

תיאור וניתוח הכנסות המדינה בשנת 2022 והצעת התקציב בשנים 2023-2024

כתיבה: מאיר אזנקוט, כלכלן | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: י"ג בניסן תשפ"ג, 4 באפריל 2023

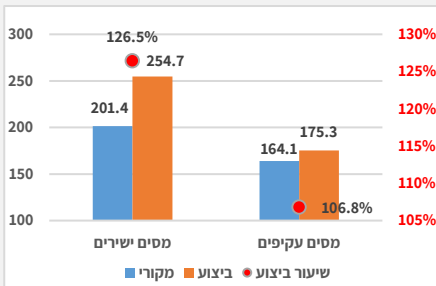
פיקוח תקציבי

תוכן העניינים

1	תמצית	
2	הכנסות המדינה	1
2	1.1 רקע	
5	1.2 מיסים ישירים	
7	1.3 מיסים עקיפים	
9	1.4 אומדן הטבות מס	
10	2. תיאור התפתחות גירעון או עודף בשנים 2019–2022	2
11	3. תוכנית סיוע כלכלי רב-שנתית להתמודדות עם משבר הקורונה	3
11	4. משקל הכנסות המדינה בתוצר	4
14	5. השפעת המיסים החדשים	5
16	6. אתגרים של מערכת המס בשנים הקרובות	6
16	6.1 אתגרים בעתיד	
17	6.2 המלצות ה-OECD	

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכספים ב-16 באפריל 2023, בהצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024. המסמך כולל נתונים על הכנסות המדינה בפועל בשנים 2019-2022 ובהצעות תקציב לשנים 2023-2024; על הגורמים המשפיעים על הכנסות המדינה, לרבות הטבות מס; על משקל הכנסות המדינה ממיסים בתוצר במדינות המפותחות, ותחזיות צמיחה של משרד האוצר, בנק ישראל וה-OECD לשנים 2023 ו-2024.



בתרשים מוצגים נתונים על הכנסות המדינה ממיסים בשנת 2022. הכנסות ממיסים ישירים היו כ-254.7 מיליארד ש"ח - כ-26.5% מעל הצפי; הכנסות ממיסים עקיפים היו כ-175.3 מיליארד ש"ח - כ-6.8% מעל הצפי. בעקבות הגידול בהכנסות המדינה בשנת 2022, נוצר עודף של כ-9.8 מיליארד ש"ח (בשנת 2021 היה גירעון של כ-69 מיליארד

ש"ח, בעיקר בגין ההוצאות על התוכנית הכלכלית להתמודדות עם נגיף הקורונה), לראשונה מאז שנת 1987. הגידול בהכנסות המדינה בשנת 2022 נבע בעיקר מגאות במגזר ההייטק, מעלייה במיסוי מקרקעין ומעליות בשוק ההון. מרכיבים אלו נחלשו לקראת סוף שנת 2022 ותחילת שנת 2023 בגין היחלשות במגזר ההייטק, ירידה במספר עסקאות הנדל"ן וירידות בשוק ההון. השינויים עשויים ללמד כי **מחזוריות עסקית המביאה לגידול בהכנסות ממיסים היא זמנית**, ועל כן מנקודת ראות פיסקלית עדיף לא להסתמך על הכנסות זמניות הנובעות מגאות כלכלית לשם הרחבת ההוצאות באופן קבוע, שכן מצב זה עשוי להוביל לגידול בגירעון המבני (גירעון שאינו נובע ממחזוריות בעסקים).

בלוח מוצג תקציב ביצוע הכנסות המדינה ממיסים ואגרות בשנים 2019-2022 והצעת התקציב לשנים 2023-2024.

שינוי	2024	2023	2022	2021	2020	2019	סוג המס
57.3%	264.2	249.3	254.7	216.2	167.0	168.0	מיסים ישירים
36.6%	194.7	180.6	175.3	161.2	138.6	142.5	מיסים עקיפים
9.7%	7.6	7.3	7.4	6.8	6.4	6.9	אגרות
46.9%	466.5	437.3	437.3	384.2	312.0	317.4	סך הכנסות

בשנת 2024 הצפי הוא 466.5 מיליארד ש"ח, גידול של **46.9%** לעומת 2019. שיעורי מס הכנסה בישראל פרוגרסיביים יחסית לממוצע ה-OECD. עם זאת, אומדן הטבות המס בשנת 2024 צפוי להיות כ-85 מיליארד ש"ח - כ-85% מהן במיסוי ישיר. הטבות במיסוי ישיר גורמות, בין היתר, לדברים אלה: משקל ההכנסות מהתוצר בישראל נמוך יחסית לממוצע ה-OECD; קיזוז הפרוגרסיביות הגבוהה יחסית שיש בשיעורי מס הכנסה; משקל המיסים הישירים בישראל מסך המיסים נמוך יחסית לממוצע במדינות המפותחות.

בשנת 2021 משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתוצר בישראל היה **32.2%**, בהשוואה ל-**34.1%** בממוצע ה-OECD. משקל ההכנסות ממיסים **ישירים** מהתוצר בישראל היה **21.3%**, בהשוואה ל-**23.2%** בממוצע ה-OECD ומשקל ההכנסות ממיסים **עקיפים** מהתוצר בישראל היה **11%**, בהשוואה ל-**10.8%** בממוצע ה-OECD.

צפי הכנסות המדינה לשנים 2023 ו-2024 מבוסס, בין היתר, על הצמיחה במשק. תחזית הצמיחה **המצטברת** של משרד האוצר לשנים 2023 ו-2024 היא כ-**6.3%**, של בנק ישראל כ-**6.1%** ושל ה-OECD כ-**6.5%**. לפי התחזית המקרו כלכלית של בנק ישראל, במקרה שבו הרפורמה המשפטית המוצעת תעבור ללא הסכמה, צפויה ירידה בצמיחה של **0.8%** עד **2.8%** בכל שנה בשלוש השנים הקרובות ביחס לתחזית המקורית - תלוי בעוצמת הפגיעה. במקרה כזה ההכנסות ממיסים בפועל בשנים 2023 ו-2024 עשויות להיות נמוכות מהתחזית באורח ניכר.

1. הכנסות המדינה

1.1 רקע¹

בסעיף 1 לחוק-יסוד: משק המדינה נקבע כי "מיסים, מלוות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו". כלומר, מס מוגדר כתשלום חובה המוטל על פי חוק. כנגד תשלום המס אין למשלם תמורה ישירה, אלא רק תמורה עקיפה, בדרך של קבלת שירותים ציבוריים, למשל חינוך, ביטחון, בריאות ורווחה.

בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות, יש שני סוגים עיקריים של מיסוי:

ישיר: מיסים המוטלים על הכנסה, רווח או התעשרות מפעילות מסוימת. בישראל המיסוי הישיר על יחידים הוא פרוגרסיבי (שיעור המס עולה בהתאם להכנסה) ועל חברות מוטל מס בשיעור אחיד. עם זאת, יש הטבות רבות, הן במס הכנסה והן במס חברות, המקזזות במידה מסוימת את הפרוגרסיביות של המיסוי הישיר.

עקיף: מס המוטל על הוצאה. המיסים העיקריים הם מס ערך מוסף (מע"מ), בלו על מוצרים שונים (דלקים, אלכוהול, סיגריות) מס קנייה ומכסי יבוא.

המיסים והאגרות מוטלים על ידי ארבע רשויות מינהליות, העוסקות במדיניות המיסים ובתשלומי החובה, לרבות קביעתם, גבייתם ואכיפתם:

משרדי הממשלה: בעיקר **רשות המיסים**, שבה כמה אגפים, לרבות מס הכנסה ומע"מ. רשות המיסים ממונה על גביית מיסים ישירים ומיסים עקיפים ועוסקת בתחומים נוספים, לרבות מתן מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי") ותשלומי פיצויים בגין נזקי מלחמה ובצורת. נוסף על כך, משרדי ממשלה אחרים גובים אגרות ותשלומי חובה – בעיקר משרד התחבורה, משרד המשפטים ומשרד הפנים – אשר חלקן מנותב לתקציב המדינה וחלקן לתקצוב שירותים עבורם משולמת האגרה.

המוסד לביטוח לאומי: גוף סטטוטורי הפועל לפי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה–1995, הפועל כמעין מוסד ביטוחי, קרי גובה תשלום שוטף בעת שגרה, המבטיח העברת תשלומים בעת הצורך. שלא כמו בביטוח פרטי, הפרמיה בביטוח לאומי אינה נקבעת לפי הסיכון של המבוטח, אלא לפי הכנסתו. הפרמיה היא חובה, וחלה על כל תושבי ישראל, למעט פטורים לפי חוק.

רשויות מקומיות: הרשויות המקומיות בישראל גובות ארנונה, אגרות והיטלי השבחה על נכסים שבתחום שיפוטן. לכל רשות יש מינהל מיסים משלה.

גופים אחרים: לדוגמה רשות שדות התעופה הגובה אגרות טיסה מהנוסעים ומחברות התעופה, הקרן לשמירת הניקיון הגובה היטלי הטמנה מהרשויות המקומיות וחברת כביש חוצה ישראל בע"מ הגובה אגרת שימוש או נסיעה בכביש 6 ועוד.

¹ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח הכנסות המדינה לשנים 2015–2016, פרק ז'.

על פי ספר התקציב, פרט להכנסות ממיסים ואגרות יש למדינה גם הכנסות מריבית, תמלוגים ותקבולים שונים; הכנסות ממלוות וממענקים מקומיים ומחול"ל; מלווה מהמוסד לביטוח לאומי.

בלוח 1 להלן מוצג תקציב הכנסות המדינה ממיסים ואגרות בשנת 2022.

