



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור וניתוח ההשפעה של שינוי שיטת המיסוי על דפוסי הצריכה בשוק משקאות האלכוהול

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ויקטור פתאל, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

י"ב באדר א' תשע"ו

21 בפברואר 2016

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

מסמך זה מוגש לבקשת חבר הכנסת יואב קיש, והוא עוסק בהשפעה של שינוי המיסוי על דפוסי הצריכה בשוק המשקאות האלכוהוליים. במסמך מתוארים השינוי במיסוי המשקאות האלכוהוליים וההכנסות ממס הקנייה ומהמכס עליהם, מוצגים נתונים על מחיריהם לפני השינוי ובמהלכו, ונערך ניתוח של השפעת השינוי במיסוי על דפוסי הצריכה של משקאות אלכוהוליים.

1. רקע

מס הקנייה הוא מס עקיף, המוטל מכוח חוק מס קנייה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952. את המס אפשר לחשב בשיטות שונות, למשל כשיעור מהמחיר הסיטוני או מהמחיר לצרכן, כסכום קצוב ליחידת מידה או כשילוב של שיעור ממחיר המוצר ומס קצוב. כיום המיסוי העקיף בישראל הוא בעיקר מס ערך מוסף, משום שרשימת המוצרים שמוטל עליהם מס קנייה ובלו הצטמצמה למוצרי 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), סיגריות ואלכוהול (בתחום הבריאות).

המס בשוק האלכוהול משתנה לפי קבוצות מוצרים:

יינות – מוטל מכס, אך לא מוטל מס קנייה.

בירות – מוטל מס קנייה, אך לא מוטל מכס (המכס בוטל מ-1 בינואר 2014).

משקאות משכרים כגון ויסקי, טקילה, וודקה, רום, ג'ין וכדומה – מוטל מס קנייה, אך לא מוטל מכס (המכס בוטל מ-1 בינואר 2014).

2. שיטת המיסוי של משקאות בשוק האלכוהול

2.1. יין

המיסוי על יינות מתבסס על מכס בלבד, ואין עליהם מס קנייה. המכס על יינות הוא אחוז מסוים ממחיר המוצר, בתוספת סכום קבוע לכל ליטר.² בדצמבר 2015 המכס על יינות היה 12% בתוספת 1.48 ש"ח לליטר, אך לא פחות מ-5.21 ש"ח לליטר.

יש לציין כי המכס שמוטל על יין נתזים ותירוש ענבים שונה במקצת.³

2.2. בירה

המיסוי על בירות היה מורכב בעבר ממכס וממס קנייה. מ-1 בינואר 2014 המכס בוטל, ומוטל עליהן רק מס קנייה, שהוא תשלום קבוע לכל ליטר. בשנת 2011 מס הקנייה של בירה היה כ-2.13 ש"ח לליטר;⁴ באמצע שנת 2012 הסכום הועלה ל-4.19 ש"ח לליטר, ובהמשך עודכן כמה פעמים בהתאם לעליית המדד, עד שב-8 בספטמבר 2015 הגיע לכ-4.33 ש"ח לליטר.

ב-9 בספטמבר 2015 מס הקנייה על בירה הופחת לכ-2.31 ש"ח לליטר.⁵

¹ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח לשנים 2013-2014, [פרק י"ב – מס קנייה](#), אוגוסט 2015.

² רשות המסים, [תעריף המכס](#), כניסה: 30 בנובמבר 2015.

³ המכס על יין נתזים מחושב לפי 12% אך לא פחות מ-3.74 ש"ח לליטר; המכס על תירוש ענבים מחושב לפי 12% בתוספת 1.25 ש"ח לליטר, אך לא פחות מ-2.61 ש"ח.

⁴ הסכום צמוד לעליית המדד.

⁵ רשות המסים, [תעריף המכס](#), כניסה: 9 בפברואר 2016.



2.3. משקאות משכרים

שיטת המיסוי של משקאות משכרים (ויסקי, טקילה, וודקה, רום, ג'ין וכו') הוחלפה בשנת 2010. עד אז היא התבססה על שלושה מרכיבים: אחוז הכוהל במשקה, המחיר הסיטוני ושער הדולר. שיטה זו הביאה לשיעורי מס שונים על משקאות משכרים, אשר יצרו כמה בעיות, ובהן מורכבות בגבייה וחיכוכים בין רשויות המס לעוסקים בענף, עידוד של תכנוני מס ורמות מיסוי נמוכה שהביאה למחירים נמוכים, שהיו עשויים להביא לצריכת אלכוהול מוגברת על-ידי צעירים.

