

תיבה ו'-2: מה מסביר את הגידול של תקבולי המס ב-2021?

- תקבולי המסים בישראל בשנת 2021 היו גבוהים לא רק בהשוואה לשנת 2020 – שבה גבייתם פחתה – אלא גם ביחס לצפוי על פי מגמת הגידול של הגבייה בחמש השנים שקדמו למשבר.
- לגידול של כ-67 מיליארדי ש"ח בגביית המסים בשנת 2021 לעומת 2019 תרם הגידול ה"טבעי" של תקבולי המס כ-34 מיליארדי ש"ח. חריגת המשתנים המקרו-כלכליים מהמגמה שאפינה אותם בחמש השנים האחרונות תרמה עוד כ-29 מיליארדי ש"ח.
- מפאת משקלם המשמעותי של הרכיבים החריגים – יבוא מוצרי צריכה, עליות מחירי הנכסים הפיננסיים והפעילות הערה בשוק הנדל"ן – בגידול התקבולים ב-2021 נדרשת זהירות רבה בהסתמכות על הכנסות אלו בתכנון התקציב הקרוב.

תקבולי המסים בישראל בשנת 2021 היו גבוהים לא רק בהשוואה לשנת 2020 – שבה גבייתם פחתה – אלא גם ביחס לצפוי על פי מגמת הגידול ארוכת הטווח של הגבייה בשנים האחרונות (איור ו'-6). לגידול זה של הגבייה מספר הסברים, המשלימים זה את זה. בתיבה זו נחלק את ההסברים השונים לשלוש קבוצות: גורמים מבניים, חריגים וחד-פעמיים. כדי לענות על השאלה כמה מהגידול נובע מכל אחד מהרכיבים האלה ננתח את התפתחות המשתנים המקרו-כלכליים הרלוונטיים בשנתיים האחרונות לעומת חמש השנים שקדמו להן.

הגורמים המבניים: גידול מבני של גביית המסים נובע בראש ובראשונה מגורמי הגידול ה"טבעיים" שבבסיס המס – גידול התוצר, שנובע מהגידול של מספר העובדים ושל התוצר לעובד. גם תהליכים מבניים ארוכי טווח, כגון עליית מידת המינוע וצריכת הדלק בישראל (פעילויות עתירות מס) ושינויים בהתפלגות ההכנסות (כי המס השולי על בעלי שכר גבוה גדול יותר) תרמו בעבר להרחבת בסיס המס. גם צמצום היקף "הכלכלה השחורה" ויעול פרמננטי של פעילות רשויות המס יכולים להגדיל באופן מבני את הגבייה. שינוי מבני נוסף בתקבולי המס יכול לנבוע משינויי חקיקה, שמעלים את שיעור המס הסטטוטורי או מצמצמים הטבות מס.

הגורמים החריגים: אף שלאורך זמן תקבולי המסים גדלים בשיעור דומה לזה של צמיחת התוצר (כל עוד אין שינויים בשיעורי המס הסטטוטוריים), חלק מתקבולי המסים משתנים בטווח הקצר עם מחזור העסקים, ועל כן הם נקראים שינויים מחזוריים. תגובת המסים לשינויים במחזור העסקים נוטה להיות לא ליניארית: התקבולים פוחתים בחדות במהלך האטה כלכלית וצומחים בגמישות גבוהה מיחידתית (ביחס לתוצר) כשרמת הפעילות מתחילה להשתקם.¹ אותו חלק בתקבולי המסים שהוא מעבר לאפקט הליניארי (הכלול בגורמים המבניים האמורים) מוגדר כהשפעה מחזורית. תקבולים אלו כוללים את המסים על הצריכה המקומית, מסי החברות (הנגזרים מרווחיהן), מסי השכר, הנגזרים מנפח השכר במשק וכו'. בקבוצת הגורמים החריגים אנו כוללים גם תקבולים בגין תנודות חריגות בשוקי הנכסים (נדל"ן ונכסים פיננסיים), שהמחזורים בהם אינם תואמים בהכרח את מחזור העסקים הכללי במשק.²

¹ P. Dudine and J. T. Jalles (2018). "How buoyant is the tax system? New evidence from a large heterogeneous panel", *Journal of International Development*, 30(6), 961–991.

² גם במדינות מפותחות אחרות ישנם ניסיונות אמפיריים לקבוע אילו מהשינויים בהכנסות הם מבניים ואילו מהם חריגים, כדי לקבוע מהי רמת הגירעון המבני, למשל באמצעות הערכה של גידול ההכנסות הנובע ממחזוריות מחירי הנכסים. לדוגמה: Richard Morris, and Ludger Schuknecht, (2007). "Structural balances and revenue windfalls - the role of asset prices revisited" ECB Working Paper 737 (Frankfurt: European Central Bank).