לוח 1: תקציב הכנסות המדינה ממיסים ואגרות בשנת 2022 (במיליארדי ש"ח)²

תחום פעולה	שם תחום פעולה	מקורי	אומדן ביצוע	שיעור ביצוע
1	מס הכנסה	167.3	214.3	128.1%
2	מע"מ על מלכ"רים ומוסדות פיננסיים	17.3	15.0	86.8%
3	מס שבח	6.9	10.8	157.1%
4	מס רכישה	9.2	14.4	156.9%
7	מס מעסיקים	0.7	0.1	8.1%
	סך מיסים ישירים	201.4	254.7	126.5%
11	מכס והיטל על היבוא	2.8	3.0	106.4%
13	מס קנייה	22.2	23.6	106.4%
14	תקבולי מע"מ ברוטו	120.4	129.6	107.7%
18	בלו	18.7	19.0	101.8%
	סך מיסים עקיפים	164.1	175.3	106.8%
24	אגרות כלי רכב	5.2	5.3	101.3%
25	אגרות ורישיונות אחרים	1.8	2.1	117.1%
	סך אגרות	7.0	7.4	105.4%
	סך הכנסות ממיסים ואגרות	372.5	437.3	117.4%

בלוח אפשר לראות כי תחזית הכנסות המדינה ממיסים ואגרות לשנת 2022 הייתה כ-372.5 מיליארד ש"ח, ואומדן הביצוע בפועל היה 437.3 מיליארד ש"ח - שיעור ביצוע של **117.4%**. רוב הגידול בהכנסות מעבר לצפי היה במיסוי ישיר, ונבע בעיקר ממגזר ההייטק, משוק ההון ומענף הדיור. נציין כי **שנת 2022 הייתה השנה הראשונה מאז שנת 1987 שבה נרשם עודף תקציבי**, כלומר הכנסות המדינה היו גבוהות מההוצאות.³ בלוח 2 שלהלן מוצגים תקציבי הביצוע בשנים 2019-2022, והצעת התקציב לשנים 2023-2024.

בשנת 2022 הכנסות המדינה ממיסים היו גבוהות בכ-17.4% מהתחזית המקורית

לוח 2: תקציבי הכנסות המדינה 2019-2024 (במיליארדי ש"ח שוטפים)⁴

מספר	שם	ביצוע					תחום פעולה	
		2019	2020	2021	2022	2023	2024	שינוי מצטבר 2024-2022
1	מס הכנסה	140.4	139.3	183.5	214.3	216.2	232.7	8.6%
2	מע"מ על מלכ"רים ומוסדות פיננסיים	15.7	15.8	14.5	15.0	15.9	16.8	11.8%
3	מס שבח	4.4	4.5	8.1	10.8	7.9	7.2	-33.3%
4	מס רכישה	6.9	6.9	9.5	14.4	9.2	7.3	-49.2%
5	מס מכירה ומס רכוש	0.03	0.01	0.02	0.0	0.0	0.0	-22.7%

² משרד האוצר, קובצי פסקלי דיגיטלי: 2022, כניסה: 1 בדצמבר 2022; אומדן ביצוע 2022: אגף החשב הכללי, אומדן ראשוני לביצוע תקציב, גירעון הממשלה ומימונו, **ינואר-דצמבר 2022**, 11 ינואר 2023; אבי לבון, אגף הכלכלנית הראשית, דוא"ל, 28 במרץ 2023.

³ אגף החשב הכללי, אומדן ראשוני לביצוע תקציב, גירעון הממשלה ומימונו, **ינואר-דצמבר 2022**, 11 ינואר 2023.

⁴ **ביצוע שנים 2019-2020**: מאיר אזנקוט, **ניתוח הכנסות המדינה בהצעת תקציב לשנים 2021 ו-2022**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2021; ביצוע 2021 ותקציב מקורי 2022: משרד האוצר, קובצי פסקלי דיגיטלי: 2021 ו-2022, אחזור מיום: 1 בדצמבר 2022; ביצוע 2022: אגף החשב הכללי, אומדן ראשוני לביצוע תקציב, גירעון הממשלה ומימונו, **ינואר-דצמבר 2022**, 11 ינואר 2023, אבי לבון אגף הכלכלנית הראשית, דוא"ל, 28 במרץ 2023; **2023-2024**: משרד האוצר, **קובצי פסקאלי דיגיטאלי**, תאריך אחזור 30 במרץ 2023.

שינוי מצטבר 2024-2022	הצעה		ביצוע				תחום פעולה	
	2024	2023	2022	2021	2020	2019	שם	מספר
8.8%	0.1	0.1	0.1	0.5	0.5	0.6	מס מעסיקים	7
3.7%	264.2	249.3	254.7	216.2	167.0	168.0	מיסים ישירים	
10.6%	3.3	3.1	3.0	3.7	2.9	3	מכס והיטל על היבוא	11
10.6%	26.1	24.4	23.6	20.3	18.5	18.1	מס קנייה	13
11.0%	143.9	133.5	129.6	118.5	100.2	101.9	תקבולי מע"מ ברוטו (כולל בטחוני)	14
3.1%	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	בלו טבק	15
12.5%	20.9	19.2	18.6	18.3	16.5	19	בלו דלק	18
11.1%	194.7	180.6	175.3	161.2	138.6	142.5	מיסים עקיפים	
21.1%	6.4	6.2	5.3	5.1	4.7	4.9	אגרות כלי רכב	24
-42.5%	1.2	1.1	2.1	1.7	1.7	2.02	אגרות ורישיונות אחרים	25
2.9%	7.6	7.3	7.4	6.8	6.4	6.92	אגרות	
6.7%	466.5	437.3	437.3	384.2	312.0	317.4	סך הכנסות ממיסים ואגרות	
4,661%	0.5	1.2	0.01	0.01	0.01	0.02	ריבית במט"ח	34
-28.8%	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	ריבית בשקלים	35
-29.6%	0.4	0.5	0.6	0.13	0.1	0.1	בנק ישראל	41
-26.5%	0.5	0.5	0.6	1.45	0.02	0.05	תמלוגים ממפעלים עסקיים	42
9.6%	2.3	2.2	2.1	1.5	1.3	1.3	תמלוגים מאוצרות טבע	43
23.1%	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	1.4	תמלוגים מחברות ממשלתיות	44
157.9%	0.2	1.4	0.1	0.2	0.2	0.6	דיבידנדים מחברות ממשלתיות	45
			0.0	0.09	0.01	0.01	החזר על חשבון תקציב שנים קודמות	46
-34.3%	2.2	2.2	3.3	2.1	1.6	1.4	הכנסות משירותים שונים	47
-59.1%	0.3	0.3	0.7	0.6	0.2	0.4	הכנסה מיועדת מעל האומדן	48
-8.1%	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	דמי שימוש בנכסים ממשלתיים	50
-13.4%	7.1	9.0	8.2	6.7	4.2	5.9	סך הכנסות מריבית, תמלוגים ותקבולים שונים	
6.3%	473.6	446.3	445.5	390.9	316.2	323.3	סך תקבולים שוטפים	
-	-	-	0.0	0.00	0	0.02	הפרשות לפנסיה	73-71
-41.1%	0.6	0.6	1.1	0.6	0.3	0.5	הכנסות הון אחרות (הכנסות מרשות מקרקעי ישראל)	76/63
-8.3%	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.6	גביית קרן בשקלים	51
1.8%	0	0	0.0	0.02	0.02	0.02	גביית קרן במט"ח	53
-77.8%	3.6	5.8	16.3	13.6	0.7	1.1	הכנסות הון (הפרטה ומכירה של קרקעות המדינה)	75
6.9%	23.9	20.3	22.4	20.8	1.3	22.8	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	81
137.9%	127.8	124.4	53.7	161.3	191.0	119.2	הכנסה מאמיסיות והפקדות ומלוות פנים ⁵	82/83
119.9%	23.0	12.1	10.5	3.6	74.4	17.4	מלוות ומענקים מחו"ל	90/84
71.1%	180.2	164.5	105.3	201.2	269.1	162.6	תקבולים ממלוות וחשבון הון	
18.7%	653.7	610.7	550.8	592.1	585.3	485.9	סך הכול חלק א' + חלק ב'	

בלוח אפשר לראות כמה דברים:

צפי הכנסות ממיסים ואגרות בשנת 2024 הוא 466.6 מיליארד ש"ח – גבוה בכ-6.7% לעומת שנת 2022

- סך ביצוע **הכנסות ממיסים ואגרות** בשנת 2019 היה כ-317.4 מיליארד ש"ח, ובשנת 2022 היה כ-473.3 מיליארד ש"ח – **עלייה של 37.8%**; צפי הכנסות ממיסים ואגרות בהצעת התקציב לשנת 2024 הוא 466.5 מיליארד ש"ח – גידול של **6.7%** לעומת שנת 2022.

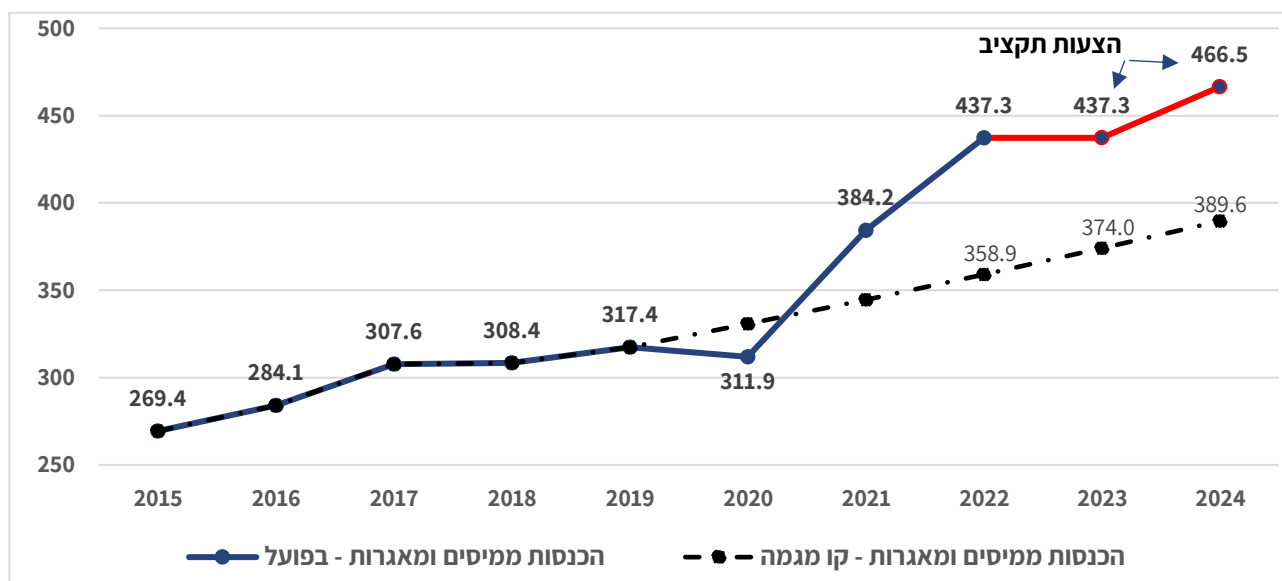
⁵ הכנסה מאמיסיות – בעיקר הנפקת אג"ח של המדינה.

