה של חברות בבעלות יחידים. הם מצאו כי הורדת המס השולי מ-50% ל-33% (בעקבות הרפורמה במס בארה"ב בשנת 1986) הגדילה את היקף התקבולים של העסק בכ-28% בממוצע. המחקרים מבססים את מסקנתם על ניתוח של אלפי החזרי מס לחברות בבעלות יחידים בשנים 1985-1988. ממחקרים עולה גם כי שיעורי המס אינם משפיעים במידה ניכרת על ההסתברות לשרוד (קרי, להימנע מפשיטת רגל), אם כי, כאמור, הורדה גדולה יותר במס השולי תביא לגידול ניכר יותר בהיקף העסקים. תוצאה זו תואמת את כל סוגי העסקים, בלי קשר לענף או למאפיינים אישיים אחרים של היזם.²²

2.4. סקירות בקרב אנשי עסקים

בקרב אנשי עסקים נעשו סקירות שנועדו לבחון אם גובה המס הוא תמריץ שלילי ליזמים. בסקירה שנעשתה בבריטניה בתחילת שנות ה-60 של המאה הקודמת בקרב 181 אנשי עסקים עלה כי אף אחד מן הנשאלים לא דחה השקעה במבנים או בציוד בשבע השנים שקדמו למחקר בשל שינויים במס.²³ מחקרים אחרים מצביעים על השפעה גדולה של מסים על מקדם ההיוון, המשמש להערכת השקעות פרטיות.²⁴

2.5. ניתוח סדרות עתיות

התוצאות העולות מניתוח סדרות עתיות בדבר השפעת השינוי במס על הצמיחה בארה"ב אינן חד-משמעיות. בעשורים מסוימים יש מתאם שלילי בין המס השולי לשיעור הצמיחה, אולם בעשורים אחרים המתאם חיובי. הדבר נובע מהקושי לבדוד את ההשפעה של מערכת המס על הצמיחה מגורמים אחרים המשפיעים על קצב הצמיחה.

2.6. ההשפעה של מסי צריכה לעומת ההשפעה של מסי הכנסה

ראשית, נסביר את ההבדלים העקרוניים בין מס המבוסס על הכנסה לבין מס המבוסס על צריכה. הכנסת הפרט היא מכלול המשאבים שהפרט משיג בזמן נתון. כל פרט יכול להפנות את המשאבים הללו לשתי פעילויות: צריכה וחיסכון. באמצעות מס על ההכנסה ממסים הן את הצריכה והן את החיסכון. לעומת זאת,

²⁰ McKinsey Global Institute, with assistance from A. Borsch-Supan et. al., *Capital Productivity*, Washington, DC: McKinsey and Company, 1996.

²¹ Mervyn King and Don Fullerton (eds.), *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden, and West Germany*, Chicago: University of Chicago Press, 1984.

²² Robert Carroll, Douglas Holtz-Eakin, Mark Rider and Harvey Rosen, "Personal Income Taxes and the Growth of Small Firms", NBER Working Paper No. 7980 (October 2000), Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

²³ D. C. Corner and Allan Williams, "The Sensitivity of Business to Initial and Investment Allowances", *Economica*, Vol. 32 (February 1965) pp. 32-47.

²⁴ James M. Poterba and Lawrence H. Summers, "A CEO Survey of U.S. Companies' Time Horizons and Hurdle Rates", *MIT Sloan Management Review*, Vol. 37, No. 1 (Fall 1995), pp. 43-53.

מס על הצריכה ממסה את ההפרש בין ההכנסה לחיסכון. כלומר, ברמת הפרט, מפחיתים את החיסכון נטו (ההפרש בין החסכונות להלוואות) מסך ההכנסה; הסכום שמתקבל הוא בסיס הצריכה, ועליו מוטל המס. באופן שקול, מס צריכה עשוי להיגבות בצורת מס קנייה (המוטל בשלב הקמעונאי), בצורת מס על הערך המוסף (המוטל בכל שלב משלבי הייצור) או בדרך מתוחכמת של מיסוי ההכנסה הנצרכת בלבד. יהיו אשר יהיו הצורה או השלב שבהם המס נגבה, בסופו של דבר הפרט – הצרכן – הוא שמשלם את המס.

יצוין כי מבחינה מצרפית, הצריכה (ובכללה העודף/הגירעון המסחרי)²⁵ אינה עולה על ההכנסה. לפיכך, כדי שתקבולי מסים מצריכה בלבד יהיו שווים לתקבולי מסים מהכנסה בלבד, שיעורי המיסוי של הצריכה הכוללת חייבים להיות גבוהים משיעורי המיסוי של ההכנסה הכוללת.

