

דצמבר 2011

הטלת מס עיזבון בישראל: בחינת הסוגיה

נקודה למחשבה 2

אמיר אדרי

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

סדרת נקודה למחשבה

נקודה למחשבה 2

סדרת נקודה למחשבה

נקודה למחשבה 2

הטלת מס עיזבון בישראל:
בחינת הסוגיה

אמיר אדרי

המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

Points to Ponder

No. 2

Considering the Introduction of Estate Tax in Israel

Amir Edri

עורכת לשון: נעמה פנחסי

הדעות המובאות בסדרת נקודה למחשבה משקפות את דעתם של הכותבים
ולאו דווקא מייצגות את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

© תשע"ב – 2011, מכון ון ליר בירושלים
סדר וגרפיקה: נדב שטכמן

התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים הוקמה לנוכח המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה בישראל, לנתח אותם ולהציע דרכי פעולה מעשיות לצמצומם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור להשתתף בשיח הכלכלי־חברתי ולהשפיע על המדיניות הכלכלית־חברתית בישראל, מתוך התמקדות בשאלות מרכזיות העומדות על סדר היום, בין השאר בתחומי חלוקת ההכנסות, שוק העבודה והכלכלה הציבורית.

משתתפי התוכנית הם כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה, ובמסגרתה נכתבים ניירות עמדה ונעשים מחקרים שנעזרים בשיטות כלכליות מקובלות. התוכנית מציגה חלופות מקצועיות למדיניות הכלכלית הנהוגה, בשאיפה לקדם צמיחה בת קיימא המתבססת על טובת כל האזרחים ועל הקטנת האי־שוויון בחברה.

התוכנית מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל, והיא שואפת לתרום לשינוי התפיסה הרווחת בשאלות כלכלה וחברה בשתי דרכים מרכזיות: הראשונה, פיתוח ראייה ביקורתית המבוססת על הבנה יסודית של תיאוריות ושל מונחים כלכליים המשמשים בשיח הציבורי. השנייה, הספקת כלים להתמודדות עם טיעוניהם של מייצגי התפיסות הכלכליות השמרניות – כלים שאינם מפותחים דיים כיום – מתוך הישענות על נתונים המעובדים בשיטות מקובלות כדי להציגם לפני הציבור, אמצעי התקשורת וקובעי המדיניות. הדבר יאפשר התערבות בזמן אמת בדיון בסוגיות המעסיקות את הציבור והשפעה על תהליך קביעת המדיניות הכלכלית־חברתית.

פרסומי התוכנית

- מחקרי מדיניות
- ניירות עמדה
- מחלוקות בכלכלה
- נקודה למחשבה

פעילות לציבור

- ערבי דיון וימי עיון
- סדנאות ודיוני שולחן עגול בהשתתפות קובעי מדיניות
- כינוסים שנתיים

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים, www.vanleer.org.il/economics

מבוא

נכון להיום בישראל אין לא מס ירושה ולא מס עיזבון,[1] ונראה שהנושא אינו עומד על הפרק. לעומת זאת, מדינות רבות בעולם מטילות מס עיזבון או מס ירושה ומתנהל בהן דיון נוקב בנושא, בפרט בארצות הברית. הדמוקרטים בארצות הברית תומכים במס העיזבון והרפובליקנים מתנגדים לו, ונראה שהשאלה אינה יורדת מסדר היום אף על פי שמס העיזבון מהווה כאחוז בלבד מסך ההכנסות ממסים. הנושא מעורר דיון בכמה סוגיות מעניינות, שכן המס נוגע להשפעה כלכלית על עשירים, להעברות בין־דוריות, לדילמה הכרוכה בהכרעה בין יעילות כלכלית לבין פרוגרסיביות של מסים, ליחסים בין הורים לילדים ולהתייחסות הממשלה לסוגיות של שוויון הזדמנויות.

המתנגדים למס העיזבון טוענים שהוא אינו מוסרי שכן הוא מוטל על אדם בשעת צערו (בארצות הברית מתנגדיו מכנים אותו "מס מוות"), ושאינו הוגן כי על הנכסים כבר שולם מס הכנסה ולכן זה בעצם כפל מס. לדבריהם, המס פוגע בצמיחה הכלכלית משום שהוא מעודד את המוריש לעבוד פחות ולחסוך פחות, הוא פוגע בעסקים משפחתיים ויוצר תעשייה של עורכי דין ורואי חשבון שאינם יצרניים למשק. זאת ועוד, המס מניב הכנסות נמוכות, הוא כרוך בהוצאות גבוהות ויוצר תמריץ גבוה להתחמקות ולהעלמה[2] לעומת מסים אחרים.

התומכים במס מבקרים את טיעוני המתנגדים, המופרזים לדעתם. הטיעון העיקרי של התומכים הוא התרומה החשובה של מס העיזבון לצמצום האי־שוויון בחברה. בעשרים השנים האחרונות ישנה מגמה עולמית של החרפת האי־שוויון בהכנסות, ונראה שחשיבותו של מס העיזבון קריטית למערכת מיסוי פרוגרסיבית. אי־שוויון חמור יוצר השפעות חיצוניות שליליות, ומס העיזבון מצמצם אותן. זאת ועוד, המס מדרבן את המוריש לתרום, שכן תרומות מקנות הפחתה בשיעור מס העיזבון.

בישראל אין מס עיזבון, כאמור, ולכן אין נתונים על היקף ההעברות הבין־דוריות. מלבד זה, אין מחקר על סוגיית מס העיזבון בישראל. ההתייחסות היחידה לנושא נמצאת בדוח בן בסט (בן בסט ואחרים 2000, 109–113), ולכן נדון בסוגיה מן ההיבט התיאורטי בלבד, מתוך התייחסות למחקרים אמפיריים ותיאורטיים בעולם.

1 מס ירושה הוא מס שמוטל על היורש ואילו מס עיזבון מוטל על העיזבון.

2 המונח "התחמקות" מתייחס לתכנוני מס חוקיים, והמונח "העלמה" מתייחס לפן הלא חוקי של אי־תשלום המס.

רקע

מס עיזבון בישראל

חוק מס עיזבון היה בין שלושת החוקים הפיסקליים הראשונים שנחקקו בכנסת בשנת 1949 בעת דיון בתקציב המדינה, והוא הוטל על כלל הנכסים שהוריש הנפטר, ובכללם נכסים שהעביר לאדם אחר בחמש השנים שלפני פטירתו. שווי הנכסים נקבע ביום מותו של המנוח בניכוי הוצאות קבורה וחובות קודמים, והמס על הירושה נקבע בשיעורי מס עולים. רוב העיזבונות בישראל היו פטורים ממס העיזבון, ורק על 15 אחוז מהעיזבונות עד שנת 1979 הוטל מס. בשנות השבעים היו ההכנסות ממס העיזבון בשיעור של 0.4 אחוז מהתמ"ג (תוצר מקומי גולמי). בשנת 1979 הועלתה תקרת הפטור, ו־98 אחוז מהעיזבונות היו פטורים ממס. בשנת 1981 הוחלט על ביטול מס העיזבון מכמה סיבות:

א. האינפלציה שנמשכה מאמצע שנות השבעים עד אמצע שנות השמונים הקטינה את סך ההכנסות ממסים. בתקופות אינפלציה יש קושי לגבות מסים, ובייחוד מס עיזבון, שכן קשה להעריך את רכוש הנפטרים. לפי דוח בן בסט, זו היתה הסיבה העיקרית לביטול המס.
ב. עלות מינהלית גבוהה של המס בשילוב תקבולים נמוכים (בגלל האינפלציה).
ג. ביטול המס ימנע פירוק חברות השרויות בקשיים כלכליים.
ד. יש הטוענים שהמס בוטל מסיבות פוליטיות בשל לחץ של המפלגות הדתיות על מפלגת הליכוד, שהתחייבה לבטל את המס בתקופת הבחירות.

