

נטל המס והכנסות הסקטור הציבורי¹

עיקרי הדברים

- בשנת 2007 הסתכם נטל המס² ב-37.3 אחוזי תמ"ג, עלייה של כ-0.5 אחוזי תוצר לעומת נטל המס בשנת 2006 וירידה של 0.8% תוצר לעומת השיא האחרון בשנת 2001 (ראה לוח ג-1).
- החל משנת 2003 הופעלה מדיניות מס תומכת צמיחה – הופחתו שיעורי המס הישיר והעקיף (מס הכנסה על יחידים וחברות, מע"מ ומס קנייה), צומצמו עיוותים והורחב בסיס המס. על פי תוכנית המיסים לשנים 2006-2010, תימשך מדיניות זו בשנים הבאות.
- בשיעורים אחידים, דהיינו בניכוי השפעת שינויי החקיקה ובניכוי הפרשי עיתוי של החזרי המס, עלה נטל המס בשנת 2007 ב-3.8% תוצר, לעומת נטל המס בשפל האחרון (בשנת 2003) וב-2.0% תוצר לעומת נטל המס בשיא האחרון (בשנת 2001). הגבייה בשנת 2007 כוללת מס ריווחי הון של כ-2.1 מיליארד ש"ח מעסקאות בעלות אופי חד פעמי (מכירת קרנות נאמנות וקופות גמל של הבנקים בעקבות רפורמת בכר והפרטת בז"ן אשדוד), כך שגם בניכוי הכנסות אלה, נטל המס בשנת 2007 גבוה ב-1.7% תוצר לעומת רמתו בשנת 2001.
- ההתפתחות בנטל המס מתואמת עם התמורות במחזור העסקים – נטל מס גבוה בשנות צמיחה מהירה ונטל מס נמוך בשנות מיתון. על פי אומדנים של נטל המס בשיעורים אחידים ניתן להעריך שמחזור העסקים אחראי על שינוי של 3.0 עד 3.5 אחוזי תוצר בנטל המס – זהו ההפרש בנטל המס בין הגאות לשפל (ראה גרף ג-3).
- מכאן יש לראות בחלק מהעלייה בנטל המס בשנים 2004-2007, עלייה ארעית שעלולה לחלוף בהאטה או במיתון הבא. החלק הארעי בנטל המס בשנת 2007 נאמד בכ-2.3 אחוזי תוצר שהם כ-15 מיליארד ש"ח.

כתב: אבי לבון, סגן בכיר לממונה על הכנסות המדינה.

- 1 פרק זה עוסק בכלל המיסים הנגבים על-ידי הסקטור הציבורי. רשימת הגופים הכלולים בסקטור הציבורי והעוסקים בגביית מיסים כוללת, בנוסף לממשלה, גם את המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות ורשויות על-פי חוק. (ראו נספח לפרק זה).
- 2 נטל המס מוגדר כמשקל סך גביית המיסים מהתמ"ג (ראו נספח לפרק זה). התמ"ג כולל את המיסים נטו על היבוא.

מבוא

פרק זה בוחן את ההתפתחויות שחלו בנטל המס בשנים האחרונות ואת המגמות הצפויות בתחום זה. נטל המס הינו אינדיקטור חשוב למידת המעורבות של הממשלה בפעילות המשקית. מיקומה של ישראל בהשוואות בינלאומיות מבחינת נטל המס נגזר, בין השאר, מקבוצת ההשוואה אליה בוחרים להשוות את ישראל ומשיטת ההשוואה.

מי שסבור שמבחינת המאפיינים החברתיים והכלכליים ישראל דומה למדינות מערב אירופה, יעדיף להשוות אותה מבחינת נטל המס למדינות האיחוד האירופי והוא עשוי להגיע למסקנה שנטל המס בישראל נמוך בכ-3 אחוזי תוצר מהמוצע באותן מדינות.³ לעומת זאת מי שמעדיף לקבוע את כלל מדינות ה-OECD כקבוצת ההשוואה, יגיע למסקנה של ישראל נטל מס גבוה בכ-4 אחוזי תוצר לעומת ממוצע ה-OECD.⁴ שאלה נוספת היא מהי שיטת ההשוואה הראויה? האם יש ליחס משקל זהה לכל מדינה, או שמא יש לתת למדינות שונות משקל שונה. יש הסבורים שההשוואה הרלוונטית היא לממוצע משוקלל לפי גודל התמ"ג וכך נהגנו.

זאת ועוד: יש להביא בחשבון הבדלים מוסדיים וכלכליים בין המדינות בקבוצת ההשוואה שמשליכים על נטל המס. אם למשל מחשבים בישראל את נטל המס כשהוא כולל הפרשות לפנסיה, יגדל הנטל בכ-4 אחוזי תוצר וידחוף את מיקומה של ישראל כלפי מעלה. יש גם להביא בחשבון שקיימת תלות שלילית של המסים ברמת התוצר לנפש, ומאחר שהתוצר לנפש בישראל נמוך יחסית לאירופה, ניתן להעריך שעומס המס האפקטיבי בישראל גבוה יותר מכפי שעולה מהשוואה פשוטה. ואולם, יש להביא בחשבון שאיננו עושים התאמה דומה במדינות אחרות שנמצאות בקבוצת ההשוואה. כך למשל אם היינו מוסיפים לנטל המס בארה"ב את התשלומים שמשלמים אזרחי ארה"ב לביטוח בריאות, ברור שהדבר היה מעלה את נטל המס שם.

מכל האמור עולה שקיים פער בין נטל המס בישראל לנטל הממוצע במדינות אחרות, אך גודלו משתנה בהתאם לקבוצת ההשוואה, שיטת ההשוואה, וההתאמות שבוחרים לעשות כתוצאה מהגדרת המסים וההבדלים הכלכליים והמוסדיים בין המדינות.

