

12/07/2015

נייר מדיניות

במסגרת הקורס: סמינר במדיניות כלכלית

בית הספר טיומקין לכלכלה

המרכז הבינתחומי הרצליה

## **מע"מ דיפרנציאלי ככלי לקידום צדק חלוקתי בישראל:**

**השפעתו על התחלקות ההכנסות והשלכות נוספות**

פיליפ גטניו

לירן שטיין

מנחה: פרופ' יונה רובינשטיין

## תוכן עניינים

3.....	תקציר
4.....	מבוא
5.....	רקע
5.....	החשיבות הכלכלית
8.....	המצב בישראל
9.....	השוואה בינלאומית:
13.....	סקירת ספרות
15.....	ניתוח
15.....	מתודולוגיה
18.....	מצב מוצא
18.....	מע"מ דיפרנציאלי
22.....	הפחתה אחידה
23.....	מענקים
24.....	מסקנות
26.....	המלצות
27.....	רשימת מקורות
29.....	נספחים

## תקציר

מס ערך מוסף (מע"מ), הינו מס עקיף אשר המוטל על מרבית העסקאות ועל כן על הצריכה הפרטית בשוק המקומי. ראייה היסטורית על מערכת מס ערך המוסף בישראל, מראה כי מס זה שימש את מדינת ישראל ככלי יעיל ביותר לגביית מיסים ובעיקר למימון הוצאותיה על המוצרים והשירותים ציבוריים שהיא מספקת לאזרחיה. מע"מ בשיעור אחיד, נוח יחסית ויעיל לגבייה ובמקביל מתאפיין בעלויות מנהלה, ציות והיענות נמוכות יחסית, ובאופן כללי הוא בעל מיעוט עיוותים כלכליים. יחד עם זאת, במדינות מפותחות רבות ובפרט מדינות האיחוד האירופי, שהן בממוצע שוויוניות יותר מישראל, מנהיגים מערכת מע"מ רב תעריפי (דיפרנציאלי). שיקולי עיקרי לשימוש במערכת שפועלת בצורה כזו הינו לשם השגת מטרות חברתיות וזאת בנוסף לשיקולי ההכנסות. הרציונל מאחורי כך, הוא שמוצרים שונים כפופים לשיעורי מע"מ מופחתים, וזאת בשל היותם מוצרים ושירותים אשר מהווים חלק גדול יחסית בסל הצריכה של השכבות החלשות או מוצרים שנתפסים כבסיסיים לצורך קיום מינימלי. לאור המחאה החברתית והצעת חוק החדשה שמקדם שר הכלכלה הנוכחי לביטול המע"מ על מוצרי יסוד או באופן כללי יותר להנהיג שיעורים "מועדפים" (Preferential Rates), נשאלת השאלה האם ראוי לאמץ את המודל האירופאי בישראל, ולסטות מעיקרון האחידות. זאת בעוד, שדווקא מרבית מדינות האיחוד נושאות עיניהם למערכת המיסוי הקיימת בישראל, על כן בחינת שאלה זו היא בעלת עניין רב ואף עומדת על סדר היום.

נייר זה בוחן את ההשפעה שיש לרפורמות שונות של מע"מ על פרוגרסיביות מערכת המס, וכפועל יוצא על אי השוויון ויוקר המחייה. הניתוח מבוצע ע"י מיקרו-סימולציה על הוצאותיהם של משקי הבית בישראל, באמצעות פילוח וניתוח סל הצריכה של משקי הבית בשנת 2013-2012. שני רפורמות שנבחנו הן הפחתת שיעור מע"מ על מזון, והפחתת שיעור המע"מ על "מוצרי יסוד" ביחס למצב מוצא. הסימולציה נעשתה לפי תקציב אחיד ומוגדר, ע"י הפעלת שיעורי מע"מ שונים. מחירי המוצרים, הכנסות והוצאות משקי הבית הם אקסוגניים במודל. הנחה נוספת היא שהחלטותיהם של הפרטים אינם משתנות לאור שינויים בשיעורי המס – כלומר אין השפעות התנהגות. מהסימולציה התקבל כי הרפורמה במזון הינה פרוגרסיבית יותר ממע"מ בשיעור אחיד, ונטל המס מההכנסה קטן ביחס למצב המוצא. במקביל, הפחתה על "מוצרי יסוד" בלבד השיגה תוצאה טובה פרוגרסיבית עוד יותר מהפחתה כללית על המזון וצמצמה עוד יותר את נטל המס בקרב השכבות החלשות.

## מבוא

מחקר זה נכתב לאור הצעות רבות שעלו במהלך השנים האחרונות שקראו להנהגת מע"מ דיפרנציאלי בישראל. שיח זה התעצם בראשיתו לאור המחאה החברתית של 2011, וחוזר כעת לשיח הציבורי. נושא זה מקבל חיזוק רב כעת לאור תהליך הקמת הממשלה החדשה בשנת 2015 והאתגר בה רכבת הקואליציה, לאור האולטימטום של שר הכלכלה המכהן, להנהיג שיעורי מע"מ מועדפים על מוצרי יסוד. הרציונל שמאחורי מדיניות שכזו היא שימוש במע"מ ככלי לטפל ביוקרה מחייה והקלה עלה שכבות החלשות. אך בניגוד לכך, הספרות הכלכלית מראה כי כלי זה נחות, הן תאורטית והן אמפירית, ביחס לצעדים חליפיים אחרים לשם השגת מטרות חברתיות. הסתכלות על הנעשה במדינות המפותחות באירופה, שהם בממוצע שוויוניות יותר מישראל, מונהג במרבית המדינות מע"מ מופחת על מזון ומוצרים נוספים, ועלכן מתבקש לבחון האם מדיניות זו נכונה למקרה הישראלי.

## החשיבות הכלכלית

מס ערך מוסף (מע"מ), הינו מס עקיף אשר המוטל על מרבית העסקאות ועל כן על הצריכה הפרטית בשוק המקומי. ראייה היסטורית על מערכת מס ערך המוסף בישראל, מראה כי מס זה שימש את מדינת ישראל ככלי יעיל ביותר לגביית מיסים ובעיקר למימון הוצאותיה על המוצרים והשירותים ציבוריים שהיא מספקת לאזרחיה. מע"מ בשיעור אחיד, נוח יחסית ויעיל לגבייה ובמקביל מתאפיין בעלויות מנהלה נמוכות יחסית וכן בעלויות ציות והיענות נמוכות יחסית, ובאופן כללי הוא בעל מיעוט עיוותים כלכליים יחסית. יחד עם זאת, במדינות מפותחות רבות ובפרט מדינות האיחוד האירופי, שהן בממוצע שוויוניות יותר מישראל, מנהיגים מערכת מע"מ רב תעריפי (דיפרנציאלי). שיקול עיקרי לשימוש במערכת שפועלת בצורה כזו הינו לשם השגת מטרות חברתיות וזאת בנוסף לשיקולי ההכנסות. הרציונל מאחורי כך, הוא שמוצרים שונים כפופים לשיעורי מע"מ מופחתים, וזאת בשל היותם מוצרים ושירותים אשר מהווים חלק נכבד בסל הצריכה של השכבות החלשות או מוצרים שנתפסים כבסיסיים לצורך קיום מינימלי. במבט על נתוני העבר בישראל, אנו למדים כי הטיפול בשכבות החלשות נעשה בעיקר באמצעות מיסוי ישיר (בעיקר מס הכנסה) ותשלומי העברה.

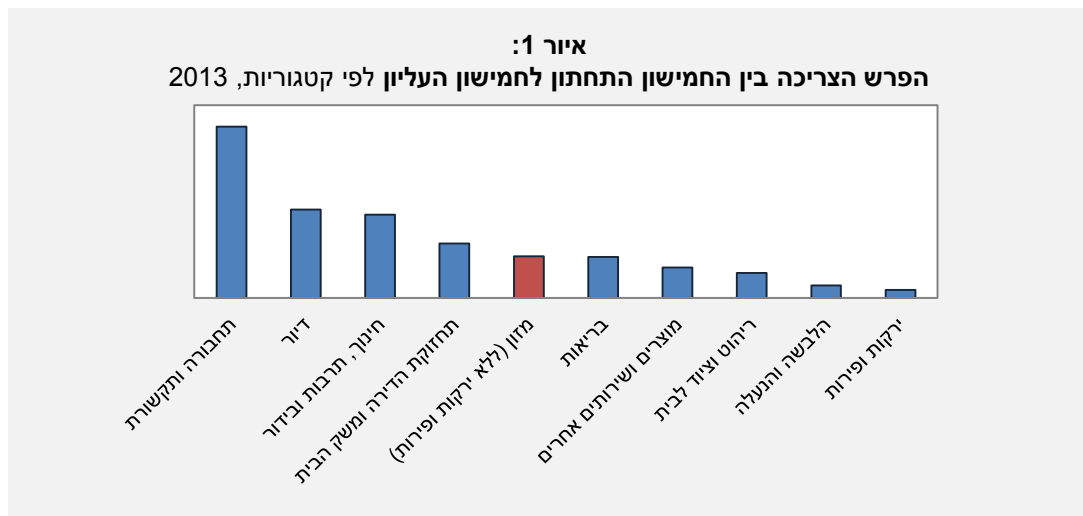
**מיסים ישירים:** מתאפיינים בכך שהם מוטלים על פרטים—אלו נוטים לפרוגרסיביות. כך למשל במס הכנסה, פרט המשתכר יותר נדרש לשלם מס אפקטיבי גבוה יותר.

**מיסים עקיפים:** מתאפיינים בעובדה שהם מוטלים על מוצר או שירות—אלו נוטים לרגרסיביות. כך למשל במס ערך מוסף בשיעור אחיד, פרט המשתכר יותר צורך יותר, אך במקביל גם חלק מופנה לחיסכון, כך מתקבל ששיעור תשלום המס מהכנסתו קטן עם הגידול בהכנסה.

הבעיה הכללית במע"מ למטרות חלוקתיות היא כי המס מוטל על המצרך וזה נרכש ע"י העשירים והעניים כאחד (זאת להבדיל ממס הכנסה), שיעור המע"מ הינו אחיד על כלל השכבות, זאת על אף כי העשירים צורכים כמות גדולה יותר. היינו רוצים שבאופן דומה למס הכנסה פרט אשר צורך יותר (בממוצע בעל הכנסה גדולה יותר) יידרש לשלם שיעור מע"מ גבוה יותר. יחד עם זאת, נראה כי ישנו קונצנזוס כי גם במצב בו העשירים צורכים כמות זהה או אף קטנה ביחס לעניים, אלו ידרשו לשלם שיעור מע"מ גבוהה יותר.

