

תיאור וניתוח ההצעה להעלאת שיעור המע"מ בנקודת אחוז

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכספים ב-13 בפברואר 2024 בהצעת צו מס ערך מוסף (שיעור המס על העסקה ועל יבוא טובין) (תיקון), התשפ"ד-2024, ובהצעת צו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים) (תיקון), התשפ"ד-2024. לנוכח הירידה בהכנסות המדינה בשנים 2024 ו-2025 לעומת הצפי, מוצע להעלות את שיעור המע"מ בנקודת אחוז החל מ-1 בינואר 2025. במסמך מוצג מידע על המע"מ, הכנסות המדינה, אומדן הגידול בהכנסות המדינה בגין העלאת שיעור המע"מ בנקודת אחוז, הטבות מס בנושא מע"מ ושיעורי המע"מ ב-OECD.

1. רקע

מס ערך מוסף מונהג במדינת ישראל משנת 1976 ומוטל על הערך המוסף של עוסקים במשק, קרי סך המכירות בניכוי סך קניית תשומות, מוצרי ביניים והשקעות. עם כניסת המע"מ לתוקף בשנת 1976, נקבע כי שיעורו יהיה 8%. במשך השנים הוגדל שיעורו עד לשיא של 18% ביוני 2002, ומאז הוא ירד בהדרגה. משנת 2015 שיעור המע"מ הוא 17%.

שיטת המע"מ בישראל מבוססת על **שיעור אחיד ובסיס מס רחב יחסית**, אך למרות זאת יש בישראל כמה סוגי מע"מ ושיעורי מע"מ:

מע"מ עוסקים בשיעור 17%, המוטל על רוב הצריכה הפרטית, על יבוא מוצרים ושירותים, על קניות והשקעות של המגזר הציבורי והמוסדות הפיננסיים ועל רכישת נדל"ן, פרט לכמה יוצאים מן הכלל:

עסקאות פטורות ממע"מ, לרבות יבוא ויצוא יהלומים של העוסקים בענף, השכרת נכס למגורים, השכרת מקרקעין בתנאי שכירות מוגנת ומכירות באילת;

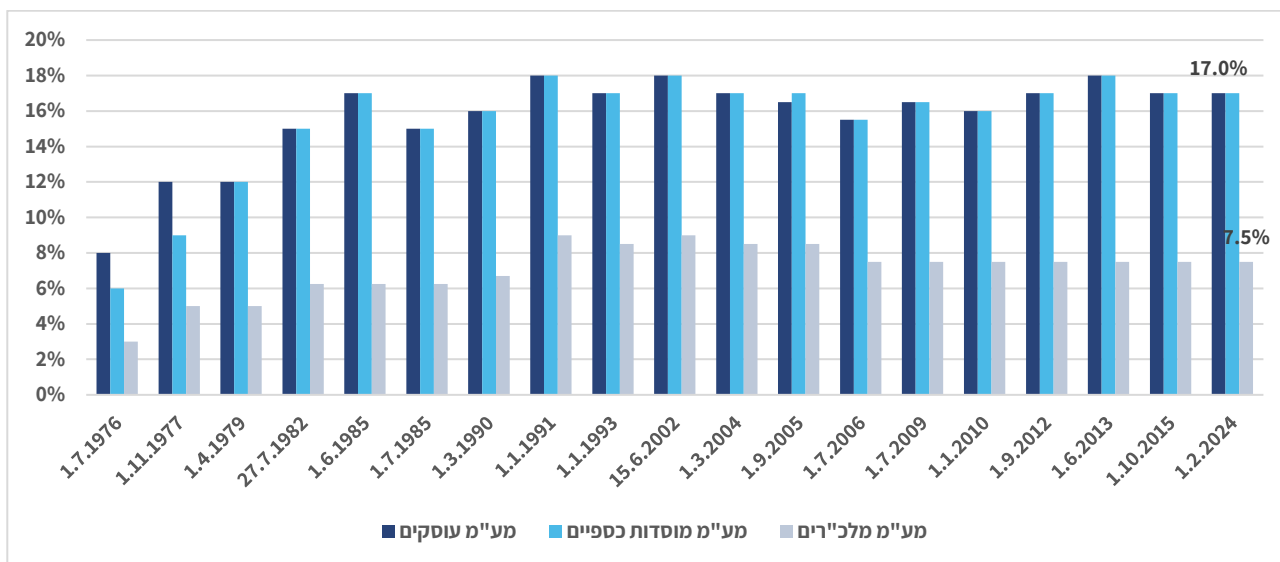
עסקאות ששיעור המע"מ בהן הוא 0%, ובהן יצוא מוצרים ושירותים לחו"ל, **מכירת פירות וירקות טריים**, מתן שירותי תיירות בישראל לתושבי חוץ ויצוא נכס רוחני (כגון פטנט).