שינויים בנטל המס

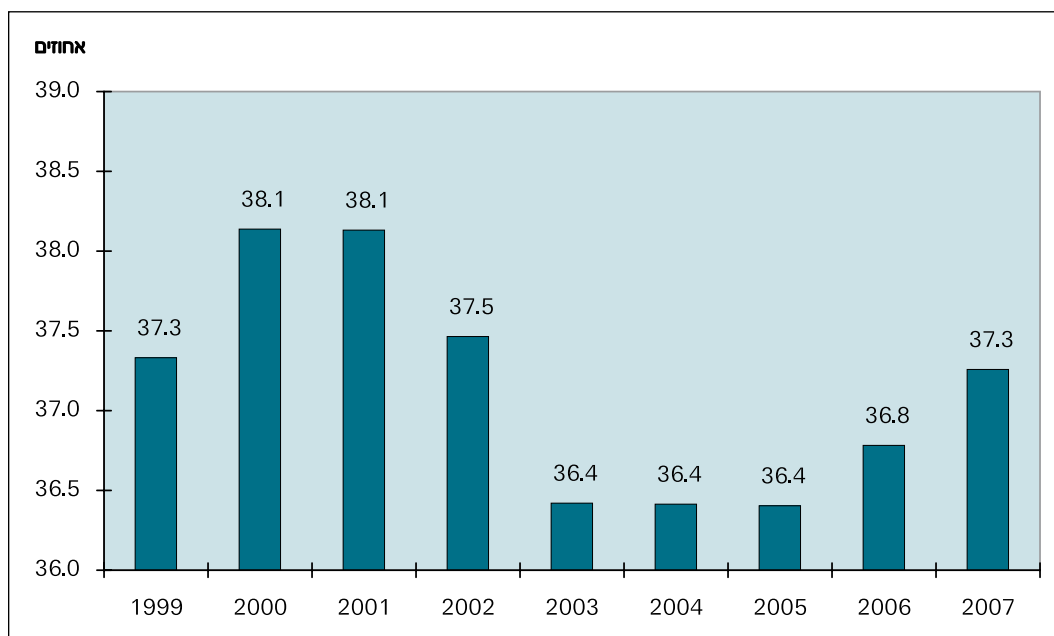
שינויים בנטל המס עשויים להיות זמניים כתוצאה מהמיקום במחזור העסקים, או פרמננטיים כתוצאה מגורמים שונים כגון –

- שינויי חקיקה שמשנים את שיעורי המס.
- שינויים בגודלו של בסיס המס ובהרכבו – למשל הגלובליזציה מסיטה הכנסות ממדינת ישראל למדינות אחרות.

3 נטל המס הממוצע במדינות האיחוד האירופי, בשנת 2004, היה כ-40 אחוזי תוצר.
4 נטל המס בחלק ממדינות ה-OECD, כמו ארה"ב ויפן, הוא נמוך במיוחד בהשוואה בינלאומית והדבר מוריד את הנטל הממוצע (ראה פרק יח).

- שינויים ביעילות הגבייה – למשל שכלול פעולות האכיפה שמגדילות את גביית המסים.
- שינויים בשיעור המס האפקטיבי – למשל בעקבות שינוי בשכר הריאלי, אשר בשל פרוגרסיביות מדרגות המס, מעלה את שיעור המס האפקטיבי.

גרף ג-1 נטל המס (כולל מיסי הון) (כאחוז מהתמ"ג)



מקור: מינהל הכנסות המדינה.

מערכת המסים רגישה לשינויים במחזור העסקים, משום שגמישות המיסים לשינויים בתוצר גבוהה מיחידתית. בתקופות שפל (שניתן להגדירן כתקופות שבהן התוצר לנפש קטן), הכנסות המדינה ממיסים גדלות בצורה מתונה לעומת הגידול בתוצר בעוד שבתקופות גאות הן עולות בקצב מהיר מעליית התוצר (ראה גרף ג'-2). תופעה זו נובעת, בראש ובראשונה, מפרוגרסיביות שיעורי מס הכנסה על יחידים – בתקופות גאות יש גידול בהכנסה הריאלית לנפש בעוד שמדרגות המס שומרות על רמתן הריאלית, כך שמוטל על הנישום מס אפקטיבי גבוה יותר.⁵ כמו כן, גאות מאופיינת בעלייה מואצת ברווחיות המגזר הפרטי, ברכיבי תוצר עתירי מס (כגון צריכת מוצרים בני קיימא), במספר עסקאות נדל"ן ובמימוש רווחי הון צבורים. לעומת זאת, בתקופות שפל שיעור השינוי בסעיפים אלה קטן משיעור השינוי של התוצר, דבר שגורם להאטה בגביית המיסים.

5 כקירוב להשפעה זו ניתן להניח שכל אחוז גידול בשכר הריאלי יגדיל את גביית מס הכנסה על יחידים ב-1.5%.

נטל המס בנטרול שינויי חקיקה ושינויים בעיתוי החזרי המס

1. מיסים בשיעורים אחידים

כדי לעמוד על הקשר בין גביית המיסים והפעילות הכלכלית ("התוצר") יש לנטרל את השינויים בשיעורי המס. שינויים אלה מקורם בשינויי חקיקה יזומים או בשינויים בשיעור המס האפקטיבי (הנובעים מהשילוב של מס הכנסה פרוגרסיבי ושל עלייה בשכר מעבר לשיעור עדכון מדרגות מס ההכנסה על יחידים). כמו כן יש לנטרל את הפרשי העיתוי בביצוע החזרי המס. בלוח ג-1 מוצגות ההכנסות ממיסים בניכוי גורמים אלה.⁶ לדוגמה – בשנת 2003 הסתכם נטל המס ב-36.4% מהתמ"ג. אולם, בניכוי שינויי החקיקה ובניכוי השינוי בשיעורי המס האפקטיביים, נטל המס בשנה זו היה עומד על 33.5 תמ"ג. מהלוח עולה שהמיסים רגישים למחזור העסקים – בתקופת גאות הם עולים מעל לגידול בתוצר (כ-2.9% בשנת 2007 ואף כ-3.5% מעל לגידול בתוצר בשנת 2006) ולעומת זאת בתקופת שפל הם מפגרים אחרי הגידול בתוצר – עד כ-4% בשנת 2002 (ראה גם גרף ג-2).

