

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



**Tax Justice Network
ISRAEL**



שיעור המס המוטל על ההכנסות מהון והקשר לאי-שוויון בישראל

ספטמבר 2019

עו"ד מורן הררי, Tax Justice Network Israel



1. מבוא: שיעור המס המוטל בישראל על הכנסות מהון

מס על הכנסות מהון בישראל מוטל על הכנסות כגון הכנסות מריבית על הון כספי, דיבידנד, הכנסות מדמי שכירות על בית/קרקע, הכנסות ממכירת מוניטין, אגרות חוב, ניירות ערך וכו'. שיעור המס על רווח ההון מעוגן בסעיף 91 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן: "פקודת מס הכנסה"), והמס על הכנסות פירותיות שמקורן בהון - בסעיפים 121-125 לפקודת מס הכנסה.

בישראל, עד לשנת 2003, רווחי הון בבורסה והכנסות מריבית בשוק ההון היו פטורים ממס.¹ בתחילת שנת 2003, נכנסה לתוקף הרפורמה במס שכללה הרחבת בסיס המס גם להכנסות משוק ההון (הכנסות מריבית ומרווחי הון מני"ע סחירים). כחלק מהרפורמה, בוטלו מרבית הפטורים שחלו על רווחי הון וכן הוטל מס בשיעור נמוך של 15% על רווחים ריאליים ו-10% על רווחים נומינליים. במקביל לכך, כדי ליצור האחדה מסוימת של שיעורי המס, הופחת שיעור המס על רווחי הון במימוש נכסים מוחשיים ובלתי מוחשיים (לרבות ניירות ערך שאינם רשומים למסחר) משיעור מס שולי של עד 50% ליחיד לשיעור מס של 25%. מרכיב הרווח לגבי נכסים שאינם סחירים מחושב באופן ליניארי, כך ששיעורי המס המופחתים חלים רק על הרווח שנצבר לאחר מועד כניסת הרפורמה לתוקף.²

בדוח ועדת רבינוביץ שפורסם בשנת 2002, הוצדק שיעור המס הנמוך יחסית, בין היתר "בשל ניידות ההון והרצון למנוע תמריץ להעסקת השקעות לבורסות בחו"ל, דבר שניתן לביצוע בקלות יחסית בשל הליברליזציה בתחום ההשקעות בחו"ל. שיקול נוסף הוא, שעל הכנסות מהון מוטלים לעיתים מיסים נוספים, למשל במישור התאגידי".³ על יסוד אותו היגיון, ובעקבות ירידת שיעורי המס על ההון במדינות רבות,⁴ הוחלט גם לקבוע פטור למשקיעים תושבי חוץ בגין רווחי הון ממכירת ניירות ערך נסחרים, ולהשאיר את הפטור מריבית בפיקדון במטבע חוץ.⁵ אחת המטרות העיקריות של האחדת שיעורי המס הייתה למנוע תכנוני מס שיגרמו להסטה של הכנסות חייבות במס רגיל לכיוון הכנסות שחל לגביהן שיעור מס מוגבל,⁶ אם כי אף לאחר הרפורמה נותרו פערים משמעותיים בין שיעורי המס השונים המוטלים על הכנסות מהון.⁷

במסגרת תיקון 147 לפקודת מס הכנסה, הועלו שיעורי המס על הכנסות משוק ההון (רווח הון, ריבית ודיבידנד) של יחיד שאינו בעל מניות מהותי ל-20%, ואילו באשר לבעל מניות מהותי, חל שיעור מס של 25% בגין רווח הון ובגין הכנסות מדיבידנד; ומס שולי על הכנסות מריבית מחברה בשליטתו.⁸ עד שנת 2012, עמד שיעור המס על

* ברצוננו להודות לקרן אברט על שיתוף הפעולה והתמיכה בהכנת נייר עמדה זה, שאפשר את הוצאתו לפועל וכן לבית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המכללה למינהל על תמיכתו לאורך הדרך ואירוח השולחן העגול בנושא. כן אנו רוצים להודות למשתתפי השולחן העגול על הדיון המרתק שהתנהל בזכותם ועל הערותיהם מאירות העיניים: לדורי סגל-יו"ר דירקטוריון, First Capital Reality, ימית נפתלי – כלכלנית וחוקרת, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, עו"ד זאב אוסלקה – שותף, אוסלקה, חלד ושות', רו"ח ועו"ד נעמה שואן – מנהלת תחום בכירה (שוק ההון), רשות המיסים, נתן המדינר – כלכלן, המכללה למינהל.

¹ הפטור ממס חל לגבי ריבית או לגבי דמי ניכיון ששולמו ליחידים ולקרנות נאמנות במישור הפרטי וכן על מלווה קצר מועד ותוכניות חיסכון שאינם במישור העסקי. לעומת זאת, ריבית מחוץ לשוק ההון אשר שולמה על מכשירים כגון פיקדונות במטבע חוץ ואגרות חוב צמודות, הייתה חייבת במס בשיעורים שונים.

² סעיף 88 לפקודת מס הכנסה.

³ רפורמה במס הכנסה – המלצות הועדה לרפורמה במס (יוני 2002), חלק א (להלן: "דוח ועדת רבינוביץ").

⁴ כך למשל, שיעורי המס על רווחי הון בבריטניה ובארה"ב צנחו כמעט במחצית בין 1950 ל-1980. שיעורי המס על ההון במדינות ה-OECD צנחו בין 1960 ל-1980 מ-8% מכלל המיסים ל-5% מכלל המיסים. להרחבה ראו: <https://www.economist.com/node/21554181/all-comments?page=1> (נבדק לאחרונה ב-30 באוגוסט 2019).

⁵ דוח ועדת רבינוביץ - חלק ב.

⁶ שם.

⁷ במסגרת דוח מנהל הכנסות המדינה שפורסם בשנת 2004, עלה כי למרות הניסיונות לאחד ולסגור את פערי המיסוי בין ההכנסות השונות, עדיין קיימים פערים משמעותיים במיסוי ההכנסות, והם מובילים להסטת הכנסות למסלולים מסוימים, למשל, העדפת ריבית ומימוש רווחים באמצעות מכירת מניות על פני דיבידנד, העדפת מסלולי חיסכון נומינליים וכיו"ב. להרחבה ראו כאן:

https://mof.gov.il/ChiefEcon/StateRevenues/StateRevenuesReport/DocLib/2004/Report2004_10.pdf (נבדק לאחרונה ב-30 באוגוסט 2019).

⁸ חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס 147), התשס"ה-2005, <https://taxes.gov.il/about/reforms/documents/missimravshnati2005/taxesplanlow147.pdf> (נבדק לאחרונה ב-30 באוגוסט 2019).

רוב רווחי הון בישראל על 20%, אך בעקבות ועדת טרכטנברג, עלו שיעורי המס על ההון ב-5%, ומאז הם עומדים על 25% ועל 30% מההכנסה ממכירת הזכויות בחבר בני אדם על ידי מוכר המוגדר כבעל מניות מהותי (החזקה של 10% מזכויות התאגיד).

בספטמבר 2018, בעקבות הצעה של ח"כ אופיר אקוניס, שקל ראש הממשלה להוריד שוב את שיעורי המס ב-5% אחוזים ולהחזירם לשיעורים של 20% ו-25% בהתאמה.⁹ זאת אף שהורדת שיעור המס על רווחי הון ל-20% (במקום 25%) צפויה להוביל לאובדן הכנסות של כ-2 מיליארד שקל בשנה.¹⁰ פרופ אבי שמחון, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, שאלו נתניהו הפנה סוגיה זו, בחן את הנושא וקבע שלאור אייציבות השוק הפיננסי

הבינלאומי - הורדת שיעורי המס על רווחי הון אינה מומלצת בשלב זה.¹¹ אך מעבר לסוגיית העיתוי, השאלה אם אכן ראוי להוריד את שיעורי המס על רווחי הון נותרה פתוחה, ויש להניח כי תעלה שוב בעתיד הלא רחוק.

ניתן לסווג את ההכנסות ההוניות לשלושה סוגים עיקריים :

האחד, הכנסה שהיא פרי הונו של הנישום והכוללת בעיקר רווחים, כגון ריבית או דמי שכירות שהם תמורה לשימוש ברכושו של הנישום. על הכנסות אלה חלים בעיקר שיעורי מס שאינם פרוגרסיביים, אלא שיעורי מס קבועים ונמוכים יותר. כך למשל, על הכנסה מריבית שמקורה בסעיף 2(4) לפקודת מס הכנסה, שיעור המס הקבוע בסעיף 125 לפקודת מס הכנסה הוא 25% אם הנכס צמוד למדד, ו-15% אם הנכס אינו צמוד למדד. דמי שכירות מהשכרה של דירת מגורים שמקורם בסעיף 2(6) לפקודת מס הכנסה, פטורים ממס, אך אם ההכנסה עולה על תקרת הפטור, יכול הנישום לבקש להחיל עליו שיעור מס של 10% בלבד בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף 122 לפקודת מס הכנסה. על הכנסות מהשכרת נדל"ן בחו"ל מוטל מס של 15% בהתאם לסעיף 122 לפקודת מס הכנסה. וכאמור לעיל, על הכנסה מחלוקת דיבידנד, מוטל מס בשיעור 30% לבעלי מניות מהותיים ו-25% ליתר בעלי המניות, בהתאם לסעיף 125 לפקודת מס הכנסה.

השני, הכנסה הונית ממכירת נכסים ניידים - על הכנסה ממכירת נכס הון, חל סעיף 91(ב) לפקודה שלפיו יחיד יהיה חייב במס בשיעור שלא יעלה על 25%, ובעלי שליטה – יהיו חייבים במס שלא יעלה על 30%.

