

מערכת המס בעידן הבינה המלאכותית

תקציר ממצאים והמלצות ראשוניות

ספטמבר 2026 - תשרי תשפ"ז

סקירה זו מרכזת ממצאים והמלצות ראשוניות מתוך עבודת מטה של אגף הכלכלן הראשי לבחינת התאמת מערכת המס בעידן הבינה המלאכותית (AI), בהתאם להנחיית שר האוצר. הדו"ח נשען על סקירת ספרות אקדמית מורחבת וממצאי התייעצויות עם הציבור (לרבות גופי ממשל, מכוני חשיבה וגופים פרטיים) שנערכו במסגרת קול קורא.

להלן יוצגו עיקרי הממצאים והמלצות מדיניות ראשוניות.

טכנולוגיות רב תכליתיות (GPT), כדוגמת החשמל והאינטרנט, חוללו בעבר תמורות מבניות בכלכלה והשפיעו עמוקות גם על הקשרים החברתיים והמדינתיים. בינה מלאכותית צפויה להיות הטכנולוגיה הרב-תכליתית של השנים הבאות, וככזו יש ביכולתה לשנות באופן מהותי ויסודי את הכלכלה והחברה. על אף שהמהפכות הטכנולוגיות בעבר הובילו לגידול בפריון ולא הובילו לאבטלה המונית, עדיין קיימת אי ודאות עמוקה לגבי האופן שבו יתבטאו השפעותיה של ה-AI. בפרט, יש הטוענים כי השפעותיה על שוק העבודה, על הפריון ואי השוויון יהיו חריגים בהשוואה למהפכות קודמות. במסגרת עבודה זו, נבחנו התרחישים המרכזיים להשפעות ה-AI, איפיינו את הסיכונים וההזדמנויות הנובעים מהן, תוך הצגת ההקשרים שלהם למערכת המס ומדיניות המס. לבסוף אנו מציגים קווי פעולה עקרוניים מומלצים להתמודדות עם המציאות המתהווה בהקשרי מערכת המס.

בפתח הדברים נציין כי נתוני הלמ"ס מעידים על זינוק בשיעור העסקים בישראל המשתמשים ב-AI מ-28% ב-2025 ל-39% ב-2026 (ו-65% בענף ההייטק). ביחס לנתוני 2025 מדובר בשיעור גבוה יחסית לעולם של אימוץ הטכנולוגיה כאשר באיחוד האירופי השיעור עמד על 20% במוצא.

1. תרחישים מרכזיים לגבי השפעות ה-AI על הכלכלה

א. תעסוקה ותוצר

חלק נרחב מההתייחסות להשפעות הצפויות של מהפכת הבינה המלאכותית מתמקד בשינויים שעשויים לחול בשוק העבודה (Acemoglu, Restrepo, Autor, Korinek, Stiglitz, IMF, OECD). מסגרת הניתוח המרכזית היא של "גישת המשימות", הבוחנת את השלכות האיוון המתפתח בין "אפקט התחלופה" (ביטול משרות ישנות) לבין "אפקט היצירה מחדש" (כאשר נוצרות משרות אנושיות משודרגות ועתירות פריון). יצוין כי כבר היום הנתונים מראים, גם בישראל, על הסטה פנימית בהרכב המועסקים, אם כי מוקדם להצביע על השפעות מאקרו מובהקות. קיים מנעד

תרחישים רחב ואי הסכמה בקרב הכלכלנים לגבי היקף התחלופה/יצירה מחדש הצפוי של עובדים ומשרות בטווח הקצר והארוך.

