

דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במערכת מיסוי מקרקעין

מוגש לסגן ראש הממשלה ושר האוצר,
מר סילבן שלום

חברי הוועדה: ר"ח יאיר רבינוביץ - יו"ר הוועדה
עו"ד מאיר קפוטא - מרכז הוועדה
עו"ד (רו"ח) גרי אגרון
רו"ח אהרון אליהו
עו"ד ד"ר אבי אלתר
שרונה ארליך
עו"ד (רו"ח) אודי ברזלי
אבי גפן
עו"ד (רו"ח) ד"ר משה דרוקר
רחל הולנדר
רו"ח אביגדור יצחקי
ד"ר צבי ליבר
ארנון רבינוביץ

חשון התשס"ב - נובמבר 2001

כ"א חשון התשס"ב
7 בנובמבר 2001

לכבוד
סגן ראש הממשלה ושר האוצר
מר סילבן שלום

כבוד השר,

הרינו מתכבדים להגיש לך את המלצות הוועדה הציבורית לרפורמה במערכת מיסוי המקרקעין אשר מונתה על ידך ביום 2 באוגוסט 2001.

הוועדה התבקשה לגבש בתוך 60 ימי עבודה הצעות לרפורמה במערכת מיסוי המקרקעין שתתקן עיוותים, תסיר חסמי מס, תשפר את רמת הוודאות ואת הליכי הבקרה, ותאיץ את הפעילות בענף הנדל"ן, שנקלע למיתון. בגיבוש המלצותיה נתבקשה הוועדה להתחשב במגבלות תקציב המדינה.

לצורך עבודתה התפצלה הוועדה ל-3 צוותי עבודה. עו"ד ד"ר אבי אלטר עמד בראש צוות שבחן את מכלול השינויים הדרושים בחוק מיסוי מקרקעין, בחוק מע"מ, ובתחומים נוספים. עו"ד (רו"ח) גרי אגרון עמד בראש צוות שבחן ביצוע שינויים במסי רכישה ומכירה, עסקאות קומבינציה ושינויים מבניים. עו"ד (רו"ח) אודי ברזלי עמד בראש צוות שבחן ביצוע שינויים במכלול של תחומים, כגון בנייה להשכרה, פינוי-בינוי, איגודי מקרקעין ועוד. הוועדה מינתה את גב' יהודית ליפשיץ, סגנית הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה, לערוך את התחשיבים הכלכליים והעלויות הכרוכות בביצוע צעדי מיסוי שונים.

במהלך עבודת הוועדה וצוותי המשנה נתקיימו למעלה מ-50 ישיבות, לרבות בהשתתפות נציגים ומשלחות מהציבור, בהן בחנה הוועדה הצעות רבות לתיקוני חקיקה ושינויים מינהליים בתחום מערכת מיסוי המקרקעין, לרבות המלצות הכלולות בדו"חות של ועדות קודמות.

אנו מביעים בזה את תודתנו והערכתנו לכל מי שסייע בידינו ומקווים
שההמלצות יתרמו לשיפור מערכת מיסוי המקרקעין בישראל.

אנו מודים לך על האמון שנתת בנו.

בברכה,

ר"ח יאיר רבינוביץ - יו"ר הוועדה

עו"ד מאיר קפוטא - מרכז הוועדה

עו"ד (רו"ח) גרי אגרון

ר"ח אהרון אליהו

עו"ד ד"ר אבי אלטר

שרונה ארליך

עו"ד (רו"ח) אודי ברזלי

אבי גפן

עו"ד (רו"ח) ד"ר משה דרוקר

רחל הולנדר

ר"ח אביגדור יצחקי

ד"ר צבי ליבר

ארנון רבינוביץ

תוכן העניינים

5.....	מבוא
8.....	עיקרי ההמלצות
12.....	רקע כלכלי
15.....	מערכת מיסוי המקרקעין
	המלצות הוועדה
23.....	פרק א: שיעורי מס שבח ופחת
30.....	פרק ב: מס רכישה
32.....	פרק ג: מס מכירה
33.....	פרק ד: שחלוף
39.....	פרק ה: פינוי-בינוי
41.....	פרק ו: הוצאות מימון ומשכנתא
45.....	פרק ז: בנייה להשכרה
51.....	פרק ח: איחוד, חלוקה ופיצול
53.....	פרק ט: דמי מפתח
55.....	פרק י: עסקאות קומבינציה
57.....	פרק יא: איגודי מקרקעין
58.....	פרק יב: הקלות במס לתושבי חוץ
60.....	פרק יג: אופציות מקרקעין
62.....	פרק יד: גילוי מידע לציבור

64.....	הבעת תודה

הוועדה הציבורית לרפורמה במערכת מיסוי מקרקעין

מבוא

בתחילת חודש אוגוסט 2001 מינה סגן ראש הממשלה ושר האוצר מר סילבן שלום ועדה ציבורית לבחינת רפורמה במערכת מיסוי המקרקעין.

ר"ח יאיר רבינוביץ נתמנה כיו"ר הוועדה, וחברים בה (לפי סדר א' ב') גרי אגרון, עו"ד (ר"ח); אהרון אליהו, ר"ח; ד"ר אבי אלטר, עו"ד; שרונה ארליך; אודי ברזלי, עו"ד (ר"ח); אבי גפן; ד"ר משה דרוקר, עו"ד (ר"ח); רחל הולנדר; אביגדור יצחקי, ר"ח; ד"ר צבי ליבר; ארנון רבינוביץ; ועו"ד מאיר קפוטא, ששימש כחבר וכמרכז הוועדה.

הוועדה נתבקשה לגבש בתוך 60 ימי עבודה הצעות לרפורמה במערכת מיסוי המקרקעין שתתקן עיוותים, תסיר חסמי מס, תשפר את רמת הוודאות ואת הליכי הבקרה, ותאיץ את הפעילות בענף המקרקעין, שנקלע למיתון. בגיבוש המלצותיה נתבקשה הוועדה להתחשב במגבלות תקציב המדינה. מאז החלה הוועדה בעבודתה העמיק המיתון הכלכלי בעולם כולו ובמשק הישראלי, וגדלה הדחיפות שביישום צעדים מידיים לעידוד שוק המקרקעין.

הוועדה גיבשה תוכנית כמפורט בדו"ח זה, הכוללת מספר רב של צעדים בתחום המיסים הממשלתיים על מקרקעין, במגוון רחב של תחומים, הניתנים ליישום בתוך פרק זמן קצר. במטרה להביא להקדמת הפעילות בשוק המקרקעין ולהאצתו בתקופה קשה של מיתון בישראל ובעולם, וכן לאפשר בחינת יישומם והשפעתם של הצעדים, שחלקם חדשניים, על שוק המקרקעין ועל הכנסות המדינה, נקבעו חלק מהצעדים כהוראת שעה. בתום תחולת הוראת השעה, ולאחר שייבחנו יישום הצעדים והשפעתם כאמור, ניתן יהיה לשקול חקיקתם, בתיקונים המחויבים, כהסדרי קבע. מכלול השינויים והתיקונים המוצעים ע"י הוועדה מהווה רפורמה כוללת וחסרת תקדים בתחום מיסוי המקרקעין בישראל.

בגיבוש התוכנית התייחסה הוועדה לכל שכבות הציבור, וזאת לאחר ששמעה משלחות ודנה בעשרות פניות והצעות, שבהן פורטו בעיות המציקות לציבור הרחב. התכנית כוללת הצעות רבות הצפויות להשפיע על כלל האזרחים, לרבות שכבות חלשות, במגוון תחומים כגון זכאי משרד השיכון, פנסיונרים המבקשים לעבור לבית

אבות, בנייה להשכרה, פינני-בינוי של מתחמי מצוקה, החלפת דירות מגורים ונכסי מקרקעין אחרים, עידוד למעבר לאזורי הפריפריה, ועוד.

הוועדה עשתה מאמץ מיוחד להציע שינויים שיהיה בהם כדי לשחרר חסמי מיסוי המקשים על שוק המקרקעין, בלי שיישומם יהיה כרוך בעלות תקציבית גבוהה, וזאת לאור המצוקה התקציבית הקשה בה שרויה המדינה בעת זו.

חלק ניכר מההמלצות הכלולות בדו"ח אינן כרוכות בעלות תקציבית, מאחר שמדובר בהסרת חסמים ביורוקרטיים ומינהליים או שמדובר בתחומים שבהם הפעילות כיום היא מצומצמת ביותר וממילא השינויים לא יגרמו להפסד מס. צעדים אחרים המוצעים ע"י הוועדה צפויים לגרום להאצת פעילות בשוק המקרקעין בשיעור העולה על הממוצע בתחומי מיסוי אחרים. בתחום המקרקעין, מרכיב המיסוי מהווה חסם אפקטיבי לביצוע עסקאות, ולכן הפחתת מיסים מאיצה את הפעילות יותר מאשר בתחומים אחרים. חלק מההמלצות הן לתקופה מוגבלת, והן יביאו להקדמת עסקאות ולהגדלת ההכנסות ממיסים בשנתיים הקרובות. באופן מיוחד סבורים חברים בוועדה, כי הקלות המס שיינתנו לשחלוף נכסי מקרקעין ישחררו חסמים ויגרמו להגדלה משמעותית במספר העסקאות במשק.

להערכת מומחים שהוועדה נועצה בהם, בהנחה שמכלול הצעדים עליהם ממליצה הוועדה יביאו, בין היתר, להקדמת פעילות בהיקף של 5% - 7.5%, ניתן לצפות שהפסד ההכנסות נטו מיישום מכלול הצעדים המוצעים יהיה כ-200 עד 300 מיליון ₪ בשנת 2002, וסכומים נמוכים מכך בשנים 2003 ו-2004.

המלצות הוועדה מתייחסות לתחום המיסים הממשלתיים בלבד, ויהיה צורך, בהמשך הזמן, לערוך שינויים בתחומים נוספים כגון פעילות מינהל מקרקעי ישראל והרשויות המקומיות - תחומים שלא היה סיפק בידי הוועדה לדון בהם לעומקם במסגרת הזמן שנקבעה לעבודתה. הוועדה מציעה לשלב את יישום המלצותיה במבצעים מיוחדים שיערכו ע"י הגורמים הממשלתיים, הציבוריים והפרטיים הפועלים בתחום הבנייה במטרה להבטיח ריכוז של תמריצים והנחות בשנה הקרובה לתושבי המדינה ולתושבי חוץ, שישפיעו על הפעילות בתחום המקרקעין בישראל דווקא בתקופה של אי ודאות כלכלית ובטחונות גוברת. הוועדה סבורה, כי על הגורמים המתאימים לדאוג לכך, שהגדלת הפעילות בשוק המקרקעין, שתבוא בעקבות יישום ההמלצות, תנוצל להתייעלות הענף ולהוספת עובדים ישראליים בתחום הבנייה, ולא תשמש עילה להגדלת מספר העובדים הזרים.

המלצות הוועדה התקבלו פה אחד על ידי כל חברי וחברות הוועדה, כולל הגורמים המופקדים על ביצוע ההמלצות ברשויות המס ובמשרדי הממשלה, שנציגיהם נטלו חלק בגיבוש ההמלצות כחברים וכמשקיפים בוועדה.

במטרה למנוע מצב שבו, בעקבות הדיון בהמלצות והציפיות למימושן, יידחו עסקאות בשוק המקרקעין, מציעה הוועדה לפעול בהקדם לאימוץ ההצעות ולאישורן בידי קובעי המדיניות והמחוקקים תוך קביעת תחולה לחוקים מיום 7.11.01. הוועדה ממליצה להאיץ ככל האפשר את הליכי החקיקה ולהשלים עוד לפני תום השנה הנוכחית.

הוועדה בדעה, שיישום ההמלצות מחייב היערכות מהירה ומיוחדת של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ושע"מ, וממליצה להקצות את האמצעים הדרושים לכך.

הוועדה מביעה בזה את תודתה והערכתה לכל האנשים שתרמו מזמנם ומכשרונם לעבודתה ומקווה שההמלצות יתרמו לשיפור מערכת מיסוי המקרקעין בישראל.

עיקרי ההמלצות

תחולת ההמלצות מיום 7.11.01 (להלן - היום הקובע). חלקן יהוו הוראות קבע, וחלקן הוראות שעה מהיום הקובע ועד תום שנת 2003 (להלן - התקופה הקובעת).

להלן עיקרי ההמלצות.

הפחתת קבע בשיעור מס שבח

שיעור מס שבח מקרקעין יופחת ל-25% לגבי כל שבח מקרקעין שייצבר החל מהיום הקובע.

הפחתות זמניות בשיעורי מס שבח

1. מכירת מקרקעין שתבוצע עד תום שנת 2002 תזכה בהנחה במס שבח מקרקעין בשיעור 20% מהמס לפני ההנחה, ומכירה שתבוצע בשנת 2003 תזכה בהנחה בשיעור 10% מהמס לפני ההנחה. הפחתת שיעור המס תחול על כל השבח שנצבר על הנכס, כולל בתקופה שקדמה ליום הקובע.
2. רכישת מקרקעין בתקופה הקובעת תזכה בהנחה במס שבח מקרקעין במועד מכירתם, גם לאחר תום התקופה הקובעת. ההנחה תהיה בשיעור של 20% מהמס לפני ההנחה - לגבי מקרקעין שיירכשו מהיום הקובע ועד תום שנת 2002, ובשיעור 10% לגבי מקרקעין שיירכשו בשנת 2003.

פחת מואץ על מקרקעין

יוגדלו שיעורי הפחת לגבי נכסי מקרקעין שיירכשו בתקופה הקובעת. רכישה שתבוצע עד תום שנת 2002 תזכה בהגדלת שיעור הפחת ב-50%, ורכישה בשנת 2003 ב-25%.

הפחתות בשיעורי מס רכישה

1. רוכשי דירות שהם זכאי משרד השיכון יזכו בתקופה הקובעת להפחתת מדרגת מס הרכישה הראשונה מ-0.5% ל-0%.

2. שיעור מס הרכישה המירבי יופחת מ-5% ל-4.5%, לגבי רכישות שיבוצעו עד תום שנת 2002, ול-4.75% לגבי רכישות שיבוצעו בשנת 2003.

ביטול מס מכירה

יבוטל מס המכירה. אם בשל מגבלות תקציב לא ניתן יהיה לבטל את המס לחלוטין, יחול הביטול על דירות מגורים ועל נכס ששוכר לאחר היום הקובע. כמו כן יותר מס המכירה בניכוי לצורכי מס.

