

תיבה ו-1 התפלגות נטל המס שנבע משינויי חקיקה בתקופת המלחמה בין חמישוני הכנסה

« במהלך המלחמה נקבעו מספר שינויי חקיקה בתחום המס כדי לסייע במימונה. יותר ממחצית מהנטל הנוסף הוטלה על החמישון העליון – גבוה ביחס לחלקו בהכנסה.
» שיעור נטל המס הנוסף על שני החמישונים העליונים נמוך במקצת מחלקם בסך תשלומי המס ערב המלחמה.

במהלך המלחמה הוחלט ליישם מספר שינויי חקיקה בתחום המס על־מנת לסייע במימון עלויות המלחמה. חבילה זו כללה צעדים מגוונים שהביאו לעלייה במיסים על צריכה, עבודה ורווחיהון. עלייה זו הסתכמה בכאחוז וחצי תוצר. בתיבה זו אנו מנתחים את התפלגותו של נטל המס הנוסף הנובע מכלל שינויי החקיקה שנכנסו לתוקף בתחילת 2025 בין חמישוני הכנסה המוגדרים על־בסיס סך ההכנסות ברוטו לנפש סטנדרטית במשק הבית.

לוח 1 מתאר כ-85 אחוזים מסך תוספת המס הקשורה בחקיקה זו ושבעבורם אנו יכולים לבצע חלוקה לחמישוניים. על הצעדים המהווים את היתרה לא קיים מידע המאפשר חלוקה זו באופן אמין, ולכן נדון בהם באופן איכותני בלבד, לצד דיון ברגישות האומדנים. בניתוח זה אנו מתבססים על תחזיות הגבייה כתוצאה מכל צעד, כפי שהעריך אותן משרד האוצר בנובמבר 2025. בחרנו להתבסס על הגבייה החזויה ולא הגבייה בפועל – הן כדי לשקף טוב יותר את כוונות קובעי המדיניות הן מתוך קושי לייחס באופן אמין גבייה עודפת לחלק מהסעיפים בהתבסס על הנתונים בפועל. יתרה מכך, הימנעות של משק בית מתשלום מס נוסף דרך שינוי התנהגות, כמו הפחתת צריכה, אין פירושה שלא חל נטל נוסף על משק בית זה. להלן הצעדים המרכזיים שניתחנו.¹

העלאת המע"מ ל-18 אחוזים – הגבייה הנוספת מהעלאת המע"מ בנקודת אחוז מוערכת בכ-7 מיליארד ש"ח². אנו מניחים כי נטל העלאת המע"מ התחלק בין החמישוניים בהתאם לחלקו של כל חמישון בסך הצריכה המחויבת במע"מ, שאותה חישובנו על־פי סקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס לשנת 2022. בחישוב זה אנו מניחים, בהתאם לנמצא בספרות המחקרית, שהעלייה בנטל המע"מ נופלת ברובה הגדול על הצרכנים ולא על היצרנים והסוחרים (Benedek et al., 2015; Benzarti et al., 2020; Buettner & Madzharova, 2011). ככל שחלק מהנטל כן נופל על היצרנים והסוחרים – הדבר צפוי להעלות את הנטל על החמישוניים הגבוהים.

מיסוי רווחים לא־מחולקים ("רווחים כלואים") – שינוי חקיקה זה מטיל מס שנתי בשיעור של 2 אחוזים על "רווחים כלואים" – רווחים צבורים של חברות הבוחרות שלא לחלקם כדיבידנד על־מנת לדחות את תשלום המס, ואינם משמשים להשקעות ריאליות לשם צמיחתו של העסק³. בניגוד ל"מבצעי דיבידנד" שננקטו בעבר ושהניבו תקבולי מס חד־פעמיים, על חשבון התקבולים העתידיים, שינוי חקיקה זה מייצר מקור הכנסה קבוע לתקציב המדינה. להרחבה בנושא זה ראה פרק ו' בדוח בנק ישראל 2024.

סך תוספת הגבייה מצעד זה מוערכת בכ-9 מיליארד ש"ח בשנת 2025 – 5 מיליארד מתוכם באופן קבוע והיתרה באופן חד־פעמי כתוצאה מהקדמת תשלומי מס, שאלמלא השינוי היו מתקבלים מספר שנים מאוחר יותר. אנו מוסיפים כרבע מסכום ההקדמה לתוספת הקבועה, כך שבניתוח אנו מייחסים תוספת של 6 מיליארד ש"ח לנטל המס בשנת 2025.

¹ הממצאים המדווחים כאן אינם משתנים באופן ניכר גם כאשר משתמשים בהערכות לגבייה בפועל כפי שפורסמו בספר התקציב לשנת 2026.

