

מדרגות מס הכנסה – תיאור וניתוח

כתיבה: מאיר אזנקוט, כלכלן | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: כ"ו באב תשפ"א, 4 באוגוסט 2021

פיקוח תקציבי

תוכן העניינים

1	תמצית.....	
1	מבנה מערכת המס בישראל.....	1
1	1.1 רקע.....	1.1
2	1.2 מיסים ישירים.....	1.2
2	1.2.1 מס הכנסה המוטל על יחידים.....	1.2.1
3	1.2.2 מס חברות ומס על דיבידנד.....	1.2.2
4	1.3 המיסים העקיפים – מס ערך מוסף.....	1.3
5	2. שיעורי המס – השוואה בינלאומית.....	2
5	2.1 שיעורי מס הכנסה וביטוח לאומי – יחידים ומשפחות.....	2.1
6	2.2 יחס בין מדרגות מס הכנסה.....	2.2
8	2.3 משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתמ"ג.....	2.3
10	3. ניתוח התפלגות הכנסה החייבת ליחידים בישראל.....	3
10	3.1 התפלגות נישומים לפי מדרגות המס בשנת 2017.....	3.1
13	3.2 אומדן התפלגות הנישומים לפי מדרגות המס המוצעות.....	3.2

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת ולדימיר בליאק בנושא מדרגות מס הכנסה בישראל. במסמך מוצגים רקע על מבנה המס, בדגש על המיסוי הישיר, פילוח הנישומים וסך ההכנסה שלהם בהתאם למדרגות המס שבפקודת מס הכנסה לשנים 2017-2020 ובקירוב לקבוצות ההכנסה שמוצעות על ידי חבר הכנסת.

על הכנסות של יחידים מוטל מס הכנסה המחושב באופן שנתי, בשיעורים הקבועים בפקודת מס הכנסה. המס מוטל על הכנסה החייבת במס ("הכנסה חייבת" היא סך הכנסותיו של היחיד, וממנה מפחיתים הוצאות מוכרות, הפסדים מוכרים וניכויים אישיים). חישוב המס הוא פרוגרסיבי, כלומר נעשה לפי מדרגות: ככל שהכנסה החייבת גדלה כך שיעור המס השולי גדול יותר. לאחר שמחשבים את סך החבות במס אפשר לקזז ממנו סכומים כנגד נקודות זיכוי, הנקבעות לנישום לפי מצבו האישי. בלוח שלהלן מוצגים שיעורי המס במדרגה התחתונה והעליונה, מספר מדרגות המס, יחס מדרגה עליונה לתחתונה ויחס שיעור מס גבוה לנמוך בישראל ובמדינות נבחרות. בלוח אפשר לראות שבישראל שיעור המס במדרגה הראשונה הוא 10% ובמדרגה העליונה הוא 50%; שיעור המס במדרגה הראשונה בממוצע פשוט של מדינות ה-OECD הוא 11.2%, ובמדרגה העליונה הוא 35.7%; בישראל יש שבע מדרגות מס ובממוצע ה-OECD יש חמש מדרגות מס. בלוקסמבורג יש 19 מדרגות מס – המספר הגבוה מבין מדינות ה-OECD.

מדינה	שיעור מס ראשונה	שיעור מס במדרגה עליונה	מספר מדרגות המס	יחס מדרגה עליונה לתחתונה	יחס שיעור מס גבוה לנמוך
אוסטריה	0.0%	55.0%	7	90.9	-
ישראל	10.0%	50.0%	7	8.6	5
בריטניה	20.0%	45.0%	3	4	2.3
לוקסמבורג	0.0%	38.0%	19	3.9	-
OECD	11.2%	35.7%	5	27.9	3.4
מקסיקו	1.9%	35.0%	11	504	18.2
אסטוניה	20.0%	20.0%	1	-	1
שווייץ	0.0%	12.0%	11	52.1	-

הנבדלות לנישום לפי מצבו האישי. בלוח שלהלן מוצגים שיעורי המס במדרגה התחתונה והעליונה, מספר מדרגות המס, יחס מדרגה עליונה לתחתונה ויחס שיעור מס גבוה לנמוך בישראל ובמדינות נבחרות. בלוח אפשר לראות שבישראל שיעור המס במדרגה הראשונה הוא 10% ובמדרגה העליונה הוא 50%; שיעור המס במדרגה הראשונה בממוצע פשוט של מדינות ה-OECD הוא 11.2%, ובמדרגה העליונה הוא 35.7%; בישראל יש שבע מדרגות מס ובממוצע ה-OECD יש חמש מדרגות מס. בלוקסמבורג יש 19 מדרגות מס – המספר הגבוה מבין מדינות ה-OECD.

בלוח שלהלן מוצגות קבוצות הכנסה בהתאם למדרגות המס בשנת 2020 ופילוח של קבוצות הכנסה לשכירים ועצמאים שהן בקירוב לקבוצות ההכנסה המוצעות על בסיס סקר הכנסות והוצאות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2018.

מדרגות מס מוצעות	שכירים (באלפים, 2018)			עצמאים (באלפים, 2018)			קבוצות הכנסה לפי מדרגות מס קיימות (2020)		
	קבוצות הכנסה לשכירים	כמות נישומים	משקל	קבוצות הכנסה לעצמאים	כמות נישומים	משקל	קבוצות הכנסה (2020)	כמות נישומים	משקל
עד 6,290	עד 6,051	1,209.3	35%	עד 6,289	159.0	35%	מ-0 עד 6,330	1,934.9	44.1%
6,291-9,030	6,051-9,477	863.8	25%	6,289-9,625	90.9	20%	מ-6,330 עד 9,080	723.9	16.5%
9,031-12,000	9,477-11,676	345.5	10%	9,625-11,828	45.4	10%	מ-9,080 עד 14,580	807.3	18.4%
12,001-14,490	11,676-15,106	345.5	10%	11,828-15,934	45.4	10%	מ-14,580 עד 20,260	381.7	8.7%
14,491-18,000	15,106-17,665	172.8	5%	15,934-18,938	22.7	5%	מ-20,260 עד 42,160	434.4	9.9%
מעל 18,000	מעל 17,665	518.3	15%	מעל 18,938	90.9	20%	מ-42,160 עד 54,300	52.7	1.2%
	סך הכול	3,455.1	100%	סך הכול	454.3	100%	סך הכול	4,387.5	100%

מהלוח אפשר ללמוד שאצל **השכירים**, בשנת 2018, 1.209 מיליון (35%) השתכרו עד 6,051 ש"ח בחודש; כ-863,800 (25%) השתכרו בין 6,051 ש"ח ל-9,477 ש"ח בחודש; כ-518,300 (15%) השתכרו יותר מ-17,667 ש"ח בחודש. אצל **עצמאים**, בשנת 2018, ההכנסה של 159,000 (35%) הייתה עד 6,289 ש"ח בחודש; ההכנסה של כ-90,900 (20%) הייתה בין 6,289 ש"ח ל-9,625 ש"ח בחודש; כ-90,900 (20%) הייתה גבוהה מ-18,938 ש"ח בחודש.

1. מבנה מערכת המס בישראל¹

1.1 רקע

סעיף 1 לחוק-יסוד: משק המדינה קובע: "מיסים, מלוות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו", כלומר מס מוגדר כתשלום חובה המוטל על פי חוק.² כנגד תשלום המס אין למשלם תמורה ישירה אלא רק תמורה עקיפה בדרך של אספקת שירותים ציבוריים, למשל חינוך, ביטחון, בריאות ורווחה. ישראל, כמו יתר המדינות המפותחות, משתמשת במערכת המס לא רק לשם מימון הוצאות הממשלה אלא גם להשגת מטרות ציבוריות אחרות, ובעיקר עידוד צמיחה, חלוקת הכנסות והפנמת השפעות חיצוניות שליליות (כמו הגנת הסביבה).

