

ירושלים, יולי 2008

הצעה להפחתת מע"מ על מוצרים נבחרים – בחינת חלופות, יתרונות וחסרונות¹

תמצית

המע"מ הוא מס רגרסיבי באופיו ולכן הפחתתו משפיעה באופן פרוגרסיבי על מערכת המיסוי. עם זאת בראייה ישראלית כלל משקית, הפחתת המע"מ ללא תיקון מקביל במיסוי הישיר עשויה להוביל להפסד הכנסות ממיסים, אשר יביא לצעדים שבסופו של דבר יקטינו את השוויון בחלוקת ההכנסות במשק.

דיפרנציאליות במע"מ היא כלי נפוץ למדי במדינות אירופה. שימוש מוגבר בדיפרנציאליות מחלישה את אחד היתרונות הבולטים של המיסוי העקיף – יעילות הגביה. לדיפרנציאליות יש הצדקה רבה כשמטרתה לעודד שינוי בהקצאת המשאבים של רבב הציבור לטובת התנהגות מסוימת בתצרוכת. ככל שמטרתה סלקטיבית יותר, כגון הזלת הוצאה על מוצר בסיסי לאוכלוסייה החלשה. ההשפעה אכן קיימת אך מיקוד הכלי חלש בהשוואה לכלים אחרים קיימים כגון המיסוי הישיר או תשלומי ההעברה. אלה עדיפים לאין ערוך על שיטת המע"מ הדיפרנציאלית. יתרה מזו עלול השימוש המוגזם במע"מ דיפרנציאלי להוביל בסופו של דבר להגברת הלחץ לקיצוץ הוצאה החברתית בשל הירידה מהכנסות ממיסים – תוצאה שהיא בוודאי הפוכה לכוונה הראשונית.

סימולציה שנערכה לגבי השפעת ביטול המע"מ על מוצרי מזון ואחזקת הדירה (חשמל, מים ודלק לחימום) מעלה כי צעד כזה אמנם יקטין את הוצאה של החמישון התחתון בכ-50 ש"ח לנפש לחדש (כ-7% מהכנסתו המשפחתית הפנויה), לעומת הקטנה מקבילה בהוצאה של כ-120 ש"ח לנפש לחדש (כ-2% מההכנסה הפנויה) בחמישון העליון. אך החמישון התחתון יהנה רק מעשירית מההוצאה הממשלתית (או הירידה בהכנסות הממשלה) כתוצאה מצעד זה, ואילו החמישון העליון, יהנה מיותר משליש מההטבה. עם זאת מיקוד ההטבה במוצרים **המפוקחים בלבד** (נכון להיום) – תקטין את הוצאה הממשלתית והרווח למשפחות (כמחצית, באומדן גס) ותהיה פרוגרסיבית יותר באופיה.

¹הוכן על ידי מירי אנדבלד, ז'ק בנדלק ודניאל גוטליב

הפחתת מע"מ על מוצרים נבחרים – יתרונות וחסרונות

1. **השפעה על צדק חברתי ועל הרכב הצריכה:** יצירת דיפרנציאליות במע"מ הוא כלי מקובל במדינות אירופאיות רבות (נספח 1). בדרך כלל הוא משקף רצון לעודד שימוש מוגבר במוצר או בשירות מסוים משיקול של צדק חברתי (מזון מים, תרופות, ציוד רפואי לנכים, דיור מוגן) או משיקול של תמיכה בפעילות ראויות מבחינה חברתית או בטיחותית (פעילות תרבותית כגון קריאת ספרים, עיתונים, חשיפה למופעי תרבות, מושבים לילדים במכונית וכד'). לעיתים יש גם שיקול של תועלת של קבוצת לחץ פוליטית חזקה כמו חקלאים, שמשגים הנחה במע"מ בחומרי גלם חקלאיים וכד').

2. **יעילות מערכת המס:** כל הטלת מס, מלבד "מס גולגולת" (שלא ניתן להתחמק ממנו ולכן הפרט לא משנה את הקצאת המשאבים לגביו) גורמת לעיוות הנקרא "נטל עודף" או "deadweight loss". לגביית המס יש שני שיקולים מרכזיים: (1) הוא נועד לממן הוצאות ממשלה חיוניות; (2) הפרוגרסיביות של המיסוי היא חלק ממערך הצדק החברתי, המטיל נטל גדול יותר על בעלי היכולת לטובת מעוטי היכולת ובכך תורם לחלוקת ההכנסות מחדש. מקובל לחשוב שיעילות הגביה במע"מ גבוהה יותר מאשר במס הכנסה (יכולת ההתחמקות קטנה יותר) ויחד עם זאת המע"מ נוטה להיות גרסיבי יותר. תרומת מערכת המע"מ לתקבולי המס משמעותית (כ-20%) והיא יעילה יותר ככל שהיא פשוטה יותר.² לפיכך נראה ששיעור מע"מ אחד מעוות פחות מאשר מערכת של שיעורים דיפרנציאליים. אך כאמור לעיל לעיתים רוצים להשפיע על שיקול הפרט בצריכה הפרטית. מערכת המע"מ בישראל מצטיינת באחידות בהשוואה לארצות אירופיות בין-לאומית ולכן היא מערכת יעילה של גביית הכנסות ממיסים. השיעורים הגבוהים נצפים בדרך כלל במדינות הפחות מפותחות כגון מקסיקו, הונגריה, איסלנד, סלובקיה, תורכיה וכו'.

