



חטיבת תכנון וכלכלה

מע"מ דיפרנציאלי: בחינה

שי דותן

איתמר פרחי

נטליה מירוניצ'ב

ד"ר עופר רז-דרור

סדרת מחקרי מדיניות

יוני 2023

תקציר מנהלים

במסמך זה אנו בוחנים את הפחתת שיעור המע"מ על מוצרים בסיסיים במטרה להתמודד עם יוקר המחיה. במילים אחרות, אנו בוחנים את שינוי שיטת המע"מ בישראל משיטת המע"מ האחיד, לשיטת המע"מ הדיפרנציאלי הנהוגה בארצות מפותחות רבות. מן הממצאים של עבודה זו עולה כי מעבר לשיטת מע"מ דיפרנציאלית יפגע במערכת המס, אינו יעילה להשגת מטרות המדיניות - עזרה לשכבות החלשות - ויביא לפגיעה כללית בציבור בישראל ולעליית יוקר המחיה.

להלן עיקרי הממצאים:

מצאנו כי מעבר למע"מ דיפרנציאלי אינו יעיל להפחתת יוקר המחיה לשכבות החלשות. אמנם שיעור ההוצאה על מזון מסך התצרוכת יורד עם הגידול בהכנסה, אך ההוצאה האבסולוטית על מזון עולה עם הגידול בהכנסה, ועל כן מרבית החיסכון בתשלום המע"מ יגיע למשקי הבית בעשירונים העליונים. בנוסף לכך, ידוע כי כמחצית מהפחתת המע"מ תתגלגל ליצרני המזון ולחברות השיווק. לפיכך, לפי אומדננו על כל שקל שיופחת מגביית המע"מ על מזון, רק 9 אגורות יגיעו לחמישון התחתון. כלומר, מתוך אובדן גבייה מוערך של 3.2 מיליארד ₪ בשנה, רק 270 מיליון ₪ בשנה יתווספו להכנסה הפנויה של משקי הבית בחמישון התחתון. קרי, הפחתה זו תביא לתוספת ממוצעת של 42 ₪ בלבד לחודש בהכנסה הפנויה של משק בית בחמישון התחתון.

לפיכך אנו ממליצים שלא לקדם מעבר למע"מ דיפרנציאלי, שכן כלי זה אינו יעיל כלל לטובת המטרה אותה הוא מבקש לקדם, וקיימים כלים רבים, יעילים יותר, מחוץ למערכת המס ובתוך מערכת המס, באמצעותם היה ניתן לשפר את מצב החלשים בחברה בהיקף דומה, במחיר נמוך יותר משמעותית.

מעבר לעלויות הישירות ולחוסר היעילות בהשגת מטרות המדיניות, למעבר למע"מ הדיפרנציאלי השלכות עקיפות שליליות חריפות על יעילות מערכת המע"מ. המחקרים הכלכליים שנערכו בתחום על ידי הגופים הכלכליים המקצועיים החשובים בעולם, מצאו כי שיטת המע"מ הדיפרנציאלי אינה יעילה בהקטנת הפערים בחברה, תפגע בעקרון ניטרליות המס, תעוות את שיקולי הצרכנים והקצאת המקורות במשק, תסבך את גביית המס ותגרום להתרחבות הכלכלה השחורה. לעומת זאת, העקרונות המומלצים לבניית שיטת מע"מ יעילה עולים בקנה אחד עם מאפייני שיטת המע"מ האחיד הקיימת בישראל.

אנו סבורים כי שבירת שיטת המע"מ האחיד תחל תהליך במסגרתו שיעור הולך וגדל של מוצרים ייכנסו תחת שיעורי המע"מ המוטבים, בין אם בחסות החוק ובין אם במעבר על החוק. מהאומדנים שלנו עולה כי כיום מערכת המע"מ בישראל יעילה יותר ממערכות המע"מ הדיפרנציאלי הנהוגות באירופה בכ-25%. מעבר לשיטת המע"מ הדיפרנציאלי יחל תהליך של

כרסום בגביית המע"מ בהיקף של 25-30 מיליארד ₪ בשנה. על מנת להתמודד עם הפחתה כה משמעותית בהכנסות המדינה, תידרש העלאה של שיעור המע"מ הסטטוטורי מ-17% כיום ל-20%-21%, בדומה לארצות אירופה. מהלך זה יביא לפגיעה משמעותית ורוחבית במשקי הבית בישראל, ויאיינן כל תועלת שאולי הייתה יכולה לצמוח ממהלך זה.

לסיכום, התועלות ממעבר למע"מ דיפרנציאלי נמוכות, הכלי הנבחר להשגת מטרות המדיניות אינו יעיל וקיימים כלים רבים טובים ממנו. בנוסף, המהלך יפגע ביעילותה של מערכת מס חשובה, באמצעותה אנו גובים כיום כ-30% מהכנסות מדינת ישראל.

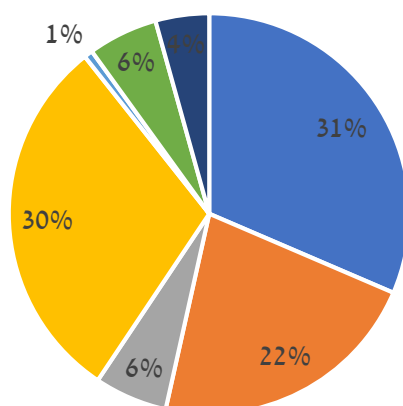
1. בישראל נהוגה שיטת המע"מ האחד

החל משנת 1976 נגבה בישראל מס ערך מוסף. שיטת המע"מ הנהוגה בישראל מבוססת על בסיס מס רחב ביותר ושיעור מס אחד. משמעות בסיס המס הרחב היא שכמעט לא קיימים מוצרים הנצרכים בישראל שאינם מחויבים בתשלום מע"מ. משמעות שיעור המס האחד היא שהמוצרים החייבים בתשלום מע"מ, מחויבים בתשלום אחד של 17%. השילוב של עקרון האחידות ובסיס המס הרחב מונע עיוותים במחירים היחסיים ומונע פגיעה בשיקולי תצרוכת הנובעים משיקולי מיסוי. כלומר, שיטת המע"מ בישראל מהווה שיטה בעלת רמת ניטרליות גבוהה - עקרון חשוב בבניית מערכת מיסוי.

חשוב להדגיש כי המע"מ הינו מס פיסקאלי. תפקידו העיקרי - להכניס כסף לקופת המדינה כדי לממן את הוצאות הממשלה. המע"מ בישראל הינו מקור הכנסה מרכזי - בשנת 2022 נגבה בישראל מס ערך מוסף בסך של כ-130 מיליארד ₪, שהם כ-30% מהכנסות המדינה שעמדו על 430 מיליארד ₪ בשנה זו. בעשרים השנים האחרונות, שיעורו נע בין 29%-34% מסך הכנסות המדינה.