הקלות מס בשחלוף מקרקעין

בתקופה הקובעת יינתן פטור מלא ממס שבח ופטור חלקי ממס רכישה -

- בשחלוף של מבנה עסקי אחד במבנה עסקי אחר, או שחלוף של מבנה עסקי בקרקע שתיבנה;
- בשחלוף של דירות מגורים;
- בשחלוף של נכס במרכז הארץ בנכס הנמצא באזורי עדיפות;
- בשחלוף של נכס מקרקעין לשם מעבר לבית אבות.

פינוי-בינוי

יוסרו חסמי מיסוי המקשים על ביצוע פרויקטים של פינוי-בינוי:

- החלפת דירה בדירה במסגרת מבצע פינוי-בינוי, כולל הליך הרפרצלציה, לא יחויבו במס שבח ובמס רכישה בידי בעל הדירה.
- יזם הפרויקט לא יחויב במס רכישה לגבי מרכיב הקרקע המתייחס לדירות הניתנות לדיירים המתפנים.
- היזם יהיה פטור ממע"מ על אספקת שירותי הבנייה לדיירים המפונים או על בניית דירה חליפית עבורם.

הוצאות מימון

יותר בניכוי הוצאות מימון ריאליות על נכסי מקרקעין, לרבות הוצאות ריבית ריאלית על משכנתא, כנגד השבח ממכירת המקרקעין במועד מכירתם. לא יותר בניכוי מההכנסה השוטפת הוצאות ריבית ששולמו בגין רכישת דירה פרטית למגורים.

בנייה להשכרה

יוסרו חסמי מיסוי שונים המקשים על ביצוע פרויקטים של בנייה להשכרה, באופן שיגדיל את הכדאיות הכלכלית לבצעם ויסיר חסמים ביורוקרטיים ומינהליים.

איחוד, חלוקה ופיצול מקרקעין

יוסרו חסמי מיסוי המונעים איחוד וחלוקה של חלקות מקרקעין וכן חלוקת נכסי עיזבון בין יורשים, ויתאפשר פיצול עסקאות הנמשכות זמן רב בהתאם לקצב התקדמות הפרויקט.

נכסים המושכרים בדמי מפתח

ייקבעו הקלות במס שבח ובמס רכישה במטרה לתמרץ העברת נכסים המושכרים בדמי מפתח מהבעלים לדיירים או מהדיירים לבעלים, ולצמצם את היקף הבתים המושכרים בשכירות מוגנת.

עסקאות קומבינציה

בעלי קרקע המבצעים עסקת קומבינציה יוכלו לבחור במסלול לפיו יחושב אירוע המס רק במועד השלמת הבנייה או מכירת הנכס נשוא הקומבינציה, לפי המוקדם, תוך ויתור על פטור ממס במימוש דירות המגורים שייבנו על הקרקע.

איגודי מקרקעין

- מכירת מניות באיגוד מקרקעין תחויב במס לפי עקרונות חלק ה' לפקודת מס הכנסה.
- יתאפשרו שינויי מבנה ומיזוגים בהם מעורבים או נוצרים איגודי מקרקעין.
- הקצאת מניות באיגודי מקרקעין לא תהא חייבת במס שבח ובמס רכישה.

הקלות במס לתושבי חוץ

שר האוצר יוסמך לתת הקלות מס בתחום המקרקעין לתושבי חוץ לגבי השקעות התורמות למשק הישראלי ביצירת מקומות עבודה לישראלים, ובהאצת הפעילות העסקית בתחום הבנייה.

אופציות מקרקעין

אופציות מקרקעין תהיינה פטורות ממס שבח וממס רכישה.

מידע לציבור

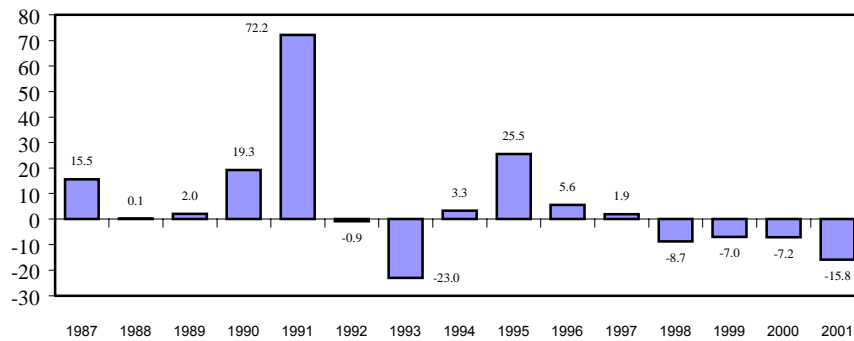
ייחשף לציבור מידע ביחס למחיר עסקאות מקרקעין הכלול במאגרי המידע של אגף מיסוי מקרקעין, במטרה להביא ליתר שכלול ושקיפות בשוק המקרקעין.

רקע כלכלי

ענף הבנייה מהווה גורם מרכזי בפעילות המשקית. תוצר הענף היווה בשנות התשעים 9%-12% מהתוצר העסקי, וההשקעה במבנים ובעבודות בנייה אחרות עמדה בדרך כלל על למעלה ממחצית ההשקעה בנכסים קבועים. כ-15% מהמועסקים במגזר העסקי בשנת 2000 מצאו את מקומם בענף הבנייה, כאשר חלקם של הלא ישראלים עמד על למעלה מ-40% (יותר ממחציתם שלא בהיתר).

בשנים האחרונות מצוי ענף הבנייה בשפל מתמשך המתבטא בירידה במדדי פעילות כמו השקעה בבנייה למגורים (תרשים 1), התחלות וגמר בנייה, עסקאות בדירות יד-ראשונה וכדומה.

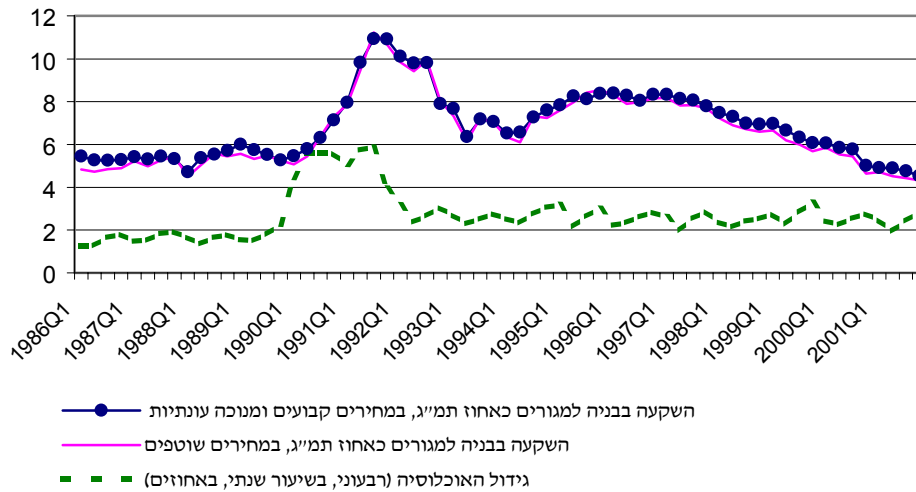
תרשים 1. השקעה בבנייה למגורים בשנים 1987-2001
(שיעור שנתי ריאלי, באחוזים)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; עיבודי אגף כלכלה והכנסות המדינה.

התפתחות זו נובעת בראש ובראשונה מהתאמת הפעילות בענף הבנייה לירידה בקצב הגידול של האוכלוסייה והמועסקים (תרשים 2). בשנים 1990-1991 עלו לארץ למעלה מרבע מיליון עולים חדשים וקצב גידול האוכלוסייה הואץ מפחות מ-2 אחוזים לשנה למעלה מ-5 אחוזים לשנה. הביקוש הנרחב לדירור הגביר במידה משמעותית את ההשקעה בבנייה למגורים, מרמה של 5-6 אחוזי תוצר עד לשיא של כ-11 אחוזי תוצר. עם התמתנות היקף העלייה ושיעור גידול האוכלוסייה, משנת 1992 ואילך, נרשמה ירידה הדרגתית במשקל ההשקעה בבנייה למגורים בתוצר, תוך התאמת היקף התחלות הבנייה לצורכי השיכון של האוכלוסייה, העומדים כיום על סדר גודל של 40-45 אלף יחידות דירור חדשות לשנה.

תרשים 2. השקעה בבנייה למגורים ושיעור גידול האוכלוסיה, 2001-1986



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; עיבודי אגף כלכלה והכנסות המדינה.

החל בסוף שנת 2000 שוב נקלע הענף לשפל, שהעמיק בשנת 2001 בה חלה ירידה ריאלית בהיקף הבנייה לעומת שנת 2000 ב-12% (16% - בנייה למגורים ו-7% בנייה שלא למגורים).

המיתון הנוכחי נגרם מצירוף של מספר גורמים קצרי טווח וארוכי טווח. בין הגורמים העיקריים קצרי הטווח ניתן למנות:

- מיתון במשק הישראלי והעולמי.
- מצב ביטחוני שמשפיע באופן שלילי על הביקוש לדירות ועל היצע עובדים מהשטחים.
- צמצום בהשקעות ישירות של תושבים זרים במקרקעין כתוצאה מהמשבר הכלכלי העולמי.
- שיעור הריבית על משכנתאות הוא גבוה ופועל להקטנת הביקוש לדירה.
- בין הגורמים ארוכי הטווח הפועלים להקטנת הביקוש לדירות ניתן למנות:
 - פתיחת אפשרויות השקעה במקרקעין בחו"ל.
 - התרחבות מגוון אפיקי ההשקעה האלטרנטיביים בשוק ההון בארץ.

- ירידה בסביבת האינפלציה שהקטינה מחשיבות החזקת מקרקעין כדרך התמודדות עם ירידת ערך הכסף.

לכל הגורמים הנ"ל נוסף היבט המס המכביד על הענף, כפי שיפורט להלן.

סיכום

היקף ההשקעות בבנייה למגורים ירד בשנת 2001 לשפל חסר תקדים. הירידה ברמת הפעילות בענף הבנייה נובעת לא רק מצמצום הפעילות עקב התאמה לקצב גידול האוכלוסייה, אלא משקפת גם גורמים קצרי טווח וארוכי טווח ובראשם המיתון במשק הישראלי המצמצמים את הביקוש לנכסי מקרקעין.

המיסים החלים על שוק המקרקעין בישראל

כללי

על עסקאות במקרקעין מוטלים כיום מסים ותשלומי חובה ע"י הממשלה, רשויות מקומיות ומינהל מקרקעי ישראל. נפרט להלן את העיקריים שבהם.

מסים ממשלתיים

מס שבח

בסיס המס

רווח הון ממכירת מקרקעין.

שיעור המס

על השבח הריאלי: 30% - 50% על יחידים, ו-36% על חברות

על השבח האינפלציוני שצמח עד שנת 1993 - 10%.

על השבח האינפלציוני שצמח החל משנת 1994 אין חיוב במס.

פטורים והנחות עיקריים

- על מקרקעין שנרכשו עד שנת 1948 משולם מס שבח בשיעור של 12% בלבד. על מקרקעין שנרכשו בשנים 1949-1960 מוטל מס בשיעור של 13% עד 24%.
- מוסדות ממשלה ומוסדות לאומיים פטורים ממס על מכירת מקרקעין.
- מכירה של דירת מגורים בידי יחיד פטורה ממס בתנאים הבאים:
 - אם עברו 18 חודשים מהמכירה האחרונה של דירת מגורים, ואם המוכר היה בעלים של דירה אחת בלבד בארבע השנים האחרונות.
 - אם עברו ארבע שנים מהמכירה האחרונה של דירת מגורים (גם אם בידי המוכר היו מספר דירות).
 - מכירה של שתי דירות מגורים ששוויין הכולל אינו עולה על 1,522,000 ש"ח (נכון לשנת 2001) פטורה ממס שבח פעם בחיים בתנאי שהמוכר רכש בסמוך למכירת הדירה השנייה, דירה אחרת ששווייה לפחות 75%

משווי שתי הדירות הנמכרות. פטור חלקי ניתן אם שוויין הכולל של שתי דירות מגורים אינו עולה על 2,537,000 ₪.

מס רכישה

בסיס המס

המס מוטל על שווי הרכישה של נדל"ן (דירות, משקים חקלאיים, מבנים עסקיים וקרקעות).

שיעור המס

מס רכישה מוטל על רכישת דירות בשיעורים מדורגים הנעים בין 0.5% ל-0.5%. למי שבבעלותו יש כבר דירה אחת, על כל דירה נוספת חלים שיעורים מדורגים הנעים בין 3.5% ל-0.5%.

על רכישת קרקע ומבנים עסקיים מוטל מס רכישה בשיעור קבוע של 0.5%.

פטורים והנחות עיקריים

1. פטור למוסדות לאומיים.
2. עולים חדשים הרוכשים, עד שבע שנים מיום עלייתם לארץ, דירת מגורים, עסק, או קרקע לצורך בנייה למגורים או לעסק, נהנים ממס מופחת בשיעור של 0.5% עד תקרת שווי של כמיליון ₪. מעל סכום זה חל מס בשיעור של 0.5%.
3. מס מופחת של 0.5% על רשויות מקומיות, מוסדות ציבור, עסקים העוברים לאזור פיתוח, נכי צה"ל והורים שכולים.

מס מכירה

מס מכירה מוטל החל משנת 2000 על מכירה של קרקע, מבנים עסקיים ודירות חדשות.

בסיס המס

שווי המכירה של קרקע, מבנים עסקיים ודירות חדשות.

שיעור המס

מס בשיעור של 2.5% מוטל על שווי המכירה של כל סוגי הקרקע, ומבנים עסקיים. המס אינו מוכר כהוצאה לצורך מס.

על דירות חדשות משלם הקבלן מס מכירה בשיעור של 0.8%, המוכר כהוצאה לצורך מס.

פטורים והנחות עיקריים

- מכירת דירת מגורים שהיא מלאי עסקי.
- כאשר רוכש הדירה קיבל הלוואה כזכאי משרד השיכון והמציא אישור על כך למס הכנסה.
- המוכר שילם מס רכוש בגין הקרקע עליה נבנתה הדירה עבור השנים 1997, 1998, 1999.

מס ערך מוסף

מס ערך מוסף בשיעור 17% מוטל על כל עסקת מקרקעין בישראל.