3. **גרסיביות של מערכת המע"מ:** שיעור המע"מ בישראל גבוה למדי אם כי מעט נמוך מזה של רוב המדינות האירופאיות. הציות למע"מ בדרך כלל גבוה מהציות למס הכנסה והשפעתו על חלוקת ההכנסות גרסיבית יותר. לכן הפחתת משקל המע"מ בהכנסות ממיסים הוא צעד פרוגרסיבי באופיו. עם זאת יש למצוא איזון בין שיקול היעילות (מע"מ גבוה) והצדק החברתי (מע"מ נמוך). יצירת **דיפרנציאליות בשיעורי המע"מ** מאפשרת אמנם ליצור פרוגרסיביות מסוימת אך במחיר יקר של **מיקוד נמוך** בגלל העובדה שמוצרים ושירותים נצרכים על ידי כולם, גם אם בעוצמות שונות. הדיפרנציאליות אפוא מוצדקת כאשר הכוונה היא שסך הצריכה תכוון לנושא מסוים. לשם כך קיים גם הכלי של מס קניה. ריבוי שיעורי המע"מ אינו אפוא כלי רצוי להכוונה כזו. עם זאת מדינות אירופה מתנהגות אחרת: הלוחות המצ"ב מצביעים על שיעור נמוך במיוחד בחלק מהמדינות לגבי תרופות וטיפול רפואי (כולל ריפוי שניים) וכן לגבי ציוד לנכים ובחלק מהמדינות לגבי דיור ציבורי.

4. **מיקוד נמוך של ההנחות במע"מ:** הרצון ליצירת פרוגרסיביות בדרך זו עלול לגרום להשפעה גרסיבית עקיפה דרך הפסד ההכנסות ממע"מ אשר יבוצבו על שכבות אוכלוסיה לא חלשות (בגלל חוסר המיקוד). ההפסד התקציבי עלול להיות גדול פי כמה. סימולציה שנערכה לגבי ביטול המע"מ על מוצרי מזון ואחזקת הדירה (מים, חשמל ודלק לחימום הבית) מעלה כי צעד כזה יעלה לממשלה בהפסד הכנסות שנתי ממיסים של 11 מיליארדי ש"ח. הניתוח מעלה כי התוספת להכנסה (או הירידה בהוצאה) של החמישון התחתון מגיעה לכ-7% מסך ההכנסה המשפחתית שלו, לעומת שיעור נמוך בהרבה מהכנסתו של

² טענה זו לא נבדקה בשלב זה.

החמישון העליון (כ-2%). ההסבר לכך נעוץ הן בשיעור ההוצאה הגבוה על מזון (כחלק מההוצאה או מההכנסה) בחמישון התחתון. **עם זאת, החמישון התחתון יהנה ממיליארד אחד, לעומת החמישון העליון שיהנה מיותר משליש מההטבה (ראה לוח מצורף). משמעות הדבר היא שבאותה עלות אפשר היה להשיג שיפור בחלוקת ההכנסות באמצעות כלים אחרים כמו תשלומי ההעברה או המיסוי הישיר.** בנוסף, הפסד ההכנסות למימון הוצאות הממשלה הגלום בשיטה זו יגדיל את ההסתברות לקיצוץ בהוצאות הממשלה ואם לשפוט לפי הניסיון בשנים האחרונות, הקיצוצים יגדילו את העוני ואת חומרתו, וזאת על אף המצב הקשה מלכתחילה.

5. **סיכון הקיצוץ בהוצאה החברתית כתוצאה מירידה בהכנסות הנובעת ממע"מ דיפרנציאלי:** הקטנת ההכנסות ממיסים המלווה את ההפחתה במע"מ יוצרת בזמן נתון גירעון בתקציב או מקטינה את העודף. עם היווצרות הגירעון יש סכנה של צורך בקיצוץ ההוצאה. לפי הניסיון הבין-לאומי המצטבר יש נטיה להעדיף קיצוצים בתחום השירותים החברתיים והקצבאות, זאת ממספר סיבות. מדינות הדוגלות בשוק חופשי ותעסוקה גבוהה נוטים לצמצם הוצאות פרמנטיות שמשפיעות על שוק העבודה דרך צמצום עלות העבודה. יצירת לחץ להקטנת נטל המס נוטה במקרים רבים להסתיים בהרעה בביטחון הסוציאלי או בשירותים חברתיים.

