

## מסו פסולת - לא עבודה

כיצד שינוי הבחירה את מה למסות יכול להוביל לכלכלה חזקה יותר וסביבה נקיה יותר

מאת: מ.ג'ף המונד

### פרק 1: רעיון שהגיעה שעתו

בשנים האחרונות עמדה הכלכלה האמריקנית בסימן שיפורים רבים כגון- קצב גבוה של יצירת מקומות תעסוקה, חוב קטן ושיעורי אבטלה ואינפלציה נמוכים- למרות זאת נאבקים האמריקנים בבעיות ארוכות טווח רבות.

המיסוי הנרחב על עבודה על כל נגזרותיו (ביטוח לאומי וכו') והגידול במספר תוכניות הסיוע והזכאות, הפיכת התחממות האקלים הגלובאלית לאיום סביבתי וכלכלי, העדר הזדמנויות כלכליות בשכונות המצוקה והקשיים וההתפוררות הנגרמים כתוצאה משינויים כלכליים מרכזיים (כגון הצמיחה המהירה של מגזר ההיי-טק), הן מהבעיות החמורות ביותר גם אם הן מספקות הזדמנויות רבות. בעיות אלו מניעות חוקרים ופעילים רבים לחפש מענה אך מעטים מן הפתרונים הפכו מתאוריה למדיניות.

### גישה רעננה לכמה שאלות נושנות:

הסקירה הקצרה להלן יוצאת מההנחה כי גישה חדשה למדיניות פיסקלית וסביבתית- תפנית מיסוי אל מס המבוסס על ניצול משאבים- היא בעלת פוטנציאל לשיפור בו זמני של בעיות רבות, והיא יכולה לזכות לתמיכה מכל גווי הקשת הפוליטית. גישה זו תביא להפחתה של המס על עבודה, חידושים ויצירת הון, ותמיר ההכנסות ממקורות אלה בהכנסה ממיסוי של זיהום ופסולת. סך ההכנסה לא ישתנה וגם הנטל החלוקתי הנוכחי בין רמות ההכנסה השונות ישמר.

תפנית מס כזו, נטולת השפעה על ההכנסות ממיסים היא אפשרית הן על ידי החלת מיסים חדשים והן על ידי השימוש בהיתרי פליטה סחירים לעסקים. הרעיון המרכזי שההכנסות החדשות ישמשו להפחתת מיסים קיימים משתמר בשני האופנים הללו. רוב היתרונות של רעיון המדיניות הנ"ל תלויים ב"מיחזור הכנסות" זה. מכיון שמיסים אחרים מופחתים, אין ברעיון זה משום מקור הכנסה חדש לממשלה להגדלת הוצאותיה. הוא נועד להחליף אחוז מסוים מההכנסות ממיסים של הממשלה- כ-10-5% בהכנסות ממיסים סביבתיים או היתרי פליטה.

**שיטת המיסוי המוצעת מתוכננת להיות נייטרלית הן הכנסתית והן חלוקתית כיון שבחברה חופשית יש לקבל החלטה על הדרך בה מחליטים לחלק את נטל המס או להוציא את כספי משלם המיסים, בנפרד מהשיטה בה משתמשים לגבות את המס.** אין בהבחנה זו משום קבלה של חלוקת נטל המס הנוכחית או של הוצאות הממשלה. היא נועדה להדגיש כי תפנית המס אינה כלי להגדלת הוצאה הממשלתית (היא עשויה דווקא להביא להקטנה בהוצאות) וגם אינה מכוונת להסטת נטל המס לכיוון העשירים או מעמדות הביניים.

