



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

הטלת מס קנייה קצוב על מוצרי אלכוהול – תיאור וניתוח

מוגש לוועדת הכספים

כתיבה: איל קופמן, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

כ"ה בחשוון תשע"ד

29 באוקטובר 2013

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכספים ב-30 באוקטובר 2013 בנושא צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 23), התשע"ג-2013

, וצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (הוראות שעה) (מס' 3) (תיקון), התשע"ג-2013 – העוסקים בהטלת מס קנייה קצוב על מוצרי אלכוהול. הדיון מתקיים בהמשך להקדמת כניסת הרפורמה בתחום זה מיום 1 בינואר 2014 ליום 1 ביולי 2013.

1. רקע

מס הקנייה הוא מס עקיף המוטל מכוח חוק מס קנייה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952. את המס אפשר לחשב בשיטות שונות, למשל שיעור מהמחיר הסיטוני או מהמחיר לצרכן, סכום קצוב ליחידת מידה או שילוב של שיעור ממחיר המוצר ומס קצוב. כיום המיסוי העקיף בישראל נעשה בעיקר על-ידי חוק מס ערך מוסף, משום שרשימת המוצרים שמוטל עליהם מס קנייה הצטמצמה מאוד עם השנים וכיום מס הקנייה מוטל בעיקר על מוצרי יוקרה, כלי רכב, דלקים, סיגריות ואלכוהול.

היעד המוצהר¹ של המדינה בהטלת מס קנייה הוא צמצום פערים חברתיים ותיקון תופעות שליליות, כגון תאונות דרכים וזיהום אוויר בתחום התחבורה והשפעה שלילית של סיגריות ואלכוהול בתחום הבריאות.

לעניין אופי המיסוי, בשוק האלכוהול יש כמה קבוצות של מוצרים:

יינות – על מוצרים אלו לא מוטל מס קנייה אולם מוטל מכס.

בירות – על מוצרים אלו מוטלים מס קנייה ומכס.

מוצרי אלכוהול – כגון ויסקי, טקילה, וודקה, רום, ג'ין וכו'; על מוצרים אלה מוטלים מס קנייה ומכס.

2. שיטת המיסוי של מוצרי אלכוהול

במיסוי מוצרי אלכוהול (ויסקי, טקילה, וודקה, רום, ג'ין וכו'), חלו כמה שינויים בשנים האחרונות. עד לשנת 2010 התבססה שיטת המיסוי על שלושה מרכיבים: חוזק הכוהל במשקה, המחיר הסיטוני ושער הדולר. שיטה זו הביאה לשיעורי מס שונים על מוצרי אלכוהול, אשר יצרו כמה בעיות, כגון מורכבות בגבייה וחיכוכים בין רשויות המס לעוסקים בענף; עידוד של תכנוני מס; רמת מיסוי נמוכה ומחירים נמוכים, אשר הובילו לצריכה מוגברת של אלכוהול על-ידי צעירים. יש לציין כי שיטת המיסוי בישראל עד שנת 2010 הייתה שונה מהשיטה הנהוגה במדינות מערביות רבות. על-פי שיטת המיסוי המפורטת לעיל, שיעור המס נקבע לפי מחיר המוצר ולפי שיעור הכוהל. תוצאתו של חישוב זה הייתה ששיעור המס המוטל על מוצרי אלכוהול שמחיריהם נמוכים יחסית היה נמוך ועמד על כ-45% עד 75% מערך המוצר, ואילו שיעור המס על מוצרי אלכוהול במחירים גבוהים יחסית נע סביב 120% מערך המוצר. שיטת מיסוי זו השפיעה ישירות על מחירי המשקאות ולמעשה עודדה יבוא, ייצור וצריכה של משקאות אלכוהוליים במחירים נמוכים יחסית.²

בתחילת שנת 2010 אושרה רפורמה בוועדת הכספים. מטרתה העיקרית הייתה הטלת מס קצוב המחושב על-פי יחידות נפח (ליטר) ולא על-פי שיעור הכוהל במשקה או גורם אחר. לשיטת המס הקצוב כמה יתרונות, למשל פישוט הליכי גביית המס וצמצום פערי המיסוי בין סוגי המשקאות, פערים שעשויים להגביר את התחרות. עם

¹ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2012, פרק י"ב – מס קנייה, 7 באוגוסט 2013.