מיקוד ההפחתה במוצרי יסוד/מוצרים מפוקחים

לפי נתוני מנהל הכנסות המדינה, סך ההכנסות ממע"מ מפרטים ב-2006 היו 48 מיליארדי ש"ח. ב-2007 הגיעו ההכנסות לכ-51 מיליארד.

המוצרים שנקבעו כמוצרי יסוד מתחום המזון לצורך תזכיר זה הם מוצרי לחם ודגנים, חלב ומוצרים, שמן וביצים. קיימת הלימה רבה בין רשימת המוצרים שבפיקוח (על ידי משרד התמ"ת או משרד החקלאות) לבין רשימה זו. רשימת המוצרים שבפיקוח משרד התמ"ת ובאחריותו כוללת את הלחם (אחיד, לבן וחלה), מלח ושמרים. המוצרים שבפיקוח משרד החקלאות הם חלב טרי, תוצרת חלב ניגרת (אשל, גיל, שמנת מתוקה וחמוצה) חמאה ומקצת הגבינות הקשות, וביצים (באריזות של 12 או 30 יחידות). כמובן, ההוצאה על מוצרי היסוד שנקבעו בתזכיר זה היא ההוצאה הכוללת על מוצרים מקבוצות אלו (כל מוצרי הלחם, כל מוצרי החלב) ולא דווקא על המפוקחים שבהם והיא גם כוללת את השמן והדגנים שאינם בפיקוח כיום, אך ברמה הרעיונית ישנה התאמה רבה בין שתי קבוצות המוצרים.

מאומדנים שנעשו על בסיס נתוני סקר ההוצאות ל-2006, הורדה של נקודת אחוז אחת במע"מ על מוצרי היסוד בלבד (חלב, לחם ודגנים, ביצים ושמן), המהווה הפחתה של 6.7%, משמעותה תוספת של כ-8 ש"ח לחודש למשק בית בממוצע לחודש (וכ-100 ש"ח לשנה).

הטבלה שלהלן מציגה את ה"רווח" למשפחה כתוצאה מהפחתת נקודת אחוז אחת של המע"מ על מוצרי היסוד הנ"ל, לפי עשירונים³.

³ הערכים מהסקר הוכפלו ב-1.4, שכן בבדיקות קודמות נמצא כי המע"מ המחושב על סמך סקרי הוצאות המשפחה נמוך בכ-40% מהמע"מ הנגבה ממשקי הבית בפועל (מסיבות שונות של תקופות חקירה, הבדלי הגדרות, רמת כיסוי האוכלוסייה, טעויות דגימה ודיווח וכו').

**הפחתת נקודת אחוז (מ-15.5% ל-14.5%) על מוצרי יסוד במזון:
ה"רווח" למשפחה לפי עשירונים, בש"ח, 2006.**

הרווח החודשי כשיעור מההכנסה	הרווח לשנה	הרווח לחודש	עשירון
0.1%	91	8	ממוצע
0.3%	85	7	1
0.2%	86	7	2
0.1%	76	6	3
0.1%	84	7	4
0.1%	88	7	5
0.1%	89	7	6
0.1%	93	8	7
0.1%	100	8	8
0.1%	99	8	9
0.0%	105	9	10

מהטבלה עולה כי אף שהרווח בש"ח בעשירונים הנמוכים נמוך יותר בערכו מזה של העשירונים הגבוהים, כתוצאה מצעד של הפחתת נקודת אחוז במע"מ על מוצרי יסוד, ההשפעה במונחים של שיעור מההכנסה גבוהה יותר בעשירונים הנמוכים – ההשפעה על ההכנסה של העשירון התחתון גבוהה פי 7 מזו של העשירון העליון – ומכאן הפרוגרסיביות היחסית הטמונה בצעד זה.

במקביל לרווח של משקי הבית, הפסד ההכנסות ממסים שייגרם למדינה כתוצאה מהפחתה של נקודת אחוז במע"מ על מוצרי היסוד תהיה של כ-200 מיליון ש"ח בשנה. באופן דומה, הפחתה של 5 נקודות האחוז במע"מ על מוצרי יסוד תעלה את ההכנסה האפקטיבית של המשפחה הממוצעת בכ-500 ש"ח לשנה ותפחית את ההכנסות ממסים בכמיליארד ש"ח.⁴ יצוין כי מיקוד ההטבה במוצרים **המפוקחים בלבד** (נכון להיום), דהיינו: ביצים באריזה של 12 או 30 אך לא באריזה אחרת; גבינה צהובה טל העמק אך לא של חברה אחרת וכד' – תקטין את ההוצאה הממשלתית והרווח למשפחות (כמחצית, באומדן גס).

⁴ זאת כאשר לא מתחשבים בהגדלת הביקוש שעשויה להיות כתוצאה מירידת המחיר. נראה כי השפעה זו זניחה לנוכח גמישות ההכנסה הנמוכה בלאו הכי של מוצרים בסיסיים.