בישראל יש שני סוגים עיקריים של מיסים:

ישיר: מיסים המוטלים על הכנסה, רווח או התעשרות מפעילות מסוימת. בישראל המיסוי הישיר על יחידים הוא פרוגרסיבי (שיעור מס העולה בהתאם להכנסה), ועל חברות מוטל מס בשיעור אחיד. עם זאת, יש הטבות רבות המקזזות במידת מה את הפרוגרסיביות.

עקיף: מס המוטל על הוצאה. המיסים העקיפים העיקריים הם מס ערך מוסף (מע"מ), מס קנייה ומכס.

המיסים מוטלים על ידי ארבע רשויות מינהליות העוסקות במדיניות המיסים ותשלומי החובה, לרבות קביעתם, גבייתם ואכיפתם:

משרדי הממשלה: בעיקר **רשות המיסים**, הכוללת כמה אגפים, ובהם מס הכנסה ומע"מ. רשות המיסים ממונה על גביית מיסוי ישיר ועקיף ועוסקת בתחומים נוספים, כגון מענק עבודה ותשלומי פיצויים בגין נזקי מלחמה ובצורת. בנוסף לכך, משרדי ממשלה אחרים גובים אגרות ותשלומי חובה, בעיקר משרד התחבורה, משרד המשפטים ומשרד הפנים. חלק מההכנסות מאגרות מנותב לתקציב המדינה, ומיעוטן לתקצוב השירותים שבעבורם משולמת האגרה.

המוסד לביטוח לאומי: גוף סטטוטורי הפועל לפי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה–1995. המוסד פועל כמעין מוסד ביטוחי – תשלום שוטף בעת שגרה המבטיח קבלת תשלומים בעת הצורך. בשונה מביטוח פרטי, ה"פרמיה" בביטוח הלאומי אינה נקבעת לפי רמות הסיכון של המבוטח אלא לפי רמת הכנסתו. "פרמיה" של הביטוח הלאומי הינה חובה החלה על כל תושבי ישראל, למעט הפטורים ממנה על פי החוק.

רשויות מקומיות: הרשויות המקומיות בישראל גובות ארנונה, אגרות והיטלי השבחה על נכסים שבתחום שיפוטן. לכל רשות יש מינהל מיסים משלה.

¹ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח הכנסות המדינה לשנים 2015–2016, [פרק ז'](#).

² [חוק-יסוד: משק המדינה](#).

גופים אחרים: גופים אשר גובים אגרות והיטלים אחרים, לדוגמה חברת כביש חוצה ישראל בע"מ גובה אגרת שימוש על נסיעה בכביש 6.

1.2 מיסים ישירים

המיסים הישירים כוללים בעיקר את מס ההכנסה על יחידים, מס חברות, מס רווחי הון ומיסי מקרקעין. עד 2003 היה נהוג לגבות מיסים בשיטה הטריטוריאלית, כלומר כל הכנסה המופקת בגבולות ישראל תחויב במס ללא קשר לזהות מפיק ההכנסה. החל משנת 2003, בתיקון 132 לפקודת מס הכנסה (להלן: הפקודה), שונתה שיטת המס ונוספה גם השיטה הפרסונלית, שלפיה ימוסו בישראל גם הכנסות של תושבי ישראל שהופקו או נצמחו מחוץ לישראל.³

1.2.1 מס הכנסה המוטל על יחידים

על הכנסות של יחידים מוטל מס הכנסה המחושב באופן שנתי, בשיעורים הקבועים בפקודה. המס מוטל על הכנסה החייבת במס (סך הכנסותיו של יחיד, שמהן מפחיתים הוצאות מוכרות, הפסדים מוכרים וניכויים אישיים). חישוב המס הוא פרוגרסיבי, כלומר נעשה לפי מדרגות: ככל שהכנסה החייבת גדלה כך שיעור המס השולי גדול יותר. לאחר חישוב סך חבות המס אפשר לקזז ממנו סכומים כנגד נקודות זיכוי והטבות אחרות, הנקבעות לנישום לפי מצבו האישי.⁴

בלוח 1 שלהלן מוצגות מדרגות המס ושיעור המס בכל מדרגה בשנים 2017–2020 עבור הכנסה מיגיעה אישית, שהיא בעיקר הכנסה מעבודה (כ-79% מסך ההכנסה החייבת של היחידים) והכנסה מעסק או ממשלח יד (כ-8% מסך ההכנסה החייבת של היחידים).⁵ שיעורי מס אלו הם בהתאם לסעיף 121 לפקודה המתייחס להכנסות של יחידים. על פי סעיף 120 לפקודה, מדי שנה מתעדכנים סכומי תקרות המדרגות בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן.

לוח 1 – מדרגות מס ושיעורי מס עבור הכנסה מיגיעה אישית 2017–2020 (בש"ח לחודש)⁶

שיעור מס	2017	2018	2019	2020	שינוי
10%	עד 6,220	עד 6,240	עד 6,310	עד 6,330	1.3%
14%	מ-6,221 עד 8,920	מ-6,241 עד 8,950	מ-6,311 עד 9,050	מ-6,331 עד 9,080	1.8%
20%	מ-8,921 עד 14,320	מ-8,951 עד 14,360	מ-9,051 עד 14,530	מ-9,081 עד 14,580	1.8%
31%	מ-14,321 עד 19,900	מ-14,361 עד 19,960	מ-14,531 עד 20,200	מ-14,581 עד 20,260	1.8%
35%	מ-19,901 עד 41,410	מ-19,961 עד 41,530	מ-20,201 עד 42,030	מ-20,261 עד 42,160	1.8%
47%	מ-41,411 עד 53,333	מ-41,531 עד 53,490	מ-42,031 עד 54,130	מ-42,161 עד 53,400	0.1%
50%	מעל 53,333	מעל 53,490	מעל 54,130	מעל 53,400	

³ [חוק לתיקון פקודת מס הכנסה \(מס' 132\), התשס"ב-2002.](#)

⁴ בשנת 2020 שווי נקודת זיכוי ממס הוא 219 ש"ח לחודש או 2,628 ש"ח לשנה.

⁵ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח הכנסות המדינה לשנים 2015–2016, [פרק ה'](#).

⁶ רשות המיסים, מדרגות מס בשנים 2017, 2018, 2019, ו-2020. שיעור המס ליחיד בגיל 60 ומעלה הוא גם להכנסות שלא מיגיעה אישית. שיעור המס במדרגה הראשונה על הכנסה שאינה מיגיעה אישית הוא 31%.

בארבע השנים 2017-2020 שיעורי המס על יחידים נותרו ללא שינוי, אולם תקרות מדרגות המס עלו (השתנו בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן).

