

תיבה ו-2: התפלגות נטל המס בהשוואה בין-לאומית

« נטל המס העקיף – קרי, תשלום המס ביחס להכנסת משק הבית – בישראל גבוה בהשוואה בין-לאומית בכל עשירוני ההכנסה. נוסף על כך הוא הולך ופוחת עם העלייה בהכנסה, ובאופן חד יותר בישראל ביחס למדינות ההשוואה.

« נטל המס, הכולל מיסים ישירים ועקיפים גם יחד, נמוך בישראל בהשוואה בין-לאומית בעשירונים 5-8 אך דומה או גבוה יותר בשאר העשירונים.

במהלך 2024-2025 חוקקו העלאות מיסים שכל אחת מהן משפיעה באופן שונה על עשירוני ההכנסה השונים ולפיכך על התחלקות ההכנסות. כתשתית לבחינת צעדים אלו נדרשת תמונת מצב של התפלגות נטל המס¹ בישראל לפני המלחמה, ובפרט כיצד זו עומדת ביחס למדינות מפותחות אחרות. בתיבה ו-2 של דוח בנק ישראל 2024 הראינו כי **נטל המס הישיר** שעשירוני ההכנסה 5 עד 8 שילמו לפני המלחמה היה נמוך ממקביליהם במרבית המדינות המפותחות². לעומת זאת, בשאר קבוצות ההכנסה בישראל היה נטל המס הישיר דומה או גבוה יותר³. עוד מצאנו כי המס השולי בעשירון העליון גבוה מאוד ביחס לזה שבמדינות ההשוואה. תיבה זו מרחיבה את הממצאים על אודות **נטל המס הכולל**.

מרכיבי המס הכולל בישראל נבדלים ברמתם באופן ניכר. בעוד שב-2019 הייתה גביית המיסים הישירים במונחי תוצר בישראל נמוכה ביותר מ-3 נקודות האחוז מזו הממוצעת ב-OECD (15.8% לעומת 19.2%, בהתאמה). הייתה גביית המיסים העקיפים במונחי תוצר דווקא גבוהה יותר בישראל בחצי נקודת האחוז (10.2% לעומת 9.7%, בהתאמה). כדי לאמוד את התפלגות תשלומי המיסים העקיפים – מס על צריכה (מע"מ), מס קנייה (אלכוהול וטבק), מס בלו ומיסי ייבוא ומכס – אנו בוחנים תחילה לגבי כל קטגוריית צריכה את התפלגות הצריכה שלה בין עשירוני ההכנסה⁴. התפלגות זו תשמש אומדן להתפלגות המיסוי הנגבה על קטגוריה זו בכל מדינת השוואה^{5,6}. נתונים מפורטים על הצריכה ותקבולי המיסים העקיפים עבור מדינות ההשוואה היו זמינים רק לשנת 2019, אולם שנה זו נמצאה דומה ל-2023 מבחינת שיעורי המיסוי והיקפי הגבייה והצריכה המצרפיים, הן לישראל הן למדינות ההשוואה⁷.

באופן פורמלי, מתודולוגיית חישוב ההתפלגות מתוארת במשוואה (1): עבור כל מדינה חישבנו את סך ההוצאה השנתית על תצרוכת (C) של עשירון i על מוצרים ושירותים מסוג j, וחילקנו סכום זה בסך הצריכה של סוג זה במשק (סכום של כלל

¹ תשלום המס בעשירון ביחס להכנסה.

² לשם ההשוואה בחרנו במדינות אירופה וצפון-אמריקה הנמנות עם ה-OECD ובאוסטרליה. מדינות אלו בנות השוואה לטעמנו בבחינת מדיניות הרווחה ואי-השוויון מחד גיסא וצמיחה כלכלית מאידך גיסא. כמו-כן, מדינות אלו מייצגות את כלל ה-OECD מבחינת ערכי מקרו רלוונטיים, כגון גביית המיסים הישירים והעקיפים במונחי תוצר, מדדי אי-שוויון במיסוי וצריכה פרטית לנפש.