מע"מ מוסדות לא כוונת רווח (מלכ"רים) בשיעור 7.5%, המוטל על מוסדות ציבוריים (ובהם משרדי הממשלה) ופרטיים. מס זה מוטל על תשלומי שכר שהמלכ"רים משלמים לעובדיהם, שכן הערך המוסף בהם הוא למעשה שכר העובדים. מלכ"רים אינם זכאים להחזר מע"מ תשומות.¹

¹ צו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים), תשנ"ג-1992.

מע"מ על מוסדות פיננסיים בשיעור 17%, המוטל על תשלומי השכר ועל הרווח של בנקים, של חברות ביטוח ושל ספקי שירותים פיננסיים. גם מוסדות פיננסיים אינם זכאים להחזר מע"מ תשומות.² בתרשים 1 שלהלן מוצגים השינויים בשיעור המע"מ בישראל מאז הנהגתו.

תרשים 1: שינויים בשיעור המע"מ בישראל³

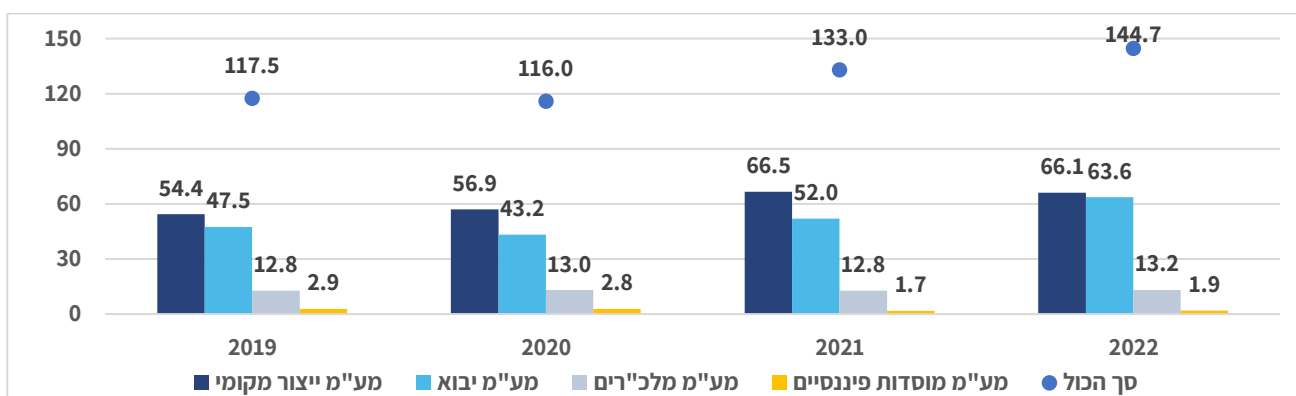


אפשר לראות שכן לפברואר 2024 שיעור המע"מ הוא **17%**. בהצעת החוק מוצע להעלות את שיעור המע"מ ל-18% החל מינואר 2025.

2. הכנסות המדינה ממע"מ

בתרשים 2 שלהלן מוצגות ההכנסות ממס ערך מוסף בשנים 2019-2022 בחלוקה למע"מ על יבוא, מע"מ על ייצור מקומי, מע"מ על שכר של עובדי מלכ"רים ומע"מ על השכר המוסדות פיננסיים.

תרשים 2: ההכנסות ממע"מ בשנים 2019-2022 (מיליארדי ש"ח)⁴



² צו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים), תשנ"ג-1992.

³ רשות המיסים, מע"מ, היסטוריית שיעורי מס ערך מוסף, עודכן: 17 בפברואר 2019; צו מס ערך מוסף (שיעור המס על עסקה ועל יבוא טובין) (תיקון מס' 2), התשע"ב-2012; צו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים) (תיקון), התשע"ב-2012.