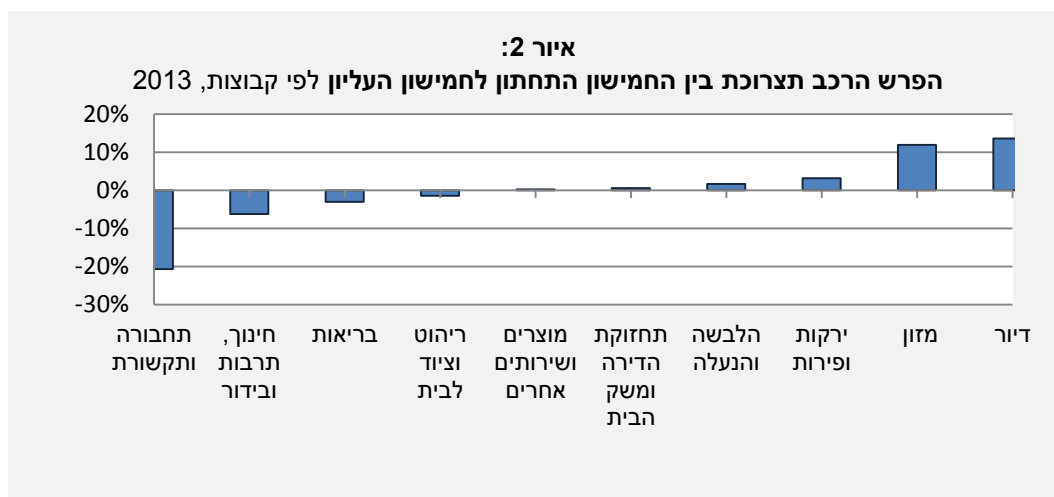
לאור האמור, מידת הצלחה של מע"מ דיפרנציאלי ככלי לחלוקה מחדש של ההכנסות תלויה ביכולת לזהות (Observe) את אותם המוצרים שנצרכים בלעדית ע"י השכבות החלשות. לאור

זאת, הפתרון הטוב ביותר (להלן ה"First Best") מוגדר כזיהוי סל מוצרים שצריכתו יורדת עם העלייה בהכנסה (גמישות הביקוש קטנה מ-0). אך פתרון זה מציב אתגר לא פשוט: מרבית המוצרים או השירותים נצרכים על ידי העשירים והעניים כאחד ויתרה מזאת, במרבית המקרים העשירים צורכים יותר. זאת ועוד, בבחינה אגרטיבית של המוצרים והשירותים ברמת הקטגוריה (כגון מזון, דיור, חינוך, כמעט), לא נמצא כזה שצריכתו יורדת עם העלייה בהכנסה. כתוצאה מכך, גם הסל על מוצרי "יסוד", יהיה פרוגרסיבי רק במקצת, אם בכלל או אפילו ייטה לניטרלי להמחשה, ראה באיור 1 את הפרשי צריכה בין החמישון התחתון לעליון:



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס מסקר הכנסות והוצאות.

לאור כך, בניסיון למצוא את הפתרון השני הטוב ביותר (Second Best), נגדיר אותו כסל מוצרים ששיעורם מהצריכה גבוה יותר, באופן יחסי, בקרב השכבות החלשות. איור 2 להלן מראה כי קיימים מוצרים כאלו ואכן מזון (המסומן באדום באיור) מהווה מרכיב גדול יותר בסל של החמישון התחתון (ראה נספח 1). זאת ועוד, רואים כי דיור מהווה את הרכיב הגדול ביותר בסל של משק בית בחמישון התחתון—דבר העולה במקביל עם הדיון הציבורי על יוקר המחייה ומחירי הדיור. כלומר הנהגת מע"מ דיפרנציאלי על מזון היא פרוגרסיבית יותר ממצב המוצא (שיעור אחיד).



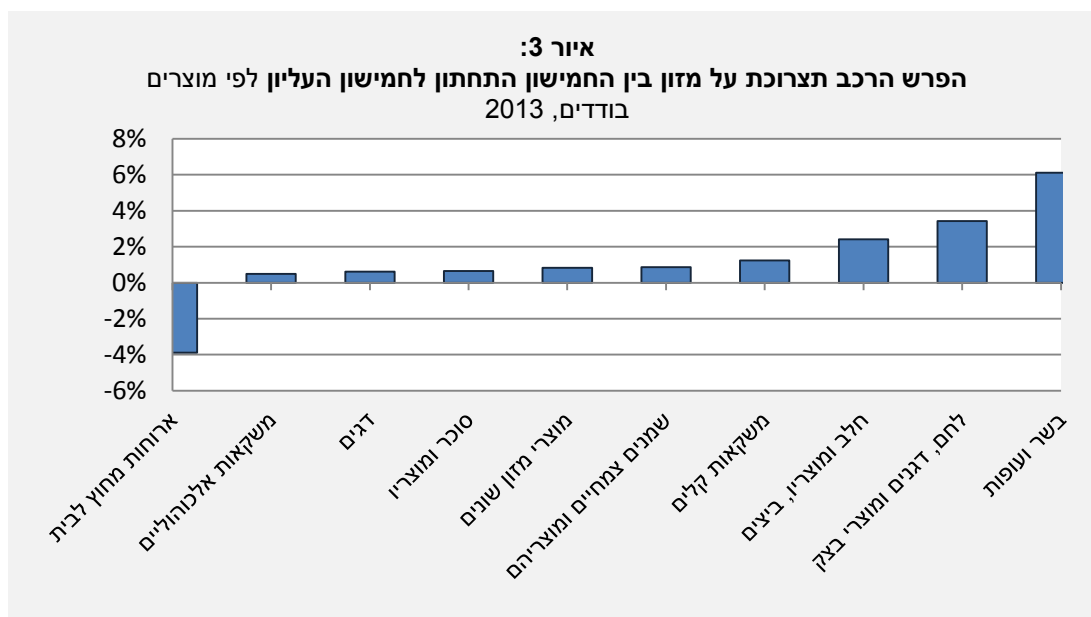
מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס מסקר הכנסות והוצאות.

איור 3 מציג את פער שיעור הצריכה בין החמישון התחתון לעליון בתוך קטגוריית המזון לפי סעיפים. כאשר בוחנים את הרכב הצריכה בתוך קטגוריה מסוימת, למשל בקטגוריית המזון (לחם דגנים ומוצרי בצק, חלב ומוצריו וביצים), רואים שישנו פיזור. עם זאת, מוצרים כגון בשר, לחם, וחלב, מהווים שיעור גדול יותר בסל הצריכה של החמישון התחתון מאשר בעליון. מסקנה: הטלת שיעור מע"מ מופחת על סעיפים בודדים בתוך קטגוריית המזון יכולה להשיג פרוגרסיביות גבוהה יותר.

לעומת זאת, רואים כי סעיף ארוחות מחוץ לבית נצרך בעיקר על ידי החמישון העליון. כלומר, אם היינו נותנים מע"מ מופחת על כלל קטגוריית המזון, במוצע היינו "מממנים" גם את זה.

מסקנה: על אף שנראה כי מזון הוא מועמד טוב להפחתה, סעיפים ספציפיים בתוך הקטגוריה יניבו תוצאות טובות יותר. לעומת מע"מ מופחת על מזון, מע"מ מופחת על לחם, דגנים ומוצרי בצק יהיה עוד יותר פרוגרסיבי.

אנו למדים כי זיהוי המוצר הינו קריטי להצלחה במודל זה. ראינו שככל ששורדים לרמת הקטגוריה ולרמת הסעיף, הפיזור הולך וגדל: כך למשל, בתוך בקטגוריית המזון וספציפית בסעיף הלחם ניתן למצוא מוצרים שאכן נצרכים בעיקר על ידי השכבות החלשות (כך למשל לחם אחיד שחור לבן ופרוס), אך עם זאת, ישנם גם לחמים אחרים, למשל לחם רוסטיק, שנצרך בעיקר על ידי העשירים. לכן, אפקטיביות המדיניות, תלויה בראשיתה ביכולת לזהות את המוצר.



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס מסקר הכנסות והוצאות.

## המצב בישראל

חוק מס ערך מוסף מושתת בישראל משנת 1976 לאור המלצותיה של ועדת אשר. כאשר נכנס החוק לתוקפו נקבע כי שיעור המע"מ יהיה 8%, כיום שיעור המע"מ הינו 18% והוא מושתת על מרבית המוצרים והשירותים במשק ועל כן בסיס המס הינו יחסית רחב.

### שיעורי המס:

בישראל מונהגים מספר בודד של פטורים וחריגים:

החריגים העיקריים הקיימים הינם, שיעור מע"מ 0% על ירקות ופירות טריים, פטורים ממע"מ על עסקאות באילת וכן על תיירות נכנסת. נכון לשנת 2012, אומדן היקף הפטורים לשנת 2014 באילת ועל התיירות הנכנסת הוערכו ב-1.8 מיליארד (0.6 ו-0.7 בהתאמה) וירקות ופירות בכ-2.8 מיליארד לשנה, כך שאומדן היקף הטבות המס נאמדה בכ-4.6 מיליארד ש"ח בשנה (מנהל הכנסות המדינה, 2012).

חשוב לציין את העובדה כי המע"מ על פירות וירקות מונהג מזה שנים, והשיקולים העיקריים הרלוונטיים להיותו חריג הינן:

(1) היבט חלוקתי: משקל ההוצאה על הירקות והפירות בקרב השכבות החלשות הוא

גבוה יותר מהעשירוניים העליונים ולכן צעד זה נחשב כפרוגרסיבי יותר.

(2) היבט בריאותי: עידוד צריכת ירקות ופירות משום שאלו בעלי ערכים תזונתיים

חיוביים.

עם זאת, רוב גופים ממשלתיים כגון משרד האוצר ורשות המיסים, מזה שנים קוראים לביטול פטורים אלו. הטענות העיקריות לביטול הפטור ממע"מ על פירות וירקות הינם:



(1) משיקולים חלוקתיים: השפעתו מועטה ואפילו אפסית לצמצום אי-השוויון וטיפול ביוקר המחיה.