אפשר לראות כי בארבע השנים 2017-2020 שיעורי המס על יחידים נותרו ללא שינוי, אולם תקרות מדרגות המס עלו. אפשר ללמוד כמה דברים נוספים:

- בשנת 2017 שיעור המס **במדרגה הראשונה** היה 10%, ותקרת ההכנסה החודשית הייתה 6,220 ש"ח. בשנת 2020 שיעור המס גם כן 10%, ותקרת המדרגה עלתה בכ-1.3% ל-6,330 ש"ח. בשנת 2008 שיעור המס של המדרגה הראשונה היה גם כן 10%, ותקרת המדרגה הראשונה הייתה 4,390 ש"ח – עלייה בשיעור מצטבר של כ-43.5%⁷.
- בשנת 2017 שיעור המס **במדרגה האחרונה** היה 50%, ורצפת ההכנסה החודשית הייתה 53,333 ש"ח. בשנת 2020 שיעור המס גם כן 50%, ורצפת המדרגה עלתה בכ-0.1% ל-53,400 ש"ח. בשנת 2008 שיעור המס של המדרגה האחרונה היה 47%, ורצפת המדרגה האחרונה הייתה 26,260 ש"ח – עלייה בשיעור מצטבר של כ-16.3%.
- בשנים 2017-2020 שיעורי המס במדרגה השנייה, השלישית והרביעית היו זהים – 14%, 20% ו-31% בהתאמה. בשנת 2008 שיעורי המס באותן שלוש מדרגות היו גדולים יותר – 16%, 26% ו-33% בהתאמה.
- בשנת 2013, במסגרת החוק לצמצום הגירעון ולשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012, לפקודת מס הכנסה נוסף סעיף 121ב, ובו נקבע מס נוסף על הכנסות גבוהות. **מס זה נקרא גם "מס יסף" או "מס עשירים"**. סעיף זה קובע כי משנת 2013 יחול מס נוסף בשיעור 2% על הכנסה שנתית של יותר מ-800,000 ש"ח. במהלך השנים האחרונות סכום זה ירד ושיעור המס גדל, כך שבשנת 2020 על הכנסה שנתית הגבוהה מ-651,600 ש"ח (הכנסה חודשית של יותר מ-54,300 ש"ח) יתווסף מס של 3% – כלומר שיעור מס ההכנסה שיחול מעל הכנסה זו הוא 50%⁸.

1.2.2 מס חברות ומס על דיבידנד⁹

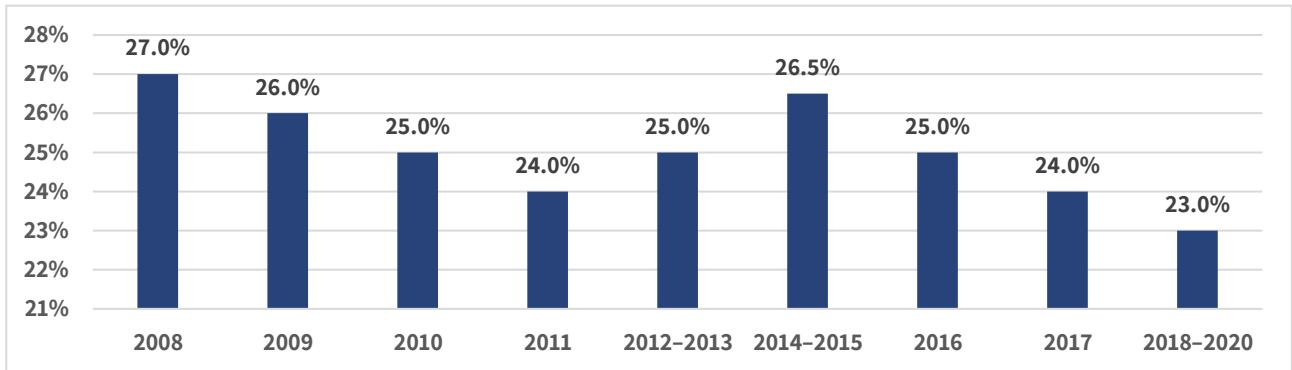
בישראל, לחבר בני אדם (לרוב מדובר בחברה), בשונה מיחידים, יש שיעור מס אחיד ללא מדרגות. סעיף 126 לפקודת מס הכנסה קובע את שיעור המס שחל על חברות. בתרשים 1 שלהלן מוצגים שיעורי מס חברות סטוטוריים בשנים 2008-2020.

⁷ מדרגות מס הכנסה ליחידים לשנת 2008.

⁸ עבור שנת 2013: [החוק לצמצום הגירעון ולשינוי נטל המס \(תיקוני חקיקה\), התשע"ב-2012](#). עבור שנת 2020.

⁹ להרחבה: אילנית בר, [ניתוח השפעת הפחתת מס חברות על הצמיחה והתעסוקה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2017.

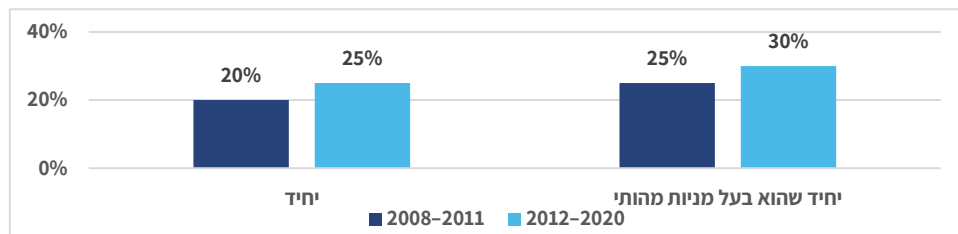
תרשים 1 – שיעור מס חברות סטטוטורי בשנים 2008 עד 2020 (באחוזים)¹⁰



אפשר לראות כי שיעור מס החברות הסטטוטורי השתנה בשנים האחרונות כמה פעמים בשל שינויים במדיניות הממשלה. בשנת 2008 שיעור מס חברות היה **27%**, ומשנת 2018 ועד 2021 שיעור מס החברות הוא **23%** – שיעורו הנמוך אי פעם.

הווחים שנותרים אפשר להשקיע בחזרה בחברה או לחלופין לחלק אותם (או חלק מהם) כדיבדנד לבעלי המניות. סעיף 125ב לפקודת מס הכנסה מתייחס למס שחל על דיבדנד. בתרשים 2 שלהלן מוצגים שיעורי המס שחלים על דיבדנד לבעלי מניות שהם יחידים.

תרשים 2 – שיעור מס על דיבדנד (באחוזים)¹¹



אפשר לראות כי בשנים 2008–2011 שיעור המס על דיבדנד ליחידים היה 20%, ולבעלי מניות מהותיים – 25%. משנת 2012 ועד 2021 שיעור המס ליחידים הוא 25%, ולבעלי מניות מהותיים – 30%. אם יחול מס יסף על ההכנסות הגבוהות, כאמור, שיעורי המס יהיו 28% או 33% עבור בעלי מניות מהותיים.

1.3 המיסים העקיפים – מס ערך מוסף

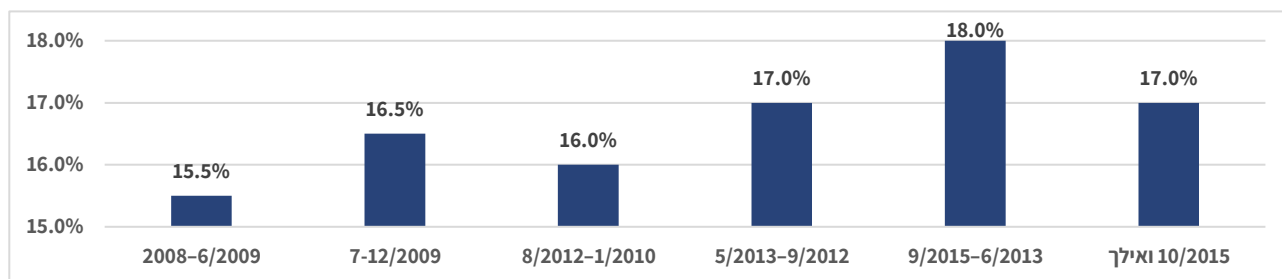
יש כמה סוגי מיסים עקיפים החלים על הצריכה בישראל, והמשמעותי שבהם מבחינת הכנסות הוא מס ערך מוסף (מע"מ). המע"מ הוא טריטוריאלי בשיעור אחיד, והוא חל על יבוא מחו"ל ועל מרבית העסקאות בארץ, לרבות קניות של המגזר הפרטי והציבורי, רכישת דירות חדשות

¹⁰ להרחבה: אילנית בר, [ניתוח השפעת הפחתת מס חברות על הצמיחה והתעסוקה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2017. [פקודת מס הכנסה, נוסח חדש](#).