אין כיום די ראיות תיאורטיות או אמפיריות המזהות את הבסיס האופטימלי שיש למסות (צריכה או הכנסה). הגורם המנחה המרכזי בבחירת בסיס המס הוא עקרון השוויון – קרי, כיצד נטל המס משפיע על חלוקת ההכנסות ועל הקצאת המשאבים בין קבוצות הכנסה וסוגים של משלמי מסים. ואולם, קשה להעריך חד-משמעית את ההשפעות של מיסוי הצריכה לעומת אלה של מיסוי ההכנסה על היעילות הכלכלית או על רמת החיסכון המצרפי. אותו קושי קיים בהערכת השפעותיהם של מס פרוגרסיבי לעומת מס אחיד (flat tax) – מס בשיעור אחיד), חרף יתרונותיו של מס אחיד מבחינת פשטות הגבייה ומבחינת תרומתו להאצת הפעילות הכלכלית וההשקעות.²⁶

ההשפעות של מסי צריכה על הצמיחה לעומת ההשפעות של מסי הכנסה נבחנו במחקרים. מהממצאים עולה כי **מסים המוטלים על צריכה גורמים לפחות עיוותים ממסים המוטלים על הכנסה מהון ומעבודה**. עם זאת, המחקרים נבדלים זה מזה מבחינת התוצאות הכמותיות של ההשפעה של המסים על הצמיחה והרווחה. להלן מוצגת סקירה של כמה מחקרים וממצאיהם.

- **Feldstein ו-Boskin²⁸ טענו כי מס על הכנסות מהון ישפיע על הצטברות ההון ועל יחס הון-עבודה בטווח הארוך, ולכן יקטין את שיעור הצמיחה וההכנסה לנפש בטווח הארוך.** Feldstein סבר גם כי **יעילות גדולה יותר עשויה להיות מושגת אם המס על ההון יבוטל ויוחלף במס על עבודה.**
- על בסיס הניתוח של King, Feldstein, מגיע למסקנה ש**מס על הצריכה הוא מס אופטימלי.**²⁹
- Summers ביצע סימולציה ובה הראה כי **החלפת מס על ההכנסה במס על הצריכה תגדיל את התוצר ב-18% בטווח הארוך.** ההסבר שלו הוא שצעד זה מביא לידי הגדלת היחס הון-עבודה בטווח הארוך.³⁰

²⁵ עודף מסחרי מתקיים כאשר הייצוא עולה על היבוא; גירעון מסחרי מתקיים כאשר היבוא עולה על הייצוא.

²⁶ בשנים האחרונות החלו מדינות אחדות להנהיג מס אחיד, ובהן אוקראינה, אסטוניה, גיאורגיה, לטביה, ליטא, סלובקיה (מס אחיד מקיף – 19% על הכנסות אישיות, על רווחי חברות ועל קניות [מס קנייה]), סרביה, רוסיה ורומניה. מדינות רבות אחרות שוקלות אף הן להנהיג מס אחיד (ובהן פולין וצ'כיה), ובמדינות נוספות הולכים וגוברים קולות הקוראים לעשות כן (למשל הולנד וארה"ב). בגרמניה וספרד אף נבדקה האפשרות להנהיג מס אחיד במחקרי ישימות.

בארה"ב נוסחה הצעה להנהגת מס אחיד – Hall/Rabushka Concept (על-שם מנסחי ההחלטה) – שבבסיסה שני מרכיבים: מס על שכר עבודה ומס על תזרימי מזומנים של בתי עסק.

²⁷ Martin Feldstein, "The Welfare Cost of Capital Income Taxation", *The Journal of Political Economy*, Vol. 86, No. 2, Part 2 (April 1978), pp. S29-51.

²⁸ Michael J. Boskin, "Taxation, Saving and the Rate of Interest", *The Journal of Political Economy*, Vol. 86, (April 1978), pp. S3-27.

²⁹ Martin King, "Saving and Taxation", in G. M. Heal and G. A. Hughes (eds.), *Public Policy and the Tax System*, London: Allen and Unwin, 1980.

³⁰ Lawrence H. Summers, "Capital Taxation and Accumulation in a Life-Cycle Growth Model", *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 4 (September 1981), pp. 533-544.