- סך ביצוע הכנסות מהמיסים **הישירים** בשנת 2019 היה כ-168 מיליארד ש"ח; בשנת 2022 היה 254.7 מיליארד ש"ח – **גידול של 51.6%**. צפי הכנסות ממיסים ישירים בהצעת התקציב לשנת 2024 הוא 264.2 מיליארד ש"ח – גידול של **3.7%** לעומת שנת 2022.
- סך ביצוע הכנסות מהמיסים **העקיפים** בשנת 2019 היה כ-142.5 מיליארד ש"ח; בשנת 2022 היה 175.3 מיליארד ש"ח – **גידול של 23%**. צפי הכנסות ממיסים עקיפים בהצעת התקציב לשנת 2024 הוא 194.7 מיליארד ש"ח – גידול של **11.1%** לעומת שנת 2022.

בתרשים 1 שלהלן מוצגים כלל תקציבי הביצוע של הכנסות ממיסים ואגרות בשנים 2015–2022 והצעות התקציב לשנים 2023–2024, וכן קו מגמה כפי שהיה צפוי להיות אם השינוי הממוצע בשנים 2015–2019, שהיה 4.2%, היה נשמר גם בשנים הבאות.

תרשים 1: ביצוע הכנסות ממיסים ומאגרות בשנים 2019–2015, והצעות לשנים 2023–2024

(במיליארדי ש"ח)⁶



אפשר לראות שההכנסות ממיסים ומאגרות בשנת 2020 היו נמוכות מקו המגמה, בין היתר, בגין משבר הקורונה; בשנת 2021 ההכנסות הם עלו מעל קו המגמה, וכאמור לעיל, בשנת 2022 חל זינוק בהכנסות. על פי קו המגמה סך ההכנסות ממיסים ואגרות בשנת 2024 היה צפוי להיות 389.6 מיליארד ש"ח לעומת 466.5 מיליארד ש"ח לפי הצעת התקציב – **גבוה ב-19.7%**.

1.2 מיסים ישירים⁷

כאמור, ההכנסות ממיסים ישירים עלו במהירות בשנים 2021 ו-2022. יש כמה סיבות לגידול המהיר, והעיקריות שבהן:

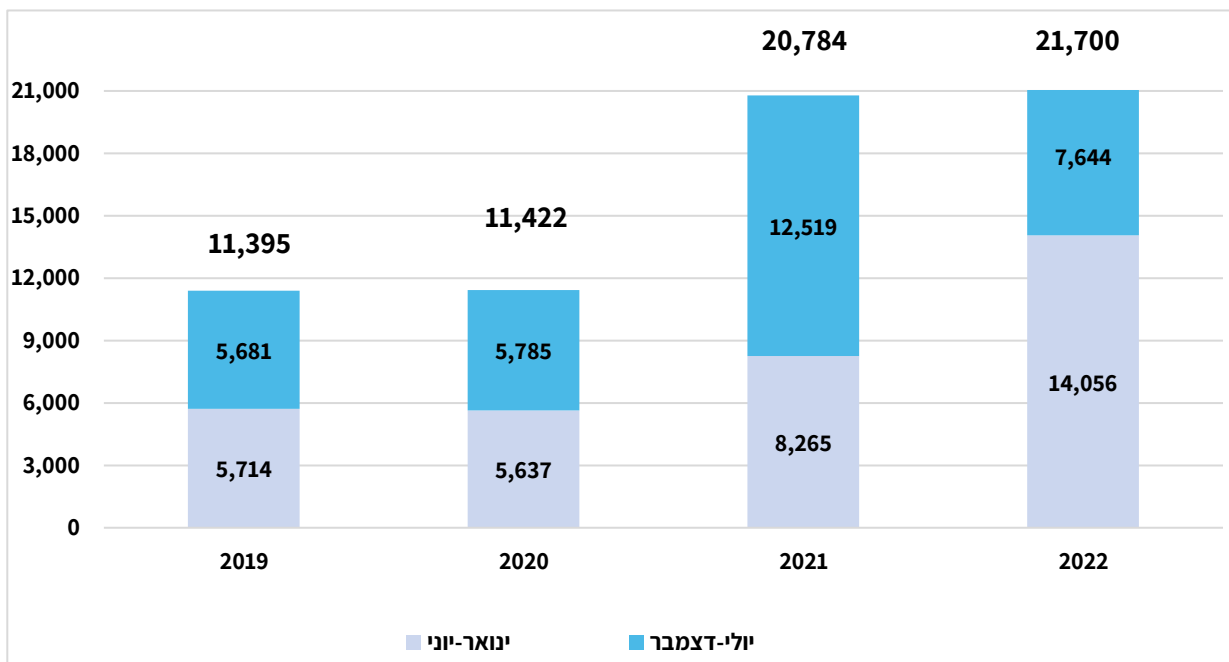
⁶ משרד האוצר, **קובצי פיסקאלי דיגיטאלי** לשנים 2015–2021, תאריך אחזור 13 במרץ 2023. **2022**: אבי לבון אגף הכלכלנית הראשית, מינהל הכנסות המדינה, דוא"ל, 28 במרץ 2023; **2023–2024**: משרד האוצר, **קובצי פיסקאלי דיגיטלי**, כניסה: 30 במרץ 2023.

⁷ רשות המיסים, **הכנסות המדינה ממסים מינואר 2021 עד יוני 2022 – בסימן התאוששות מהמשבר 2020**, 3 באוגוסט 2022.

- **גידול בהכנסות ממיסוי מקרקעין** – הכנסות אלו צמחו במהירות במשך שנת 2021 והגיעו לשיאן בחודש אוקטובר – עלייה של 231% בהכנסות ממס שבח ועלייה של 211% בהכנסות ממס רכישה, לעומת חודש אוקטובר 2019. הגידול החד נבע ממספר העסקאות, ובין היתר, מהצפי להעלאת מס הרכישה למשקיעים בשלהי שנת 2021. במחצית הראשונה של שנת 2022 נצפה המשך גידול בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2021, אך הגידול הלך ופחת.

בתרשים 2 שלהלן מוצגות ההכנסות ממיסוי מקרקעין משנת 2019 עד אוקטובר 2022.

תרשים 2: הכנסות ממיסוי מקרקעין 2019 עד אוקטובר 2022 (מיליוני ש"ח)⁸



בתרשים אפשר לראות שההכנסות ממיסוי מקרקעין בחודשים ינואר-יוני 2019 היו כ-5.7 מיליארד ש"ח, בחודשים ינואר-יוני 2022 היו כ-14 מיליארד ש"ח – עלייה של **146%** לעומת התקופה המקבילה בשנת 2019 – עלייה של כ-**149.3%** לעומת התקופה המקבילה בשנת 2020 ועלייה של כ-**70%** לעומת התקופה המקבילה בשנת 2021. בחודשים ינואר-אוקטובר 2022 ההכנסות ממיסוי מקרקעין היו 21.7 מיליארד ש"ח – גידול ריאלי של 41% בהכנסות ממס רכישה ו-22% בהכנסות ממס שבח לעומת ינואר-אוקטובר 2021. עיקר הגידול היה בתחילת השנה, ובספטמבר-אוקטובר 2022 הייתה ירידה לעומת ספטמבר-אוקטובר 2021.

- **גידול בהכנסות מרווחי הון ואופציות לעובדים** – שנת 2021 התאפיינה בגידול ניכר בהכנסות ממיסים על רווחי הון של יחידים, בסקירה של רשות המיסים נכתב שהגידול

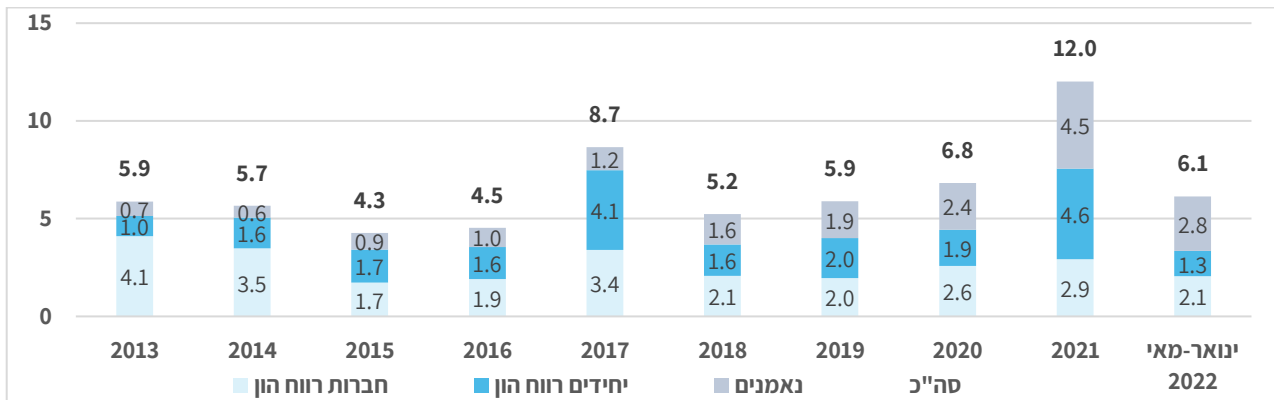
הגידול בהכנסות ממסים בשנת 2022 נבע בעיקר מגאות במגזר ההייטק, ממיסוי מקרקעין ומשוק ההון

⁸ שם; רשות המיסים, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013-2022](#), 13 בדצמבר 2022. בשנת 2022 לא היו נתונים על מחצית שנייה שלמה, ולכן הנתון משקף את חודשים יולי-אוקטובר בלבד (ללא נובמבר ודצמבר 2022).