מצב זה גרם לכך ששיעור המס שהוטל על משקאות משכרים זולים יחסית היה בין 45% ל-75% מערך המוצר, ואילו שיעור המס על משקאות יקרים יחסית היה כ-120% מערך המוצר. שיטת מיסוי זו השפיעה ישירות על מחירי המשקאות, ולמעשה עודדה יבוא, ייצור וצריכה של משקאות משכרים שמחיריהם נמוכים יחסית.⁶ יש לציין כי שיטת המיסוי בישראל עד שנת 2010 הייתה שונה מהשיטה הנהוגה במדינות מערביות רבות.

בתחילת שנת 2010 ועדת הכספים אישרה שינוי בשיטת המיסוי. מטרת השינוי הייתה הטלת מס קצוב המחושב על-פי יחידות נפח (ליטר) ולא על-פי שיעור הכוהל במשקה או גורם אחר. היתרונות של שיטת המס הקצוב הם פישוט של הליכי גביית המס וצמצום פערי המיסוי שעשויים להגביר את התחרות. עם אישור השינוי נקבעה תקופת הסתגלות של ארבע שנים, שבה יהיה מעבר הדרגתי מהשיטה הישנה לשיטת המס הקצוב, כדי לאפשר ליצרני האלכוהול המקומיים להיערך לשינוי.

היישום המלא של השיטה החדשה נקבע לינואר 2014, אך במסגרת אישור תקציב המדינה וחוק ההסדרים לשנים 2013-2014 הוחלט להקדים אותו ליולי 2013. בנוסף לכך הוחלט להעלות את מס הקנייה שיועד לסיום תקופת היישום המדורג, מכ-84 ש"ח לליטר כוהל לכ-105 ש"ח לליטר כוהל. כמו כן, המכס על משקאות משכרים בוטל מינואר 2014.

ב-9 בספטמבר 2015 הופחת מס הקנייה של משקאות משכרים וחזר לרמתו המקורית טרם ההעלאה האחרונה (יולי 2013) – כ-85 ש"ח (84 ש"ח בתוספת ההצמדה למדד). לוח 1 שלהלן מפרט את המיסוי לפי סוג המשקה בשוק האלכוהול בחודש דצמבר 2015.

לוח 1 – מיסוי משקאות בשוק האלכוהול (פברואר 2016)⁷

סוג המס	יינות	בירות	משקאות משכרים
מס קנייה	----	2.31 ש"ח לליטר	85 ש"ח לליטר כוהל
מכס	12% בתוספת 1.48 ש"ח לכל ליטר ⁸	----	----

לפי הנתונים בלוח, מס קנייה אינו מוטל על יינות, אך הוא מוטל על בירה – 2.31 ש"ח לכל ליטר משקה, ועל משקאות משכרים אחרים – 85 ש"ח לליטר כוהל. המכס מוטל על יינות בלבד ומחושב כאחוז מסוים ממחיר המוצר. המכס על יינות הוא כ-12% בתוספת 1.48 ש"ח לכל ליטר. יש לציין שאין מס קנייה על בירה המכילה עד 2% אלכוהול, וגם לא על בירה המכילה 2%-3.8% אלכוהול ומשווקת בבקבוק שמתאים לשימוש חוזר. על בירה המכילה יותר מ-3.8% אלכוהול מוטל מס של 2.31 ש"ח לליטר משקה. לפי ניתוח מינהל הכנסות המדינה, "עדיף

⁶ שירלי אביבי, המחלקה לתכנון וכלכלה, רשות המסים, שיחת טלפון, 1 בדצמבר 2015.

⁷ שם.

⁸ סכום המכס לא יפחת מ-5.21 ש"ח לליטר יין.



היה לאמץ שיטת מס אחידה ולהטיל את אותו סכום קצוב לליטר אלכוהול על כל סוגי המשקאות האלכוהוליים, אלא אם כן ניתן היה להוכיח שלמשקאות אלכוהוליים שונים השפעה שונה על בריאות הציבור.⁹

לוח 2 שלהלן מציג את ההכנסות ממס קנייה וממכס על משקאות אלכוהוליים, כולל בירה ויין.

