

האם להחיל מע"מ דיפרנציאלי בישראל? בחינת ההשפעות הצפויות לאור התאוריה והניסיון בעולם

חמי גוטליבובסקי, ניר יעקבי

תקציר

בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, הועלתה דרישה להרחבת רשימת המוצרים שעליהם מוטל מע"מ בשיעור שונה (מע"מ דיפרנציאלי) ככלי להקטנת אי-השוויון, בדומה לנהוג במדינות רבות באיחוד האירופי.

מאמר זה בוחן האם הנהגת מע"מ דיפרנציאלי היא אכן השיטה העדיפה להקטנת אי-השוויון. מתוך הספרות הכלכלית התאורטית והאמפירית עולה כי הנהגת מע"מ דיפרנציאלי נחותה, ככלי להקטנת אי-השוויון, משיטות אחרות כגון מס הכנסה פרוגרסיבי, קצבאות וסובסידיות.¹ מסקנה זהה התקבלה גם מסימולציה שערכנו לגבי המשק הישראלי ביחס להשפעה של ביטול מע"מ בשיעור אפס על פירות וירקות והמרתו לקצבאות או למס הכנסה שלילי. נמצא שמהלך כזה יקטין את אי-השוויון, ואף יגדיל את היעילות כלכלית בשל ביטול העיוות במחירים היחסיים. יש לשלול גם שימוש במע"מ דיפרנציאלי ככלי להכוונת התנהגות של ישויות עסקיות, הנדרשת כאשר לגורם ייצור קיימת השפעה חיצונית, מכיוון שישויות אלה זכאיות להשבה מלאה של המע"מ ששילמו.

בנוסף לתפקידו בצימצום אי-השוויון במונחי כוח-הקנייה של ההכנסה בשל הוזלת מוצרים הנצרכים ביותר על ידי אוכלוסייה מעוטת הכנסה, מיסוי דיפרנציאלי על מוצרים נבחן בספרות גם כדרך להתמודד עם אי-שוויון בתועלת, המושפעת גם מפנאי. כאשר ממיסים הכנסה בלבד, פרטים בעלי יכולת השתכרות גבוהה מקטינים את חבות המס על ידי צמצום שעות העבודה. על כן, ככל שקיים מתאם בין כישורים אלו להיקף הצריכה של מוצרים כלשהם, ראוי משיקולי שוויון בתועלת להנהיג מיסוי דיפרנציאלי על מוצרים אלה.

באמצעות סקר הוצאות המשפחה בישראל לשנת 2010 אמדנו את המתאם בין השכר לשעה (המייצג את כושר ההשתכרות של הפרטים) לבין הוצאות של משק הבית על מגוון מוצרים. מהאמידה התקבל כי המע"מ בשיעור אפס על פירות וירקות מגדיל, דווקא, את אי-השוויון, שכן היקף ההוצאה עליהם מתואם באופן חיובי עם כושר ההשתכרות. לגבי יתר מוצרי המזון נמצא, כצפוי, כי היקף ההוצאה עליהם מתואם באופן שלילי עם כושר ההשתכרות, אך באופן שאינו מובהק, ולכן לא ניתן לקבוע כי מוצרים אלה ראויים למע"מ בשיעור מופחת. מנגד, היקף ההוצאה לשכירות נמצא מתואם באופן חיובי מובהק עם כושר ההשתכרות, מה שמצביע על הצורך להטיל מס גבוה יותר על השכרת דירות.

א. מבוא

מס ערך מוסף (מע"מ) הוא מס עקיף שמוטל באופן אפקטיבי על הצריכה בשוק המקומי, ובמקרים רבים הוא גורם לעלייה במחירו של המוצר לצרכן הסופי. מע"מ בשיעור אחיד על כל המוצרים נוח מאוד לחישוב ולגבייה. עלויות ההיענות של הנישומים ועלויות המנהלה של הממשלה נמוכות יחסית, ואפשרויות תכנוני המס מוגבלות. למס אחיד יש גם יתרון של פגיעה מועטה יחסית ביעילות הכלכלית מכיוון שהוא אינו מעוות את יחס המחירים הסופי של המוצרים וגורמי הייצור השונים. עם זאת, מדינות רבות בחרו לסטות מהגרסה הבסיסית של המע"מ ולהחיל מע"מ דיפרנציאלי, כלומר מע"מ בשיעורים שונים על מוצרים שונים, ובכלל זה מע"מ בשיעור 0% או פטור ממע"מ (שבפועל דווקא מביא להטלת מע"מ חלקי על המוצר הסופי מכיוון שאינו מאפשר לקזז מע"מ תשומות). סיבה עיקרית לקביעת מע"מ דיפרנציאלי היא הרצון להקטין את אי-השוויון במשק על ידי הוזלת סל המוצרים של משקי הבית בעשירונים הנמוכים. יש גם סיבות אחרות, כגון עידוד צריכה של מוצרים מסוימים באמצעות הטלת מע"מ בשיעור מופחת.

בעקבות הדיון הציבורי על יוקר המחיה ואי-השוויון בישראל, שהתעצם מאז המחאה החברתית בקיץ 2011, הועלו הצעות שונות להתמודדות עם נושאים אלו, ובכללן להנהיג מע"מ דיפרנציאלי. עד היום נהג בארץ מע"מ בשיעור אחיד על מרבית המוצרים. המע"מ הוא רכיב חשוב בהכנסות המדינה ממיסים. בשנת 2009, לדוגמה, היו ההכנסות ממע"מ 33.5% מהכנסות המדינה ממיסים (מנהל הכנסות המדינה, 2011), שיעור גבוה מהמוצע הלא משוקלל במדינות OECD, שהיה כ-19% ב-2008 (OECD, 2011). ראוי לציין שמאז החלתו של המע"מ בישראל בשנת 1976 ועד היום עלה שיעורו ביותר מכפליים, משיעור של 8% בשנת 1976 לשיעור של 17% כיום – עלייה אופיינית על פני הזמן במדינות רבות בעולם.

לשיעור המע"מ האחיד בישראל יש כמה חריגים, ואפשר לסווגם לפי כמה חתכים: לפי סוג המוצר – פירות וירקות (שהמע"מ המוטל עליהם הוא בשיעור של 0%); לפי צורת ההתאגדות – מוסדות ללא כוונת רווח (שעל פעילותם מוטל מע"מ בשיעור מופחת); לפי מקום המכירה – אילת (שעל המכירות בה, לא של כל המוצרים, יש פטור ממע"מ); ולפי סוג הלקוח – יצוא (שעליו מוטל מע"מ בשיעור של 0%)². מחקר של OECD (שם; וראו להלן חלק ג סעיף 1) מעלה כי נכון לשנת 2009 המע"מ שנגבה בישראל היה 68% מהמע"מ שהיה יכול להיגבות אם כל הצריכה הייתה ממוסה בשיעור המע"מ המלא (או 86% לפי הצריכה שהייתה את בסיס המס³). אחוז גבייה זה הוא מן הגבוהים במדינות OECD ועשוי להעיד על מיעוט המוצרים והשירותים בישראל שמוטל עליהם מע"מ בשיעור מופחת. השאלה שעומדת לדיון ציבורי היא אם להרחיב (ו/או לשנות) את המוצרים

2 לאחרונה הוצע בישראל ליישם חידוש עולמי – מע"מ אפס לתת-קבוצה של מוצרים ולקוחות (מע"מ אפס לקונים מסוימים של דירות מסוימות).

3 חישוב המהברים: ב-2009 הייתה הצריכה הפרטית והציבורית בישראל כ-620 מיליארד ש"ח, ושיעור המע"מ הממוצע 16%. לכן גביית המס המרבית האפשרית הייתה כ-100 מיליארד ש"ח. ההכנסות מגביית מע"מ בישראל עמדו על סך של כ-68 מיליארד ש"ח, שהם 68% מהפוטנציאל. את אובדן המע"מ בשל עסקאות פטורות ועסקאות בשיעור 0% מעריך מנהל הכנסות המדינה בכ-3 מיליארד ש"ח. אילו שילמו מלכ"רים מע"מ מלא היו תקבולי המע"מ עולים ב-8 מיליארד ש"ח, כלומר בסך הכול 79 מיליארד ש"ח (חסם עליון, שכן החישוב אינו כולל את הירידה בבסיס המס). ההפרש, 21%, שהם גם 21 מיליארד ש"ח, נובע בין השאר מהעלמות מס. כלומר, בשנת 2009 המע"מ שנגבה היה 86% (68% / 79%) מהמע"מ שהיה יכול להיגבות אילו כל בסיס המס שדווח היה ממוסה בשיעור המע"מ המלא.

שמוטל עליהם מע"מ בשיעור מופחת כדי לשנות את חלוקת ההכנסות במשק לטובת השכבות מעוטות היכולות.

בחלק הבא יוצגו הרקע התאורטי והמתודולוגיה לניתוח מדיניות מס בכלל, ומיסים עקיפים ומע"מ בפרט; בחלק השלישי תובא סקירה על הנעשה בעולם בתחום המע"מ הדיפרנציאלי; בחלק הרביעי תוצגנה תוצאות של מחקרים הדנים במידת ההעברה של הפחתת שיעור המע"מ לצרכן הסופי. נושא זה מרכזי להבנת ההשפעה הצפויה של הפחתת המע"מ על היחידות הכלכליות במשק, וממילא על אי-השוויון; בחלק החמישי אנו מדגימים באופן כמותי את ההשפעה של מע"מ אפס על פירות וירקות על אי-השוויון במשק הישראלי ומשווים אותו לאי-השוויון שהיה מתקבל בישראל בשל שימוש בכלי מדיניות אחרים באותה עלות תקציבית. בחלק השישי מוצעת הגדרה חלופית להגדרה המסורתית של אי-שוויון, הכוללת מעבר למדידה המקובלת של אי-שוויון בהכנסות גם אי-שוויון ברמת הפנאי. בהתאם להגדרה זו, מוצג בחלק זה מודל הבוחן את המוצרים שעליהם יש להטיל מע"מ בשיעור דיפרנציאלי במשק הישראלי לשם צמצום אי-השוויון בהכנסות וברמת הפנאי. בחלק השביעי תוצג חלופה למע"מ הדיפרנציאלי ככלי להקטנת אי-השוויון, הנקראת מע"מ פרוגרסיבי. זהו מע"מ בשיעור אחיד בתוספת מענק או זיכוי לכל משק בית או עובד או תושב; בחלק השמיני יובאו סיכום הדיון והמסקנות.

ב. רקע תאורטי

1. מהו מס ערך מוסף?

עד אמצע המאה הקודמת היה נהוג באירופה מס מחזור, שהוא מס הנגבה לפי המכירות של הפירמות, ולא לפי הרווח שהן מפיקות או הערך המוסף שהן מייצרות. מס מחזור הוא פשוט וזול מבחינה מנהלית, אך אינו הוגן ואינו יעיל. ממחזור בהיקף מכירות נתון ליצרן אחד יכול לנבוע רווח שעשוי להגיע לעשרות אחוזים, ואילו לאחר רווח של אחוזים ספורים או אפילו הפסד. מס מחזור שמוטל על יצרן שרווחיו נמוכים יכול אף לעלות על הרווח. כדי למנוע עיוות זה יושם בצרפת לאחר מלחמת העולם השנייה גם מס שלילי על מחזור ההוצאות.⁴ השילוב של שני המיסים היה בעצם מס על הערך המוסף של הפירמות, ומכאן שמו. בעקבות הקמת האיחוד האירופי התקבל המע"מ בכל מדינות האיחוד. לצורך תיאום ומניעת כפל מס בין מדינות האיחוד הוחלט שכל מדינה תפטור ממע"מ את היצוא שלה ותמסה את היבוא. שינוי זה הפך את המע"מ ממס על הערך המוסף של הפירמות (התוצר) למס על הצריכה.⁵ גם בישראל התקבל המע"מ במתכונתו האירופית, כלומר כל פירמה מסיפה מע"מ על מכירותיה בשוק המקומי, ומזדכה על המע"מ ששילמה על כל קניותיה מפירמות אחרות. רק הצרכן הסופי, שאינו פירמה, משלם מע"מ על המחיר הסופי לצרכן ואינו מזדכה. יוצא מכך שבעצם

4 רעיונות דומים עלו גם לפני כן, בגרמניה למשל, אך לא יושמו.

5 אפשר להראות זאת בעזרת משוואת החשבונאות הלאומית. מקורות: תוצר (Y), יבוא (M); שימושים: צריכה פרטית (C), צריכה ציבורית (G), השקעה (I), יצוא (X). מכיוון שמקורות = שימושים, $Y+M = C+G+I+X$, ומכיוון שהמע"מ מוטל על התוצר של כל החברות, בניכוי ההשקעות אך ללא היצוא, וכן על היבוא, $Y-X-I+M = C+G$. מכאן שהמע"מ מוטל על הצריכה הפרטית והציבורית המקומית.

הצרכן משלם מע"מ על כל הסכום שהוא מוציא לצריכה בשוק המקומי. בכך דומה המע"מ מאוד למס המכירות (sales tax) הנהוג במדינות ארצות הברית ומוטל על הצרכן הסופי בלבד.

2. עלות מול תועלת

כדי לנתח מדיניות מס לעומת חלופות מיסוי אחרות, יש להגדיר ראשית אילו מטרות אנו רוצים להשיג בעזרת המס. לאחר מכן יש לבדוק אם המס אכן משיג את המטרות שהוגדרו, ומנגד יש לבחון את עלויות המס. בחינת המידה שבה המס משיג את המטרות אינה פשוטה, שכן לעיתים מס המוטל על גורם מסוים "מגולגל" בשיווי משקל גם לגורמים אחרים, ובפועל הם נושאים בחלק מעלות המס. גם בחינת עלויות המס אינה פשוטה, שכן הן מורכבות מכמה גורמים (נדון בהם להלן).

3. מהי מטרת המע"מ הדיפרנציאלי?

למיסים בדרך כלל שלוש מטרות עיקריות: (1) מימון ההוצאה הציבורית;⁶ (2) התערבות בחלוקת ההכנסות (בדרך כלל לצורך קטנת אי-השוויון); (3) עידוד או דיכוי פעולות מסוימות. מן המטרות הללו, השיח על הנהגת מע"מ דיפרנציאלי בישראל מתרכז בבחינת ההשפעה שעשויה להיות לו על אי-השוויון בין עשירים לעניים (אי-שוויון אנכי), באמצעות הטלת מע"מ בשיעור גבוה על מוצרי מותרות (שמשקלם בסל הצריכה גדל בממוצע עם העלייה בהכנסה) ומע"מ בשיעור מופחת על מוצרי יסוד (שמשקלם בסל הצריכה יורד בממוצע עם העלייה בהכנסה). עם זאת, לשם הערכת ההשפעה המלאה של הנהגת מע"מ דיפרנציאלי יש לבחון גם את השפעתו האפשרית על עידוד (או דיכוי) של פעולות מסוימות ואת הנחיצות לעודד את אותן פעולות – כגון הפטור ממע"מ באילת, שנועד לעודד את הצריכה ואת התעסוקה בעיר, או מע"מ בשיעור 0% המוטל בישראל על פירות וירקות, שיש הטוענים כי הוא חשוב לעידוד צריכת מוצרים אלו (בצרפת, לדוגמה, יש מע"מ מופחת על ספרים בצרפתית כדי לעודד צריכת תרבות מקומית).

4. תחולת המס: מי משלם את המע"מ הדיפרנציאלי?

כדי לוודא שמטרות המס מושגות יש לדעת מי נושא בנטל המס בפועל. אנו יודעים מי משלם את המס על פי החוק, אך התשובה על השאלה מי נושא בנטל המס, בעיקר בטווח הארוך, שונה. לכאורה התשובה פשוטה. נניח שמטילים מס של 10% על מוצר, על שירות או על פעולה מסוימים. אם מחיר המוצר עולה ב-10% כל נטל המס נופל על הקונה; אם המחיר אינו משתנה כל נטל המס נופל על המוכר; ואם המחיר עולה בשיעור של בין 0% ל-10% הנטל מתחלק בהתאם. אפשר לראות זאת כאשר משנים את שיעור המע"מ או מס הקנייה. מחירם של חלק מהמוצרים משתנה בכל גודל השינוי

6 אפשר לומר כי מדובר רק במימון מוצרים ציבוריים, שכן הספקה של מוצרים פרטיים מטעם המדינה אפשר לסווג גם במטרה השנייה – התערבות בחלוקת ההכנסות.

(בדרך כלל מוצרים שהמחיר שלהם מפוקח), של חלק מהמוצרים אינו משתנה, ושל חלק אחר עולה במידה חלקית או אף ביותר מגודל השינוי.

אף על פי שהן מס חברות (שבסיסו הוא הרווח של הפירמה) והן המע"מ מחושבים על פי הכנסות הפירמה פחות הוצאותיה, המע"מ נתפס כמס על הצרכנים ומס חברות נתפס כמס על בעלי הפירמות. אך לא תמיד המצב כזה. נניח שיבוטל המע"מ ובמקומו כל פירמה תשלם מס על הרווח ועל השכר.⁷ מי יישא אז בנטל המס – הבעלים, העובדים או הלקוחות? מן הנמנע להשיב תשובה גורפת על שאלה זו, אך ברור שבנטל יישא מי שנושאים בנטל המע"מ, משום ששני המיסים זהים מבחינה כלכלית. כלומר, אם ירד שיעור המע"מ על מוצרים מסוימים ייתכן מאוד שהירידה במחיר תעבור חלקה לבעלי הפירמות המספקות את המוצר או לעובדים שלהם, ולא לצרכנים דווקא. ייתכן אפוא שאי-השוויון לא יקטן, או שיקטן פחות מהמצופה. גם כיום לא ברור כמה מהמע"מ בשיעור 0% שמוטל על פירות וירקות מגיע לצרכנים וכמה לחקלאים ולרשתות השיווק. בחלק ד להלן מובאת סקירה של מחקרים הבוחנים את חלוקת הפחתת המיסים בין היחידות הכלכליות במשק, סקירה המאפשרת לאמוד את ההשפעה של הפחתת המע"מ על אי-השוויון בחלוקת ההכנסות.

5. מהן העלויות של המע"מ הדיפרנציאלי?

מבחינה כלכלית סכום מס שנגבה אינו עלות, אלא העברת מקורות מבעלות פרטית לבעלות ממשלתית או מפרט אחד למשנהו. עלות המיסים למשק היא העלות שמעבר לפדיון המס עצמו, והיא נובעת משני רכיבים עיקריים: העלות בשל שינוי ההתנהגות ועלויות מנהלה (ראה יצחקי, 1999).

