

# הצעת חוק מס ערך מוסף, תיקון – מס בשיעור אפס על מוצרי מזון בסיסיים

עמדת המדד-התנגדות מלאה

## ■ עיקרי החוק

קביעת מע"מ בשיעור 0% על מוצרי מזון מפוקחים

## ■ תמצית חוות הדעת

ישנה הסכמה רחבה בקרב גורמי המקצוע שמע"מ דיפרנציאלי מזיק ואינו מסייע לאוכלוסיות להן הוא מיועד לסייע, ובכל מקרה אינו מסייע באותה הרמה שפתרונות אחרים יוכלו לסייע.

חוות דעת זו של גורמי המקצוע ידועה לכל הגורמים הרלוונטיים ולכן הצעה שפועלת בניגוד להמלצות אלו הינה פופוליסטית ולא מצביעה על רצון כן לסייע לאוכלוסיות הנזקקות.

בצדק! תומכים בעיקר בשני סוגי צדקה ממשלתית:

חכות ולא דגים – סיוע להוציא משפחות ממעגל העוני באופן פרמננטי ולא על בסיס תמיכה מתמשכת (בהתאם למדרגת הצדקה העליונה של הרמב"ם)

סיוע ישיר לרכישת אמצעי מחיה צריך להינתן ישירות רק למי שמציעה את יכולותיו לסייע לעצמו (ולא לכלל האוכלוסייה כמו בהצעה זו).

## ■ פרטים טכניים על הצעת החוק

ט. הצעה זו היא תיקון חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-251975, סעיף 30(א)

י. הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת אופיר אקוניס וקבוצת חברי הכנסת (פ/3388/18).

יא. הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חברת הכנסת רונית תירוש (פ/3389/18) ועל ידי חבר הכנסת ניצן הורוביץ וקבוצת חברי הכנסת (פ/3480/18), ועל שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/240/19).

<sup>25</sup> ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

יב. ההצעה הנדונה הוגשה ביום כ"ט באייר התשע"ה – 18.5.15 על ידי דב חנין, איימן עודא, עאידה תומא סלימאן, יוסף ג'בארין, עבדאללה אבו מערוף

## ▪ רקע

### רקע כללי על מע"מ בעולם ובישראל

עד אמצע המאה הקודמת היה נהוג באירופה מס מחזור, שהינו מס הנגבה בהתאם למכירות של הפירמות ולא לרווח שהן מפיקות או לערך המוסף שהן מייצרות<sup>26</sup>. מס מחזור הינו פשוט וזול אדמיניסטרטיבית, אך אינו הוגן ואינו יעיל. בהינתן מחזור בהיקף מכירות נתון, ליצרן אחד רווח שיכול להגיע לעשרות אחוזים ואילו לאחר רווח של אחוזים בודדים או אפילו הפסד. המס המוטל על האחרון יכול להיות גבוה אף מהרווח. כדי למנוע עיוות זה, עלה רעיון בצרפת שלאחר מלחמת העולם השנייה<sup>27</sup> להנהיג גם מס שלילי על מחזור ההוצאות. השילוב של שני המיסים היה למעשה מס על הערך המוסף של הפירמות ומכאן שמו. בעקבות הקמת האיחוד האירופי התקבל המע"מ בכל מדינות האיחוד. לצורך תאום 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<sup>28</sup>. גם בארץ התקבל המע"מ במתכונתו האירופית כלומר, כל פירמה מוסיפה מע"מ על מכירתיה בשוק המקומי מצד אחד, אך מזדכה על המע"מ ששילמה על כל קניותיה מפירמות אחרות. רק הצרכן הסופי, שאינו פירמה, משלם מע"מ על המחיר הסופי לצרכן ואינו מזדכה. כך שלמעשה הצרכן משלם מע"מ על כל הסכום אותו הוא מוציא לצריכה בשוק המקומי. בכך המע"מ מאד דומה למס המכירה (Sales Tax) הנהוג במדינות ארה"ב ומוטל על הצרכן הסופי בלבד.

מע"מ מונהג במדינת ישראל מאמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת<sup>29</sup>. עם כניסת המע"מ לתוקף, בשנת 1976, נקבע כי שיעורו יהיה 8%. במשך השנים הוגדל שיעורו עד לשיא של 18% בשנים 1991,

<sup>26</sup> קטע זה מועתק מתוך נייר עמדה של מכון ואן ליר בנושא מע"מ דיפרנציאלי, חמי גוליבובסקי וניר יעקבי  
<sup>27</sup> רעיונות מסוג זה עלו גם לפני כן, למשל בגרמניה, אך לא ייושמו.

