



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## ניתוח השפעת הפחתת מס חברות על הצמיחה והתעסוקה

י"ח בחשון תשע"ח

7 בנובמבר 2017

**כתיבה: אילנית בר, כלכלנית**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

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

## תוכן עניינים

1	תמצית
2	<u>1. מס חברות בישראל</u>
2	1.1. התפתחות היסטורית
3	1.2. הטבות מס
4	<u>2. מס חברות במדינות OECD</u>
5	2.1. שיעור מס חברות ורפורמות מתוכננות
7	2.2. שיעורי המס הסטטוטורי והאפקטיבי במדינות מפותחות
8	2.3. משקל ההכנסות ממס חברות בתוצר ובגביית המסים
9	<u>3. השפעת מס חברות על הצמיחה – ממצאי מחקרים</u>
9	3.1. סקירת ספרות
11	3.2. הפחתת מס חברות המתוכננת בראשית 2018
13	<u>4. שיקולים נוספים לעידוד השקעות</u>

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ יוסי יונה בנושא ניתוח השפעת הפחתת מס חברות על הצמיחה והתעסוקה. במסמך סקירה היסטורית של שיעור מס החברות בישראל, נתונים על שיעור מס חברות סטטוטורי ואפקטיבי במדינות המפותחות, סקירת ספרות על השפעת שיעור מס חברות על הצמיחה, התעסוקה והאי-שוויון, סקירת חלופות העומדות בפני הממשלה לנוכח העודף בהכנסות המדינה ב-2017 בהשוואה לצפי ושיקולים נוספים לעידוד השקעות.

שיעור מס החברות בישראל ירד בהדרגה משיעור של 36% בשנת 2000 לשיעור של 24% בשנת 2017, וצפויה הפחתה נוספת לשיעור של 23% מה-1 בינואר 2018. הירידה בשיעור מס חברות בישראל נעשית במקביל למגמה של הפחתת שיעור מס החברות במדינות OECD: שיעור מס החברות הממוצע ב-OECD ירד מ-32.2% בשנת 2000 ל-24.7% בשנת 2016. בשנת 2017 שמונה מדינות הפחיתו את מס החברות בשיעור ממוצע של 2.7 נקודות האחוז ושתי מדינות העלו את מס החברות בשנת 2017.

משקל הכנסות מס חברות בתוצר במדינות ה-OECD ירד משיעור של 3.6% בשנת 2007 ל-2.9% בשנת 2015. בישראל משקל ההכנסות ממס חברות (ללא מע"מ על הרווח של מוסדות כספיים) בתוצר ירד מ-3.9% בשנת 2007 ל-2.8% בשנת 2015. בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור מס החברות הממוצע במדינות OECD. עם זאת, משקל ההכנסות ממס חברות מהתוצר לא בהכרח מתואם עם הירידה בשיעור המס.

משקל ההכנסות ממס החברות מסך ההכנסות ממסים במדינות ה-OECD ירד מכ-10.5% בשנת 2007 לכ-8.8% בשנת 2014. לפי נתוני מינהל הכנסות המדינה, בישראל משקל ההכנסות ממס החברות (ללא מע"מ על מוסדות פיננסיים) מכלל ההכנסות ממסים ירד מכ-14.7% בשנת 2007 לכ-12.3% בשנת 2015.

השפעת מס חברות על הצמיחה ועל האי-שוויון נבחנה במחקרים רבים, ואלה העלו תוצאות שונות. מחקרים רבים הצביעו על קשר שלילי בין שיעור מס חברות לצמיחה ולתוצר, ובחלק מהמחקרים מצאו שלשיעור מס חברות אין השפעה על הצמיחה. בחלק גדול מהמחקרים מצאו שמיסים ישירים משפיעים באופן שלילי על הצמיחה, והשפעתו של מס החברות גדולה ביותר. השפעת מס חברות על אי השוויון נבחנה גם היא במחקרים, ולרוב לא נמצאה השפעה מובהקת של מס החברות על אי השוויון.

כאמור, בראשית 2018 צפויה לחול הפחתה נוספת בשיעור מס חברות ל-23%, בהמשך להפחתה לשיעור של 24% בראשית שנת 2017. עם זאת, לאור הנתונים על עודפים משמעותיים בהכנסות המדינה בשנת 2017, עלתה האפשרות של הפחתה נוספת של מיסים לצד חלופות נוספות (או שילוב ביניהן): **הפחתת הגירעון, הפחתת מיסים והגדלת הוצאות**. לכל חלופה יש יתרונות וחסרונות מנקודת ראות הצמיחה, התעסוקה והאי-שוויון, והחלטה לגבי החלופה המועדפת תלויה בגורמים רבים. בעת הדיון בחלופות השונות יש לקחת בחשבון גם את ההשפעה העתידית (מעבר לשנים הקרובות) של החלופות השונות הן על העמידה במסגרות הפיסקליות והן על מדדים כלכליים וחברתיים אחרים לרבות צמיחה, אי-שוויון ותעסוקה.

הגדלת השקעות של חברות תלויות בגורמים נוספים, פרט למדיניות המס של המדינה, לרבות: הקירבה לשווקים גדולים, חומרי גלם ועלויות כוח העבודה, עובדים משכילים ותמריצים נוספים שהמדינה מעניקה. במדד קלות עשיית עסקים שמפרסם הבנק העולמי מידי שנה, ישראל ממוקמת במקום ה-54 מתוך 190 מדינות הנסקרות במדד, ובמקום ה-29 בקרב מדינות OECD. מבחינת הנתונים עולה כי בישראל קיימים קשיים בירוקרטיים ורגולטוריים שעשויים להשפיע על החלטה של חברות האם להשקיע בישראל. במדד התחרותיות העולמי שמפרסם מידי שנה הפורום הכלכלי העולמי ישראל מדורגת במקום ה-16 מתוך 137 מדינות במדד, ובמקום ה-13 מבין מדינות OECD. ישראל נמצאת במקומות גבוהים יחסית במדד בתחום החדשנות, המוכנות הטכנולוגית, פיתוח השוק הפיננסי והתחכום העסקי. ובמקומות נמוכים יחסית בגודל השוק, הסביבה המקרו כלכלית, יעילות שוק הסחורות, מוסדות, מערכות הבריאות והחינוך והתשתיות.



## 1. מס חברות בישראל

מס חברות נקבע בסעיף 126(א) **בפקודת מס הכנסה**, ושיעורו כיום 24%. מס חברות הוא מס ישיר הנגבה מההכנסה החייבת (הרווח) של החברות, המחושבת על-פי כללי החשבוונאות המקובלים ועל-פי פקודת מס הכנסה.

### 1.1 התפתחות היסטורית

עד אמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת חלה עלייה הדרגתית בשיעור מס החברות בישראל, עד ל-40% בשנת 1975; בתוספת מס הכנסה בשיעור של 35% על רווחים לא מחולקים הגיע **שיעור המס הכולל על הכנסותיה של חברה ל-61%**. במחצית השנייה של שנות ה-80 התהפכה המגמה: בשנת 1987 הופחת שיעור מס ההכנסה על חברות מ-35% ל-8.3%, ושיעור המס הכולל ירד ל-45%. בשנת 1992 בוטל סופית מס ההכנסה על רווחים לא מחולקים, ושיעור מס החברות הכולל ירד ל-1.40%<sup>1</sup>.

בשנים 1993-1996 ירד מס החברות ב-1% בשנה עד שהתייצב על 36%. בתקופה זו שיעור המס בישראל היה דומה לשיעורו הממוצע במדינות ה-OECD (38%). ואולם, בשנים 1996-2004 חלה **ירידה ממוצעת של 7.6 נקודות האחוז בשיעור מס החברות במדינות ה-OECD**, בשל תחרות המס הבין-לאומית (tax competition), והוא הגיע לשיעור ממוצע של 30%. השיעור הממוצע של מס חברות המשיך לרדת עקב רפורמות מס במדינות המפותחות.

בישראל שיעור מס החברות בשנים 1996-2003 נותר 36%, למרות ההפחתות בשיעורו במדינות המפותחות – התפתחות שאפשר שהשפיעה על כושר התחרות של המשק הישראלי והאטרקטיביות להשקעות פרטיות. הפחתת שיעור מס החברות בעולם הובילה, בין היתר, להחלטה בשנת 2004 להפחית בהדרגה את מס החברות בישראל עד ל-25% משנת 2010 ואילך. בשנת 2007 שיעור מס חברות היה 29%, והוא הופחת בהדרגה עד ל-24% בשנת 2011.

בחוק ההסדרים לשנת 2009 הוחלט על מתווה להפחתת מס חברות עד ל-18% בשנת 2016. החלטה זו אושרה בוועדת הכספים של הכנסת, אולם עוררה התנגדות בשל **הירידה במשקל המסים הישירים בתוצר והעלייה במשקל המסים העקיפים בתוצר בהשוואה למדינות המפותחות**. לאחר התעוררות המחאה החברתית בקיץ 2011 ובעקבות המלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), החליטה ועדת הכספים – ובעקבותיה מליאת הכנסת ב-5 בדצמבר 2011 – על **ביטול המשך הפחתת מס חברות ועל העלאת המס ל-25% בשנת 2012**.

בחוק ההסדרים לשנים 2013-2014 הוחלט על העלאת מס החברות ל-26.5%. מטרת ההעלאה הייתה להגדיל את הכנסות המדינה ולעמוד ביעד הגירעון התקציבי בשנת 2014 ואילך. בשנת 2016 הופחת שוב שיעור מס החברות ועמד על 25%. בדצמבר 2016 אושרה בוועדת הכספים של הכנסת, במסגרת הדיונים על חוק ההסדרים, הפחתה של מס החברות לשיעור של 24% החל מה-1 בינואר 2017 והפחתה נוספת לשיעור של 23% החל מה-1 בינואר 2018.

מנתוני מינהל הכנסות המדינה עולה כי בשנת 2015 ההכנסות ממס חברות (ללא מע"מ על הרווח מוסדות פיננסיים) היו 32.2 מיליארד ₪ והיוו כ-12.3% מסך הכנסות המדינה ממסים. גביית מס בחברות בשנת 2015 ירדה בשיעור של 0.6% ביחס לשנת 2014, לאחר ירידה של 5.6% ביחס לשנת 2013. ירידות אלו הן לאחר עלייה של כ-36% בשנת 2013 לעומת שנת 2012 שנבעו מגביית מס על ה"רווחים הכלואים"<sup>2</sup>.