השלישי, הכנסה הונית ממכירת נדל"ן בישראל - על הכנסה ממכירה של דירת מגורים מזכה, חל פטור מלא/חלקי ממס שבח מקרקעין, ובאשר למכירת זכות במקרקעין, חל מס שבח בשיעור ליניארי בהתאם לתקופה של החזקת הנכס ובהתאם להוראות המעבר השונות.¹²

⁹ עמרי מילמן, המועצה הלאומית לכלכלה בוחנת את הפחתת מס רווחי הון, **כלכליסט** (16.9.2018), <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3746154,00.html> (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

¹⁰ עמרי מילמן, הפחתת המס על רווחי הון: מדעי הפופוליזם, כלכליסט (16.9.2018), <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3746181,00.html> (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

¹¹ אבי וקסמן, מנהל רשות המסים: "אין מקום להוריד את המס על הבורסה", דהמרקר (5.12.2018), <https://www.themarket.com/markets/1.6720607> (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

¹² חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963 (להלן: "חוק מיסוי מקרקעין").

2. הפערים בין מיסוי הכנסה מיגיעה אישית למיסוי הכנסות מהון מעמיסים במיוחד על מעמד הביניים בישראל

בהשוואה להכנסה הונית, הכנסה מיגיעה אישית היא פרי עמלו של הנישום, כשכיר או כעצמאי, והיא מסווגת לפי סעיפים 212(2) ו-211(1) לפקודת מס הכנסה. על הכנסה זו חלות מדרגות המס הפרוגרסיביות המצויות בסעיף 121א) לפקודת מס הכנסה, שנעות בין 10% ל-47% ובתוספת מס יסף בשיעור 3% לבעלי הכנסות העולות על 649,560 ₪, כך ששיעור המס המקסימלי עומד על 50%.¹³

לעומת זאת, כפי שפורט לעיל, הכנסה על הון ממוסה בשיעור מס הנמוך באופן ניכר משיעורי המס הפרוגרסיביים החלים על הכנסה מיגיעה אישית.¹⁴

יתרה מכך, מכיוון שנטל הביטוח הלאומי ומס הבריאות חלים רק על הכנסה מיגיעה אישית ולא על הכנסה מהון ומרווחי הון, פערי המיסוי בין הון ורווחי הון לבין יגיעה אישית בולטים אף יותר באופן משמעותי.

בהינתן כי למעלה מ-50% מהעובדים בישראל אינם מגיעים לסף המס, הרי שנטל המס הישיר נופל ברובו על שלושת העשירונים העליונים.

זאת ועוד, על פי נתוני הכנסות המדינה, נכון לשנת 2016, היוו המיסים העקיפים כ-47% מסך הגבייה בישראל.¹⁵ נטל המע"מ בישראל הוא מהגבוהים במדינות ה-OECD ועומד על כ-7.8% מהתוצר, שממקמים את ישראל במקום ה-12 מתוך 35 מדינות ה-OECD. גם המיסוי על הדלק בישראל גבוה מהממוצע במדינות ה-OECD (בסוף שנת 2016 עמדו שיעור הבלו והמע"מ על 65% ממחיר הדלק), ובהשוואה להן, ישראל ממוקמת במקום השלישי בשיעור הבלו על הבנזין ובמקום השני בשיעור הבלו על הסולר.¹⁶ נתונים אלה מצביעים על כך שבסיס גבייה משמעותי מאוד מהיקף המיסים בישראל הוא רגרסיבי מכיוון שאינו תלוי ברמת ההכנסה, ולכן פוגע הרבה יותר בשכבות החלשות ובמעמד הביניים ומרחיב את הפערים ואת האי-שוויון.

בניגוד למעמד הביניים, אשר רוב הכנסותיו הן מיגיעה אישית, רוב ההכנסות מהון מצויות בידי בעלי ההון, ואילו רוב ההכנסה של מעמד הביניים מהווה הכנסה מיגיעה אישית, והיא ממוסה במדרגות המס הפרוגרסיביות. כתוצאה מכך, נוצר מצב שבו דווקא בעלי ההון המשויכים לעשירון העליון ממוסים בשיעורי מס נמוכים יותר ממעמד הביניים.

לדעתנו, הפער הקיים כיום בין המס המוטל בישראל על רווחי הון לעומת המס על הכנסה מיגיעה אישית אינו מוצדק והוא מוביל לכך שמי שבעיקר נהנים משיעור המס המופחת הם דווקא בעלי ההון, כלומר, אלה שאולי הכי פחות זקוקים להטבות המס. למעשה, יש בפער המס הנוכחי כדי להעניש את אלה העמלים ומתאמצים

¹³ סעיף 121ב לפקודת מס הכנסה.
¹⁴ אבי גורמן, "פער בין שיעור המס על הכנסה מיגיעה אישית להכנסה מהון - מנקודת המבט של התיאוריה הביקורתית למשפט (CLS)" מיסים כב/3 (יוני 2008) א-18, עמ' 22 (להלן: "גורמן").

¹⁵ להרחבה ראו דוח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2015-2016, פרק א - הכנסות המדינה ממיסים ואגר ות, בעמ' 16 https://mof.gov.il/ChiefEcon/StateRevenues/StateRevenuesReport/DocLib/2015-2016/Report2015-2016_01.PDF (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

¹⁶ להרחבה ראו דוח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2015-2016, פרק יג- מיסוי דלק, בעמ' 19 https://mof.gov.il/ChiefEcon/StateRevenues/StateRevenuesReport/DocLib/2015-2016/Report2015-2016_13.PDF (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

להרוויח את פרנסתם ולפגוע בתמריץ שלהם לצאת לשוק העבודה, וממילא, מס מוטב על ההון אינו בהכרח מתמרץ אנשים שירשו את הונם לבצע השקעות. אף מבחינה אידיאולוגית, ספק אם אלו ערכים אשר המדינה מעוניינת להנחיל לאזרחיה. יתרה מכך, הפער בין המיסוי על שני סוגי ההכנסות הללו הוא כר פורה לתכנוני מס ולהתחמקות ממס, אשר אף הוא מחריף את האישוויון. לגישתנו, בהיעדר אינטרס מוצהר ומנומק של המדינה להעדיף הכנסה אחת על פני האחרת, הפער מפלה אזרחים שהכנסתם בישראל היא מיגיעה אישית, ומעלה באופן משמעותי את מצב האישוויון בישראל.

3. מצב האישוויון בעולם ובישראל

3.1. מצב האישוויון בעולם ובישראל בפרט

אישוויון מוגדר כפער שבין העשירים לבין העניים ושאר העשירונים באוכלוסייה, הן בהיבט של פערים בהכנסות משכר העבודה והן במובן של פערים בהון הנצבר. לכן, ככל שעושרם של ה-1%, ובעיקר של ה-0.1% העשירים ביותר, גדל מהר יותר, כך מעמיק גם האישוויון.

בשנים האחרונות, פורסמו לא מעט מחקרים המצביעים על כך שהאישוויון מחריף בעולם והפערים בין עשירים לעניים ממשיכים לגדול. כך למשל, בדוח שפרסם ארגון Oxfam בינואר 2019, עולה כי במהלך 10 השנים שחלפו מאז המשבר הפיננסי ב-2008, מספר המיליארדרים בעולם הוכפל, ורק בין 2017-2018 גדל ב-900 מיליארד דולר. למעשה, ההון המצוי בבעלותם של 26 מיליארדרים בעולם היום שווה להון של 3.8 מיליארד אנשים המהווים את מחצית האנושות הענייה ביותר.¹⁷ בארצות הברית, על פי נתוני הפדרל ריזרב, בשנים 2013-2016, גדל חלקו של ה-1% מנתח ההכנסות מ-36% ל-39%.¹⁸ חלק נכבד מהעושר הפיננסי מוחזק במקלטי מס ואינו מדווח כלל לרשויות המס. על פי נתונים שפרסם הכלכלן הצרפתי גבריאל זוקמן, עשירי העולם מחזיקים לפחות 7.6 טריליון דולר בחשבונות בנק במקלטי מס, השקולים במוצק ל-8% מכלל ההון של משקי הבית בכל העולם, כלומר, חלק משמעותי מהעושר העולמי מוחזק במקלטי מס.¹⁹

בישראל, נתונים שהתפרסמו בדה מרקר בשנת 2019, מגלים כי בין 2003 ל-2019, ההון הכולל של 500 עשירי ישראל גדל מ-37 מיליארד דולר ל-230 מיליארד דולר. השווי חושב על פי סך הנכסים של אדם, משפחה או קבוצת אנשים, והוא כולל החזקות בחברות ציבוריות ופרטיות, בעסקים שונים, בניירות ערך, בנדל"ן ובמזומנים.²⁰ יתרה מכך, מהנתונים עולה כי בשנת 2018 היה גידול חסר תקדים של כ-30% בהונם של 500 העשירים בישראל,²¹ במיוחד בהינתן כי שיעור העלייה הממוצע של ההון בעולם ב-200 השנים האחרונות נע בין 4% ל-6%.²²

¹⁷ Oxfam, 'Public good or private wealth?', (January 2019), p.11, available here: <https://www.oxfam.org.nz/sites/default/files/reports/Public%20Good%20or%20Private%20Wealth%20-%20Oxfam%202019%20-%20Summary.pdf> (last accessed 30.8.2019).

¹⁸ איתן אבריאל, "מועדון הכסף הגדול: 500 עשירי ישראל- הדירוג המלא", דה מרקר (10.6.2019), להלן: "אבריאל, מועדון הכסף הגדול", <https://www.themarket.com/magazine/EXT-INTERACTIVE-1.7346061> (נבדק לאחרונה ב-30 באוגוסט 2019).