מס בולים

דמי ביול בשיעורים של 0.4% ומעלה על מסמכים שונים הקשורים בעסקות בנייה.

מסי קנייה

מסי קנייה על תשומות המשמשות לבנייה (כגון ברזל, ריצוף וכד') בשיעורים שבין 3.8% ל-16%.

מיסים ותשלומים לרשויות מקומיות

היטל השבחה

היטל השבחה בשיעור 50% מעליית ערך הקרקע בעקבות שינוי התב"ע. ההיטל משולם בעקבות מכירה, הוצאת רשיון בנייה או ייזום הליכי שומה מטעם הועדה במקומית לתכנון ובנייה.

היטלי פיתוח

היטלם המיועדים לכסות הוצאות פיתוח של האזור בו מתבצעת בנייה (מים, ביוב, כבישים, תקשורת, מדרכות, תיעול, תאורה חשמל) בסכומים קצובים למ"ר בנייה.

אגרות בנייה

סכומים המשתלמים לרשות המקומית עבור הוצאת היתרי בנייה.

הפקעות לצורכי ציבור

רשויות מקומיות מפקיעות לצורכי ציבור עד 40% מהמקרקעין ללא תמורה. מעבר לכך אמורה להשתלם תמורה, אך בפועל יש מצבים שבהם התמורה אינה מלאה.

ארנונה

עירויות מחייבות קבלנים במסי ארנונה המתייחסים לדירות שבנייתן הושלמה וטרם נמכרו.

מינהל מקרקעי ישראל

המינהל גובה תשלומים מסוגים שונים:

- דמי הסכמה בעת מכירה או בניה, בגובה מחצית עליית הערך של מרכיב הקרקע.
- דמי היתר על הגדלת נפח בנייה שמשלמים בעת בקשה לחתימה על תב"ע המוגשת לרשות מקומית, בשיעור 50% מעליית הערך של זכויות בנייה שנוספו עקב שינוי התב"ע המבוקש.
- דמי חכירה בתשלומים או תשלום חד פעמי לפי שווי הקרקע בעת חכירה ראשונית או היוון חכירה קיימת.

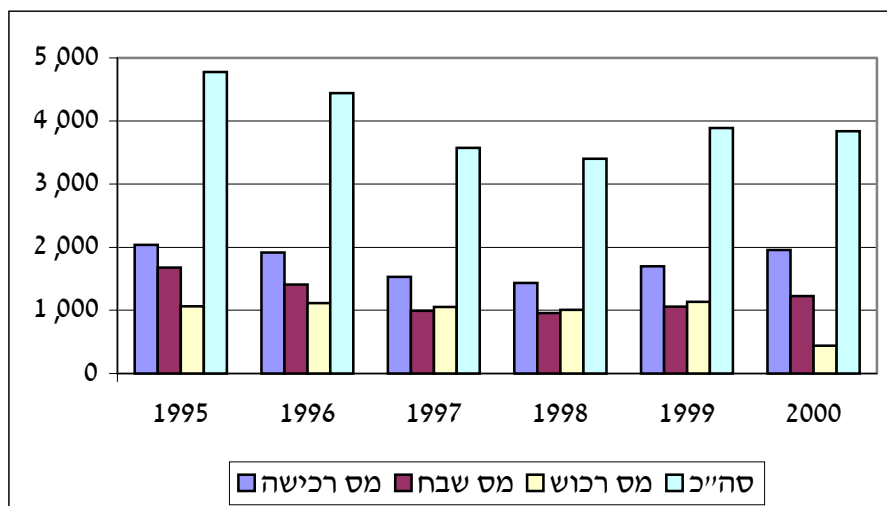
הכנסות המדינה ממסי מקרקעין

בשנת 2000 הסתכמו ההכנסות ממסי מקרקעין בכ-3.8 מיליארד ש"ח, שהם 2.6% מהכנסות המדינה ממסים ומתשלומי חובה וכ-0.8% מהתמ"ג. כאשר כוללים את ההכנסות מארנונה, שהסתכמו בכ-10.4 מיליארד ש"ח, ואת היטל השבחה (כמיליארד ש"ח), מסתבר שההכנסות ממסוי רכוש (לפי הגדרת ה-OECD, שאינה כוללת את מס השבח) הגיעו לכ-14 מיליארד ש"ח, שהם 3.1% תמ"ג.

על פעילות העוסקים בענף הבנייה מושתים מיסים שונים, המוטלים כמובן גם על הפעילות ביתר ענפי המשק - מיסים עקיפים כמו מע"מ, מכס ומס קניה על חומרי גלם ותשומות, וכן מיסים ישירים - מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות על המועסקים ומס חברות. בנוסף, מוטלים אגרות והיטלים שונים וגם מס בולים. ההכנסות ממיסוי הפעילות בענף עמדו בשנת 2000 על כ-10.3 מיליארד ש"ח, המהווים כ-42% מהתוצר הגולמי של ענף הבנייה, בדומה לנטל המסים הנגבים על-ידי המגזר הציבורי בתוצר.

בסיכומו של דבר, סך ההכנסות ממיסוי מקרקעין (כולל ארנונה) ופעילות העוסקים בענף הבנייה הסתכמו בשנת 2000 בכ-25 מיליארד ש"ח, שהם כ-13.5% מהכנסות המגזר הציבורי.

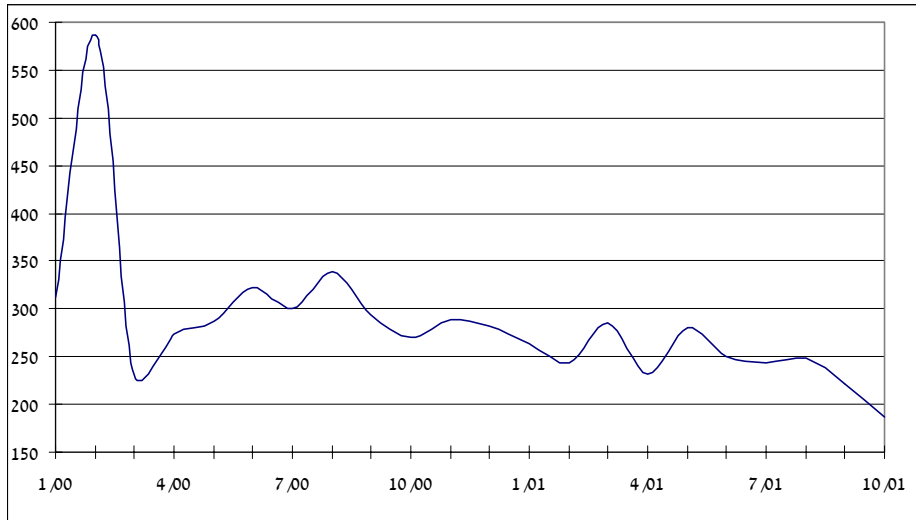
תרשים 3. התפתחות ההכנסות ממיסי נדל"ן בשנים 1995-2000
(מיליוני ש"ח, במחירים קבועים ממוצעים של שנת 2000)



מקור: אגף כלכלה והכנסות המדינה; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
הערה לתרשים:

(1) מס רכוש בוטל ב-1.1.2000 ובמקביל הוטל מס מכירה. ההכנסות ממס רכוש בשנת 2000 הן בגין שנים קודמות וההכנסות ממס מכירה הסתכמו באותה שנה ב-206 מיליון ש"ח.

תרשים 4. התפתחות סך ההכנסות החודשיות ממיסי נדל"ן במהלך 2001-2000
(מיליוני ש"ח, במחירים קבועים ממוצעים של שנת 2000)



מקור: אגף כלכלה והכנסות המדינה; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
הערה לתרשים:

(1) כתוצאה משינויי החקיקה שנכנסו לתוקף בתחילת 2000 הוקדם ביצוע עסקאות לסוף שנת 1999, והמס בגינן שולם בעיקר בחודש פברואר 2000.

עיקרי השינויים שחלו בשנים האחרונות בנוטל המס בתחום המקרקעין

מיסים ישירים

החל מתחילת שנת 2000 בוטל מס הרכוש בישראל על קרקעות בשיעור שנתי של 2.5% משווי הקרקע. לצורך מימון הפסד ההכנסות הנובע מביטול המס הוטל מס מכירה והוגדלו שיעורי מס הרכישה.

מיסים עקיפים

במסגרת תוכנית החשיפה של המשק הישראלי לייבוא, הופחתו או בוטלו במהלך שנות התשעים מכסים על חומרי גלם ותשומות המשמשים את ענף הבנייה, אשר יובאו מארצות שאין לישראל הסכמי סחר עמנן ('ארצות שלישיות'). המכס הנגבה עדיין על מוצרים אלו מסתכם בכמה עשרות מיליוני ש"ח לשנה.

באוגוסט 2000 נכנסה לתוקף תוכנית להקטנת נטל מסי הקניה בהיקף כולל של כמיליארד ש"ח נטו. במסגרת התכנית הופחתו או בוטלו מסי קניה על מוצרים שונים (למשל ברזל, שיש, גבס ובלוקים) בעלות של כ-330 מיליון ש"ח, מהלך שתרם כ-1.7% להורדת מדד תשומות הבנייה למגורים. רק על ברזל, אריחים ומוצרים סניטריים נותר לעת עתה מס קנייה.

נטל המס על מקרקעין

בסוגיית נטל המס על ענף המקרקעין נעשו עבודות שונות. יש הטוענים, כי נטל המס על ענף המקרקעין הוא גבוה בהשוואה בינלאומית, ויש הטוענים כי הוא אינו חריג ביחס למקובל בעולם.

כאשר באים לבחון, מהו נטל המס על מקרקעין, עולה השאלה לפי אילו קריטריונים ראוי להתייחס לסוגייה זו.

הוועדה סבורה, כי בהקשר הרלוונטי לעבודתה אין מקום להתייחס לנטל המס הממוצע המקזז את התמיכות והסובסידיות לשוק המקרקעין כנגד המס המוטל. יתירה מכך, גם חישוב ממוצע של כלל מסי המקרקעין לא נותן תמונה מספקת לגבי חסמי מיסוי, ובצד בדיקת הנטל הממוצע יש להתייחס גם לנטל המס השולי ולנטל המס בעסקאות ספציפיות.

הוועדה התייעצה בסוגיית נטל המס בתחום המקרקעין עם מומחים שונים ובראשם פרופ' עזרא סדן שהכין בעניין זה חוות דעת שהוגשה לוועדה והיא מקובלת עליה.

בחוות דעתו קובע פרופ' סדן כדלקמן:

"מדינת ישראל נושאת בעלות כבדה של הוצאה ציבורית. נטל המס התומך הוצאה זו עולה על 40% של התוצר המקומי הגולמי. הנטל בעיקרו מתחלק בין מסים ישירים (לרבות תשלומים לביטוח לאומי) שמשקלם בסל תקבולי המס כ-50% ומסים עקיפים על היבוא ועל הייצור המקומי (למעט בינוי של דירות חדשות) שמשקלם בסל כ-40%. מרבית היתרה הם ארנונה (כ-6.75%) מסי רכישה ושבח מקרקעין (כ-2%) ומע"מ על בינוי דירות חדשות. בסך הכל שוקלת יתרת מס זו 10% - 11% של נטל המס הכולל או כ-4% של התוצר המקומי הגולמי. כיוון שתרומת הנדל"ן (למגורים ובענפי הייצור) לתוצר המקומי הגולמי היא כ-15%, הנטל הממוצע על ההכנסה הנובעת מנדל"ן הוא $26.5\% = 15\%/4\%$. זהו נטל דומה לנטל הממוצע (הכולל תשלומי ביטוח לאומי) המוטל על ההכנסה הנובעת מעבודה: $26\% = 61.5\%/16\%$ כאשר מעמסת המס על עבודה היא כ-16% של התוצר, ומשקל העבודה בתוצר הגולמי הוא כ-61.5%.

נטל המס הממוצע המוטל על נדל"ן או על עבודה הוא כבד ביותר, יחסית לנטל המס הזניח המוטל על מרכיבי שוק ההון (למעט נדל"ן)...

זאת ועוד: פער המיסוי גדול עוד יותר כאשר מביאים בחשבון את המיסוי בשוליים - 40% מס שולי על נדל"ן לעומת 0% על פיקדונות שקליים".

סיכום

נטל המס בשוק המקרקעין הוא גבוה ביחס לנטל המס על שוק ההון ומקביל לנטל המוטל על עבודה. על עסקאות מקרקעין מוטלים מספר רב של מסים ותשלומי החובה הן במישור הממשלתי, הן במישור המוניציפלי ולעתים גם ע"י מינהל מקרקעי ישראל. בשוק המקרקעין בישראל קיימים עיוותים וחסמי מיסוי רבים המקשים על הפעילות ותורמים תרומה שלילית ליכולת הענף לצאת מהמשבר בו הוא שרוי. חלק מהסדרי המס כרוכים בחוסר וודאות, סיבוך וסרבול המקשים על בעלי המקרקעין ושלטונות המס כאחד. זאת ועוד: קיים היום שוני משמעותי בין הסדרי המיסוי ונטל המס המוטל על מקרקעין בישראל לעומת הסדרי המיסוי ביחס להשקעות אלטרנטיביות – בעיקר בתחום שוק ההון, וכן ביחס להשקעות של ישראלים במקרקעין בחו"ל. שוני זה יוצר תמריץ שלילי להשקיע במקרקעין בישראל ומקשה על ענף המקרקעין.

המלצות הוועדה

פרק א: שיעור מס שבח ופחת

המלצה 1: הפחתת שיעור מס שבח

- שיעור מס שבח מקרקעין על השבח הריאלי יופחת ל-25%. השיעור המופחת יחול לגבי שבח מקרקעין שייצבר החל מהיום הקובע.
- השיעור המופחת יחול הן על יחידים והן על תאגידים, בין במישור העסקי ובין במישור הפרטי.
- שיעור המס המופחת יחול רק על מקרקעין שמכירתם חייבת במס שבח מקרקעין, ולא על מקרקעין המהווים מלאי עסקי שמכירתו חייבת במס הכנסה.
- פיצול השבח בין התקופה שקדמה ליום הקובע לבין התקופה שמהיום הקובע ואילך יהיה בהתאם למשך הזמן היחסי של כל תקופה.