בנוסף למס חברות המוטל על רווחי החברות ("ההכנסה החייבת"), מוטל גם מס דיבידנד לפי סעיף 125 בפקודת מס הכנסה, ושיעורו כיום 25% על יחיד ו-30% על בעל עניין. לפי סעיף 121 בפקודת מס הכנסה, על יחיד שהכנסתו בשנת המס גבוהה מ-640 אלף ש"ח, חל מס נוסף בשיעור של 3%. על-כן שיעור המס הכולל על דיבידנד עשוי לעמוד על 33%, ויחד עם מס חברות (24% בשנת 2017), שיעור מס כולל של 49.1%. שיעור מס חברות ומס דיבידנד נקרא מס על רווחים מחולקים, ואמור להיות דומה לשיעור מס ההכנסה השולי הגבוה, בכדי ליצור שוויון מס בין שתי

<sup>1</sup> משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2005, [פרק ח' – גביית מס חברות](#), יוני 2006.

<sup>2</sup> משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2013-2014, [פרק ח – גביית מס חברות](#).



אפשרויות משיכת הכספים העומדות בפני בעל עניין המועסק בחברה: תשלום מס הכנסה כשכיר (חייב גם בתשלום ביטוח לאומי ומס בריאות); משיכת כספים כדיבדנד מהרווחים לאחר תשלום מס חברות (במקרה זה לא חייב בתשלום ביטוח לאומי ומס בריאות). כך, במקרה בו ההכנסה החייבת (הרווחים) של החברה הינה 100 ש"ח, בשנת 2017 שיעור מס חברות הינו 24% ושיעור מס דיבדנד הינו 33%, ועל-כן שיעור המס על רווחים לא מחולקים הינו 49.1%, בהשוואה לשיעור מס הכנסה שולי גבוה<sup>3</sup> העומד על 50% (לא כולל ביטוח לאומי ומס בריאות).<sup>4</sup>

בשנים האחרונות שכירים בעלי שכר גבוה (כמו מנהלים) הקימו חברות 'ארנק', אשר על רווחיהן הם משלמים מס חברות ומס דיבדנד, אך פטורים מביטוח לאומי ומס בריאות וכן יש באפשרותם לדחות חלק מהמסים. במהלך השנים נצברו רווחים בחברות אשר לא נמשכו על-ידי בעלי המניות ונותרו 'כלואים'. כך, בשנת 2015 כ-20% מרווחי החברות חולקו לבעלי מניות ומוסו במס דיבדנד בסך של כ-4.4 מיליארד ש"ח, לאחר תשלום מס חברות. כלומר, כ-80% מרווחי החברות נותרו צבורים בחברות או הועברו לחברות אחרות.<sup>5</sup> בשנת 2017 נקבעה הוראת שעה לתקופה מוגבלת, לפיה הופחת שיעור המס על דיבדנדים ל-25% ליתרת רווחים שנצברה עד לסוף שנת 2016 ('מבצע דיבדנד'),<sup>6</sup> במטרה לעודד את משיכת הרווחים הכלואים ולהגדיל את הכנסות המדינה.

## 1.2. הטבות מס

לפי ניתוח של מינהל הכנסות המדינה, קיימת ריכוזיות בהטבות המס (בשנת 2013 שווי הטבות המס נאמד בכ-7.7 מיליארד ש"ח). שיעור מס החברות האפקטיבי שהחברות הגדולות משלמות, דהיינו המס המשולם בפועל לאחר הטבות המס, נמוך משמעותית משיעור המס הסטטוטורי. לדוגמה, בשנת 2012 שיעור המס הממוצע של חברות בעשירון העליון<sup>7</sup> היה 17%, לעומת שיעור מס ממוצע בעשירונים 7-9 שהיה 25%. גם בין החברות בעשירון העליון יש הבדלים: שיעור המס במאיונים 91-99 נע בין 23%-25%, שיעור המס במאיון העליון היה 15%, שיעור המס באלפיונים 991-999 נע בין 18%-21%, ובאלפיון העליון שיעור המס הממוצע יורד ל-14%.<sup>8</sup>

בשנת 2012 היו בישראל כ-796,000 חברות פעילות, אך בפועל פחות מ-40% מהן היו חברות מרוויחות. חברות בעשירונים 7-9 ייצרו בשנת 2012 כ-7% מהכנסות, וחלקן בתשלומי המס היה כ-10%. חלקן של החברות בעשירון העליון בכלל רווחי החברות היה כ-93% וחלקן בתשלומי המס היה כ-90%.

בחינה של שיעור המס אותו משלמות חברות הזכאיות להטבות מתוקף חוק עידוד השקעות הון מראה כי ריכוזיות ההטבות גדולה. בשנת 2013, חברות בעשירונים 1-9 היו זכאיות יחד לפחות מ-9% מהטבות המס, ואילו חברה אחת היתה זכאית לכ-42% מסך הטבת המס. בשנים 2012-2013 שיעור המס הממוצע של העשירון העליון של חברות שקיבלו הטבות מס בגין החוק, היה 6.9% לעומת שיעור מס ממוצע של 10.5%-11.5% ביתר העשירונים. שיעור המס ששילמו ארבע החברות הגדולות היה 4%.<sup>9</sup>

מניתוח זה אפשר להסיק כי בישראל חלק מהחברות הגדולות משלמות (מתוקף החוק לעידוד השקעות הון) מס חברות אפקטיבי בשיעור נמוך במידה ניכרת משיעור מס החברות הסטטוטורי (שמשלמות בפועל רוב החברות הקטנות), שכן, רוב הטבות המס מנותבות לחברות גדולות יחסית.

<sup>3</sup> לפי סעיף 121 בפקודת מס הכנסה, מס שולי גבוה ליחיד עומד על 47%. לפי סעיף 121 ב חל מס נוסף על יחיד שהכנסתו השנתית גבוהה מ-640 אלף ש"ח, ולכן מס הכנסה שולי גבוה עומד על 50%.

<sup>4</sup> במקרה שהרווחים הינם 100 ש"ח, מס חברות הינו 24 ש"ח (24% \* 100 ש"ח), מס דיבדנד הינו 25.1 ש"ח (33% \* 76 ש"ח) ושיעור המס על רווחים מחולקים הינו 49.1% ((24+25.1)/100).

<sup>5</sup> משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2013-2014, פרק ח – גביית מס חברות.

<sup>6</sup> משרד האוצר, [עדכון תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2019 עד 2021](#), תיבה א' – גביית דיבדנד חריגה בשנת 2017 והשלכות המהלך בשנים הקרובות, 26 באוקטובר 2017.

<sup>7</sup> החלוקה לעשירונים לפי סך ההכנסה הכוללת הכנסה רגילה, הכנסות הון וכן הכנסות לפי חוקי עידוד.

<sup>8</sup> משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2013-2014, פרק ח – גביית מס חברות.

<sup>9</sup> משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2013-2014, פרק ט - חוק עידוד השקעות הון, ממצאים אמפיריים על החברות המוטבות בשנים 2012-2013.



החוק לעידוד השקעות הון נחקק בשנת 1959 ובמהלך השנים נערכו בו שינויים. במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2011-2012 שונו מטרות החוק. מטרות החוק לאחר השינויים שנערכו בו הן פיתוח כושר הייצור של משק המדינה; שיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בין-לאומיים; יצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני-קיימא. במסגרת החוק, מפעלים מאושרים (מפעלי תעשייה אשר יותר מ-25% מהכנסותיהם מקורן בייצוא) זכאים להטבות מס.<sup>10</sup>

בהקשר זה נציין כי במחקרים רבים שנערכו ונסקרו במחקר של בנק ישראל נמצא שחוק עידוד השקעות הון עשוי להביא לביצוע פרויקטים לא כדאיים, לאי-יעילות בייצור, להקמת מפעלים שסיכויי ההישרדות שלהם נמוכים ולפיתוח תעשייה מסורתית בלבד באזורי הפריפריה. במחקר של בנק ישראל נמצא שהמענקים על-פי החוק אינם מעוותים את הקצאת ההון במשק אבל לא תורמים להגדלת ההשקעה והתעסוקה.<sup>11</sup>

במחקר של מכון אהרון למדיניות ציבורית נמצא, באמצעות סימולציה, כי ביטול החוק לעידוד השקעות וחלוקת ההטבות הניתנות מכוחו בין החברות יוביל להורדת מס החברות הסטטוטורי לשיעור אחיד של 16.7%. צעד זה יביא לדברי עורכי המחקר לעלייה של 1% בתוצר ללא שינוי בתקבולי המסים.<sup>12</sup> מנגד, עמדת התאחדות התעשיינים היא שהחוק מביא לגידול בהשקעות בתעשייה, מאפשר הגדלה של התפוקה במפעלים ומסייע בפיזור האוכלוסייה.<sup>13</sup>

במחקר שנערך במכון מילקן מצאו כי רוב ההטבות במסגרת חוק עידוד השקעות הון מגיעות לחברות אשר בהעדר משטר מס מיטיב ביחס לחלופות, קיימת סבירות גבוהה שיעבירו את פעילותן מישראל, ולכן הטבות המס הניתנות להן הן כלי הכרחי כדי לשמר את פעילותן בארץ ולהפיק את התועלות למשק הנובעות מפעילותן. עם זאת, המחקר מצא שנוסח החוק לא אופטימלי למשיכת חברות בינלאומיות מהסוג שהמדינה מעוניינת למשוך וכי בשל שיעור ייצוא נמוך יחסית הנדרש כדי להיות זכאים להטבות המס, חלק מהחברות שנהנות מהן הן חברות שגם ללא החוק היו ממקמות את פעילותן בישראל. מבנה זה עשוי ליצור עיוותים במשק ולהביא להקצאת משאבים לא יעילה ולפגיעה בהכנסות המדינה.<sup>14</sup>

## 2. מס חברות במדינות ה-OECD

בספטמבר 2017 פרסם ה-OECD סקירה של שינויים בשנים האחרונות בתחומי המיסוי ורפורמות מתוכננות לעתיד בקרב מדינות החברות בארגון ומספר מדינות נוספות. הסקירה כוללת בין היתר גם נתונים על מיסוי חברות, אשר יוצגו בפרק זה. התועלות למדינות ממשיכת חברות בינלאומיות לתחומן מגוונות: העברת ידע טכנולוגי, השקעה ושיפור ההון האנושי, פיתוח אזורי בשל אימוץ סטנדרטים בינלאומיים בנושאים שונים,<sup>15</sup> הרחבת הקשרים העסקיים כתוצאה מהקשרים העסקיים של החברות הבינלאומיות עם הספקיות המקומיות.<sup>16</sup> בנייתו של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר נמצא כי תרומת החברות הרב לאומיות לתוצר בישראל, דרך שיפור פרויקט העבודה של המועסקים שלה, עומד על כ-0.94 אחוזי תוצר.<sup>17</sup>

<sup>10</sup> רויטל בר, [החוק לעידוד השקעות הון – מוטיבציה לקיומו בעולם הגלובלי והשלכותיו על המשק הישראלי](#), מכון מילקן, אוגוסט 2013. מטרות החוק לפני השינוי היו פיתוח כושר הייצור של משק המדינה, ניצול יעיל של אוצרותיה ויכולתה הכלכלית וניצול מלא של כושר ייצורם של מפעלים קיימים; שיפור מאזן התשלומים של המדינה, הקטנת היבוא והגדלת הייצוא; קליטת עליה, חלוקה מתוכננת של האוכלוסייה על פני שטח המדינה ויצירת מקורות עבודה חדשים.