עלות שינוי ההתנהגות נובעת מהרצון של הנישום לשלם פחות מס, וגם לה שלושה רכיבים: הראשון נתפס כלגיטימי, השני אינו חוקי בעליל, והשלישי בתחום האפור. שינוי ההתנהגות הלגיטימי מכונה בז'רגון הכלכלי "השפעת התחלופה". כאשר מס מוטל על מוצר או על תוצאות של פעולה מסוימת (בסיס המס) מחירים עולה וגורם למעבר למוצרים או לפעולות חלופיים. אם מטרת המס היא השפעה על ההתנהגות שינוי זה הוא מבורך. אך בכל מקרה אחר שינוי זה יוצר נטל נוסף (נטל עודף), שכן חלק מהפרטים בוחרים לצרוך פחות מהמוצר שמוסה ובמקומו לצרוך מוצרים המסבים להם פחות תועלת; וחלק מהפירמות בוחרות לייצר פחות מהמוצר שמוסה ובמקומו לייצר מוצרים המסבים פחות תועלת. עלות זו מכונה "עלות התחלופה". השפעת התחלופה של מע"מ דיפרנציאלי תלויה באפיוניו, ותיודן בסעיף הבא.

שינוי ההתנהגות שאינו חוקי הוא העלמת מס, כלומר לא הקטנה בפועל של בסיס המס, אלא אי-דיווח, דיווח כוזב או הסתרה שלו משלטונות המס. מע"מ דיפרנציאלי יגדיל במידה מסוימת את אפשרויות ההעלמה, כי יהיה אפשר לדווח על מכירה של מוצר חייב במס כאילו הוא מוצר פטור ממש או מוצר שמוטל עליו מס מופחת. בצרפת ובאנגליה, למשל, מוטל מע"מ שונה על בגדי מבוגרים ובגדי ילדים. בעקבות זאת לא אחת נמכרים "בגדי ילדים" במידה 46 (סופר, 2003)! באנגליה מוטל על מזון מע"מ בשיעור 0%, אך גלידה, משקאות קלים, שירותי קייטרינג, מים מינרליים ועוד חייבים

7 כך בדיוק משלמים מע"מ הבנקים בישראל, וכך מחושב המע"מ ביפן, ובמדינות ניו ג'רזי ומישיגן בארצות הברית.

במע"מ.⁸ ריבוי מוצרים בשיעורים שונים מגדיל כאמור את אפשרויות ההעלמה, ואם יוטל בישראל מע"מ דיפרנציאלי לא ברור אילו מוצרים ימוסו בשיעור מופחת.⁹ העלות השלישית, שנמצאת בתחום האפור, נקראת תכנון מס או הימנעות ממס (tax avoidance), והיא צפויה להיווצר בעקבות החלה רחבה יותר של מע"מ דיפרנציאלי בישראל. גם כאן המטרה היא להקטין את בסיס המס, אך באמצעות פרשנות להגדרה של בסיס המס בחוק. כשמונהג מע"מ דיפרנציאלי משתלם לעוסק לנצל את הפרצות בחוק ולשנות את ההגדרה של המוצר או השירות כדי שלא יכלולו בבסיס המס. ייתכן אף שבמקום לנצל את החוק הקיים ינסו יצרנים לשנות את החוק, ובעזרת שדולנים (לוביסטים) יחתרו להכניס את המוצר שלהם לרשימת המע"מ המופחת.¹⁰ לכן, על פי רנדל הולקומב (Holcombe, 2002), הטלת מס אחיד על כל המוצרים, כאסטרטגיה פוליטית הכובלת את הממשלה, יכולה להיות עדיפה על מיסוי דיפרנציאלי. כל האמור לעיל על הקשר בין ריבוי שיעורי מס להעלמה כוחו יפה גם לתכנון מס, וההבדל ביניהם הוא שתכנון המס הוא בתחום האפור.

כל העלויות הללו נובעות מהרצון להקטין את בסיס המס, והן אינן זניחות כלל. אך גם כאשר בסיס המס נתון עדיין ישנן עלויות תפעוליות לגביית המס – העלויות המנהליות של הממשלה, המורכבות מן העלויות הישירות של תפעול מערכת המס, הפרקליטות ובתי המשפט. גם עלויות אלו צפויות לגדול אם יונהג מע"מ דיפרנציאלי.¹¹ ככל שהמס מורכב ובעל אפשרויות רבות יותר לתכנון ולהעלמה, כך גדלות גם עלויות התפעול שלו. עלות גבוהה הרבה יותר מהעלות של הממשלה לגביית המס היא עלות ההיענות (compliance cost). זו העלות המוטלת על הנישומים כדי לעמוד בדרישות החוק, כמו ניהול ספרים, תוכנות, כוח אדם, יועצי מס, רואי חשבון, עורכי דין ועוד. גם כאן, ככל שהחוק מורכב יותר העלות גבוהה יותר, ולכן סביר שמע"מ דיפרנציאלי וריבוי שיעורי מס יגדילו אותה.¹² הדעת נותנת שייקבעו תקנות כדי לנסות למזער את תכנוני המס והעלמות המס, שיעלו לעוסקים סכומים לא מבוטלים והלקם יגולגלו מן הסתם על הצרכנים.

6. בחינת השפעת התחלופה: מס דיפרנציאלי מול מס אחיד

עד שנות השישים של המאה הקודמת סברו כלכלנים רבים שמערכת של מס אחיד היא מערכת מיסים ניטרלית (שאינה משפיעה על ההתנהגות; Salanié, 2012, p. 68), מכיוון שאם מטילים מס בשיעור אחיד על כל המוצרים יחס המחירים אינו משתנה ואין השפעת תחלופה. מס עקיף בשיעור אחיד על כל המוצרים זהה להקטנה של השכר באותו אחוז,¹³ ובעצם זהה למס ישיר על ההכנסה. מס כזה

8 ראו: Rates of VAT on Different Goods and Services

<http://www.hmrc.gov.uk/vat/forms-rates/rates/goods-services.htm>

9 אלו הן מקצת ההצעות למיסוי מופחת שהעלו חברי כנסת לאחרונה: מוצרי יסוד כמו לחם ומוצרי חלב, ובהם כמונב הקוטג', מוצרי מזון בסיסיים, מים, חשמל ומוצרים נוספים הנדרשים לקיום יומיומי, תרופות על פי מרשם, תחבורה, דיור ועיתונות.

10 אם כי לא נמצאו לכך עדויות אמפיריות במדינות OECD. ראו להלן חלק ג, סעיף 2.

11 דוגמה קטנה: לאחר שהונהג פטור על המע"מ באילת הוקמה נקודת מכס ביציאה מהעיר.

12 "להברות בבריטניה הכפופות ליותר משיעור מע"מ תפוקות אחד יש יותר מכפליים הוצאות היענות מלהברות הכפופות לשיעור יחיד" (Cnossen, 2003).

13 בהנחה שכל ההכנסה משמשת לצריכה על פני כל החיים – הנחה מציאותית, כמו שנראה להלן.

משפיע על הרצון לעבוד, ואנשים נמנעים מהמס על ידי הקטנת היצע העבודה. לכן גם למס אחיד על כל המוצרים (למעט פנאי) ישנן עלויות תחלופה, אם מספר שעות העבודה נתון לבחירת הפרט. על כן, שיעור המס האחיד על כל המוצרים (למעט פנאי) לא יביא את עלות התחלופה למינימום. על פי כלל רמזי,¹⁴ אם ברצוננו להביא את עלות התחלופה למינימום, על שיעורי המס המיטביים על מוצרים שונים להיות ביחס הפוך לגמישות בסיס המס ביחס לשיעור המס של המוצר. הסבר זה הוא אחת ההצדקות למיסוי דיפרנציאלי, אך לא למטרת צמצום אי-השוויון אלא למטרת יעילות. לכן המוצרים המועמדים לשיעור מס מופחת משיקולים של הפחתת אי-השוויון עשויים להיות שונים מאלו המועמדים לשיעור מופחת משיקולי מיסוי יעיל, ואף עשויים לסתור אותם. משיקולי שוויון, לדוגמה, יש צורך במס נמוך על תחבורה ציבורית ומס גבוה על טיולים ונופש בארץ, ואילו משיקולי יעילות ההפך הוא הנדרש, מכיוון שהביקוש לתחבורה ציבורית הוא קשיח והביקוש לנופש בארץ גמיש. בפועל, רבים משיעורי המס שאנו מכירים נקבעים לפי כלל רמזי, אף שהם גרסיביים בעליל. המס על ההון, לדוגמה, נמוך מהמס על עבודה, שכן ההון יכול להיות מועבר בקלות ממדינה למדינה ותכנוני המס הנוגעים לו רחבים. כמו כן, מיסוי הדלק למכוניות גבוה בין השאר משום שהביקוש לו קשיח. דלק למטוסים ואוניות, לעומתו, פטור ממס כי אפשר לתדלק אותם בחו"ל. גם על טיסה לחו"ל אין מוטל מע"מ משום שאפשר בקלות לרכוש כרטיסים בחו"ל, ואילו על נסיעה באוטובוס מוטל מע"מ.

לסיכום נשאלת השאלה: מה ההשלכות של כלל רמזי על קביעת מע"מ דיפרנציאלי? מהדיון לעיל עולה שמס דיפרנציאלי רצוי משיקולי יעילות. אך האם שיעורי המע"מ הדיפרנציאליים שייקבעו יתאימו לכלל רמזי? אם המע"מ הדיפרנציאלי בישראל נועד בראש ובראשונה להביא לצמצום אי-השוויון האנכי (ראו בסעיף הבא), המגמה תהיה להפחית את המע"מ על מוצרים שנצרכים בהיקף נרחב בקרב השכבות הנמוכות. מדובר במוצרים בסיסיים שהביקוש להם קשיח. כלומר המע"מ הדיפרנציאלי יהיה בכיוון ההפוך לכלל רמזי, ולכן יפגע ביעילות בהיקף גדול מהפגיעה הנדרשת (מבחינת השפעת התחלופה) לגביית מס בסכום נתון. מול הפגיעה ביעילות, יש לבדוק אם קביעת מע"מ דיפרנציאלי בישראל תשיג לפחות את מטרתה העיקרית – צמצום אי-השוויון האנכי.

7. מע"מ דיפרנציאלי ככלי להקטנת אי-השוויון האנכי

טענה נפוצה בקרב המתנגדים להנהגת מע"מ בשיעור אחיד היא שמדובר במס גרסיבי: שיעור ההוצאה מתוך ההכנסה בקרב השכבות העשירות נמוך משיעור זה בקרב השכבות החלשות, ולכן מע"מ בשיעור אחיד ממסה אחוז נמוך יותר מהכנסתם של העשירים לעומת הכנסתם של בני השכבות הנמוכות. טענה זו נכונה אם אנו מודדים את אי-השוויון בין פרטים או בין משקי בית לפי ההכנסה בשנה מסוימת. ואולם אם נמדוד את אי-השוויון לפי המס המוטל על ההוצאה במשך כל החיים, השווה להכנסה במשך כל החיים,¹⁵ מתקבל כי מע"מ בשיעור אחיד הוא ניטרלי ולא גרסיבי מכיוון

14 על שם המתמטיקאי הבריטי פרנק רמזי (1903–1930), שהיה הראשון שהראה זאת ב-1927.
15 ההכנסה ה"אמיתית" – כלומר כל התקבולים משכר בתוספת (בניכוי) כל המתנות והירושות שהתקבלו (שניתנו), ובתוספת (בניכוי) כל ההשקעות שמומשו (הושקעו) – שווה בהגדרה להוצאה במשך כל החיים. לפיכך, המסקנה בדבר הניטרליות של המע"מ בשיעור אחיד לא תשתנה גם אם השכבות העשירות תעברנה חלק מהון בדרך של ירושה, שכן הון זה (בכלל זה הריבית שתיצבר עליו) ימוסה בעת שהירושים יוציאו את הכסף לצריכה.

שהוא ממסה את אותו אחוז מההכנסה הן בקרב השכבות העשירות והן בקרב השכבות הנמוכות. לפי גישה אחרת, המע"מ הוא אפילו פרוגרסיבי, כי לוקחים אחוז שווה מכל רמות ההכנסה, אך משתמשים בתקבולי המס למימון של מוצרים במידה אחידה לכלל האוכלוסייה, וכן לקצבאות¹⁶ (על גישה זו ראה Caspersen and Metcalf, 1994).

לעומת המע"מ האחיד, בין שהוא רגרסיבי, בין שהוא ניטרלי ובין שהוא פרוגרסיבי במידה מסוימת, המע"מ הדיפרנציאלי – שבמסגרתו מוטלים שיעורי מס נמוכים על מוצרים שמשקלם היחסי בסל הצריכה יורד עם העלייה בהכנסה (מוצרי יסוד) ושיעורי מס גבוהים יותר על מוצרים שמשקלם היחסי בסל הצריכה עולה עם ההכנסה (מוצרי מותרות) – הוא מס פרוגרסיבי לכל הדעות ויקטין את אי-השוויון האנכי. השאלות הנשאלות הן כמה שיטה זו אפקטיבית (באיוזו מידה היא אכן מקטינה את אי-השוויון) וכמה היא יעילה (מה העלויות של שיטה זו לעומת שיטות אחרות להקטנת אי-השוויון). אנתוני אטקינסון וג'וזף שטיגליץ (Atkinson and Stiglitz, 1976) הראו שעל סמך הנחות מסוימות, כאשר מטרת המס היא הקטנת אי-השוויון הדרך היעילה ביותר היא מס פרוגרסיבי על ההכנסה בלבד. מיסוי דיפרנציאלי של מוצרים יכול אולי להשיג את אותה מטרה, אך בפחות יעילות. מסקנה זו באה לידי ביטוי בסמסה "סובסידיה לנצרך ולא למצרך". אטקינסון ושטיגליץ מראים זאת בדרך מתמטית, אך להלן כמה עניינים המבהירים את האינטואיציה המנחה את הגישה הזאת:

- הביקוש למוצרי יסוד שאי-אפשר להסתדר בלעדיהם קשיח בדרך כלל יותר מהביקוש למוצרי מותרות. מבחינת היעילות יש למסות את מוצרי היסוד במס גבוה, ואת מוצרי המותרות, שאפשר לוותר עליהם או לקנותם בחו"ל או בחנויות דיוטי פרי, למסות במס נמוך.¹⁷ כלומר מיסוי דיפרנציאלי כדרך להקטנת אי-השוויון הוא דרך יקרה ולא יעילה. לעומת זאת, מיסוי ישיר פרוגרסיבי הוא הפשרה המיטבית בין מיסוי לפי כלל רמזי למיסוי דיפרנציאלי להקטנת אי-השוויון.
- מיסוי העשירים על ידי הטלת מס גבוה על מוצרי מותרות מחייב שהעשיר ירכוש את המוצרים האלה וכך ישלם יותר מס. אם הוא נמנע מהמס על ידי אי-רכישת מוצרי המותרות (בישראל), הממשלה צריכה להעלות את שיעורי המס כדי לקבל את אותם תקבולי מס. כך התועלת של הצרכנים נפגעת פעמיים: פעם אחת מהגידול בתשלום המס ופעם אחרת מהיווצרות סל מוצרים שאינו מיטבי. מיסוי ישיר פרוגרסיבי, לעומת זאת, לוקח יותר מהעשיר, אך בכסף שנשאר לו מאפשר לו לצרוך בדיוק את מה שהוא רוצה.
- מע"מ דיפרנציאלי יכול להיות פרוגרסיבי רק בממוצע, ולא בקרב כל משקי הבית, מכיוון שהמתאם בין הכנסת משקי הבית לצריכה של מוצרים שהמע"מ עליהם יופחת הוא גבוה אך אינו מושלם (ראה חלק ה להלן). ייתכנו בעלי הכנסה גבוהה שמקצים חלק גדול יחסית מהכנסתם למוצרי יסוד ובעלי הכנסה נמוכה שאינם צורכים את המוצרים שהמע"מ עליהם יופחת. במקרה כזה מופר העיקרון של שוויון אופקי, שלפיו שני משקי בית בעלי אותה הכנסה והרכב אמורים לשלם את אותו המס. במקרים אלו המע"מ הדיפרנציאלי אינו מקטין את אי-השוויון בין פרטים בעלי הכנסה דומה, והוא אף מגדיל אותו. ייתכן גם מצב שבו בשל העדפות שונות אדם בעל

16 לכן דווקא בסקנדינביה, מעוז מדינת הרווחה, מקובלים השיעורים הגבוהים ביותר של מע"מ, שכן הטיפול באי-השוויון נעשה במדינות אלו בעיקר דרך צד ההוצאה (Gillis, 2002).

17 זה בדיוק מה שקורה, ולא באמצעות מע"מ דיפרנציאלי דווקא. קל יותר להעלות את המע"מ על הצריכה המקומית, שאי-אפשר להימנע ממנה, ולהקטין את מס החברות והכנסות העשירים, שיכולים בקלות לעבור לחו"ל. מהלך זה אינו שוויוני אך הוא יעיל.

הכנסה מסוימת ימוסה יותר מאדם בעל הכנסה גבוהה יותר. מערכת מס כזאת עשויה להפר את עקרון ההעברה של פיגו-דלטון (Pigou-Dalton), שלפיו אם מערכת המס משנה את הדירוג של הכנסות הפרטים (כלומר שפלוני, העשיר מאלמוני לפני מס, נעשה עני ממנו לאחר מס) אין היא מבטיחה את הקטנת אי-השוויון (Mayshar and Yitzhaki, 1995).

- חלק מנטל המס, הן במיסוי ישיר והן במיסוי עקיף, עובר לפירמות. במיסוי עקיף הפירמות סופגות (או מקבלות) חלק מהעלייה (או הירידה) במס על מכירותיהן, ובמיסוי ישיר הפירמות סופגות (לפחות בטווח הארוך) חלק מהמס המוטל על שכר העובד. נוסף על עלויות התחלופה הגבוהות, הביקוש הגמיש למוצרי המותרות שרוכשים העשירים יגרום לכך שחלק גדול יותר מנטל המס ייפול על הפירמות. כאשר מוטל מס פרוגרסיבי ישיר, לעומת זאת, היצע העבודה קשיח יותר ברמות השכר הגבוהות (אלו עבודות שהתמורה עליהן היא לא רק בכסף, אלא גם במעמד ובעניין). על כן עלות התחלופה תהיה קטנה יותר, ונטל גדול יותר מהמס ייפול על העשירים ולא על הפירמות – שיכולות להיות גם המכולת השכונתית או להיות מוחזקות בחלקן על ידי הציבור (ציבור זה עשוי לכלול פרטים משכבות הכנסה שונות, כך למשל בפירמות שמוחזקות בעקיפין באמצעות קרנות הפנסיה). מערכת מס פרוגרסיבי ישיר אכן תטפל באי-השוויון, שכן היא תמסה יותר את העשירים ולא את הפירמות, שלא ברור כלל מי המשלם הסופי של המיסים המושטים עליהן.