בהכנסות ממס הכנסה מרווחי הון של יחידים בשנת 2021 היו גבוהים בכ-169% לעומת שנת 2019, בעיקר **בחברות הייטק** החל במחצית השנייה של שנת 2020 ולאורך 2021. בעקבות זאת, בעלי מניות בחברות הנרכשות והעובדים רשמו הכנסות ניכרות מרווחי הון בגין מימוש אחזקות ואופציות שהיו בידיהם.⁹ יש לציין שחלק ממימשי האופציות לעובדים נכללו בניכויים משכר.

בתרשים 3 שלהלן מוצגות ההכנסות ברוטו מרווחי הון (רווחי הון יחידים, רווחי הון חברות ונאמנים) משנת 2013 ועד חודש מאי 2022 במיליארדי ש"ח.

תרשים 3: הכנסות מרווחי הון ונאמנים בשנים 2013 עד מאי 2022 (במיליארדי ש"ח שוטפים)¹⁰



בתרשים אפשר לראות שבשנת 2019 סך הכנסות ממיסים מרווחי הון ונאמנים היה כ-5.9 מיליארד ש"ח – עלייה של כ-104% לעומת 2021. סך ההכנסות בחודשים ינואר-מאי 2022 בלבד היה כ-6.1 מיליארד ש"ח. לפי דוח רשות המיסים, ההכנסות הגבוהות מרווחי הון נבעו מעסקה מסוימת ולאחר ינואר 2022 הייתה חזרה למגמה בשנים קודמות.

1.3 מיסים עקיפים¹¹

כלל ההכנסות ממיסים עקיפים בשנת 2021 היה כ-161 מיליארד ש"ח, ובשנת 2022 כ-175.3 מיליארד ש"ח – גידול של 8.7%. בשנת 2021 חל גידול בצריכה הפרטית, בעקבות פתיחת המשק ותהליך ההתאוששות לאחר משבר הקורונה. הגידול בצריכה בא לידי ביטוי בעלייה בהכנסות ממע"מ מקומי וממע"מ יבוא (נטו לאחר החזרי מע"מ).

לפי דוח של רשות המיסים, בשנת 2021 ובמחצית הראשונה של 2022 הייתה צמיחה ברוב ענפי המשק. במחצית הראשונה של 2022 העלייה של ההכנסות ממע"מ בענף האירוח ובענף הבידור והאומנות היו 44%-ו-60% בהתאמה, בהשוואה למחצית הראשונה של 2021. במחצית הראשונה

⁹ התשלומים שרשות המיסים כתבה עליהם בסקירה היו כאלה הגבוהים ממיליון ש"ח בכל תשלום; בשנת 2021 הסתכמו רווחי הון של יחידים ב-5.04 מיליארד ש"ח בהשוואה ל-1.87 מיליארד ש"ח בשנת 2019.

¹⁰ רשות המיסים, [הכנסות המדינה ממיסים מינואר 2021 עד יוני 2022 – בסימן התאוששות מהמשבר 2020](#), 3 באוגוסט 2022

¹¹ שם.

של 2022 ענף הפעילות בנדל"ן וענף הבינוי נמצאים בעלייה ניכרת, וההכנסות ממע"מ בענפים אלה היו 53%-ו 26% בהתאמה בהשוואה למחצית הראשונה של 2021.

ההכנסות מסולר עלו בצורה ניכרת בחודשים ינואר–מאי 2022. סיבה אפשרית לעלייה זו היא כניסתה של הרפורמה בחודש ינואר 2022 לתוקף. מטרת הרפורמה הייתה התמודדות עם אובדן הכנסות ממיסי בלו ומס קנייה על דלק, בשל מהילת שמני סיכה וממיסים בדלק. בעקבות זאת, הצטמצמו היקפי היבוא והייצור של חומרים אלה וגדלה הצריכה של הסולר – ואיתה גדלו ההכנסות ממיסים.

בשנים האחרונות, בשל כניסתה של רפורמה בנושא ביטול הדרגתי של הישבון בלו¹² על סולר לעסקים, יש צפי להעלאת תשלומי נטו של הבלו על הסולר (תשלומים ברוטו פחות החזרי בלו – הישבון). סך הישבון בשנת 2018 היה כ-3.59 מיליארד ש"ח ובשנת 2022 כ-2.8 מיליארד ש"ח – **קיטון של 21.8%**¹³. למעשה, הקיטון בהישבון הוא קיטון של אובדן הכנסות, ובמילים אחרות: הכנסות המדינה מבלו עלו.

לפי אומדן השפעת המיסים החדשים על הכנסות המדינה בשנים 2023–2027 (ראו עליו בלוח 6 להלן), בשנים 2023–2024 צפוי גידול של **כמיליארד ש"ח בהכנסות המדינה בעקבות ביטול הדרגתי של הישבון**.

בשנת 2022 מספר כלי רכב נוסעים שיובאו לישראל היה 306,087, בהשוואה ל-261,064 בשנת 2021 – עלייה של **17.2%**. מספר כלי רכב מסחריים שיובאו בשנת 2022 ירד ב-3% בהשוואה לשנת 2021.¹⁴

סביר להניח שבשנים הבאות נראה עלייה נוספת ביבוא כלי רכב חשמליים, שאומנם מחירים גבוה יחסית, אולם הן אינן צורכות דלק וסולר, ולכן יש צפי לירידה יחסית בהכנסות **מבלו** על דלק וסולר. לעומת זאת, בינואר 2023 הועלה המס על כלי רכב חשמליים. לפי איגוד יבואני הרכב בישראל בשנת 2021 יובאו כ-11,300 כלי רכב חשמליים ובשנת 2022 יובאו כ-28,100 כלי רכב חשמליים – **עלייה של 149%**¹⁵.

¹² בינואר 2005 אישרה ועדת הכספים העלאה הדרגתית של הבלו על הסולר, ובמקביל הושב הבלו על כלי רכב למטרות עסקים כגון משאיות, אוטובוסים וכדומה (ההחזר נקרא הישבון). במרץ 2018 אישרה ועדת הכספים רפורמה, שלפיה הישבון יבוטל בהדרגה, כדי לעודד בעלי כלי רכב לעבור לאמצעי הנעה חלופיים, כגון גז טבעי וחשמל. להרחבה: ויקטור פתאל, [הצעה לבטל את הסדר הישבון הבלו על הסולר לתחבורה ולהעלות את הבלו על הגז הטבעי לתחבורה – תיאור וניתוח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2017.

¹³ משרד האוצר, [קובצי פיסקלי דיגיטלי לסעיפי התקציב לשנים 2018–2021](#), כניסה: 26 בינואר 2023. שנת **2022**: אבי לבון, אגף הכלכלנית הראשית, מינהל הכנסות המדינה, דוא"ל, 28 במרץ 2023 (קוד תקנה: 00180103).

¹⁴ רשות המיסים, [יבוא מוצרים בני קיימא לחודש דצמבר 2022](#), 11 בינואר 2023.

¹⁵ איגוד יבואני הרכב בישראל, [מחולל הנתונים – כלי רכב חשמליים](#) שנים 2021–2022, כניסה: 29 בינואר 2023.

1.4 אומדן הטבות מס

בלוח 3 שלהלן מוצגים אומדנים של הטבות מס בשנים האחרונות, והצפי לשנים 2023 ו-2024.

לוח 3: אומדן הטבות המס (במיליארדי ש"ח)¹⁶

שינוי		2024	2023	2022	2021	2019	2015	2010	סעיף
-2022	-2010								
2024	2024								
6%	131%	72.1	68.5	68.1	64.7	54	40.3	31.2	חלק ראשון: מיסים ישירים
-19%	-6%	5.2	5.1	6.4	5.6	5.1	7.8	5.5	הטבות לגורמי ייצור
-2%	109%	32.8	31.8	33.2	31	27.8	17.6	15.7	הטבות לחיסכון ולשוק ההון
5%	194%	9.1	8.7	8.7	8.4	6.5	4.5	3.1	רווחה ופיזור אוכלוסייה
57%	684%	13.3	11.3	8.5	8.3	6.7	4	1.7	הטבות למשפחה (פרט פטור קצבאות ילדים)
5%	470%	5.7	5.7	5.4	5.2	3.6	1.8	1	הטבות שונות במס הכנסה
-3%	84%	1.8	1.7	1.9	1.8	0.4	0.3	1	טובות הנאה (Fringe Benefits)
5%	35%	4.2	4.2	4.0	4.4	3.8	4.3	3.1	הטבות במיסוי נדל"ן
2%	202%	11.8	14.2	11.5	11.1	11.9	9.1	3.9	חלק שני: מיסים עקיפים
17%	589%	5.5	6.5	4.7	5	5.7	4	0.8	מכס ומס קנייה
-8%	102%	6.3	7.7	6.8	6	6.1	5.1	3.1	מע"מ (החל משנת 2015 כולל רכישות מחו"ל)
11%	900%	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.3	0.1	חלק שלישי: אגרות
5%	142%	84.9	83.7	80.5	76.6	66.7	49.6	35.1	סך הכול

מהלוח אפשר ללמוד כמה דברים:

- בשנת 2024 סך ההטבות המס נאמד בכ-84.9 מיליארד ש"ח – עלייה של 142% בהשוואה ל-2010 ושל 5% בהשוואה ל-2022.
- בשנת 2024 סך הטבות במיסוי ישיר נאמד בכ-72.1 מיליארד ש"ח – עלייה של 131% לעומת 2010 ושל 6% לעומת 2022.
- בשנת 2024 סך הטבות במיסוי עקיף נאמד בכ-11.8 מיליארד ש"ח – עלייה של 202% לעומת 2010 ושל 2% לעומת 2022.