<sup>11</sup> גיא נבון ורוני פריש, [השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו](#), בנק ישראל, נובמבר 2009.

<sup>12</sup> צבי הרשקוביץ ואביחי ליפשיץ, [השפעת הטבות המס ליצואנים על הכלכלה הישראלית](#), מכון אהרון למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה, נובמבר 2015.

<sup>13</sup> [חוק עידוד השקעות הון, עמדת התאחדות התעשיינים](#), פברואר 2014.

<sup>14</sup> רויטל בר, [החוק לעידוד השקעות הון – מוטיבציה לקיומו בעולם הגלובלי והשלכותיו על המשק הישראלי](#), מכון מילקן, אוגוסט 2013.

<sup>15</sup> רויטל בר, [החוק לעידוד השקעות הון – מוטיבציה לקיומו בעולם הגלובלי והשלכותיו על המשק הישראלי](#), מכון מילקן, אוגוסט 2013.

<sup>16</sup> משרד האוצר, [אגף הכלכלן הראשי, סקירה כלכלית שבועית](#), 31 ביולי 2016.

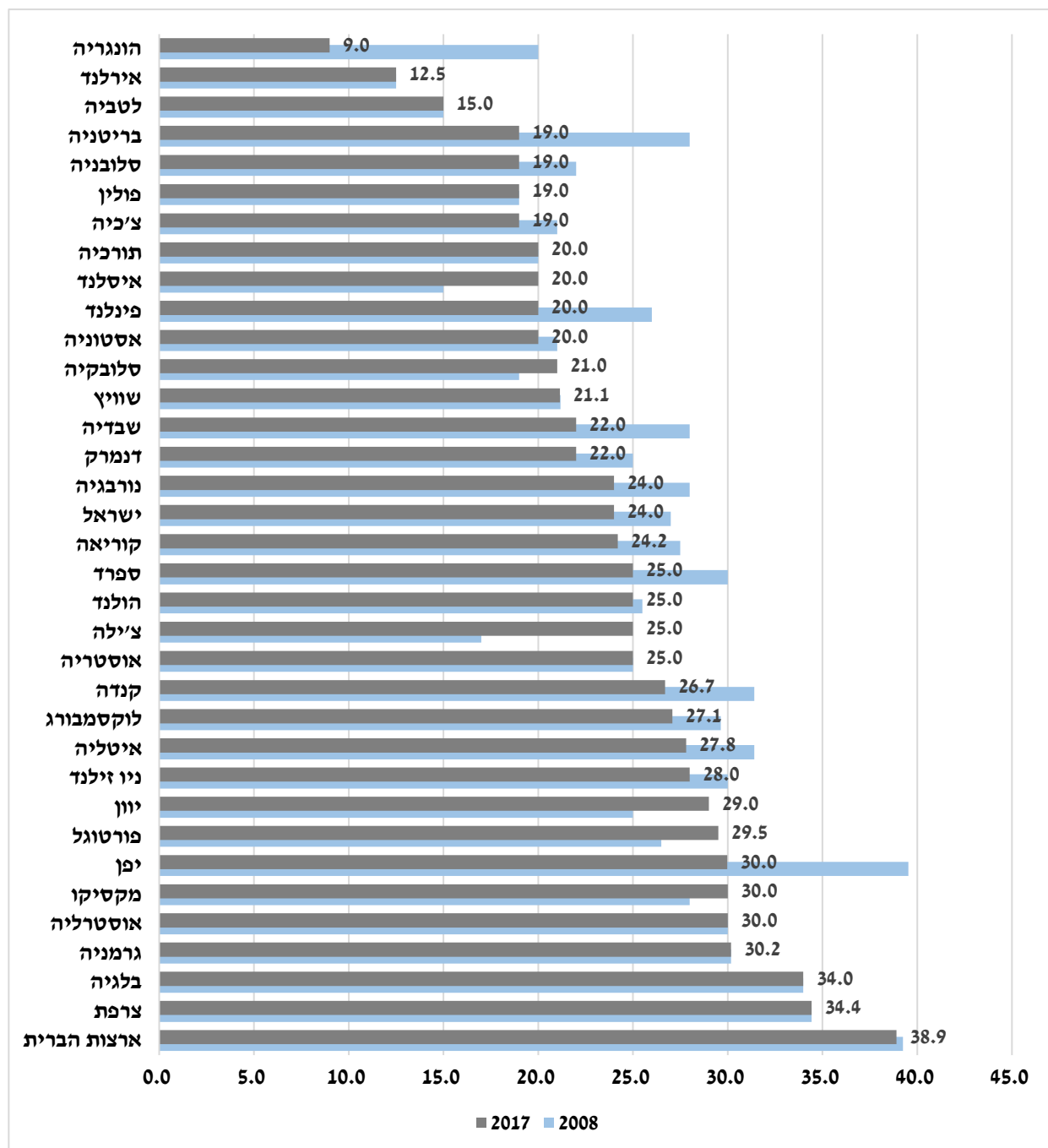
<sup>17</sup> שם.



## 2.1. שיעור מס חברות ורפורמות מתוכננות

בעשור האחרון חלה ירידה בשיעור מס החברות הסטטוטורי ברוב מדינות ה-OECD. שיעור מס החברות הממוצע בשנת 2016 הוא 24.7% לעומת 32.2% בשנת 2000. מהסקירה עולה שבשנים האחרונות המדינות חוזרות להפחית את שיעורי מס החברות, לאחר בלימת המגמה בעקבות המשבר הכלכלי בשנת 2008. בתרשים 1 להלן מוצג מס החברות הסטטוטורי בשנים 2008 ו-2017.

**תרשים 1 - מס חברות סטטוטורי בשנים 2008 ו-2017**<sup>18</sup>



<sup>18</sup> OECD Tax Database, [Corporate and Capital income taxes](#); including the basic combined central and sub-central (statutory) corporate income tax rate given by the central government rate (less deductions for sub-national taxes) plus the sub-central rate.



מנתוני התרשים עולה כי קיימת שונות בשיעור מס החברות בין המדינות. בארצות-הברית שיעור מס החברות הוא הגבוה ביותר ועומד על 38.9%, ואחריה צרפת בה שיעור המס הוא 34.4% ובלגיה 34.0%. ואילו בהונגריה מס החברות הנמוך ביותר עומד על שיעור של 9.0%, אחריה אירלנד בה שיעור המס הוא 12.5% ולטביה 15%. בין השנים 2008-2017 חלה ירידה בשיעור מס החברות בקרב 18 מדינות, וחלה עלייה בשיעור המס בקרב 6 מדינות. בטבלה 1 להלן שיעורי מס חברות במדינות בהן היה שינוי בשיעור המס הסטטוטורי בשנים 2016-2017, ורפורמות מתוכננות לשנים הבאות.

**טבלה 1 – שיעור מס חברות במדינות בהן שונה המס בשנים 2016-2017 ורפורמות מתוכננות**<sup>19</sup>

מדינה	2014	2015	2016	2017	2018	2020	הערות
הונגריה			19%	9%			שינויי מיסוי נוספים לעסקים קטנים
איטליה			27.5%	24%			
נורבגיה		27%	25%	24%			
יפן	25.5%		23.4%	23.2%			הפחיתו גם את המס המקומי
ישראל		26.5%	25%	24%	23%		
לוקסמבורג			21%	19%	18%		שינויי מיסוי נוספים לעסקים קטנים
סלובקיה			22%	21%			
בריטניה			20%	19%		17%	הפחתה ל-17% באפריל 2020
ספרד	30%	28%	25%				
סלובניה			17%	19%			
צ'ילה	21%	22.5%	24%	25%			

בשנת 2017 שמונה מדינות הפחיתו את מס החברות בשיעור ממוצע של 2.7 נקודות האחוז.<sup>20</sup> השינוי במס חברות ברוב המדינות הוא הדרגתי ומתפרס על מספר שנים. לעומת זאת, בהונגריה ובאיטליה ההפחתה הניכרת בשיעור מס חברות נעשתה באופן חד במקביל לצעדים נוספים. הונגריה הפחיתה את שיעור המס מ-19% ל-9% כדי למשוך אליה השקעות זרות, וזאת בנוסף לצעדי מיסוי אחרים להקלה על עסקים קטנים. שתי מדינות בלבד העלו את מס החברות בשנת 2017. סלובניה העלתה את שיעור המס מ-17% ל-19% כדי למתן את הירידה הצפויה בהכנסותיה כתוצאה משינויים שנעשו במיסוי יחידים. צ'ילה העלתה את שיעור המס מ-24% ל-25% בהמשך להעלאות ההדרגתיות בשנים הקודמות. שבע מדינות חוקקו או הצהירו על הפחתת מסים לעסקים קטנים כבר במהלך שנת 2017, או כחלק מתוכנית רב שנתית.<sup>21</sup> גם ממשל ארצות הברית הודיע על כוונתו להפחית את מס החברות, כך שלא יעלה על 20%, תוך ביטול הטבות מס שונות, אך התוכנית טרם אושרה.<sup>22</sup>

אוסטרליה אישרה הפחתה הדרגתית של מס החברות מ-30% ל-25%, כאשר השינויים יחולו בתחילה על חברות קטנות ובהדרגה יכללו את כל החברות, כך שבשנים 2023-2024 המס הסטטוטורי יהיה 27.5%, והוא ירד באחוז אחד כל שנה עד שיגיע לשיעור של 25% בשנים 2026-2027. גם בצרפת החליטו על הורדת מס הדרגתית ל-28%, שתחול תחילה על העסקים הקטנים.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> OECD, [Tax Policy Reforms 2017- OECD and Selected Partner Economies](#), September 2017.