גישה חדשה זו במדיניות ציבורית יכולה להביא לגיבוש ברית בין הטרודים בבעיות כגון: מיסוי גבוה על יצירת הון או על המשפחה הממוצעת, הצורך בהשקעה נוספת בהון אנושי ובמו"פ, האיום על הסביבה הגלובאלית, העומס של הפיקוח והתקינה על המגזר הפרטי והתעשייתי, הסיבוכים הרבים של מיסוי בינלאומי, יצירת הזדמנויות כלכליות בשכונות המצוקה. היא תעניק הזדמנות נדירה להפחתת מס הן על עבודה והן על השקעות הון. עקב כך יש בה משיכה רבה לכל הצדדים הפוליטיים והיא עשויה להביא לתמריצים להשקעה בהון אנושי וחומרי כאחד - עסקת חבילה להמרצת המשק ללא מחיר בשורת ההכנסות. בהתחשב בהתענינות הגוברת ברפורמות מיסוי ובנחיצותן, בחולשותיהן של הוועדות הרבות לרפורמה במס שלאחר סכסוכים פוליטיים נדחו שוב ושוב ובפעילות הגוברת ברמה הבינלאומית לפתרון בעיות ההתחממות הגלובאלית, עתה זו השעה האידאלית לקידום גישה זו.

### **הקונספציה של תפנית מס:**

שיטת המיסוי הנוכחית משגרת סימנים שגויים לכל הכיוונים. היא מדכאת רצון לעבודה, ליזמות וליצירת הון ומעודדת פרבור ושימוש קרקע שגוי, זיהום, יצירת פסולת וניצול בלתי יעיל של משאבים. כמעט אין חולקים על הצורך ברפורמה של שיטת המיסוי מישראל ועד ארה"ב.

ישנם שני צדדים לויכוח על הרפורמה במס אך הם אינם מחולקים ל"שמאל" ו"ימין". הם מחולקים לפי הקיום - מה יש למסות ומה אין למסות - ועל הוועדה הבאה לרפורמה במס להתמקד בשני הצדדים. ניתן לראות זאת כך: כשהממשלה מעונינת לקדם מטרה מסוימת בחברה מה היא עושה? היא מפחיתה ממס ההכנסה באמצעות נקודות זיכוי עבור קריטריונים רבים ומגוונים, שהממשלה סבורה כי תמיכה בהם תביא ליעד החברתי המבוקש. הסנאטור הדמוקרטי לשעבר מניו-ג'רזי, ביל ברדלי, קורא לשיטה כזו "ממשל באמצעות הקלות מס", וזה יכול להסביר מדוע מערכת המס היא החלק בממשל השנוא ביותר על אנשים. אך אם יכולה הממשלה להשיג יעדים בחברה לא רק על ידי מה שהיא בוחרת למסות אלא גם על ידי מה שהיא בוחרת שלא למסות, מה אז? ההגיון הפשוט יאמר כי נקבל פחות ממה שנמסה ויותר ממה שלא נמסה. כיון שרמות חסכון והשקעה גבוהות יותר יכולות להביא לגידול בצמיחה כלכלית, הצעות רבות בתחום המיסוי מנסות לשמור על מס נמוך על רווחי הון כדי לעודד חסכון והשקעה. אך בניסיון לשמור על איזון בהכנסות, נשמר לרוב מס גבוה על עבודה במקביל למס נמוך על הון. הצעות כאלו מביאות לתוצאה מעוותת של מס גבוה על האדם הפשוט ושוב השכל הישר מניח שהדבר יוביל לירידה בעבודה.

מצד שני הטיעון אומר כי אין להשתמש במס גבוה יותר על הון להקלות במס על עבודה שכן עליית מס כזו מביאה לפגיעה בהשקעה וביזמות, היוצרים הזדמנויות תעסוקה חדשות לעובדים. בכלכלה שלה דרושים הן יותר תעסוקה והן יותר הון להשקעה, הצגת שני הצדדים האלה כשתי האפשרויות היחידות היא הצגה כוזבת.

אין לטעות: כל מיסוי הוא שיטת גביה להעלאת הכנסות לממשל. אך הבחירה מה למסות ומה לא, היא בחירה מכריעה השולחת מסרים ברורים. לאור זאת מדוע לא להפעיל מערכת מיסוי יעילה חברתית שתמסה את הדברים שהחברה לא מעונינת בהם ולא תמסה את אותם דברים בהם החברה מעונינת?

רעיונות אלו צוברים תאוצה בעולם ואף מגזין חדשות הכלכלה הבריטי המפורסם "האקונומיסט" הפליג בשבחם (מסוי ירוק הוא מסוי טוב – 1996).