² שירלי אביבי, המחלקה לתכנון וכלכלה, רשות המסים, דואר אלקטרוני, 28 באוקטובר 2013.



אישור הרפורמה נקבעה תקופת הסתגלות של ארבע שנים, שבה יהיה מעבר הדרגתי מהשיטה הישנה לשיטת המס הקצוב, כדי לאפשר ליצרני האלכוהול המקומיים להיערך לשינויים בענף. יישום מלא של השיטה החדשה נקבע לראשית שנת 2014.

במקביל לאישור תקציב המדינה וחוק ההסדרים לשנים 2013-2014 הוחלט להקדים את יישום שיטת המס הקצוב לחודש יולי 2013, ואף להעלות את המס מכ-84 ש"ח לליטר כוהל לכ-105 ש"ח לליטר כוהל.

לוח 1 להלן מפרט את המיסוי לפי סוג המוצר בשוק האלכוהול בחודש אוקטובר 2013.

לוח 1 – מיסוי מוצרים בשוק האלכוהול (אוקטובר 2013)³

מוצרי אלכוהול	בירות	יינות	מס קנייה
105 ש"ח לליטר כוהל	4.19 ש"ח לליטר משקה	---	
12% בתוספת של 2.5 ש"ח לליטר כוהל	12%, פטור ⁵	12% בתוספת 1.44 ש"ח לכל ליטר ⁴	מכס

מהנתונים בלוח לעיל עולה כי מס קנייה אינו מוטל על יינות, אך הוא מוטל על בירה, בסכום של 4.19 ש"ח לכל ליטר משקה (לא כוהל).⁶ על סוגי משקאות אלכוהוליים אחרים מוטל מס בסכום אחיד של 105 ש"ח לליטר כוהל. המכס מוטל על כל סוגי המוצרים האלכוהוליים בשיעור של כ-12%, ובתוספת בסכום משתנה על-פי סוג המוצר. בירות בנפח כוהל בשיעור הנמוך מ-2% פטורות ממכס.

לוח 2 להלן מציג את ההכנסות ממס קנייה ומכס על מוצרים אלכוהוליים.

לוח 2 – הכנסות ממס קנייה על מוצרים בשוק האלכוהול (במיליוני ש"ח שוטפים)⁷

שנה	יבוא	ייצור מקומי	סך הכול	משקל הייצור המקומי
2009	292	200	492	40.7%
2010	382	254	636	39.9%
2011	424	268	692	38.7%
2012	490	300	790	38.0%

מהנתונים בלוח לעיל עולה כי כלל ההכנסות ממס קנייה על מוצרים בשוק האלכוהול עמדו בשנת 2012 על כ-790 מיליון ש"ח. משקל ההכנסות ממס קנייה המוטל על הייצור המקומי בכלל ההכנסות ממס קנייה המוטל על מוצרים בשוק האלכוהול עמד על כ-38%. כמו כן, אפשר לראות שמשקל מס הקנייה מהייצור המקומי קטן במקצת בשנים 2009-2012, מכ-40.7% לכ-38%. שינוי מוצע זה צפוי שיגדיל את ההכנסות המדינה בשנה **בכ-200 מיליון ש"ח**.⁸

³ שירלי אביבי, המחלקה לתכנון וכלכלה, רשות המסים, שיחת טלפון, 28 אוקטובר 2013.

⁴ סכום המכס לא יפחת מ-5.29 ש"ח לליטר יין.