<sup>20</sup> כולל יפן, אשר אמורה להוריד את שיעור מס חברות ל-23.2% בתחילת שנת 2018.  
<sup>21</sup> שם.

<sup>22</sup> The White House site, Statements & Releases, [The Unified Tax Relief Framework Will Bring Jobs and Businesses Home](#), September 29, 2017

<sup>23</sup> OECD, [Tax Policy Reforms 2017- OECD and Selected Partner Economies](#), September 2017.





## 2.2. שיעורי המס הסטטוטורי והאפקטיבי במדינות מפותחות

שיעור המס הסטטוטורי הוא שיעור המס הקבוע בחוק. שיעור המס האפקטיבי הוא שיעור המס המביא בחשבון את ההקלות הניתנות לחברות (ניכויים, זיכויים, שיעורי פחת, כללי קיזוז ועוד). אין מתודולוגיה קבועה לחישוב שיעור מס החברות האפקטיבי ולכן יש אומדנים שונים המשמשים לכך. בדוח השנתי של מיינהל הכנסות המדינה לשנים 2013-2014, בחרו להציג את האומדן של אוניברסיטת אוקספורד מכיוון שהוא מציג נתונים על כל מדינות ה-OECD ומדינות נוספות וכן מאפשר השוואה לאורך זמן. החיסרון של אומדן זה הוא שאינו מביא בחשבון את כל הטבות המס הניתנות, וכך לדוגמה האומדן של שיעור המס האפקטיבי ביחס לישראל אינו מביא בחשבון את הטבות המס בישראל הניתנות מכוח חוק עידוד השקעות הון.<sup>24</sup>

בטבלה 2 להלן מוצגים שיעורי מס החברות הסטטוטורי והאפקטיבי ב-34 ממדינות ה-OECD.

**טבלה 2 – שיעור מס חברות סטטוטורי ושיעור מס אפקטיבי (2007 ו-2017)<sup>25</sup>**

2017			2007			מדינה
הפרש	שיעור מס אפקטיבי	שיעור מס סטטוטורי	הפרש	שיעור מס אפקטיבי	שיעור מס סטטוטורי	
5.6	34.9	40.5	5.6	34.9	40.5	ארצות הברית
5.6	32.4	38.0	5.1	29.3	34.4	צרפת
5.7	28.3	34.0	5.9	28.1	34.0	בלגיה
3.9	27.0	30.9	5.1	25.9	30.9	גרמניה
3.6	27.3	30.9	4.7	36.0	40.8	יפן
3.4	26.6	30.0	3.4	26.6	30.0	אוסטרליה
3.9	26.1	30.0	3.6	24.4	28.0	מקסיקו
4.3	25.2	29.5	5.0	24.0	29.0	פורטוגל
1.8	27.6	29.4	4.8	33.3	38.1	ספרד
5.0	24.2	29.2	5.1	24.5	29.6	לוקסמבורג
3.6	25.4	29.0	4.8	20.2	25.0	יוון
2.2	25.8	28.0	2.6	30.4	33.0	ניו זילנד
3.5	23.3	26.8	3.3	32.8	36.1	קנדה
5.2	21.4	26.5	6.7	30.5	37.3	איטליה
3.4	21.6	25.0	3.4	21.6	25.0	אוסטריה
<b>2.7</b>	<b>21.3</b>	<b>24.0</b>	<b>4.2</b>	<b>24.8</b>	<b>29.0</b>	<b>ישראל</b>
5.9	19.1	25.0	4.6	20.9	25.5	הולנד
-0.3	24.3	24.0	-0.2	17.2	17.0	צילה
1.8	22.2	24.0	2.1	25.9	28.0	נורבגיה
2.3	19.7	22.0	2.8	22.2	25.0	דנמרק
4.0	18.0	22.0	5.0	22.5	27.5	קוריאה
2.7	19.3	22.0	4.4	14.6	19.0	סלובקיה
2.6	19.4	22.0	3.3	24.7	28.0	שבדיה
3.8	17.4	21.2	3.8	17.5	21.3	שוויץ
-4.0	24.0	20.0	-4.4	26.4	22.0	אסטוניה

<sup>24</sup> משרד האוצר, מיינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2013-2014, פרק ח – גביית מס חברות.

<sup>25</sup> מאגר נתוני המס של אוניברסיטת אוקספורד. חלק מהנתונים על שיעור המס הסטטוטורי אינם תואמים את הנתונים המפורסמים על-ידי ה-OECD בגלל שוני במיצוע של הטבות ברמה המקומית; ממוצע פשוט.



2017			2007			מדינה
הפרש	שיעור מס אפקטיבי	שיעור מס סטטוטורי	הפרש	שיעור מס אפקטיבי	שיעור מס סטטוטורי	
2.0	18.0	20.0	2.6	23.4	26.0	פינלנד
1.5	18.5	20.0	3.1	26.9	30.0	בריטניה
2.3	17.7	20.0	2.0	16.0	18.0	איסלנד
3.1	16.9	20.0	3.1	16.9	20.0	תורכיה
2.9	16.1	19.0	3.7	20.3	24.0	צ'כיה
2.3	16.7	19.0	2.3	16.7	19.0	פולין
2.2	14.8	17.0	2.9	20.1	23.0	סלובניה
1.2	11.3	12.5	1.4	11.1	12.5	אירלנד
1.3	9.7	11.0	3.0	18.3	21.4	הונגריה
<b>3.0</b>	<b>21.8</b>	<b>24.8</b>	<b>3.5</b>	<b>23.8</b>	<b>27.3</b>	<b>ממוצע פשוט</b>

מנתוני הטבלה עולה ששיעור המס הסטטוטורי הממוצע ירד מכ-27.3% בשנת 2007 לכ-24.8% בשנת 2017, ושיעור המס האפקטיבי ירד מכ-23.8% בשנת 2007 לכ-21.8% בשנת 2017. בתקופה זו ירד שיעור המס הסטטוטורי בישראל מ-29.0% ל-24% ושיעור המס האפקטיבי (כאמור, ללא התייחסות להטבת המס בגין חוק עידוד השקעות הון) ירד מ-24.8% ל-21.3%.

הפער בין ממוצע שיעור המס הסטטוטורי במדינות ה-OECD לשיעור המס האפקטיבי הצטמצם מ-3.5 נקודות האחוז בשנת 2007 ל-3.0 נקודות האחוז בשנת 2017, כלומר, ההבדל בין שיעור המס הקבוע בחוק לשיעור מס המשולם בפועל הצטמצם. נראה כי חלק מהפחתות שיעורי המס לוו בביטול הטבות מס, ולכן הפער הצטמצם.

מכון ירושלים לחקר שווקים פרסם נייר עמדה בסוגיית ההשוואות הבין-לאומיות של שיעור מס החברות. בנייר העמדה צוין שהשוואה בין-לאומית של מס החברות הסטטוטורי אינה מאפשרת ניתוח נכון של הנתונים ובחינת מדיניות מיטבית, כיוון שהמדינות מעניקות הטבות מס וסובסידיות שונות ולכן שיעור המס האפקטיבי המשולם שונה. לפי המכון, חסרים נתונים עדכניים על מס חברות אפקטיבי בהשוואה בין-לאומית, בין היתר בשל קשיים מתודולוגיים בתחום זה. עם זאת, מניתוח של המיסוי בשנים 2006-2009 שערך המכון עולה כי רמת המס האפקטיבי בישראל הייתה גבוהה מזו שבמדינות שנבחרו לצורך השוואה (מדינות שחברות ב-OECD ומתגוררים בהן בין 4 מיליון ל-12 מיליון תושבים).<sup>26</sup>

מדינות רבות מנסות למצוא את האיזון בקביעת שיעורי המס בין תמיכה בצמיחת המשק וביצירת מקומות עבודה לעידוד עסקים קטנים. אחת הדרכים היא קביעת שיעור מס חברות דיפרנציאלי, כדי שחברות גדולות ישלמו שיעור מס גבוה יותר מחברות קטנות. מס חברות מופחת לחברות קטנות הוא חלק ממדיניות של עידוד ותמרוץ של פעילות חברות קטנות הננקטת בעשר מהמדינות המפותחות.<sup>27</sup>

### 2.3. משקל ההכנסות ממס חברות בתוצר ובגביית המסים

משנת 2007, לפני תחילת המשבר הכלכלי, יש מגמה של ירידה במשקלן של ההכנסות ממס החברות בתוצר. לאחר המשבר הכלכלי ההכנסות ממס חברות ירדו בממוצע משיעור של 3.6% מהתוצר בשנת 2007 לשיעור של 2.6% בשנת 2009. בשנת 2015 עלה השיעור ל-2.9% מהתוצר. במקביל חלה עלייה בנטל המס<sup>28</sup> ל-34.3% בשנת 2015, לעומת

<sup>26</sup> אורי כץ, [מיסוי חברות: ישראל והעולם](#), מכון ירושלים לחקר שווקים, אפריל 2013.

