



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח תחזית והרכב הכנסות המדינה לשנים 2017-2018

מוגש לוועדת הכספים

י"ב חשוון תשע"ז

13 בנובמבר, 2016

**כתיבה: איתמר מילרד ונטע משה, כלכלנים**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע,

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 8240 640 - 02

פקס: 6103 649 - 02

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה מוגש לוועדת הכספים לקראת דיון בהצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018, התשע"ז-2016 וסקירה על המדיניות הכלכלית ביום שני ה-14 בנובמבר 2016. במסמך נבחנים אומדני ההכנסות של הממשלה ומבנה מערכת המס במדינה בהשוואה בין-לאומית.

## 1. הכנסות המדינה

לוח 1 מפרט את הכנסות המדינה בשנים 2015 (ביצוע התקציב) ו-2016 (חוק מקורי) ואת תחזית ההכנסות לשנים 2017 ו-2018 לפי הצעת התקציב.

לוח 1 - הכנסות המדינה בשנים 2015 עד 2018 (במיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)<sup>1</sup>

שע'	שם סעיף	2015 (ביצוע)	2016 (חוק) (מקורי)	2017 (תחזית)	2018 (תחזית)	שינוי 2018-2015
<b>חלק א': תקבולים שוטפים</b>						
1	מס הכנסה	114.0	120.6	124.6	129.9	13.9%
2	מע"מ על מלכ"רים ומוסדות פיננסיים	13.3	12.6	13.8	14.1	6.2%
3	מס שבח	3.8	4.0	4.1	4.2	10.5%
4	מס רכישה	3.4	6.2	8.2	8.4	148.2%
5	מס מכירה ומס רכוש	0.01	-	0.9	0.9	6626.0%
7	מס מעסיקים	0.4	0.4	0.4	0.4	-8.6%
	<b>סך מסי הכנסה ורכוש</b>	<b>134.9</b>	<b>143.8</b>	<b>151.9</b>	<b>157.8</b>	<b>17.0%</b>
11	מכס והיטל על יבוא	2.9	3.0	3.3	3.5	21.6%
12	מע"מ, כולל על יבוא בטחוני	90.3	89.3	94.7	98.8	9.4%
13	מס קנייה	16.9	17.7	20.1	21.5	26.9%
15	בלו	0.6	0.6	-	-	-
18	מס דלק	17.6	18.2	18.7	19.6	11.3%
25	אגרות ורישיונות אחרים <sup>2</sup>	6.2	6.9	7.3	7.5	2.0%
	<b>סך מסי הוצאה</b>	<b>134.5</b>	<b>135.1</b>	<b>144.1</b>	<b>150.9</b>	<b>12.2%</b>
	<b>סך הכנסות המדינה ממסים ואגרות</b>	<b>269.4</b>	<b>278.9</b>	<b>296.0</b>	<b>308.7</b>	<b>14.6%</b>
34	ריבית במט"ח	0.2	0.2	0.2	0.2	-16.6%
35	ריבית בשקלים	0.9	0.9	1.0	1.0	5.2%
	<b>סך ריבית ורווחים</b>	<b>1.1</b>	<b>1.2</b>	<b>1.3</b>	<b>1.2</b>	<b>0.6%</b>
42	תמלוגים ממפעלים עסקיים	0.6	0.1	0.5	0.5	-12.9%
43	תמלוגים מאוצרות טבע	1.8	0.7	0.9	1.4	-23.7%
44	תמלוגים מחברות ממשלתיות	0.1	0.7	1.2	1.3	980.6%
45	דיבידנדים מחברות ממשלתיות	0.3	1.4	0.5	1.6	455.5%

<sup>1</sup> משרד האוצר, [תקציב המדינה הצעה לשנות הכספים 2017 ו-2018](#), עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2015-2018, אוקטובר 2016, ע"מ 337-339. בשל אי הימצאות בהצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 והיקף הכנסות נמוך יחסית, הסעיפים הבאים לא נזכרו בטבלה לעיל כסעיף נפרד, אך נכללים בסיכומים הסופיים לכל אחת מהשנים בהן הם מופיעים: מס בולים (סעיף 20) אשר ההכנסות ממנו בשנת 2015 עמדו על 43 אלף ש"ח ולא קיים בהערכת הכנסות המדינה משנת 2016 ובפרט לא קיים בהצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018; סעיף 46 החוזר על חשבון תקציב שנים קודמות אשר עמד בשנת 2015 על כ-36 מיליון ש"ח ובשנת 2016 כ-6 מיליון ש"ח ולא מופיע בהצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018.

