דר' מיכאל שראל

msarel@kohelet.org.il

ראש פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת (ע"ר)

עם ועולמו 8, ירושלים

29 בינואר 2026

פתרון פופולרי, מחיר כבד: מדוע מע"מ מופחת על מזון בסיסי לא יוזיל את יוקר המחיה

מיכאל שראל

הצעת החוק להפחתת שיעור המע"מ ל־8% על סל של מוצרי מזון בסיסיים מוצגת בצעד חברתי להתמודדות עם יוקר המחיה. ואולם, מבט כלכלי, פיסקלי ומשילותי רחב מעלה חשש כבד כי **מדובר במהלך שעלות נזקיו עולה בהרבה על תועלתו**, גם אם היקפו מצומצם וגם אם הוא מוגדר כהוראת שעה.

הפחתת מע"מ היא כלי רוחבי **שאינו מבחין בין אוכלוסיות יעד**. גם כאשר מדובר בסל מצומצם של מוצרי מזון בסיסיים, עיקר ההטבה במונחי שקלים מגיע למשקי בית בעלי הכנסה בינונית וגבוהה, פשוט משום שהיקף ההוצאה הכספית שלהם על מזון גבוה יותר. **משקי הבית החלשים אכן נהנים מהפחתה מסוימת במחירים, אך מדובר בהטבה מאד קטנה (כ־30 שקלים לחודש – ראו נספח בהמשך), בעוד שהעלות התקציבית הכוללת מוערכת בכ־4–5 מיליארד שקלים בשנה**. באותה עלות ניתן היה לייצר סיוע ממוקד, אפקטיבי והוגן בהרבה לאוכלוסיות הזקוקות לכך באמת.

מעבר לאפקט החלוקתי החלש, יש להצעה **השלכות שליליות על תפקוד מערכת המס**. מע"מ אחיד הוא אחד ממקורות ההכנסה היעילים, הפשוטים והקלים לאכיפה של המדינה. הכנסת שיעור מע"מ מופחת, גם אם נקודתי, שוברת עיקרון זה: היא מחייבת הגדרות גבוליות (מהו "מוצר בסיסי"), מגבירה חיכוך בירוקרטי, ומרחיבה את מרחב תכנוני המס, הטעויות והמחלוקות. ניסיון עבר במדינות רבות מלמד כי מרגע שנפתח פתח למע"מ דיפרנציאלי, **קשה מאוד למנוע את הרחבתו למוצרים נוספים**.

הבעיה החמורה ביותר אינה כלכלית־טכנית אלא של כלכלה פוליטית ומשילות. גם אם החוק מנוסח כהוראת שעה, **קיים סיכון גבוה ביותר שהוא יהפוך בפועל לקבוע**. לאחר שהציבור מתרגל למחירים נמוכים יותר ול"הטבה" הנראית לעין בקופה בסופר, כמעט שלא יהיה גורם פוליטי שיוכל לעמוד בפני הלחץ הציבורי והסקטוריאלי להאריך את ההסדר. הארכת הוראת שעה אינה דורשת מאבק ציבורי רחב, ולעיתים אף נעשית באופן כמעט אוטומטי. כך עלולה החלטה זמנית, שנולדה כתגובה לשיח ציבורי ותקשורתי על יוקר המחיה, לקבע שינוי מבני מזיק במערכת המס לשנים ארוכות.

יתרה מזו, **עצם קיומו של מע"מ מופחת על סל מסוים יוצר תמריץ מתמשך ללחצים פוליטיים** מצד יצרנים, יבואנים ורשתות שיווק להרחבת ההגדרה של "מזון בסיסי". כל מוצר נוסף שיובנס לסל יוצג כהישג חברתי, בעוד שהעלות המצטברת תתגלגל בהדרגה לגירעון גבוה יותר או לפגיעה בשירותים ציבוריים. מניסיון בינלאומי, כמעט ואין מקרים שבהם מדיניות של מע"מ דיפרנציאלי צומצמה או בוטלה לאחר שהוטמעה.

