

# מכסים - כל מה שאתם צריכים לדעת ופחדתם לשאול

אדם ס' הרש וג'וש ביוונס





## Economic Policy Institute

Hersh, A. S. and Bivens, J.  
(February 10, 2025).

Tariffs—Everything you need  
to know but were afraid to ask.  
Economic Policy Institute

### הקדמה לקוראים הישראלים

המאמר המובא לפניכם נכתב במכון המחקר האמריקני EPI (Economic Policy Institute) בעקבות החלטת נשיא ארה"ב באפריל 2025 להטיל מכסים על יבוא ממדינות שונות. ההחלטה השנויה במחלוקת עוררה הדים רבים בארה"ב ובעולם כולו. למדיניותה הכלכלית של ארה"ב, ובפרט כשמדובר בצעדים כה דרמטיים ובעלי השפעה על הסחר הבינלאומי, משקל רב בכלכלה העולמית, ויש להעמיק במשמעותם כדי לזהות ולנתח תהליכים גלובליים. על אף ההבדלים המהותיים בין הכלכלות הישראלית והאמריקאית, ועל אף שהמאמר משתמש בדוגמאות מארה"ב, יש לו ערך בהבנת ההשפעות האפשריות של השימוש במכסים על ידי ממשלת ישראל. התובנות העולות ממאמר זה יכולות לסייע בהעשרתו של השיח הכלכלי ובעיצוב המדיניות. חלקים מהמאמר הושמטו ואחרים נערכו כדי להתאים לקוראים הישראלים.

**תרגום:** עמוס נצר וצוות פורום ארלוזורוב

**עריכה לשונית:** דפנה לב

**עיצוב:** עדי רמות

במהלך מסע הבחירות שלו לנשיאות התחייב הנשיא טראמפ להטיל מכסי מגן אוניברסליים בשיעור של 10%-60 (Shalal, 2025) על כל היבוא לארצות הברית (U.S. Bureau of Economic Analysis, 2025), כלומר על הסכום העצום של 4.2 טריליון דולר של סחורות ושירותים שנרכשו ממדינות העולם בשנת 2024.

הטלת מכסי מגן תמיד הייתה אפשרות ממשית, ו"החוק לסמכויות חירום כלכליות בינלאומיות" (International Emergency Economic Powers Act – IEEPA) מעניק לנשיא מרחב פעולה גדול לעשות זאת. בתחילת פברואר נראה היה שממשל טראמפ עומד לממש את האיום להטיל מכסים גבוהים ונרחבים במיוחד. טראמפ הכריז על הטלת מכסים של 25% על כל הסחורות ממקסיקו ועל כל הסחורות (למעט סחורות אנרגיה) מקנדה, ועל הטלת מכסים של 10% על כל הסחורות מסין, אם כי בסופו של דבר דחה את הפעולה נגד המדינות השכנות בחודש אחד. היבוא משלוש מדינות אלו יחד מהווה מעל 40% מיבוא הסחורות לארצות הברית. לו היו מכסים בשיעור כה גבוה ובהיקף כה רחב מהיבוא האמריקאי מוטלים בפועל, היה חל שינוי משמעותי ביותר במדיניות הכלכלית של ארה"ב. למרות השעיית המכסים על מקסיקו וקנדה לחודש אחד, האיום בהטלת מכסים מדגיש את העובדה שמכסים גבוהים ונרחבים הם אמצעי מדיניות אפשרי ובעל היתכנות ממשית בשנים הקרובות.

המאמר הנוכחי מנוסח בצורת שאלות ותשובות, ומטרתו לספק מידע על ההשפעות הצפויות של הטלת מכסים אלו, ויותר מכך - על מה שלא יתרחש כתוצאה מהטלתם.

מכס הוא מס המוטל על יבוא סחורות ושירותים למדינה. המכס מעלה את העלות של סחורות או שירותים המיוצרים במדינות אחרות בהשוואה לאלה המיוצרים באותה מדינה. כך המכס מחלק מחדש חלק מתועלות הסחר הבינלאומי, ומעביר אותן מצרכנים מקומיים ויצרנים זרים אל יצרנים מקומיים המתחרים ביבוא. בכך, המכס גם מאפשר לעסקים מקומיים להעלות מחירים. בדרך זו, המכס פועל הן כמס על צריכה והן כאמצעי ליצרנים המקומיים להעלות מחירים מבלי לאבד נתח שוק ליצרנים זרים. עד לאחרונה, שיעור המכסים על יבוא לארצות הברית עמד על 2.2% במוצק, בהתאם להסכמים בינלאומיים רבים שנחתמו על ידי ממשלת ארצות הברית, אם כי חלק ניכר מהסחורות נכנסו ללא מכס כלל.

## האם השימוש במכס יכול להיות יעיל בהשגת מטרות מדיניות חכמות?

◊ **בקצרה:** כן. מכסים יכולים למלא כמה תפקידים מועילים, ביניהם שלושה עיקריים:

- ◀ מתן הגנה אפקטיבית לייצור מקומי במגזרים כלכליים מסוימים.
  - ◀ הגנה על עובדים מקומיים מתחרות לא הוגנת מצד שותפות סחר מסוימות (כגון כאלה עם משטרי זכויות עובדים פוגעניים).
  - ◀ מדיניות משלימה למדיניות אקלים, במצב שבו שותפות הסחר מפעילות מדיניות אקלים שאינה מקיפה באותה מידה.
- מכסים מצליחים להיות יעילים במיוחד כאשר הם מיועדים למטרות מוגדרות היטב וממוקדות, ולכן הם פועלים בצורה הטובה ביותר כחלק מאסטרטגיה רחבה.