- Auerbach and Kotlikoff הגיעו למסקנה דומה – יש יתרונות במעבר ממס הכנסה למס צריכה. תוצאות אלו מבטאות את התגובה החזקה של החסכונות ושל צבירת ההון על שינויים בתשואה נטו של ההון.³¹
- בחלק מהמודלים של צמיחה נבחן הקשר בין מדיניות המס לצמיחה הכלכלית. במחקריהם של Lucas,³² King and Rebelo,³³ ו-Stokey and Rebelo³⁴ שימשה סימולציה כדי למדוד את ההשפעות של רפורמה במס על הצמיחה והרווחה (כגון מעבר ממס על הכנסה למס על צריכה או הורדת שיעור המס על ההון). Lucas מצא כי ביטול מסים על הכנסות מהון והגדלת מסים על הכנסות מעבודה בלי לשנות את סך ההכנסות ממסים, יגדיל את שיעור הצמיחה גידול שולי בלבד.
- Milesi-Ferretti and Roubini בחנו את השפעתם של מסי הכנסה ומסי צריכה על הצמיחה במודל שבו הצמיחה נובעת מהצטברות הון אנושי והון פיזי. במחקר נבחנים ערוצים שבהם המס משפיע על הצמיחה. מסקנת החוקרים היא שהטלת מס על גורמי ייצור (קרי, על הכנסות מעבודה ועל הכנסות מהון) מקטינה את הצמיחה. מס על הצריכה משפיע על הקצאת הזמן לפעילות יצרנית ולפנאי, ולכן – גם על קצב הצמיחה. ההשפעה המדויקת תלויה בגמישות של היצע העבודה ובהגדרת פעילות הפנאי. עם זאת, מיסוי הצריכה בדרך כלל יקטין את קצב הצמיחה פחות ממיסוי ההכנסה. לכן, החוקרים סבורים כי מס אופטימלי נוטה לכיוון מס על צריכה יותר משהוא נוטה לכיוון מס על ההכנסה.³⁵
- Mendoza, Milesi-Ferretti and Asea חיטבו במחקרם את המתאם בין קצב הצמיחה במדינות ה-OECD לבין מסי הכנסה (על עבודה והון) ומסי צריכה בשנים 1965-1991. מהניתוח עולה שמסים על הכנסות פוגעים בצמיחה יותר ממיסוי צריכה.³⁶

2.7. בחינה סקטוריאלית של השפעת המס

התנהגות הפרטים בתחומים שיש בהם כדי להשפיע על הצמיחה נבדקה במחקר. בין השאר, נבחן הקשר בין מדיניות המיסוי לבין היצע העבודה וההון האנושי, שיעור ההשקעות, הפריון והצמיחה הטכנולוגית, המקום הגיאוגרפי והעלמות מס.

2.7.1. ההשפעה על היצע העבודה

Mendoza, Razin, and Tesar השתמשו בנתונים מארה"ב בשנים 1965-1988 כדי להראות כי עלייה במס על הכנסות מעבודה מביאה מחד גיסא לירידה בשעות העבודה השבועיות הממוצעות ומאידך גיסא לגידול

³¹ Alan Auerbach and Lawrence Kotlikoff, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, 1987.

³² Robert E. Lucas, "Supply-Side Economics: An Analytical Review", *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 42, No. 2 (April 1990), pp. 293-316.

³³ Robert G. King and Sergio Rebelo, "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications", *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, Part 2 (1990), pp. S126-S150.

³⁴ Nancy L. Stokey and Sergio Rebelo, "Growth Effects of Flat-Rate Taxes", *The Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 3 (June 1995), pp. 519-550.

³⁵ Gian Maria Milesi-Ferretti and Nouriel Roubini, "Growth Effects of Income and Consumption Taxes: Positive and Normative Analysis", NBER Working Paper No. 5317, Cambridge MA: National Bureau of Economic Research, 1995.

³⁶ Enrique G. Mendoza, Gian Maria Milesi-Ferretti and Patrik Asea, "On the Ineffectiveness of Tax Policy to Alter Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture", Federal Reserve Board of Governors, 1996.

בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. לפיכך, בהתבסס על סדרה עתית זו, ההשפעה של המס השולי על העבודה אינה חד-משמעית.³⁷

בארה"ב נערכו בדיקות רבות של השפעת המס על היצע העבודה.³⁸ מסקנות המחקרים מעידות על השפעה מתונה של מדיניות המיסוי על היצע העבודה בארה"ב. רוב הממצאים מראים שהן שעות העבודה והן שיעורי ההשתתפות של הגברים מגיבים במתינות על שינויים במס, ויש המסיקים שההשפעה העיקרית מתבטאת בשיעור ההשתתפות, ולא בשעות העבודה.³⁹