ההסברים שלעיל הם תאורטיים. את השאלה איך מיסים למיניהם משפיעים על אי-השוויון יש לבחון גם בדרך אמפירית. שטפן בוטרס ואחרים (Boeters et al., 2006) מצאו בסימולציה על המשק הגרמני שלמע"מ דיפרנציאלי יש השפעה מועטה על חלוקת ההכנסות. ביטול שיעור המע"מ המופחת ושימוש בגידול בפדיון להקטנת מס ההכנסה ולהגדלת הקצבאות (ובכללן מס הכנסה שלילי), באופן שמשאיר את אי-השוויון ותקבולי המס זהים, מייצרים שיפור בתועלת (מפנאי ומוצרים) לכל קבוצות האוכלוסייה. בריטה בי ואחרים (Bye et al., 2003) הגיעו למסקנה דומה בסימולציה דינמית על נתוני המשק הנורווגי. דוח של בנק ישראל מ-2006 שבחן את ההשפעה של הפחתת המע"מ על מזון הציג את הממצאים האלה:

מאחר שההוצאות על מזון למשק בית דומות בהיקפן בכל עשירוני ההכנסה (אומנם במשפחות בעשירונים הנמוכים ההוצאה לנפש נמוכה יותר, אך המשפחה, בממוצע, גדולה יותר), תתחלק ההטבה כמעט שווה בשווה בין כל עשירוני ההכנסה. שלושת העשירונים הנמוכים יזכו אפוא ל-28.6 אחוזים מסך ההטבה. ואולם, ההטבה הממוצעת למשפחה בשלושת העשירונים התחתונים תעמוד על כ-500 ש"ח לשנה בלבד – נמוכה בכ-10 אחוזים מאשר בשלושת העשירונים הגבוהים (בנק ישראל, 2006א, עמ' 20).

אך לעומת זאת נמצא בדוח כך:

[...] מס הכנסה שלילי, כלומר סבסוד ישיר למשפחות שהמפרנס הראשי בהן עובד בשכר נמוך ויש בהן ילדים, יגדיל במידה משמעותית את הכנסותיהן של משפחות אלה. בתכנית כזאת 70 אחוזים מההטבה הגלומה במס הכנסה שלילי יגיעו אל שלושת העשירונים הנמוכים, ואילו שלושת העשירונים הגבוהים יקבלו יחד רק אחוז אחד מן ההטבה. עיקר ההטבה יגיע למשפחות בעשירונים השני והשלישי... (שם).

איאן קרפורד ואחרים דנו בנושא במסגרת דוח על מערכת המס הדרושה למשק הבריטי (שם מונהג מע"מ דיפרנציאלי) במאה העשרים ואחת, והגיעו למסקנה חד-משמעית:

הטיעונים בעד שימוש בשיעורי מע"מ מופחתים כדי לעזור לאמידים פחות הם חלשים. לממשלת בריטניה יש כלים טובים יותר לחלוקה מחדש של העושר מאשר כיוונונים עדינים של שיעורי המס על מוצרים שונים. אפשר לראות בבירור שביטול שיעורי המס המופחתים (להוציא דיור ויצוא) עם הגדלת הקצבאות מותנות ההכנסה וזיכויי מס ב-15% ישפרו את מצבם של 30% מהעניים ביותר ויגדילו את הכנסות המדינה ב-11 מיליארד ליש"ט, שיכולים לשמש לתמיכה בעניים או לשימושים אחרים. תוצאה זו אינה חדשה במהותה. מציאת הרצון הפוליטי ליישם שינוי כזה צריכה להתחיל בהכרה בחוסר ההגינות הבסיסי ובבזבזנות של מבנה שיעורי המע"מ [הדיפרנציאלי] הקיים [בבריטניה] (Crawford et al., 2008, p. 277).

[התרגום שלנו].

8. מע"מ דיפרנציאלי ככלי להכוונת התנהגות (עידוד או דיכוי של השימוש במוצר מסוים)

אף שמע"מ דיפרנציאלי בדרך כלל אינו הדרך היעילה להקטנת אי-השוויון האנכי, יש סיבות אחרות להתלת מיסים דיפרנציאליים עקיפים, אך הן קשורות לשיקולי יעילות ולא לשיקולי אי-שוויון. סיבות אלו תפורטנה להלן.

מיסוי מתקן (מס פיגוביאני)

מיסוי מתקן (או מס פיגוביאני, על שם הכלכלן ארתור פיגו [Pigou]) הוא מיסוי שנועד להפנים השפעות חיצוניות שליליות, כמו קנס על זיהום או צפיפות; או סובסידיה להפנמת השפעות חיצוניות חיוביות, כמו בריאות, חינוך ותחבורה ציבורית. השאלה המתעוררת בהקשר זה היא מה ההבדל בין הפחתת מע"מ על מוצר מסוים לבין הטלת מע"מ בשיעור אחיד על כל המוצרים ומתן סובסידיה על מוצר שיש לו השפעות חיצוניות חיוביות (ולחלופין, העלאת מע"מ או הנהגת מע"מ בשיעור אחיד והטלת מס על מוצר שיש לו השפעות חיצוניות שליליות).¹⁸ ההבדל העיקרי בין מע"מ דיפרנציאלי לבין מע"מ בשיעור אחיד וסובסידיות (או מיסים) הוא שמע"מ מוטל אפקטיבית רק על מוצר שנמכר לצרכן הסופי, ואילו סובסידיה משפיעה גם על מחיר גורמי הייצור. לדוגמה, אם אנו פוטרים את הפירות והירקות ממע"מ כדי לעודד צריכת אוכל בריא, אזי סלט במסעדה, שאינו בריא פחות, אינו זוכה להטבה זו. מתן סובסידיה לירקות, לעומת זאת, היה משפיע גם על מחיר הסלט במסעדה. עיוות נוסף הנוצר מניסיון לעודד צריכה על ידי מע"מ מופחת הוא שהטבה זו גדלה כאשר מעלים את שיעורי המע"מ. זאת ועוד, ההטבה ניתנת לגורמים אחרים ממה שהתכוון המחוקק. ניקח לדוגמה את המע"מ בשיעור 0% על פירות וירקות. העלות של עגבנייה בשוק הכרמל נמוכה יותר מעלותה ברמת אביב. כאשר קונים עגבנייה ברמת אביב משלמים גם על מקום נקי, על מיזוג אוויר, על

18 על השימוש במע"מ דיפרנציאלי למטרה זו במדינות האיחוד האירופי ראו סקירה להלן בחלק ג, סעיף 3.

אווירה, על שכר דירה גבוה ואפילו על היוקרה שבקנייה עם "אנשים כמונו". כל אלו כלולים במחיר העגבנייה, ולכן גם עליהם אין משלמים מע"מ. כלומר אנו פוטרם סמלי סטטוס ומותרות של העשירון העליון אגב הפטור ממע"מ על הפירות והירקות, לכן כאשר הירקות ממוסים בשיעור 0%, קילוגרם שקונה עשיר מסובסד יותר מקילוגרם שקונה עני. אם רוצים לעודד אכילה של פירות וירקות, הדרך הנכונה היא לקבוע מע"מ בשיעור אחיד וסובסידיה בסכום קבוע לקילוגרם. כך הסובסידיה תתמוך בהגדלת צריכת הירקות באותה רמה לפחות כמו מע"מ בשיעור 0%, אך בעלות נמוכה הרבה יותר למשק.

מע"מ מופחת ככלי לעידוד צריכה של מוצרים תחליפיים לפנאי

מס הכנסה יוצר עיוות בכך שהוא משנה (מעלה) את המחיר היחסי של המוצרים יחסית לפנאי.¹⁹ בשל העיוות שנוצר, ומכיוון שאי-אפשר להטיל מס על הפנאי, אפשר להקטין את העיוות שתואר לעיל באמצעות מיסוי מוצרים משלימים לפנאי או סבסוד מחירם של מוצרים תחליפיים לפנאי. אפשר, למשל, להפחית את שיעור המע"מ על מוצרים תחליפיים לפנאי (לדוגמה, מעונות יום ונסיעות לעבודה) ובכך להקטין את העיוות.²⁰ יש לציין שפנאי הוא מוצר שצורכים הצרכנים בלבד ולא הפירמות, ולכן אם רוצים להשפיע רק על התנהגות הצרכנים (ולא על התנהגות הפירמות) מתאים יותר לפעול באמצעות שיעורי מע"מ מופחתים, שאינם משפיעים על התנהגות הפירמות, ולא באמצעות סובסידיה, שתעוות את יעילות הייצור אם המוצר או השירות הם גם גורם ייצור.²¹ עם זאת, הבעיה (כרגיל) בשיטה יעילה היא רגריסיות. בעלי ההכנסה הגבוהה צריכים להיות מסובסדים יותר כי שעה שלהם שווה יותר. במחקר שעשו קרופורד ואחרים (Crawford et al., 2008) על נתוני עבודה וצריכה בבריטניה בשנים 1978–1999 נמצא שהמוצרים שלהלן הם משלימים לפנאי ולכן צריכים להיות ממוסים יותר (רשימה חלקית): אוכל בבית (אכילה מחוץ לבית צריכה להיות מסובסדת אם היא תחליפית לפנאי, כלומר אם רוב האכילה בחוץ היא בזמן העבודה), סיגריות, דלק לחימום הבית, בגדי ילדים וספרים ועיתונים. את כל אלו, חוץ מהמוצר האחרון, צורכים יחסית יותר העניים דווקא. לעומת זאת, הורדת המע"מ על מוצרים תחליפיים לפנאי, דוגמת מעונות ילדים ושירותי תיקונים לבית, אף על פי שהיא יעילה, תשרת יותר את העשירים ותגדיל את הפערים החברתיים. על כן מוטב ככל הנראה לתת את הסובסידיה על ידי תמיכה במעונות יום ממשלתיים והסעות לעבודה,²² ולא באמצעות מע"מ דיפרנציאלי שבו יוטל שיעור מס גבוה על מוצרי פנאי ושיעור מס נמוך על תחליפי פנאי. זאת ועוד, מיסוי של מוצרים משלימים לפנאי לוקה באותה בעיה של מיסוי הפנאי: חוסר היכולת להבחין בין מי שצורך פנאי מבחירה למי שצורך אותו שלא

19 המונח "פנאי" כאן מציין כל זמן שבו אין עובדים בעבור תמורה חומרית. גם אחזקת בית, טיפול בילדים, ניקיון או עבודה בגינה הם פנאי לפי הגדרה זו.

20 ייתכן שהעלמת המס הנרחבת של נותני שירותים (שרברבים, שיפוצניקים, גננים, עובדי משק בית, מטפלות, שמרטפים ועוד) היא יעילה, כי ככל שאלו זולים יותר אנשים לא צריכים לוותר על עבודה כדי לעשות זאת בעצמם.

21 אם שרברב, למשל, עובד גם בבתי פרטיים וגם בעסקים, סובסידיה תפעל גם על עסקים, ואילו מע"מ מופחת יפעל רק על משקי בית.

22 כמו בסוגיה של אי-השוויון וסבסוד ההכנסה ולא מוצרי יסוד, מוטב לסבסד את הדבר עצמו ולא מוצר שיש לו מתאם, גם אם גבוה, עם נשוא הסבסוד.

מבחירה. צריכת חשמל גבוהה בבית, למשל, עשויה להעיד על צריכת פנאי, אך היא עשויה להעיד גם על אבטלה, על ריבוי ילדים, על עבודה מהבית וכדומה.

ג. סקירה על המע"מ הדיפרנציאלי במדינות שונות בעולם

בחלק זה נסקור את שיעורי המע"מ המופחת במדינות שונות בעולם, את המוצרים העיקריים שעליהם מוטל המע"מ המופחת ואת מחזור העסקאות שעליהן חל מע"מ מופחת. אחד הטיעונים של מתנגדי המע"מ הדיפרנציאלי הוא שמדובר ב"מדרון חלקלק", ומרגע שמוסר הטאבו על שיעורים שונים יופחת המע"מ מעוד ועוד מוצרים. לכן נבחן גם אם במשך השנים מתרבים המוצרים שמוטל עליהם המע"מ המופחת, ואם יש ירידה נוספת בשיעורי המע"מ על מוצרים שמראש הוטל עליהם מע"מ בשיעור מופחת. כלומר, נבחן את השינוי שחל בהיקף העסקאות שחל עליהן המע"מ המופחת במשך השנים.

1. היקף הפטור ושיעורי מע"מ מופחתים בישראל ובמדינות אחרות

בישראל עיקר השפעת המע"מ המופחת נובעת ממע"מ בשיעור 0% על פירות וירקות, מפטור ממע"מ על ייצוא מוצרי תיירות (כדוגמת לינת תיירים במלונות) ומפטור ממע"מ על רוב העסקאות בעיר אילת. מדוח של מנהל הכנסות המדינה לשנים 2009–2010 עולה כי בשנה זו עמדו ההכנסות מגביית מע"מ בישראל על סך של כ-68 מיליארד שקל. את אובדן המע"מ בשל עסקאות פטורות ועסקאות במע"מ בשיעור 0% מעריך מנהל ההכנסות בכ-3 מיליארד שקל, ומהם 1.89 מיליארד שקל בגין מע"מ בשיעור 0% על פירות וירקות, 0.59 מיליארד שקל בגין הפטור על שירותי תיירות נכנסת, ו-0.54 מיליארד שקל בגין הפטור באילת (מנהל הכנסות המדינה, 2011).

מלבד ישראל בחרנו לבחון מדינות שחברות בארגון OECD ו/או באיחוד האירופי (20 מתוך 34 המדינות החברות ב-OECD חברות גם באיחוד האירופי). הן בשל הדמיון של חלק מהן לכלכלה הישראלית, והן (ובעיקר) בשל זמינות הנתונים בזכות שני מחקרים מקיפים שנעשו בהן בשנים האחרונות על המע"מ הדיפרנציאלי (מקור הנתונים על המדינות החברות באיחוד האירופי: European Commission, 2012, ועל מדינות OECD שאינן חברות באיחוד: OECD, 2011). מהשוואת שיעורי המע"מ הבסיסי בין מדינות החברות ב-OECD עולה כי יש שוני רב בין המדינות. שיעור המע"מ הבסיסי נע בין 5% ביפן ל-27% בהונגריה. גם בין מדינות האיחוד האירופי יש פערים ניכרים בשיעור המע"מ הבסיסי, והוא נע בין 15% בלוקסמבורג ל-27% בהונגריה (נכון ל-2012). גם במספר המוצרים שחל עליהם שיעור מע"מ מופחת, בהיקף ההוצאה על מוצרים אלו ובגובה ההפחתה יש שוני רב בין מדינות OECD, ואף בין מדינות האיחוד האירופי, כפי שמאפשרת חוקת האיחוד (ראו הדיון בסעיף הבא). בצ'ילה, לדוגמה, ששיעור המע"מ בה הוא 19% (כל הנתונים על מדינות OECD שאינן חברות באיחוד נכונים ל-2008) אין שום מוצר פטור ממע"מ או שמוטל עליו שיעור מס מופחת. במדינות לא מעטות, ובכללן יוון ואירלנד, יש רשימה ארוכה יחסית של מוצרים שפטורים ממע"מ או ששיעור המע"מ עליהם מופחת. יש לציין כי בכל מדינות האיחוד האירופי יש יותר משיעור מע"מ אחד. על פי אבי פרידמן (2011), ב-5 ממדינות האיחוד יש 4 תעריפי מע"מ; ב-8 מדינות יש 3 תעריפים ובשתי מדינות יש שני תעריפי מע"מ. שיעור המע"מ

האפקטיבי הממוצע באיחוד הוא 10.5%, לעומת שיעור ממוצע של 19.4% שהיה צפוי ללא מע"מ דיפרנציאלי. בישראל בשנת 2009, לשם השוואה, היה שיעור המע"מ האפקטיבי בשל שיעורים מופחתים 13.8%, לעומת 16% שהיה צפוי ללא מע"מ דיפרנציאלי.²³

2. המסגרת החוקית לקביעת פטור או שיעור מע"מ מופחת במדינות האיחוד האירופי

מדינות האיחוד האירופי אינן חופשיות בקביעת שיעורי המע"מ שיונהגו בארצן, אלא כפופות להחלטות האיחוד האירופי. האיחוד האירופי קבע רשימת מוצרים שאפשר לפטור אותם ממע"מ או לקבוע להם שיעור מופחת. על פי הדירקטיבה (הנחיה) השישית של האיחוד האירופי, הדנה בנושא המע"מ, כל מדינה באיחוד רשאית (אך אינה חייבת) לקבוע עד 3 שיעורי מע"מ: שיעור בסיסי, שיעור מופחת ושיעור מופחת ביותר (בכלל זה שיעור 0% או פטור ממע"מ). לפי הדירקטיבה, על שיעור המע"מ הבסיסי להיות 15% או יותר, ושיעור המע"מ המופחת לא יהיה פחות מ-5%. היכולת לקבוע שיעור מע"מ מופחת (בכפוף לחריגים הניתנים למדינות ספציפיות, כמפורט להלן) מוגבלת כאמור למוצרים ספציפיים. המוצרים העיקריים המפורטים ברשימה: מזון ומשקאות (ללא משקאות אלכוהוליים), מים, תרופות וציוד לנכים, ספרים ועיתונים, שימוש במוצרי ספורט וכניסה לאירועי ספורט, תיקון, שיפוץ וניקיון של דירות פרטיות (למעט החומרים) ושירותי מסעדות. ברשימת המוצרים שעליהם אפשר להטיל מע"מ בשיעור מופחת ביותר נמצאים המוצרים האלה (נכון ל-2008): ענפים עתירי עבודה, ענפים בייצור מקומי (כדי שלא תיפגע התחרות), מוצרים שאפשר להראות כי הפחתת המע"מ עליהם תביא לגידול בביקוש ובתעסוקה, ומוצרים המסופקים בעיקר לצרכן הסופי (צדיק ותקוה, 2008; ראו בנספח א רשימה חלקית של שיעורי מע"מ לפי מדינות ומוצרים).