ה ס ב ר

הרקע להפחתת שיעורי המס

שיעורי מס שבח בישראל הם 30% - 50% ליחיד, בהתאם לשיעור המס השולי החל עליו, ו-36% לתאגיד. שיעורים אלה, ביחד עם המיסים האחרים המוטלים על עסקאות מקרקעין, גבוהים לדעת הוועדה ופוגעים בתמריץ לבצע עסקאות מקרקעין.

שיעור מס השבח המוצע יפחית את הנטל הכולל של מיסים החלים על עסקה בתחום שבח המקרקעין ויסייע להפוך את ההשקעה במקרקעין בישראל בת תחרות ביחס להשקעות אלטרנטיביות בעולם.

השיעור המופחת יחול רק על שבח מקרקעין

השיעור המופחת יחול רק על שבח לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מיסוי מקרקעין) ולא על הכנסה הנישומה על פי פקודת מס הכנסה (לדוגמה, השיעור המופחת לא יחול על קבלנים בעסקי בנייה, מקרקעין בחו"ל וכד').

השיעור המופחת יחול על השבח הריאלי

השיעור המופחת יחול על השבח הריאלי, כל עוד שיטת מיסוי רווחי ההון בישראל מבחינה בין רווח ריאלי החייב במס לבין רווח אינפלציוני, שעליו חל פטור ממס. אם בעתיד תשונה שיטת המס בישראל באופן שהמס יחושב על הרווח הנומינלי, ממליצה הוועדה לשקול הפחתת השיעור האמור ל-20% מהשבח הנומינלי.

ביצוע ההפחתה – באופן מדורג

בשל מגבלות תקציב, לא ניתן להחיל את הפחתת המס החל מהיום הקובע לגבי השבח בשלמותו. הוועדה ממליצה להחיל את השיעור המופחת רק על השבח שייצבר החל מהיום הקובע. בדרך זו, מרכיב השבח הזכאי לשיעור המס המופחת ילך ויגדל בחלוף השנים, ובטווח הארוך יחושב כולו בהתאם לשיעורי המס המופחתים.

אופן חלוקת השבח

חלוקת השבח בין שתי התקופות תחושב יחסית לפי תקופת האחזקה עד היום הקובע לעומת התקופה שמהיום הקובע ועד למועד המימוש, בהתאם למשך האחזקה בכל אחת מהתקופות. הוועדה סבורה, כי אין מקום לאפשר קביעת השבח בהתאם לשווי השוק ביום הקובע וכי בנושא זה יש לתת עדיפות לעקרון הפשטות והיעילות.

המלצה 2:

הפחתת שיעור מס שבח במכירת מקרקעין בתקופה הקובעת

- מכירת מקרקעין החל ביום הקובע ועד תום שנת 2002, תזכה בהנחת מס בשיעור 20% מהמס לפני ההנחה.
- מכירת מקרקעין בשנת 2003 תזכה בהנחת מס בשיעור 10% מהמס לפני ההנחה.
- הפחתת שיעור המס תחול על כל השבח שנצבר על הנכס, כולל בתקופה שקדמה ליום הקובע.
- הוראת השעה תחול הן לגבי יחידים והן לגבי תאגידיים, בין במישור הפרטי ובין במישור העסקי.
- הוראת השעה תחול רק על נכסי מקרקעין שנרכשו לפני היום הקובע.
- ככלל, ההטבה לא תחול על מכירות שחל לגביהן מס שבח בשיעור מופחת, בעסקאות בין גורמים קשורים.

ה ס ב ר

הרקע למתן ההטבה

הפחתת שיעור מס השבח, כאמור בהמלצה מס' 1, חלה על השבח שייצבר החל ביום הקובע, ועל כן היא תשפיע על שוק המקרקעין בטווח הבינוני והארוך. המלצה זו מהווה מהלך משלים שהשפעתו לטווח הקצר.

תיאור ההטבה

מכירת מקרקעין בתקופה הקובעת תזכה את המוכר בהפחתת מס השבח שהוא חייב בו. ההנחה תחול על מוכר מקרקעין החל ביום הקובע ועד תום שנת 2002 בשיעור של 20%, ועל מוכר מקרקעין בשנת 2003 בשיעור של 10% ממס השבח המחושב לפני ההפחתה. בדרך זו ייווצר מדרג יורד של הטבות, שימריץ פעילות בשוק המקרקעין כבר בטווח הקצר. מדרג בכיוון זה יאזן את המדרג ההפוך הנובע מההמלצה הקודמת, שם ההטבה הולכת וגדלה ככל שמתקדמים על ציר הזמן.

תחולת ההטבה - מס שבח מקרקעין

ההטבה תחול לגבי נכס מקרקעין שמכירתו חייבת במס על פי חוק מיסוי מקרקעין ולא תחול לגבי נכס מקרקעין שמכירתו חייבת במס על פי פקודת מס הכנסה (לדוגמה, קבלנים בעסקי בנייה, מקרקעין בחו"ל וכד').

תחולת ההטבה – גם על שבח שנצבר לפני היום הקובע

ההטבה במס תחול על כל השבח שנצבר לגבי הנכס הנמכר, כולל השבח שנצבר לפני היום הקובע. בדרך זו בעלי מקרקעין ותיקים, שצברו שבח ניכר, ואשר ההטבה הכלולה בהמלצה הקודמת לא אפקטיבית עבורם, יזכו בהטבת מס משמעותית בעסקאות מכירה שיבצעו בתקופה הקובעת.

הגבלות לגבי מתן ההטבה

ככלל, ההטבה תחול רק לגבי מקרקעין שמכירתם מתחייבת במס שבח ובמס רכישה ללא הקלה ייחודית. כך, למשל, ההטבה לא תחול על קרקעות שנרכשו לפני 1961 ומכירתן חייבת במס שבח בשיעור מופחת, וכמו כן היא לא תחול על העברת מקרקעין לגורמים קשורים. ההטבה תחול רק לגבי מקרקעין שנרכשו לפני היום הקובע.

המלצה 3:

הפחתה במס שבח ברכישת מקרקעין בתקופה הקובעת

- רכישת מקרקעין החל מהיום הקובע ועד תום שנת 2002, תזכה בהנחה במס שבח מקרקעין בשיעור של 20% מהמס. ההנחה תחול בכל מועד שבו יימכרו המקרקעין, גם לאחר התקופה הקובעת.
- רכישת מקרקעין בשנת 2003 תזכה בהנחה במס שבח מקרקעין בשיעור של 10% מהמס. ההנחה תחול בכל מועד שבו יימכרו המקרקעין, גם לאחר התקופה הקובעת.
- ההטבה תחול הן לגבי יחידים והן לגבי תאגידים, הן במישור הפרטי והן במישור העסקי.
- ההטבה לא תחול לגבי נכס המועבר ללא תמורה, וכן לגבי נכס שנרכש במסגרת שחלוף.

ה ס ב ר

הרקע למתן ההטבה

במקביל לצעד ארוך הטווח של הפחתת קבע מדורגת בשיעורי מס שבח המקרקעין, מוצעים מספר צעדים זמניים, שמטרתם להאיץ את הפעילות בשוק המקרקעין בטווח הקצר. המלצה זו מיועדת להמרצת רוכשים.

תיאור ההטבה

רכישת מקרקעין בתקופה הקובעת תזכה את הרוכש בהפחתת מס שבח מקרקעין במועד מכירת המקרקעין, לרבות לאחר תום התקופה הקובעת. במועד מכירת המקרקעין יזוכה מי שרכש מקרקעין בתקופה שמהיום הקובע ועד תום שנת 2002 ב-20%, ורוכש מקרקעין בשנת 2003 ב-10% ממס השבח המחושב לפני ההפחתה.

תחולת ההטבות - כל סוגי המקרקעין וכל סוגי הנישומים

ההטבה תחול לגבי כל סוגי המקרקעין - דירות מגורים, מבנים, קרקעות ופעולות באיגוד מקרקעין, והיא תינתן הן ליחידים והן לתאגידים, בין במישור הפרטי ובין במישור העסקי.

קרקע לא מבונה שתירכש בתקופה הקובעת, תזכה בהטבה רק אם הבנייה עליה, בהיקף של לפחות 70% מהתב"ע המותרת, תחל במהלך התקופה הקובעת ותסתיים לא יאוחר מתום 5 שנים מיום הרכישה.

ההטבה תחול לגבי נכס שמכירתו חייבת במס שבח

ההטבה תחול לגבי נכס שמכירתו ממוסה על פי חוק מיסוי מקרקעין ולא תחול לגבי נכס שמכירתו ממוסה על פי פקודת מס הכנסה.

החלת ההטבה על הרוכש ועל יורשיו

ההטבה תינתן לרוכש הנכס ולירשיו.

אי מתן הטבה במקרה של כניסה לנעלי המוכר

ההטבה לא תחול במקרה של עסקה שבוצעה בתקופה הקובעת ושבה הרוכש "נכנס לנעלי המוכר" לצורך חישוב שבח המקרקעין (לדוגמה, ההטבה לא תינתן במקרה שהמוכר נהנה מפטור מכוח הוראת שחלוף, בהעברה לקרוב, בהעברה מחברה לבעלי מניותיה עפ"י סעיף 71 לחוק מיסוי מקרקעין, בהעברה מבעלי מניות לחברה לפי סעיף 70 לחוק האמור וכד').

המלצה 4: ביטול הדרגתי של שיעורי מס מיוחדים החלים על מקרקעין שנרכשו לפני שנת 1961

- שיעורי המס המופחתים הנוהגים כיום לגבי מכירת מקרקעין שנרכשו לפני תחילת שנת המס 1961 (להלן - מקרקעין ותיקים), ימשיכו לחול עד תום שנת 2003.
- החל משנת 2004, שיעור המס החל על מקרקעין ותיקים יגדל מידי שנה ב-1% לעומת המס החל לפי הדין הקיים, עד לשיעור מירבי של 25%.

ה ס ב ר

סעיף 48א(ד) לחוק מיסוי מקרקעין קובע, כי מכירת זכות במקרקעין או פעולה באיגוד מקרקעין שנרכשו עד שנת המס 1948 יחויבו במס בשיעור שלא יעלה על 12% מהשבח. כאשר הרכישה בוצעה בשנות המס 1949 עד 1960, יחול מס בשיעור של 12% מהשבח ועוד 1% לכל שנה משנת המס 1949 ועד שנת הרכישה.

שיעורי המס המופחתים, כאמור, יוצרים תמריץ שלילי למכירת אותם מקרקעין.

הוועדה מציעה לנקוט במהלך שיביא בסופו לביטול שיעורי המס המיוחדים, וזאת תוך מתן פרק זמן סביר למימוש המקרקעין האמורים בהתאם לתנאים הקיימים כיום. לפי המוצע, שיעורי המס הנוכחיים ימשיכו לחול בתקופה הקובעת, והחל משנת 2004 שיעורי המס יגדלו בצורה מתונה והדרגתית, עד לשיעור של 25%.

המלצה 5: פחת מואץ על מקרקעין

שיעור הפחת יגדל ב-50% לעומת שיעור הפחת החל על אותו נכס על פי פקודת מס הכנסה ועל פי חוק התיאומים בשל אינפלציה, וזאת אם הנכס נרכש בתקופה שמהיום הקובע ועד תום שנת 2002, וב-25% אם הנכס נרכש בשנת 2003.

ה ס ב ר

כדי להמריץ רכישת נכסי מקרקעין בתקופה הקובעת, מוצע להגדיל את שיעור הפחת: ב-50%, אם הנכס נרכש בתקופה שמהיום הקובע ועד תום שנת 2002, וב-25% בשנת 2003, מעל שיעורי הפחת הקבועים בפקודת מס הכנסה ובחוק התיאומים בשל אינפלציה.

שיעור הפחת המוגדל יחול בין אם הנכס נרכש ע"י יחיד ובין אם ע"י תאגיד, ובין אם הנכס משמש להפקת הכנסה לפי סעיף 2(6) לפקודה או אם הוא משמש להפקת הכנסה לפי סעיף 2(1) לפקודה.

פרק ב: מס רכישה

כללי

מס הרכישה הוא מס מחזור המוטל במועד רכישת נכס מקרקעין, ללא תלות ברווח או בתדירות העסקאות בנכס הספציפי. שיעור מס הרכישה מגיע כיום עד 5%, והוא מהווה תמריץ שלילי לביצוע עסקאות במקרקעין.

הוועדה סבורה, שכיעד ארוך טווח, על מערכת המס לשאוף להפחית ככל האפשר את מסי המחזור בשוק המקרקעין. בשל מגבלות תקציב, הוועדה אינה רואה אפשרות לבצע מהלך כולל בכיוון זה בתקופה הקרובה, אך על מנת לסייע בהאצת הפעילות במקרקעין, מציעה הוועדה במסגרת הוראת שעה הפחתות מס כמתואר להלן (ראה גם פרקים ד, ה, ז, ח, ט, י, יא, יב, יג).

המלצה 1:

הפחתת שיעור מס הרכישה לזכאי משרד השיכון

בתקופה הקובעת תופחת מדרגת המס הראשונה לגבי רוכשי דירות שהם זכאי משרד הבינוי והשיכון מ-0.5% ל-0%.

ה ס ב ר

יחיד תושב ישראל הרוכש דירת מגורים שהיא דירתו היחידה, חייב בתשלום מס רכישה בשיעור 0.5% על חלק השווי שעד 454,895 ₪ (נכון לנובמבר 2001).

בתקופה הקובעת, רוכשי דירות שהם זכאי משרד השיכון יהיו פטורים ממס רכישה על חלק השווי שעד מדרגת המס הראשונה כאמור.

במקביל ייקבע, שהפחתת השיעור לא תגרום לחיוב במס בולים.

המלצה 2: הפחתת שיעור מס הרכישה המירבי לכל סוגי המקרקעין

בתקופה הקובעת תינתן הנחה במס הרכישה על רכישת כל סוגי המקרקעין כדלקמן:

- עד תום שנת 2002 שיעור מס הרכישה המירבי יהיה 4.5% במקום 5%.
- בשנת 2003 שיעור מס הרכישה המירבי יהיה 4.75% במקום 5%.

ה ס ב ר

בתיקון מס' 45 לחוק מיסוי מקרקעין, שנכנס לתוקף ב-1.1.2000, שמטרתו היתה מציאת מימון חלופי למס הרכוש שבוטל, הוגדל מ-4.5% ל-5% השיעור המירבי של מס הרכישה (החל על חלק השווי בעסקת מקרקעין העולה על ₪ 706,031 (נכון לנובמבר 2001). השיעור המוגדל חל על כל סוגי המקרקעין - דירות מגורים, מבנים וקרעות.