כך, ניתן לצייר שני תרחישי קיצון בשוק העבודה. התרחיש האופטימי מצייר תמונת עתיד של העצמת הון אנושי וצמיחה כוללת, שמביאים לעלייה בפריון ללא זעזועים משמעותיים בשוק העבודה. התרחיש הפסימי מציג שיבוש מהיר בשוק העבודה שיביא לעלייה באבטלה המבנית יחד עם ריכוזיות הון בידי מעטים. מרבית הכלכלנים צופים שבטווח הבינוני והארוך, בדומה לשינויים טכנולוגיים הסטוריים, יתקיים "שיווי משקל" חדש, שבו מנגנוני השוק יובילו להתאמות בשכר, משרות חדשות, ולא תתפתח אבטלה בהיקפים חריגים. מנגד, יש (בפרט, אנשי הייטק) המזהירים מעולם חדש של אבטלה המונית. תרחישי הביניים מציגים גידול מתון יחסית בשיעורי אבטלה והתאמה הדרגתית של המשרות במשק.

קיימת הסכמה גבוהה יחסית בקרב המומחים לכך שצפויה ירידה, לפחות בטווח הקצר והבינוני, במשקלה של העבודה בתוצר (אם כי היקף השינוי הצפוי נתון במחלוקת)¹. השפעה של טכנולוגיה על היחס בין חלק ההון והעבודה בתוצר כבר נצפתה בעשורים האחרונים במדינות שונות בעולם, תהליך שלוה בקיפאון בשכר ובירידת שכר לעובדים בלתי-משכילים (Acemoglu, Manera & Restrepo, 2020). גם בישראל ניכרת ירידה בשיעור חלק העבודה בהכנסה הלאומית בשנים האחרונות.

קיימת מחלוקת לגבי עוצמת ההשפעה של AI על הצמיחה הכוללת והפריון. כך, יש מי שמזהירים מפני "טכנולוגיות בינוניות" - כאלו שמספיק טובות כדי להחליף עובדים ולפגוע בחלק העבודה בתוצר, אך אינן משפרות את הפריון הכללי מספיק כדי לחולל צמיחה משמעותית (Acemoglu, 2025).² לעומת זאת, בית ההשקעות גולדמן זאקס העריך כי בינה מלאכותית יוצרת (GenAI) תגדיל את התוצר העולמי ב-7% במצטבר, ותוסיף לצמיחה השנתית העולמית שיעור של בין 1.5% ל-3.4% (Briggs & Kodnani, 2023).

חלק מהמגיבים לקול הקורא ציינו כי ה-AI צפוי להעלות את הפריון בעיקר במגזר השירותים הציבוריים (שבו כ-67% מהעובדים מרוכזים במשלחי יד משלימים, כמו חינוך ובריאות) ובמגזר העסקי עתיר הידע.

ב. אי שוויון בשכר

החוקרים מספקים תחזיות מנוגדות לגבי כיוון ההשפעה של AI על אי-שוויון. חוקרים רבים חוזים עלייה באי-השוויון בשכר, הנובעת משחיקת חלק העבודה בתוצר, מפגיעה בעובדים "שגרתיים" הנמצאים במרכז התפלגות השכר. לעומתם, חוקרים אחרים טוענים לפוטנציאל לירידה באי-השוויון בשכר, לשיטתם ה-AI תאתגר בעיקר עובדים במקצועות צווארון לבן ובעלי השכלה גבוהה, וכי שימוש ב-AI כטכנולוגיה "משוות-מומחיות" (Expertise-leveling) עשוי לאפשר לעובדי מעמד

¹ אסמולו (2025) מעריך כי כניסת ה-AI תגדיל את חלקו של ההון בהכנסה הלאומית (על חשבון העבודה) בכ-0.31 נקודות אחוז בלבד בעשור הקרוב. קרן המטבע הבינלאומית מציגה תרחישים שבהם התפוקה של הון עולה באופן ניכר, מה שעלול להקטין את חלק העבודה בתוצר של כלל המשק בכ-5 נקודות אחוז (Cazzaniga et al., 2024).

² אסמולו טוען שבעשור הקרוב הבינה המלאכותית תביא לגידול של כ-0.66% בלבד בפריון הכולל (TFP) וגידול של כ-1.4% עד 1.56% בתוצר הלאומי (GDP) על פני 10 שנים.

הביניים לבצע משימות מורכבות, להעלות את ערך עבודתם ולהגדיל באופן יחסי את השכר בדרגי הביניים.