בשנת 2000 חזר מס העיזבון לכותרות בעקבות ועדת בן בסט, שבחנה את מערכת המס בישראל והמליצה לבצע בה רפורמות מבניות. הוועדה מנתה שלושה נימוקים עיקריים להטלת מס עיזבון:

א. הירושה מגדילה את הכנסתו ואת רווחתו הכלכלית של היורש, ולכן, כמו כל הכנסה אחרת, יש למסותה.
ב. מס העיזבון יצמצם את האי־שוויון במשק ויגדיל את שוויון ההזדמנויות בחברה.
ג. הנימוק השלישי תקף במדינות שבהן מוטל מס מלא על רווחי הון ממכירת דירות מגורים (מס שבח). המס ייצור שוויון בין פרטים המוכרים את דירתם לבין פרטים הגרים בה עד מותם, שכן אדם שמוכר את ביתו לאחר עליית ערכו חייב במס, ואילו אדם שערך ביתו עלה אך נשאר לגור בו עד יומו האחרון אינו חייב במס.

הוועדה בחנה את מס העיזבון שהוטל בישראל עד 1981 והגיעה למסקנה שהמס בוטל מסיבות אינפלציוניות. בתחילת שנות השמונים היה שיעור האינפלציה גבוה מאוד, היה קושי בהערכת הנכסים של נפטרים, האינפלציה כרסמה בבסיס המס,

והדבר הוביל לגבייה נמוכה ממס העיזבון. הוועדה נדרשה גם לטיעונים האחרים לביטול מס העיזבון, כגון עלות מינהלית גבוהה ומניעת פירוק חברות, וטענה שהסיבה העיקרית לביטול המס היתה האינפלציה ושאר הסיבות היו שוליות, וכי מאחר ששיעורי האינפלציה ירדו – כוחו של הטיעון הזה אינו יפה עוד בשנות האלפיים. הוועדה הדגישה גם את תרומתו של מס העיזבון לצמצום האי־שוויון ולהגדלת שוויון ההזדמנויות בחברה. לדבריה, יש מידה גדולה של צדק בהטלת מס העיזבון משום שהכנסותיו עולות על העלות המינהלית הכרוכה באכיפתו, ושכיחותו במדינות המפותחות מעידה על כדאיותו יותר מכול.

הוועדה המליצה על הטלת מס עיזבון בשיעור של עשרה אחוזים על עיזבונות שערכם עולה על שני מיליון שקל נטו (הרכוש בניכוי ההתחייבויות, הוצאות הפטירה והוצאות ניהול העיזבון). כשנפטר אדם שקיבל חלק מעיזבונו של בן זוגו יהיה גובה הפטור שני מיליוני שקלים בתוספת אותו חלק מן העיזבון שקיבל הנפטר מבן זוגו (מותאם למדד המחירים לצרכן). עוד המליצה הוועדה על הקלות במס העיזבון, כמו הטבות במס העיזבון על חלק מהעיזבון שנתרם, הוספת מס העיזבון לעלות הרכוש לצורך חישוב רווח ההון בעת מכירתו על ידי היורש, ובמקרים מיוחדים פריסת המס על פני כמה שנים.

הוועדה המליצה גם על כמה דרכים להקטין את ההתחמקות מן המס:

א. חובת דיווח על מתנות שערכן עולה על חמישים אלף שקל בשנה. אם סכום המתנות המצטבר עולה על שני מיליון שקל, יש לשלם מס של עשרה אחוזים על החלק שמעל שני מיליון שקל. שוויין המצטבר של המתנות יצורף לבסיס העיזבון החייב במס, וינוכה המס ששולם על המתנות (אם שולם).

ב. העברת הנכסים לנאמנות לא תיחשב מתנה, אך ערך הנכסים יצורף לבסיס מס העיזבון. העברת נכסים מן הנאמנות לאדם כלשהו תיחשב מתנה.

המלצות דוח בן בסט בנושא מס העיזבון לא יושמו. ממשלת ברק, שכיהנה בזמן פרסום הדוח, הכריזה על בחירות חדשות, והממשלה החדשה שנבחרה ב־2001 החליטה שלא להטיל מס עיזבון. בעקבות זאת פרסם יו"ר הוועדה אבי בן בסט מאמר שכותרתו "הרפורמה במס הכנסה 2000: הרצוי והמצוי" (בן בסט 2003, 16–19), שסוקר את ההבדלים בין המלצות הוועדה להחלטות בפועל. המאמר שופך אור על החלטות הוועדה בנוגע למס העיזבון ומעלה כמה סוגיות מעניינות הנוגעות לו:

א. הוועדה המליצה לבדוק את חשיבות ההורשה בישראל (אין מחקר בנושא). בארצות הברית הנושא שנוי במחלוקת, ונראה שאין תמימות דעים בנוגע לחשיבות ההורשה. לדעת חברי הוועדה, חשיבות ההורשה קטנה, ולכן ההשפעות המעַוותות של המס שוליות וכדאי להטיל מס עיזבון.

ב. לפי המלצות הוועדה, מס העיזבון יוטל רק על עיזבונות שערכם עולה על שני מיליון שקל, וכך הוא ממסה רק שבעה אחוזים מהאוכלוסייה בישראל.

יש לציין שמאז פורסם דוח בן בסט ניסו חברי כנסת כגון שלי יחימוביץ׳ ועמיר פרץ (שהציע שמס העיזבון יוטל על עיזבונות שערכם עולה על חמישה מיליון דולר עד לשיעור של 15 אחוז) להגיש הצעות חוק להחלת מס עיזבון, אך הנושא אינו עומד על סדר היום.

מס עיזבון במדינות OECD

במדינות OECD יש להבחין בין מס עיזבון למס ירושה. ההבדל העיקרי ביניהם הוא שמס עיזבון מוטל על סך העיזבון כולו, ומס ירושה מוטל על היורש בלבד. היתרון במס עיזבון הוא הפחתת החיכוך בין האזרח לרשויות המס והקטנת העלויות המינהליות. עוד יתרון בולט הוא שמס העיזבון מגדיל את תקבולי המסים בהשוואה למס ירושה כשיש יותר מיורש אחד. אם נטיל, לדוגמה, מס עיזבון בשיעור של עשרה אחוזים על עיזבון בערך של עשרה מיליון שקל, נקבל הכנסות מיסוי בשווי של מיליון שקל. אם נטיל מס ירושה על אותו עיזבון של עשרה מיליון שקל שמתחלק בין חמישה יורשים, ייתכן שלא נקבל כלל הכנסות ממיסוי, בשל מתן הפטור (עד תקרה של 2.5 מיליון שקל, למשל).

יתרונותיו של מס הירושה הם שהוא מדרבן להוריש (בהנחה שהנפטר אלטרואיסט) בשל הסכום הנמוך יותר של סך המס בירושה. ככל ששיעור המס נמוך יותר, הרצון להוריש גדל. מס הירושה גם מפחית את ההתחמקות מתשלום המס משום שהוא ממסה את היורש. לשם השוואה, כשמדובר במס עיזבון אפשר להפקיד את הכסף לצד שלישי (קרן נאמנות), וכך להימנע מתשלום המס. ממס הירושה אי־אפשר להתחמק בדרך זו מאחר שרשויות הגבייה ממוקדות ביורש. עוד יתרון של מס הירושה הוא הטלתו בשיעורי מס משתנים התלויים במידת קרבתו של היורש למנוח, לעומת מס העיזבון שממסה את כל היורשים במידה שווה. ככל שהנישום בדרגת קרבה משפחתית נמוכה יותר – עולה שיעור המס, ובכך שיטה זו מתיישבת עם כוונת המוריש.

בלוח 1 מוצגים נתונים כלליים על ההכנסות ועל שיעורי מס העיזבון/ירושה בשנת 2008 במדינות OECD.[3] הנתונים מלמדים שיש מדינות שבוחרות שלא

3 נתוני משקל ההכנסות ממסים ומהתמ״ג לקוחים מתוך מאגר הנתונים הסטטיסטיים באתר OECD, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV. נתוני שיעורי המס במדינות OECD לקוחים מהאתר *Global Property Guide*, www.globalpropertyguide.com/about-us.