⁵ בירה בנפח כוהל בשיעור של עד 2% אלכוהול אינה חייבת במס קנייה, ובירה בנפח כוהל שבין 2% ל-3.8% תהיה פטורה ממס קנייה אם המוצר משווק בבקבוק לשימוש חוזר שנפחו אינו עולה על 0.45 ליטר.

⁶ בחודש אפריל 2013 אישרה ועדת הכספים הגדלת סכום המס הקצוב על בירה מכ-2.18 ש"ח לכ-4.19 ש"ח לליטר משקה.

⁷ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2012, פרק י"ב – מס קנייה, לוח י"ב-4, 7 באוגוסט 2013.

⁸ שירלי אביבי, המחלקה לתכנון וכלכלה, רשות המסים, דואר אלקטרוני, 29 אוקטובר 2013.

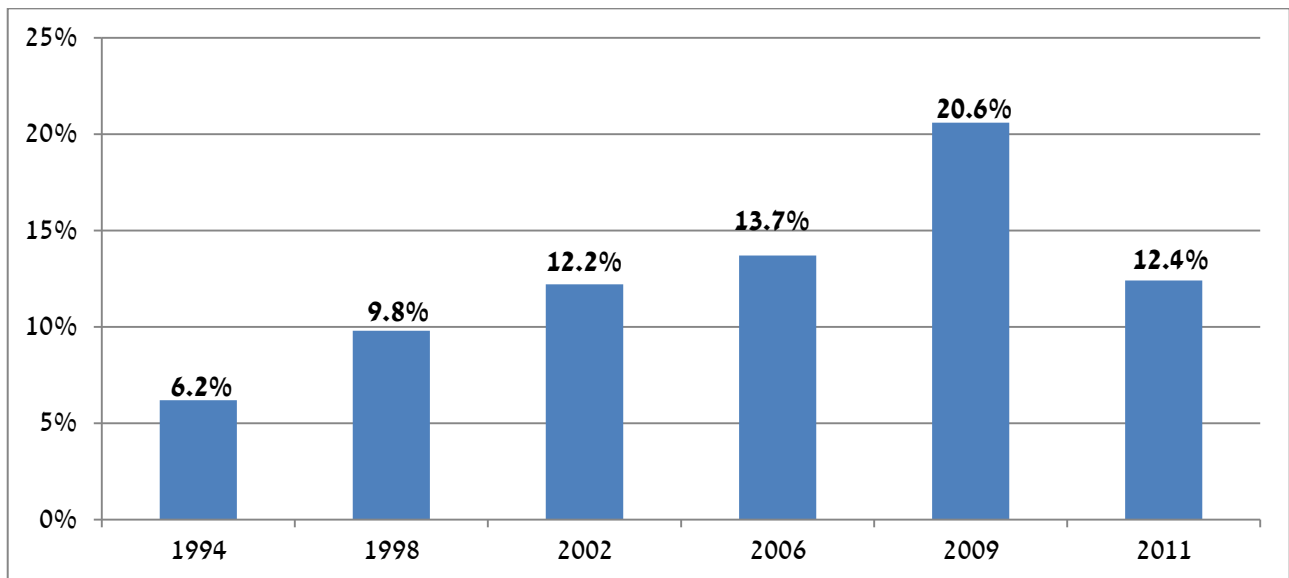


3. צריכת אלכוהול בקרב בני-נוער⁹

להלן נתונים על מאפייני צריכת אלכוהול בקרב צעירים ובני-נוער בישראל:

- שיעור צריכתם של משקאות חריפים בקרב בני-הנוער בישראל עומד על כ-46%.¹⁰
- צריכת האלכוהול בקרב בני-הנוער בישראל מתונה למדינות אירופה, אך קיימת ירידה מתמדת בגיל שבו בני נוער מתחילים לשתות לראשונה. כ-13% מהילדים בגילאי 11 דיווחו כי הם צורכים אלכוהול אחת לשבוע;¹¹
- בשנת 2011 חלה ירידה בשיעור השתייה המופרזת¹² בקרב בני נוער ביחס לשנים קודמות. ההשלכות השליליות של שתיית אלכוהול בקרב בני הנוער מוצאות את ביטויין במעורבותם של בני נוער בתאונות דרכים, בפעולות אלימות כנגד קטינים אחרים, כשלב מקדים לשימוש בסמים ובאובדנות. תרשים 1 להלן מציג את שיעורי השתייה המופרזת בקרב בני נוער.

