



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## ביטול חוק מס מעסיקים

מוגש לוועדת הכספים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע,

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 8240 640 - 02

פקס: 6103 649 - 02

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

**כתיבה: רון תקוה, כלכלן**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט' בכסלו תשס"ח

19 בנובמבר 2007

## תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכספים בנושא ביטול מס מעסיקים וההטבות הניתנות למעסיקים בתשלום מס זה ב-20 בנובמבר 2007.

מס מעסיקים הוא מס המוטל על המעסיקים בישראל בשיעור של 4% (בקירוב) מהוצאות השכר שלהם. בעבר הוטל המס על כלל המעסיקים בישראל, אולם בעקבות שינויי חקיקה הוא מוטל כיום רק על עמותות ועל רשויות מקומיות.

**מס מעסיקים הוא תמריץ שלילי להעסקת עובדים, ויש בו משום פגיעה ביעילות הכלכלית.** יתרה מזו, מאחר שמס מעסיקים מוטל כיום על גופים רבים הנמנים עם המגזר השלישי ומספקים שירותים חיוניים לאזרח, הוא יוצר עיוותים וגורם במישרין ובעקיפין לבזבוז של כספי ציבור.

בחוק ההסדרים לשנת 2008 הוחלט לבטל כליל את מס מעסיקים. על-פי הצעת המחליטים מ-12 באוגוסט 2007 יבוא ביטול מס מעסיקים על חשבון תקציבי משרדי הממשלה לשנת 2008. לפיכך, אף שביטול המס יהיה צעד חשוב במיתון בזבוז המשאבים, הוא לא יביא בהכרח לשיפור במצבם של ארגוני המגזר השלישי.

## 1. רקע

מסמך זה הוכן לקראת דיון בוועדת הכספים ב-20 בנובמבר 2007 בנושא ביטול חוק מס מעסיקים, התשלי"ה-1975 (להלן: חוק מס מעסיקים), וביטול ההטבות במס מעסיקים שניתנות לפי הפרק השמיני 2 בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. תיקוני החקיקה הללו אמורים לחול על הכנסת עבודה המשתלמת בעד חודש ינואר 2008 ואילך.

הצעות תיקוני החקיקה שולבו בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2008), התשס"ח-2007, בסעיפים 24, 25 ו-28(ב). ב-15 בנובמבר 2007 פוצלו תיקוני החקיקה המוצעים מחוק ההסדרים והובאו להליך אישור נפרד בוועדת הכספים.

להלן מוצגים תיקוני החקיקה המוצעים ומשמעותם הכלכלית והתקציבית.

## 2. המצב החוקי הקיים

### 2.1. חוק מס מעסיקים

מס מעסיקים הוטל בשנת 1975 על כלל המעסיקים בישראל. במהלך השנים נעשו כמה שינויים בשיעור המס, בסוגי המעסיקים שעליהם הוא מוטל ובאזורים שעליהם הוא חל.

מס המעסיקים הוא בשיעור של 4% מהכנסת העבודה המשולמת, כהגדרתה בפקודת מס הכנסה, למעט ארבעה רכיבים שניתן להם פטור מפורש<sup>1</sup>:

1. תשלומים שניתנו לעובד לכיסוי הוצאותיו בשל החזקת רכב;
2. שווי השימוש ברכב צמוד;
3. תשלומים שניתנו לעובד לכיסוי הוצאותיו בשל החזקת טלפון במקום מגוריו;
4. שווי הנחת ריבית.

בחודש מאי 1992 הורד מס המעסיקים החל על המגזר העסקי לשיעור של 0%, ומאז המס מוטל רק על מעסיק שהוא חבר בני-אדם שסעיף 3(ז) לפקודת מס הכנסה חל עליו, משמע, **עמותות ורשויות מקומיות**. שיעור המס החל על מעסיקים מסוג זה הוא 4% (בקירוב).

ראוי לציין כי בהחלטת ממשלה מס' 1664 מ-13 במאי 2007 בוטל מס המעסיקים על פעילות חייבת של מעסיק אשר מקום מושבו בתחום השיפוט של העיר ירושלים ועיסוקו העיקרי נעשה בתחום השיפוט של העיר. ביטול המס אמור להיכנס לתוקף בינואר 2008, והוא אינו חל על קופות-החולים. מטרת המהלך היא לעודד את הפעילות הכלכלית באזור ירושלים.

<sup>1</sup> סעיף 1 לחוק מס מעסיקים.