¹¹ [חוק לשינוי נטל המס \(תיקוני חקיקה\), התשע"ב–2011](#). **בעל מניות מהותי**: מחזיק לפחות 10% מהשליטה בחברה לפי סעיף 88 לפקודה. על הכנסה הגבוהה מ-651,600 ש"ח בשנה מדיבדנד חל מס יסף של 3%, ושיעור המס המרבי הוא 33% לבעל מניות מהותי.

למגורים ומתן שירותים. חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן: חוק מע"מ), לא חל על כמה סוגי עסקאות, לרבות משכורות ומכירת ני"ע סחירים (מניות, אג"ח וכדומה). לפי חוק מע"מ יש עסקאות שבהן המע"מ בשיעור אפס, למשל יצוא ומכירה של פירות וירקות. בתרשים 3 שלהלן מוצגים שיעורי המע"מ לעוסקים ולמוסדות כספיים בשנים 2008–2020.

תרשים 3 – שיעורי מס ערך מוסף (באחוזים)¹²



אפשר לראות כי אין מגמה כלשהי בשינויים של שיעור המע"מ. השינויים התכופים בעשור האחרון התאפיינו במדיניות פרו-מחזורית ובחוסר תכנון לטווח ארוך, כלומר ירידה בהכנסות המדינה ממסים ועלייה בגירעון התקציבי כתוצאה מהאטה או ממיתון הובילה לעיתים להעלאת שיעור המע"מ. היתרונות העיקריים בהעלאת שיעור המע"מ במקרים אלו הם תהליך חקיקה מזורז, היקף הכנסה גבוה והשפעה מיידית על הגבייה. החיסרון העיקרי הוא שהמע"מ הוא מס רגרסיבי, שמכביד יותר, באופן יחסי, על השכבות החלשות.¹³

2. שיעורי המס – השוואה בין-לאומית

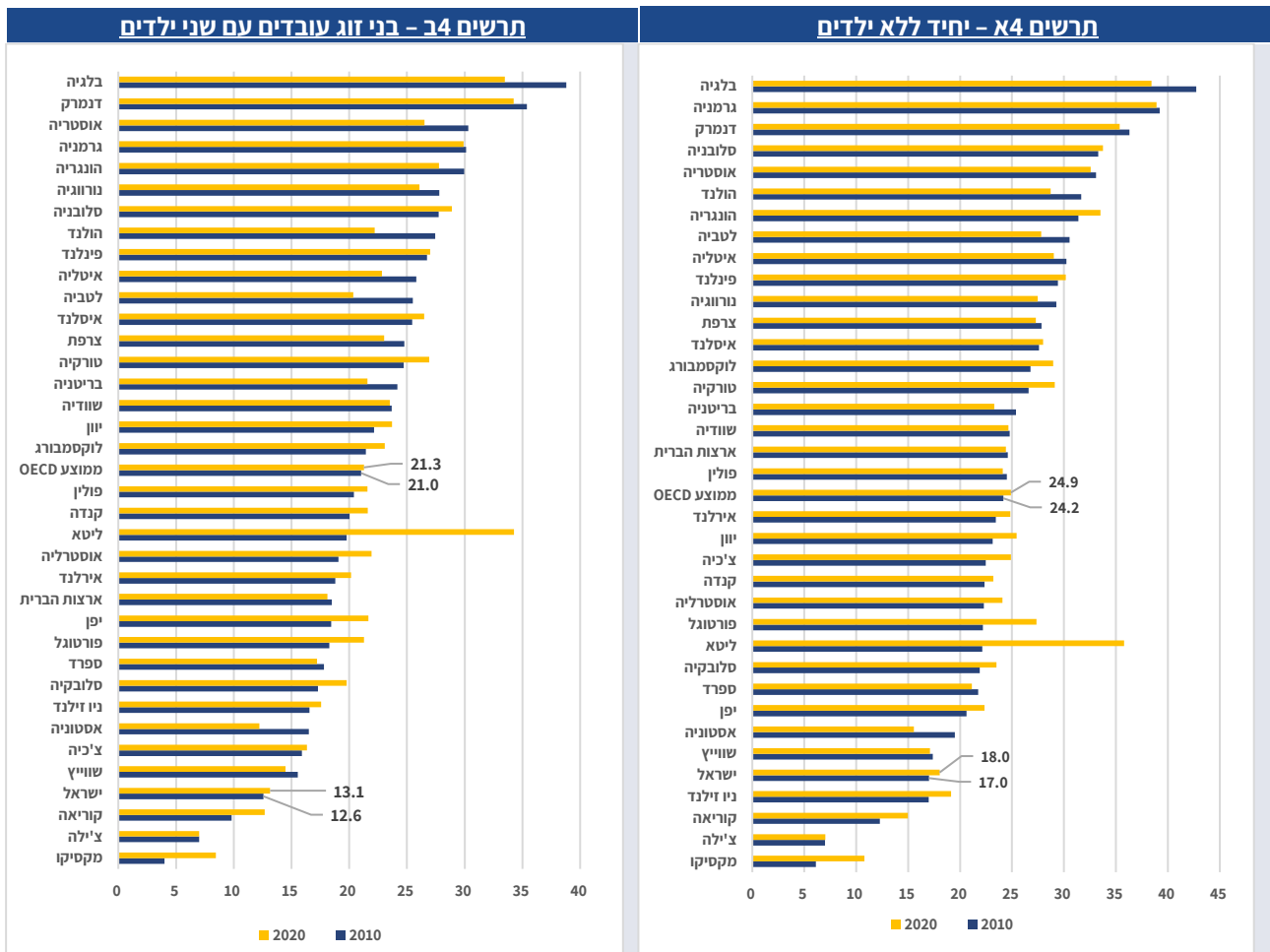
2.1 שיעורי מס הכנסה וביטוח לאומי – יחידים ומשפחות

ה-OECD מפרסם נתונים על פרופילים שונים של משפחות, למשל אדם יחיד ללא ילדים המרוויח שכר ממוצע, או משפחה שבה שני בני זוג עם שני ילדים, שאחד מבני הזוג מרוויח 100% מהשכר הממוצע והשני מרוויח 67% מהשכר הממוצע. בתרשים 4 שלהלן מוצג השיעור הממוצע של מס הכנסה וביטוח לאומי ביחד בשנים 2010 ו-2020 בשני הפרופילים שפורטו לעיל.

¹² משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח הכנסות המדינה לשנים 2015–2016, פרק ז'.

¹³ שם.

תרשים 4 – השיעור הממוצע של מס הכנסה וביטוח לאומי מסך הכנסה (%)¹⁴



מהתרחישים אפשר ללמוד כמה דברים:

- בשנת 2010 השיעור הממוצע של מס הכנסה וביטוח לאומי ששילם יחיד ללא ילדים המרוויח שכר ממוצע בישראל היה **17%**, לעומת **24.2%** בממוצע ה-OECD. בשנת 2020 השיעור בישראל היה **18%** – עלייה של **1** נקודת אחוז; השיעור בממוצע ה-OECD היה **24.9%** – עלייה של **0.7** נקודות אחוז.
- בשנת 2010 השיעור הממוצע של מס הכנסה וביטוח לאומי ששילמו בני זוג עובדים עם שני ילדים, לאחד שכר ממוצע ולשני **67%** מהשכר הממוצע בישראל, היה **12.6%**, לעומת **21%** בממוצע ה-OECD. בשנת 2020 השיעור הממוצע בישראל היה **13.1%** – ירידה של **0.6** נקודות אחוז, לעומת **21.3%** בממוצע מדינות ה-OECD – ירידה של **0.2** נקודות אחוז.