תרשים 1 – שיעורי השתייה המופרזת בקרב בני נוער בין השנים 1994-2011¹³



מהנתונים בתרשים לעיל עולה כי שיעור השתייה המופרזת בקרב בני נוער עלה משנת 1994 ועד לשנת 2009 בה עמד שיעור השתייה בקרב בני נוער על כ-20.9%, כמו כן נראה כי בשנת 2011 חל שינוי מגמה ושיעור השתייה המופרזת בקרב בני נוער ירד בצורה משמעותית ועמד על כ-12.4%. ירידה זו נובעת ככל הנראה, גם בשל יישומה של תוכנית לאומית לצמצום נגע האלכוהול אשר הושקה בשנת 2010.¹⁴ במהלך 20 השנים האחרונות נמצא כי במדינות בהן עלה מחיר משקאות אלכוהוליים הצריכה ירדה.¹⁵

⁹ תמי טל, רכזת מחקרים, לשכת המדען הראשי, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול, דואר אלקטרוני, 29 אוקטובר 2013.

¹⁰ צריכת משקאות חריפים בקרב בני-נוער ששתו עד שוכרה לפחות פעם אחת.

¹¹ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [צריכת אלכוהול בקרב ילדים ונוער](#), כתבה נעמי שלג מי-עמי, אוקטובר 2009.

¹² שתייה מופרזת – שתייה של יותר מחמישה משקאות אלכוהוליים בתוך כמה שעות.

¹³ הרשות הלאומית, למלחמה בסמים ואלכוהול, ניתוח משווה של דפוסי שתיית אלכוהול בקרב בני-הנוער בישראל: 2009-2011, כתב ד"ר יוסי הראל-פיש.

¹⁴ שם.

¹⁵ דברי ד"ר יוסי הראל-פיש, המדען הראשי, הרשות הלאומית, למלחמה בסמים ואלכוהול, פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, 22 באפריל 2013.



