

דר' מיכאל שראל
msarel@kohelet.org.il
ראש פורום קהלת לכלכלה



פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
29 בינואר 2024

העלאת המע"מ – מדיניות בעייתית המנציחה עיוותים קיימים; קיימת דרך עדיפה, בה ניתן להימנע מהעלאת המע"מ וגם להגדיל את הכנסות המדינה ממע"מ

ערן יוגב ומיכאל שראל

במקום להעלות את שיעור המע"מ בנקודת אחוז, יש להעדיף תיקון עיוותים קיימים: ביטול הפטור ממע"מ על פירות וירקות, ביטול הפטור ממע"מ באילת, ביטול הפטור ממע"מ על תיירות נכנסת וביטול הפטור ממע"מ עבור יבוא אישי (עד 75 דולר). ביטול הפטורים הללו צפוי להכניס לקופת המדינה, לפי הערכות ראשוניות, סכום מעט גבוה יותר מהעלאת שיעור המע"מ בנקודת אחוז.

לאור ההוצאות הגבוהות שטומן בחובו מצב החירום המתמשך בו נמצאת מדינת ישראל החל מה-7 באוקטובר, משרד האוצר מציע מספר צעדים באמצעותם ניתן יהיה להקטין את הגירעון התקציבי ואת יחס החוב-תוצר בשנים הבאות. כחלק מאותם צעדים, עלתה הצעה להעלות את מס הערך המוסף (המע"מ) משיעור של 17% לשיעור של 18% החל משנת 2025. על פי הערכות משרד האוצר, צעד זה צפוי להכניס לקופת המדינה 7.2 מיליארד שקלים בשנה.

הגדלת שיעור המע"מ היא צעד מדיניות בעייתי במיוחד, המנציח בעיות משמעותיות במערכת המס הישראלית ואף מחריף אותן. במקום להעלות בנקודת אחוז את שיעור המע"מ, יש להעדיף תיקון עיוותים קיימים: ביטול הפטור ממע"מ על פירות וירקות, ביטול הפטור ממע"מ באילת, ביטול הפטור ממע"מ על תיירות נכנסת וביטול הפטור ממע"מ עבור יבוא אישי (עד 75 דולר). לפי הערכות ראשוניות, ביטול הטבות המס הללו צפוי להכניס לקופת המדינה סכום מעט גבוה יותר מההכנסות הצפויות מהעלאת שיעור המע"מ בנקודת אחוז.

באופן כללי, הטבת מס מיטיבה אומנם עם מקבליה, אך מעבירה את נטל תשלום המס אל שאר האוכלוסייה, ובכך מרעה את מצבה (הטבות מס מחייבות העלאה של שיעורי המס או הפחתה של שירותים לאזרחים כדי לממן את עלותן). אמנם הטבות מס משנות את חלוקת הנטל הכלכלי על פני השחקנים השונים במשק, אך תוך כדי כך מסבכות את חוקי המס, מעודדות התחמקות והימנעות מתשלום מס-אמת, פוגעות ברווחתו של כלל הציבור ומסתירות את ההיקף האמיתי של מעורבות הממשלה במשק.

בהתאמה, הטבות מס אינן משחק-סכום-אפס: תוצאתן אינה שינוי ניטרלי של סדרי העדיפויות, שבמסגרתו קבוצה אחת מרוויחה וקבוצה אחת מפסידה, והרווח של הקבוצה הראשונה מתקזז בקירוב עם ההפסד של הקבוצה השנייה. המאפיין הבולט של הטבות מס רבות הוא שהן מעניקות לקבוצה אחת הטבה אשר התועלת המצרפית הגלומה בה נמוכה לאין ערוך מהעלות המוטלת על יתר הציבור, ובכך יוצרות נטל עודף במשק.