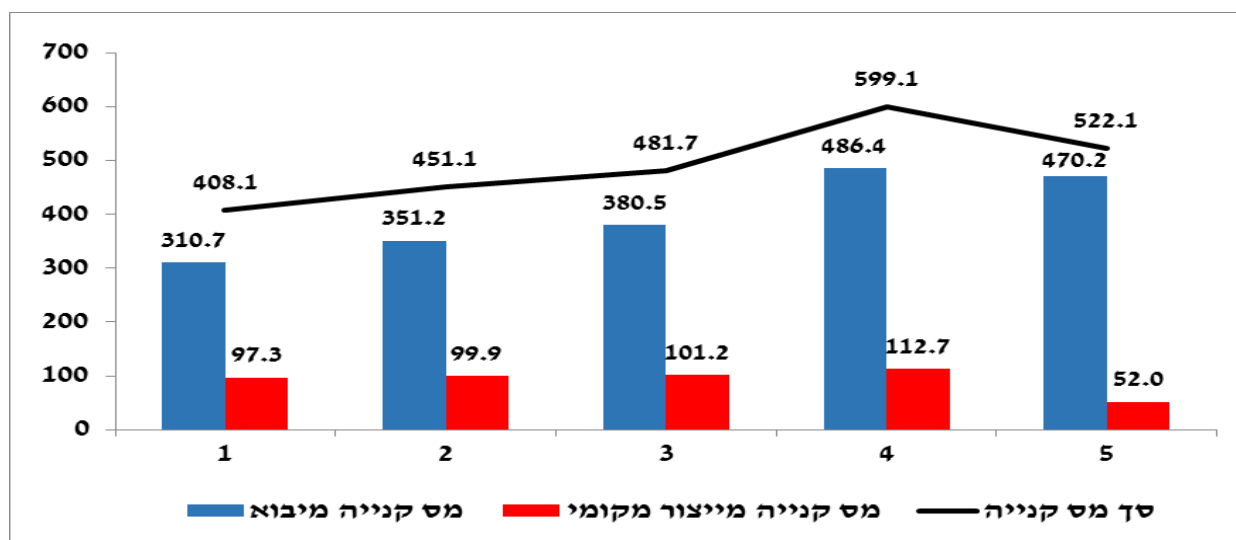
לוח 2 – הכנסות ממס קנייה וממכס על משקאות בשוק האלכוהול (במיליוני ש"ח שוטפים)¹⁰

סך הכול	מכס	מס קנייה			שנה	
		משקל הייצור המקומי	סך הכול	ייצור מקומי		
517	30	41.2%	486	200	286	2009
663	32	40.3%	631	254	377	2010
724	38	39.0%	687	268	419	2011
779	35	34.9%	744	260	484	2012
1,055	35	39.2%	1,020	400	620	2013
954	26	36.6%	928	340	588	2014

לפי הנתונים שבלוח, בשנת 2014 סך ההכנסות ממס קנייה וממכס על משקאות בשוק האלכוהול היה כ-954 מיליון ש"ח, ומשקל ההכנסות ממס הקנייה המוטל על הייצור המקומי מכלל ההכנסות ממס הקנייה המוטל על משקאות בשוק האלכוהול היה 36.6%. כמו כן, אפשר לראות שבשנים 2009-2014 משקל מס הקנייה מהייצור המקומי קטן מ-41.2% ל-36.6%. בנוסף לכך, בשנת 2014 ההכנסות ממכס על משקאות בשוק האלכוהול היו 26 מיליוני ש"ח – כ-4 מיליוני ש"ח פחות מאשר בשנת 2009; סך ההכנסות ממס קנייה וממכס בשנה זו היה 954 מיליוני ש"ח – כ-101 מיליוני ש"ח פחות מאשר בשנת 2013. ייתכן שירידה זו קשורה להעלאת מס הקנייה מעל לצפי המקורי (העלאת מס הקנייה ביולי 2013 ל-105 ש"ח, ולא ל-84 ש"ח כפי שתוכנן במקור).