מרבית התגובות שהתקבלו לקול הקורא חוזות כי חדירת הבינה המלאכותית צפויה להרחיב את אי-השוויון בשכר בישראל, בעיקר עקב ריכוז רווחי הפריז ודומיננטיות של אפקט ההשלמתיות בקרב עובדים בעלי מיומנויות, השכלה ושכר גבוהים מלכתחילה. בתרחיש של "שוק של מעטים", יתרחש זינוק בפריז של מעט עובדים מוכשרים באופן יוצא דופן אשר ידעו למנף את ה-AI ל"פרודוקטיביות קיצונית". עובדים אלו יגדילו דרמטית את הכנסתם ויגרפו את פירות הפריז, בעוד יתר העובדים עלולים להתייטר. מיעוט תגובות חוזה תרחיש חלופי לפיו ה-AI דווקא ינתק את הקשר בין השכלה גבוהה לשכר גבוה עקב פגיעה בעבודת ידע משרדית, לעומת עליית מעמדן של עבודות כפיים לא-מיומנות.

בהיבט המגדרי והמגזרי, התגובות לקול הקורא מעלות כי נשים נמצאות בסיכון חשיפה גבוה יותר בשל ריכוזן במקצועות פגיעים יחסית, בעוד שבחברה הערבית והחרדית קיימים אתגרים ייחודיים הנובעים מריכוז בענפים מסורתיים, פערים במיומנויות יסוד ותחושת מסוגלות נמוכה יחסית בקרב חלק מהאוכלוסייה לעבודה עם AI. לטעמנו, ה-AI מייצר גם הזדמנויות לא מבוטלות לצמצום האי-שוויון אל מול החברה הערבית והחרדית ובקרב נשים.

ג. אי שוויון בהתפלגות הבינלאומית של הון ורווחים

חוקרים רבים מצביעים על תרחישים של צמיחת "פירמות סופרסטאר" גלובליות מונופוליסטיות השולטות בקניין רוחני או במשאבי AI מוגבלים אחרים. כבר היום אנו עדים להתפתחות חברות גלובליות ענקיות שמספקות שירותי AI (לרבות מודלים), ונסחרות בשוויים חסרי תקדים. באופן כללי, היקפי התעסוקה של החברות הללו אינם מתואמים עם הגידול בהכנסותיהן, כך שהפריז לעובד המיוחס לחלקן הוא חריג.

פירמות "הסופרסטאר" הללו מרוכזות רובן ככולם בארה"ב ובסין. על רקע זה, מדינות קטנות כמו ישראל יידרשו לבחון איזה נתח הן תוכלנה לקחת בשרשרת הערך הזו. לישראל יש היסטוריה של השתלבות בשרשראות ערך טכנולוגיות גלובליות, כדוגמת סייבר ופינטק, אך נסיון העבר אינו מבטיח את העתיד. דוגמא בולטת אחת להשתלבות ישראל בשרשרת הערך העולמית של ה-AI הינה חברת מלאנוקס, שהפכה לזרוע פעילות משמעותית של חברת אינבידיה העולמית, ואליה מיוחסות למעלה מ-10% מהכנסות החברה הגלובלית.

בנוסף, חלק משמעותי משימור הערך המוסף בישראל בעידן ה-AI יושפע מקיומם של חברות מקומיות קטנות יותר, המבוססות על AI, ונותני שירותים מקומיים וגלובליים הקשורים, בין היתר, לאקוסיסטם של ה-AI. בכך כלולים לא רק מרכזי מו"פ של חברות זרות או חברות שלמות, אלא גם ספקי שירותים ומוצרים כחוות שרתים ומפעלי שבבים, שעשויות להיות גורם ייצור קריטי לחברות מקומיות ולצרכים מדינתיים רחבים יותר, שחלקם קריטיים.

2. השפעות מרכזיות על מערכת המס

לאור האמור לעיל, קיימים לטעמנו שלושה ווקטורים מרכזיים שיש לקחת בחשבון בהקשר ההשפעות של מהפכת ה-AI על מערכת המס וההכנסות ממסים.