2.7.2. שינוי בשיעור ההשקעות

השוואת היחס בין המס על הכנסות מהון לבין שיעורי ההשקעות במדינות OECD מראה כי יש מתאם שלילי מתון בין שיעורי המס לבין שיעורי ההשקעות. ירידה של 10 נקודות האחוז בשיעורי המס על הרווחים עשויה להשפיע על שיעורי ההשקעות ב-1 או 2 נקודות האחוז לכל היותר.⁴⁰ בכמה מחקרים נמצא קשר של ממש בין מדיניות המס לבין היקף ההשקעות – גמישות ההשקעות ביחס לעלות ההון המושפעת משיעורי המס משמעותית למדי (גמישות הנעה בטווח של 0.25-1).⁴¹

2.7.3. ההשפעה על הפריז

עיוותי המס עלולים לפגוע ברמת ההתפתחות הטכנולוגית. במחקר שבחן את ההשפעה של זיכויי המס על מחקר ופיתוח על היקף ההוצאה בתחום נמצא כי הקטנת תקבולי המס במיליארד דולר מגדילה את ההוצאה למחקר ופיתוח ב-2 מיליארדי דולר.⁴²

2.7.4. השפעה על המקום הגיאוגרפי

מערכת המס משפיעה על מעבר של חברות בין מדינות ועל העברת עסקים בין חברות בנות ששוכנות במדינות שונות. החברות מעבירות פעילויות (הכנסות) מאזורים שבהם שיעורי המס גבוהים לאזורים שבהם שיעורי המס נמוכים יותר.⁴³

³⁷ Enrique G. Mendoza, Assaf Razin and Linda L. Tesar, "Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, No. 3 (1994), pp. 297-324.

³⁸ ראו למשל:

Nada Eissa, "Tax Reforms and Labor Supply", in James Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 10, Cambridge, MA: MIT Press, 1996; Nada Eissa, "Labor Supply and the Economic Recovery Tax Act of 1981", in Martin Feldstein and James Poterba (eds.), *Empirical Foundations of Household Taxation*, Chicago: University of Chicago Press, 1996; Randall Mariger, "Labor Supply and the Tax Reform Act of 1986: Evidence from Panel Data", Federal Reserve Board, Finance and Economics Discussion Series Paper No. 95-34.

³⁹ James Heckman, "What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years?", *The American Economic Review*, Vol. 83, No. 2 (May 1993), pp. 116-121.

⁴⁰ Enrique G. Mendoza, Gian Maria Milesi-Ferretti and Patrik Asea, "On the Ineffectiveness of Tax Policy to Alter Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture", Federal Reserve Board of Governors, 1996.

⁴¹ Alan Auerbach and Kevin Hassett, "Recent U.S. Investment Behavior and the Tax Reform Act of 1986: A Disaggregate View", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 35 (Autumn 1991), pp. 185-215; Robert S. Chirinko, Steven M. Fazzari and Andrew P. Meyer, "Business Investment and the User Cost of Capital: New Evidence From U.S. Panel Data", Emory University, Atlanta GA, Mimeo, 1996.

⁴² Bronwyn Hall, "R & D Tax Policy During the 1980s: Success or Failure?", in James Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 7, Cambridge, MA: MIT Press, 1993.

2.7.5. שיעורי מס והעלמות מס

העלמות המס משפיעות על היעילות הכלכלית ועל השוויון בחלוקת ההכנסות. שלטונות המס בארה"ב מעריכים ששיעור העלמות המס הוא 15% מחיובי המס.⁴⁴ בשנת 1993 הועלה המס השולי בארה"ב ל-36% עבור הכנסות בטווח של 140,000-250,000 דולר בשנה ול-39.6% עבור הכנסות העולות על 250,000 דולר בשנה. Feldstein and Feenberg בחנו את השפעתו של צעד זה על כמה גורמים, ובהם היקף ההכנסות החייבות במס, היקף תקבולי המסים והיעילות הכלכלית. מהממצאים עולה כי לולא הגידול בשיעורי המס, בעלי ההכנסות הגבוהות היו מדווחים בשנת 1993 על הכנסות חייבות במס בסכום הגבוה ב-7.8% מהסכום שדווח בפועל. לפיכך, נמצא כי ההפסד החברתי מהעלאת המס השולי כפול מסכום המס שנגבה – 8 מיליארדי דולר.⁴⁵

Fisman and Shang-Jin בחנו את העלמות המס של היבואנים בסין בתגובה על עלייה בשיעור המכסים. נמצא כי היקף העלמות המס גבוה, וייתכן שעליית שיעורי המכס מביאה בסופו של דבר לקיטון בתקבולי המסים. על-פי הממצאים, העלאת שיעור המכס ב-1% מביאה לעלייה של 3% בממוצע בהיקף העלמות המס. נוסף על כך נמצא כי היבואנים בסין מוכנים לשלם שיעורי מס מתונים יחסית, וכאשר שיעורי המס עוברים סף מסוים הם "מתמרדים". כשיעור המס עובר את רף ה-34%, היקף העלמות עולה עלייה דרמטית. כמו כן, הגמישות של העלמות המס ביחס לשיעור המס גבוהה יותר בשיעורי מס גבוהים.⁴⁶