<sup>2</sup> סעיף 24 אגרות כלי רכב בשנת 2016 עמד על (-0.5) ומשנת 2016 ואילך לא קיים, ועל כן אוחד במסמך זה עם סעיף 25 אגרות ורישיונות אחרים.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ש"ס	שם סעיף	2015 (ביצוע)	2016 (חוק) מקורי	2017 (תחזית)	2018 (תחזית)	שינוי 2018-2015
	<b>סך תמלוגים</b>	2.8	2.8	3.2	4.8	72.2%
47	הכנסות משירותים שונים	0.8	0.6	1.2	1.2	48.5%
50	דמי שימוש בנכסים ממשלתיים	0.2	0.3	0.3	0.4	72.6%
48	הכנסה מיועדת מעל האומדן	0.4	0.3	0.1	0.3	-8.5%
	<b>סך תקבולים שונים</b>	1.4	1.3	1.6	1.9	33.9%
	<b>העברה מחלק ב'</b>	-	27.4	18.2	21.0	
	<b>סך תקבולים שוטפים</b>	274.8	311.6	320.2	337.5	22.9%
<b>חלק ב': תקבולים ממלוות וחשבון הון</b>						
51	גביית קרן בשקלים	5.9	3.8	2.9	2.5	-56.8%
53	גביית קרן במט"ח	0.3	0.4	0.4	0.5	42.2%
76	הכנסות ממכירת קרקעות מדינה	0.2682	-	0.2	0.2	-44.1%
	<b>סך החזר השקעות והלוואות ממשלה</b>	6.5	4.2	3.5	3.2	-51.3%
71	הפרשות לפנסיה - יחידות משקיות	0.01	0.01	0.01	0.01	-30.7%
72 73+	הפרשות לפנסיה - מפעלים עסקיים או חברות <sup>3</sup>	0.002	0.003	0.002	0.002	0.0%
	<b>סך הפרשות לפנסיה ופיצויים</b>	0.01	0.01	0.01	0.01	-30.7%
75	<b>סך הכנסות הון ממכירת חברות (הפרטה)</b>	2.8	2.3	0.9	1.1	-59.1%
81	מלוות מהמוסד לביטוח לאומי	16.4	19.1	20.6	21.1	28.8%
82	הכנסה מאמיסיות (הנפקות) והפקדות	70.7	95.0	107.9	105.4	49.1%
	<b>סך מלוות בארץ</b>	87.1	114.1	128.4	126.5	45.2%
900	מלווה עצמאות ופיתוח	4.7	5.2	4.9	5.1	8.7%
901	בניכוי: הוצאות הפצה	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	7.0%
902	מלוות ומענקים מארה"ב - בטחון	8.9	9.0	7.3	7.8	-11.9%
907	מלוות ומענקים מארה"ב - אחרים	-	6.0	-	-	
	<b>סך מלוות ומענקים מחו"ל</b>	13.3	20.0	12.1	12.7	-5.0%
	<b>העברה לחלק א'</b>	0.00	-2.7	-18.2	-21.0	
	<b>סך תקבולים ממלוות חשבון הון</b>	109.7	137.9	126.6	122.5	11.7%
	<b>סך-הכול תקבולים ומלוות</b>	384.4	449.5	446.8	460.0	19.7%

מהנתונים בלוח עולה כי תחזית ההכנסות המדינה לשנים 2017 ו-2018 הן 446.8 מיליארד ש"ח ו-460.0 מיליארד ש"ח בהתאמה. מתוך הכנסות אלה, ההכנסות ממסים ומאגרות עומדות על 296.0 מיליארד ש"ח בשנת 2017 ועל 308.7 מיליארד ש"ח בשנת 2018. בשנת 2015 הכנסות המדינה ממסים ואגרות עמדו על 269.4 מיליארד ש"ח ובשנת 2016 הכנסות המדינה ממסים ואגרות על פי החוק המקורי עמדו על 278.9 מיליארד ש"ח. שיעור השינוי בהכנסות המדינה ממסים ואגרות בין השנים 2015-2018 הינו 14.6%, ומשקל המסים והאגרות מסך התקבולים המלוות לשנת 2017 והמלוות הינו 66.2%.

<sup>3</sup> סעיף 73 הפרשות לפנסיה – חברות אוחד יחד עם סעיף 72 הפרשות לפנסיה – מפעלים עסקיים לטובת מסמך זה. בשנת 2015 הפרשות לפנסיה – חברות עמדו על כ-2 מיליון ש"ח, בשנת 2016 כ-6 מיליון ש"ח ובשנים 2017 ו-2018 לא נכלל בהצעת התקציב. סעיף 72 הפרשות לפנסיה – מפעלים עסקיים לא נכלל בהצעת התקציב לשנים 2015 ו-2016, ובהצעת התקציב הנוכחית היקפו לשנים 2017 ו-2018 עומד על 2 מיליון ש"ח לכל שנה בנפרד.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

משקלם של המסים הישירים<sup>4</sup> מתוך תחזית הכנסות המדינה ממסים ואגרות לשנת 2017 (חלק א' בטבלה לעיל) הוא 51.4%, משקלם של המסים העקיפים<sup>5</sup> לשנת 2017 הוא 46.6% ומשקל האגרות 2.5%.<sup>6</sup> התפלגות זו נשמרת בתחזית ההכנסות לשנת 2018. בהשוואה לשנים קודמות, יש עליה קלה של כאחוז במשקל המסים הישירים לעומת שנת 2015, וכנגדה ירידה של כאחוז במשקל המסים העקיפים.

בלוח 2 להלן מוצגים ששת המסים שמשקלם מסך הכנסות המדינה ממסים ואגרות הוא הגבוה ביותר.

**לוח 2 – המסים שמשקלם הגבוה ביותר בשנים 2015 עד 2018 (במיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)<sup>7</sup>**

סע'	חלק א: תקבולים שוטפים	2015 ביצוע	2016 חוק מקורי	2017	2018	שינוי 2018-2015	משקל 2017	משקל 2018
1	מס הכנסה	114.0	120.6	124.6	129.9	13.9%	42.1%	42.1%
12	מע"מ, כולל על יבוא בטחוני	90.3	89.3	94.7	98.8	9.4%	32.0%	32.0%
13	מס קנייה	16.9	17.7	20.1	21.5	26.9%	6.8%	7.0%
18	מס דלק	17.0	17.6	18.7	19.6	15.2%	6.3%	6.3%
2	מע"מ על מלכ"רים ומוסדות פיננסיים	13.3	12.6	13.8	14.1	6.2%	4.7%	4.6%
4	מס רכישה	3.4	6.2	8.2	8.4	148.2%	2.8%	2.7%

מהלוח עולה כי ההכנסות מגביית מס הכנסה צפויות על פי ההערכות להוות 42.1% ממשקל הכנסות המדינה ממסים ואגרות בשנים 2017 ו-2018, לכל שנה בנפרד. הגידול במס הכנסה בין השנים 2015-2018 עומד על 13.9%, שיעור הנמוך במקצת מקצב הגידול הכללי בהכנסות המדינה ממסים לתקופה זו (14.6%). ההכנסות ממס ערך מוסף (מע"מ) מהוות 32% מההכנסות במסים בשנת 2017, ושיעור הגידול בהן נמוך משיעור הגידול הכללי בהכנסות ממסים. מס קנייה, שמשקלו נע בין 6.8% ל-7% מהכנסות המדינה ממסים, מציג שיעור גידול גבוה של כ-26.9% בין השנים 2015-2018. בתוך כך יש לציין את מס הרכישה ששיעור השינוי בו בין השנים 2015-2018 בולט במיוחד בגובהו – 148.2%, עלייה מ-3.4 מיליארד ש"ח בשנת 2015 לתחזית של 8.4 מיליארד ש"ח בשנת 2018.