2. אומדן של הכנסות ממיסים מנוכה מחזור

כדי לנטרל את השפעת השינויים בתוצר מסביב למגמה על גביית המיסים, יש לאמוד את השינוי ארוך הטווח של התוצר. ישנן כמה שיטות סטטיסטיות שמסוגלות לסנן את הרעשים מסביב למגמה (Filter) אך הפעלת שיטות אלה היא יותר אומנות ממדע.

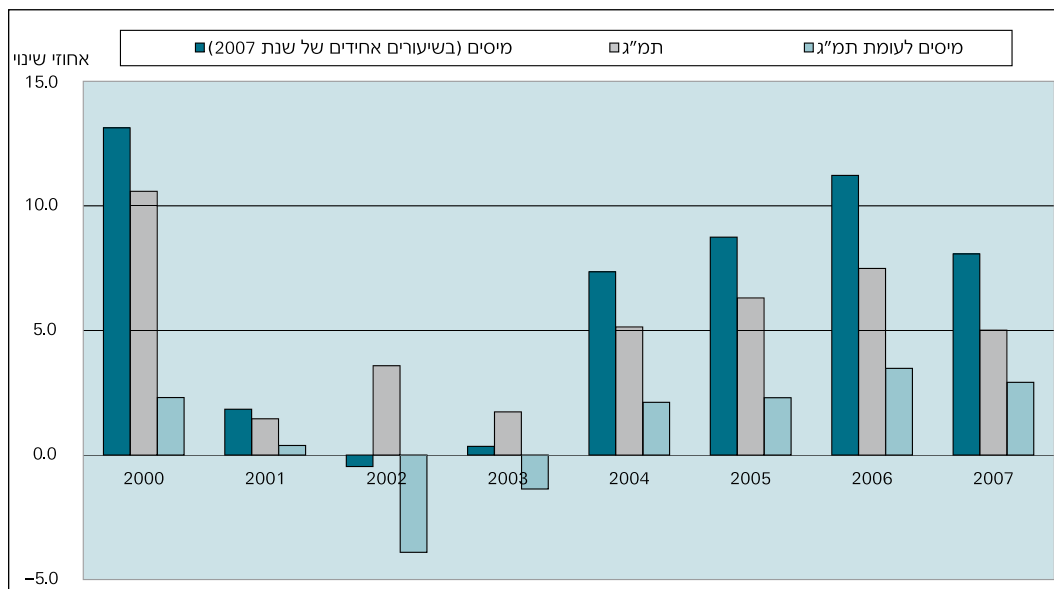
כחלופה מוצעת שיטה פשוטה יותר: נקודת המוצא היא סדרה של הכנסות ממיסים, כשהן מחושבות בשיעורי מס אחידים, לפי השיעורים הקיימים בשנת 2007. השלב הבא הוא לחשב את הממוצע של נטל המס בשיעורים אחידים על פני מספר שנים (2007-1999). ניתן לראות בנתון זה – 35.0% תוצר, אומדן לנטל מס בניכוי מחזור העסקים או אומדן להכנסות הפרמננטיות. לדוגמה, נטל המס בפועל בשנת 2003 היה נמוך מרמת הנטל הפרמננטי בכ-1.5% תוצר שהם כ-10 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, הנטל בפועל בשנת 2007 היה גבוה מרמת הנטל הפרמננטי בכ-2.3% תוצר, שהם כ-15 מיליארד ש"ח.

6 נטל המס בשנים השונות חושב כאילו שיעורי המס בכל השנים היו השיעורים הקיימים בשנת 2007.

גרף ג-2

השינוי הנומינלי במיסים ובתמ"ג, כל שנה לעומת קודמתה

(באחוזים)



מקור: מינהל הכנסות המדינה.

התפתחות נטל המסים בישראל בשנים 1999-2007

בראשית הדברים, נחזור ונזכיר שהניתוח כאן מתייחס לכלל המיסים הניגבים על ידי הממשלה (מס הכנסה, מע"מ, מס קנייה, מכס, אגרות ...) , המוסד לביטוח לאומי (דמי ביטוח לאומי ומס בריאות), הרשויות המקומיות (ארנונה והיטלים) ורשויות אחרות המרכיבות את הסקטור הציבורי.

כאשר בוחנים את השינויים בנטל המס בלי לנטרל את שינויי החקיקה, רואים ירידה נמשכת מכ-38.1 אחוזי תוצר בשנת 2001 לכ-36.4 אחוזי תוצר בשנת 2003 ועלייה לכ-37.3 אחוזי תוצר בשנת 2007. סה"כ הירידה בשנים 2000-2007 נאמדת אפוא ב-0.8% תוצר.

התמונה משתנה כאשר מחשבים את נטל המס בשיעורים אחידים, קרי מנכים לצורך חישוב נטל המס את ההשפעות של שינויי החקיקה, השינויים ברמת השכר, ואת ההשפעות של הפרשי עיתוי בהחזרי המס. חישוב הנטל בשיעורים אחידים מראה ירידה של 1.8 אחוזי תוצר משנת 2001 לשנת 2003 ועלייה חזרה ב-3.8 אחוזי תוצר משנת 2003 לשנת 2007, כתוצאה מנקודת מפנה במחזור העסקים.

לוח ג-1

נטל המס מתואם לחוק ולרמת השכר של שנת 2007

2007	2006	2005	2004	2003	2001	
(במיליוני ש"ח)						
247,680	232,849	214,408	201,752	191,928	190,691	א. מיסים (מקורי)
-	- 300	300	300	670	200	ב. תיקון בגין עיתוי החזרי מס
- 4,460	- 5,860	- 4,540	- 4,680	1,130	- 920	חקיקה לעומת שנה קודמת
- 3,610	- 5,060	- 4,140	- 3,850	- 270	- 920	מזה: מיסים ממשלתיים
- 850	- 800	- 400	- 830	1,400	-	דמי ביטוח לאומי ומס בריאות
	- 4,190	- 9,590	- 13,860	- 18,310	- 13,610	ג. שינוי חקיקה לעומת שנת 2007
-	830	950	1,300	2,220	- 560	ד. השפעת פרוגרסיביות לעומת שנת 2007
247,680	229,189	206,068	189,492	176,508	176,721	ה. מיסים (בשיעורים אחידים של שנת 2007) (א+ב+ג+ד)
(כאחוז מהתמ"ג)						
37.3	36.8	36.4	36.4	36.4	38.1	מיסים (מקורי)
37.3	36.2	35.0	34.2	33.5	35.3	מיסים (בשיעורים אחידים של שנת 2007)
35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	מיסים (בשיעורים אחידים, ממוצע 1999-2007)
שיעור שינוי ריאלי (בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן)						
5.8	6.4	4.9	5.6	- 1.8	0.3	מיסים (מקורי)
7.5	8.9	7.3	7.8	- 0.3	0.7	מיסים (בשיעורים אחידים של שנת 2007)
שיעור שינוי נומינלי						
8.1	11.2	8.7	7.4	0.3	1.8	מיסים (בשיעורים אחידים של שנת 2007)
5.0	7.5	6.3	5.1	1.7	1.5	תמ"ג
2.9	3.5	2.3	2.1	- 1.4	0.4	מיסים לעומת תמ"ג