להלן כמה חסרונות בולטים של רוב הטבות מס:

- הטבות מס גורמות לעיוות של הקצאת המקורות במשק (כתוצאה מניסיון "לנצל" את הזכאות להטבות המס) ולפגיעה ביעילות ובפיריון.
- הטבות מס מייצרות שתדלנות ולחצים של אינטרסנטים על מקבלי ההחלטות במטרה להרחיב עוד יותר את תחולתן של הטבות המס. לחצים אלה כשלעצמם גורמים עיוות נוסף בהקצאת המקורות, ביעילות ובפיריון במשק. ככל שהאינטרסנטים מזהים נכונות של הממשלה להרחיב את היקפן של הטבות המס, הסיכוי להצלחת מאמצייהם עולה, והדבר ממריץ אותם להגביר את לחצייהם ושתדלנותם.
- הטבות מס עלולות לשמש לעקיפת כללים פיסקליים המגבילים את ההוצאה ולטשטוש גודל ההוצאה הממשלתית בפועל, בניגוד לכללי שקיפות ציבורית ולמטרה המוצהרת של חקיקת כללים פיסקליים.¹
- הטבות מס מטילות נטל על שלטונות המס, הנאלצים להקדיש חלק מתקציבם למניעת שימוש לרעה בהטבות המס.
- אין דיון ציבורי ראוי בדבר התועלת שבהטבות המס, ומכאן שרובן אינן זוכות באישור תקופתי, להבדיל מתקציב ההוצאות של הממשלה, אשר מאושר בחוק באופן תקופתי. לרבים נדמה כי באמצעות הטבות המס ניתן להשיג "יש מאין", מכיוון שעלותן אינה מונגשת לידיעת הציבור.

כהטבת מס, מע"מ דיפרנציאלי הוא מנגנון סבסוד מסורבל ולא יעיל, כשהנהנים ממנו הם לא רק הצרכנים שמשלמים את המע"מ. כך, למשל, מהפטור ממע"מ על פירות וירקות נהנים גם הפירמות והעסקים, כולל רשתות השיווק, המובילים של הפירות והירקות, העובדים התאילנדים שעובדים

¹ ניתן אולי לטעון כי הפחתת מס אינה שוות-ערך למתן כסף למישהו, אולם מבחינה כלכלית השפעתה דומה מאוד במקרים רבים. נתבונן, לדוגמה, על הטבת המס לחיסכון בקרנות השתלמות. השימוש בהטבה זו מקטין את סך ההכנסות ממסים של הממשלה. חלופה אפשרית הייתה מתן הטבה לחיסכון בקרנות השתלמות לא על-דרך מתן זיכוי מס למעסיק אשר מפריש לעובד תשלומים לקרן השתלמות, אלא באמצעות תשלום מענק כספי על-ידי הממשלה לכל מעסיק העושה זאת. התוצאה הייתה זהה מבחינת המעסיק והעובד, וגם מבחינת הגירעון בתקציב המדינה. אולם במקרה השני, גם הכנסות המדינה וגם הוצאות הממשלה היו גבוהות יותר מבחינת הרישום החשבונאי.

בקטיף, בעלי המשקים החקלאיים, ובמקרה של פירות וירקות מיובאים גם החקלאים והעובדים האחרים בחו"ל, חברות הספנות הזרות והיבואנים הישראלים שמייבאים את התוצרת.

טיעון אחר שלעיתים עולה בהקשר של פירות וירקות, או באופן כללי בהקשר של מזון, הוא שהפטור ממע"מ עוזר מאד לשכבות החלשות. אולם טיעון זה אינו בהכרח נכון, שכן משקי בית עניים אומנם מוציאים נתח גדול יותר מהתצרוכת שלהם על מזון, אך בסכומים כספיים מדובר על הוצאה קטנה יותר בהשוואה להוצאה של משקי בית עשירים. בהתאמה, פטור ממע"מ עבור משק בית עני (בשקלים) יהיה קטן יותר מאותו הפטור עבור משקי הבית העשירים. בפועל קיימים פתרונות יעילים יותר להפחתת עוני ולצמצום אי-שוויון בהשוואה לפטור ממע"מ על מוצרי מזון. אפילו קצבה כספית אחידה לכל משק בית (כולל משקי בית עשירים מאד) תפחית אי-שוויון במידה רבה יותר מאשר פטורים ממע"מ.