אומדן הטבות המס
לשנת 2024 הוא כ-85%
מיליארד ש"ח; כ-85%
ממנו במיסוי ישיר

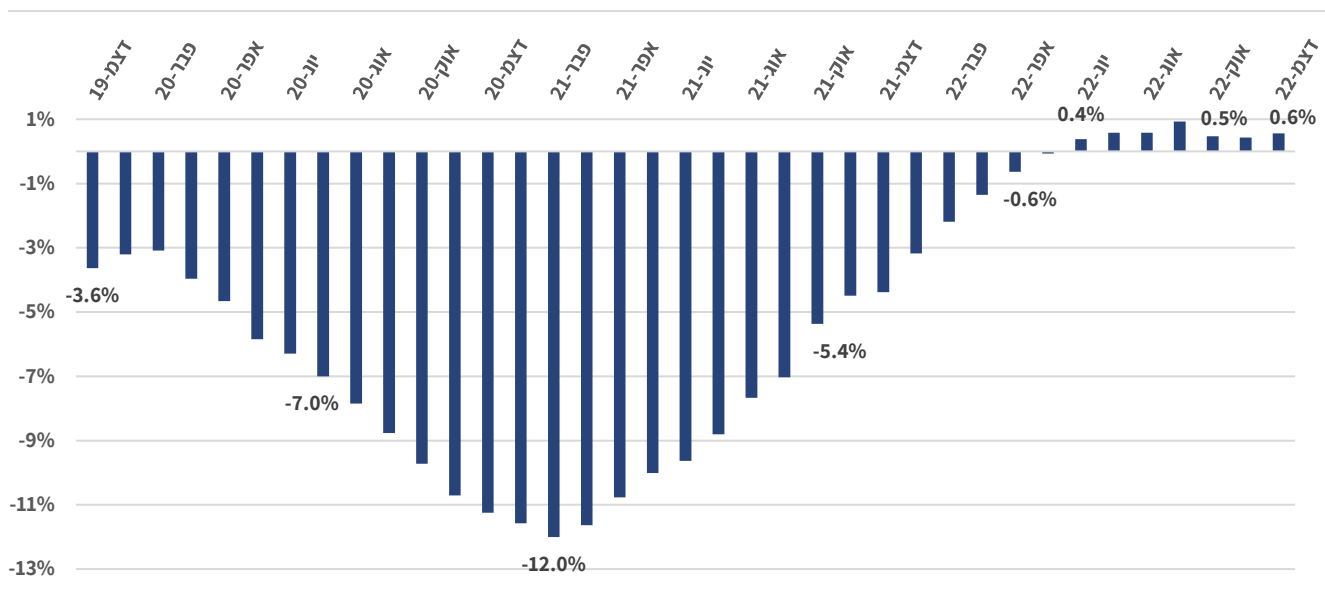
בשנת 2024 משקל הטבות המס הישיר מכלל הטבות המס צפוי להיות כ-85%, בהשוואה לכ-89% בשנת 2010. הטבות במס הישיר מבטלות, במידת מה, את השפעת הפרוגרסיביות הקיימת במס הכנסה. זוהי אחת הסיבות לכך שמשקל המיסים הישירים בישראל מכלל המיסים נמוך יחסית לממוצע ב-OECD, למרות ששיעור מס הכנסה בישראל גבוה יחסית (ראו בתרשים 6 להלן).

¹⁶ מאיר אזנקוט, ניתוח הכנסות המדינה בהצעת התקציב לשנים 2021 ו-2022, מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2021; משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנות כספים 2023 ו-2024, מרץ 2023.

2. תיאור התפתחות גירעון או עודף בשנים 2019-2022

בתרשים 4 שלהלן מוצגת התפתחות גירעון או עודף המצטבר ב-12 חודשים אחרונים בשיעור מהתוצר, מדצמבר 2019 עד דצמבר 2022.

תרשים 4: התפתחות גירעון או עודף המצטבר ב-12 חודשים אחרונים בשיעור מהתוצר (באחוזים)¹⁷



אפשר לראות כי הגירעון המצטבר ב-12 חודשים שהסתיימו בדצמבר 2019 היה **3.6%** תוצר; הגירעון גדל עד לשיא של **12%** תוצר ב-12 החודשים שקדמו לפברואר 2021, שכללו את תקופות השיא של משבר הקורונה; מאז הגירעון פחת עד ליוני 2022, שבו נוצר **עודף מצטבר** של 0.4% תוצר ב-12 החודשים שקדמו ליוני 2022, אשר עלה עד ל-0.9% תוצר בספטמבר 2022.

עם זאת, העודף שנוצר הוא זמני, שכן בחודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר 2022 נרשמו גירעונות של 3.1 מיליארד ש"ח, 1.7 מיליארד ש"ח וכ-18.7 מיליארד ש"ח בהתאמה. **סך העודף המצטבר בשנת 2022 היה 9.8 מיליארד ש"ח** (בשנת 2021 היה גירעון של כ-69 מיליארד ש"ח, בעיקר בגין ההוצאות על התוכנית הכלכלית להתמודדות עם נגיף הקורונה).

סיבות אפשריות לגידול בגירעון בחודשים האחרונים הן דשדוש בעסקאות נדל"ן אחדות (סיבה אפשרית לכך היא התפוגגות השפעת הקדמת הרכישות בענף הנדל"ן בעקבות עליית מס הרכישה); ירידות בשוק ההון, ובייחוד במניות הטכנולוגיה, שהובילה להיחלשות ההייטק.

שינויים אלו עשויים ללמד כי מחזוריות עסקית המביאה לגידול בהכנסות ממיסים היא זמנית, ועל כן מנקודת ראות פיסקלית אין להסתמך על הכנסות זמניות הנובעות מגאות כלכלית לשם הרחבת ההוצאות באופן קבוע, שכן מצב זה עשוי להוביל לגידול בגירעון המבני (גירעון שאינו

לקראת שנת 2022 ותחילת 2023 נחלשו הגורמים לגידול הכנסות המדינה ממסים – מגזר ההייטק, מיסי מקרקעין ושוק ההון.

¹⁷ אומדן ביצוע 2022: אגף החשב הכללי, אומדן ראשוני לביצוע תקציב, גירעון הממשלה ומימונו, [ינואר-דצמבר 2022](#), 11 ינואר 2023.

נובע ממחזוריות בעסקים). כאמור, שנת 2022 היא הראשונה מאז שנת 1987 שבה נרשם עודף תקציבי.

3. תוכנית סיוע כלכלי רב-שנתית להתמודדות עם משבר הקורונה

במרץ 2020 התפרץ נגיף הקורונה בישראל, לצורך התמודדות הממשלה עם המשבר מבחינה בריאותית וכלכלית גובשה התוכנית הכלכלית לסיוע למשק. התקציב לתוכנית הגיע מארבעה מקורות: סיוע מתקציב המדינה; סיוע באמצעות אשראי ותזרים; סיוע באמצעות המוסד לביטוח לאומי, מעבר לסיוע הישיר מאוצר המדינה; סיוע באמצעות הקטנת הכנסות המדינה.

בלוח 4 שלהלן מוצגים מקורות הסיוע של התוכנית הכלכלית, והביצוע בשנים 2020-2022.

לוח 4: נתוני ביצוע התוכנית הכלכלית לפי מקורות הסיוע (במיליארדי ש"ח)¹⁸

שיעור ביצוע ממסגרת	ביצוע מצטבר 2022 (מזומן והתחייבויות)	ביצוע מצטבר -מזומן 2020-2022	ביצוע מצטבר מזומן 2022	סכום מסגרת	מקור ההוצאה
94.5%	138.7	132.9	8.7	146.7	סיוע מתקציב המדינה
80.7%	28.5	28.5	0.2	35.3	סיוע באמצעות אשראי ותזרים
92.5%	11.1	11.1	-0.8	12.0	סיוע באמצעות המוסד לביטוח לאומי
95.8%	2.3	2.3	1.1	2.4	סיוע באמצעות הקטנת הכנסות המדינה
92.0%	180.6	174.7	9.1	196.3	סך הכול

אפשר לראות שהביצוע המצטבר (במזומן ובהתחייבויות) מתקציב המדינה משנת 2020 ועד דצמבר 2022 היה 138.7 מיליארד ש"ח – שיעור הביצוע מתקציב המדינה היה 94.5%. מסגרת התקציב מארבעת המקורות הייתה 196.3 מיליארד ש"ח והביצוע המצטבר (במזומן ובהתחייבויות) באותה התקופה הייתה 180.6 מיליארד ש"ח – שיעור הביצוע היה 92%.

4. משקל הכנסות המדינה בתוצר

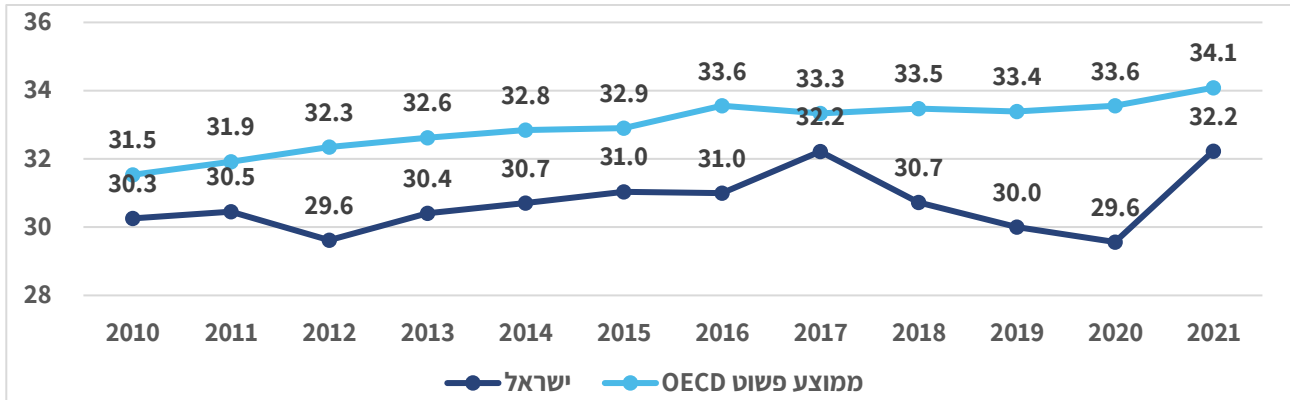
בהשוואה בין מדינות מקובל למדוד את "נטל המס", משקל הכנסות המדינה ממיסים בתוצר. בתרשים 5 מוצג משקל הכנסות המדינה ממיסים במדינות ה-OECD בשנים 2010-2021.