³ הניתוח התבסס על נתוני ה-Luxembourg Income Study (LIS) לשנת 2019. בחינת נתונים עדכניים לערב המלחמה הראתה שממצאי התיבה מאשקד עומדים בעינם.

⁴ העשירונים מדורגים לפי הכנסה לנפש סטנדרטית. בפרט נעשה דירוג העשירונים לפי סולם השקילות של ה-OECD המתחשב הן במספר הן בגילי הילדים במשק הבית.

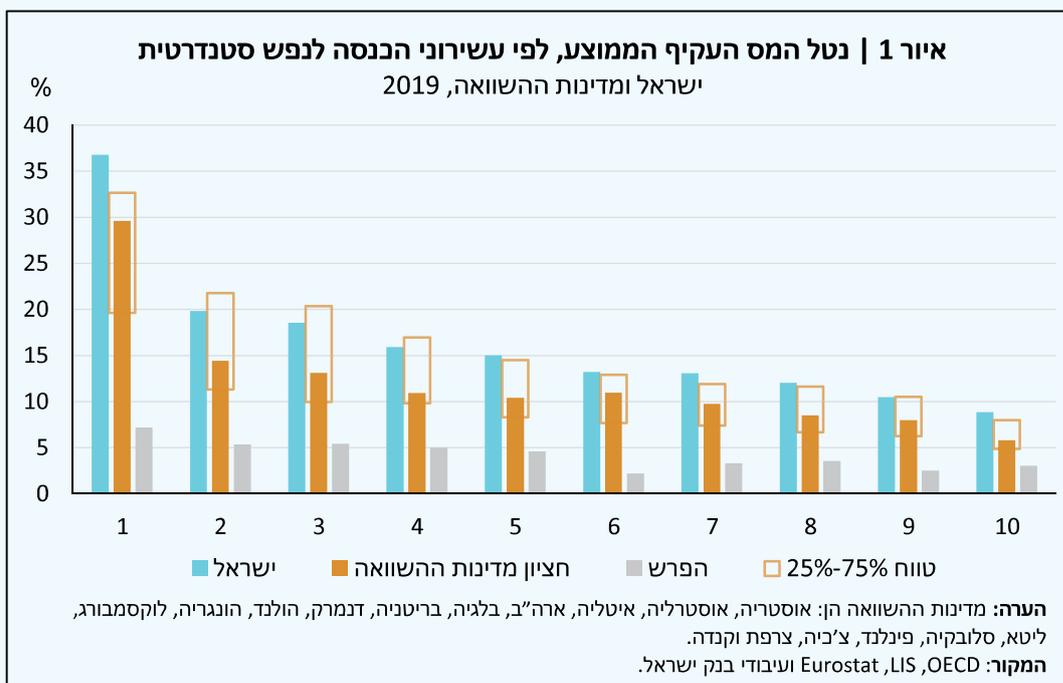
⁵ השתמשנו בנתוני צריכה והכנסה של משקי בית ממספר מקורות: LIS, Eurostat וגופים לאומיים לסטטיסטיקה נוספים. עבור תקבולי המיסים העקיפים עשינו שימוש במאגרי ה-SUT וה-Revenue Statistics של ה-OECD, שכוללים מיסים נטו לפי מוצר וכן גביית מיסים לפי סוג מס, בהתאמה. סיווג הצריכה הוא לפי ייעודי הצריכה COICOP.

⁶ מאגר ה-SUT אינו כולל את ישראל. לפיכך השתמשנו בנתוני הגבייה מה-Revenue Statistics (RS) ובחלק המחושב של משקי הבית בהם כדי לפלג את תשלומי המיסים בישראל.

⁷ גביית המיסים העקיפים במונחי תוצר ירדה בין 2019 ל-2023 במדינות ההשוואה בממוצע בכחצי נקודת האחוז (SD=0.63) ובישראל בנקודת אחוז אחת בלבד. נראה שהתפלגות המיסים העקיפים גם-היא לא השתנתה באופן ניכר, לאור הממצאים הבאים: הצריכה לנפש הממוצעת (של משקי בית) יחסית לממוצע ה-OECD נשארה זהה בין 2019 ל-2021; התפלגות הצריכה לייעודים השונים ככלל יציבה לאורך זמן (נתוני Euro-stat לשנים 2005-2020); וכן שיעורי המע"מ הסטטוטורי הסטנדרטיים נשארו יציבים בין 2019 ל-2023, הן בישראל הן בממוצע ה-OECD).

