



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

**תיאור וניתוח מיסוי סיגריות וטבק לגלגול, בחינת
פערי המיסוי, דפוסי צריכה והכנסות המדינה**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ויקטור פתאל, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

כ"א אלול תשע"ז

12 בספטמבר, 2017

תוכן עניינים

1	תמצית
2	1. הגבלות לצמצום השימוש במוצרי טבק
2	1.1. אמנת ה-FCTC
2	1.2. מדיניות מיסוי סביבתי
2	1.3. המלצות ארגון הבריאות העולמי לגבי מדיניות מיסוי
3	2. שיעורי עישון בישראל ובמדינות OECD
3	2.1. שיעורי עישון באוכלוסייה
5	2.2. עישון בקרב ילדים ובני נוער
5	2.3. הערכה כלכלית של ההשפעות החיצוניות השליליות מעישון
7	3. מיסוי והכנסות
7	3.1. יבוא וייצור
8	3.2. מיסוי על סיגריות וטבק לגלגול
8	3.3. מיסוי על סיגריות וטבק לגלגול לפי מותגים נבחרים
9	3.4. אומדן מיסוי כולל על סיגריות וטבק לגלגול
10	3.5. השוואות מיסוי למדינות האיחוד האירופי
12	4. ניתוח שינוי בשיעורי המס על דפוסי הצריכה, המחיר לצרכן והכנסות המדינה
12	4.1. שינוי בדפוסי הצריכה: מעבר מצריכת סיגריות לצריכת טבק לגלגול
12	4.2. אומדן השפעת העלאת המס הקצוב על טבק לגלגול על המחיר לצרכן
14	4.3. אומדן השפעת העלאת מס קצוב על טבק לגלגול על ירידה בצריכה ועל הכנסות המדינה
17	4.4. אומדן שינוי שיטת המס על סיגריות למס קצוב בלבד
18	4.5. אומדן הכנסות עקב שינוי שיטת המס על סיגריות למס קצוב
18	5. עמדות חברות ההפצה
18	5.1. דובק
19	5.2. גלוברנדס
20	5.3. פיליפ מוריס

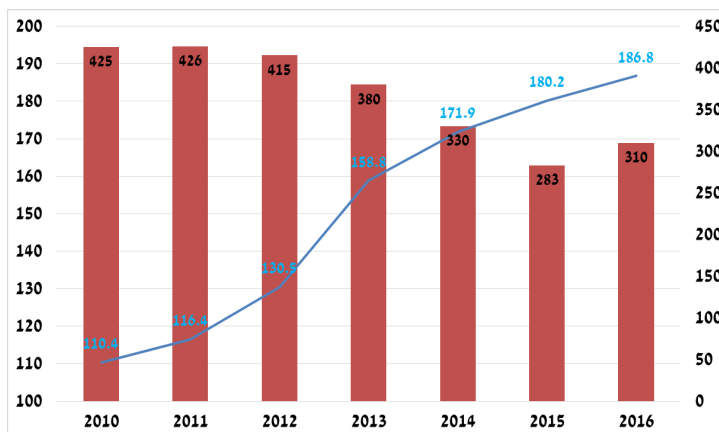
תמצית

מסמך זה הוכן לבקשת חה"כ יהודה גליק, ועניינו תיאור וניתוח פער המיסוי על סיגריות ועל טבק לגלגול על דפוסי הצריכה. במסמך מוצגים נתונים על שיעורי המעשנים בישראל ובמדינות OECD, אומדן משקל רכיבי המיסוי על סיגריות וטבק לגלגול, השפעת פער המיסוי בין סיגריות וטבק לגלגול על דפוסי הצריכה ועל הכנסות המדינה, אומדן השפעת שינוי שיטת המיסוי על סיגריות על הכנסות המדינה ועמדות חברות ההפצה. המסמך אינו עוסק במיסוי מוצרים חדשים, כגון סיגריות אלקטרוניות.

עישון ועלויות הנגזרות ממנו: שיעור המעשנים מגיל 18 ומעלה בישראל ב-2016 עמד על כ-22.5%, לעומת שיעור מעשנים של כ-19.7% בשנת 2015 (גיל 21 ומעלה). להערכת משרד הבריאות, העלויות החיצוניות השליליות מעישון נאמדות בכ-12.7 מיליארד ש"ח בשנה.

מהתרחשים מימין ניתן לראות כי בשנים 2016-2009 עלה מדד מחיר הסיגריות והטבק (קו כחול) בכ-86.8%. **צריכת קופסאות הסיגריות ירדה מכ-425 בשנת 2010 לכ-283 מיליון בשנת 2015, ועלתה לכ-310 מיליון קופסאות בשנת 2016.**

יבוא וייצור: קיימים שלושה מפיצים עיקריים לסיגריות וטבק לגלגול: גלברנדס, פיליפ מוריס ודובק. כמות היבוא והייצור המקומי של סיגריות בשנת 2016 עמדה על כ-313 מיליון חפיסות, מתוכן כ-280 מיובאות וכ-33 מייצור מקומי. **בשנים 2016-2012 עלה ערך הטבק המיובא מכ-**



2.3 לכ-30.2 מיליון דולר, עליה של כ-1,236.5%, לעומת עליה בערך יבוא הסיגריות של כ-11.5% בתקופה זו.

מיסוי והכנסות: נכון ל-2016 מס הקניה הכולל עומד בממוצע על כ-19.3 ש"ח לחפיסת 20 סיגריות, שהם כ-65.5% ממחיר החפיסה לצרכן, כאשר סך מס הקניה והמע"מ מהווים כ-80% ממחיר הקופסה. נכון ל-2016 מס הקניה על טבק לגלגול עמד בממוצע על כ-18.1 ש"ח לחפיסת טבק לגלגול שמשקלה 40 גרם, השקולה לכ-57 סיגריות מגולגלות שמשקלן 0.7 גרם כל אחת. לפי האומדן, מס הקניה הממוצע מהווה כ-42.8% ממחיר הטבק לצרכן, כאשר סך מס הקניה והמע"מ מהווים כ-57.3% ממחיר הטבק. קרי, קיים פער מיסוי משמעותי בין טבק לגלגול לבין סיגריות, המעודד מעשנים לעבור לצריכת טבק ומוביל לאובדן ההכנסות מצטבר בשנים 2016-2012 הנאמד בכ-1.5 מיליארד ש"ח.

הכנסות המדינה ממס קניה בשנת 2016 עמדו על כ-6 מיליארד ש"ח מסיגריות ועל כ-310 מיליון ש"ח מטבק לגלגול, סך הכול הכנסות של כ-6.3 מיליארד ש"ח.

אומדן השוואת מס הקניה של טבק לגלגול לסיגריות: בהשוואה על בסיס משקל הטבק שצורך הצרכן מסיגריות ומטבק לגלגול, יוצא כי יש להעלות את המס לכ-1,375 ש"ח לק"ג, שהם פי 3 לערך ממס הקניה הקצוב הנגבה כיום בסך כ-453 ש"ח לק"ג. משמעות עלייה זו היא עליה של פי 2 לערך במחיר לצרכן של הטבק לגלגול. במידה ויחול השינוי לעיל במס הקניה על טבק לגלגול ועל בסיס ההנחה שכמות הצריכה אכן תצטמצם, תוספת ההכנסות הצפויה לקופת המדינה תעמוד על כ-243 מיליון ש"ח בשנה, או כ-632 מיליון ש"ח בשנה ללא הפחתה בצריכה.

אומדן שינוי שיטת המס על סיגריות למס קצוב בלבד: מס קצוב מוביל להתכנסות מחירי הסיגריות. המותגים במחיר נמוך יחסית יתקרבו במחיריהם למותגים במחיר גבוה יותר. מותגי דובק הינם בעלי מחירים נמוכים יחסית, על-כן לו היה חל מס קצוב בלבד, עליית המחירים לצרכן הייתה מתרחשת בעיקר במותגים של חברת דובק. מעבר לשיטת מס קניה שהינו קצוב בלבד עשוי להגדיל את הכנסות המדינה מסיגריות אילו מס הקניה יהיה גבוה יותר מכ-19.3 ש"ח (הסכום המשוקלל שנגבה כיום לחפיסת סיגריות אחת) וההיפך. כך למשל, מס קצוב של 22 ש"ח לקופסת סיגריות, צפוי להוסיף לקופת המדינה כ-1 מיליארד ש"ח בשנה (כולל גביית מע"מ ללווה), שממנו יש להחסיר את הצמצום הצפוי בצריכת סיגריות.

1. הגבלות לצמצום השימוש במוצרי טבק

1.1. אמנת ה-FCTC¹

אמנת ה-FCTC (Framework Convention on Tobacco Control) נכנסה לתוקף בפברואר 2005 ועליה חתומות 168 מדינות. האמנה משמשת כמסגרת בינלאומית לפיקוח על הטבק ושאיתה היא להביא לצמצום בשימוש במוצרי טבק באמצעים שונים, לרבות מיסוי, הגבלות על פרסום (עד להטלת איסור מוחלט על פרסום מוצרי טבק) והגבלות על דרכי מכירה. מטרת האמנה היא להפחית במידה ניכרת את השימוש בטבק ובמוצריו ובכך להגן על הציבור מפני ההשלכות הבריאותיות, החברתיות, הסביבתיות והכלכליות של צריכתו והחשיפה אליו.

האמנה עוסקת הן באמצעים להפחתת הביקוש למוצרי טבק ולחשיפה הפאסיבית להשפעותיהם והן באמצעים להגבלת ההיצע של מוצרים אלו. האמצעים להגבלת **הביקוש** כוללים בין היתר **מדיניות מיסוי ותמחור**, הקטנת החשיפה לנזקי העישון על ידי הגבלתו במקומות ציבוריים, הגבלות על פרסום מוצרי טבק², חינוך והגברת המודעות בדבר נזקי העישון ועידוד הפסקת העישון. בצד **ההיצע** מציעה האמנה כמה צעדים ופעולות, כגון איסור סחר בלתי חוקי במוצרי טבק, איסור מכירת המוצרים לקטינים, איסור חלוקת מוצרי סיגריות וטבק לציבור ובעיקר לקטינים ללא תמורה, איסור גורף על הצבת מכונות למכירת מוצרי טבק ועוד.

1.2. מדיניות מיסוי סביבתי

הבסיס התיאורטי לשימוש בכלים כלכליים להתמודדות עם זיהום הסביבה ובריאות הוא קיומן של **השפעות חיצוניות שליליות** (Negative Externalities). מצב זה נקרא בתיאוריה הכלכלית **כשל שוק** – כל יצרן, משווק וצרכן ממרב את תועלתו הפרטית, אך מנקודת הראות של כלל האוכלוסייה התוצאה היא **תועלת חברתית מעטה ואף שלילית**, ועל כן נדרשת **מעורבות רגולטורית כמו באמצעות מיסוי וסבסוד**. למשל, השפעות חיצוניות שליליות נוצרות כאשר העישון אינו מתומחר במונחי הנזק הבריאותי, אובדן ימי העבודה, מקרי המוות ועוד. מיסוי סביבתי הוא האמצעי העיקרי להביא ישויות כלכליות לתמחר בפעילותן (או להפנים – internalize) את ההשפעות החיצוניות השליליות שהן יוצרות.³

היעד המרכזי של מיסוי סביבתי הוא הפחתת זיהום הסביבה (אוויר, מים וקרקע), ולא מטרות פסקליות (תוספת הכנסות למדינה). יעד זה מושג בעיקר באמצעות **שינוי בדפוסי הייצור והצריכה** של תהליכים ומוצרים המזיקים לסביבה, כגון הפחתת צריכת סיגריות וטבק עישון אשר תוביל לירידה בהכנסות המדינה. ההצלחה תלויה בין השאר במיסוי של הגורם בעל הזיקה המידית ביותר לפעילות שעליה מבקשים להשפיע.

1.3. המלצות ארגון הבריאות העולמי לגבי מדיניות מיסוי⁴

לפי ארגון הבריאות העולמי, למס הקניה פוטנציאל רב באמצעותו ניתן לווסת את השימוש במוצרי טבק, תוך כדי קידום בריאות הציבור ויצירת הכנסות. מתוך כל מסים על מוצרי טבק, מס הקניה הוא החשוב ביותר להשגת

¹ World Health Organization, [WHO FRAMEWORK CONVENTION O TOBACCO CONTROL N](#), accessed: March 15 2011.

² הגבלת הפרסום והשיווק של מוצרי טבק מהווה כלי נוסף שניתן באמצעותו לנסות ולהגביל את ההשפעה החיצונית השלילית של העישון. עם זאת, למרות ההגבלות על הפרסום באמצעי המדיה השונים והחובה לכלול אזהרות על גבי החפסיות, הוציאו חברות הטבק בישראל בשנת 2015 על פרסום ושיווק כ-63.5 מיליוני ש"ח, לעומת כ-37.6 מיליון ש"ח בשנת 2007, עלייה נומינלית של כ-69%. להרחבה ראו: אהרון בלנק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ["יעילותם של אמצעי מדיניות להגבלת פרסום ושיווק של מוצרי טבק על-פי דוח המכון הלאומי לסרטן של ארצות הברית וארגון הבריאות העולמי משנת 2017"](#), 9 במרס 2017.