4. מס קנייה על מוצרי אלכוהול במדינות המפותחות¹⁶

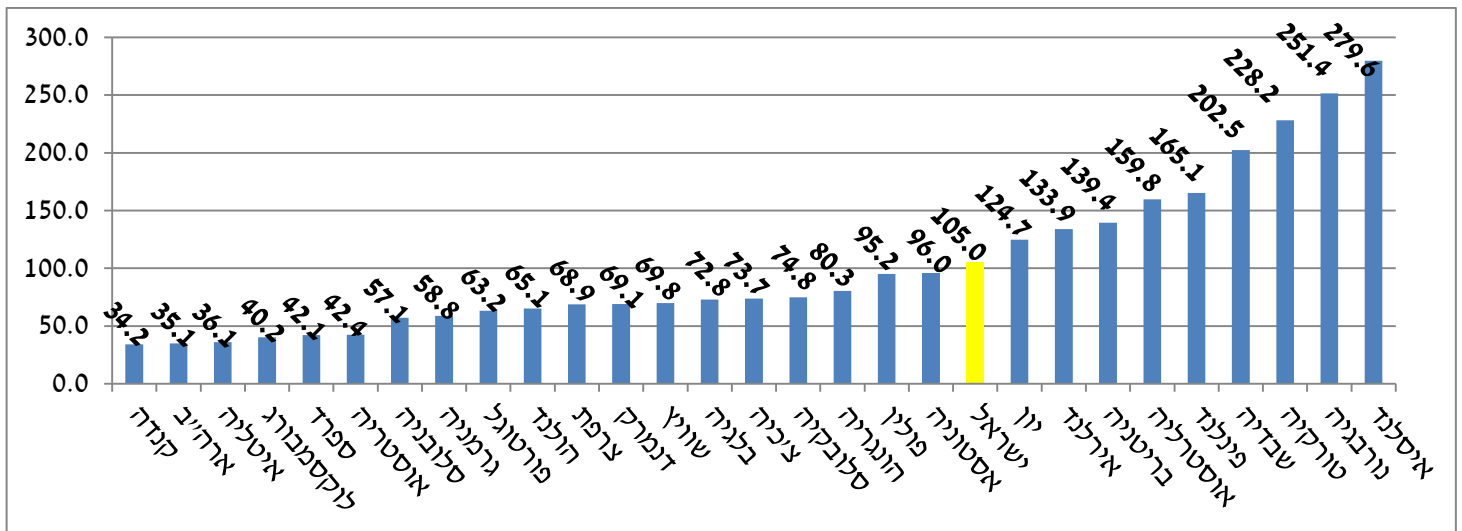
חקיקה להגבלת צריכת ומכירת אלכוהול בעולם נועדה, ככלל, להקטנת צריכת האלכוהול באוכלוסייה, מטעמי בריאות, שלום הציבור ובטיחות בדרכים. הגבלה זו מיועדת לעיתים לאוכלוסיות ייחודיות, כגון קטינים, אלכוהוליסטים ונשים הרות. אחד מכלי המדיניות להפחתת צריכת האלכוהול הינו **העלאת מחיר המוצר באמצעות מיסוי**. לצריכת אלכוהול (וגם סיגריות ודלק) עשויות להיות השפעות חיצוניות שליליות. לפי התיאוריה הכלכלית בצריכה של מוצרים בעלי השפעות חיצוניות שליליות קיים לעיתים כשל שוק, קרי הספקים והצרכנים גורמים לנזק לציבור כולו (כמו תחלואה, תמותה ואובדן תוצר), אולם אינם משלמים בגין הנזק. מיסוי של צריכת מוצרים כאלו, נועד ליצור הפנמה של ההשפעות החיצוניות השליליות לספקים ולצרכנים של אותם מוצרים, קרי להביא להקטנה במכירה ובצריכה. מטרה נוספת של המיסוי הינה פיסקלית, קרי הגדלת הכנסות המדינה וצמצום הגרעון התקציבי.

הניסיון בעולם מראה כי העלאת מחירי מוצרי האלכוהול אכן הביאה להפחתה משמעותית של צריכת אלכוהול. בהולנד, למשל, הוטל בשנת 2003 מס מכירה על משקאות חריפים, וצריכת המשקאות ירדה בשיעור של כ-30%.

מוצרי האלכוהול השונים נבדלים זה מזה בגמישות הביקוש¹⁷ שלהם. אי לכך, השפעת השינוי במחיר על היקף הצריכה היא שונה בין המוצרים. כך, למשל, נראה כי גמישות הביקוש לבירה נמוכה מזו של יין ושל משקאות חריפים, כך שצפוי ששינוי במחיר ישפיע על צריכת יין ומשקאות חריפים יותר מאשר ישפיע על צריכת בירה.

למרות השפעת העלאת המחיר על צמצום הצריכה, מעטות הן המדינות שעושות בכלי זה שימוש רק במאבק באלכוהול ובדרך כלל משמש כלי זה גם למטרות פיסקאליות. בחלק מהמדינות קיימת מגמה של הפחתת שיעור המס על משקאות אלכוהוליים (המביאה להוזלה שלהם). אחת הטענות נגד העלאת מחירי המשקאות האלכוהוליים היא שייקורם פוגע בכלל האוכלוסייה, ורוב האנשים שותים במתינות ואינם גורמים נזק לעצמם ולסביבתם. תרשים 2 להלן מציג את סכום המס הקצוב על מוצרי אלכוהול כגון: וויסקי, טקילה, וודקה, רום, ג'ין וכו'.