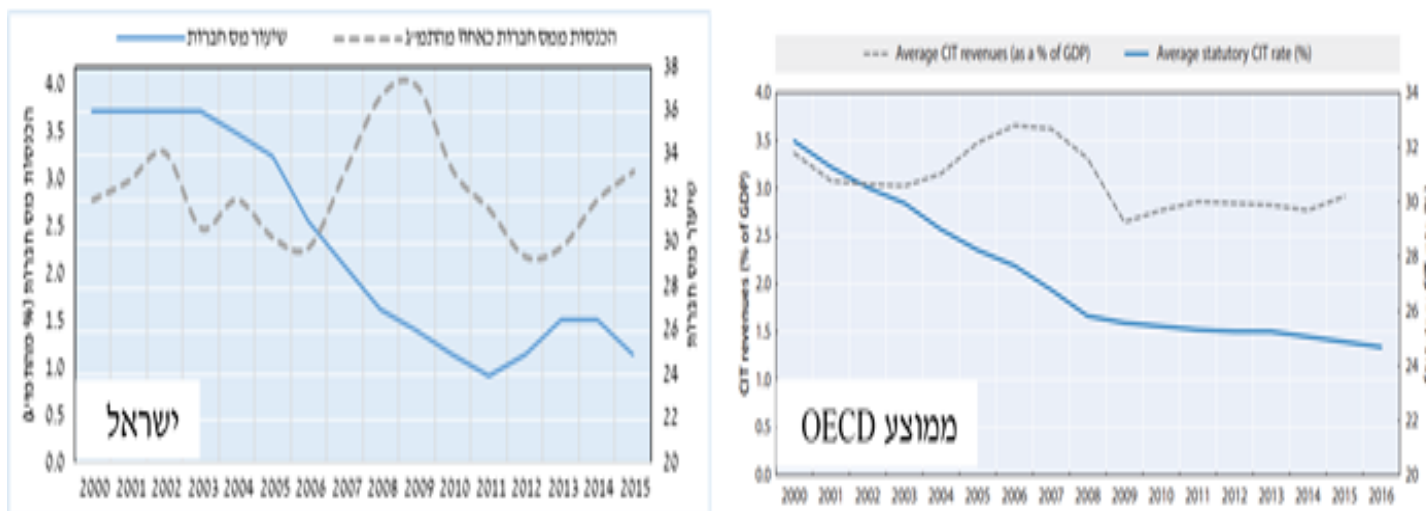
<sup>27</sup> להרחבה ראו: איתמר מילרד, [ניתוח השפעת מס חברות בשיעור מופחת לחברות קטנות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2016.

<sup>28</sup> **נטל המס**: משקל הכנסות המדינה ממסים מהתוצר.



32.4% בשנת 2009. רוב הגידול בנטל המס נבע ממסים על יחידים, בעיקר מס הכנסה ומע"מ. כלומר, לפי ה-OECD בשנים האחרונות נטל המס על תאגידים ירד ונטל המס על יחידים עלה. בישראל ההכנסות ממס חברות (ללא מע"מ על הרווח של מוסדות כספיים) ירדו משיעור של 3.9% מהתוצר בשנת 2007 לשיעור של 2.8% מהתוצר בשנת 2015. כאמור, בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור מס החברות הממוצע במדינות OECD. עם זאת, ההכנסות ממס חברות כשיעור מהתוצר לא מתואמות בהכרח עם הירידה בשיעור המס. בתרשים 2 להלן שיעור מס החברות, ושיעור ההכנסות ממס חברות מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD בשנים 2000-2015.

## תרשים 2 – שיעור מס חברות ושיעור ההכנסות ממס חברות מהתוצר בשנים 2000-2015<sup>29</sup>



מנתוני התרשים עולה כי למרות הירידה החדה יחסית בשיעור מס החברות הממוצע במדינות OECD מכ-32.2% בשנת 2000 לכ-24.7% בשנת 2016, משקל ההכנסות ממס חברות מהתוצר לא ירד באופן מתואם עם הירידה בשיעור המס, ובתקופה מסויימת אף עלה. גם בישראל, ניתן לראות מהתרשים שהירידה החדה בשיעור מס החברות מ-36% בשנת 2000 ל-25% בשנת 2015 לא הובילה לירידה זהה במשקל ההכנסות ממס חברות מהתוצר. ב-OECD מעריכים שהדבר נובע בין היתר מכך שרווחי החברות ביחס להכנסה הלאומית גדלו, אך יש צורך במחקרים נוספים כדי לבחון את הסוגיה.<sup>30</sup>

משקל ההכנסות ממס החברות מסך ההכנסות ממסים במדינות ה-OECD ירד מכ-10.5% בשנת 2007 לכ-8.8% בשנת 2014.<sup>31</sup> לפי נתוני מינהל הכנסות המדינה, בישראל משקל ההכנסות ממס החברות (ללא מע"מ על מוסדות פיננסיים) מכלל ההכנסות ממסים ירד מכ-14.7% בשנת 2007 לכ-12.3% בשנת 2015.<sup>32</sup>

## 3. השפעת מס חברות על הצמיחה – ממצאי מחקרים

### 3.1. סקירת ספרות

השפעת מס חברות על הצמיחה ועל האי-שוויון נבחנה במחקרים רבים, ואלה העלו תוצאות שונות. מחקרים רבים הצביעו על קשר שלילי בין מיסי חברות לצמיחה ולתוצר, ובחלק מהמחקרים מצאו שלמיסי חברות אין השפעה על הצמיחה. מחקר של ה-OECD משנת 2010 בנוגע להשפעת מסים שונים על הצמיחה מצא כי השפעתו של מס חברות על הצמיחה גדולה יותר מהשפעתם של מסים אחרים: על-פי מדרג של סוגי המסים שהובאו במחקר והשפעתם על

<sup>29</sup> נתוני OECD: OECD, [Tax Policy Reforms 2017- OECD and Selected Partner Economies figure 3.10](#); נתוני ישראל: מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2010-2009, פרק ח' – גביית מס חברות, לוח ח-1 (לא כולל מע"מ על הרווח של מוסדות פיננסיים).

<sup>30</sup> OECD, [Tax Policy Reforms 2017- OECD and Selected Partner Economies](#), September 2017.

<sup>31</sup> שם.

<sup>32</sup> מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2010-2009, פרק ח' – גביית מס חברות, לוח ח-1 (לא כולל מע"מ על הרווח של מוסדות פיננסיים).



הצמיחה, למס חברות ההשפעה הרבה ביותר, ואחריו מס הכנסה, מס צריכה ומסים על נדל"ן.<sup>33</sup> במחקר שנערך על-די כלכלני משרד האוצר בנוגע להשפעת הרכב המסים על הצמיחה לנפש במדינות ה-OECD, נמצאה השפעה שלילית ניכרת של מס החברות על הצמיחה.<sup>34</sup> מחקר משנת 2008 אשר בחן את השפעת הרכב המסים על הצמיחה ב-21 מדינות OECD מצא שמיסים על הכנסה משפיעים באופן שלילי על הצמיחה לעומת מיסים על צריכה ועל נכסים. כאשר, מיסי חברות נמצאו כמשפיעים באופן השלילי ביותר על הצמיחה לנפש.<sup>35</sup>

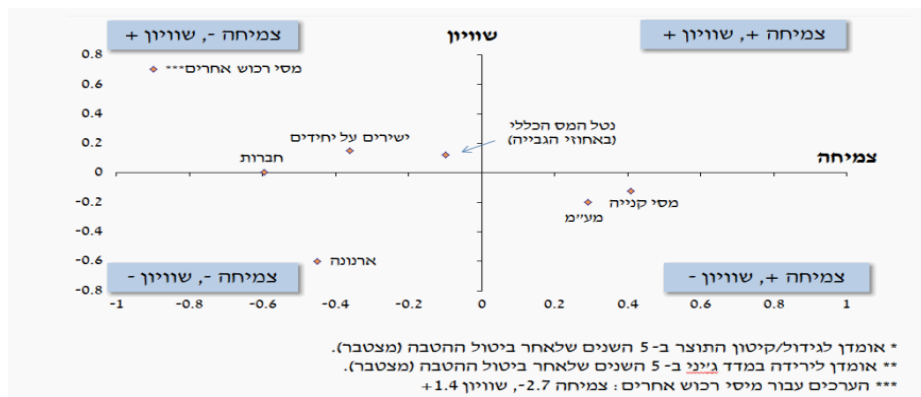
במחקר משנת 2004 שבחן את מדיניות מיסי החברות ומיסים על הון של מדינות OECD מצאו החוקרים שהמדינות מנסות למשוך לתחומן חברות בינלאומיות באמצעות מיסי חברות ומיסים על ההון. החוקרים מצאו שהמדינות מגיבות לשינויים במיסוי אשר נערכים במדינות אחרות.<sup>36</sup> מחקר משנת 2015 מצא שבישראל, הורדת שיעור מס החברות הסביר חלק ניכר מהצמיחה בשנים 2010-2004.<sup>37</sup>

בניגוד למחקרים אלו, מחקר שנערך בשנת 2012 וכלל נתונים של 69 מדינות בשנים 1970-2009 לא מצא השפעה שלילית מובהקת של מס חברות במדינות המפותחות.<sup>38</sup>

מסים ישירים, כמו מס חברות, תורמים על-פי רוב להקטנת פערים חברתיים (מס פרוגרסיבי). הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) בחנה בפרק המיסוי בדוח שלה את השפעת השינויים במסים בשנים האחרונות על נתוני האי-שוויון. לפי דוח הוועדה, יש סבירות רבה שהורדת שיעור מס החברות בישראל בשנים האחרונות תרמה לגידול באי-שוויון, מכיוון שרוב ההון נמצא בידי העשירון העליון, אך בהיעדר נתונים על התפלגות ההון בישראל התקשתה הוועדה להעריך כראוי את ההשפעה של הקיטון במס החברות על האי-שוויון.<sup>39</sup>

במשרד האוצר בחנו את השפעת הרכב המסים על האי-שוויון ומצאו שמסים ישירים על יחידים ומסי רכוש לא תקופתיים מקטינים את האי-שוויון, ואילו מסים על צריכה מגדילים אותו. לפי המחקר של משרד האוצר, לא נמצא כי למס חברות השפעה מובהקת על האי-שוויון.<sup>40</sup> בסקירה של הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המבוססת על מחקר זה הוצג פירוט של המסים השונים והשפעתם על הצמיחה ועל אי השוויון. בתרשים 3 להלן מוצגים הנתונים.

### תרשים 3 - השפעת הרכב המסים על הצמיחה ועל אי השוויון, מתוך סקירת הכלכלן הראשי<sup>41</sup>



<sup>33</sup> OECD, [Tax policy reform and economic growth](#), 2010

<sup>34</sup> לב דרוקר ומקסים בוצ'רינקו, [הרכב המסים וצמיחה כלכלית](#), סקר בנק ישראל 88, דצמבר 2014.

<sup>35</sup> OECD Economics Department Working Papers No. 643, [Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries](#), October 2008.

<sup>36</sup> Devereux, Lockwood, Redoano, [Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?](#), University of Warwick, November 2014.

<sup>37</sup> Zvi Hercowitz & Avihai Lifschitz, [Tax cuts and economic activity: Israeli in the 2000s](#), Israel economic review.

<sup>38</sup> לב דרוקר ומקסים בוצ'רינקו, [הרכב המסים וצמיחה כלכלית](#), סקר בנק ישראל 88, דצמבר 2014.

<sup>39</sup> [דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי](#) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, ספטמבר 2011.

<sup>40</sup> לב דרוקר, זאב קריל ואסף גבע, [השפעת הרכב המסים על אי-השוויון](#), אוקטובר 2015.