³ ברוח זו קבע ה-OECD בשנת 1972 את **"עקרון המזהם משלם"** (Polluter Pays Principle – PPP), שלפיו המגזר הפרטי, ולא המדינה, הוא הנושא בהוצאות על הפחתת זיהום. יותר משהיה העיקרון רלוונטי למיסוי, הוא נועד במקורו להביא ל"יישור קו" באי-מתן סובסידיות לתעשיות מזהמות, כדי למנוע עיוותים בסחר ובהשקעות בין-לאומיות.

⁴ World Health Organization, Tobacco Free Initiative (TFI), [Taxation](#), accessed: 22nd may 2017.

המטרה הבריאותית של צריכת טבק מופחתת, שכן הוא מיושם באופן פרטני לכל פלח שוק, תוך העלאת המחירים של מוצרים אלה ביחס למחירי מוצרים ושירותים אחרים. להלן עיקרי המלצות ארגון הבריאות העולמי לגבי מיסוי מוצרי טבק:

- **מיסוי של לפחות 70% מהמחיר הסופי לצרכן**, לא כולל מע"מ. אופן השימוש במס הקניה משפיע רבות על התוצאה הסופית של כמות המעשנים. כך, ממליץ הארגון לשים דגש על החלת יותר מס קצוב ופחות מס ערך אשר יוביל לצמצום בפלח השוק של המותגים הזולים יותר. **יש לציין כי בישראל המיסוי על סיגריות עומד על כ-65.5% מהמחיר ללא מע"מ** (ראו תרשים 3) והמיסוי על טבק לגלגול עומד על כ-43% מהמחיר ללא מע"מ (ראו תרשים 4).
- **קיום מערכת אכיפת מס יעילה באופן שתמזער אי תשלומי מיסים**, אשר נוטה להתרחש בשיעור גבוה יותר כאשר משקל סך המס מהמחיר הוא גבוה יחסית. בהקשר זה, נמסר מחברת גלוברנדס ומחברת מפיליפ מוריס כי הסחר הבלתי חוקי בישראל עולה בהתמדה יחד עם העליות במיסוי. להערכת חברת גלוברנדס, הסחר הבלתי חוקי מגיע לכדי כ-20% מכמות הטבק הממוסה.⁵ להערכת חברת פיליפ מוריס, ההפסד לקופת המדינה הוא יותר ממיליארד ש"ח בשנה.⁶ מערכת אכיפה יעילה מתבססת על שיטה פשוטה למיסוי, כך, ישנן מדינות שבהן חל מיסוי מורכב מידי על סיגריות לפי מאפיינים ספציפיים: עם או בלי פילטר, אורך, משקל, אריזה, כמות מכירות ועוד. מורכבות זו עשויה לסייע להתחמקות מתשלומי מיסים.
- **שיעור עליית המס הקצוב צריך להיות גבוה יותר משיעור עליית מדד המחירים לצרכן ומשיעור עליית השכר הממוצע**. באופן זה, יכולת ההוצאה על מוצרי טבק תקטן וכך גם שיעור המעשנים יקטן.
- **מזעור תמריצים למעשנים לעבור למותגים או מוצרים זולים יותר בתגובה לעלייה במס**. קרי, יש להשוות את שיעורי המס בין מוצרי טבק שונים (למשל סיגריות וטבק לגלגול) ולא לאפשר פערי מיסוי בין מוצרים. כאמור, **בישראל קיימים פערי מיסוי בין סיגריות לטבק לגלגול**, ראו סעיף 3.4 להלן. ארגון הבריאות העולמי מכיר בעצמאותן של ממשלות לקבוע את תמהיל המיסוי המתאים בעבורן, אך מציינן בדוחותיו כי ככל שהמיסוי שוויוני יותר בין המוצרים השונים, פוחתת המוטיבציה של צרכנים לעבור ממוצרים יקרים לזולים יותר ולכן מדיניות המיסוי (בבחינת הפחתת עישון) - תהיה אפקטיבית יותר.

2. שיעורי עישון בישראל ובמדינות OECD

2.1. שיעורי עישון באוכלוסייה

לפי דוח שר הבריאות על העישון בישראל 2016 (להלן: דוח שר הבריאות), עמד אומדן שיעור המעשנים בקרב האוכלוסייה **שמעל גיל 18** בישראל ב-2016 על **22.5%**.⁷ יש לציין כי בדוח לשנת 2015, נבדק שיעור המעשנים **מעל גיל 21**, אשר עמד על **19.7%**.⁸

לוח 1 להלן מציג את שיעורי המעשנים באוכלוסייה הבוגרת לפי מגזר בשנת 2016.

⁵ גדי נצר, מנכ"ל גלוברנדס, עמדת JTI, דואר אלקטרוני, 21 באוגוסט 2017.

⁶ עומר גלזר, מנהל כספים פיליפ מוריס, דואר אלקטרוני, 3 בספטמבר 2017.

⁷ משרד הבריאות, [דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016](#), עמוד 14, מאי 2017.

⁸ משרד הבריאות, [דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2015](#), עמוד 13, מאי 2016.

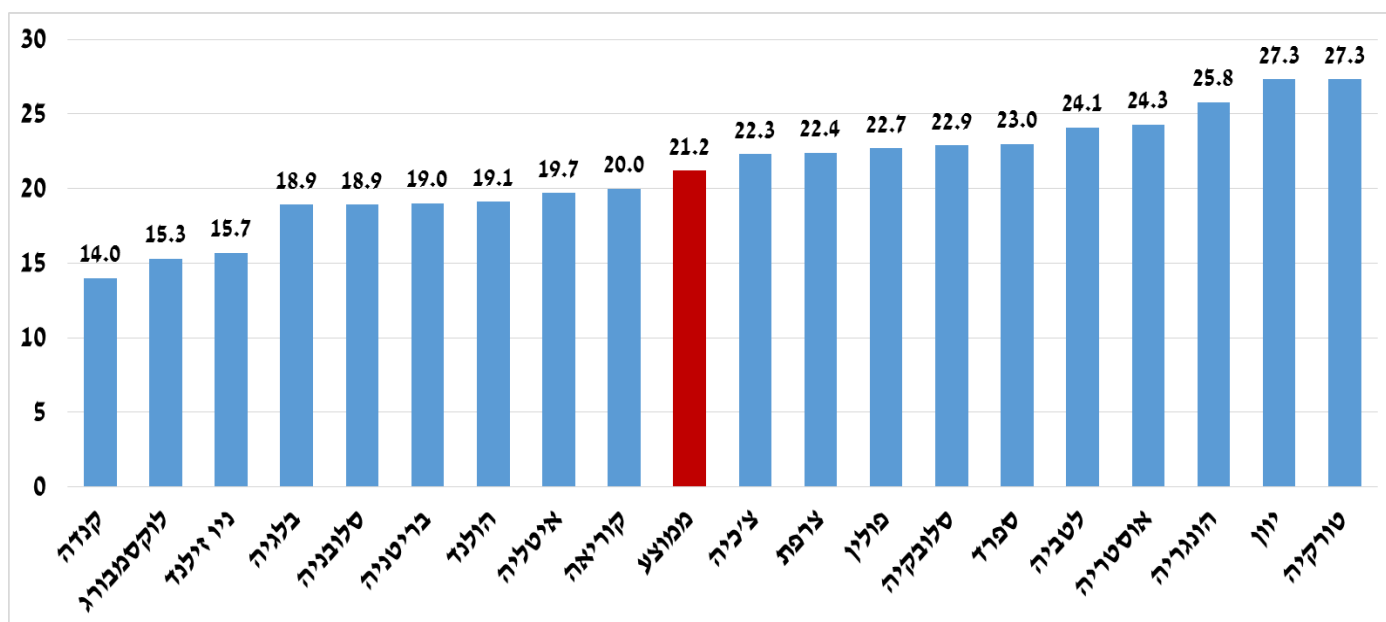
לוח 1 – שיעורי המעשנים באוכלוסייה הבוגרת לפי מגזר בשנת 2016 (מעל גיל 18) %

מנתוני הלוח עולה שב-2016 עמד שיעור המעשנים בקרב גברים על כ-30.9%, ובקרב נשים על כ-16.0%. בקרב ערבים חלה שונות גבוהה משמעותית בין גברים ונשים: בקרב גברים ערבים שיעור העישון עמד על כ-43.2%, לעומת כ-9.6% בקרב נשים ערביות; בקרב גברים יהודים שיעור זה עמד על כ-27.8%, לעומת כ-18.1% בקרב נשים יהודיות. יש לציין כי בקרב כלל הערבים עמד שיעור המעשנים על 23.1%, לעומת 22.5% בקרב יהודים.

מגזר אוכלוסייה	שיעור מעשנים
נשים	16.0%
נשים יהודיות	18.1%
נשים ערביות	9.6%
גברים	30.9%
גברים יהודים	27.8%
גברים ערבים	43.2%

תרשים 1 להלן מציג את שיעור המעשנים היומיים במדינות ה-OECD. מעשנים יומיים הם רק אלו המעשנים בכל יום ולא באופן מקרי. לפי פרסום ה-OECD, הסקרים ברובם אינם אחידים, יש הבדלים באופן הסיקור ובפרט בטווחי הגילאים הנסקרים. כך, בישראל למשל בשנת 2014 הנסקרים היו מגיל 21 ומעלה, ואילו במדינות אחרות טווחי הגילאים שונים. בתרשים 1 להלן מופיעות מדינות ה-OECD שלגביהן נתון זה קיים ל-2014 ושגילאי הנסקרים הוא מעל 15.

תרשים 1 – שיעור המעשנים היומיים במדינות OECD בשנת 2014 (ב-%, גיל 15 ומעלה)¹⁰

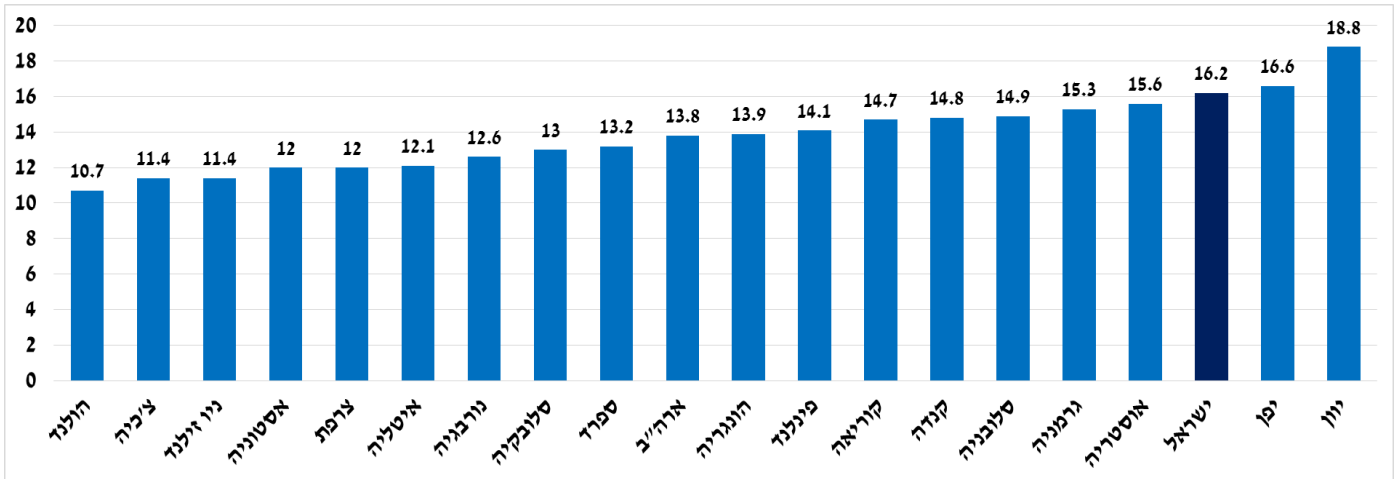


מנתוני התרשים עולה כי נכון ל-2014 שיעור המעשנים היומיים מגיל 15 ומעלה במדינות לעיל עמד בממוצע על כ-21.2%. לפי ה-OECD, שיעור המעשנים היומיים מגיל 21 ומעלה בישראל עמד על כ-17.1%. יש לציין כי ייתכן ששיעורי העישון בגילאים 15 עד 21 שונה בין ישראל לבין יתר מדינות ההשוואה, ועל-כן שיעור העישון בכלל האוכלוסייה שונה. כאמור, מתודולוגיות הסיקור וטווח הגילאים אינם זהים בין המדינות ולכן יש לראות בתוצאות כאומדן השוואה בלבד. תרשים 2 להלן מציג את ממוצע מספר הסיגריות הנצרכות על ידי מעשנים יומיים במדינות ה-OECD מגיל 15 ומעלה ב-2014. בתרשים מופיעות כלל המדינות שלגביהן נתון זה קיים ל-2014.

תרשים 2 – מספר הסיגריות הנצרכות על ידי מעשנים יומיים במדינות OECD בשנת 2014¹¹

⁹ משרד הבריאות, דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016, עמוד 14, מאי 2017.

¹⁰ OECD, OECD Fact book 2015-2016, Dataset: Non-Medical Determinants of Health, April 2017.