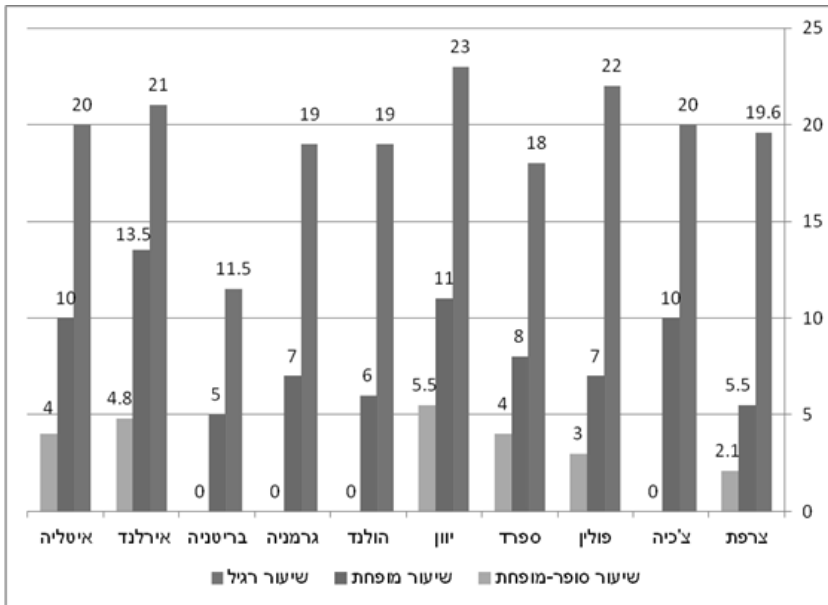
משתי הרשימות (החלקיות) שלעיל עולה כי יש מגוון רחב של מוצרים שעליהם יכולה כל מדינה באיחוד להטיל מע"מ מופחת. ניתוח הרשימות מלמד כי הטלת מע"מ מופחת נועדה לשרת שתי מטרות עיקריות: הוזלת מוצרים כדי לסייע לשכבות החלשות (כמו מוצרי מזון ומים), כלומר להקטין את אי-השוויון, והוזלת מוצרים כדי להכווין את התנהגות הצרכנים לשימוש במוצרים אלו בשל השפעות חיצוניות חיוביות אפשריות שיש לשימוש בהם, כמו מע"מ מופחת על שיפוץ בתים (מעודד את תחזוקת הבית ועבודה, ולא צריכת פנאי לצורך תיקון עצמי), על שימוש במכשירי ספורט ועל ספרים ועיתונים. במחקר של האיחוד האירופי (European Commission, 2011) סוקרים החוקרים את המוצרים שבהם הופחת המע"מ בפועל במדינות השונות. על פי המחקר, כמעט כל מדינות האיחוד הפחיתו את המע"מ על ציוד לנכים ועל ספרים ועיתונים. זאת ועוד, רוב מדינות האיחוד האירופי קבעו מע"מ בשיעור 0% או מע"מ בשיעור מופחת על מוצרי מזון ועל הספקת מים²⁴ (פטורים והפחתות מע"מ על מוצרים אחרים שנכללו ברשימה שלעיל נפוצים פחות בקרב מדינות

23 לפי חישובי המחברים.

24 בהקשר זה יש לציין שבישראל הוטל רק לאחרונה מע"מ על הספקת מים, עם המעבר להספקת מים באמצעות תאגידים. עם זאת, גם לפני הקמת התאגידים, מחיר המים לצרכן כלל מע"מ בעקיפין, שכן את המים סיפקו הרשויות המקומיות (שהן מלכ"ר), שאינן מזדכות על המע"מ של תשומותיהן אך חייבות במס על השכר (במקום במע"מ). לפיכך, גם טרם הטלת מע"מ באופן רשמי על המים, כלל מחיר המים רכיב של קיום מע"מ במשק.

האיחוד). השוואה בין הרשימות שלעיל לבין המצב בישראל מעלה שבישראל נעשה שימוש בשיעורי מע"מ מופחתים בהיקף קטן הרבה יותר מאשר ברוב מדינות האיחוד האירופי, אף לפני שהובאו בחשבון מוצרים שלמדינות ספציפיות יש הרשאה להטיל עליהם שיעור מע"מ מופחת, כמפורט להלן. מסיבות היסטוריות, ומתוך רצון להקל על מדינות להשתלב באיחוד האירופי, יש למדינות האיחוד אפשרות לקבוע שיעורי מע"מ מופחתים גם על מוצרים שאינם נכללים ברשימה, הן בשל הוראות ספציפיות בדירקטיבה השישית – המאפשרות לכמה מדינות לחרוג משיעורי המע"מ הכלליים שנקבעו לכלל מדינות האיחוד – והן בשל האפשרות של מדינות האיחוד לשמור למשך שנים רבות על שיעור מע"מ מופחת על מוצרים שבהם היה נהוג אצלן שיעור מע"מ מופחת בשנת 1991 (parking rate). הצירור שלהלן מתאר את שיעורי המע"מ במדינות עיקריות באיחוד האירופי.

ציור 1: שיעורי מע"מ במדינות נבחרות באיחוד האירופי, יולי 2010



מקור: פרידמן, 2011

חשוב לציין כי מספר המוצרים הפטורים ממע"מ או בעלי שיעור מע"מ מופחת או אפסי אינו מייצג נכונה את היקף השימוש במע"מ הדיפרנציאלי בכל מדינה, שכן ייתכן כי במדינה מסוימת מוצרים רבים פטורים ממע"מ אך היקף הצריכה שלהם כאחוז מסך ההוצאה של משקי הבית זניח, ואילו במדינה אחרת יש מספר מצומצם של מוצרים כאלו, אך ההוצאה על מוצרים אלו היא רכיב ניכר בהוצאה לצריכה של משקי הבית. כדי להתגבר על העיוות הזה פיתחו מחברי המחקר על המע"מ

במדינות OECD (OECD, 2011) מדד שנקרא VRR (VAT Revenue Ratio); יחס פדיון המע"מ, שבווחן את אחוז המע"מ שנגבה בפועל בכל מדינה מתוך סך פוטנציאל הגבייה. פוטנציאל הגבייה מוגדר כסך המע"מ שהיה נגבה אילו כל ההוצאה לצריכה במדינה הייתה ממוסה בשיעור המע"מ הבסיסי (השיעור הלא מופחת).²⁵ להלן נוסחת חישוב המדד:

$$VRR = \frac{\text{סך תקבולי המע"מ}}{(\text{סך ההוצאה לצריכה} - \text{סך תקבולי המע"מ}) \times \text{אחוז המע"מ הבסיסי}}^{26}$$

מחישוב על פי הנוסחה עולה כי בשנת 2008 היה המדד בישראל 0.68 (כלומר גבייה של 68% מפוטנציאל המע"מ המוגדר, כאמור). תוצאה זו מעמידה את ישראל במקום החמישי בקרב 32 מדינות המופיעות בהשוואה (OECD, 2011). נתון זה מעיד כי בישראל היקף ההוצאה לצריכה הנתון לפטור ממע"מ או למע"מ בשיעור מופחת הוא נמוך בהשוואה למדינות OECD. בראש הרשימה נמצאת ניו זילנד עם מדד של 0.98, ובתחתיתה מקסיקו עם מדד של 0.35.²⁷ על כן, בפועל יש שוני רב בהיקף המוצרים הנתונים למע"מ מופחת ובשיעורי המע"מ המופחת בין מדינות האיחוד, כפי שעולה מלוח 1 להלן. הלוח ממחיש את השוני הרב במדיניות המע"מ בין מדינות האיחוד, שמתאפשר, כאמור, בשל ההתייחסות הפרטנית למדינות השונות בדירקטיבה השישית של האיחוד. מלוח 2 אפשר להסיק כי באופן כללי אין מגמה של הגדלת מספר המוצרים שעליהם חל מע"מ בשיעור 0% או מע"מ מופחת, וגם אין מגמה של צמצום בשיעורי המע"מ המופחת. ברוב המדינות כמעט שלא השתנה חלקה של ההוצאה על מוצרים שממוסים בשיעור מופחת מתוך סך ההוצאה בשנים 1992–2008. יוצאות מכלל זה שתי מדינות הידועות במשברים הכלכליים התכופים הפוקדים אותן: אירלנד וספרד. במדינות אלה חלו שינויים תכופים לאורך השנים בחלקה של ההוצאה על מוצרים שעליהם חל מע"מ מופחת מתוך סך ההוצאה, אולי בשל שינויים תכופים במדיניות המע"מ בהתאם למצב הכלכלי של המדינה.

לסיכום סוגיה זו, נראה כי ברוב מדינות OECD אין זחילה של שיעורי מע"מ מופחתים למוצרים נוספים לאורך השנים. כלומר, מנתוני האיחוד האירופי אי-אפשר להסיק שהנהגת מע"מ דיפרנציאלי היא מדרון חלקלק שיביא להגדלת מספר המוצרים שמוטל עליהם מע"מ מופחת, כפי שטוענים חלק ממתנגדי המע"מ הדיפרנציאלי.

25 מלבד מידע על היקף הפטורים ושיעורי המע"מ המופחתים, המדד הזה משקף גם את היקף העלמות המס (למשל, אי-דיווח על מכירות, דיווח על הוצאות שלא היו [חשבוניות פיקטיביות] או שינוי קוד המוצר ממוצר החייב במע"מ מלא למוצר החייב במע"מ חלקי או הפטור לגמרי ממע"מ).

26 מוגדר מתוך החשבונות הלאומיים. במכנה המדד סך המע"מ שנגבה מופחת מסך ההוצאה לצריכה מכיוון שהמע"מ מחושב על סך ההוצאה ללא מע"מ, ואילו נתון סך ההוצאה לצריכה בחשבונאות הלאומית כולל מע"מ.

27 המדד שחושב לצ'ילה – 0.75 – מעלה תהיות באשר ליכולת להסיק ממדד ה-VRR על היקף הפטור ממע"מ ועל היקף המיסוי החלקי, מכיוון שבצ'ילה כל המוצרים ללא יוצא מן הכלל חייבים במע"מ בשיעור אחיד, ולכן המדד היה אמור להיות 1. מכאן שהסטייה של המדד מהערך שהיה אמור להתקבל אינה מעידה על פטורים ועל שיעורי מע"מ מופחתים, אלא על העלמות מס בהיקף נרחב ו/או על בעיות במדידה, שעשויות להיות גם במדד של המדינות האחרות. בישראל, למשל, יש פער בין הצריכה הפרטית בנתוני החשבונאות הלאומית ובין סכמה של ההוצאות לפי סקר משקי הבית (הסכום גבוה יותר בנתוני החשבונאות הלאומית).

לוח 1: אחוז הצריכה בשיעורי המע"מ השונים מתוך בסיס המס, מדינות נבחרות באיחוד האירופי, 2000

המדינה	שיעור 0%	שיעור מופחת ביותר	שיעור מופחת	שיעור בסיסי	שיעור זמני (parking rate)	שיעור אחר*
גרמניה	0	0	14	85	0	0
דנמרק	0	–	–	100	–	–
יוון	–	2	35	62	–	1
ספרד	–	10	44	46	–	0
צרפת	–	4	25	71	–	0
אירלנד	12	0	37	50	אין נתון	–
הולנד	–	–	26	74	–	0
אנגליה	19**	–	3	78	–	0
ממוצע האיחוד	6	9	25	67	–	0

* חל בעיקר על חוות חקלאיות.
 ** ככל הנראה המספר מוטה כלפי מטה, מכיוון שסוחרים שעוסקים רק במסחר במוצרים שחל עליהם מע"מ בשיעור 0% אינם מחויבים להירשם ברשויות המע"מ.
 מקור: Mathis, 2004

לוח 2: התפתחות מדד VRR במדינות נבחרות ב-OECD, 1992–2008

סך השינוי במדד 2008–1992	2008	2005	2000	1996	1992	
0.03	0.49	0.56	0.46	–	–	אוסטרליה
–0.03	0.49	0.51	0.50	0.51	0.52	צרפת
–0.07	0.55	0.55	0.60	0.60	0.62	גרמניה
0.01	0.46	0.46	0.48	0.42	0.45	יוון
0.09	0.55	0.66	0.60	0.53	0.46	אירלנד
0.04	0.68	0.64	0.64	0.68	אין נתון	ישראל
–0.02	0.67	0.72	0.70	0.72	0.69	יפן
0.01	0.60	0.61	0.60	0.57	0.59	הולנד
–0.12	0.45	0.56	0.53	0.45	0.57	ספרד
–0.02	0.46	0.48	0.48	0.49	0.48	אנגליה
0.05	0.58	0.59	0.58	0.6	0.53	ממוצע OECD (לא משוקלל)

מקור: OECD, 2011

3. שימוש במע"מ ככלי להכוונת התנהגות במדינות האיחוד האירופי

ככל מס, גם המע"מ יכול לשמש כלי להכוונת התנהגות. הרצון בהכוונת התנהגות יכול לנבוע מהשפעות חיצוניות (חיוביות או שליליות) או סתם מהעדפה כלשהי של השלטון (למשל, רצון לעודד מגורים במחוז כלשהו משיקולים פוליטיים).

בשנת 2008 ערך האיחוד האירופי מחקר שבחן את האפשרות להשתמש בהפחתת שיעורי המע"מ על מוצרי אנרגיה ירוקים לצורך הפחתת הזיהום הנוצר כיום בתהליך הפקת אנרגיה (European Commission, 2008). מן המחקר עולה כי בכמה מדינות באיחוד כבר השתמשו בשיעור מע"מ מופחת כדי לקדם ייצור וצריכה של מוצרים שאינם פוגעים או שפוגעים פחות באיכות הסביבה. בשנים 1993–2004, למשל, הונהג בצ'כיה מע"מ בשיעור מופחת על כמה מוצרים, ובכללם דלק אורגני (biofuel) ונייר ממוחזר. בפורטוגל ממוסה ציוד הנדרש לייצור מקורות אנרגיה מתחדשים ולשימוש בהם במע"מ של 12% במקום 21% הנהוג במדינה. לדברי מחברי המחקר, קשה לדעת אם הפחתת המע"מ הגבירה את השימוש במוצרים שמחירם הופחת, מכיוון שבד בבד עם הפחתת המע"מ על המוצרים עשו הממשלות בשתי המדינות פעולות נוספות שנועדו לעודד את השימוש באותם מוצרים. ואולם החוקרים סבורים כי התרומה של הפחתת המע"מ להגדלת השימוש במוצרים הייתה קטנה. אחת הסיבות האפשריות לכך בפורטוגל היא שהמוצרים החלופיים, גז וחשמל, עדיין ממוסים במע"מ בשיעור נמוך יותר (5%).

באנגליה מוטל מע"מ בשיעור מופחת על התקנה (מקצועית) של ציוד חוסך אנרגיה, אבל צרכנים פרטיים ניצלו את ההטבה הזאת במידה מועטה בלבד. הסבר אפשרי שמביאים החוקרים לכך הוא שהמתקנים שרוכשים את האביזרים משלמים את שיעור המס הנמוך, אך ייתכן שהצרכנים הפרטיים (שהם הצרכן הסופי של המוצר) אינם נהנים מכך.

לסיכום, על אף כמה ניסיונות של מדינות באיחוד האירופי להשתמש בשיעור מע"מ מופחת ככלי להשפעה על התנהגות הפרטים, אין ראייה כי הפחתת המע"מ אכן הביאה לשינוי המקווה. לפיכך, על סמך ניסיון העבר של המדינות, אי־אפשר לקבוע שהשימוש במע"מ מופחת הוא כלי יעיל להשפעה על רכישת מוצרים. עם זאת, לדעת החוקרים אין לשלול את האפשרות להשפעה כזאת בעתיד.

ד. העברת הפחתת המע"מ לצרכן הסופי: סימולציות והשוואה לשיטות מיסוי אחרות

הצלחה של כל תוכנית להפחתת המע"מ, בין שמטרתה להקטין אי־שוויון ובין שמטרתה לעודד צריכת מוצרים מסוימים, תלויה בראש ובראשונה במידה שבה מועברת הפחתת המע"מ לצרכן הסופי (ראו הדיון לעיל בחלק ב, סעיף 4). עניין זה תלוי בעיקר בשני גורמים: מידת התחרותיות בענף וגמישות הביקוש של הצרכנים.

על פי הדוח השנתי של רשות המיסים לשנת 2005 (דותן, 2006), ביטול מוחלט של המע"מ על מוצרי המזון הבסיסיים צפוי להביא לאובדן גבייה של כ־3.25 מיליארד שקל בשנה. ביטול שכזה צפוי להביא לחיסכון חודשי של 180 שקל למשפחה בעשירון התחתון ו־250 שקל למשפחה בעשירון העליון. המשמעות היא כי שלושת העשירונים הנמוכים יצאו נשכרים

מכ-28.6% מסך ההפחתה – שיעור נמוך אף ממשקלם באוכלוסייה. ראוי לציין כי החיסכון החדשי למשפחה הוא גבול עליון לחיסכון האפשרי, שכן הוא מבוסס על ההנחה כי כל הפחתת המע"מ תגולגל לצרכנים.

מחקר של בנק ישראל (2006ב) בחן את ההשפעה של ארבע חלופות מדיניות, בעלות תקציבית של מיליארד שקל כל אחת, על חלוקת ההכנסות: (1) הפחתה אחידה של שיעור המע"מ; (2) הפחתת המע"מ על מוצרי מזון לשיעור של 12% (להוציא מסעדות); (3) החלפת המדרגה התחתונה של מס בריאות במס הכנסה; (4) מס הכנסה שלילי למשפחות מעוטות הכנסה עם ילדים. מהמחקר עולה התמונה הבאה: מהפחתת שיעור המע"מ על מוצרי מזון ל-12% יצאו שלושת העשירונים הנמוכים נשכרים מ-29% מההטבה ושלושת העשירונים העליונים יצאו נשכרים מ-32% מההטבה. עם זאת, ההפחתה של המע"מ לשיעור של 12% על מוצרי מזון בלבד היא פרוגרסיבית הרבה יותר מהורדה של המע"מ על כל המוצרים ב-1%. 20% בלבד מהפחתה זו יגיעו לשלושת העשירונים התחתונים, ו-40% ממנה יגיעו לשלושת העשירונים העליונים. בהנהגת מס הכנסה שלילי יגיעו 70% מהעלות לשלושת העשירונים התחתונים, ואילו בהחלפת המדרגה התחתונה של מס הבריאות במס הכנסה יגיעו רק כ-19% מעלות ההפחתה לשלושת העשירונים התחתונים. המלצת בנק ישראל אפוא היא שיש להעדיף בבירור שימוש בעודפי תקציב להנהגת מס הכנסה שלילי (יש לציין שהמחקר נכתב לפני שהונהג מס הכנסה שלילי, ולכן המשמעות שלו כיום היא הרחבת ההיקף של מס הכנסה שלילי). עוד ראוי לציין שבנק ישראל מסייג את מסקנותיו בדבר ההשפעה של הפחתת המע"מ על חלוקת ההכנסות, שכן החישובים במחקר התבססו על ההנחה כי כל ההפחתה תגיע לידי הצרכנים (קושי דומה מתעורר גם באשר להשפעת מס הכנסה שלילי, שכן מעסיקים עשויים לנצל אותו להפחתת שכר, אם כי הדבר עלול להיות בניגוד לחוק שכר המינימום).

