

השפעות הטבות המס ליצואנים על הכלכלה הישראלית

צבי הרקוביץ ואביחי ליפשיץ

מסמך לדין בשולחן העגול של מכון אהרון למדיניות כלכלית

המרכז הבינתחומי הרצליה

1.11.2015

א. מבוא

החוק לעידוד השקעות הון, בעיקר לאחר תיקון 68 בשנת 2012, מאופיין על ידי הטבות מס משמעותיות לפירמות המייצאות לפחות 25 אחוז מתפוקתן. ההטבה ניתנת על כל הרווח של הפירמה, ולא רק על הרווח מייצוא.

עבודה זו מתרכזת בהשפעות המאקרו כלכליות של שני שינויי מדיניות אלטרנטיביים לגבי החוק לעידוד השקעות הון: ביטול החוק, תוך השארת שיעור המס הסטטוטורי ברמה הנוכחית, ופיזור הטבות המס בין כל הפירמות, תוך שמירה על אותה רמה של תקבולי מסים.

המחקר הנוכחי מבוסס על מודל מאקרו כלכלי כמותי, אותו נתאר כאן בקווים כלליים. המחקר מתרכז רק בהטבות המס הרגילות במרכז הארץ.

ב. אפיון החוק לעידוד השקעות הון לצורך הניתוח

כאמור, החוק מעניק הטבות מס לפירמות המייצאות לפחות 25 אחוז מתפוקתן. ההטבות – לפירמות שלא באזורי פיתוח – הן:

- מס חברות מוקטן: 15 אחוז במקום 26.5 אחוז.
- פחת מואץ: 200 אחוז השיעור הרגיל עבור מכונות וציוד, ו-400 אחוז עבור מבנים.

מדובר בהטבות משמעותיות, אשר יוצרות הפלייה במיסוי לטובת פירמות מייצאות.

מה מאפיין את הפירמות המייצאות? על פי ממצאים אמפיריים, ניתן לטעון שפירמות מייצאות הן יעילות יותר מפירמות אחרות שמייצרות **מוצרים סחירים**. היות וסביר שפירמות מעדיפות שווקים גדולים יותר, השוני ביעילות יכול להסביר למה פירמות אלה מצליחות לייצא והאחרות לא. אולם, פירמות מייצאות הן לא בהכרח יעילות יותר מפירמות שמייצרות מוצרים **בלתי סחירים**. כלומר ייצוא הוא קריטריון שיכול לזהות קבוצה של פירמות יעילות, אבל לא את כולן.

במילים אחרות, החוק מפלה לטובה קבוצה מסוימת מתוך הפירמות היעילות.

יש להדגיש שהניתוח הנוכחי לא מתייחס לאפשרות שהייצוא גורם לשיפור ביעילות – כלומר, לאפשרות של סיבתיות הפוכה.

ג. שימוש במודל לניתוח שאלת מדיניות

לשימוש במודל יש יתרונות וחסרונות לעומת הגישות האמפיריות לבדיקת שאלות מדיניות. העיקריים הם:

- חסרונות:

- מודל תמיד מבוסס על גישה מסוימת, והתוצאות מושפעות ממנה.
- מודל בהכרח כולל מספר קטן בלבד של היבטים מתוך המציאות. אחרת, לא ניתן לעבוד אתו.

• יתרונות

- המודל כופה עקביות בין הגורמים העיקריים.
- הוא מאפשר פרשנות מסודרת של המציאות.
- אפשר לבדוק שינויי מדיניות שעדיין לא בוצעו במציאות.

דוגמה של יתרון של שימוש במודל היא ההבחנה שמשם מופחת כשלעצמו לא מעודד פירמה שכבר מייצאת לייצא יותר. זאת, מפני שכל הוצאות הייצור מוכרות לצרכי מס. כתוצאה מכך, פונקציית הרווח לפני מס אינו משתנה מעצם הטבת המס. לכן, אין הבדל בהחלטות כאשר ממקסמים רווח גולמי או רווח נקי. הטבת מס פועלת על ידי עידוד כניסת פירמות חדשות.

