

Tax Justice Network Israel



תקציר מנהלים מיסוי מקרקעין ואי-שוויון בישראל

תל אביב, שבט תשע"ה, דצמבר 2015

כתיבה: עו"ד חגי קלעי | עריכה: עו"ד מורן הררי | עריכה לשונית: איילת הרינג

תקציר מנהלים

סוגיית המדיניות הרצויה באשר להסדרת ענף המקרקעין לדיור מצויה מזה קרוב לעשור במוקד תשומת הלב הציבורית, הפוליטית, המשפטית והאקדמית. זאת, נוכח העלייה התלולה במחירי הדירות בשנים האחרונות המגיעה לכ-9% בשנה ולסה"כ כ-66% משנת 2008, וכן לנוכח העלייה המתונה יותר במחירי השכירות בעיקר במרכז הארץ. על רקע זה, מבקש המחקר הנוכחי לבחון את השפעת מיסוי המקרקעין בישראל על ענף הדיור ועל אי-השוויון.

הפרק הראשון של המחקר ימש משגרת עובדתית ודיונית להמשך המחקר, ויציג את הגורמים המרכזיים המשפיעים על ענף הדיור. במסגרת זאת, יידונו שני מערכים של גורמים משפיעים – גורמים רגולטוריים וגורמים שוקיים.

באשר לגורמים הרגולטוריים המשפיעים על ענף הדיור, נעמוד על ארבעה מרכזיים – מדיניות הקצאת הקרקעות, ניהול הליכי התכנון והבנייה, מדיניות ההוצאה הציבורית על דיור ומדיניות המיסוי.

באשר לגורמים השוקיים המשפיעים על הענף, נדון בייחודו של ענף הדיור, שבו ההיצע הוא ככלל קשיח ואינו מושפע במישרין מעליית ביקושים שכן תלוי בעיקר במדיניות הפשרת הקרקעות ובמדיניות התכנון (הנתונים לשליטתה המוחלטת של המדינה). כמו כן, נעמוד על עליית הביקושים נוכח שורה של גורמים: ירידת האטרקטיביות של חלופות השקעה (בעיקר בשוק ההון), ירידת הריבית, ירידת שיעורי המס על מקרקעין וגידול האוכלוסייה. בתוך כך, כפי שיפורט במחקר, ישנה מחלוקת אמפירית באשר לשאלת קשיחותם של הביקושים, בפרט בקרב אוכלוסיות עניות, קשיחות אשר תשפיע על היכולת של בעלי הנכסים לגלגל את העלויות לשוכרים או לרוכשים (וברי כי עבור רוכשי דירת מגורים שלא לשימוש עצמי, הגמישות גבוהה יותר מאשר עבור אלו אשר דירת המגורים משמשת להם גם קורת גג בפועל לצד רכיב ההשקעה שבה).

בתוך מסגרת מורכבת זו פועל מיסוי המקרקעין, ולאורה יש לנתחו. הפרק השני של המחקר מספק את הרקע העיוני והמושגי באשר לתכליות מערכת המס, והוא ימשש להמשך הניתוח המוצע במחקר.

נקודת המוצא של המחקר היא כי שוויון כלכלי הוא אחת התכליות שמערכת המס מבקשת לקדם בהיותה תכלית בעלת תועלת חברתית חיובית. למערכת המס ישנה השפעה על התמריצים של גורמים שונים המעורבים בענף המקרקעין לדיור, וישנם כמה טעמים לחשיבות הבחינה של תמריצים אלו. ראשית, מדובר במצרך יסודי. שנית, לאופן ההסדרה של ענף המקרקעין לדיור יש השפעה על יעילותם של שווקים אחרים (דוגמת שוק העבודה). שלישית, קיימות החצנות חיוביות להסדרה יעילה של הענף (דוגמת התפתחותן של קהילות חברתיות ושל סולידאריות חברתית) וכן החצנות שליליות להסדרה לא יעילה של הענף (דוגמת עליית פשיעה, הכבדה על המשאבים הציבוריים וכיו"ב).

הפרק השלישי במחקר מנתח באופן שיטתי את מערכות מיסוי המקרקעין המרכזיות הקיימות בישראל – מיסוי מוניציפאלי, מס שבח, מס רכישה, מס הכנסה על דמי שכירות ומס על פעילות עסקית במקרקעין.