⁴ ביצוע שנים 2019-2022: משרד האוצר, קובצי פסקלי דיגיטלי, אוחזר: 11 בפברואר 2024.

בתרשים אפשר לראות כי בשנת 2019 סך הכנסות ממע"מ היה 117.5 מיליארד ש"ח, ובשנת 2022 הוא היה 144.7 מיליארד ש"ח – עלייה של **23.1%**. בשנים 2019–2022 סך תקבולי המע"מ על הייצור המקומי עלה ב-21.5%; המע"מ על יבוא עלה ב-33.8%, המע"מ על מלכ"רים עלה ב-2.7%, והמע"מ על שכר מוסדות פיננסיים ירד ב-34.7% (מכ-2.9 מיליארד ש"ח בשנת 2019 לכ-1.9 מיליארד ש"ח בשנת 2022).

בנוסף לכך, בשנת 2023 האומדן לסך תקבולי המע"מ כולל יבוא ביטחוני היה **כ-120.1 מיליארד ש"ח**, וסך התקבולים בגין מע"מ על מלכ"רים ומוסדות פיננסיים היה **17.1 מיליארד ש"ח**. בשנת 2024 הצפי לסך תקבולי מע"מ כולל יבוא ביטחוני הוא **כ-128.8 מיליארד ש"ח**, והצפי לסך תקבולי מע"מ על מלכ"רים ומוסדות פיננסיים הוא **כ-17.2 מיליארד ש"ח**.⁵

בלוח 1 שלהלן מוצגות הכנסות המדינה בשנת 2023 לפי אומדן הכנסות, והתקציב המקורי שעבר במאי 2023.

לוח 1: אומדן להכנסות המדינה ממיסים ואגרות בשנת 2023 לעומת הצפי המקורי (מיליארדי ש"ח)⁶

סוג	מקורי – מאי 2023	אומדן ביצוע 2023	שיעור ביצוע
מיסים ישירים	249.3	237.8	95.4%
מיסים עקיפים	180.6	166.7	92.3%
אגרות	7.3	7.7	105.6%
סך ההכנסות ממיסים ואגרות	437.3	412.1	94.3%

אפשר לראות כי בשנת 2023 הכנסות המדינה ממיסים ואגרות היו 412.1 מיליארד ש"ח – כ-**5.7%** פחות מהתחזית בתקציב המקורי. שיעור הביצוע של ההכנסות ממיסים ישירים היה 95.4%, ושל המיסים העקיפים – 92.3%.

3. אומדן התוספת להכנסות המדינה בשל העלאת שיעור המע"מ ב-1%

לפי אומדן של משרד האוצר, יש מתאם שלילי בין שיעור המע"מ לבין משקל ההכנסות ממע"מ מהתוצר. לפי האומדן, בשנת 2020 ההכנסות לכל אחוז מע"מ עוסקים היו כ-6 מיליארד ש"ח. עם זאת, נראה כי העלאה של נקודת אחוז בשיעור המע"מ תגדיל את ההכנסות בסכום נמוך יותר.⁷ נכון לשנת 2023, שיעור המע"מ היה 17%; האומדן של סך הגבייה של תקבולי מע"מ היה 120.1 מיליארד ש"ח בשנת 2023, וצפי של כ-128.8 מיליארד ש"ח בשנת 2024. חלוקה של סך צפי ההכנסות ב-17 מאפשרת לאמוד גבייה של כל אחוז מע"מ. כך, בשנים 2023–2024 סך הגבייה של כל אחוז מע"מ **נאמד ב-7.1–7.6 מיליארד ש"ח** (לשם השוואה, בשנת 2019 סך הגבייה של כל אחוז נאמד ב-6 מיליארד ש"ח). כאמור לעיל, העלאה של שיעור המע"מ בנקודת אחוז לא בהכרח תוביל לעלייה בגבייה באותו שיעור, שכן ההשפעה אינה ליניארית.

⁵ משרד האוצר, [הצעת התקציב לנוסף לשנת הכספים 2024](#), פברואר 2024.