תרשים 1 שלהלן מציג את ההכנסות ממס הקנייה על המשקאות המשכרים בשנים 2010-2014, ללא בירה ויין.

תרשים 1 – הכנסות ממס הקנייה על המשקאות המשכרים בשנים 2010-2014 (במיליוני ש"ח)¹¹



⁹ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח לשנים 2013-2014, פרק י"ב – מס קנייה, אוגוסט 2015.

¹⁰ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח לשנים 2013-2014, פרק י"ב – מס קנייה, אוגוסט 2015; אבי לבון, סגן הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר, דוא"ל, 30 בנובמבר 2015.

¹¹ שירלי אביבי, המחלקה לתכנון וכלכלה, רשות המסים, דוא"ל, 1 בדצמבר 2015.



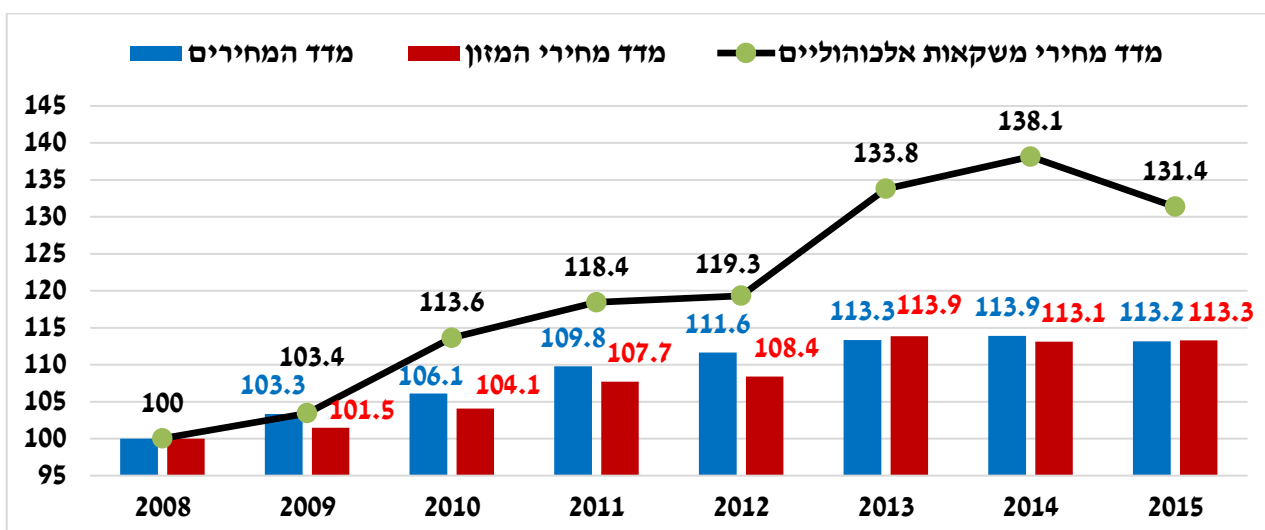
הנתונים בתרשים מראים כי בשנים 2010-2013 (התקופה שבה יושם בהדרגה השינוי בשיטת המיסוי) ההכנסות ממס הקנייה על משקאות משכרים מייצור מקומי ומיבוא גדלו. כמו כן אפשר לראות כי בשנת 2014, לאחר שמס הקנייה גדל באופן משמעותי מסכום היעד המקורי (105 ש"ח במקום 84 ש"ח), ההכנסות ממס קנייה על משקאות משכרים מייצור מקומי ומיבוא פחתו.

3. ניתוח ההשפעה של שינוי שיטת המיסוי של מוצרי אלכוהול

לפי רשות המסים, בשנים 2010-2014 היקף צריכת משקאות משכרים גדל, אולם לא באופן משמעותי. בשנת 2014 היקף צריכת משקאות משכרים מיבוא גדל בכ-3%, ואילו היקף צריכת משקאות משכרים מייצור מקומי קטן בכ-50%. יש לציין כי בשל ההקדמה של העלאת מס הקנייה ליולי 2013 והגדלת הסכום (כאמור, 105 ש"ח לליטר כוהל במקום 84 ש"ח), גדל גם התמריץ להתחמק מתשלום המס. ההתחמקות ממס מתרחשת בגלל הפער בין מס הקנייה על כוהל הראוי לשתיה לבין הפטור ממס קנייה שחל על כוהל מפוגל שאינו ראוי לשתיה ונועד לצורכי תעשייה. בעקבות זאת, ניסיונות להתחמק מתשלום מס באמצעות ייצור משקאות משכרים המבוססים על כוהל מפוגל הביאו לסיכון בריאותי ולפגיעה בתחרות בענף בשל ייצור משקאות זולים.¹²

תרשים 2 שלהלן מציג את השינוי במדד המחירים לצרכן, במדד מחירי המזון ובמדד מחירי המשקאות האלכוהוליים בשנים 2008-2015.