## 2.2. הטבות בתשלום מס מעסיקים

### 2.2.1. הטבות מכוח חוק מס מעסיקים

חוק מס מעסיקים מקנה פטור ממס מעסיקים למעסיק המשלם הכנסת עבודה בעד עבודה באחד מאלה:

1. מפעל תעשייתי שעיקר פעילותו בשנת המס היא פעילות ייצור כמשמעותה בחוק עידוד התעשייה (מסים), התשכ"ט-1969;
2. משק חקלאי המשמש בשנת המס בעיקר לייצור תוצרת חקלאית, לרבות צמחים ובעלי חיים;
3. תאגיד העוסק בשיווק ולפחות 70% מהשיווק שלו בשנת המס הם מכירות לחוץ לארץ של מוצרים תעשייתיים שיוצרו בישראל או של תוצרת חקלאית ישראלית, בין דרך מכירה של מוצרים ותוצרת כאמור שקנה ובין דרך מכירתם בשביל אחר תמורת עמלה;
4. הפעלת מלון, פנסיון, בית מרגוע, בית הארחה או בית אבות;
5. בניית בתי מגורים או עבודה הקשורה בהכנה או בהשלמה של בנייה כאמור, לרבות עבודות חפירה, סלילת דרכים ועבודות עפר;
6. חברה שחלה עליה חובת ניכוי במקור מתשלומים בעד שירותים או נכסים ושעיקר הכנסתה בשנת המס הוא ממכירת שירותי עיבוד נתונים ממוחשב למי שאינו בעל שליטה בה, ועיבוד הנתונים נעשה על-ידי תוכנות שיוצרו, פותחו ותוחזקו בידי עובדי החברה.

יצוין כי מעסיק שחל עליו פטור כמתואר לעיל ומשלם שכר עבודה גם במפעלים או בפעילויות אחרים, אך מרבית שכר העבודה משתלם בשל עבודה שחל עליה הפטור, יהיה פטור ממס מעסיקים גם בשל שכר עבודה בעד עבודה מינהלית הקשורה בשני סוגי הפעילויות.

### 2.2.2. הטבות מכוח החוק לעידוד השקעות הון

החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, קובע כי מעסיק במפעל מאושר שהוא מפעל תעשייתי באזור שנקבע כאזור פיתוח א' יהיה פטור מתשלום מס מעסיקים. מעסיק במפעל כאמור באזור שנקבע כאזור פיתוח ב' חייב במחצית המס. ההטבות ניתנות בפרק הזמן המתחיל בחודש ההפעלה עד תום חמש שנים מהשנה שלאחר ההפעלה.<sup>2</sup>

## 3. השינוי המוצע ומשמעותיותו התקציביות

כאמור, מוצע לבטל כליל את חוק מס מעסיקים ואת ההטבות הניתנות במס למעסיקים שעליהם הוא חל, בתחולה על הכנסה מעבודה המשתלמת בעד חודש ינואר 2008 ואילך.

מהלוח שלהלן עולה כי בארבע השנים האחרונות (2004-2007) הסתכמה הגבייה בפועל של מס מעסיקים בכ- 1.77 מיליארד ש"ח בשנה בממוצע.

<sup>2</sup> תקופת הטבות זו נכונה בעבור מפעלים מאושרים שהופעלו אחרי 31 במרס 1976.

**הכנסות המדינה ממס מעסיקים בשנים 2000-2008, גבייה בפועל<sup>3</sup>**  
(במיליוני ש"ח)

| 2008 <sup>4</sup> | 2007 <sup>5</sup> | 2006  | 2005  | 2004  | 2003  | 2002  | 2001  | 2000  |                   |
|-------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| 400               | 1,800             | 1,720 | 1,850 | 1,720 | 1,570 | 1,530 | 1,600 | 1,480 | <b>מס מעסיקים</b> |

יצוין כי על-פי דברי ההסבר לחוק ההסדרים לשנת 2008, ההכנסות השנתיות ממס מעסיקים מסתכמות בכ- 1.4 מיליארד ש"ח. על כן, משרד האוצר מעריך כי עלותו של ביטול חוק מס מעסיקים היא **1.4 מיליארד ש"ח**.<sup>6</sup> ביטול מס מעסיקים באזור העיר ירושלים בלבד, על-פי החלטת ממשלה מס' 1664 מ-13 במאי 2008, מוערך ב-300 מיליוני ש"ח.