העשירונים 1-10). בהמשך הכפלנו את היחס שקיבלנו בסוגריים של משוואה (1) בסך תקבולי המיסים נטו (T) ממשקי בית במשק זה עבור הצריכה מסוג j. כך, T_{ij} מבטא את סך תשלומי המיסים של עשירון j עבור צריכה מסוג j. לאחר-מכן, משוואה (2) סוכמת לכל עשירון i את תשלומי המיסים שלו על צריכה מכל הסוגים (j=1,...,12), ומחלקת סכום זה בסך ההכנסה הכלכלית השנתית (ההכנסה מהון ומעבודה ועוד ההכנסות מהעברות פרטיות) של העשירון (Y).

$$(1) T_{ij} = \left(\frac{C_{ij}}{\sum_{i=1}^{10} C_{ij}} \right) T_j \quad (2) Tax Burden_i = \frac{\sum_{j=1}^{12} T_{ij}}{Y_i}$$

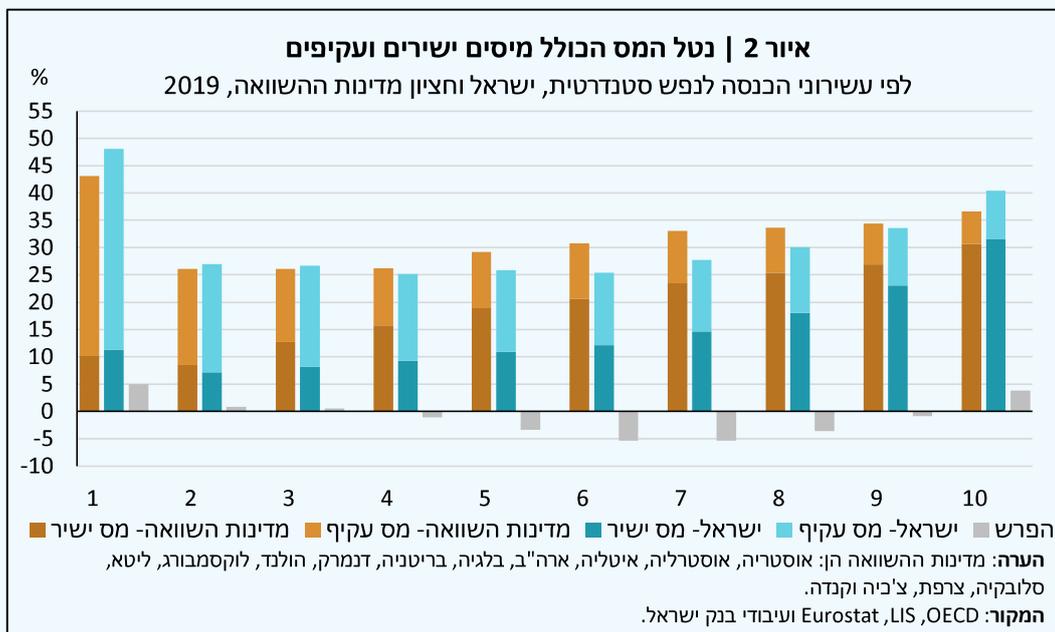


ממצאי ניתוח זה מוצגים באיור 1: נטל המס העקיף יורד עם העלייה בהכנסה – הן בישראל הן במדינות ההשוואה⁸. נטל המס העקיף בישראל גבוה ביחס למדינות ההשוואה בכל עשירוני ההכנסה, אולם הפער (באפור) גדול יותר בעשירונים הנמוכים. ממצא זה כשלעצמו מרמז שיש להביא בחשבון את הנטל הניכר הנוסף המוטל על העשירונים הנמוכים בישראל בעת העלאת שיעור המע"מ. מעבר לכך, הניתוח לעיל משמש אותנו בניתוח של התפלגות נטל המס הכולל. מאחר שהשונויות בין העשירונים בנטל המיסים העקיפים קטנה יותר מזו של נטל המס הישיר, התפלגות נטל המס שכולל מיסים ישירים ועקיפים גם יחד (איור 2) דומה לזו שנמצאה לגבי המיסים הישירים בלבד: בישראל עשירונים 5-8 משלמים (יחסית להכנסתם) פחות מהחציון של עשירונים אלו במדינות ההשוואה, כאשר הפער מגיע לשיא שלילי של יותר מ-5 נקודות האחוז (מתחת לאפס) בעשירונים 6 ו-7⁹. לעומת זאת, נטל המס הכולל בישראל בשאר העשירונים

⁸ בניתוח זה הנחנו כי נטל המס העקיף מושג במלואו על הצרכן. עם זאת, בחירת הנחת גלגול חלקי לצרכן, למשל על-פי האומדנים שקיבלו Benedek et al (2020), מניבה תמונה השוואתית כמעט זהה.

⁹ עבור מדינות ההשוואה כל עמודה מייצגת את נטל המס הכולל החציוני בעשירון הכנסה מסוים. חשוב לציין כי ערך זה אינו שווה בהכרח לחציון של נטל המס הישיר ועוד החציון של נטל המס העקיף. לפיכך, לכל עשירון i בכל מדינה K, חישובנו ראשית את היחס בין המיסים הישירים לבין המיסים העקיפים שהוא משלם. שנית חישובנו את החציון של יחס זה בעשירון i על-פני כל המדינות (k=1...14). כך שלבסוף ערך זה שווה ליחס שלפיו פילגנו באיור את המיסים הישירים ואת המיסים העקיפים בעמודה המייצגת את עשירון i.