אין-ספור מחקרים מהארץ ומהעולם מראים כי סבסוד של תחום מסוים באמצעות פטורים ממע"מ מוביל להעלמות מס ולעיוותים בצריכה של משקי הבית. המחקרים מסיקים כי מע"מ דיפרנציאלי הוא צעד מדיניות רע במיוחד שלא מצליח לממש את מטרותיו המוצהרות. לראיה, ארגונים בין-לאומיים, לרבות ה-OECD, קרן המטבע הבין-לאומית (IMF) והאיחוד האירופי, חוזרים ומזהירים מפני צעדי מדיניות שכאלו, ואף אוסרים אותם במידת האפשר (האיחוד האירופי).²

נוסף על המע"מ הדיפרנציאלי בשוק הפירות והירקות, הפטורים ממע"מ באילת, עבור תיירות נכנסת ועבור יבוא אישי גם כן מובילים לעיוותים קשים במערכת המס הישראלית. הפטור ממע"מ באילת מהווה גם הוא מע"מ דיפרנציאלי, ונוסף על העובדה שהוא לא בהכרח מוביל לרמת מחירים נמוכה יותר עבור תושבי העיר, הוא מקשה על רשות המיסים לאכוף את תשלום המע"מ בארץ. לצורך הדוגמה, ישראלים רבים מעדיפים לרכוש טלפון באילת כדי ליהנות מהטבת המס. אם המטרה היא סיוע לתושבי העיר אילת ולעסקים באילת, בוודאי קיימות דרכים הגיוניות יותר ויעילות יותר לעזור להם מאשר לעודד תושבי תל אביב לנסוע כל הדרך לאילת כדי לקנות טלפון, אותו יכלו לרכוש בצורה פשוטה בחנות בתל אביב או בחנות מקוונת, תוך חיסכון משמעותי בזמן ובדלק.

בדומה למקרים הקודמים, גם הפטור ממע"מ על תיירות נכנסת מהווה סבסוד לא יעיל של העסקים בענף ולפי הערכות האוצר איננו מעודד תיירות נכנסת בצורה ניכרת. לפי טענות האוצר, התיירות הנכנסת איננה משתנה בחדות לאור שינויים במחיר, ולראיה – למרות התחזקות השקל למול היורו לא הייתה ירידה משמעותית של כמות התיירים האירופאים לישראל, אף על פי שמחיר החופשה בארץ עלה עבור אותם תיירים. על כן, גם הפטור ממע"מ, שמגיע רק בחלקו למחיר שמשלמים התיירים מחו"ל, איננו משפיע באופן ניכר על זרם התיירות הנכנסת וביטולו צפוי לצמצם את זרם התיירות הנכנסת רק ב-2.2% לצד ירידה של 1.9% בתוצר הנומינאלי של הענף.³

נוסף על התועלת המצומצמת עבור התיירות הנכנסת, הפטור מייצר תמריץ עבור בתי עסק להעדיף תיירים מחו"ל על פני תיירים ישראליים, שכן הרווח של בית העסק עבור תיירים מחו"ל גבוה יותר. אפליה זו באה לידי ביטוי במחירים גבוהים יותר שמשלמים תיירים ישראלים בעבור אותם שירותים

² <https://www.themarker.com/news/2015-04-15/ty-article-opinion/0000017f-e1ef-d568-ad7f-f3ef2b5f0000>

³ להרחבה ראו את הסקירה שנעשתה ע"י אגף הכלכלנית הראשית, 'על הפטור ממע"מ על תיירות'
https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/periodic-review-12022023/he/weekly_economic_review_periodic-review-12022023.pdf