2.2 יחס בין מדרגות מס הכנסה

בהשוואה של שיעור מס בין מדינות, מקובל להשוות את היחס בין שיעור המס במדרגת המס העליונה לתחתונה. בלוח 2 שלהלן מוצגים שיעורי המס במדרגה העליונה והתחתונה, מספר

¹⁴ OECD Stat, [Taxing Wages - comparative tables](https://data.oecd.org/taxing-wages-comparative-tables), accessed: May 2nd 2021.

מדרגות המס והיחסים בין שיעור המס וסכום התקרה במדרגה העליונה של מס הכנסה לבין שיעור המס וסכום התקרה במדרגה התחתונה בהתאמה, בשנת 2019 בישראל ובמדינות ה-OECD (הלוח ממוין לפי שיעור מס במדרגה העליונה – מהגבוה לנמוך).

לוח 2 - היחס בין המדרגה העליונה למדרגה התחתונה (2019)¹⁵

מדינה	שיעור המס במדרגה התחתונה	שיעור המס במדרגה עליונה	מספר מדרגות המס	יחס בין מדרגה עליונה לתחתונה	יחס בין שיעור מס גבוה לנמוך
אוסטריה	0%	55.0%	7	90.9	-
הולנד	9.0%	51.8%	4	3.4	5.8
ישראל	10.0%	50.0%	7	8.6	5.0
סלובניה	16.0%	50.0%	5	8.8	3.1
בלגיה	25.0%	50.0%	5	4.3	2.0
פורטוגל	14.5%	48.0%	7	11.4	3.3
אוסטרליה	0%	45.0%	5	9.9	-
גרמניה	0%	45.0%	5	28.9	-
צרפת	0%	45.0%	5	15.7	-
יפן	5.0%	45.0%	7	20.5	9.0
בריטניה	20.0%	45.0%	3	4.0	2.3
יוון	22.0%	45.0%	4	2.0	2.0
איטליה	23.0%	43.0%	5	5.0	1.9
קוריאה	6.0%	42.0%	7	41.7	7.0
אירלנד	20.0%	40.0%	2	1.0	2.0
לוקסמבורג	0%	38.0%	19	3.9	-
ארצות הברית	10.0%	37.0%	7	52.6	3.7
ממוצע OECD	11.2%	35.7%	5	27.9	3.4
צ'ילה	0%	35.0%	7	8.9	-
מקסיקו	1.9%	35.0%	11	504.0	18.2
טורקיה	15.0%	35.0%	4	8.2	2.3
ניו זילנד	10.5%	33.0%	4	5.0	3.1
קנדה	15.0%	33.0%	5	4.4	2.2
פולין	17.8%	32.0%	2	1.0	1.8
איסלנד	22.5%	31.8%	2	1.0	1.4
פינלנד	0%	31.3%	5	4.3	-
לטביה	20.0%	31.0%	3	3.1	1.6
דנמרק	12.2%	27.2%	2	1.0	2.2
ליטא	20.0%	27.0%	2	1.0	1.4
שבדיה	0%	25.0%	3	1.4	-
סלובקיה	19.0%	25.0%	2	1.0	1.3
נורבגיה	7.9%	24.1%	5	5.5	3.1
ספרד	9.5%	22.5%	5	4.8	2.4
אסטוניה	20.0%	20.0%	1	-	1.0
הונגריה	15.0%	15.0%	1	-	1.0
צ'כיה	15.0%	15.0%	1	-	1.0
שווייץ	0%	12.0%	11	52.1	-

מהלוח אפשר ללמוד את הדברים האלה:

- בשנת 2019 בישראל, יחס שיעור המס בין המדרגה הגבוהה (50%) למדרגה הנמוכה (10%) היה 5, לעומת 3.4 בממוצע פשוט של מדינות ה-OECD. כלומר, מערכת מס הכנסה

¹⁵ OECD Stat, [Central government personal income tax rates and thresholds](https://data.oecd.org/taxes/central-government-personal-income-tax-rates-and-thresholds/), accessed: May 2nd 2021. A simple average.

בישראל פרוגרסיבית יחסית למדינות ה-OECD. במקסיקו היחס בין שיעור המס במדרגה

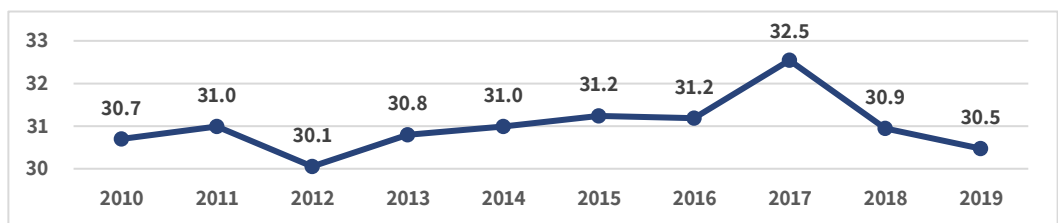
העליונה (35%) לבין שיעור המס במדרגה התחתונה (1.9%) היה הגבוה ביותר – 18.2.

- בשנת 2019, שיעור המס במדרגה העליונה בישראל היה 50%, לעומת 35.7% בממוצע פשוט של מדינות ה-OECD. באוסטרליה השיעור הגבוה ביותר – 55%, ובשווייץ הנמוך ביותר – 12%.
- שיעור המס במדרגת המס הראשונה בישראל היה 10%, לעומת 11.2% בממוצע פשוט של מדינות ה-OECD. בשבדיה, באוסטרליה, בגרמניה, בפינלנד, בצרפת, באוסטרליה, בצ'ילה, בשווייץ ובלוקסמבורג השיעור היה 0%, כלומר עד לתקרה מסוימת בכל אחת מהמדינות שברשימה שיעור המס 0%, והכנסה שמעבר לתקרה תחויב במס בהתאם למדרגות המס הבאות.
- באסטוניה, בהונגריה ובצ'כיה נהוג שיעור מס אחיד לכל רמת הכנסה (למעשה אין בהן מדרגות מס). שיעור המס באסטוניה – 20%; בהונגריה ובצ'כיה – 15%. פרט להן, בשאר המדינות יש כמה שיעורי מס. בלוקסמבורג יש את מספר מדרגות המס הגדול ביותר – 19, ושיעור המס נע בין 0% במדרגה התחתונה ל-38% במדרגה העליונה. **בישראל יש שבע מדרגות מס, ושיעור המס נע בין 10% במדרגה התחתונה ל-50% במדרגה העליונה.**
- בשנת 2019 במקסיקו, היחס בין התקרה במדרגה העליונה למדרגה הראשונה היה הגבוה ביותר בין המדינות – 504; **בישראל** היחס היה 8.6: הגבול התחתון של המדרגה העליונה היה 649,560 ש"ח בשנה (שיעור מס 50%), והתקרה של המדרגה הראשונה הייתה 75,720 ש"ח בשנה (שיעור מס 10%).