א. שחיקת בסיס המס על עבודה -

כאמור, מרבית הספרות מצביעה על ירידה צפויה בחלקה של העבודה בתוצר, לפחות בטווח הקצר והבינוני. בישראל, כמו במדינות רבות בעולם, המיסוי האפקטיבי על עבודה גבוה מזה על הון, ולכן שחיקת חלקה של העבודה בתוצר עלולה להביא להקטנת ההכנסות הכוללות של המדינה ממיסי עבודה. כמו כן, קיים חשש שהתשלום לעובדים בישראל יוחלף בתשלום בגין שירותים הניתנים מחוץ לישראל, דבר שיגדיל עוד יותר את שחיקת בסיס המס בישראל. ללא התאמות של מערכת המס, ובהעדר הכנסות אחרות, מגמה זו עלולה להוביל לגרעונות גבוהים.

ב. סיכון לשחיקת בסיס המס על רווחים (הון) המיוחסים לחברות בינלאומיות הפועלות במדינה -

כאמור, כבר היום רווחים והון רב מתרכזים בפירמות רב-לאומיות, המנצלות משטרי מס נוחים (OECD, 2020; Klemm et al., 2025) ומצמצמות ככל הניתן את חבות המס על הרווחים הגלובליים שלהן. במקביל, ממשלות פועלות באופן אקטיבי להסדת בסיס המס הגלובלי אליהן ממדינות עמיתות. ממשל ארה"ב פועל בשנים האחרונות בכיוון זה באופן מוגבר, באופן המאתגר גם הסכמות בינלאומיות אחרות כדוגמת הסכמות במסגרת מנגנון ה-BEPS שנידון ב-OECD. ישראל, מצידה, מתוך האינטרס המשקי, שותפה למהלכים הבינלאומיים למניעת הסטות של בסיס המס, כדוגמת הצטרפות למנגנון פילר 2 של ה-OECD.

תופעת הסדת הרווחים צפויה אף לגבור בעידן ה-AI, תוך סיכונים מיוחדים עבור ישראל. ראשית, קיים חשש לפיו כוח האדם הנדרש למו"פ יצומצם דרמטית כתוצאה מהתפתחות ה-AI, כך שרווחים המיוחסים למרכזי מו"פ גלובליים המצויים במדינה יצומצמו. ההיקף יוצא הדופן של מרכזים אלה בישראל, עשוי להעמיד בסיכון מיוחד את בסיס המס המקומי. יתירה מכך, הדומיננטיות הגבוהה של חברות אמריקאיות בתחום ה-AI, שחלקן הגדול פועל גם בישראל, חושפת את ישראל למדיניות המיסוי של ממשל ארה"ב, המקשה על התחלקות במיסוי הגלובלי, באופן מיוחד.

לסיכום, במציאות זו של הגברת הסדת רווחים לחו"ל, עולה החשש לשחיקת בסיס המס והכנסות המדינה ממסים, שיועברו למדינות אחרות המספקות שרותי AI.

ג. סיכונים והזדמנויות כלליות לשימור התחרותיות המשקית והגידול בפריון -

הבטחת בסיס מס יציב לאורך זמן מחייב גם מיצוי של פוטנציאל הצמיחה המשקית. בעידן ה-AI, באופן מיוחד, המשמעות היא שימור סביבה עסקית תחרותית בראיה גלובלית. לסביבה העסקית היבטים רבים הנוגעים למערכת המס והמשטר הפיסקלי.

בכלל זה יש לציין במיוחד:

(א) רגולציה ובירוקרטיה נוחים ובכללם משטר המס תחרותי וממשקי גביה נוחים ויעילים;

(ב) תשתיות מדינתיות תומכות צמיחה, שחלקן עשויות להיות נתמכות על ידי מערכת המס;

(ג) מסגרות תמיכה מדינתיות באמצעות מערכת המס במקרים של תועלת ציבורית מובהקת.