<sup>28</sup> ניתן לראות זאת דרך משוואת החשבונאות הלאומית. נגדיר מקורות: תוצר (Y), יבוא (M). שימושים: צריכה פרטית (C), צריכה ציבורית (G), השקעה (I), יצוא (X).

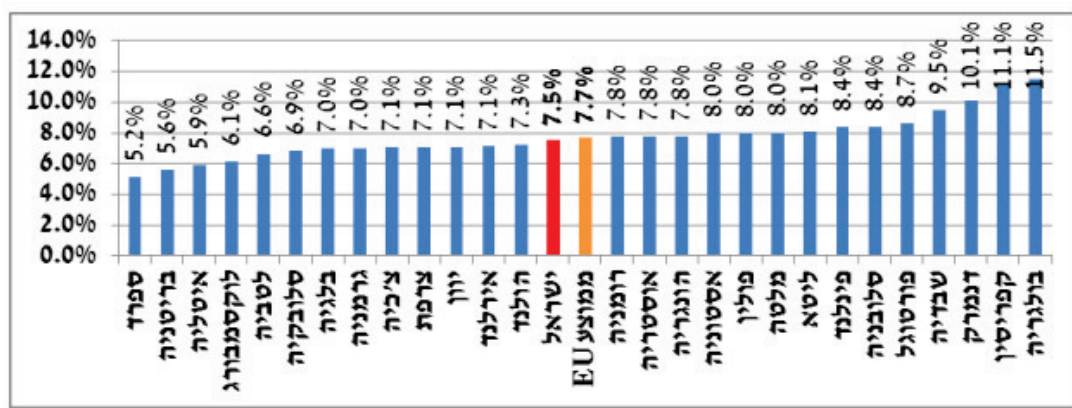
מכיוון שמקורות = שימושים:  $Y+M=C+G+I+X$ . ומכיוון שהמע"מ מוטל על התוצר של כל הפירמות בניכוי השקעות אך ללא היצוא וכן על היבוא:  $Y-X-I+M=C+G$  <= מתקבל שהמע"מ מוטל על הצריכה הפרטית והציבורית המקומית.

<sup>29</sup> הקטע להלן מועתק ממחלקת המחקר של הכנסת, שיעורי מס ערך מוסף והכנסות המדינה מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD, יולי 2012, עם עדכונים לגבי שיעורי המע"מ נכון ל-2015 על פי אתר משרד האוצר.

2002, והחל משנת 2013 עד היום. שיטת המע"מ בישראל מבוססת על שיעור אחיד ובסיס מס רחב, אך קיימים כמה סוגי מע"מ ושיעורי מע"מ:

- מע"מ עוסקים בשיעור 18% מוטל על רוב הצריכה הפרטית, על קניות והשקעות המגזר הציבורי והמוסדות הפיננסיים ועל רכישת נכסי נדל"ן, פרט לכמה יוצאים מן הכלל:
  - עסקאות פטורות ממע"מ, לרבות ייבוא וייצוא יהלומים של העוסקים בענף, השכרת נכס למגורים, השכרת מקרקעין בתנאי שכירות מוגנת ומכירות באילת
  - עסקאות ששיעור המע"מ בהן הוא 0%, ובהן ייצוא מוצרים ושירותים לחו"ל, מכירת פירות וירקות טריים, מתן שירותי תיירות בישראל לתושבי חוץ וייצוא נכס רוחני (כגון פטנט).
- מע"מ מוסדות לא כוונת רווח (מלכ"רים) בשיעור של 7.5%, מוטל על מוסדות ציבוריים (לרבות המדינה) ופרטיים. מס זה מוטל על תשלומי שכר שהמלכ"רים משלמים לעובדים בהם, שכן הערך המוסף בהם הוא למעשה שכר העובדים. מלכ"רים אינם זכאים להחזר מע"מ תשומות.
- מע"מ על מוסדות פיננסיים בשיעור 18% (מוטל על תשלומי השכר ועל הרווח של בנקים, של חברות ביטוח ושל ספקי שירותים פיננסיים). גם מוסדות פיננסיים אינם זכאים להחזר מע"מ תשומות.