תרשים 2 – השינוי במדד המחירים לצרכן, מחירי המזון ומחירי משקאות אלכוהוליים בשנים 2008-2015¹³



לפי הנתונים בתרשים, בשנים 2008-2015 מדד המחירים לצרכן עלה ב-13.2%, מדד מחירי המזון עלה ב-13.3% ומדד מחירי המשקאות האלכוהוליים עלה ב-31.4%. בשנת 2010, עם המעבר למס קצוב, חלה עלייה של כ-9.8% נקודות אחוז במדד מחירי המשקאות האלכוהוליים ביחס לשנת 2009. עוד ניתן לראות כי בשנת 2013, שבה מס הקנייה הועלה באופן משמעותי (105 ש"ח במקום 84 ש"ח) נשאר ותקופת המעבר התקצרה (עד יולי 2013 במקום ינואר 2014), חלה עלייה של 14.5 נקודות אחוז ביחס לשנת 2012, ובחודשים יוני-יולי 2013 המדד עלה בחדות מ-128.2 ל-141.1. בשנת 2015 חלה ירידה של 6.7 נקודות אחוז ביחס לשנת 2014, והיא נובעת בעיקר מכך שב-5 בספטמבר 2015 מס הקנייה על משקאות משכרים הופחת לכ-85 ש"ח, וכתוצאה מכך בחודשים אוגוסט-אוקטובר

¹² שירלי אביבי, המחלקה לתכנון וכלכלה, רשות המסים, שיחת טלפון, 1 בדצמבר 2015.

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגר המחירים ומדדי המחירים של ישראל, כניסה: 21 בפברואר 2016.



2015 המדד ירד מ-132.3 באוגוסט ל-130.1 בספטמבר ול-128.5 באוקטובר. עם זאת, יש לציין כי שיעור המס הוא רק אחד מכלל הגורמים המשפיעים על מדד המחירים.

3.1. בחינת מכר כמותי לפי קבוצות מחיר

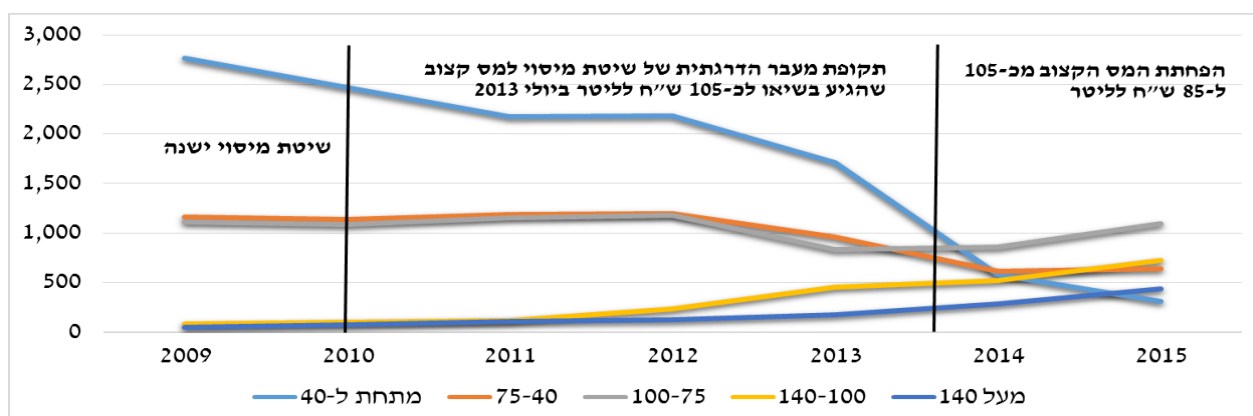
לפי התיאוריה הכלכלית, עלייה בשיעור המס על מוצר תביא לירידה בביקושים. כדי לבחון את ההשערה הזו, מרכז המחקר והמידע של הכנסת הזמין מחברת סטורנקסט ניתוח מיוחד של השפעת השינוי במיסוי על דפוסי הצריכה. לוח 3 שלהלן מציג את נתוני המכר של משקאות אלכוהוליים באלפי ליטרים, לפי קבוצות מחיר ממוצע לליטר משקה. הנתונים נאספו לפי ברקוד לזיהוי משקה ספציפי ואוגדו לקבוצות מחיר לפי מחירי שנת 2009. כך, אם משקה מסוג ערק היה שייך בשנת 2009 לקבוצת המחיר שמתחת ל-40 ש"ח, הוא ימשיך להשתייך לקבוצה זו גם אם מחירו עלה בשנים שלאחר מכן ליותר מ-40 ש"ח לליטר. כך ניתן לבחון לאורך זמן את המכר של משקאות זולים שהתייקרו ושל משקאות יקרים שהוזלו בעקבות רפורמת המיסוי. יש לציין כי הנתונים כוללים את רשתות השיווק, אך אינם כוללים את כל החנויות המתמחות, ולכן תיתכן הטחה כלפי מטה בסך מכר האלכוהול.¹⁴