2.3 משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתמ"ג

בעת השוואה בין מדינות, מקובל למדוד את הכנסות המדינה על ידי שימוש במשקל סך הכנסות המדינה ממיסים מהתמ"ג. שיעור זה מכונה "נטל מס". בתרשים 5 שלהלן מוצגים משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתמ"ג בישראל בשנים 2010 עד 2019.

תרשים 5 – משקל הכנסות המדינה ממיסים מסך התמ"ג בישראל בשנים 2010–2019 (ב-%)¹⁶



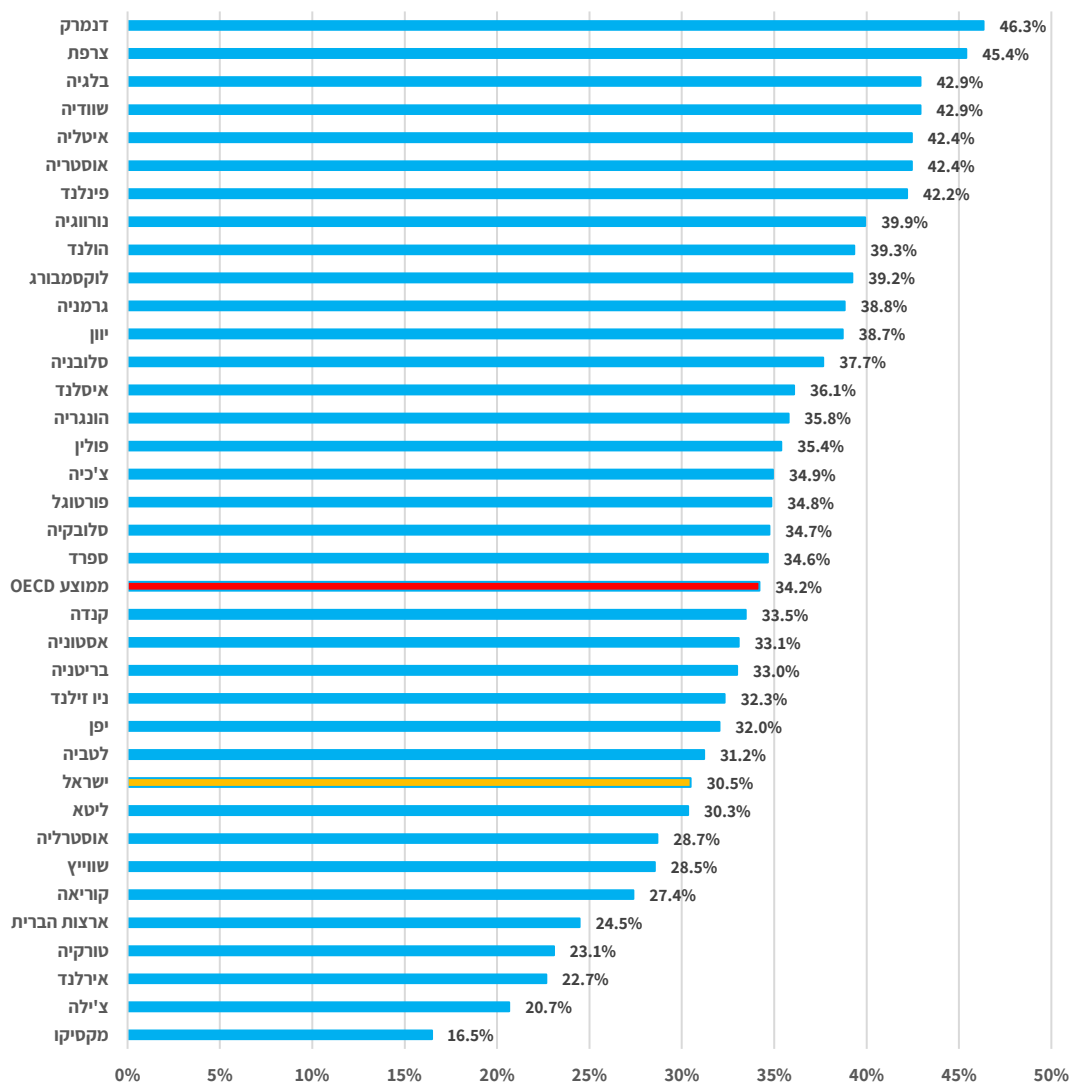
אפשר לראות כי משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתמ"ג הוא יציב ונע בין 30.1% בשנת 2012 ל-32.5% בשנת 2017. בתרשים 6 מוצג משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתמ"ג במדינות ה-OECD בשנת 2019.

בישראל יש שבעה שיעורי מס, והם נעים בין 10% במדרגה הראשונה ל-50% במדרגה העליונה; בלוקסמבורג יש 19 מדרגות של שיעורי מס, מ-0% ועד 38%.

משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתמ"ג בישראל בשנים 2010–2019 היה יציב, בין 30.1% ל-32.5%.

¹⁶ OECD Stat, [Total Tax Revenue - comparative tables](#), accessed: May 2nd 2021.

תרשים 6 – משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתמ"ג במדינות ה-OECD (ב-2019, ב-%)¹⁷



אפשר לראות כי בשנת 2019 משקל הכנסות המדינה ממיסים מהתוצר בישראל היה **30.5%** – מקום **27** מתוך 36 מדינות ה-OECD, לעומת **34.2%** בממוצע פשוט של מדינות ה-OECD. בדנמרק המשקל היה הגבוה ביותר – 46.3%, ובמקסיקו הנמוך ביותר – 16.5%. לפי מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, בהשוואה זו יש להביא בחשבון כמה הבדלים בין המדינות:

- ברוב מדינות ה-OECD מרכיב הפרשות לפנסיה נכלל בהכנסות המדינה ממיסים, שכן הפנסיה היא ממלכתית, ואילו בישראל הפרשות לפנסיה אינן נכללות בהכנסות המדינה שכן

¹⁷ OECD Stat, [Total Tax Revenue - comparative tables](#), accessed: May 2nd 2021.

הן מופרשות למגזר הפרטי (חברות הביטוח והפנסיה). אילו ההפרשות היו נכללות בהכנסות המדינה ממיסים בישראל, נטל המס היה גדל בכ-2.5 נקודות האחוז.

- תשלומי הביטוח הלאומי שמפרישים המעסיקים בישראל היה **1.5 אחוזי תוצר** – נמוך מהממוצע המשוקלל של מדינות ה-OECD, שהיה **4.5 אחוזי תוצר**.

לפי מינהל הכנסות המדינה, בשנת 2015 נטל המס **העקיף** בישראל (בעיקר מע"מ ומס קנייה על כלי רכב) היה **13.6%** מהתוצר – **גבוה** מהממוצע המשוקלל של מדינות ה-OECD, שהוא **9%** מהתוצר.

3. ניתוח התפלגות ההכנסה החייבת ליחידים בישראל

3.1 התפלגות נישומים לפי מדרגות המס בשנת 2017

מינהל הכנסות המדינה מפרסם מעת לעת נתונים על הכנסות המדינה, לרבות מיסוי והכנסה חייבת של יחידים (שכירים ועצמאים). הכנסות של שכירים ועצמאים נכנסות ברובן להגדרה של הכנסות מיגיעה אישית וממוסות לפי מדרגות המס, כמפורט בסעיף 1.1 לעיל. בלוח 3 שלהלן מוצגת התפלגות ההכנסה החייבת והמס הישיר של יחידים לפי עשירונים בשנת 2017.