תרשים 2 – סכום המס הקצוב על מוצרי אלכוהול במדינות מפותחות (2012, ב"ח, שוויון במונחי כוח קנייה)¹⁸



¹⁶ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השפעת השינוי המוצע במיסוי מוצרי אלכוהול על צריכתם, כתב אילן ביטון, פברואר 2010.

¹⁷ גמישות הביקוש למוצר היא המידה שבה הביקוש למוצר ישתנה אם ישתנה מחירו.

¹⁸ OECD, Consumption Tax Trends 2012, Chapter 5. [Selected excise duties in OECD member countries](#), Alcoholic beverages, Table 5.3 Taxation of alcoholic, accessed: October 29, 2013.



מהנתונים בתרשים לעיל עולה כי גובה מס הקנייה הקצוב על מוצרי אלכוהול בישראל המוצע על-ידי רשות המסים (105 ש"ח) נמצא במקום העשירי בין המדינות הנסקרות. כלומר, בתשע מדינות מפותחות מס הקנייה גבוה יותר מבישראל וב-19 מדינות מפותחות מס הקנייה נמוך יותר מבישראל.

5. ניתוח השינוי המוצע

5.1. השפעה על אי-השוויון

לשינוי המוצע על-ידי רשות המסים יש כמה מטרות: צמצום השפעות שליליות של צריכת אלכוהול, פישוט הליכי גביית המס, התאמת שיטת המיסוי לשיטה הנהוגה במדינות מפותחות בעולם. לוח 3 להלן מפרט את ההוצאה של משקי-בית על משקאות אלכוהוליים לפי חמישוני הכנסה.

לוח 3 – הוצאה חודשית על משקאות אלכוהוליים לפי חמישוני הכנסה בש"ח (שנת 2011)¹⁹

חמישוניים						משקאות אלכוהוליים
5	4	3	2	1	ממוצע	
40.0	19.5	14.3	11.1	7.8	18.5	יין
14.1	13.2	8.2	7.2	5.8	9.7	בירה לבנה
5.5	5.0	5.2	3.4	1.3	4.1	וודקה
8.0	10.2	6.5	3.6	8.1	7.2	ברנדי, ליקר, קוניאק ומשקאות אחרים
67.6	47.9	34.2	25.3	22.9	39.6	סך הכול הוצאה על משקאות אלכוהוליים
20,863	16,290	13,025	11,175	8,484	13,967	ההוצאה החודשית של משקי-הבית
0.32%	0.29%	0.26%	0.23%	0.27%	0.28%	משקל ההוצאה על משקאות אלכוהוליים בהוצאה החודשית של משקי-הבית

מהנתונים בלוח לעיל עולה כי ההוצאה החודשית על משקאות אלכוהוליים במשק-בית היא 39.6 ש"ח בממוצע – שהם כ-0.28% מכלל ההוצאה החודשית על צריכה. בחמישון ההכנסה הנמוך משקל ההוצאה הוא 0.27% ובחמישון ההכנסה הגבוה משקל ההוצאה הוא 0.32% מכלל ההוצאה. כמו כן, ההוצאה על משקאות אלכוהוליים בחמישון הגבוה (כ-67.6 ש"ח) גבוהה פי-שלושה מההוצאה בחמישון הנמוך (כ-22.9 ש"ח).