על-פי הצעת המחליטים מ-12 באוגוסט 2007, יבוא החיסכון שיושג בעקבות ביטולו של חוק מס מעסיקים על חשבון תקציבי משרדי הממשלה לשנת 2008. בסיסי התקציב של המשרדים יופחתו כדלקמן:

- משרד החינוך – 329 מיליון ש"ח (מזה יופחתו 63 מיליון ש"ח מהעברות לשלטון המקומי בגין שרתים, מזכירים וכו'; 4 מיליוני ש"ח מתקציב הפנימיות; 37.5 מיליון ש"ח מתקציב גני הילדים לבני 3-4; 126.5 מיליון ש"ח מתקציב שכר הלימוד בחטיבה העליונה; 20 מיליון ש"ח מתקציב השעות למוכר שאינו רשמי; 13 מיליון ש"ח מתקציב המכללות להכשרת עובדי הוראה; 15 מיליון ש"ח מתקציב הישיבות).
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים – 33 מיליון ש"ח.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – 20 מיליון ש"ח בתחום התעסוקה.
- משרד ראש הממשלה – 4 מיליוני ש"ח מהשתתפות המדינה בתקציב המועצות הדתיות.
- תקציב ההשכלה הגבוהה – 137 מיליון ש"ח.
- תקציב משרד הבריאות – 63 מיליון ש"ח (מזה 34.7 מיליון ש"ח מההעברות לבתי-החולים הממשלתיים).
- תקציב משרד המדע, התרבות והספורט – 6 מיליוני ש"ח (מזה יופחתו 2 מיליוני ש"ח מרשות העתיקות ו-4 מיליוני ש"ח ממינהל התרבות).

<sup>3</sup> מקור הנתונים: משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, <http://www.mof.gov.il/hachnasot>, תאריך כניסה: 19 בנובמבר 2007; מסמכי הצעת התקציב לשנת 2008.

<sup>4</sup> תחזית לשנת 2008.

<sup>5</sup> תחזית מתוקנת לשנת 2008. על-פי התחזית המקורית היו ההכנסות החזויות ממס מעסיקים כ-1,950 מיליוני ש"ח.

<sup>6</sup> ראו: משרד האוצר, תחזית הכנסות המדינה ממסים לשנת 2008, <http://www.mof.gov.il/budget2007/docs2008/41.pdf>, תאריך כניסה: 19 בנובמבר 2007.



#### 4. דיון<sup>7</sup>

בשנת 1992 בוטל מס המעסיקים עבור מעסיקים בשוק הפרטי, אולם המס נותר בעינו עבור גופים במגזר השלישי. מאז ימי טרום-המדינה ארגונים אלו ממלאים תפקיד מרכזי בפיתוח התשתית המוסדית, בעיקר בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה החברתית, התרבות והמחקר. בשני העשורים האחרונים גדל במידה

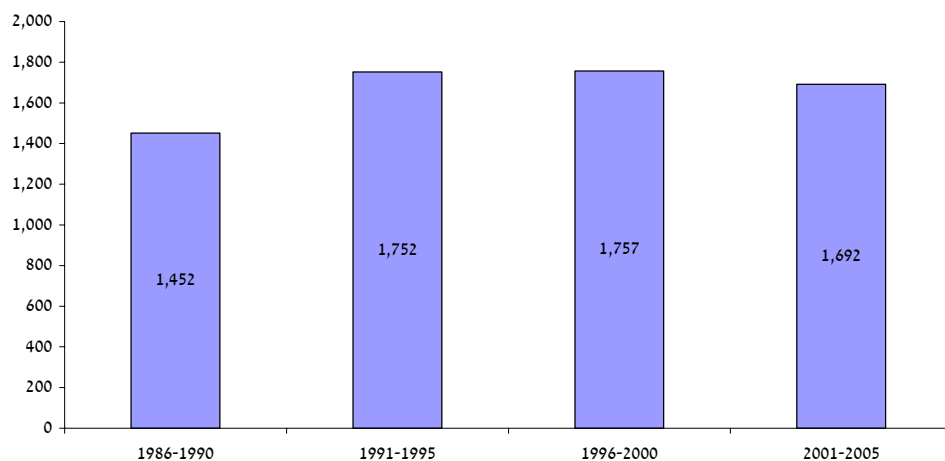
ניכרת המגזר השלישי בישראל, כמו ברוב במדינות העולם. בסוף שנת 2005 היו רשומים בישראל כ-40,800 ארגונים, ומהם רק כ-57% היו פעילים.<sup>8</sup>

בשנת 2002 נאמדו ההוצאות השוטפות של המגזר השלישי ב-65 מיליארד ש"ח, שהם יותר מ-13% מהתמ"ג.