¹⁹ Emmanuel Saez & Gabriel Zucman, "How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economics literature" (5 February 2019), available here: <http://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucman-wealthtaxobjections.pdf> (last accessed 30.8.2019).

²⁰ אבריאל, מועדון הכסף הגדול.

²¹ שם. העיתונאי איתן אבריאל מציין כי אם נוציא מהרשימה את האוליגרך רומן אברמוב עם הון של 13 מיליארד דולר ואת מרים אדלסון עם הון של 22 מיליארד דולר, שיעור הצמיחה בשנת 2018 יורד אומנם ל-13%, אך עדיין נחשב גבוה מאוד. להרחבה ראו גם:

https://www.themarket.com/allnews/1.7362279?utm_source=App_Share&utm_medium=iOS_Native (נבדק לאחרונה ב-30 באוגוסט 2019).

²² The Conversation, "Piketty has redefined capital, after 200 years of confusion" (22 April 2014), available here:

<https://theconversation.com/piketty-has-redefined-capital-after-200-years-of-confusion-25770> (last accessed 30.8.2019).

3.2. מדד ג'יני והקשיים ביישומו

סוגיית האישוויון בישראל בהשוואה למדינות המפותחות, כפי שבאה לידי ביטוי בעיקר במדד ג'יני, נמצאת רבות על סדר היום הציבורי, וישנה מודעות גוברת לחשיבות של חלוקת ההכנסות והנכסים במשק. מדי שנה, מפרסם ה-OECD את מדד ג'יני, שבו נבחנת רמת האישוויון של מדינות על ציר שבין 0 ל-1 על בסיס הכנסה פנויה של משקי בית.²³ בדומה למדדים מקובלים אחרים, מדד ג'יני מבחין בין שני סוגים של אישויון: אישויון כלכלי המתייחס לאישוויון לפני התערבות ממשלתית (מיסים והעברות) ואישוויון נטו המתייחס לרמת האישוויון לאחר שנלקחה בחשבון ההתערבות הממשלתית. האישוויון נטו למעשה בוחן את האישוויון ברווחה ומתייחס להכנסת הפרט כפי שהוא נהנה ממנה ושעל בסיסה הוא צורך מוצרים ושירותים. הפער בין שני סוגים אלה מביא לידי ביטוי גם את תפקידה של מערכת המס בחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה בקרב הציבור.

על פי מדד ג'יני, במהלך שנות התשעים, נרשמה בישראל מגמת גידול באישוויון הכלכלי, אשר הגיעה לשיאה בשנת 2000, אז נבלמה בעקבות התפוצצות בועת הדוט קום. ראו להלן נספח א לנייר זה. ואולם, מאז 2005, רמת האישוויון נטו הייתה די יציבה, ובשנים האחרונות אף ירדה מעט.²⁴ עם זאת, אף לאחר הירידה, לישראל נותר עוד מרחק רב עד אשר תגיע לשיעורי האישוויון הדומים לאלה של מערב אירופה.

קושי 1: אייזוג מקורות האישוויון במדינה

ואולם, אף על פי שמדד ג'יני הוא המדד המקובל ביותר כיום למדידת אישויון, קיימת חולשה משמעותית ביישומה הנובעת מהתייחסות זהה לפערי הכנסה בין עניים למעמד הביניים, לעומת פערי ההכנסה בין מעמד הביניים למעמד הגבוה.²⁵ היעדר הבחנה זו אינו מאפשר לאפיין את מקורות האישוויון במדינה, קרי אם היא שוויון נובע מריבוי עניים או שמא מריבוי עשירים מופלגים.²⁶ בניסיון להתמודד עם קושי זה, פיתח ה-OECD לאחרונה מתודולוגיית מדידה חלופית המבוססת על מדידת האישוויון ברווחה שמקורה בהכנסה (בשונה מאישויון בהכנסה). המדד החלופי המכונה *גישת הממוצע הכללי* מגדיר אומדן המשלב נתוני הכנסה ממוצעת ונתוני התפלגות הכנסות על ידי מתן משקלות שונים לחלקים שונים של התפלגות ההכנסה. מדד זה מספק נקודת מבט רחבה יותר על האישוויון בישראל.

מתוצאות מחקר שיישם את המודל החלופי על התפלגות ההכנסות בישראל, עולה כי הפער בין בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר לבעלי ההכנסות הגבוהות (מאיון עליון מול עשירון עליון), מהווה מקור משמעותי לאישוויון הנמדד בישראל.²⁷ דהיינו, מבין העשירונים, פער ההכנסות מתרכז בעשירון העליון, ובתוכו הוא מרוכז באופן משמעותי במאיון העליון בלבד. אף כי ייתכן שפערים אלה נובעים גם ממשק ריכוזי ולא תחרותי ומגודלו של מגור ההיי טק, יישום המדד מראה באופן מובהק את קיצוניות האישוויון בישראל, בעיקר בהשוואה לקצה העליון של התפלגות ההכנסות.

²³ הקצה האחד שערכו אפס מסמן מצב שבו ההכנסה הפנויה מתחלקת באופן שווה בין כל משקי הבית במדינה, ואילו הקצה השני שערכו אחד, מסמן מצב שבו כל ההכנסה הפנויה במדינה מצויה בידי של העשירון העליון, ומשקי הבית ביתר העשירונים כלל אינם מקבלים הכנסה. במילים אחרות, ככל שמקרבם לערך 1, כך הולך וגדל האישוויון.

²⁴ כך למשל, בשנת 2016 עמד המדד על 0.347 (לעומת 0.363 בשנת 2013 ו-0.377 בשנת 2012) בהשוואה ל-0.3151 שהוא הממוצע במדינות המפותחות. ראו לעניין זה דוח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2015-2016, פרק ו - תחולת המס והשפעת המיסים על צמצום אי-השוויון בישראל, בעמ' 11-12, זמין כאן: https://mof.gov.il/ChiefEcon/StateRevenues/StateRevenuesReport/DocLib/2015-2016/Report2015-2016_06.PDF (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

²⁵ מורן משה' חניצ'ס, נקודת מבט חדשה על אי השוויון בישראל (דצמבר 2016), עמ' 3, (להלן: "משה- חניצ'ס") זמין כאן: https://mof.gov.il/ChiefEcon/EconomyAndResearch/ArticlesSet/Article_05122016.pdf (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

²⁶ כתוצאה מכך, מוגבלת גם היכולת להחליט על יישום ההתערבות הממשלתית הנדרשת, אשר מטבע הדברים שונה במהותה מבחינת התפלגות ההכנסות במשק בהיבט של עוני לעומת הצמיחה "המחללת" לכל שכבות האוכלוסייה. כלומר, אם בעיית האישוויון נובעת מריבוי עניים, הרי שעל הממשלה להתמקד במלחמה בעוני, ואילו אם הבעיה היא דווקא מריבוי עשירים, מדיניות הממשלה צריכה להיות שונה לחלוטין.

²⁷ משה' חניצ'ס, עמ' 11-12.

העשירון העליון מחזיק בכ-75% מכלל העושר.³² אחד ההסברים המרכזיים לכך, על פי תומאס פיקטי, מחבר רב המכר "הון במאה ה-21", הוא כי ההון או העושר גדל מהר יותר מהכלכלה. לטענתו, לאורך ההיסטוריה, התשואה הממוצעת שמניב ההון (מניות, אג"ח, נדל"ן וכו') גדולה יותר מקצב הצמיחה הכלכלי של הכלכלה, או במילים אחרות, גדולה משיעור העלייה הממוצע של התוצר שממנו נהנים כלל האזרחים (ראו נספח ב לנייר זה). לדפוס זה יש חשיבות מכרעת מכיוון שכאשר התשואה על ההון גדולה יותר מהצמיחה, בעלי ההון מתעשרים מהר יותר מכל השאר.³³

4. היעדר הצדקה לפערים בין שיעורי המס על הכנסות מהון ובין שיעורי המס על הכנסה מיגיעה אישית

לדעתנו, כאמור, פער הקיים כיום בין המס המוטל בישראל על רווחי הון לעומת המס על הכנסה מיגיעה אישית אינו מוצדק ומוביל לכך שמי שבעיקר נהנים משיעור המס המופחת הם דווקא בעלי ההון, כלומר, אלה שאולי הכי פחות זקוקים להטבות המס. מדינות רבות החברות ב־OECD, כגון אוסטרליה, אירלנד, אנגליה, אוסטרליה, קנדה, דנמרק וצרפת, ממסות רווחי הון, כולם או חלקם, באותן מדרגות מס פרוגרסיביות החלות על הכנסה מיגיעה אישית.³⁴ במיוחד נכון הדבר לגבי הכנסות מהון בגין החזקת מניות לטווח קצר, הכנסות משכר דירה והכנסות מריבית. להרחבה, ראו נספח ג לנייר זה. מבין מדינות ה־OECD, שיעור המס המוטל בישראל על הכנסות מריבית מפיקדונות בנקאיים הוא מהנמוכים ביותר.³⁵

נראה כי אף ה־OECD מצטרף לאחרונה למגמה הקוראת למדינות החברות למסות את ההכנסות מהון:

"While countries do not necessarily need to tax savings more, there is a lot of room to improve the way countries tax savings," said Pascal Saint-Amans, director of the OECD Centre for Tax Policy and Administration. "There is also a very strong case to be made for addressing income and wealth inequality through the tax system, notably by ensuring effective taxation of capital. [...]"³⁶

ובכל זאת, בטרם נפרוס את המלצתנו, ראוי לבחון את הטיעונים השונים המקובלים בספרות להצדקת פער המיסוי בין הכנסות מהון להכנסות מיגיעה אישית:

³² Piketty&Zucman, p. 1305

³³ וראו גם: אורי פסובסקי ומיקי פלד, "תומס פיקטי: בעולם החדש לא יישאר דבר למעמד הביניים", כלכליסט (24.4.2014). (להלן: "פסובסקי ופלד"), <https://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3629415,00.html> (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

³⁴ OECD, "Tax Policy Studies No. 14, Taxation of Capital Gains of individuals (2006), https://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/taxation-of-capital-gains-of-individuals_9789264029507-en (last accessed 30.8.2019).