מסוי כזה יוכל להביא לסביבה נקיה יותר תוך מתן תמריצים לעבודה והשקעה. הכנסות יכולות להגיע ממיסוי פליטות של פחמן דו-חמצני, זיהום אויר ומים, או צריכת חומרי גלם מתכלים. ניתן לקיים מכירות פומביות של היתרי פליטה למגזר העסקי שיביאו להכנסות משמעותיות וניתן לגבות תשלום עבור שימוש בנכסים שהינם נחלת הכלל. בצד ההפחתות במס ניתן במקביל להקטין את מס ההכנסה האישי על נגזרותיו ואת מס החברות- ללא הגדלת הגרעון או קיצוץ בהוצאה הממשלתית. תפנית כזו ממיסוי "טובין", כגון יצירת הון באמצעות עבודה והשקעה, למיסוי "רעין", דלדול ההון על-ידי זיהום ופגיעה בסביבה, אינה תרופת פלא לכל בעיה כלכלית וסביבתית אך היא מעניקה הזדמנות ראויה לעידוד השקעה ועבודה תוך מעבר למדיניות המבוססת על מנגנוני שוק, דבר שיספר את מנגנוני הפיקוח הקיימים.

### הדיפה של ביקורות העבר על הרעיון:

השימוש במדיניות המבוססת על מנגנוני שוק כגון מיסים והיתרי פליטה לטיפול במפגעי סביבה הוא רעיון שנדון באקדמיה מזה עשרות שנים. אך רעיונות אלו זכו בארצות-הברית לביקורות רבות שלרובן ככולן מציעה גישת תפנית המס תשובה:

- § מיסים סביבתיים נתפשו על פי רוב כהעלאות מס ולא כמנוף להורדת מיסים אחרים. תפנית מס ממירה העלאה של מס אחד בהפחתה של אחר, באופן בו שיעור המס שמשלמים רוב הפרטים בחברה נותר כמעט ללא שינוי. רעיון מיחזור המס החל לתפוס תאוצה באקדמיה רק לאחרונה. המאמרים החלוציים בתחום הם דו"ח התשלומים הירוקים של המכון למשאבי כדור הארץ *Green fees* (Repetto et. Al. 1992), ורפורמת מס אקולוגית *Ecological Tax Reform* (Von Weizsacker and Jesinghus 1992), כשאחריהם החלו להופיע מאמרים נוספים הסוקרים את יתרונות מיחזור המס.
- § המגזר העסקי ניהל מאבק ב"מיסים ירוקים" בעבר מחשש שהם יביאו לאובדן מקומות עבודה, האטה בצמיחה הכלכלית או פגיעה בכושר התחרותיות. אך תפנית מס על ידי הפחתת מיסים אחרים המעוותים עלויות יכולה למנוע או להפחית מאוד חששות אלו.
- § מיסים סביבתיים והיתרי פליטה ספגו ביקורת על היותם רגרסיביים, כיוון שהם משפיעים על השכבות החלשות באופן יחסי יותר מעל השכבות המבוססות שכן בשכבות אלו חלק יחסי גבוה יותר של ההוצאה מוצא על אנרגיה. אך בתפנית מס גם הפן החלוקתי יכול להשמר על ידי קיצוץ במיסים רגרסיביים אחרים כגון תשלומי ביטוח לאומי.
- § הטיעון הנפוץ ביותר נסוב על הסכנות האפשריות למדינה המתועשת הראשונה שתאמץ גישה חדשנית ללא נסיון עבר מוכח. אך כיום ניתן לראות מודלים מוצלחים לאחר ש"מיסים ירוקים" הופעלו במספר מדינות ותפניות מס החלו בדנמרק, בריטניה וקוסטה-ריקה.