להטיל מסים אלו כלל, כמו ניו זילנד, קנדה, אוסטרליה, בלגיה, פורטוגל ושוודיה. 26 מתוך 34 המדינות דווקא בוחרות להטיל מס, כל אחת במתכונת שונה, והשיטה הרווחת היא מס ירושה.

לוח 1: הכנסות ממס ירושה במדינות OECD, 2009

	הכנסות ממס ירושה		שיעור המס המרבי		שיעור המס המזערי
	משקל בהכנסות ממסים (באחוזים)	משקל בתמ"ג (באחוזים)	על ילדים	על שאר היורשים	
אוסטריה	0.1	0.04	15	60	2
אוסטרליה	0.0	0.0	0	0	0
איטליה	0.07	0.03	מס מקומי[4]	מס מקומי	מס מקומי
איסלנד	0.23	0.08	5	5	5
אירלנד[5]	0.56	0.155	20	20	20
ארצות הברית (מס עיזבון)	0.89	0.21	55	55	18
בלגיה	1.4	0.6	מס מקומי	מס מקומי	מס מקומי
בריטניה (מס עיזבון)	0.5	0.17	40	40	40
גרמניה	0.51	0.19	30	50	7
דנמרק[6] (מס עיזבון ומס ירושה)	0.46	0.22	15	25	15

4 מס מקומי הוא מס שרשות מקומית מטילה בתחום שיפוטה, ושיעוריו עשויים להיות שונים במקומות שונים במדינה.

5 באירלנד גובה הפטור משתנה לפי מידת הקרבה למנוח.

6 בדנמרק מוטל מס עיזבון, ועל קרובי משפחה רחוקים מוטל גם מס ירושה.

לוח 1 (המשך)

	הכנסות ממס ירושה		שיעור המס המרבי		שיעור המס המזערי
	משקל בהכנסות ממסים (באחוזים)	משקל בתמ"ג (באחוזים)	על ילדים	על שאר היורשים	
הולנד	0.77	0.3	23	63	5
טורקיה	0.07	0.02	10	30	1
יפן	1.8	0.28	50	50	10
נורווגיה	0.25	0.1	10	15	6
ניו זילנד	0.0	0.0	0	0	0
ספרד	0.8	0.24	-	34	7.65
פורטוגל	0	0	0	0	0
פינלנד	0.6	0.26	16	48	10
צרפת	0.93	0.39	40	60	5
קוריאה	0.9	0.23	50	50[7]	10
קנדה	0.0	0.0	0	0	0
שוודיה	0	0	0	0	0
שווייץ	0.87	0.26	מס מקומי	מס מקומי	-

בעשר השנים האחרונות ישנה מגמה של הפחתת מס הירושה ומס העיזבון. בשוודיה וברוסיה בוטל לחלוטין מס הירושה ב־2005. בארצות הברית החל ב־2001 תהליך הפחתה של מס העיזבון. הרפובליקנים, שהיו רוב בקונגרס, העבירו חוק להפחתת מס העיזבון בהדרגה במשך עשר שנים, למורת רוחם של הדמוקרטים. משנת 2001

7 בקוריאה המס המרבי על יורשים שאינם מדרגה ראשונה הוא חמישים אחוזים. אם הירושה מדלגת על דור (ירושה לנכד) עולה שיעור המס בשלושים אחוזים.

הועלתה תקרת הפטור כל שנה, עד שבוטל המס כליל בשנת 2010. בשנת 2011 יוחזר השיעור למצב ב־2001 כיוון שהחוק התקבל כהוראת שעה בלבד. בעוד מדינות OECD ישנה מגמה של הפחתה, אך היא אינה גורפת. חשוב לציין שמגמה זו מושפעת מכוחות פוליטיים ומתפיסות עולם כלכליות ולא מנתונים המוכיחים שהמס אינו יעיל, וארצות הברית היא דוגמה מובהקת למגמה זו.

הדיון בעד ונגד

השפעות על החיסכון

אחד הטיעונים העיקריים נגד מס העיזבון הוא שהוא פוגע בתמריץ לחסוך משום שכאשר מטילים מס על הירושה מחיר הירושה גדל. כשם שכאשר מטילים מס על הדלק ומחירו עולה – צריכת הדלק פוחתת, כך כאשר מטילים מס על ירושה, המחיר היחסי של הירושה גדל בהשוואה לשימושים אחרים של הכסף, צריכה פרטית לדוגמה. כלומר, אדם שיש בידיו כסף יכול לבחור לקנות מכונית חדשה, או לחלופין להוריש את הכסף לבנו. אם ממסים את הירושה הבן יקבל פחות כסף, ולכן יש לאותו אדם תמריץ לקנות מכונית ולא להוריש את הכסף (כלומר לא לחסוך). מצב זה יכול להקטין את החיסכון המצרפי ובסופו של דבר לפגוע במשק. הפחתת החיסכון יכולה להוביל לידי גירעון במאזן התשלומים ובתנאים מסוימים – אף למשבר כלכלי.

ויז׳יק קופצוק וג׳ואל סלמרוד (Kopczuk and Slemrod 2000) בדקו במחקר אמפירי את נושא הירושה בארצות הברית בשנים 1916–1996 ואת הקשר בין מס הירושה ובין הירושה המדווחת. ממחקרם עולה שיש מתאם שלילי בין גובה המס ובין הירושה המדווחת. הקיטון בירושה נובע מהקטנת התמריץ לחסוך ומהתחמקות מתשלום המס.

יש הטוענים כי יש לבחון את ההשפעה של מס הירושה גם על היורש. מחקר אמפירי של דיוויד וייל (Weil 2001) הראה שהיורש מגדיל את החיסכון כאשר מטילים מס ירושה. ירושה גבוהה מעודדת את היורש לחסוך פחות מתוך הכנסתו, וכאשר מטילים עליו מס ירושה הוא מקבל ירושה נמוכה יותר, ולכן מגדיל את החיסכון מתוך הכנסתו. ויליאם גייל ומריה פרוזק (Gale and Perozek 2001) הציגו מודל תיאורטי בין־דורי של אב ובן שבודק את השפעת מס העיזבון על החיסכון של האב והבן. כאשר מטילים מס עיזבון ייתכנו שלושה מצבים: (1) המוריש אינו משנה את התנהגותו ומוריש אותו סכום, ואז היורש מקבל פחות בשל המס; (2) המוריש מגדיל את הירושה בסכום שווה לסכום המס שינוכה, ואז היורש מקבל ירושה באותו סכום; (3) המוריש מעלה במעט את הירושה, והיורש מקבל ירושה קטנה יותר, כלומר המס משפיע על שניהם. המודל מראה שהשפעת מס העיזבון על החיסכון תלויה בסוג ההורה. אם ההורה אינו מתכנן להוריש ומטילים עליו מס עיזבון הוא לא ישנה את החלטתו לחסוך והיורש יקבל ירושה קטנה יותר, ובעקבות זאת יגדיל את החיסכון שלו. סוג אחר של הורה משלם לילדו תמורת שירותיו בירושה. אצל הורה מסוג זה השפעת מס העיזבון תלויה בחשיבות שהוא מייחס לשירותי היורש – בנו או בתו. אם חשיבותם גבוהה ואם בעבור האב אין

תחליף לשירותי הבן, יגדיל האב את החיסכון שלו בסכום השווה לכל גובה המס, כך שהירושה נטו לא תשתנה. במקרה זה החיסכון של האב גדל והחיסכון של הבן נשאר ללא שינוי. עוד סוג של הורה הוא ההורה האלטרואיסט, שהתועלת של בנו חשובה לו. במקרה זה ההשפעות של הטלת מס העיזבון מעורפלות, והן תלויות בחשיבות שהמוריש מייחס לירושה.