³⁵ Michelle Harding and Melanie Marten, "Statutory tax rates on dividends, interest and capital gains: the debt equity bias at the personal level", OECD Taxation working papers No. 34 (2018), p. 18, 23, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1aa2825f-en.pdf?expires=1565470888&id=id&accname=guest&checksum=AE64F40A04B8B4521CC38588B5904688> (last accessed 30.8.2019) (hereinafter: "OECD, Statutory tax rates on dividends, interest and capital gain").

³⁶ OECD, "Better design of taxes on personal savings and wealth is needed to support inclusive growth", available at: <https://www.oecd.org/tax/better-design-of-taxes-on-personal-savings-and-wealth-is-needed-to-support-inclusive-growth.htm> (last accessed 30.8.2019).

א. אפקט הנעילה

בשונה מהכנסות מיגיעה אישית, הממוסות באופן שוטף, המס על מרבית ההכנסות מהון נדחה למועד המימוש, בעיקר בשל קושי בכימות השווי של הנכס בטרם ביצוע המכירה (לרוב בשל היעדר מידע על מחיר השוק הצפוי) ובשל קשיי נזילות בתשלום עבור נכס שטרם התקבל התשלום עבורו.³⁷

אחד הטיעונים המרכזיים המצדדים בהטלת שיעור מס מופחת על הון, הוא החשש מ"אפקט הנעילה". מכיוון שרווחי ההון ממוסים בדרך כלל רק בשלב המימוש, קיים חשש כי בעל הנכס המודע לכך שערכו של הנכס עלה, יבחר שלא למכור את הנכס כדי להימנע מתשלום המס הכרוך בכך. כתוצאה מכך, אירוע המס במקרה של רווח הון הוא גמיש בהרבה לעומת אירוע המס במקרה של הכנסה פירותית (שלגביה יכולת הנישום לשלוט בעיתוי אירוע המס היא מוגבלת יותר). זאת ועוד, בהתאם לגישת תיאוריית המיסוי האופטימאלי, ראוי לקבוע את שיעור המס בהתאם לגמישות האירוע הממוסה.³⁸ במילים אחרות, הטלת המס עלולה להשפיע על החלטת הנישום אם לבצע את אירוע המימוש אם לאו, וכדי למתן ככל האפשר את ההתערבות בכלכלת השוק החופשי, הרי ככל שגמישות האירוע גדולה יותר, כך יש להפחית את המס החל עליו. בעניין רווחי ההון, מכיוון שלאור עקרון המימוש, מידת הגמישות של אירוע המס היא לרוב גבוהה מדי, הטענה היא כי כדי למתן את אפקט הנעילה, יש להטיל מס נמוך על רווחי הון או אף לפטור אותם ממס לחלוטין.

ואולם, ניתן להתמודד עם טענה זו באמצעות כמה נימוקים:

ראשית, עצם אימוץ עקרון המימוש מהווה הטבת מס בפני עצמה כי למעשה, מדובר בדחיית מס שהיה אמור להיות משולם על נכסי ההון עם עליית ערכם. **שנית**, לא ניתן לקבוע באופן מדויק את מידת הגמישות של כל אירוע ואירוע לאור העובדה כי מציאות חייהם של בני האדם מורכבת ותלויה במשתנים רבים, כגון מצב משפחתי, כלכלי, בריאותי וכיו"ב. **שלישית**, ממילא גם הטלת מס בשיעור גבוה על הכנסות מיגיעה אישית עלולות לפגוע במוטיבציה של אנשים לעבוד ואף לעודד אותם להעלים הכנסות, וספק אם השפעות אלה שליליות פחות מההשפעות שמהן חוששים אלה המצדדים במיסוי נמוך של ההון.³⁹

ג. מיסוי דרשלי ומיסוי כפול

טיעון נוסף עלה בפס"ד **קניאל**⁴⁰ ומתמקד בעניין המיסוי הכפול והמיסוי הדרשלי. במאי 2005, בסמוך לאחר יישום הרפורמה במיסוי שוק ההון, פרופ קניאל עתר לבג"ץ וטען כי שיטת המיסוי הנוהגת פוגעת בזכות הקניין משום שהיא גובה מס רגרסיבי, כך שנישומים המפיקים הכנסות מעבודה ממוסים ביתר שאת בהשוואה לנישומים המפיקים הכנסות פירותיות מהון או מרווחי הון. מנגד, טענה המדינה כי הפער מוצדק מכיוון שהכנסות מהון ממוסות באופן דרשלי - האחת כחלק ממס חברות, והאחרת במועד חלוקת הדיבידנד, כך שבסופו של דבר, שיעור המס המשולם בידי בעל המניות בגין רווח ההון דומה לשיעור המס המוטל על הכנסה מיגיעה אישית. עוד טענה המדינה, כי הכנסות פירותיות מהון ומרווחי הון מוסו כבר פעם אחת בעת הפקת ההון עצמו, ולכן המיסוי הנוסף הוא בבחינת מיסוי כפול.⁴¹

³⁷ דוד גליקסברג, "יחסי הגומלין בין מיסוי רווחי ההון לבין ניכוי הפחת במשטר מיסוי נומינלי", **עיוני משפט** טו (תש"ן), עמ' 297-298 (להלן: "גליקסברג").

³⁸ גורמן, עמ' 51-52.

³⁹ שם.

⁴⁰ בג"צ 9333/03צ' רפ" שמואל קניאל ואח' נ ממשלת ישראל ואח', **מיסים** יט/3 (יוני 2005), ה-3.

⁴¹ שם.

בית המשפט לא התייחס לסוגיית המיסוי הכפול, אך דחה את העתירה בטענה כי בפער המיסוי מונחות שתי תכליות עיקריות המצדיקות אותו: האחת, שמירה על תחרותיות ישראל בהשקעות בין-לאומיות, בעיקר לאור הניידות של מטבע חוץ; והשנייה, שמירה על הבורסה הישראלית ואיפגועה בה על ידי שינויים דרסטיים (בהינתן כי עד מועד הרפורמה, רווחי הון בבורסה היו פטורים).⁴²

לעניין טענת המיסוי הדו-שלבי:

ראשית, טענת המיסוי הדו-שלבי מתייחסת בעיקר למקרים שבהם מדובר בחלוקת דיבידנד ולא לכל המקרים האחרים שבהם ממוסים רווחי הון אחרים כגון ריבית או דמי שכירות בשיעור מוטב. **שנית**, חברות לא משלמות ביטוח לאומי ומס בריאות, כך שאף אם תוצאת שיעור המס הייתה זהה, בכל מקרה, היחיד משלם יותר על הכנסה מיגיעה אישית. הקמתן של אלפי חברות הארנק בשנים האחרונות (עד לסגירת פרצה מיסויית זו בשנת 2018)⁴³ והעובדה כי חברות רבות בוחרות לא אחת להמיר את כספי המשכורות לאופציות או לדיבידנדים, מעידה אף היא על ניצול לרעה של פערי המיסוי. **שלישית**, בניגוד ליחיד, לחברות יש יכולות תכנון מס אדירות - הן בגין הפריסה הגלובלית שלהן והן בשל יכולתן לשלם לנותני שירותים המתכננים את המס עבורן, ולכן במרבית המקרים הן לא משלמות את שיעור מס החברות המלא, וממילא חברות רבות מקבלות שיעורי מס מוטבים על ידי חוקי העידוד למיניהם. **רביעית**, חברות רבות אינן מחלקות דיבידנד מדי שנה, ולכן אינן משלמות מס עליו, כך שנוצרת מעין דחיית מס גדולה שהיא בבחינת חיסכון מס, כך שלחברה נשאר יותר כסף מאשר ליחיד.

לעניין טענת המיסוי הכפול:

טענה זו אינה נכונה מכיוון שהמס מוטל רק על הרווחים מנכס ההון, ואף במקרה שבו הקרן ממנה נרכש נכס ההון היא פרי הכנסה שמוסתה בעבר, המס מוטל על הרווחים מנכס ההון ואלו לא מוסו בעבר.

ג. האלסטיות הרבה של הכנסה מהון

טיעון נוסף הוא כי למעט נכסי נדל"ן, מרבית נכסי ההון הפיננסיים הם ניידים מאוד, ולפיכך הכנסות מהון אף הן בעלות אותם מאפיינים, דבר המקשה על מיסויין. במלים אחרות, בהינתן כי ישנן לא מעט מדינות אשר מעניקות שיעור מס מופחת על הכנסות מסוימות מהון,⁴⁴ ישראל צריכה להתאים את עצמה לשיעורי המס על ההון הקיימים במדינות אחרות כדי למנוע בריחה של ההון, במיוחד לגבי השקעות של תאגידים ולגבי הפקדת סכונות של יחידים.⁴⁵

לעניין התחרותיות, בהינתן כי תושבי ישראל מחויבים לשלם מס גם על הכנסות הון מחו"ל,⁴⁶ בריחת ההון אינה רלוונטית לגביהם (כי ממילא ייאלצו להשלים את המס בישראל), אלא רק לגבי תושבים ישראלים שבחרים לעזוב את הארץ ולהשקיע בחו"ל כתוצאה ישירה של שיעור המס. אין חולק כי שאלת עזיבת הארץ כרוכה באינספור שיקולים נוספים (לרבות מצב משפחתי, ביטחוני וכיו"ב), ולכן הצגת תלות בינה לבין שיעור המס על ההון מעוותת וככל הנראה רלוונטית רק למתי מעט. באשר לפגיעה פוטנציאלית ביכולתה של המדינה למשוך השקעות זרות, הרי אף שיקול זה אינו מהותי מכיוון שבהתאם לפקודה, תושבי חוץ פטורים ממש על רווחי הון

⁴² ש.ם.

⁴³ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2017-2018), התשע"ז 2016, זמין כאן: https://www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2592.pdf (נבדק לאחרונה ב-30 באוגוסט 2019). וראו גם: אפרת נוימן, "תרגיל המס של חברות הארנק כבר לא משתלם", **כלכליסט** (3.1.2017), <https://www.themarket.com/law/1.3194008> (נבדק לאחרונה ב-30 באוגוסט 2019).

⁴⁴ OECD, Statutory tax rates on dividends, interest and capital gain.

⁴⁵ International Monetary Fund, 'Fiscal Monitor - Tackling Inequality' (October 2017), <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017> (last accessed 30.8.2019).

⁴⁶ סעיף 44 לפקודת מס הכנסה.

במכירת ניירות ערך הנסחרים בישראל כמו גם על רווחי הון ממכירת מניות של חברה תושבת ישראל.⁴⁷ באשר לתאגידים, שיעור מס החברות הוא שיעור המס הרלוונטי למערכת שיקולים אלה, אך הדיון בסוגיה זו חורג מתחולת נייר זה.

לעניין בריחה של הפקדת חסכונות, תושבי ישראל כאמור מחויבים לשלם מס גם על הכנסותיהם מחו"ל, ואלה כוללות גם הכנסות מריבית, לכן הסיכון בבריחת חסכונות יחידים אינו ברור. יתרה מכך, המדינה כבר מעודדת הפקדת חסכונות מסוימים של יחידים באמצעות קרנות פנסיה, קרנות גמל ואפיקי השקעה אחרים באמצעות פטור ממיסוי או מיסוי מופחת, ולכן הצידוק למתן מיסוי מוטב גם על הכנסות מריבית אינו מוצדק. זאת ועוד, יש מקום לבחינת שיקולים ערכיים. בעניין זה, הרי מכיוון שמידת הגמישות של השכבות החלשות לגבי השאלה אם לצאת לעבוד או לא, תהיה תמיד נמוכה יותר ממידת הגמישות של השכבות החזקות, ברי כי כתוצאה מכך, הכבדת נטל המס הגבוה יותר חלה בעיקר על השכבות החלשות. הכבדה זו גורמת לחוסר שוויון העלול ברבות השנים גם לגבות מחיר כלכלי וחברתי. מעבר לכך, פער המיסוי מעודד תכנוני מס שמטרתם סיווג האירוע כהוני ולא כפירותי, ואלה מעמיסים התדיינויות בין רשות המיסים לנישומים ומעלות את עלויות התפעול של הרשות. לבסוף, מערכת מס הפועלת באופן בלתי שוויוני עלולה לאבד את הלגיטימיות הציבורית שלה, דבר המוביל להעלמות מס ולפגיעה בקופת המדינה.

ד. אפקט הזחיסה

חבות המס בגין כל רווח ההון מתגבשת רק בשנת המס שבה מתרחש אירוע המימוש. כאשר שיטת המס ממסה רווח הון בשיעורים פרוגרסיביים, דחיית אירוע המס האמורה גורמת לחבות גבוהה יותר במס בהשוואה לחבות שהייתה נצמחת אילו היה רווח ההון ממוסה על בסיס עליית הערך בכל שנת מס משנות החזקת הנכס.⁴⁸

מנגד, פתרון מסוים לקושי זה כבר מצוי בחוק ואפשר לנישום לפרוס את רווח ההון/השבח לתקופה של עד ארבע שנות מס אך לא יותר מתקופת הבעלות בנכס.⁴⁹

ה. תנאי האינפלציה

הטענה היא כי נטל המס המוקטן נועד במידה מסוימת גם לנטרל את המיסוי על רווחי ההון האינפלציוניים.

ואולם, אף שיקול זה אינו רלוונטי מכיוון שמערכת המס הישראלית כבר מותאמת לתנאי האינפלציה (לפחות לגבי רווח הון/שבח מקרקעין אינפלציוני החל בינואר 1994 ורווח הון ביחס לתקופה מוקדמת יותר ממוסה בשיעור של 10% בלבד), וממילא הרווח הריאלי מחושב בנטרול האינפלציה בתקופת החזקת הנכס.⁵⁰

⁴⁷ סעיף 97 (ב) (3ב) לפקודת מס הכנסה, בהינתן כי רווחי ההון נצמחו בתנאים הקבועים בסעיפים אלו. כן יובהר כי הפטור לתושב חוץ אינו חל על ריבית ועל דיבידנד.

⁴⁸ גליקסברג, עמ' 297-298.

⁴⁹ סעיף 91(ה) לפקודת מס הכנסה וסעיף 48א(ה) לחוק מיסוי מקרקעין.

⁵⁰ להרחבה בעניין זה, ראו דוח מינהל הכנסות המדינה 2004, פרק יב: דוח הצוות לבחינת ביטול חוק התיאומים ויישום הוראות הפקודה בתקופה של ירידה במדד, https://mof.gov.il/ChiefEcon/StateRevenues/StateRevenuesReport/DocLib/2004/Report2004_12.pdf (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

וראו גם חוק מס הכנסה (תיאומים בשל אינפלציה), (תיקון מס 20), התשס"ח 2008, <http://www.capitax.co.il/Attachments/06032008-20.pdf> (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

5. סיכום והמלצה

בנייר זה המחשנו את האופן שבו הפערים בין מיסוי הכנסה מיגיעה אישית למיסוי הכנסות מהון מעמיסים במיוחד על מעמד הביניים והמחשנו את השתקפות פערים אלה בעליית היקף האי־שוויון בישראל. כמו כן, התמודדנו עם הטיעונים המקובלים להצדקת פערי המיסוי והבהרנו את האופן שבו ניתן להפריכם.

לגישתנו, כאמור, אין הצדקה להמשיך ולהטיל מיסוי מוטב על הכנסות מהון בישראל, למעט כאשר המדינה מעוניינת לעודד מגזר מסוים או משאב מסוים. כך למשל, ככל שהמדינה אוספת נתונים המעידים על מחסור בנדל"ן ועל צורך בהגדלת שוק השכירות, יש הצדקה להמשיך מתן הטבת המס הקיימת בהכנסות משכר דירה. באופן דומה, אם המדינה מעוניינת להקל את המיסוי על הכנסות פנסיונרים (בין היתר, כדי למנוע מתן סיוע כלכלי עתידי לאוכלוסייה זו), תוכל היא להפחית את המס לבעלי הכנסות מהון מעל גיל מסוים. מיסוי מוטב לגבי הכנסות מהון שאין המדינה מעוניינת לעודד, אינו מוצדק לדעתנו ויש להשוותו למיסוי המוטל על הכנסות מיגיעה אישית.

זאת ועוד, בהינתן כי השוואת שיעור המס על הכנסות מהון לשיעור המס על הכנסות מיגיעה אישית תוביל לעלייה בהיקף כספי המיסים שתוכל המדינה לגבות, לדעתנו יש מקום לשקול את הפחתת שיעורי המס ו/או את ריווח מדרגות המס המוטל על הכנסות מיגיעה אישית.

6. אפשרויות נוספות אשר המדינה צריכה לשקול אך הדיון בהן חורג מיריעת נייר זה

בהינתן כי מס ההכנסה המירבי בישראל אינו נמוך כלל בהשוואה בין־לאומית,⁵¹ יש מקום לבחון העלאת מיסים אחרים על ההון כדרך לצמצום רמת האי־שוויון.⁵² אחת הטענות הנפוצות כנגד הטלת מס על ההון היא כי בכלכלה חופשית אין זה מוצדק למסות דווקא את מי שמתעשר כתוצאה מיוזמה ומכישרון. ואולם, אף אם נחיה בעולם שבו קיימת תחרות מושלמת בין בעלי קרקעות ובין בעלי ההון, התשואה על ההון תמשיך להעשיר את בעליה לטווח ארוך - ואולי אף תכפיל עצמה עשרות מונים - ללא קשר אם היזמת הכשרונית שהתעשרה ממשיכה לעבוד או אם לילדיה יש רעיונות טובים כשלה.⁵³ זוהי תוצאה של גודלו של ההון ושל התשואה עליו, אשר מנציחים את פערי העושר.

במסגרת השולחן העגול, הועלו שלוש אפשרויות נוספות לצמצום פערי האי־שוויון בישראל. הדיון בהן, אשר לאורו ניתן יהיה להמליץ אם לקבלן ובאיזה אופן ליישמן, חורג מהיקפו של נייר זה, אך מצאנו לנכון לפחות להסבירן בקצרה.

⁵¹ מירב ארלוזורוב, "עשירים הרבה יותר: המאיון העליון בורח למעלה ומתנתק מה:99%", **דה מרקר** (10.1.2017), <https://www.themarker.com/news/1.3228434> (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

⁵² Nick Shaxson, "It's time to tax wealth properly" (12.10.2018), Tax Justice Network.

<https://www.taxjustice.net/2018/10/12/its-time-to-tax-wealth-properly/> (last accessed 30.8.2019).

⁵³ ראו לדוגמה את ביל גייטס, אשר אף שהפסיק לעבוד לפני למעלה מ־10 שנים, ההון שלו מ־1990 גדל ביותר מ־40 מיליארד דולר.

מס ירושה / מס עיזבון ולצידו מס מתנות

מס ירושה מוטל במספר לא מבוטל של מדינות OECD, לרבות ארה"ב, בריטניה, צרפת וגרמניה. בישראל הונהג מס עיזבון עד שבוטל בשנת 1981, בין היתר, כתוצאה מהגדלת סכומי הניכוי ממס והגדלת אוכלוסיית הפטורים מתשלום מס זה (דבר שהקטין את תשלומי המס) וכן בשל העלות המינהלית הגבוהה והרצון להימנע מפירוק חברות (בשל הצורך לממש נכסים כדי לשלם את המס).⁵⁴ מס מתנות נועד למעשה למנוע את ההתחמקות ממס עיזבון על ידי מתן המתנה כאשר הנישום עדיין בחיים, אך לא הוטל בישראל לצד מס העיזבון שהונהג.

כדי לצמצם את העברת האי־שוויון מדור לדור ולהגדיל את שוויון ההזדמנויות בחברה, המליצה ועדת בן בסט בשנת 2000 להטיל מס בשיעור של 10% על חלק העיזבון העולה על שני מיליון ₪. כן המליצה הוועדה להטיל מס על מתנות מעל שווי שנתי מצטבר העולה על 30,000 ש"ח, אך לבסוף המלצות אלה לא יושמו לכדי חקיקה.⁵⁵ בשנת 2011, בחנה ועדת טרכטנברג את הסוגיה מחדש, בעיקר לאור ריכוזיות ההון במשק הישראלי. ואולם, הקשיים הכרוכים בהחלת מס זה, לרבות חובת דיווח כללי, החיכוך בין האזרח למערכת המס, אפשרויות ההתחמקות ממנו והחשש לבריחת הון של עולים חדשים, הובילו את הוועדה שלא להמליץ על הטלתו מחדש.⁵⁶

הדיון בסוגיה זו חורג מנייר זה, אך לדעתנו, לאור העלייה ברמות האי־שוויון בישראל, יש לבחון מחדש את האפשרות להטיל מס עיזבון או מס ירושה ולצידו מס מתנות.

מס פרוגרסיבי על נכסי הון

בדוח שפרסם בשנת 2018, קבע ה־OECD כי במדינות שבהן שיעור המס על ההון הוא נמוך ולא ניתן להטיל מס ירושה, הטלת מס על נכסי הון יכולה לשמש תחליף חשוב למיסוי ההון במדינה.⁵⁷ ההכנסות ממס על נכסי הון (לרבות נכסים פיננסיים, יאכטות ומטוסים) במדינות המטילות אותו, נעות בין 0.2% מהתל"ג (כמו בספרד ובצרפת) ובין כ־1% מהתל"ג (כמו בשווייץ).⁵⁸ לאחרונה, החלו מדינות נוספות להעלות הצעות למיסוי נכסי הון. כך למשל, בארה"ב, על פי הצעת החוק של הסנטורית הדמוקרטית אליזבת וורן, אשר נכתבה בסיוע הכלכלנים עמנואל סאז וגבריאל זוקמן, יש למסות הון בשווי העולה על 50 מיליון דולר ב־2% בשנה, ולמסות ב־3% בשנה הון העולה על מיליארד דולר. הקשיים ביישום מס זה ואכיפתו די דומים לקשיים הכרוכים בהטלת מס ירושה/עיזבון, אך סאז וזוקמן סבורים כי מס על נכסי הון הוא הכלי הישיר היעיל ביותר שיש בידי המדינה כדי למנוע עלייה ברמות האי־שוויון בעושר.⁵⁹

⁵⁴ מרכז המידע של הכנסת, "דו"ח בן-בסט-מס עיזבון ומתנות" (25.6.2000), https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/d638d1b8-9c32-e811-80dc-00155d0a9260/2_d638d1b8-9c32-e811-80dc-00155d0a9260_11_9756.pdf (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

⁵⁵ דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה - בן בסט, פרק ו - מס עיזבון, (מאי 2000), https://www.gov.il/he/departments/PublicBodies/tax_reforma_public_committee (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

⁵⁶ דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, (ספטמבר 2011), <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/shinuy011211.pdf> (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

⁵⁷ OECD, "The role and design of net wealth taxes in the OECD", p. 12, available here: <https://www.oecd.org/ctp/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd-9789264290303-en.htm> (last accessed 30.8.2019).

⁵⁸ Ibid., p.18.

⁵⁹ הכלכלנים גבריאל זוקמן ועמנואל סאז צופים שאם המס הפדראלי יוטל ב־2020, הוא יחול על בעלי עושר העולה על 32.2 מיליון בשנה זו, והגבייה ממנו תהיה כ־1% מהתל"ג של ארה"ב. להרחבה ראו:

Emmanuel Saez & Gabriel Zucman, "How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economics literature", (5 February 2019), <https://eml.berkeley.edu/~saez/saez-zucman-wealthtaxobjections.pdf> (last accessed 30.8.2019).

בישראל, עד שנת 2000, חל מס רכוש על נכסי נדל"ן בלבד,⁶⁰ אך בוטל בעקבות החלטת הוועדה הציבורית לנושא מס רכוש אשר מצאה ליקויים חמורים בבסיס המס, בשיעוריו, בדרך ביצועו וביישומו.⁶¹ עם זאת, הוועדה ראתה מקום לציין כי בשונה ממס רכוש, מס הון נטו, שהוא מס (בשיעור הנמוך משיעור המס על הכנסה) המוטל על ערך הנכסים פחות ההתחייבויות, הוא מס צודק ופרוגרסיבי יותר, אך המליצה שלא לאמצו בשל עלויות אכיפה גבוהות.⁶² הדיון בסוגיה זו חורג אף הוא מהיקף נייר זה, אך לדעתנו, הגיעה העת לבחון מחדש הטלת מס פרוגרסיבי על נכסי הון (ולצידו החלת חובת דיווח על נכסי הון).

קביעת גובה הארנונה על בסיס שווי הנכס במקום על בסיס שטח

אחת האפשרויות שהועלתה במסגרת השולחן העגול כדרך נוספת לצמצום פערי האי-שוויון בישראל, היא לשנות את שיטת הארנונה לשיטה המבוססת על שווי הנכס ולא על שטחו. זאת, בין היתר, מכיוון שערך שטח נדל"ן מסוים בעיר אחת יכול להיות שונה מאוד בעיר אחרת, ומיסויו בהתאם לשווי הוא פרוגרסיבי יותר מאשר מיסויו על פי שטחו.

כיום בישראל, גובה הארנונה נקבע לפי שטח הנכס ש עליו היא מוטלת, לפי סוג הנכס (משרד או מגורים וכו') ולפי מיקומו (שכונת יוקרה לעומת שכונת מצוקה).⁶³ הקושי המידי שעולה ביישום שיטה מבוססת שווי הוא הצורך בעריכת שומה פרטנית של כל נכס ונכס, אשר עלולה להוביל לעלויות אכיפה עצומות עבור רשויות המס. אך עריכת שומה פרטנית אינה הכרח. כך למשל, ניתן יהיה לקבוע את השומה בהתאם לחלוקה לאזורים המאופיינים ברמות מחירים דומות ובהומוגניות יחסית בשימושי הנכסים, ובמקום לקבוע מחיר אחיד לפי אזור, יוטל מחיר אחיד על בסיס שווי.⁶⁴ כתוצאה מכך, שינוי אופי האזור או התכנון באופן שישביח את הנכסים או יפחית את ערכם, יוביל לשינוי בשומת הארנונה.⁶⁵ לגבי האכיפה, ניתן למשל להותיר את הפיקוח הישיר בידי השלטון המרכזי, ולהסתמך על בסיסי הנתונים המצויים בידי רשויות המס כדי לקבוע את תעריפי המס לאזורים השונים. לחלופין, ניתן לאפשר לשלטון המרכזי לפקח על גביית הארנונה העירונית באמצעות האצלת סמכויות לרשות המקומית לבצע את השומה בעזרת בעלי מקצוע מטעמה, בדומה לאופן שבו נקבעת שומה כיום לצורך היטלי השבחה לאזור שעבר תכנון חדש.⁶⁶

כאמור, גם הדיון בסוגיה זו חורג מנייר זה, אך לדעתנו, הגיעה העת לבחון את היתכנותו של רעיון זה.

⁶⁰ עד שנת 2000 הוטל בישראל מס רכוש, אשר עד סוף שנות השבעים היה בעל בסיס רחב וכלל דירות, קרקעות, מיסי עיזבון ולעיתים גם מס על מבנים עסקיים. עם השנים, עקב השתנות המיסים וקביעת פטורים רבים, הגיעה ישראל למצב שבו שיעור מס הרכוש היה כבד, בסיסו מצומצם והוא כלל עיוותים רבים. חלק מהעיוותים כללו מקרים שבהם הפטור או החבות במס נבעו מפיקציה חוקית שמטרתה הימנעות ממס, ובמקרים לא מעטים מי שפעל באמצעות בעלי מקצוע הצליח להפחית את הסכום באופן שהוביל להפרשים לא מוצדקים בין בעלי נכסים שונים.

⁶¹ ביום 14 באפריל 1999, החליטה הכנסת להטיל מס רכוש בשיעור אפס, ובכך למעשה הביאה לביטול גבייתו החל ב"1 בינואר 2000. ראו: דוח הוועדה הציבורית לנושא מס רכוש - עיקרי הדוח, **מיסים** יא/3 (יוני 1997), עמ א-96. ראו גם: אברהם אלטר, זיו שרון, יוסי בן ברוך, "ביטולו של מס הרכוש והטלת מס על מכירת מקרקעין", **מיסים** יא/4 (אוגוסט 1999) א-1 (להלן: "אלטר, שרון, ברוך").

⁶² אלטר, שרון, ברוך, עמ 3.

⁶³ סעיף 8(א) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג:1992.

⁶⁴ זאת בדומה לאפשרות העומדת כיום בפני הרשות המקומית לחלק את שטח השיפוט שלה לכמה אזורים שומה ולהטיל על נכסים דומים תעריף שונה בכל אזור. להרחבה ראו: הכנסת - מרכז מחקר ומידע, "קריטריונים לקביעת תעריפי ארנונה עירונית", (1.9.2004), זמין כאן:

http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/bf9c3124-8e32-e811-80de-00155d0a0235/2_bf9c3124-8e32-e811-80de-00155d0a0235_11_9437.pdf

(נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

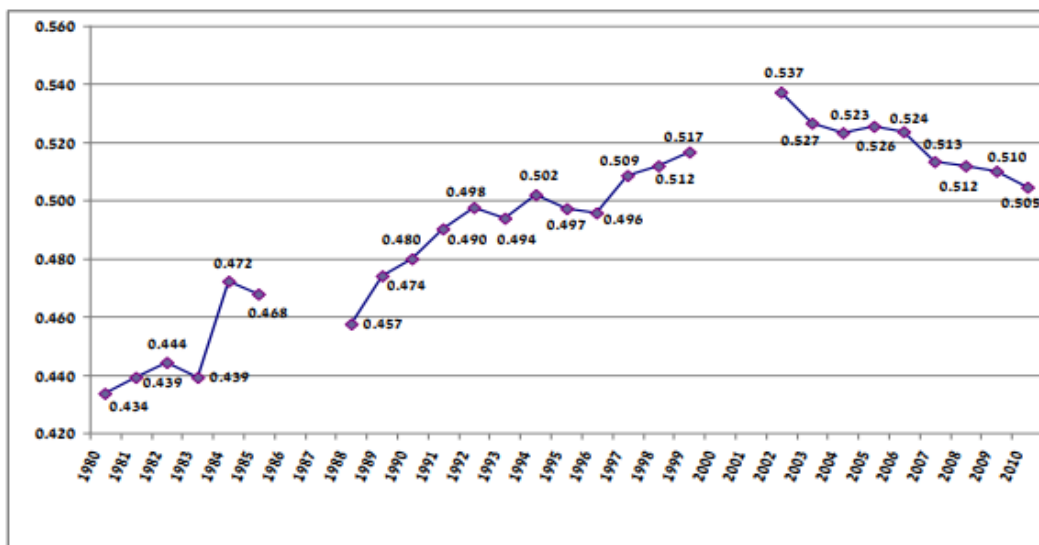
⁶⁵ בועז ברזילי, "גישות למדידת חיובי ארנונה - שטח מול שווי", **מקרקעין** ו/1 (ינואר 2007), עמ 50, 55-54.

⁶⁶ שם, עמ 55.

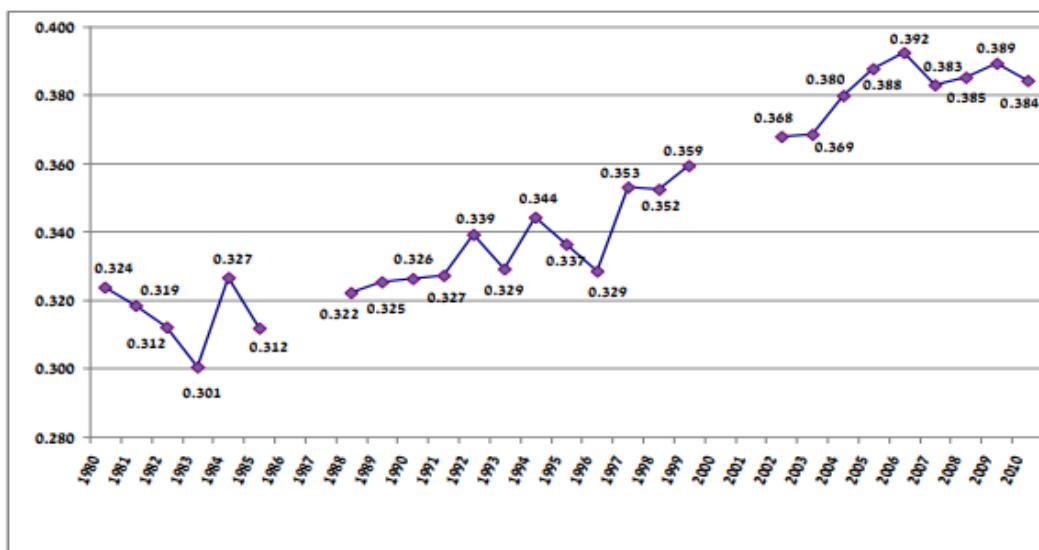
נספח א: מדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית בישראל בין 1980 ל-2010⁶⁷

בשני התרשימים שלהלן מוצגים מדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית ומדד ג'יני של ההכנסה הפנויה בדור האחרון.

תרשים 1-א – מדד ג'יני של הכנסה הכלכלית בישראל, 2010–1980

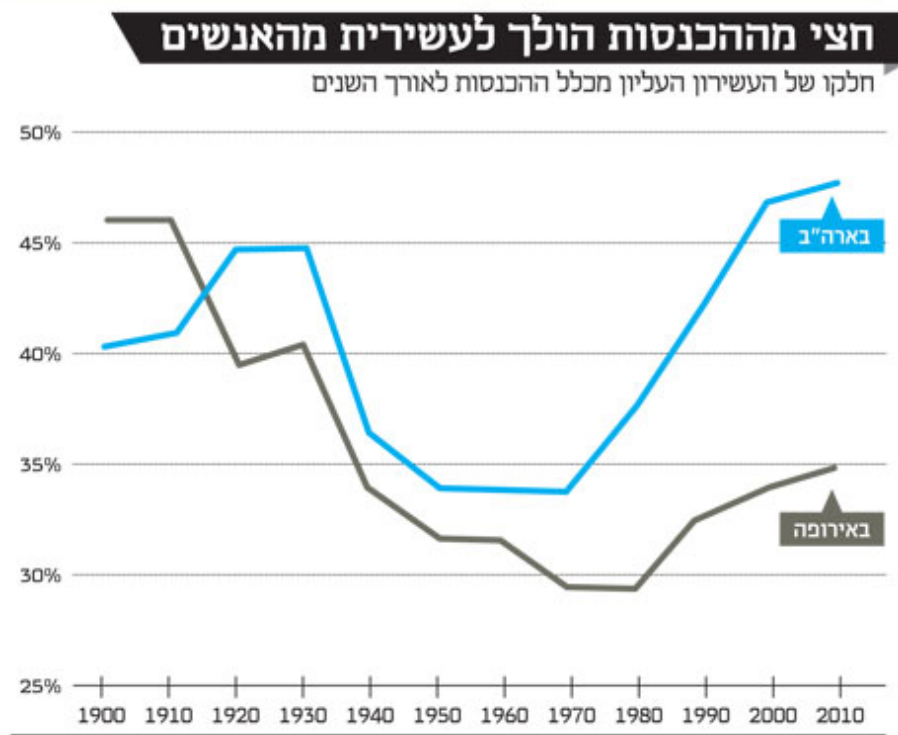
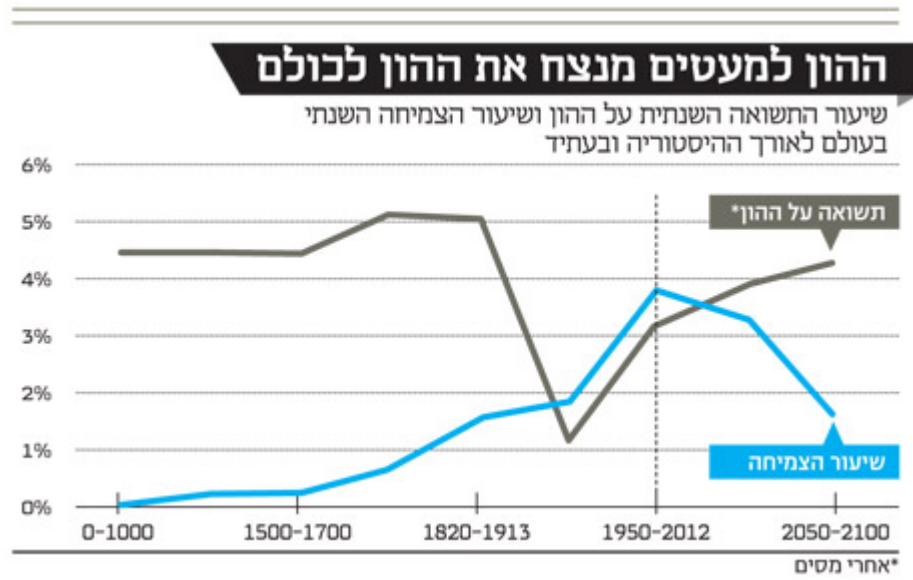


תרשים 1-ב - מדד ג'יני של ההכנסה הפנויה בישראל, 2010–1980



⁶⁷מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תיאור וניתוח ממדי העוני והאי־שוויון בישראל ובמדינות המפותחות", (17 ביוני 2012), זמין כאן: <https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/af556b58-e9f7-e411-80c8> (בדק לאחורנה ב־30 באוגוסט 2019).

נספח ב: נתונים גרפיים שפורסמו בעיתון כלכליסט על יסוד ספרו של פיקטי⁶⁸



⁶⁸פסובסקי ופלד, <https://www.calcalist.co.il/articles/0,7340.L-3629415,00.html> (נבדק לאחרונה ב־30 באוגוסט 2019).

נספח ג: מיסוי הכנסות מהון במדינות OECD

שם המדינה	שיעורי מס שוליים	שיעור מס רווח הון
1 אוסטריה	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 55%	מס רווח הון חייב בשיעור 27.5%; מס שבח מקרקעין חייב בשיעור 30%.
2 בלגיה	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 50% בתוספת מס קומונלי מדורג 9% שמשוקלל כ-53.5%	מס רווח הון ממוסה בדרך כלל בשיעור 33%, למעט חריגים שבהם ניתן פטור.
3 דנמרק	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 55.8%	מס רווח הון חייב בשיעור מקסימלי של 42.7%; מס רווח הון ממכירת מניות חייב בשיעור מקסימלי של 42%.
4 צרפת	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 45% בתוספת בט"ל מקסימלי עד 17.2%	רווח הון ממוסה בשיעור כולל של 30%, ומס שבח מקרקעין ממוסה בשיעור כולל של 19%.
5 יוון	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 45%	15% למעט ביחס לשבח מקרקעין שכרע פטור באופן זמני 22%
6 איסלנד	שיעורי מס פרוגרסיבי עד 31.8% בתוספת מס מוניציפאלי מדורג עד 14.52%	
7 אירלנד	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 40% ותוספת מס פרוגרסיבית עד 8%	33% למעט חריגים סטטוטוריים שבהם חל שיעור 40%
8 איטליה	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 43% בתוספת מס אזורי בשיעור מס מקסימלי של 3.33% ומס מוניציפאלי בשיעור מקסימלי של 0.9%	רווח הון ממכירת נכסים חייב במס בשיעורים שוליים; שבח מקרקעין על דירת המגורים פטור; רווח הון ממניות חייב בשיעורים מופחתים.
9 לוקסמבורג	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 42%, בתוספת מקסימלית של 9% להכנסת עבודה; בתוספת השלמה של 1.4%	מס רווח הון קצר מועד ממוסה בשיעור 42% (תק החזקה עד 11 שנים ולגבי נדל"ן עד שנתיים); רווח הון ארוך מועד – ממוסה במחצית משיעור המס הפרוגסיבי הרלוונטי לנישום.
10 הולנד	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 51.75% (ישנם שלושה סוגים של הכנסות הממוסות באופן שונה זו מזו)	מס רווח הון ממוסה בשיעור 30%, אלא אם כן פטור; שבח מקרקעין ממכירת בית מגורים פטור.
11 נורבגיה	מס משולב משוקלל (לאומי ומקומי) בשיעור פרוגרסיבי מדורג של 38.2% (22%+16.2%)	מס רווח הון ממוסה בשיעור 22%; שבח מקרקעין ממכירת דירת המגורים פטור; מס רווח הון

שם המדינה	שיעורי מס שוליים	שיעור מס רווח הון
		ממכירת ני"ע סחירים – ממוסה בשיעורי מס מדורגים.
12	פורטוגל	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 48% + מס יסף מקסימלי של 5%
		מס שבח מקרקעין בגין דירת מגורים -פטור, ו-50% משבח מקרקעין אחר - בשיעורי מס שוליים; מס רווח הון מני"ע – בשיעור 28%, וישנה הטבה במקרה של חברות קטנות.
13	שבדיה	שיעורי מס פרוגרסיביים - עד 58%, ובמקרים נדירים עשויים להגיע ל-61%.
		30%
14	שוויץ	מס פדראלי מוטל בשיעור מדורג עד 11.5%, ונוסף על כך, מס קנטונלי מדורג.
		רווח הון ממכירת נכסים ממוסה בשיעורי מס פדראליים; רווח הון ממכירת מניות אינו חייב במס פדראלי, וללא קשר למס הפדראלי, מס קנטונלי מוטל בשיעורים משתנים.
15	טורקיה	שיעורי מס פרוגרסיביים עד 35%
		רווח הון ממכירה של ני"ע ממוסה בשיעורי מס רגילים; שבח מקרקעין בגין מכירת נכס שהוחזק עד 5 שנים ממוסה בשיעורי מס רגילים.
16	בריטניה	שיעורי מס מדורגים עד 45%
		ממוסה בשיעורי מס שוליים, למעט פטור סטטוטורי שנתי
17	גרמניה	שיעורי מס מדורגים עד 45% (בתוספת מס סולידאריות בשיעור 5.5% ומס כנסייה עד 9%) מסתכמים במס אפקטיבי מקסימלי העולה על 50%.
		שבח מקרקעין חייב במס בשיעורים רגילים, אלא אם כן הוחזק הנכס 10 שנים ומעלה; לגבי נכסים פרטיים אחרים, רווח הון חייב אם הנכס הוחזק פחות משנה; רווח הון ממכירת מניות חייב: אם הוחזק 1% ומעלה - 40% מהרווח חייב בשיעורים פרוגרסיביים, אם פחות מ-1% - חייב בשיעור 26.375%.
18	ספרד	שיעורי מס שוליים עד 48%
		שיעורי מס שוליים עד 23%
19	קנדה	שיעורי מס פדראליים פרוגרסיביים עד 33% (קוויבק עד 27.56%) ושיעורי מס פרובינציאליים נוספים פרוגרסיביים עד 25.75%
		מחצית מרווח ההון בקיזוז הפסדים מותרים חייבת בשיעורי מס שוליים.
20	ארה"ב	שיעור מס פדראלי פרוגרסיבי עד 37% בתוספת שיעורי מס מדינתיים עד כ-10%
		מס רווח הון ארוך מועד (עד 12 חודשים) בשיעור 20% + מס מדינתי בשיעורים משתנים; מס רווח הון קצר מועד בשיעורי מס שוליים של היחיד

שם המדינה	שיעורי מס שוליים	שיעור מס רווח הון
21 יפן	שיעורי מס שוליים עד 55% ובתוספת מס נוסף של 2.1%	רווח הון ממכירת מניות ימוסה בשיעור 20%; רווח הון ממכירת נכסים מוחשיים ארוך מועד ימוסה בשיעור 20%; וקצר מועד ימוסה בשיעור מקסימלי של 39%.
22 פינלנד	תושבים ממוסים בשיעורים שוליים עד 31.25%; תושבי חוץ ממוסים בשיעור אחיד של 35%.	רווח הון ממוסה בשתי מדרגות: 30% עד תקרת הכנסה ו-34% על היתרה.
23 אוסטרליה	שיעורי מס שוליים עד 47%	מחצית מרווח ההון פטורה, והיתרה חייבת בשיעורי מס שוליים.
24 ניו זילנד	שיעורי מס שוליים עד 33%	מס רווח הון אינו חייב במס.
25 מקסיקו	שיעורי מס שוליים עד 35%	רווח הון ממכירת ני"ע נסחרים ונגזרות ממוסה בשיעור 10%.
26 צכיה	שיעור מס של 15% ושיעור נוסף של 22% לגבי הכנסה מיגיעה אישית	מס רווח הון ממוס בשיעור 15%, ופטור במקרים מסוימים.
27 הונגריה	שיעור מס אחיד של 15%	מס רווח הון ממוס בשיעור 15%
28 פולין	שיעורי מס שוליים עד 32% ומס יסף של 4% נוספים	מס רווח הון ממוס בשיעור 19%
29 קוריאה	שיעורי מס שוליים עד 46.2%	רווח הון ממוסה בנפרד מהכנסה מיגיעה אישית. שיעורי המס משתנים לפי סוג הנכס, תקופת החזקה וכיו"ב.
30 סלובקיה	שיעורי מס שוליים עד 25%	רווח הון ממכירת מניות שהוחזקו למעלה משנה - פטור; עד שנה - בשיעורי מס שוליים; רווח הון מנכס ברפחת בעסק - ממוסה בשיעורי מס שוליים.
31 צילה	שיעורי מס שוליים עד 35%	ממוסה בשיעורי מס שוליים, למעט חריגים סטטוטוריים הפטורים ממס.
32 סלובניה	שיעורי מס שוליים עד 50%	מס רווחי הון בשיעור אחיד של 25%, ואם הנכס מוחזק 5 שנים ומעלה ימוסה רווח ההון בשיעור 15%; כל חמש שנות החזקה נוספות מפחיתות את שיעור המס ב-5% נוספים כך שנכס המוחזק 20 שנה ומעלה - פטור. רווח הון ממכירת נגזרות חייב בשיעור 40%.
33 ישראל	שיעורי מס שוליים עד 50%	שיעור מס של 25% ולגבי מכירה של מניות (לבעל מניות מהותי המחזיק 10% מהון הזכויות) - שיעור 30%
34 אסטוניה	שיעור מס אחיד של 20%	בדומה להכנסה פירותית
35 לטביה	שיעורי מס שוליים עד 31.4%	ככלל 20%

<u>שם המדינה</u>	<u>שיעורי מס שוליים</u>	<u>שיעור מס רווח הון</u>
36	שיעור מס אחיד של 27%	מס רווח הון בשיעור מס אחיד של 15% או 20% מעל תקרה שנתית; שבח מקרקעין לנכס שהוחזק 11 שנים ולדירת מגורים שהוחזקה שנתיים – פטורים.

*הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט. שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט ללא אישור בכתב של קרן אברט אסור בהחלט.

**כל הזכויות שמורות ל- Tax Justice Network Israel ולקרן אברט ©