2.8. מחקרים בארץ

- יעקב לביא ומישל סטרבציינסקי הראו כי בטווח הארוך יש למשתני המדיניות השפעה מובהקת על היצע התוצר. הפחתת מס של 1% תוצר (ללא שינוי בגירעון הציבורי) מגדילה את התוצר בכ-2%. למיסוי ולגירעון יש השפעה שלילית חזקה על הפריון ועל ההשקעות, והשפעה קטנה יחסית על גורמי הייצור.⁴⁷
- מומי דהן ומישל סטרבציינסקי בחנו את הקשר בין תקציב הסקטור הציבורי לבין צמיחה כלכלית בישראל. ממצאיהם העיקריים מראים כי שיעור הצמיחה לנפש מושפע לשלילה משיעור המס.⁴⁸ הרכב

⁴³ ראו למשל:

H. Grubert and J. Slemrod, "The Effect of Taxes on Investment and Income Shifting to Puerto Rico", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 80, No. 3 (August 1998), pp. 365-373; D. Harris, R. Morck, J. B. Slemrod and B. Yeung, "Income Shifting in U.S. Multinational Corporations", in A. Giovannini, G. Hubbard, and J. Slemrod (eds.), *Studies in International Taxation*, Chicago: University of Chicago Press, 1993, pp. 277-302.

⁴⁴ J. B. Slemrod, "Are Estimated Tax Elasticities Really Just Tax Evasion Elasticities? The Case of Charitable Contributions", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 71, No. 3 (1989), pp. 517-522.

⁴⁵ Martin Feldstein and Daniel Feenberg, "The Effect of Increased Tax Rates on Taxable Income and Economic Efficiency: A Preliminary Analysis of the 1993 Tax Rate Increases", NBER Working Paper No. 5370 (1995), Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.

⁴⁶ הערכת היקף העלמות המס התבססה על השוואת הכמויות שעליהן דיווחו היבואנים מהונג-קונג לאלה שעליהן דיווחו היבואנים מסין. ראו:

Raymond Fisman and Shang-Jin Wei, "Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from 'Missing Imports' in China", NBER Working Paper No. 8551 (2001), Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.

⁴⁷ יעקב לביא ומישל סטרבציינסקי, "השפעתם של משתני מדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו – גורמי הייצור והפריון – בישראל, 1960 עד 1995", *סקר בנק ישראל* 73, ינואר 2001.

⁴⁸ המשתנה שהם משתמשים בו לחישוב הוא מורכב ואינו מאפשר לחשב את הגמישות של צמיחת התוצר לנפש לעומת שיעור המס.

המיסוי משפיע על הצמיחה, משום שמשם הכנסה משפיע עליה השפעה שלילית, בפוגעו בכדאיות ההשקעה, ואילו למס העקיף אין השפעה מובהקת על הצמיחה.⁴⁹

• אלדד שידלובסקי ומיכאל שראל בחנו את השפעת נטל המס על שיעור הצמיחה באמצעות נתונים מ-16 מדינות מפותחות בשנים 1990-2000.⁵⁰ המשתנה המוסבר היה שיעור הצמיחה לנפש בתקופה זו (ממוצע של 10 שנים, מ-1991 עד 2000). מממצאיהם העיקריים עולה כי **נטל המס אינו משפיע על קצב הצמיחה** (לאחר שההשפעות של הוצאות הממשלה כבר הובאו בחשבון). החוקרים נתנו לזה שני הסברים אפשריים: (1) נטל המס נקבע למעשה על-ידי הוצאות הממשלה. לפי הסבר זה, הגורם שמשפיע על התנהגות הפרטים במשק אינו נטל המס בתקופה מסוימת, אלא כל תוואי המסים בהווה ובעתיד. תוואי זה נקבע למעשה על-ידי רמת ההוצאה הממשלתית;⁵¹ (2) ייתכן שנטל המס הכולל אינו אינדיקטור טוב מספיק, ובעצם משתנים כגון שיעור המס השולי או הרכב המס הם שמשפיעים על הצמיחה.⁵²