מנתוני התרשים עולה כי נכון ל-2014 ממוצע מספר הסיגריות הנצרכות על ידי מעשנים יומיים בישראל עמד על כ-16.2, נמוך אך ורק משתי מדינות מתוך 20 מדינות ה-OECD שבתרשים. מהנתונים בתרשימים 1 ו-2 עולה כי בישראל שיעור המעשנים נמוך מממוצע המדינות, אך כמות הסיגריות למעשן בממוצע בישראל גבוהה יותר. כאמור, יש להביא בחשבון את הבדלי המתודולוגיות וההבדלים בין הגילאים.

2.2. עישון בקרב ילדים ובני נוער¹²

מסקר של משרד הבריאות לשנים 2015-2016 עולה כי בגילאי חטיבת ביניים שיעורי המדווחים כי הם מעשנים סיגריות היה 2.6% מהבנים היהודים ו-1.7% מהבנות היהודיות, לעומת 1.2% מהבנים הערבים ו-0% מהבנות הערביות. שיעור זה עולה בגילאי תיכון ל-14.4% ו-7.1% בקרב בנים ובנות יהודיים בהתאמה, לעומת 10.6% ו-0.8% בקרב בנים ובנות ערביים בהתאמה.

שיעור ההתנסות בעישון סיגריות אי פעם בקרב תלמידי כיתות י' מגיע לכ-20%, לעומת שיעור של כ-17% בקרב קבוצת גיל זו בממוצע באירופה.

2.3. הערכה כלכלית של ההשפעות החיצוניות השליליות מעישון

בדוח שר הבריאות, נערך אומדן עלויות חיצוניות שליליות של עישון במספר מישורים, כמפורט בלוח 2 להלן.

לוח 2 – אומדן העלויות החיצוניות בגין עישון (2016, מיליארדי ש"ח)¹³

גורם עלות	עלות	ב-%
תמותה מעישון פאסיבי	9.1	71.7%
הפסד תפוקה בשל אובדן כושר עבודה וימי מחלה	1.9	15.0%
עלות ישירה ועקיפה על מערכת הבריאות*	1.7	13.4%
סך-הכול עלויות חיצוניות	12.7	100%

* לפי מכפלה של תמותת 830 נפשות ב-11 מיליון ש"ח לנפש.

מהאומדן בלוח עולה כי לפי הערכת משרד הבריאות מדובר בעלויות חיצוניות שליליות בסך כ-12.7 מיליארד ש"ח. אומדן זה לא כלל מקרי מוות מעישון אקטיבי המוערכים בכ-7,247 נפש בשנה, משום שאלו הוגדרו

¹¹ OECD, OECD Fact book 2015-2016, [Dataset: Non-Medical Determinants of Health](#), April 2017.

¹² משרד הבריאות, דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016, עמוד 6, מאי 2017.

¹³ משרד הבריאות, דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016, עמוד 112, מאי 2017.

כעלויות פנימיות שהמעשנים לוקחים על עצמם בחשבון מעצם היותם מעשנים. כמו כן, בנוסף לנתונים אלו (ללא קשר לעלות חיצונית שלילית) משקי הבית בישראל מוציאים כ-8.1 מיליארד ש"ח בשנה על רכישת סיגריות, לא כולל מוצרי טבק אחרים. לוח 3 להלן מציג הוצאה חודשית על סיגריות ומוצרי טבק לפי חמישוני הכנסה, מסקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס.

לוח 3 – הוצאה חודשית של משק בית על סיגריות ומוצרי טבק לפי חמישוני הכנסה (בש"ח)¹⁴

הוצאה	ממוצע	1	2	3	4	5	יחס חמישוניים
סיגריות, טבק וצורכי עישון	133.6	177.6	159.4	136.6	116.8	77.9	0.44
מזה: סיגריות	126.2	167.9	150.0	129.2	108.6	75.5	0.45
סך הוצאה לתצרוכת של משק בית	15,053	9,630	11,779	14,304	17,131	22,424	2.33
משקל הוצאה לסיגריות וטבק	0.9%	1.8%	1.4%	1.0%	0.7%	0.3%	-1.5%

מהנתונים בלוח עולה כי הוצאה חודשית על סיגריות ומוצרי טבק במשק בית ממוצע עמדה בשנת 2014 על 133.6 ש"ח והיוותה כ-0.9% מסך ההוצאה לתצרוכת. ההוצאה החודשית של משק בית מחמישון ההכנסה הנמוך עמדה על 77.9 ש"ח (1.8% מסך ההוצאה לתצרוכת) לעומת הוצאה חודשית של 116.8 ש"ח בחמישון ההכנסה הגבוה (0.3% מסך ההוצאה לתצרוכת). נתונים אלו מלמדים כי הנטייה לעשן גבוהה משמעותית בקרב משקי בית בעלי הכנסות נמוכות. יש לציין כי מחירי מוצרים ושירותים בסל הצריכה של משק בית מתעדכנים מדי חודש באמצעות מדד המחירים לצרכן המתפרסם על ידי הלמ"ס. שינוי המחיר של כל קטגוריה של מוצר או שירות הקבע על בסיס משקלו מסך ההוצאה לתצרוכת של משק בית, אשר מתעדכנת בחודש ינואר אחת לשנתיים.

לוח 4 להלן מפרט את משקל ההוצאה על סיגריות וטבק של משק בית ממוצע בשנים 1999 עד 2007.

לוח 4 – משקל ההוצאה של משק בית על סיגריות וטבק בשנים 1999 עד 2017¹⁵

חודש	משקל
ינואר 1999	1.180%
ינואר 2001	0.980%
ינואר 2003	1.090%
ינואר 2005	1.130%
ינואר 2007	1.050%
ינואר 2009	0.925%
ינואר 2011	0.945%
ינואר 2013	1.011%
ינואר 2015	1.346%
ינואר 2017	1.694%

¹⁴ הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2014, [לוח 1.1 - הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת חמישוניים \(מוצרים בודדים\) בחמישוניים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית](#), כניסה בתאריך: 25 ביוני 2017.

¹⁵ הלמ"ס, הירחון לסטטיסטיקה של מחירים - מאי 2017, [לוח 1.7 - משקלות קבוצות הצריכה הראשיות והמשניות במדד המחירים לצרכן, לפי מועד העדכון](#), כניסה בתאריך: 25 ביוני 2017.

מהנתונים בלוח עולה כי משקל ההוצאה על סיגריות וטבק מסך ההוצאה לתצרוכת של משק בית ממוצע נכון לינואר 2017 עומד על 1.69%. כמו כן, בשנים האחרונות יש גידול במשקל ההוצאה משפל של 0.925% בחודש ינואר 2009 לשיא של 1.69% בחודש ינואר 2017, ככל הנראה בגין העלאת המיסוי על סיגריות ושינויים בדפוסי הצריכה. יש לציין כי העלאת המס על סיגריות המובילה לעלייה במחירו, מובילה גם לעלייה במדד המחירים לצרכן, בגובה מכפלה של השינוי במחיר ושל משקל ההוצאה (כאמור, כיום 1.69%).

3. מיסוי והכנסות

3.1. יבוא וייצור

בישראל קיימים שלושה מפיצים עיקריים לסיגריות וטבק לגלגול: גלברנדס, פיליפ מוריס ודובק. גלברנדס ופיליפ מוריס מייבאות את הסיגריות המופצות על ידיהן ואילו דובק גם מייצרת מספר מותגים לצד שיווק מותגים מיובאים. מדוח שר הבריאות עולה כי לפי נתוני סטורנקסט, נתח השוק הכספי של פיליפ מוריס עומד על כ-60.2%, של גלברנדס כ-28.9% ושל דובק כ-10.6%.¹⁶

לוח 5 להלן מציג את ערכי יבוא הסיגריות והטבק לגלגול, ואת משקל הטבק מסך היבוא בשנים 2012-2016.

לוח 5 – ערכי יבוא סיגריות וטבק לגלגול לישראל (במיליוני דולר ארה"ב)¹⁷

שנה	סיגריות	טבק לגלגול	משקל ערך הטבק מערך היבוא
2012	190.3	2.3	1.2%
2013	200.9	7.1	3.4%
2014	209.3	12.9	5.8%
2015	195.7	22.9	10.5%
2016	212.1	30.2	12.4%
שיעור שינוי	11.5%	1,236.5%	11.3 נקודות אחוז

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2012-2016 חלה עליה בערך היבוא של טבק לגלגול מכ-2.3 מיליון דולר לכ-30.2 מיליון דולר, שיעור שינוי חד של 1,236.5%, בעוד שבתקופה זו חלה עלייה מתונה בערך היבוא של סיגריות, של 11.5%. כתוצאה מכך, **משקל יבוא הטבק עלה מכ-1.2% ב-2012 לכ-12.4% ב-2016**, עלייה של 11.3 נקודות אחוז. מרשות המיסים נמסר כי **כמות היבוא והייצור המקומי של סיגריות בשנת 2016 היא כ-312.9 מיליון חפיסות, וכמות הטבק לגלגול שיובאה בשנת 2016 היא 694,889 ק"ג**.¹⁸ לפי נתוני היבוא של הלמ"ס, עולה כי בשנת 2016 יובאו לישראל כ-279.8 מיליון חפיסות,¹⁹ ולכן אומדן כמות החפיסות ביצור מקומי עמדה על כ-33.1 מיליון חפיסות.²⁰ כמו כן, לפני נתוני הלמ"ס עולה כי **מחיר היבוא הממוצע של קופסת סיגריות (20 סיגריות) עמד על כ-0.76 דולר לקופסה, שהם כ-2.9 ש"ח**.²¹

¹⁶ נתחי שוק: משרד הבריאות, **דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016**, עמוד 131, מאי 2017; נתח שוק דובק: משרד עו"ד פרידמן, יונגר ושות' בשם דובק, **מכתב התייחסות לטיטת המסמך**, דואר אלקטרוני, 13 ביולי 2017.

¹⁷ הלמ"ס, **יצוא ויבוא, לפי סחורות וארצות - נתונים שנתיים**, סיגריות המכילות טבק.

¹⁸ יעקב בוזו, מנהל תחום בכיר (תכנון וכלכלה) ברשות המיסים, דואר אלקטרוני, 9 במאי 2017.

¹⁹ הלמ"ס, **יצוא ויבוא, לפי סחורות וארצות - נתונים שנתיים**, סיגריות המכילות טבק.

²⁰ נתונים דומים עלו מדוח שר הבריאות על העישון בישראל: כ-280 מיליון קופסאות סיגריות מייבאות וכ-30 מיליון מייצור מקומי.

²¹ שער החליפין של הדולר מול השקל עמד בממוצע ב-2016 על 3.8335 ש"ח לדולר. בנק ישראל, **שערי חליפין**.

3.2. מיסוי על סיגריות וטבק לגלגול

נכון ליולי 2017, מיסוי סיגריות נעשה לפי 2 מרכיבים: ²²

- **מס ערך של 270% על המחיר הסיטונאי השכיח.**

- **מס קצוב של 393.82 ש"ח ל-1,000 סיגריות,** שהם כ-7.9 ש"ח לקופסה המכילה 20 סיגריות. קיים מס מינימום של כ-754.4 ש"ח ל-1,000 סיגריות, שהם כ-15.1 ש"ח לקופסה.

מיסוי טבק נעשה לפי מס קצוב של 452.66 ש"ח ל-1,000 גרם טבק ואינו ממוסה במס ערך על המחיר הסיטונאי. ²³ מדוח שר הבריאות עולה כי על בסיס נתוני דוח הכנסות המדינה, ההכנסות ממס קנייה על סיגריות בלבד בשנת 2016 עמדו על כ-6.032 מיליארד ש"ח, מהם כ-5.462 מיליארד ש"ח מיבוא (90.6%) וכ-570 מיליון ש"ח מייצור מקומי (9.4%). הכנסות ממס הקניה על טבק לגלגול עמדו על כ-310 מיליון ש"ח, ובנוסף קיימים תקבולים נוספים ממיסוי המוטל על מוצרי הטבק האחרים, כגון טבק לנרגילה, סיגרים ועוד. ²⁴ חלוקת נתוני הכנסות המדינה מסיגריות בשנת 2016 (כ-6,032 מיליון ש"ח) בנתוני היבוא והייצור (כאמור כ-312.9 מיליון חפיסות), מעלה כי גביית המס הממוצעת מקופסת סיגריות עמדה ב-2016 על כ-19.3 ש"ח לקופסה, הכוללת את סך מיסי הקניה וללא מע"מ. בתוספת מע"מ, המיסוי הכולל מקופסת סיגריות נאמד בכ-22.6 ש"ח.

3.3. מיסוי על סיגריות וטבק לגלגול לפי מותגים נבחרים

בהינתן נתוני המיסוי לעיל והמחיר לקמעונאים (מחיר סיטונאי כולל מיסים), ניתן לחשב את המחיר שלפני המיסים ואת רכיבי המיסים למוצרי הטבק. לוח 6 להלן מציג מותגי סיגריות לפי המחיר הסיטונאי לפני מיסים (כולל בתוכו את עלויות היבוא, השיווק, ההפצה והרווח של המפיצים); מיסים (מס קצוב ומס ערך, לא כולל מע"מ); מחיר סיטונאי לאחר מיסים (המחיר שהקמעונאי משלם למפיץ כולל המיסים). כאמור, מחיר היבוא הממוצע של קופסת סיגריות ב-2016 עמד כ-2.9 ש"ח, אולם לא הושגו מחירי יבוא פרטניים לפי מותג.

