

דר' מאיר אמיר ושות'
ייזום, תכנון, ניהול
וייעוץ כלכלי בע"מ

Dr. Meir Amir & Co.
Economic planning, management
& consulting Ltd

מיסוי מוצרי טבק ותחליפיהם בישראל - המיסוי על סיגריות בחפיסה וטבק לגלגול

מרץ 2018

תקציר מנהלים

רקע

כ- 1.27 מיליון ישראלים, 22.7% מקרב המבוגרים מעל גיל 18, מעשנים בקביעות מוצרי טבק בכמות המשתווה בממוצע לכ- 16 סיגריות ליום. כ-3/4 חפיסת סיגריות ליום. מחקרים מלמדים כי אחד מכל שני מעשנים עתיד למות בטרם עת וכי רוב המעשנים עתידים לחלות במחלה קשה כגון סרטן הריאות, ללקות אולי בהתקף לב או בשבץ מוחי ולהמיט סבל רב על עצמם ועל משפחתם. לייסורי המחלה יתווספו הוצאות רפואיות ואובדן כושר השתכרות.

למעלה מ-8,000 מעשנים מתים בישראל מדי שנה כתוצאה מהנזק שגרמו לעצמם, מתוכם כ-800 בני אדם מתים כתוצאה מהנזקים של עישון כפוי. הנזק הכלכלי המצרפי למשק כתוצאה מאובדן ימי עבודה, הוצאות רפואיות, תמותה בגין עישון כפוי ושריפות נאמד בכ- 12.8 מיליארד ₪ לשנה, כ- 1.2% מהתמ"ג.¹

חוות דעת כלכלית זו, שהוכנה לבקשת המיזם למיגור העישון, מתמקדת בסוגיית המיסוי של טבק לגלגול אל מול המיסוי על סיגריות בחפיסה. מטרתה לבחון את ההיגיון הפנימי בנוסחאות המיסוי הנהוגות בארץ, ולבדוק את השפעתן על הכלכלה הישראלית ועל מספר המעשנים וסוגי העישון. חוות הדעת מתבססת בעיקרה על שלושה פרסומים: דו"ח שר הבריאות לשנת 2017, דו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנת 2016 בתוספת נתונים מתוך דו"ח 2018 שטרם פורסמו וכמו כן דו"ח Euromonitor לשנת 2017.

סך שוק מוצרי הטבק ותחליפיהם בישראל נאמד ב- 11.6 מיליארד ₪ בשנת 2016.² להלן התפלגות שוק מוצרי הטבק ותחליפיהם לפי סוג מוצר הטבק, מספר ואחוז המעשנים מקרב האוכלוסייה מעל גיל 18.

טבלה תמ-1

מספר המעשנים בישראל לפי סוג מוצר הטבק (2016) ¹			
סוג מוצר הטבק	מספר המעשנים מעל גיל 18	מקרב האוכלוסייה מעל גיל 18	אחוז המעשנים לפי סוג מוצר הטבק
סיגריות בחפיסות	1,051,000	18.8%	83%
סיגריות - בטבק לגלגול	168,000	3.0%	13%
סך הכל סיגריות	1,219,000	21.8%	96%
מוצרי עישון, טבק וניקוטין אחרים ²	50,000	0.9%	4%
סך הכל מוצרי עישון, טבק וניקוטין	1,269,000	22.70%	100%

1. טבלה זו אינה כוללת התייחסות להיקפי העישון של מספר מוצרי עישון שונים על ידי אותו אדם.

2. כולל: טבק לנרגילות ומקטרות; סיגרים וסיגריות; סיגריות אלקטרוניות; טבק ללעיסה ומציצה וסיגריות ה-IQOS.

¹ אומדן זה איננו כולל את הנזק הנגרם למשק כתוצאה ממותם בטרם עת של 8,000 מעשנים.
² נתוני סקר Tobacco in Israel – Euromonitor International, יולי 2017.

מדיניות המיסוי על מוצרי טבק ותחליפיהם

שיטת המס הנהוגה בישראל עבור סיגריות בחפיסה הינה מס קצוב + מס אחוזי, ועבור טבק לגלגול נהוג מס קצוב בלבד.