• ברפורמות המס שהונהגו בישראל בשנים האחרונות הוחלט להוריד את שיעור מס החברות בהדרגה מ-36% בשנת 2003 ל-25% בשנת 2010.⁵³ הועלו שני טיעונים מרכזיים בעד ההפחתות האלה: (1) המשק נתון בתחרות גלובלית, ובשל הפחתת שיעורי המס במדינות אחרות יש להפחית את שיעורי המס כמותן, אף שהפחתת שיעור מס חברות – שלא כמו הפחתת מס על צריכה, וכמו הפחתת מס על עבודה – היא רגרסיבית ומגדילה את האי-שוויון בחלוקת ההכנסות במשק; (2) הפחתת שיעורי המס מעודדת את ההשקעה והצמיחה במשק. כדי לבחון את הטענות הללו בדק בנק ישראל את השפעת מס החברות על החלטות של הפירמות בישראל על ההשקעה בהון, שנוסחו במונחי יחס ההשקעה לעובד במגזר העסקי בשנים 1980-2005. במחקר נמצא כי **"יש קשר שלילי ארוך טווח בין שיעור מס החברות לבין יחס ההשקעה לעובד. משמע, בטווח הארוך שיעור מס חברות נמוך יותר מתואם עם רמת השקעה לעובד גבוהה יותר, ובכך הוא תומך בצמיחת המשק ובגידול התוצר לעובד."** גם בטווח הקצר נמצא כי הקשר בין השינוי בהשקעה לעובד לבין השינויים בשיעורי המס הוא שלילי ומובהק. בתקופת ההפחתות בשנות ה-90 של המאה הקודמת, גביית מס החברות המשיכה לעלות ושיעורה עלה כאחוז מהתוצר. ואולם, שלא כמו ההפחתות בעבר, ההפחתה הנוכחית אינה מלווה בשינויי חקיקה מקבילים להגדלת בסיס המס שעל-פיו מחושבים שיעורי מס החברות, ומכאן שהיא אגרסיבית יותר. מאותה סיבה, עוצמת ההפחתה של מס החברות בישראל בשנים הקרובות גדולה לעומת מרבית המדינות המפותחות. **מחד גיסא, ההפחתה עתידה להביא להגדלת הפערים בחלוקת ההכנסות בהיקף גדול יותר מזה שגרמו ההפחתות במדינות OECD. מאידך גיסא, ההפחתה עתידה לתמוך בהאצת הצמיחה ובעליית התוצר למועסק בזכות השפעתה החיובית על ההשקעות הריאליות במשק.**⁵⁴

⁴⁹ המחברים מציינים שיש מתאם חיובי בין ההשקעה הציבורית לצמיחה. עם זאת, מקדם הרגרסיה במחקרם אינו מובהק ואינו מעיד על השפעה חיובית. המחברים מציינים כי ייתכן שרמת ההשקעה אינה רחוקה מהרמה האופטימלית, וכך ההשפעה החיובית על הצמיחה מתקזזת על-ידי ההשפעה השלילית של המיסוי הדרוש למימנה. ראו: מומי דהן ומישל סטרבציינסקי, "תקציב הסקטור הציבורי וצמיחה כלכלית בישראל", **סקר בנק ישראל** 70, ינואר 1996.

⁵⁰ מדגם המדינות: אוסטריה, אוסטרליה, איטליה, ארה"ב, בלגיה, בריטניה, דנמרק, הולנד, יוון, יפן, ישראל, ניו-זילנד, פורטוגל, צרפת, קנדה ושבדיה.

⁵¹ הסבר זה מבוסס על התיאוריה של השקילות הריקרדיאנית; ראו הערה 6.

⁵² אלדד שידלובסקי ומיכאל שראל, "השפעת המדיניות הפיסקלית על שיעור הצמיחה של המשק", **הרבעון הישראלי למסים**, גיליון 121, מינהל הכנסות המדינה, אוגוסט 2003.

⁵³ מאז תוכנית הייצוב בשנת 1985, במסגרת הרפורמות במס שהופעלו בשנים האחרונות בישראל, ירד שיעור מס החברות בהדרגה ובעקביות. בשנת 1987 הוא ירד מ-61% ל-45%; בשנים 1990-2003 היה שיעורו 36%; בשנת 2004 הוא ירד ל-35%; בשנת 2005 – ל-34%; בשנת 2006 – ל-31%; בשנת 2007 – ל-29%; בשנים 2008 ו-2009 עתיד המס לרדת לשיעורים של 27% ו-26% בהתאמה, ולהגיע ל-25% ב-2010 על-פי חוק.

⁵⁴ בנק ישראל, **דין וחשבון 2006**, פרק ו', עמ' 235-232.