לעומת זאת, הכרה בפחת מואץ, שכמותית היא הטבה יותר מצומצמת, מקטינה את ההוצאה השולית ולכן היא אמורה להשפיע על הכמות המיוצאת.

ד. תיאור כללי של המודל

- אנחנו משתמשים במודל מאקרו כלכלי ריאלי של משק קטן ופתוח, הבנוי על בסיס המודל המקובל כיום במסחר בינלאומי, Melitz, 2003. הדגש במסגרת זו הוא על התנהגות החברות. המודל מכוויל לנתוני המשק הישראלי, כולל התפלגות הייצוא בתעשייה על פי גודל הפירמות.
- במשק קיימות מספר רב של פירמות. כל אחת מייצרת מוצר שונה בתנאיי תחרות מונופוליסטית.
- חוץ מהמוצר הספציפי, הפירמות נבדלות זו מזו בשני היבטים:
 - רמת הפירון.
 - ההוצאה הקבועה על מנת לייצא. קיימות במודל שתי רמות של ההוצאה הזו: הרמה הרגילה, אשר מאפשרת לייצא אם הפירון מספיק גבוה, ורמה אחרת שהיא גבוהה מספיק שהופכת את הייצוא ללא כדאי גם לפירמות היעילות ביותר. תכונה זו יוצרת:
 - הפרדה בין מוצרים **בלתי סחירים** (הוצאה לייצוא גבוהה מאוד), ומוצרים **סחירים** (הוצאה לייצוא רגילה).
- החלטות הפירמה:
 - האם להיכנס, ואם כן, האם להיכנס לסקטור הסחיר או לבלתי סחיר. בשלב זה יש לפירמה אינפורמציה חלקית – היא לא יודעת את רמת הפירון שלה. הפירמה מחליטה החלטות אלה על פי הוצאות הייצור הצפויות והתפלגות הפירון, וכמובן בהקשר הנוכחי, רמת המיסוי הצפויה בכל סקטור.
 - אם היא מחליטה להיכנס, הפירון שלה מתגלה, ואז היא בוחרת אחת מהאופציות הבאות:
 - לצאת, אם הפירון נמוך מדי לעשיית רווחים חיוביים בייצור לשוק המקומי – בהינתן הוצאה קבועה כדי לייצר,
 - לייצר לשוק המקומי בלבד, אם הפירון שלה הוא מעל סף מסוים,

- לייצר גם לייצוא, אם הפיריון שלה מעל סף מסויים גבוה יותר מהקודם – בהינתן הוצאה קבועה לשווק בחו"ל. זאת, בתנאי שהיא בחרה להיות בסטור הסחיר,
 - לעבור לחו"ל, אם הפיריון עוד יותר גבוה, המצדיק לשאת בהוצאה הקבועה לעבור לחו"ל. ניתוח מלא של האופציה הזו היא מעבר למודל הנוכחי. אולם, אנחנו כוללים במסמך זה את ההשלכות של עזיבה נתונה של פירמות לחו"ל ומתמקדים בהשפעה נטו על המשק – לאחר הכניסה של פירמות אחרות.
 - אם הפירמה מחליטה לפעול במשק, היא קובעת את: הביקוש לעבודה, הכמות של ההון הפיזי, וכמות התשומות המיובאות. כמויות אלה תלויות חיובית ברמת הפיריון של הפירמה.
 - כל תקופה, אחוז מסויים של הפירמות מפסיק לפעול באופן בלתי תלוי בהחלטותיהן. הדבר משקף גורמים סביבתיים, אנושיים או אחרים שהמודל לא כולל באופן מפורש.
- רמת המיסוי משפיעה על ההחלטות הכניסה, הייצוא, היציאה, והמעבר לחו"ל.
 - אלמנטים נוספים במודל:
 - כל הייבוא מהווה תשומות ביניים. גם מוצרים שסיימו בחו"ל את תהליך הייצור הפיזי נחשבים לתשומת ביניים בייצור המוצר שמגיע לצרכן – הכולל במציאות ערך מוסף מקומי לא מבוטל.
 - משקי הבית: הם צורכים את המוצרים המיוצרים בארץ בלבד – אשר כאמור כוללים מרכיב של ייבוא – מציעים עבודה, וקובעים את גודל תיק הנכסים שלהם.
 - שער העולם מיוצג על ידי ביקושים למוצרים המקומיים, מחיר של תשומות הביניים, וריבית ריאלית בשוקי ההון הבינלאומיים.
 - ממשלה: היא גובה מס חברות, מס הכנסה על עבודה, ומס תצרוכת (מס ערך מוסף), ומוציאה את התקבולים על סחורות ושירותים והעברות למשקי הבית בפרופורציות קבועות. תקציב הממשלה מאוזן.
 - הניתוח נערך במצבים עמידים, כלומר הוא מתייחס לטווח הארוך. במצב זה הייבוא במונחים המוצר המקומי שווה לייצוא.