במחקר של האיחוד האירופי (European Commission, 2011) ניסו להעריך את השפעת שיעור המע"מ על מחירי המוצרים, כדי לקבל אומדן של ההשפעה הצפויה של הפחתת מע"מ על מוצרים שונים על חלוקת ההכנסות ועל אי-השוויון. במחקר זה מצוטט מחקר שערכה קבוצת כלכלנים בקופנהגן (Copenhagen Economics, 2007), שבחן את ההשפעה הצפויה של שינוי שיעור המע"מ על מחירים של כמה מוצרים בכמה ממדינות האיחוד. מחקר זה הניח כי מחיר המוצר תלוי במחיר הקודם שלו, בשיעורי המע"מ הקודמים ובמשתנים אחרים, אך לא במחיר מוצרים תחליפיים. החוקרים בחנו הפחתות של שיעור המע"מ ב-2% לפחות (כדי שעוצמת השינוי תהיה גדולה דייה ותביא לשינוי במחיר שאפשר יהיה לזהותו). הממצא העיקרי של המחקר הוא כי בטווח הארוך צפויה העברה ניכרת של הפחתת המע"מ במחיר המוצר, אך בטווח הבינוני יש שונות גדולה בהעברת ההפחתה למחיר המוצר בין המוצרים השונים שנבחנו.

בלוח 3 להלן מרוכזות תוצאות המחקר.

מחקר אחר שמצוטט במחקר של האיחוד האירופי הוא מחקרו של קרבנויה (Carbonnier, 2007), שבחן את ההשפעה של שתי רפורמות בשיעורי המיסוי העקיף שהונהגו בצרפת. ברפורמה הראשונה, בשנת 1987, הופחת מס הקנייה על מכוניות משיעור של 33.3% לשיעור של 18.6%. ברפורמה השנייה, בשנת 1999, הופחת המס על שירותי שיפוץ בתים משיעור של 20.6% לשיעור של 5.5%. החוקרים מצאו כי הצרכן הסופי נשכר מ-77% מהפחתת המס ברכישת מכוניות חדשות ומ-57% מהפחתת המס על שירותי שיפוץ בתים (שני האומדנים מובהקים, וגם ההפרש ביניהם מובהק).

לוח 3: ההשפעה של הפחתת מע"מ על מחיר מוצרים שונים

תחום	מדינה	שיעור שינוי המע"מ	שיעור הפחתת המע"מ שיעבור למחיר המוצר לצרכן הסופי
ספרים	ספרד	-19%	82%
משקאות	פורטוגל	-7%	0%*
מסעדות	פורטוגל	-5%	19%
עיצוב שער	אירלנד	-8%	46%

* השינוי במחיר המוצר אינו שונה במובהק מ-0, או בכיוון ההפוך לכיוון השינוי במע"מ. מקור: Copenhagen Economics, 2007

עוד בדיקה שמצוטטת במחקר של האיחוד האירופי היא של ההשפעה של הפחתת המע"מ שהונהגה בפינלנד על מוצרי מזון שנרכשים בחנויות (ולא במסעדות) על מחיר מוצרים אלו (European Commission, 2011, 320–321). בדיקה זו חשובה לענייננו מכיוון שבישראל אחת החלופות העיקריות המועלות בדיון הציבורי היא הפחתת מע"מ על מוצרי מזון. שיעור המע"מ על מוצרי מזון בפינלנד הופחת באוקטובר 2009 מ-17% ל-12%. שינוי זה נעשה במסגרת העלאה של שיעור המע"מ הכללי ב-1% והורדה של שיעור המע"מ על שירותי מסעדות ביולי 2010. כמה חברות סחר גדולות התחייבו להוריד את מחיר המוצרים במלוא שיעור הורדת המע"מ. מבדיקת מחירים של 171 מוצרי מזון שעליהם הופחת המע"מ עלה כי בחודש שלאחר הפחתת המע"מ ירד מחיר המוצרים ב-5.7 נקודות האחוז בממוצע (כלומר יותר מהפחתת המע"מ), אבל בארבעת החודשים שלאחר הפחתה (עד ינואר 2010) הוא עלה ב-1.7 נקודות האחוז. מניתוח קבוצת ביקורת של מוצרים (לא מוצרי מזון) שעליהם לא הופחת המע"מ עלה כי לא חל שינוי במחירים בין אוקטובר 2009 לינואר 2010. מחקר נוסף האריך את משך הבדיקה של השינוי במחיר מוצרי המזון עד אוקטובר 2010, שנה לאחר ההפחתה, ומצא כי לאחר הירידה שחלה במחירים מיד עם הפחתת המע"מ, עלו המחירים בשיעור של 3.4 נקודות האחוז ממחירים כפי שהיה לאחר הפחתת המע"מ, בעוד שמחיר מוצרים שאינם מוצרי מזון עלה בפרק זמן זה ב-1.2 נקודת אחוז בלבד (למרות עלייה של המע"מ הכללי בנקודת אחוז אחת, מה שממחיש ביתר שאת את הזחילה חזרה של מחיר המוצרים שהמע"מ עליהם הופחת). עם זאת, חשוב לציין כי בפרק הזמן הנדון חלו עליות שאינן בשליטת הקמעונאים במחירי חלק ממוצרי המזון (למשל, בשל שינוי במחירי היבוא), כגון שמן ומוצרי חקלאות.

במחקר של האיחוד האירופי מתואר גם ניסוי מעניין של הורדת שיעור המע"מ בתשע מדינות האיחוד למן ינואר 2000 (שם, 301). במסגרת הניסוי הופחת המע"מ על מוצרים עתירי עבודה כדי לעודד תעסוקה וצמיחה כלכלית ולהפחית את היקף העלמות המס. ניתוח של האיחוד האירופי שנעשה בשנת 2003, על השפעת הניסוי העלה כי הורדת המע"מ לא הועברה במלואה למחיר המוצר לצרכן הסופי בשום מדינה ובשום מוצר. מן השירותים שעליהם הופחת המע"מ, ההעברה הגבוהה ביותר של הפחתה לצרכנים הייתה בשיפוץ ובתיקון של בתים פרטיים. ממצא נוסף, הדומה לממצא בפינלנד, הוא שעם הזמן – בכמה מדינות, ובנוגע לכמה מוצרים – לאחר הפחתה הראשונית שחלה במחיר המוצר לצרכן סמוך להפחתת המע"מ, עלה מחיר המוצר מעבר לשיעור האינפלציה, וכך קוּזו חלק מההפחתה שהועברה לצרכנים.

המסקנות העיקריות מן המחקרים שהוזכרו לעיל (וממחקרים נוספים) הן שמידת ההעברה של

הפחתת המע"מ למחיר המוצר גבוהה יותר ככל שהשוק תחרותי יותר, וכן שיש לבחון את ההשפעה של הפחתת המע"מ על מחיר המוצרים לאורך זמן, ולא רק סמוך להפחתה, כי לעיתים מחיר המוצר עולה לאחר ההפחתה הראשונית. לפיכך, גם אם מונהג מע"מ דיפרנציאלי יש לבחון בקפידה את המוצרים שעליהם יופחת המס ולהפחיתו ככל האפשר רק על מוצרים שבהם יש שוק תחרותי או מחיר מפוקח, כדי שההפחתה תועבר בהיקף ניכר לצרכן הסופי ולא תישאר בידי הפירמות.

ה. מקרה בוחר במשק הישראלי – השפעת מע"מ בשיעור אפס על פירות וירקות על אי-השוויון ושימושים אלטרנטיביים בעלות הפטור להקטנת אי-השוויון

נכון לכתיבת שורות אלו שיעור המע"מ המופחת המשמעותי במדינת ישראל הוא מע"מ בשיעור של אפס אחוזים החל על פירות וירקות. הדיון בפרקים הקודמים תמך בהטלת מע"מ על פירות וירקות ממספר נימוקים עקרוניים, בהם במקרה שבו הטלת המע"מ תביא להקטנת אי-השוויון בין קבוצות ההכנסה השונות במשק (אי-השוויון האנכי).

על כן, בדקנו בפרק זה מבחינה אמפירית האם ביטול שיעור מע"מ של אפס אחוזים החל על פירות וירקות ושימוש בכסף שייגבה לנקיטת אמצעים חלופיים להקטנת אי-השוויון אכן יביא להקטנת אי-השוויון האנכי בישראל.

בלוח 4 מוצגת ההכנסה נטו וצריכת הפירות והירקות החודשית למשק בית לפי עשירונים. העשירונים מדורגים לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית (נ"ס).²⁸

לוח 4: ההכנסה החודשית נטו, ההוצאה החודשית וצריכת פירות וירקות לחודש, לפי עשירונים

עשירון	ממוצע	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ממוצע הוצאה על פ"י	416	333	373	350	363	384	404	430	442	477	533
ממוצע הכנסה פנויה	12,667	2,884	4,801	5,551	7,461	9,384	11,392	13,368	15,765	18,843	30,809
פ"י כ- % מההכנסה	3.3%	11.6%	7.8%	6.3%	4.9%	4.1%	3.5%	3.2%	2.8%	2.5%	1.7%
הוצאה ממוצעת לצריכה	13,496	7,931	8,664	8,650	10,084	11,531	12,608	14,802	15,711	17,923	22,495
פ"י כ- % מההוצאה	3.1%	4.2%	4.3%	4.0%	3.6%	3.3%	3.2%	2.9%	2.8%	2.7%	2.4%

28 זו שיטת הדירוג המשמשת את הלמ"ס ואת הביטוח הלאומי לחישוב אי-השוויון וקו העוני.

כפי שעולה מלוח 4, פירות וירקות הם מוצר נורמאלי שצריכתו גדלה עם ההכנסה, אך החלק היחסי של ההוצאה על פירות והירקות מתוך ההכנסה קטן (גמישות ההכנסה קטנה מ-1 אך גדולה מאפס). מכיוון שאי-השוויון לפי המדדים המקובלים מתייחס להכנסה היחסית, המסקנה מלוח 4 הינה שהטלת מע"מ על פירות וירקות תגדיל, כשלעצמה, את אי-השוויון היחסי. זאת מכיוון שהעשירים ישלמו בממוצע יותר מס, אך תשלום זה מהווה חלק קטן יותר מההכנסה ככל שהיא גדלה. כלומר, מע"מ בשיעור אפס על פירות וירקות אכן מקטין את אי-השוויון היחסי, הנמדד לפי עשירוני הכנסה. עלותו של פטור זה המחושבת על פי הוצאות משקי הבית ב-2010 על פירות וירקות והכפלתו ב-18% מע"מ (שיעור המע"מ ב-2014), הינה 1.962 מיליארד ש"ח.

להלן נבדוק את ההשפעה על אי-השוויון של שימוש בסכום שיתקבל מהטלת מע"מ בשיעור של 18% על פירות וירקות למימון כלים אחרים להקטנת אי-השוויון: קצבאות ילדים, סובסידיה לעבודה (הקרויה בארץ מס הכנסה שלילי) והגדלת ההוצאה על מוצר ציבורי.²⁹ יש לציין כי בחישוב הסכום שיתקבל מהטלת מע"מ על פירות וירקות אנו מתחשבים בשינוי שעשוי לחול בבסיס המס בהיותו מושפע משיעור המס (ראה דיון בהמשך).

הסיבות לבחירה בכלים החלופיים שהוצגו הינן שהקיצוץ בקצבאות ילדים שעבר בכנסת כחלק מתקציב המדינה לשנת 2014 הינו בסכום קרוב לזה שהיה מכניס מס על פירות וירקות, וכן כי מס הכנסה הוא האמצעי המוזכר בספרות כעדיף על מס צריכה דיפרנציאלי. לכן בחרנו את שני הסוגים של מס הכנסה שלילי: מענק העבודה המקובל בארץ (ומוכר בציבור כמס הכנסה שלילי) ומס הכנסה שלילי כמשמעותו בספרות הכלכלית, שהוא למעשה מענק לכל משק בית.

כאשר דנים בהשתנות היקף המס וחלוקת נטל המס כתוצאה מרפורמה משמעותית יש לבדוק את התוצאה במודל של שיווי משקל כללי, שכן לעיתים התוצאות המתקבלות בשיווי משקל חלקי מתקזזות (ואף מתהפכות) בשיווי משקל כללי. מנגד, החיסרון של מודל שיווי משקל כללי הינו בצורך להניח הנחות רבות על פונקציות התגובה של המשק. במקרה של הסימולציות המוצגות להלן, החלטנו להימנע מניחות של שווי משקל כללי כתוצאה מיישום הרפורמות המוצעות ולמדל רק את השינוי הצפוי בבסיס המס בקירוב ראשוני (ללא השפעות חוזרות).³⁰

השינוי בבסיס המס שנלקח בחשבון בכל הסימולציות נובע משינוי בהיצע שעות העבודה (Intensive Margin) בעקבות שינוי המיסוי. שינוי זה נובע מהשפעת תחלופה (שינוי השכר לשעה) והשפעת הכנסה. לכאורה, השכר לשעה אינו משתנה כתוצאה מביטול הפטור ממע"מ על פירות וירקות. אולם, השכר שרלוונטי להחלטות העבודה של הפרטים הינו השכר הריאלי. שכר זה יורד בשיעור שבו התייקר סל המוצרים של הצרכן. התייקרות זו שווה לשיעור המע"מ כפול החלק היחסי של פירות וירקות בסל הצריכה של משק הבית. לאור אחוז ההוצאה על פירות וירקות המוצג בלוח 4 לעיל, סל המצרכים של העשירון הראשון יתייקר בכ-0.7% ושל העשירון העליון בכ-0.4%, והשכר הריאלי יקטן בשיעורים דומים. ההשפעה (במונחי גמישות) של ירידת השכר הריאלי על שעות העבודה (Intensive Margins) נאמדה במחקרים שונים בין 0.1 ל-0.3 (ראה: McClelland and Mok, 2012). שימוש בגמישות של 0.2 תביא לירידה בשעות העבודה כתוצאה

29 או לחילופין, מתן מענק לכל תושב, המכונה בספרות "מס הכנסה שלילי" (ראה פירוט להלן).

30 יש לציין כי הקטנה של צריכת הפירות והירקות בשל הטלת המע"מ לא תשנה, כשלעצמה, את בסיס המס, מכיוון שכל הסכום שיוסט מרכישת פירות וירקות ייכנס לבסיס המע"מ בשל רכישת מוצרים אחרים שעליהם חל מע"מ. כמו כן, מעבר של הצרכנים ממוצר אחד למשנהו לא ישפיע באופן ישיר על חלוקת ההכנסות.

מירידת השכר הריאלי בהיקף של 0.001%. ירידה זו צפויה להביא להקטנה של כ-315 מיליון ש"ח בבסיס המס,^{31, 32} המהווה כ-15% מבסיס המס.³³ בבחינת ההשפעה של צעדי המדיניות המוצעים על אי-השוויון אנו מתחילים מנקודת בסיס של מדד אי-שוויון המבוסס על דירוג משקי הבית לפי ההכנסה הכספית הפנויה. כדי לבדוק את השפעת צעדי המדיניות המוצעים, תשווה התוספת או הגריעה במקורות הכספיים העומדים לרשות משק הבית כתוצאה משינוי מדיניות המס ותוצג התוצאה לפי העשירונים המקוריים.³⁴

הגדלת קצבאות ילדים

יחסי הכוחות הפוליטיים בשנים האחרונות הביאו לכך שקוצצו קצבאות הילדים ולא הוטל מע"מ על פירות וירקות. הנתונים שלהלן יראו כי הן משיקולי יעילות כלכלית והן משיקולי אי-שוויון ההפך הוא הנדרש.

בלוח 5 חישובנו את הרווח וההפסד של כל משק בית המופיע בסקר הוצאות המשפחה. החישוב התבסס על כך שהטלת המע"מ על פירות וירקות תביא לגביה של 1.655 מיליארד ש"ח (כלומר ירידה של 306 מיליון ש"ח בשל הירידה בהיצע העבודה), שתאפשר העלאה של קצבאות הילדים בהיקף של 58 ש"ח לילד לחודש. אף שמדיניות זו ניטרלית מבחינה תקציבית, מלווה 5 עולה כי היא תקטין את אי-השוויון (ראה להלן). כמו כן, מדיניות זו תגדיל את היעילות הכלכלית מכיוון שתימנע ההשפעה השלילית של עיוות המחירים היחסיים של פירות וירקות ביחס למחירי המוצרים שעליהם מוטל מע"מ.

31 זהו סף עליון להשפעה על בסיס המס, מכיוון שהוא מניח גמישות מוחלטת של הביקוש לעבודה. קשיחות מסוימת של הביקוש לעבודה תעלה חלקית את השכר הנומינלי ותקזז חלק מהירידה בשכר הריאלי והשפעתו על בסיס המס.

32 יש לציין כי השפעת התייקרות הפירות והירקות, המהווה ירידה ריאלית בשכר, גורמת גם להשפעת הכנסה על היצע העבודה. אולם, השפעה זו צפויה להיות זניחה בשל ההשפעה המצטברת של שני גורמים: א. בכל הסימולציות המוצעות העלאת המע"מ על פירות וירקות תקווז במלואה (מבחינה כספית) על ידי צעד מדיניות חלופי. על כן, השינוי ברווחת הפרטים (שהוא הגורם לאפקט ההכנסה בהיצע העבודה) צפוי להיות קטן. ב. מחקרים שונים מצאו כי גמישות ההכנסה של היצע העבודה נעה בין 0 ל-0.1 (ראה אצל McClelland and Mok, 2012). בסימולציה שהרצנו בהמשך, השפעת אפקט ההכנסה על בסיס המס נע בערכו המוחלט בין 1 ל-1.5 מיליון ש"ח בשנה. סכום זה הינו זניח ביחס לבסיסי המס, ולכן לא נכלל בסימולציות.

33 בסיס המס של המע"מ הינו הצריכה הפרטית. סך הוצאות המשפחות לשנה היו כ-333 מיליארד ש"ח. בהנחה שהירידה בהיצע שעות העבודה יביא לירידה באותו אחוז בהוצאה לצריכה, השינוי יהיה: % המע"מ מההוצאה (כולל מע"מ) \times % פ"י מסל הצריכה \times גמישות התחלופה \times ההוצאה לצריכה = $0.315 = 333 \times 0.2 \times 0.031 \times 0.15$ מיליארד ש"ח.