בתרשים 1 להלן אנו מפרטים את מקורות גביית המס להכנסות המדינה בשנת 2022, ובתרשים 2 להלן אנו משרטטים את חלקו היחסי של המע"מ בהכנסות המדינה בשני העשורים האחרונים. מן התרשימים עולה חשיבותו ומרכזיותו של המע"מ כמס פיסקאלי המאפשר את פעילות הממשלה ומימונה.

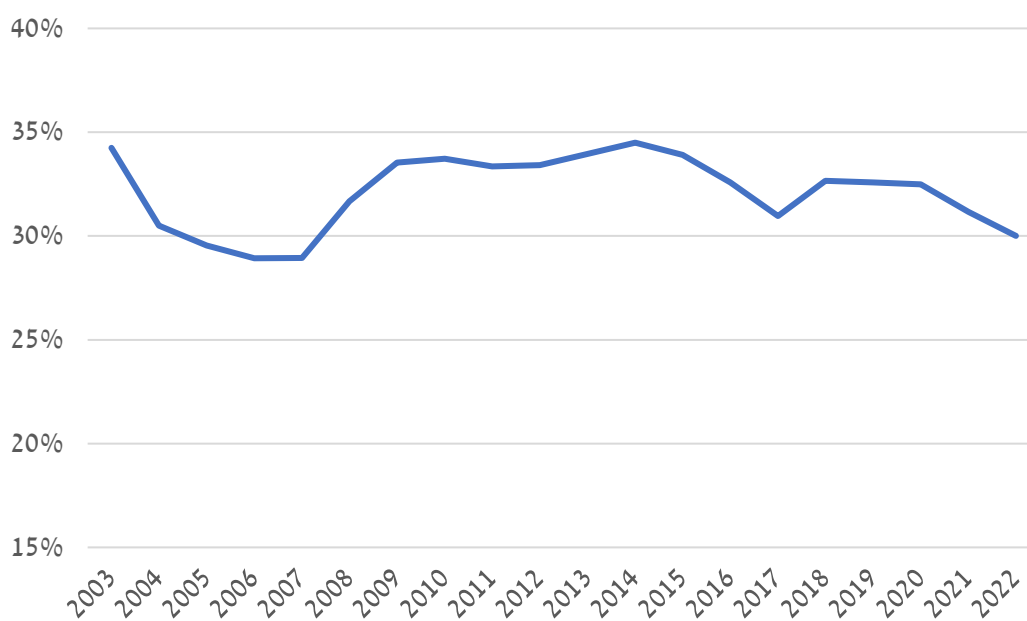
תרשים 1: התפלגות הכנסות המדינה לפי מקור מס, 2022



■ בלו דלק ■ מס קנייה ■ מכס ■ מע"מ ■ מיסוי מקרקעין ■ מס הכנסה ■ ניכויים

מקור: נתוני רשות המסים ועיבודי חטיבת תכנון וכלכלה.

תרשים 2: שיעור הכנסות ממע"מ (נטו) מסך הכנסות המדינה, 2003-2022

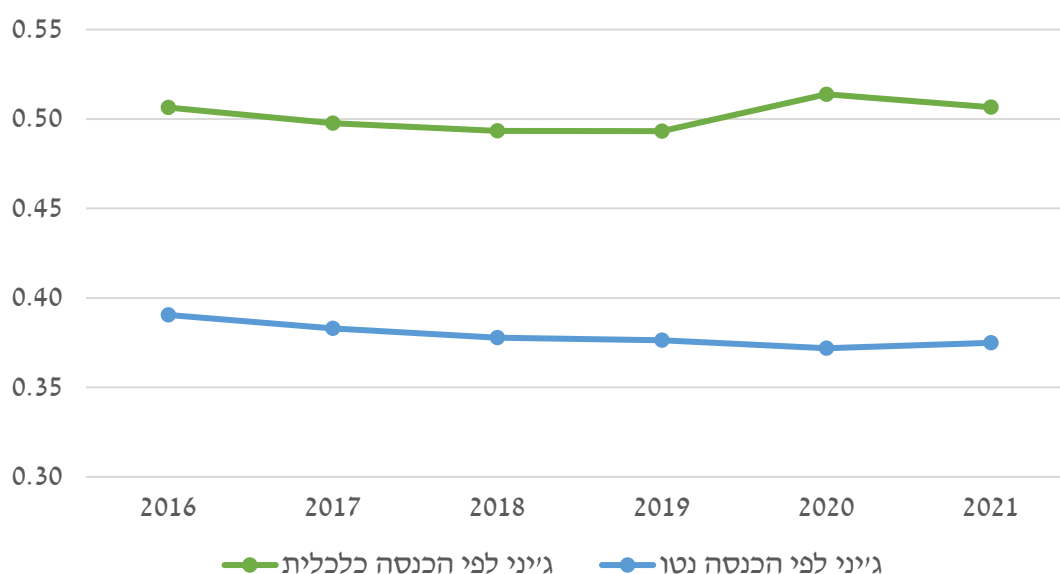


מקור: נתוני רשות המסים ועיבודי חטיבת תכנון וכלכלה.

מערכת המס אינה רק כלי שתכליתו פסקאלית בלבד - לממן את תקציב המדינה - אלא קיימים לה גם תפקידים חשובים נוספים. התפקיד החשוב מביניהם הוא היותה של מערכת המס אחד הכלים המשמעותיים ביותר לצמצום האי-שוויון בחברה. צמצום האי-שוויון נעשה במערכת המס

בעיקר על ידי מערך המסים הישירים – מס הכנסה, מס חברות, מס דיבידנד, מס רווחי הון, מס שבח ומס יסוף וכן על ידי מסים עקיפים המוטלים על רכבים, דירות ומוצרי יוקרה. כך למשל, בניכוי מס במקור (בעיקר ממשכורות שכירים), העשירונים 8-10 מהווים את מקור המס לכ-96% מהגבייה.¹ בתרשים 3 להלן אנו מפרטים את רמת מדד הג'יני בישראל לפני ואחרי פעולתה של מערכת המס, המפחיתה באופן ניכר את רמתו של מדד הג'יני. כך בישראל בשנת 2021 עמד מדד הג'יני לפי הכנסה כלכלית (לפני מסים והעברות) על 0.507 ולפי הכנסה נטו (לאחר מסים והעברות) על 0.375.

תרשים 3: מדד ג'יני בישראל, לפני ואחרי מסים והעברות, 2016-2021



מקור: נתוני הביטוח הלאומי.

יתרה מכך, חשוב לזכור כי תשלומי העברה כגון קצבאות, סבסוד שירותים לאזרח כפונקציה של מבחני הכנסה (כדוגמת סבסוד מעונות יום), מס הכנסה שלילי וכד', ממומנים מתוך הכנסות ממסים. כאן התפקיד הפיסקאלי של מע"מ בא לידי ביטוי מרכזי ביצירת מקור מימון למדיניות הרווחה והחלוקה מחדש.