שיעור הכנסות המדינה ממע"מ ביחס לתוצר קרוב מאוד לממוצע ב-OECD:



• רקע על יתרונות המע"מ האחיד

המע"מ בישראל הוא בין האחידים באירופה, כפי שניתן לראות לעיל רק מעט מאוד מוצרים פטורים ממע"מ (או מע"מ 0%, יש הבדל אך לא כאן המקום לפרט) ורק למלכ"רים יש שיעור מע"מ מופחת.

מדיניות אחידה זו זוכה באופן תדיר לתשבחות הן מצד גורמי מקצוע מקומיים כגון משרד האוצר ובנק ישראל והן מצד גורמים עולמיים כגון ה-OECD והבנק העולמי.

למדיניות מע"מ שאינה אחידה ישנן השפעות שליליות ידועות כגון:

א. העלמת מס – סיווג מוצרים שאינם נכללים בפטור כמוצרים פטורים, למשל באנגליה יש פטור ממע"מ על בגדי ילדים, כתוצאה מכך מוצאים מידי פעם בגדי ילדים במידות של מבוגרים<sup>30</sup>.

ב. לחץ על הממשלה – מרגע שנפתח הפתח להגדיר חלק מהמוצרים כמוצרים שפטורים ממע"מ יתחיל מסע לחצים של לוביסטים על הממשלה להגדיר מוצרים נוספים כפטורים. אסטרטגיה של מע"מ אחיד מוגדרת במחקר הכלכלי כטובה שכן היא כובלת את ידי הממשלה ולכן פוטרת אותה מראש ממסע הלחצים והשחיתויות<sup>31</sup>. אמנם לכאורה אם מגבילים את הפטור רק למוצרים מפוקחים הלחץ יהיה מוגבל אך יש לזכור כי גם רשימת המוצרים המפוקחים וגם מחירם נקבעים בידי פוליטיקאים או הדרג הכפוף להם ולכן חשופים ללחצים.

מאוד ייתכן מצב שבו יתחיל מסע לחצים להכליל מוצרים נוספים כמוצרי יסוד.

ג. העלאת מיסים כללית במשק על מנת להשלים את הפער במיסים - להעלאת מיסים זו תהיה השפעה שלילית על הכלכלה שעלולה להביא לפיטורי עובדים והרעת המצב הכלכלי כך שגם אם נבחן רק את הסעיף הזה בפני עצמו כלל לא בטוח שהחיסכון למשקי הבית מהפטור במע"מ יעלה על הנזק הכלכלי.

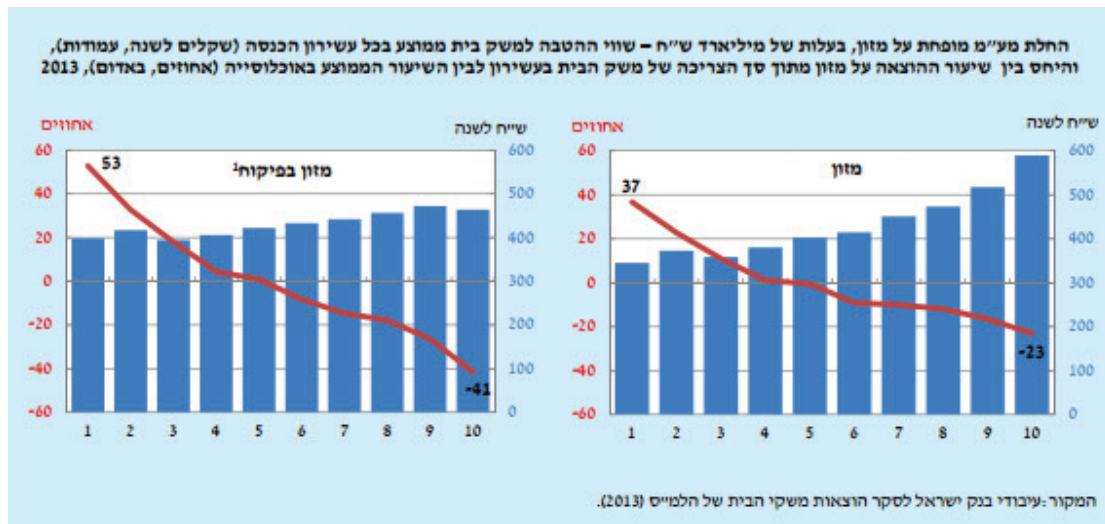
ד. עלות ההיענות – כאשר המס הוא אחיד חישובו הוא פשוט אך כאשר ישנם פערים בין סוגי המוצרים השונים הליך הדיווח והחישוב הופך למורכב מה שדורש יותר עלויות מבעלי העסקים (לעיתים זעירים למשל חנות מכולת), עלויות אלו אינן זניחות.