לוח 3 – מכר כמותי לפי קבוצות מחיר (באלפי ליטרים)¹⁵

מחיר ממוצע לליטר	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	שינוי מצטבר
מתחת ל-40 ש"ח	2,763	2,470	2,171	2,182	1,708	580	310	-88.8%
40-75 ש"ח	1,163	1,137	1,185	1,192	957	611	637	-45.2%
75-100 ש"ח	1,111	1,085	1,150	1,179	830	858	1,098	-1.2%
100-140 ש"ח	82	99	116	235	450	523	721	776.1%
מעל 140 ש"ח	46	75	110	125	178	283	436	854.6%
סך הכול	5,164	4,865	4,731	4,913	4,123	2,855	3,202	-38.0%

לפי הנתונים בלוח, בשנים 2009-2015 חלו שינויים כמותיים חדים בקבוצות הצריכה הזולות והיקרות. צריכת המשקאות הזולים שנמכרו בפחות מ-40 ש"ח ירדה מכ-2 מיליון ו-763,000 ליטרים בשנת 2009 לכ-310,000 ליטרים בשנת 2015 – ירידה מצטברת של כ-88.8%. בתקופה זו חלה ירידה מצטברת של כ-45.2% בקבוצה של 40-75 ש"ח; צריכת המשקאות במחירים 100-140 ש"ח גדלה בכ-776.1%; הצריכה של המשקאות שעולים יותר מ-140 ש"ח גדלה בכ-854.6%. תרשים 3 שלהלן מציג את המכר הכמותי לפי קבוצות המחיר הנדונות.

תרשים 3 – מכר כמותי לפי קבוצות מחיר (באלפי ליטרים)



¹⁴ מחברת סטורנקסט נמסר כי אומנם חלה התרחבות בשוק חנויות האלכוהול המתמחות, אך עדיין לא נאספים נתונים על כל החנויות הללו ולכן קשה לדעת את היקפן. כמו כן, הבדיקה לא כללה פיצוציות, שמוכרות בין השאר משקאות אלכוהוליים.

¹⁵ נתוני חברת סטורנקסט (StoreNext), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