תרשים 5: משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD (באחוזים)¹⁹

בשנת 2021 משקל הכנסות המדינה ממיסים בישראל בתוצר היה 32.2%, בהשוואה ל-34.1% בממוצע ה-OECD

¹⁸ אגף החשב הכללי, אומדן ראשוני לביצוע תקציב, גירעון הממשלה ומימונו, [ינואר-דצמבר 2022](#), 11 ינואר 2023.

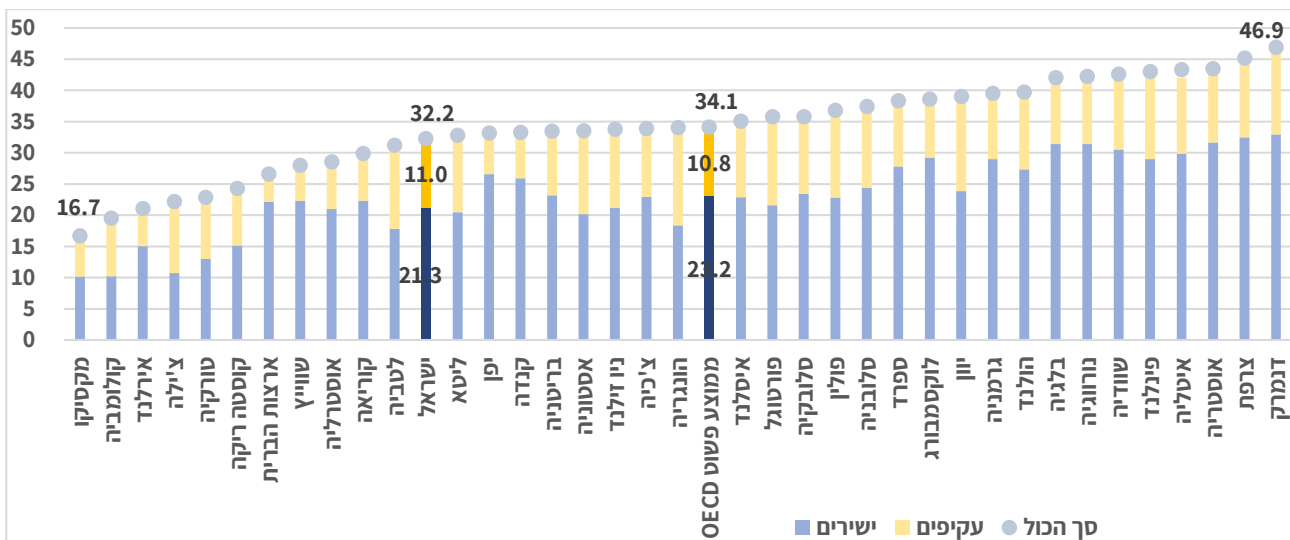
¹⁹ OECD Stat, [Comparative tables: Tax revenue as percent of GDP](#), accessed: April 3rd 2023.



בתרשים אפשר לראות כי נטל המס בישראל הוא בין 29.6% בשנים 2012 ו-2020 ל-32.2%. בשנים 2021 ו-2017, בשנת 2021 הייתה עלייה ניכרת של 2.6 נקודות אחוז לעומת 2020. הממוצע הפשוט של 38 מדינות ה-OECD עלה לאורך השנים: בשנת 2010 היה 31.5% ובשנת 2021 עלה ל-34.1% – עלייה של 2.6 נקודות אחוז. בשנים 2017-2020 היה נטל המס במדינות ה-OECD יציב יחסית, ובשנת 2021 עלה ב-0.5 נקודת אחוז לעומת שנת 2020.

בתרשים 6 שלהלן מוצגים שיעור המיסים הישירים והעקיפים בתוצר במדינות ה-OECD בשנת 2021.

תרשים 6: משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתוצר במדינות ה-OECD (באחוזים) ²⁰

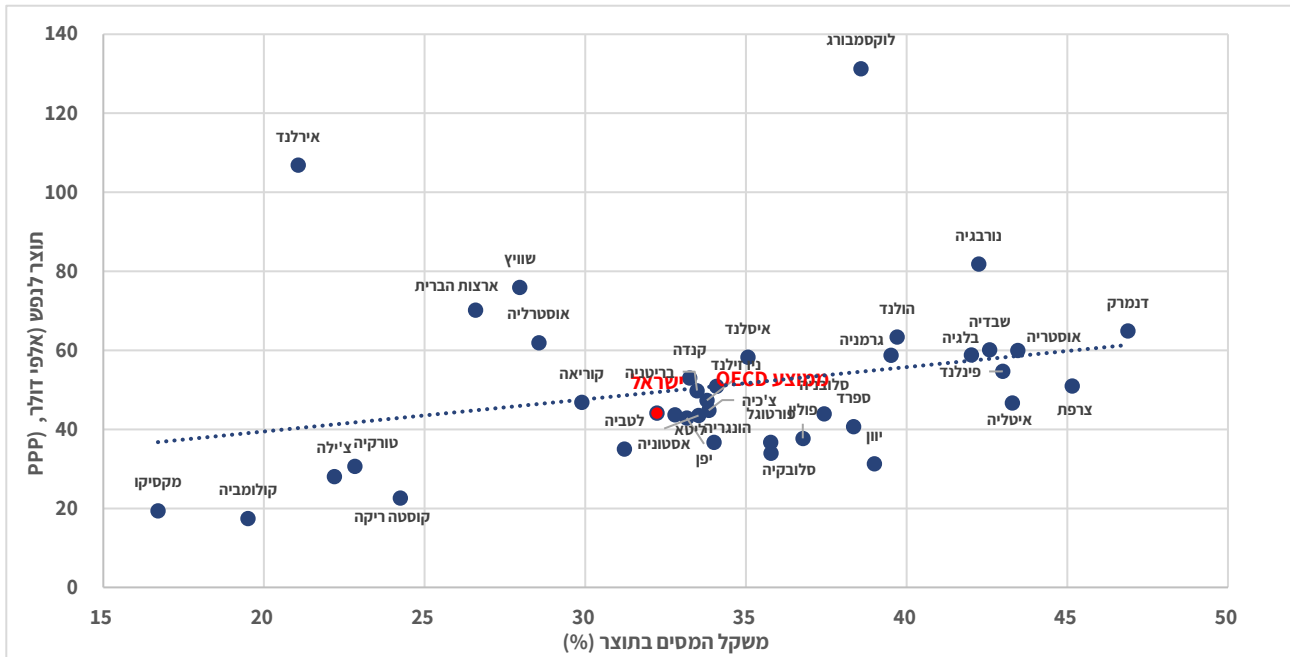


אפשר לראות בתרשים כי בשנת 2021 משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתוצר בישראל היה 32.2%. ישראל דורגה אפוא במקום 27 מתוך 38 מדינות ה-OECD; הממוצע הפשוט של מדינות ה-OECD היה 34.1%; בדנמרק המשקל האמור בתוצר היה הגבוה ביותר – 46.9% ובמקסיקו הוא היה הנמוך ביותר – 16.7%. משקל הכנסות ממיסים ישירים מהתוצר בישראל היה 21.3%,

²⁰ ש.מ.

והמוצע הפשוט של מדינות ה-OECD היה 23.2%. משקל ההכנסות ממיסים עקיפים מהתוצר בישראל היה 11%, והמוצע הפשוט של מדינות ה-OECD היה 10.8%. בתרשים 7 להלן מוצג משקל הכנסות המדינה בתוצר והתוצר לנפש בשנת 2021.²¹

תרשים 7: משקל הכנסות המדינה בתוצר והתוצר לנפש בשנת 2021²¹



אפשר לראות כי יש מתאם חיובי בין נטל המס לבין תוצר לנפש, אולם לא ברור אם יש ביניהם קשר סיבתי ומה כיוונו. מדינות צפון ומערב אירופה מאופיינות בנטל מס גבוה יחסית ובתוצר לנפש גבוה: ארה"ב ואירלנד מאופיינות בנטל מס נמוך ותוצר לנפש גבוה, מדינות דרום אמריקה וטורקיה מאופיינות בנטל מס נמוך, ובתוצר לנפש נמוך יחסית. **ישראל ממוקמת במרכז המפה**, ובה התוצר לנפש ונטל המס נמוכים במעט, בהשוואה למוצע ה-OECD.

בלוח 5 שלהלן מוצגים משקל רכיבי הכנסות המדינה בישראל ובמוצע של מדינות ה-OECD בהתאם לסיווג המיסים לפי הגדרות ה-OECD.

לוח 5: משקל רכיבי הכנסות המדינה מהתוצר בישראל ובמוצע ה-OECD (סיווג ה-OECD, 2021)²²

פער בנקודות אחוז	מוצע OECD	ישראל	סיווג לפי OECD
-0.2	11.8%	11.7%	מס הכנסה ורווחי הון (לרבות מס חברות ועצמאיים)
-4.0	9.0%	5.0%	ביטוח לאומי
+0.5	0.5%	0.9%	ניכוי מס במקור מעבודה
+1.7	1.9%	3.6%	מיסי רכוש
+0.2	10.8%	11.0%	מיסים על מוצרים ושירותים (לרבות מע"מ, מס קנייה ומכס)
-0.1	0.1%	0.0%	מיסים אחרים
-1.9	34.1%	32.2%	סך הכול

²¹ ש.ם.

²² ש.ם.

מהלוח אפשר ללמוד שבשנת 2021 משקל ההכנסה מדמי ביטוח לאומי בתוצר היה 5.0% בישראל וכ-9.0% בממוצע ה-OECD – **גבוה ב-4 נקודות אחוז מישראל**; משקלה בתוצר של ההכנסה ממס הכנסה ומרווחי הון בישראל היה 11.7% בדומה לממוצע מדינות ה-OECD שהיה 11.8%; משקל הכנסות ממיסי רכוש בתוצר היה 3.6% בישראל ובממוצע מדינות ה-OECD היה 1.9% – **נמוך ב-1.7 נקודות אחוז מישראל**.