◻ **בפירוט:** התועלת הברורה ביותר של מכסים בכלכלה האמריקאית היא הענקת הגנה לענפים מקומיים שזקוקים לתמיכה אסטרטגית. לדוגמה, יש ענפים שנפגעים כאשר שותפות הסחר נוקטות בפעולות לתמיכה ביצואנים המקומיים שלהן על ידי הוזלת עלות הייצור באמצעות חיסכון בהוצאות על עבודה ועל תקני אוויר ומים נקיים. דוגמה נוספת לשימוש במכסים לתמיכה אסטרטגית היא עבור ענפים שהם חיוניים לכלכלה או לביטחון הלאומי. דוגמה עדכנית היא יצרני הפלדה והאלומיניום בארצות הברית, שהתמודדו עם עודף היצע עולמי כרוני (OECD, 2024). שנגרם במידה רבה על ידי סובסידיות (ישירות ועקיפות), שממשלות של שותפות הסחר העניקו ליצרנים המקומיים שלהן, שהם בין המזהמים הגרועים ביותר בעולם (Hasanbeigi and Springer, 2019).

שילוב מכסים כחלק ממערך אסטרטגי של מדיניות תעשייתית, הכולל מגוון כלים משלימים, יכול לסייע בפיתוח ושימור של תעשיות מפתח, במיוחד בתקופות שבהן שותפות סחר מעניקות סובסידיות המעוותות את התחרות. מכסים יכולים לסייע בתיקון עיוותים נרחבים אלו, לשפר את היעילות הכלכלית ולאפשר לחברות לשגשג אל מול עיוותים אלו.

סיבות נוספות לרצון לעודד ייצור מקומי מוגבר בענפים מסוימים כוללות שיקולי ביטחון לאומי, תת-השקעה מצד גורמים פרטיים בחוסן של חוליות מרכזיות בשרשראות האספקה, והתמודדות עם ריכוזיות יתר של תשומות מפתח בידי מדינה אחת, לקח שנלמד בצורה כואבת במהלך מגפת הקורונה, כאשר כולם נאבקו להשיג מסכות וציוד מגן אישי נוסף (PPE), מכשירי הנשמה ותרופות קריטיות, שלא היו זמינים בשוק המקומי בהיקף הנדרש. מכסים יכולים לסייע בהפנמת העלויות החברתיות של שרשראות ייצור גלובליות שברירות, אשר נוצרות על ידי תאגידים השואפים למקסם את רווחיהם. בקצרה, מכסים הם כלי מדיניות תעשייתית לגיטימי, ולעיתים קרובות מועיל, שיכול לספק הגנה ממוקדת ומדויקת לענפים קריטיים.

מכסים יכולים גם לשמש להגנה על עובדים מפני שיטות ניצול פסולות (כמו פגיעה בזכויות העובדים) מצד שותפות סחר. למשל, אם המכסים על מדינות שמפירות באופן תדיר את זכויותיהם הבסיסיות של עובדים היו גבוהים יותר (או אם המכסים היו מופחתים כאשר מדינה מתחייבת ברצינות להגן על זכויות אלו), היתרונות של השגת תחרותיות בינלאומית באמצעות צמצום גובה השכר היו מצטמצמים.

באופן דומה, אפשר להשתמש במכסים כדי לחזק תחרות הוגנת המבוססת על סטנדרטים סביבתיים גבוהים, למשל באמצעות הטלת מכסים שישקפו את העלויות הסביבתיות של פליטות גזי חממה, שמקורן בייצור ובשינוע ממדינות עם תקני סביבה ירודים. הדבר יעודד שמירה על אוויר נקי, תוך הבטחה שהעובדים בתעשיות עתירות אנרגיה, החשופות לסחר בינלאומי, לא יישאו בנטל הנוסף של התאמה למדיניות אקלימית חדשה. מדיניות שתשתמש במוצהר במכסים כדי לשקף את העלויות החברתיות של ניצול עובדים וזקק סביבתי במדינות עם תקני סביבה ירודים, תסייע לתקן בעיות אלו ותספק תמריצים שקופים למדינות לאמץ מדיניות התומכת בעובדים ובסביבה.

שימושים אלה אינם טריוויאליים. מכסים הם ללא ספק כלי מרכזי במדיניות תעשייתית ומסחרית חכמה, אך הם לבדם אינם יכולים, ואינם צריכים, להיות במרכז האסטרטגיה הכלכלית הלאומית. שימוש במכסים בצורה כזו יהווה שימוש מופרז בכלי שאינו מתאים למשימה ועלול לגרום נזק לכלל המשק.

## האם מכסים גבוהים ורחבי היקף יכולים לתקן את הגירעון המסחרי של ארצות הברית או לשקם את התעסוקה בתעשייה?

◇ **בקצרה:** לא, בעיקר מכיוון שמכסים גבוהים ורחבי היקף יפחיתו גם את היצוא לצד הפחתת היבוא, מה שישאיר את המאזן המסחרי כמעט ללא שינוי. כאשר מוטלים מכסים, היצוא יורד מכמה סיבות. הראשונה היא שבתהליך הייצור של רבים מהמוצרים המיוצאים מארצות הברית נעשה שימוש בתשומות ביניים מיובאות. הפיכת תשומות אלו ליקרות יותר באמצעות מכסים תעלה את מחיר היצוא האמריקאי ותפחית את התחרותיות שלו בשווקים הגלובליים. שנית, יש סבירות גבוהה ששותפות הסחר יגיבו למכסים אמריקניים במכסים

משלהן, מה שיגדיל את עלויות היצוא בשווקים הבינלאומיים, תופעה שכבר ראינו עם מוצרים "תוצרת אמריקה", ממטוסי בואינג ועד משקאות אלכוהוליים. ולבסוף, מכסים יגרמו להעלאת ערך הדולר האמריקני בשווקים הבינלאומיים, מה שיהפוך את היצוא האמריקני ליקר יותר, ויגביר את האטרקטיביות של יבוא עבור הצרכנים האמריקניים, גורמים מרכזיים לגירעונות הסחר ולירידה בתעסוקה בתעשייה בארצות הברית.