במהלך 7 השנים האחרונות, עלה המחיר הממוצע של חפיסת סיגריות לצרכן, מ-17.4 ₪ בשנת 2009 ל-30.0 ₪ בשנת 2016. זוהי עליה של 72.4%, הנובעת משני גורמים: העלאת המיסוי והעלאת המחיר הסיטונאי לצרכן ע"י הספקים. ראשית, עלו שיעורי מס הקנייה - המס הקצוב עלה מ-3.9 ₪ לחפיסה ל-7.9 ₪ לחפיסה והמס האחוזי עלה מ-231.7% ל-270%. (העלאת המס האחרונה על ידי הממשלה ארעה בשנת 2013). שנית, היבואניות והיצרן המקומי העלו בשנים האחרונות, ברצף, שנה אחר שנה, את המחיר הסיטונאי. מדיניות המס על הטבק לגלגול נדונה לאחרונה בשנת 2012 והממשלה החליטה להעלות את המיסוי על טבק לגלגול מ-289 ₪ ל-800 ₪ לקילוגרם. התכנית הכלכלית של משרד האוצר לשנים 2013-2014 כללה העלאת מס הקנייה ל-800 ₪ לקילוגרם. לבסוף, הוחלט להעלות את המס בשתי פעימות. בשנת 2013 העולה המס ל-450 ₪ ומאז נותר על כנו למעט שינויי מדד מזעריים. כאמור, העלאת המס ל-800 ₪ לא בוצעה מעולם למרות שהממשלה החליטה עליה. אי השלמת הפעימה השנייה הותירה פער מיסוי בין הטבק לגלגול לבין הסיגריות בחפיסה.

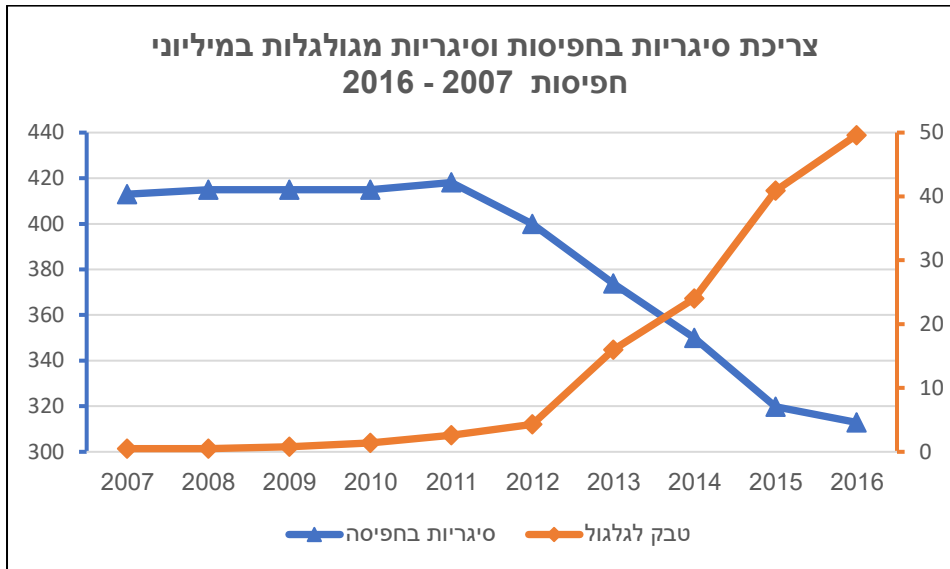
שינויים בהרגלי צריכת סיגריות בחפיסה וטבק לגלגול

במקביל לירידה של כ-24% בצריכת סיגריות בחפיסה בעשור האחרון, עלתה צריכת הטבק לגלגול בכ-9800% (קרי: כמות הטבק לגלגול שנמכרה בשנת 2016 הינה פי 99 מהכמות שנמכרה בשנת 2007). בשנת 2007 נרכש טבק לגלגול שווה ערך ל-חצי מיליון חפיסות ובשנת 2016 נרכש טבק לגלגול סיגריות שווה ערך לכ-50 מיליון חפיסות. ראו טבלה 2 ותרשים 1.

טבלה תמ-2

צריכה מצרפית של חפיסות סיגריות ושל טבק לגלגול במיליוני חפיסות (2016-2007)			
שנים	חפיסות סיגריות	טבק לגלגול (שווה ערך לחפיסות)	סך הכל
2007	413	0.5	414
2008	415	0.5	416
2009	415	0.8	416
2010	415	1.4	416
2011	418	2.6	421
2012	400	4.3	404
2013	374	16.0	390
2014	350	24.0	374
2015	320	40.9	361
2016	313	49.6	363
שיעור הירידה בכמות חפיסות הסיגריות		22.4%	
שיעור העלייה בכמות הטבק לגלגול		9820.0%	
שיעור הירידה המצרפי		12.2%	