קופצוק סקר את הספרות התיאורטית והאמפירית בנושא מס העיזבון (Kopczuk 2010). לטענתו, הטלת המס בשיעור נמוך על האוכלוסייה העשירה לא תביא לידי קיטון ניכר בחיסכון, שכן הפרטים באוכלוסייה זו רוויים צריכה ופנאי, ולא תתרחש אצלם המרה בין ירושה לצריכה. לשם המחשה, אדם אשר משתייך לאלפיון העליון לא ישנה את הרגלי הצריכה שלו או את מספר שעות עבודתו בעקבות הטלת מס עיזבון בשיעור נמוך, מאחר שרמת הצריכה שלו גבוהה ממילא ואין לו צורך במוצרים או בשירותים נוספים, ובאופן דומה גם שעות עבודתו קבועות. לפיכך, הטלת מס עיזבון על אנשים עשירים לא תוביל לשינוי ניכר בהתנהגותם. גם ועדת בן בסט נדרשה לסוגיה מבחינת המניע לחסוך. הוועדה טענה שהמחקר הכלכלי לא הצליח לקבוע מה המניע העיקרי של אנשים לחסוך. לדעת חברי הוועדה, המניע לחיסכון מטעמי הורשה זניח יחסית, ולכן הטלת מס עיזבון לא תשנה את החלטות הפרטים במידה ניכרת.

השפעות על כוח העבודה

טיעון אחר נגד מס העיזבון הוא שהוא מעודד לעבוד פחות, לחיות חיים פחות יצרניים, והוא גורר אחריו השפעת תחלופה של יותר צריכה ופנאי ופחות ירושה. מחקר אמפירי של דגלאס הולץ־אקין (Holtz-Eakin 2001) הראה שגברים בני חמישים ומעלה עובדים פחות כאשר מוטל מס ירושה. מחקר של הולץ־אקין, דייוויד ג'ולפאיאן והרווי רוזן (Holtz-Eakin *et al.* 2001) בדק את ההשפעה של מס הירושה על שעות העבודה של היורש. המחקר מצא שירושה של 350 אלף דולר נטו מקטינה את שעות העבודה של יורש רווק ב־12 אחוז, ומורידה ב־14 אחוז את ההסתברות ששני בני הזוג במשק בית יעבדו. מחקרים אחרים בנושא מלמדים על קשר חלש בין מס עיזבון לתמריץ לעבודה.

השפעות על היזמות

אחד הטיעונים הבולטים, שהמתנגדים למס העיזבון מדגישים בכל דיון בהשפעות המס, הוא שמס העיזבון פוגע ביזמות ובעסקים קטנים. מיסוי של עיזבון בצורת חברה יכול לגרום לחברה לפשוט רגל אם מצבה גבולי. לדעתי הטיעון הזה מנופח מאוד. המציאות מראה שמעט מאוד חברות פושטות רגל בגלל מס עיזבון.

מחקרים בארצות הברית הראו שרוב החברות הקטנות שפושטות רגל מגיעות למצב זה בלא קשר למס העיזבון, ובדרך כלל הרבה לפני מותו של בעל החברה (Gale and Slemrod 2001). זאת ועוד, חברות קטנות רבות אינן מגיעות לסף שנקבע בחוק להטלת המס. מחקר של נייל הארל (Harl 2001) הראה ש־95 אחוז מהחברות הקטנות בארצות הברית עוברות ליורש בלא חובת מס עיזבון. מחקר של הולץ־אקין (Holtz-Eakin 2001) הראה ש־58 אחוז מהחברות החייבות בתשלום המס יכולות לשלם אותו מביטוח החיים של בעל החברה, מנכסים נזילים של החברה, מאיגרות חוב וממניות. שמונים אחוזים מחובת המס של החברות שמשלמות מס עיזבון מכוסים בלא שימוש בנכסי החברה. אפשר לראות אפוא שמס העיזבון אמנם פוגע בחברות, אך הפגיעה היא באחוז קטן מאוד מהן.

הצד המינהלי: הכנסות מול הוצאות

הטיעון הפופולרי נגד מס הירושה הוא שקשה לאכוף אותו ושההוצאות המינהליות הכרוכות בו גבוהות מההכנסות שהוא מניב. עוד טוענים שהמס מעודד תעשייה של תכנוני מס שנעשים בידי רואי חשבון ועורכי דין, שאינה יצרנית למשק. כדי להחליט אם כדאי להטיל את המס יש לבדוק את העלויות שלו לעומת ההכנסות ממנו. עלות המס מורכבת מן העלות המינהלית שלו – כמה עולה למס הכנסה לפקח על גביית המס ולנהל אותה, ומעלות ההתחמקות מן המס – הכסף והזמן שהושקעו בתכנון המס ובתשלום לרואי חשבון ולעורכי דין. בארצות הברית ניסו להעריך את עלות ההתחמקות על ידי סקרים שבדקו כמה עורכי דין ורואי חשבון עוסקים בתחום מס העיזבון, חישבו את משכורתם השנתית וחילקו לפי משקל הזמן שהם עוסקים בתחום הירושה בכלל עיסוקיהם. כך התקבל אומדן לעלות ההתחמקות, ואולם הדרך לחישוב עלות ההתחמקות היתה שנויה במחלוקת, וכל חוקר השתמש באומדנים אחרים לחישוב. רוב המחקרים הראו שבדרכים חוקיות ולא חוקיות הנישומים נמנעים מתשלום של 8–13 אחוז מחבות המס (Kopczuk 2010).

המחקר בנושא ההתחמקות ממס עיזבון שנוי במחלוקת, ונראה כי התמריץ להתחמקות תלוי בגורמים של עושר וגיל. ככל שאדם עשיר יותר הוא ירצה להתחמק פחות, וככל שהוא מבוגר יותר, ירצה להתחמק יותר. מחקר של ריצ׳רד שמלבק (Schmalbeck 2001) מראה שכדי להעלים את מס העיזבון יש להעביר את הנכסים לידי צד שלישי, ורוב הנישומים אינם מעוניינים לעשות זאת. לכן העלמת המס אינה נפוצה כפי שנהוג לחשוב. קופצוק (Kopczuk 2007) מחזק מסקנה זו במחקר המראה שהעלמת מס עיזבון והתחמקות ממנו מתרחשות רק לאחר תחילתה של מחלה סופנית.

ברור שהעלות המינהלית ועלות ההתחמקות תלויות בשיעור המס ובגובה תקרת הפטור. דוח בן בסט נדרש לנושא וטען שהניסיון העולמי מראה שלמס העיזבון עלות גבוהה יותר ממסים אחרים בשל עלות האכיפה הגבוהה שלו, ולכן כדאי להטיל מס עיזבון בשיעור נמוך כדי להקטין את התמריץ להתחמקות. ככל ששיעור המס נמוך יותר, קטן הרצון להתחמק מתשלום. זאת ועוד, יש לקבוע תקרת פטור גבוהה כדי להתמקד בפלח צר באוכלוסייה. לפיכך קבעה הוועדה פטור על עיזבונות שערכם עד שני מיליון שקל כדי לצמצם את מספר הנישומים. כך יוטל המס רק על שבעה אחוזים מהאוכלוסייה, ועל פי הערכות הוועדה מדובר ב־3,000 תיקי עיזבון בשנה. הוועדה העריכה שהכנסות המדינה מן המס יהיו כ־1.6 מיליארד שקל בשנה, ושהן יהוו כאחוז מסך ההכנסות ממסים. הניסיון העולמי מלמד על כמה דרכים מעשיות להקטנת ההתחמקות מתשלום מס עיזבון:

א. ישנם אנשים שמורישים לנכדיהם, ועל ידי כך חוסכים את תשלום המס על הדור הראשון. מס על דילוג בין־דורי מצמצם את התופעה.
ב. מס מתנות מונע את האפשרות של התחמקות ממס העיזבון על ידי נתינת מתנות.
ג. הנכסים המועברים לנאמנות יצורפו לבסיס מס העיזבון, וכך יקטן התמריץ להעברת נכסים לנאמנות.