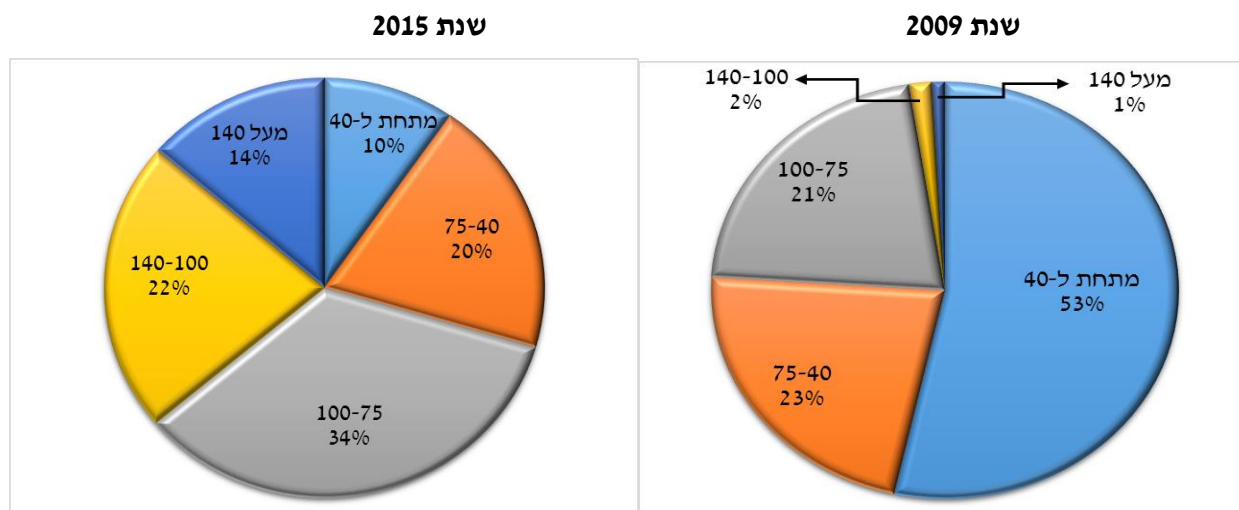


הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בתרשים אפשר לראות בבירור את הירידה שחלה בשנים 2010-2015 במכירת משקאות מקבוצות המחירים הנמוכים, ואת העלייה בקבוצות המחירים הגבוהים. הקווים השחורים מייצגים את תקופת השינוי ההדרגתי בשיטת המס, שעברה למיסוי לפי אחוז כוהל (עד יולי 2013, שבו נקבע המס על כ-105 ש"ח לליטר כוהל). בקבוצות המחיר 75-40 ש"ח ו-100-75 ש"ח חלה עלייה קלה בשנת 2015, וייתכן שהיא נובעת מהפחתת המיסוי בספטמבר 2015, אשר תבוא לידי ביטוי באופן מלא בשנת 2016.¹⁶ תרשים 4 שלהלן מציג את התפלגות המכר הכמותי לפי קבוצות המחיר הנדונות בשנים 2009 ו-2015. היתרון של הצגה מסוג זה הוא בכך שהיא אינה מושפעת מההטיה מטה של סך כמויות מכר המשקאות השונים, משום שהיא מציגה את החלק היחסי של כל קבוצת מחיר בסך כל המכר הקיים.

תרשים 4 – התפלגות מכר כמותי לפי קבוצות מחיר (בש"ח)¹⁷



מהתרשים עולה כי משקל המכר של קבוצת המשקאות במחיר שמתחת ל-40 ש"ח ירד מכ-53% בשנת 2009 לכ-10% בשנת 2015, ומשקל קבוצת המשקאות במחיר 75-40 ש"ח ירד מכ-23% לכ-20%. לעומתם, משקל קבוצת המשקאות במחיר 100-75 ש"ח עלה מכ-21% לכ-34%, משקל קבוצת המשקאות במחיר 140-100 עלה מכ-2% לכ-22% ומשקל קבוצת המשקאות שמחירים גבוה מ-140 ש"ח גדל מכ-1% לכ-14%. דהיינו, **משקלן הכולל של שתי קבוצות המחיר הנמוך יחסית ירד מכ-76% בשנת 2009 לכ-30% בשנת 2015, ומשקלן הכולל של שתי קבוצות המחיר הגבוה יחסית עלה מכ-3% לכ-36%**. כמו כן, אפשר לראות שבשנת 2015 שיעור המכר של שתי קבוצות המחיר הגבוה יחסית היה גדול משיעור המכר של שתי הקבוצות הזולות (36% לעומת 30%).

3.2. בחינת מכר כמותי לפי סוג משקה

לוח 4 שלהלן מציג את נתוני המכר של המשקאות האלכוהוליים ברשתות השיווק לפי סוג משקה. קבוצות המשקה שיש עליהן נתונים הן: ברנדי, וודקה, ויסקי, אניס (כולל ערק) ומשקאות אלכוהוליים אחרים. כאמור, הנתונים לא כוללים את החנויות המתמחות באלכוהול, ולכן אפשר לצפות להטיה מטה בסך מכר האלכוהול עקב התרחבות המכר בחנויות אלו.