לוח 6 – המחיר הסיטונאי לפני מיסים, מיסים ומחיר סיטונאי לאחר מיסים לפי מותגים נבחרים (בש"ח) ²⁵

גלוברנדס						
ממוצע	ווג	קנט	קאמל/ווינסטון	פאל מאל	LD	נתון
4.4	5.4	5.2	4.3	3.7	3.3	מחיר סיטונאי לפני מיסים (1)
7.9	7.9	7.9	7.9	7.9	7.9	מס קצוב בש"ח
11.8	14.7	14.1	11.7	10.0	8.8	מס ערך
19.7	22.5	21.9	19.6	17.8	16.7	סך המיסים ללא מע"מ (2)
24.1	28.0	27.2	23.9	21.5	19.9	מחיר סיטונאי לאחר מיסים (2+1)
פיליפ מוריס						
ממוצע	פרלמנט	מרלבורו	L&M	נקסט		נתון
4.9	5.9	5.2	4.6	3.9		מחיר סיטונאי לפני מיסים (1)
7.9	7.9	7.9	7.9	7.9		מס קצוב בש"ח

²² יעקב בוזו, מנהל תחום בכיר (תכנון וכלכלה) ברשות המיסים, דואר אלקטרוני, 9 במאי 2017; רשות המיסים, [תעריף המכס ומס קנייה](#), כניסה בתאריך: 2 ביולי 2017.

²³ על טבק לגלגול קיים גם מס כללי בסך 12% ממחיר היבוא, אולם קיים פטור על מס זה ממדינות האיחוד האירופי, ממדינות מרקוסור (פרגוואי, אורוגוואי, ארגנטינה וברזיל) ומארה"ב. מפיליפ מוריס נמסר כי מס זה אינו משולם בפועל ומגלוברנדס נמסר שהוא משולם בפועל. יש לציין כי מדובר במס זניח יחסית בעלותו שנאמד בכ-20 עד 40 אגורות לחפיסה, בהתאם למחיר יבוא הטבק.

²⁴ משרד הבריאות, [דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016](#), עמוד 14, מאי 2017.

²⁵ מחיר שכיח לקמעונאי: נתונים שנאספו מקבלות של ספק לקמעונאי ממאי 2017; מחירון חברת גלוברנדס לקמעונאים מינואר 2017.

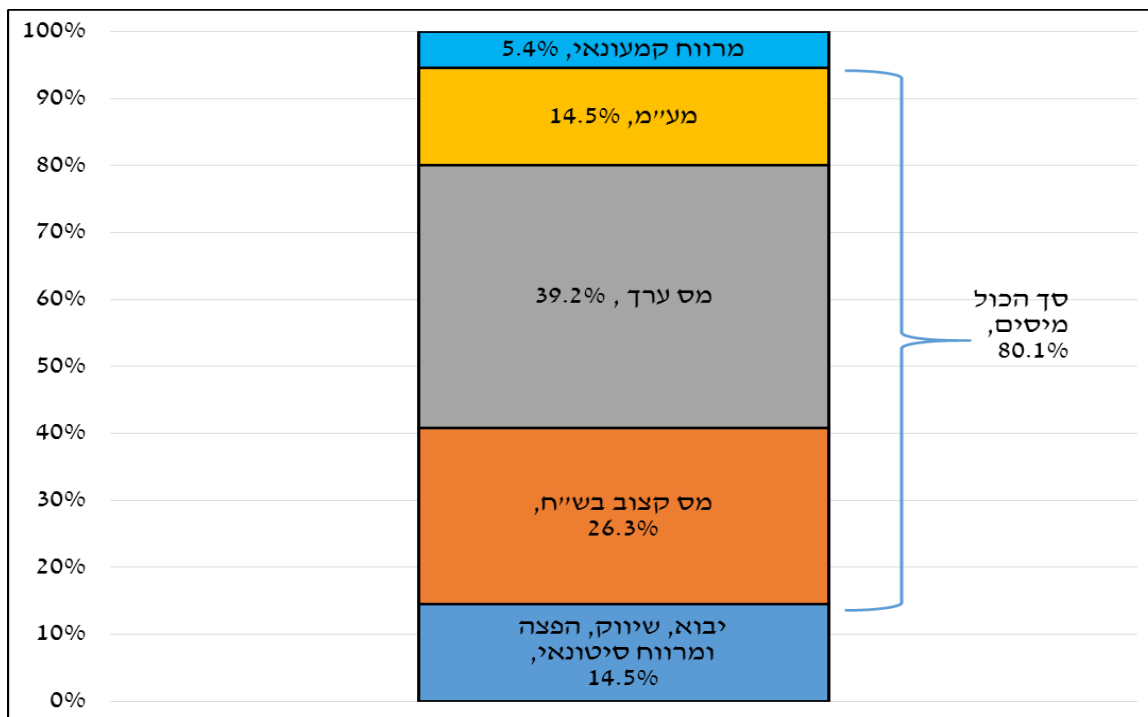
מס ערך	10.6	12.3	14.1	15.8	13.2
סך המיסים ללא מע"מ (2)	18.5	20.2	21.9	23.7	21.1
מחיר סיטונאי לאחר מיסים (2+1)	22.4	24.8	27.2	29.5	26.0
דובק					
נתון	טיים	גולף	נובלס	ממוצע	
מחיר סיטונאי לפני מיסים (1)	3.7	3.9	3.9	3.8	
מס קצוב בש"ח	7.9	7.9	7.9	7.9	
מס ערך	9.9	10.5	10.5	10.3	
סך המיסים ללא מע"מ (2)	17.8	18.4	18.4	18.2	
מחיר סיטונאי לאחר מיסים (2+1)	21.5	22.3	22.3	22.1	

מנתוני הלוח עולה כי המחיר הסיטונאי לקופסת סיגריות של המותגים הנבחרים לגלברנדס עומד על כ-4.4 ש"ח, לפיליפ מוריס על כ-4.9 ש"ח ולדובק על כ-3.8 ש"ח. סך המיסים לפני מע"מ לפי הממוצעים לעיל עומד על כ-19.7 ש"ח, 21.1 ש"ח ו-18.2 ש"ח, בהתאמה (ממוצע פשוט של כ-19.7 ש"ח לקופסה לכלל המותגים). המחירים הסיטונאים לאחר מיסים עומדים על כ-24.1 ש"ח, 26 ש"ח ו-22.1 ש"ח, בהתאמה. יש לציין כי אין לראות בהכרח בסיגריות פיליפ מוריס כיקרות ביותר, שכן מוצגים נתונים לגבי מותגים מסוימים ולו היו נלקחים כלל המותגים יתכן והיו מתקבלות תוצאות שונות.

3.4. אומדן מיסוי כולל על סיגריות וטבק לגלגול

בתרשים 3 להלן מוצג אומדן של המשקלים הממוצעים של הרכיבים השונים בשרשרת הערך של הסיגריות השונות. האומדן הוא ממוצע של כלל המותגים שהוצגו לעיל. כמו כן, האומדן מניח מחירי מכירה לצרכן כולל מע"מ של 30 ש"ח לסיגריות גלברנדס, 32 ש"ח לסיגריות פיליפ מוריס ו-28 ש"ח לסיגריות דובק.

תרשים 3 – אומדן משקלי עלות ממוצעים לפי מרכיבים בקופסת סיגריות²⁶

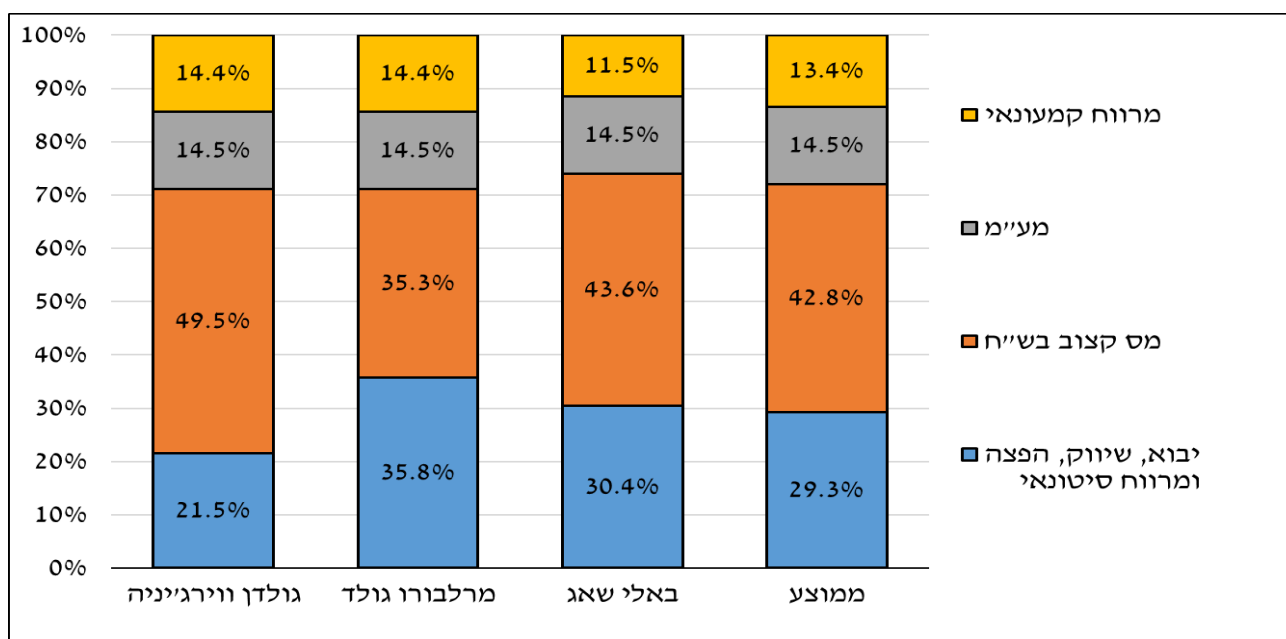


²⁶ אומדן זה נעשה על ידי ממוצע של המותגים המופיעים בלוח 6.

מנתוני התרשים עולה כי **אומדן המיסים הממוצע לקופסת סיגריות עומד על כ-80% ממחירה לצרכן (כולל מע"מ, המוטל גם על מס קצוב ומס ערך)**, מתוכם כ-65.5% מס קצוב ומס ערך. ה-20% הנותרים מהווים את כלל רכיבי העלות והרווח האחרים. בדוח שר הבריאות, מופיע ניתוח של מנהל הכנסות המדינה לגבי אומדן המיסוי הכולל מהמחיר לצרכן בישראל ובמדינות אחרות בינואר 2015. תוצאת האומדן שהתקבלה הייתה 80.4%,²⁷ קרוב לאומדן המוצג בתרשים 3 לעיל.

באופן דומה, נערך גם אומדן של המשקלים הממוצעים של הרכיבים השונים בשרשרת הערך של שלושה מותגי טבק לגלגול כפי שמוצג להלן בתרשים 4. כאמור, על טבק לגלגול חל מס קצוב בלבד לכל ק"ג טבק, ולכן הפערים בשיעור המיסוי בין מותגי הטבק השונים נובעים ממשקל החפיסה ומהמחיר לצרכן.

תרשים 4 – אומדן משקלי עלות ממוצעים לפי מרכיבים בטבק לגלגול²⁸



מהניתוח עולה כי **סך משקל אומדן המיסים על טבק לגלגול עומד על כ-57.3% מהמחיר לצרכן**, לרבות מע"מ בשיעור של כ-14.5%. כאמור, אומדן משקל המיסוי על סיגריות עומד על כ-80.1%, קרי, **פער גבוה של כ-22.8 נקודות האחוז**. מפילפ מוריס נמסר כי מבחינת המחיר לצרכן, המחיר הממוצע המשוקלל לחפיסת סיגריות הוא 30 ש"ח והמחיר הממוצע של טבק לגלגול (עם שיעור המרה של 0.7 גרם לסיגריה) הוא 14.7 ש"ח, כלומר פער מחיר כפול לערך בין המחירים של המוצרים בהשוואת כמות טבק.²⁹ ממצאים דומים עלו מניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כפי שעולה מממצאי לוח 8.