מס עסקאות בשיעור כה גבוה מהווה תמריץ שלילי לביצוע עסקאות.

הוועדה ממליצה לבטל באופן זמני, במסגרת הוראת שעה, את ההגדלה כאמור לגבי רכישות שיבוצעו עד תום שנת 2002 ולבטל חלקית את ההגדלה כאמור לגבי רכישות שיבוצעו בשנת 2003.

פרק ג: מס מכירה

המלצה: ביטול מס מכירה

הוועדה מציעה לבטל את מס המכירה.

במידה ובשל מגבלות תקציב לא ניתן לבטל את המס לחלוטין, ממליצה הוועדה כדלקמן:

- ביטול מס המכירה החל על דירות מגורים.
- ביטול מס המכירה החל על מכירת נכס מקרקעין שמועד רכישתו לאחר היום הקובע.
- ניכוי מס המכירה כנגד השבח, רווח ההון או ההכנסה, לפי העניין, במכירת מקרקעין החל מהיום הקובע.

ה ס ב ר

פרק ששי 1 לחוק מיסוי מקרקעין, שנחקק בסוף שנת 1999, מטיל מס מכירה על מכירת קרקעות, מבנים ודירות חדשות. ככלל, שיעור המס הוא 2.5% משווי המכירה והמס אינו מותר בניכוי כהוצאה. לגבי דירות מגורים המהוות מלאי עסקי, שיעור המס הוא 0.8% והמס מותר בניכוי כהוצאה.

מס המכירה הוטל בעיקרו משיקולים פיסקליים, כמקור מימון חילופי למס הרכוש שבוטל בתחילת שנת 2000, והוועדה הגיעה לכלל מסקנה שחסרונותיו גבוהים מיתרונותיו.

פרק ד: שחלוף

כללי

במטרה להקל על החלפת נכסי מקרקעין בנכסים חלופיים, מוצע לאפשר כהוראת שעה בתקופה הקובעת אופציה של שחלוף נכסי מקרקעין כפי שיפורט להלן.

המלצה 1:

פטור ממס שבח בשחלוף מבנים עסקיים

- עקרונות סעיף 96 לפקודת מס הכנסה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על מקרקעין (לרבות זכות דיירות מוגנת המשוחלפת במקרקעין שאינם דיירות מוגנת אחרת), באופן שתתאפשר דחיית מס במקרים בהם מתקיים שחלוף של מבנה עסקי אחד במבנה עסקי אחר, או שחלוף של מבנה עסקי בקרקע לא מבונה, בתנאי שהתחלת הבנייה נעשתה במהלך התקופה הקובעת ותהליך הבנייה על הקרקע יושלם בתוך 5 שנים ממועד העסקה, בהיקף של 70% לפחות מהתב"ע המותרת או שכל תמורת המכר הושקעה בבנייה.
- יתאפשר שחלוף נכס מקרקעין אחד במספר נכסי מקרקעין, ולהפך.
- ההקלה האמורה תחול על מוכר מבנה עסקי בתקופה הקובעת, שירכוש מבנה עסקי חליפי בתוך 12 חודשים לפני או אחרי המכירה.

ה ס ב ר

הרקע להוראת השחלוף

מבנים עסקיים רבים אינם מנוצלים בצורה אופטימלית, וזאת, בין היתר, עקב חבויית מס כבדות. לדוגמה, מפעלי תעשייה רבים ממוקמים במרכזי הערים על קרקע יקרה יחסית, שניתן היה להשביחה בהתאם לסביבה האורבנית ולהעביר את המפעלים לאזורי תעשייה.

במקרים רבים, נטל המס הגבוה המוטל על העברות מקרקעין מונע שחלוף נכסים. חבות המס החלה במכירת הנכס המשוחלף הופכת את עסקת השחלוף לבלתי כלכלית, וזאת בניגוד לאינטרס הכולל של המשק ושל הבעלים.

דחיית מס ולא פטור ממס

מוצע לאפשר, לתקופה מוגבלת, שחלוף נכסי מקרקעין, כאמור, בלי שמכירת המקרקעין תחויב במס שבח. מדובר בדחיית מס, מאחר שלגבי הנכס הנרכש יחולו "יום הרכישה" ו"שווי הרכישה" שחלו לגבי הנכס הנמכר, ולכן - כאשר יימכר הנכס הנרכש, ישולם מס על השבח שנצבר בגין שני הנכסים ביחד.

שלילת פטור מהנכס הנרכש

הנכס הנרכש לא יהיה זכאי, בשום מקרה, לפטור ממס בעת מכירתו.

מועד ביצוע הרכישה

רכישת הנכס החדש במקום הנכס הנמכר תוגבל לתקופה של 12 חודשים לפני או אחרי המכירה.

מחיר הנכס הנרכש

רכישת נכס בשווי נמוך משווי הנכס הנמכר תגרום לדחיית מס, שתחושב רק לגבי חלק יחסי משווי הנכס הנמכר, כיחס שבין שווי הנכס הנמכר לשווי הנכס הנרכש. היתרה תחויב במס שבח, בהתאם לעקרונות הקבועים בסעיף 249 לחוק מיסוי מקרקעין, בשינויים המתבקשים. הנציב יוסמך לקבוע כללים לעניין התיאומים הנדרשים.

המרת נכס אחד במספר נכסים ולהפך

יתאפשר שחלוף נכס מקרקעין אחד במספר נכסי מקרקעין, ולהפך. שר האוצר יוסמך להתקין תקנות ובהן הוראות מפורטות לעניין התיאומים הדרושים.

החלפת מבנה במבנה

אפשרות השחלוף תחול גם אם המבנה הנרכש והמבנה הנמכר אינם משמשים לאותה מטרה. לדוגמה, הנכס הנמכר יכול שיהיה מבנה תעשייה או מחסן, בעוד שהנכס הנרכש יכול שיהיה בניין משרדים. לעומת זאת, לא יתאפשר שחלוף של נכס עסקי בנכס מסוג שונה – לדוגמה, דירת מגורים.

החלפת מבנה בקרקע

אפשרות השחלוף תחול גם במקרה בו הנכס הנמכר הוא מבנה, בעוד הנכס הנרכש הוא קרקע, בתנאי שעל הקרקע ייבנה, בתוך 5 שנים מיום הרכישה, מבנה ששטחו

מהווה ניצול של 70% לפחות מהתב"ע הקיימת לגבי הקרקע, או שכל תמורת המכר הושקעה בבנייה. לצורך חישוב דחיית המס יובא בחשבון שווי הקרקע הנרכשת בתוספת עלות הבנייה.

תשלום מס וקבלת החזר

במכירת נכס מקרקעין טרם רכישת הנכס החלופי, או לפני שנתקיימו בנכס החלופי מלוא התנאים המזכים את המוכר בהטבות המס החלות על שחלוף, ישלם המוכר את מס השבח החל על המכירה או חלקו, בהתאם לתנאים שמולאו באותו מועד, או ייתן ערבות לתשלום המס, או הפרש המס, להנחת דעתו של המנהל. עודף המס ששולם יוחזר למוכר בצירוף הפרשי הצמדה, או תוחזר הערבות, בהתקיים מלוא התנאים המזכים בהפחתת המס בשחלוף.

המלצה 2:

מתן פטור ממס שבח בשחלוף דירות מגורים

- עקרונות סעיף 96 לפקודת מס הכנסה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על דירות מגורים, באופן שתתאפשר דחיית מס במקרים בהם משוחלפת דירת מגורים אחת בדירת מגורים אחרת, ובלבד שכאשר הדירה הנרכשת תימכר, תחול לגביה חבות במס ולא תחול לגביה זכאות לפטור ממס הניתן במכירת דירת מגורים.
- יתאפשר שחלוף דירת מגורים אחת במספר דירות מגורים, ולהפך. שר האוצר יוסמך להתקין תקנות ובהן הוראות מפורטות לעניין התיאומים הדרושים.
- ההקלה האמורה תחול על מוכר דירת מגורים בתקופה הקובעת שירכוש דירה חלופית בתוך 12 חודשים לפני או אחרי המכירה.

הסבר

עקרון השחלוף יחול בתקופה הקובעת גם על דירות מגורים, בהתאם לכללים שפורטו בסעיף הקודם המתייחס לשחלוף מבנים עסקיים.

המלצה 3:

מתן פטור ממס שבח בשחלוף נכס לישוב באיזור עדיפות לאומית

- כאשר הדירה הנרכשת ממוקמת באיזורי עדיפות לאומית, לפי רשימה שתיקבע, יהא הרוכש זכאי לפטור על דירת מגורים בהתאם להוראות חוק מיסוי מקרקעין גם על הדירה הנרכשת במסגרת השחלוף.
- ההקלה האמורה תחול על מי שימכור דירת מגורים בתקופה הקובעת, וירכוש את הדירה החלופית בישוב פיתוח בתוך 12 חודשים לפני או אחרי המכירה.

ה ס ב ר

במטרה לעודד מעבר לאיזורי עדיפות לאומית וכדי לקדם רכישת נכסים באותם אזורים, מוצע לקבוע, ששלילת הפטור ממס שבח לא תחול אם הדירה החלופית ממוקמת בישוב כאמור.

המלצה 4:

מתן פטור ממס שבח בשחלוף נכס מקרקעין בדירה בבית אבות

- מי שהוא או בן זוגו הגיע לגיל 65, יהא רשאי לבצע שחלוף בפטור ממס של נכס מקרקעין, לרבות קרקע, בנכס חלופי שהוא זכות במקרקעין המהווה יחידת דיור בבית אבות שאושר לעניין זה ע"י הנציב, בתנאי שיחידת הדיור כאמור תשמש אותו ותקנה לו זכויות בעלות ו/או זכויות אחרות לרבות הסכמי החזקה, כפי שיקבע הנציב בכללים.
- ההקלה תחול על מוכר נכס מקרקעין בתקופה הקובעת, שירכוש את יחידת הדיור בבית אבות בתוך 12 חודשים לפני או אחרי המכירה.

ה ס ב ר

מטרת ההמלצה היא לאפשר למי שהגיע לגיל פרישה מימוש נכסי מקרקעין שברשותו, באופן שיותר בידו אמצעים מספיקים למעבר לדיור בבית אבות.

המלצה 5:

מתן פטור חלקי ממס רכישה בשחלוף דירות ומבנים עסקיים

- רכישת נכס מקרקעין במסגרת שחלוף בתקופה הקובעת תחויב במס רכישה מירבי בשיעור של 50% ממס הרכישה החל באותה עסקה לפני הנחות והקלות על פי כל דין, למעט על פי ההמלצות בדו"ח זה.

ה ס ב ר

במסגרת עסקת שחלוף, מוצע להפחית את מס הרכישה החל על רכישת הנכס החלופי.

פרק ה: פינוי-בינוי

יוסרו חסמי מיסוי המקשים על ביצוע פרויקטים של פינוי-בינוי, כמפורט להלן:

- פרויקט "פינוי-בינוי" הוא מתחם שהוכרז עליו בצו לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (שיתוקן לעניין זה באופן שיסמך הוצאת צו כאמור), או פרויקט שבמסגרתו מתפנים דיירים מ-20 יחידות דיור לפחות, שאושר מראש לעניין זה ע"י נציב מס הכנסה.
 - החתמת דיירים על הסכמה מותנית או אופציה לפינוי או מכירה של דירתם במתחם שמיועד לביצוע פרויקט פינוי-בינוי, לא תיחשב כאירוע מס. אירוע המס יתרחש רק במועד קיום התנאי המתלה או מימוש האופציה. הוראה זו תחול גם אם החתמת הדיירים נעשתה לפני ההכרזה או לפני הפנייה לנציב מס הכנסה.
 - החלפת דירה בדירה במסגרת מבצע פינוי-בינוי, כולל הליך הרפרצלציה, לא יחויבו במס שבח ובמס רכישה בידי בעל הדירה. מובהר, כי יזם הפרויקט (להלן - היזם) לא יחויב במס רכישה לגבי מרכיב הקרקע המתייחס לדירות הניתנות לדיירים המתפנים.
 - היזם יהיה פטור ממע"מ על אספקת שירותי הבנייה לדיירים המפונים או על בניית דירה חליפית עבורם (ניתן לשקול ביצוע המלצה זו בדרך תקציבית).
 - האמור יחול בין אם הדירה החלופית ממוקמת באותו בניין ובין אם היא ממוקמת בבניין אחר, בין באותו מתחם ובין במתחם אחר.
 - אגף מיסוי מקרקעין יאפשר קבלת אישור מראש, לפני תחילת תהליך פינוי-בינוי, כדי להבטיח ודאות ליזם ולבעלי הדירות.
 - במקרה שבו שווי יחידת הדיור הנמסרת לדייר עולה על שווי יחידת הדיור הקודמת, ההטבות יחולו עד תקרת סכום, שתיקבע בהתאם לשווי הדירה הקודמת בתוספת 50% או שווי דירה בגודל 120 מ"ר במתחם המפונה, לפי הגבוה.
 - במכירת הדירה החלופית יחולו על הדייר כל מרכיבי החיוב והפטור שהיו חלים במכירת הדירה המקורית, כגון יום הרכישה, שווי הרכישה וכד'.
- ההסדרים האמורים יחולו כהוראת שעה לגבי מתחמים שיוכרזו או שיאושרו כמתחמי פינוי-בינוי בתקופה הקובעת. הנציב יוסמך לקבוע כללים לעניין דיווח על עסקות פינוי-בינוי.

ה ס ב ר

פרויקט המכונה "פינוי-בינוי" הוא פרויקט בנייה, שבמסגרתו מפנה יזם שכונת מגורים שיש לה פוטנציאל בנייה גבוה המנוצל באופן חלקי בלבד, לשם בנייה מחדש על הקרקע בהיקף גדול יותר. לרוב, מדובר בשכונות בעלות חתך סוציו-אקונומי נמוך, הממוקמות במרכזי הערים, כאשר לעתים הדיירים הגרים בשכונות אינם בעלים של הנכס אלא ברי-רשות או חסרי זכויות קנייניות בנכס. ניתן לומר, שפינוי-בינוי הוא, למעשה, דרך עכשווית לביצוע פרויקטים של שיקום שכונות, ובמסגרתו ניתן להשיג יעדים חברתיים, סביבתיים ואורבניים ללא השתתפות ממשלתית במימון או בהשתתפות ממשלתית זניחה, מלבד "ויתור" המדינה על מיסים. "ויתור" זה הוא ויתור לכאורה בלבד, מאחר שכיום פרויקטים אלו כמעט ולא מתבצעים, בעיקר בשל חסמי מיסוי המונעים את הכדאיות שבביצועם, ומכאן שהפסד המס הקיים הוא על הנייר בלבד.