**□ בפירוט:** במשך עשרות שנים, הגירעון המתמשך במאזן המסחרי פגע בתעסוקה בענפי הייצור בארצות הברית (Bivens, 2017). ארה"ב מייבאת באופן עקבי הרבה יותר מוצרים תעשייתיים מכפי שהיא מייצאת (והפער הזה אינו קרוב להתאזן בשקלול הסחר בשירותים). הגירעון במאזן המסחרי יוצר פער בין הצריכה המקומית של מוצרים תעשייתיים ובין הייצור המקומי שלהם. צמצום הגירעון יכול לתרום משמעותית להרחבת אפשרויות התעסוקה בתעשייה האמריקאית. עם זאת, הטלת מכסים נרחבים ורחבי היקף על כלל היבוא התעשייתי לא צפויה לצמצם את הגירעון באופן משמעותי, וזאת מכמה סיבות.

ראשית, חלק ניכר מהייצוא האמריקאי מבוסס על תשומות מיובאות. הפיצול של שרשראות הערך הגלובליות בעשורים האחרונים מוביל לכך שחלקים מהמוצר הסופי מגיעים ממדינות שונות. לכן, מכסים עלולים לייקר את התשומות המיובאות, מה שיגרום לעלייה במחירי הייצוא האמריקאי שמבוסס עליהן, ובכך יפגע בתחרותיות שלו בשווקים הבינלאומיים.

שנית, וכמעט שאין צורך לומר זאת, מכסים כמעט אף פעם אינם חד-צדדיים. כשארה"ב מטילה מכסים, שותפות הסחר שלה נוהגות להגיב בהטלת מכסים משלהן על סחורות אמריקאיות, מה שמייקר את המוצרים ומוציא את היצואנים האמריקניים מהשוק הבינלאומי. זו אינה השערה תיאורטית, זה בדיוק מה שקרה בעקבות המכסים שהוטלו במהלך הקדנציה הראשונה של טראמפ.

מי שספגו את הנזק הנרחב ביותר מתגובת נגד זו למכסים של 2018 היו חקלאים ובעלי חוות בקר אמריקאים. הנזק היה כה משמעותי, עד שממשל טראמפ אישר תשלומי סיוע חירום בסך 61 מיליארד דולר (Steil and Della Rocca, 2020) כדי להקל על החקלאים ובעלי החוות שנפגעו, סכום השווה בערך לכלל ההכנסות ממכסים שנאספו מעסקים אמריקאים. יצרנים גדולים כמו בואינג גם איבדו גישה לשווקים בינלאומיים. לפני 2018, 25% ממכירות בואינג היו לסין, אך לאחר הטלת המכסים, סין הפסיקה להזמין מטוסים של בואינג, וכך נוצרה הזדמנות למטוס COMAC C919, מטוס מתוצרת סין, שהפך למתחרה ישיר של בואינג ולסדרת מטוסי 737 שלה (Hamilton, 2024). היצואנים שיאבדו שווקים בחו"ל, יגדילו את היצע המוצרים שלהם בשוק האמריקאי על מנת למכור את עודפי הייצוא שלהם, מה שיוביל ללחץ להורדת מחירי המוצרים שהם מוכרים בשוק המקומי ויקטין את רווחיהם.

שלישית, מכסים גבוהים ורחבי היקף יעלו את ערכו של הדולר האמריקאי, מה שמייקר את הייצוא ויוזיל את היבוא עבור עסקים וצרכנים אמריקאים. לעיתים קרובות, שותפות סחר

מורידות באופן מכוון את ערך המטבע שלהן ביחס לדולר בעזרת ניהול שערי החליפין, ומפצות על אובדן התחרותיות שלהן בשווקים האמריקניים בעקבות המכסים החדשים בעזרת מטבע חלש יותר.

אך גם ללא ניהול שערי החליפין, אנו נראה התחזקות של הדולר. מדינות משתמשות בדולרים שהן מקבלות מהיצוא לארצות הברית כדי לרכוש סחורות המיוצאות מארצות הברית. אם מכסים יפחיתו את כמות הדולרים שמדינות מרוויחות מהיצוא לארצות הברית, הדבר יגרום להן להפחית את רכישת הסחורות מארה"ב או לרכוש דולרים בשוקי ההון הבינלאומיים כדי לשמור על רמת רכישת הסחורות שלהן מארה"ב. כתוצאה מכך, הביקוש המוגבר לדולר בשווקים אלו יעלה את שער החליפין.

שוב, זו לא השערה ספקולטיבית, זה בדיוק מה שקרה בשנת 2018 בתגובה למכסים שהטיל טראמפ במהלך כהונתו הראשונה על מוצרי טכנולוגיה סיניים ועל יבוא רחב של פלדה ואלומיניום, כאשר סין פחתה את המטבע שלה בכ-10% מול הדולר, והדולר התחזק בכ-7.5% מול סל מטבעות בינלאומי. מאז הבחירות בנובמבר 2024, ירד ערך המטבע של סין ב-1.1% מול הדולר (Board of Governors of the Federal Reserve System, 2025).

כתוצאה מכך, הגירעון המסחרי של ארצות הברית - כלומר ההפרש בין הייצוא ליבוא - לא השתפר במהלך כהונתו הראשונה של טראמפ, למרות העלאת המכסים. עם זאת, המכסים אכן שינו את הרכב הגירעון המסחרי, כאשר יצואנים סיניים ניסו לעקוף את המכסים האמריקאיים על סחורות סיניות באמצעות ניתוב מחדש של סחר והרחבת ההשקעות במדינות שלישיות (Swanson, 2024). במיוחד תוך ניצול הסכם הסחר בין ארצות הברית, מקסיקו וקנדה (USMCA), שנחתם על ידי הנשיא טראמפ כדי להשתמש במקסיקו כבסיס ליצוא לשווקים האמריקאיים (Hersh, 2024). מאז שהמכסים משנת 2018 נכנסו לתוקף, היבוא ממקסיקו עלה ב-63%, והגירעון המסחרי של ארצות הברית מול מקסיקו גדל ב-159%.

צמצום גירעונות מסחריים מזיקים לא יכול להתבצע אך ורק באמצעות מדיניות סחר, אלא אם מדובר במקרה הקיצוני, שבו צעדי מדיניות הסחר כה חמורים עד שהם למעשה משביתים את כל הסחר הבינלאומי, מה שיגרום לשיבוש קיצוני בכלכלת ארצות הברית. איוון מסחרי טוב יותר יושג רק באמצעות מדיניות מאקרו-כלכלית שתואמת לצמצום הגירעון המסחרי, כולל ניהול שער חליפין לצורך יישור קו עם ערכו הגבוה מדי של הדולר האמריקאי (Gagnon, 2020), ותמהיל סביר של מדיניות פסקלית ומוניטרית (Gagnon and Sarsenbayev, 2021).