⁶ משרד האוצר, החשב הכללי, [אומדן ראשוני לביצוע תקציב עודף/גירעון הממשלה ומימונו – דצמבר 2023](#), 11 בינואר 2024. להרחבה: מאיר אזנקוט, [תיאור וניתוח הכנסות המדינה בשנת 2022 והצעת תקציב בשנים 2023–2024](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2023.

⁷ משרד האוצר, [דוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2019–2020](#), פרק 6 – מע"מ, פברואר 2022.

שיעור המע"מ של מוסדות כספיים ומלכ"רים נקבע בצו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים), תשנ"ג-1992.⁸ כדי לשנות את שיעור המע"מ נדרש פרסום של צו על ידי שר האוצר ולאחר מכן אישור של ועדת הכספים (ללא צורך בחקיקה ראשית). האומדנים שצינו לעיל אינם כוללים שינוי של שיעור המע"מ על מלכ"רים ומוסדות כספיים, אלא רק שינוי של מע"מ לגבי עוסקים.

העלאת המע"מ בנקודת אחוז צפויה אומנם להגדיל את הכנסות המדינה, אך סביר כי חלק מהעלאה זו יוביל לעליית מחירים לצרכנים, בעיקר בשווקים ריכוזיים יחסית או שגמישות הביקוש⁹ בהם נמוכה יחסית.

4. הטבות מס בנושא מע"מ

בישראל יש מספר הטבות מס בנושא מע"מ, כמפורט להלן:

שיעור מע"מ אפס: מכירה של פירות וירקות¹⁰; ייצוא של שירותים ומוצרים מחוץ לישראל.

פטור ממע"מ: עסקאות באזור אילת¹¹; רכישות מאתרי אינטרנט בחו"ל בסכום עד 75 דולר; שירותי תיירות¹².

בלוח 2 שלהלן מוצגים אומדנים לחלק מההטבות בנושא מע"מ בשנים 2023-2024.

לוח 2: אומדנים של סך ההטבות בתחום המע"מ בשנים 2023-2024 (מיליוני ש"ח)¹³

2024	2023	פטור ממע"מ / שיעור אפס
4,180	4,020	פירות וירקות
450	1,800	שירותי תיירות
940	900	חוק אילת
1,130	980	רכישות מחו"ל
6,700	7,700	סך הכול

בלוח אפשר לראות כי בשנת 2023 האומדן של סך הטבות המס בנושא מע"מ היה **כ-7.7 מיליארד ש"ח**, ובשנת 2024 – **כ-6.7 מיליארד ש"ח**. נראה שהאומדן של ארבעת הסעיפים בלוח דומה לאומדן העלאה של 1% בשיעור המע"מ הכללי לכל העסקאות בישראל.

⁸ [צו מס ערך מוסף \(שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים\)](#), תשנ"ג-1992.

⁹ **גמישות הביקוש:** שיעור השינוי בכמות בגין השינוי במחיר. שיעור שינוי זהה: גמישות הביקוש **יחידתית** והפדיון ללא שינוי. שיעור שינוי בכמות קטן משיעור השינוי במחיר: גמישות נמוכה (**ביקוש קשיח**) והפדיון גדל. שיעור שינוי בכמות גדול משיעור השינוי במחיר: גמישות גבוהה (**ביקוש גמיש**) והפדיון קטן.

¹⁰ להרחבה: עמר שוורץ, עמי צדיק, [ההצעה לביטול הפטור ממס ערך מוסף על פירות וירקות טריים – ניתוח והשלכות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2009.

¹¹ להרחבה: יונתן ארליך, [הפטור ממע"מ באילת והשלכות אפשריות של ביטולו](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2007.

¹² משרד האוצר, הכלכלן הראשי, [על הפטור ממע"מ על שירותי תיירות](#), פברואר 2023. לפי הניתוח, לא ברור כי לענף התיירות יש השפעות חיצוניות חיוביות המצדיקות סבסוד ציבורי באמצעות הטבת מס. מחיר החבילה הממוצעת לתייר בגין ביטול הפטור צפוי לעלות בכ-4.6% או בכ-96 דולר, וצפויה ירידה של כ-1.4% בתעסוקה בענף בגין ביטול הפטור.