(2) הנהגות ממנו הן בעיקר הפירמות ולא הצרכן. הפטור עצמו נבלע בפערי תיווך של מאות אחוזים בין עלות הגידול של פירות וירקות לבין מחירם לצרכן, כך שלא בטוח איך תתחלק ההטבה.

(3) ביטול הפטור יסייע במניעת העלמות מס.

#### יעילות בגבייה:

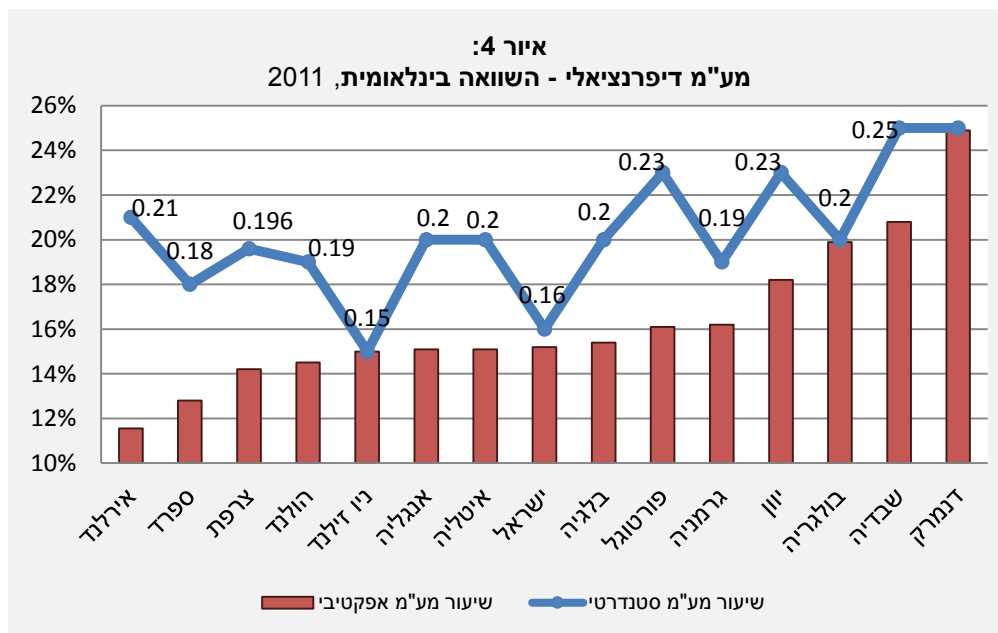
המע"מ הינו הרכיב השני בגודלו בגביית מיסים, המהווה כ-25% מסך כל המיסים (OECD, 2014), ועל כן הינו כלי עיקרי בהכנסות המדינה. המע"מ משפיע באופן ישיר על יכולתה הכלכלית של מדינת ישראל—כל שינוי במדיניות המיסוי ובגובה המס המוטל, משפיעים באופן ישיר ומשמעותי על הכנסות המדינה וכפועל יוצא גם על מימון ההוצאה שלה. יתר על כן, שיעור המע"מ כאחוז מהכנסות המדינה ממיסים הינו גבוה גם ביחס למדינות האיחוד האירופי (ראה בהמשך). תמיכה לכך נתן לקבל גם לאור דוח OECD (2013) המשבח את מערכת המע"מ בישראל זאת לאור מיעוט השיעורים המופחתים והפטורים. על כן, נראה שבהיבט מאקרו-כלכלי חשוב לעמוד על כך שלא תיווצר פגיעה כלכלית משינויים פוטנציאליים במדיניות המיסוי.

#### נטל המס אי השוויון:

- בדיון שנערך ע"י מכון אהרון למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי אודות מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות (סטרבצ'ינסקי, 2015), עלו בין היתר המסקנות הבאות:
- במהלך העשור האחרון, חלה ירידה במיסים הישירים, וכפועל יוצא מכך ירד היחס בין המסים הישירים והעקיפים.
  - כתוצאה מכך, חלה ירידה משמעותית בפרוגרסיביות של מערכת המס של ישראל.
  - כמו כן, ישראל מדורגת היום באחד המקומות הנמוכים ביותר בהשוואה למדינות OECD ביחס זה.
  - עם זאת צויין, כי שהמיסוי הישיר בישראל הוא דווקא מאוד פרוגרסיבי באופן יחסי.
  - בפרט, ישנם הבדלי השקפות בנוגע למידת הפרוגרסיביות של המע"מ, זאת בשל כי מדידת נטל המס מההכנסה או מההוצאה, מניבה תוצאות שונות, ועל כן מסקנות שונות.
  - ככל, קיימת מחלוקת בקרב הכלכלנים אודות השפעת המיסים על אי השוויון שכן היא תלויה לא רק בשיעורי המס והשפעתם, אלא מה הממשלה עושה עם תקבולי המיסים.

## השוואה בינלאומית:

בהשוואה בינלאומית, מרבית המדינות המפותחות מנהיגות מע"מ דיפרנציאלי, בפרט כל מדינות האיחוד האירופי. מס זה הוא כה משמעותי ובעל השפעה בקרב המדינות שמשמשות בו, שאין זה מפליא שמאז שהונהג לראשונה בצרפת מאז מחצית המאה הקודמת, מעל 150 מדינות מנהיגות מע"מ (Bird, 2011). עם זאת, קיימים הבדלים ניכרים בין המשקים במבנה שיעורי המס וכמות הפטורים: ה-OECD (2014) מציין למשל שבצ'ילה, ויפן שיעור המע"מ הוא אחד, בעוד שמרבית המדינות באיחוד האירופי מפעילות מערכת מע"מ דיפרנציאלית. יתרה מזאת, שונות גדולה ניכרת גם במבנה שיעורי מס ערך מוסף בין מדינות האיחוד האירופי: בעוד שביוון ופורטוגל שיעור המע"מ הסטנדרטי הוא גבוה, בפועל כתוצאה משיעורים מופחתים השיעור האפקטיבי הוא נמוך. זאת לעומת מדינות כמו בולגריה ודנמרק שהם גם בעלות שיעור סטנדרטי גבוה, אך שם המע"מ בפועל אכן גבוה. איור 4 להלן ממחיש את ההבדלים במבנה מערכת המע"מ בקרב מדינות נבחרות באיחוד לשנת 2011, כאשר גם ישראל מוצגת לשם השוואה. בגרף רואים את שיעור המע"מ האפקטיבי (כלומר המע"מ בפועל כתוצאה מחריגים) ואת השיעור הסטנדרטי (הבסיסי):



מקור: עיבוד נתונים המחברים מתוך מצגתם של ד"ר גוטליבובסקי ח' וד"ר יעקבי נ' שהוצגה במסגרת הכנס השנתי השביעי של התכנית לכלכלה וחברה על מדיניות המיסוי בישראל.

בחינה ספציפית של מערכות המע"מ בקרב מדינות שונות באיחוד, מעלה כי מדינות אלה עושות שימוש רב בשיעורים המופחתים. נראה כי ההיגיון לשיעורים דיפרנציאליים נובע מסיבות שונות, שלא בהכרח עולות בקנה אחד עם מטרות חלוקתיות:

(1) עזרה לשכבות החלשות וצמצום הפערים החברתיים:

גרמניה, צרפת ואירלנד מנהיגות שיעורים מופחתים על מוצרי מזון, בדגש על מוצרים שאינם מתועשים. משיקול דומה, במדינות כמו ספרד, הולנד וצרפת מעניקות שיעורים מופחתים על אספקת מים, מוצרי פארמה, ותחבורה ציבורית.

(2) עידוד צריכת מוצרים או שירותים מסוימים בעלי יתרונות חברתיים ותרבותיים:

בלגיה, ספרד ואיטליה מנהיגות שיעורים מופחתים על מוצרי תרבות כגון עיתונים וספרים. במדינות נוספות, כגון אנגליה וגרמניה ישנו גם מע"מ מופחת על קולנוע, תיאטרון וקונצרטים.

(3) עידוד/דיכוי צריכת מוצרים מסוימים בעלי השפעה חיצונית או "פנימית" (Internalities)

שלילית/חיובית:

מדינות רבות מטילות מע"מ מופחת על מוצרים תחליפים לפנאי (גוטליבובסקי ויעקבי, 2013) כגון: אינסטלציה וגננות וזאת משיקולי יעילות. נוסף לשיעור הסטנדרטי המרבי, מרבית המדינות מטילות גם מיסי צריכה נוספים כמיסוי מתקן בכדי לגרום לפרטים להפנים החצנות, כך למשל על סיגריות, אלכוהול ודלק.

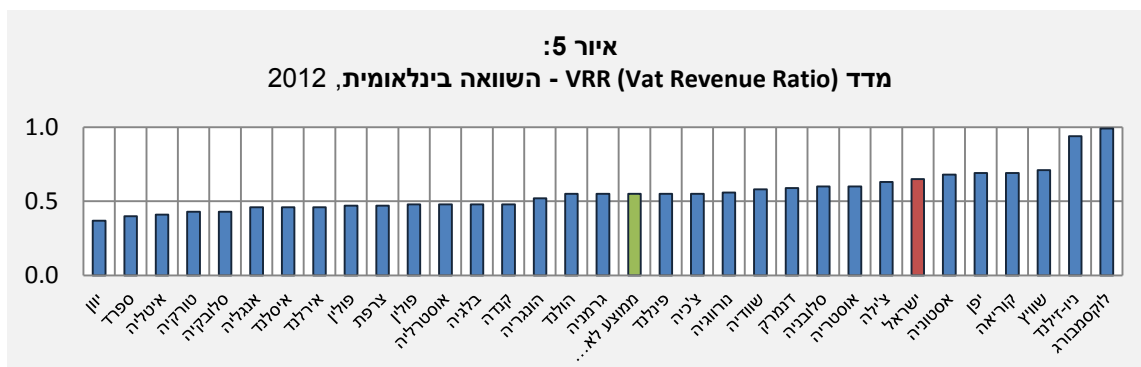
השיקול הראשון (עזרה לשכבות החלשות) עשוי להצדיק את קיומו: זאת משום שמשקלם של המוצרים המוזכרים, ובעיקרם מזון ותחבורה ציבורית בסל הצריכה של השכבות החלשות גדול מזו אצל השכבות העליונות, כך שכאחוז מההוצאה משיגים אפקט פרוגרסיבי. בניגוד לשיקול הראשון, שיקולים המיועדים למטרות עידוד/דיכוי התנהגות לעיתים מטיבים כל כך עם העשירים, שדווקא יכולים ליצור לאפקט רגרסיבי. הסיבה נעוצה בעובדה כי היינו מצפים, משיקולי שוויון, ששיעורים אלו יהיו דווקא בכיוון ההפוך.