## האם מכסים ומדיניות תעשייתית הם אותו דבר?

◇ **בקצרה:** לא, מכסים הם רק כלי אחד מתוך מגוון הכלים של מדיניות תעשייתית. כדי להגדיל באופן אפקטיבי את ענפי הייצור המקומי דרוש יותר מאשר הטלת מכסים.

□ **בפירוט:** מכסים, כשלעצמם, הם אסטרטגיה חלקית למדיניות תעשייתית, אפילו עבור המטרה הצרה של תמיכה בענף מקומי אסטרטגי. מחקרים חדשים מאששים את יעילות המדיניות התעשייתית, כאשר היא מיושמת באופן אסטרטגי (Criscuolo et al, 2023; Cherif and Hasanov, 2019). מדיניות תעשייתית יכולה להיות מיושמת במגוון צורות (Juhász, Lane and Rodrik, 2024), אך כדי שהיא תהיה מוצלחת עליה להתמקד בשלושה עקרונות עיקריים, המתייחסים לכשלים המרכזיים בשוק:

◀ קידום השפעות כלכליות חיוביות, שמספקות יתרונות כלכליים מעבר לתעשייה הייעודית, כגון יצירת חדשנות שמועילה לתעשיות אחרות או אספקת מוצרים או שירותים משלימים שהופכים השקעות אחרות לכדאיות, והגבלה או צמצום של השפעות כלכליות שליליות, שמטילות עלויות על תעשיות אחרות, על הצרכנים או על הציבור. לדוגמה, מדיניות תעשייתית שמטרתה לפזר באופן מכוון את הייצור של חלקים קריטיים במוצרים כמו מוליכים למחצה, כך שצווארי בקבוק במדינה אחת לא יחנקו את שרשראות האספקה הגלובליות בעתיד, יוצרת השפעה חיצונית חיובית של עמידות. אם נשאר זאת לשיקולים הפרטיים של חברות שמונעות על ידי רווחים, לא יהיה להן התמריץ לבצע השקעות אלו.

◀ השקעות ציבוריות משלימות וספציפיות לתעשייה. דוגמאות מרכזיות כוללות השקעות בתשתיות, במחקר ופיתוח ובהכשרת כוח אדם, שמשלימות ומעודדות השקעות פרטיות.

◀ תיאום בין גורמים שונים כאשר להצלחתה של התעשייה נדרשות פעולות משלימות וקולקטיביות, שמנגנוני השוק אינם מסוגלים לבצע. דוגמה לכך היא ניטור ציבורי של מתחים פוטנציאליים בשרשרת האספקה, שמטרתו ליידע שחקנים פרטיים כיצד לתכנן משלוחים ולנהל תשומות כדי לפתור חסמים לפני שהם מתרחשים. מדיניות תעשייתית יכולה גם לספק ערבויות ליצירת שוק, במטרה לעודד השקעות בטכנולוגיות מתקדמות, שמשקיעים פרטיים עלולים לתפוס כהשקעות מסוכנות, כמו פיתוח חיסון לקורונה (Athey et al., 2022).

מכסים יכולים להיות חלק מגישה זו כאשר יש אינטרס ציבורי משמעותי לתמוך בתעשייה מסוימת. עם זאת, כשלעצמם הם אינם מספיקים כדי להבטיח שתעשיות שהן קריטיות לכלכלה ולביטחון הלאומי - ממתכות גולמיות, דרך תרופות חיוניות וציוד רפואי, ועד למוליכים למחצה וטכנולוגיות מתקדמות אחרות - יוכלו להתגבר על כשלי שוק ותחרות בלתי הוגנת.

מכסים משנים את המידע שהמחירים מעבירים בשווקים ושעל בסיסם משקיעים מחליטים כיצד להעביר משאבים בין ענפים שונים. עם זאת, לעיתים קרובות אין די במידע שמעבירים

המחירים לתיקון כלל כשלי השוק. מעבר לתמחור שגוי, יש עוד כשלי שוק רבים, העומדים בפני בעלי ההון והעובדים המקומיים, שמונעים השקעה בייצור.

בחזית הטכנולוגיה, מעצם הגדרתה, אף אחד אינו יודע מהי ההסתברות להצלחה בהשגת פריצות דרך או מהו פוטנציאל השוק של חדשנות כזו. למרות שהתקדמות טכנולוגית היא רצויה מאוד, הסיכונים והתשואות הפוטנציאליים אינם ניתנים לתמחור מדויק. בנוסף, במקרים רבים נדרשות השקעות משלימות כדי להפוך השקעה מסוימת לכדאית כלכלית, למשל שדרוג רשתות חשמל ובניית תשתיות טעינה על מנת להפוך השקעות בייצור רכבים חשמליים לכדאיות. בנוסף, מכיוון שקל לשנות מכסים בהתראה קצרה, סביר להניח שבעלי הון ועובדים לא יראו במכסים לבדם עדות מספקת לכך שכדאי להם לבצע השקעות יקרות וארוכות טווח בייצור.

### מי "משלם את המחיר" על מכסים שהוטלו על יבוא לארצות הברית?

🟡 **בקצרה:** משקי הבית האמריקאים הם שיישאו ברוב הנטל של המכסים הגבוהים. הם יספוגו את עליית המחירים של מוצרי יבוא, ובסופו של דבר גם את ההתייקרות של מוצרים מקומיים.