34 זה אינו מדד סטנדרטי למדידת אי-שוויון, שכן הוא בוחן את ההכנסה בניכוי החבות במע"מ ולא רק אי-שוויון בהכנסות, כמקובל. אולם, שימוש במדדים הסטנדרטיים המבוססים על אי-שוויון בהכנסות בלבד לא יביא לשינוי באי-שוויון כתוצאה מהשינויים בשיעורי המע"מ על מוצרים שונים, אף שאין חולק ששינוי שיעורי המע"מ משפיע על רמת החיים ולכן עשוי להשפיע גם על אי-השוויון. בנוסף, אנו שומרים על חלוקת ההכנסות מעבודה בין העשירונים כפי שהייתה טרם נקיטת אמצעי המדיניות המוצעים, על אף הירידה בהכנסות מעבודה של משקי הבית (בשל הירידה בהיצע העבודה שצוינה לעיל). זאת מכיוון ששינוי ההכנסה מעבודה נובע מבחירה של משקי הבית להגדיל את שעות הפנאי על חשבון שעות העבודה (בשל עליית מחירי הפירות והירקות, השקולה לירידת השכר הריאלי). על כן, אין לראות בירידה בהכנסה מעבודה מקור לשינוי באי-השוויון, שכן ירידה זו הינה מבחירה ומלווה בעלייה בפנאי.

לווח 5: השפעת ביטול פטור ממע"מ על פירות וירקות והמרתו בקצבאות ילדים

עשירון	ממוצע	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ממוצע הכנסה פנויה	12,667	2,884	4,801	5,551	7,461	9,384	11,392	13,368	15,765	18,843	30,809
הפסד משינוי בבסיס המע"מ	-63	-58	-63	-58	-60	-60	-61	-64	-65	-69	-70
רווח מקצבאות 58 ש"ח לילד לחודש	63	121	104	69	62	58	54	50	42	26	
תוספת (גירעון) נטו ש"ח לחודש	0	64	41	11	11	2	-4	-10	-14	-27	-44
נטו אחרי השינוי	12,184	2,948	4,842	5,561	7,471	9,387	11,388	13,358	15,751	18,816	30,765
הפסד ממע"מ על פירות וירקות	מהנטו -2.0%	-1.3%	-1.1%	-0.8%	-0.6%	-0.5%	-0.5%	-0.4%	-0.4%	-0.4%	-0.2%
רווח מקצבאות	מהנטו 4.2%	2.2%	2.2%	1.2%	0.9%	0.7%	0.5%	0.4%	0.3%	0.2%	0.1%
שיעור התוספת (גירעון) מהנטו	מהנטו 2.2%	0.9%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.1%

מלווח 5 עולה כי משקי הבית בעשירונים 1 עד 5 ירוויחו בממוצע בין 64 ש"ח (2.29% מההכנסה) ל-5 ש"ח לחודש (בהתאמה), ועשירונים 6 עד 10 ישלמו בין 4 ש"ח ל-44 ש"ח לחודש (0.1% מההכנסה), בהתאמה. הטלת מע"מ על הפירות והירקות והגדלת הקצבאות ב-58 ש"ח לילד היא הדרך העדיפה לעומת השארת הקצבאות ברמתן הנוכחית והשארת מע"מ אפס על פירות וירקות, מכיוון שעלותה התקציבית הינה זהה למע"מ אפס, אך פגיעתה באי-השוויון פחותה. שילוב של תוצאה זו עם התוצאה שהוצגה בפרק ב' לעיל ושלפיה שיעור מע"מ אחיד על כל המוצרים עדיף על שיעורים שונים מבחינת היעילות הכלכלית, מביא למסקנה כי הגדלת הקצבאות חלף מע"מ בשיעור 0 על פירות וירקות, עדיפה הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט החברתי.

יחד עם זאת, יש לסייג את המסקנה הנ"ל ככל שהגדלת קצבאות הילדים תביא להגדלה בילודה של אוכלוסיות חלשות, או למקרה שבו יביאו הקצבאות המוגדלות להפחתת ההשתתפות בשוק העבודה, מה שעלול להגדיל דווקא את אי-השוויון בהכנסה.

הגדלת מענק עבודה (מס הכנסה שלילי)

כדי להימנע מההשפעות השליליות האפשריות של הגדלת קצבאות הילדים, שחלקן הוצג לעיל, ניתן, לחליפין, להגדיל את מענקי העבודה (הידועים גם כמס ההכנסה שלילי).³⁵ הסכום שמוקצה להגדלת מענקי העבודה (במקום מע"מ בשיעור 0 על פירות וירקות) הוא 1.658 מיליארד ש"ח. סכום זה משקף ירידה בבסיס המס של 304 מיליון ש"ח בשל התחשבות המודל בגמישות היצע שעות.³⁶

35 ניתן גם לשלב את שני הכלים.

36 הניתוח מניח שרק מי שעבד בזמן הסקר יעבוד גם לאחר הנהגת המס השלילי, כלומר, שלא יהיה גידול בכמות העובדים. הנחה מציאותית יותר היא שמספר העובדים יגדל, ולכן החישוב שערךנו מהווה חסם תחתון להשפעה האפשרית של מס ההכנסה השלילי.

לצורך מדידת ההשפעה של צעד מדיניות זה על אי-השוויון, הקצנו את הסך הנ"ל לתוספת מדרגת מס שלילי של (30%) לכל העובדים שסך ההכנסה שלהם מכל המקורות הייתה בשנת 2010 פחות מ-3,500 ש"ח לנ"ס. המס השלילי שבדקנו הוא על הכנסה מעבודה עד לגג של 1,586 ש"ח לנ"ס³⁷ ואז ירידה ליניארית (Fade Out) של המענק עד הכנסה מעבודה של 3,500 לחודש לנ"ס.³⁸

לוח 6: השפעת ביטול הפטור ממע"מ על פירות וירקות והמתו במענק עבודה

עשירון	ממוצע	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ממוצע הכנסה פנויה	12,667	2,884	4,801	5,551	7,461	9,384	11,392	13,368	15,765	18,843	30,809
הפסד משינוי בבסיס המע"מ	-63	-57	-62	-58	-58	-60	-62	-65	-65	-69	-70
רווח ממענק עבודה שנ' לחודש	63	114	198	183	161	38	0	0	0	0	0
תוספת (גירעון) נטו שנ' לחודש	0	57	136	125	102	-23	-62	-65	-65	-69	-70
נטו אחרי השינוי	12,184	2,941	4,937	5,675	7,563	9,362	11,330	13,303	15,700	18,774	30,738
הפסד ממע"מ על פירות וירקות	-2.0%	-1.3%	-1.0%	-0.8%	-0.6%	-0.5%	-0.5%	-0.4%	-0.4%	-0.4%	-0.2%
רווח ממענק עבודה	מהנטו	3.9%	4.1%	3.3%	2.2%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
שיעור התוספת (גירעון) מהנטו	מהנטו	2.0%	2.8%	2.2%	1.4%	-0.2%	-0.5%	-0.4%	-0.4%	-0.4%	-0.2%

על פי לוח 6, משקי הבית בעשירונים 1 עד 4 ירוויחו בממוצע בין 136 ש"ח (2.8% מההכנסה, עשירון 2) ל-57 ש"ח (2% מההכנסה, עשירון 1) לחודש, ועשירונים 5 עד 10 יפסידו בממוצע בין 23 ש"ח ל-70 ש"ח לחודש (0.2% מההכנסה), בהתאמה. העשירון שיהנה בצורה המרבית מהשינוי הינו העשירון השני. לעומת זאת העשירון הראשון, שבו יש מעט עובדים, יקבל בממוצע תוספת פחותה. במונחי מדד ג'יני, השימוש בתקבולי מע"מ מפירות וירקות להגדלת מס ההכנסה השלילי הוא פרוגרסיבי, ומביא לירידת המדד ב-0.24%. לסיכום, הטלת מע"מ על הפירות והירקות ושימוש בכסף למענקי עבודה, תקטין את אי-השוויון. כמו כן, המע"מ האחיד יהיה יעיל יותר והתעסוקה בעשירונים הנמוכים אמורה לגדול כתוצאה ממס ההכנסה השלילי. לכן דרך זו עדיפה על השארת מע"מ האפס על פירות וירקות.

37 השימוש בהכנסה לנפש סטנדרטית בא כדי לתת ביטוי לגודל המשפחה (מספר הילדים, חד הוריים וכו') באופן פשוט לחישוב. פרמטרים אלו משמשים במערכת "מענק העבודה" בישראל.

38 מספרים אלו מתאימים תקציבית לכסף שייגבה מהמע"מ על פירות וירקות, אך אפשר לחשוב על פרמטרים אחרים לשיעור מס שלילי ומדרגות מס. המספרים כאן הם רק דוגמה.

הגדלת ההוצאה הציבורית

בדיקה נוספת שערכנו הינה ביחס לשימוש בתקבולים שיתקבלו מהטלת מע"מ על פירות וירקות להגדלת ההוצאה הציבורית. ההשפעה על אי-השוויון תלויה כמובן בסוג ההוצאה. לכן, הנחנו שמודבר בהגדלה של מוצר ציבורי שהתועלת ממנו של כל משק בית (במונחי ש"ח) פרופורציונלית למספר הנפשות הסטנדרטיות שבמשק הבית. גם כאן המדידה הסטנדרטית של אי-שוויון בהכנסה אינה מתייחסת (בד"כ) להכנסה בעין בכלל, ולמוצרים ציבוריים בפרט, אך לצורך ניתוח כמותי של המהלך הנחנו שכל נפש סטנדרטית תיהנה מהגידול בהוצאה הציבורית בסכום זהה של 23 ש"ח לחודש.³⁹

לוח 7: השפעת ביטול הפטור ממע"מ על פירות וירקות והמרתו במענק קבוע לנפש סטנדרטית

עשירון	ממוצע	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ממוצע הכנסה פנויה	12,667	2,884	4,801	5,551	7,461	9,384	11,392	13,368	15,765	18,843	30,809
הפסד משניו בבסיס המע"מ	-63	-58	-63	-59	-59	-60	-61	-64	-65	-69	-70
רווח ממוצר ציבורי נש לחודש	63	75	70	61	63	63	63	63	62	59	53
תוספת (גירעון) נטו נש לחודש	0	17	7	2	5	3	2	-2	-3	-10	-17
נטו אחרי השינוי	12,184	2,901	4,808	5,553	7,465	9,388	11,393	13,366	15,763	18,833	30,792
הפסד ממע"מ על פירות וירקות	מהנטו	-2.0%	-1.3%	-1.1%	-0.8%	-0.6%	-0.5%	-0.5%	-0.4%	-0.4%	-0.2%
רווח מקצבאות	מהנטו	2.6%	1.5%	1.1%	0.8%	0.7%	0.6%	0.5%	0.4%	0.3%	0.2%
שיעור התוספת (גירעון) מהנטו	מהנטו	0.6%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%

מלוח 7 עולה כי כתוצאה מהשינוי הנ"ל משקי הבית בעשירונים 1 עד 6 ירוויחו בממוצע בין 28 ש"ח (0.6% מההכנסה) ל-2 ש"ח לחודש (בהתאמה), ועשירונים 7 עד 10 ישלמו בין 2 ש"ח ל-17 ש"ח לחודש (0.1% מההכנסה), בהתאמה. מהלך זה אומנם פרוגרסיבי, אך באופן מתון יותר משתי השיטות הקודמות.

מהניתוח שלעיל עולה כי הטלת מע"מ על הפירות והירקות ושימוש בתקבולי המע"מ לתמיכה בכל המשפחות בהתאם למספר הנפשות הסטנדרטיות בכל משפחה תקטין את אי-השוויון, ובנוסף תגדל היעילות בשל הנהגת מע"מ בשיעור אחיד.

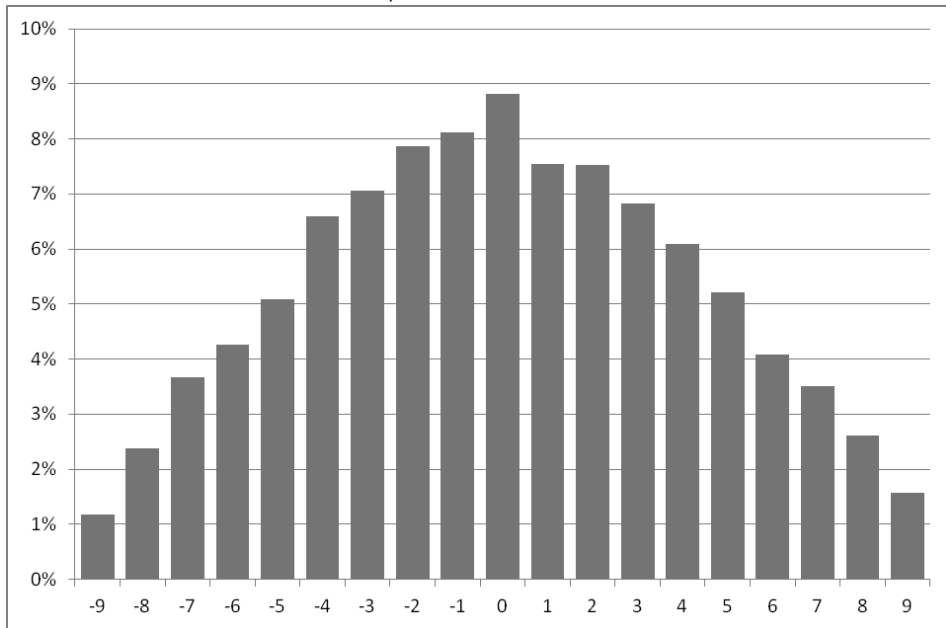
39 זהו הסכום המתקבל מחלוקה של ההכנסות הצפויות ממע"מ על פירות וירקות (לאחר התחשבות בהקטנת בסיס המס בשל הירידה בהיצע העבודה) בסך 1.659 מיליארד ש"ח ל-12 חודשים ולמספר הנפשות הסטנדרטיות.

ההשפעה על אי־השוויון האופקי

לרוב, הדיון הציבורי והכלכלי אינו מתייחס להשפעת צעדי מדיניות על אי־השוויון האופקי. שינוי באי־השוויון האופקי בוחן את ההשפעה של צעדי מדיניות על אי־השוויון שיווצר בגינן בין משפחות שהכנסתן לנ"ס זהה.

על מנת לבחון את השפעת מע"מ בשיעור 0 על פירות וירקות על אי־השוויון האופקי, סווגנו בעזרת סקר ההכנסות וסקר ההוצאות של משקי הבית לשנת 2010 את המשפחות לפי עשירוני הכנסה ועשירוני הוצאה על פירות וירקות. תרשים 2 מציג את התפלגות ההפרשים, כלומר – כמה אחוזים ממשקי הבית נמצאים בכל מרחק בין עשירון הכנסה ועשירון צריכת פירות וירקות. לדוגמה, הפרש 0 מייצג משפחות שנמצאות באותו עשירון של הכנסה וצריכת פירות וירקות. כאשר ההפרש הוא שלילי, המשפחה בעשירון גבוה יותר בצריכת פירות וירקות מאשר בהכנסה. כך למשל, (-2) אומר שמבחינת צריכת הפירות והירקות המשפחה נמצאת 2 עשירונים גבוה יותר מאשר לפי ההכנסה. מנגד, הפרש חיובי, למשל 3, אומר שמבחינת צריכת הפירות והירקות המשפחה נמצאת 3 עשירונים נמוך יותר מאשר מיקומה היחסי לפי ההכנסה.

ציור 2: התפלגות הפרש בין העשירון לפי ההכנסה לעשירון לפי הפירות והירקות



מהציור עולה כי 8.8% בלבד ממשקי הבית נמצאים באותו העשירון בהכנסה ובצריכת פירות וירקות. 39.9% בסטייה של עד שני עשירונים ו-23.3% בסטייה של מעל 6 עשירונים או יותר.

המשמעות של נתונים אלה הינה כי המצב הנוכחי של פטור ממע"מ על פירות וירקות, הגם שמביא להקטנה מסוימת של אי-השוויון האנכי הנמדד, יוצר מצבים רבים שבהם בעלי הכנסה נמוכה אינם נהנים מכלי זה כי אינם צורכים פירות וירקות בהיקף משמעותי (יחסית להכנסתם), בעוד שקיימת קבוצה לא מבוטלת של בעלי הכנסה גבוהה אשר נהנים מהפטור מהמע"מ על הפירות והירקות, בהיותם צרכנים גדולים של מוצרים אלו. כמו כן, הפטור הנוכחי מביא למצב שבו משקי בית בעלי הכנסה דומה מסובסדים ממע"מ האפס על פירות וירקות באופן שונה, וכך נפגע השוויון האופקי. לסיכום, מטרת פרק זה הייתה להדגים באופן כמותי את הטענה שישנם כלים יעילים יותר מהמע"מ הדיפרנציאלי להתערבות בחלוקת ההכנסות. מאחר שכלים אלו קיימים כבר, לא אמור להיות שינוי בעלות האדמיניסטרטיבית מצד אחד, אך כן יהיה שיפור ביעילות הכלכלית כתוצאה מהאחדת שיעורי המע"מ.

ז. מודל אמפירי לבחינת הצורך בהטלת מע"מ בשיעור מופחת על מוצרים שונים לצורך הקטנת אי-השוויון

בחלק זה אנו בוחנים באופן אמפירי את הצורך בהטלת מע"מ בשיעור מופחת על מוצרים שונים לצורך הקטנת אי-השוויון בין משקי בית בעלי רמות שונות של כושר השתכרות. הנחת המוצא של הניתוח שלהלן היא כי אי-השוויון צריך להימדד ביחס לכח הקנייה של ההכנסה אך גם ביחס לפנאי. על כן, מס ההכנסה צריך להיות מוטל על כושר ההשתכרות של הפרטים ולא על שכרם, כפי שנהוג כיום. שכן, מס על השכר מאפשר לפרטים בעלי כושר השתכרות גבוה להפחית את חבות המס על ידי הקטנת שעות העבודה שלהם. דוגמה למס על בסיס כושר ההשתכרות הינו מס על השכר לשעה. אולם, הטלת מס זה אינה בת ביצוע בשל הקלות שבה ניתן לבצע מניפולציות בדיווחי השעות, וכן בשל קיום עובדים רבים המועסקים על בסיס שכר גלובלי. גורם נוסף המביא לכך שמערכת המיסוי הקיימת במדינות רבות (ובכלל זה ישראל) אינה ממסה את הפרטים על בסיס כישוריהם היא העובדה כי על הכנסות מהון, שבמחקרים נמצא כי הן מתואמות באופן חיובי עם כושר ההשתכרות של הפרטים, מוטל מס בשיעור אחיד ונמוך ביחס למס השולי המוטל על עבודה.

לאור גורמים אלה, הספרות הכלכלית מציעה להוסיף על מס ההכנסה הקיים מיסים בשיעור לא אחיד על מוצרים שונים, שישקפו את כישורי הפרטים בצורה טובה יותר מאשר מס ההכנסה הקיים (Ludogma, 2002).