המסקנה העיקרית מניתוח הסיבות מעלה תמונה ברורה: אומנם הרצון להשגת שוויון מושג ע"י הענקת שיעורים מופחתים על "מוצרי היסוד" (מזון, מים, חשמל), אך עם זאת השיקולים האחרים העולים מנגד, מביאים להטבה אוניברסלית המטיבה בעיקר עם העשירים. לאור כך, על מקבל ההחלטות לבחון בקפידה את מגמות הצריכה בקרב העשירונים השונים, זאת מאחר כי ראינו שבאירופה השיקולים אינם מונעים רק משיקולי שוויון, וחלק מהצעדים הם למטרות אחרות שסותרות לעיתים את המטרה הראשונה לשמה הונהגה.

## יעילות בגבייה-- השוואה בינלאומית:

מדד VRR (Vat Revenue Ratio) הוא מדד, הבוחן את מערכת המס באופן המאפשר השוואה בין מדינות שונות על אף השימוש במערכת מע"מ שונות. המדד מציג את מידת היעילות של המדינה בגביית מסים, והוא מודד את ההשפעה הכוללת על היעילות כתוצאה מ: עומק השיעורים המופחתים, היקף המוצרים המופחתים/פטורים, העלמות והימנעות ממס ומגבלות גבייה נוספים. המדד משקף את יעילות הגבייה של כל מדינה מזווית מיצוי בסיס המס הפוטנציאלי שלה, כלומר הוא מודד את היחס שבין מה שנגבה בפועל לבין מה שהיה נגבה אילו כל הצריכה הייתה ממוסה תיאורטית בשיעור האחיד וכל הגבייה הייתה מתקבלת (ראה המדד בנספח 2). ככל שהמדד גבוה יותר, יעילות הגבייה גבוהה יותר. המרכיבים השונים שמשפיעים שלילית על המדד הם: כמות המוצרים ששיעור המע"מ עליהם מופחת/פטור וגובה ההפחתה (במקרה והוא משפיע שלילית על הגבייה); עלות היענות לחוק (דרישות החוק - ר"ח, עו"ד); תוואי צריכה שונים על פני זמן, כך למשל משבר כלכלי.

ראוי לציין מחקר של ה-OECD (Hemings, 2014), שבחן כיצד ניתן לשפר את מערכת המסים והעברות בישראל, המשבח את השיעור האחיד יחסית ומיעוט הפטורים וכתוצאה מכך ההכנסות ממיסים גבוהות ביחס לממוצע ה-OECD; וכך גם ה-VRR שלה. איור 5 מציג את מדד יעילות הגבייה (VRR-Vat Revenue Ratio) של ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD. ניתן לראות כי ישראל ממוקמת היטב מעל הממוצע הלא משוכלל:



## סקירת ספרות

מהספרות התיאורטית והאמפירית, נראה שיש קונצנזוס שניתן באמצעות מע"מ דיפרנציאלי להשיג תוצאות פרוגרסיביות וכן לצמצם את אי-השוויון (Mirrlees et al., 2011; Lipton, 2014; OECD & Korea Institute of Public Finance, 2014). יחד עם זאת, מחקרים רבים (בנק ישראל, 2014; הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011; גוטליבובסקי ויעקבי, 2013) חולקים על מידת היעילות (מהי העלות אלטרנטיבית?) והאפקטיביות (כמה היא אכן מצמצמת את אי השוויון?) שבה להשגת מטרות חברתיות.

מחקר על המשק הבריטי (Mirrlees et al., 2011) בחן רפורמה מקיפה למבנה המע"מ, כך שכל השיעורים המופחתים יהיו כפופים לשיעור המלא ועם תוספת התקציב ניתנו זיכוי מס וקצבאות (מותנות). המסקנה היא שפיצוי משקי הבית לאחר ביטול השיעורים המופחתים, הטיבו ושיפרו את מצבם של 30% העניים ביותר. יתר על כן, כתוצאה ממדיניות זו נשאר עודף של 11 מיליארד פאונד, איתן ניתן להטיב עוד יותר עם השכבות החלשות או להקל על יוקר המחיה למשל.

מסקנות דומות עולות גם ממחקר על המשק הגרמני (Boeters, Böhringer, Büttner, and Kraus, 2006). גם במחקר זה בוטלו כלל השיעור המופחתים, ומנגד ניתנו קצבאות ומענקי עבודה וקיצו במס הכנסה. התוצאות מראות שלביטול השיעורים המופחתים השפעה מעטה על הגידול באי-שוויון ולפיכך מראות את חוסר היעילות שבו ככלי להתערבות בחלוקת ההכנסות. ממצאיהם של בנק ישראל (2006; 2014) ושל רשות המיסים (דותן, 2005) תומכים בכך. מסי צריכה דיפרנציאליים גם משנים את יחס המחירים ועלולים לגרום לעיוותים בשיקולי הצריכה של הפרטים ולגרום לירידה בתועלת וברווחה (גוטליבובסקי ויעקבי, 2013).

בהקשר להשפעות העקיפות של מע"מ, בפרט תחולת המס (מי משלם את המס בפועל), מחקר שנערך לאחרונה על ידי בנק ישראל (2014) מזכיר את מחקרם של זוסמן ואחרים (2000) שהעריכו על מס קנייה כי רק שני שלישים מההפחתה במס התגלגלה להוזלה במחיר לצרכן (זוסמן ואחרים, 2010; מתוך בנק ישראל 2014). בנוסף לכך, גוטליבובסקי ויעקבי (2013) מציינים מחקרים רבים שנערכו במשקי אירופה, והמסקנות העיקריות הם שמידת העברה לצרכן גדולה יותר ככל שהשוק תחרותי יותר והיא משתנה עם טווח הזמן.

להוציא שיקולים חלוקתיים, למע"מ דיפרנציאלי ייתכנו עלויות אדמיניסטרציה לא מבוטלות: ברשות המסים (דותן, 2005) העריכו בשנת 2005 כי תידרש תוספת כח אדם של כ-200 עובדים נוספים. כמו כן, צפויות לגדול גם עלויות התפעול מערכת המס, הפרקליטות ובתי המשפט וזאת במקביל לעלויות של הנישום (גוטליבובסקי ויעקבי, 2013). גם העלות לעמוד בחוק מסורבל צפויה לגדול כתוצאה משימוש מוגבר ברו"ח, יועצי מס ועורכי דין.

בנוסף לכך, מע"מ אחיד מפשט את ה"פוליטיקה" בקבלת ההחלטות על ידי כך שמדיניות המיסוי חשופה פחות לקבלת החלטות על סמך שיקולים פוליטיים של הטווח הקצר (Mirrlees et al., 2011). כמו גם, מע"מ דיפרנציאלי עלול לפתוח את הסכר ללוביזם ובעלי אינטרס להרחיב את רשימת המוצרים החריגים, גם לכאלה שאינם מונעים משיקולים חברתיים אלא אישיים. עם זאת, בספרות על משקי אירופה, ישנה מחלוקת על כך, משום שמעטים המוצרים שנוספו לרשימת החריגים עם זמן.

בנוסף, מע"מ דיפרנציאלי מטשטש את הגבולות הברורים הקיימים במע"מ אחיד: באנגליה למשל ביסקוויט מצופה שוקולד הוא בשיעור מופחת, בעוד שעוגה מצופה בשוקולד כפופה לשיעור הסטנדרטי (Mirrlees et al., 2011).

אנו למדים כי כאשר מתמקדים בהשפעות העקיפות של מע"מ דיפרנציאלי, ישנם שיקולי יעילות בלתי מבוטלים שצריך לקחת בחשבון, וזאת עוד מבלי לתת משקל לחלוקת ההכנסות. על כן, הדרך הנכונה לבחון אם יש כדאיות לרפורמה כלשהי, היא להשוות את עלותה הצפויה לתועלת שהיא תניב כתוצאה מהפעלת המדיניות.

במידה מסוימת אפשר לומר את הדבר הבא: מדיניות המיסוי הראויה במקרה זה תהיה אופטימלית, אם היא תהיה יעילה יותר לאי-שוויון נתון, או לחלופין כזו שמביאה למינימום את אי-השוויון כאשר כל השאר זהה.

## ניתוח

במסגרת פרק זה נבצע ניתוח באמצעות סימולציה מיקרו-כלכלית, נבחן את ההשפעה הישירה של שלושה צעדי מדיניות חליפיים לטיפול בשכבות החלשות וזאת באמצעות שינויי שיעורי המע"מ שהוטלו על משקי הבית בשנת 2012-2013. צעדי המדיניות הינם:

- מע"מ דיפרנציאלי
- הפחתה אחידה של שיעור המע"מ
- מענקים

הסימולציה בוחנת את ההשפעה שיש לצעדי המדיניות על נטל המס בצריכה של משקי הבית, וזאת לפי בחינת ההוצאה לתצרוכת החייבת במע"מ בקרב העשירונים ומדידת ההיקף ושיעור ההטבות הכספיות לאוכלוסיית היעד. המסגרת הרעיונית הינה השוואת החלופות תחת תקציב זהה בסך 0.5 מיליארד ש"ח, כך שהחלופות הן באותן מונחים וברות השוואה.

## מתדולוגיה

ראשית נציג את המודל שפותח עבור מחקר זה, ומאפייניו העיקריים, לאחר מכן נדון על הנתונים, חישובי המיסים ולבסוף נציג את ההנחות והמגבלות של המודל.