בהשוואה של נטל המס יש להביא בחשבון כמה **הבדלים** בין המדינות המפותחות:²³

- ברוב מדינות ה-OECD מרכיב הפרשות לפנסיה נכלל בהכנסות המדינה ממיסים, שכן הפנסיה היא ממלכתית. בישראל הפרשות לפנסיה אינן נכללות בהכנסות המדינה, שכן הן מופרשות לחברות במגזר הפרטי (חברות הביטוח והפנסיה). אילו נכללו הפרשות לפנסיה בהכנסות המדינה ממיסים בישראל, נטל המס בשנת 2020 היה גדל בכ-2.8 נקודות האחוז.
- בשנת 2021 תשלומי דמי הביטוח הלאומי שמפרישים המעסיקים בישראל היו 1.6% **מהתוצר** – נמוך מממוצע פשוט של ה-OECD, שהיה 5% **מהתוצר**. בהקשר זה יש לציין כי במדינות אירופה המעסיקים מפרישים סכומים לביטוח בריאות, ומשנת 1995 המעסיקים בישראל אינם מחויבים להפריש לביטוח בריאות (מס מקביל). לעומת זאת, יש מדינות, כמו ארצות הברית, שבהן נטל המס אינו כולל את ההפרשה של המעסיקים לביטוח בריאות.

5. השפעת המיסים החדשים

בלוח 6 שלהלן מוצגים האומדנים לתוספות או הפחתות מהכנסות המדינה בשנים 2023-2027, בשל השפעת מיסים חדשים.

לוח 6: השפעת המיסים החדשים על הכנסות המדינה בשנים 2023-2027 (במיליוני ש"ח)²⁴

מס	2023	2024	2025	2026	2027	סך הכול
מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)	60	60	60	60	60	300
השפעת ביטול היטל מעסיקים על גביית מס הכנסה	100					100
הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים (הוראת שעה עד 2024)			90			90
השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות	-100	-110				-210
כפל פחת בכל הענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020 עד יוני 2021	1,180	1,000	-300	-800		1,080
רווחים כלואים	-2,450	-200				-2,650
צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022 + קנסות	100	80	100	50		330
עולים חדשים – תוספת נ"ז והארכת תקופת ההטבות		-30				-30
השפעת הפחתת הבלו על סולר על תשלום מס הכנסה	-80					-80
הכרה בהפסד הון בשל השקעה בחברת מו"פ (סעיף 92 לפקודה) + החרגת בעל שליטה בחברות מו"פ מהגדרת "בעל שליטה" לעניין סעיף 102 לפקודה	-10					-10
חוק תעשיות עתירות ידע	-30	-10	-10	-10	-10	-70
העלאת שיעור הקצבה הפטורה מ-52% ל-67%			-700			-700
סך הכול מיסים ישירים	-1,230	790	-760	-700	50	-1,850
צמצום הסדר סולר בתחבורה	520	540				1,060

²³ שם; משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה, דוח הכנסות המדינה לשנים 2015-2016, פרק י"ז; דוח הכנסות המדינה לשנים 2019-2020.

²⁴ משרד האוצר, משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנות כספים 2023 ו-2024](#), מרץ 2023.

מס	2023	2024	2025	2026	2027	סך הכול
צמצום הדרגתי של הטבות לכלי רכב פלאג אין וחשמלי	240	480				720
מס קנייה על רכב יוקרה (הוראת שעה עד סוף 2025)				-170		-170
ביטול מיסוי כלי פלסטיק חד פעמיים	-300	-30				-330
ביטול מיסוי משקאות ממותקים	-680	-220				-900
מכס בנושא: שמיטה, הסכם חלב, הסכם דרום קוריאנה, בשר, דגים, שמן זית, רהיטים ומוצרי חקלאות וחלקי חילוף משומשים לרכב	-400	0				-400
מכס תעשייה (ללא מזגנים)	-500					-500
מכס חקלאות פירות וירקות	-70	-50	-50	-50	-20	-240
הפחתת מס על פחם מ-105 ש"ח לטון ל-1 ש"ח לטון מ-10.04.2022 ועד סוף 2023	-50	520				470
הפחתת הבלו על הבנזין (עד סוף 2024)	100	-170	1,830			1,760
הפחתת הבלו על הסולר ב-0.43 ש"ח לליטר במאי-יוני והוארך עד דצמבר 2022	560					560
מס גודש			1,080	220		1,300
סך הכול מיסים עקיפים	-580	1,070	2,860	0	-20	3,330
אגרות	10	10				10
סך הכול מיסים ואגרות	-1,810	1,870	2,100	-700	30	1,490

מהלוח אפשר ללמוד כי בעקבות שינויי חקיקה, בשנים 2023–2027 צפוי גידול של כ-1.49 מיליארד ש"ח בהכנסות המדינה. בשנת 2023 צפויה הכנסת המדינה לקטון בכ-1.8 מיליארד ש"ח ובשנים 2024–2027 היא צפויה לגדול בכ-3.3 מיליארד ש"ח.

בלוח 7 שלהלן מוצגים במרוכז צעדים הכלולים בהצעת חוק ההסדרים, העשויים להשפיע על הכנסות המדינה בשנים 2023–2027, האומדנים הם בהשוואה לשנת 2022.

לוח 7: צעדים הכלולים בהצעת חוק ההסדרים העשויים להשפיע על הכנסות ממיסים (במיליארדי ש"ח)²⁵

סך הכול	2023	2024	2025	2026	2027	צעדים בתחום הכנסות המדינה
0.05	0.22	0.22	0.22	0.22	0.22	ממיסים – שיפור תחולה ויעול הטבות תזקיט שעונוי
0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	מס רכישה – דירת מעטפת
						קיצור תקופת דירה בהמתנה מ-24 חודשים ל-12 חודשים
-0.09	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	הקלה על בנייה על קרקע פרטית בגין החלק מהשבח במס שולי
0.18	0.18					ביטול חישוב לינארי מוטב על דירה שהייתה קרקע
0.07	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	דלקנים – מניעת הונאות בתחום הדלק
0.01	0.08	0.08	0.04	0.04	0.08	יעול הגבייה הממשלתית
0.5	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	מע"מ – מודל הקצאת חשבונות
0.35	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	גביית מע"מ על יבוא שירותים דיגיטליים
0.03	0.1	0.1	0.06	0.06	0.1	הון שחור – דיווח ומגבלה על החזקת מזומנים
-0.02	0.28	0.18	0.08	0.08	0.28	שכר דירה – חובת דיווח
0.25	0.8	0.8	0.5	0.8	0.8	דיווח מוסדות פיננסיים
1.0	0	0.4	0.7	0.4	0	תשלום שומה לפני ערעור (30% מסכום המס השנוי במחלוקת)
0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	תיקון סעיף 47 א – 52% ניכוי דמי הביטוח הלאומי בניכוי החזרים
0.13	-0.05	0.09	0.13	0.13	-0.05	קריפטו – חובת דיווח על אחזקה מעל 200,000 ש"ח
-1.73	-2.5	-2.5	-2.5	-2.5	-2.5	תוספת נקודת זיכוי אחת להורים לילדים
-1.67	1.11	1.37	1.23	0.04	2.08	סך הכול

²⁵ משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2023 ו-2024](#), לוח 9, 22 במרץ 2023.

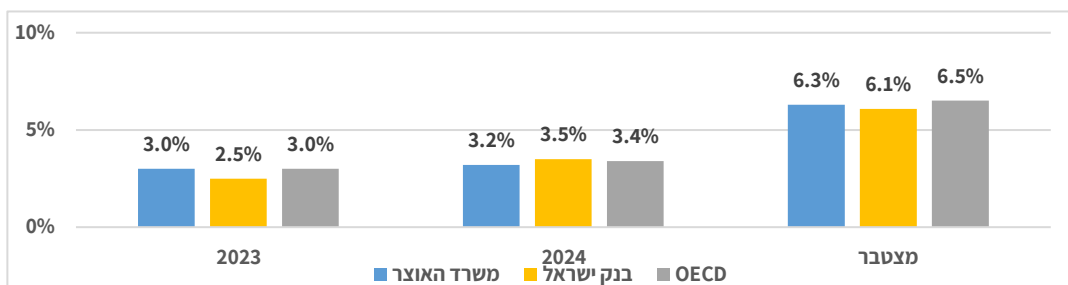
בלוח אפשר לראות, שהתחזית היא שהכנסות המדינה צפויות לגדול בשנים 2023-2027 ב-2 מיליארד ש"ח, בעקבות הצעדים המוצעים (אם כי ייתכן שלא כולם יחוקקו).

6. אתגרים של מערכת המס בשנים הקרובות

6.1 אתגרים בעתיד

תחזית לשנים 2022-2024. תחזית ההכנסות בהצעת התקציב היא שמרנית למדי. הכנסות המדינה ממיסים בשנת 2022 עלו בכ-13.8% בהשוואה לשנת 2021, ובשינוי שנתי ממוצע של 11.3% בהשוואה לשנת 2019; אולם הצפי לשנת 2023 הוא **ללא שינוי** לעומת 2022, והצפי לשנת 2024 הוא גידול של כ-6.7% לעומת 2022. בשנת 2022 הצמיחה במשק הייתה 6.4%. בתרשים 8 להלן מוצגת תחזית הצמיחה של משרד האוצר, בנק ישראל וה-OECD לשנים 2023 ו-2024.

תרשים 8: תחזיות צמיחה של משרד האוצר, בנק ישראל וה-OECD לשנים 2023 ו-2024²⁶



בתרשים אפשר לראות כי תחזית הצמיחה המצטברת של משרד האוצר לשנים 2023 ו-2024 היא 6.3%, של בנק ישראל 6.1% ושל ה-OECD 6.5%. עם זאת, לפי התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר של בנק ישראל, במקרה שבו הרפורמה המשפטית המוצעת עוברת ללא הסכמה, אובדן התוצר המצטבר צפוי להסתכם ב-40 עד 150 מיליארד ש"ח, או ירידה של 0.8% עד 2.8% בצמיחה בכל שנה במשך שלוש השנים הקרובות ביחס לתחזית המקורית (מבוסס על המשבר הכלכלי בשנים 2002-2021). במקרה כזה עשוי להתברר שההכנסות המדינה ממיסים בפועל בשנים 2023 ו-2024 יהיו נמוכות בצורה ניכרת מהתחזית שהובאה בהצעת התקציב של משרד האוצר.