3.5. השוואות מיסוי למדינות האיחוד האירופי

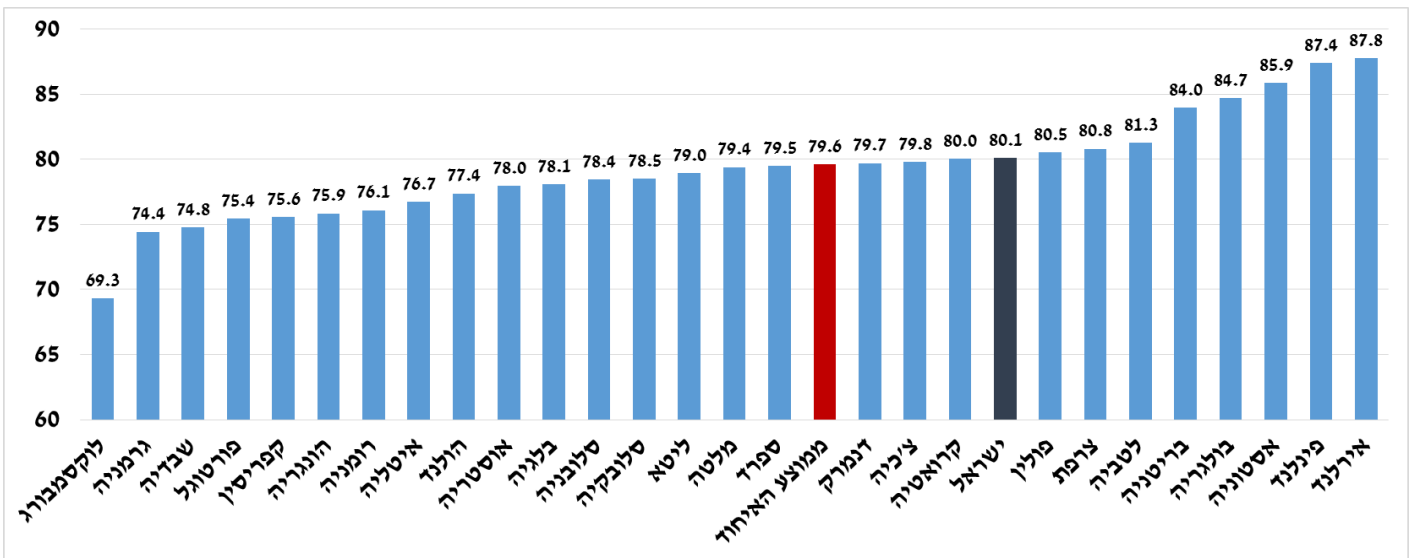
תרשים 5 להלן מציג את הממוצע המשוקלל ב-% של המס הכולל (מס קצוב, מס באחוז לפי ערך ומע"מ) על סיגריות מהמחיר לצרכן במדינות האיחוד האירופי ובישראל.

²⁷ משרד הבריאות, [דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016](#), לוח יב-8, מאי 2017.

²⁸ מותגי הטבק: גולדן ווירגינייה של גלוברנדס (50 גרם); מרלבורו גולד של פילפ מוריס (30 גרם); באלי שאג של דובק (40 גרם). המחיר לצרכן עבור כל מותג הינו ממוצע של 4 ציטוטי מחיר לכל אחד מהם. המחירים נלקחו משתי רשתות קמעונאיות גדולות ושתי חנויות המתמחות בממכר טבק, מירושלים ומתל אביב.

²⁹ עומר גלזר, מנהל כספים פילפ מוריס, דואר אלקטרוני, 3 בספטמבר 2017.

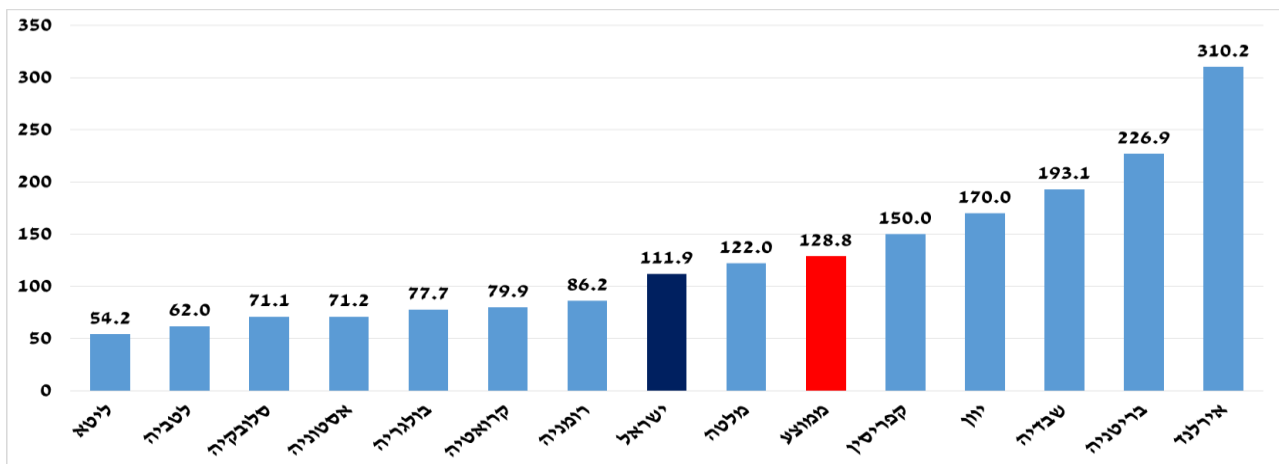
תרשים 5 – המס הכולל על סיגריות מהמחיר לצרכן לפי מדינות (ב-%, ינואר 2017)³⁰



מנתוני התרשים עולה כי בבחינת משקל המיסים הכולל על הסיגריות מהמחיר לצרכן, אחוז המס מהמחיר בישראל (80.1%) גבוה במעט מזה של ממוצע האיחוד האירופי (79.6%). כך, בהשוואה ל-28 מדינות האיחוד, ישראל ממוקמת בין פולין וקרוואטיה שבמקומות 9 ו-10. יש לציין כי במדינות אלו קיימים שיעורי מע"מ שונים.

תרשים 6 להלן מציג את המס הקצוב על ק"ג טבק לגלגול במדינות האיחוד האירופי שבהן מונהג משטר מס זה בלבד, בדומה לישראל. שער האירו לתקופת ההשוואה עמד ב-1 בינואר 2017 על 4.0438 ש"ח.³¹

תרשים 6 – המס הקצוב המוטל על טבק לגלגול במדינות איחוד אירופי (באירו, ינואר 2017)³²



מנתוני התרשים עולה כי בבחינת גובה המס על טבק לגלגול, המס הקצוב בישראל (כ-112 אירו לק"ג) נמוך ממוצע המס של מדינות האיחוד האירופי שמנהיגות מס קצוב (כ-128.8 אירו). יש לציין כי כמחצית מדינות האיחוד האירופי מנהיגות מס קצוב בלבד לק"ג טבק לגלגול וכמחצית מנהיגות מס ערך ומס קצוב, ועל-כן בהתחשב בשני סוגי המיסים משקל המיסים בישראל נמוך משמעותית לעומת משקל המיסים במדינות אירופה בממוצע.

³⁰ European Commission. [Excise Duty Tables as for the 1st of January 2017](#), Accessed: June 20, 2017.

³¹ בנק ישראל, [שערי חליפין](#), השער היציג לתאריך 1 בינואר 2017, כניסה בתאריך 20 ביוני 2017.

³² European Commission. [Excise Duty Tables as for the 1st of January 2017](#), Accessed: June 20, 2017.

4. ניתוח שינוי בשיעורי המס על דפוסי הצריכה, המחיר לצרכן והכנסות המדינה

4.1. שינוי בדפוסי הצריכה: מעבר מצריכת סיגריות לצריכת טבק לגלגול

פערי המיסוי בין סיגריות לבין טבק לגלגול הוא גורם משמעותי המעודד שינוי בדפוסי הצריכה ולגידול חד בצריכת טבק לגלגול (ראו לוח 5 לעיל). בדוח שר הבריאות ומדוחות ארגון הבריאות העולמי³³ עולה כי עיוות המס הקיים בין סיגריות לבין טבק לגלגול, גורם לשינוי העדפות של מעשנים ומעבר מרכישת חפיסות סיגריות לצריכת טבק לגלגול עצמי, במקום לשקול אפשרות גמילה מעישון או צמצום העישון. **מצב זה גורם לפגיעה קשה ביעילותה של מדיניות המיסוי ככלי יעיל ומוכח לצמצום העישון וזיקיו ולמניעת התחלת עישון בקרב צעירים וכן לאובדן הכנסות מצטבר של למעלה ממיליארד ש"ח לקופת המדינה בשנים האחרונות.** בהקשר זה, בהצעת המחליטים של תכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 הוצע לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס הקניה על טובין, התשע"ב-2012, **על מנת לקבוע שיעור מס קניה של 800 ש"ח לק"ג טבק.**³⁴ עם זאת, מס הקניה עלה ל-450 ש"ח לק"ג טבק, וזאת, לפי מכתבו של סגן שר האוצר, על מנת להימנע מזעזועים קיצוניים במשק ולבצע עליה במס (אם תחול) באופן הדרגתי.³⁵

ההערכות של אובדן הכנסות המדינה בשל הפרשי המס בין טבק לגלגול מול סיגריות וגם בשל הברחות של סיגריות מחו"ל (לשם התחמקות מתשלום מס מקומי גבוה), כפי שמצוין בדוח משרד הבריאות, עמדו על כ-130 מיליון ש"ח ב-2013, 250 מיליון ש"ח ב-2014 ומעל ל-300 מיליון ש"ח בשנים שלאחר מכן.³⁶

בהקשר זה, עוד צוין בדוח משרד הבריאות כי לאחר העלאת המיסוי על סיגריות וטבק ב-2013, היה צפי לעליה של כ-800 מיליון ש"ח בהכנסות המדינה מתוספת המיסוי אך בפועל ההכנסות עמדו על כ-740 מיליון ש"ח, הנובעים ככל הנראה מירידה כללית בשיעור המעשנים וכן ממעבר המעשנים לטבק לגלגול, אשר ממוסה בשיעור נמוך באופן משמעותי לעומת סיגריות.³⁷ כמו כן, מהודעה לעיתונות של משרד האוצר, חלה ירידה בהכנסות המדינה בפלח של רכיב מיסי קניה יבוא ביוני 2017 לעומת יוני 2016, אשר מוסברת בשל ירידה ביבוא תזקיקי דלק ובשל המעבר ליבוא טבק לגלגול על חשבון הסיגריות העתירות מיסים.³⁸ לפי משרד האוצר, ביוני 2017 הכנסות ממס קנייה מיבוא עמדו על כ-1.282 מיליארדי ש"ח, לעומת כ-1.564 מיליארדי ש"ח ביוני 2016, ירידה בשיעור נומינלי של כ-18%. בניכוי ביטול מס קנייה על טלפונים סלולאריים והירידה ביבוא כלי-רכב, נותרה ירידה של כ-5% בגביית מס קנייה מיבוא המוסברת בגין מעבר מיבוא סיגריות ליבוא טבק לגלגול (בשל פער המיסוי) ובגין ירידה ביבוא תזקיקי דלק. ירידה זו נאמדת בכ-75 מיליון ש"ח בחודש יוני, או בכ-900 מיליון ש"ח בקצב שנתי.

4.2. אומדן השפעת העלאת המס הקצוב על טבק לגלגול על המחיר לצרכן

בלוח 7 להלן מוצג אומדן של סימולציית העלאת המס הקצוב על טבק לגלגול לפי חפיסות במשקל של 30, 40 ו-50 גרם. נכון לינואר 2017, המס הקצוב על טבק לגלגול הינו כאמור 425.7 ש"ח לק"ג. תוספת העלייה במס קצוב תגרור גם עלייה במע"מ, ועל-כן הסכום של תוספת העלייה במס הקצוב החדש ובמע"מ מהווה את התוספת הכוללת למחיר החפיסה (בהנחה שהקמעונאים שומרים על אותה רמת מרווח קמעונאי לחפיסה).

³³ World Health Organization, [Technical Manual on Tobacco Tax Administration](#), 2011.

³⁴ משרד האוצר, [התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 - פרק מיסים](#), עמוד 236; משרד הבריאות, [דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016](#), עמוד 112, מאי 2017.

³⁵ סגן שר האוצר, מכתב לחה"כ יהודה גליק, הנדון: שאילתה רגילה מס' 814 בעניין מס על טבק לגלגול, 27 במרץ 2017.

³⁶ משרד הבריאות, [דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016](#), עמוד 135, מאי 2017.

³⁷ משרד הבריאות, [דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016](#), עמוד 112, מאי 2017.

³⁸ משרד האוצר, [הודעה לעיתונות - ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממיסים יוני 2017](#), 9 ביולי 2017.

לוח 7 – סימולציית העלאת המס הקצוב והמחיר של טבק לפי חפיסות במשקלים של 30, 40 ו-50 גרם (בש"ח)³⁹

מס אפשרי							נוכחי	מס קצוב (בש"ח לק"ג)
1,250	1,000	900	800	700	600	500	452.7	
37.5	30.0	27.0	24.0	21.0	18.0	15.0	13.6	מס קצוב לחפיסה - 30 גרם
23.9	16.4	13.4	10.4	7.4	4.4	1.4	-	תוספת עלייה במס קצוב
28.0	19.2	15.7	12.2	8.7	5.2	1.7	-	תוספת עלייה במחיר
50.0	40.0	36.0	32.0	28.0	24.0	20.0	18.1	מס קצוב לחפיסה - 40 גרם
31.9	21.9	17.9	13.9	9.9	5.9	1.9	-	תוספת עלייה במס קצוב
37.3	25.6	20.9	16.3	11.6	6.9	2.2	-	תוספת עלייה במחיר
62.5	50.0	45.0	40.0	35.0	30.0	25.0	22.6	מס קצוב לחפיסה - 50 גרם
39.9	27.4	22.4	17.4	12.4	7.4	2.4	-	תוספת עלייה במס קצוב
46.6	32.0	26.2	20.3	14.5	8.6	2.8	-	תוספת עלייה במחיר

מהניתוח בלוח עולה כי ניתן לווסת את המחיר הרצוי החדש של חפיסת טבק לגלגול כפונקציה של שינוי במס הקצוב. כך למשל, הטלת מס חדש של 800 ש"ח על טבק לגלגול, תעלה את מחיר חפיסה השוקלת 30 גרם בכ-12.2 ש"ח: 10.4 ש"ח מתוכם בשל העלייה במס הקצוב וכ-1.8 ש"ח בשל תוספת המע"מ למחיר החדש לצרכן. כך למשל, אם על טבק מרלבורו גולד שמשקלו 30 גרם ונמכר כיום בכ-38.5 ש"ח⁴⁰, תחול תוספת מחיר של כ-12.2 ש"ח, הוא יימכר בכ-50.7 ש"ח, שהם תוספת של כ-31.7% על המחיר הנוכחי.