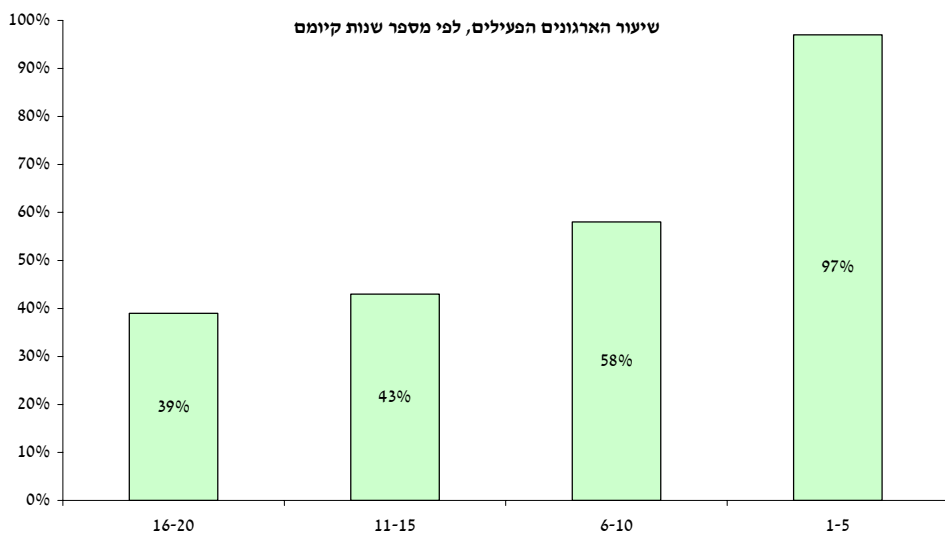
חלק מארגוני המגזר השלישי בישראל מקבלים מימון ציבורי לצורך פעילותם. המימון ניתן במישרין (כגון תמיכות, חוזים ומענקים) ובעקיפין (פטורים ממסים, הקלות לתורמים) – על-ידי רשויות ממלכתיות (משרדי ממשלה), רשויות מקומיות וגורמים ציבוריים אחרים (כגון הסוכנות היהודית).

בעשורים האחרונים ניכרת מגמה של העברת שירותים ציבוריים מידי הממשלה למגזר השלישי; הממשלה עוסקת בעיקר בפקוח ובמימון, והארגונים – במתן השירותים. ארגוני המגזר השלישי ממלאים יותר ויותר

מספר הארגונים החדשים, 2005-1986



שיעור הארגונים הפעילים, לפי מספר שנות קיומם



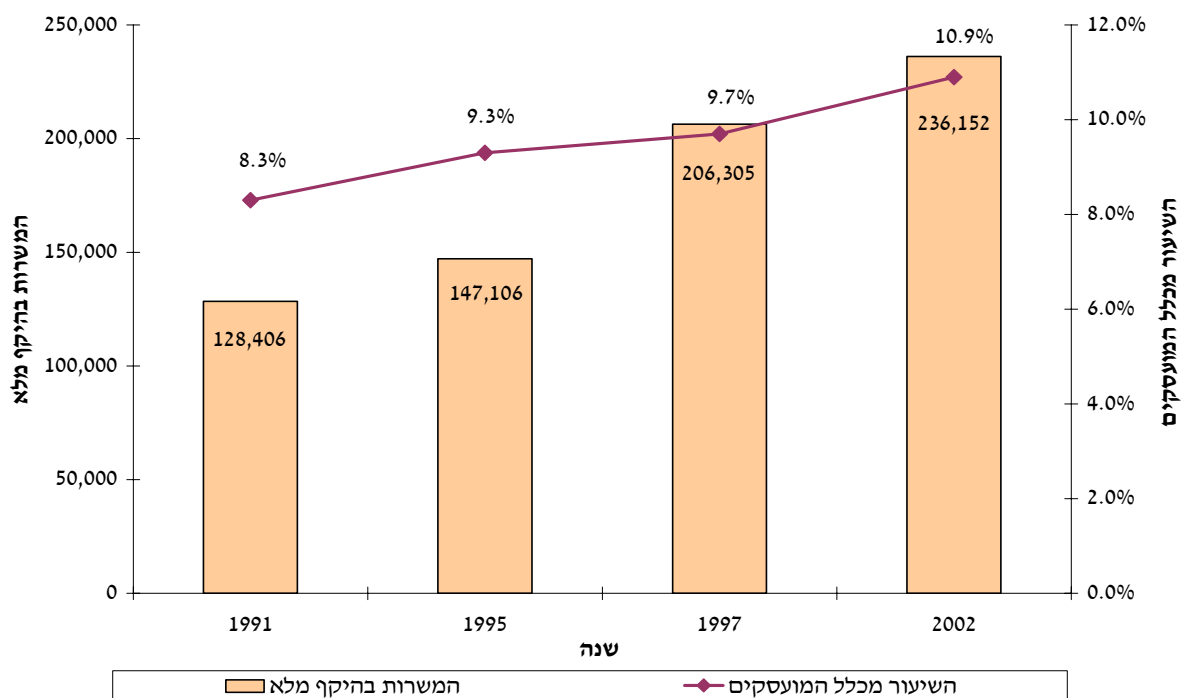
<sup>7</sup> מקור הנתונים המספריים על המגזר השלישי בפרק זה: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון, <http://cmsprod.bgu.ac.il/Centers/ict/welcom.htm>, תאריך כניסה: 19 בנובמבר 2007.