השפעות על האי־שוויון

התומכים במס העיזבון מדגישים את השפעתו על חלוקת העושר בחברה ועל צמצום האי־שוויון. לאי־שוויון חמור נודעות השפעות חיצוניות שליליות על כלל החברה. כשהעושר מצטבר בידי מעטים הדמוקרטיה מאוימת, ויש חשש לטוהר ההחלטות הכלכליות המתקבלות במערכת הפוליטית. בעלי ההון יכולים להשפיע על הפוליטיקאים, וכך להגדיל עוד את עושרם ואת רווחתם, לעתים על חשבון שאר האוכלוסייה. מונופולים הם מוקד עיקרי לריכוז העושר, וקל יותר להגן עליהם כאשר יש יחסים בין הון לשלטון. עוד יש לתת את הדעת לשאלה אם לילדים של בעלי ההון יש אותן יכולות ואותו כושר יזמות כשל הוריהם. אם התשובה שלילית תיווצר הקצאה לא יעילה במשק, משום שלאחר מותם של בעלי ההון יובילו את המשק אנשים חסרי יכולות עסקיות גבוהות. בראיון ל"ניו יורק טיימס" אמר וורן באפט: "בלא מס הירושה תהיה לנו אריסטוקרטיה של הון, מה שאומר שאתה מעביר הלאה את היכולת לשלוט במשאבים של מדינה על סמך ירושה ולא על סמך כישורים (רוט 2009). עוד אמר באפט בחיוך שביטול מס הירושה יהיה "כמו לבחור את המשלחת האולימפית של שנת 2020 מבין הבנים הגדולים ביותר של מקבלי מדליות הזהב באולימפיאדה של שנת 2000" (שם).

המתנגדים למס עיזבון, לעומת זאת, אומרים שהטלתו תגדיל את האי־שוויון במקום לצמצמו, ואלה טיעוניהם העיקריים:

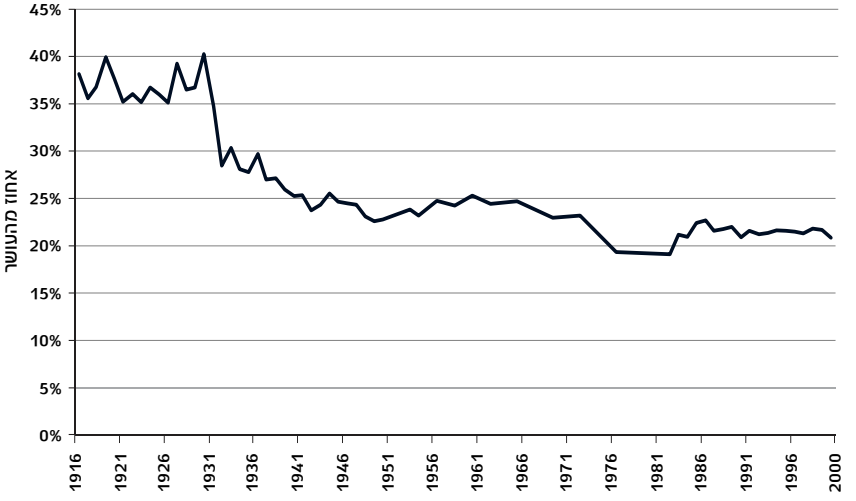
א. מס העיזבון מקטין את החיסכון, וממילא מקטין את ההון במשק. דבר זה גורם לירידה בשכר הריאלי של העובדים, ולכן מגדיל את האי־שוויון (Stiglitz 1978).
ב. ההורים נוטים להעביר ירושה לילד הפחות מוצלח (מבחינת יכולות), ובכך מקטינים את האי־שוויון. טיעון זה מסתמך על המודל האלטרואיסטי של בארו שלפיו ההורה מפיק נחת מהצלחת ילדיו.
ג. הורה עשיר הוא פעמים רבות בעל כישורים גבוהים, ובדרך כלל ילדיו בעלי כישורים נמוכים יותר. בירושה הוא בעצם מפצה אותם על הכישורים הנמוכים שלהם, ובכך הירושה היא גורם פרוגרסיבי (מניחים שכישורים הם תכונות שמתכנסות לממוצע).

הטיעונים האלה נדחים על ידי מחקרים אמפיריים שמוכיחים כי מס העיזבון מצמצם את האי־שוויון בחברה. על פי נתונים של המרכז למדיניות מיסוי,[8] מס העיזבון נחשב למס הפרוגרסיבי ביותר בארצות הברית. 76 אחוז ממשלמי המס ב־2009 משתייכים לחמשת האחוזים העליונים ברמת ההכנסה. קבוצה זו שילמה כ־93 אחוז מהכנסות המס בשנה זו.

מחקר של תומס פיקטי ועמנואל סאז (Piketty and Saez 2007) הראה שירידה בשיעורי מס העיזבון עם הפחתות מסים שונות הגדילה את האי־שוויון בהכנסות של המאיון העליון בארצות הברית, ושירידה בשיעורי מס העיזבון מגדילה את רווחי ההון ואת ההכנסות מהון. בעשרים השנים האחרונות גדלו פלאים הפערים בהכנסה בין העשירון העליון לשאר העשירונים במדינות המפותחות בעולם, אך נראה שאין שינוי של ממש בחלוקת ההון במאיון העליון. לנה אדלונד וויז׳יק קופצוק (Edlund and Kopczuk 2009) טוענים שהמגמה הזאת נובעת מדור חדש של מתעשרים שמחליף את הדור הישן. קופצוק וסאז (Kopczuk and Saez 2004) בדקו את חלוקת ההון בקרב המאיון העליון בארצות הברית בשנים 1916–2000. מהבדיקה עולה שבשנים 1980–2000 שמר המאיון העליון על כוחו, ונראה שהסיבה לכך היא, בין היתר, מיסוי פרוגרסיבי שנובע ממס העיזבון וממס על רווחי הון.

8 Tax Policy Center. מידע מאתר האינטרנט של המרכז למדיניות מיסוי, ארגון עצמאי ולא מזוהה מבחינה פוליטית שמטרתו לספק מידע, ניתוחים והערכות בכל הקשור לענייני מיסוי, www.taxpolicycenter.org/taxtopics/estatetax.cfm. הארגון פועל בחסות מוסד ברוקינגס (The Brookings Institution), והוא מתנגד לביטול מס העיזבון.

תרשים 1: חלוקת ההון בקרב המאיון העליון בארצות הברית, 1916–2000



מקור: Kopczuk and Saez 2004

רמת האי־שוויון בישראל נחשבת לאחת הגבוהות בקרב המדינות המפותחות. ב־2008 דורגה ישראל במקום הרביעי בקרב המדינות המפותחות (ובמקום ה־63 בקרב החברות באו"ם) ברמת האי־שוויון על פי מדד ג'יני. רק ארצות הברית, סינגפור והונג קונג נמצאו שוויוניות פחות ממנה (UN 2009). יש להדגיש כי מדד ג'יני מסתמך על נתוני הכנסה כספית שוטפת בלבד, ואינו משקף אי־שוויון כלכלי על כל היבטיו, לדוגמה בתחום הבעלות על רכוש. בישראל אמנם אין מידע מלא ומקיף על חלוקת ההון, אבל ממצאים מהעולם, וגם מישראל, מעידים כי האי־שוויון בחלוקת ההון גדול יותר מהאי־השוויון בהכנסה (בן בסט ודהן 2004). לפיכך אפשר להניח שרמת האי־שוויון הכלכלי בישראל אף גבוהה מזו שבאה לידי ביטוי על פי מדד ג'יני.

השפעות על התרומות

תומכי מס העיזבון מדגישים את השפעתו על הגדלת התרומות בחברה, שכן תרומות מקנות הפחתה בשיעור מס העיזבון ובכך מעודדות לתרום יותר. מתנגדי מס העיזבון, לעומת זאת, טוענים שהטלת מס העיזבון מקטינה את צבירת העושר, וממילא מקטינה את התרומות. לדעתם התרומות תלויות ברמת העושר יותר מאשר בשיעור המס.