לוח 3 – התפלגות ההכנסה החייבת והמס הישיר לפי עשירונים (שנת 2017)¹⁸

עשירון	התפלגות הכנסה ברוטו ליחידים			התפלגות המס הישיר		
	הכנסה חייבת ברוטו לחודש בש"ח	הכנסה חייבת ברוטו במיליארדי ש"ח לשנה	התפלגות ההכנסה החייבת ב-%	מס הכנסה	ביטוח לאומי ומס בריאות	מס הכנסה וביטוח לאומי ומס בריאות
1	1,074	5.39	1.0%	0.0%	0.4%	0.1%
2	2,268	11.38	2.1%	0.0%	0.9%	0.3%
3	3,564	17.89	3.2%	0.0%	1.5%	0.5%
4	4,825	24.22	4.4%	0.0%	2.1%	0.7%
5	6,102	30.63	5.5%	0.2%	3.1%	1.2%
6	7,649	38.39	7.0%	0.9%	5.4%	2.4%
7	9,642	48.40	8.8%	2.1%	8.4%	4.3%
8	12,660	63.55	11.5%	5.1%	13.1%	7.9%
9	18,161	91.16	16.5%	15.0%	21.6%	17.2%
10	44,082	221.27	40.1%	76.6%	43.6%	65.3%
סך הכול	-	552.29	100%	100%	100%	100%

מהלוח אפשר ללמוד את הדברים האלה:

- בשנת 2017 משקל ההכנסות ממיסים של כ-1.67 מיליון נישומים בארבעת העשירונים הנמוכים הוא כ-**0%** מסך ההכנסות ממס הכנסה, כ-**4.9%** מסך הכנסות של ביטוח לאומי ומס בריאות וכ-**1.6%** מסך ההכנסות ממס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות יחד. סך ההכנסה החייבת ברוטו של ארבעת העשירונים הראשונים ביחד היה כ-58.88 מיליארד ש"ח, שהם כ-**10.7%** מסך ההכנסה החייבת ברוטו של היחידים.

¹⁸ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח הכנסות המדינה לשנים 2015–2016, לוח ה-14, פרק ה'; הכנסה חייבת ברוטו לשנה: עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני מינהל הכנסות המדינה. **ביטוח לאומי ומס בריאות**: נתוני גבייה של השכירים בלבד. **בכל עשירון כ-418,300 נישומים**.

- ההכנסה החייבת ברוטו הממוצעת החודשית לנישום בעשירון הראשון הייתה 1,074 ש"ח. ההכנסה החייבת ברוטו הממוצעת החודשית לנישום בעשירון העשירי (העליון) הייתה 44,082 – פי 41 מעשירון הראשון.
- ההכנסה השנתית החייבת המצטברת (ברוטו) של הנישומים בעשירון העשירי הייתה כ- 221.27 מיליארד ש"ח – כ-40.1% מסך ההכנסה החייבת של היחידים. מס ההכנסה שנגבה בגין הכנסה חייבת של העשירון העשירי היה כ-76.6% מסך מס ההכנסה שנגבה מיחידים; דמי ביטוח לאומי ומס הבריאות שנגבו בגין הכנסה חייבת זו היו כ-43.6% מסך גביית הביטוח הלאומי ומס הבריאות שנגבו מיחידים, וכ-65.3% מסך המיסים הישירים שנגבו מהיחידים.

מס ההכנסה שנגבה בגין הכנסה חייבת של העשירון העשירי היה כ-76.6% מסך מס ההכנסה שנגבה מיחידים.

לפי דוח מינהל הכנסות המדינה, האומדן להכנסה החייבת ברוטו החציונית של הנישומים היחידים בשנת 2017 היה 6,821 ש"ח בחודש; האומדן להכנסה החייבת ברוטו הממוצעת היה 11,003 ש"ח בחודש; האומדן להכנסה החייבת ברוטו הממוצעת של המאון העליון היה 140,352 ש"ח בחודש. בלוח 4 שלהלן מוצגת ההתפלגות של ההכנסה החייבת של היחידים לפי מדרגות מס בשנת 2017 (לרבות הכנסה חייבת שלא מיגיעה אישית).

לוח 4 – התפלגות ההכנסה החייבת והמס הישיר לפי מדרגות מס בשנת 2017¹⁹

קבוצות הכנסה חודשית (בש"ח)	אוכלוסיית הנישומים			הכנסה חייבת ברוטו		התפלגות המס הישיר	
	מספר הנישומים (באלפים)	ב-%	כמות מתחת לסף המס	ב-%	מיליארדי ש"ח לשנה	מס הכנסה	דמי ביטוח לאומי ומס בריאות
מ-0 עד 6,220	1,924.6	46.0%	43.0%	13.8%	76.2	0.1%	6.5%
מ-6,220 עד 8,920	665.3	15.9%	7.5%	10.8%	59.7	1.4%	8.1%
מ-8,920 עד 14,320	719.6	17.2%	4.3%	17.6%	97.2	6.4%	18.7%
מ-14,320 עד 19,900	347.3	8.3%	0.5%	12.7%	70.1	10.1%	16.3%
מ-19,900 עד 41,410	414.2	9.9%	0.1%	24.5%	135.3	35.5%	35.0%
מ-41,410 עד 53,333	54.4	1.3%	0.0%	5.4%	29.8	10.6%	7.4%
מעל 53,333	62.8	1.5%	0.0%	15.1%	83.4	35.7%	8.0%
סך הכול	4,184.0	100%	55.4%	100%	552.3	100%	100%

מהלוח אפשר ללמוד את הדברים האלה:

- בשנת 2017, במדרגה הראשונה (0 ש"ח עד 6,220 ש"ח בחודש) היו כ-1.9 מיליון נישומים יחידים, שהיו כ-46% מסך הנישומים היחידים. מהם כ-43% היו מתחת לסף מס ההכנסה. סך ההכנסה החייבת ברוטו של הנישומים במדרגה זו היה כ-76.2 מיליארד ש"ח – כ-13.8% מסך ההכנסה החייבת ברוטו של כל היחידים. משקל הגבייה של מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות במדרגה זו היה 2.3% מסך הגבייה של כל היחידים.
- בשנת 2017, במדרגה העליונה (יותר מ-53,333 ש"ח בחודש) היו כ-62,800 נישומים יחידים, שהיו כ-1.5% מסך הנישומים היחידים. סך ההכנסה החייבת ברוטו של הנישומים במדרגה זו היה כ-83.4 מיליארד ש"ח – כ-15.1% מסך ההכנסה החייבת ברוטו של כל היחידים. משקל

¹⁹ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח הכנסות המדינה לשנים 2015-2016, לוח ה-14, פרק ה', לוח ה-10.

הגבייה של מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות במדרגה זו היה **26.3%** מסך הגבייה של כל היחידים.

יש לציין ששיעור היחידים שמתחת לסף מס הכנסה בשנת 2017 היה 55.4%, ובשנת 2016 השיעור היה 54.7%. בדוח הכנסות המדינה נכתב ששתי הסיבות העיקריות לכך הן העלאת תקרת ההכנסה במדרגה הראשונה מ-5,220 ש"ח בחודש בשנת 2016 ל-6,220 ש"ח בחודש בשנת 2017 והגדלת הזיכוי ממס הכנסה להורים לילדים עד גיל חמש.

בלוח 5 שלהלן מוצגת התפלגות הנישומים והכנסותם החייבת (לרבות הכנסה חייבת שלא מיגיעה אישית) בשנים 2018–2020 בחלוקה לקבוצות הכנסות בהתאם למדרגות המס של שנת 2020.