מקור: מינהל הכנסות המדינה.

ההבדלים בין שתי שיטות החישוב מקורם בשלושה גורמים עיקריים שהשפיעו על גביית המסים בתקופה זו (ראה לוח ג-1):

החזרי מס (שורה ב' בלוח ג-1): לעתים ישנה גלישה של החזרי מס משנה לשנה. לדוגמה, כ-1.0 מיליארד ש"ח החזרי מס הכנסה ומע"מ נדחו מדצמבר 2002 לינואר 2003. בנוסף לכך כ-0.3 מיליארד ש"ח החזרי מע"מ נדחו מדצמבר 2003 לינואר 2004. השורה "תיקון בגין עיתוי החזרי מס" משייכת את ההחזרים לשנה הנכונה.

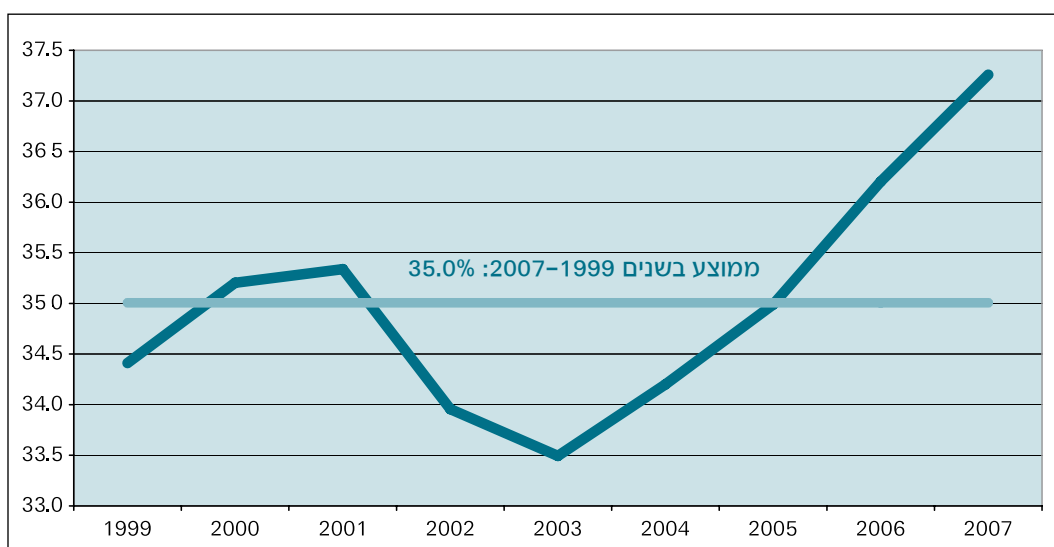
שינויי חקיקה (שורה ג' בלוח ג'-1): בשנת 2003, שינויי החקיקה הגדילו את גביית המיסים בכ-1.1 מיליארד ש"ח – הקטנה של כ-0.3 מיליארד ש"ח במיסים ממשלתיים ותוספת של כ-1.4 מיליארד ש"ח בגביית הביטוח הלאומי (השפעה בשנה מלאה של תוספת של 1% לדמי ביטוח לאומי המוטלים על המעסיק ושל ביטול התקרות בין יולי 2002 ליוני 2003) ואילו לגבי מסי הרשויות המקומיות, אין בידינו אומדן של השפעת שינויי החקיקה – אם היו. בשנים 2004-2007 התהפך הכיוון ושינויי החקיקה הקטינו את גביית המיסים בהיקף מצטבר של כ-19.5 מיליארד ש"ח (ראה גם פרק ב). השורה "שינויי חקיקה לעומת 2007" מציינת את התוספת או את ההפחתה בגבייה בשנה מסוימת אילו הופעלו אז חוקי המס של שנת 2007. לדוגמה, הפעלת חוקי המס של 2007 היו מפחיתים כ-18.3 מיליארד ש"ח מהגבייה בשנת 2003.

השפעת הפרוגרסיביות בשיעורי מס הכנסה על היחיד (שורה ד' בלוח ג'-1): השכר למשרת שכיר ירד בשנת 2003 בשיעור נומינלי של כ-2.5% בעוד שמדרגות המס עודכנו, על פי עליית המחירים במשך שנת 2002, בכ-6.5%, כך ששיעור המס האפקטיבי על יחידים ירד. לעומת זאת בשנת 2007 השכר למשרת שכיר עלה בשיעור נומינלי של כ-2.5% בעוד שמדרגות המס עודכנו כלפי מטה בכ-0.3%, כך שחלה עלייה בשיעור המס האפקטיבי על יחידים. השורה "השפעת פרוגרסיביות לעומת שנת 2007" מציינת את התוספת או את ההפחתה בגבייה בשנה מסוימת אילו שיעור המס האפקטיבי על יחידים היה אז השיעור של שנת 2007. לדוגמה, העלאת שיעור המס האפקטיבי בשנת 2003 לרמתו בשנת 2007 היה מוסיף לגבייה בשנת 2003 כ-2.2 מיליארד ש"ח.

גרף ג-3

הכנסות הסקטור הציבורי ממיסים בשנים 1999-2007, כ-% מהתמ"ג

(מתואם לחוק ולרמת שכר של שנת 2007)



מקור: מינהל הכנסות המדינה.