🟠 **בפירוט:** מכסים הם מס על סחורות ושירותים המיובאים ממדינות אחרות. החבות החוקית של המיסים הללו, כלומר האחריות לתשלום, נופלת על החברה האמריקאית שמבצעת את היבוא. אם חברה מייבאת סחורה בשווי 100 דולר והמכסים הם 20%, על החברה לשלם מס של 20 דולר לממשלה הפדרלית. עם זאת, אחת התובנות השימושיות בכלכלה היא שהחבות החוקית של מס והחבות הכלכלית שלו אינן זהות. מיסים יוצרים שרשרת של התאמות, שיכולות לפזר או לרכז את הנטל הכלכלי הסופי שלהם. במקרה של מכסים, התאמות אלו מובילות לכך שמשקי הבית בארצות הברית משלמים מחירים גבוהים יותר. יבואנים שמשלמים את המס, בדרך כלל יעלו בתחילה את המחירים כדי לגלגל את העלות הנוספת הזו לצרכנים, תהליך המכונה "העברת מחיר" (price pass-through). מידת ההעברה המדויקת משתנה בהתאם לסוג המוצר ולענף, ותלויה בעיקר בגורמים כמו עוצמת השוק של החברה ובמידת הרגישות של הצרכנים לשינויים במחיר, אך מחקרים מקיפים מראים באופן משכנע שמשקי הבית בארצות הברית הם אלה שמשלמים בסופו של דבר את מחיר המכסים (Fajgelbaum and Khandelwal, 2021).

חשוב לציין, שאם מכסים לא היו מעלים את המחירים בשוק המקומי, הם לא היו גורמים לצרכנים להעדיף מוצרים מקומיים על פני מוצרי יבוא, ובכך לא היו מספקים הגנה לתעשיות המקומיות. אם המכסים אינם מגינים על היצרנים המקומיים, קשה להבין את ההיגיון בהטלתם. מכסים מספקים הגנה אפקטיבית ליצרנים המקומיים על ידי העלאת מחירי הסחורות והשירותים המיובאים למדינה בהשוואה למחירים של סחורות ושירותים דומים המיוצרים מקומית. לכן, חברות אמריקאיות המייצרות מוצרים מתחרים ליבוא יכולות להעלות את מחיריהן מבלי לחשוש מאובדן נתח שוק לטובת תחרות זולה יותר ממדינות אחרות. המחירים

הגבוהים יותר מאפשרים לחברות המקומיות לשמר או להרחיב את הייצור שלהן בקנה מידה שיש בו היתכנות כלכלית לאורך זמן.

מכיוון שהמכסים על סחורות מתחרות מיובאות אינם משנים בטווח הקצר את עלויות הייצור של חברות אמריקאיות, המחירים הגבוהים יותר שמשלמים הצרכנים האמריקאים עבור סחורות המתחרות ביבוא מתורגמים ישירות לרווחים גבוהים יותר עבור החברה המקומית. בטווח הארוך יותר, ובליוי מדיניות תומכת משלימה, חלק מהרווחים הללו עשויים להיות מופנים להשקעות ולשכר, כאשר המגזר המתחרה ביבוא שואף להרחיב את תפוקתו.

יתרה מזאת, עבור סחורות שהמדינה אינה מייצרת או אינה יכולה לייצר ברמות מספקות כדי לעמוד בביקוש, המכסים מעלים את המחירים עבור הצרכנים והעסקים המקומיים מבלי לספק דחיפה לתעשיות המקומיות. בארה"ב, סחורות אלה כוללות מגוון רחב של מוצרים חקלאיים (כגון קפה, אבוקדו ובננות) וסחורות ומינרלים שהם נדירים יחסית בשטחי המדינה. מכסים על יבוא שאינו מתחרה עם מוצרים שמיוצרים בארה"ב פשוט מעלים את המחירים עבור הצרכנים האמריקאים מבלי לעודד ייצור מקומי של סחורות אלו. מכסים אלה מהווים עלות טהורה לצרכנים האמריקאים, ללא כל תועלת מאזנת.

## האם על קובעי המדיניות לנסות להפוך את המכסים למקור הכנסה משמעותי למימון הוצאות הממשלה?

◇ **בקצרה:** לא. מכסים הם למעשה מס על צריכה, ולכן הם יותר גרסיביים מרוב מקורות ההכנסה הפדרליים הקיימים כיום. משמעות הדבר היא שבאמצעות מכסים, אנשים בעלי הכנסות נמוכות ישלמו חלק גדול יותר מהכנסתם כמס לעומת אנשים בעלי הכנסות גבוהות. עבור הסכומים המשמעותיים של הכנסות שיהיה על ממשלת ארה"ב לגייס בשנים הקרובות, יהיה צורך להתבסס על מקורות ההכנסה הפרוגרסיביים הקיימים<sup>א</sup> ולהטיל מיסים פרוגרסיביים חדשים.

□ **בפירוט:** הנשיא טראמפ רמז כי הכנסות ממשלתיות ממכסים יוכלו להחליף את מס ההכנסה הפדרלי (Luhby and Sullivan, 2024). הדבר ידרוש שהמכסים יגיעו לרמות גבוהות והיסטוריות ויחולו באופן רחב, דבר שיהווה שינוי גרסיבי משמעותי במקורות המימון של הממשלה הפדרלית. בתרחיש כזה, נטל המס יעבור ממשקי בית בעלי הכנסות גבוהות למשקי בית בעלי הכנסות נמוכות ובינוניות. מכסים רחבים וגבוהים בהיקף כזה יגרמו גם להשלכות שליליות רבות על הכלכלה בהשוואה למס הכנסה.

<sup>א</sup> כגון מס הכנסה ומס עיזבון, שקיימים כבר בארה"ב. (ע"נ)

בשנת 2024<sup>3</sup>, הממשלה הפדרלית צפויה לגבות כ-2.5 טריליון דולר בתקבולים ממס הכנסה על יחידים. כדי לגייס סכום כזה של הכנסות, על בסיסו של כל מכס להיות רחב במיוחד - בפועל, אוניברסלי - כך שיחול על כל היבוא. אם נתחיל מהנחה לא סבירה, שמכס אוניברסלי לא ישנה את הביקוש האמריקאי ליבוא, על שיעור המכס להיות 78% כדי להחליף את מס ההכנסה על יחידים. באופן מציאותי יותר, אם מכסים ירתיעו אמריקאים מיבוא סחורות, אזי המיסים על היבוא יצטרכו להיות גבוהים משמעותית כדי להחליף את תקבולי מס ההכנסה. למעשה, רוב ההערכות לגבי מידת הרגישות של צרכני מוצרי היבוא למחיר מצביעות על כך שמכסים לא יוכלו להחליף אפילו מחצית מתקבולי מס ההכנסה.