הממשלה הכירה בפרויקטים של פינוי-בינוי כפרויקטים בעדיפות לאומית, והוועדה סבורה, כי מן הראוי לפעול באופן מיידי להסרת חסמי המיסוי המונעים כיום ביצוע פרויקטים אלו.

הוועדה ממליצה, כי דייר המתגורר בדירה המפונה בעסקת פינוי-בינוי ומקבל תמורתה דירה חלופית, יהא פטור ממס בגין ההחלפה, ויראו את הדירה החלופית כבאה במקום הדירה הקודמת לכל דבר ועניין. הפטור יחול לגבי דירה אחת בלבד, עד תקרת סכום, שתיקבע בהתאם לשווי הדירה הקודמת בתוספת 50% או שווי דירה בגודל 120 מ"ר באותו מתחם, לפי הגבוה.

הפטור יחול לעניין כל סוגי המיסים, כולל מס שבח, מס רכישה ומע"מ. מס תשומות בחשבונית עצמית על רכישת קרקע מהדיירים המתפנים יהיה ניתן לניכוי בידי יזם הפרויקט.

הפטור יחול בין אם הדירה החלופית ממוקמת באותו בניין ובין אם בבניין אחר, וזאת כדי לאפשר ליזם ולעירייה להציע לתושבי השכונה הצעות דיור חלופיות, שגם יתאימו לצרכים שלהם וגם יאפשרו להוסיף לשכונות המבונות תושבים הבאים משכבות בעלות חתך סוציו-אקונומי גבוה.

פרק ו: הוצאות מימון ומשכנתא

המלצה 1:

התרת הוצאות מימון והוצאות משכנתא במועד מכירת הנכס

יותר בניכוי הוצאות מימון ריאליות על נכסי מקרקעין, לרבות הוצאות ריבית ריאלית על משכנתא, בהתאם לעקרונות המפורטים להלן:

1. הניכוי יחול על כל סוגי המקרקעין, לרבות דירת מגורים פרטית.
2. הניכוי יינתן כנגד השבח ממכירת המקרקעין במועד מכירתם, בדרך התואמת עקרונות מיסוי מקובלים.
3. לגבי יחידים, שנכס המקרקעין אינו רשום אצלם בספרי חשבונות המנוהלים בשיטה הכפולה, הניכוי יותר רק בגין הלוואה שנתקבלה בסמוך למועד רכישת הנכס והיא מובטחת במשכנתא או בהתחייבות לרישום משכנתא.
4. לגבי חברות ויחידים, שנכס המקרקעין רשום אצלם בספרי חשבונות המנוהלים בשיטה הכפולה, הניכוי יחול לגבי הוצאות המימון הריאליות, שלפי כללי חשבונאות מקובלים מיוחסים במישרין לנכס המקרקעין.
5. הניכוי יותר רק לגבי נכסים שיירכשו לאחר היום הקובע.
6. הניכוי יותר רק לגבי הוצאות מימון שלא הותרו קודם לכן בניכוי לצורכי מס.
7. סעיף 48ב לחוק מיסוי מקרקעין יורחב גם לעניין התרת ניכוי הוצאות מימון עפ"י המלצה זו.
8. הנציב יוסמך לקבוע בכללים את דרכי ההוכחה הנדרשות לייחוס הוצאות המימון לנכס המקרקעין הספציפי.

ה ס ב ר

לגישת רשויות המס, הוצאות מימון, שהוציא בעל נכס מקרקעין בקשר לרכישתו ולבנייתו של הנכס, אינן מותרות בניכוי בעת חישוב השבח ממכירת הנכס. זאת, בניגוד למכירת נכס הנישום לפי פקודת מס הכנסה, לגביו ניתן לנכות את הוצאות הריבית הריאלית מן הרווח, בין אם מדובר ברווח פירותי שחלק ב' לפקודה חל עליו ובין אם מדובר ברווח הוני עליו חל חלק ה' לפקודה.

אי התרה בניכוי של הריבית הריאלית בחישוב השבח יוצרת עיוות כלכלי וחבות במס בגין שבח שכלל לא הופק.

מוצע לשנות את חוק מס שבח בנקודה זו, ולהשוות את המצב בו לזה הקיים בפקודת מס הכנסה. השינוי יחול לגבי נכסים שיירכשו מכאן ואילך.

נציב מס הכנסה יקבע את ההיערכות המינהלית הדרושה לביצוע הניכוי, כולל הדרכים לבדיקת הזכאות לניכוי ההוצאות.

המלצה 2: ניכוי ריבית על משכנתאות

לאחר שהוועדה בחנה ביסודיות את האפשרות להתיר ניכוי שוטף של ריבית על משכנתאות כנגד הכנסות מיגיעה אישית, היא הגיעה לכלל מסקנה, שמהלך כזה אינו רצוי מסיבות שונות, שיפורטו להלן בדברי ההסבר.

הוועדה ממליצה, על כן, שלא להתיר ניכוי שוטף כאמור של הוצאות מימון ומשכנתא לצורכי מס.

אם קובעי המדיניות יחליטו, שיש מקום לסיוע נוסף למקבלי משכנתאות, וכי מסגרת התקציב מאפשרת מתן סיוע כאמור, ממליצה הוועדה לעשות כן בדרך תקציבית באמצעות הפחתת שיעור הריבית על משכנתאות או בדרך של תשלומי העברה ולא באמצעות מערכת המס.

ה ס ב ר

לאור הדרישה הציבורית החוזרת ועולה מעת לעת והצעות חוק שהוגשו בנושא, בחנה הוועדה ביסודיות את הנימוקים הקיימים בעד ונגד התרת ניכוי הוצאות ריבית על משכנתאות, שמעה נציגי ציבור, עיינה בדו"חות, בניירות עמדה ובחומר מחקרי והשוואתי, והגיעה למסקנה, כי יש לדחות באופן מוחלט וחד משמעי את ההצעה להתרת ניכוי שוטף של ריבית על משכנתאות, לאור מכלול שיקולים שיפורטו להלן:

שיקול פיסקלי

העלות התקציבית הישירה של ההצעה נאמדת ע"י מומחים בסדרי גודל הנעים בין 0.5 ל-2 מיליארד ₪, ואף יותר. לשם השוואה, העלות הכוללת של ההמלצות בדו"ח

זה מגיעה לכ-200 עד 300 מליון שקלים בלבד. במציאות התקציבית הקיימת, גיבוש המלצה שעלותה מגיעה לסדרי גודל כאלה אינה ריאלית, אינה אחראית, וגם אם יומלץ עליה - לא תגיע לידי יישום בפועל. יתירה מכך: גם אילו עמדו לרשות המדינה משאבים בסדרי גודל כאלו למימון צעדים בתחום המקרקעין, היתה הוועדה מעדיפה להמליץ על צעדים אחרים, אפקטיביים בהרבה, אותם שקלה הוועדה בכובד ראש אך נאלצה לוותר עליהם בשל ההיבט התקציבי.

שיקול חברתי - ההצעה מיטיבה רק עם השכבות המבוססות

התרת הוצאות הריבית כנגד הכנסה מיגיעה אישית פירושה מתן הטבות בדרך רגרסיבית, המיטיבה יותר ככל ששיעורי המס השולי גבוהים יותר. משמעות קבלת ההצעה היא מתן מענק חודשי בגובה של מאות ואלפי שקלים מאת המדינה לבעלי הממון. לעומתם, קרוב למחצית האוכלוסייה בישראל, הנמנית עם השכבות הנמוכות שאינן מגיעות כלל לסף המס, לא תיהנה מההטבה.

מדיניות מיסים

עיקרון יסודי ובסיסי ביותר של מערכת המס הוא אי התרה בניכוי של הוצאות פרטיות. פריצת העיקרון בהקשר של התרת הוצאות ריבית על משכנתא, ספק אם ניתן יהיה לעצרה בתחום זה בלבד, ולא להתיר ניכוי הוצאות פרטיות אחרות, כמו הוצאות נסיעה לעבודה, ביגוד, מזון, תרופות וכד'. פריצת העיקרון תצמצם את בסיס המס, והדבר יביא להגדלת שיעורי המס או ימנע הפחתת שיעורי המס.

שיקול מינהלי - אילוץ הגשת דר"חות

מדיניות משרד האוצר מזה שנים רבות היא, לצמצם את המגע הישיר בין אוכלוסיית השכירים לבין רשויות המס, וביצוע הליך גביית המס משכירים באמצעות המעסיקים. קבלת ההצעה תחייב את הזכאים לניכוי ריבית על משכנתא מהכנסתם מעבודה להגיש לשלטונות המס דר"חות אישיים; בפועל, משמעות ההצעה היא מעבר לדיווח כללי למס הכנסה, וזאת בניגוד להמלצות ועדות שבחנו סוגייה זו והחליטו לשלול אותה בשל עלויותיה הגבוהות והנזקים שייגרמו לתפקודה של מערכת המס. גם אם היתה ההצעה מתקבלת, ספק אם העלות הכרוכה בהגשת הדר"חות ובדיון עם מערכת המס היתה מותרת בידי מי שרכש דירה זולה יחסית יתרון כספי כלשהו.

השוואה בינלאומית

הטענה הנשמעות מעת לעת לפיהן ראוי להתיר בישראל את ניכוי הוצאות הריבית, מאחר שיש מדינות הנוהגות לעשות כן, אין בה ממש. במדינות שבהן קיים מסולל המתיר ניכוי הוצאות משכנתא, נעשה הדבר כחלק ממכלול הסדרי מיסוי הכולל מס

על הכנסות זקופות מדיור, הגבלות על סוגי ההכנסות כנגדן ניתן לנכות את ההוצאות, התניית ניכוי ההוצאה בויתור על סף מס שלגביו חל פטור ממס ועוד. במרבית המדינות שבהן מוכרות הוצאות הריבית, קיימת מגמה מזה שני עשורים של צמצום וביטול ההכרה בהוצאות הריבית בשל בעיות אכיפה קשות. כך למשל, בריטניה החליטה בשנת 2000 לבטל לחלוטין את ההכרה בהוצאות הריבית על משכנתא. אפילו המקרה של ארה"ב, אותו נוהגים לציין תומכי ההצעה, אינו יכול להוות תימוכין לקידום הרעיון. ראשית, מבחינה מינהלית קיימת בארה"ב מזה שנים רבות חובת דיווח כללי, ועל כן הבעיות המינהליות הקשות המונעות את יישום ההצעה בישראל אינן קיימות שם. שנית, משטר המס בארה"ב מאפשר שני מסלולי דיווח: באחד מהם, העובד נהנה מהכרה בהוצאות ספציפיות, כגון הוצאות ריבית על משכנתא, אך אז הוא מתחייב במס על הכנסתו מהדולר הראשון. המסלול השני דומה למסלול המס הקיים בישראל, שבו אין הכרה בהוצאות פרטיות, אך מאידך העובד נהנה מסף מס בהתאם למצבו המשפחתי. מרבית העובדים בשכר הנמוך בארה"ב מעדיפים לבחור במסלול "הישראלי" ומוותרים על ההכרה בהוצאות, כולל הוצאות ריבית בגין משכנתא. ככל שרמת ההכנסה של העובדים גבוהה, כך מנוצל יותר מסלול ההכרה בהוצאות, והדבר מוכיח כי התרת הוצאות משכנתא מיטיבה בעיקר עם בעלי ההכנסות הגבוהות. גם בארה"ב קיימת בשנים האחרונות מגמה של שחיקה בהכרה בהוצאות הריבית. בנוסף, בארה"ב לא קיים פטור ממס במכירה ובהורשה של דירה במתכונת הקיימת בישראל.

סיכום - התנגדות לניכוי הוצאות משכנתא

לאור כל האמור, הגיעה הוועדה למסקנה, שיש לדחות את רעיון התרת ניכוי הוצאות ריבית בגין רכישת דירת מגורים כנגד הכנסה מיגיעה אישית. ההצעה היא גרסיבית ותיטיב בעיקר עם בעלי ההון ועם המערכת הבנקאית, היא תפגע בשכבות החלשות ותגדיל את אי השוויון בחלוקת הכנסות. ההצעה תפגע בתפקוד מערכת המס, תקשה על ביצוע הפחתה בשיעורי המס על עבודה, ותפתח פתח לדרישות לניכוי הוצאות פרטיות אחרות נוספות.

חלופה תקציבית

הכרה בריבית על דירות מגורים מהווה, באופן מעשי, הפחתת שיעורי הריבית לקבוצות אוכלוסייה מזהות. הוועדה בדעה, שבמידה שיוחלט להפחית את שיעורי הריבית על משכנתאות, יעיל יותר ומעשי יותר לבצע זאת בדרך תקציבית ישירה ולא בדרך עקיפה באמצעות מערכת המס.

פרק ז: בנייה להשכרה

פרק שביעי 1 לחוק לעידוד השקעות הון (בפרק זה - החוק) הודן בהטבות מס המתייחסות לבניינים להשכרה, יתוקן לגבי פרויקטים חדשים כמפורט בפרק זה.

פרויקט חדש יוגדר כפרויקט שאושר בתקופה הקובעת וכן פרויקט שאושר קודם לתקופה הקובעת והושכר לראשונה לאחר היום הקובע. פרויקט שהושכר לראשונה לפני היום הקובע ייחשב גם הוא כפרויקט חדש, אם יושכר, כולו או חלקו, בתקופה הקובעת, לתקופת השכרה נוספת של 5 שנים בתנאי השכרה הקבועים בסעיף 53 ב(ב) לחוק, ובלבד שההטבות לגביו יחושבו בתיאומים הנדרשים לגבי מכירות ו/או הכנסות מהיום הקובע ואילך.

המלצה 1:

הפחתת שיעור המס על מכירת בניין להשכרה

• יופחת שיעור המס על הכנסה חייבת או על שבח מקרקעין ממכירה או מהשכרה של בניין להשכרה לפי פרק שביעי 1 לחוק עידוד השקעות הון כדלקמן:

▪ לגבי חברה: מ-25% ל-18%.

▪ לגבי יחיד: מ-35% ל-30%.

• השיעור המופחת יחול לגבי פרויקטים חדשים, על כל השבח או ההכנסה.