שינויים בהרכב הפנימי של המסים בישראל

שאלה נפרדת מגובה נטל המס הכללי היא ההרכב הפנימי של המיסים. בתקופה הנסקרת, יחד עם הפחתת נטל המס הכללי חל שינוי מהותי בהרכב המיסים. כדי לבחון שינוי זה, חילקנו את המיסים לשלוש קבוצות:

1. מיסים ישירים על השכירים ומנהלי חברות (בעלי שליטה), דהיינו: מס הכנסה על שכירים, מס בריאות (או מס אחיד ששולם ישירות לקופות חולים עד כניסתו לתוקף של חוק מס בריאות בשנת 1995) וחלק העובד בדמי ביטוח לאומי. מסים אלה עלו מ-10.2% תוצר בשנת 1986 ל-10.3% תוצר בשנת 2007, דהיינו תוספת מזערית של 0.1% תוצר ומשקלם בסך המיסים עלה מ-23% ל-28%, בהתאמה. אם בוחנים בהקשר זה את השפעות הרפורמה במס מוצאים שהרפורמה שינתה את המגמה: בשנת 2002, ערב הרפורמה, הנטל הגיע לשיא של 12.3%, ומאז ועד שנת 2007 ירד ב-2.0% והוא צפוי להמשיך ולרדת עד שנת 2010 (ראה לוח ג'-2).

איך רכיב זה במיסים עלה (גם בשיעור מזערי) בתקופה שהמדיניות המוצהרת הייתה להפחית את נטל המס, מדיניות שאף התממשה בשאר רכיבי המיסים? נראה שזוהי תוצאה של החלטות שבחלקן בלבד היו מודעות:

- **העלאת תקרת התשלום לביטוח לאומי** מ-3 פעמים השכר הממוצע בשנת 1986, ל-4 פעמים שכר ממוצע בשנת 1995, ו-5 פעמים שכר ממוצע בשנת 2000. בחודשים יולי 2002 עד יוני 2003 אף הוסרה התקרה. החלטה זו (בניכוי הנהגת שיעור מס מופחת עד מחצית השכר הממוצע) הוסיפה כ-0.2% תוצר לנטל המס.
- **חוק מס בריאות** החליף את המס האחיד במס בריאות. הזדמנות זו נוצלה כדי להקטין את השתתפות הממשלה במימון מערכת הבריאות על חשבון השתתפות הציבור. על פי אומדננו תוספת הנטל בסעיף זה הסתכמה בכ-0.5% תוצר.
- **שינויים לא יזומים בשיעור מס ההכנסה האפקטיבי על יחידים:** בנוסף לשינויי חקיקה יזומים, שיעור מס ההכנסה האפקטיבי על יחידים עשוי להשתנות כתוצאה מפער בין עדכון מדרגות המס ושינוי בהכנסות החייבות במס. בדרך כלל, השילוב של גידול בהכנסות ושיעורי מס פרוגרסיביים יביא לגידול בשיעור המס האפקטיבי (Fiscal drag). בתקופה הנדונה, עלה השכר הממוצע בשיעור ריאלי מצטבר של כ-30% (כ-1.4%, בממוצע לשנה). מנגד, שיעורי המס הסטטוטוריים הופחתו (לדוגמה בשנים 1993-1995 וכן בשנים 2003-2007). ההשפעה נטו הייתה שגורם זה אחראי להפחתת נטל של כ-0.6% תוצר בלבד.

ניתן לסכם ולקבוע שבמשך תקופה של כ-20 שנה, (1986-2007) היה גידול בנטל המס על עבודה בהיקף של 0.1% תוצר, שנבע כולו מגידול בתשלומים למוסד לביטוח לאומי, בעיקר למס בריאות. לעומת זאת מבחינת נטל מס ההכנסה על עבודה לא חל שינוי ממשי בתקופה זו למרות כל הפחתות המסים היזומות, מאחר שהורדות אלו קוזזו בעלייה זוחלת של נטל

המס על עבודה בעקבות עליית השכר הריאלי. אם הפחתת המסים המתוכננת ברפורמה במס תימשך כסדרה ובהנחה שהשכר הממוצע ימשיך לעלות בשיעור ריאלי ממוצע של 1.4%, צפויה הורדה בנטל המס של כ-0.7% תוצר משנת 2008 ועד שנת 2010, והמשמעות היא שנטל המס על עבודה בשנת 2010 יהיה נמוך בכ-0.5% תוצר לעומת הרמה בה היה בשנת 1986.

לוח ג-2

השינוי בנטל המס מהתוצר ובהתפלגות המיסים בשנת 2007 לעומת שנת 1986

התפלגות המיסים (כ-% מהסה"כ)			נטל המס כ-% מהתוצר				
2007	2002	1986	השינוי מ-1986 ל-2007	2007	2002	1986	
100	100	100	-7.2	37.3	37.5	44.5	סה"כ מיסים
28	33	23	0.1	10.3	12.3	10.2	מיסים ישירים על שכירים
28	21	30	-3.1	10.4	7.9	13.5	מיסים ישירים על חברות ועצמאים
44	46	47	-4.3	16.5	17.3	20.8	מיסים עקיפים

מקור: מינהל הכנסות המדינה.

2. מיסים ישירים על חברות ועצמאיים, דהיינו: מס הכנסה על הסקטור העסקי, מס מעסיקים ותשלומי המעבידים לביטוח לאומי. כדי לעודד את היוזמה הפרטית ואת צמיחת המשק, הופחתו, החל משנת 1987, שיעורי מס הכנסה על חברות, שיעור מס מעסיקים וכן חלק המעבידים בדמי ביטוח לאומי (ראה לוח ג'-7). מיסים אלה קטנו ב-3.1% תוצר ומשקלם בסך המיסים ירד מ-30% בשנת 1986 ל-28% בשנת 2007.