בחלק זה אנו מיישמים את שיטת האמידה שהציעו פירטילה וסונימי (Pirttila and Suoniemi, 2014) לאיתור מוצרים הנצרכים על ידי משפחות בעלות יכולת השתכרות נמוכה בשוק העבודה. פיקוח על "כושר ההשתכרות" של המשפחה בשוק העבודה מבוצע במודל על ידי בחינת מספר שעות העבודה לשכר נתון (אפשרות חלופית הינה לבחון את השכר לשעה (ראה Gordon and Kopczuk, 2014)).

על פי המודל של Pirttila and Suoniemi, המשתנה המוסבר הינו שעות העבודה של משקי בית שכירים והמשתנים המסבירים כוללים את השכר ברוטו (בצורה לא פרמטרית), ופונקציה לינארית של הכנסות המשפחה מהון, מאפיינים דמוגרפיים של משק הבית וההוצאה של משק הבית על קבוצות מוצרים נבחרות. מוצרים שלהוצאה עליהם מתאם חיובי מובהק עם כושר ההשתכרות

(כלומר – מתאם שלילי עם שעות העבודה בשכר נתון) יהיו מועמדים למיסוי גבוה יותר, ולהפך.⁴⁰ קבוצות המוצרים שנכללות במודל שאמדנו מתבססות על המודל הראשון שנאמד במאמרם של Pirttila and Suoniemi, כאשר במספר מקרים קבוצות מוצרים שנכללו במאמרם כיחידה אחת פוצלו על ידינו לתת-קבוצות, בשל עניין ספציפי בתת-קבוצה הנוגעת למשק הישראלי (לדוגמה, את הפירות והירקות הפרדנו משאר מוצרי המזון בשל רצוננו לבדוק את ההשפעה של מע"מ אפס על פירות וירקות במשק הישראלי בהקשר זה).⁴¹ בהתאם, המודל הנאמד הינו:

$$H_i = f(W_i) + X_i'\beta + Z_i'\gamma + U_i$$

כאשר:

- H_i – מספר שעות העבודה החודשיות של בני הזוג במשק הבית (או של ראש משק הבית, אם לא קיים בן/בת זוג).
- W_i – סך השכר החודשי ברוטו של בני הזוג במשק הבית (או של ראש משק הבית, אם לא קיים בן/בת זוג).
- X_i' – וקטור של תכונות משק הבית.⁴²
- Z_i' – וקטור של ההוצאה על המוצרים השונים הנכללים במודל.

ממוצעי המשתנים וסטיות התקן שלהם מוצגים בנספח ב. המודל נאמד בתוכנת Stata בשיטת plog. שיטה זו מאפשרת אמידה לא פרמטרית של אחד המשתנים המסבירים ואמידה פרמטרית של יתר המשתנים המסבירים. בהתאם ל-Pirttila and Suoniemi, השפעת השכר (ברוטו) על היצע העבודה נאמדה בצורה לא פרמטרית, ואילו השפעת תכונות המשפחה (כולל הכנסה מהון) וסך ההוצאה על קבוצות המוצרים השונים שנכללו במודל נאמדו בצורה פרמטרית (לינארית). האמידה הלא פרמטרית של השכר הינה לצורך קבלת הסבר מיטבי לקשר שבין השכר לשעות העבודה בכל משק בית, כך ששאריית שעות העבודה שלא הוסברה על ידי השכר (ותכונות משק הבית) תהיה מדד אמין לבחינת הקשר בין כישורי הפרטים בשוק העבודה והיקף ההוצאה על צריכת מוצרים שונים. תוצאות האמידה מוצגות בנספח ג.

40 בשונה מ-Pirttila and Suoniemi, בחרנו שלא לכלול ערך נאמד לשעות העבודה הפוטנציאליות של מי שאינו עובד, כך שמשפחות שבהן שני בני הזוג לא עבדו בזמן המדגם לא נכללו באמידה. כמו כן, על מנת להימנע מתצפיות חריגות, לא כללנו באמידה משפחות שבהן סך ההכנסה החודשית מעבודה קטן מ-1,000 ש"ח וגדול מ-60,000 ש"ח, ומשפחות שבהן ההכנסות החודשיות מהון הינן מעל 25,000 ש"ח.

41 בנוסף, בחנו פיצולים נוספים של קבוצות הנכללות במודל המוצג להלן, אך המקדמים שהתקבלו עבור השפעת תת-הקבוצות לא היו מובהקים ולכן אינם מוצגים במאמר.

42 תכונות משק הבית שנכללות באמידה: (1) הכנסות חודשיות של משק הבית מהון; (2) משתנה דמי המציין האם קיים בן/בת זוג במשק הבית; (3) גיל וגיל בריבוע של הגבר (ואם משק הבית מורכב מאישה בלבד – הגיל והגיל בריבוע שלה); (4) מספר הבוגרים הנוספים (מלבד ראש משק הבית ובן/בת זוג); (5) מספר הילדים הגרים במשק הבית בכל אחת מקבוצות הגילאים הבאות: 0-3, 4-5, 6-11, 12-15 ו-16-18.

מתוצאות האמידה עולה כי הכנסות מהון מתואמות באופן שלילי (מובהק) עם שעות העבודה (בשכר נתון). משמעות תוצאה זו היא כי בעלי הכישורים הגבוהים יותר בשוק העבודה הינם בעלי הכנסה גבוהה יותר מהון. מכיוון שההון ממוסה בישראל בצורה לינארית (מלבד מספר חריגים, כגון הפטור שיש על מכירת דירת מגורים יחידה) ובשיעור נמוך יחסית לעבודה, משמעות התוצאה שהתקבלה היא כי לצורך הגדלת השוויון נדרש מס פרוגרסיבי ו/או גבוה גם על הכנסות מהון. תוצאה זו זהה לתוצאה שקיבלו Pirttila and Suoniemi עבור נתוני פינלנד ו-Gordon and Kopezuk עבור נתוני ארצות הברית.

בחינת המקדמים שנאמדו לקשר בין קבוצות המוצרים השונות לשעות העבודה מעלה כי ישנן מספר קבוצות מוצרים המתואמות באופן שלילי (מובהק) עם שעות העבודה (בשכר נתון), ועל כן מוצדק משיקולי שוויון להטיל עליהן מיסי צריכה (כגון מע"מ) בשיעור גבוה יותר. בין קבוצות מוצרים אלה נכללים הפירות והירקות, שכיום דווקא נהנים ממע"מ בשיעור 0. משמעות תוצאה זו הינה כי מע"מ בשיעור 0 על קבוצת מוצרים זו מביא, בניגוד לדעה המקובלת, להגדלת אי-השוויון בישראל.

קבוצות מוצרים נוספות שהוצאה עליהן נמצאה מתואמת באופן שלילי (מובהק) עם שעות העבודה הן הוצאות שוטפות על מגורים (לא כולל עלות רכישת/שכירות המגורים) והוצאות על נסיעות בארץ.

ממצא מפתיע שהתקבל הינו כי ההוצאה על דירה בבעלות (הוצאה זקופה) מתואמת, אומנם, כצפוי באופן חיובי עם הכישורים בשוק העבודה (כלומר, באופן שלילי עם שעות העבודה בשכר נתון), אך בצורה שאינה מובהקת. לעומתה, ההוצאה לשכירות נמצאה מתואמת במתאם חיובי מובהק עם הכישורים בשוק העבודה, מה שמצביע על הצורך להטיל מס גבוה יותר על השכרת דירות. הגדלת המס על השכרת דירות צפויה להביא להקטנת אי-השוויון במשק הן בשל הגדלת מיסוי ההכנסות מהון של משכירי הדירות והן בשל המס הגבוה יותר על דמי שכירות, וזאת מכיוון ששני משתנים אלה נמצאו מתואמים באופן חיובי עם הכישורים בשוק העבודה. בחינת ההתנהגות של קבוצת מוצרי מזון (ללא פירות וירקות) ביחס לשעות העבודה הינה בעלת חשיבות רבה, שכן לאחרונה הוצע בשיח הציבורי להפחית את שיעור המע"מ המוטל על המוצרים הנכללים בקבוצה זו.

תוצאות האמידה מלמדות כי ההוצאה על קבוצת מוצרים זו אכן גבוהה יותר בקרב משפחות בעלות כושר השתכרות נמוך יותר בשוק העבודה – גורם שעשוי להצדיק הטלת מע"מ בשיעור מופחת משיקולי שוויון. אולם, התוצאה שהתקבלה אינה מובהקת מבחינה סטטיסטית. ההוצאה על יתר קבוצות המוצרים שנבחנו לא נמצאה מתואמת באופן מובהק (ברמת מובהקות של 95%) עם הכישורים בשוק העבודה. יחד עם זאת, ההוצאה על מוצרי הטבק נמצאה מתואמת במתאם שלילי עם הכישורים בשוק העבודה ברמת מובהקות של 90%. משמעות המתאם השלילי היא שהמס על מוצרי הטבק מביא להגדלת אי-השוויון. אולם, מכיוון שמטרת המס על מוצרי הטבק היא, בין היתר, להקטין את צריכתו משיקולי בריאות, לא ניתן לקבוע כי יש להפחית את המס על מוצרים אלה.

לסיכום, נראה כי מע"מ אפס הקיים בישראל על פירות וירקות והפטור החלקי ממס הכנסה על הכנסות מהשכרת דירות מביא להגדלת אי-השוויון על-פי כושר ההשתכרות. לגבי קבוצות מוצרים אחרות, לא נמצאה קבוצה שלגביה יש להפחית את שיעור המע"מ ככלי להקטנת אי-השוויון במשק. הדבר אמור גם לגבי קבוצת מוצרי המזון, שלגביה מוזכרת לאחרונה בשיח הציבורי האפשרות לקביעת שיעור מע"מ מופחת.

ז. חלופה למע"מ דיפרנציאלי: מע"מ פרוגרסיבי

ראינו לעיל את הסתירה המובנית בין שוויון (או צדק) ליעילות. המע"מ האחיד הוא מס יעיל, פשוט וזול, אך הוא ניטרלי עד גרסיבי בהשפעתו על חלוקת ההכנסות. המע"מ הדיפרנציאלי, לעומתו, מקטין במידת מה את אי-השוויון האנכי, אך מגדיל את אי-השוויון האופקי, ועלותו גבוהה במונחי נטל עודף, תכנון מס והעלמת מס, וכן בעלויות מנהליות הן לנישומים והן לרשויות המס. טענו גם שכלי נכון להתערבות בחלוקת ההכנסות הוא המס הישיר, כלומר מיסוי ישיר של בעלי ההכנסה הגבוהה וסבסוד בעלי ההכנסה הנמוכה, במקום מיסוי המוצרים שיש להם מתאם עם גובה ההכנסות. סוג מס אחר שעשוי לאפשר שינוי בחלוקת ההכנסות אגב פגיעה מצומצמת ברווחה בהשוואה לפגיעה הצפויה מהטלת מע"מ דיפרנציאלי הוא מע"מ פרוגרסיבי. מס זה הוא שילוב של מע"מ בשיעור אחיד עם מענק לכל משק בית או זיכוי לכל עובד.⁴³

מענק זה יכול להיות תלוי בגודל המשפחה, או בכל פרמטר אחר שנראה נכון לשנות לפיו את חלוקת ההכנסות במשק. היישום יכול להיעשות בכמה דרכים: (1) מענק לכל משק בית ישירות לחשבון הבנק (כמו קצבאות ילדים כיום); (2) המעביד יוכל לקזז סכום קבוע מתשלומי המע"מ שלו לכל עובד שהוא מעסיק ולהעביר את הסכום לעובד; (3) לכל תושב תהיה אפשרות לקבל החזר על המע"מ מקנייתו עד סכום מסוים,⁴⁴ דבר אשר עשוי להגדיל גם את האכיפה של המע"מ. שיטה זו אפקטיבית יותר מן המע"מ הדיפרנציאלי בהקטנת אי-השוויון. בלוח 8 להלן מוצגת דוגמה למע"מ פרוגרסיבי בשיעור של 25% מהסכום ללא מע"מ (המקביל ל-20% מהסכום כולל מע"מ), וזיכוי של 1,000 שקל בחודש לתושב או למשק בית.

לוח 8: דוגמה להטלת מע"מ פרוגרסיבי בשיעור של 25% וזיכוי של 1,000 ש"ח לתושב

הוצאה חודש	25% מע"מ	זיכוי חודשי	תשלום מע"מ נטו	אחוז מס מההוצאה
2,500	500	-1,000	-500	-25.00%
5,000	1,000	-1,000	-	0.00%
10,000	2,000	-1,000	1,000	12.50%
20,000	4,000	-1,000	3,000	18.75%
30,000	6,000	-1,000	5,000	20.83%
50,000	10,000	-1,000	9,000	22.50%

43 מענק לכל משק בית (המכונה "מס הכנסה שלילי") יהיה אפקטיבי יותר בהורדת אי-השוויון ויעיל יותר, שכן יידרש שיעור מס נמוך יותר לאותה רמה של אי-שוויון (כמו שהראו דייוויס והוי [Davies and Hoy, 2002]), ולא יהיה צורך לבדוק למי מגיע מענק ולמי לא. עם זאת, אם רוצים להימנע מהקטנת היצע העבודה ברמות הנמוכות ומהיווצרות מלכודת עוני בעקבות המענקים, אפשר לשקול לתת את המענק רק למי שעובד (מענק המכונה "סובסידיה לעבודה").

44 דרך זו נהוגה בקנדה לחלק מהאזרחים.

מלווה 8 עולה כי בעלי הכנסה נמוכה אינם משלמים מע"מ כלל, ואף מקבלים מס שלילי. ככל שמוציאים יותר לצריכה משלמים מע"מ בשיעור גבוה יותר, ולכן המס פרוגרסיבי. בדרך זו נמנעות כל בעיות האכיפה, ההיענות והתחלופה הנובעות ממע"מ דיפרנציאלי; לא יגדל אי-השוויון האופקי ולא יהיה אפשר להתחמק מהמס על ידי מעבר למוצרים תחליפיים שלא יוטל עליהם מס, ולא ייפגעו עניים הצורכים פחות מהמוצרים שמוטל עליהם מע"מ מופחת. גם שיעור המס הנדרש כדי לפצות על העלות של המענקים יהיה נמוך מזה שנדרש כדי לפצות על הקטנת תקבולי המס במע"מ דיפרנציאלי, עבור אותה הקטנה באי-השוויון.

שיטה מעין זו היא כה אטרקטיבית עד כי כלכלנים מסוימים הציעו לבטל את מס ההכנסה היקר, המסובך ומלא הפרצות ולהחיל במקומו שיטת מס בסגנון המע"מ הפרוגרסיבי.⁴⁵ שיטה זו תגייס מימון באופן יעיל וכמעט בלתי ניתן לתכנוני מס, עם מינימום נטל עודף ועיוותים אחרים, וכנראה גם בדרך צודקת יותר. נוסף על כך, שיטה מעין זו תאפשר התערבות אפקטיבית ויעילה בחלוקת ההכנסות. דוגמה אחת לכך מוצגת בספר *The Flat Tax* (Hall and Rabushka, 1981). כותבי הספר מציעים לבטל את מס ההכנסה ולהטיל מס של 19% על התזרים של הפירמה (כל התקבולים בניכוי כל התשלומים) + מס בשיעור אחיד על השכר מעל מדרגה מסוימת; הצעה זו דומה מאוד למע"מ פרוגרסיבי עם מענק לעובד.⁴⁶ בהמשך הציע גם רוברט הול (Hall, 2008) להשתמש מפורשות במע"מ פרוגרסיבי: "דרך פשוטה, פרוגרסיבית, להחיל מס צריכה פרוגרסיבי [...] היא להתחיל במע"מ [אחיד] ולעשותו פרוגרסיבי על ידי מתן זיכוי מובנה [מס הכנסה שלילי] בשכר של העובדים".⁴⁷ ניר יעקבי (2009) פירט והתאים שיטה זו למשק הישראלי. מחקרים שעשו סימולציות של החלפת מס הכנסה במס הוצאה שטוח (ללא מדרגות מס) ומענק הראו גידול ניכר בתוצר וברווחה ללא גידול באי-השוויון.⁴⁸

לסיכום, מהניתוח שלעיל עולה כי הדרך העדיפה ליתר פרוגרסיביות של המע"מ היא המע"מ הפרוגרסיבי ולא המע"מ הדיפרנציאלי.

ח. סיכום ומסקנות

אחת הדרישות שעלו בעקבות המחאה החברתית בישראל בקיץ 2011 היא הנהגת מע"מ בשיעור משתנה על מוצרים שונים (מע"מ דיפרנציאלי) לצורך הקטנת אי-השוויון. מההשוואה הבינלאומית המוצגת במאמר עולה כי בישראל מוטל מע"מ מופחת רק על חלק קטן מהצריכה בהשוואה למדינות האיחוד האירופי ומדינות אחרות הנכללות ב-OECD. רוב המדינות הללו קבעו מע"מ מופחת או מע"מ בשיעור 0% על מוצרי מזון, הספקת מים, ציוד לנכים, ספרים ועיתונים ועוד. לנוכח הנתונים הללו הדרישה למע"מ דיפרנציאלי בישראל נראית הגיונית ומתבקשת. אולם, למרות השימוש הנרחב יחסית בשיטה זו, הספרות הכלכלית אינה תומכת בהנהגת מע"מ

45 למשל יעקבי, 2009; Hall, 2005; Bradford, 1986; Hall and Rabushka, 1995.

46 זהו באמת מס על הערך המוסף, להבדיל ממע"מ, שהוא מס על הצריכה. ההבדל ביניהם הוא שבמס הוצאה שטוח (Flat Tax) היצוא ממוסה והיבוא פטור, ובמע"מ היצוא פטור והיבוא ממוסה. זה מה שהופך את המע"מ למס צריכה. 47 עמ' 182 (התרגום שלנו).

48 לסימולציות על כלכלת ארצות הברית ראו, Aaron and Gale, 1996; Zodrow and Mieszkowski, 2002; לסימולציות על כלכלת ישראל ראו יעקבי, 2010.

דיפרנציאלי ככלי להפחתת אי-השוויון. זאת ממספר סיבות תאורטיות, בהן: מע"מ בשיעור שונה גורם לפגיעה ביעילות בשל הסטת מקורות של הצרכנים למוצרים הממוסים בשיעור המופחת; קיים קושי לזהות את הנהגים מהפחתת המס (להבדיל מזהו קוני המוצר המזול), בשל השפעות ההוזלה על שיווי המשקל בשוק ואף על שווקים אחרים, כאשר הנהגים מהפחתה נקבעים בהתאם לגמישויות בשווקים השונים; קיים חשש שריבוי שיעורי מע"מ יאפשר הערמה על שלטונות המס על ידי סיווג מוצרים כמוצרים הזכאים לשיעור מע"מ מופחת, אף שאינם כאלה. יש לציין גם כי נימוקים התומכים בהטלת מע"מ דיפרנציאלי משיקולי הכוונת התנהגות (למשל, מע"מ בשיעור גבוה על מוצר מזהם), אינם תקפים כאשר מדובר על השפעה על רכישת תשומות בידי יחידות עסקיות, שכן המע"מ הכלול במחיר התשומות ניתן לניכוי מלא.