במסגרת הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 נכללים צעדי התאמה וחקיקה המשפיעים על היקף גביית המסים הצפוי ועל אופן רישום חלק מסעיפי ההכנסות. מרבית הצעדים הללו הם קבועים ומאופיינים כ"שינוי הבסיס" כלומר שינוי בבסיס התקציב מעתה ועד לקבלת החלטה אחרת בנושא. מקצת הצעדים מוגדרים בהצעת התקציב כ"חד פעמי", יחד עם זאת הם נפרשים על פי ההצעה על פני שנתיים לפחות, ויבוצעו בשתי פעימות בשנים 2017 ו-2018, ועל כן ייתכן כי לא ניתן להגדירם כשינויים חד פעמיים. בלוח 3 להלן מוצג אומדן של היקף השינויים הנובע משינוי חקיקה מתוכננים בתחום המסים ובתחום הכנסות אחרות, שהוכן על ידי משרד האוצר.

**לוח 3 – השפעת צעדי התאמה בתחום המסים ובתחום הכנסות אחרות על הכנסות המדינה (במיליארדי ש"ח)<sup>8</sup>**

היקף הכנסות 2018	היקף הכנסות 2017	סוג השינוי	צעד התאמה
<b>צעדי התאמה בתחום המסים</b>			
0.68	0.68	שינוי הבסיס	התאמת התקרה להטבת מס על כספי הפיצויים
0.3	0.3	שינוי הבסיס	קיבוצים - השוואת המיסוי ליתר האוכלוסייה
0.2	0.2	שינוי הבסיס	הפחתת תקרת הפטור על הכנסות מהימורים

<sup>4</sup> מס הכנסה, מס מעסיקים, מע"מ מלכ"ר, מס רכוש, מס רכישה, מס שבח, מס מכירה.

<sup>5</sup> מע"מ, מסכ והיטל על יבוא, מס דלק, מס קנייה.

<sup>6</sup> משרד האוצר, [תקציב המדינה הצעה לשנות הכספים 2017 ו-2018](#), עיקרי התקציב, אוקטובר 2016, ע' 281.

<sup>7</sup> שם.

<sup>8</sup> משרד האוצר, [תקציב המדינה הצעה לשנות הכספים 2017 ו-2018](#), עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, פרק ו: שינויי חקיקה מתוכננים והכנסות נוספות בשנים 2017 ו-2018, אוקטובר 2016, ע' 288.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

היקף הכנסות 2018	היקף הכנסות 2017	סוג השינוי	צעד התאמה
-0.3	-0.3	שינוי הבסיס	קניין רוחני (BEPS) <sup>9</sup>
0.9	0.9	שינוי הבסיס	אגרת ריבוי נכסים
0.3	0.2	שינוי הבסיס	מיסוי חברות ארנק
-2.8	-1.9	שינוי הבסיס	הפחתת מס חברות ומס הכנסה (תכנית הפחתת המסים)
0.75	0.75	חד פעמי	שינוי עיתוי ההפרשה לקרן מס רכוש
<b>0.03</b>	<b>0.83</b>		<b>סך צעדי התאמה בתחום המסים</b>
<b>צעדי התאמה בתחום הכנסות אחרות</b>			
-8.9	-8.9	שינוי הבסיס	העברת ההכנסות ממענקים בחו"ל להוצאה מותנית בהכנסה (סיוע בטחוני)
3.19	1.74	חד פעמי	תמלוגים וגביית דיבידנד
-0.3	-0.3	שינוי הבסיס	קצבאות נכים בביטוח לאומי
0.25	0.25	חד פעמי	המועצה להסדר הימורים בספורט - רווחים צבורים
0.2	0.2	שינוי הבסיס	השוואת גביית ביטוח לאומי מהקיבוצים ליתר האוכלוסייה
0.05	0.05	שינוי הבסיס	שיפור מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי
-5.51	-6.96		<b>סך צעדי התאמה בתחום הכנסות אחרות</b>
<b>-5.48</b>	<b>-6.13</b>		<b>השפעה כולל על הכנסות המדינה</b>

מהלוח עולה כי על פי תחזית משרד האוצר, שינויי החקיקה וצעדי ההתאמה הצפויים בשנים 2017 ו-2018 בתחום המסים יגדילו את היקף ההכנסות ממסים כב-0.83 מיליארד ש"ח בשנת 2017 וב-0.03 מיליארד ש"ח בשנת 2018. בתחום ההכנסות האחרות צעדי ההתאמה צפויים להקטין את הכנסות המדינה בכ-6.9 מיליארד ש"ח בשנת 2017 ובשנת 2018 צפויים להקטין בכ-5.5 מיליארד ש"ח. בסך הכול צעדי ההתאמה במסים ובהכנסות האחרות יקטינו על פי התחזית את הכנסות המדינה בכ-6.1 מיליארד ש"ח בשנת 2017 ובכ-5.48 מיליארד ש"ח בשנת 2018. יש לציין כי עיקר השינוי נובע משינוי בשיטת הרישום של מענק הסיוע הביטחוני מחו"ל ורישומו כהוצאה מותנית בהכנסה. ללא שינוי הרישום, הכנסות המדינה מצעדי ההתאמה היו צפויות לגדול בכ-2.7 מיליארד ש"ח בשנת 2017 ובכ-3.4 מיליארד ש"ח בשנת 2018.

## 2. אומדני הכנסות המדינה

לאמידה נכונה של הכנסות המדינה קיימת חשיבות רבה לגבי ניהול התקציב בכלל וגובה הגרעון התקציבי בפרט. הכנת תחזית ההכנסות נעשית על-ידי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר (תחזית מסים ישירים ועקיפים), וכן גם אגף התקציבים ואגף החשב הכללי המכינים אומדנים להכנסות אחרות, לרבות הכנסות מריבית, מתמלוגים, מדיבידנדים ומהמוסד לביטוח לאומי.