שתי תופעות שאפיינו את המשק הישראלי במיוחד בשנתיים האחרונות היו גידול היצוא של שירותי ההיי-טק³ והתרחבות הפעילות ועליית המחירים בשוק הדיור.⁴ שתי תופעות אלו אינן מתואמות בהכרח עם מחזור העסקים הכללי במשק, אך גם להן אופי מחזורי, כך שעלייה בשנים מסוימות עלולה להתמתן ואף להתהפך בטווח הבינוני. עליות השכר ורווחי ההון של העובדים בשירותי ההיי-טק החלו עוד טרם המשבר, ובלטו ביתר שאת במהלכו, גם לעומת מדינות מפותחות אחרות. פרידמן (2017) מצא כי השכר בענפי ההיי-טק נוטה להיות גמיש יותר מהשכר בענפים אחרים בתגובה לשינוי בביקושים וברווחיות הפירמות; זאת בשל יציבות התעסוקה בענפים אלו, הנובעת מההון האנושי הגבוה המאפיין את עובדיהם, אשר תומך בשימורם. מסיבה זו ייתכן שקצבי הגידול אשר נצפו בשנים האחרונות בתקבולי המס מענפי ההיי-טק יתמתנו בשנים הקרובות, ואולי אף יתוקנו כלפי מטה.⁵ גם קצב התחלות הבנייה ושיווקי הקרקעות הואצו בשנים האחרונות, וקשה לדעת מהו האופק של תהליך זה, מתי הוא יסתיים, ואם ייקטע בצורה חדה או ידעך בהדרגה. לכן אנו מתייחסים לתקבולים הנובעים מגורמים חריגים אלו כאל הכנסות שיש ספק לגבי התמתנתן.

הגורמים החד-פעמיים: אלו משקפים אירועים חד-פעמיים חריגים בגודלם כגון עסקאות גדולות, המחייבות תשלום מס בהיקף ניכר, תגובה של נישומים לצעדי חקיקה או רגולציה ושומות לחברות גדולות בגין אירועים שקרו בשנים קודמות. חלק מההכנסות השנה נובעות כנראה משינויי חקיקה שגרמו להקדמה של פעילות כלכלית. כך, למשל, העלאת המס על משקיעים בתחום הנדל"ן בחודש נובמבר עודדה הקדמה של ביצוע עסקאות נדל"ן לחודשים שקדמו להעלאת המס; משמע שסכומים אשר היו אמורים להיגבות בגין אותן עסקאות במועד מאוחר נגבו ב-2021 באופן חריג. רכיב זה הוא בלתי צפוי, קצר מועד, ועלול אף לפגוע בהכנסות בשנים הבאות.⁶

כאשר מחשבים את הגידול בין 2019 לשנים הבאות יש להתחשב גם בעובדה שב-2019 מסי ההכנסה נטו היו נמוכים יחסית בשל החזרי מס מוגדלים בסכום של כ-2.5 מיליארדי ש"ח. אלו נבעו מהורדת שיעור מס החברות בשנים הקודמות ומהטבות זמניות, שניתנו בשנת 2017 על משיכת דייוידנדים (כולל לבעלי "חברות ארנק") ועודדו הקדמה של תשלומי מס מ-2018–2019 ל-2017.

תרומת הרכיבים על-פי מודל המס של בנק ישראל

מודל המס, המסייע בגיבוש תחזית הכנסות המדינה כחלק מתחזית חטיבת המחקר של בנק ישראל, מכיל מספר משתני פעילות ומספר משתנים פיננסיים שנועדו להסביר את תקבולי המס בעבר ולחזות את תקבולי המס בטווח הבינוני. המודל כולל את התוצר הרבעוני בפיגור, את התוצר בפיגור של חמישה רבעונים, את צמיחת התוצר בפיגור של שני רבעונים, את החלק בשכר הממוצע שאינו מוסבר על ידי גידול התוצר ואת החלק ביבוא מוצרי הצריכה שאינו מוסבר על ידי גידול תוצר, משתני עונתיות (דמי לרבעונים מסוימים), את ריבית בנק ישראל, את השינוי במדד המניות הכללי בבורסה בתל אביב, את השינוי בו בפיגור ואת מספר העסקאות בדירות בפיגור של שלושה רבעונים.⁷ בחינה של הפרמטרים הנאמדים במודל

³ לפירוט ראו פרק א' בדוח זה.

⁴ להרחבה ראו פרק ט' בדוח זה.

⁵ להרחבה על הגמישות הגבוהה יחסית של השכר בענפי ההיי-טק והמחזוריות שאפיינה ענפים אלו מאז תחילת שנות ה-90 ראו: יואב פרידמן (2017). "ענפי טכנולוגיות המידע: עובדים, שכר והתמודדות עם זעזועים", הרבעון לכלכלה, 161(1), 145–178, יוני.