דומה או גבוה יותר ממדינות השוואה. ממצאים אלו נשמרים בעיקרם גם כאשר מביאים בחשבון קצבאות בתור מס שלילי: ככלל, נטל המס היחסי בישראל (כלומר ההפרש) עולה בכלל העשירונים - בייחוד בעשירונים הנמוכים - אולם נשאר שלילי בעשירונים 6-8 (כאשר המינימום הוא בעשירון 7).



לאחרונה פורסמו אומדני הכנסות של רשות המיסים על בסיס נתונים מנהליים, שהציגו נתונים שונים במידה מסוימת מאלו של הלמ"ס (רשות המיסים, 2025). עם זאת, עיקר הפערים בנתונים מתייחסים לערכי הקיצון בעשירון העליון ואינם משנים את המסקנה העיקרית בנוגע לפערים בעשירוני הביניים— ואף מחדדים אותה¹⁰. כך או כך, סקר בין-לאומי תורם רבות בהקשר הזה בכך שהוא שומר על עקביות בהגדרות ובאופן הדיווח בין המדינות, ולפיכך מביא לניתוח השוואתי אמין.

רשימת מקורות

Benedek, D., De Mooij, R.A., Keen, M., Wingender, P. (2020). Varieties of VAT pass through. Int Tax Public Finance 27, 890–930 <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09566-5>

Congressional Budget Office. (2021). Revisiting the extent to which payroll taxes are passed through to workers (Working Paper No. 2021-06). Congressional Budget Office.

OECD (2024), Consumption tax trends 2024: VAT/GST and Excise, core design features and trends, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>.

גרייזס, א', רזדרור, ע', בן טובים, ל', וגרופל, א' (2025, נובמבר). הכנסות תושבי ישראל. רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה.

¹⁰ בדקנו כיצד נתונים אלו (הכוללים מיסים ישירים) משפיעים על ההתפלגות הנבחנת. ככלל, נטל המס בכל החציון העליון יורד ואילו בחציון התחתון עולה – בעיקר בגלל השוני בהתפלגות ההכנסות לפי רשות המיסים (שהיא שוויונית הרבה פחות), אשר משפיעה על צד המכנה. אולם שינויים אלו מעמיקים בעיקר את פערי נטל המס בעשירונים 6-8 ומגיעים לשיא שלילי של מעל 9 נקודות האחוז מתחת לאפס בעשירון 7.