אמידת הכנסות המדינה נעשית באמצעות ארבעה מודלים אקונומטריים אשר מעודכנים מעת לעת על ידי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר. המודלים הינם: מודל לחיזוי מדד המחירים לצרכן; מודל לחיזוי התוצר, רכיביו ומצרפי שוק העבודה; מודל לחיזוי הכנסות הממשלה ממסים ואגרות; מודל לחיזוי הכנסות אחרות של הממשלה. מודלים אלה מתחשבים בין השאר במשתנים הכלכליים הבאים:

- אינדיקטורים עולמיים רלוונטיים – כמו הצמיחה בארה"ב, היקף הסחר העולמי ומחירי הסחורות.

<sup>9</sup> BEPS: תוכנית למאבק בתכנוני מס בינלאומיים של ה-OECD.



- גורמים מקומיים – התפתחויות בשוק המניות, שערי החליפין, פער התוצר ושער ריבית בנק ישראל.
  - שוק העבודה – תחזיות דמוגרפיות לחיזוי כוח העבודה (מבוסס בין השאר על תחזיות הלמ"ס).
  - הפקת הגז מתמר – הכנסות המדינה מגז טבעי על פי תחזיות הפקה.
- אמידה לא מדויקת של הכנסות המדינה עשויה להביא לגרעון תקציבי גבוה או נמוך מהיעד שנקבע על-ידי הממשלה. בלוח 4 להלן הכנסות המדינה, תחזית וגבייה בפועל בין השנים 2011 ו-2018.

**לוח 4 – הכנסות ממסים, תחזית על פי הצעת התקציב וגבייה בפועל 2011-2018 (מיליארדי ש"ח)<sup>10</sup>**

שנה	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
תחזית גביית מסים	213.5	232.5	234.5	11253.3	12267.7	280.7	293.7	307.2
גבייה בפועל	211.5	218.1	240.6	254.7	268.2	13282.5		
הפרש במיליארדי ש"ח	-2.0	-14.4	+6.1	+1.4	+0.5	+1.8		
הפרש ב-%	-0.9%	-6.2%	+2.6%	0.6%+	0.2%	+0.6%		

מהנתונים בלוח עולה כי בשנים 2013 עד 2015 הגבייה בפועל הייתה גבוהה מהתחזיות, עם זאת בשנים 2011 ו-2012 (שנה שנייה של תקציב דו-שנתי) הגבייה הייתה נמוכה מהתחזית. בשנת 2016, הגבייה הצפויה (תחזיות עדכנית לאוגוסט 2016) גבוהה מהתחזית המקורית בכ-1.8 מיליארד ש"ח. בהקשר זה ניתן להוסיף כי בדוח בנק ישראל לשנת 2013 נערך ניתוח של תחזיות הכנסות המדינה ממסים של משרד האוצר בהשוואה לגביית ממסים בפועל בשנים 1992 עד 2012. לפי הניתוח, קיימת טעות סטטיסטית ממוצעת של 1.2% אחוזי תוצר בתחזיות משרד האוצר, כאשר בדרך כלל הטעות היתה כלפי מעלה, קרי צפי הכנסות גבוה מההכנסות בפועל. לפי הניתוח, נטייה זו הייתה קיימת בתקופה 1992 עד 2003, ואילו בתקופה 2004 עד 2012 אין נטייה בתחזית כלפי מעלה או מטה. לפי דוח בנק ישראל, ייתכן שהנהגת כלל הוצאה החל משנת 2004, אשר הובילה לניתוק בין צד ההוצאות לבין צד ההכנסות בתקציב המדינה, צמצמה את התמריץ הקיים לכאורה לנטייה כלפי מעלה בתחזיות ההכנסות ממסים של משרד האוצר.<sup>14</sup> יש לציין כי תחזית האוצר לשנת 2017 נמוכה מהתחזית הממוצעת של גופים אחרים.<sup>15</sup>

כאמור, אמידה לא מדויקת של הכנסות המדינה עשויה להביא לגרעון תקציבי גבוה או נמוך מהיעד שנקבע על-ידי הממשלה. על פי דוח מיוחד של מבקר המדינה, שפורסם ביולי 2014, וכותרתו "משרד האוצר - הכנת תקציב 2012-2011 ועמידה ביעדי הגירעון", תחזית ההכנסות המדינה ממסים היא אבן יסוד בהכנת תקציב המדינה. למרות חשיבותה הרבה של תחזית זו, נמצאו ליקויים רבים בהכנת התחזית לשנים 2011 ו-2012. המבקר מצא כי למשרד האוצר לא היה נוהל קובע כיצד מכינים את תחזית ההכנסות; חלוקת הסמכויות בין מנכ"ל משרד האוצר ובין ראשי האגפים לא הייתה ברורה; נרשמו ליקויים רבים בהכנת תחזית ההכנסות ממסים, שייכתן שתרמו לסטייה בפועל מהתחזית ולהגדלת הגירעון מעבר למתוכנן; כך, המשרד לא ביצע אומדן להסתברות של טעויות בסדרי גודל שונים; המודל האקונומטרי לא איפשר לגבש תחזית הכנסות בזמן יציאה משבר כלכלי או מיתון; מינהל הכנסות המדינה לא שמר במסד הנתונים שלו את המודלים השונים, לא נמצא תיעוד לדיונים בנושא זה אלא מצגות בלבד, ולא נעשתה עבודת מחקר מספקת במגוון נושאים אשר השפיעו בפועל על אומדן ההכנסות; משרד האוצר השתמש בתחזיות שונות של אגף התקציבים ואגף הכנסות המדינה לאותם טווחי זמן; לא נמצא תיעוד על הדיונים בהנהלת

<sup>10</sup> התחזית לגבי שנת 2014 מבוססת על התחזית כפי שהייתה בהצעת התקציב לשנים 2013 ו-2014.