כלומר, מערכת המס בישראל מקטינה באופן ניכר את רמת האי-שוויון במשק הישראלי בכך שהיא גובה שיעור גבוה יותר מהכנסתו של אדם ככל שהכנסתו גבוהה יותר. ככל שמטרת קובעי המדיניות תהיה לצמצם את האי-שוויון בחברה הישראלית, הרי שמע"מ אינו הכלי הנכון לקידום מטרה זו, ויש להשתמש בכלי מדיניות מחוץ למערכת המס כגון מערכות החינוך, הבריאות והרווחה וכו', או לחילופין, באמצעות מסים ישירים כגון מס הכנסה ומס הכנסה שלילי.

¹ נתוני רשות המסים.

2. באירופה נהוגה שיטת המע"מ הדיפרנציאלי

שיטת הגבייה הנהוגה בישראל של מע"מ בשיעור אחיד, אינה שיטה גביית המע"מ הנפוצה ביותר. בארצות מפותחות רבות קיימת שיטת הגבייה של מס ערך מוסף בשיעורים שונים ("מע"מ דיפרנציאלי"). כך למשל, במדינות האיחוד האירופי, המאופיינות בדומה לישראל בשימוש במע"מ כמקור פסקאלי מרכזי, מונהגת שיטת המע"מ הדיפרנציאלי. לפי שיטה זו, מוטל מע"מ בשיעורים שונים על קבוצות מוצרים שונות, בהתאם לשיקולים רבים - מאקרו ומיקרו כלכליים כאחד.

בלוח 1 להלן אנו מפרטים, למוצרים נבחרים, את שיעורי המע"מ השונים במדיניות נבחרות באיחוד האירופי, למול שיעור המע"מ הסטטוטורי. מן הנתונים עולה כי בשיטת המע"מ הדיפרנציאלי משתמשים על מנת להקל במחירים של מוצרים מועדפים מסוימים על ידי הפחתת שיעור המע"מ עליהם. עוד עולה כי במקביל לשיעורי המע"מ המופחתים באיחוד האירופי, נקבעו שיעורי מע"מ סטטוטורי גבוהים יותר על יתר המוצרים. כלומר, ניתן לומר במידה רבה כי על מנת ל"ממן" את שיעורי המע"מ המופחתים על מוצרים נבחרים, נדרש להטיל שיעורי מע"מ גבוהים יחסית על רוב המוצרים הנצרכים.

עוד נציין כי בדנמרק, אחד המשקים המובילים באיחוד האירופי במדדים רבים, קיימת שיטת מע"מ אחיד בדומה לישראל (בשיעור מס גבוה יותר משמעותית).

לוח 1: שיעורי מע"מ (מצרכים נבחרים)

מדינות נבחרות, באחוזים, 2020

מדינה	מע"מ סטטוטורי	מזון	ספרים	תרופות	ציד רפואי לנכים
אוסטריה	20	10	10	10	-
בלגיה	21	6/12	6	6	0/6
צ'כיה	21	10/15	10/15	10/15	15
אסטוניה	20	-	9	9	9
פינלנד	24	14	10	10	-
דנמרק	25				
צרפת	20	5.5/10	5.5	2.1	5.5
גרמניה	19	7	7	-	7
יוון	24	13	6	6/13	13
הונגריה	27	5/18/27	5	5	5/27
איסלנד	24	11	11	-	-
אירלנד	23	0/4.8/13.	0	-	-
איטליה	22	4/5/10	4	4/10	4/5
הולנד	21	9	9	9	9

-	-	0	15	25	נורבגיה
4	4/10	4	4/10	21	ספרד
0	0/5	0	0	20	בריטניה

מקור: נתוני ה-OECD.²

3. גורמים המקצוע הבינלאומיים תומכים במע"מ אחיד ומתנגדים למע"מ

דיפרנציאלי

חשוב להדגיש כי על אף שבמרבית המדינות המפותחות נהוגה שיטת המע"מ הדיפרנציאלי, גורמי המקצוע הכלכליים העולמיים תומכים בעקרונות עליהם מבוססת שיטת המע"מ בישראל, ממליצים על שיטת המע"מ האחיד כשיטת גביה מועדפת ומוצאים פגמים רבים בשיטת המע"מ הדיפרנציאלי.

כך, ארגון ה-OECD פרסם לאחרונה נייר עמדה ובו קווים מנחים לשיפור מערכת המע"מ במדינות החברות בארגון, תוך הדגשה של חשיבות עיקרון הניטרליות לגביית מס אמת (הקיים במע"מ האחיד ושמופר במע"מ הדיפרנציאלי). זאת מתוך מטרה להבטיח את יעילותה של מערכת המע"מ.³

להלן העקרונות המרכזיים:

1. ניטרליות המס מושגת באמצעות שיטת השלבים; כל עסק משלם על הערך המוסף שעסקו הפיק, כאשר הוא משלם מע"מ בעבור כל תשומה אותה הוא רוכש. הוא רשאי לקזז אחת לתקופה מוגדרת בחוק, וגובה מע"מ בעבור כל עסקה שהוא מבצע אל מול לקוחותיו. המשמעות היא, שבסופו של דבר המע"מ מתגלגל בין העוסקים עד למיסויו של הצרכן הסופי. כך, נטל המס מושת על הצרכן הסופי ולא על העוסקים בשרשרת.
2. עסקים בנסיבות דומות המבצעים עסקאות במוצרים דומים יהיו כפופים לשיעורי מס זהים, ללא קשר לאופי אספקת המוצר, מספר העסקאות בשרשרת העוסקים, מספר הסוכנים המעורבים בעסקה או האמצעי הטכני בו סופקה הסחורה.
3. כללי מע"מ יעוצבו בדרך שלא ישפיעו או יעוותו את השיקולים העסקיים. כך למשל, רצוי שחוקי מע"מ לא ישפיעו על עוסקים לאמץ דרך פעולה משפטית ספציפית בפעילותם.

² OECD (2020), *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/152def2d-en>.

³ <https://www.oecd.org/ctp/international-vat-gst-guidelines-9789264271401-en.htm>

4. בנוסף, כבסיס יציב לעיקרון הניטרליות, על חוקי מע"מ להיות נגישים, שקופים ועקביים.

כלומר, נייר עמדה זה תומך בעקרונות עליהם מבוססת שיטת המע"מ בישראל.