### תיאור המודל:

המודל הינו מודל מיקרו-כלכלי, שבוחן את ההשפעה שיש לצעדי המדיניות על תשלום המע"מ בקרב משקי הבית בישראל. הסימולציות השונות לצעדי המדיניות נעשו תחת תקציב קבוע ומוגדר מראש, כך שניתן יהיה להשוות בין התוצאות שיתקבלו. חשוב לציין כי התקציב שהוגדר אינו משפיע על מרכיבי תקציב הממשלה, כלומר הוא נלקח כאקסוגני וזאת בכדי לנטרל את ההשפעות המקזזות שיש למימון מדיניות אחרת במקביל (חינוך, בריאות, רווחה). כך למשל, קיצוץ בקצבאות ילדים או בסל הבריאות נחשבים למהלכים רגרסיביים העלולים לקזז את ההשפעות הפרוגרסיביות של מע"מ דיפרנציאלי.

### חישובי המיסים:

הפרמטר שמשפיע על היקף תשלום המע"מ הוא שיעור מס לאחר המדיניות ( $t_p$ ). המערכת שקובעת את שיעורי המס לכל חלופה היא מערכת סימולטנית: כאשר נקבע היקף התקציב, נקבע שיעור ההפחתה האחיד ושיעור ההפחתה הדיפרנציאלי במקביל. למשוואה המתארת באופן פורמלי את שיעורי המס התאימים, ראה נספח 3.

### נתונים:

נתוני המחקר הינם מסקר הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת לפי חמישונים ועשירונים של משקי בית לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית לשנת 2012 ו-2013, בהתאמה, שמפרסמת הלשכה

המרכזית לסטטיסטיקה. הסקר מספק אינפורמציה רבה על הרכב התצרוכת של משק בית בעשירון על מוצרים ושירותים שונים. על חלק מהתצרוכת ישנם שיעורים מופחתים או פטורים ממע"מ, אם כי כאמור הם מעטים, ועל כן בחישוב תחולת המס יש לקחת אותם בחשבון: שיעור המע"מ על פירות וירקות טריים הוא מופחת לכדי 0%, ועל כן הוא אינו נכלל בהוצאה (גם סעיף "בטטות ותפוחי אדמה" לא נכלל). בנוסף לכך, סעיפי דיור הופחתו, שכן הוצאות אלו אינן חייב במע"מ (אלו כוללים שכר דירה חודשי, צריכת שירותי דיור לדירה בבעלות ולשימוש בדמי מפתח, הוצאות דיור אחרות למשל שכ"ט עו"ד וביטוח). כמו כן, אומדנים אודות התפלגות ההטבה בקרב העשירונים מפטור על מע"מ באילת והפטור ממע"מ על תיירות אינם ידועים למחברים, על כן אלו אינם נלקחו בחשבון בחישוב.

#### הגדרות ספציפיות בחישוב הסל:

- מע"מ דיפרנציאלי—מזון. כלל מרכיבי קטגוריית המזון ללא יוצא דופן.

- מע"מ דיפרנציאלי—סל מוצרי יסוד. אלו כוללים:

1. לחם: אחיד שחור ולבן ופרוס.

2. סוכר: ללא שאר מוצריו.

3. שמן: סויה, חמניות, תירס ואחרים.

4. חלב: מפוסטר, מעוקר ועמיד.

5. ביצים: ללא אורגניות.

שיעור המע"מ שנבחר לייצג את הוצאות משקי הבית על מס ערך מוסף בשנת 2013 הוא 17%, אם כי בתאריך 01/09/2012 שיעורו עלה ל-18%, אך אנו מניחים כי את ההוצאה ב-2013 ניתן לייחס לאמצע השנה - סוף יוני 2013. גם בשנת 2012 שיעור המע"מ עלה מ-16% ל-17%, אך אנלוגית ל-2013, נניח שיעור של 16%.

#### **הכנסה מול הוצאה:**

חשוב לציין כי הספרות חולקת על מידת הפרוגרסיביות במע"מ דיפרנציאלי, בפרט בקרב מדינות אירופה ששם הדיפרנציאציה ניכרת. הסיבה נעוצה בבסיס החישוב: האם לבחון את הנטל מההכנסה או מההוצאה? הספרות האמפירית (Mirrlees et al., 2011) מראה כי נטל המס שונה בין אם בוחנים אותו ביחס להכנסה או ביחס להוצאה. הסיבה נעוצה בעובדה כי מבט על ההכנסה היום, לא תשקף בהכרח את ההכנסה הפרמננטית. כתוצאה מכך, אי השוויון בהכנסה היום לא יהיה זהה לאי השוויון בהכנסה בטווח הארוך: בדר"כ פרטים במהלך חייהם נודדים בין הכנסות שונות. כתוצאה מכך, בכדי להתמודד עם אי-הוודאות בהכנסה, הפרטים "מחליקים" את צריכתם. ולכן אם נרצה לבחון את אי השוויון בהכנסה היום, ההכנסה כנראה תשמש בסיס טוב. אך ייתכן כי נכון יותר לבחון את נטל המס דווקא מהתצרוכת בהתכלות על פני זמן, כי הצריכה במצב כזה



סביר שתשקף טוב יותר את רמת חיים "האמיתית". במילים אחרות, ההכנסה היום מתואמת עם התצרוכת היום, אך המתאם רחוק מלהיות מושלם.

### **הנחות ומגבלות:**

המודל וניתוח התוצאות מתבססים על מספר הנחות וכפופים למגבלות שונות:

### **תחולת המס:**

המודל מתבסס על הנחה חזקה, כי כל שינוי בשיעור המס מגולגל במלואו ע"י הפירמות לצרכן הסופי. עם זאת, הנחה זו סטנדרטית בקרב מחקרים רבים (בנק ישראל, 2014; דותן, 2005;

OECD & Korea Institute of Public Finance, 2014).

### **השפעת תחלופה (התנהגות):**

המודל מניח כי אין השפעת תחלופה כאשר משנים את שיעורי המס. שינוי שיעורי המע"מ באופן דיפרנציאלי גוררים עיוות במחירים היחסיים של המוצרים אשר עלולים לגרום לשינויים בצריכה ולפגיעה בתועלת וברווחה הכוללת. לפיכך יש להדגיש, כי את התוצאות במחקר זה יש לבחון בזהירות, שכן סביר שקיימת השפעת התנהגות שתשפיע על תוצאות המחקר ותגרום להטיה בערכים המדויקים. עם זאת, במקרה של המשק הישראלי שבו מרבית המוצרים והשירותים כפופים לשיעור האחיד, התוצאות יכולות להוות אינדיקטור איכותי בכדי לתאר את מגמות הצריכה לצעדי המדיניות.

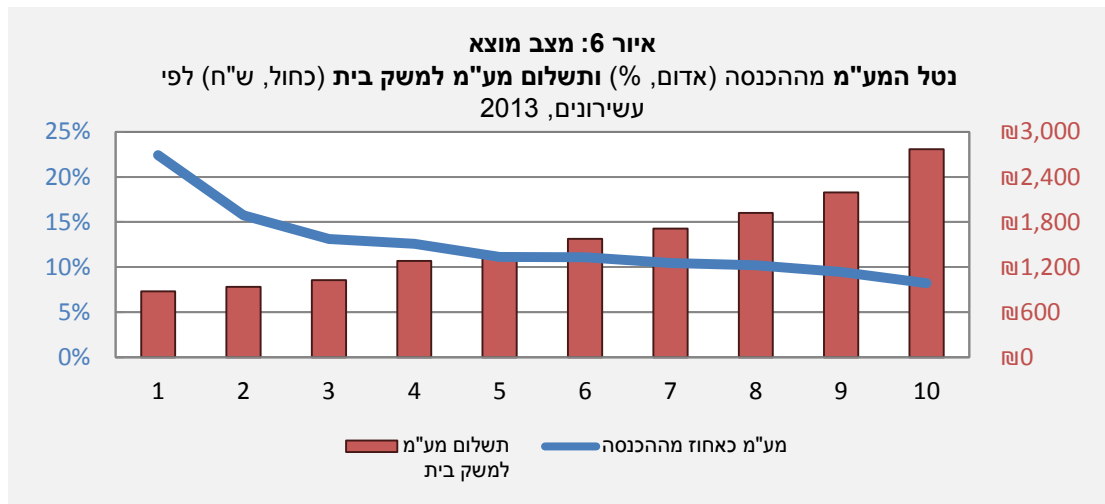
טבלה 1—תחולת המע"מ בשיעור 17% לפי עשירוני הכנסה כספית נטו לשנת 2013:

עשירון	הכנסה כספית נטו בממוצע משק בית (ש"ח, לחודש)	חלקו של כל עשירון בהכנסה הכספית נטו (אחוזים)	תשלום מע"מ בממוצע למשק בית (ש"ח, לחודש)	מע"מ כאחוז מההכנסה כספית נטו	חלקו של כל עשירון בסך תשלומי המע"מ (אחוזים)
1	3,906	2.67	875	22.41	5.6%
2	5,947	4.07	936	15.73	6.0%
3	7,815	5.34	1,024	13.10	6.6%
4	10,193	6.97	1,282	12.58	8.2%
5	12,099	8.27	1,346	11.13	8.6%
6	14,203	9.71	1,574	11.08	10.1%
7	16,393	11.21	1,710	10.43	10.9%
8	18,884	12.91	1,923	10.18	12.3%
9	23,156	15.83	2,192	9.47	14.0%
10	33,655	23.01	2,769	8.23	17.7%

נטל המע"מ (שיעור המע"מ מההכנסה) בקרב השכבות החלשות ניכר ע"י בחינת הפער בין החלק היחסי של כל עשירון מתשלום סך המע"מ לבין הכנסתו מסך ההכנסה. להמחשה, רואים כי העשירון הראשון משלם 5.5% מסך המע"מ וכאחוז מההכנסה הכוללת הוא מהווה רק 2.5%. מאידך, העשירון העליון משלם קרוב ל-17% מסך המע"מ, אך חלקו בהכנסות בהתאם ומהווה קרוב ל-24% מההכנסות. כלומר, השכבות החלשות נושאות בנטל גבוה יחסית: משקלם בסך ההכנסות קטן ממשקלם בסך תשלום המס.

מסקנה: העשירוניים העליונים משלמים בפועל את מרבית היקף המע"מ, אך נטל המע"מ מההכנסה יורד ככל שההכנסה עולה. ממצא זה מסביר את העובדה כי ככל שההכנסה גדלה, בממוצע, חלק גדול יותר מופנה לחסכון ולא לתצרוכת. במילים אחרות, זוהי הנטייה השולית לצרוך.