## הרציונל לשינוי

### סיבות אזרחיות:

תפנית מס שולחת מסר ברור של החזרת אמון הציבור במימון הציבורי: יחידים זוכים לשמור יותר מפרי עמלם, אך עליהם לשלם על העלויות שהם גורמים ליתר החברה. שינוי כזה גם מחדיר למערכת המס הן הגיון קוהרנטי שקל להבינו והן תפיסה ערכית ברורה. תפנית מס גם מאפשרת יצירת הכנסות מהציבור מנכסים של נחלת הכלל (כגון קרקע ציבורית או תדרי שידור), דבר המאפשר לכולם לחלוק דיבידנדים מהשימוש בנכסים המשותפים.

מעבר למיסוי משאבים, במידה שהוא מחליף את השיטה הקיימת, מחזיר גם את האמונה כי הדורות הבאים לא צריכים לשאת בעלויות של פעולותינו היום. דבר זה יכול להשיב את אמון הציבור בחשבונאות הממשלתית. במילים אחרות, במקום לשלם על עבודתם או חסכוניותם אנשים ישלמו יותר על המשאבים שהם צורכים והזיהום שהם מותירים אחריהם. באופן זה החברה "משלמת" עבור הבעיות שהיא מעבירה לבנותיה ובניה במקום להוריש להם את הנטל.

לבסוף, על ידי מתן תמריצים לאזרחים ועסקים להשקיע בציוד, בבתים ובכלי רכב חסכוניים באנרגיה, המדינה מאפשרת ומעודדת אנשים להקטין את חשבונות המס של עצמם באופן שאינו אפשרי במערכת הקיימת.

### סיבות כלכליות ופיסקליות:

בעוד תפנית מס היא רעיון חדש הרעיונות הכלכליים בבסיסה הם רבים ואינם חדשניים אלא מהווים עמודי תווך של החשיבה הכלכלית.

§ לשיטה הקיימת יש עלויות רבות הנובעות מחוסר יעילות דבר המאיט צמיחה כלכלית. החלפת חלק מהמיסים שאינם יעילים כלכלית במיסים "מתקנים" (שעלויות היעילות שלהם מצומצמות יותר בשל צורך במנגנון גביה פחות מסורבל למשל) תקטין מהעלויות הכלכליות של מנגנון המס. היא יכולה להביא גם יתרונות כלכליים נוספים כגון יצירת מקומות תעסוקה או עלייה בשכר ועד להשקעות חדשות בחסכון באנרגיה והאצה בצמיחה הכלכלית. כיום נערכים מחקרים רבים על יתרונות כלכליים אפשריים של תפניות מס.

§ מחירי השוק של מוצרים רבים כיום אינם מביאים בחשבון את העלויות החברתיות והסביבתיות או את צריכת האנרגיה לייצור המוצר. הוספת עלויות חיצוניות אלו למחיר השוק באמצעות מנגנון המס או היתרי פליטה, יביא להתייעלות המשק. למרות מחלוקת לגבי האופן (והמידה) בהם יש להעלות את מחיר האנרגיה, כמעט ואין מחלוקת בין כלכלנים שעל מחירי האנרגיה להיות גבוהים יותר- ושעלייתם לא תבוא במחיר גבוה למשק כפי שטוענים מספר מבקרים.

§ הספרות האקדמית מראה כי הדרך היעילה ביותר להשתמש בהכנסה מהיטלים סביבתיים היא להפחתת מיסים אחרים. בעוד שהדעות חלוקות האם הפחתת מס על

עבודה או השקעה היא הסבירה יותר להביא ליתרונות כלכליים, הפוטנציאל להפחתת מיסים אחרים באשר הם הוא המפתח להיות הרעיון קוסם לאזרחים, חברות ופקידי הממשל כאחד.

### סיבות סביבתיות:

מניע אחר לתפנית מס הוא היותה הדרך בעלת העלויות הנמוכות ביותר להפחתת הזיהום, ייצור האשפה והאיום ארוך הטווח של שינוי האקלים. בשנת 1995 הפנל הבין-ממשלתי לשינויי אקלים (IPCC) - גוף של למעלה מ-2200 מדענים וכלכלנים מלמעלה מ-60 מדינות - פרסם דו"ח שקבע: "כי הראיות הקיימות מעלות חשד סביר כי הפעילות האנושית משפיעה באופן משמעותי על האקלים העולמי" (Houghton et. al. 1996 p.5), עדות לקונסנסוס המדעי שקיים בתחום.