סימולציות שערכו חוקרים ביחס לנתוני מדינות שונות הראו שביטול שיעור המע"מ המופחת, בד בבד עם שימוש בגידול בפדיון הנובע מתמיכה בשכבות החלשות באמצעים שונים יביאו להקטנת אי-השוויון ללא עלות תקציבית (לדוגמה, מחקרם של קראפורד ועמיתיו [Crawford et al., 2008] הבוחן את ביטול שיעורי המע"מ המופחתים במשק הבריטי).

התוצאות שהתקבלו במחקר הנוכחי לגבי המשק הישראלי עולות בקנה אחד עם התוצאות הקיימות בספרות (ראה לאחרונה למשל Gupta et al., 2014). בדיקה שערכנו על נתוני המשק הישראלי באמצעות סימולציה שהתבססה על סקר הוצאות המשפחה לשנת 2010 מלמדת כי ביטול מע"מ אפס על פירות וירקות והקצאת הסכום שייגבה לקצבאות ולשני סוגים של מס הכנסה שלילי יקטין את אי-השוויון. בכך נקבל גם הקטנה של אי-השוויון וגם יעילות כלכלית גבוהה יותר. תוצאה דומה התקבלה בחישובים שערך בנק ישראל (2006ב).

נימוק תאורטי המוזכר בספרות הכלכלית לתמיכה בצורך בהנהגת מע"מ דיפרנציאלי (או מיסוי דיפרנציאלי של מוצרים באמצעות מס אחר, כגון מס קנייה) ככלי משלים למס הכנסה לשם הגברת השוויון, נסמך על הגדרה של אי-השוויון ככולל לא רק אי-שוויון בהכנסה (במונחי כח קנייה) אלא גם ברמת הפנאי.

על פי גישה זו, הצורך במיסוי דיפרנציאלי של מוצרים הינו בשל הקושי למסות הכנסה לפי כישורי הפרטים בשוק העבודה (מכיוון שגם פרטים בעלי כישורים גבוהים יכולים להפחית את שעות העבודה ובכך להקטין את חבותם במס). אולם, על ידי הפחתת שעות העבודה, פרטים אלה נהנים מפנאי גדול יותר שאינו ממוסה, ולכן נוצר אי-שוויון. על כן, יש להפחית את המס על מוצרים הנרכשים על ידי בעלי היכולת הנמוכה בשוק העבודה.

נימוק נוסף למיסוי דיפרנציאלי של מוצרים לצורך הקטנת אי-השוויון מתקיים במקרה שבו במשק כלשהו קיים מתאם חיובי בין הכנסות מהון לכישורי הפרטים בשוק העבודה, כאשר המס על הכנסות מהון באותו המשק אינו פרוגרסיבי. מצב זה מתקיים במשקים רבים ובכללם, כפי שנמצא בעבודה זו, גם במשק הישראלי.

מודלים מקובלים בספרות לבדיקת המוצרים המועמדים למיסוי בשיעור המופחת מהשיקולים שהוצגו לעיל מבוססים על בדיקת הקשר בין שעות העבודה של התא המשפחתי וההוצאה של התא המשפחתי על קבוצות מוצרים שונות, לאחר פיקוח על סך ההכנסה מעבודה ומהון ומאפיינים דמוגרפיים של המשפחה (או לחליפין, בדיקת הקשר בין השכר לשעה של התא המשפחתי וההוצאה על קבוצות מוצרים שונות לאחר פיקוח על הכנסות מהון).

מיישום של מודל זה על המשק הישראלי באמצעות סקר הוצאות המשפחה לשנת 2010 קיבלנו כי לא נמצאה קבוצת מוצרים אחת שלגביה ניתן באופן מובהק להמליץ על הפחתת שיעור המע"מ. לגבי קבוצת מוצרי המזון, שהוזכרה בשיח הציבורי כמועמדת מרכזית לשיעור מע"מ מופחת, נמצא,

אומנם, כי הפחתת שיעור המע"מ החל עליה תביא להקטנת אי-השוויון, אך תוצאה זו לא התקבלה בצורה מובהקת. מנגד, נמצא כי המע"מ בשיעור אפס החל על פירות וירקות מביא דווקא להגדלת אי-השוויון במשק.

לאור כל האמור לעיל, נראה כי המדיניות להקטנת אי-השוויון בישראל צריכה לכלול צעדים שונים מאשר הרחבת שיעורי המע"מ החלים בישראל. אם רוצים להקטין את אי-השוויון שלא באמצעות שינוי במס ההכנסה, נראה כי מוטב להשתמש במע"מ בשיעור אחיד עם מענק בסכום קבוע לכל משק בית. מס זה, הידוע בשם מע"מ פרוגרסיבי, משלב את היתרונות של המע"מ האחיד כמס יעיל, פשוט וזול עם האפקטיביות של מס (שלילי) ישיר בהקטנת אי-השוויון.

מקורות

- בנק ישראל (2006) א, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 112, יולי עד דצמבר 2005, בנק ישראל, מחלקת המחקר.
- בנק ישראל (2006) ב, "השפעת צעדי מדיניות חלופיים על העוני", דוח התפתחויות כלכליות 112 (ינואר), בנק ישראל, מחלקת המחקר.
- דותן, ש' (2006), "מע"מ דיפרנציאלי על מוצרי מזון והשפעתו על פערי ההכנסות", סיכום שנתי 2005, משרד האוצר, רשות המיסים, החטיבה לתכנון ולכלכלה, פרק 10.
- יעקבי, נ' (2009), "מס ערך מוסף פרוגרסיבי כתחליף למס הכנסה", עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- יעקבי, נ' (2010), "סימולציה של החלפת מס הכנסה במע"מ פרוגרסיבי והשפעתה על כלכלת ישראל", רבעון לכלכלה 4 (דצמבר), 383–415.
- יצחקי, ש' (1999), "על עלותו של שקל מס", רבעון לכלכלה 3 (נובמבר), 456–471.
- מנהל הכנסות המדינה (2010), דוח הכנסות המדינה לשנים 2009–2010, פרק יא – מס ערך מוסף, אתר משרד האוצר.
- סופר, ב' (2003), "מע"מ בשיעור אחיד או מע"מ דיפרנציאלי: על ההבדלים בין השיטות", דוח מנהל הכנסות המדינה 2002–2003, מס' 52, פרק י: מס ערך מוסף.
- פרידמן, א' (2011), "מקסם שווה לצמצום העוני", רואה החשבון (מרץ), 100–104.
- צדיק, ע' ותקוה, ר' (2008), הנהגת מע"מ דיפרנציאלי למטרות חברתיות: מס ערך מוסף דיפרנציאלי באירופה ומס קנייה דיפרנציאלי בארה"ב – מסמך עדכון, הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- Aaron, H. and Gale, W. (eds.) (1996), *Economic Effects of Fundamental Tax Reforms*, Washington D.C.
- Atkinson, A.B. and Stiglitz, J.E. (1976), "The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation", *Journal of Public Economics* 6(1–2), 55–75.
- Boeters, S., Böhringer, C., Büttner, T. and Kraus, M. (2006), "Economic Effects of VAT Reform in Germany", Discussion Paper No. 06-030, Mannheim: ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Centre for European Economic Research) (April).
- Bradford, D. (1986), *Untangling the Income Tax*, Cambridge.
- Bye, B., Birger, S. and Turid, A. (2003), "Welfare Effects of VAT Reforms: A General

- Equilibrium Analysis", Discussion Papers No. 343, Statistics Norway, Research Department (March).
- Carbonnier, C. (2007), "Who Pays Sales Taxes? Evidence from French VAT Reforms, 1987–1999", *Journal of Public Economics* 91, 1219–1229.
- Caspersen, E. and Metcalf, G.E. (1994), "Is a Value Added Tax Regressive? Annual versus Lifetime Incidence Measures", *National Tax Journal* 47(4) (December), 731–746.
- Cnossen, S. (2003), "Is the VAT's Sixth Directive Becoming an Anachronism?", *European Taxation* 43, 434–442.
- Copenhagen Economics (2007), "Study on Reduced VAT Applied to Goods and Services in the Member States of the European Union: Final Report", Study on behalf of DG TAXUD, Office for Official Publications of the European Communities.
- Crawford, I., Keen, M. and Smith, S. (2008), "Value-Added Tax and Excises", in Mirrlees, J. (ed.), *The Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century*, The Institute for Fiscal Studies, <http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/dimensions/ch4.pdf>
- Davies, J.B. and Hoy, M. (2002), "Flat Rate Taxes and Inequality Measurement", *Journal of Public Economics* 84, 33–46.
- European Commission (2008), "The Use of Differential VAT Rates to Promote Changes in Consumption and Innovation: Final Report", Amsterdam: Institute for Environmental Studies.
- European Commission (2011), "A Retrospective Evaluation of Elements of the EU VAT System: Final Report", London: European Commission, TAXUD (December).
- European Commission (2012), "VAT Rates Applied in the Member States of the European Union", European Commission.
- Gillis, M. (2002), "Historical and Contemporary Debate on Consumption Taxes", in Zodrow, R.G. and Mieszkowski, P. (eds.), *United State Tax reform in the 21st Century*, Cambridge, 284–293.
- Gordon, R.H. and Kopczuk, W. (2014), "The Choice of Personal Income Tax Base", *Journal of Public Economics* 118, 97–110.
- Gupta, S. et al. (2014), "Fiscal Policy and Income Inequality", Policy Paper, International Monetary Fund Washington, D.C. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/012314.pdf>
- Hall, R.E. and Rabushka, A. (1981), *The Flat Tax*, Stanford.
- Hall, R.E. and Rabushka, A. (1995), *The Flat Tax* (second edition), Stanford.
- Hall, R.E. (2005), "Guideline for Tax Reform: The Simple, Progressive Value Added Consumption Tax", in Alan, J.A. and Kevin, A.H. (eds.), *Toward Fundamental Tax Reform*, Washington D.C., 70–80.
- Hall, R.E. (2008), "The Base for Direct Taxation: Commentary", in *The Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees*

- Review*, The Institute for Fiscal Studies, <http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/commentaries/hall.pdf>
- Holcombe, R.G. (2002), "The Ramsey Rule Reconsidered", *Public Finance Review* 30, 562–578.
- Mathis, A. (2004), "Taxation Papers", Working Paper no. 2, European Commission, Directorate-General Taxation & Customs Union, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/vat_indicators.pdf.
- Mayshar, J. and Yitzhaki, S. (1995), "Dalton-Improving Indirect Tax Reform", *The American Economic Review* 85(4) (September), 793–807.
- McClelland, R. and Mok, S. (2012), "A Review of Recent Research on Labor Supply Elasticities", Working Paper (2012-12), Congressional Budget Office Washington, D.C. <http://go.usa.gov/ULE>.
- OECD (2011), *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD Publishing, <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Belgium/Local%20Content/Articles/EN/Services/Tax/CT%20Trends%202010.pdf>.
- Pirttila, J. and Suoniemi, I. (2014), "Public Provision, Commodity Demand, and Hours of Work: An Empirical Analysis", *The Scandinavian Journal of Economics* 116(4), 1044–1067.
- Saez, E. (2002), "The Desirability of Commodity Taxation Under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes", *Journal of Public Economics* 83, 217–230.
- Salanié, B. (2012), *The Economics of Taxation*, 2nd edition, Cambridge.
- Zodrow, G.R. and Mieszkowski, P. (eds.) (2002), *United State Tax Reform in the 21st Century*, Cambridge.

נספח א: שיעורי מע"מ במדינות נבחרות באירופה

המדינה	שיעור מע"מ בסיסי	שיעור מע"מ מופחת	שיעור מע"מ סופר-מופחת
גרמניה	19%	7% – מוצרי מזון וחקלאות	
אנגליה	17.5%	5% – חשמל, דלק וכמה מוצרי אנרגיה חסכוניים למטרות מגורים וצדקה, מענקים להתקנת אמצעי חימום לקשישים המקבלים קצבת רווחה, מוצרי הגנה רפואית לנשים, כיסאות בטיחות לילדים, קסדות לאופנועים ולאופניים	0% – מוצרי מזון, תרופות ומוצרי עזר לנכים, ביגוד והנעלה לילדים, עיתונים וספרים, מוצרי מים, שימוש בתחבורה ציבורית, דירות חדשות ודירות המיועדות לצדקה, שירותי קבלנים הבונים דירות חדשות
צרפת	19.6%	5.5% – שירותי טיפול אישי, עבודה ביתית, שירותי בתי מלון	2.1%
איטליה	20%	10% – שירותי בתי מלון	0%–4.5%
ספרד	16%	7% – שירותי מסעדות ובתי מלון	4% – מוצרי חלב
הולנד	19%	6% – מוצרי מזון, עיתונים וספרים, פרסומות בעיתונים, תרופות, שימוש בתחבורה ציבורית, שירותי בתי מלון	0%
בלגיה	21%	12% – תרופות צמחיות, מרגרינה, טלוויזיה בתשלום, דיור ציבורי	6% – מוצרי מזון, תרופות, עיתונים וספרים, עבודות אומנות, מוצרי אספנות ועתיקות, מכונות לנכים, שירותי ארגונים חברתיים, חידוש מבנים, שירותי חקלאות, שימוש בתחבורה ציבורית, אולמות ספורט ובידור, שירותי זכויות יוצרים, ציוד רפואי, שירותי בתי מלון וקייטרינג
שוודיה	25%	12% – מוצרי מזון	6% – תרבות וספורט
דנמרק	25%	5% – אמנים המזכרים לראשונה	0% – עיתונים
פינלנד	23%	17% – מוצרי מזון	8% – שימוש בתחבורה ציבורית, ספרים, תרופות, שירותי בתי מלון
אוסטריה	20%	10% – שירותי בתי מלון	
אירלנד	21%	13.5% – שירותי בתי מלון	0%–4.8%
יוון	19%	9% – מוצרי מזון, תרופות, מוצרי דלק, שירותי בתי מלון	4.5% – ספרים ועיתונים
פורטוגל	21%	12% – שירותי מסעדות	3% – שירותי בתי מלון
לוקסמבורג	15%	6%	

מקור: צדיק ותקוה, 2008

נספח ב: ממוצעים וסטיות תקן של המשתנים במודל האמפירי*

הנתונים לחודש

שם המשתנה	ממוצע (בסוגריים – סטיית תקן)
שעות עבודה	250 (115)
שכר חודשי	13,801 (10,705)
הכנסות מהון	3,887 (2,819)
הוצאות על אוכל (ללא מסעדות)	1,578 (1,104)
הוצאות על מסעדות	538 (592)
הוצאות על פירות וירקות	439 (328)
הוצאות לרכישת דיור (הוצאה זקופה)	3,674 (1,408)
הוצאות על שכירת דיור	2,403 (1,331)
הוצאות שוטפות על מגורים	1,346 (1,164)
הוצאות על ציוד לבית	685 (1,326)
הוצאות על ביגוד והנעלה	677 (803)
הוצאות על בריאות (לא כולל מס בריאות)	721 (1,201)
הוצאות לרכישת חינוך והשכלה (כולל גני ילדים)	1,335 (1,310)
הוצאות על תרבות, ספורט ובידור	964 (3,483)
הוצאות על טיולים ומלונות	537 (662)
הוצאות על מכשירי בידור	317 (413)
הוצאות על נסיעות בארץ (ללא אוטובוסים)	1,197 (1,906)
הוצאות על אוטובוסים	227 (257)
הוצאות על טבק	455 (455)
גיל הגבר (או גיל האישה – אם לא קיים גבר במשק הבית)	46 (14)
נשוי/נשואה	0.75 (0.43)
מספר בוגרים במשק הבית מלבד בני הזוג	0.62 (0.97)
מספר ילדים במשק הבית בגילאי 0–3	0.32 (0.60)
מספר ילדים במשק הבית בגילאי 4–5	0.14 (0.38)
מספר ילדים במשק הבית בגילאי 6–11	0.44 (0.81)
מספר ילדים במשק הבית בגילאי 12–15	0.25 (0.57)
מספר ילדים במשק הבית בגילאי 16–18	0.13 (0.36)

* הממוצעים חושבו רק עבור תצפיות שבהן הוצאה חיובית.

נספח ג: תוצאות האמידה

שם המשתנה	ערך האומד (בסוגריים – סטיית תקן)
הכנסות מהון	-0.0028 (0.0011)*
הוצאות על אוכל (ללא מסעדות)	0.0030 (0.0023)
הוצאות על מסעדות	-0.0048 (0.0036)
הוצאות על פירות וירקות	-0.0248 (0.0070)*
הוצאות לרכישת דיור (הוצאה זקופה)	-0.0030 (0.0019)
הוצאות לשכירות דיור	-0.0072 (0.0020)*
הוצאות שוטפות על מגורים	-0.0057 (0.0020)*
הוצאות על ציוד לבית	0.0002 (0.0015)
הוצאות על ביגוד והנעלה	0.0010 (0.0026)
הוצאות על בריאות (לא כולל מס בריאות)	-0.0015 (0.0017)
הוצאות לרכישת חינוך והשכלה (כולל גני ילדים)	0.0020 (0.0017)
הוצאות על תרבות, ספורט ובידור	-0.0014 (0.0008)
הוצאות על טיולים ומלונות	0.0055 (0.0043)
הוצאות על מכשירי בידור	0.0071 (0.0044)
הוצאות על נסיעות בארץ (ללא אוטובוסים)	-0.0026 (0.0012)*
הוצאות על אוטובוסים	-0.0061 (0.0101)
הוצאות על טבק	0.0094 (0.0056)
גיל הגבר (או גיל האישה – אם לא קיים גבר במשק הבית)	.615 (1.09)*
גיל הגבר בריבוע (או גיל האישה – אם לא קיים גבר במשק הבית)	-0.08 (0.01)
נשוי/נשואה	75.81 (7.02)*
מספר בוגרים במשק הבית מלבד בני הזוג	-18.15 (2.35)*
מספר ילדים במשק הבית בגילאי 0-3	-14.91 (3.38)*
מספר ילדים במשק הבית בגילאי 4-5	-12.00 (4.67)*
מספר ילדים במשק הבית בגילאי 6-11	-7.54 (2.48)*
מספר ילדים במשק הבית בגילאי 12-15	-3.43 (3.40)
מספר ילדים במשק הבית בגילאי 16-18	-4.90 (5.26)
N	2,822
R ²	0.179

* מובהק ברמת מובהקות של 95%