חשוב להדגיש כי הפחתת המע"מ **אינה מתגלגלת במלואה לצרכנים**. בפרט בשווקים ריכוזיים, חלק ניכר מההטבה נבלע בשרשרת הערך – אצל יצרנים, יבואנים וקמעונאים. המשמעות היא שהמדינה מוותרת על הכנסות מס משמעותיות, בעוד שהצרכן מקבל רק חלק מההוזלה התיאורטית.

לבסוף, יש להביט על התמונה התקציבית הרחבה. **ויתור על הכנסות של מיליארדי שקלים בשנה מחייב, במוקדם או במאוחר, העלאת מסים אחרים או קיצוץ בהוצאות**. קיצוצים אלו נוטים לפגוע דווקא בשירותי חינוך, בריאות ורווחה – שירותים שעליהם נשענות בעיקר האוכלוסיות החלשות. במובן זה, מדיניות שנועדה לכאורה לסייע לשכבות החלשות עלולה לפגוע בהן בטווח הבינוני והארוך.

בהקשר זה חשוב לציין כי **גופים בין־לאומיים ומחקר אקדמי עקבי מזהירים לאורך שנים מפני שימוש במע"מ דיפרנציאלי ככלי חברתי**. ארגון ה־OECD, למשל, מדגיש בדוחות החוזרים שלו כי שיעורי מע"מ מופחתים הם כלי יקר, בלתי ממוקד ובעל תרומה חלוקתית מוגבלת, וכי עדיף לסייע לשכבות חלשות באמצעות העברות ישירות וכלים פיסקליים ממוקדים.

גם מוסדות של האיחוד האירופי עצמם, אף שהם מאפשרים פורמלית שיעורי מע"מ מופחתים, מצביעים על ה**קושי לבטל הטבות כאלה ועל העיוותים שהן יוצרות לאורך זמן**. ספרות אקדמית רחבה מגיעה למסקנות דומות: מחקרים השוואתיים במדינות מפותחות מראים כי הפחתות מע"מ על מזון או אנרגיה כמעט ואינן משנות את מצבן היחסי של אוכלוסיות חלשות, אך גוררות אובדן הכנסות משמעותי וקשיחות פוליטית גבוהה, כלומר לנבחרי הציבור יהיה קשה (מבחינה פוליטית) לתקן את הטעות. במונחים של עלות־תועלת, מדובר באחד הכלים הפחות יעילים להתמודדות עם יוקר מחיה, בוודאי ביחס לחלופות ממוקדות[1].

[1] ראו, למשל: **OECD** – *Consumption Tax Trends*, מהדורות שונות; בפרט פרקי המדיניות העוסקים בשיעורי מע"מ מופחתים והשפעתם החלוקתית; **IMF** – *Fiscal Monitor*, פרקים על מדיניות מסים עקיפים וסיוע ממוקד ליוקר המחיה.

חשוב להדגיש: **קיימות דרכים נכונות ויעילות יותר להיאבק ביוקר המחיה** – דרכים ממוקדות, שקופות וברות־בקרה, שאינן שוחקות את בסיס המס ואינן יוצרות תקדימים בעייתיים. ראו, למשל, מסמך המדיניות "***יוקר המחייה – עשה ואל תעשה***" (https://bit.ly/3qamGDq), הסוקר כלים אפקטיביים להתמודדות עם יוקר המחיה מבלי לפגוע ביציבות הפיסקלית וביכולת המשילות.

סיכומו של דבר: גם בגרסתה המצומצמת, הפחתת מע"מ על מוצרי מזון בסיסיים היא מהלך יקר, לא ממוקד ובעל סיכוני קבע גבוהים. מה שנראה כמו הקלת נטל המס על הציבור בכלל ועל השכבות החלשות בפרט, יפגע כלכלית בציבור יותר מאשר יועיל לו, כולל בשכבות החלשות שנזקקות לשירותים חברתיים. למחוקקים המבקשים לשלב רגישות חברתית עם אחריות תקציבית עדיף להימנע מפתרונות פופולריים אך שגויים, ולהעדיף כלים ממוקדים, יעילים וברי־בקרה, שאינם פוגעים בעקרונות היסוד של מערכת המס ואינם יוצרים תקדימים שקשה יהיה לסגת מהם בעתיד.