במסגרת זאת, בחנו את כל אחד מהסדרי המס (מס מוניציפאלי, מס שבח, מס רכישה, מס הכנסה על דמי שכירות ומס על פעילות עסקית במקרקעין) בכמה רבדים. ראשית, בחנו אם ההסדר המיסויי כשלעצמו הוא פרוגרסיבי או רגרסיבי. שנית, בחנו האם הוא מרחיב או מצמצם את אי-השוויון בהתחשב בהשפעתו על נטל המס הכללי (כך למשל, מיסוי של בעלות על דירות הוא פרוגרסיבי בהתחשב בכך שמרבית הדירות מוחזקות בידי שכבות סוציו-אקונומיות חזקות).

להלן עיקרי המסקנות שעלו מניתוח מערכות מיסוי המקרקעין:

- **מיסוי מוניציפאלי** - המיסוי המוניציפאלי הנוכחי, ובפרט ארנונה והיטל השבחה, מאופיין בפרוגרסיביות פנימית שכן נטל המס עולה ככל שנכס הנישום יקר יותר. עם זאת, המיסוי המוניציפאלי סובל מרגרסיביות חיצונית, והנטל שהוא מטיל על מכלול ההכנסה הפנויה של הנישום משמעותי יותר ככל שהנישום עני יותר.
- **מס שבח** – מס השבח הוא מיסוי הרווח ההוני מהבעלות על נכס מקרקעין. מס זה מאופיין ברגרסיביות חיצונית שכן מערך הפטורים ממס השבח מעניק הטבת מס משמעותית ביותר, העולה כדי מיליארדי שקלים, רק למי שבבעלותו דירה, ואשר לרוב יהיה בעשירונים העליונים. כמו כן, מערך דחיות המס במסגרת מס השבח, בעיקר דחיית המס הנובעת מהעברת בעלות בירושה, מביא לתוצאה רגרסיבית שכן אין הצדקה מוסרית או חברתית להענקת הטבת מס מסוג זה ליורש, מה גם שמערך דחיות זה מהווה כר פורה לתכנוני מס.
- **מס רכישה (ומס מכירה)** – מס רכישה ומס מכירה (אשר בשנים האחרונות שיעורו עומד על 0% ולכן ההתמקדות להלן תהא במס רכישה בלבד) הם מסים ייחודיים וחריגים בנוף המיסים שכן הם מוטלים על עסקאות ללא תלות בשאלת קיומו של רווח. בדומה לכלל מס מחזור, מס הרכישה יוצר תמריץ להימנע מעסקאות. עם זאת, מס הרכישה הוא מס פרוגרסיבי. ראשית, קיומם של פטורים ממס הרכישה מבטיח כי מרבית העסקאות הבודדות לא ימוסו או ימוסו בשיעורים נמוכים. שנית, וחשוב מכך, תחת ההנחה כי תדירות העסקאות של בעלי דירות להשקעה (שהם לרוב מהעשירונים העליונים) עולה על תדירות העסקאות של בעלי נכס בודד, נטל המס שייפול על כתפי בעלי הדירות להשקעה יהיה משמעותי בהרבה מנטל המס על בעלי הדירה הבודדת.
- יצוין כי ניתן לראות את מס הרכישה באופן שונה, כמס מהוון על הכנסה זקופה משכירות (משמע, מס המוטל על ההכנסה העצמית שנובעת לבעל נכס מהחיסכון בתשלום דמי שכירות לאחר, ואשר חלף הטלתו מדי חודש או מדי שנה, הוא מוטל מראש על בסיס תקופת מגורים משוערת בדירה). עם זאת, תפיסה זו אינה יכולה להסביר את מבנה מס הרכישה הנוכחי. זאת, בין היתר, מאחר שמס הרכישה מוטל באותו האופן ממש על דירות אשר הושכרו לאחרים ואשר שולם בגינם מס הכנסה.
- **מס הכנסה על שכירות** – מס הכנסה על שכירות הוא מיסוי הרווח הפירותי מהבעלות על נכס מקרקעין המשמש למגורים. מבחינה פנימית, מדובר במס פרוגרסיבי שכן הטבות המס במסגרתו פוחתות ככל שהכנסה גדלה. זאת בייחוד נוכח הפטור ממס הכנסה על שכירות עד להכנסה של 5,070 ₪. עם זאת, מס זה מאופיין גם ברגרסיביות חיצונית שכן שיעורי המס הנמוכים (שבמסגרתם יכול הנישום לבחור במסלול בו עליו לשלם 10% מס בלבד על כל הסכום), ובייחוד הפטור מתשלום מס כלל ועיקר עד להכנסה מסוימת, מעניקים הטבה משמעותית לבעלי דירות המשכירים אותן, אשר רובם בעשירונים העליונים.