² חלק מהמע"מ משולם על ידי הממשלה. אין ברשותנו נתונים מהימנים בנוגע לשיעור זה, אך אנו אומדים אותו בכ-1.3 מיליארד ש"ח, שהם כ-18% מסך תוספת תשלומי המע"מ בהתבסס על נתוני חשבונאות לאומית משנת 2025 על קניות ציבוריות וצריכה פרטית. אנו משמיטים סכום זה מהניתוח, אך הנחה אלטרנטיבית, שבה מחלקים את תשלומי המע"מ של הממשלה בין החמישוניים על־פי התפלגות תשלומי המס ערב המלחמה, אינה משנה את התוצאות באופן ניכר.

³ במקרים רבים רווחים אלה משמשים להפקת רווחים לבעלי השליטה באמצעות השקעות פסיביות בנדל"ן או בשוק ההון.

תופעת דחיית התשלום נפוצה בעיקר בקרב חברות החזקה המהוות ישות משפטית המחזיקה בבעלות על חברות אחרות ללא פעילות ריאלית נוספת משל עצמן, ועל חברות משלחיד שהן חברות שרווחיהן נובעים משירות מקצועי שנותן בעל השליטה. הבעלות על חברות אלה ריכוזית מאוד בידי השכבות האמידות, והן משתמשות במבנים אלו ככלי לחיסכון ודחיית מס. בהתאם, אנו מייחסים את כלל נטל המס הנובע מחקיקה זו לחמישון העליון.

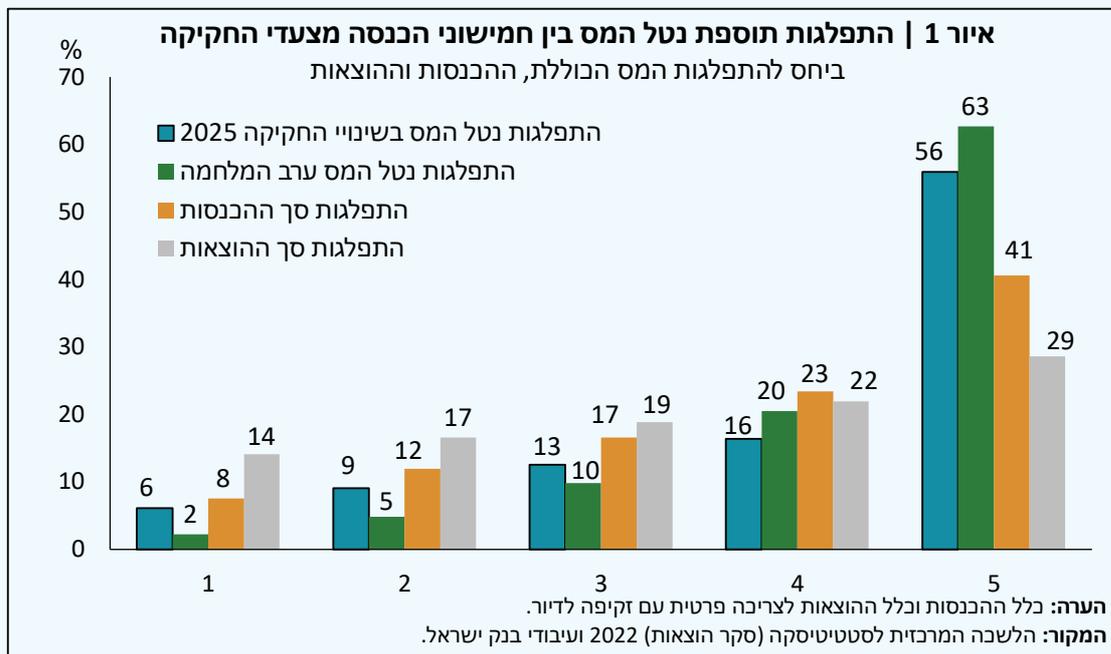
דמי ביטוח לאומי ומס בריאות – מדרגות ההכנסה שעל-פיהן שיעורי מיסים אלה מחושבים מוצמדות לשכר הממוצע במשק. במסגרת שינויי החקיקה הוחלט על הקפאתן, וכן על העלאה של מס בריאות ב-0.17 אחוזים. הסכום הכולל של ההכנסות ממיסים הצפויות בגין שינויים אלה ב-2025 עומד על 5.3 מיליארד ש"ח. חלוקת נטל המס בין החמישונים לצורך שינוי זה חושבה בהתאם להכנסות מעבודה שדווחו בסקר ההוצאות 2022. כיוון שמיסים אלה משולמים עד שכר מרבי בגובה של כ-50 אלף ש"ח, כאשר השכר שמעל סף זה פטור ממיסים אלה, ההתפלגות בין החמישונים בנושא זה פרוגרסיבית פחות ביחס למיסי ההכנסה האחרים.