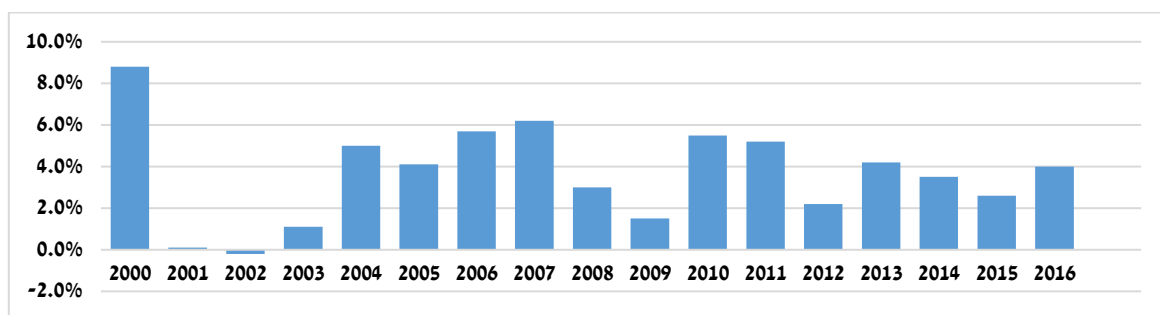
<sup>41</sup> משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [סקירה שבועית 6 בדצמבר 2015](#).



מהתרשים עולה כי לשיעור מס החברות אין השפעה על השוויון, אך יש השפעה שלילית על הצמיחה. המסים המשפיעים ביותר על הצמיחה באופן שלילי הם מסי רכוש ומס חברות. עוד עולה כי לרוב קיים קשר הפוך בין השפעת מס על הצמיחה לבין השפעתו על רמת השוויון. כך, מסים ישירים על יחידים ומסי רכוש משפיעים באופן שלילי על הצמיחה ובאופן חיובי על השוויון, מסי קנייה ומע"מ משפיעים באופן חיובי על הצמיחה ובאופן שלילי על השוויון. עורכי המחקר מציינים כי הרכב המסים בישראל תומך יותר בצמיחה ופחות בצמצום האי-שוויון.

בחינת משקל ההכנסות ממס חברות בתוצר בישראל מלמדת שלא תמיד יש מתאם בין השינוי בתוצר ובין השינוי בהכנסות ממסים. יש לכך כמה סיבות, ובהן שינויים בשכר המנהלים, המשפיעים על ההכנסה החייבת של החברות, הזמן החולף בין יצירת ההכנסה (או הגידול בתוצר) לבין תשלום המס ומאמצי הגבייה של רשויות המס.<sup>42</sup> שיעור מס החברות בישראל קטן מ-36% בשנת 2000 ל-24% בשנת 2016. בתרשים 4 להלן צמיחת התוצר בשנים אלו.

**תרשים 4 – צמיחת התוצר בשנים 2000-2016<sup>43</sup>**



מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2001-2002 קצב צמיחת התוצר היה נמוך מאוד ושלילי, בתקופת האינתיפאדה השנייה. גם בשנת 2009 קצב הצמיחה היה נמוך יחסית בעקבות המשבר הכלכלי העולמי. בשנת 2016 שיעור הצמיחה היה 4%, גבוה משיעור הצמיחה הממוצע במדינות OECD שעמד על כ-3%. קיים קושי לאמוד את החלק של השפעת ההפחתה במס החברות בשנים האמורות על השינויים בתוצר.

לסיכום סקירת הספרות, לפי מחקרים רבים הפחתת שיעור מס חברות עשויה להביא להגדלת הצמיחה והתעסוקה. אולם, קיימת מחלוקת מקצועית בנושא ונראה שההשפעה של הפחתת מס חברות על הצמיחה בכלל ועוצמת ההשפעה בפרט תלויים במשתנים אחרים, כגון מחזור העסקים במדינה (בעיתות של שפל כלכלי ואבטלה גבוהה נראה כי ההשפעה עשויה להיות גבוהה יותר) ושיעור מס חברות (במצב של שיעור מס חברות גבוה נראה כי ההשפעה של הפחתתו על הצמיחה עשויה להיות גבוהה יותר).

### 3.2 הפחתת מס חברות בראשית 2018 והתמודדות מול עודפי גביית מסים

כאמור בסעיף 1.1, בראשית 2018 צפויה לחול הפחתה נוספת בשיעור מס חברות ל-23%, בהמשך להפחתה לשיעור של 24% בראשית שנת 2017. משרד האוצר מעריך שהפחתה של אחוז אחד במס חברות תוביל לירידה של כ-900 מיליון ש"ח בהכנסות ממסים.<sup>44</sup> יש לציין כי בשנת 2016 שיעור האבטלה בישראל עמד על 4.8%, לעומת 6.3% בממוצע במדינות ה-OECD ו-10% במדינות גוש האירו. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל (גילאי 25-64) עמד על 79.9%.<sup>45</sup> נכון חודש ספטמבר 2017, שיעור האבטלה בישראל לגילאי 15 ומעלה עמד על 4.1%, ולגילאי 25 עד 64 עמד על 3.6%.<sup>46</sup> כלומר, המשק הישראלי מצוי במצב של תעסוקה כמעט מלאה. יחד עם זאת, הנתונים מלמדים כי רוב המשרות החדשות הם בשכר נמוך יחסית. נשאלת השאלה האם נכון להפחית את שיעור מס חברות

<sup>42</sup> משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2009-2010, פרק ח' – גביית מס חברות, מרס 2011.

<sup>43</sup> מאגר הנתונים של הלמ"ס, חשבוניות לאומיים, תוצר מקומי גולמי – השינוי הכמותי, תאריך הפקה: 23 באוקטובר 2017.

<sup>44</sup> משרד האוצר, [הצעת התקציב לשנים 2017-2018](#), עמוד 70, אוקטובר 2016.

<sup>45</sup> שם.

<sup>46</sup> הלמ"ס, [נתונים מסקר כוח אדם לחודש ספטמבר ולרבעון שלישי 2017](#), 31 באוקטובר 2017.



במטרה לעודד תעסוקה, במצב של תעסוקה מלאה, או לחלופין להגדיל את הוצאות הממשלה במטרה לשפר את פרויקט העבודה ואיכות כוח העבודה, כמו הגדלת ההשקעות בהון האנושי ובהון פיזי (תשתיות). לפי בנק ישראל, התרומה של הורדת מיסים להרחבת הפעילות, כאשר המשק נמצא בתעסוקה מלאה, תהיה נמוכה.<sup>47</sup> כמו כן, מסקר החברות של בנק ישראל עולה שיש מחסור בעובדים מקצועיים במשק ולכן ייתכן כי השקעה בהון הפיזי והאנושי תהיה אפקטיבית יותר.<sup>48</sup>

בנוסף, עד ספטמבר 2017 נוצר עודף של כ-10.6 מיליארד ש"ח בגביית מיסים לעומת המתוכנן.<sup>49</sup> לפי תחזית משרד האוצר, בשנת 2017 צפויות הכנסות חד-פעמיות של כ-18 מיליארד ש"ח, בהשוואה להכנסות חד-פעמיות של 1.5 עד 6.2 מיליארדי ש"ח בשנים 2012-6. הכנסות אלו נובעות מעיקר מ"מבצע דיבידנד", שצפוי להוביל להכנסות של כ-12 מיליארד ש"ח לעומת צפי של כ-1 מיליארד ש"ח, ומהכנסות בגין מכירת חברות גדולות (בעיקר מובילאי).<sup>50</sup> עודף ההכנסות מעל המתוכנן מעלה את השאלה מה החלופה המועדפת מבין כלי מדיניות שונים לשימוש בעודפי ההכנסות (או שילוב ביניהן):

**חלופת הפחתת הגרעון:** לפיה הגרעון התקציבי והחוב הציבורי יקטנו, וזוהי למעשה ברירה המחדל. הפחתת החוב הציבורי עשויה להוביל לשתי תוצאות: שיפור יחס חוב-תוצר שעשוי להוביל לשיפור בדירוג האשראי של ממשלת ישראל ושל חברות ישראליות המגייסות אגרות-חוב בשוקי ההון בעולם ולהפחתת הריבית המושלמת בגין חוב חדש; ירידה עתידית בהוצאות ריבית אשר תוביל לאפשרות להגדלת הוצאות ציבוריות אחרות. בנוסף, הפחתת יחס חוב-תוצר עשויה להשפיע על הגידול השנתי במגבלת ההוצאה, שכן הגידול השנתי מושפע משיעור הגידול באוכלוסייה ויחס חוב-תוצר.

**חלופת הפחתת מיסים:** לפיה יופחתו שיעורי המס (מיסוי ישיר - מס הכנסה ומס חברות, או מיסוי עקיף - מע"מ ומכסים), במטרה להגדיל את כושר התחרותיות של המשק ולעודד צמיחה ותעסוקה (בעיקר בגין הפחתת מיסוי ישיר) או שיפור רמת החיים (בעיקר בגין הפחתת מיסוי עקיף). כמתואר בסעיף 2, קיימות מגמה של הפחתת שיעורי מס במדינות רבות בעולם.

**חלופת הגדלת הוצאות:** לפיה יוגדל תקציב המדינה תוך תיקון כלל ההוצאה במטרה לשפר את השירותים הממשלתיים בתחומים השונים (בעיקר תשתיות, חינוך, בריאות ורווחה). עם זאת, ההכנסות מעודף גביית מיסים הן תוספת הכנסה חד פעמית, וכדי לעמוד בכללים הפיסקליים לשנים הבאות, ניתן לנתב את הגדלת התקציב לתחומים בהם ההוצאה היא חד פעמית, כמו **השקעה בתשתיות** (בעבר גודרו תוספות אלו ב"קופסאות"). בבנק ישראל מציינים שלמרות שבארבע השנים האחרונות הכנסות המדינה היו גבוהות מהתחזית, לא ניתן להניח שכך יהיה גם בשנים הבאות, בין היתר לאור העובדה שההכנסות ממסים תלויות גם במשתנים אשר אינם בשליטת קובעי המדיניות בישראל, כמו התפתחויות בכלכלה העולמית.<sup>51</sup> יש לציין כי משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל עמד בשנת 2016 על כ-35.5%, לעומת 39.1% במדינות ה-OECD ו-46.3% במדינות גוש האירו.<sup>52</sup>

כמפורט לעיל, לכל חלופה יש יתרונות וחסרונות מנקודת ראות הצמיחה, התעסוקה והאי-שוויון, והחלטה לגבי החלופה המועדפת תלויה בגורמים רבים.