3. כיווני מדיניות

כפי שמשתקף גם בסקירת הספרות, קיימת הסכמה רחבה בקרב כלל המומחים והגורמים שהשיבו לקול הקורא כי רמת אי-הודאות לגבי קצב והיקף השפעות ה-AI גבוהה ביותר. לפיכך, נראה כי הדבר הנכון הוא **לקדם צעדי מדיניות המתאימים למנעד תרחישים רחב**, ובשלב זה אין מקום לאימוץ צעדי מדיניות בלתי הפיכים או כאלה המתאימים לתרחיש צר, בטרם התבהרות נוספת של תמונת המצב המשקית.

להלן סיכום מטרות המדיניות של הנוגעות למערכת המס וכיווני פעולה אל מולם

- 1. הגברת הודאות במשטר המיסוי** - מכיוון שקיימים תחומים שבהם השינויים הטכנולוגיים מעצימים את אי הודאות מיסויית, יש לפעול בהקדם האפשרי להבטחת הודאות לגביהן. בכלל זה, הבהרת סיווג והגדרת הכנסה מפעילות AI, הבהרת מנגנוני ניכוי מס במקור בפעילות מול חו"ל, קביעה והבהרה של שיעורי פחת מותאמים והבהרת תחולת חוקי עידוד השקעות הון על נכסים ופעילויות עתירות טכנולוגיה.
- 2. שימור בסיס המס** - לאור המשך הירידה הצפויה בבסיס המס שמקורו בעבודה, ועל רקע החשש מגידול (גם אם זמני) באבטלה ואף "אוטומציית יתר", נדרש חיזוק בסיס המס ממקורות אחרים שאינם עבודה. בכלל זה יש לשקול בחיוב העלאת שיעור המס על ההון שהשפעתו השלילית על השקעות מוגבלת. הדוגמא הבולטת היא מיסוי קרקעות פנויות והמשך תמרוץ חלוקת רווחים לא מחולקים. בנוסף, ככל הנדרש יש לשקול העדפה של מיסוי צריכה, ובכלל זה צריכת מוצרי יוקרה ואכיפת גביית מע"מ על שירותים דיגיטליים המסופקים מתושבי חוץ לצרכנים פרטיים (B2C).
- 3. שימור אטרקטיביות המשק הישראלי** - שימור ככל הניתן של מיסוי חברות שאינו גבוה מהמקובל בעולם (בפרט, בהלימה למסגרות פילר 2). יש להימנע לחלוטין ממיסוי ייעודי של צריכת תשומות AI, לרבות הימנעות ממס ייעודי על רובוטים/סוכני AI/מחשוב. בנוסף, יש לפעול לשימור האטרקטיביות של ישראל על ידי צעדים משלימים שאינם בהכרח נוגעים למערכת המס - סביבה עסקית נוחה, נגישות לתשתיות ברמה גבוהה, הון אנושי באיכות גבוהה.
- 4. מניעת הסטת הכנסה לחו"ל** - קידום והצטרפות למהלכים גלובליים חדשים, בדגש על פילר 1 ואמנות בינלאומית בנושא מס. בנוסף, מוצע לפעול להתייעלות אכיפתית בתחום המיסוי הבינלאומי, שתבטיח מניעת אבדן מסים. לבסוף, יש להתאים את מערכת המס לשימור רישום חברות וקניין רוחני בישראל (צוות בנושא זה פועל בימים אלה במשרד האוצר בשיתוף רשות החדשנות).
- 5. שימוש אפשרי במערכת המס להקצאת משאבים מוגבלים** - התאמת מערכת המס (ובפרט מערכת האגרות) יכולה, במקרים מסויימים, לסייע בהקצאה יעילה ותחרותית של משאבים מוגבלים הנוגעים לעולם ה-AI. דוגמא בולטת היא הקצאת משאבי אנרגיה וקרקע הקשורים לחוות שרתים, ויש מקום לבחון שימוש גם במערכת המס/אגרות (בנוסף למנגנונים אחרים) לטובת מטרה זו.