תרשים תמ-1



הגידול בצריכת הטבק לגלגול הינו תוצאה של פער המיסוי בין סיגריות רגילות בחפיסה לבין המיסוי על טבק לגלגול. בשעה שמס הקנייה על חפיסת סיגריות רגילה עמד בשנת 2016 על 19.5 ₪ לחפיסה, מס הקנייה על טבק לגלגול באותה כמות טבק³ עמד על 6.3 ₪ בלבד. כתוצאה מכך, המחיר לצרכן של טבק לגלגול הינו כמחצית ממחירן של סיגריות בחפיסה ולכן, נרשמת הצטרפות מאסיבית של מעשנים צעירים לדרך עישון זו ובמקביל מתקיים מעבר של מעשנים ותיקים, שהיו אולי חדלים לעשן סיגריות בחפיסה עקב מחירן הגבוה, אך במקום זאת הם עוברים לאופציית העישון הזולה של טבק לגלגול העומדת לרשותם.

המלצות לתיקון עיוותי המס ומתווה פעולה

מדיניות המיסוי הנהוגה בישראל איננה עקבית ויוצרת פער מחירים בלתי סביר בין מוצרי הטבק השונים. מדיניות זו גורמת להגדלת מספר המעשנים במדינה. להלן רשימה מקוצרת של הצעדים ההכרחיים הנדרשים כדי שמדינת ישראל תצליח במאבקה למיגור העישון:

1. **השוואת נטל המס המוטל על טבק לגלגול לנטל המס המוטל על סיגריות בחפיסה על ידי העלאת מס הקנייה על טבק לגלגול ל- 1,276 ₪ לקילוגרם במקום 453 ₪ לקילוגרם כיום.** המשמעויות של השוואת המס המוטל על טבק לגלגול למס המוטל על סיגריות בחפיסה:
 - ירידה של כ-55,000 במספר המעשנים;
 - הפחתת הנזק הלאומי המצרפי השנתי מעישון (הוצאות בריאות, אובדן תוצר וכו') בסך של כ-610 מיליון ₪;
 - עליית ההכנסות למדינה ממס קנייה בכ-276 מיליון ₪ לשנה;

³ כמות הטבק בחפיסת סיגריות רגילה שבה 20 סיגריות עומדת במוצע על 14 גרם או 0.7 גרם לסיגריה בודדת.

2. העלאת מס הקנייה המוטל על סיגריות בחפיסה באמצעות השוואת המס בישראל למס המוטל על סיגריות בחפיסה בבריטניה, קרי, עליית מס של 30% שתייקר את מחירה של חפיסת סיגריות ממוצעת, במחירי 2016, מ- 30 ₪ ל- 37 ₪. במקביל, יש לתקן בשנית את המס המוטל על טבק לגלגול כדי להשוותו למס החדש שיושת על סיגריות בחפיסה. המשמעויות של ביצוע מהלך מיסוי משולב זה:

- ירידה של כ- 108,000 במספר המעשנים;
- הפחתת הנזק הלאומי המצרפי מעישון (הוצאות בריאות, אובדן תוצר וכו') בסך של 1.049 מיליארד ₪;
- עליית ההכנסות למדינה ממס קנייה בכ- 1.26 מיליארד ₪ לשנה;

3. מינוי ומיסוד ועדת עדכון ומעקב, משותפת למשרד האוצר ולמשרד הבריאות שתפקידה עדכון המיסוי על טבק ותחליפיו בזמן אמת ככל הנדרש. כמו כן, כדי לאפשר ביצוע מדיניות ממשלתית מושכלת, חיוני להקים בסיס נתונים עדכני ואמין לענף מוצרי הטבק ותחליפיו.

4. ליווי החלטות המיסוי הנדרשות במכלול צעדי מדיניות על פי האמנה הבינלאומית למאבק בטבק (FCTC) ועיגון תקציב ייעודי למימושם, בדגש מיוחד על פעולות למניעת חשיפה, התנסות והצטרפות של בני נוער וצעירים לציבור המעשנים. צעדי המדיניות השונים בתחומים כגון: איסור פרסום, אזהרה מפני סכנות הטבק, אכיפה וענישה, מאבק בסחר בלתי חוקי וכו' חייבים להתעדכן ברציפות בהתאם ללקחים המופקים במדינות שונות בעולם.