יש לציין כי למרות שהמפיצים מפרסמים לקמעונאים מחירים מומלצים לצרכן לכל מותג, המלצות אלו אינן מחייבות את הקמעונאים, אשר רשאים למכור אותם במחיר אותו הם מוצאים לנכון. נציין כי למרות שהקמעונאי רוכש את הסיגריות מהמפיץ במחיר שכולל מע"מ, הוא מזדכה על החלק היחסי של המע"מ ששילם למפיץ (מע"מ תשומות) מהמע"מ הגבוה יותר לפי המחיר לצרכן (מע"מ עסקאות), כך שהרווח הסופי לקמעונאי מושפע באופן חלקי משיעור המע"מ, אשר מועמס ברובו בסוף תהליך על הצרכן (כתלות בגמישות הביקוש).⁴¹

לוח 8 להלן מציג אומדן להעלאת המס הקצוב המוטל כיום על טבק לגלגול, כך שיושווה לסך המס הקצוב והמס לפי ערך שמוטל כיום על קופסת סיגריות, העומד בממוצע על כ-19.3 ש"ח לקופסת סיגריות. בסיס החישוב נעשה לפי מספר הסיגריות שניתן להכין מחפיסת טבק, כאשר משקל הטבק בסיגריה בודדה עומד על כ-0.7 גרם.⁴²

לוח 8 – אומדן השוואת מס קצוב של טבק לגלגול למס על הסיגריות⁴³

מס קצוב	50 גרם	40 גרם	30 גרם	משקל חפיסת טבק לגלגול (בגרם)
מס קצוב כיום (בש"ח לחפיסה) (1)	22.6	18.1	13.6	
מספר סיגריות שניתן להכין מטבק (בניצול של 100%)	71.4	57.1	42.9	

³⁹ עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מס נוכחי: רשות המיסים, [תעריף המכס ומס קנייה](#), כניסה בתאריך: 2 ביולי 2017.

⁴⁰ ממוצע מחיר של ארבע חנויות קמעונאיות.

⁴¹ אם למשל הקמעונאי רוכש קופסת סיגריות של ווינסטון ב-23.92 ש"ח ללא מע"מ, והצרכן רוכש את הקופסה במחיר לדוגמה של 30 ש"ח כולל מע"מ (מחיר ללא מע"מ של 25.64 ש"ח), אז הקמעונאי ירוויח במקרה זה 1.72 ש"ח, שהם ההפרש בין 23.92 ל-25.64.

⁴² נשקל הטבק של מספר מותגי סיגריות, התוצאות הינן כ-0.7 גרם בכלן.

⁴³ עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

משקל חפיסת טבק לגלגול (בגרם)	30 גרם	40 גרם	50 גרם	מס קצוב
מס קצוב חדש לחפיסת טבק לגלגול (ש"ח לחפיסה) (2)	41.3	55.1	68.8	1,375 ש"ח לקילו
מחיר חדש לצרכן, לפי מס קצוב של 1,375 ש"ח לקילו	70.8	84.7	99.7	
תוספת מס קצוב כולל מע"מ (בש"ח לחפיסה) [(2-1)*1.17]	32.4	43.3	54.1	

מהניתוח בלוח עולה כי לפי אומדן השוואת המס הקצוב המוטל כיום על טבק לגלגול לזה המוטל על סיגריות (על בסיס משקל טבק), יש להעלות את המס לכ-1,375 ש"ח לק"ג.⁴⁴ כאמור, המס כיום עומד על כ-453 ש"ח לק"ג, קרי, עלייה בשיעור של כ-204% במס הקצוב, פי 3 לערך מהמס כיום.

החלת מס של כ-1,375 ש"ח לק"ג טבק, משמעותה תוספת במחיר לצרכן של כ-32.4 ש"ח לחפיסת 30 גרם; כ-43.3 ש"ח לחפיסת 40 גרם; כ-54.1 ש"ח לחפיסת 50 גרם. המשמעות היא עלייה של פי 2 לערך מהמחיר כיום. בהקשר זה, בדוח מנהל הכנסות המדינה ל-2014 צוין כי הערך השקלי של מס הקניה על קופסת סיגריות הוא 19.3 ש"ח, לעומת כ-9.2 ש"ח לטבק לגלגול במונחים שווי ערך לקופסת סיגריות. מדברים אלו עולה כי בכדי להשוות את רמת המיסוי על טבק לגלגול לזו של סיגריות, יש להכפיל את המיסוי על טבק לגלגול.⁴⁵

במכתב תשובת סגן שר האוצר על שאילתה שנשלחה לחה"כ יהודה גליק במרס 2017, צוין כי השוואת מס של טבק לגלגול למס על הסיגריות אמורה להוביל למס קצוב של כ-1,250 ש"ח לק"ג.⁴⁶ עם זאת, במכתב נוסף ממאי 2017 ציין סגן השר כי האוצר אינו מתכוון להעלות את המיסים בשום תחום משום שמדיניות משרד האוצר היא הפחתת נטל המס והגדלת ההכנסה הפנויה ככל שניתן.⁴⁷ בהקשר זה, בדוח רשות המיסים הסוקר את ההכנסות מענף הרכב, צוין כי המטרה המרכזית של הטלת מס קניה היא להפנים את העלויות החיצוניות הנגרמות לציבור במהלך צריכת או יצור המוצר. כך, צוין לפי הדוח שבאופן דומה לכלי-רכב, מוטל גם מס קניה על דלק, סיגריות ועוד. בבחינת מיסוי כלי-רכב, עולה לפי הדוח שמס הקניה המרבי לכלי-רכב מנועי עד 3.5 טון עומד על 83%, ועל מס זה קיימת הפחתה בהתאם לדרגת הזיהום שנעה מ-1 עד 15 (1 הוא הציון הטוב ביותר).⁴⁸ קרי, ככל שדרגת הזיהום נמוכה יותר, הזיכוי ממס גבוה יותר והמס המשולם על כלי-הרכב נמוך יותר. נוסחה זו משתנה מעת לעת, כאשר החל מינואר 2017 שונתה שוב הנוסחה כך שאותם דגמים חדשים שנמכרו החל מ-2017 מסווגים לדרגת זיהום גבוהה יותר לעומת דגמים זהים ב-2016, וכפועל יוצא, תשלום המס עליהם ב-2017 גבוה יותר. כלומר, בפועל לעיתים משרד האוצר מעלה מיסים למרות מדיניותו המוצהרת להפחתת נטל המס.

4.3. אומדן השפעת העלאת מס קצוב על טבק לגלגול על ירידה בצריכה ועל הכנסות המדינה

התוספת הצפויה להכנסות המדינה תלויה בשני גורמים עיקריים: מס קצוב חדש על הטבק; שינוי בצריכה. **מס קצוב חדש על הטבק:** מנתוני לוח 8 לעיל עולה כי לפי האומדן, השוואת מיסוי על טבק לגלגול למיסוי על סיגריות תוביל להעלאת המס הקצוב על טבק לגלגול לכ-1,375 ש"ח לק"ג. כמו כן, כאמור, במסגרת אישור התקציב לשנים 2013-2014 הייתה כוונה להעלות את המס הקצוב מכ-290 ש"ח לק"ג לכ-800 ק"ג לק"ג, אך לבסוף חלה העלייה העדכנית למס קצוב של כ-450 ש"ח לק"ג (לאחר עדכונים כ-452.7 ש"ח לק"ג).

⁴⁴ מס קצוב על טבק לגלגול שיביא לשוויון מס לעומת סיגריות היו 41.3 ש"ח לחפיסה של 30 גרם או כ-1.375 ש"ח לגרם או כ-1,375 ש"ח לק"ג טבק.

⁴⁵ משרד האוצר, [דוח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2013-2014](#), פרק יב – מס קניה, כניסה בתאריך: 2 ביולי 2017.

⁴⁶ סגן שר האוצר, מכתב לחה"כ יהודה גליק, הנדון: שאילתה רגילה מס' 814 בעניין מס על טבק לגלגול, 27 במרץ 2017.

⁴⁷ סגן שר האוצר, מכתב לחה"כ יהודה גליק, הנדון: שאילתה ישירה מס' 2078 בעניין השוואת המס על טבק לגלגול למס על סיגריות, 16 במאי 2017.

⁴⁸ רשות המיסים, [מיסוי ותנאים נבחרים על ענף הרכב בישראל](#), כניסה בתאריך 20 ביוני 2017.

שינוי בצריכה: לפי אשכול ה-TFI⁴⁹ של ארגון הבריאות העולמי, כלל האצבע הוא כי עלייה במחיר של 10% במחיר חפיסת סיגריות צפויה להקטין את הביקוש בכ-4% במדינות בעלות תוצר לנפש גבוה יחסית (כמו ישראל) או כ-5% במדינות בעלות תוצר לנפש נמוך יחסית.⁵⁰

לוח 9 להלן מצגי את עיקרי השינויים במס קנייה על סיגריות בשנים האחרונות.

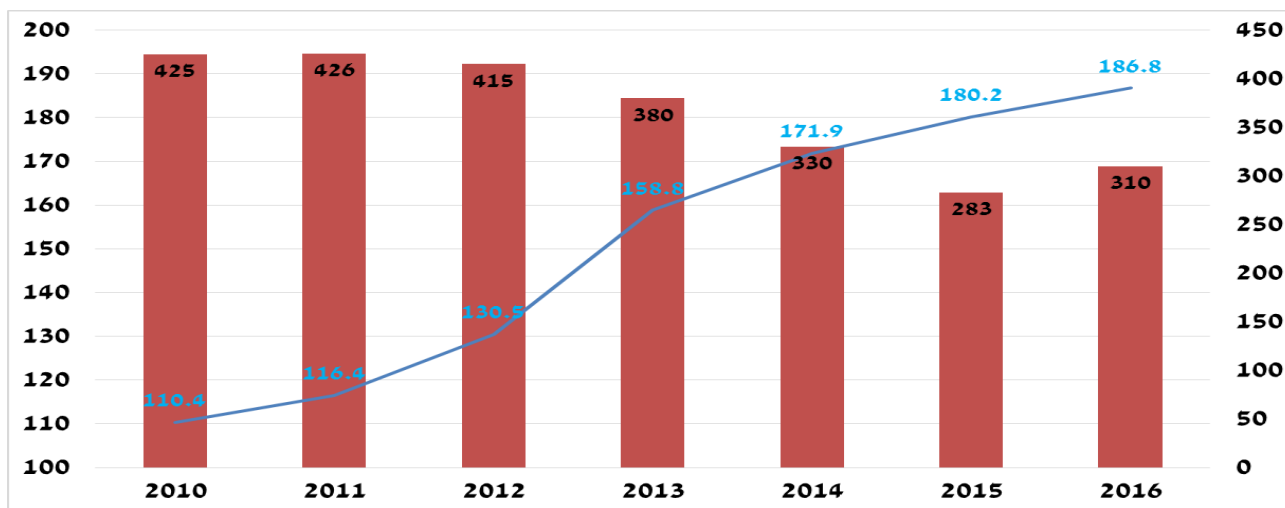
לוח 9 – עיקרי השינויים במס הקניה על סיגריות (בש"ח לקופסה)⁵¹

תאריך שינוי	מס ערך (ב-%)	מס קצוב	מס מינימום
יוני 2009	225.7%	4.1	8.0
ספטמבר 2011	260.6%	4.3	9.5
יולי 2012	278.6%	5.5	12.0
מאי 2013	270.0%	7.8	15.0
היום	270.0%	7.9	15.1
שינוי	44.3 נק' אחוז	93.5%	88.8%

מנתוני הלוח עולה כי מיוני 2009 ועד היום: מס הערך עלה ב-44.3 נקודות האחוז; המס הקצוב עלה בכ-93.5%; מיסוי מינימום לקופסה עומד כיום על כ-15.1 ש"ח, עלייה של 88.8% החל מיוני 2009. כמו כן, עליית המס האחרונה נעשתה במאי 2013 (המיסוי כיום הוא עדכון מס שקלי לפי הקיים). באופן טבעי, העלאות המס מעלות בתורן את מחירי הסיגריות אשר תורמות להפחתת הצריכה.

תרשים 7 להלן מציג את ואת מדד המחירים של סיגריות וטבק ואת כמויות הצריכה של חפיסות סיגריות בשנים 2009-2016. יש לציין כי המדד מציג את העלויות במחירי שני המוצרים, אך רוב הצריכה היא של סיגריות ולכן המדד מבטא בעיקר את עליית מחירי הסיגריות בשנים האחרונות.

תרשים 7 - מדד מחירי סיגריות וטבק וכמות צריכה של קופסאות סיגריות (2009=100, קופסאות: במיליונים)⁵²



⁴⁹ TFI: Tobacco Free Initiative (היוזמה למניעת עישון).