- במחלקת המחקר של בנק ישראל נבחנו אפיזודות של צמיחה בשנים 1961-2005. בין השאר, נמצא כי **לאיכות הניהול של המדיניות המקרו-כלכלית יש השפעה ניכרת על אפיזודות של צמיחה. אף-על-פי-כן, מהמחקר עולה כי השפעתם של משתנים אקסוגניים כגון הסחר העולמי ואירועים ביטחוניים על אפיזודות של צמיחה גדולה מהשפעתם של שינויים בכלי מדיניות.** עוד נמצא כי כוחות המגבירים את צד ההיצע (למשל גידול בהיצע עבודה בשוק העבודה בעקבות קליטת עלייה) אינם הסבר מספק לאפיזודות הצמיחה בישראל; יש צורך במשתנים בצד הביקוש כדי להשלים את התמונה. בניתוח הסיבות למעבר האחרון מתקופת מיתון לאפיזודה של צמיחה מצאו החוקרים כי משתנים אקסוגניים – הסחר העולמי והמצב הביטחוני – מספקים שני-שלישים מההסבר למעבר; משתנים מקרו-כלכליים, כגון שיפור בביצועים המקרו-כלכליים והורדת שיעורי מסים, מספקים שליש מההסבר למעבר.⁵⁵

⁵⁵ Karnit Flug and Michel Strawczynski, "Sustainable Growth and Macroeconomic Policy Performance in Israel", Mimeo (December 2006), Jerusalem: Bank of Israel.

מקורות

- בנק ישראל, **דין וחשבון 2006**, פרק ו', עמ' 232-235.
- דהן מומי ומישל סטרבצינסקי, "תקציב הסקטור הציבורי וצמיחה כלכלית בישראל", **סקר בנק ישראל** 70, ינואר 1996.
- לביא יעקב ומישל סטרבצינסקי, "השפעתם של משתני מדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו – גורמי הייצור והפריזון – בישראל, 1960 עד 1995", **סקר בנק ישראל** 73, ינואר 2001.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תופעת בריחת המוחות וגיוס המוחות בעולם ובישראל, כתיבה: רון תקוה, 25 ביוני 2006.
- שידלובסקי אלדד ומיכאל שראל, "השפעת המדיניות הפיסקלית על שיעור הצמיחה של המשק", **הרבעון הישראלי למסים**, גיליון 121, מינהל הכנסות המדינה, אוגוסט 2003.
- Auerbach Alan, "Tax Reform, Capital Allocation, Efficiency, and Growth", in Henry Aaron and William Gale (eds.), *The Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington, DC: The Brooking Institution, 1996.
- Auerbach Alan and Hassett Kevin, "Recent U.S. Investment Behavior and the Tax Reform Act of 1986: A Disaggregate View", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 35 (Autumn 1991), pp. 185-215.
- Auerbach Alan and Kotlikoff Lawrence, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, 1987.
- Boskin Michael J., "Taxation, Saving and the Rate of Interest", *The Journal of Political Economy*, Vol. 86, (April 1978), pp. S3-27.
- Carroll Robert, Holtz-Eakin Douglas, Rider Mark and Rosen Harvey, "Personal Income Taxes and the Growth of Small Firms", NBER Working Paper No. 7980 (October 2000), Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Chirinko Robert S., Fazzari Steven M. and Meyer Andrew P., "Business Investment and the User Cost of Capital: New Evidence From U.S. Panel Data", Emory University, Atlanta GA, Mimeo, 1996.
- Corner D. C. and Williams Allan, "The Sensitivity of Business to Initial and Investment Allowances", *Economica*, Vol. 32 (February 1965) pp. 32-47.
- Dowrick Steve, "Estimating the Impact of Government Consumption on Growth: Growth Accounting and Optimizing Models", mimeo (October 1992), Canberra: Australian National University.
- Easterly William and Rebelo Sergio, "Marginal Income Tax Rates and Economic Growth in Developing Countries", *European Economic Review*, Vol. 37 (1993), pp. 409-417.