יתר על כן, גם אם מכסים היו יכולים, איכשהו, להחליף את תקבולי מס ההכנסה באופן מלא, זה היה שינוי שלילי ביותר עבור רוב המשפחות בארצות הברית, שיגרום לכך שיהיה עליהן לשלם חלק גדול יותר מהכנסותיהן כמיסים. תקבולים ממיסי הכנסה פרוגרסיביים עדיפים על מכסים מכמה סיבות.

ראשית, מכס הוא מס רגרסיבי, כלומר אנשים בעלי הכנסות נמוכות משלמים חלק גדול יותר מהכנסתם כמס בהשוואה לאנשים בעלי הכנסות גבוהות. זהו מס צריכה, ואנשים שהכנסתם גבוהה משתמשים בחלק קטן יותר מהכנסתם לצריכה, בהשוואה לאנשים שהכנסתם נמוכה, הנאלצים להשתמש בחלק גדול יותר.

שנית, מיסוי פרוגרסיבי משיג יותר מאשר רק מימון שירותים ציבוריים חיוניים, שמסופקים על ידי הממשלה. הוא יוצר תמריצים לעיצוב התנהגות כלכלית בכיוונים שתורמים לחברה (Piketty, Saez and Stantcheva, 2014). הצמיחה המהירה של ההכנסות בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר מונעת על ידי פרקטיקות של חיפוש רנטה, כלומר, הכנסות שמתקבלות מניצול כוח שאינו קשור לתרומתו של הפרט לצמיחה הכלכלית הכוללת (Mishel and Bivens, 2013). מיסוי פרוגרסיבי מפחית את התמריץ לעסוק בחיפוש רנטה בקרב בעלי הכוח, ובמקום זאת מאפשר פיזור רחב יותר של ההכנסות. אומנם מאז שנות השמונים האפקט המרתיע של מס ההכנסה הפדרלי נשחק עקב הירידה בשיעורי המס השוליים של בעלי ההכנסות הגבוהות, אך ביחס לתרחיש ללא מס הכנסה הוא משמעותי ושווה לשמרו.

ולבסוף, מכסים מובילים לאובדן יעילות, וזאת משום שהיתרונות הפוטנציאליים של התמחות ביחס לשוק הבינלאומי הולכים לאיבוד. ברמות המכס שהתקיימו בשבעים השנים האחרונות, אובדן היעילות הזה הוא קטן יחסית (ולעיתים קרובות מנופח מאוד על ידי פרשנים כלכליים), אך ברמות המכס שנדרשות כדי להחליף את מס ההכנסה הפדרלי, אובדן היעילות יהיה גבוה. גם למיסי הכנסה פרוגרסיביים יש השפעות מעוותות מסוימות שעשויות להפחית את התפוקה הכלכלית, אך יש להם גם השפעות מאזנות שעשויות להגביר את התפוקה הכלכלית והרווחה הכללית. לדוגמה, חלוקה פרוגרסיבית על ידי גיוס הכנסות מהעשירים ומימון הוצאות פדרליות

<sup>3</sup> בעת כתיבת המאמר (תחילת 2025), נתוני טרם היו זמינים במלואם לכותבים. (ע"נ)

הממוקדות במשפחות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית, תומכת בצמיחה בביקוש הכלכלי המצרפי. כאמור, משקי בית עשירים חוסכים חלק גדול יותר מהכנסתם, כך שהסטת משאבים מהם מגבירה את ההוצאות. החלפת מיסי הכנסה פרוגרסיביים במכסים מוותרת על יתרונות כלכליים אלו שמעבר להכנסות ממיסים.

## האם מכסים קלים יותר לגבייה ושקופים בהשוואה לצורות אחרות של מיסוי?

◇ **בקצרה:** לא, מכסים כוללים עלויות אכיפה רבות, ומכסים גורפים הם פרצה הרבה יותר גדולה להתנהלות מושחתת בהשוואה למיסים הקיימים כיום.

□ **בפירוט:** בשנת 2018, מכסים שהוטלו במסגרת צווים 301 ו-232 על ידי ממשל טראמפ הראשון כללו תהליך שבו יבואנים להגיש בקשה לפטור ממכס. למעשה, הדבר יצר פרצת מיסוי משמעותית חדשה, שנוצלה על ידי חברות גדולות בעלות קשרים פוליטיים. בסך הכול, ממשל טראמפ העניק יותר מ-100,000 פטורים ממכס (Hersh and Scott, 2021). ביקורות של משרד החשבונאות הכללי של ארצות הברית (GAO, 2021) ושל המפקח הכללי של משרד המסחר (U.S. Department of Commerce, 2021) מצאו כי תהליכי הבקשה לפטור סבלו מחוסר שקיפות, התנהלו לפי נהלים פנימיים שרירותיים ולא עקביים, והובילו להחלטות סותרות ושרירותיות לכאורה.

מחקר חדש מאשר כי הפטורים ממכסים שימשו באופן שיטתי כתגמול על תרומות פוליטיות ולהענשת יריבים פוליטיים, ולא כדי לתת מענה לצרכים כלכליים (Fotak et al., 2025). במקרה אחד בשנת 2019, חברת אפל שידלה את הנשיא טראמפ להבטיח פטורים ליבוא מכשירי אייפון מסין, והתחייבה להחזיר חלק מייצור מחשבי המק לארצות הברית, אך בסופו של דבר לא קיימה את הבטחתה (Cutter and Tilley, 2024). אם המכסים אכן ייושמו, היקף החברות שיגישו בקשות לפטורים (ואולי אף יציעו טובות הנאה בלתי ראויות בתמורה לכך) והיתרון הכלכלי הטמון בהימנעות מחיובי מכס, צפויים לגדול באופן משמעותי.