נייר עמדה נוסף של ארגון ה-OECD, מנתח באופן מעמיק את הסוגיה של המע"מ הדיפרנציאלי ומסביר מדוע הנהגת מע"מ דיפרנציאלי לא תגרום להקטנת הפערים בחברה, תפגע בעיקרון הניטרליות, תעוות את שיקולי הצרכן, תסבך את גביית המס ותגרום להתרחבות הכלכלה השחורה:

"This Report suggests, in particular, that VAT preferential treatments (including rate differentiation) are generally not well targeted to those in need, distort consumer choice, and impose additional administrative and compliance costs (related to the need of drawing borderlines between standard and reduced rate goods and services)".⁴

מנייר העמדה עולה כי בפועל, שיטת המע"מ הדיפרנציאלי לא תצליח לשפר את הרווחה הכלכלית. יתרה מכך, ככל שיש מוצרים ספציפיים שאכן כדאי לייצר להם דיפרנציאציה, הרי שמערכת המע"מ אינה הכלי הנכון לכך וכדאי להשתמש במסי קנייה או בסובסידיות להשגת מטרות המדיניות.

"In practice, the information required about consumers' behavior needed to operate a differential tax regime that improves (rather than worsens) economic welfare is so extensive as to make such regimes impracticable.

Moreover, the few goods for which differential taxation can be justified are probably best dealt with by special excise taxes or direct subsidies rather than by a multi-rate VAT system."⁵

עבודה עדכנית יותר של ה-OECD מנתחת בין היתר את השינוי במדיניות המע"מ בעולם בעקבות מגיפה הקורונה, מדיניות אשר לרוב הרחיבה את מגמת הדיפרנציאליות של מערכת המס, במיוחד בכל הנוגע לשירותים ואביזרים רפואיים וזאת כאמצעי לסייע במאבק במגיפה.⁶ עבודה זו למעשה קובעת כי (ההדגשות אינן במקור):

"A major reason for the application of reduced rates is the promotion of equity. Countries generally consider it desirable to alleviate the VAT burden on necessity goods and services (e.g. food, water), which typically form a larger share of

⁴ OECD (2010), *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*, OECD Tax Policy Studies, No. 19.

⁵ OECD (2010), *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*, OECD Tax Policy Studies, No. 19.

⁶ <https://www.oecd.org/ctp/consumption-tax-trends-19990979.htm>

expenditure of lower income households by taxing them at a preferential VAT rate ... Evidence suggests that exemptions and reduced VAT rates are not an effective way of achieving such objectives (OECD/KIPF, 2014[2]) and can be even regressive in some instances."

כלומר, גם הניסיון שנצבר בשנים האחרונות כתוצאה ממשבר הקורונה מראה כי שיטת המע"מ הדיפרנציאלי אינה כלי טוב לקידום שוויון בחברה, ואף יכולה להיות רגרסיבית למטרות המדיניות.

סוגיית השפעת המע"מ על האי-שוויון זכתה גם להתייחסות מפורשת בדו"ח **הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג)** שהוקמה בשנת 2011 בעקבות המחאה החברתית, ובה נבחנה מערכת המס בכללותה.⁷ בפרק העוסק במע"מ, מצוין כלהלן (ההדגשות אינן במקור):

"לכאורה, הפחתת מע"מ היא צעד פרוגרסיבי מכיוון שמשקי בית בעלי הכנסות נמוכות מוציאים שיעור גבוה יותר מהכנסתם על צריכה, בהשוואה למשקי בית מהעשירונים העליונים. עם זאת, בבחינה מעמיקה יותר מתברר כי מע"מ איננו מס רגרסיבי אלא בקירוב ניטרלי להכנסות. כמו-כן, מהנסיון המצטבר עולה כי הפחתה של נקודת אחוז במע"מ מביאה לירידת מחירים של כ-0.4 נקודת אחוז, כלומר פחות ממחצית מהפחתת המע"מ מתגלגלת אל הצרכן. למעלה ממחצית ההפחתה נותרת בידי בעלי החברות והסוחרים, שרובם המכריע מצוי בשכבות ההכנסה הגבוהות. יתר על כן, סך הצריכה של השכבות הגבוהות גבוה מזה של משקי הבית בשכבות הנמוכות וכתוצאה מכך הן ייהנו מנתח גדול יותר מסך ההפחתה. על פי חישובי בנק ישראל למעלה מ-40% מהפחתת המע"מ שתתגלגל להפחתת מחירים תגיע לשלושת העשירונים העליונים."

בדומה, ממחקר ה-OECD על מערכת המס בצרפת, עלה כי שיטת המע"מ אינה שיטה טובה לטיפול באי-שוויון ובסוגיות של "חלוקה מחדש" (Redistribution). ממסקנותיהם עולה כי עדיף לטפל בסוגיות אלה באמצעי מיסוי אחרים ולא באמצעות מע"מ, ועל כן ההמלצה המקצועית הייתה לבטל את שיעורי המע"מ המופחתים (ההדגשות אינן במקור).⁸

"Empirical observations show that in France, rich households benefit from those rates to a much larger extent than poor households ... In addition, many reduced rates are directly targeted at wealthy people ... Micro simulations carried out for France show that reduced rates generate only a small amount of redistribution. Distributional objectives could be achieved more cost efficiently by considering the tax system as a

⁷ ראו פרסום הדו"ח באינטרנט: <http://hidavrut.gov.il/content/4203>

⁸<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k487n4jqg5-en.pdf?expires=1660466456&id=id&accname=guest&checksum=A13D8EED50ACE6B8926066AC8CC1B3D3>.

whole rather than VAT in isolation. Therefore, reduced VAT rates should be eliminated."

לסיכום, הניסיון הנרחב בשימוש במע"מ דיפרנציאלי והמחקר העשיר בתחום, תומכים בשיטת מס של מע"מ אחיד השומרת על ניטרליות מיסויית ומסיקים כי רמת יעילותה גבוהה. המחקר במפורש אינו תומך בשיעורי מע"מ מופחתים ובשיטת המע"מ הדיפרנציאלי ואף ממליץ על ביטולה. המחקר העלה כי שיטת המע"מ הדיפרנציאלי איננה יעילה, לא מצליחה להשיג את המטרות שלשמה הוקמה ופוגעת ביעילות הכללית של מערכת המע"מ.