<sup>47</sup> בנק ישראל, הודעות לעיתונות – דברי נגידת בנק ישראל בישיבת הממשלה בנושא תכנית התקציב לשנים 2019-2021 ועמידה במגבלות הפיסקליות לשנת 2018, 30 באוקטובר 2017.

<sup>48</sup> בנק ישראל, **דברי נגידת בנק ישראל בתדרוך העיתונאים אודות המדיניות המוניטרית**, 10 באוקטובר 2017.

<sup>49</sup> משרד האוצר, **אומדן ראשוני של ביצוע התקציב וגרעון הממשלה ומימונו: ינואר-ספטמבר 2017**, הודעה לעיתונות, 3 באוקטובר 2017. לפי ההודעה ההכנסות ממסים הסתכמו ב-234.1 מיליארד ש"ח לעומת צפי של 223.4 מיליארד ש"ח. יש להדגיש כי מדובר בעודף הכנסות לעומת הצפי, וקיים גרעון של כ-5 מיליארד ש"ח בפעילות הממשלה בתקופה ינואר-ספטמבר 2017.

<sup>50</sup> משרד האוצר, **עדכון תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2019 עד 2021**, 26 באוקטובר 2017.

<sup>51</sup> בנק ישראל, הודעות לעיתונות – **דברי נגידת בנק ישראל בישיבת הממשלה בנושא תכנית התקציב לשנים 2019-2021 ועמידה במגבלות הפיסקליות לשנת 2018**, 30 באוקטובר 2017.

<sup>52</sup> בנק ישראל, דוח 2016, **פרק א' – המשק והמדיניות הכלכלית**, לוח א'-2 – אינדיקטורים כלכליים: השוואה בין-לאומית, מרס 2017.





יש לציין כי בנק ישראל סבור שהפחתת שיעורי המסים כעת עשויה להפחית את ההכנסות העתידיות ממסים ולהוביל לאי עמידה ביעדים הפיסקליים לשנים הבאות. כתוצאה מכך, קיימת סבירות גבוהה שיהיה צורך להעלות את שיעורי המסים בעתיד בחזרה. תנודתיות בשיעורי המס תפגע במגזר העסקי וביכולות של המדינה להשיג את היעדים ארוכי הטווח אשר הציבה לעצמה.<sup>53</sup> יש לציין כי לפי סקירת משרד האוצר מאוקטובר 2017, במטרה לעמוד ביעדים הפיסקליים הקיימים, בשנת 2019 צפויים תהליכי התאמה של 5.5 מיליארד ש"ח בצד ההוצאה ושל 5 מיליארד ש"ח לצורך עמידה בגירעון המותר, ובסך-הכול 10.5 מיליארד ש"ח. כך גם בשנת 2020 – 13.3 מיליארד ש"ח, ובשנת 2021 – 14.4 מיליארד ש"ח.<sup>54</sup>

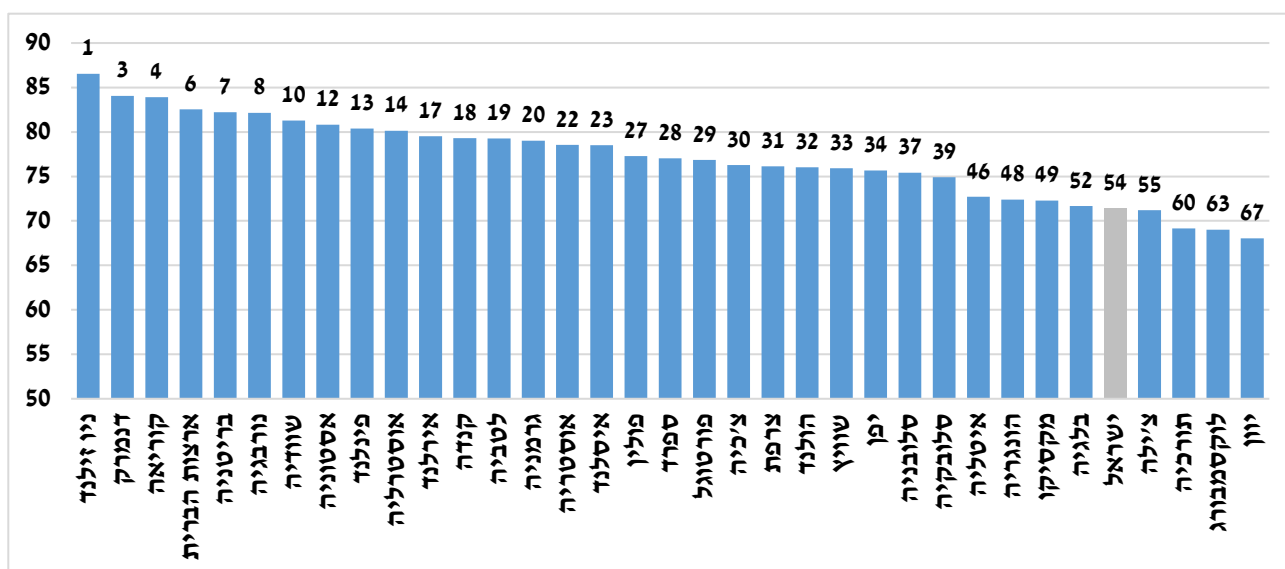
#### 4. שיקולים נוספים לעידוד השקעות

הגדלת השקעות של חברות תלויות בגורמים נוספים, פרט למדיניות המס של המדינה, לרבות: הקרבה לשווקים גדולים, חומרי גלם ועלויות כוח העבודה, עובדים משכילים ותמריצים נוספים שהמדינה מעניקה.<sup>55</sup>

##### 4.1. מדד קלות עשיית עסקים (הבנק העולמי)<sup>56</sup>

מדד קלות עשיית עסקים (Doing Business Index) מתפרסם מידי שנה על-ידי הבנק העולמי. המדד בוחן את מידת הברוקרטיה והרגולציה בקרב 190 מדינות, באמצעות עשרה פרמטרים: פתיחת עסק, היתרי בנייה, חיבור לחשמל, רישום נכסים, נגישות לאשראי, הגנה על משקיעים, אכיפת חוזים, סחר בינלאומי והליכי פשיטת רגל. במדד לשנת 2018 ישראל מדורגת במקום ה-54 מתוך 190 מדינות במדד הכללי, בהשוואה למקום 52 בשנת 2017 ולמקום 29 בשנת 2010 (מתוך 183 מדינות).<sup>57</sup> בתרשים 5 להלן מיקום מדינות OECD במדד והציונים שלהן. המספר מעל העמודה מציין את מיקום המדינה ביחס לכלל 190 המדינות במדד.

**תרשים 5 – מיקום מדינות OECD במדד קלות עשיית עסקים (2018)<sup>58</sup>**



<sup>53</sup> בנק ישראל, הודעות לעיתונות – דברי נגידת בנק ישראל בישיבת הממשלה בנושא תכנית התקציב לשנים 2019-2021 ועמידה במגבלות הפיסקליות לשנת 2018, 30 באוקטובר 2017.

<sup>54</sup> משרד האוצר, [עדכון תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2019 עד 2021](#), 26 באוקטובר 2017.

<sup>55</sup> רויטל בר, מכון מילקן, [החוק לעידוד השקעות הון – מוטיבציה לקיומו בעולם הגלובלי והשלכותיו על המשק הישראלי](#), אוגוסט 2013.

<sup>56</sup> World Bank Group, [Doing Business 2018](#).

<sup>57</sup> World Bank Group, [Doing Business 2010](#).

<sup>58</sup> ש.ם.



מנתוני התרשים עולה כי מבין מדינות ה-OECD, רק ארבע מדינות במקומות נמוכים ממיקומה של ישראל במדד: צילה, לוקסמבורג, יוון וטורקיה. הציון של ישראל במדד הוא 71.42, בעוד שהציון של ניו זילנד הממוקמת במקום הראשון הוא 86.55.

כאמור, המדד מורכב מבחינה של עשרה פרמטרים בתחום עשיית העסקים לפיהם מדורגות המדינות. בטבלה 3 להלן מיקומה של ישראל בתחומים השונים בהשוואה למדינות OECD (למעט מקסיקו, לטביה וטורקיה – כלומר, מיקום ישראל ביחס ל-32 מדינות מה-OECD) וליתר המדינות שנסקרו בדוח (190 מדינות).

**טבלה 3 – מיקום ישראל ביחס למדינות OECD וביחס לכלל המדינות במדד<sup>59</sup>**

תחום	ביחס למדינות OECD	ביחס לכלל המדינות
הגנה על משקיעים	6	16
הליך פשיטת רגל	24	29
פתיחת עסק	17	37
נגישות לאשראי	15	55
סחר חוץ	30	60
היתרי בניה	26	65
חיבור לחשמל	30	77
אכיפת חוזים	28	92
תשלום מסים	32	99
רישום נכסים	31	130
<b>מיקום כולל</b>	<b>29</b>	<b>54</b>

מהטבלה עולה כי ישראל ממוקמת במיקום נמוך יחסית ל-32 ממדינות OECD ברוב התחומים, פרט להגנה על המשקיעים, נגישות לאשראי ופתיחת עסק. בטבלה 4 להלן פירוט של הקריטריונים שנבחנו למתן הדירוג בחלק מהתחומים, בישראל, ממוצע OECD וכלל המדינות במדד.