ג׳ון בקיג׳ה ויליאם גייל (Bakija and Gale 2003) סוקרים את השפעת מס העיזבון על התרומות. לדעתם, שינוי במס העיזבון משפיע על מחיר התרומות יותר מהשינוי בעושר. מחקר של דייויד ג׳ולפאיאן (Joulfaian 2000) המבוסס על דגימה מ־1992, מראה שהורדה בשיעור מס העיזבון מקטינה את היקף התרומות ב־1.7 אחוז ומגדילה את העושר הנצבר, ודבר זה מגדיל את היקף התרומות ב־1.2 אחוז. המחקר מראה שתרומות מושפעות ממחיר התרומה (שיעור מס העיזבון) יותר מאשר מהשינוי בעושר. חשוב לציין שיש להתייחס למחקרים האלה בספקנות משום שקשה לבודד את השפעת שיעור המס על היקף התרומות.

השיקול המוסרי

מתנגדי מס העיזבון מכנים אותו "מס מוות" או "שוד קברים". כינויים אלו משקפים את הטענה שמיסוי בשעת המוות איננו מוסרי. מנגד, התומכים טוענים שהמס משולם גם במהלך החיים כמס מתנות, וכי יש צדק בהטלת מס על נכסים שהתקבלו ללא מאמץ מצד היורש. עוד מדגישים התומכים שמיסוי בשעת המוות משפר את יעילות המיסוי משלושה טעמים. ראשית, מיסוי בשעת המוות עדיף ממיסוי בחיים משום שהוא מעוות פחות החלטות בנושא פנאי וחיסכון. שנית, מיסוי בשעת המוות עוזר ביצירת מידע על העברות בין־דוריות בחברה ובכך תורם למחקר הכלכלי. שלישית, מיסוי בשעת המוות הוא נקודת עצירה טובה להשלמת המערכת הפרוגרסיבית של המיסוי בחיי האדם (Gale and Slemrod 2001).

הדיון בעד ונגד בישראל

בשנת 2000 המליצה ועדת בן בסט להחזיר את מס העיזבון בשיעור של עשרה אחוזים על עיזבונות שערכם עולה על שני מיליון שקל, והמלצתה זו עוררה דיון ציבורי שבו נשמעו טיעונים בעד ונגד החלתו.[9] מתנגדי המס טענו שמס העיזבון יפגע בהשקעות חוץ משום שישנם יהודים שעולים לישראל כדי להתחמק ממס העיזבון. דוגמה בולטת לכך היא תד אריסון שוויתר על אזרחותו האמריקנית, עלה ארצה כדי להתחמק מתשלום המס בארצות הברית ורכש את בנק הפועלים. מתנגדי המס מדגישים שאם יוטל מס העיזבון יוציאו יהודים רבים את כספם מישראל ויחפשו מקום אחר להשקיע אותו. תומכי המס בישראל, לעומתם, מדגישים שמס העיזבון יקטין את האי־שוויון בישראל, שנחשב מהחמורים בקרב המדינות המפותחות. זאת ועוד, המס יעשה צדק בנושא המיסוי על נדל"ן, שכן היום מי

9 על הדיון הציבורי בנושא ראו ציטרין 2003.

שמוכר דירה בישראל מחויב במס שבח, ואילו מי שמוריש דירה אינו חייב במס כלל. סוגיה זו מפלה לרעה את המוכרים לעומת המורישים.

רבים בישראל מתנגדים להטלת מס עיזבון מתוך חשש שבתחילה יוטל המס רק על העשירונים העליונים ואחר כך יחלחל לכולם. טיעון זה מוכר בכלכלה הפוליטית כחוסר העקביות של מס מיטבי. רנדל הולקומב (Holcombe 2002) וראו גם (Gayer and Rosen 2008, 495–502) מראה שהסתמכות על מסקנות של מיסוי מיטבי יכולה להוביל לירידה ברווחת המשק, שכן אם מטילים מס חדש על פי מסקנות מיסוי מיטבי על תחום שלא מוסה בעבר, תחדל המדינה לפעול לפי מדיניות זו לאחר זמן מה, ותנסה להגדיל את שיעורי המס כדי להשיג את מרב המסים. כך מגיעים לשיווי משקל נמוך ממצב המוצא. תהליך זה מתממש בעיקר במדינות שלממשלותיהן אין אמינות פיסקלית, ולכן הציבור בהן תמיד מתנגד למיסוי המיטבי. בין המתנגדים למס העיזבון בישראל נמצאות המפלגות הדתיות, שכן התורה מקנה חשיבות רבה להעברת ירושה מהורים לילדיהם.

מס העיזבון במערכת המיסוי בישראל

מתנגדי מס העיזבון טוענים שהמס מקטין את ההכנסות ממסים אחרים, למשל מס הכנסה ומס רווחי הון, ולכן ההכנסות ממנו בפועל נמוכות יותר. את הטיעון הזה הציג דגלאס ברנהיים (Bernheim 2001), שהראה שההכנסות ממס הכנסה קטנו משום שמס העיזבון מעודד תרומות, ואלו מגדילות את סכום הפטור במס הכנסה. עוד הוא טען שמס העיזבון מעודד התחמקויות על ידי העברת נכסים לאנשים אחרים, דבר שמקטין את הרכוש ומקטין את ההכנסות ממס רווחי הון. יש לציין שמחקרו של ברנהיים שנוי במחלוקת (Gale and Slemrod 2001) בשל דרך החישוב של החוקר, מה גם שלא נמצאו מחקרים אחרים התומכים בטיעונו.

בנייר עמדה של סילביה פיטרמן על רפורמת בן בסט (פיטרמן 2000) מודגשת החשיבות של הרחבת בסיס המס במערכת מיסוי מיטבית. התיאוריה הכלכלית גורסת שכל מערכת מס מעוותת את החלטות הפרטים, ולכן פוגעת בהקצאת המקורות הנכונה. העיוות גדול יותר ככל שנטל המס מרוכז בתחומים מצומצמים יותר, ואז גם התמריץ להעלים מסים ולהתחמק מהם גבוה במיוחד. מוסכם שרצוי שבמערכת מיסוי יוטל מס רחב ככל האפשר (הרחבת בסיס המס) בשיעור נמוך על נכסים ועל פעילויות, ועל ידי כך יופחתו הן הפגיעה הכלכלית והן התמריץ להתחמקות ממס. פיטרמן מדגישה שמס העיזבון עולה בקנה אחד עם הרחבת בסיס המס. היא שוללת את טיעונם של מתנגדי המס שהמס יגרום לבריחת הון לחו"ל בשני נימוקים. האחד, שיעורי מס העיזבון בחו"ל גבוהים מן המוצע בדוח בן בסט. והשני, מס העיזבון מוטל בשיטה הפרסונלית, ולכן יש חבות מס גם על רכוש שמוחזק בחו"ל.

עוד טענה של המתנגדים היא שמס העיזבון הוא בגדר מיסוי כפול על נכסים שכבר מוסו במסגרת מס הכנסה, אם כי טיעון זה אינו נכון לרווחי הון שלא מומשו, שאין חבות מס בגינם, לדוגמה, דירה אשר ערכה עלה אך לא נמכרה מוגדרת כרווחי הון שלא מומשו. גייל וסלמרוד (Gale and Slemrod 2001) טוענים שמס הכנסה ומס על רווחי הון אינם יכולים להיות פרוגרסיביים במידה הרצויה משום שהם אינם ממסים רווחי הון שלא מומשו. לדעתם מס עיזבון ימסה את ההון שלא מומש, וכך ישלים את המערכת הפרוגרסיבית. על פי ג'יימס פוטרבה וסקוט וייסבנר (Poterba and Weisbenner 2001), 35 אחוז מתוך העיזבונות הגדולים מ־500 אלף דולר מורכבים מרווחי הון שלא מומשו, ו־56 אחוז מתוך עיזבונות הגדולים מעשרה מיליון דולר מורכבים מרווחי הון שלא מומשו. ג'ואל סלמרוד ושלמה יצחקי (Slemrod and Yitzhaki 2001) גורסים כי יש לבחון מס חדש על ידי השוואה בין התרומה השולית לפרוגרסיביות ובין עלות המס השולית למערכת המיסוי. לפיכך מס עיזבון יכול להיכלל במערכת מיסוי אף אם העלויות שלו גבוהות ממס אחר, משום שהוא פרוגרסיבי יותר.