4. המע"מ הדיפרנציאלי אינו יעיל בתמיכה בשכבות החלשות

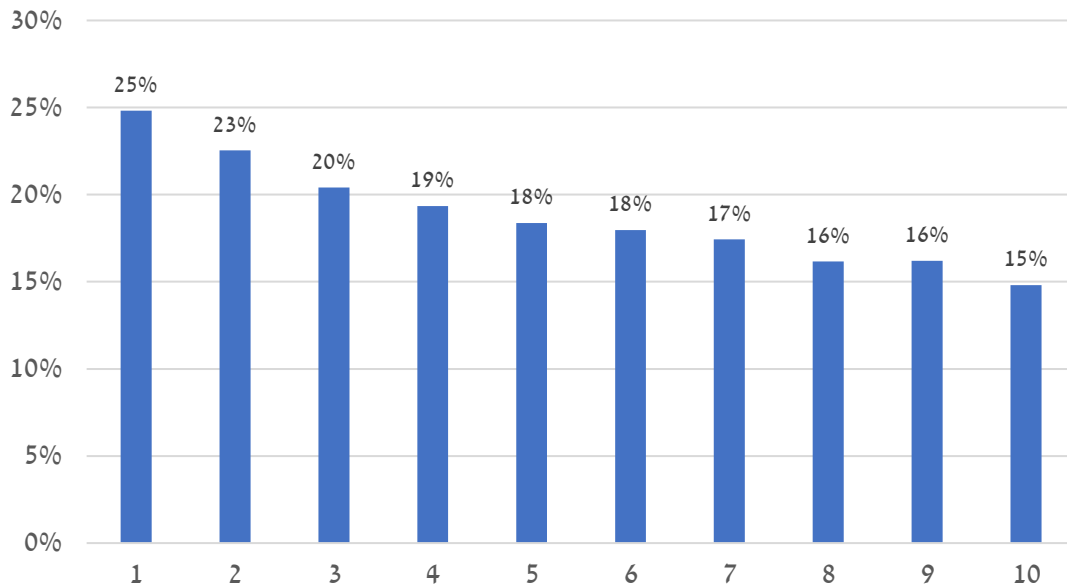
כאמור לעיל, נמצא כי שיטת המע"מ הדיפרנציאלי אינה יעילה לצמצום האי-שוויון ובתמיכה בשכבות החלשות. אנו נציג להלן נתונים המעידים על הפגמים בשימוש בשיטת המע"מ הדיפרנציאלי להקלה ביוקר המחיה על השכבות החלשות בחברה, ועל הפגיעה הממשית שתגרם למערכת המע"מ בכללותה ולהכנסות המדינה.

בפרק זה אנו בוחנים את ההשפעה של הפחתת שיעור המע"מ על מוצרי מזון בסיסיים מ-17% ל-8%. המצדדים במעבר למע"מ דיפרנציאלי טוענים כי הפחתת המע"מ על מזון תיטיב עם השכבות החלשות בחברה, מכיוון שהן צורכות את מרבית הכנסתן, ומשקל הוצאה על מזון אצלן כאחוז מסך הוצאה לתצרוכת, גבוה באופן בולט מהעשירונים העליונים.

בתרשים 4 להלן, אנו מפרטים את שיעור הוצאה על מזון מסך התצרוכת, לפי עשירונים. ואכן, מן הנתונים עולה כי ככל שהכנסת משק הבית נמוכה יותר, כך שיעור הוצאה על מזון מסך התצרוכת עולה. בעוד הוצאות על מזון מהוות 25% מסך הוצאות לעשירון הראשון, הן מהוות רק 15% לעשירון העשירי.

תרשים 4: שיעור הוצאה על מזון מסך התצרוכת

לפי עשירונים, 2019

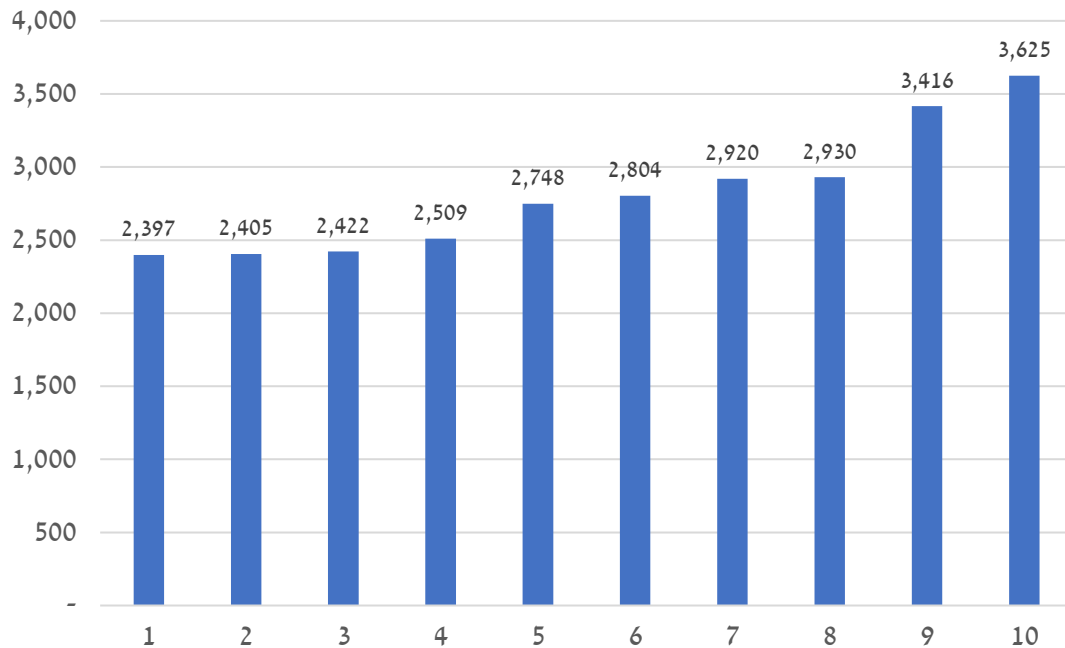


מקור: סקר הוצאות משקי הבית, הלמ"ס. עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המסים.

לעומת זאת, בתרשים 5 להלן אנו מציגים את סך ההוצאה הממוצעת לחודש של משק בית על מזון לשנת 2019. מן הנתונים עולה כי מזון הוא מוצר נורמלי וככל שהכנסת משק הבית עולה, כך עולה ההוצאה האבסולוטית על מזון. כך, בעוד משק הבית בעשירון הראשון מוציא כ-2,400 ₪ בחודש על מזון, משק הבית בעשירון העשירי מוציא כ-50% יותר – כ-3,600 ₪ בחודש.

תרשים 5: הוצאה ממוצעת על מזון למשק בית (כולל פירות וירקות)

ש"ח לחודש, לפי עשירונים, 2019



מקור: סקר הוצאות משקי הבית, הלמ"ס. עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המסים.

כלומר, במספרים אבסולוטיים, ההוצאה על מזון (ובדומה גם על חשמל ומוצרים בסיסיים אחרים) גבוהה הרבה יותר בקרב השכבות המבוססות. לפיכך, במוצרי מזון, על כל 1 ש"ח שיועבר באמצעות הפחתת המע"מ לעשירון התחתון, יועברו 1.5 ש"ח לעשירון העליון. לפיכך, המעבר לשיטת המע"מ הדיפרנציאלי, שלכאורה אמור להיטיב עם האוכלוסיות החלשות, מסייע לאוכלוסיות החזקות בהטבות שסכומן גבוה יותר ובכך למעשה מחטיא את המטרה.