<sup>30</sup> בועז סופר (2004), מע"מ בשיעור אחיד או מע"מ דיפרנציאלי – על ההבדלים בין השיטות

<sup>31</sup> למשל: Holcombe, Randall G. (2002) "The Ramsey Rule Reconsidered". Public Finance Review 2002 30: 562-578

מעבר להשפעות השליליות כשלעצמן, ישנה הסכמה רחבה בקרב הכלכלנים שמע"מ דיפרנציאלי אינו תורם להקטנת אי השוויון (ובוודאי שאינו מסייע לפתור את בעיית העוני המוחלט)<sup>32</sup>

בדין וחשבון לשנת 2014 התייחס בנק ישראל להשפעת פטור ממס על מוצרי מזון ומוצרים בפיקוח<sup>33</sup>:



ניתן לראות כי למרות שההשפעה ביחס להכנסה גבוהה בעשירונים התחתונים ביחס לעשירונים העליונים, ההשפעה הכספית אינה שונה באופן מהותי בין העשירונים השונים (במיוחד כשמדובר על מוצרים בפיקוח).

המשמעות היא שהעלות לממשלה מאי גביית המע"מ לא הולכת כולה או רובה לעשירונים התחתונים כפי שמקווים יוזמי ההצעה אלא מתחלקת שווה על כלל האוכלוסייה במשק. בהנחה שיוזמי ההצעה מעוניינים באמת להיטיב עם המשק (ולא רק להצטייר ככאלה, הרי שבנק ישראל ממליץ לחלק את הכסף ישירות לאלו שזקוקים לו באמת).

הכרזתו של בנימין נתניהו על פטור ממע"מ על מוצרי יסוד בקדנציה זו גררה ביקורת מכל קצוות הקשת המקצועית ובכלל זה בכירים באוצר ובבנק ישראל בעבר ובהווה.

### ▪ השפעה תקציבית

בהצעת החוק אין התייחסות להשפעה התקציבית, ההערכות<sup>34</sup> הן שמדובר בעלות של כשני מיליארד ₪.

<sup>32</sup> ראו למשל: Atkinson & Stiglitz (1976), סימולציה על המשק הגרמני של Boeters et-al (2006), סימולציה על המשק הנורווגי של Crawford Keen & Smith (2008), Bye, Strøm & Åvitsland, (2003), על המשק הבריטי ואחרים.

<sup>33</sup> דו"ח בנק ישראל לשנת 2014, פרק 41

▪ פיזיבליות אכיפה

לא רלוונטי

▪ התאמה לערכי המדד

הצעת חוק זו אינה עומדת בערכי המדד ממספר סיבות:

ד. יעילות – כפי שהוסבר לעיל ישנה הסכמה רחבה של גורמי המקצוע שההצעה אינה יעילה ולכן התעקשות על ביצוע הוא פופוליזם נטו.

ה. אחריות לאומית וניהול סיכונים לאומי – הוסבר לעיל שכפי שקורה במדינות אחרות להפיכת המע"מ לדיפרנציאלי ישנן השפעות שליליות מהותיות על המשק ובמיוחד על התרבות הפוליטית בבחינת פרצה הקוראת לגנב – מע"מ דיפרנציאלי יזמין מסע לחצים אדיר על קובעי המדיניות להחלת מוצרים נוספים.

ו. מיעוט רגולציה – מע"מ דיפרנציאלי מצריך חישובים מורכבים יותר שמגדילים את נטל הרגולציה ובמיוחד על עוסקים זעירים כגון חנויות מכולת.

ז. העברת הכסף למי שזקוק לו באמת – פטור ממע"מ כללי על מוצרי יסוד יגיע גם למעמד הביניים ומעלה ולכן אינו צדקה. סיוע ישיר כגון זה אמור להיות מועבר למי שמצויה את יכולתו לעזור לעצמו. את כלל הכסף שמיועד למימוש הצעה זו עדיף להעביר ישירות לאוכלוסיות הזקוקות לו.

ח. חכות ולא דגים – ככלל אנחנו מעדיפים פתרונות שמסייעים להוציא אנשים ממעגל העוני, הצעה זו אינה כזו.

<sup>34</sup> ראו למשל סיקור בכלכליסט: <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3658140,00.html>