¹³ משרד האוצר, [הצעת התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024](#), פברואר 2024; [הצעת תקציב לשנת הכספים 2023 ו-2024](#), מרץ 2023.

5. שיעורי המע"מ וההכנסות ממע"מ במדינות ה-OECD¹⁴

גביית המע"מ ברוב המדינות ה-OECD (מלבד צ'ילה) היא דיפרנציאלית, כלומר יש מע"מ בשיעור רגיל ושיעורי מע"מ מופחתים על חלק מהמוצרים והשירותים. האיחוד האירופי קבע שיעורי מע"מ בחמש קטגוריות; ברוב מדינות אירופה נעשה שימוש נרחב במע"מ דיפרנציאלי למטרות חברתיות (הקטנת אי-שוויון והגברת התעסוקה) ותרבותיות (עידוד צריכת ספרים ועיתונים), וברובן יש מע"מ רב-תעריפי:¹⁵

מע"מ רגיל על כלל המוצרים והשירותים;

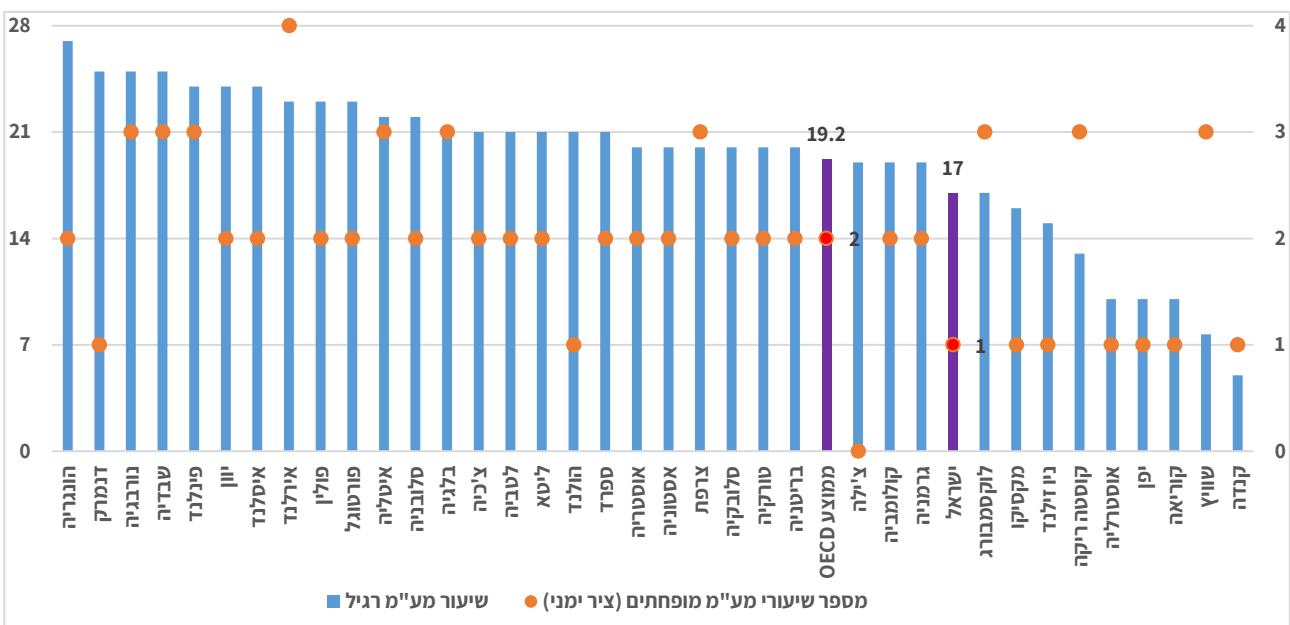
מע"מ מופחת בשיעור מזערי של 5% על מוצרים ושירותים, ובהם מוצרי מזון, ספרים ועיתונים, תרופות, תחבורה, שירותי מלון ומסעדות(נספח H);

מע"מ סופר-מופחת (פחות מ-5%) לפי תנאים מסוימים, כמו ענפים עתירי עבודה, מוצרים ושירותים המסופקים בעיקר לצרכנים סופיים, גידול בביקושים ובתעסוקה בגין ירידה במחיר בשל מע"מ מופחת ומוצרים מקומיים (נספח K); **מע"מ בשיעור אפס**;

מע"מ בשיעור פארקינג (מוצרים ושירותים ששיעור המס עליהם היה גבוה מהמותר בעת קביעת הדיקטיבה, ובינתיים נותר בעינו).