איור 6 ממחיש את העובדה, שככל שמשק הבית הוא בעל הכנסה גבוהה יותר, כך גם ההוצאה גדלה ואיתה סך תשלום המע"מ (אם כי כאמור מפסקה קודמת נסיק שבפחות משיעור העלייה בהכנסה), ועם זאת נטל המס קטן. כלומר המע"מ הוא רגרסיבי ביחס להכנסה.



## מע"מ דיפרנציאלי

חלופת המע"מ דיפרנציאלי עולה על הפרק לאור הממצאים ממשקי אירופה שהוצגו בהשוואה הבינלאומית, שהציגו פרוגרסיביות מסוימת דרך מע"מ דיפרנציאלי. אך כאמור, אופציה שהיא "First Best" היא כמעט איננה אפשרית (ראה הרחבה רקע). ברקע הראינו כי פרוגרסיביות זו מושגת, ובצורה האפקטיבית ביותר, רק כאשר מזהים את המוצר ששיעורו גדל בקרב סל הצריכה של העשירונים התחתונים, וקטן בקרב הסל של העשירונים העליונים. לשם כך, אנו נדרשים להבחין בין מוצרים שונים (בודדים מתוך קטגוריה מסוימת) שנצרכים בעיקר ע"י העשירונים הנמוכים, במילים אחרות: זיהוי המוצרים בעלי גמישות הכנסה הנמוכה ביותר. כך נקבל את האופציה השנייה הטובה ביותר (Second Best).

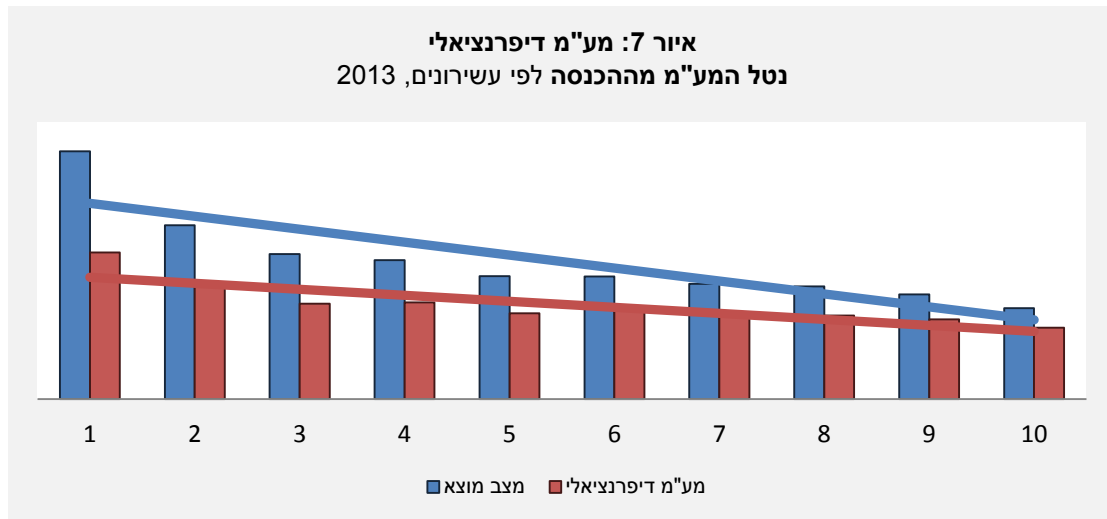
בכדי לבחון זאת, מוצגת השוואה בין הפחתה אחידה של שיעור המע"מ על כלל קטגוריית המזון (ללא סעיפי ירקות ופירות) ביחס להפחתה סלקטיבית של סל מוצרים שנתפסים בקרב הציבור כמוצרי יסוד (או כ"הכרחיים לקיום—Essentials for Life), שלהלן יקראו "מוצרי יסוד"—אלו כוללים לחם, סוכר, שמן, חלב וביצים.

חשוב לציין שהיה ניתן להרכיב סל שונה של מוצרי יסוד, וכתוצאה מכך התוצאות היו משתנות. וכן, לאור העלויות התיאורטיות הצפויות למהלכים אלו (ראה סקירת ספרות), יש לבחון בזירות רבה את התוצאות שיתקבלו, שכן ההשפעות העקיפות הינם אקסוגניות במודל.

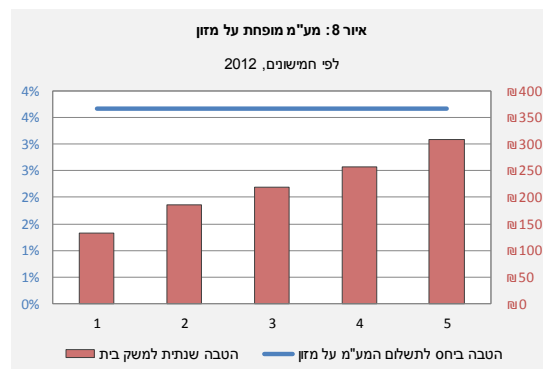
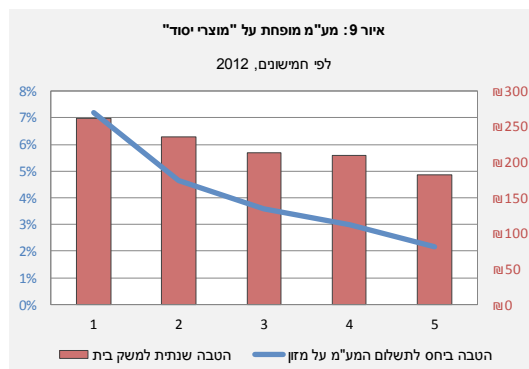
תקציב של 0.5 מיליארד ש"ח מאפשר להפחית את שיעור המע"מ על מזון בפחות מ-1%. ממצא דומה עולה ממחקר של בנק ישראל (2014). הצעת החוק שעומדת כיום על הפרק בשיח הפוליטי

היא ביטול של כ-20 מוצרים שמחירם תחת פיקוח. עלות זו מוערכת בעיתונים בעלות של בין מיליארד ל-2 מיליארד שקל בשנה (תובל, 2015).

באיור 7 רואים כי מע"מ מופחת על מזון מצליח לקטין את נטל המס בעיקר בקרב השכבות החלשות, זאת משום שבאופן יחסי, משקל ההוצאה על מזון גדול יותר בקרב העשירונים הנמוכים יותר. כלומר הוא פרוגרסיבי יותר ביחס למצב המוצא.



מאידך, כאשר בוחנים את היקף ההטבה השנתית למשק בית בעשירון, התוצאות פחות משכנעות: מבט על איור 8 מראה כי למרות הירידה הגדולה יותר בנטל המס בקרב העשירונים הנמוכים, ובאופן יחסי צמצום אי השוויון, מבחינה כמותית דווקא הפערים גדלו. ההטבה השנתית הממוצעת למשק בית בעשירון העליון מסתכמת ב-300 ש"ח לשנה, זאת בעוד שההטבה הממוצעת לעשירון הממוצע והתחתון היא פחות מ-216 ו-180 ש"ח בהתאמה. הסיבה נעוצה בעובדה כי גמישות הביקוש למזון (להבדיל מרכיבים ספציפיים שלה) היא חיובית: כאשר ההכנסה גדלה ב-1%, גם הכמות המבוקשת גדלה.



איור 9 מציג מע"מ מופחת רק על "מוצרי יסוד": רואים כי כאשר יורדים לרמה ספציפית של מוצרים ניתן להשיג את המצב האופטימלי בו לא יוצרים מצב של בזבוז ואכן מרבית ההטבה מוענקת לשכבות החלשות.

מסקנה: כפי שניתן לראות צעד זה מסתמן כפרוגרסיבי עוד יותר מהפחתה אחידה על כלל קטגוריית המזון. מוצרים אלו נצרכים בפרופורציות גדולות עוד יותר על ידי העשירונים התחתונים מאשר העליונים. כתוצאה מכך, תשלום המע"מ של עשירונים הנמוכים על מוצרים אלו יהיה קטן יותר (שכן המס נמוך יותר מהפחתה אחידה) מאשר על מזון (כאשר מניחים שאין שינוי התנהגות), וכפועל יוצא הם משלמים מס אפקטיבי נמוך עוד יותר.

המסקנה העיקרית הינה כי מע"מ דיפרנציאלי אכן יכול לתת מענה פרוגרסיבי יותר לעומת המצב היום בישראל, אך התוצאה תלויה במוצר ספציפי הכפוף לשיעור המופחת: ככל שגמישות הביקוש למוצר נמוכה יותר, כך ההטבה תטיב יותר עם העשירונים הנמוכים יותר.

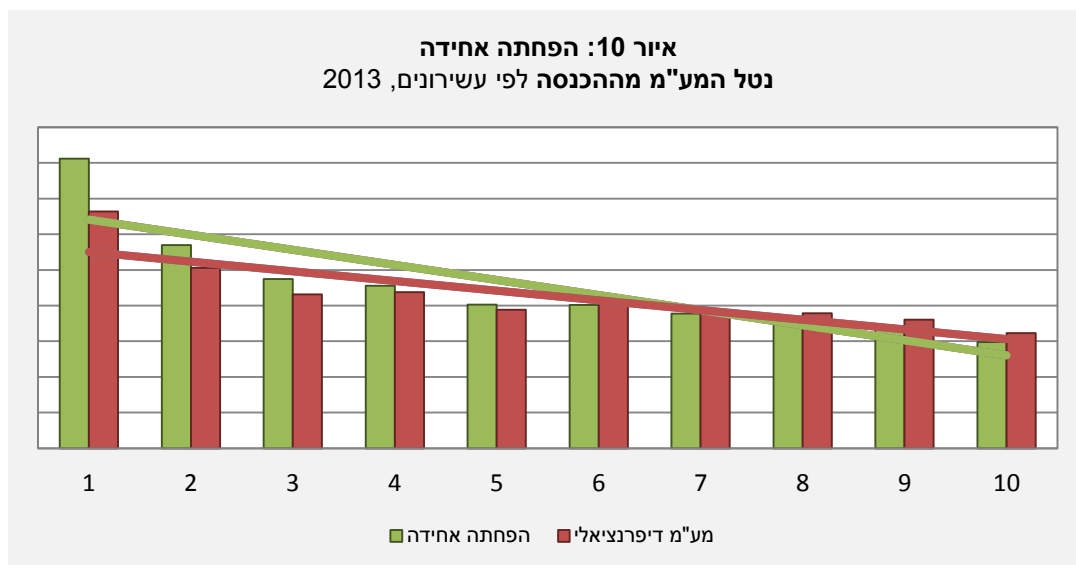
עם זאת, ראינו כי מעבר להשפעות הישירות שנבחנו כאן, ישנן עלויות רבות נוספות עקיפות (כך למשל: עלויות האדמיניסטרציה ואי-הציות, עיוותים בצריכה-שינוי התנהגות), ומגבלות (תחולת המס) כך שיש לבחון תוצאות אלו בהירות תוך התייחסות לאינטראקציה בין כלל ההשפעות—חיוביות ושליליות כאחד.