**טבלה 4 – הקריטריונים בתחומים השונים בישראל, מדינות OECD וכלל המדינות במדד<sup>60</sup>**

תחום	קריטריון בתחום	ישראל	ממוצע OECD	כלל המדינות
רישום נכסים	מספר פרוצדורות	6	5	6
	מספר ימים	81	22	48
	עלות (שיעור מערך הנכס)	8.3	4.2	5.4
קבלת היתרי בניה	מספר פרוצדורות	15	13	15
	מספר ימים	209	155	154
	עלות (שיעור מערך המבנה)	1.4	1.6	5.1
חיבור לחשמל	מספר פרוצדורות	6	5	5
	מספר ימים	102	79	90
	עלות החיבור (שיעור מההכנסה לנפש)	14	63	1,316
	מחיר (סנט לקילו וואט)	13	15	20
תשלום מסים	מספר תשלומים בשנה	33	11	24

<sup>59</sup> שם

<sup>60</sup> שם





תחום	קריטריון בתחום	ישראל	ממוצע OECD	כלל המדינות
	זמן (שעות בשנה)	235	161	239
	שיעור המס הכולל (כאחוז מרווח)	27	40.1	40.2
	שיעור מס על הרווחים (כאחוז מהרווח)	19.6	15.3	16.2
	שיעור מסי ביטוח לאומי (כאחוז מהרווח)	5.9	22.8	16
	מיסים אחרים (כאחוז מהרווח)	1.5	2.1	8
אכיפת חוזים	מספר ימים	975	578	645
	עלות (שיעור מערך התביעה)	25.3	21.5	33.5
סחר חוץ	יצוא - מספר שעות עד הגעה לנמל היעד	36	12	57
	יצוא - עלות עד הגעה לנמל היעד (דולר)	150	150	398
	יצוא - השלמת מסמכים (שעות)	13	3	54
	יצוא - עלויות מסמכים (דולר)	73	35	139
	יבוא - מספר שעות עד הגעה לנמל היעד	64	9	75
	יבוא - עלות עד הגעה לנמל היעד (דולר)	307	112	466
	יבוא - השלמת מסמכים (שעות)	44	4	66
	יבוא - עלויות מסמכים (דולר)	70	26	166
פתיחת עסק	מספר פרוצדורות	4	5	7
	מספר ימים	12	9	20
	עלות (שיעור מההכנסה לנפש)	3.2	3	25
	חובת השקעה בעסק (שיעור מההכנסה לנפש)	0	9	12

בתחום רישום הנכסים ישראל ממוקמת במקום 130 מכלל המדינות במדד (ובמקום ה-31 בהשוואה למדינות OECD). בחינת הקריטריונים לדירוג התחום מצביעה על כך שבישראל נדרשים 81 ימים לרישום נכס, לעומת 22 ימים בממוצע במדינות OECD ו-48 ימים בממוצע בכלל מדינות המדד. רישום הרכוש דורש 6 פרוצדורות בדומה לממוצע במדד, ולעומת 5 פרוצדורות בממוצע במדינות OECD. עלות הרישום היא 8.3% מערך הנכס לעומת 4.2% במדינות OECD ו-5.4% בכלל המדד.

בתחום קבלת היתרי בניה ישראל נמצאת במקום 65 ביחס לכלל המדגם, ובמקום 26 ביחס למדינות OECD. קבלת אישור בניה בישראל דורשת 15 פרוצדורות ולוקחת 209 ימים. לעומת זאת במדינות OECD נדרשות בממוצע 13 פרוצדורות ו-155 ימים. בכלל המדינות במדד נדרשות 15 פרוצדורות ו-154 ימים בממוצע כדי לקבל אישורי בניה.

בתחום תשלומי המסים, בישראל על עסקים לשלם 33 פעמים בשנה לעומת 11 פעמים בשנה במדינות OECD ו-24 פעמים בכלל המדינות במדד, הזמן הנדרש כדי לעמוד בדרישות החוק בכל הנוגע לתשלומי המסים הוא 235 שעות בשנה לעומת 161 שעות במדינות OECD. בתחום אכיפת החוזים, אכיפת חוזה בישראל אורכת 975 ימים לעומת 578 ימים במדינות OECD.

מהנתונים לעיל עולה כי בישראל קיימים קשיים בירוקרטיים ורגולטוריים שעשויים להשפיע על החלטה של חברות האם להשקיע בישראל.

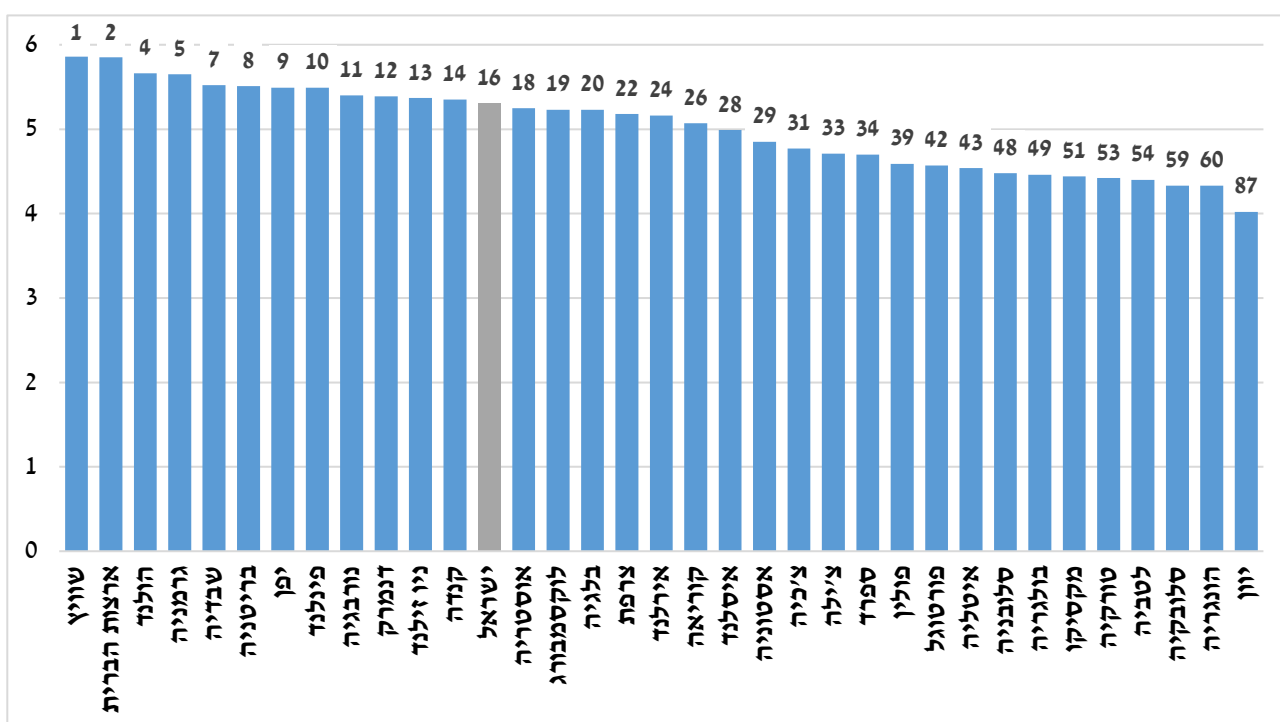


#### 4.2. מדד התחרותיות העולמי (הפורום הכלכלי העולמי)<sup>61</sup>

הפורום הכלכלי העולמי מפרסם מידי שנה את מדד התחרותיות העולמי, אשר מדרג 137 מדינות על סמך 12 תחומים, המורכבים מ-114 תתי תחומים: מוסדות, תשתיות, סביבה מקרו כלכלית, מערכות הבריאות והחינוך, השכלה גבוהה והכשרה, יעילות שוק הסחורות, יעילות שוק העבודה, פיתוח השוק הפיננסי, מוכנות טכנולוגית, גודל שוק, תחכום עסקי וחדשנות.

במדד לשנים 2017-2018 ישראל עלתה ממקום 24 למקום 16 מתוך 137 מדינות המדורגות במדד. בתרשים 6 להלן מיקום מדינות OECD במדד והציונים שלהן (הציונים נעים בין 1-7). המספר מעל העמודה מציין את מיקום המדינה ביחס לכל 137 המדינות שנסקרו במדד.

**תרשים 6 – מיקום מדינות OECD במדד התחרותיות העולמי (2018-2017)<sup>62</sup>**



מנתוני התרשים עולה כי ישראל ממוקמת במקום ה-13 מבין מדינות ה-OECD. הציון שקיבלה ישראל במדד הוא 5.31 לעומת 5.86 שקיבלה שוויץ, המדורגת במקום הראשון במדד. כאמור, המדד מורכב מבחינה של 12 תחומים לפיהם מדורגות המדינות. בטבלה 5 להלן מיקום ישראל בתחומים השונים והציון בכל תחום בסולם של 1-7.

**טבלה 5 – הציונים של ישראל בכל תחום ומיקומה ביחס למדינות במדד<sup>63</sup>**

תחום	ציון	מיקום	מיקום בדוח הקודם	שינוי במיקום
חדשנות	5.8	3	2	-1
מוכנות טכנולוגית	6.2	7	22	+15
פיתוח השוק הפיננסי	5.1	11	19	+8
תחכום עסקי	5.3	15	21	+6

<sup>61</sup> World Economic Forum, [The Global Competitiveness Index 2017-2018 edition](#)

<sup>62</sup> ש.ם.

<sup>63</sup> ש.ם.



שינוי במיקום	מיקום בדוח הקודם	מיקום	ציון	תחום
+3	21	18	4.9	יעילות שוק העבודה
+3	24	21	5.4	השכלה גבוהה והכשרה
+3	28	25	5.4	תשתיות
+1	28	27	6.3	מערכות הבריאות והחינוך
+2	31	29	4.9	מוסדות
+2	32	30	4.8	יעילות שוק הסחורות
+9	48	39	5.2	סביבה מקרו כלכלית
+1	57	56	4.3	גודל שוק
<b>+8</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>5.3</b>	<b>סך הכול</b>

מנתוני הטבלה עולה כי ישראל נמצאת במקומות גבוהים יחסית במדד בתחום החדשנות, המוכנות הטכנולוגית, פיתוח השוק הפיננסי והתחכום העסקי. ובמקומות נמוכים יחסית בגודל השוק, הסביבה המקרו כלכלית, יעילות שוק הסחורות, מוסדות, מערכות הבריאות והחינוך והתשתיות. פרט לתחום החדשנות בו היתה ירידה של מיקום אחד ביחס לדוח הקודם, הייתה עלייה בכל התחומים, כאשר הגבוהה ביותר היא בתחום המוכנות הטכנולוגית – עלייה של 15 מקומות ממקום 22 למקום 7; בתחום הסביבה המקרו כלכלית עלייה של 9 מקומות ממקום 48 למקום 39; בתחום פיתוח השוק הפיננסי עלייה של 8 מקומות ממקום 19 למקום 11.

בדוח מציינים את התחומים הבעייתיים בעשיית עסקים בישראל, על סמך סקר שערך הפרום הכלכלי העולמי בקרב בכירי המשק. לפי הדוח התחומים הבעייתיים ביותר הם: בירוקרטיה ממשלתית לא יעילה, שיעורי המס ורגולציה המגבילה את הגמישות בכוח העבודה (Restrictive labor regulation).