הדעה ששינוי אקלימי אינו בעיה כלכלית הולכת ונעלמת, ככל שהעלויות של התמודדות עם השלכותיו הולכות ונעשות ברורות. למרות התייעלות שהביאה חסכונות ניכרים בצריכת אנרגיה, פליטות פחמן דו-חמצני בארה"ב צפויות לגדול ב-54% ב-20 השנים הקרובות (US EIA 1996). ואכן בהסכמי קיוטו נקבעו יעדי צמצום פליטות מחמירים. אנשים מכל צידי המתרחס סביבתנים, כלכלנים ואנשי ממשל מראים תמיכה גדלה והולכת בשימוש במנגנוני שוק במדיניות סביבתית. לדוגמה מגזרים עסקיים מסוימים, ביחוד המגזר המימוני והביטוחי, רואים בשינוי האקלימי איום על הביצועים הכלכליים, בריאות הציבור ויציבות גיאופוליטית. אך הם רואים כיום יותר כי האיום אינו רק בשינוי האקלימי אלא גם בזיהום, עומס תעבורתי ויצור אשפה. האפשרות לטפל בבעיות אלה בפחות מנגנוני פיקוח מביא לבריתות בין המגזר העסקי, הסביבתנים, איגודי העובדים, הוגי רפורמות המס ואנשי הממשל מרחבי הקשת הפוליטית.

### היתרונות האפשריים של השינוי

אלו הם היתרונות העיקריים של גישה רעננה זו למדיניות פסקלית:

1. עידוד יצירת מקומות תעסוקה, עלייה בשכר האישי מיגיעה ו/או תמריץ להכנס לשוק העבודה כתוצאה מהפחתת נטל מס ההכנסה האישי על נגזרותיו (ביטוח לאומי, מס בריאות).
2. שיפור ביעילות הכלכלית כתוצאה מהפחתת מיסים בעלי עלויות מערכתיות גבוהות דבר המביא לשיפור ביכולת המשק ליצר תעסוקה והון.
3. האיומים הקולקטיביים של שינוי האקלים (כלכליים, בריאותיים, סביבתיים ופוליטיים) מטופלים על ידי פתרון יזום, ולא בתגובה לנזקיהם.
4. יתרונות סביבתיים כמניעת ייצור אשפה וזיהום יכולים להיות מושגים על ידי מנגנון השוק ללא מנגנוני פיקוח ממשלתיים מורכבים כגון על פליטות כלי רכב.
5. יהיה תמריץ לאזרחים ועסקים להשקיע בפיתוח חידושים טכנולוגיים או אמצעי חסכון באנרגיה כדי לשלוט בנטל המס של עצמם.
6. ניתן יהיה לפשט בצורה ניכרת את מיסוי ההכנסה מהון ומעסקים מבלי להסיט את נטל המס לשלבים הנמוכים של סולם ההכנסות.

7. יגדלו התמריצים להשקעה במו"פ ובעסקים עתידניים דבר שיביא לגידול תחרותיות בשווקים חדשים.
8. שכונות מצוקה יהפכו לסביבה עסקית מושכת יותר בשל הימצאות כח עבודה זול ושפע חומרי גלם למיחזור.
9. שינוי במחיר האנרגיה יכול להביא להקטנת העומס התעבורתי דבר שיכול למשוך את המגזר הפרטי להשקעה בתחבורה ציבורית על חשבון סובסידיות.
10. במידה ויווצר הקונסנזוס שאכן הגיוני למסות פסולת ולא עבודה, אמון הציבור בממשל יגדל ואיתו שיתוף הפעולה עם מערכת המס.

תורגם ועובד על ידי אמי אטינגר

***Tax Waste, Not Work: how changing what we tax can lead to a stronger ,economy and a cleaner environment.*** M.J. Hamond, *Redefining Progress* pp. 1-6. 1997.

[http://www.rprogress.org/publications/twnw/twnw\\_contents.html](http://www.rprogress.org/publications/twnw/twnw_contents.html)