<sup>8</sup> מדובר בארגונים פעילים רשמית. ייתכן שחלקם כבר הפסיקו את פעילותם.

תפקידים, בעיקר בתחומי הרווחה, הבריאות והחינוך. גופים לא-ממשלתיים מהמגזר השלישי מציעים כיום שירותים שהיו בעבר נחלתה הבלעדית של המדינה; לפעמים אלו שירותים שהמגזר הציבורי חדל לספק שירותים. כפועל יוצא, חל גידול בתשלומים הממשלתיים המועברים לגופים אלו בגין חוזים ולפי חוק.

התרשים שלהלן ממחיש את הגידול העקבי בהיקפו של המגזר השלישי בעשור הקודם. בשנת 2002 היה היקף התעסוקה במגזר השלישי 236,000 משרות בהיקף מלא – 10.9% מכלל המועסקים בישראל באותה שנה. חלקם של המועסקים במגזר השלישי בכלל המועסקים גדל בשנים 1991-2002 ב-30% (מ-8.3% בשנת 1991 ל-10.9% בשנת 2002).

**מספר המשרות בהיקף מלא במגזר השלישי ושיעורו מכלל המועסקים במשק, 1991-2002**



מס מעסיקים הוא תמריץ שלילי להעסקת עובדים. לפיכך, הוא עשוי לפגוע ביעילותן של תוכניות לעידוד הביקוש לעבודה שהממשלה מפעילה. יתרה מזו, בהתחשב בגודלו של המגזר השלישי בישראל, המס מביא במישרין ובעקיפין לבזבוז של כספי ציבור בשל פגיעה ביכולתם של ארגוני המגזר השלישי לספק את השירותים ההכרחיים שהציבור נזקק להם.

חשוב לציין כי ביטול מס מעסיקים לא בהכרח ישפר את מצב הארגונים במגזר השלישי, משום שעל-פי הצעת המחליטים מ-12 באוגוסט 2007 הביטול יבוא על חשבון תקציבי משרדי הממשלה לשנת 2008, וכך – על חשבון תמיכות ומענקים לארגונים. חלק מהארגונים לא יצאו נשכרים מביטול המס ולא יוכלו להעביר את החיסכון בהוצאה לציבור שהם משרתים.

כיום יש בהטלת מס מעסיקים משום פגיעה ביעילות הכלכלית. מצד אחד הממשלה מממנת את פעילותם של ארגוני המגזר השלישי ושל הרשויות המקומיות, ומצד אחר היא גובה מהם מס בגין העסקת עובדיהם. נוסף על כך, מכיוון שהמדינה פטורה ממס מעסיקים, בתי-חולים ממשלתיים פטורים ממס מעסיקים ואילו בתי-חולים ציבוריים חייבים במס. כל אלה מייקרים את פעילות הממשלה והארגונים ומביאים לבזבוז משאבים.



## מקורות

- המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון, <http://cmsprod.bgu.ac.il/Centers/ictr/welcome.htm>, תאריך כניסה: 19 בנובמבר 2007.
- הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2008), התשס"ח-2007.
- חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.
- חוק מס מעסיקים, התשל"ה-1975.
- משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, <http://www.mof.gov.il/hachnasot>, תאריך כניסה: 19 בנובמבר 2007.
- משרד האוצר, תחזית הכנסות המדינה ממסים לשנת 2008, <http://www.mof.gov.il/budget2007/docs2008/41.pdf>, תאריך כניסה: 19 בנובמבר 2007.