ה. דיון

החוק לעידוד השקעות הון יוצר שני עיוותים:

1. בתוך הסקטור הסחיר: פירמה לא יעילות מספיק כדי לייצא 25 אחוז מהתפוקה, עלולה להגיע להיקף הייצוא הזה כדי ליהנות מהטבות המס. פירמה כזו מרוויחה מבחינתה, בזמן שהיא מפסידה מבחינת חברתית.
2. בין הסקטור הסחיר והבלתי סחיר: הסיכוי לזכות בהטבות המס יוצר תמריץ להיכנס לסקטור הסחיר, אשר גדל על חשבון הסקטור הלא סחיר מעבר להקצאה האופטימלית.

האחדת שיעור המס על כל החברות מבטלת כמובן את העיוותים האלה. הניתוח כאן מתרכז בשתי צורות של קביעת רמת מיסוי אחידה: (א) "ביטול החוק לעידוד השקעות הון": יישור קו בשיעור המס הסטטוטורי הנוכחי של 26.5 אחוז (או 25 אחוז בקרוב) וביטול הפחת המואץ, תוך העברת תוספת התקבולים ממסים לציבור, (ב) "פיזור ההטבות שבחוק לעידוד השקעות הון": קביעת שיעור מס חברות אחיד (וביטול הפחת המואץ), כך שתקבולי המסים נשארים ללא שינוי.

ביטול החוק אמור להשפיע בשני אופנים מנוגדים על התוצר. מצד אחד, מניעת העיוותים אמורה להשפיע חיובית, ומצד שני, העלאת שיעור המס הממוצע אמורה להשפיע שלילית על התוצר. מראש, לא ניתן לדעת בוודאות איזו השפעה היא דומיננטית.

פיזור ההטבות מבטל את העיוותים בדומה לביטול החוק, אבל המס ממוצע נותר ללא שינוי. לכן, פיזור ההטבות אמור להשפיע חיובית על התוצר בגודל העיוותים שהחוק יצר.

שני הסעיפים הבאים מדווחים על תוצאות הסימולציה של שני הצעדים אלה.

ו. תוצאות: ביטול החוק לעידוד השקעות הון

כאמור, בסעיף זה נבדוק את השפעות העלאת שיעור המס לחברות המוטבות מ-15 אחוז ל-26.5 אחוז וביטול הפחת המואץ. תקבולי המס הנוספים מועברים לציבור.

הסימולציה מבוצעת בשני תרחישים אלטרנטיביים לגבי עזיבת פירמות לחו"ל בעקבות ביטול הטבות המס: התרחיש הבסיסי, בו אין עזיבת פירמות לחו"ל, ותרחיש נוסף, בו אנחנו מניחים שחל שינוי באטרקטיביות של המשק לעומת פעילות בחו"ל. במקרה זה, חל צמצום במספר הפירמות היעילות ביותר הפועלות במשק.

הניתוח מתקיים באמצעות השוואת המצב העמיד לפני ביטול הטבות המס, למצב העמיד לאחריו.

להלן סיכום התוצאות באחוזי שינוי:

1. התרחיש הבסיסי של ביטול החוק

לוח 1. כל הפירמות משלמות כעת 26.5% – התקבולים מוחזרים לציבור				
תמ"ג	סך המסים	שכר	פריון העבודה	שע"ח הריאלי
-5.5	4.1	-5.8	-5.7	0.4

לוח 1 מראה שבתרחיש זה התוצר יורד. כלומר, השפעת העלאת המס חזקה יותר מהשפעת ביטול העיוותים. נעבור לדיון בהשפעות הכוללות, אשר נשלטות על ידי הגורם של העלאת המסים על החברות המוטבות.