זו אינה מדיניות ממוקדת או מוצלחת בהפחתת יוקר המחיה לשכבות החלשות.

כך לדוגמה, גביית המע"מ על מוצרי מזון בסיסיים עמדה בשנת 2019 על כ-6 מיליארד ש"ח.⁹ לפיכך, כתוצאה מהכנסת שיעור מע"מ מופחת על מוצרי מזון בסיסיים ותחת הנחה של גמישות ביקוש אפס (היקף מוצרי המזון הנרכשים לא ישתנה כתוצאה מהפחתת המס), יפחת היקף הגביה בכ-3.2 מיליארד ש"ח (כתוצאה מהפחתת שיעור המע"מ מ-17% ל-8%). כאמור לעיל, לפי הערכות כמחצית מהפחתת המס תגולגל ליצרנים ורק כ-1.6 מיליארד ש"ח יגולגלו לצרכני המזון.

נניח לשם החישוב כי מטרת המדיניות היא לעזור לחמישון התחתון (עשירונים 1-2) בהפחתת יוקר המחיה. מכיוון שהיקף רכישות המזון של החמישון התחתון עומד על כ-17% מסך רכישות המזון (ראו תרשים 5 לעיל), הרי שרק כ-270 מיליון ש"ח מתוך 3.2 מיליארד ש"ח יתגלגל לצרכנים

⁹ כולל בשר ועופות (2.9 מיליארד ש"ח), סוכר (0.57 מיליארד ש"ח), שמן (0.25 מיליארד ש"ח), לחם ומוצריו (0.67 מיליארד ש"ח), חלב ומוצריו וביצים (1.6 מיליארד ש"ח).

אלה. כלומר, בקירוב, על כל שקל הפחתת מסים המגולמת במעבר למע"מ דיפרנציאלי, רק 9 אגורות יגיעו ליעדן, ו-91 אגורות יגיעו למקומות אחרים, מבוססים יותר.

לפיכך, המע"מ הדיפרנציאלי ככלי מדיניות להפחתת יוקר המחיה לשכבות החלשות הוא כלי לא יעיל, לא אפקטיבי, ואין שום היגיון להשתמש בו לטובת תכלית זו.

יתרה מכך, קיימים כלי מדיניות טובים יותר משמעותית על מנת לעזור לחלשים בחברה. גביית המע"מ על מוצרי מזון בסיסיים עומדת על כ-1.0 מיליארד ₪ בשנה לחמישון התחתון (17% מ-6 מיליארד ₪) או 85 מיליון ₪ לחודש. הפחתה ל-8% תפחית גביה בכ-45 מיליון ₪ לחודש. מתוכם כחצי יתגלגלו ליצרני המזון ורשתות השיווק. לפיכך העזרה לשכבות החלשות תעמוד על כ-23 מיליון ₪ לחודש לכלל החמישון התחתון או כ-42 ₪ בלבד במוצע למשק בית בחמישון זה לחודש.

כלומר, הממשלה יכולה באמצעות 42 ₪ לחודש למשק בית בחמישון התחתון (סך שנתי של כ-270 מיליון ₪, פחות מפרומיל מהכנסות המדינה) להשוות את התרומה של המע"מ הדיפרנציאלי – ללא פגיעה חריפה בכלי מיסוי יעיל האחראי על כמעט 30% מהכנסות המדינה. זאת באמצעות מספר רב של כלים: סובסידיה ישירה, סובסידיה של מוצרי יסוד, הפחתת תשלומים ועוד.

5. המע"מ הדיפרנציאלי יפגע ביעילות מערך המע"מ

אחת הבעיות הקשות בקביעת שיעור מס דיפרנציאלי על מוצרי מזון היא בעיית הגבייה והאכיפה. לבעייה זו עלות תקציבית ניכרת. במידה ותתקבל ההחלטה להעניק הטבת מע"מ בשיעור מופחת עבור צריכת מוצרי מזון או מוצר אחר שיוגדר כבסיסי וראוי להטבה, יהיו לכך מספר השלכות קשות על גביית המסים העקיפים והכנסות המדינה. ההשלכות הברורות ביותר הן השלכות ישירות, אך לא פחות חשובות, הן ההשפעות העקיפות כתוצאה מגידול בתמרוני מס והתפוררות בבסיס המס כתוצאה מדרישות לפטורים נוספים, וכן עלויות נוספות בגין הגביה, האכיפה וסרבול מערכת ניהול החשבונות והדיווח. להלן מספר נקודות מרכזיות בהיבט זה:

א. מע"מ הינו מס עקיף המוטל על כלל המוצרים והשירותים ועל כל הצרכנים במשק. פשטותו ויעילותו של חוק מע"מ באה לידי ביטוי בכך שנשמר עקרון אחידות המס. עקרונות אלו ומדיניות המע"מ בישראל זכו בין היתר להערכה של קרן המטבע העולמית והבנק העולמי.

מע"מ בשיעורים דיפרנציאליים על מוצרי מזון בסיסיים, יוביל בהכרח לתמרון בין רכיבי המע"מ השונים. בשיטת המע"מ הדיפרנציאלי נוצרים חיכוכים בין העוסקים לרשויות

המס ביחס לסיווג המוצרים לצורך קביעת שיעור המע"מ המוטל עליהם, ואף נפתח צוהר לפעילויות לא חוקיות בתחום.

ב. קביעת שיעור מס מופחת למוצרי מזון, למשל, יצריך פיקוח ומעקב אחר הטובין בעלי שיעור המע"מ המופחת מצד רשות המסים, דבר שהוא לא רק בלתי אפשרי במגבלות כוח האדם של רשות המסים, אלא שעלותו כה גבוהה (בין אם על רשות המסים ובין אם על הנישומים בחובות דיווח דרקוניות) עד כי כלל לא ברור האם יש לכך הצדקה כלכלית. זוהי אחת מהסיבות המרכזיות למדיניות צמצום הפטורים ושיעורי האפס הקיימת במע"מ.

ג. מן הניסיון הנלמד עולה, כי מתן שיעור מס מופחת למוצרים מסוימים ייצור אפליה לעומת מוצרים אחרים ויביא לפריצת סכר ולגל בקשות לפטורים ושיעורי מס מופחתים מצד סקטורים אחרים במשק המעוניינים להיטיב עם אוכלוסייה מסוימת. זאת באמצעות קביעת שיעור מס מופחת על מוצרים נוספים/אוכלוסיות נוספות.

מובן שקביעת מע"מ בשיעור דיפרנציאלי על מוצרי מזון תחריף את הבעיה בשל התחלופה הגבוהה בין מוצרי מזון. כך לדוגמה תתעורר השאלה מדוע רק הלחם האחיד זוכה למע"מ מופחת, ולא גם למשל דגנים טבעיים, המהווים מוצר איכותי ובריא יותר.