נספח: כמה כסף יחסכו משקי בית בפועל?

האומדן שלהלן מבוסס על שילוב בין נתונים מסקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס לבין החלוקה היחסית בין עשירונים שהוצגה בנייר עמדה קודם[2], תוך עדכון סדרי הגודל הכספיים להצעת החוק הנוכחית.

מקור נתונים ושנת בסיס

נקודת המוצא היא סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2023. לפי הסקר, ההוצאה החודשית הממוצעת על מזון (כולל פירות וירקות) עומדת על כ־2,600–2,700 שקלים למשק בית. פירות וירקות פטורים ממע"מ, והצעת החוק חלה רק על סל מצומצם של מוצרי מזון בסיסיים החייבים כיום במע"מ מלא.

הגדרת הסל הרלוונטי

בהתבסס על מבנה סעיפי המזון בסקר, ועל היקף המוצרים הכלולים בהצעה, הונח כי הסל הרלוונטי מהווה כ־25%–30% מסך ההוצאה על מזון. כלומר, ההוצאה החודשית הממוצעת על סל המזון הבסיסי הרלוונטי עומדת על כ־650–800 שקלים למשק בית ממוצע בשנת 2023.

עדכון סדרי גודל ל־2026

לצורך הצגה עדכנית למחוקקים, סדרי הגודל הועלו לשנת 2026 באופן שמרני, בהתאם לעלייה הצפויה בתוצר הנומינלי לנפש. בהצגה שלהלן מדובר כבר בסדרי גודל של כ־700–850 ש"ח הוצאה חודשית ממוצעת על סל המזון הבסיסי הרלוונטי.

---

[2] מיכאל שראל, פורום קהלת לכלכלה, "*מע"מ מופחת על מזון – פופוליזם מזיק*", 6 בפברואר 2022.

חישוב החיסכון למשק בית ממוצע

הפחתת המע"מ מ־18% ל־8% שקולה לירידה של כ־10 נקודות אחוז. בהנחת גלגול חלקי לצרכן של כ־70%, מתקבל:

0.70 × 0.10 × 700–850 שקלים לחודש למשק בית ממוצע ≈ שהם 50–60 ₪ למשק בית ממוצע. עבור משקי בית חלשים יותר, כפי שאראה בסעיף הבא, ההטבה אפילו קטנה יותר. אפילו אם נניח שהצרכן ייהנה מ־100% של ההטבה, מדובר בהטבה של 85 ₪ לכל היותר.

חלוקה יחסית בין עשירונים

כדי לאמוד את החיסכון לפי עשירונים, נעשה שימוש בחלוקה היחסית של ההטבה בין עשירונים כפי שהוצגה בנייר עמדה קודם[3] (המבוססת על דפוסי צריכה יחסיים), תוך התאמה להיקף המצומצם של הסל.

על בסיס חלוקה יחסית זו מתקבלים סדרי הגודל הבאים (במחירי 2026): [4]

- עשירונים 1–2 (החלשים ביותר): 23–34 שקלים לחודש.
- עשירונים 3–4: 34–46 שקלים לחודש.
- עשירונים 5–6: 46–57 שקלים לחודש.
- עשירונים 7–8: 57–75 שקלים לחודש.
- עשירונים 9–10 (החזקים ביותר): 75–98 שקלים לחודש.

משמעות תקציבית

מדובר בוויתור תקציבי של כ־4–5 מיליארד ש"ח בשנה. עיקר סכום זה אינו מגיע למשקי הבית החלשים, אלא מתחלק רוחבית בכלל האוכלוסייה ובשרשרת השיווק.

[3] כנ"ל.

[4] החלוקה לעשירונים להלן מכוילת כך שהממוצע שלה תואם את האומדן למשק בית ממוצע, תוך שמירה על החלוקה היחסית בין עשירונים מנייר העמדה הקודם.