## האם מיסי ערך מוסף (מע"מ) במדינות אחרות מהווים חסם בלתי הוגן ליצוא אמריקאי?

◇ **בקצרה:** לא. מיסי ערך מוסף, כפי שהם מנוהלים על ידי שותפות הסחר של ארצות הברית, הם ניטרליים ביחס לסחר. הם אינם מהווים חסם ליצוא אמריקאי, ולכן אין "להעניש" על קיומם במסגרת הגנה מסחרית הדדית.

□ **בפירוט:** מס ערך מוסף (מע"מ) הוא מס צריכה על סחורות ושירותים, המוטל בכל שלב בשרשרת האספקה. בניגוד למס מכירה (Sales Tax), הנהוג במדינות ובאזורים רבים בארצות הברית ומטיל על המשתמש הסופי מס על צריכת מוצר או שירות, מע"מ מטיל מס באופן

הדרגתי בכל שלב של הייצור. במזכר של הנשיא טראמפ, מיום 13 בפברואר 2025<sup>א</sup>, בנושא סחר ומכסים הדדיים, נטען באופן שגוי שמיסי ערך מוסף הם "מיסים בלתי הוגנים, מפלים או חיצוניים, שמוטלים על ידי שותפות הסחר שלנו". הנשיא טראמפ טען שיש להתייחס למע"מ כסוג של מכס שיש להגיב אליו במכסים הדדיים מצד ארצות הברית. זוהי טעות נפוצה, שנעשית על ידי אנשים שאינם מבינים באמת כיצד עובדים מיסים אלו או כיצד עובד סחר בינלאומי.

כלכלנים ואנשי מקצוע בתחום המיסוי הכירו זה מכבר בכך שבאופן תיאורטי, מיסי ערך מוסף (מע"מ) אינם משפיעים באופן מהותי על זרמי הסחר הבינלאומיים, כפי שסיכמו זוכה פרס נובל פול קרוגמן והיועץ הכלכלי הראשי לנשיא רייגן, מרטין פלדשטיין (Feldstein and Krugman, 1990). בפועל, כאשר מע"מ מוטל בצורה כבדה יותר על מוצרים סחירים (כמו מוצרים תעשייתיים) בהשוואה למוצרים שאינם סחירים (כמו דיור ובריאות), הוא עשוי להקטין את מגזר המוצרים הסחירים של מדינה, מה שיוביל לצמצום גם ביבוא וגם ביצוא. בנוסף, אם מע"מ (שהוא מס צריכה) מחליף אחד לאחד את מס ההכנסה, הדבר עשוי להגדיל את החיסכון הלאומי, ובכך לספק דחיפה קטנה ליצוא נטו. עם זאת, גם ההשפעות המעשיות הללו של מע"מ אינן מהוות בשום אופן חסם בלתי הוגן ליצוא האמריקאי.

לפי קרן המטבע הבינלאומית<sup>א</sup>, יותר מ-160 מדינות מטילות מע"מ; ארצות הברית היא יוצאת דופן במידה מסוימת בכך שהיא מסתמכת על מס מכירה קמעונאי חד-שלבי לצורך גביית הכנסות מצריכה. כדי להמחיש כיצד מע"מ מטיל מס על כל שלב בייצור, דמיינו שחקלאי מוכר חיטה לטחנת גרעינים, שהופכת אותה לקמח, אשר נרכש לאחר מכן על ידי מאפייה לייצור לחם, שנמכר בסופו של דבר לצרכנים. כך, מע"מ משולם על ידי:

**א.** טחנת הגרעינים משלמת מס על ערך החיטה.

**ב.** המאפייה משלמת מס על ערך הקמח בניכוי ערך החיטה (שכבר מוסתה).

**ג.** הצרכנים משלמים מס על ערך הלחם, בניכוי ערכי החיטה והקמח (שכבר מוסו שניהם).

הערך שעליו מוטל מס עבור צרכני הלחם תחת מע"מ בשלב השלישי כבר כולל בתוכו את המיסים ששולמו עבור הערכים של שלבי הביניים (1 - חיטה; 2) קמח - בשרשרת האספקה. בניגוד למע"מ, מס מכירה קמעונאי, כמו זה הנהוג במדינות בארצות הברית, מטיל מס על המחיר הקמעונאי המלא של הלחם, מכיוון שכתשומות ביניים לייצור, החיטה והקמח פטורות ממס.

נכון שמיסי ערך מוסף (מע"מ) מוטלים על סחורות ושירותים המיובאים למדינה שבה חל המע"מ ומוחזרים על מוצרים שהמדינה מייצאת, אך יחס זה הוא בדיוק מה ששומר על

<sup>א</sup> <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/02/reciprocal-trade-and-tariffs>

<sup>א</sup> Tax Policy Assessment Framework (TPAF)

הניטרליות של המע"מ ביחס לזרמי הסחר. למעשה, המע"מ פועל כמו מיסי המכירה הקיימים בארצות הברית: יצואנים אמריקאים אינם משלמים מס מכירה אמריקאי על סחורות שנמכרות מחוץ לארצות הברית, אך צרכנים אמריקאים כן משלמים מס מכירה על סחורות מיובאות. באופן דומה, כאשר סחורה נמכרת מעבר לגבולות המדינה<sup>ה</sup> למדינה שאין בה מס מכירה, עסקים אינם משלמים מס מכירה במדינת ה"יצוא", וצרכנים במדינה עם מס מכירה משלמים מס על סחורות "מיובאות" ממדינה אחרת. הטלת מע"מ על יבוא והחזרת מע"מ על יצוא משמשים רק כדי להעניק לכל המוצרים יחס מס שווה ערך.

במילים אחרות, עם מע"מ, פשוט אין עונש על יבוא ואין סבסוד ליצוא. לפיכך, מע"מ במדינות אחרות אינו מהווה חסם סחר שדורש הגנה הדדית מצד ארצות הברית.