⁵⁰ World Health Organization, Tobacco Free Initiative (TFI), [Taxation](#), accessed: 18th June 2017.

⁵¹ רשות המיסים, [תעריף המכס ומס קנייה](#), כניסה בתאריך: 2 ביולי 2017.

⁵² [מדד סיגריות וטבק](#): הלמ"ס, [מאגר המחירים ומדדי המחירים של ישראל](#), מדד סיגריות וטבק (2009 = 100). [כמויות](#): [דוח שר הבריאות על העישון בישראל](#), שנים שונות.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2009-2016 עלה מחיר מדד הסיגריות והטבק בכ-86.8%. ניתן לראות קפיצה במדד המחירים בשנת 2013, הנובעת גם בעקבות עליית המס הקצוב בחודש מאי 2013 (ראו לוח 9). צריכת קופסאות הסיגריות ירדה באופן עקבי מכ-425 מיליון משנים 2010-2011 **לשפל של כ-283 מיליון בשנת 2015** ואז חלה עלייה לכ-310 מיליון בשנת 2016. ייתכן שהעלייה בצריכת הסיגריות ב-2016 נובעת משחיקת השפעת מס הקניה על הסיגריות, שכן העלייה המשמעותית האחרונה במס חלה כאמור במאי 2013. כמו כן, יתכן והעלייה בשכר הריאלי הממוצע לשכיר במשק של כ-7.3% מתחילת 2015 ועד סוף אפריל 2017, גם תרמה לעלייה בצריכה.⁵³

בלוח 10 להלן מוצגות מספר אפשרויות של מס קצוב חדש על הטבק לגלגול והתוספת בהכנסות המדינה כתוצאה מהן, לפני ואחרי ההנחה של הירידה בצריכה שמוצגת בלוח בהתאם לכל מס חדש. הנתונים הנוכחיים ללוח מבוססים על מחיר ממוצע לצרכן של טבק לגלגול שמשקלו 40 גרם. כמו כן, ההכנסות ממס הקניה על טבק לגלגול ב-2016 הסתכמו בכ-310 מיליון ש"ח.

לוח 10 – אומדן תוספת הכנסות בשל העלאת המס הקצוב על הטבק לגלגול (במיליוני ש"ח)⁵⁴

מס קצוב אפשרי					נוכחי	מס קצוב (ש"ח לק"ג)
1,375	1,250	1,000	900	800	452.7	
85.1	79.2	67.5	62.9	58.2	41.9	מחיר ממוצע לצרכן (בש"ח, 40 גרם)
43.2 (103%)	37.3 (89%)	25.6 (61%)	21.0 (50%)	16.3 (39%)	-	תוספת עליית מחיר בש"ח לחפיסה (ב-%)
941.9	856.2	685.0	616.5	548.0	310	הכנסות ממס הקניה
631.9	546.2	375.0	306.5	238.0		תוספת הכנסות ממס קניה
41.2%	35.6%	24.4%	20.0%	15.6%	-	הירידה בצריכה ב-%
553.4	551.3	517.6	493.5	462.7	-	הכנסות לאחר ירידה בצריכה
243.4	241.3	207.6	183.5	152.7		תוספת הכנסות לאחר ירידה בצריכה

מהניתוח בלוח עולה כי האומדן של תוספת ההכנסות עומד על כ-238 מיליון ש"ח עד לכ-632 מיליון ש"ח, בהתאם למסי הקניה הקצובים החדשים המוצעים בלוח, בהינתן שלא יחול שינוי בצריכה. לפי כלל האצבע של ארגון הבריאות העולמי שעלייה במחיר של 10% במחיר חפיסת סיגריות צפויה להקטין את הביקוש בכ-4%, ועל-כן ההעלאה של מס הקניה צפויה להפחית את הצריכה של טבק לגלגול בכ-15.6% עד כ-41.2%. האומדן של תוספת ההכנסות, בהינתן הירידה בצריכה, עומד על כ-153 מיליון ש"ח עד כ-243 מיליון ש"ח, בהתאם למסי הקניה המצוינים בלוח. יש לציין כי ניתוח הירידה המוערכת בצריכת טבק לגלגול בגין העלאה אפשרית של המס הקצוב, אינה לוקחת בחשבון את הגידול הטבעי שקיים בצריכת טבק לגלגול בשנים האחרונות.

ניתוח זה יכול לשמש גם כאומדן של אובדן ההכנסות ממיסוי בשל הפערים בין מס הקניה על סיגריות לעומת טבק לגלגול. לוח 11 להלן מציג את האומדן של אובדן ההכנסות בשל פערי המיסוי בשנים 2012-2016, תחת אותם הנחות של ירידה בצריכה לכל רמת מס קצוב חדש כמופיע בלוח 10.

⁵³ בנק ישראל, סטטיסטיקה, [מדד שכר ריאלי חודשי ממוצע למשרת שכיר - סה"כ](#), כניסה בתאריך: 9 ביולי 2017.

⁵⁴ האומדן מתבסס על ממוצע המחירים של 3 מותגי הטבק לגלגול: גולדן ווירגיניה של גלברנדס (50 גרם); מרלבורו גולד של פיליפ מוריס (30 גרם); באלי שאג של דובק (40 גרם). עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

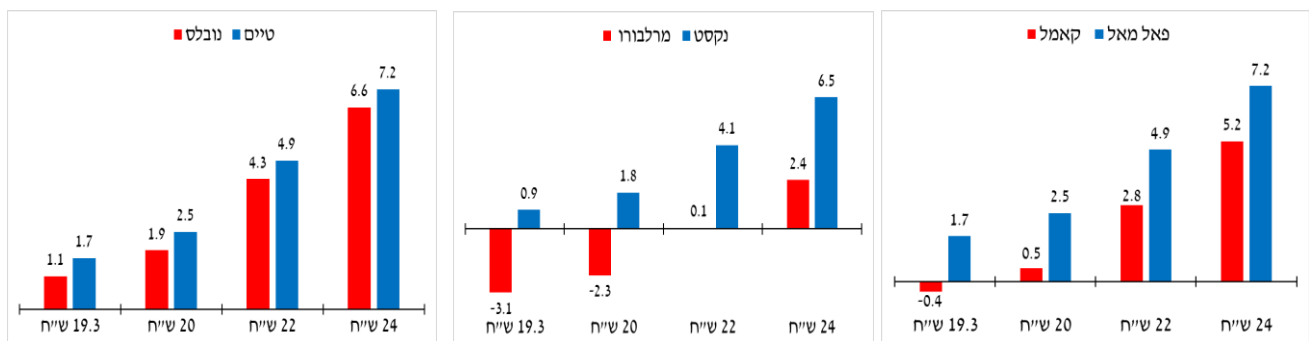
שנה	מס קצוב אפשרי בש"ח לק"ג					נוכחי
	1,375	1,250	1,000	900	800	452.7
2012	30	30	28	27	25	7
2013	168	167	157	150	140	37
2014	275	274	257	245	230	60
2015	488	486	456	435	408	106
2016	553	551	518	493	463	121
אובדן הכנסות מצטבר	1,515	1,509	1,416	1,350	1,266	

מהאומדן בלוח עולה כי אובדן ההכנסות המצטבר בשל פערי המיסוי בין סיגריות לטבק לגלגול בשנים 2012-2016 יכול לעמוד על כ-1.27 מיליארד ש"ח ועד כ-1.5 מיליארד ש"ח, בהתאם למסים הקצובים המוצעים לעיל. כאמור, אומדן זה מניח ירידה בצריכת טבק לגלגול, אך סביר להניח שבמידה ויושוו מיסי הקניה, חלק מהצרכנים יעברו (או יחזרו) לעישון סיגריות רגילות בעלות מס קניה גבוה מלכתחילה, ולכן בחינת סך מיסי הקניה מסיגריות ומטבק לגלגול יחדיו, יתכן שאומדן זה מוטה כלפי מטה וההפסדים גבוהים יותר. כאמור בסעיף 4.3, לפי דוח שר הבריאות מדובר באובדן הכנסות מצטבר של כמיליארד ש"ח.

4.4. אומדן שינוי שיטת המס על סיגריות למס קצוב בלבד

תרשים 8 להלן מציג את אומדן שינוי במחיר לצרכן, לו היה מוחל על סיגריות מס קצוב בלבד במקום מס קניה שמורכב ממס ערך ומס קצוב. לכל מפיץ מובאים 2 מותגים במחירים שונים, כאשר העמודות הכחולות מתייחסות למותג בעל המחיר הנמוך יותר מבין השניים. לכל מותג מוצג השינוי לו היה חל מס קצוב של: 19.3 ש"ח (האומדן של מס הקניה הממוצע כיום); 20 ש"ח; 22 ש"ח; 24 ש"ח.⁵⁶

תרשים 8 – אומדן שינוי במחיר לצרכן עם מס קצוב בלבד על סיגריות (בש"ח)⁵⁷



מהניתוח ניתן לראות שאם המיסים על סיגריות היו קצובים בלבד, הייתה חלה התכנסות מחירים: הסיגריות במחיר נמוך יחסית היו מתקרבות במחיריהן לסיגריות במחיר גבוה יחסית (ראו מחירים סיטונאיים בלוח 6). כך למשל, מס קבוע של 20 ש"ח למותג במחיר גבוה יחסית, כגון מרלבורו, היה מוביל להפחתת המחיר בכ-2.3 ש"ח, אך מעלה את מחיר מותג נקסט בכ-1.8 ש"ח. מותגי דובק הינם בעלי מחירים נמוכים יחסית בסולם המחירים, בעוד מותגי פיליפ מוריס וגולברנדס מציעים מנעד רחב יותר של מחירים, נמוכים וגבוהים. מכך נובע שלו היה חל מס קצוב בלבד, עליית המחירים לצרכן הייתה מתרחשת בעיקר בקרב המותגים של חברת דובק.

⁵⁵ נתוני הכנסות נוכחיים: משרד האוצר, **דוח מנהל הכנסות המדינה**, שנים שונות. עיבודי מרכז המחקר והמידע.

⁵⁶ מס הקניה בש"ח לחפיסת סיגריות הוא סכום מופשט אשר נגזר משני רכיבי מס הקניה: מס קצוב ומס ערך (ראו פירוט בסעיף 4).

⁵⁷ עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

4.5. אומדן הכנסות עקב שינוי שיטת המס על סיגריות למס קצוב

התקבול הממוצע עבור מס קניה לחפיסת סיגריות בודדה עמד כאמור על כ-19.3 ש"ח ב-2016. כך, מעבר לשיטת מס קניה שהינו קצוב בלבד, יכול להגדיל את הכנסות המדינה אילו מס הקניה יהיה גבוה יותר מ-19.3 ש"ח וההיפך. לוח 12 להלן מציג את אומדן ההכנסות מסיגריות עקב שינוי שיטת המס על סיגריות למס קצוב.

לוח 12 – אומדן הכנסות מסיגריות עקב שינוי שיטת המס על סיגריות למס קצוב בלבד (במיליארדי ש"ח)⁵⁸

מס קצוב (בש"ח לחפיסה)	הכנסות	הפרש הכנסות ממס קניה	הפרש הכנסות ממס קניה ומע"מ
19.3 (ב-2016)	6.03	-	-
20	6.26	+0.23	+0.27
22	6.89	+0.85	+1.00
24	7.51	+1.48	+1.73

מנתוני הלוח עולה כי מעבר לשיטת מס קצוב בלבד על הסיגריות יכולה להוסיף להכנסות המדינה, כפונקציה של רמת המס הקצוב שתיקבע. כך למשך, מס קצוב של 22 ש"ח לקופסת סיגריות (המייצגים מס קצוב של 1,100 ש"ח ל-1,000 סיגריות), צפוי להוסיף לקופת המדינה כ-1 מיליארד ש"ח בשנה כולל גביית המע"מ ובהנחת אי-שינוי בתמהיל וכמות הצריכה. כאמור, השפעה נוספת של המעבר למס קצוב מלבד השינוי בהכנסות, היא התכנסות מחירי המותגים השונים. כתוצאה מכך, שינוי למס קצוב בלבד צפוי לשנות את הביקושים למותגים השונים, באופן דומה לרפורמה שנעשה במיסוי האלכוהול – הצרכנים עברו לרכישת מותגי אלכוהול יקרים יותר בשל התכנסות המחירים שנגרמה משינוי שיטת מס הקניה למס קצוב בלבד לפי כמות הכוהל (כ-85 ש"ח לליטר כוהל).⁵⁹

5. עמדות חברות ההפצה

5.1. דובק⁶⁰

להלן עיקרי הדברים של דובק לסוגיות המיסוי המועלות במסמך:

שתי סוגיות המיסוי הנסקרות במסמך הן: מעבר למס קצוב על סיגריות והעלאת המס הקצוב הקיים על טבק לגלגול. שינויים כאלו, יהוו המשך של מדיניות מיסוי מפלה ממנה סובלת דובק במשך שנים. דובק הינה יצרנית הסיגריות היחידה בישראל ומעסיקה עובדים רבים (חלקם הניכר בגילאים מתקדמים) ומספקת תעסוקה לאלפי משפחות במסגרת גורמי השיווק שלה (סיטונאים ומוכרנים), רכישות ממפעלים יצרניים בישראל (הדפסות, דבקים ועוד) ושירותים נוספים (הסעות ניקיונות ועוד).