⁶ דוגמה משמעותית לגבייה חד-פעמית הייתה ב-2017, כאשר הממשלה החליטה על הפחתה זמנית של המס על דייוידנדים לבעלי חברות ארנק. מדיניות זו עודדה חלוקת דייוידנדים בהיקפים חריגים וגבייה שהסתכמה בכ-11 מיליארדי ש"ח. בשל אותה הקדמה נצפתה ירידה בגבייה מדייוידנדים וגידול של החזרי המס בשנים הבאות. להרחבה ראו דוח בנק ישראל לשנת 2018, פרק ו' "המגזר הציבורי ומימונו", עמ' 148–149.

⁷ לפרטים על מודל המס ראו: A. Brender and G. Navon (2010). "Predicting government tax revenues and analyzing forecast uncertainty", Israel Economic Review, 7(2), 81–111. הפרמטרים של המודל נאמדו באמצעות מדגם מהשנים 1995–2019.

עד 2019 לעומת אמידה-מחדש באמצעות הנתונים בפועל עד 2021 העלתה כי לא חלו שינויים משמעותיים בפרמטרים עצמם, ועל כן ניתן לייחס את מרבית השינויים בגביית המסים בשנתיים האחרונות לשינויים חדים במשתנים עצמם. כדי להבין את תרומת המשתנים המקרו-כלכליים לשינויים בגביית המסים השתמשנו בפרמטרים שנאמדו במודל המס כדי להפיק שני סוגי תחזיות: בתחזית הראשונה הנחנו שהמשתנים המסבירים במודל היו מתפתחים ב-2020–2021 בדומה להתפתחותם ב-2015–2019 (תקופת שגרה, שבה המשק פעל בסביבה של תעסוקה מלאה), ובתחזית השנייה השתמשנו בהתפתחות המשתנים בפועל. ההפרש בין התרומה החזויה של כל משתנה על סמך הפעילות בעבר ובין תרומתו בפועל מאפשר לכמת את תרומתם של השינויים המקרו-כלכליים לגביית המסים הכוללת.

התרגיל, שסיכום תוצאותיו מובא בלוח 1, מדגיש, מחד גיסא, את המשקל הגדול של התכווצות התוצר בצמצום גביית המסים ב-2020 (טור 2), ומאידך – את השפעת ההתאוששות החזקה ב-2021, שקיזזה את רוב התרומה השלילית של השנה הקודמת (טור 3). שני משתנים נוספים שתרמו רבות לגידול הגבייה ב-2021 הם הגידול החד של יבוא מוצרי הצריכה, מעבר לחלק שמוסבר על ידי הקשר ארוך הטווח עם התוצר, ומחירי המניות בבורסה בתל אביב. לעומת התרומה השלילית הגדולה של התוצר ב-2020, ההשפעות השליליות של היבוא ושל מחירי המניות על הגבייה היו זניחות, ואילו ב-2021 הם גדלו בשיעור חריג. נוסף על שני משתנים אלו, גידול מספרן של העסקאות בדירות מסביר גבייה הולכת וגוברת של מסים כבר משנת 2019, אך גביית מסי הנדל"ן (שבח ורכוש) בשנת 2021 הייתה חריגה במיוחד (כ-7 מיליארדי ש"ח מעבר לגידול סך המסים שמוסבר על-ידי מספר העסקאות החריג). ההשוואה של תרומת המשתנים האמורים לגבייה המוגברת לעומת תרומתם בשנות השגרה מרמזת כי מדובר במימוש של רווחים חריגים בשוק ההון, ברמות חריגות של יבוא מוצרי צריכה ועסקאות בדירות, שעלולים להצטמצם בשנים הבאות.

לסיכום, בהסתכלות דו-שנתית, לפער של כ-67 מיליארדי ש"ח בגביית המסים בשנת 2021 לעומת 2019 תרם הגידול ה"טבעי" של תקבולי המס כ-34 מיליארדי ש"ח לאורך שנתיים. במהלך שנתיים אלו לא בוצעו שינויי חקיקה משמעותיים, כך שעיקר הגידול המבני של תקבולי המס נבע מאותו גידול "טבעי" שהיה מתרחש אילו משתני המקרו השתנו בהתאם למגמות העבר. הגורמים החריגים, המיוצגים על ידי סטיית משתני הפעילות מהמגמה שאפיינה אותם ערב המשבר, מסבירים כ-29 מיליארדי ש"ח נוספים בחלוקה הבאה: 13 מיליארדי ש"ח נובעים מהגידול של יבוא מוצרי הצריכה שאינו מוסבר על ידי התוצר, 8 מיליארדי ש"ח נובעים מעליות השערים בשוק ההון וכ-10 מיליארדים מגיעים משוק הדיור. התוצר וסטיית השכר הממוצע מהקשר ארוך הטווח שלו עם התוצר התקזזו בין 2020 ל-2021 ובסך הכול העלו תרומה שלילית של כ-3 מיליארדי ש"ח. גורמים חד פעמיים צמצמו את ההכנסות בהגדרות תקציב בכ-2 מיליארדי ש"ח, וסך הגידול שנותר לא מסווג נאמד בכ-6 מיליארדי ש"ח – בעיקר תוצאת גידול לא מוסבר בשנת 2020.⁸ מפאת משקלם המשמעותי של הרכיבים החריגים בגידול התקבולים ב-2021, נדרשת זהירות רבה בהסתמכות על הכנסות אלו בתכנון התקציב הקרוב. על סמך ניסיון העבר סביר להניח כי נטל המס באחוזי תוצר יחזור, בקירוב, לרמה ששררה ערב המשבר.