ביטול הטבות המס מצמצם את כדאיות הפעילות של הפירמות שנהנו מהטבות אלה. כתוצאה מכך, חל צמצום במספר הפירמות שגורם לירידה בביקוש לעבודה ובשכר העבודה. בשכר נמוך יותר, נכנסות פירמות אחרות שלא היה להן כדאי להיכנס קודם. אלה פירמות פחות יעילות במוצע. כלומר, יש קיזוז חלקי של הירידה במספר הפירמות על ידי כניסה של פירמות פחות יעילות.

הירידה במספר הפירמות וביעילות, המלווה בצמצום ההשקעה בהון פיזי, גורמת לירידה גם בפריון העבודה. מבחינה כמותית, פריון העבודה יורד ב-5.7 אחוז, בזמן שהתוצר יורד ב-5.5 אחוז. תשומת העבודה נשאר כמעט ללא שינוי. זאת, כתוצאה משילוב של הקטנת הביקוש לעבודה והגדלת היצע העבודה בעקבות השפעת הירידה ברכוש.

כמובן, המספרים המדויקים רק מדגימים תחזית לירידה לא מבוטלת בפריון העבודה ובתוצר, שאמורה להתרחש תוך כמה שנים במעבר למצב העמיד החדש.

תוצאה חשובה נוספת היא העלייה בתקבולי המסים בכ-4.1 אחוזים, שפרושה מקורות תקציביים נוספים ניכרים שהממשלה יכולה להפנות למטרות אחרות.

לגבי שער החליפין הריאלי, המודל מנבא פיחות קטן. שער החליפין הריאלי מגיב לשתי השפעות מנוגדות. מצד אחד, העלאת שיעורי המס מייקר את הייצור במשק – דבר הדוחף לייסוף ריאלי – ומצד שני היא מצמצמת את ההשקעה בהון פיזי – וכך היא תורמת לפיחות ריאלי.

נסכם את ההשפעות המאקרו כלכליות העיקריות של ביטול החוק – ללא עזיבת פירמות לחו"ל – כירידה בתוצר המלווה בירידה בסדר גודל דומה בפריון העבודה, ועליה בתקבולים ממסים.

2. שינויים באטרקטיביות של הפעילות במשק לעומת פעילות בחו"ל

בהערכה של השפעת ביטול החוק על היקף הפירמות היעילות ביותר הפועלות במשק מעורבים שיקולים שהם מעבר למודל הנוכחי. בדיון זה יש שתי מטרות צנועות יותר: (א) חישוב גמישות השינויים בשווי משקל ביחס לירידה נתונה בהיקף הפירמות היעילות הפועלות במשק, (ב) הערכה של כיווני הטיה בתוצאות שבלוח 1 כאשר לוקחים מנגנון נוסף זה בחשבון.

חשוב להבהיר: ההתמקדות בפירמות היעילות ביותר מבוססת על ההנחה שלעבור לחו"ל כרוך בהוצאה שלפחות בחלקה היא קבועה. ולכן, מעבר לחו"ל מוצדק מבחינת רווחי הפירמה רק כאשר היא יעילה מספיק.

בסימולציה זו מתקבלת גמישות ירידה בתוצר ביחס לירידה נתונה התחלתית של 0.64. גמישות זו רגישה מעט מאוד לשינויים בהיקף הירידה הישירה בתוצר כתוצאה של צמצום הפירמות היעילות.

מעבר לגמישות התוצר, בסימולציה הזו תוצאות דומות איכותית לאלה שבלוח 1 ביחס לשכר, התעסוקה, פריון העבודה, ושער החליפין הריאלי. צמצום מספר הפירמות היעילות מקטין את הביקוש לעבודה, ולכן הוא גורם לירידה בשכר. כתוצאה מכך, נכנסות פירמות חדשות שהן פחות יעילות מאלה שעזבו, והדבר מלווה בירידת פריון העבודה במשק. התעסוקה נשארת כמעט ללא שנוי בשווי המשקל, ולכן פריון העבודה והתוצר יורדים באחוזים קרובים. בדומה ללוח 1, חלה עלייה קטנה, יחסית לשינויים האחרים, בשער החליפין הריאלי.