על רקע זה פנינו לבחינת הדין הרצוי בכל הנוגע למיסוי מקרקעין, תוך הכרה ביכולת המוגבלת מלכתחילה של מערכת מיסוי המקרקעין לפתור את כלל הקשיים בענף הדיור ובצורך לקדם בד בבד גם רפורמות רגולטוריות.

להלן עיקרי המלצות המדיניות:

מיסוי מוניציפאלי

- **יש לקבוע את שיעור הארנונה כאחוז מסוים משווי הנכס, בין אם במדויק ובין אם על דרך האמדן, בהתחשב בשווי של מ"ר למגורים באזור שבו נמצא הנכס.** זאת, כחלופה לשיטת חישוב המס הנוכחית התוחמת את שיעורי המקסימום והמינימום של המס ואשר הזיקה בין ערך הנכס לבין שיעור המס במסגרתה היא חלקית ומוגבלת.
- **יש לקדם את פרוגרסיביות מערכת המיסוי המוניציפאלי על-ידי קביעת מדרגות מס שבמסגרתן שיעור הארנונה יעלה ככל ששטח הדירה גדול יותר, ולחלופין, שיעור הארנונה יעלה ביחס למ"ר רק מעבר לרף מסוים שייקבע.**
- יצוין כי אנו מודעים לכך שקביעת מנגנון פרוגרסיבי במיסוי המוניציפאלי עלולה להחמיר את התופעה הקיימת גם כיום שבמסגרתה מעדיפות רשויות מקומיות אוכלוסיות עשירות על פני עניות. זאת שכן ההכנסות מהמיסוי אינן מתפלגות בצורה שווה בין הרשויות, וכל רשות עומדת כיחידה עצמאית. לגישתנו, הדרך להתמודד עם קושי זה היא באמצעות שינוי אופן חלוקת ההכנסות מארנונה בין רשויות מקומיות, ולא בדרך של יצירת מערכת מיסויית גרסיבית.

שיעורי המס על הכנסה הונית ופירותית מנכס מקרקעין

- **יש להשוות את שיעורי המס על הכנסה הונית ממקרקעין (מס השבח) ועל הכנסה פירותית ממקרקעין (מס הכנסה על דמי שכירות) למס השולי של הנישום, לרבות חיוב הכנסה הפירותית בדמי ביטוח לאומי, מס בריאות ומע"מ.**
- המלצתנו זו מבוססת על נקודת המוצא המקובלת בתחום המס שעל-פיה יש לשאוף להשוואת נטל המס של הנישום מכל מקור הכנסה. כמוסבר בפירוט במחקר, כלל השיקולים המצדיקים קביעת שיעורי מס נמוכים מהמס השולי, הקיימים בתחום רווחי ההון, אינם קיימים בתחום מיסוי המקרקעין. במסגרת זאת, השאלה האם יש להפחית את שיעורי המס על מנת למשוך השקעות לענף, תלויה בשאלה המקדמית האם ישנו מחסור בהון בענף. המחקר מעלה כי כיום אין ככלל מחסור בהון בענף הדיור ומרבית פוטנציאל הבנייה ממומש. משכך, אין מקום להפחתת שיעורי המס ההוני והפירותי על מקרקעין מעבר למס השולי של הנישום, ואפשר שיש במצב דברים זה כדי להצדיק את העלאת שיעורי המס על מקרקעין.
- היה וישנם תני-ענפים ספציפיים בתחום הדיור הסובלים ממחסור בהשקעות, דוגמת בנייה בפריפריה או בניית דיור בר-השגה, ניתן לעשות שימוש בתמריצי מס על מנת למשוך הון לתחומים אלו.