ה ס ב ר

סעיף 53(ב) לחוק קובע, שעל הכנסה חייבת או על שבח מקרקעין ממכירת בניין להשכרה או חלק ממנו יחולו הוראות סעיף 47(א), (א1) או (ג), ובלבד שעל סכום אינפלציוני חייב יחול מס בשיעור 10%.

משמעות הדבר היא, שבעל בניין להשכרה זכאי במהלך תקופת ההשכרה ובעת מכירת הבניין לשיעורי מס מופחתים כדלקמן:

◆ תאגיד - 25% (בתוספת 15% על דיבידנד השיעור הכולל מגיע ל-36.25%).

◆ יחיד - 35%.

לאור המלצת הוועדה להפחתת שיעור מס שבת, וכדי לשמר את התמריץ להקמת פרויקטים להשכרה, מוצע לשמר את ההטבה היחסית החלה על בניין להשכרה.

לגבי ההכנסה השוטפת ולגבי השבח הריאלי יחול מס בשיעור של 18% בחברה, ו-30% ביחיד, בעוד שעל השבח האינפלציוני ועל דיבידנד ימשיך לחול הדין הקיים.

התוצאה היא, צמצום הפער הקיים בין יחיד לתאגיד באופן שבשני המקרים השיעור הכולל (על רווחים מחולקים) יהיה כ-30%.

המלצה 2: שחלוף בניין להשכרה

- פרויקט חדש שישוחלף בבניין חדש, שאף הוא יאושר על פי החוק, ימוסה עפ"י הוראות השחלוף גם אם השחלוף ייעשה לאחר תום התקופה הקובעת.

ה ס ב ר

פרויקטים של בנייה להשכרה הם מטבעם ארוכי טווח. במטרה לעודד בנייה חדשה של פרויקטים להשכרה, מוצע לאפשר שחלוף פרויקטים חדשים כהגדרתם במבוא לפרק זה בפרויקטים עתידיים, שיאושרו כבניינים להשכרה גם לאחר תום התקופה הקובעת.

המלצה 3: הפחתת מספר הדירות המינימלי בבניין להשכרה

- דרישת המינימום ביחס למספר הדירות המושכרות בבניין להשכרה תופחת מ-8 ל-6 דירות.

ה ס ב ר

סעיף 53א(ב) לחוק העידוד מאפשר למינהלה לאשר לגבי בניין פלוני, כי רק חלק מהבניין יהיה בניין להשכרה, אם בחלק המאושר יש לפחות 8 דירות מגורים.

הפחתת דרישת המינימום מ-8 דירות ל-6 דירות תקל על הקמת פרויקטים להשכרה בתוך הערים הגדולות, בהן קיימות הגבלות שטח.

המלצה 4: אי חיוב במס בשינוי יעוד לבנייה להשכרה

- יובהר, כי שינוי הייעוד של קרקע למטרת בניין להשכרה אינו גורם לחיוב רעיוני במס.

ה ס ב ר

יובהר, שאי החיוב במס בעת שינוי ייעוד מקרקע פרטית לקרקע המיועדת לבנייה להשכרה מתפרס לאורך כל שלבי העסקה, שבמהלכה הופכים את המגרש לבניין להשכרה, לרבות מקרה בו שינוי הייעוד קדם להעברת הקרקע לחברה. הבהרה זו תחול לגבי פרויקט חדש בכל מועד בו בוצע שינוי הייעוד.

התיקון נחוץ על מנת ליישם את רוח וכוונת סעיף 85(ד) לפקודה, לפיהן שיעור המס המופחת הקבוע בחוק העידוד חל לגבי כל תקופת השבח, כולל בתקופה שקדמה להחלטה על הבנייה להשכרה, ולא רק מיום ההחלטה על הבנייה להשכרה ומיום שינוי הייעוד החשבונאי שנעשה בעקבות ההחלטה.

המלצה 5: שיעור מס רכישה מופחת בבניה להשכרה

- תקנה 19א לתקנות מס רכישה המקנה שיעור מס מופחת של 0.5% תחול גם על העברת קרקע שהיא רכוש קבוע.

ה ס ב ר

תקנה 19א לתקנות מס רכישה קובעת שיעור מס רכישה מופחת בשיעור של 0.5% (במקום 5%) במקרה של העברת קרקע לחברה נשלטת למטרת בנייה להשכרה, עפ"י סעיף 85(ד) לפקודה.

התקנה חלה כיום רק בנסיבות הכלולות בסעיף 85(ד)(1)(ג), היינו כאשר הנכס המועבר הוא מלאי עסקי.

לאור ההמלצה הקודמת, תתוקן במקביל גם תקנה 19א ויובהר, כי השיעור המופחת של מס רכישה יוחל גם לגבי העברת קרקע שהיא רכוש קבוע, אם התקבל לגביו אישור בנייה להשכרה לפי החוק.

המלצה 6: הארכת תוקף פרק שביעי 1 לחוק עידוד השקעות הון

- הזכות להטבות לפי החוק תחול על בניין להשכרה שהושכר לראשונה עד תום שנת 2006.

ה ס ב ר

סעיף 53ב לחוק קובע, כי הזכות להטבות לפי פרק שביעי 1 תחול על בניין להשכרה שהושכר לראשונה בתקופה שעד תום שנת המס 2001. מוצע להאריך את תחולת ההטבות ב-5 שנים נוספות.

המלצה 7: תקופת השכרה בת 5 שנים

- יוארך ב-5 שנים תוקפה של הוראת השעה הקובעת, כי לצורך קבלת הטבות המס על בנייה להשכרה על פי החוק די בתקופת השכרה של 5 שנים.

ה ס ב ר

סעיף 53ב(א) לחוק קובע, כי בעל בניין להשכרה יהיה זכאי להטבות המס המפורטות בחוק אם לפחות מחצית משטח הרצפות של הבניין הן דירות שהיו מושכרות למגורים במשך 10 שנים לפחות מתוך 12 השנים שלאחר תום הבנייה, ולא נעשתה לגביהן מכירה לפני שחלפו 10 שנים כאמור.

סעיף 53ב(ב) קובע כהוראת שעה, החל מ-1.9.1991 ועד תום שנת המס 2001, כי ההטבות יינתנו אם תקופת ההשכרה הממוצעת של הדירות היתה בת 5 שנים לפחות מתוך 7 השנים שלאחר תום הבנייה.

קיצור התקופה הוא הטבה משמעותית המגדילה את הכדאיות שבמסלול על פי החוק. מוצע להאריך את תוקף ההוראה לתקופה נוספת של 5 שנים.

המלצה 8: פחת בשיעור 20%

- יוארך ב-5 שנים תוקפה של הוראת השעה הקובעת פחת שנתי בשיעור 20% על בניין להשכרה.

ה ס ב ר

סעיף 53ג לחוק קובע, כי שיעור הפחת על דירה בבניין להשכרה יהיה 10%, אולם לגבי בניין שהושכר לראשונה בתקופה שמיום 1.9.1991 ועד סוף שנת המס 2001, שיעור הפחת יהיה 20%.

שיעור הפחת המוגדל מהווה תמריץ משמעותי בעידוד בנייה להשכרה ומוצע להאריכו בשנתיים נוספות.

המלצה 9: הפסד בשל פחת

- הפסד שנוצר בשל פחת שבעל בניין להשכרה זכאי לו מהבניין, ושלא ניתן לקזוז כנגד הכנסה מבניין להשכרה, יהווה חלק מעלות הנכס בעת מכירתו.

ה ס ב ר

סעיף 53ג(ה) לחוק העידוד קובע, כי במקרה שבו ההכנסה החייבת מבניין להשכרה קטנה מסכום הפחת שבעל הבניין זכאי לו, יותר סכום הפחת בניכוי כנגד הכנסה מבניין להשכרה. במקרים שבהם נותרת יתרת פחת לא מנוצלת, היא יוצרת, מצד אחד, הפסד, שבמקרים רבים נשחק עם הזמן ולא מנוצל, ומאידך הפחת במלואו נגרע מעלות הנכס בעת המכירה ומגדיל את השבח החייב במס.

מוצע לקבוע, כי סכום הפסד כאמור לא ייגרע מעלות הנכס בעת המכירה, במטרה לקבוע את השבח בערכו הריאלי.

המלצה 10: הוצאות מימון בבנייה להשכרה

- במכירת דירות להשכרה, החל מהיום הקובע, יותרו בניכוי בחישוב השבח הוצאות מימון ששולמו עד למועד תחילת ההשכרה לגבי הדירות המושכרות, על פי העקרונות שפורטו בפרק ו', וסעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין יתוקן בהתאם.

ה ס ב ר

בהתאם להמלצה להתיר בניכוי הוצאות מימון על נכסי מקרקעין, מוצע להתירן גם לגבי בניין להשכרה, לגבי מכירת דירות שתבצע החל ביום הקובע.

המלצה 11: היערכות מינהלית בתחום הבנייה להשכרה

- הטיפול בחוק ירוכז בידי גורם מרכזי אחד ברשויות המס ובמשרד הבינוי והשיכון.

ה ס ב ר

נושא הבנייה להשכרה הוא נושא רב-תחומי, בו מרוכזים היבטי מיסוי ומינהל שונים ומורכבים המחייבים התמחות בחוקי עידוד השקעות הון, מס הכנסה, מיסוי קבלנים, מס ערך מוסף ועוד.

כיום, הטיפול בנושא מפוזר בין רשויות שונות וגורמים שונים בתוך כל רשות, כגון מרכז השקעות, מס הכנסה, מס שבח מקרקעין, משרד הבינוי והשיכון, שלטונות מע"מ ועוד. משך הטיפול נמשך לעתים זמן רב וכרוך בסרבול ביורוקרטי.

כדי ליעל את הטיפול בנושא הבנייה להשכרה, מוצע לרכז את הטיפול בידי שני הגורמים המרכזיים המתמחים בנושא: הגורם בנציבות מס הכנסה המטפל בחוקי עידוד השקעות הון, שירכז את כל היבטי המיסוי, והגורם במשרד הבינוי והשיכון, שירכז את כל ההיבטים שאינם היבטי מס, כגון מעקב אחרי ביצוע הפרוייקט, השכרת הדירות, מכירת הדירות וכדו'. ריכוז הטיפול, כאמור, בידי גורם אחד יקצר את משך הטיפול באישור פרויקטים ויאפשר לקדם את תחום הבנייה להשכרה.

פרק ח: איחוד, חלוקה ופיצול

המלצה 1:

חלוקת נכסי עיזבון בין יורשים

- תורחב תחולתו של סעיף 5(ג)4 לחוק מיסוי מקרקעין הקובע, כי חלוקת נכסי עיזבון בין יורשים לא תיחשב כמכירה. תינתן ליורשים הזדמנות אחת לחלוקת הנכסים בפטור ממס, גם אם החלוקה נעשית לאחר הוצאת צו ירושה.
- ההוראה תחול רק כאשר היורשים הם בעלים משותפים במושע בנכסים ובצו הירושה לא נקבעה חלוקת נכסים ספציפיים בין היורשים.

ה ס ב ר

סעיף 5(ג)4 לחוק מיסוי מקרקעין קובע, כי חלוקת נכסי עיזבון בין יורשים לא תיחשב כמכירה, ובלבד שאם במסגרת החלוקה ניתנה תמורה בכסף או בשווה-כסף שאינו נכס הנמנה עם נכסי העיזבון, יראו את החלק שבשלו ניתנה התמורה כאילו נמכר.

במקרים שבהם הוצא צו ירושה קודם לחלוקת נכסי העיזבון בין היורשים, שלטונות המס לא מתירים את הפטור הקבוע בסעיף, ונוצר קושי בחלוקת נכסי העיזבון. מוצע להבהיר, כי הוראת הסעיף האמור תחול גם לאחר הוצאת צו ירושה, כך שתינתן הזדמנות אחת לחלוקה בין היורשים בפטור ממס, בין לפני הוצאת הצו ובין לאחר הוצאתו.

המלצה 2:

איחוד וחלוקה

- מכירת זכות במקרקעין, שהיא חלוקת מקרקעין בין בעליה המשותפים בהתאם לחלקם בזכות או שהיא איחוד מקרקעין לפי חוק התכנון והבנייה, תהא פטורה ממס אם לא שולם הפרש בכסף או בשווה-כסף. אם שולם הפרש כאמור, תהא המכירה פטורה ממס, למעט מכירת הזכות שבשלה שולם ההפרש.
- הוראה זו תחול גם אם המקרקעין הם מלאי עסקי.

ה ס ב ר

פעולה של איחוד מקרקעין לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 שלא בהסכמת הבעלים פטורה ממס בהתאם להוראות סעיף 65 לחוק מיסוי מקרקעין. פעולת איחוד מקרקעין בהסכמת הבעלים חייבת במס.

מכירת זכות במקרקעין, שהיא חלוקת מקרקעין בין בעליה המשותפים, פטורה ממס, לפי הוראות סעיף 67 לחוק מיסוי מקרקעין, רק אם היא נעשית בהתאם לחלקיהם בזכות וללא תמורה נוספת.

ההגבלות האמורות מעכבות ומשבשות את תהליך התכנון, ומונעות ניצול יעיל של משאב הקרקע, בעוד שתרומתן להכנסות המדינה נמוכה ביותר.

מוצע, על כן, לתקן את חוק מיסוי מקרקעין ולקבוע, שפעולת איחוד מקרקעין וחלוקת מקרקעין, כאמור, תהא פטורה ממס אם היא בוצעה ללא תמורה נוספת, ואם שולמה תמורה נוספת - תמוסה אותה תמורה בלבד. תיקון מקביל יבוצע בסעיף 85 לפקודה לגבי מקרקעין שהם מלאי עסקי.

המלצה 3: פיצול עסקאות

- המנהל יוסמך בתקנות לפצל סוגי עסקאות המתבצעות בשלבים, בדרך של הוצאת שומות מס שבח נפרדות לכל שלב בעסקה. הסמכות נדרשת במיוחד לגבי עסקאות הנמשכות על פני תקופה ארוכה.

ה ס ב ר

קביעת שווי עסקה מראש, לצורך חישוב המס החל בעסקאות המתבצעות בשלבים, על פני מספר שנים, כרוכה באי ודאות המקשה על ביצוע העסקאות ופוגעת הן ברשויות המס והן בצדדים לעסקה.