ההבדל העיקרי בין התוצאות הנוכחיות לאלה שבלוח 1 הוא בסך תקבולי המסים. לוח 1 מציג את תוצאות שנשלטות על ידי עליה בשיעור המס הממוצע – שמעלה את הגבייה – בזנו שכאן מדובר בירידה בבסיס המס – אשר מצמצמת את הגבייה.

מהתוצאות הנוכחיות ניתן להסיק שהירידות בתוצר, בפריון העבודה ובשכר עלולות להיות משמעותיות יותר מאשר בלוח 1. לעומת זאת, העלייה בגביית המסים עלולה להיות קטנה יותר.

ז. תוצאות: פיזור ההטבות של החוק לעידוד השקעות הון

בסעיף זה מדווחות התוצאות של החלפת הטבות המס שבחוק בשיעור מס אחיד לכל החברות – תוך שמירה על אותה רמה של גביית מסים. היות ושיעור המס הממוצע לא משתנה במקרה זה, התוצאות מהוות אומדן של העיוותים שגורמת ההפליה במיסוי.

בדומה לסעיף הקודם, הדיון כאן נערך בשני שלבים: התרחיש הבסיסי בו אין שינוי באטרקטיביות של הפעילות במשק לעומת הפעילות בחו"ל, ותרחיש אלטרנטיבי בו חל שינוי כזה.

גם כאן אנחנו משווים את המצב העמיד לפני השינוי למצב העמיד לאחריו.

להלן סיכום התוצאות באחוזי שינוי:

1. התרחיש הבסיסי של פיזור ההטבות

לוח 2. החלפת ההטבות הקיימות במס חברות אחיד – סך תקבולי המסים ללא שינוי				
תמ"ג	סך המסים	שכר	פריון העבודה	שע"ח הריאלי
1.04	0.0	0.97	1.03	1.51

שיעור מס החברות החדש שמתקבל הוא 16.7 אחוז. שיעור זה הרבה יותר קרוב ל-15 אחוז שבחוק, מאשר לשיעור הסטטוטורי 26.5 אחוז. הדבר נובע מכך שלפני השינוי רוב הרווחים לפני מס שייכים לפירמות המוטבות. לכן, הורדה יחסית קטנה בשיעור המס על רווחים אלה, מספיקה להורדה יחסית גדולה בשיעור המס על הרווחים האחרים.

לוח 2 מראה שביטול העיוותים מעלה את התוצר בשיעור של כאחוז – שיעור קטן יחסית לסעיף הקודם, אבל עדיין לא מבטל. שינוי בולט לעומת התוצאות בסעיף ה' הוא הפיחות הריאלי, שזאת היא משמעותי. ניתן לפרש זאת כהשפעת הגידול בהיצע המוצרים המקומיים כתוצאה מהגברת היעילות בהקצאת המקורות.

גם בתרחיש זה תשומת העבודה נשארת כמעט ללא שינוי, ולכן שיעור העלייה בפריון העבודה דומה מאוד לשיעור הגידול בתוצר.

היות ולוח 2 משקף ביטול של שני עיוותים שונים – בתוך הסקטור הסחיר, ובין הסקטורים – ביצענו סימולציה נוספת כדי להפריד ביניהם. כאשר קביעת הסקטור אליו הפירמה נכנסת הופכת לאקסוגנית, במקום להיות החלטה של הפירמה, הטבות המס ליצואנים לא יכולות לעודד כניסה לסקטור הסחיר. לכן, נותר רק העידוד המופעל על הפירמות בסקטור הסחיר להגיע ל-25 אחוז ייצוא. במקרה זה, התוצר עולה ב-0.84 אחוז – לעומת 1.04 אחוז בלוח 2. כלומר, על פי התוצאות האלה, רוב העיוות הוא בתוך הסקטור הסחיר.