---

<sup>ה</sup> הכוונה כאן למדינות בתוך ארה"ב. (ע"נ)

- Athey, S., Castillo, J.C., Chaudhuri, E., Kremer, M., Simoes Gomes, A. and Snyder, C.M. (2022). [Expanding capacity for vaccines against Covid-19 and future pandemics: A review of economic issues](#). *Oxford Review of Economic Policy*, vol 38(4), pages 742-770.
- Bivens, J. (2017). [Brad DeLong is far too lenient on trade policy's role in generating economic distress for American workers](#). *Economic Policy Institute*, February 14, 2017.
- Board of Governors of the Federal Reserve System (2025). [Chinese Yuan Renminbi to U.S. Dollar Spot Exchange Rate \[DEXCHUS\]](#). *FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis*, June 9, 2025.
- Cherif, R. and Hasanov, F. (2019). [The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy](#). *International Monetary Fund*, Working Paper, WP/19/74.
- Criscuolo, C., Díaz, L., Guillouet, L., Lalanne, G., Charles-Édouard van de Put C-É, Weder, C. and Zazon Deutsch, H. (2023). [Quantifying industrial strategies across nine OECD countries](#). *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 150, OECD Publishing.
- Cutter, C. and Tilley, A. (2024). [How Tim Cook cracked the code on working with Trump](#). *The Wall Street Journal*, November 24, 2024.
- Fotak, V., Lee, H. S. (Grace), Megginson, W. L. and Salas, J. M. (2025). [The political economy of tariff exemption grants](#). *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 1-40.
- Fajgelbaum, P. and Khandelwal, A. (2021). [The economic impacts of the SH-China trade war](#). NBER Working Paper Series No. 29315.
- Feldstein, M. and Krugman, P. (1990). [International trade effects of value-added taxation, taxation in the global economy](#). In: A. Razin and J. Slemrod (eds), *Taxation in the Global Economy*. University of Chicago Press.
- Gagnon, J.E. (2020). [Taming the US trade deficit: A dollar policy for balanced growth](#). *Peterson Institute for International Economics*, Working Papers 20-15.

- Gagnon, J.E. and Sarsenbayev, M. (2021). [Fiscal and exchange rate policies drive trade imbalances: New estimates](#). *Peterson Institute for International Economics*, Working Papers 21-4.
- GAO (2021). [USTR should fully document internal procedures for making tariff exclusion and extension decisions](#). *United States Government Accountability Office Report to Congressional Requesters*.
- Hamilton, S. (2024). [How Trump tariffs affected, and could affect, Airbus, Boeing and Embraer](#). *Leeham News*, December 6, 2024.
- Hasanbeigi, A. and Springer, C. (2019) [How clean is the U.S. steel industry? An international benchmarking of energy and CO2 intensities](#). *San Francisco CA: Global Efficiency Intelligence*.
- Hersh, A.S. (2024). [EPI comments to the office of the United States trade representative on the US-Mexico-Canada agreement with respect to automotive goods](#). *Economic Policy Institute*, January 22, 2024.
- Hersh, A.S. and Scott, R.E. (2021). [Why global steel surpluses warrant U.S. section 232 import measures](#). *Economic Policy Institute*, March 24, 2021.
- Juhász, R., Lane, N. and Rodrik, D. (2024). [The new economics of industrial policy](#). *Annual Review of Economics*, 16:213-42.
- Luhby, T. and Sullivan, K. (2024). [Trump floats ending the federal income tax. Here's what that would mean](#). *CNN*, October 27, 2024.
- Mishel, L. and Bivens, S. (2013). [The pay of corporate executives and financial professionals as evidence of rents in top 1 percent incomes](#). *Economic Policy Institute*, June 20, 2013.
- OECD (2024). [Latest developments in steelmaking capacity](#). *Directorate for science, technology and innovation steel committee*, OECD.
- Piketty, T., Saez, E. and Stantcheva, S. (2014). [Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities](#). *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1): 230–271.
- Shalal, A. (2025). [Trump denies report that his team is eyeing pared-back tariffs](#). *Reuters*, January 7, 2025.
- Steil, B. and Della Rocca, B. (2020). [92 percent of Trump's China tariff proceeds has gone to bail out angry farmers](#). *Council on Foreign Relations*, October 28, 2020.

- Swanson, A. (2024) [Chinese companies have sidestepped Trump's tariffs. They could do it again.](#) *The New York Times*, December 31, 2024.
- U.S. Bureau of Economic Analysis (2025). [Imports of goods and services \[IMPGS\]](#). *FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis*, June 9, 2025.
- U.S Department of Commerce (2021). [Decisions on exclusions from section 232 tariffs were not transparent and based on incomplete and inaccurate information.](#)

**פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לשינוי מדיניות, שפועל להעלאת רמת  
חיהם של כל תושבי ישראל ולמימוש זכותם לתעסוקה הוגנת, איכות חיים  
מכבדת ושוויון הזדמנויות.**



פורום ארלוזורוב, מייסודה של הסתדרות העובדים החדשה, הוקם כמוסד  
ללא כוונות רווח, במטרה לסייע למקבלי ההחלטות בישראל לגבש וליישם  
אסטרטגיה כלכלית לכינונה של ישראל כמדינת רווחה, החותרת לצמיחה  
מכלילה, הרחבת השירותים האזרחיים ושיפורם, וחיצוק העבודה המאורגנת  
והדיאלוג החברתי.



על מנת ליישם מדיניות שמיטיבה עם כלל הציבור בישראל, פורום  
ארלוזורוב מתבסס על ידע מקיף, רחב ועדכני ופועל לקידום מדיניות מול  
נבחרי הציבור, הדרג המקצועי בממשלה, השלטון המקומי והאזורי וארגוני  
העובדים, תוך שיתוף פעולה עם שותפים בחברה האזרחית.



רק דרך קידום כלכלה הוגנת וחברה צודקת נוכל לממש את חזונם של  
מייסדי מדינת ישראל לפיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תוך קיום שוויון  
זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה - היום ובדורות הבאים.

## אל תשכחו לעקוב אחרינו



[www.arlozforum.org](http://www.arlozforum.org)



פורום ארלוזורוב



@Arlozorov Forum



@arlozforum



נותנים עבודה



מרכז בן אהרון | @justiceteamil