- Eissa Nada, "Tax Reforms and Labor Supply", in James Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 10, Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- Eissa Nada, "Labor Supply and the Economic Recovery Tax Act of 1981", in Martin Feldstein and James Poterba (eds.), *Empirical Foundations of Household Taxation*, Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- Engen Eric and Gale William G., "The Effects of Fundamental Tax Reform on Saving", in Henry Aaron and William Gale (eds.), *The Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington, DC: The Brookings Institution, 1996.
- Engen Eric and Skinner Jonathan, "Taxation and Economic Growth", NBER Working Paper No. 5826 (1992), Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Feldstein Martin, "The Welfare Cost of Capital Income Taxation", *The Journal of Political Economy*, Vol. 86, No. 2, Part 2 (April 1978), pp. S29-51.
- Feldstein Martin and Feenberg Daniel, "The Effect of Increased Tax Rates on Taxable Income and Economic Efficiency: A Preliminary Analysis of the 1993 Tax Rate Increases", NBER Working Paper No. 5370 (1995), Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- Fisman Raymond and Wei Shang-Jin, "Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from 'Missing Imports' in China", NBER Working Paper No. 8551 (2001), Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- Flug Karnit and Strawczynski Michel, "Sustainable Growth and Macroeconomic Policy Performance in Israel", Mimeo (December 2006), Jerusalem: Bank of Israel.
- Garrison Charles B. and Lee Feng-Yao, "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Further Cross Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses", *Economic Inquiry*, Vol. 30, Issue 1 (January 1992), pp. 172-176.
- Grubert H. and Slemrod J., "The Effect of Taxes on Investment and Income Shifting to Puerto Rico", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 80, No. 3 (August 1998), pp. 365-373.
- Harberger Arnold C., "Efficiency Effects of Taxes on Income From Capital", in M. Krzyzaniak (ed.), *Effects of Corporation Income Tax*, Detroit, MI: Wayne State University Press, 1966.
- Hall Bronwyn, "R & D Tax Policy During the 1980s: Success or Failure?", in James Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 7, Cambridge, MA: MIT Press, 1993.
- Harberger Arnold C., "The Incidence of the Corporation Income Tax", *The Journal of Political Economy*, Vol. 70 (June 1962), pp. 215-240.
- Harris D., Morck R., Slemrod J. B. and Yeung B., "Income Shifting in U.S. Multinational Corporations", in A. Giovannini, G. Hubbard and J. Slemrod (eds.), *Studies in International Taxation*, Chicago: University of Chicago Press, 1993, pp. 277-302.

- Heckman James, “What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years?”, *The American Economic Review*, Vol. 83, No. 2 (May 1993), pp. 116-121.
- Jones Larry E., Rodolfo Manuelli, and Peter E. Rossi, “Optimal Taxation in Models of Endogenous Growth”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 101, No. 3 (June 1993), pp. 485-517.
- King Martin, “Saving and Taxation”, in G. M. Heal and G. A. Hughes (eds.), *Public Policy and the Tax System*, London: Allen and Unwin, 1980.
- King Mervyn and Fullerton Don (eds.), *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden, and West Germany*, Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- King Robert G. and Rebelo Sergio, “Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, Part 2 (1990), pp. S126-S150.
- Koester Reinhard B. and Kormendi Roger C., “Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses”, *Economic Inquiry*, Vol. 27, Issue 3 (July 1989), pp. 367-386.
- Lucas Robert E., “Supply-Side Economics: An Analytical Review”, *Oxford Economic Papers*, Vol. 42, No. 2 (April 1990), pp. 293-316.
- Mariger Randall, “Labor Supply and the Tax Reform Act of 1986: Evidence from Panel Data”, Federal Reserve Board, Finance and Economics Discussion Series Paper No. 95-34.
- McKinsey Global Institute, with assistance from A. Borsch-Supan et. al., *Capital Productivity*, Washington DC: McKinsey and Company, 1996.
- Mendoza Enrique G., Milesi-Ferretti Gian Maria and Asea Patrik, “On the Ineffectiveness of Tax Policy to Alter Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture”, Federal Reserve Board of Governors, 1996.
- Mendoza Enrique G., Razin Assaf and Tesar Linda L., “Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, No. 3 (1994), pp. 297-324.
- Milesi-Ferretti Gian Maria and Roubini Nouriel, “Growth Effects of Income and Consumption Taxes: Positive and Normative Analysis”, NBER Working Paper No. 5317, Cambridge MA: National Bureau of Economic Research, 1995.
- Plosser Charles I., “The Search for Growth”, Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City (1992), pp. 57-92.
- Poterba James M. and Summers Lawrence H., “A CEO Survey of U.S. Companies' Time Horizons and Hurdle Rates”, *MIT Sloan Management Review*, Vol. 37, No. 1 (Fall 1995), pp. 43-53.

- Romer Paul M., “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5 (October 1986), pp. 1003-1037.
- Skinner Jonathan, “Taxation and Output Growth in Africa”, Policy, Planning and Research Working Paper No. 73, The World Bank.
- Slemrod J.B., “Are Estimated Tax Elasticities Really Just Tax Evasion Elasticities? The Case of Charitable Contributions”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 71, No. 3 (1989), pp. 517-522.
- Solow Robert M., “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1 (February 1956), pp. 65-94.
- Stokey Nancy L. and Sergio Rebelo, “Growth Effects of Flat-Rate Taxes”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 3 (June 1995), pp. 519-550.
- Summers Lawrence H., “Capital Taxation and Accumulation in a Life-Cycle Growth Model”, *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 4 (September 1981), pp. 533-544.