מהנתונים בלוח לעיל עולה כי משקלה של ההוצאה על משקאות אלכוהוליים של משקי-הבית בכל חמישוני הכנסה דומה, ועל כן אפשר לומר כי מס על אלכוהול, במיוחד מס קצוב, הוא רגרסיבי. יש לציין כי כבר היום מערכת המס בישראל היא רגרסיבית בהשוואה למערכות מס במדינות המפותחות: השפעת מערכת המס על אי-השוויון (הנמדד על-ידי מדד גייני) בישראל נמוכה בהשוואה להשפעתה במדינות המפותחות. המסקנה הנובעת מדברים אלו היא כי צפוי שהעלאת מס על מוצרי האלכוהול תתרום להגדלת אי-השוויון בישראל.²⁰

¹⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משקי-הבית 2011, לוח 1.1, כניסה: 29 אוקטובר 2013

²⁰ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח תחזית והרכב הכנסות המדינה לשנים 2013 ו-2014, כתב איל קופמן, 3 ביולי 2013



יש לציין כי בדוח מבקר המדינה 64א, אשר התפרסם ב-15 באוקטובר 2013, המבקר מתייחס להחלטות של משרד האוצר לגבי מערכת המס. לפי דוח מבקר המדינה:²¹

במסים העקיפים נעשים שינויים תכופים שלעתיים אינם עקביים והם מועלים או מופחתים בתוך זמן קצר. תופעה זו מעוררת חשש שהחלטות בתחום המיסוי אינן מתקבלות באופן סדור ומנומק ובראייה כוללת, אלא בעקבות לחצים ואירועים המחייבים גבייה מהירה וקלה של הכנסות. יתרה מזו, שינויים תכופים במערך המיסוי יוצרים חוסר ודאות בקרב משלמי המסים ועלולים לפגוע באמון הציבור בממשלה וביציבות המשק.

בדיקת המסמכים שהעבירו האגפים השונים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה מעלה כי מתכונת ההצעות לשינויים במערכת המס שמציגים מינהל הכנסות המדינה, אגף התקציבים ורשות המסים להנהלת המשרד ולממשלה, אינה מאפשרת למקבלי ההחלטות לבצע השוואה בין החלופות השונות. ההצעות אינן כוללות, למשל, את הצגת ההשפעות הכלכליות והחברתיות הצפויות של כל שינוי; חלק מההצעות אינו מפרט לאילו גורמים הן הוצגו, מתי הוצגו, והאם מסמכים אלו היו המסמכים הסופיים.

5.2. השפעה על פלחי השוק

בדברי ההסבר לצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 23), התשע"ג–2013, ולצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 3) (תיקון), התשע"ג–2013, נכתב:²²

התיקון יאפשר ליצרנים מקומיים ולתעשייה המקומית אשר מייצרת מוצרים סופיים הפטורים ממס קנייה, לרכוש או לייבא כוהל ללא מס קנייה בהתאם לקריטריונים קבועים, במסגרת תהליך פטור מותנה, וזאת על מנת להקל על התעשייה המקומית, ולהימנע מחיוב במס קנייה כוהל המשמש ליצור.

השינוי המוצע על-ידי רשות המסים עשוי להשפיע על שני פלחי השוק באופן מנוגד:

פלח שוק המשקאות שמחירים נמוך יחסית – לפי הניסיון בעולם, אשר תואר בסעיף 4 לעיל, העלאה חדה של מחירי מוצרי אלכוהול אלו צפוי שתוביל להקטנת צריכתם, בעיקר על-ידי בני-נוער, שכן אפשר להניח כי גמישות הביקוש במוצרים אלו היא גבוהה יחסית. עם זאת, להשגת מטרה זו אפשר לשקול גם שימוש מוגבר בכלי מדיניות נוספים, כגון הסברה וחינוך.

פלח שוק המשקאות שמחירים גבוה יחסית – הוזלת מחירי משקאות אלו אפשר שתביא לגידול מתון בצריכתם, שכן אפשר להניח שגמישות הביקוש במוצרים אלו אינה גבוהה. השינוי המוצע תואם את הניסיון במדינות המפותחות, כפי שתואר לעיל.

²¹ דוח מבקר המדינה 64א, החלטות בתחום המסים – תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה, 15 באוקטובר 2013.

²² שירלי אביבי, המחלקה לתכנון וכלכלה, רשות המסים, דואר אלקטרוני, 29 אוקטובר 2013.