⁸ שני גורמים אפשריים לעליית תקבולי המס על השכר שאינם נכללים במודל הם: התרכזות עלייתו של השכר הממוצע ב-2021 בעיקר בבעלי שכר גבוה, שהמס השולי על הכנסתם גבוה מהממוצע במשק; וגיוסי הון מסיביים של חברות במגזר ההיי-טק, שתורגמו בחלקם למימושי אופציות על ידי העובדים, ותשלומי מס של חלק מבעלי החברות בגינם. נתונים מדויקים על שני רכיבים אלו אינם זמינים כעת, אך מסימולציות שערכנו עולה כי הם עשויים להסתכם בכמה מיליארדי ש"ח.

לוח 1

פירוק השינוי בגביית המסים בין 2019 ל-2021 לפי סוג רכיב (מיליארדי שקלים במחירים שוטפים)

(4)	(3)	(2)	(1)		
2021 לעומת 2019	2021	2020	2019	סוג רכיב:	
66.5	73.0	-6.5	11.1		השינוי בפועל ¹
56.9	67.5	-10.6	13.9		סה"כ ההסבר לפי מודל המס ²
33.7	17.4	16.3	16.0	מבני	מזה: תחזית המודל בתרחיש "עסקים כרגיל"
23.2	50.1	-27.0	-2.1	חריג	סה"כ ההסבר לפי הסטייה מהמגמה של משתני המקרו
-4.0	14.0	-18.0	-0.2		מזה: רמת התוצר ³
3.2	5.4	-2.2	0.0		צמיחת התוצר ⁴
-1.7	3.8	-5.5	-1.1		רכיב השכר שאינו תלוי בתוצר ⁵
13.3	14.4	-1.2	-2.4		רכיב יבוא מוצרי הצריכה שאינו תלוי בתוצר
8.3	10.1	-1.8	0.0		מדד המניות הכללי בת"א ⁶
4.8	2.7	2.1	1.0		עסקאות בדירות (סה"כ) ⁷
-0.6	-0.3	-0.3	0.6		ריבית ב"י ⁸
9.6	5.5	4.1	-2.8		השארית הלא-מוסברת על-ידי המודל
5.5	7.1	-1.6	-0.5	חריג	מזה: השינוי הלא-מוסבר בגביית מסי נדל"ן
-0.1	0.4	-0.4	-0.1	מבני	שינויי חקיקה ⁹
-2.1	-1.9	-0.2	-2.5	חד-פעמי	הכנסות חריגות
סיכום לפי סוג רכיב:					
33.6	17.7	15.9	15.9	מבני	
28.7	57.3	-28.6	-2.6	חריג	
-2.1	-1.9	-0.2	-2.5	חד-פעמי	
6.3	-0.1	6.4	0.3	לא-מסווג	

¹ הגידול הנומינלי בגביית המסים לאחר התאמות לפי הגדרות תקציב המדינה.

² לפי הגדרות רשות המסים (לפני התאמות להגדרות התקציב).

³ סכום התרומות של רמת התוצר בפיגור של רבעון אחד ובפיגור של חמישה רבעונים.

⁴ צמיחת התוצר בפיגור של שני רבעונים.

⁵ נתוני השכר הממוצע הותאמו בשנים 2020 - 2021 כדי לשקף את השכר הממוצע של העובדים המתמידים, במקום את השפעת הרכב המועסקים על הממוצע (לפרטים ראו פרק ב').

⁶ סכום של תרומות השינוי במדד באותו רבעון וברבעון הקודם.

⁷ בפיגור של שלושה רבעונים.

⁸ בפיגור של רבעון אחד.

⁹ לפי הערכות משרד האוצר שינויי חקיקה צמצמו את גביית המסים בכ-0.4 מיליארד ₪ ב-2020 והגדילו את הגבייה בסכום דומה ב-2021, כך שההשפעה המצטברת הייתה זניחה.
המקור: עיבודי בנק ישראל.