תרשים 3 שלהלן מציג את שיעורי המע"מ הרגיל וכמה שיעורי מע"מ מופחתים במדינות החברות ב-OECD בשנת 2023. בחלק מהמדינות יש שיעור מע"מ ייחודי באזורים מסוימים (ובהן ישראל – באילת), ואולם נתון זה אינו מופיע בלוח.

תרשים 3: שיעור מע"מ רגיל וכמה שיעורי מע"מ מופחתים בשנת 2023 (באחוזים)¹⁶



¹⁴ להרחבה: מאיר אזנקוט, שיעורי מס ערך מוסף בישראל ובמדינות המפותחות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2023.

¹⁵ [The European Union's common system of value added tax \(VAT\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/), last update: April 26 2022.

¹⁶ OECD Tax Database, [Rates of Value Added Taxes](https://www.oecd.org/tax/rates-of-value-added-taxes/), accessed: February 12nd, 2024.

אפשר לראות כי בשנת 2023 שיעור המע"מ הרגיל בישראל היה **17%**, בהשוואה ל-**19.2%** בממוצע ה-OECD. בישראל יש שיעור מע"מ מופחת אחד (0%), לעומת שני שיעורים מופחתים בממוצע ה-OECD.

בהקשר זה, בשנת 2020 ארגון ה-OECD פרסם סקירה על מערכת המס בישראל והמלצות לייעול שלה. בסקירה נכתב כי משקל ההכנסות ממיסוי עקיף (מיסוי מוצרים ושירותים) בתוצר בישראל גבוה מהממוצע ב-OECD. המע"מ בישראל הוא בשיעור אחיד של 17%, והוא כ-65% מהמיסים העקיפים. לפי המלצת ה-OECD, חלק מהפטורים **ממע"מ** בישראל (למשל מע"מ בשיעור אפס על פירות וירקות) אינם יעילים, וכדי להתמודד עם העוני מומלץ לבטל חלק מהם. את ההכנסות שיתקבלו מומלץ להקצות ישירות להעלאת קצבאות ילדים, או להוספת נקודות זיכוי.¹⁷

בלוח 3 שלהלן מוצגים המשקלים של רכיבי הכנסות המדינה בישראל ובממוצע של מדינות ה-OECD בשנת 2022 בהתאם לסיווג המיסים לפי הגדרות ה-OECD.

לוח 3: משקלי רכיבי הכנסות המדינה מהתוצר בישראל ובממוצע ה-OECD (סיווג ה-OECD, 2022)¹⁸

סיווג לפי OECD	ישראל	OECD	פער בנקודות אחוז
מס הכנסה ורווחי הון (לרבות מס חברות ומע"מ על רווחי מוסדות פיננסיים)	12.3%	12.3%	0.0
ביטוח לאומי	5.0%	8.8%	-3.7
ניכוי מע"מ שכר ממלכ"רים וממוסדות פיננסיים	0.9%	0.4%	0.5
מיסי רכוש (לרבות מס רכישה על נדל"ן)	4.0%	1.8%	2.2
מיסים על מוצרים ושירותים (לרבות מע"מ, מס קנייה ומכס)	10.7%	10.5%	0.2
מיסים אחרים	0.0%	0.2%	-0.2
סך הכול	32.9%	34.0%	-1.1

מהלוח אפשר ללמוד שבשנת 2022 משקל ההכנסות ממיסים בתוצר בישראל היה 32.9%, ובממוצע ה-OECD הוא היה 34%. בישראל משקל ההכנסה מניכוי מע"מ שכר ממלכ"רים וממוסדות פיננסיים בתוצר היה גבוה ב-0.5 נקודות אחוז מהממוצע ב-OECD; משקל מיסים על מוצרים ושירותים בישראל, לרבות מע"מ ומס קנייה, דומה לממוצע ה-OECD.

¹⁷ OECD, [OECD Economic Surveys: Israel 2020](#), September 2020.

¹⁸ OECD Stat, [Comparative tables: Tax revenue as percent of GDP](#), accessed: January 29th 2024.