<sup>11</sup> יש לציין כי התחזית המקורית הייתה 257.6 מיליארד ש"ח. התחזית עודכנה בעקבות ביטול תכנית מע"מ אפס.

<sup>12</sup> יש לציין כי התחזית המקורית הייתה 270.2 מיליארד ש"ח. התחזית עודכנה בעקבות הורדת המע"מ באוקטובר 2015.

<sup>13</sup> תחזית עדכנית לאוגוסט 2016. משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018: עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית](#), אוקטובר 2016.

<sup>14</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2013, [תיבה ו-3: טעויות והטיות בתחזית גביית המסים בתקציב המדינה](#), מרס 2014.

<sup>15</sup> משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018: עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית](#), אוקטובר 2016, ע' 264.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המשרד לטיפול בעלייה המסתמנת בגירעון; הממשלה לא הביאה בזמן את הצעתה להקצאת תקציב התאמות לשנת 2012 לוועדת הכספים בזמן; לא נמצא כי תוכלו הדעות השונות לכדי מסקנה על חלקו המבני<sup>16</sup> של הגירעון ועל המדינות הנדרשת לטיפול בו; לא נמצא במשרד האוצר דיווח ומנגנון שבודק את ההלימה בין תוואי ההוצאה על פי החוק ובין סך ההתחייבות של הממשלה לשנים הבאות.<sup>17</sup>

בדוח האמור משנת 2014 מבקר המדינה פרסם, בין השאר, את ההמלצות הבאות:<sup>18</sup>

- יש להבטיח כי הכנת התקציב תבצע באופן סדור ותסתמך על נהלים מתאימים אשר גם יציגו את ההסתברות לסטייה מהתחזיות.
  - יש לשכלל את המודל האקונומטרי של המשרד כדי לבחון את הכנסות המדינה בתרחישים שונים.
  - יש לבצע בדיקה מקצועית של התנאים הכלכליים המבדלים בין גירעון מבני לגירעון מחזורי<sup>19</sup> כדי להתאים את המדיניות הפיסקלית.
  - יש להסדיר את חלוקת הסמכויות הפנימית במשרד האוצר.
  - יש לשקול הגדרת קווים מנחים למועדי עדכון התחזיות.
  - יש להציג באופן ברור בישיבת ממשלה את מקורות המימון לתוספות אותם מגיש משרד האוצר.
  - יש להמשיך בתהליך ההקמה והחיזוק של אגף הכלכלן הראשי.
- בעקבות דוח המבקר גיבש משרד האוצר נוהל הכנת תחזיות וכן הקים צוות ייעודי לריכוז הליך הכנת התחזיות. צוות זה פועל בשיתוף פעולה עם אגף התקציבים ומנהל הכנסות המדינה ומתייעץ עם גופים כלכליים נוספים העוסקים בתחזיות, וביניהם גם בנק ישראל. בין הפעולות שנקטו בעקבות כך:
- פורסמה תחזית מפורטת תוך התייחסות לעמדות סותרות והסתייגויות. כך לדוגמה, בדוח עיקרי התקציב מפורסמות תחזיות צמיחה של גופים נוספים; תחזית הכנסות המדינה הכוללת תרחישי סיכון ואומדני הסתברות לסטייה מהתחזיות.<sup>20</sup>
  - הוסכם כי הסמכות הסופית בקביעת התחזיות תהיה בידי הדרג המקצועי, תוך הצגה מקדימה של התחזיות לכלל הגורמים הרלוונטיים ובהם הדרג המקצועי והדרג הנבחר.
  - אגף הכלכלן הראשי בונה ומרכז את תחזית התקבולים וההכנסות ובהן תחום ההכנסות האחרות.<sup>21</sup>
  - בתקציב של 2015 ו-2016 ובהצעת התקציב לשנים 2017-2018 נעשו עדכונים בבניית מנגנון ההתכנסות לתקציב דו שנתי ומנגנוני התאמה.<sup>22</sup>
  - בוצעו תיקונים והתאמות לבקרה טובה יותר על מסגרת התלת-שנתית (הנומרטור התקציבי).<sup>23</sup>
- יש לציין כי בדיקת ובקרת תחזיות מקרו-כלכליות נעשית באופן שוטף במדינות המפותחות, ומהווה את אחד הסעיפים המרכזיים ברגולציה של האיחוד האירופאי. בעקבות בדיקות אלו, בין היתר, הוקמו בשנים האחרונות מוסדות פיסקליים עצמאיים (מועצות פיסקליות ומחלקות תקציב פרלמנטאריות), אשר מבקרים על-פי חוק באופן שוטף את תחזיות משרדי האוצר, את העמידה בכללים הפיסקליים ואת התכנון התקציבי. לדוגמה, בבריטניה

<sup>16</sup> גירעון מבני הינה החלק בגירעון שאינו מושפע מהמחזור.

<sup>17</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד – משרד האוצר: הכנסת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון, יולי 2014.

<sup>18</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד – משרד האוצר: הכנסת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון, יולי 2014.

<sup>19</sup> גירעון מחזורי הינו החלק בגירעון שנובע ממחזור.

<sup>20</sup> משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018: עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, אוקטובר 2016, ע' 276.

<sup>21</sup> לב דרוקר, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, שיחת טלפון, 9 בנובמבר 2016.

<sup>22</sup> לפירוט ראו: אליעזר שוורץ, מונחון לביאור מושגי התקציב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2016.

<sup>23</sup> שם.