מוצע להסמיך את מנהל מיסוי המקרקעין לפצל עסקאות כאלו בדרך של הוצאת שומות מס שבח נפרדות לכל שלב בעסקה. הוראה זו תשחרר חסם המעכב ביצוע עסקאות במשק.

פרק ט: דמי מפתח

ייקבעו הקלות מס, במסגרת הוראות שעה המתייחסות לתקופה הקובעת, במטרה לתמרץ העברת נכסים המושכרים בדמי מפתח, מהבעלים לדיירים או מהדיירים לבעלים, ולצמצם בכך את כמות הנכסים המושכרים בשכירות מוגנת.

קיומם של נכסים המושכרים בדיירות מוגנת הוא מקור לבעיות שונות, לרבות הזנחת נכסים, קשיים במימוש נכסים, חוסר אפשרות להרוס מבנים ישנים ולבנות חדשים תחתיהם וכד'. התוצאה היא, שאזורים שלמים בערים הגדולות, כמו למשל בדרום תל אביב ולאורך הים, סובלים מעזובה, מהזנחה ומחוסר פיתוח.

המלצה 1:

העברת זכויות מדייר לבעל הבית

- מכירת מלוא זכויות הדיירות המוגנת משוכר לבעל הבית, בעסקה החייבת במס, תמוסה במס רווחי הון בשיעורים שלא יעלו על המפורט להלן:
 - ◆ 15% - אם המכירה בוצעה בשנת 2002;
 - ◆ 20% - אם המכירה בוצעה בשנת 2003.
- ההקלה תחול רק אם:
1. ביום הקובע, הדייר החזיק בנכס בדיירות מוגנת לפי חוק הגנת הדייר;
 2. מיד לאחר המכירה, ובעקבותיה, חדל חוק הגנת הדייר לחול על אותו נכס.

המלצה 2:

העברת זכויות מבעל בית לדייר - הקלה במס שבח

- מכירת מלוא זכויות הבעלות בנכס מבעל בית לשוכר הנכס, בשכירות מוגנת עפ"י חוק הגנת הדייר, בעסקה חייבת במס, תמוסה במס רווחי הון או שבח מקרקעין בשיעורים שלא יעלו על המפורט להלן:
 - ◆ 15% - אם המכירה בוצעה בשנת 2002.
 - ◆ 20% - אם המכירה בוצעה בשנת 2003.

ההקלה תחול רק אם נתקיימו שני אלה:

1. ביום הקובע, הדייר החזיק בנכס, בדיירות מוגנת לפי חוק הגנת הדייר;
2. מיד לאחר המכירה, ובעקבותיה, חדל חוק הגנת הדייר לחול על אותו נכס.

המלצה 3:

העברת זכויות מבעל בית לדייר - הקלה במס רכישה

- מכירת זכות במקרקעין, שחוק הגנת הדייר חל עליו, מבעל הבית לדייר המחזיק בנכס בשכירות מוגנת, תחויב במס רכישה בשיעור של 0.5% משווי הזכות הנמכרת, אם נתמלאו כל אלה -

1. ביום הקובע, הדייר החזיק בנכס, בדיירות מוגנת לפי חוק הגנת הדייר;
2. מיד לאחר המכירה, ובעקבותיה, חדל חוק הגנת הדייר לחול על אותו נכס.

המלצה 4:

שחלוף בניין המושכר בשכירות מוגנת

- הוראות השחלוף הקבועות בפרק ד יחולו, בשינויים המחויבים, גם על שחלוף בניין המושכר בשכירות מוגנת, בתנאי שהמבנה החלופי שנרכש לא יושכר בשכירות מוגנת.

פרק י: עסקאות קומבינציה

עסקת קומבינציה: דחיית אירוע המס

- בעל קרקע המבצע עסקת קומבינציה יוכל לבחור במסלול לפיו יחושב אירוע המס רק במועד השלמת הבנייה או בעת מכירת הנכס נשוא הקומבינציה, לפי המוקדם.
- הבחירה במסלול זה תותנה בויתור על פטור ממס במימוש דירות המגורים שייבנו על הקרקע.
- הבחירה במסלול הרצוי תיעשה ע"י בעל הקרקע במועד קשירת עסקת הקומבינציה.
- ההקלה תחול על עסקאות קומבינציה שייקשרו בתקופה הקובעת.

ה ס ב ר

עסקת קומבינציה נחשבת לאירוע מס למרות שהיא רק שלב במימוש המקרקעין - מעין שותפות להשבחת מקרקעין, שנוצרת בין בעל הקרקע לקבלן הבונה. כתוצאה מכך, בעסקה כזו מוטל מס כבר במועד קשירת העסקה, למרות שבשלב האמור בעל הקרקע לא מקבל תמורה במזומנים.

על מנת להמריץ בעלי קרקעות לממשן, מומלץ לאפשר אופציה לבחור במסלול נוסף ואלטרנטיבי, בתנאים שפורטו.

פרק יא: איגודי מקרקעין

הוועדה ממליצה על מספר שינויים ביחס לאיגודי מקרקעין, כדלקמן:

- מכירת מניות באיגוד מקרקעין תחויב במס לפי עקרונות חלק ה' לפקודת מס הכנסה, בהתאם להמלצות הכלולות בדו"ח זה.
- חלק ה-2 לפקודת מס הכנסה יוחל גם על שינויי מבנה בהם מעורבים או נוצרים איגודי מקרקעין.
- הקצאת מניות באיגודי מקרקעין לא תהא חייבת במס שבח ובמס רכישה.

ה ס ב ר

1. מכירת מניות באיגודי מקרקעין פותחת פתח נרחב לתכנוני מס הפוגעים בהכנסות המדינה, ומאידך יוצרת עיוותים במיסוי כאשר לעתים מוטל מס בשעה שקיים, למעשה, הפסד ולא רווח. הקביעה לפיה מכירת מניות באיגוד מקרקעין תישום לפי עקרונות חלק ה' לפקודת מס הכנסה תצמצם, מצד אחד, את האפשרויות לביצוע תכנוני מס, ומצד שני תמנע מיסוי יתר.
2. חלק ה-2 לפקודת מס הכנסה קובע הסדרים המאפשרים לבצע שינויי מבנה ומיזוג תוך דחיית מס. מאז נחקק חלק זה בשנת 1993 הוכחה חשיבותו הרבה למשק. בעת חקיקת חלק ה-2 לפקודה, הוחלט להימנע באופן זמני מהחלתו על שינויי מבנה בהם מעורבים איגודי מקרקעין, עד שייצבר ניסיון בהפעלת התיקון. הניסיון שנצבר מאז חקיקת חלק ה-2 לפקודה מלמד על חשיבותו הרבה למשק, ומוצע להחיל את עקרונותיו גם על איגודי מקרקעין. יישום ההוראה יותנה באישור הנציב.
3. הקצאת מניות בחברה שאינה איגוד מקרקעין אינה נחשבת אירוע מס, בעוד שהקצאת מניות בחברה שהיא איגוד מקרקעין מהווה אירוע מס. מצב זה מקשה מצד אחד על ביצוע פעולות מימוניות שונות היכולות לתרום לקידום הפעילות בתחום המקרקעין, ומאידך אין בו תרומה של ממש להכנסות המדינה, מאחר שעקיפתו באמצעות תכנוני מס פשוטה יחסית, אם כי מכבידה וכרוכה בעלויות מיותרות.

פרק יב: הקלות במס לתושבי חוץ

הטבות בתחום המקרקעין מכוח סעיף 16א לפקודת מס הכנסה

- א. סעיף 16א לפקודת מס הכנסה מסמיך את שר האוצר לתת הטבות מס לתושבי חוץ בתחום מס הכנסה ומס רווחי הון. סמכויות שר האוצר יורחבו לעניין זה גם לגבי תחום המקרקעין, על פי נהלים וקריטריונים שייקבעו.
- ב. ההטבות בתחום המקרקעין יינתנו רק להשקעות חוץ בסדר גודל ייחודי, התורמות למשק ביצירת מקומות עבודה לישראלים ובהאצת הפעילות העסקית בתחום הבנייה.

ה ס ב ר

סעיף 16א לפקודת מס הכנסה קובע, כי שר האוצר רשאי להורות על החזרת מס, כולו או מקצתו, לאדם שאינו תושב ישראל, אם סכום המס שאותו אדם שילם בישראל עולה על סכום המס שהותר לו, בגלל תשלום זה, בארץ מושבו הקבוע כזיכוי מן המס שחל באותה ארץ על הכנסתו שהושגה או שנבעה בישראל.

הוראה זו מאפשרת כיום לשר האוצר לתת הקלות מס לתושבי חוץ במקרים מיוחדים, וחשיבותה גדלה בתקופה בה חלה ירידה בהשקעות החוץ בישראל.

מוצע לקבוע, שסמכויות שר האוצר לעניין זה יחולו גם לגבי תחום המקרקעין לגבי השקעות שיש בהן תרומה ייחודית למשק לרבות ביצירת מקומות עבודה לישראלים ובהאצת הפעילות העסקית בתחום הבנייה.

פרק יג: אופציות מקרקעין

מכירה ורכישה של אופציות מקרקעין תהיינה פטורות מס שבח מקרקעין וממס רכישה בתנאים הבאים:

- האופציה ניתנה לתקופה של עד 12 חודשים לרבות תקופות הארכה;
- הודעה על האופציה ו/או על העברתה נמסרה למנהל מס שבח;
- תנאי האופציה מקנים ודאות וסחירות, וניתן להעבירה, כולה או חלקה, לקונים;
- מחיר האופציה לא יעלה על 5% ממחיר הקרקע;
- רווחי האופציה, אם יהיו, ימוסו במס הכנסה אם האופציה לא מומשה. היה והאופציה תמומש, תמורת האופציה תיוסף למחיר המכירה לעניין מס שבח ומס רכישה;
- מקבל האופציה לא קיבל חזקה בנכס.

ה ס ב ר

מוצע לקבוע הסדרי מיסוי שיאפשרו לבעלי מקרקעין להציע אופציה למכירתם, שתניתן לשוכר, למתווך או לברוקר בשוק ההון.

אופציה כזו תוגדר בצורה דווקנית, ומימושה ייתן לקונה אפשרות לרכוש בעלות במקרקעין וליזום הפשרה, מימוש, בנייה או כל פעילות אחרת ביחס למקרקעין.

פרק יד: גילוי מידע לציבור

- מאגרי המידע של אגף מיסוי מקרקעין ייפתחו בפני הציבור הרחב והשמאים.
- ההמלצה תיושם בכפוף לשמירת העקרונות החוקתיים הראויים, בתיאום עם משרד המשפטים.

ה ס ב ר

מוצע לפרסם מידע הכלול במאגרי המידע של אגף מיסוי מקרקעין ביחס למחיר עסקאות שבוצעו בתחום המקרקעין, ולאפשר חשיפתו בפני הציבור הרחב, במטרה להביא ליתר שכלול ושקיפות בשוק המקרקעין.

לאחר תקופת התארגנות והרצה, תיגבה אגרה בתמורה למידע המבוקש.

הבעת תודה

הוועדה מודה לגב' יהודית ליפשיץ, סגן הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה, ששימשה כיועצת כלכלית לוועדה וערכה את החישובים הכלכליים ששימשו בסיס לעבודתה.

הוועדה מודה לעו"ד יפתח אבן עזרא, שסייע למרכז הוועדה ותרם לעבודת הוועדה.

הוועדה מודה לפרופ' עזרא סדן, למר מאיר הוניגבוים ולפרופ' אהרון נמדר שהופיעו בפני הוועדה והגישו לה חוות דעת ודו"חות בנושאים שנדונו ע"י הוועדה.

הוועדה מודה למשקיפים ממשרד ראש הממשלה וממשרד המשפטים, שנטלו חלק בדיוני הוועדה: מר יאיר כהן, יועץ כלכלי בכיר במשרד ראש הממשלה, מר גבי גולן, מר אודיש יעקב, מר אגבריה טאנק ומר בני לוי.

הוועדה מודה לעובדי אגף כלכלה והכנסות המדינה שנטלו חלק בעבודת הוועדה וסייעו לה לגבש את המלצותיה בנושאים שונים: אבי לבון, סגן הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה, שערך ביחד עם גב' יהודית ליפשיץ את החישובים ששימשו בסיס לעבודת הוועדה; עו"ד טלי דולן, היועצת המשפטית של אגף כלכלה והכנסות המדינה, מר נועם זוסמן, שריכז את הכנת הפרק הכלכלי בדו"ח; מר בועז סופר, שריכז את הכנת החלק בדו"ח המתייחס למיסים עקיפים על מקרקעין; וד"ר מיכאל שראל, סגן הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה, שסייע בהכנת הפרק הכלכלי.

הוועדה מודה לכל נציגי נציבות מס הכנסה שהשתתפו בדיוני המליאה וצוותי המשנה, ובעיקר לעו"ד אביבה לוי אטיאס, עו"ד צור שיץ, רו"ח שוקי ג'אנה, עו"ד ירדנה סרוסי, עו"ד אייל עזורי, עו"ד תרצה גורטלר, עו"ד רון רוטשילד, עו"ד יעל ייטב ועו"ד מיכל דויטש.

הוועדה מודה לעו"ד טלי ירון, היועצת המשפטית של אגף המכס ומע"מ, שהשתתפה בחלק מדיוני הוועדה ותרמה רבות לדיוניה.

הוועדה מודה לכל המשלחות שהופיעו בפניה ובמיוחד:

מר יורם גבאי;

לשכת רואי החשבון - ר"ח ישראל שטראוס ור"ח נדב הכהן;

לשכת עורכי הדין - פרופ' יצחק הדרי;

תנועת המושבים - ר"ח בועז מקלר;

ארגון הקבלנים - ה"ה סם אולפינר, שמואל ארד, אדם בוכמן, שלומי בן עזרי, צדוק צדיק ואבנר לוי;

לשכת המסחר - ה"ה שמעון הראל, אריק מרקמן ואלי רוזנטל;

ארגון בעלי הבתים - ה"ה אבי רוזן וד"ר בנימין סולומון;

פרופ' יעקב עמיהוד;

גב' סופיה אלדור;

עו"ד דורון כוכבי;

הוועדה מודה לכל שולחי התזכירים בנושאים הנוגעים לעבודת הוועדה.

ולבסוף, יו"ר הוועדה ומרכז הוועדה מביעים תודה והערכה מיוחדת להוצאת רוזן, שרק בזכות עזרתם ומומחיותם התאפשרה ההוצאה לאור של דו"ח זה.