3. מיסים עקיפים, דהיינו: מע"מ, מס קנייה, מכס, בלו דלק, מס טבק, אגרות, היטלים שונים ומיסי רשויות מקומיות. מאותן סיבות שהופחתו המיסים הישירים על המגזר העסקי וכדי לפתוח את מדינת ישראל לעולם, צומצמו שיעורי המכס ומס קניה ובוטלו ההיטלים המיוחדים על הייבוא. בתקופה זו הועלה, לעומת זאת, שיעור מע"מ מ-15% ל-15.5%, וכן הועלו שיעורי המס על הדלקים וסיגרויות (ראה לוח ג'-7). כתוצאה מכך פחת הנטל בסעיף זה בכ-4.3% תוצר. משקלם של מיסים אלה בסך המיסים ירד מ-47% בשנת 1986 לכ-44% בשנת 2007.

לוח ג-3

הכנסות הסקטור הציבורי ממסים

(במיליוני ש"ח)

2007	2006	2005	2004	2000	1995	
247,680	232,849	214,408	201,752	187,992	108,292	סך-כל המיסים
242,530	227,964	209,890	198,117	184,597	105,573	א. סך-כל מיסים שוטפים
132,546	125,312	110,156	103,093	102,429	53,886	1. מיסים ישירים
90,128	84,910	71,206	65,156	71,639	37,310	מס הכנסה
44,390	41,655	40,144	39,514	42,807	22,339	שכירים
45,738	43,255	31,062	25,642	28,832	14,971	חברות ועצמאי
24,467	23,551	22,770	21,721	17,866	10,247	ביטוח לאומי ¹
10,754	10,382	10,116	9,670	7,756	4,194	שכירים
13,713	13,169	12,654	12,051	10,110	6,053	מעבידים ועצמאים
13,355	12,558	11,830	11,219	9,762	4,711	מס בריאות
4,596	4,293	4,350	4,997	3,162	1,618	אחר ²
109,984	102,652	99,734	95,024	82,168	51,687	2. מיסים עקיפים
78,101	75,301	73,060	70,028	59,175	36,199	על הייצור המקומי
31,883	27,351	26,674	24,996	22,993	15,488	על הייבוא
5,150	4,885	4,518	3,635	3,395	2,719	ב. מיסי הון ³

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומינהל הכנסות המדינה.

הערות ללוח:

- (1) ביטוח לאומי ללא מס בריאות.
- (2) מסים ישירים אחרים: אגרות, היטלים וקנסות.
- (3) מיסי הון: מס רכישה, מס שבח ומס מכירה.

לוח ג-4

הכנסות הסקטור הציבורי ממסים: אחוז השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת¹

2007	2006	2005	2004	2000	1995	
5.8	6.4	4.9	5.6	11.7	3.7	סך-כל המיסים
5.9	6.4	4.6	5.0	11.5	4.0	א. סך-כל מיסים שוטפים
5.3	11.4	5.4	4.0	19.0	0.6	1. מיסים ישירים
5.6	16.8	7.9	3.1	23.9	2.7	מס הכנסה
6.0	1.6	0.3	- 1.0	16.8	6.3	שכירים
5.2	36.4	19.5	10.1	36.4	- 2.2	חברות ועצמאים
3.4	1.3	3.5	2.0	10.9	- 11.9	ביטוח לאומי ²
3.1	0.5	3.2	2.2	11.0	5.2	שכירים
3.6	1.9	3.6	1.8	10.8	- 20.7	מעבידים ועצמאים
5.8	4.0	4.1	3.3	10.6	6.4	מס בריאות
6.5	- 3.3	- 14.1	34.4	- 5.8	34.6	אחר ³
6.6	0.8	3.6	6.0	3.3	7.8	2. מיסים עקיפים
3.2	0.9	3.0	2.7	0.4	4.7	על הייצור המקומי
16.0	0.4	5.3	16.3	11.8	4.1	על הייבוא
4.9	5.9	22.7	52.5	26.6	- 5.2	ב. מיסי הון ⁴

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומינהל הכנסות המדינה.

הערות ללוח:

- (1) שיעור שינוי נומינלי בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן.
- (2) ביטוח לאומי ללא מס בריאות.
- (3) מסים ישירים אחרים: אגרות, היטלים וקנסות.
- (4) מיסי הון : מס רכישה, מס שבח ומס מכירה.

לוח ג-5

הכנסות הסקטור הציבורי ממסים

(כאחוז מהתמ"ג)

2007	2006	2005	2004	2000	1995	
37.3	36.8	36.4	36.4	38.1	38.3	סך-כל המיסים
36.5	36.0	35.6	35.8	37.4	37.3	א. סך-כל מיסים שוטפים
19.9	19.8	18.7	18.6	20.8	19.0	1. מיסים ישירים
13.6	13.4	12.1	11.8	14.5	13.2	מס הכנסה
6.7	6.6	6.8	7.1	8.7	7.9	שכירים
6.9	6.8	5.3	4.6	5.8	5.3	חברות ועצמאים
3.7	3.7	3.9	3.9	3.6	3.6	ביטוח לאומי ¹
1.6	1.6	1.7	1.7	1.6	1.5	שכירים
2.1	2.1	2.1	2.2	2.1	2.1	מעבידים ועצמאים
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.7	מס בריאות
0.7	0.7	0.7	0.9	0.6	0.6	אחר ²
16.5	16.2	16.9	17.2	16.7	18.3	2. מיסים עקיפים
11.7	11.9	12.4	12.6	12.0	12.8	על הייצור המקומי
4.8	4.3	4.5	4.5	4.7	5.5	על הייבוא
0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	1.0	ב. מיסי הון ³

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומינהל הכנסות המדינה.

הערות ללוח:

- (1) ביטוח לאומי ללא מס בריאות.
- (2) מסים ישירים אחרים: אגרות, היטלים וקנסות.
- (3) מיסי הון: מס רכישה, מס שבח ומס מכירה.