2. שינויים באטרקטיביות של הפעילות במשק לעומת פעילות בחו"ל

במקרה זה, מדובר על העלאת שיעור המס על הפירמות המוטבות – המלווה בצמצום היקף הפירמות היעילות כפי שהיה בסעיף ה' – אבל גם על הורדת שיעור המס לפירמות האחרות.

העלאת המס לפירמות המוטבות אמורה לגרום איכותית לאותן התוצאות שנידונו בסעיף הקודם. תוצאות אלה הובילו להערכה שהשינוי בתוצר שבלוח 1 אמור להיות מוטה כלפי מעלה. אולם, כאן ההטיה אמורה להיות קטנה יותר, כי שיעור המס עולה מ-15 ל-16.7 אחוז ולא ל-26.5 אחוז.

בנוסף, יש כאן הורדה משמעותית בשיעור המס על הפירמות האחרות: מ-26.5 אחוז ל-16.7 אחוז. הורדה בסדר גודל כזה בשיעור המס עשויה לעודד פירמות בחו"ל (רשתות סופרמרקטים, בנקים, פירמות רואי חשבון, וכדומה) לעבור ולפעול בארץ.

כלומר, שלא כמו בסעיף הקודם, בו אפשר היה להסיק שבתרחיש הבסיסי אומדן השינוי בתוצר מוטה כלפי מעלה (הירידה אמורה להיות יותר גדולה), כאן נראה שהמסקנה הסבירה היא שאומדן השינוי בתוצר בלוח 2 עשוי להיות מוטה כלפי מטה (העלייה בתוצר אמורה להיות יותר גדולה).

ח. סיכום

בנייר זה התמקדנו בהשלכות המאקרו כלכליות העיקריות של שני צעדי מדיניות ביחס לחוק לעידוד השקעות הון: 1. ביטול החוק, תוך השארת שיעור המס הסטטוטורי ברמה הנוכחית, ו-2. פיזור הטבות המס בין כל הפירמות, תוך שמירה על אותה רמה של תקבולי מסים.

המודל שבאמצעותו נערך הניתוח מבוסס על הממצא האמפירי הקיים שהפירמות המייצאות נוטות להיות יעילות יותר מהפירמות שלא מייצאות. במודל, תכונה זו נובעת מכך שגישה לשווקים בחו"ל כרוכה בהוצאה קבועה, ולכן רק לפירמות מספיק יעילות כדאי לייצא.

בניתוח הנוכחי, הטבות מס לפירמות המייצאות לפחות 25 אחוז מתפוקתן יוצרות שני סוגי עיוותים בהקצאת המקורות במשק: בתוך ענפי המוצרים הסחירים, הטבות אלה מעודדות הגעה לייצוא של 25 אחוז, ובין הענפים הסחירים והבלתי סחירים, ההטבות מעודדות כניסה לענפים הסחירים בגלל הסיכוי לזכות בהטבות המס.

השלב הראשון בניתוח מתמקד בביטול החוק. הסימולציה של צעד זה מצביעה על ירידה משמעותית בתוצר. ירידה זו היא תוצאה נטו של שתי השפעות מנוגדות: ביטול העיוותים שנגרמים על ידי מההפליה במיסוי – אשר משפיע חיובית על תוצר – והעלאה בשיעור מס החברות הממוצע – אשר משפיע שלילית. כצפוי, ביטול החוק גם מעלה את התקבולים ממסים, אשר הממשלה יכולה להפנות לשימושים שונים.

השלב השני בניתוח מתייחס לפיזור ההטבות ממס על כל הפירמות במשק – תוך שמירה על סך תקבולי מסים ללא שינוי. צעד זה משקף רק את ביטול העיוותים של ההפליה במיסוי, כי אין שינוי בשיעור המס הממוצע. התוצאות מצביעות על עליה בתוצר קטנה יחסית לשיעור שהתקבל בניתוח הקודם, אבל עדיין משמעותית.

יש לציין לסיום שהניתוח הנוכחי מתעלם מהאפשרות שהתחרות בשוקי חו"ל יכול לעודד התייעלות של הפירמות.