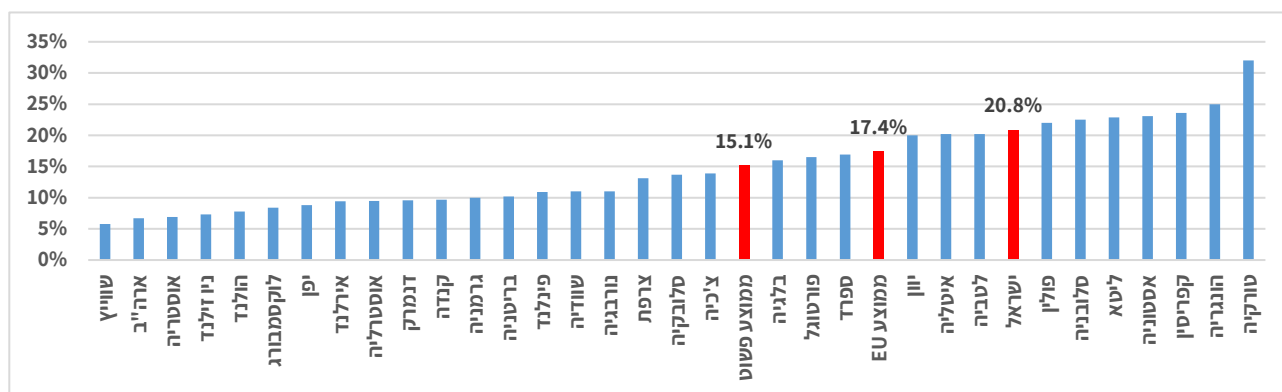
כלי רכב חשמליים. כאמור בסעיף 1.3 לעיל, בשנת 2022 יבוא כלי רכב עלה בכ-17.2% ויבוא כלי רכב חשמליים עלה בכ-149%. מגמה זו צפויה להמשיך בעתיד, ובעקבות זאת להביא לירידה בהכנסות המדינה מבלו על דלק. בשנת 2022 הסתכמו הכנסות המדינה מבלו דלק בכ-18.6 מיליארד ש"ח והיו כ-4.2% מהכנסות המדינה ממיסים ומאגרות.

²⁶ משרד האוצר: הצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2023 ו-2024, עיקרי התקציב, מרץ 2023; בנק ישראל: התחזית המקרו כלכלית של חטיבת המחקר, אפריל 2023; OECD: Economic Surveys Israel, אפריל 2023.

כאמור, בינואר 2023 הועלה המס על כלי רכב חשמליים. המשך המגמה הוא אתגר למערכת המס במדינות מפותחות רבות, למציאת מקורות נוספות של הכנסות ממיסים.

כלכלה שחורה היא תופעה של העלמת הכנסות מפעילות כלכלית שהבסיס שלהן חוקי (עסקאות לא חוקיות כגון סחר בסמים אינן נכללות בהגדרה). כלכלה שחורה מצויה בעיקר בקרב עצמאים ובעלי עסקים קטנים (בעלי חנויות ונותני שירותים כגון שרברב וחשמלאי) שלא דיווחו על עסקה לרשויות המס. תופעה זו קשה למדידה, שכן המעורבים בה אינם מעוניינים לדווח לרשויות, חלק ניכר מהתשלומים בגין עסקאות משולמים במזומן, שאינו ניתן לזיהוי ומעקב, והם אינם משתמשים בתשתית אלקטרונית של תשלומים ודיווח לרשויות. רמת האכיפה של רשות המיסים בישראל בתחום הכלכלה השחורה נמוכה, כך שקשה לחשוף את ממדי התופעה. בתרשים 7 שלהלן מוצג אומדן משקל הכלכלה שחורה בתוצר במדינות מפותחות בשנת 2021.

תרשים 7: אומדן משקל הכלכלה שחורה בתוצר במדינות מפותחות בשנת 2021²⁷



בתרשים אפשר לראות כי בשנת 2021 משקל הכלכלה השחורה בישראל היה **20.8%** (קרי, אובדן הכנסות ממיסים למדינה של עשרות מיליארדי ש"ח מדי שנה) גבוה מהממוצע הפשוט במדינות שנסקרו, **15.1%**, וממוצע מדינות האיחוד האירופי, **17.4%**. לפי מחקר בנושא, בשנת 2020 חל גידול בשיעור הכלכלה השחורה, בין היתר בגין משבר הקורונה.²⁸

6.2 המלצות ה-OECD²⁹

בדוח על מערכת המס בישראל משנת 2020 המליץ ה-OECD על כמה **שינויים** במערכת המיסים, כדי להיטיב עם המשק, ולהלן מובאים העיקריים שבהם:

- פישוט וייעול **מערכת הטבות המס**, לרבות צמצום חלק מהטבות המס הנהוגות לשם העלאת ההכנסות המדינה בכ-10–20 מיליארד ש"ח בשנה. כך למשל, הטבות מס על חיסכון פנסיוני

²⁷ ISJ, [Development of the Shadow Economy of 36 OECD Countries](#), August 2021. Israel: World Economies, [Informal Economy](#), accessed: April 3rd 2023.

²⁸ Ibid.

²⁹ OECD, [OECD Economic Surveys: Israel 2020](#), September 2020.

- וקרנות השתלמות הן מהגבוהות במדינות ה-OECD ומגיעות ברובן לעשירוני ההכנסה הגבוהים, וכן היו מקרים של שימוש לרעה בהטבות מס ליישובי פיתוח.
- רמת העוני בישראל גבוהה בעיקר במשקי בית חרדיים וערביים, חברות שבהן שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה נמוכים יחסית, לעובדים יש כישורים נמוכים ומספר נפשות במשפחה גבוה יחסית. ה-OECD ממליץ ליצור תמריצים חזקים להגדלת שיעור התעסוקה, לרבות דרך הרחבת **תוכנית מענק עבודה** (מס הכנסה שלילי).
 - **רמת הפריון בישראל** נמוכה בהשוואה לממוצע ה-OECD. הפער הוא בעיקר בין ענפי התעשייה והטכנולוגיה שיש בהם אפשרויות יצוא לבין ענפים הפועלים רק בשוק המקומי. משבר הקורונה העמיק את הפערים, משום שהענפים שיש בהם אפשרויות לייצוא הושפעו פחות מהמשבר לעומת הענפים הפועלים רק בשוק המקומי. ה-OECD ממליץ לבחון את שיטות המיסוי של העסקים באופן שיותאמו יותר לכל מגזר ובכך לצמצם את העיוותים הנובעים ממיסוי אחיד.
 - לפי ה-OECD **זיהום האוויר בישראל** גבוה יחסית, בעיקר בגין התנועה בכבישים. לפיכך, המיסוי הקשור בזיהום אוויר דורש התאמות, כדי לתת מענה להשפעותיו השליליות. כמו כן, ה-OECD ממליץ על אגרות גודש כדי להתמודד טוב יותר עם ההשפעות השליליות של זיהום האוויר ושל הגודש בכבישים (הנזק מהגודש בכבישים לבדו מוערך בכ-2% מהתוצר). הכנסות מאגרות גודש יוכלו להיות מושקעות בשיפור התחבורה הציבורית, לרבות רכבות קלות ומטרו וכך השימוש בכלי רכב פרטיים עשוי להצטמצם.
 - שיעור מס אפקטיבי על חברות בתחום ההיי-טק הוא בטווח של 5%–16% – שיעור נמוך ביחס לשיעור מס חברות סטטוטורי (23%), ועל כן מומלץ לייעל את **חוק עידוד השקעות הון**, כך שהטבות המס יהיו ממוקדות יותר. יתר על כן, מומלץ להסדיר את נושא הסטת הרווחים של חברות בין-לאומיות מישראל למדינות אחרות שבהן יש שיעור מס נמוך יותר (**מיזם ה-BEPS**) ובכך לצמצם את ההתחמקות מתשלומי המס. בהקשר זה, בחוק ההסדרים לשנים 2021 ו-2022, הייתה הצעה לגביית מע"מ על שירותים דיגיטליים (שלא אושרה), כגון רכישת ספרים, האזנה למוזיקה, צפייה בסדרות וסרטים וכדומה באמצעות האינטרנט מחברות זרות – צעד זה היה צפוי להגדיל את הכנסות המדינה בכ-350 מיליון ש"ח בשנת 2022.³⁰
 - משקל ההכנסות ממיסוי עקיף (מיסוי מוצרים ושירותים) בתוצר גבוה בישראל מממוצע ה-OECD. המע"מ בישראל הוא בעל שיעור אחיד של 17% והוא כ-65% מהמיסים העקיפים. לפי המלצת ה-OECD, חלק מהפטורים על מע"מ בישראל (למשל מע"מ בשיעור אפס על פירות וירקות) אינם יעילים, וכדי להתמודד עם העוני מומלץ לבטל חלק מהפטורים. את ההכנסות שיתקבלו מומלץ להקצות ישירות להעלאת קצבאות ילדים, או להעלאת נקודות זיכוי.

³⁰ משרד האוצר, אגף התקציבים, [הצעת תקציב לשנת הכספים 2021 ו-2022](#), אוגוסט 2021 עמ' 227.

- **מס הארנונה** בישראל מחושב על בסיס שטח הנכס (בדומה למדינות מעטות אחרות) בעוד שבמרבית המדינות החישוב מבוסס על **ערך הנכס**. המלצת ה-OECD היא שינוי שיטת החישוב של הארנונה כך שיובא בחשבון גם מרכיב של ערך הנכס ולא רק שטחו. יתר על כן, הארנונה על עסקים גבוהה באופן ניכר מן הארנונה על דירות למגורים. ההמלצה היא ליצור רפורמה בתעריפי הארנונה, לרבות קביעת רף עליון ורף תחתון.