בדיוק. למעשה, פטור ממע"מ על תיירות נכנסת היא בחזקת הנשמה מלאכותית של ענף התיירות בישראל, הפוגעת ברווחתם של תיירים ישראלים, מעוותת את הקצאת המקורות במשק ומונעות מעובדים להשתלב בתחומים בהם יש למשק יתרון יחסי ובכך לפגוע בפריון העבודה בישראל. כמו כן, לתיירות נכנסת ישנן השפעות חיצוניות שליליות (גודש בכבישים, רעש, ניצול של תשתיות), מה שהופך את ההחלטה לסבסד אותה באופן כה מאסיבי לתמוהה במיוחד.⁴

לבסוף, גם הפטור ליבוא אישי (עד סכום של 75 דולר למשלוח) מהווה עיוות בשוק, כפי שהבינו במדינות רבות בעולם המפותח (לרבות באיחוד האירופי ובאוסטרליה). ההיקפים הגדולים של היבוא האישי (לאור התרחבותן של פירמות בין-לאומיות כדוגמת אמזון ועלי-אקספרס) הובילו לאובדן הכנסה משמעותי עבור המדינה, כמו גם לאפליה נגד ייצור ושיווק ישראלי. בעוד שהחנות במרכז המסחרי בבאר שבע נדרשת למכור את מוצריה עם מע"מ (בנוסף לתשלומי הארנונה הכבדים והמיסוי והעלויות הרבות של הרגולציה על העסקת העובדים בחנות), היצרן בחו"ל אינו נדרש לכלול את המע"מ במחיר המוצר. כתוצאה מכך, היכולת של חלק מהעסקים המקומיים להתחרות בסביבה בין-לאומיות פוחתת, גם אם הם יעילים יותר וזולים יותר ממתחריהם בחו"ל (למרות עלויות הארנונה והרגולציה). הפטור הזה גורם גם לעיוותים מזיקים ומיותרים בצריכה. לדוגמה, יתכן שצרכן ישראלי מעדיף לרכוש מוצר מסוים בשווי 140 דולר מאשר לרכוש שני מוצרים אחרים בשווי 70 דולר כל אחד, אך יבחר בחלופה השנייה אך ורק בגלל עיוות המיסוי.

אם כן, ארבעת הפטורים המוזכרים (פטור ממע"מ על פירות וירקות, פטור ממע"מ בעיר אילת, פטור ממע"מ על תיירות נכנסת ופטור ממע"מ על יבוא אישי) מהווים הטבות מס היוצרות עיוותים משמעותיים במערכת המס הישראלית. עיוותים אלה באים לידי ביטוי בסבסוד לא יעיל של מוצרים ושירותים, שעל פי רוב פוגעים ברווחת הצרכן, מונעים הקצאה יעילה של משאבים ומהווים נטל עודף על המשק. סביר מאד להניח שאם פטורים אלה לא היו קיימים, ובעלי עניין לא היו מגינים עליהם בכל כוחם, אף כלכלן או נבחר ציבור לא היה שוקל ברצינות להעניק פטורים אלה גם במצב שבו היה רצוי להפחית את נטל המס, אלא היה מעדיף להפחית את שיעור המע"מ.

כאשר משווים בין העלאת שיעור המע"מ בנקודת אחוז אחת למול ביטול הפטורים הקיימים, נראה כי ביטול הפטורים הקיימים היא חלופה עדיפה בהרבה – בעוד שהתוצאות הפיסקליות דומות או אף טובות יותר. קיים יתרון משמעותי בצמצום העיוותים הקיימים ובייעול מערכת המס בישראל. מלבד תרומה ממשית לפריון ולצמיחה בטווח הבינוני-ארוך, צעד שכזה יהווה כבר בטווח המיידי איתות חיובי ומשמעותי לסוכנויות הדירוג ולגופים כלכליים בין-לאומיים בנוגע לחשיבות שרואה ישראל ברפורמות פיסקליות אחראיות ומשמעותיות, שמטרתן צמצום החוב הממשלתי, ייעול מערכת המס בישראל ותמיכה בצמיחה כלכלית בת-קיימא.

⁴ להרחבה ראו את נייר המדיניות של ד"ר אורי כץ ושקד מענה, "ענף התיירות הישראלי ומשבר הקורונה: לאן ממשיכים מכאן?" <https://bit.ly/31WyQAc>