¹⁶ חלק מהברקודים של משקאות ערק ואניס שונן, ולכן בשנים 2013-2014 עברו מקבוצת המשקאות של מתחת ל-40 ש"ח לקבוצות יקרות יותר, בעיקר לקבוצת 100-75 ש"ח. לכן, בנטרול השינויים בברקוד, העלייה בקבוצת 100-75 ש"ח אמורה להיות מתונה יותר.

¹⁷ נתוני חברת סטורנקסט (StoreNext), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

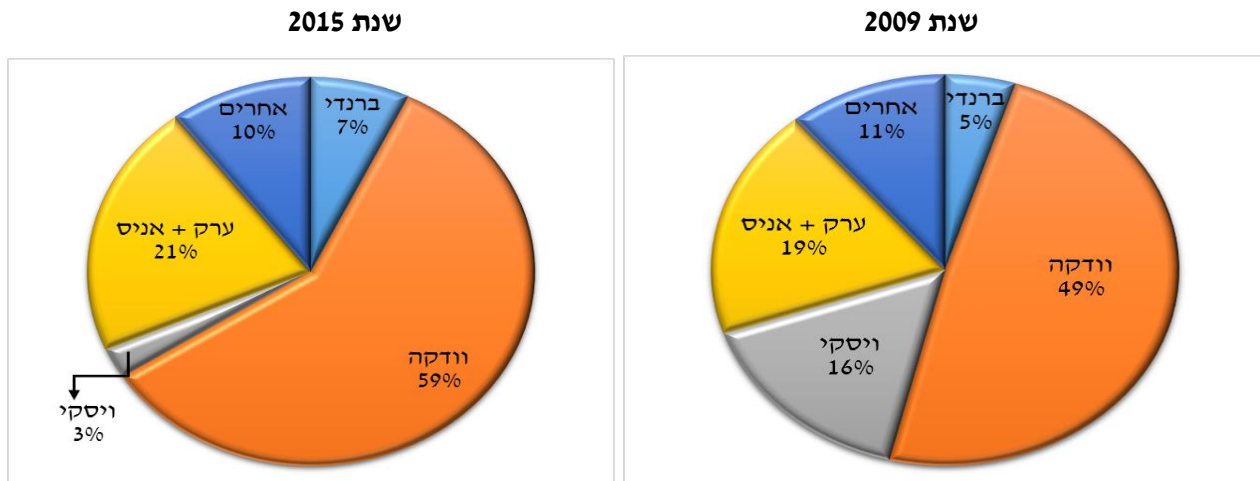


לוח 4 – מכר כמותי לפי סוג משקה (באלפי ליטרים)¹⁸

שינוי מצטבר	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	סוג משקה
-57.7%	156	133	195	256	275	299	369	ברנדי
-48.3%	1,568	1,480	2,136	2,619	2,615	2,794	3,035	וודקה
+287.3%	509	359	386	378	294	207	131	ויסקי
-43.7%	616	569	1,026	1,225	1,114	1,120	1,095	אניס (ערק)
-33.9%	353	313	380	435	433	445	534	משקאות אחרים
-38.0%	3,202	2,855	4,123	4,913	4,731	4,865	5,164	סך הכול

מהלוח עולה כי בשנים 2015-2009 הייתה ירידה בצריכת ברנדי (-57.7%), וודקה (-48.3%) ואניס (-43.7%) ומשקאות אחרים (-33.9%), ומכירות הוויסקי גדלו בכ-287.3%. תרשים 5 שלהלן מציג את התפלגות המכר הכמותי לפי סוג משקה בשנים 2009 ו-2015.

תרשים 5 – התפלגות מכר כמותי לפי סוג משקה¹⁹



לפי התרשים, משקל המכר של משקאות מסוג וודקה ירד מכ-59% לכ-49%, ולעומת זאת הייתה עלייה חדה במכירת משקאות מסוג וויסקי, מכ-3% לכ-16%. המכר של שאר סוגי המשקאות ירד במידת מה, אך נותר דומה יחסית למכר של שנים קודמות.

¹⁸ ש.ם.

¹⁹ נתוני חברת סטורנקסט (StoreNext), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