בנימה זו, ראוי לבחון מהי האינטראקציה שבין מע"מ דיפרנציאלי להפחתה אחידה של שיעור המע"מ, שכן בנוסף למע"מ דיפרנציאלי, נשמע ההצעה בקרב מקבלי החלטות שונים כאלטרנטיבה.

## הפחתה אחידה

תחת תקציב של 0.5 מיליארד ש"ח, מאפשר להפחית את שיעור המע"מ בפחות מ-0.25% אחוז.

איור 10 להלן מציג השוואה של נטל המס מההכנסה בקרב העשירונים. ראשית, בכדי לבחון את כדאיות הרפורמה, נשווה את נטל המע"מ לאחר הפחתה אחידה של שיעור המע"מ ביחס למע"מ דיפרנציאלי.



הממצאים עולים בקנה אחד עם התיאוריה הכלכלית: ביחס להכנסה מע"מ הוא רגרסיבי, ולכן הפחתה אחידה של מע"מ היא צעד פרוגרסיבי: הפחתה האחידה גורמת להטבה היחסית להיות משמעותית יותר בקרב העשירונים התחתונים וזאת כי היא נמדדת ביחס להכנסה שלהם.

עם זאת, איור 10 מלמד גם כי הפחתה אחידה בעלת השפעה נחותה ביחס למע"מ דיפרנציאלי בכדי להקל על השכבות החלשות יותר, כלומר מע"מ דיפרנציאלי הוא פרוגרסיבי יותר מהפחתה אחידה. הסיבה נעוצה בעובדה, כי מע"מ דיפרנציאלי מאפשר לתת משקל שונה למגמות הצריכה שונות של העשירונים שיהיו חשופות להטבת מס (זהו מנגנון "הזיהוי"). וכן בעובדה כי הפחתה אחידה של שיעור המס מטיבה לכל הצורך גם/עוד מרכיבים נוספים מהסל—אותם מרכיבים שדווקא לא היינו רוצים שיקבלו הטבת מס.

לסיכום, מע"מ דיפרנציאלי מעניק הטבה גדולה יותר למוצר שנצרך באופן יחסי (להוצאה) יותר ע"י השכבות החלשות ומע"מ אחיד נותן הטבה אוניברסלית לכל מרכיבי הסל: ביחס להפחתה אחידה של שיעור המע"מ, עדיף להנהיג מע"מ דיפרנציאלי למטרות חלוקתיות ולהימנע מלהוריד את שיעור המע"מ האחד—כאשר השיקול הוא עזרה לשכבות החלשות יותר.

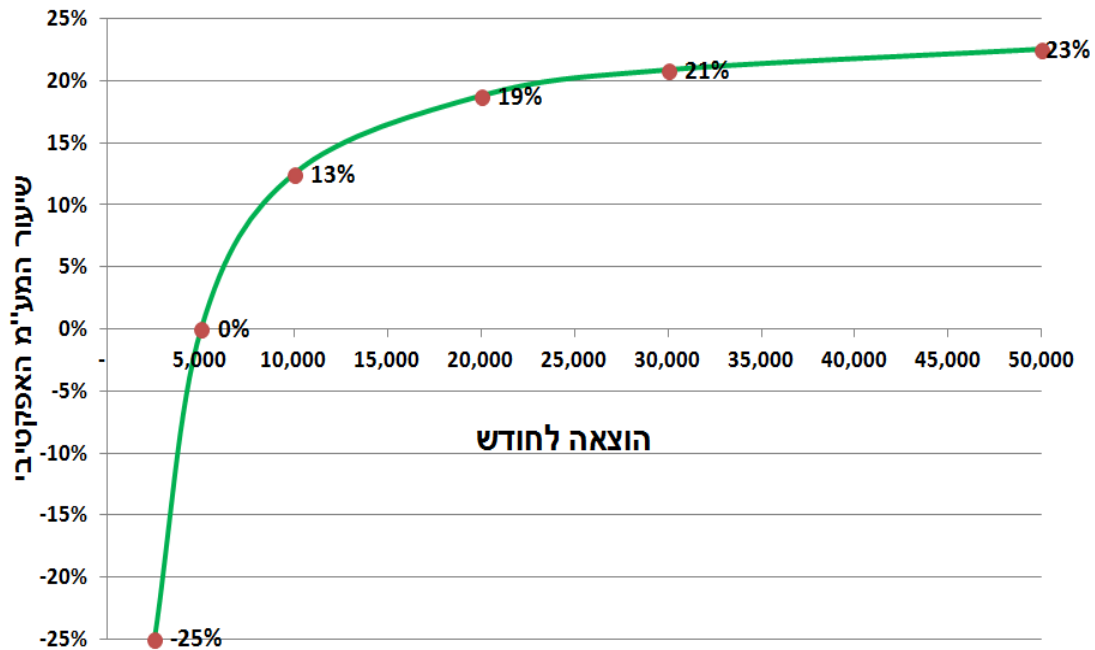
## מענקים

ראינו שמרבית המחקרים בספרות הכלכלית מצאו כי ישנם כלים טובים יותר לעזור לשכבות החלשות ולצמצם את אי השוויון מאשר להנהיג מע"מ דיפרנציאלי. הטענה לכך היא שמע"מ דיפרנציאלי משיג פרוגרסיביות אך אינו אפקטיבי מספיק. הסיבה לכך היא כי שרוב המוצרים הבסיסיים נצרכים גם על ידי השכבות החזקות ובנוסף לכך גם בכמויות גדולות יותר, כך שעיקר ההטבה לא מגיע לאוכלוסיית היעד. עם זאת, כפי שהראינו אכן ניתן להגיע למצב של זיהוי מוצרים ספציפיים ולהשיג מצב של הטבה פרוגרסיבית. כעת, נניח והיינו רוצים להרכיב סל בתקציב גדול יותר מ-0.5 מיליארד ש"ח על מוצרי יסוד נוספים—וזאת בכדי לעזור עוד יותר לשכבות החלשות. בחינת המצב מראה כי הבחינה הבררנית והסקפטית על איזה מוצר לפטור או לא מלווה בעלות מסוימת, ומעלה מעט. במידה והתקציב גדל, כוחה של שיטה זו קטנה שכן שאר המוצרים שכעת נעניק עליהם הטבת מס לא יהיו בעלי אופי זהה (גמישות נמוכה ככל הניתן) לאלו שחישבנו בסל הקטן יותר. כך יוצא, כי שככל שהתקציב גדול יותר, והיקף המוצרים תחת הפטור יגדלו, מע"מ דיפרנציאלי יהיה פחות אפקטיבי. אנו צופים כי בסופו של דבר, אם המדיניות תהיה מרחיבה יותר, הפרוגרסיביות שהושגה עד כה (תחת חלופת מוצרי היסוד) תהיה קטנה יותר עד לכדי כך שבממוצע סביר שנגיע לכל היותר להטבה יחסית שווה לכלל השכבות באוכלוסייה. על כן, כעת ברור למה הספרות מסתייגת מהשימוש במע"מ דיפרנציאלי: אם ההטבה בכל מקרה תהיה בממוצע שווה לכל משקי הבית, אין צורך בעלויות נוספות ומיותרות על מנת לשנות את המערכת, בפרט בשל הקושי להעריך את אותם ההשפעות העקיפות.

הדרך שבה מרבית המחקרים מציעים לפעול היא על ידי, ראשית כל ביטול השיעורים המופחתים/פטורים ומנגד, שימוש בתוספת הגבייה כפיצוי למשקי הבית בדמות תשלומי העברה כקצבאות שונות, שינויים בשיעורי מס הכנסה למשל, או מענקי עבודה (מס הכנסה שלילי) בכדי לא לפגוע בתמריצי עבודה.

בכדי להמחיש את השפעתו של המענק על פרוגרסיביות המע"מ, נסתכל על איור 11 שהוצג בכנס השנתי של מדיניות המיסוי בישראל במכון ון-ליר ע"י ד"ר יעקבי ניר:

האיור מתאר סיטואציה, בה כלל המוצרים כפופים לשיעור מע"מ אחיד של 25%, ובמקביל ניתן מענק חודשי קבוע (Lump Sum) אחד בגובה 1,000 ש"ח לכלל משקי הבית. התוצאות מראות שככל שמשק הבית מוציא יותר לתצרוכת, המס האפקטיבי אותו הוא משלם גבוה יותר. יתרה מכך, מי שמוציא פחות מ-5,000 לתצרוכת, משלם אף מס שלילי. מאידך, מי שמוציא הרבה יותר, אסימפטוטית משלם מס אפקטיבי של 25%--כך יוצא שהמע"מ פרוגרסיבי.