הקפאת שווי נקודות הזיכוי ומדרגות מס הכנסה – באופן דומה, גם מדרגות מס ההכנסה המוצמדות למדד המחירים לצרכן הוקפאו בשנה זו. ההשפעה של הקפאה זו נאמדת בכ-2.5 מיליארד ש"ח, ואנו אומדים את חלוקתה בין החמישונים באופן דומה על-בסיס ההכנסות מעבודה שדווחו בסקר ההוצאות 2022.

העלאת מס יסף – מס יסף על רווחי-הון, שהגבייה הצפויה ממנו הייתה 1.5 מיליארד ש"ח, הוא בהגדרתו מס שמושת על מי שנמצא בחלקים העליונים ביותר של התפלגות ההכנסה ולכן אפשר לשייך אותו במלואו לחמישון העליון.

הפחתת תשלומי דמי-הבראה – במסגרת הסכם שנחתם בין ההסתדרות למדינה, ובדומה לשנת 2024, הוסכם שעבור כל עובד שזכאי לימי הבראה ישלם המעסיק ערך יום הבראה אחד כמס במקום לשלמו לעובד. כמו-כן הוקפא ערך יום הבראה. צעד זה היה צפוי להביא לעלייה בגבייה בגובה של 1.1 מיליארד ש"ח. אנו מחלקים עלות זו בין החמישונים בהתאם לשיעור מסך המועסקים של כל חמישון בסקר, במקביל להתאמה לשווי השונה של יום הבראה במגזר הציבורי והפרטי. התפלגות נטל המס הנוסף על סמך סך הצעדים הנדונים כאן מוצגת בלוח 1 ומושויית להתפלגות סך ההכנסות, סך ההוצאות וסך תשלומי המס ערב המלחמה באיור 1. עיקר נטל המס הנוסף הוטל על החמישונים העליונים. בפרט, חלקו של החמישון העליון בסך הנטל הנוסף גבוה בשיעור ניכר מחלקו בסך ההכנסות או בסך ההוצאות לצריכה פרטית במשק, בעוד שחלקם של שאר החמישונים בנטל זה נמוך מחלקם בסך ההכנסה וההוצאה. השיעור על שני החמישונים העליונים דומה, ונמוך רק במקצת מחלקם בסך תשלומי המס ערב המלחמה. בהשוואה בין-לאומית, נטל המס בישראל נמוך בעיקר בחמישונים 3-4 וגבוה בחמישון העליון (תיבה ו-2 בדוח זה). שינויי החקיקה שאושרו השנה לא מצמצמים פערים אלה. צעדים אחרים, שלא נדונו כאן, הם בעיקר צעדים שונים בתחום מיסי הרכב, הקשורים ברובם לביטול הטבות לכלי-רכב חשמליים ולצמצום הסדר הסולר בתחבורה (1.5 מיליארד ש"ח). אין באפשרותנו לחלק צעדים אלה באופן מדויק.⁴

⁴ המיסוי על הבנקים, שגם לגביו קשה לקבוע כיצד התחלק בין החמישונים, יושם כבר ב-2024 בעוד הניתוח כאן מתמקד בשינויי החקיקה שיושמו בשנת 2025.



לוח 1 | התפלגות תוספת נטל המס בין חמישוני הכנסה כתוצאה מצעדי חקיקה בתקופת המלחמה באחוזים

סך הכל	דמי הבראה	מס יסף	הקפאת נקודות זיכוי ומדרגות מס הכנסה	ביטוח לאומי ומס בריאות	העלאת מע"מ	רווחים כלואים	התפלגות בין חמישוניים	
6	10	0	0	9	14	0	1	
9	16	0	4	15	16	0	2	
13	22	0	13	22	19	0	3	
16	25	0	26	27	22	0	4	
56	27	100	57	28	29	100	5	
22.1	1.1	1.5	2.5	5.3	5.7	6.0	סכום במיליארדי ש"ח	

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (סקר הוצאות) 2022, נומרטור משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל

רשימת מקורות

Benedek, D., De Mooij, R. A., Keen, M., & Wingender, P. (2020). "Varieties of VAT pass through", *International Tax and Public Finance*, 27(4), 890–930.

Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J., & Kosonen, T. (2020). "What goes up may not come down: Asymmetric incidence of value-added taxes", *Journal of Political Economy*, 128(12), 4438-4474.

Buettner, T., & Madzharova, B. (2021). "unit sales and price effects of preannounced consumption tax reforms: micro-level evidence from European VAT", *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(3), 103–134.