ד. בעיית אכיפה דומיננטית נוספת, כתוצאה מהנהגת שיעור מע"מ דיפרנציאלי על מוצרי מזון למשל, היא אובדן נתונים המשמשים השוואה בין זרועות המסים השונות, קרי מע"מ ומס הכנסה. מן הניסיון הנלמד באילת, בו קיים אזור סחר חופשי הפטור ממע"מ, קיימת בעיה ממשית כתוצאה מאי היכולת לערוך השוואה בין מחזורי העוסקים והגבייה המדווחת למע"מ לבין הנתונים המדווחים למס הכנסה. אובדן זה בא לידי ביטוי ביכולת אכיפה ירודה ביחס לשאר אזורי הארץ.

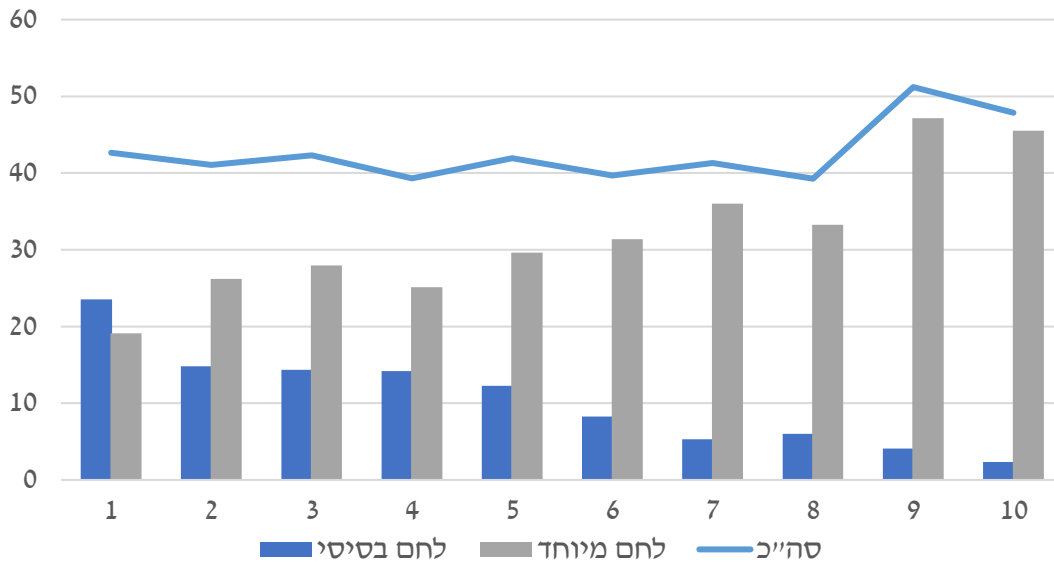
ה. פטור שכזה ייצר סרבול במערכת ניהול חשבונות מערך הדיווח, מצד העוסקים, ובמערכת קליטת הדיווחים מצד רשות המסים.

אובדן ההכנסות העקיף הנובע מן המעבר לשיעור מס דיפרנציאלי על מוצרי מזון, עלול להסתכם במיליארדי שקלים נוספים, מעל ומעבר לכל תועלת שיכולה להיווצר מהמהלך. ובכלל זה, כלל העלויות למערכת המס כתוצאה מהפטור האמור – תכנוני מס, קשיי אכיפה, זליגה למוצרים נוספים, עלויות כח אדם ועוד.

ניתן להמחיש את חוסר היעילות של מע"מ דיפרנציאלי בעניין ההטבות לשכבות החלשות בדוגמאות הפרטניות הבאות: (א) תצרוכת של לחם, בחלוקה ללחם "פשוט" אחיד ופרוס, ולחם בוטיק (תרשים 6). (ב) תצרוכת של כרוב לעומת תצרוכת של אבוקדו – שניהם מקטגוריית פירות וירקות טריים הזוכים כיום למע"מ בשיעור אפס (תרשים 7).

מן התרשימים עולה כי מאפייני הצריכה של מוצרים קרובים אלה הם מאוד שונים בין העשירונים. מבחינה תפעולית אין יכולת ממשית לבצע הפרדה בין מוצרים כה קרובים בהגדרתם, ועל כן הטבת המע"מ הופכת בחלקה, לסבסוד התצרוכת של המעמד המבוסס במוצרים שאינם מוצרי בסיס וחלקם אף מוצרי מותרות.

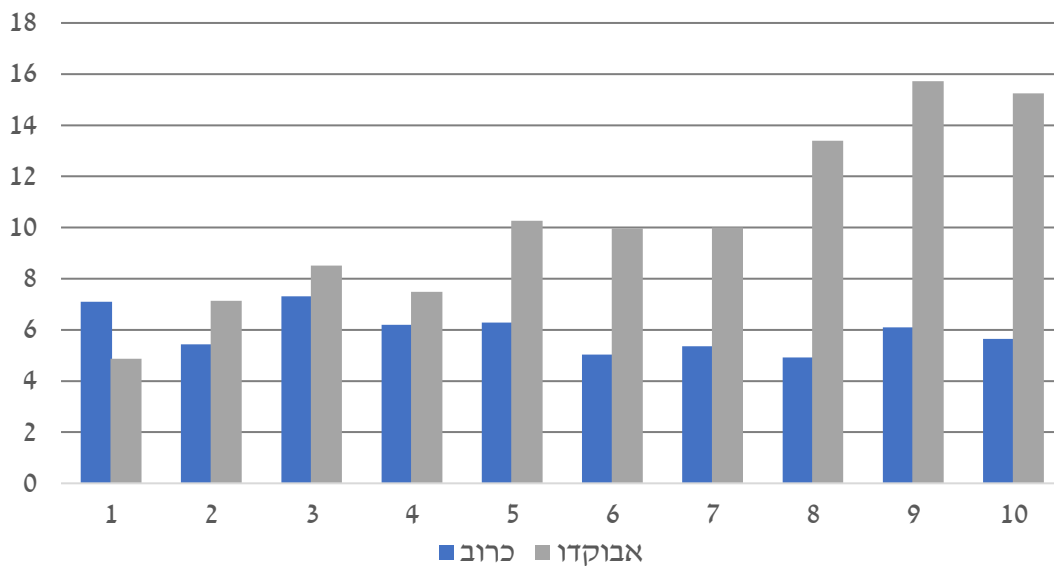
תרשים 6: הוצאה ממוצעת על לחם לסוגיו למשק בית



ש"ח לחודש, לפי עשירונים, 2019

מקור: סקר הוצאות משקי הבית, למ"ס. עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המסים.