לוח ג-6 הכנסות הסקטור הציבורי ממסים (כאחוז מסך ההכנסות ממיסים)

2007	2006	2005	2004	2000	1995	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-כל המיסים
97.9	97.9	97.9	98.2	98.2	97.5	א. סך-כל מיסים שוטפים
53.5	53.8	51.4	51.1	54.5	49.8	1. מיסים ישירים
36.4	36.5	33.2	32.3	38.1	34.5	מס הכנסה
17.9	17.9	18.7	19.6	22.8	20.6	שכירים
18.5	18.6	14.5	12.7	15.3	13.8	חברות ועצמאים
9.9	10.1	10.6	10.8	9.5	9.5	ביטוח לאומי ¹
4.3	4.5	4.7	4.8	4.1	3.9	שכירים
5.5	5.7	5.9	6.0	5.4	5.6	מעבידים ועצמאים
5.4	5.4	5.5	5.6	5.2	4.4	מס בריאות
1.9	1.8	2.0	2.5	1.7	1.5	אחר ²
44.4	44.1	46.5	47.1	43.7	47.7	2. מיסים עקיפים
31.5	32.3	34.1	34.7	31.5	33.4	על הייצור המקומי
12.9	11.7	12.4	12.4	12.2	14.3	על הייבוא
2.1	2.1	2.1	1.8	1.8	2.5	ב. מיסי הון ³

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומינהל הכנסות המדינה.

הערות ללוח:

- (1) ביטוח לאומי ללא מס בריאות.
- (2) מיסים ישירים אחרים: אגרות, היטלים וקנסות.
- (3) מיסי הון: מס רכישה, מס שבח ומס מכירה.

לוח ג-7

השוואה בין שיעורי מס נבחרים בשנת 1986¹ ובשנת 2007

(באחוזים)

2007	1986	
		1. מס הכנסה על יחידים
10	20	שיעור תחילי
48	60	שיעור עליון
		2. מס חברות
29	52	חברות תעשייתיות
29	61	חברות רגילות
		3. דמי ביטוח לאומי (למעט מס בריאות)
7.0	4.4	על העובד
5.6	15.8	על המעביד
5	3	תקרה (כפולות של השכר הממוצע)
		4. מס מעסיקים
4	7	על מלכ"רים
בוטל	7	על שירותים עסקיים
בוטל	2	5. היטל ייבוא כללי
בוטלו	שיעורים שונים	6. שונות (מס נסיעות, היטל ייבוא שירותים, היטל קניית מט"ח, חובת הפקדה, היטל רכוש)
15.5	15	7. מע"מ
		8. מכס
0	שיעורים שונים	על ייבוא מאירופה ומארה"ב (פרט לייבוא חקלאי)
8-12	שיעורים שונים והגבלות לא מכסיות	על ייבוא מארצות שלישיות
		9. מס קניה
בוטל	שיעורים גבוהים	על תשומות
5-15	שיעורים גבוהים	על מוצרים בני קיימא
70	57	על סיגריות (מהמחיר לצרכן ללא מע"מ)
45	30	על בנזין (מהמחיר לצרכן ללא מע"מ)

מקור: מינהל הכנסות המדינה.

הערה ללוח:

(1) שנת 1986 הייתה השנה שבה נטל המס כאחוז מהתמ"ג הגיע לשיא.

הגדרת נטל המס

על פי הגדרות בינלאומיות של האו"ם⁷ הסקטור הציבורי כולל את הגופים הבאים: הממשלה; המוסד לביטוח לאומי; המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, קרן קיימת לישראל וקרן היסוד); הרשויות המקומיות; ורשויות על-פי חוק (רשות הנמלים, רשות הרכבות, רשות שדות התעופה, רשות הדואר ורשות השידור), וכן מלכ"רים שגופים אלה מממנים את עיקר הוצאותיהם (כגון אוניברסיטאות). לעומת זאת, קרנות הפנסיה (וקופות-חולים עד להפעלת חוק בריאות ממלכתי) אינן מהוות חלק מהסקטור הציבורי, כך שתקבוליהן אינם מוגדרים כמיסים.

הכנסות הסקטור הציבורי בישראל ממיסים, הסתכמו בשנת 2007 בכ-248 מיליארד ש"ח, שהם כ-37.3% תוצר. ההכנסות ממיסים מהוות כ-83% מסך הכנסות הסקטור הציבורי (כולל הכנסות שלא ממיסים), שהסתכמו השנה בכ-300 מיליארד ש"ח, שהם כ-45% מהתמ"ג.

הכנסות הסקטור הציבורי מסווגות לפי הכנסות שוטפות והכנסות על-חשבון הון. ההבחנה בין חשבון שוטף לחשבון הון מקורה בהבחנה בין צריכה לבין השקעה בנכסים פיזיים. הכנסה, שמקורה ברכוש של המשלם או שהיא בעלת אופי חד-פעמי, תיחשב כהכנסה על חשבון הון.

רוב רובם של המיסים מסווגים כהכנסות שוטפות. אולם, מס רכישה ומס שבח (ובעבר גם מס עיזבון והיטל על רכישת ניירות ערך) הם שעטנז שסווגו כ"מיסי הון".

הרכב הכנסות הסקטור הציבורי בישראל

להלן הרכב הכנסות הסקטור הציבורי בישראל:

1. הכנסות שוטפות

1.1 הכנסות מרכוש

הכנסות הממשלה מריבית, רווחים תפעוליים של בנק ישראל וכן עודף הכנסות שוטפות מהחכרה של מינהל מקרקעי ישראל.

7 ראה: System of National Accounts משנת 1993 – SNA93.

1.1. העברות שוטפות מהציבור

רוב העברות אלו הן זקיפת פנסיה תקציבית. השאר הן רכישת זכויות פנסיה על-ידי עובדי ציבור ותרומות לרשויות ולמלכ"רים ציבוריים.

1.3. הכנסות ממיסים

מס מוגדר כתשלום חובה על חשבון שוטף (ולכן כאמור מס רכישה ומס שבח נכללים בסעיף "מיסי הון" שהוא חלק מההכנסות על חשבון הון). להלן נוסחת המעבר מהכנסות הממשלה ממיסים להכנסות הסקטור הציבורי ממיסים בשנת 2007 (במיליארדי ש"ח ובאחוזי תמ"ג):

לוח ג-8

מעבר מהכנסות הממשלה ממיסים להכנסות הסקטור הציבורי ממיסים בשנת 2007

(במיליארד ש"ח ובאחוזי תמ"ג)

אחוזי תמ"ג	מיליארד ש"ח		
28.7	190.9	הכנסות הממשלה (ללא מיסים על יבוא ביטחוני)	
13.6	90.1	מס הכנסה על יחידים וחברות	
9.3	62.1	מע"מ (עוסקים, מלכ"ר ופיננסי)	
5.8	38.7	אחר (מעבידים, נדל"ן, מכס, מס קנייה, דלק, אגרות)	
0.2	1.4	מע"מ על יבוא ביטחוני	+
28.9	192.3	הכנסות הממשלה (כולל מיסים על יבוא ביטחוני)	
5.7	37.8	דמי ביטוח לאומי ומס בריאות	+
2.5	16.4	רשויות מקומיות	+
0.2	1.2	רשויות על פי חוק ואחר	+
37.3	247.7	סך כל הכנסות הסקטור הציבורי ממיסים	=

מקור: מינהל הכנסות המדינה.

המיסים מחולקים למיסים ישירים ולמיסים עקיפים. המיסים הישירים מוטלים על ההכנסה וכוללים: מס הכנסה על יחידים, מס חברות, דמי ביטוח לאומי, מס בריאות, וכן אגרות וקנסות החלים על משקי הבית. המיסים העקיפים מוטלים על ההוצאה וכוללים מע"מ (מע"מ עוסקים, מע"מ מלכ"ר ומע"מ פיננסי), מס מעסיקים, מכס, מס קנייה, ארנונה והיטלים שונים מטעם הרשויות המקומיות וכן עודף הכנסות על הוצאות של רשויות הפועלות על-פי חוק מיוחד. המיסים נגבים על-ידי הגופים הבאים:

הממשלה

- הכנסות רשות המיסים (למעט מס רכישה ומס שבח, המוגדרים כמיסי הון, וכולל מע"מ על ייבוא ביטחוני) וכן אגרות משרדי הממשלה.
- אגרות – אגרות המוטלות על עסקים מסווגות כמיסים עקיפים, בעוד שאגרות המוטלות על משקי הבית מסווגות כמיסים ישירים.
- בשנת 2007 תקבולי הממשלה היוו מקור ל-77% מהכנסות הסקטור הציבורי ממיסים.

המוסד לביטוח לאומי

- תשלומי השכירים והלא שכירים לביטוח לאומי (כולל תשלום המעבידים על חשבון עובדיהם, למעט שיפוי המעבידים על-ידי הממשלה). תשלומים אלה כללו עד 1997 גם מס מקביל, שביטוח לאומי גבה עבור קופות-החולים. לעומת זאת, עד שנת 1994 "מס אחיד" שניגבה ישירות על-ידי קופות-החולים לא היה מוגדר כמס ולא היה כלול בהכנסות הסקטור הציבורי ממיסים.
- בשנת 1994 התקבל חוק בריאות ממלכתי, שהעביר את גביית מס בריאות מקופות-החולים לביטוח לאומי החל משנת 1995. משקל הגבייה של המוסד לביטוח לאומי בהכנסות הסקטור הציבורי ממיסים הסתכם בשנת 2007 בכ-15%.

הרשויות המקומיות

- הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה ומהיטלים מהוות כ-7% מהכנסות הסקטור הציבורי ממיסים.

רשויות על-פי חוק

- כ-1% מהכנסות הסקטור הציבורי ממיסים מקורם ברשויות הפועלות על-פי חוק מיוחד (רשות שדות התעופה, רשות הרכבות, רשות הנמלים, רשות הדואר ורשות השידור), שכן עודף ההכנסות על הוצאות של מפעלים אלה מוגדר כמס.

1.4. העברות ממשלות זרות

סעיף זה כולל בעיקר את הסיוע הביטחוני והאזרחי, שמעניקה ממשלת ארה"ב לישראל.

1.5. העברות למוסדות לאומיים ולמלכ"רים ציבוריים

תרומות שגופים אלה מגייסים בחו"ל.

2. הכנסה על חשבון הון

2.1. מיסי הון

סעיף זה כולל מיסים, אשר בגלל אופיים החד-פעמי לא מוגדרים כהכנסות שוטפות (מס רכישה, מס שבח ובעבר גם מס עיזבון והיטל על מכירת ניירות ערך).

2.2. תשלומי העברה מהציבור

סעיף זה כולל בעיקר רווחי-הון של מינהל מקרקעי ישראל על מכירת קרקע (בניכוי תשלומי פיצויים לבעלי קרקע בהפקעה). בשנים האחרונות סעיף זה כולל גם הכנסות ממכירת דירות של משרד השיכון.

2.3. בלאי ציבורי

זהו בלאי על השקעות ציבוריות בענפי המשק.

2.4. העברות מחו"ל

לסיכום, נזכיר שתי נקודות בעייתיות בהגדרת המיסים בחשבונאות הלאומית:

(א) קופות פנסיה

במדינות רבות בעולם קיים חוק פנסיה ממלכתית שמכוחו ממומנים תשלומי הפנסיה על-ידי תשלום לביטוח לאומי או על-ידי תקציב הממשלה, בעוד שבישראל קרנות הפנסיה אינן מהוות חלק מהסקטור הציבורי. אם וכאשר יחוקק חוק פנסיה ממלכתית בארץ, יתוספו לנטל המס עוד כ-4% תוצר.

נטל המס בישראל בשנת 2007 הסתכם, כאמור, בכ-37% מהתמ"ג. אם נכלול את ההפרשות לפנסיה נקבל נטל של כ-41%.

(ב) המדינה

המדינה פטורה מכל מס אלא אם כן נקבעה הוראה מפורשת בחוק שמחייבת אותה בתשלום מס. לדוגמה: הממשלה פטורה ממס מעסיקים, אך חייבת בתשלום מע"מ מלכ"רים (מס על שכר). שינוי בחוק שיפטור את הממשלה ממס שכר יקטין הן את הוצאותיה של הממשלה והן את סעיף ההכנסות ממיסים.

השונות בנתונים אלה, יותר מכל דבר אחר, ממחישה שנטל המס אינו מושג אבסולוטי. כדי לעמוד על הקשר שבין מיסים לפעילות ריאלית, יש להתייחס, אפוא, למימדים נוספים: הרכב המיסים, שיעורי מס ממוצעים ושוליים, פרוגרסיביות המערכת, מיבנה מינהל המס והיקף השירותים שהמיסים מממנים.