מערכת המיסוי בישראל רגרסיבית יחסית למדינות OECD. שיעור המס הישיר בישראל (כמו מס הכנסה ומסי חברות) נמוך בהשוואה למדינות מפותחות, ואילו המס העקיף בה (כמו מע"מ ומס קנייה) גבוה בהשוואה אליהן. לוח 2 מראה שבישראל יש אחוז גבוה של מסים רגרסיביים ואחוז נמוך של מסים פרוגרסיביים לעומת המדינות המפותחות.

לוח 2: ההכנסות ממסים כשיעור מהתוצר בישראל ובמדינות OECD, 2005, באחוזים

סוג המס	ישראל	OECD	הפרש
מסים ישירים	18.7	22.1	3.4
ביטוח לאומי שכירים	3.5	3.4	-0.1
ביטוח לאומי מעסיקים	1.8	5.0	3.2
מסים עקיפים	17.7	10.4	-7.3
נטל מס כולל	36.4	32.5	3.9

מקור: צדיק וצ'רטוף 2009

אפשר לראות שבמיסוי ישיר, שהוא מיסוי פרוגרסיבי, ישנו פער של 3.4 אחוז בין ישראל למדינות OECD. זאת ועוד, תשעים אחוזים מההטבות במס בישראל הן

במיסוי ישיר, דבר המקטין את הפרוגרסיביות של מערכת המס. לעומת זאת, משקל המסים העקיפים בישראל גבוה ב־7.3 אחוז ממשקלם במדינות OECD, ההטבות במיסוי עקיף הן רק עשרה אחוזים מכלל ההטבות, ובהרבה מדינות מפותחות ישנן הטבות על מוצרי יסוד במיסוי עקיף – דבר שאינו קיים בישראל. בשנת 2009 אף הוחרפה מגמה זו: בפעם הראשונה בתולדות המדינה עלה צפי ההכנסות ממיסוי עקיף ורגרסיבי (89.1 מיליארד שקל) על צפי ההכנסות ממיסוי ישיר ופרוגרסיבי (84.8 מיליארד שקל). על פי ההערכות, המשך הפחתת המסים הישירים בשנים הקרובות, לפי מדיניות הממשלה, יגדיל עוד את פער המיסוי בין ישראל למדינות המפותחות. בסקירה של גדי חזק על מערכת המס בישראל (חזק 2007) נמצאו ממצאים דומים. ככלל, המסים בישראל אינם גבוהים בהשוואה לארצות OECD, אבל המיסוי העקיף בה גבוה יחסית והמיסוי הישיר נמוך יחסית.

מסקנות

מבחינה כלכלית למס העיזבון יש צדדים רבים. במסקנותיי אדרש ליתרונות ולחסרונות של מס זה, ואנסה למדוד עלות מול תועלת.

על פי המודל האלטרואיסטי של רוברט בארו (Barro 1974) ועל פי מחקרים אמפיריים, מס העיזבון מעודד את המוריש לחסוך פחות ולעבוד פחות. עם זאת, הוא מעודד את היורש לעבוד יותר ולחסוך יותר. אפשר לראות שההשפעה של מס העיזבון על חיסכון ועבודה מתקזזת בדור השני, וכן שכאשר מטילים את המס על משפחות עשירות ההשפעה קטנה יחסית משום שהפרטים רוויים פנאי וצריכה. חוץ מטיעונים אלו, נראה שהחשיבות של החיסכון במשק קטן אינה קריטית כמו במשק גדול.

מתנגדי מס העיזבון טוענים שהחלת המס תפגע בחברות קטנות. על פי המחקר בארצות הברית נראה שטיעון זה מוערך יתר על המידה, שכן שיעור קטן ביותר של חברות נפגעות ממס זה. עם זאת, יש לתת את הדעת לנושא ולבחון אפשרות של פריסת תשלומים נוחה לחברות קטנות הנמצאות על סף פשיטת רגל, או דחיית תשלום במידת הצורך.

אחד החששות העיקריים הוא שעלותו של המס תהיה גבוהה מהכנסותיו. הניסיון העולמי מראה שכדאי להעלות את תקרת הפטור של המס ולהחיל אותו רק על העשירון העליון, ובד בבד להטיל אותו בשיעור נמוך. העלאת סף הפטור מקטינה את העלות המינהלית, שכן יש פחות תיקי עיזבונות, והקטנת שיעור המס מקטינה את עלות ההתחמקות. כך מתמקדים בתיקי העיזבונות ה"שמנים" יותר ומקטינים את עלות המס. הטיעון הנשמע בישראל כנגד מס העיזבון – שהוא יקטין את ההשקעות של יהודים מחו"ל – אף הוא מוערך יתר על המידה. מס עיזבון בשיעור נמוך לא יפגע פגיעה ניכרת בכניסת הון לישראל, שכן ברוב המדינות המפותחות יש מס ירושה ולמרות זאת אין מהן בריחת הון.

היתרון העיקרי בהטלת מס עיזבון הוא השפעתו על האי־שוויון. מס העיזבון נחשב למס הפרוגרסיבי ביותר במסים הפרוגרסיביים. הוא מקטין את הפערים בחברה ומגדיל את שוויון ההזדמנויות. זאת ועוד, אפשר לראות במס העיזבון גורם שמתקן השפעות חיצוניות שליליות, ובעיקר אי־שוויון חמור. כאמור, האי־שוויון בישראל הוא מהחמורים בארצות המפותחות, והפערים בחברה רק מתרחבים עם השנים. בחברה שיש בה אי־שוויון חמור נוצרות השפעות חיצוניות רבות: הקשר בין הון לשלטון מתהדק, והדבר מעודד שחיתות ומחזק מונופולים וקבוצות עסקיות; האוכלוסיות החלשות עלולות לפנות לעולם הפשע; ומתהווה סכנה ליציבות המשטר. במצב של אי־שוויון חמור ברכוש – לילדי העשירים יש נקודת פתיחה טובה יותר מזו של שאר האוכלוסייה, ויכולה להיווצר הקצאה לא יעילה בניהול חברות משום שלילדי העשירים אין בהכרח יכולות גבוהות יותר מאלה של שאר האוכלוסייה. ברור

שלא די בהטלת מס עיזבון כדי לצמצם את האי־שוויון, שכן השפעותיו מוגבלות, אבל זה כלי כלכלי ראוי לשימוש, והוא יכול להיות עוד דרך להילחם באי־שוויון.

גם במערכת המיסוי בישראל נראה שיש מקום לשלב את מס העיזבון, וזאת מכמה טעמים: ראשית, המסים הפרוגרסיביים, כגון מס הכנסה ומס רווחי הון, מוגבלים בשיעורם בשל הגלובליזציה. שנית, מס עיזבון בשיעור נמוך מפיק תמורה גבוהה, התועלת שלו היא בפרוגרסיביות שלו, ועלותו נמוכה יחסית. חשוב להדגיש שהתרומה של מס העיזבון גבוהה יותר בישראל בשל רמת האי־שוויון הגבוהה בה. במדינות שוויוניות יותר הפער בין התועלת לעלות יהיה קטן יותר. כאמור, בישראל רמת האי־שוויון בהכנסה היא מהגבוהות בארצות המפותחות. ההערכה היא שהאי־שוויון ברכוש בישראל חמור מהאי־שוויון בהכנסה, ומכאן חשיבותו הגדולה של מס העיזבון בצמצום הפערים העצומים. שלישית, שילוב מס עיזבון במערכת המיסוי בישראל עולה בקנה אחד עם התיאוריה הכלכלית שלפיה כדי ליצור מערכת מיסוי מיטבית יש להרחיב את בסיס המס ולהקטין את שיעורי המס. רביעית, מס עיזבון ומס ירושה הם חלק ממערכת המיסוי במדינות רבות ב־OECD כבר שנים רבות, ושכיחותם מעידה על חשיבותם במערכת מיסוי. המס נחשב לצודק בקרב מדינות OECD, וטיעון זה גובר על הטיעונים השליליים שבעניינו. חמישית, בישראל המיסוי העקיף גבוה יחסית למדינות OECD, ואילו המיסוי הישיר נמוך יחסית. נראה שמס עיזבון יכול לאזן מעט את מערכת המיסוי בישראל.