תרשים 7: הוצאה ממוצעת על כרוב ואבוקדו למשק בית



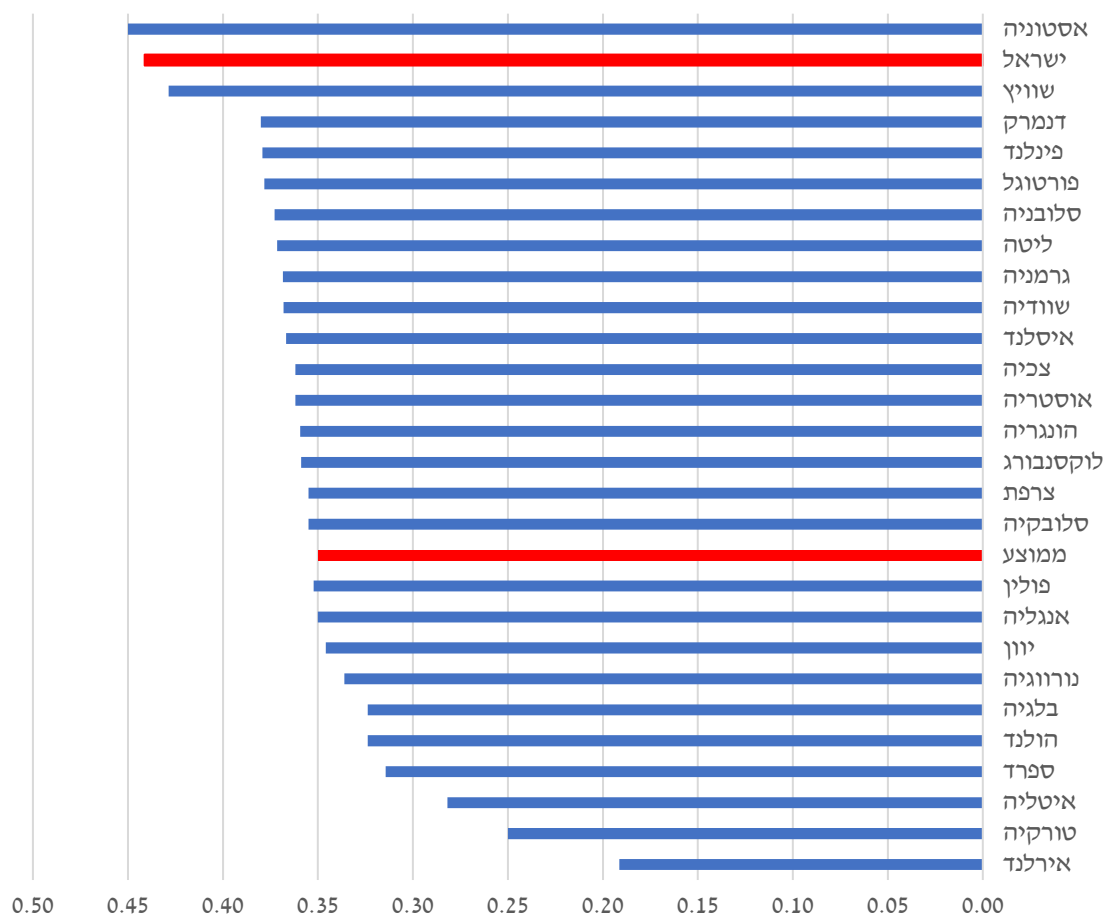
ש"ח לחודש, לפי עשירונים, 2019

מקור: סקר הוצאות משקי הבית, למ"ס. עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המסים.

על מנת להבין את סדרי הגודל והמשמעות של פגיעה ביעילות מערכת המע"מ בישראל, אנו מפרטים בתרשים 8 להלן את מיקומה של ישראל במדד יעילות מערכת המע"מ שיצרנו. המדד שיצרנו מבטא את היחס בין שיעור גביית המע"מ מהתמ"ג (במונה) לבין שיעור המע"מ הסטטורי (במכנה) בכל מדינה. כלומר, הוא מבטא בממוצע כמה כסף נגבה (באחוזים מן התוצר) לכל אחוז מע"מ סטטורי. נצפה שככל שמערכת המע"מ במדינה מסוימת היא יעילה יותר, עלייה של נקודת אחוז אחת בשיעור המע"מ הסטטטורי תביא לעלייה גבוהה יותר בגבייה לעומת מדינה בעלת מערכת מע"מ פחות יעילה.

מן הנתונים עולה הרמה הגבוהה של יעילות מערכת המע"מ בישראל. ישראל נמצאת במדד זה במקום ה-2 מתוך 28 מדינות אירופאיות שנבחנו, ובמרחק לא גדול מהמקום הראשון (ניתן לראות שגם דנמרק, המנהיגה מדיניות מע"מ אחידה כמו בישראל, נמצאת גם היא בהובלת המדד). כאשר אנו בוחנים את היעילות הממוצעת של המדינות שנבחנו, **המערכת הישראלית יעילה יותר בכ-25% מהממוצע**. ישראל עומדת על גביה של 0.44 אחוז תוצר לכל נקודת אחוז מע"מ סטטטורי, בעוד הממוצע האירופי עומד על גביה של 0.35 אחוז תוצר לכל נקודת אחוז מע"מ סטטטורי.

תרשים 8: יעילות מערכות המע"מ במדינות אירופה ובישראל



מקור: נתוני ה-OECD ועיבודי חטיבת תכנון וכלכלה, רשות המסים.

אנו סבורים כי מעבר לשיטת מע"מ דיפרנציאלי תחל תהליך של פגיעה ביעילות מערכת המע"מ הישראלית, ואנו אומדים את היקף הפגיעה הפוטנציאלי בכ-25-30 מיליארד ₪ בגביית המע"מ השנתית (ירידה של כ-20% ביעילות המערכת, בהתבסס על הממוצע האירופי אשר מורכב כאמור ברובו ממדינות עם שיטת מע"מ דיפרנציאלי). בהתאם לכך ועל מנת לצמצם את הירידה החדה החזויה בגביית המע"מ, סביר כי יתרחש במקביל תהליך של העלאת שיעורי המע"מ הסטטוטוריים בישראל. כיום, נקודת אחוז גביית מע"מ בממוצע עומדת על כ-7.5 מיליארד ₪. אנו סבורים כי הכנסתו של המע"מ הדיפרנציאלי תחל תהליך של עליית שיעור המע"מ הסטטוטורי בישראל לאזור ה-20%-21%, בדומה למדינות אירופה, על מנת לחפות על הירידה ביעילות הגבייה.

מכאן גם הערכתנו כי מעבר לשיטת המע"מ הדיפרנציאלי לא תתרום להקלה ביוקר המחיה, אלא להיפך, בעקבות הפגיעה ביעילות מערכת המע"מ יידרשו שינויים מחיקי לכת ברמת

המס (עלייה של 3-4 נקודות אחוז במע"מ) שיביאו לעלייה ביוקר המחיייה בישראל ולהכבדה על כלל הציבור.