- **יש לבטל או לכל הפחות לצמצם את מערך הפטורים ממס שבח ומעריך הפטורים ממס הכנסה על דמי שכירות.** זאת שכן מדובר בפטורים גרסיביים במובהק, המקצים מיליארדי שקלים דווקא לאוכלוסיות החזקות ביותר.
- **יש לחלק את תמריצי המס באופן שווה או פרוגרסיבי,** למשל בדמות מענק לרכישת דירה או לשכירות בשווי ההטבה הניתנת לבעלי דירות בהפחתת שיעור מס השבח. יודגש כי החלוקה של ההטבה יכולה להיות אוניברסאלית (קרי, בשיעור שווה לכל חלקי האוכלוסייה) או פרוגרסיבית (היקף ההטבה ירד ככל שהכנסת הנישום גבוהה יותר). עם זאת, אין כל הצדקה למצב הנוכחי שבו ההטבה רגרסיבית והרווח ממנה עולה בממוצע ככל שהנישום עשיר יותר.
- בהקשר זה, יצוין כי השאלות האם ובאיזו מידה מעוניינת המדינה לעודד בעלות על דיור הן שאלות לבר-כלכליות, התלויות במדיניות הציבורית ובשיח הפוליטי והחברתי.
- **יש לשנות את ההסדר המשפטי בכל הנוגע לדחיית מס שבח, למעט במקרה של העברת בעלות אגב גירושין, ועל ראיית העברת הבעלות כאירוע מס לצורך תשלום מס שבח.** זאת שכן הסדרי דחיית המס, בעיקר בהקשר של ירושה, מחריפים את הרגרסיביות של מערכת המס, ולדעתנו, נעדרים כל הצדקה עיונית או מעשית. יודגש כי איננו מתכוונים להטלת מס ירושה שכן החבות במס השבח קיימת עוד קודם לפטירת המנוח. המלצתנו מצומצמת לקביעה כי ההורשה (או פרק זמן סביר לאחריה על מנת לאפשר את השלמת הליכי ההורשה ומימוש הנכס) תהיה מועד אשר בו תתגבש החבות במס השבח.

מס רכישה ומס מכירה

- **יש להותיר את מס הרכישה על כנו. זאת, כתלות בהמשך המצב הנוכחי שבו אין מחסור בהון בשוק המקרקעין.** ככל שיווצר מחסור בהון בשוק המקרקעין, יש לשקול הפחתת שיעורי מס הרכישה. הטעמים להמלצתנו הם היות המס בעל פרוגרסיביות חיצונית מובהקת (מאחר שריבוי עסקאות במקרקעין יעשה בעיקר בידי משקיעים משמעותיים, וממילא עסקות קטנות פטורות מהמס); וכן תרומתו של המס להקטנת הסחר הספקולטיבי בתחום הדיור.
- באשר למס מכירה, אנו ממליצים כי ייעשה בו שימוש ככל שהמדינה מבקשת להקטין את התמריץ לבעלות על דירות. בתוך כך, לגישתנו, בשוק הנוכחי שבו אין חלופות יציבות לבעלות, יש טעם ממשי לעידוד הבעלות באמצעות אי-מיסוי ההכנסה הזקופה משכירות. עם זאת, ככל שהמדינה שואפת לבטל תמריץ זה, ניתן לעשות זאת על-ידי שימוש במס המכירה, ובלבד שהמס יוטל רק על דירות שלא שימשו להשכרה, או שיהיה ניתן לנכות ממנו תקופות אשר בגינן שולם מס הכנסה על שכירות.

- **יש להסדיר בצורה ברורה את האבחנה בין הכנסה פסיבית מבעלות על נכס לבין פעילות עסקית במקרקעין.** זאת, באמצעות קביעה כי בעלות (ישירה או עקיפה) על ארבע דירות ומעלה מקימה חזקה של פעילות עסקית במקרקעין.

אימוץ הדרגתי של הרפורמות המוצעות

- **אנו ממליצים כי קידום של כל אחת מהרפורמות המוצעות במחקר, במלואה או בחלקה, ייעשה באופן הדרגתי.** זאת על מנת לבחון את ההשפעות של שינוי המדיניות על היקף ההון בענף ולמנוע מחסור בהון וכדי להבטיח את יציבות השוק ומניעת טלטלות חדות ומהירות.

אנו מקווים כי המחקר ישמש כלי משמעותי בידי מקבלי החלטות בתחום מיסוי המקרקעין והתכנון. כמו כן, אנו מקווים שמחקר זה לצד שורת מחקרים נוספים בנושאים דומים שנערכו לאחרונה יהוו בסיס לדיון אקדמי וציבורי בנושא מיסוי המקרקעין, ענף הדיור ואי-שוויון, נושא אשר לעמדתנו הוא בעל חשיבות ציבורית מהמעלה הראשונה.