המועצה הפיסקלית (המשרד לאחריות פיסקלית או Office for Budget Responsibility) אחראית על הכנת התחזיות המקרו-כלכליות ל-5 שנים, בהן משרד האוצר עושה שימוש בבניית התקציב.<sup>24</sup> על פי ארגון ה-OECD, יש לבחון ולעקוב אחרי תחזיות משרד האוצר. במקרה ועצמאות אומדני תחזיות ההכנסה תהיה בסכנה, יש לבחון את האפשרות להעביר את בניית התחזיות למועצה פיסקלית עצמאית כפי שנעשה בחלק ממדינות ה-OECD האחרות.<sup>25</sup> כאמור תחזית גביית המסים והכנסות המדינה מסתמכת על מערכת מקיפה של מודלים ובהם הנחות. סטייה מההנחות יכולה להוביל לסטייה מגביית המסים הצפויה. אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ערך ניתוח לגבי תרחישי סיכון מרכזיים לתחזית והשפעתן על הצמיחה וההכנסות מגביית מסים. תרחישי סיכון אלה כוללים העדר התאוששות בייצוא, סיום הגאות בשוק העבודה וירידות בשוק ההון. לעמדת בנק ישראל תרחישי הסיכון של אגף הכלכלן הראשי מוטים כלפי מטה.<sup>26</sup> בנק ישראל עורך במקביל לתרחישים של אגף הכלכלן הראשי תרחישים נוספים הכוללים את תרחיש בלימת עליית השכר (תרחיש המבוסס על חולשה בשוק העבודה כולל האטה בגידול בשכר ביחס לתחזית הבסיס) ותרחיש תיקון מגמה. יש לציין כי התרחישים של משרד האוצר יכולים להתרחש במקביל והתרחישים של בנק ישראל אינם יכולים להתרחש במקביל. בלוח 4 להלן, השפעת התממשות תרחישי הסיכון המרכזיים על גביית המסים בשנים 2017 ו-2018.

**לוח 4 – תרחישי סיכון והשפעתם על גביית המסים<sup>27</sup>**

אובדן הכנסות ב-2018		אובדן הכנסות ב-2017		תרחיש
ב- % מסך ההכנסות ממסים	במיליארדי ש"ח	ב- % מסך ההכנסות ממסים	במיליארדי ש"ח	
-0.7%	-2.1			העדר התאוששות בייצוא
-1.5%	-4.5	-1.7%	-5.1	סיום גאות בשוק העבודה
-0.4%	-1.2	-0.4%	-1.2	ירידות בשוק ההון
<b>-2.5%</b>	<b>-7.8</b>	<b>-2.1%</b>	<b>-6.3</b>	<b>התממשות כל התרחישים</b>
-2.6%	-8	-1.0%	-3	בלימת עליית השכר
-5.5%	-17	-4.4%	-13	תיקון מגמה

להלן פירוט התרחישים:

- **העדר התאוששות בייצוא:** בשנים באחרונות נרשמה חולשה בייצוא הישראלי - בשנת 2015 היצוא התכווץ בשיעור של כ-4.3% ובשנת 2016 הוא צפוי לגדול בקצב מתון של 1.9% (נמוך משיעור הצמיחה הצפוי בתמ"ג). לפי תחזית משרד האוצר, עליה מבוסס התקציב, תחול התאוששות בייצוא בשנים 2017 ו-2018 והוא יצמח בשיעור של כ-2.7% ובכ-3.3% בהתאמה. היעדר התאוששות בייצוא, התלוי בעיקר בקצב הגידול של סחר העולמי והביקוש במדינות היעד, צפוי להביא לשיעור צמיחה נמוך יותר, ולרמת הכנסות מדינה נמוכה יותר. כך, על פי הסימולציה של הכלכלן הראשי, במקרה והייצוא יתכווץ בשיעור של 1.8% בשנת 2017 ובשנת 2018, תחזית הצמיחה תקטן מ-2.7% ל-2% בשנת 2017 ומ-2.8% ל-2.1% בשנת 2018 והכנסות המדינה יקטנו ב-2.1 מיליארד ש"ח בשנת 2018.

<sup>24</sup> OECD, The 5th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, Ottawa, [The OBR and access to information](#), Robert Chote, Chairman, February 2013.

<sup>25</sup> OECD, OECD Economic Surveys – Israel, January 2016. p.26.

<sup>26</sup> בנק ישראל, [ניתוח הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 וההתפתחויות הצפויות בהמשך העשור](#), אוגוסט 2016.

<sup>27</sup> [סימולציות הכלכלן הראשי: משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018: עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית](#), אוקטובר 2016. [סימולציות בנק ישראל: בנק ישראל, ניתוח הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 וההתפתחויות הצפויות בהמשך העשור](#), אוגוסט 2016. אובדן ההכנסות בסימולציות של בנק ישראל מבוסס על הפרשים שבין תרחיש הבסיס לבין הסימולציה.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע



- סיום הגאות בשוק העבודה :** בשנים האחרונות שיעורי האבטלה בשפל (כ-5.1% בשנת 2015 וצפי של כ-4.8% בשנת 2016), שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה גבוהים יחסית לשנים קודמות (כ-64% בשנים 2015 ו-2016) והשכר הריאלי גדל בקצב מהיר יחסית לשנים קודמות (כ-2.9% בשנת 2015 וצפי של כ-3.0% בשנת 2016). סיום הגאות בשוק העבודה עשוי להביא לגידול בשיעור האבטלה, לקצב צמיחה נמוך יותר מהצפי ולרמת הכנסות מדינה נמוכות יותר מהתחזית. כך, על פי הסימולציה של הכלכלן הראשי, במקרה והגידול בשכר הריאלי יקטן מכ-2.1% לכ-1.2% בשנת 2017 ומכ-1.7% לכ-1.2% בשנת 2018 ובמקביל שיעור הגידול בתעסוקה יתמתן אז שיעור האבטלה יעלה ב-0.5% נקודות בשנת 2017 ובכ-0.9% נקודות בשנת 2018, והכנסות המדינה ממסים יקטנו ב-5.1 מיליארד ש"ח בשנת 2017 ובכ-4.5 מיליארד ש"ח בשנת 2018.
  - ירידה בשווקי ההון ובמחירי הנכסים :** מודל התחזית של משרד האוצר מניח כי תחול עלייה של כ-5% במדדי המניות בארץ ובעולם. ירידה במדדי המניות צפויה להביא לירידה בקצב הצמיחה ובהכנסות ממסים. כך, לפי הסימולציה של אגף הכלכלן הראשי, ירידה בשווקי המניות בשיעור של כ-1.7% בשנת 2017 וירידה של 1.5% בשנת 2018 יביאו לירידה של 1.2 מיליארד ש"ח בהכנסות המדינה ממסים הן בשנת 2017 והן בשנת 2018.
  - כאמור, בנק ישראל מוצא כי תרחישי הסיכון של אגף הכלכלן הראשי מוטים כלפי מטה. לפי תרחישי בנק ישראל יש לקחת בחשבון בסימולציות גם **ירידה ביבוא מוצרי צריכה וירידה במכירת דירות חדשות**. יש לציין כי בספר התקציב אין התייחסות להשפעה של ירידת מחירי הדיור ובכמות העסקאות בשוק הדיור על הכנסות המדינה ממסים. להלן פירוט התרחישים של בנק ישראל:
  - בלימת עלייה השכר :** בדומה לתרחיש סיום הגאות בשוק העבודה, גם בנק ישראל מתייחס לעלייה המהירה בשכר הריאלי בשנים האחרונות. בסימולציה של בנק ישראל השכר הריאלי עולה בשנת 2017 רק ב-0.3% (לעומת 1.2% בתרחיש של הכלכלן הראשי) ובשנת 2018 רק ב-0.8% (לעומת 1.2% בתרחיש של הכלכלן הראשי). במקביל לעלייה המתונה יותר של השכר הריאלי תחול גם עלייה מתונה יותר בעלייה ביבוא מוצרי צריכה מ-2.5% לכ-2.0% בשנת 2017 ומכ-2.5% לכ-1.5% בשנת 2018. במקרה של התממשות סיכונים אלה, הכנסות המדינה ירדו בשנים 2017 ו-2018 ב-3 מיליארד ש"ח וב-8 מיליארד ש"ח בהתאמה.
  - תיקון מגמה :** בשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית בגביית המסים, לרוב מעבר לתחזית. הסיבות הנוצרות בעלייה זו הן ההיקף הגדול בפעילות בשוק הנדל"ן, הגידול המהיר ביבוא כלי רכב והגידול המהיר בשכר. לפי הניסיון בישראל בשנים 2000, 2007 ו-2011 וניסיון של מדינות מפותחות אחרות, תקופות בהן חלה עלייה מהירה בהכנסות המדינה על בסיסי התרחבות מהירה בשווקים ספציפיים, הן ברות חלוף ועשויות להביא במהירות לירידה בהכנסות. כלומר, הסיבות לעלייה בגביית המסים עלולות לחלוף ולהביא איתן לירידה בהכנסות (כלומר להביא לתיקון מגמה). בסימולציה זו השכר הריאלי למשרת שכיר יורד בשיעור של 0.5% בשנת 2017 ועולה ב-0.5% בשנת 2018, יבוא מוצרי הצריכה יורד ב-3% (לעומת עלייה של 2.5%) בשנת 2017 ועולה ב-2.0% בשנת 2018 (לעומת עלייה של 2.5% כיום) וחלה ירידה של 10% במכירת דירות חדשות (לעומת מצב בסיס בו שוק הנדל"ן נותר יציב). במקרה של התממשות סיכונים אלה, הכנסות המדינה ירדו בשנים 2017 ו-2018 ב-13 מיליארד ש"ח וב-17 מיליארד ש"ח בהתאמה.
- יש לציין כי בנוסף לתרחישים המוצגים בלוח 4, אגף הכלכלן הראשי מראה כי גם למחירי הנפט השפעה על הכלכלה הישראלית, אם בצמיחה ואם ברמת המחירים.<sup>28</sup> עוד יש לציין כי הכלכלן הראשי מציג מודל אקונומטרי לחישוב ההסתברויות לסטייה מתחזית ההכנסות. על פי מודל אגף הכלכלן הראשי יש הסתברות של עד 25% כי הכנסות המדינה יהיו נמוכות או גבוהות ב-10 מיליארד ש"ח בשנת 2017 וב-17 מיליארד ש"ח בשנת 2018.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018](#) : עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, אוקטובר 2016.

<sup>29</sup> שם. המודל בו משתמש הכלכלן הראשי הוא מודל Value at Risk.



### 3. מבנה מערכת המס

לוח 5 להלן מפרט את ההכנסות ממסים מהתוצר בישראל וממוצע (פשוט) במדינות ה-OECD.

לוח 5 - שיעור הכנסות ממסים מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD (שנת 2014)<sup>30</sup>

סוג המס	ישראל	OECD (ממוצע פשוט)	הפרש
<b>מסים ישירים</b>	<b>18.8%</b>	<b>23.6%</b>	<b>4.8%</b>
מתוך זה: מיסי הכנסה	9.7%	12.0%	2.3%
מתוך זה: ביטוח לאומי	5.2%	9.3%	4.1%
מתוך זה: מיסי העסקה	1.2%	0.4%	-0.8%
מתוך זה: מיסי רכוש	2.7%	1.9%	-0.8%
<b>מסים עקיפים</b>	<b>12.4%</b>	<b>11.4%</b>	<b>-1.0%</b>
<b>נטל מס כולל</b>	<b>31.1%</b>	<b>35.3%</b>	<b>4.2%</b>

מהנתונים בלוח עולה כי נטל המס הכולל בישראל עמד בשנת 2014 על כ-31.1% והיה נמוך מנטל המס הממוצע במדינות ה-OECD אשר עמד על כ-35.3%. עוד עולה כי משקל ההכנסות ממסים ישירים בישראל מהתוצר (כ-18.8%), נמוך בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD (23.6%), ואילו משקל ההכנסות ממסים עקיפים בישראל מהתוצר (כ-12.4%), גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD (11.4%). יש לציין כי מסים ישירים הינם לרוב פרוגרסיביים יותר ממסים עקיפים, כלומר שיעורם עולה עם העלייה בהכנסה. על כן, הגדלת משקל המסים הישירים בישראל על חשבון המסים העקיפים בדומה לממוצע מדינות ה-OECD, עשויה להגדיל את הפרוגרסיביות של מערכת המס ואולי להביא להקטנת האי-שוויון.