דובק מצויה בתחרות קשה מול הסיגריות המיובאות, המיוצרות על ידי תאגידי ענק המקצים תקציבי עתק לקידום מוצריהם. כך, במרוצת השנים נתח השוק של דובק הצטמצם בעשרות אחוזים, מכ-75% בשנת 1991 לכ-10% כיום. בהתאמה, מספר עובדי החברה פחת משמעותית במאות עובדים בעיקר בשל הגידול בהיקף המכירות של מותגים מתוצרת חוץ. הגורם הדומיננטי שהשפיע על הירידה הנ"ל היה המעבר מבסיס של מס קניה יחסי בלבד (מס אחוזי) לשילוב של מס קצוב ומס אחוזי תוך אפלייתה של דובק לעומת המותגים הזרים.

⁵⁸ עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁵⁹ להרחבה ראו: ויקטור פתאל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח השפעת שינוי שיטת המיסוי על דפוסי הצריכה בשוק משקאות האלכוהול](#), 21 בפברואר 2016.

⁶⁰ משרד עו"ד פרידמן, יונגר ושות' בשם דובק, [מכתב התייחסות לטיטת המסמך](#), דואר אלקטרוני, 13 ביולי 2017.

המס הקצוב אינו שוויוני שכן הוא פוגע קשות יותר במוצרים שמחירם נמוך. מאחר שמחירן של סיגריות מתוצרת הארץ בדרך כלל נמוך יותר מתוצרת חוץ, הרי שהעלאת המס הקצוב פוגעת באופן משמעותי יותר בסיגריות מתוצרת ישראל. כך, המס הקצוב גם צמוד למדד ולכן עלייה במדד מחריפה את קצב עליית המחיר, אשר מתורגם לרוב לפגיעה בצרכנים מהשכבות החלשות יותר שצורכים סיגריות שמחירם נמוך יותר. עד לפני כעשור המס הקצוב השקלי עמד על כ-1 ש"ח לחפיסה וכיום הוא עומד על כ-8 ש"ח לחפיסה.

5.2. גלוברנדס⁶¹

חברת גלוברנדס בישראל מייצגת שני תאגידי טבק בינלאומיים: BAT⁶² ו-JTI⁶³ וכך התקבלו עמדות שני התאגידים.

נושא הסחר הלא חוקי, לעמדתן, הוא עניין משותף וחשוב שיש לקחת בחשבון במדיניות המיסוי. כך, שתי ההצעות העיקריות הנבחנות במסמך הן: מעבר למס קצוב על סיגריות והעלאת המס הקצוב הקיים על טבק לגלגול. הצעות אלו צפויות להעלות את מחיר מוצרי הטבק בקצה התחתון של סולם המחירים עבור שתי קטגוריות המוצרים. לכן, בחיפוש אחר חלופות זולות יותר בקרב אלו הממשיכים לעשן, יגדל התמריץ לבחור במוצרי טבק שאינם ממוסים (מוצרים מוברחים או לא חוקיים). לטענתם, המוצרים הלא חוקיים מהווים כ-20% מכלל הסיגריות הנצרכות בישראל.

להלן עיקרי הדברים של גלוברנדס לסוגיות המיסוי המועלות במסמך:

לפי עמדת JTI ועמדת BAT לגבי מיסוי טבק לגלגול, מומלץ לשמור על פער במיסוי בין סיגריות לטבק לגלגול. לפי BAT חשוב שרמת המיסוי תישאר ברמתה הנוכחית ובכל מקרה אסור שתעלה על שני שלישים מהמיסוי על סיגריות. לפי JTI המיסוי על טבק לגלגול צריך להיות נמוך יותר ממס על סיגריות מהטעמים הבאים:

- טבק לגלגול הוא מוצר מוגמר למחצה ויש לבצע רכישות נפרדות של נייר לגלגול ולהשקיע זמן בהכנה ידנית.
- הטבק לגלגול נצרך בעיקר על ידי צרכנים רגישים למחיר.
- לא ניתן לצרוך במלואו את הטבק לגלגול בכל צורה של אריזה, מכיוון שחלק ממנו בדרך כלל נזרק משום שלא יכול לשמש לגלגול (גבעולים, פירורים וכדומה).
- טבק לגלגול משמש בתפקיד של "פונקציית חייץ" בין סיגריות לבין טבק לא חוקי. בכך הטבק משמש כדי להגן על הכנסות הממשלה ממיסוי הטבק, ולכן צריך להיוותר בעל שיעורי מס נמוכים יותר מהסיגריות המוכנות. כך למשל, ביוון, חלה ב-2012 לטענתם עליית מופרזת במיסוי על הטבק, אשר הובילה לעלייה משמעותית בסחר בלתי חוקי.

לפי עמדת JTI לגבי מיסוי סיגריות, מומלץ להמשיך ולהחיל עליות מס מתונות (אם נדרשות) וכן מבנה מס מאוזן היטב. העלאה הדרגתית של המס הקבוע כחלק מעלויות עתידיות, יסייע לקדם עוד יותר את האיזון המיטבי לקראת יחס של 50% - 50% בין המיסוי הקבוע ומיסוי הערך באחוזים (שכולל גם את ערך הבלו וגם את ערך

⁶¹ עמדת BAT: גדי נצר, מנכ"ל גלוברנדס, דואר אלקטרוני, 30 ביולי 2017; עמדת JTI: גדי נצר, מנכ"ל גלוברנדס, דואר אלקטרוני, 21 באוגוסט 2017.

⁶² BAT = British American Tobacco.

⁶³ JTI = Japan Tobacco International.

המע"מ). כיום, רכיב המס הקבוע על סיגריות עומד על כ-35% מכלל נטל המס כולל מע"מ במחיר ממוצע (ראו תרשים 3).

לטענתם, מבנה מס מאוזן מבטיח כיוונית כמות צריכתם מהתחרות נשארים ברמה המזערית תוך השגה אפקטיבית של יעדי הממשלה שהם בריאות הציבור ויצור הכנסות. כך למשל, גרמניה ושווייץ הן דוגמאות חיוביות למדיניות מס מתונה ומאוזנת שהשיגו הכנסות יציבות ויציבות שוק גבוהה.

לעומת זאת, לפי עמדת BAT: מכיוון שהמס על סיגריות כבר גבוה ממילא, אין צורך לשנות את מבנה המיסוי על סיגריות. שינוי של מבנה המיסוי לכיוון של מס קבוע גבוה יותר, יביא לכך שמוצרים זולים יהיו נגישים פחות ויובילו לסחר לא חוקי. כמו כן, מיסוי של 70% לפחות מהמחיר לצרכן לא כולל מע"מ, יאיץ עוד יותר את הסחר הלא חוקי, שמוערך בכ-1.4 מיליארד ש"ח ב-2016. לטענתם, אם לאחר תקציב 2017-2018 תרד רמת הסחר הבלתי חוקי באופן משמעותי, אזי ניתן לשקול שינוי במדיניות המיסים, וגם אז יש לבצע זאת בשלבים על מנת להימנע מעליה נוספת בסחר הלא חוקי.

לפי עמדות שתי החברות, מחירי הסיגריות הקמעונאיים בישראל הם כבר גבוהים למדי. כך למשל, על פי JTI, צרכן זקוק לכ-12% מהכנסתו הפנויה האישית היומית בכדי לקנות חפיסת סיגריות במחיר ממוצע. כמו כן, הסיגריות בישראל יקרות יותר מאשר באיחוד האירופי ומחירן עומד על כ-7.74 אירו ליחידה לעומת 4.66 אירו בממוצע באיחוד. כמו כן, ההכנסות מהבלו על מוצרי טבק כבר מספקות תרומה משמעותית להכנסות ממיסים: כ-6.3 מיליארד ש"ח בשנת 2016. העלאות הדרגתיות של שיעורי מס מאפשרות להבין את תגובות השוק למחירים גבוהים יותר משום ששיעורי מס גבוהים מידי עלולים לצמצם את ההכנסות. שינויים במערכת המיסוי עלול לגרום להפחתה בגביית המס ובכך לסכן את ההכנסות ממיסים בעתיד משום שגמישות הביקוש גם יכולה להיות גדולה מ-1 (עליית מחיר ב-1% תגרום לירידה בצריכה של יותר מ-1%).

5.3 פיליפ מוריס⁶⁴

בהתחשב בשתי סוגיות המיסוי הנבחנות במסמך, מעבר למס קצוב על סיגריות והעלאת המס הקצוב הקיים על טבק לגלגול, מדובר על עליית מחירים של המוצרים הזולים – טבק לגלגול וסיגריות זולות. לטענת החברה, לשלושת המפיצים יש נתחי שוק מאוזנים יחסית בפלח הסיגריות הזולות (כ-37% לפיליפ מוריס, כ-34% לגלובורנדס וכ-29% לדובק) ובפלח הטבק לגלגול (כ-42% לדובק, כ-30% לפיליפ מוריס וכ-27% לגלובורנדס), על-כן מדובר בפגיעה מאוזנת יחסית בין שלושת חברות ההפצה, אשר נגרמת מהעליות במחירים לצרכן.

פערי המיסוי וההבדלים במחיר בין סיגריות לבין תחליפי טבק (כמו טבק לגלגול) הופכים את מיסוי הסיגריות לפחות אפקטיבי: ככל שהפערים במחיר גדולים יותר, כך גדל התמריץ של הצרכנים לעבור לחלופות זולות יותר (down-trading). ישנו פער של 69% בין מיסוי סיגריות למיסוי טבק לגלגול כאשר הממוצע האירופאי הינו 48%. כלומר, ישנו עדין מקום להגדיל את המס על הטבק לגלגול ובכך לצמצם את הפער, והראייה לכך היא המעבר לטבק לגלגול שהתרחש בעיקר בשל עליות המס בשנים 2012-2013. לטענתם, הירידה הכוללת בצריכת טבק (סיגריות וטבק לגלגול) נמוכה יחסית לאורך השנים. האומדן של פיליפ מוריס ליבוא וייצור המקומי בשנת 2010 עמד על כ-415 מיליון קופסאות סיגריות ובשנת 2016 על כ-311 מיליון קופסאות סיגריות וכן טבק לגלגול ששווה ערך לכ-51 מיליון קופסאות, סך הכול כ-372 מיליון קופסאות סיגריות במונחים שווי ערך.

לגבי הסיגריות, אין להעלות את המיסוי עליהן משום שעליות מחיר שכאלו יעצימו את הבעיה עוד יותר על ידי כך שיהפכו את תחליפי הטבק לאטרקטיביים עוד יותר עבור הצרכנים ובכך יפחיתו את ההשפעה החיובית של עליית המס על בריאות הציבור ועל הכנסות המדינה כאחד. הכנסות המדינה יקטנו הן בשל מעבר לתחליפים זולים והן

⁶⁴ עומר גלזר, מנהל כספים פיליפ מוריס, דואר אלקטרוני, 3 בספטמבר 2017.

בשל פניה לסחר הבלתי חוקי. כמו כן, לטענת החברה, עולה כי בהשוואה בינלאומית של המיסים על סיגריות בנטרול המע"מ, עולה כי בישראל סך המיסים ללא מע"מ עומדים על כ-65%, לעומת ממוצע של כ-62% במדינות האיחוד האירופי.

לגבי מעבר למס קצוב על סיגריות, מהלך זה לא יביא לטענתם בהכרח לשינוי במחירים שכן הדבר תלוי בהחלטות התמחור של המפיצים שיכולים להחליט לספוג חלק מעלויות המס. במידה והמחירים אכן ישתנו הדבר יכול להוביל לטענתם לשינויים בצריכת מותגים מסוימים ולאוו דווקא לירידה בצריכת סיגריות.

באשר למדיניות התמחור והמיסוי על הטבק, ה-FCTC אימץ את סעיף 6 ב-COP6 בשנת 2014, "צעדי מחיר ומיסוי שנועדו להפחית את הביקוש לטבק", אשר קובע בבירור כי מס קבוע אחיד היא מערכת המס המתאימה ביותר להחיל על מוצרי טבק כפי שניתן לראות בציטוט שלהלן: "מס ספציפי אחיד קל ליישם ולנהל, כי רק הכמות, ולא הערך הכספי, של המוצר צריך להיות מוודא. מאחר שההכנסות ממסים מבוססות על כמויות ולא על מחירים, קל יותר לחזות את ההכנסות ממסים ספציפיים אחידים, יציבים יותר ופחות תלויים באסטרטגיות התמחור בתעשייה".

לטענת החברה, מעבר למס קצוב ככל הניתן בסיגריות והעלאת המס על טבק לגלגול לעומת הסיגריות, מומלץ מאוד על ידי ארגון הבריאות העולמי בצמצום העישון ומחזק את ההשפעה של המיסים לטובה על בריאות הציבור. מס הערך האחוזי נותן העדפה למוצרים זולים ומאפשר לצרכן לבחור באפשרויות זולות יותר של מוצרי טבק, ובכך יש פגיעה בכוונת המחוקק ומדיניות המיסים אינה אפקטיבית מספיק. בנוסף, גם הבנק העולמי ממליץ כי כצעד ראשון כל מוצרי הטבק ימוסו בשיעור עקבי ואחיד.