לוח 5 – התפלגות הנישומים והכנסותם החייבת בשנים 2018–2020 לפי מדרגות מס של שנת 2020²⁰

2020				2019				2018				קבוצות הכנסה
הכנסה חייבת		נישומים (באלפים)		הכנסה חייבת		נישומים (באלפים)		הכנסה חייבת		נישומים (באלפים)		
ב-%	במיליארדי ש"ח	ב-%	מספר נישומים	ב-%	במיליארדי ש"ח	ב-%	מספר נישומים	ב-%	במיליארדי ש"ח	ב-%	מספר הנישומים	
14.8%	94.6	44.1%	1,934.9	15.2%	99.5	45.1%	2,056.1	15.2%	88.3	46.0%	1,959.1	מ-0 עד 6,330
11.0%	70.3	16.5%	723.9	10.9%	71.3	16.2%	738.6	10.8%	62.7	15.8%	672.9	מ-6,330 עד 9,080
18.4%	117.6	18.4%	807.3	17.8%	116.5	17.7%	806.9	18.0%	104.5	17.4%	741.1	מ-9,080 עד 14,580
13.2%	84.3	8.7%	381.7	13.0%	85.1	8.5%	387.5	13.2%	76.7	8.4%	357.8	מ-14,580 עד 20,260
25.5%	162.9	9.9%	434.4	25.8%	168.9	10.0%	455.9	26.1%	151.6	10.0%	425.9	מ-20,260 עד 42,160
5.4%	34.5	1.2%	52.7	5.9%	38.6	1.3%	59.3	5.9%	34.3	1.2%	51.1	מ-42,160 עד 54,300
11.7%	74.8	1.2%	52.7	11.4%	74.6	1.2%	54.7	10.8%	62.7	1.2%	51.1	מעל 54,300
100%	638.9	100%	4,387.5	100%	654.5	100%	4,559.0	100%	580.8	100%	4,259.0	סך הכול

מהלוח אפשר ללמוד כמה דברים:

- בשנת 2018 היו כ-4.26 מיליון נישומים, ובשנת 2020 היו כ-4.39 מיליון נישומים – **גידול של 3%**. בשנת 2018 הכנסותם החייבת של הנישומים הייתה כ-580.8 מיליארד ש"ח, ובשנת 2020 הייתה 638.9 מיליארד ש"ח – **עלייה של 10%**.
- בשנת 2018 שיעור הנישומים במדרגה הראשונה, קרי הכנסה של עד 6,330 ש"ח בחודש, היה 46%, ובשנת 2020 שיעורם היה 44.1% – **ירידה של 1.9 נקודות אחוז**. כמו כן, בשנת 2018 שיעור הכנסותם של הנישומים במדרגה הראשונה מסך ההכנסה של כל הנישומים היה 15.2% (כ-88.3 מיליארד ש"ח), ובשנת 2020 הוא היה 14.8% (כ-94.6 מיליארד ש"ח) – **ירידה של 0.4 נקודות אחוז**.
- בשנת 2018 שיעור הנישומים במדרגה העליונה, עם הכנסה הגדולה מ-54,300 ש"ח בחודש, היה 1.2%, וכך גם בשנת 2020. לעומת זאת, באותה שנה שיעור הכנסותם של הנישומים במדרגה הראשונה מסך ההכנסה של כל הנישומים היה 10.8% (כ-62.7 מיליארד ש"ח), ובשנת 2020 הוא היה 11.7% (כ-74.8 מיליארד ש"ח) – **עלייה של 0.9 נקודות אחוז**.

²⁰ אבי לבון, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר, דוא"ל, 20 ביולי 2021; העמודות של מספר הנישומים והכנסותיהם הן עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

3.2 אומדן התפלגות הנישומים לפי מדרגות המס המוצעות

מרכז המחקר והמידע של הכנסת התבקש לאמוד את התפלגות הנישומים לפי שש מדרגות מס מתוך שבע מדרגות המס הקיימות כיום. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת מעת לעת סקר הוצאות משקי בית, ובסקר האחרון שפורסם על בסיס נתוני שנת 2018 יש התפלגות של הכנסות השכירים לפי עשירונים והתפלגות של הכנסות העצמאים לפי חמישונים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ערך אומדן של התפלגות ההכנסות של השכירים והעצמאים בנפרד כדי להגיע בקירוב למדרגות המס המוצעות כמפורט בלוח 6 שלהלן. כמו כן, לשם השוואה, בלוח מוצגות מדרגות המס הקיימות על פי פקודת מס הכנסה לשנת 2020 ואומדן התפלגות הנישומים (שכירים ועצמאים ביחד) שהתקבלו ממינהל הכנסות המדינה.

לוח 6 – אומדן התפלגות הנישומים לפי מדרגות המס המוצעות לפי נתוני שנת 2018 (בש"ח לחודש)²¹

קבוצות ההכנסה לפי מדרגות המס הקיימות (2020)			עצמאים (באלפים, 2018)			שכירים (באלפים, 2018)			מדרגות מס מוצעות 2021
משקל	כמות הנישומים	קבוצות ההכנסה (2020)	משקל	כמות הנישומים	קבוצות ההכנסה - לעצמאים	משקל	כמות הנישומים	קבוצות ההכנסה - לשכירים	
44.1%	1,934.9	מ-0 עד 6,330	35%	159.0	עד 6,289	35%	1,209.3	עד 6,051	עד 6,290
16.5%	723.9	מ-6,330 עד 9,080	20%	90.9	בין 6,289 ל-9,625	25%	863.8	בין 6,051 ל-9,477	9,030-6,291
18.4%	807.3	מ-9,080 עד 14,580	10%	45.4	בין 9,625 ל-11,828	10%	345.5	בין 9,477 ל-11,676	12,000-9,031
8.7%	381.7	מ-14,580 עד 20,260	10%	45.4	בין 11,828 ל-15,934	10%	345.5	בין 11,676 ל-15,106	14,490-12,001
9.9%	434.4	מ-20,260 עד 42,160	5%	22.7	בין 15,934 ל-18,938	5%	172.8	בין 15,106 ל-17,665	18,000-14,491
1.2%	52.7	מ-42,160 עד 54,300	20%	90.9	מעל ל-18,938	15%	518.3	מעל ל-17,665	מעל 18,000
1.2%	52.7	מעל 54,300	100%	454.3	סך הכול	100%	3,455.1	סך הכול	
100%	4,387.5	סך-הכול							

מהלוח אפשר ללמוד כמה דברים:

- אצל **השכירים** – בשנת 2018, 1.209 מיליון שכירים (35%) השתכרו עד 6,051 ש"ח בחודש; כ-863,800 שכירים (25%) השתכרו בין 6,051 ש"ח ל-9,477 ש"ח בחודש; כ-518,300 שכירים (15%) השתכרו מעל ל-17,667 ש"ח בחודש.
- אצל **העצמאים** – בשנת 2018, ההכנסה של 159,000 עצמאים (35%) הייתה עד 6,289 ש"ח בחודש; ההכנסה של כ-90,900 עצמאים (20%) הייתה בין 6,289 ש"ח ל-9,625 ש"ח בחודש; ההכנסה של כ-90,900 עצמאים (20%) הייתה גבוהה מ-18,938 ש"ח בחודש.

²¹ שכירים ועצמאים לשנת 2018: הלמ"ס, סקר הוצאות והכנסות משקי בית, [לוח 7](#) ו**לוח 18**; עיבוד של מרכז המחקר והמידע לנתוני הלמ"ס: בוצע עיבוד להתפלגויות של שכירים (עשירונים) ועצמאים (חמישונים), עם שימוש בהכנסה חצינית וברף עליון של הכנסה עבור כל עשירון או חמישון. לגבי עצמאים הונחה הנחה של התפלגות לפי **קו ישר** של הנישומים בתוך כל חמישון.