**מיסוי פרוגרסיבי:** משקל המסים הישירים בתוצר בישראל (18.8%) נמוך לעומת הממוצע במדינות המפותחות (23.6%), ובתוך זה משקל הפרשות המעסיקים לביטוח הלאומי בתוצר בישראל (1.5%) נמוך לעומת הממוצע במדינות המפותחות (3.4%), בעיקר בגין ביטול ההפרשה לביטוח בריאות (מס מקביל) בשנת 1997.

**מיסוי רגרסיבי:** מנגד, משקל המסים העקיפים בתוצר בישראל (12.4%) גבוה לעומת הממוצע במדינות המפותחות (11.4%). יש לציין כי בשנים האחרונות מדינות מפותחות רבות העלו את שיעורי המיסוי העקיף, בעיקר מעיימ ובלו על דלק, בין השאר בגין המשבר הפיסקלי.

הפחתת המיסוי הישיר בשנים האחרונות הביאה לירידה בנטל המס בישראל אל מתחת לממוצע במדינות המפותחות. ההפחתה המוצעת של שיעור מס הכנסה ומס חברות בשנים 2017-2018 (ראו לוח 3 לעיל) עשויה להגדיל את הפער בין ישראל לממוצע המדינות המפותחות במשקל הכנסות ממיסוי ישיר ועקיף מהתוצר. מחקרים מעידים כי להפחתת נטל המסים הישירים עשויה להיות השפעה חיובית על הצמיחה,<sup>31</sup> והשפעה שלילית על רמת השוויון.<sup>32</sup> ואמנם ממחקרים עולה כי הפחתת נטל המס הישיר בשנים האחרונות בישראל הובילה, בין היתר, לשיעור צמיחה גבוה יחסית לממוצע במדינות ה-OECD, ולרמת השוויון בחלוקת ההכנסות נמוכה יחסית לממוצע ב-OECD.

לוח 6 להלן מפרט את נטל המס וההוצאה הציבורית (הממשלה הרחבה) מהתוצר ומדד גייני בישראל וב-24 מדינות מפותחות. הנתונים מוצגים לפי נטל המס בסדר יורד.

<sup>30</sup> [OECD Tax Database](#), Revenue Statistics, accessed: November 3, 2016. Simple average without: Japan, Australia, Poland, Mexico and Netherlands.

<sup>31</sup> לב דרוקר ומקסים בוצ'רנקו, [הרכב המסים וצמיחה כלכלית](#), סקר בנק ישראל, גיליון 88, דצמבר 2014. ע"מ 135-156.

<sup>32</sup> לב דרוקר, זאב קריל ואסף גבע, [השפעת הרכב המסים על אי-השוויון](#), הכלכלן הראשי - סדרת מאמרים לדיון, אוקטובר 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

לוח 6 - נטל מס וההוצאה הציבורית מהתוצר ומדד ג'יני במדינות מפותחות<sup>33</sup>

מדינה	נטל המס (2014)	הוצאות הממשלה (2015)	מדד ג'יני (2013)
דנמרק	50.9%	56.8%	25.4%
צרפת	45.2%	57.1%	29.4%
בלגיה	44.7%	54.5%	26.8%
פינלנד	43.9%	59.0%	26.2%
איטליה	43.6%	51.0%	32.5%
אוסטריה	43.0%	51.7%	28.0%
שבדיה	42.7%	50.5%	28.1%
נורבגיה	39.1%	47.7%	25.2%
איסלנד	38.7%	43.8%	24.4%
הונגריה	38.5%	49.2%	
לוקסמבורג	37.8%	41.9%	28.1%
סלובניה	36.6%	46.8%	25.5%
גרמניה	36.1%	43.9%	29.2%
יוון	35.9%	50.2%	34.3%
<b>ממוצע OECD פשוט</b>	<b>35.3%</b>	<b>45.3%</b>	<b>31.2%</b>
פורטוגל	34.4%	47.8%	34.2%
צ'כיה	33.5%	42.6%	26.2%
ספרד	33.2%	42.8%	34.6%
אסטוניה	32.9%	39.9%	36.1%
בריטניה	32.6%	43.6%	35.8%
ניו-זילנד	32.4%	40.5%	
<b>ישראל</b>	<b>31.1%</b>	<b>38.8%</b>	<b>36.0%</b>
סלובקיה	31.0%	41.5%	26.9%
קנדה	30.8%	40.1%	32.2%
אירלנד	29.9%	36.0%	30.9%
טורקיה	28.7%		39.3%
שוויץ	26.6%	34.0%	29.5%
ארה"ב	26.0%	37.9%	39.6%
קוריאה	24.6%	33.0%	30.2%
צ'ילה	19.8%		46.5%

מהנתונים בלוח עולה, כי נטל המס מהתוצר בישראל נמוך ממוצע ה-OECD ועומד על 31.1% לעומת 35.8%. בדומה, חלק הוצאות הממשלה בתוצר קטן יותר ועומד על 38.8% לעומת 45.3%. מדד ג'יני (האומד את רמת האי-שוויון) בישראל גבוה יותר ועומד על כ-36.0% לעומת 31.2% בממוצע. כלומר, חלוקת ההכנסות בישראל שוויונית פחות מחלוקת ההכנסות בממוצע מדינות ה-OECD.

<sup>33</sup> **ממוצע OECD**: ממוצע פשוט של כל המדינות לגביהם קיימים נתונים. **משקל נטל מס** לשנת 2014: [OECD Tax Database](#), כניסה: 3 בנובמבר 2016. **משקל הוצאה הממשלתית** לשנת 2015: בנק ישראל, נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2015: לוח וי-ני-3, אפריל 2016; **מדד ג'יני** לשנת 2012 [OECD- income distribution database](#), כניסה: 6 בנובמבר 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע