

פרק ד | תחזית הטבות המס לשנת 2018

עיקרי הדברים

הטבות המס לשנת 2018 יסתכמו על פי התחזית, בכ-67.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-22 אחוזים מהכנסות המדינה ממסים או כ-5.0 אחוזי תוצר. מתוך סכום זה יסתכמו ההטבות במס הכנסה ובמיסי נדל"ן ב-55.6 מיליארד ש"ח, ההטבות במסים עקיפים ב-11.1 מיליארד ש"ח וההטבות באגרות בכ-0.8 מיליארד ש"ח.

מצד אחד האומדן האמור מוטה כלפי מטה, שכן לא עלה בידנו לכמת את עלותם של מספר סעיפי הטבות (לדוגמה: פחת מואץ, הפטור ממס הכנסה למלכ"רים או הפטור הניתן לעולים חדשים ולתושבים חוזרים על ההכנסות מחו"ל). יש לציין שסכום זה כולל הטבות במס הממשלתי בלבד ואינו כולל הטבות בדמי ביטוח לאומי, במס בריאות ובארנונה של הרשויות המקומיות. הטבות אלו עשויות להיות משמעותיות. לדוגמה, בנוסף להטבה במס הכנסה על ההפקדה ועל התשואה, המפקידים בקרנות השתלמות ייהנו בשנת 2018 מהטבה בדמי ביטוח לאומי ובמס בריאות של כ-2.3 מיליארד ש"ח (ראה תיבה ד-4) ואילו המפקידים בקופות גמל, בקרנות פנסיה ובביטוחי חיים ייהנו מהטבה בדמי ביטוח לאומי ובמס בריאות של כ-5.4 מיליארד ש"ח. כמו כן, הרשויות המקומיות מעניקות הקלות בארנונה של 3.7 מיליארד ש"ח, כך שסך הטבות המס בכל הממשלה הרחבה יסתכם בשנת 2018, על פי התחזית, בכ-79 מיליארד ש"ח.

מהצד האחר אומדן הטבות המס מוטה כלפי מעלה, שכן הוא מניח שאין גמישות התנהגותית מצד משקי הבית, הפירמות והמלכ"רים. אולם, במציאות קיימת גמישות כזו, כך שבתרחיש שבו הטבות המס היו מתבטלות, התוספת להכנסות המדינה ממסים הייתה נמוכה מהאומדן המוצג כאן.

יש לציין שתחזית הטבות המס לשנת 2018 לוקחת בחשבון השינויים בחוק, כדלהלן:

- עד לשנת 2016, הטבת המס לחיסכון פנסיוני חושבה על ידנו רק על רכיב התגמולים. על רכיב הפיצויים לא חושבה הטבת מס כיוון שהיה בכוחו של המעסיק למשוך או לעקל כספים אלה לטובתו. בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), נקבע שרכיב הפיצויים יהיה שייך לעובד, בדומה לרכיב התגמולים. לכן, החל משנת 2017, שונה חישוב הטבת המס לחיסכון פנסיוני והיא תכלול גם את ההטבה בגין רכיב הפיצויים. שינוי שיטת החישוב מגדיל את הטבות המס בכ-5.5 מיליארד ש"ח. כמו כן, על פי אותו חוק, הפטור ממס על הפקדת המעביד לרכיב הפיצויים, שלא היה מוגבל בתקרה עד שנת 2016, הוגבל, החל משנת 2017, עד לתקרה שנתית של 32,000 ש"ח.
- חוק עידוד השקעות תוקן כדי לעודד פעילות מבוססת קניין רוחני בארץ. החל משנת 2017, מוטל מס חברות של 7.5% באזור פיתוח א' או 12% בשאר האזורים (ובמקרים מסוימים אף של 6%), על מפעל טכנולוגי, ומס של 4% על חלוקת דיבידנד, שמקורו במפעל טכנולוגי, לחברה בחו"ל. כמו כן, הופחת שיעור המס על הכנסה מועדפת ממפעל באזור פיתוח א' מ-9% ל-7.5%. עלות השינויים נאמדת בכ-0.5 מיליארד ש"ח.
- שיעור המס על הכנסות מהגרלות והימורים הועלה, החל משנת 2017 מ-30% ל-35%. יש לציין שהצעת הממשלה להקטין במקביל את תקרת הפטור מ-50,000 ש"ח ל-5,000 ש"ח לא אושרה.
- החל משנת 2017, אדם שסיים לימודי מקצוע בהיקף העולה על 1,700 שעות זכאי לנקודת זיכוי אחת, במקום חצי נקודת זיכוי עד כה.
- במטרה לעודד מכירת דירות בידי משקיעים נקבע כי אלה יוכלו, בתנאים מסוימים, להשקיע את התמורה בקופת גמל להשקעה וליהנות מפטור ממס על התשואה.
- בהוראת שעה לשנים 2017-2018 הועלה הזיכוי בגין ילדים עד גיל 5, הן לאב והן לאם.

תיבה ד-1: מה ניתן לעשות אם יבוטלו כל הטבות המס והאם ניתן לבטל את כל ההטבות

בהשוואה לתחזית גבייה של כ-308 מיליארד ש"ח בשנת 2018, הטבות מס של כ-67.5 מיליארד ש"ח פירושן שניתן להפחית את כל שיעורי המס ב-18%. לחילופין החישוב הפשוט מלמד כי אילו בוטלו כל הטבות המס, ניתן היה להפחית - לדוגמה - את שיעורי מס ההכנסה על יחידים, בכל מדרגה ומדרגה, ב-5 נקודות האחוז, את שיעור מס חברות ב-7 נקודות האחוז ואת שיעור המע"מ בנקודות האחוז.

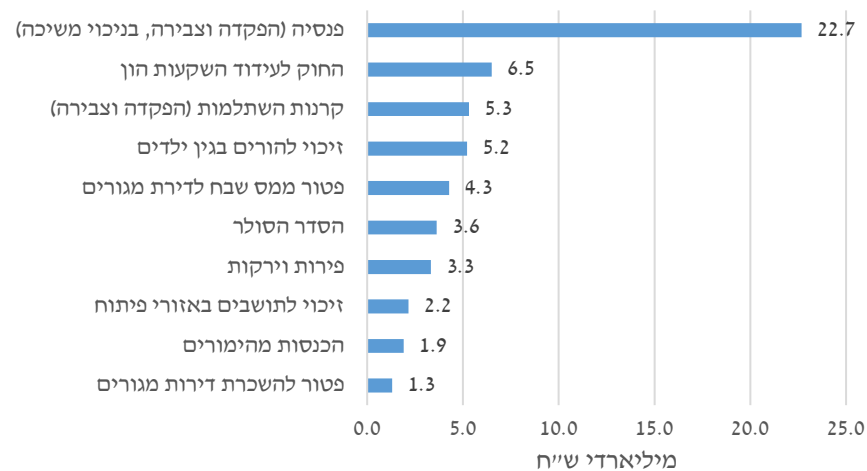
יש לסייג ולומר שאומדן עלות הטבות המס תלוי בקביעה מהו שיעור המס המלא שלעומתו תחושב ההטבה. לדוגמה בפרק זה ראינו באי מיסוי הפרשת המעביד לפנסיה כהטבת מס בידי העובד בעת ההפקדה. לחילופין, היה אפשר לחשב את ההטבה רק בעת קבלת הפנסיה ולקבל אומדן עלות נמוך יותר, כי שיעור המס השולי של פנסיונר נמוך משיעור המס של אדם עובד.

כמו כן, מתוך סכום כולל של 67.5 מיליארד ש"ח, תמצאנה בוודאי הטבות שמסיבות שונות לא ראוי לבטלן, כך שבסופו של דבר "מגרש המשחקים" מצטמצם לביטול הטבות בהיקף פוטנציאלי, להערכתנו, של כ-10 עד 20 מיליארד ש"ח.

כדי להמחיש את הקושי לצמצם את היקף הטבת המס, יש להזכיר שבהכנת תקציב לשנים 2013-2014, נוכח הצורך להקטין את היקף הגירעון, נידונו הצעות שונות לצמצום הטבות מס, כתחליף להעלאת שיעורי המס, ואולם, על פי החלטת הממשלה, מתוך התוכנית להעלאת ההכנסות של כ-13 מיליארד ש"ח, צמצום הטבות המס היה אמור לתרום כ-1.6 מיליארד ש"ח בשנת 2014 (ו-3.1 מיליארד ש"ח בהבשלה מלאה) בעוד שהעלאות שיעורי המס הוסיפו כ-11.4 מיליארד ש"ח. אך גם הצעת הממשלה לא התקבלה במלואה והכנסת אישרה צמצום הטבות מס צנוע של 0.4 מיליארד ש"ח בשנת 2014 (סכום שיעלה בהבשלה מלאה ל-1.4 מיליארד ש"ח).

על פי תחזית לשנת 2018, ישנן כ-10 הטבות עם עלות גבוהה מ-1.3 מיליארד ש"ח כל אחת ועם עלות כוללת של 56.3 מיליארד ש"ח (ראה תרשים ד-1). 10 הטבות אלו מהוות כ-83% מכלל הטבות המס.

תרשים ד-1: 10 הטבות¹ עם העלות הגבוהה ביותר (במיליארדי ₪, בשנת 2018)



מקור: אגף הכלכלן הראשי.

החישוב לעיל אינו מביא בחשבון ארבעה גורמים:

- השפעות צולבות של ביטול הטבה מסוימת על עלות הטבות אחרות.** עלות כל הטבה נאמדה באופן בלתי תלוי מההטבות האחרות, דהיינו תחת ההנחה ששאר סעיפי החוק נשארים ללא שינוי. במס פרוגרסיבי, ביטול שתי הטבות בנפרד אינו דומה לביטולן יחד. נניח לדוגמה שלאדם הכנסה ברוטו של 11,000 ש"ח ושני ניכויים של 1,000 ש"ח כל אחד. נניח גם שמוטל מס של 10% עד 10,000 ש"ח ושל 20% מעל סכום זה. עלות כל הטבה בנפרד מסתכמת ב-200 ש"ח, בעוד ששתי ההטבות ביחד עולות 300 ש"ח. כתוצאה מכך יש האוסרים סכימה של הטבות מס,² אך למרות זאת אנו מציגים סיכום של הטבות, עם הסייג שיש לראות בו אינדיקציה בלבד.
 - שינויים אפשריים בהתנהגותם הכלכלית של משלמי המס, כתגובה לביטול ההטבות.** לא נלקח בחשבון, לדוגמה, קיטון אפשרי בצריכת פירות וירקות כתוצאה מהטלת מע"מ.
 - עלות אכיפת הגבייה.** כמו כן, לא נלקחה בחשבון השפעת ביטול הטבה כלשהי על עלות האכיפה.
 - השפעת ביטול ההטבות על חלוקת נטל המס.**
- למרות הסייגים, החישוב מדגים עד כמה מקיפות הטבות המס, ומה גדול מרחב הפעולה שהיה מתאפשר מביטולן.

¹ הטבות במס הממשלתי בלבד. לא כולל הטבות בדמי ביטוח לאומי ובמס בריאות.

² Rosanne Altshuler & Robert D. Dietz, "Reconsidering Tax Expenditure Estimation: Challenges and Reforms", NBER, 2007.

תיבה ד-2: טיב אומדני הטבות המס והשוואה לשנים קודמות

אומדני הטבות המס סובלים מאי ודאות גדולה, שכן בהעדר בסיס נתונים מפורט ועדכני על ניצול הטבות המס, מחושבים האומדנים על פי נתונים חלקיים ובפיגור של מספר שנים אשר מקודמים לערכי שנת התחזית, בהנחה שאין שינויי התנהגות. הנחה זו סבירה בסביבה מקרו-כלכלית ומיסוית יציבה. אולם, בגלל מחזורי העסקים ובגלל השינויים המשמעותיים שמערכת המס עברה החל משנת 2003 (הרפורמה במיסוי שוק ההון והשינויים במיסוי קופות הגמל ובחוק לעידוד השקעות הון), יש לשער שהנחה זו לא מתקיימת במלואה.

נוסף על כך, מדי פעם, מתרחב הכיסוי של תקציב הטבות המס. לדוגמה, לפני חמש שנים, הוספנו את ההקלה בבלו על הסולר ממנה נהנים מפעלי תעשייה, תחבורה ציבורית ומובילים, לפני שנתיים הוספנו את הפטור ממע"מ לרכישות מחו"ל דרך האינטרנט והשנה הוספנו את ההטבה בגין שיעורי מס קניה מופחתים על רכבים היברידיים וחשמליים.

כמו כן, לעתים רחוקות, משתנה המתודולוגיה לאמידת העלות של הטבות מס מסוימות. לדוגמה, עד שנת 2012 הוחלט ש"התקן" שלעומתו תחושב ההטבה בהכנסות מהון הוא שיעור המס השולי של מקבל ההכנסה. לחילופין היה אפשר להתייחס למערכת המס הישראלית כמערכת דואלית המטילה שיעורי מס פרוגרסיביים על ההכנסות מעבודה ושיעורי מס מוגבלים על הכנסות מהון בלי לראות בהם הטבה. משנת 2013 ההטבות על הכנסות מהון (כולל שבח מנכסי נדל"ן) מחושבות לעומת שיעור המס של 25%.

כל אלה רעשים המונעים השוואה פשוטית של אומדני הטבות המס בין השנים.

1. ההטבות כהוצאות תקציביות

הטבות המס, או בשמן האחר "הוצאות המס" (Tax Expenditures), מוגדרות כהפסד הכנסות, הנובע מפטורים או מהנחות במסים, הניתנות לקבוצות שונות של אזרחים או לסוגים שונים של פעילות כלכלית. להלן סיווג של הטבות המס³:

³ Sandford, C., "Why Tax Systems Differ: A Comparative Study of the Political Economy of Taxation", Bath: Fiscal Publication, 2000.

סוג הטבה	הגדרה	דוגמאות
1. פטור	ההכנסה או העסקה פטורה מכל מס	פטור ממע"מ על צריכת פירות וירקות טריים
2. ניכוי	הפחתה של הוצאה פרטית או של חיסכון מההכנסה החייבת	ניכוי של הפרשה לקופת גמל
3. זיכוי	הפחתה של המס	זיכוי בגין תרומה למוסד ציבורי
4. שיעור מס מופחת	מס מופחת על ההכנסה או על העסקה	מס חברות על מפעלים מאושרים
5. הקדמת ניכוי הוצאה או דחיית חיובה של הכנסה	ניכוי הוצאה לפני מועד חיוב ההכנסה או דחיית חיובה של הכנסה למרות שהופקה	פחת מואץ הגבוה משיעור הפחת הכלכלי או חיוב במס של אופציות לעובדים במועד המימוש ולא במועד ההקצאה

המושג "הוצאות מס" פותח בסוף שנות ה-60 של המאה הקודמת במשרד האוצר האמריקני על ידי פרופ' Stanley Surrey,⁴ ומשנת 1974 חייב הקונגרס, לכלול דיווח על הטבות המס בתקציב הממשל הפדרלי. רוב מדינות ה-OECD מפרסמות תקציב הוצאות מס וכן מרבית המדינות ואף חלק מהערים שבארה"ב. בישראל, החל משנת 1986, מצורף דיווח דומה לתקציב המדינה (על פי סעיף 2(ב)(2) לחוק יסודות התקציב - 1985).

פירוט הדיווח אודות הטבות מס שונה ממדינה למדינה, אולם השאיפה היא שדו"ח כזה יכלול, ככל שהמידע קיים, את הפרטים הבאים:

- רשימה של הטבות מס;
- עלות של כל הטבה;
- הנהנים מההטבה (לפי עשירוני הכנסות או כל משתנה רלוונטי אחר – מין, מעמד בעבודה, אזור גיאוגרפי וכדומה);
- מטרת ההטבה והאם היא משיגה את יעדה ("מועילות");
- האם השגת היעד היא בעלות אופטימלית ("יעילות");
- האם שלטונות המס דואגים שלא יעשה שימוש לרעה בהטבה (ביקורת זכאות).

הקלות במס נועדו להשיג יעדים כלכליים או חברתיים. לעתים ההקלה נועדה לעקוף קושי מינהלי – לדוגמה דחיית מיסוי רווחי הון למועד המימוש בגלל הקושי לאמוד רווחים אלה בעת הצבירה. הקלה במס אפשר לתת בין בדרך של צמצום בסיס המס ובין בהפחתת שיעורו. אף בדחיית תשלום המס, גלומה הטבה השווה לקבלת הלוואה ללא ריבית. הגדרה זו מניחה שהחוק קובע לגבי כל מס את המאפיינים הבאים ("התקן"):

⁴ Stanley S. Surrey, "Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures", Harvard University Press, 1973; and Stanley S. Surrey and Paul R. McDaniel, "Tax Expenditures", Harvard University Press, 1985.

- **בסיס המס.** לדוגמה בסיס מס הכנסה הוא ההכנסה החייבת ולכן ההכרה בהוצאות עסקיות הכרוכות בייצור ההכנסה אינה הטבת מס. כמו כן, הגדלת שיעורי הפחת עקב שינוי טכנולוגי לא תחשב כהטבה אך הגדלה לשם עידוד השקעות תיכלל ברשימת ההטבות. דוגמה נוספת היא הזיכוי לתושב (דהיינו ה-2.25 נקודות זיכוי הניתנות לכל נישום והקובעות את סף המס), בהנחה שהוא שווה ערך לשיעור מס תחילי של 0. לעומת זאת, זיכוי לנשים או לעולים חדשים יחשב להטבת מס.

- **שיעור המס.** שיעור המס התקני לעומתו מחושבת ההטבה משתנה מהטבה להטבה, כדלהלן:

0 הטבות לחברות בחוק עידוד השקעות הון חושבו לעומת שיעור מס חברות - 23% החל משנת 2018.

0 הטבות במס הכנסה ליחידים, פרט להכנסה משוק ההון, לזכויות בהגרלות והימורים ולהכנסה משכר דירה (ראה בסעיפים הבאים) חושבו לעומת שיעורי המס על הכנסות מעבודה.

0 הטבות להכנסה משוק ההון: עד שנת 2012, הטבת המס חושבה לעומת שיעור המס השולי של מקבל ההכנסה. משנת 2013 אנו רואים את מערכת המס הישראלית כמערכת דואלית המטילה שיעורי מס פרוגרסיביים על ההכנסות מעבודה ושיעורי מס מוגבלים על הכנסות מהון בלי לראות בהם הטבה. לכן מהתקציב לשנים 2013-2014 ההטבה בגין הפטור על התשואה בקרנות השתלמות או בקופות פנסיה או הניכוי מההכנסה מריבית לקשישים ולבעלי הכנסות נמוכות מחושבים לעומת שיעור מס "תקני" של 25%. יש לציין שאין בעולם גישה אחידה לגבי שיעור המס התקני, דבר המגביל כאמור כל השוואה בינלאומית.

0 הטבה להכנסה משכר דירה חושבה לעומת שיעור מס של 10% על ההכנסה ברוטו.

0 הטבה להכנסה מהגרלות והימורים חושבה לעומת שיעור המס הרגיל על הכנסות אלה – 35% על ההכנסה ברוטו, החל משנת 2017.

0 הטבות להכנסות משבח מקרקעין חושבו לעומת שיעור מס שבח תקני של 25%.

0 הטבות במס קניה חושבו לעומת שיעור מס תקני על אותו מוצר – לדוגמה ההטבה הגלומה בהסדר הסולר חושבה לעומת בלו של כ-3 ש"ח לליטר סולר.

0 הטבות במע"מ חושבו לעומת שיעור מע"מ של 17%.

- **מי חייב במס.**
- **הגדרת הגבולות הגיאוגרפיים.** לדוגמה, בשיטת מס טריטוריאלית, אין הפטור על הכנסות מחו"ל נחשב כהטבה.
- **מינהל המס.** הכוונה כאן היא להוראות שונות בחוק, כגון קביעת מועד הגשת דוחות או גובה הקנסות במקרה של איחור בתשלום המס.

לאחר קביעת התקן, כל סטייה ממנו תחשב כהטבת מס. אולם ההגדרה בעייתית, שכן לא תמיד ברור מהו התקן לעומתו יש לחשב את ההטבה. לדוגמה: על יצוא סחורות חל מע"מ בשיעור 0. אם בסיס המס הוא הערך המוסף אזי יש לראות בזה הטבה אך אם המע"מ הוא מס על הצריכה המקומית, אין לכלול את שיעור 0 על יצוא סחורות ברשימת הטבות המס. לפיכך, יש להתייחס להיקף הטבות המס המדווח כאן בכפוף לקביעת התקן בכל מס ומס. אין זה מן הנמנע, שחוקר אחר היה מגיע להיקף שונה ולהרכב שונה. חשוב להדגיש שלהחלטה הטכנית לכלול סעיף ברשימת ההטבות אין השלכה על ההחלטה הערכית האם ההטבה רצויה.

לא רק הגדרת ההטבות נתונה לוויכוח, גם פימונתן בעייתית. השיטה שנבחרה כאן לבניית אומדן הטבות המס מניחה, שההטבה הנדונה היא היחידה שקיימת - ללא חישוב ההשלכות ההדדיות שבין הטבות המס למיניהן, ומבלי להביא בחשבון את השינוי האפשרי בהתנהגות הכלכלית במקרה של ביטול ההטבה. שינוי בסעיף מסוים אינו חייב, אפוא, לגרום לשינוי באותו ערך בהכנסות המדינה; ונקודה זו תקפה עוד יותר בצירוף של כמה סעיפים. לחלופין, היה אפשר לבחור בשיטה של הפסד הגבייה (לאחר שנלקחו בחשבון שינויי התנהגות) או בשיטה של ההוצאה האקוויולנטית (ההוצאה התקציבית שהייתה מביאה לאותו שינוי בהכנסה הפנויה של הנהנה).

רוב סעיפי האומדן הם על בסיס מימוש בשנת 2018, למעט הסעיף המתייחס להטבות בשוק ההון – כפי שיפורט להלן. רמת הפירוט של הנתונים תלויה במידע שהצטבר במנהל הכנסות המדינה. סעיפים מסוימים מפורטים, בעוד שבסעיפים אחרים האומדנים כלליים. עקב קשיים בחיזוי מידת המיצוי של הטבות המס, האומדנים מבוססים על נתונים לא מעודכנים, לעתים עד כדי פיגור של חמש שנים, המקודמים לערכים (בדרך כלל תוצר או משתנה רלוונטי אחר) של שנת 2018.

היתרונות והחסרונות של הטבות מס ככלי מדיניות

כאשר מתגלה כשל שוק המצדיק התערבות ממשלתית שתטיב עם אוכלוסייה מסוימת או עם פעילות כלשהי, נשאלת השאלה באיזו דרך יש לבחור כדי להעניק את ההטבה – הטבת מס או הוצאה ישירה?

לעתים מוזכר שלהטבות מס יתרון על פני הוצאות תקציביות בכך שביכולתו של מנגנון המס לחלק את ההטבות לאוכלוסייה רחבה ובעלות נמוכה. אולם נראה שטיעון זה לא תמיד עומד במבחן המציאות. מחד - מנגנון של חלוקת תשלומי ההעברה עשוי להיות לא פחות יעיל (למשל חלוקת קצבאות ילדים על-ידי המוסד לביטוח לאומי), ומאידך – חלוקה דרך מנגנון המס עלולה לצרוך

משאבים יקרים לבקרת הזכאות לאותה הטבה, מה עוד שמיומנות שלטונות המס היא בגביית מסים ולא בהכוונת פעילות כלכלית או בפיזור אוכלוסייה לפריפריה.

עוד יתרון (מנקודת ראותם של הנהנים) היא שתוחלת החיים של הטבות המס ארוכה למדי. גם הטבה זמנית, כגון הזיכוי לעבודה במשמרות שהונהגה בשנת 1986 לשנה אחת בלבד, זוכה להארכה מידי שנה בשנה. ניתן לשער שהוצאה תקציבית חלופית לא הייתה מאריכה ימים כמותה. בשל כך ברור למה הנהנה מהטבת מס לא יתנדב לוותר עליה גם בתמורה למענק תקציבי שווה ערך.

בצד החסרונות, נשמעת לעתים הטענה שהנהנים העיקריים מהטבות המס הן השכבות המבוססות. לדוגמה, הקלה במס הכנסה מפלה לרעה את בעלי ההכנסות הנמוכות הנמצאים מתחת לסף המס. ניתן כמובן להתגבר על חיסרון זה באמצעות שימוש במנגנון מס ההכנסה השלילי.

חיסרון נוסף של הטבות מס הוא הנטל שהן מטילות על שלטונות המס, הנאלצים להקדיש חלק מתקציבם למניעת השימוש לרעה בהקלות מס, ועל מקבלי ההטבות, הנדרשים להוכיח את זכאותם. ככל שאי הוודאות המשפטית גדלה, עולה העלות למשק. לדוגמה, חברות בעלות מפעל מועדף על פי חוק עידוד השקעות הון זוכות לשיעור מס חברות מופחת, בתנאי שעמדו בתנאים מסוימים. השילוב של הטבות משמעותיות ואי הוודאות בעמידה בתנאי הזכאות גורם לחיכוכים ומחלוקות בין שלטונות המס והנישומים שפוגעים במטרה – עידוד השקעות ותעסוקה.

עוד חיסרון הוא שימוש בהטבת מס כדי לעקוף כללים פיסקליים המגבילים את ההוצאה⁵ ולטשטש את גודלה האמיתי של הממשלה.

אולם, החיסרון הגדול של הטבות המס נובע מהעדר דיון ציבורי אודות התועלת שבהן – ומכך שמרביתן אינן זוכות לאישור תקופתי, להבדיל מתקציב ההוצאות של הממשלה, המאושר בחוק הכנסת מידי שנה. לרבים נדמה, שניתן להשיג באמצעותן "יש מאין" – כיוון שעלותן אינה ידועה לכול. יש אף שיטענו, כי אין להן עלות כלל. לא חסרות מטרות נעלות שראוי לתמוך בהן – משפחות חד הוריות ומשפחות ברוכות ילדים, עולים חדשים ותושבים חוזרים, זוגות צעירים ופנסיונרים, חיסכון לטווח ארוך וחיסכון לטווח קצר, נשים ואם אפשר אף גברים. לכל המטרות האלה, ימצא המציע לסייע והדרך – הטבות מס, ולו במחיר של עיוות המערכת ותחושה של אי צדק מצד משלמי המס המלא.

סעיף ההקלות לכריות אוויר ולמערכת ABS הוא דוגמה טובה לחיסרון של הטבות מס – משהטבה זו ניתנה לא היה דיון תקופתי על מועילותה או יעילותה, למרות שינוי בתנאי השוק. בעבר, בעת חדירת אביזרים אלה לשוק, היה אולי היגיון בהטבה שנועדה לעודד את רכישתם משיקולי בטיחות.

⁵ בדיונים על עדכון הכללים הפיסקליים בישראל הועלתה ההצעה לכלול במגבלת ההוצאה גם את הטבות המס.

עם השנים, הם הפכו למעין תקן ומרבית כלי הרכב באו מצוידים עם כריות אוויר ו/או מערכת ABS, כך שהיה עדיף לבטל את ההטבה, תוך הקטנת שיעור מס קנייה על כלי רכב. ואומנם, בשנת 2005, התקבלה החלטה שתצמצם בהדרגה הטבה זו ותקטין את שיעור מס קנייה על רכב (ראה פירוט בפרק על מיסוי כלי רכב בדו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנת 2005).

תקציב הוצאות המס נועד, אפוא, לכמת עלויות אלה ולפרסמן, על מנת שניתן יהיה להשוות בין הטבת מס לבין הוצאה תקציבית ישירה. אולם, יש להודות שמטרה זו טרם הושגה. למרות הזמן הרב שעבר מפרסום תקציב הוצאות המס לראשונה, השוואת הטבת מס מול הוצאה ישירה היא נדירה בישראל ואף בעולם. לעומת זאת, תקציב הוצאות המס הצליח להפוך ל"רשימת חיסול" בידי מקבלי החלטות בבואם לשנות את מבנה מערכת המס. לדוגמה, דיוני התקציב לשנים 2013-2014 כללו דיון רחב ברשימת הטבות המס, ובסופו של דבר אישרה הממשלה ביטול או צמצום של הטבות מס בודדות.

כדי להגביר את הבקרה על הטבות המס, יש המציעים לקבוע תאריך תפוגה לכל הטבה, כך שהיא תתבטל כעבור זמן מה, אלא אם כן המחוקק ידון בה מחדש ויחליט להאריכה.⁶

תיבה ד-3: סיכום חסרונות הפטורים והטבות המס

- מסבכים את מערכת המס
- מטיבים עם המיעוט על חשבון הרוב
- מחייבים להעלות את שיעורי המס, כדי לכסות על עלותם
- מעוותים את הקצאת המקורות במשק ופוגעים ביעילות ובפריון
- עוקפים את מגבלת ההוצאה ומטשטשים את גודלה האמתית של הממשלה
- מייצרים שתדלנות ולחצים של אינטרסנטים על מקבלי ההחלטות; לחצים אלה בעצמם גורמים עיוות נוסף בהקצאת המקורות, ביעילות ובפריון

⁶ אין לתקווה זו על מה להסתמך ויעידו על כך ההארכות, מדי שנה, של ההטבות לעבודה במשמרות.

הפחתת מסים לכלל עדיפה על הטבות ייחודיות

הטבת מס מיטיבה אומנם עם מקבליה, אך היא מעבירה את נטל תשלום המס אל שאר האוכלוסייה ובכך מַרְעָה את מצבה. הטבות מס משנות את חלוקת הנטל, אך תוך כדי כך מסבכות את חוקי המס, מעודדות התחמקות והימנעות מתשלום מס אמת, פוגעות ברווחת כלל הציבור והמשק ומסתירות את ההיקף האמיתי של מעורבות הממשלה במשק.

מכאן, שעדיפה רפורמה המשלבת הפחתת שיעורי המס לכלל האוכלוסייה עם ביטול הטבות לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות. רפורמות מסוג זה, במינונים שונים, בוצעו בישראל בשנת 1975 ובשנת 2003, בארה"ב בשנת 1986, ולאחר מכן גם בחלק גדול ממדינות המערב.

השינויים ברשימת הטבות המס בשנים האחרונות

משנת 1990 ועד שנת 2002 נעשו בישראל ניסיונות רבים לצמצם את היקף הטבות המס, אך הם עלו יפה רק בחלקם. רוב הניסיונות לצמצם את הטבות המס המשמעותיות נכשלו, כך בשוק ההון, בקצבאות זקנה וילדים, במע"מ על פירות וירקות ועל שירותי תיירות ובהכנסות מהימורים ומהגרלות. בתחומים אחרים אף חלה נסיגה במשך השנים והורחבו הטבות המס.

על רקע זה יש לראות בשנת 2002 נקודת ציון חשובה. בשנה זו התקבל חוק לתיקון מקיף לפקודת מס הכנסה ('הרפורמה') אשר כלל הפחתה הדרגתית בשיעורי המס על עבודה יחד עם צמצום של הטבות המס הניתנות להכנסות מהון ומעבר משיטת מס טריטוריאלית לשיטת מס פרסונאלית. בנוסף לרפורמה, הוטל בשנת 2002 מס חלקי על שווי ההטבה הגלומה בשימוש פרטי בטלפונים סלולאריים, ובשנת 2003 צומצם הזיכוי ממס לתושבי אזורי פיתוח, בוטל הזיכוי לנכים זמניים ובגין הורים נטולי יכולת, הוטל מס על זכויות בהימורים, בהגרלות ובפרסים וצומצמו ההטבות במיסוי העקיף לעולים ולתושבים חוזרים. בשנת 2005 החל מהלך הדרגתי לצמצום הפטור על אביזרים לרכב (ABS וכריות אוויר) ולצמצום ההטבה במס שבח על נכסים היסטוריים, ובשנת 2008 לצמצום ההטבה לבעלי רכב צמוד.

הצעת התקציב לשנים 2013-2014 כללה, כאמור, ביטול או צמצום הטבות מס בהיקף כולל נטו של כ-1.6 מיליארד ש"ח בשנת 2014 (וסכום כפול מזה, בהבשלה מלאה), אך הכנסת אישרה צמצום הטבות בהיקף צנוע של כ-0.4 מיליארד ש"ח בשנת 2014 (סכום שיעלה ל-1.4 מיליארד ש"ח בהבשלה מלאה).

בשנת 2016 תקרת השכר שבגינה הפקדת המעביד לפנסיה פטורה הוקטנה מפי ארבעה לפעמיים וחצי השכר הממוצע.

בשנת 2017, הוגבל הפטור להפקדות מעביד לפיצויים בתקרה של 32,000 ש"ח לשנה.

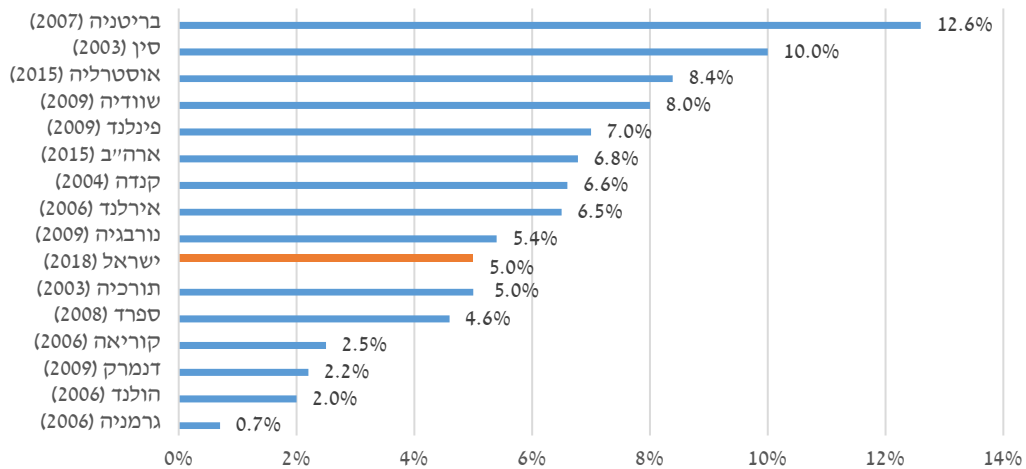
הניסיון הבין-לאומי והישראלי מלמד שקשה לבצע ביטול הטבות ולהתמיד בו, זאת כיוון שקבוצות לחץ העלולות להפסיד ממהלך זה חזקות דיין כדי לצמצם את ההפסד ואף להחזיר לעצמן את ההטבה שאבדה. לעומת זאת, לכלל הציבור הנפגע מההטבות המסוימות אין בדרך כלל שדולה או אמצעי לחץ.

בהקשר זה יש להזכיר שבמהלך שנת 2005 הורחבה רשימת היישובים הזכאים להטבות גיאוגרפיות; ניתן פחת מואץ של 100 אחוזים להשקעות בענפי התעשייה, החקלאות והתיירות בתקופה שבין יולי 2005 עד דצמבר 2006; החל משנת 2006 נקבע הסדר מיסוי מיוחד ביחס לחברות החזקה ישראליות שישקיעו בחברות זרות ('פטור השתתפות'), לפיו משקיעי חוץ יהיו פטורים ממס על רווחי הון גם מחוץ לבורסה; ניתנת נקודת זיכוי אחת במשך שלוש שנים למקבלי תואר ראשון או תעודת הוראה ושנתיים נוספות למקבלי תואר שני; בשנת 2007 הוכפלה תקרת הזיכוי לתרומות מ-2 מיליוני ש"ח ל-4 מיליוני ש"ח והוארכה תקופת הזכאות לזיכוי לחיילים משוחררים מ-24 חודשים ל-36 חודשים; בשנת 2008 שוב הועלו שיעורי הפחת על השקעות בענפי התעשייה, החקלאות והתיירות בתקופה שבין יוני 2008 עד מאי 2009, ובשנים 2009 ו-2012 שוב הועלתה תקרת הזיכוי לתרומות ל-7.5 מיליוני ש"ח ול-9.0 מיליון ש"ח, בהתאמה. בשנת 2012 נקבע שאמהות עובדות ייהנו מנקודת זיכוי נוספת בגין כל אחד מילדיהן עד גיל 5 וניתן לראשונה זיכוי לאבות לפעוטות. כמו כן, הוחלט להגדיל את החלק הפטור בפנסיה מ-35 אחוזים בשנת 2011, ל-42 אחוזים בשנת 2012 ועד 67 אחוזים החל משנת 2025. בשנת 2016 הורחבה רשימת ישובי הפריפריה שתושביהם זכאים לזיכוי ממס הכנסה ובשנת 2017, כאמור, גדלה ההטבה למפעלים מועדפים באזור פיתוח א' ולחברות טכנולוגיות בעלות קניין רוחני, על פי חוק עידוד השקעות הון. כמו כן, בהוראת שעה לשנים 2017-2018, הוגדל הזיכוי לכל אחד מההורים ל-2.5 נקודות זיכוי בגין כל ילד עד גיל 5.

2. השוואה בינלאומית

ההשוואה הבין-לאומית מוגבלת כיוון שמתודולוגיית חישוב ההטבות שונה ממדינה למדינה. יחד עם זאת ניתן להתרשם מתרשים ד-2 שהיקף הטבות המס בישראל, כ-5.0 אחוזי תוצר בשנת 2018, אינו חריג בהשוואה למדינות אחרות בעולם. בקצה התחתון נמצאות גרמניה והולנד עם היקף הטבות מס של כאחוז עד 2 אחוזי תמ"ג ובקצה העליון נמצאת בריטניה עם היקף הטבות מס של כ-12.6 אחוזי תמ"ג, אך כאמור אלה אומדנים שהתקבלו על פי מתודולוגיות שונות ומתייחסים לתקופות שונות.

תרשים ד-2: היקף הטבות המס, במדינות נבחרות (באחוזי תמ"ג)



מקור: הערכות של המדינות, OECD, הבנק העולמי ואגף הכלכלן הראשי.

3. התפלגות ההטבות, על פי מגדר ורמת הכנסה

בשנת 2014, המליצה "הוועדה לבחינת מגדרית של תקציב המדינה" על חובת ניתוח מגדרי של הוצאות והכנסות המדינה, כולל הטבות המס. בהחלטה מס' 2084, מאוקטובר 2014, אימצה הממשלה את המלצות הוועדה.

הניתוח המגדרי, על פי טבעו, אפשרי לגבי הטבות הניתנות ליחידים. לא ניתן לחלק על פי מגדר, הטבות מס לחברות, למלכ"רים או לארגונים. כמו כן, הטבות במסים עקיפים, כגון הפטור ממע"מ על פירות וירקות, ניתנות ליחידת צריכה שהיא משק הבית, בלי הבחנה בין בני משק הבית. גם חלק מההטבות הניתנות ליחידים לא ניתן לחלק על פי מפתח מגדרי, מפאת מגבלות הנתונים. לבסוף, גם עבור הטבות שניתן לחלק על פי מפתח מגדרי, החלוקה כאן מניחה הנחה קיצונית שהרווחה של כל אחד מבני הזוג תלויה רק בהכנסתו ושכני הזוג לא מתחלקים במשאבים.

לכן אנו מביאים כאן ניתוח מגדרי של שבע הטבות מס – חצי נקודת זיכוי לנשים (אשר בהגדרה נהנות ממנו רק נשים), זיכוי להורים בגין ילדים, הפטורים לקרנות השתלמות, לנכים, לקצבאות ילדים ולקצבאות זקנה והזיכוי למתגוררים באזורי פיתוח, בתקווה שבעתיד הניתוח יורחב להטבות נוספות. כדי להעשיר את הניתוח המגדרי, הוא מוצג בלוח ד-1 בשילוב עם רמת ההכנסה, דהיינו כל הטבה מוצגת על פי מגדר ועשירוני הכנסה.

מהלוח עולה שחלקן של הנשים בהטבות, פרט לפטור על קצבאות ילדים, נע בין 8 אחוזים (לגבי הפטור לנכים) ל-47 אחוזים (לגבי הזיכוי להורים בגין ילדים). חלקן הנמוך מאוד של הנשים בפטור על קצבאות ילדים נובע מההנחה שלולא הפטור הקצבה הייתה מתחייבת במס בידי ההורה עם ההכנסה הגבוהה

יותר, דהיינו במרבית המקרים בידי האב. כמובן, הנשים הן הנהנות הבלעדיות של תוספת חצי נקודת הזיכוי.

יש לציין שהזיכוי להורים בגין ילדים, שניתן עד שנת 2011 רק לנשים (למעט הזיכוי שניתן לגברים במשפחות חד הוריות), התרחב לראשונה בשנת 2012 לגברים שהם אבות לילדים עד גיל 3 ובשנת 2017 גם לגברים אבות לילדים עד גיל 5, כך שחלקן של הנשים בהטבה זו ירד מכמעט 100% עד שנת 2011 ל-47% בשנת 2018.

עוד עולה מהלוח שחלקן של הנשים בעשירון העליון נמוך יותר מחלקן בסך ההטבות – לדוגמה נשים זוכות ל-30% מהזיכוי להורים בגין ילדים בעשירון העליון, בעוד שחלקן בכלל הטבה זו עומד כאמור על 47%. הדבר משקף הכנסה נמוכה של הנשים לעומת הכנסתם של הגברים. לדוגמה, הנשים מהוות מחצית מבעלי קרן השתלמות, אך ייצוגן גבוה יותר בעשירונים הנמוכים, שבהם הטבת המס היא נמוכה (או שאין כלל הטבת מס לגבי אלו מתחת לסף המס), ואילו משקלן בעשירונים 9 ו-10 יורד ל-30 אחוזים.

חשוב לציין שאין בנתונים אלה הוכחה להפליה לרעה של אוכלוסיית הנשים בקבלת ההטבה. לגבי חצי נקודת הזיכוי והזיכוי להורים בגין ילדים, ישנה אפילו הפליה לטובת הנשים, בעוד שלגבי ההטבות האחרות, החוק אינו מבדיל בין נשים לגברים. נראה, שמשקלן הנמוך של נשים בקבלת הטבות המס הוא תוצאה משולבת של שיעור השתתפות נמוך יותר בשוק העבודה (כולל מיעוט שעות העבודה) ושל שכר נמוך יותר, לעומת השתתפות גבוהה יותר ושכר גבוה יותר של גברים.

לוח ד-1: התפלגות עלות הטבות מס נבחרות בשנת 2017, על פי מגדר ועשרוני הכנסה⁷

(במיליוני ש"ח)⁸

עשירונים ⁷	חצי נקודת זיכוי לנשים	זיכוי להורים בגין ילדים			הפקדות לקרנות השתלמות			פטור ממס לנכים		
		סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים
1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	20	10	10	-	-	-	-	-	-	-
5	100	90	60	30	10	-	-	-	-	-
6	120	380	180	200	50	20	30	-	-	-
7	150	820	360	470	160	70	90	20	10	-
8	190	1,310	580	730	490	200	280	40	30	10
9	200	1,390	730	660	1,300	680	620	110	90	20
10	120	1,220	850	370	1,890	1,400	480	830	780	60
סה"כ	910	5,210	2,760	2,450	3,890	2,380	1,510	1,000	920	80

עשירונים ⁷	פטור ממס לקצבאות ילדים			פטור ממס לקצבאות זקנה			זיכוי לתושבי אזורי פיתוח		
	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים
1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	20	20	-	-	-	-
4	10	10	-	70	40	30	-	-	-
5	20	20	-	50	40	20	10	10	-
6	30	30	-	80	60	20	20	20	-
7	90	90	-	100	70	20	50	40	10
8	180	170	10	100	80	20	130	90	40
9	360	330	20	110	90	20	350	230	120
10	540	520	20	160	140	20	1,610	1,330	280
סה"כ	1,230	1,170	60	690	530	160	2,160	1,700	460

מקור : אגף הכלכלן הראשי.

⁷ עשירונים, על פי ההכנסה החייבת במס בכלל האוכלוסייה.

⁸ מעוגל ל-10 מיליון ש"ח, כך שיתכן שהסה"כ שונה מסכום הרכיבים.

4. תחזית ההטבות במסים ישירים

בשנת 2018 יסתכמו ההטבות במס הכנסה ובמסי נדל"ן ב-55.6 מיליארד ש"ח, לפי הפירוט שלהלן:

2018		
במיליארדי ש"ח	באחוזים מסה"כ	
6.6	12	השקעות הון ותעשייה
28.2	51	חיסכון ושוק ההון
6.2	11	רווחה ופיזור אוכלוסייה
6.3	11	תחום המשפחה
0.4	1	טובות הנאה (Fringe Benefits)
4.3	8	מסי נדל"ן
3.5	6	הטבות שונות
55.6	100	סך הכול מסים ישירים

א. הטבות להשקעות הון ותעשייה

החוק לעידוד השקעות הון – אומדן הטבת המס מתבסס על ההפרש בין שיעור המס החל על ההכנסה המוטבת לשיעור מס חברות סטנדרטי (23 אחוזים בשנת 2018).

עד שנת 2011, 'המסלול החלופי' אפשר לחברה שהייתה בעלת מפעל מאושר לוותר על מענקים וליהנות משיעור מס אפס למשך שנתיים, שש או עשר שנים, בהתאם לאזור הפיתוח שבו ממוקם המפעל. הטבה זו נועדה להעניק דחיית מס – כשבעת חלוקת הרווח, ייגבה מס בשיעור של 10–25 אחוזים (בתוספת מס על דיבידנד). למעשה מעט חברות חילקו דיבידנד, וכך נוצרה התופעה של ה"רווחים הכלואים", מעל ל-100 מיליארד ש"ח שהמס עליהם נדחה משנה לשנה. החל מנובמבר 2012 ולמשך 12 חודשים ניתנה לחברות אפשרות "להפשיר" רווחים אלה בשיעור מס מופחת. מבצע זה הניב הכנסות חד-פעמיות של כ-4.4 מיליארד ש"ח.

בשנת 2011 התקבל תיקון 68 לחוק עידוד השקעות הון שלפיו הכנסה מועדפת ממפעל שנמצא באזור פיתוח א' תחויב במס בשיעור של 10 אחוזים בשנים 2011–2012, ואילו הכנסה כאמור של מפעל שנמצא באזור אחר תחויב בשנים אלה במס בשיעור של 15 אחוזים. שיעורי מס אלו ירדו בשנת 2013 ל-7 אחוזים ול-12.5 אחוזים, בהתאמה, והיו אמורים לרדת שוב בשנת 2015 ל-6 אחוזים ול-12 אחוזים, בהתאמה, אלא שבמסגרת התקציב לשנים 2013–2014 בוטל מתווה ההפחתה ונקבע שהחל משנת 2014 השיעורים יעמדו על 9 אחוזים ועל 16 אחוזים, בהתאמה. תיקון 68 הוסיף הגדרה של "חברה מועדפת מיוחדת" שתהיה זכאית (בהתקיים מספר תנאים של פעילות והשקעה גדולים במיוחד) לשיעור מס מופחת בגובה של 5 אחוזים אם היא פועלת באזור פיתוח א' ושל 8 אחוזים אם היא פועלת באזור אחר. שיעורים אלה תקפים משנת 2011. מפעלים מאושרים הנמצאים באמצע תקופת ההטבות לפי הדין טרם תיקון 68 זכאים להטבות אלו עד לתום התקופה, וזאת לפי בחירתם, במקום ההטבות המגיעות להם לפי החוק המתוקן. בשנת 2017 חוק עידוד השקעות הון יתוקן כדי לעודד פעילות מבוססת קניין רוחני בארץ. יוטל מס חברות של 12%, ובמקרים מסויימים של 6%, על מפעל טכנולוגי ומס של 4% על חלוקת דיבידנד, שמקורו במפעל טכנולוגי, לחברה בחו"ל. כמו

כן, הופחת שיעור המס על הכנסה מועדפת ממפעל באזור פיתוח א' מ-9% ל-7.5%. עלות השינויים נאמדת בכ-0.5 מיליארד ש"ח.

בשנת 2003, נהנו החברות מהטבה בפועל של כ-2.3 מיליארד ש"ח. בשנת 2011 גדלה ההטבה ל-6.9 מיליארד ש"ח. הורדת שיעור מס חברות מ-36 אחוזים ב-2003 ל-24 אחוזים ב-2011 הקטינה את ההטבה הגלומה בשיעורי מס נמוכים או בפטור. הפעילות המוטבת לעומת זאת גדלה מאוד, וייתכן שהסיבה לכך היא, בין היתר, תיקון 60 לחוק, אשר אפשר משנת 2005 'מסלול ירוק' להטבות מס למפעל מוטב.

ההטבה ב-2018 נאמדת בכ-6.5 מיליארדי ש"ח. יש לציין שהחישוב אינו לוקח בחשבון את השפעת ההטבה על ההתנהלות הכלכלית של החברות, כך שיש לצפות שביטול ההטבה יניב תוספת הכנסות נמוכה בהרבה מאומדן ההטבה.

הטבת מס לפי חוק עידוד השקעות הון היא ריכוזית ומושפעת מתנודתיות בהיקף הפעילות המוטבת של חברות בודדות. מסיבה זו, תחזית עלות ההטבה לשנת 2018 סובלת מאי ודאות רבה.

חוק האנג'לים – התרת עלות השקעה של עד 5 מיליון ש"ח במניות של חברה עתירת מו"פ, בשלב ה-Seed, כהוצאה בידי משקיע יחיד על פני שלוש שנים.

כדי לעודד השקעות בחברות ישראליות עתירות מו"פ, המצויות בשלב הראשוני של פעילות המו"פ (שלב ה-Seed), יותר ליחיד, המשקיע בשנים 2011-2015, להפחית את עלות ההשקעה במניות של חברה כאמור כהוצאה, כנגד הכנסה מכל מקור, בפריסה על פני שלוש שנים (בהתאם לשיקול דעתו ולא דווקא ב-3 חלקים שווים), החל משנת המס שבה סכום ההשקעה שולם לחברה, וזאת עד לסכום השקעה מרבי שלו ושל קרובו של 5 מיליוני ש"ח.

בתחילת שנת 2016, אישרה הכנסת תיקון לחוק שהאריך תוקפו של החוק עד שנת 2019 והוסיף מסלול חדש לקבלת ההטבות. המסלול החדש יגביר את האטרקטיביות של ההשקעות בחברות הזנק צעירות בקרב משקיעים על ידי יצירת וודאות למשקיע כך שיידע על זכאותו להטבות בעת ביצוע ההשקעה. כמו כן, חברות הזנק הממוקמות בפריפריה ייחשבו כחברות הזנק במשך 5 שנים במקום 4 שנים לחברות הממוקמות במרכז. אושרה הצעה לשינוי והרחבת המודל האמור, באופן שיגביר את הפשטות ואת הוודאות בעת ההשקעה, ויתמרץ השקעות בחברות צעירות.

מחקר ופיתוח, חיפושי נפט והפקת סרטים – הוצאות למטרות אלה מותרות בניכוי שוטף, אף שלמעשה אינן הוצאות שוטפות. אין אומדן להטבה זו.

זיכוי לעובדי משמרות – עובד במשמרת שנייה או שלישית בתעשייה זכאי לזיכוי מס בשיעור של 15 אחוזים מהכנסתו, שנבעה מעבודה במשמרות, עד למקסימום של 925 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2017). החל מיולי 1990 לא ניתן זיכוי להכנסה ממשמרות, שהיקפה, בצירוף להכנסה הרגילה, עולה על 10,570 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2017).

החוק לעידוד התעשייה (מסים) – החוק מאפשר לחברות תעשייתיות לנכות פחת בגין נכסי קניין רוחני והוצאות הנפקה ולהגיש דוחות מאוחדים לצורכי מס. אין אומדן כמותי להטבות אלו.

פחת מואץ – אין בנמצא אומדן כולל של עלות ההטבה הנובעת משיעורי פחת העולים על שיעורי הפחת הכלכלי. אומדן ההטבה חושב בעבר רק בגין העלאת שיעורי הפחת ל-50 אחוזים על השקעות במכונות ובציוד שבוצעו בין 1 ביוני 2008 ל-31 במאי 2009. להטבה זו אין עלות בשנת 2018.

פטור השתתפות – בשנת 2005 נקבע הסדר מיוחד ביחס לחברות החזקה ישראליות שישקיעו בחברות זרות. מטרת ההסדר לאפשר הקמה בישראל של מרכזי ניהול בין-לאומיים של תושבי חוץ. חברה שתעמוד במספר תנאים תיהנה מפטור ממס על דיבידנד שהיא תקבל מהחברה המוחזקת הזרה ומפטור ממס רווחי הון במכירת מניות של אותה חברה. אין אומדן להטבה זו.

ב. הטבות לחיסכון ולשוק ההון

קופות גמל וקרנות פנסיה

קופות הגמל הן מכשיר חיסכון לטווח ארוך. חיסכון זה זוכה להקלות מס הן בשלב ההפקדה, הן בשלב הצבירה והן בשלב המשיכה. הטבות המס ניתנות בצורת זיכוי או ניכוי לגבי תשלומי העובד השכיר או העצמאי, ואילו תשלומי המעביד מהווים הוצאה מוכרת למעביד, אך הם אינם הכנסה חייבת בידי העובד.

הסדרת פעילות קופות הגמל והיקף הטבות המס מעוגנים בפקודת מס הכנסה ובתקנות. בהקשר זה רצוי להזכיר את הסעיפים 45א, 47, 3(ה) ו-17(א5) לפקודה ותקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל). בשנים 2003–2008 חלו שינויי חקיקה תכופים שהגבירו את המורכבות ואת הסיבוך בתחום זה. כדי לסבר את האוזן, אם בשנת 1980 כל סעיפי הפקודה שהוזכרו לעיל נכנסו בעמוד אחד, היום סעיפים אלה תופסים כשמונה עמודים בפקודה ואילו התקנות גדלו מכ-30 עמודים בשנת 1980 לכ-120 עמודים כיום.

להלן השינויים העיקריים שהשפיעו על הטבות המס לקופות גמל:

- במסגרת הרפורמה במס הכנסה של שנת 2003, הוחלט על מיסוי מרכיב התשואה הראלית בקופות גמל לתגמולים. המס הוטל על התשואה שנצברה על הפקדות החל מ-1 בינואר 2003 בלבד. עם זאת, רווחים שמשך עמית בהגיעו לגיל 60 ומקורם בהפקדה שהייתה זכאית להטבת מס וחלפו 15 שנים ממועד ההפקדה הראשונה יהיו פטורים ממס.
- בחודש אפריל 2004 התקבל חוק הפיקוח על עסקי ביטוח (תיקון מס' 12), התשס"ד-2004 (ס"ח 1936 מיום 4 באפריל 2004, עמוד 370). במקביל בוצע תיקון עקיף בפקודת מס הכנסה (תיקון 138) בנושאים הקשורים להטבות מס ביחס להפרשות לקופות הגמל ולקרנות הפנסיה. על פי תיקון זה, החל משנת 2005 הופחתה התקרה המזכה מ-9,900 ש"ח לחודש ל-7,100 ש"ח לחודש והועלה שיעור הפרשת העובד לקופת הגמל מ-5 אחוזים ל-7 אחוזים. כמו כן נקבעה תקרה אחת כוללת למסלול הוני ולמסלול קצבתי (ארבע פעמים השכר הממוצע במשק), כך שלא ניתן עוד ליהנות משתי התקרות בנפרד.
- החל משנת 2006, הותנתה הפקדה בקופת גמל לתגמולים בהפקדה מינימלית בקופת גמל לקצבה לגבי הפקדה של עמית עצמאי שנוול בשנת 1961 ואילך. כמו כן, נקבע כי עמית עצמאי במסלול התגמולים לא יוכל למשוך כספים אלא בהגיעו לגיל 60 ולאחר חמש שנים לפחות ממועד ההפקדה הראשונה. הכללים הללו חלים על הפקדות מ-1 בינואר 2006.

- ב-23 בינואר 2008 אישרה הכנסת את תיקון 3 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל). בין השאר ביטל התיקון את האפשרות להפקיד כספים בקופות הונית וקבע שיעור זיכוי אחיד של 35 אחוזים לכל המכשירים הפנסיוניים. כמו כן, באותה שנה, החל מהלך הדרגתי לכיסוי כל העובדים השכירים בפנסיית חובה.

- נוסף על כך, ב-1.1.2012 נכנס לתוקף תיקון 190 לפקודת מס הכנסה במסגרתו תוקן סעיף 9א לפקודה אשר הסדיר והגדיל באופן מדורג את הפטור לקצבאות המשולמות על ידי מעבידים או על ידי קופות גמל. נקבעו כללים הן לגבי ה"קצבה המוכרת" שמקורה בהפקדות כספים מההכנסה לאחר תשלום המס, והן לגבי "קצבה מזכה" שמקורה בהפקדות בשלן זכאים להטבות מס. כן קבע התיקון נוסחת קיזוז שמטרתה לצמצם את הפטור במקרים בהם היחיד נהנה ממענקי פרישה פטורים ממס במהלך תקופת עבודתו, הסדיר את נושא "הוון קצבה" (דהיינו משיכה הונית) בפטור ממס המותנה בקיומה של קצבה מזערית וקבע כי שיעור המס שיחול על הרווחים שנצברו בחשבונות של "תיקון 190" הנמשכים בסכום מהוון הינו 15%.

כיום, הפקדת המעביד לפנסיה פטורה עד תקרת שכר של פעמיים וחצי מהשכר הממוצע, ואילו הפקדה על שכר העולה על תקרה זו נחשבת כהכנסת עבודה החייבת במס הכנסה, בדמי ביטוח לאומי ובמס בריאות. לעומת זאת, עד שנת 2016, הפקדת המעביד לפיצויים הייתה כולה פטורה בידי העובד. החל משנת 2017 הפטור על הפקדה זו מוגבל ל-32,000 ש"ח לשנה.

חישוב ההטבה במס הממשלתי בעת ההפקדה

כיוון שאין בנמצא מידע מלא על פעילות של כל עובד ועובד בחשבון קופות הגמל שלו, אין באפשרותנו לחשב במדויק את הטבות המס בגין הפעילות בקופות גמל. החישוב של הטבות המס להפקדות בקופות גמל המובא להלן הוא לכן קירוב ויש להתייחס אליו בהתאם. יש לציין שהטבות המס לקרנות השתלמות מוצגות בסעיף נפרד.

החישוב מבוסס על מודל המס של מנהל הכנסות המדינה, המתאר את התפלגות הכנסות במשק. החישוב מניח שההכנסה שממנה מפקיד המעביד לפנסיה מהווה כ-75 אחוזים מההכנסה ברוטו ושעל ההכנסה הלא מבוטחת מופקדות הפקדות עצמאיות חלקיות. על פי חישוב זה, סך ההטבות, כולל בגין רכיב הפיצויים, יסתכם בשנת 2018 בכ-21.6 מיליארד ש"ח, מזה כ-5.4 מיליארד ש"ח הטבות בדמי הביטוח הלאומי (כולל חלקו של המעביד) ובמס בריאות, כך שההטבות במס הכנסה יסתכמו בכ-16.2 מיליארד ש"ח.

חישוב ההטבה בעת הצבירה

הונח שהיתרה בקופות הפנסיה ובביטוחי חיים צוברת תשואה שנתית ראלית נטו של 3.5 אחוזים הפטורה ממס של 25 אחוזים.

ניכוי המס בעת המשיכה

כנגד ההטבות בעת ההפקדה והצבירה, הפנסיה, בניכוי 49 אחוזים מתקרת הקצבה המזכה של 8,360 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2017) למי שהגיע לגיל פרישה, חייבת במס בעת המשיכה, על פי שיעור המס השולי. שיעור הניכוי היה 35 אחוזים עד שנת 2011, והוא יעלה בהדרגה עד ל-67 אחוזים החל משנת

2025. כיוון שחלק מהפנסיה פטורה וכיוון שעל מקבלי הפנסיה חל מס שולי נמוך מהמס החל על האוכלוסייה העובדת, שיעור המס הממוצע על הכנסות מפנסיה נמוך במיוחד.

קרנות השתלמות

הפרשת המעביד לקרן השתלמות, בשיעור שאינו עולה על 7.5 אחוזים (או 8.4 אחוזים לעובדי הוראה) מהמשכורת הקובעת (דהיינו – הכנסת עבודה למעט החזר הוצאות ושכר שעות נוספות), פטורה ממס הכנסה (לפי ס' 3(ה) לפקודת מס הכנסה), מדמי הביטוח הלאומי בידי העובד והמעביד וממס בריאות, עד למשכורת מרבית של 15,712 ש"ח (נכון לשנת 2017). תקרת ההטבה צמודה לפעמיים תקרת השכר לצורכי תשלום תוספת יוקר. כדי לזכות בהטבה זו, חייב העובד בהפקדה (מהנטו, דהיינו ללא הטבת מס) השווה לשליש הפקדת המעביד.

החל משנת 1996 הורחבה ההטבה לאוכלוסיית העצמאים. עד שנת 2016, עצמאי שהפקיד לקרן השתלמות עד 7.0 אחוזים מהכנסתו מעסק או ממשלח יד (עד תקרה), היה זכאי לניכוי בשיעור שאינו עולה על 4.5 אחוזים. החל משנת 2017, עצמאי יכול להפקיד 4.5 אחוזים מהכנסתו והפקדה זו תוכר כולה לניכוי. תקרת ההטבה לעצמאי גבוהה מזו של העובד השכיר – 21,670 ש"ח לחודש לעומת 15,712 ש"ח כאמור (נכון לשנת 2016). התקרה לעצמאי שהוא גם שכיר היא 21,670 ש"ח בניכוי השכר שבגינו הפריש מעבידו. התקרה לעצמאי צמודה למדד המחירים לצרכן.

שכיר אינו יכול להפקיד לקרן השתלמות לעצמאים בגין הכנסת עבודה, אשר בשלה לא הפקיד עבורו המעביד בקרן השתלמות. בהקשר זה יש לציין שבשנת 2014 הוצאו צווי הרחבה שבאמצעותם הוטלה על מעבידים בענף הניקיון ובענף השמירה והאבטחה חובה להפריש לקרן השתלמות.

פרט להטבת מס במועד ההפקדה, הריבית והרווחים הנובעים מההפקדות עד התקרה (כולל הפקדת העובד) פטורים ממס (ובלבד שנמשכו במועדים הקבועים בסעיף 9(א16)). החל משנת 2003 רווחים שנצברו על הפקדות שבוצעו החל מהמועד האמור, חייבים בשיעור של 25 אחוזים (15 אחוזים עד 2005 ו-20 אחוזים עד 2011), לגבי חלק ההפקדות שעולות על תקרת ההטבה. רווחים בגין הכספים שמקורם בהפקדות לפני 1 בינואר 2003 (כולל חלק ההפקדות העולות על תקרת ההטבה) פטורים ממס.

בשנת 2018, העלות המצטברת של הטבת המס לקרנות השתלמות היא 7.6 מיליארד ש"ח, לפי הפירוט שלהלן:

בעת ההפקדה: על פי התחזית לשנת 2018, תסתכם ההטבה בכ-6.2 מיליארד ש"ח – 3.9 מיליארד ש"ח במס הכנסה ו-2.3 מיליארד ש"ח בביטוח לאומי (כולל חלק המעסיק) ובמס בריאות. יש לציין שהגידול הצפוי בשכר ובמספר העובדים בשנת 2018 נלקח בחשבון, אך לא נלקח בחשבון הגידול האפשרי באחוז העובדים הזכאים לקרן השתלמות או בשכר המהווה בסיס לקרן השתלמות שיפעלו לגידול נוסף בעלות ההטבה.

בעת הצבירה: עלות אי הטלת מס של 25 אחוזים על התשואה הראלית מסתכמת בכ-1.4 מיליארד ש"ח.

מהות ההטבה לקרנות השתלמות

קרן השתלמות הינה סוג של קופ"ג. בתחילת דרכה, בשנת 1978, הקרן נועדה לעידוד השתלמויות. עם הזמן הזיקה להשתלמות התרופפה וכספים שנצברו בקרן השתלמות ניתנים היום למשיכה בחלוף 6 שנים בלבד ממועד ההפקדה הראשוני. ניתן גם למשוך בפטור את הכספים כעבור 3 שנים ממועד ההפקדה הראשונה, בתנאי שישמשו להשתלמות או אם המושך הגיע לגיל פרישה. משיכה מוקדמת חייבת במס הכנסה, על פי שיעור המס השולי של העובד (אך אינה חייבת בדמי ביטוח לאומי או במס בריאות).

קרן השתלמות נותרה אפיק החיסכון היחיד אשר מעניק הטבות מס ואינו חיסכון לגיל פרישה.

הנהנים מההטבה

מכלל אוכלוסיית השכירים (לא כולל מנהלי חברות ולא כולל פנסיונרים), רק 34% נהנים מההטבה. שיעור הנהנים עולה עם ההכנסה החייבת, עד 93% בעשירון העליון, כך שההטבה היא רגרסיבית.

עשירון	שיעור העובדים שמעבידיהם מפריש לקרנות השתלמות
1	2%
2	4%
3	9%
4	12%
5	20%
6	30%
7	43%
8	62%
9	80%
10	93%
סה"כ	34%

הפקדות וסך הנכסים בקרנות השתלמות

- נכון לסוף שנת 2015, קרנות ההשתלמות ניהלו סך נכסים של כ-165 מיליארד ש"ח, שהם כ-4.8% מסך הנכסים הפיננסיים בידי הציבור, לעומת כ-3.5% בשנת 2000.
- סך ההפקדות בשנת 2015 הסתכמו ב-18.5 מיליארד ש"ח.

למה לבטל את ההטבה?

במקור קרנות ההשתלמות נועדו לשבח את ההון האנושי של העובד. אולם היום קרנות ההשתלמות אינן משמשות ליעד שלשמן הן הוקמו. הפקדת המעביד היא תשלום שכר פטור ממס. כיוון שרק חלק מהעובדים במשק נהנים מהפקדות המעביד לקרנות ההשתלמות, הדבר יוצר אפליה בין עובד ועובד, תוך עיוות מערכת המס. עלות הפטור היא הכבדת נטל המס על כלל האוכלוסייה, כי כמו שאר הטבות המס, אין הטבה יש מאין.

ניסיונות קודמים לצמצם את ההטבה

- בחוק ההסדרים לשנת 1996 נעשה ניסיון לשנות את כללי העדכון של התקרה הפטורה ממס לעניין קרן השתלמות – מפעמיים תקרת השכר לצורכי תשלום תוספת יוקר להצמדה למדד המחירים לצרכן. ניסיון זה כשל עקב התנגדות ההסתדרות.
- בשנת 1996 הציעה ועדת ברודט לבחינת שינויים מבניים בשוק ההון להאריך את תקופת ההפקדה מ-6 שנים ל-10 שנים ולחייב במס את רווחי הקרן, בעוד הפקדות המעביד ימשיכו ליהנות מפטור ממס. ההצעה נתקלה בהתנגדות ההסתדרות.
- בשנת 1998 הקים שר האוצר דאז, מר יעקב נאמן, צוות שבחן את ביטול ההטבה בקרנות ההשתלמות. ההמלצות לא פורסמו באופן רשמי אך ידיעות בעיתון על כוונות המשרד זכו לתגובה חריפה מצד ההסתדרות, וההצעה נגנזה.
- בשנת 2000 המליצה וועדת בן בסט לבטל את ההטבות לקרנות ההשתלמות (דהיינו שהפרשות המעביד לקרנות ההשתלמות יהיו הכנסה חייבת בידי העובד השכיר לצורכי מס הכנסה ולצורכי ביטוח לאומי ושיבוטל הניכוי לעובד העצמאי). המלצות הוועדה, כולל ההמלצה לביטול ההטבה לקרנות ההשתלמות, נדחו.
- ב-15.8.04 החליטה הממשלה להקטין את תקרת ההטבה ל-7,000 ש"ח החל משנת 2005, אך החלטה זו לא יושמה.
- ביוני 2008 הודיע שר האוצר על כוונתו לבטל את הפטור ממס הכנסה על ההפקדה (תוך שמירה על הפטור מדמי ביטוח לאומי וממס בריאות בעת ההפקדה ושמירה על הפטור ממס הכנסה על התשואה), אך חזר בו לאור ההתנגדות החריפה של ההסתדרות.

הכנסות מריבית

החל משנת 2012 מוטל מס בשיעור של 25 אחוזים על הריבית הראלית באפיקי חיסכון צמודים ומס בשיעור של 15 אחוזים על הריבית הנומינלית באפיקים לא צמודים.

בסעיף זה ההטבה נאמדת לעומת שיעור המס המוגבל של 25 אחוזים על הרכיב הראלי והיא כוללת את הניכויים או את הפטורים האלה:

ניכוי לבעלי הכנסות נמוכות – יחיד שהכנסתו והכנסת בן זוגו בשנת 2017 לא עלתה על 61,920 ש"ח, זכאי לניכוי בסך של 9,720 ש"ח מהכנסתו החייבת מריבית.

ניכוי לקשישים – יחיד שבשנת המס 2017 הגיעו הוא או בן זוגו לגיל פרישה, ובשנת 2003 מלאו לאחד מהם 55 שנים, זכאי לניכוי בסך של 13,320 ש"ח מהכנסתו מריבית. יחיד שבשנת המס הגיעו הוא ובן זוגו לגיל פרישה, ובשנת 2003 מלאו להם 55 שנים, זכאי לניכוי בסך של 16,320 ש"ח מהכנסתו מריבית.

פטור לנכים – פטור עד 299,040 ש"ח (נכון לשנת 2017) לנכה ועיוור המקבלים ריבית שמקורה בכספי ביטוח בשל פגיעת גוף.

יש לציין שהאומדן בסעיף זה לא כולל את הפטור על הריבית על פיקדונות תושבי חוץ בבנקים ישראלים ואת הפטור על פיקדונות במט"ח של עולים חדשים.

חלוקת אופציות לעובדים

על פי סעיף 102 לפקודת מס הכנסה, ניתן לדחות את מועד אירוע המס לאחר מתן האופציות לעובד. במסלול הרגיל, העובד ישלם אז מס על פי שיעור המס השולי וההכנסה תיחשב כהוצאה המותרת בניכוי בידי המעביד. ואולם, קיים גם "מסלול רווח הון" שבו העובד משלם מס בשיעור 25 אחוזים, אך המעביד אינו רשאי לנכות את ההוצאה לצורכי מס. אין אומדן להטבה זו.

ג. רווחה ופיזור אוכלוסייה

פטור ממס הכנסה למלכ"ר – מלכ"רים פטורים ממס על הכנסותיהם שלא מעסק. אין נתונים על היקף ההטבה.

פטור על קצבאות משרד הביטחון – פטור על תגמולים ישירים, הניתנים מטעם אגף השיקום במשרד הביטחון למשפחות שכולות, לאלמנות ולנכים (למעט רכב, דיור ושיקום).

פטור לקצבאות הביטוח הלאומי

קצבאות ילדים – הפטור חושב בהנחה שכל הקצבה תמוסך בידי ראש המשפחה. בשנים 2013 ו-2014 חלה ירידה בהטבה, בעקבות ההפחתה בקצבאות בחודש אוגוסט 2013. בשנת 2016 הועלו קצבאות הילדים, כך שהטבות המס בגין גדלה בכ-0.3 מיליארד ש"ח.

קצבאות זקנה ושאיירים – הפטור על קצבאות אלה אמור היה להתבטל בספטמבר 1991, על פי החלטת הממשלה, אך היא חזרה בה והפטור עומד בעינו.

קצבאות אחרות – פטור על קצבאות בגין נכות כללית, פעולות איבה, ניידות ומענק לידה. לעומת זאת, דמי אבטלה, דמי פגיעה בעבודה, דמי לידה ותשלומים למשרתים במילואים חייבים במס.

זיכוי לעולים חדשים – עולים חדשים זכאים ל-3 נקודות זיכוי נוספות ב-18 החודשים הראשונים לעלייתם ארצה, ל-2 נקודות זיכוי בשנה שלאחר מכן ולנקודת זיכוי אחת בשנה שלאחריה. אומדן העלות המוצג כאן מתייחס להטבה זו בלבד.

פטור לעולים חדשים ולתושבים חוזרים על ההכנסות מחו"ל – נוסף על הזיכוי לעיל, עולים ותושבים חוזרים זכאים לשורה של הקלות שאין לגביהן אומדן עלות: פטור לעשר שנים על כלל ההכנסות שמקורן בחו"ל של עולה חדש או תושב חוזר ותיק; פטור לחמש שנים על הכנסות פסיביות שמקורן בנכסים בחו"ל שנרכשו לפני חזרתו לארץ של תושב חוזר; פטור לעשרים שנה על הכנסות מריבית מפיקדון במט"ח בבנק ישראלי לעולה חדש ופטור כאמור לחמש שנים לתושב חוזר; פטור על פנסיות מחו"ל בתנאים מסוימים.

החזקת קרוב במוסד – עד יולי 1990 ניתן זיכוי (בשיעור שבין 25 אחוזים ל-35 אחוזים) על הוצאות רפואיות בגבולות מסוימים. מאז ניתן הזיכוי רק להוצאות בשל אחזקת קרוב במוסד, בשיעור של 35 אחוזים מההוצאה העולה על 12.5 אחוזים מההכנסה החייבת. לדוגמה, אדם שילם סכום של 100,000 ש"ח עבור החזקת קרוב במוסד והכנסתו החייבת באותה שנה הייתה 300,000 ש"ח, ייהנה מזיכוי של 21,875 ש"ח, על פי החישוב הזה: $21,875 = 35\% * (300,000 * 12.5\% - 100,000)$.

הורה שילדו נטול יכולת – עד שנת 2002, נישום שטיפל בהורה, בבן זוג או בילד, נטולי יכולת, היה זכאי ל-2 נקודות זיכוי - בתנאי שלא ביקש זיכוי בשל הוצאות רפואיות בגין אותו נטול יכולת. החל משנת 2003, ההטבה ניתנת רק להורה שיש לו ילד נטול יכולת.

תרומות – 35 אחוזים זיכוי ליחיד מסכום התרומה (לגבי חברות שיעור הזיכוי היה 35 אחוזים עד שנת 2005 ומשנת 2006 הזיכוי הוא כשיעור מס חברות בשנת מתן התרומה), עד לתקרה של 30 אחוזים מההכנסה החייבת או עד ל-480,000 ש"ח לשנה (נכון לשנת 2000), הנמוך מבין שניהם. בשנת 2001 הועלתה (רטוראקטיבית משנת 2000) התקרה ל-2 מיליון ש"ח וניתנה אפשרות לפרוס תרומות העולות על תקרה זו לשלוש שנים קדימה. מאז הועלתה התקרה והיא עומדת על 9.2 מיליון ש"ח בשנת 2017.

עיוורים ונכים – פטור על הכנסה מיגיעה אישית של עיוורים ונכים עד 50,500 ש"ח לחודש, או על הכנסות אחרות עד 6,060 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2017). בסעיף זה היו כלולים, עד חודש יוני 2003, גם בעלי נכות זמנית, כתוצאה ממחלות קשות. החל מיולי 2003, ההטבה מוענקת רק לנישומים עם נכות לתקופה של מעל לשנה. נכים בעלי נכות לתקופה של בין חצי שנה לשנה מקבלים הטבה מוקטנת.

תושבים באזורי פיתוח – ההנחה ממס ניתנת למתגוררים ביישובי פיתוח, שהוגדרו לצורך זה. הזיכוי הוא בשיעורים של 7 עד 20 אחוזים בהגבלה של תקרה. רשימת היישובים הזכאים צומצמה החל מיולי 2003, אך משנת 2005 היא הורחבה, והיא הורחבה שוב, באופן משמעותי, ברפורמה שנכנסה לתוקף בשנת 2016.

יש לציין עוד שהפטור ממע"מ באילת אינו נכלל בסעיף זה, אלא בהטבות במסים עקיפים, בהמשך הפרק.

מעבידים באילת – כדי להוזיל את עלות העבודה באילת, ניתן למעסיקים זיכוי בשיעור של 20 אחוזים מההכנסה החייבת של עובדיהם, עד לתקרת המס שנוכה משכר עובדים אלה. החל משנת 2003, הטבה זו אינה ניתנת בשל העסקת קרוב או בעל שליטה בחברה המעבידה. החל משנת 2006 הוגבל הזיכוי למס הכנסה שנוכה מכל עובד בנפרד.

ד. הטבות למשפחה

משפחות חד הוריות וגרושים – נקודת זיכוי אחת ניתנת לראש משפחה חד-הורית (נוסף לנקודת זיכוי אחת בגין כל ילד) ולגרוש המשתתף בכלכלת ילדיו הנמצאים אצל בן הזוג הקודם.

נשים – נשים, בחישוב נפרד, זכאיות לחצי נקודת זיכוי נוספת; נשים בחישוב מאוחד זכאיות לאותה הטבה, בתנאי שהן "בן הזוג הרשום".

ילדים להורים עובדים – אישה עובדת, בחישוב נפרד, הייתה זכאית עד ליולי 1990 לנקודת זיכוי אחת בשל כל אחד מילדיה, שלא מלאו לו עדיין 18 שנה. מאז יולי 1990 ועד שנת המס 1995, ניתנה נקודת זיכוי אחת בגין כל ילד אי-זוגי בלבד, בעוד שאם או אב חד-הוריים המשיכו ליהנות מנקודת זיכוי מלאה עבור כל ילד. החל משנת המס 1996 שוב נתנה לכל אישה, בחישוב שומה נפרד, נקודת זיכוי אחת בגין כל ילד, למעט ילדים בשנת הולדתם הראשונה ובשנה שמלאו להם 18, אשר בגינם ניתנת חצי נקודה זיכוי בלבד. זוג, בחישוב שומה מאוחד, זכאי לרבע נקודת זיכוי בשל ילדיו שלא מלאו להם 18 שנה. החל משנת 2012, אימהות לילדים עד גיל 5 נהנות מנקודת זיכוי נוספת, כדי להתחשב בהוצאות ההשגחה, ולראשונה, אבות לפעוטות עד גיל 3, נהנים אף הם מנקודות זיכוי נוספות בגין ילדיהם. בשנת 2017, בהוראת שעה לשנתיים, הורחב שוב הזיכוי והורים, הן גברים והן נשים, זכאים ל-2.5 נקודות זיכוי בגין כל ילד עד גיל 5.

בן זוג שאינו עובד – עד שנת 2004, אדם שכלכלת בן זוגו הייתה מוטלת עליו היה זכאי לנקודת זיכוי אחת, פרט לאישה שדרשה נקודות זיכוי בגין ילדיה, שהייתה זכאית לחצי נקודת זיכוי בלבד כאשר כלכלת בן זוגה הייתה מוטלת עליה. החל משנת 2005 בוטלה הטבה זו, למעט במקרים שבהם הנישום או בן זוגו הם נכים או הגיעו לגיל פרישה.

משלמי מזונות – על פי ס' 40(ב)(2) לפקודת מס הכנסה, הורים גרושים המשלמים מזונות לילדיהם זכאים לנקודת זיכוי אחת או לחלק ממנה לפי חלקם בהוצאות הכלכלה של ילדיהם.

ה. הטבות שונות במס הכנסה

הכנסות מהימורים, הגרלות ופרסים – עד יולי 2003, הכנסה מהימורים, מהגרלות ומפרסים הייתה פטורה ממס. ביולי 1996 החליטה הממשלה להטיל מס על הכנסות העולות על 1,000 ש"ח שהתקבלו מהימורים והגרלות, אך החלטה זו לא מומשה. החל מיולי 2003, כל זכייה העולה על 70,000 ש"ח חויבה ב-25 אחוזי מס. סכום זה הופחת ל-50,000 ש"ח בשנת 2005 ועודכן מדי שנה, על פי השינוי במדד המחירים לצרכן, עד ל-60,720 ש"ח בשנת 2013. בשנת 2014 הוקטנה תקרת הפטור ל-50,000 ש"ח והועלה שיעור המס ל-30 אחוזים ובשנת 2017 שוב הועלה שיעור המס ל-35 אחוזים.

שכר דירה – שכר דירה מהשכרת דירת מגורים היה פטור ממס עד לסכום חודשי של 7,390 ש"ח (נכון לשנת 2004). בשנת 2005 ובשנת 2006 קטן סכום זה ל-5,540 ש"ח ול-3,695 ש"ח, בהתאמה, ובשנת 2007 הועלה ל-4,200 ש"ח. הסכום עודכן ל-5,010 ש"ח בשנת 2017. מעל לסכום זה פוחת הפטור שקל כנגד שקל. לדוגמה, על הכנסה של 6,010 ש"ח יינתן פטור רק עד 4,010 ש"ח.

עידוד בניית דירות להשכרה – חברה שיש בבעלותה בניין שבנייתו הסתיימה בשנת 2007 ואילך ואשר 70 אחוזים מדירותיו מושכרות למגורים עשר שנים רצופות, זכאית לשיעור פחת של 20 אחוזים על הבניין וזכאית לקזז הפסד מהבניין בשל פחת כנגד כל הכנסה. כמו כן, החברה פטורה ממס שבח על מכירת הבניין בתנאי שהקונה ימשיך להשכיר את הדירות כך שתקופת ההשכרה הכוללת תהיה 25 שנים רצופות. עלות ההטבה נאמדת בכ-30 מיליון ש"ח בשנת 2011 והיא תגדל עד לכ-100 מיליון ש"ח בטווח הארוך.

חיילים משוחררים – החל משנת 2000 חיילים ומתנדבים בשירות לאומי ששירתו 23 חודשים לפחות זכאים לשתי נקודות זיכוי נוספות לתקופה של שנתיים מיום שחרורם. תקופה זו הוארכה לשלוש שנים החל משנת 2007. מי ששירת בין 12 ל-23 חודשים זכאי לנקודת זיכוי אחת.

סטודנטים – החל משנת 2005 ניתנת חצי נקודת זיכוי במשך שלוש שנים למקבלי תואר B.A. או תעודת הוראה (לרבות לימודי מקצוע בהיקף של 1,700 שעות אקדמיות) ולמשך שנתיים נוספות למקבלי תואר M.A., אשר סיימו את לימודיהם בשנת 2005 ואילך. החל משנת 2008 הוכפלה ההטבה למקבלי תואר B.A. ותעודת הוראה, אשר סיימו את לימודיהם בשנת 2007 ואילך, לנקודת זיכוי שלמה. על פי הצעת התקציב לשנים 2013–2014, הציעה הממשלה לבטל הטבה זו החל משנת 2014, אך על פי הנוסח שאושר בכנסת חל רק צמצום בהיקף ההטבה בהוראת שעה.

ספורטאים ועיתונאים זרים – אלה זכאים לנכות מהכנסתם החייבת את דמי השכירות ואת הוצאות האירוח ששילמו בישראל. על הכנסתם לאחר ניכויים אלה, עליהם לשלם מס בשיעור של 25 אחוזים בלבד. לגבי ספורטאים, הטבות אלה חלות על הכנסה מעיסוק בספורט במשך 48 חודשים, ואילו לגבי עיתונאים ההטבות חלות על הכנסה מעבודה עיתונאית במשך 36 חודשים. על פי הצעת התקציב לשנת 2015 שהוגשה באוקטובר 2014, הציעה הממשלה לבטל הטבה זו החל משנת 2015, אך הצעה זו לא אושרה.

ו. קרנות וגופים מוטבים

גופים שונים נהנים מהטבות מס. אין בידנו אומדן עלות להטבות אלו.

קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד – הקרן, המפתחת את אדמות קיסריה, פטורה ממס הכנסה וממס שבח בתוקף הסכם משנת 1962 עם שר האוצר. על פי דו"ח מבקר המדינה לשנת 2012, רשות המסים דרשה מהקרן תשלום של 145 מיליון ש"ח בשנת 2010 בגין 2004–2008. ברשות טענו שהקרן חייבת במס חברות בגין מכירת קרקעות ומס על רווחים מניהול השקעות פיננסיות. העניין עומד בבית המשפט.

האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים – על פי סעיף 8 לחוק באותו שם, האקדמיה פטורה מכל מס.

קרן וולף – על פי סעיף 4 לחוק באותו שם, הקרן פטורה מכל מס.

קרן המדע הדו-לאומית של ארה"ב וישראל – הקרן פטורה ממס שבת, ממס רכישה וממס מעסיקים. שתי קרנות דו-לאומיות ארה"ב-ישראל נוספות (למו"פ תעשייתי ולמו"פ חקלאי) נהנות מאותן ההטבות.

המרכז הישראלי לקידום תרבות האדם – זהו מכון וון ליר, שחוק משנת 1958 קבע לגביו שנכסיו ועסקותיו יהיו פטורים מכל מס, אגרה וארנונה.

יש גופים נוספים הנהנים אף הם מהטבות מס, וביניהם מרכזי הנצחה לזכרם של יצחק רבין ומנחם בגין, מוסדות להנצחת דוד בן גוריון ויד יצחק בן צבי.

חברת קו צינור הנפט אילת-אשקלון (קצא"א) – החברה מפעילה קו צינורות להעברת נפט גולמי מנמל אילת למזרח באשקלון. על פי "חוק זיכיון נפט" משנת 1968, החברה פטורה מכל מס, מכס, אגרות או ארנונה. תוקף הזיכיון עד שנת 2017.

הסוכנות היהודית – על פי ס' 11 לאמנה משנת 1979 בין ממשלת ישראל לסוכנות היהודית לארץ ישראל, הסוכנות ושאר מוסדותיה פטורים מכל מס ממשלתי.

קרן חינוך ארה"ב – ישראל – ההסכם לשילובה של ישראל בתוכנית פולברייט לחילופי סטודנטים ומרצים מצטיינים נחתם על ידי שתי המדינות בשנת 1956. במסגרת ההסכם, הוקמה קרן החינוך ארצות-הברית – ישראל (USIEF). חוק שהתקבל ב-2017 נתן תוקף חוקי להסכם. החוק פוטר את הקרן ממס עקיף ואת עובדיה ומקבלי מענקים מטעם הקרן ממס הכנסה.

הקרן הדו-לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתיים

קרן גרמניה-ישראל למחקר ולפיתוח מדעי

קרן המדע הדו-לאומית

ז. טובות הנאה (Fringe Benefits)

טובות הנאה הן תמורות לא כספיות שמעסיק מעניק לעובדיו, כגון העמדת דירת מגורים, רכב צמוד או הלוואה בריבית מסובסדת. פטור או מיסוי חלקי של טובות הנאה ייחשבו כהטבת מס.

רכב צמוד – הטבת המס ברכב צמוד היא ההפרש בין ערך התועלת לעובד לבין תוספת ההכנסה שנלקחת בחשבון לצורכי מס. לדוגמה, בעלי רכב צמוד מקבוצה 2 (כגון מזדה 3 או פורד פוקוס) התחייבו, בשנת 2007, במס על הכנסה זקופה של 1,330 ש"ח לחודש בלבד, בעוד שתועלתם משימוש פרטי ברכב נאמדה ב-2,700 ש"ח עד 3,000 ש"ח לחודש. זקיפת ההכנסה בגין רכב צמוד עלתה בשנת 2008 (ל-1,570 ש"ח לחודש לרכב מקבוצה 2) והיא המשיכה לעלות בהדרגה בשנים 2009–2011 (עד לכ-2,500 ש"ח לחודש לרכב מקבוצה 2). בכך צומצמה הטבת המס בסעיף זה מ-2.5 מיליארדי ש"ח בשנת 2007 ל-0.3 מיליארדי ש"ח החל משנת 2011.

חניה במקום העבודה – עובד שמעסיקו העמיד לרשותו מקום חניה אינו חייב בתשלום מס בגין הטבה זו. להטבה זו אין אומדן עלות.

ח. הטבות במיסי נדל"ן

הטבות במס רכישה

מס רכישה מופחת לנכה, נפגע, בן משפחה של נספֶּח, עולה חדש (עד תקרה שנקבעה). גם במכירה ללא תמורה, מיחיד לקרובו, ניתנת הנחה של שני שלישים לעומת השיעור הרגיל. לנוכח הרחבת מדרגות מס הרכישה החל משנת 2007, הטבות אלו זניחות.

הטבות במס שבח

מס שבח לדירות מגורים – לפי נוסח חוק מס שבח עד שנת 2013, רשאי היה בעל דירת מגורים אחת למכור אותה אחת ל-18 חודשים בפטור מלא ממס שבח. מי שברשותו יותר מדירת מגורים אחת, היה רשאי למכור, בפטור ממס, דירת מגורים אחת, פעם בארבע שנים. החל משנת 2014 בוטל הפטור (וחויב השבח שיצמח החל משנה זו) לגבי בעלי דירה נוספת, והפטור לדירה יחידה הוגבל לערך דירה של 4.5 מיליון ש"ח.

מס שבח לנכסים היסטוריים – על פי ס' 48א(ד)(1) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), נכסים שנרכשו עד 1960 חייבים בעת מכירתם במס שבח מוגבל, בין 12 אחוזים ל-24 אחוזים בלבד. החל משנת 2005 צומצמה הטבה זו בהדרגה לגבי חברות ולגבי יחידים שקיבלו את הזכות במקרקעין בפירוק חברה. לגבי יחידים ואחרים (כגון אגודות שיתופיות) צומצמה ההטבה החל משנת 2011 עד שבוטלה לגמרי בשנת 2015.

הטבות נוספות במסי נדל"ן – קיימות הטבות מס נוספות לקרנות ריט (קרנות סחירות המשקיעות בנדל"ן מניב באמצעות הבורסה), לפרויקטים של פינוי-בינוי ולעסקות של שחלוף נכסים. אין אומדן להטבות אלו.

5. תחזית ההטבות במסים עקיפים

בשנת 2018 יסתכמו ההטבות במסים עקיפים ב-11.1 מיליארד ש"ח. כ-51% מההטבות יהיו במע"מ.

א. מכס ומס קניה

סולר – על פי הסדר הסולר, מפעלים תעשייתיים, מובילים והתחבורה הציבורית נהנים מהחזר חלקי של המס על סולר, בהיקף של כ-3.6 מיליארד ש"ח.

עולים חדשים – עד לשנת 2004 עולה חדש שילם מס מופחת בשיעור של 25 אחוזים + מע"מ בעת רכישת רכב בנפח מנוע של עד 1750 סמ"ק ו-50 אחוזים + מע"מ בעת רכישת רכב בנפח מנוע גדול יותר (זאת בהשוואה לשיעור המס הכללי של 95 אחוזים עד 109 אחוזים). החל משנת 2005 שיעור המס הוא 50 אחוזים + מע"מ, ללא הבדל נפח מנוע. כמו כן בוטל, החל משנת 2005, הפטור ממע"מ שניתן לעולים ולתושבים חוזרים בעת רכישת רהיטים שיוצרו בישראל.

תושבים חוזרים – עד שנת 2004, תושבים חוזרים ששהו מעל לשנתיים בחו"ל זכו להטבות במכס ובמס קנייה. משנת 2005, הטבות אלו ניתנות רק לשוהים בחו"ל מעל שש שנים.

תיירים – ישראלים מעל גיל שנתיים החוזרים מחו"ל, פטורים ממכס וממס קנייה על סחורה שהביאו עמם לצריכה עצמית, בשווי של עד 200 דולר. בנוסף לכך, נכנס מעל לגיל 18 זכאי לייבא

כמות מוגבלת של אלכוהול וסיגריות. עיקר ההטבה היא בגין ייבוא סיגריות. החל מאפריל 2013 צומצם ייבוא הסיגריות – הפטור הוא משתי חבילות לחבילה אחת.

אביזרי בטיחות לרכב – מערכת הזיכויים בגין אביזרי בטיחות עברה רפורמה מקיפה באוגוסט 2013, ונכנסו טכנולוגיות חדשות לרשימת המערכות שבגינן ניתנת הטבה במס קנייה.

מס קניה מופחת על רכבים היברידיים, פלאג-אין וחשמליים - בהוראת שעה עד סוף שנת 2019 חל על רכבים אלו מס בשיעור של 30%, 20% ו-10%, בהתאמה. ההטבה חושבה לעומת השיעור של 83% בניכוי זיכוי ירוק, החל על רכבי עם מנוע בעירה פנימית.

מוניות – על כלי רכב המשמשים כמוניות חל מס קנייה מוגבל של 8 אחוזים.

פטורים מותנים – ניתנים במכס ובמס קנייה, במקרים כגון פטור למוסדות להשכלה גבוהה על ייבוא חומר מדעי וחינוכי, פטורים על פי אמנות בין-לאומיות או פטור למוסדות בריאות.

ב. מע"מ

שם המס – מס ערך מוסף, עלול להטעות. מע"מ אינו מס על ערך מוסף אלא מס על הצריכה המקומית ולכן הטלת שיעור אפס על היצוא או הפטור על הצריכה של ישראלים בחו"ל (ייבוא שירותי תיירות) אינן הטבות מס. לעומת זאת, שיעור מס אפס על מתן שירותי תיירות בישראל לתושבי חוץ, שהוא יצוא שייחודו הוא שהוא ניתן בארץ, נחשב כהטבת מס.

הטבות המס בתחום המע"מ כוללות, בנוסף למע"מ בשיעור אפס על הצריכה של תיירים זרים בבתי מלון (וכן על רכישת שירותים ומוצרים נוספים על-ידי תיירים זרים), גם מע"מ בשיעור אפס על צריכת פירות וירקות טריים וכן הפטור ממע"מ על הצריכה באזור אילת (פרט לצריכת מוצרים בני קיימא וסיגריות).

אומדן הטבת המס מחושב לעומת שיעור מע"מ הסטנדרטי – 17%.

6. תחזית הטבת המס באגרות

שימוש בתדירים על יד מערכת הביטחון – החל משנת 1994 מוטלת אגרה על המשתמשים האזרחיים בתדירים לשידור, ובשנת 1995 הורחבה תחולתה לחברות הטלוויזיה בכבלים. מערכת הביטחון (כולל המשטרה), המשתמשת העיקרית בתדירים, ממשיכה ליהנות מפטור.

רישוי רכב נכים – משרד התחבורה מעניק הנחות באגרת רכב לכ-100,000 נכים.

רישוי רכב ורישיון נהיגה למשרתי במילואים – משרתי מילואים נהנים אף הם, במגבלות, מהנחה באגרת רישוי רכב ובאגרת רישיון נהיגה.

לוח ד-2: אומדן הטבות⁹ המס לשנת 2018
(במיליוני ש"ח)

2018	ההטבה
67,470	סך הכל
55,550	חלק ראשון: מסים ישירים
6,610	א. הטבות לגורמי ייצור
6,500	1. החוק לעידוד השקעות הון
..	2. חוק האנג'לים
..	3. מחקר ופיתוח, חיפוי נפט וסרטים
110	4. זיכוי לעובדי משמרות
..	5. החוק לעידוד התעשייה
-	6. פחת מואץ
..	7. פטור השתתפות
28,180	ב. הטבות לחיסכון ולשוק ההון
22,670	1. פנסיה (הפקדה וצבירה, בניכוי משיכה)
16,220	- הטבות בעת ההפקדה
8,600	- הטבות בצבירה
-2,150	- בניכוי מיסוי בעת המשיכה
5,310	2. קרנות השתלמות (הפקדה וצבירה)
3,890	- הטבות בעת ההפקדה
1,420	- הטבות בצבירה
200	3. הכנסה מריבית
-	הכנסה מריבית על אפיקים צמודים
-	הכנסה מריבית על אפיקים לא צמודים (החלק הריאלי)
-	רווחי הון בבורסה
..	4. מיסוי אופציות לעובדים במסלול הוני
6,220	ג. רווחה ופיזור אוכלוסייה
..	1. פטור ממס הכנסה למלכ"ר
600	2. פטור לקצבאות משרד הביטחון
1,990	3. פטור לקצבאות הביטוח הלאומי
1,230	- קצבאות ילדים

⁹ לגבי הטבות בהן רשום '...' - המשמעות היא שבסיס הנתונים לא מאפשר לאמוד את עלות ההטבה.

ההטבה	2018
- קצבאות זקנה ושארים	690
- קצבאות אחרות	70
4. זיכוי לעולים חדשים	30
5. פטור לעולים חדשים ולתושבים חוזרים על הכנסות מחו"ל	..
6. זיכוי בשל החזקת קרוב במוסד	50
7. זיכוי להורה שילדו נטול יכולת	70
8. זיכוי בשל תרומות	460
9. זיכוי לתושבים באזורי פיתוח	2,160
10. הטבות לעיוורים ולנכים	750
11. זיכוי למעבידים באילת	110
ד. הטבות למשפחה (פרט לפטור על קצבאות ילדים)	6,320
1. זיכוי למשפחות חד - הוריות	150
2. חצי נקודת זיכוי לנשים	910
3. זיכוי להורים בגין ילדים	5,210
4. זיכוי בגין בן זוג לא עובד	30
5. זיכוי למשלמי מזונות	20
ה. הטבות שונות במס הכנסה	3,550
1. הכנסות מהימורים	1,900
2. פטור להשכרת דירות מגורים	1,300
3. עידוד בניית דירות להשכרה	80
4. חיילים משוחררים	80
5. סטודנטים	180
6. ספורטאים זרים	10
ו. קרנות וגופים מוטבים	-
1. קרן קיסריה	..
2. האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים	..
3. קרן וולף	..
4. קרן המדע הדו-לאומית של ארה"ב וישראל	..
5. המרכז הישראלי לקידום תרבות האדם (מכון וון ליר)	..
6. חברת קו צינור אילת-אשקלון (קצא"א)	..
7. הסוכנות היהודית	..
ז. טובות הנאה (Fringe Benefits)	390

2018	ההטבה
390	1. רכב צמוד
..	2. חניה במקום העבודה
4,280	ח. הטבות במיסי נדל"ן
-	1. הנחות במס רכישה
4,280	2. פטור ממס שבח לדירת מגורים
-	3. מס שבח מוגבל לנכסים היסטוריים
-	4. מס שבח מוגבל ל-20% או 25%
11,090	חלק שני : מסים עקיפים
5,450	א. מכס ומס קניה
3,620	1. הסדר הסולר
50	2. עולים חדשים
10	3. תושבים חוזרים
520	4. תיירים ישראלים
380	5. אביזרי בטיחות לרכב
580	6. מס קניה מופחת על רכבים היברידיים, פלאג-אין וחשמליים
250	7. מס מוגבל למוניות
40	8. פטורים מותנים
5,640	ב. מע"מ
3,320	1. פירות וירקות
-	2. דירות חדשות
960	3. שירותי תיירות
860	4. חוק אילת
500	5. רכישות מחו"ל דרך האינטרנט
830	חלק שלישי : אגרות
570	1. שימוש בתדרים על יד מערכת הביטחון
250	2. רישוי רכב נכים
10	3. רישוי רכב ורישיון נהיגה למשרתי מילואים

מקור : אגף הכלכלן הראשי.