## מסקנות

מתוצאות המודל ומהדמיון למקרה של מדינות אירופה, ראינו כי מע"מ דיפרנציאלי יכול, תיאורטית, לשמש כלי מדיניות להתערבות בחלוקת ההכנסות. בנוסף, ישנם תנאים מסוימים שמעצימים השפעה זו: ראינו עוד ברקע, כי השפעה זו חזקה יותר, ככל ששורדים לרזולוציה גבוהה יותר ומזהים סלקטיבית מוצרים ספציפיים שמזוהים עם השכבות החלשות. זאת לעומת בחינה אגרסיבית של קטגוריות שממתנת את ההשפעה. במילים אחרות, השפעה זו חזקה יותר, ככל שגמישות הביקוש למוצר נמוכה יותר. עד כה, מע"מ דיפרנציאלי נראה כמועמד ראוי, ואולי אפילו כ- Second Best. עם זאת, האפקטיביות (כמה אכן קטן אי-השוויון) במע"מ דיפרנציאלי ויעילותו (מהי העלות האלטרנטיבית) נחותה במידה ניכרת ביחס לכלים אחרים להשגת אותה מטרה: מקבל ההחלטות צריך להביא למינימום את עלות הרפורמה ביחס לתועלת שהיא מניבה-לאי שוויון נתון, אך זאת על ידי השוואה לצעדים נוספים אפשריים:

- (1) גם כאשר זיהינו מוצרים ספציפיים בתוך קטגוריות שנראו כמועמדים טובים יותר להטבת מס, אפשר להעמיק ולבחור תת-מוצר שמזוהה עוד יותר עם השכבות החלשות— אך עדיין השכבות החזקות ייהנו מהטבת המס, שכן (בדר"כ) כלל משקי הבית צורכים את המוצר. הסיבה נעוצה בטבעו של המע"מ שבסיס המס שלו הוא המצרך ולא הנצרך.



(2) מיסים עקיפים דיפרנציאלים, בפרט מע"מ רב-תעריפי, עלולים לעוות את ההקצאה.

לעומת זאת, מיסוי אחיד לא מעוות את החלטות הפרט באשר לאיזה מוצר לצרוך,

ומאפשר לו לצרוך באופן אופטימלי את הסל שלו.

(3) מע"מ בשיעור אחיד על כל המוצרים נוח ויעיל לגבייה בשל עקרון אחדות המס. בנוסף

בגלל המבנה שלו, לנישום תמריץ לדווח לרשויות ולהזדכות על המע"מ ששילם בשרשרת

הייצור על תשומותיו. לעומת זאת, במע"מ דיפרנציאלי צפויות בעיות אכיפה וגבייה

גבוהות: מחד, צעד זה יגדיל את עלויות האדמיניסטרציה והפיקוח של רשויות המס.

בנוסף, גם עלות הנישום צפויה לגדול: פטורים ייצרו סרבול במערכת ניהול החשבונות

ומערך הדיווח, ואף להגדלת ההוצאות (רו"ח וכ"א) בכדי לעמוד בדרישות החוק.

(4) מע"מ דיפרנציאלי עלול לגרום לטשטוש הגבול בין מוצרי מזון בסיסיים (שאותם נרצה

כחריגים) למוצרי מזון אחרים, אותם ינסו לוביסטים וקבוצות אינטרס להחדיר לרשימת

המוצרים החריגים מהשיעור האחיד. אלו משקפים אינטרסים אישיים ולא חברתיים.

טשטוש זה יוביל גם להימנעות והיעלמות ממס על ידי כך שיעשו שימוש בפטור על מנת

למכור מוצרים דומים תחת קטגוריית הפטור ובעצם יתמרנו את המערכת ויובילו להפסדי

גבייה של המערכת.

(5) אי-השוויון אופקי יגדל. גם אם בממוצע הרכב הכנסה מסוים צורך באופן יחסי שיעור

גבוה ממוצר מסוים (האחד צורך בגדי יוקרה), אין זה אומר שכל משק בית אכן מתנהג כך

(האחר משקיע בצעצועים חינוכיים לילדיו) וזאת משום שהעדפות האוכלוסייה הינם

הטרוגניות. מע"מ דיפרנציאלי יוביל להפרה של עיקרון השוויון האופקי ובעצם לאפליה.

## המלצות

בחינת הרכב המע"מ בישראל והמסקנות מהמחקר מובילות להמלצות הבאות:

- (1) ראשית כל, יש לשמור על עקרון האחידות של שיעור המע"מ, כפי שמונהג היום. בנוסף לכך, יש לבטל את הסעיפים החריגים הקיימים היום בישראל, בייחוד הפטור המשמעותי הניתן לירקות ופירות. על אף שביטול הפטור על פירות וירקות טריים הוא צעד רגרסיבי יחסית, מאוד ייתכן כי שימוש בתוספת הגבייה מביטול שיעורים אלו והשקעתם בחינוך, בריאות ובטחון לכל היא צעד פרוגרסיבי יותר בממוצע. כלומר, אנו לא רואים את ההצדקות הכלכליות-חברתיות לשימוש בפטורים הקיימים היום.
- (2) בהינתן שמקבלי ההחלטות אכן מעוניינים להקצות תקציב לטיפול בשכבות החלשות ויוקר המחיה, עליהם להימנע משימוש במע"מ דיפרנציאלי.
- (3) דרך טובה יותר להשיג מטרות אלו, היא לשמור על המערכת כפי שהיא היום ושימוש בתקציב שהוקצה למימון השיעורים המופחתים, למתן קצבאות ממוקדות אוכלוסייה (כך למשל קצבאות ילדים) או למענקי עבודה ו/או סבסוד מעונות יום, בכדי לנסות להגדיל את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, או לכל הפחות לנסות לשמר על התמריצים הקיימים.

## רשימת מקורות

- בנק ישראל (2014). *דין וחשבון שנתי 2014*, פרק ה': הממשלה הרחבה, שירותיה ומימוניה. ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר.
- בנק ישראל (2006). *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 112*, יולי עד דצמבר 2005. ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר.
- גוטליבובסקי, ח' ויעקבי, נ' (2013). *האם להנהיג מע"מ דיפרנציאלי בישראל? לקחים מהתיאוריה ומהנעשה בעולם*. ירושלים: מכון ו-ליר בירושלים.
- דותן, ש' (2006). *מע"מ דיפרנציאלי על מוצרי מזון והשפעתו על פערי הכנסות*, סיכום שנתי 2005, פרק 10. ירושלים: משרד האוצר, רשות המסים, החטיבה לתכנון ולכלכלה, פרק 10.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. *סקר הכנסות והוצאות משק בית לשנים 2012-2013*. הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011). *מערכת המס*.
- מנהל הכנסות המדינה (2012). *דוח שנתי 2011-2012*. ירושלים: משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה, פרק ד': תחזית הטבות המס לשנים 2013-2014.
- סטרבצ'ינסקי מ' (2015). *מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון*. מכון אהרון למדיניות כלכלית. הרצליה: המרכז הבינתחומי הרצליה.
- תובל, א' (אפריל 19, 2005). *נתניהו התחרט: לא יאשר פטור ממע"מ על מוצרי יסוד*. כלכליסט. מתוך: <http://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3657234,00.html>
- Bird M. R., (2011). *Dimensions Of Tax Design, A Commentary in: Reforming the Tax System for the 21<sup>ST</sup> Century: The Mirrlees Review*. Institute for Fiscal Studies. Oxford: Oxford University Press.
- Boeters, S., Böhringer, C., Büttner, T. and Kraus, M. (2006). *Economic Effects of VAT Reform in Germany*. ZEW. *Discussion Paper No. 06-030*. Mannheim: ZEW

Hemmings, P. (2014), *“How to Improve Taxes and Transfers in Israel”*. OECD

Economics Department Working Papers, No. 1113, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1t07vs0-en>

Lipton, D. (2014). *Fiscal Policy and Income Inequality*. International Monetary Fund.

Retrieved 5 June 2015, from:

<https://www.imf.org/external/np/speeches/2014/031314.htm>

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M.,

Johnson, P., Myles, G. and Poterba, J. (2011). *Tax by design*, From: Reforming the

Tax System for the 21<sup>ST</sup> Century: The Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies.

Oxford: Oxford University Press.

OECD (2013). *OECD Economic Surveys: Israel 2013*, OECD Publishing.

[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-isr-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2013-en)

OECD (2014), *Consumption Tax Trends 2014*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2014-en>

OECD (2014), *Revenue Statistics and Consumption Tax Trends 2014—Israel*.

Retrieved May 25, 2015 From:

<http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2014-en>

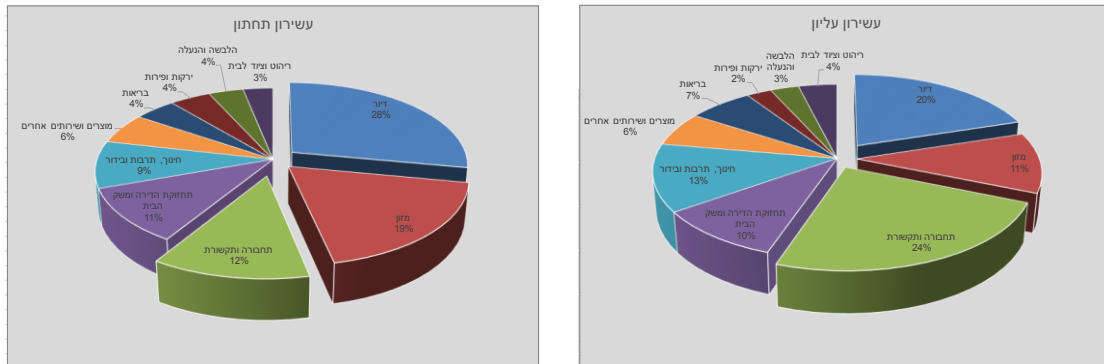
OECD/Korea Institute of Public Finance (2014). *The Distributional Effects of*

*Consumption Taxes in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD

Publishing.

נספח 1:

הרכב הוצאה לתצרוכת לפי קבוצות בקרב עשירון 1 ו-10, 2013:



נספח 2:

מדד VAT Revenue Ratio—VRR:

$$VRR = \frac{VR}{B * r}$$

$VR$  - הכנסות ממע"מ בפועל

$B$  - בסיס המס הפוטנציאלי

$r$  - שיעור המע"מ הסטנדרטי

### נספח 3:

#### שיעורי המס:

$$t_p = t_0 - \frac{X(1+t_0)}{\sum_{i=1}^n C_i^{VAT}}$$

כאשר תשלום המס לפרט  $i$  הוא:

$$T_i = \frac{C_i^{VAT}}{1+t_0} * t_p$$

כאשר,

$t_p$  - שיעור המס המתאים למדיניות.

$t_0$  - שיעור המס במצב המוצא.

$X$  - תקציב.

$T_i$  - תשלום המס של פרט  $i$  לאחר המדיניות.

$C_i^{VAT}$  - צריכה החייבת במע"מ של פרט  $i$ .