מסקנות עבודה זו תומכות בהטלת מס עיזבון בישראל בשיעור נמוך ומתוך התמקדות בפלח צר באוכלוסייה. נראה שהתועלת מהמס גבוהה. מס העיזבון מקטין פערים בחברה, תורם להרגשת הצדק בחברה, מקטין השפעות חיצוניות שליליות הנובעות מאי־שוויון חמור, והוא חלק ממערכת מיסוי אופטימלית. בשיעורי מס נמוכים ובתקרת פטור גבוהה העלות של המס נמוכה, משום שהתמריץ להתחמקות ולהעלמה קטן. ההשפעות המקרו־כלכליות נמוכות כאשר מתמקדים בעשירים, והפגיעה בעסקים קטנים שולית.

מסקנות עבודה זו עולות בקנה אחד עם המלצות דוח בן בסט שיש להטיל מס עיזבון בשיעור נמוך רק על ירושות שערכן גבוה. עם זאת, אין כאן המלצה מדויקת לשיעור המס הרצוי או לתקרת הפטור שיש להעניק, משום שאין מידע עדכני על היקף הירושות. אי־אפשר להשוות עבודה זו למחקרים בישראל, שכן הספרות הכלכלית בנושא לוקה בחסר. חשוב לציין שהטלת מס עיזבון בישראל תוסיף למאגר המידע על האי־שוויון ברכוש ועל ההעברות הבין־דוריות, דבר שישכלל ויעשיר את המחקר הכלכלי בישראל. מסקנות העבודה בנויות על בסיס תיאורטי בלבד הנשען על מחקרים מארצות הברית בעיקר. זאת ועוד, ייתכן שמניע ההורשה בישראל שונה ממניע ההורשה בארצות הברית, ושכדי להגיע לממצאים רלוונטיים יותר יש לחקור את התנהגות הפרטים בישראל ולבחון את חשיבות ההורשה בישראל.

ביבליוגרפיה

בן בסט, אבי, 2003. "הרפורמה במס הכנסה 2000: הרצוי והמצוי", http://economics.huji.ac.il/facultye/benbassat/texreform.pdf (אוחזר ב־31.10.2011)

בן בסט, אבי, אבידור אבני, דוד ברודט, אמיר ברנע, ציפי גל־ים, דוד גליקסברג, יצחק טמיר, שלמה יצחקי, יצחק סוארי, יוני קפלן ואמנון רפאל, 2000. *דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה*, תל אביב: רונן.

בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2004. *זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 49.

חזק, גדי, 2007. *האם המס בישראל אכן גבוה מדיי?*, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, התוכנית לכלכלה וחברה, סדרת מחלוקות בכלכלה.

פיטרמן, סילביה, 2000. *על מסים ושעדות או האם יכולנו לקבל רפורמת מס טובה יותר?*, ירושלים: בנק ישראל.

צדיק, עמי, ויעקב צ׳רטוף, 2009. *מדדי עוני ופער חברתי בישראל: ניתוח כלכלי*, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי.

ציטרין, בן־ציון, 2003. "זה הכסף של אבא שלי", *הארץ*, 22.12.2003.

רוט, לני, 2009. "מוות במבצע לזמן מוגבל", *גלובס*, 15.10.2009.

Bakija, Jon M., and Willian G. Gale, 2003. "Effects of Estate Tax Reform on Charitable Giving," *Tax Policy Issues and Options* 6: 1–8.

Barro, Robert, 1974. "Are Government Bonds Net Wealth?," *Journal of Political Economy* 82: 1095–1117.

Bernheim, B. Douglas, 2001. "Does the Estate Tax Raise Revenue?" in William G. Gale, James R. Hines Jr. and Joel Slemrod (eds.), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Edlund, Lena, and Wojciech Kopczuk, 2009. "Women, Wealth and Mobility," *American Economic Review* 99(1): 78–146.

Gale, William., and Maria G. Perozek, 2001. "Do Estate Taxes Reduce Saving?" in William G. Gale, James R. Hines Jr. and Joel Slemrod (eds.), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

Gale ,William, and Joel. B. Slemrod, 2001. *Rethinking the Estate and Gift Tax: Overview*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Working Paper 8205.

Gayer, Ted, and Harvey Rosen (eds.), 2008. *Public Finance* (8th edition), Washington, DC: Mcgraw hill.

Harl, Neil E., 2001. "Does Farm and Ranch Property Need a Federal Estate and Gift Tax Rate?" in William G. Gale, James R. Hines Jr. and Joel Slemrod (eds.), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Holcombe, Randall, 2002. "The Ramsey Rule Reconsidered," *Public Finance Review* 30 (November): 562–578.

Holtz-Eakin, Douglas, 2001. "The Death Tax: Investments, Employment, and Entrepreneurs," in William G. Gale, James R. Hines Jr. and Joel Slemrod (eds.), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Holtz-Eakin, Douglas, David Joulfaian and Harvey S. Rosen, 2001. "The Carnegie Conjecture: Some Empirical Evidence," in William G. Gale, James R. Hines Jr. and Joel B. Slemrod (eds.), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Joulfaian, David, 2000. "Estate Taxes and Charitable Bequests by the Wealthy," *National Tax Journal* 53(3): 743–763.

Kopczuk, Wojciech, 2007. "Bequest and Tax Planning: Evidence from Estate Tax Returns," *Quarterly Journal of Economics* 122(4): 1801–1854.

——, 2010. *Economics of Estate Taxation: A Brief Review of Theory and Evidence*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Working Paper 15741.

Kopczuk, Wojciech, and Emmanuel Saez, 2004. *Top Wealth Shares in the United States, 1916--2000: Evidence from Estate Tax Returns*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Working Paper 10399.

Kopczuk, Wojciech, and Joel B. Slemrod, 2000. *The Impact of the Estate Tax on the Wealth Accumulation and Avoidance Behavior of Donors*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Working Paper 7960.

Piketty, Thomas, and Emmanuel Saez, 2007. "How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective," *Journal of Economic Perspectives* 21(1): 3–24.

Poterba, James, and Scott Weisbenner, 2001. "The Distributional Burden of Taxing Estates and Unrealized Capital Gains at the Time of Death," in William G. Gale, James R. Hines Jr. and Joel B. Slemrod (eds.), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Schmalbeck, Richard, 2001. "Avoiding Federal Wealth Transfer Taxes," in William G. Gale, James R. Hines Jr. and Joel. Slemrod (eds.), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Slemrod, Joel, and Shlomo Yitzhaki, 2001. "Integrating Expenditure and Tax Decisions: The Marginal Cost of Funds and the Marginal Benefit of Projects," in William G. Gale, James R. Hines Jr. and Joel Slemrod (eds.), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Stiglitz, Joseph, 1978. "Notes on Estate Taxes, Redistribution, and the Concept of Balanced Growth Path Incidence," *The Journal of Political Economy* 86(2): S137–S150.

UN, 2009. *Human Development Report 2009*, United Nations Development Programme(UNDP), http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009.

Weil, David N., 2001. "The Saving of the Elderly in Micro and Macro Data," in William G. Gale, James R. Hines Jr. and Joel Slemrod (eds.), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

הופיע בסדרת נקודה למחשבה

1. **האם הקפיטליזם של המאה ה־21 יהיה לא שוויוני כמו של המאה ה־19?**
מאת תומס פיקטי