לסיכום, מדינת ישראל חייבת להציב את המאבק למיגור העישון, שנזקיו כבדים מנשוא, בראש סולם העדיפויות. המדינה חייבת לגבש תכנית רב-שנתית כוללת ונרחבת למיגור העישון ולהציב לעצמה יעדים כמותיים ומוגדרים לצמצום מספר המעשנים ובעיקר למניעת התמכרותם של בני נוער וצעירים לעישון. ביצוע מהלכי המיסוי שפורטו בחוות דעת זו צפוי להפחית את מספר המעשנים מ- 1.269 מיליון ל- 1.106 מיליון. זהו, אפוא, רק צעד ראשון וחלקי. בהתאם לתוצאות מהלכי המיסוי המומלצים, ניתן יהיה לגבש את מהלכי המיסוי הבאים.

במקביל למדיניות המיסוי, יש לעגן באמצעות חקיקה תקציבים משמעותיים למימוש התכנית הרב-שנתית למיגור העישון. רק על ידי שילוב כל אמצעי המדיניות (MPOWER) ניתן יהיה להשיג את היעד של הפחתה ניכרת במספר המעשנים. צמצום עקבי ומתמיד במספר המעשנים יתרום רבות לחברה ולכלכלה וכמובן, לכל מי שיחדל לעשן ולבני משפחתו. על מדינת ישראל להצטרף למשפחת המדינות שהציבו לעצמן יעד שאפתני הקובע כי אחוז המעשנים מקרב האוכלוסייה הבוגרת יהיה אחוז חד ספרתי. יעד המכונה בעולם END GAME.

אודות מחברי חוות הדעת

ד"ר מאיר אמיר הינו בעל תואר שלישי בכלכלה מאוניברסיטת אילינוי (1976). קודם להקמת חברת הייעוץ הכלכלי דר' מאיר אמיר ושות' (1992) שימש במגוון תפקידים בצה"ל, באגף התקציבים באוצר (מרכז צוות תעשייה, תיירות וחקלאות, הממונה על הסובסידיות) וכן שימש כסמנכ"ל תכנון בחב' הסנה, סמנכ"ל כספים בחב' תה"ל וכמשנה למנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים. ד"ר אמיר משמש מזה כ-25 שנים כיו"ר וכמנכ"ל חברת הייעוץ שאותה ייסד. אודות פועלה של החברה ניתן לקרוא בהרחבה באתר

האינטרנט www.meiramir.co.il.

חברת דר' מאיר אמיר ושות' כתבה במרוצת השנים למעלה מ-500 חוות דעת, ניירות עמדה, הערכות שווי ותכניות עסקיות. החברה הגישה לבתי משפט עשרות חוות דעת שונות בתמיכה לתביעות ייצוגיות והן בתמיכה לעתירות לבג"צ. ניתן לעיין בעשרות פרויקטים לדוגמא באתר האינטרנט. בין לקוחות החברה ניתן למצוא עשרות רשויות מקומיות ומועצות אזוריות, משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות, אוניברסיטאות, תאגידי מים וחברות פרטיות. חב' דר' מאיר אמיר ושות' מצוותת לפרויקטים השונים יועצים ממשרדים אחרים בהתאם לצורך.

לכתיבת חוות הדעת על מיסוי מוצרי הטבק גויס הכלכלן מיקי גור מנהלה של חב' הייעוץ הכלכלי אקווסול בע"מ שבבעלותו. קודם להקמת חברת הייעוץ שימש מיקי גור במשך עשרות שנים כמנכ"ל חברת המצפים הבינלאומית CWI מקבוצת עורק, כמנכ"ל המרכז לאתיקה בעסקים, וכמנכ"ל עמותות בהקפאת הליכים מטעם בית המשפט כגון: מכללת לנדר והקאמרטה הישראלית. במגזר הציבורי שימש, בין היתר, כרע"נ הדרכת מפקדים במקח"ר, כרפרנט לתקציב החינוך באגף התקציבים באוצר וכעוזר מנכ"ל משרד החינוך.

מיקי גור היה שותף לכתיבתם של מסמכים וחוות דעת רבים שהוגשו במרוצת השנים על ידי משרד דר' מאיר אמיר ושות', בין היתר תכניות פיתוח לפרויקט תגלית ולקרן קרב, חוות דעת תקציביות לפורום מוסדות תרבות ולאגוד המוזיאונים ולאחרונה, חוות דעת תומכת לעתירה נגד משרדי הבריאות והאוצר שהוגשה לבג"צ ע"י ארגון בתי אבות בגין תת תקצוב.