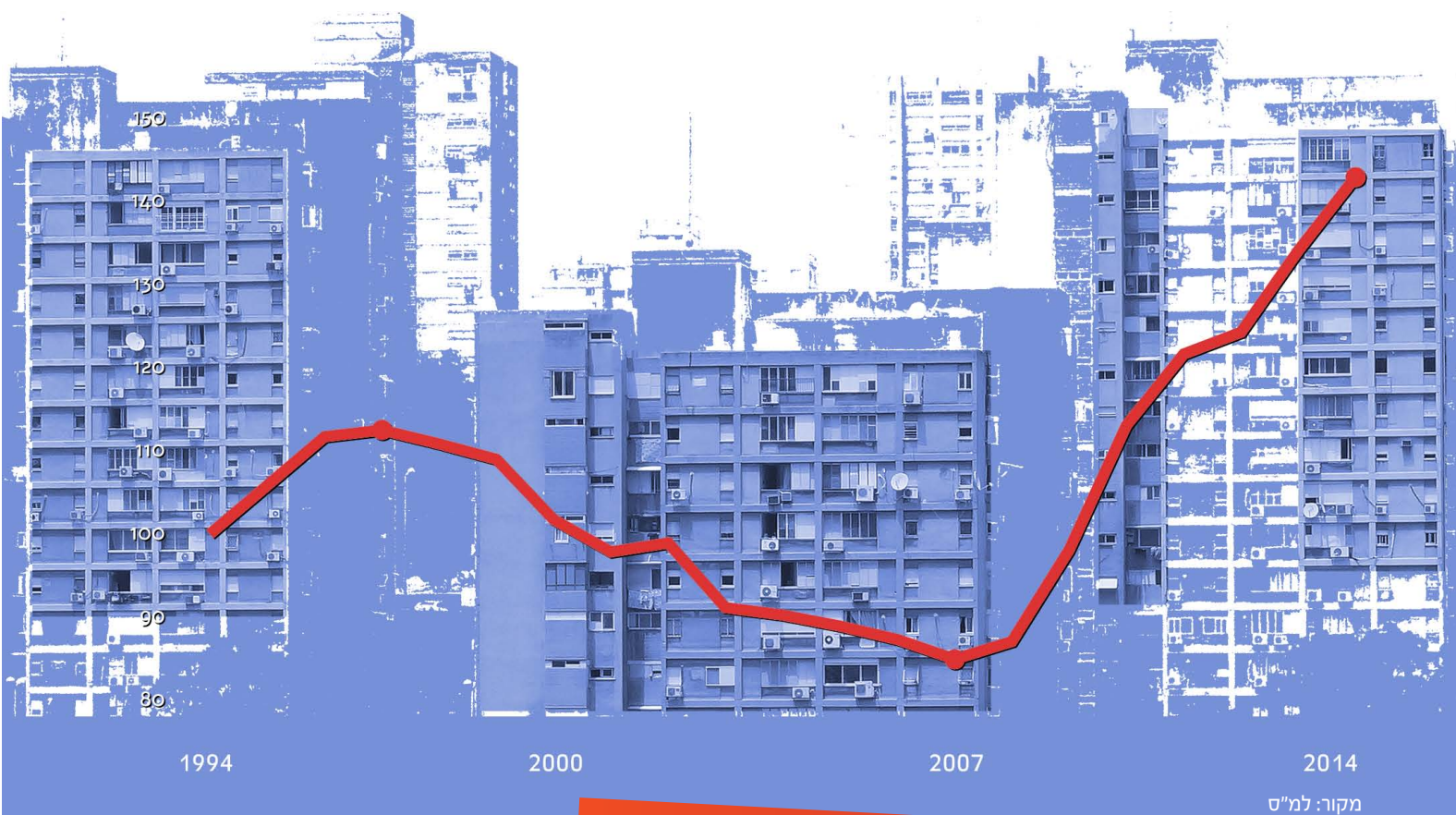


Tax Justice Network Israel



דו"ח בנושא מיסוי מקרקעין ואי-שוויון בישראל

תל אביב, שבט תשע"ה, דצמבר 2015

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

תוכן עניינים

עמ' 3

פתח דבר

פרק א: אי-שוויון בישראל ומאפייני שוק הדיור

עמ' 7

עמ' 9

עמ' 11

עמ' 14

עמ' 17

עמ' 18

עמ' 20

עמ' 24

עמ' 26

עמ' 26

עמ' 28

עמ' 31

עמ' 32

עמ' 33

עמ' 38

עמ' 39

עמ' 43

עמ' 49

עמ' 52

עמ' 55

עמ' 56

עמ' 58

עמ' 59

עמ' 60

עמ' 64

עמ' 68

עמ' 69

עמ' 72

עמ' 73

עמ' 74

א. אי-השוויון בישראל

ב. מה בין מיסוי, ענף הדיור ואי-שוויון?

ג. התמורות במחירי רכישת דירות ובמחירי השכירות בישראל

ד. האם יש משבר דיור בישראל?

ה. הגורמים הרגולטוריים המשפיעים על מחירי הדיור

ו. מאפייני ההיצע והביקוש של שוק הנדל"ן בישראל

ז. הזכות לקורת גג

פרק ב: מיסוי מקרקעין – רקע תיאורטי

א. תכליות דיני המס

ב. פרוגרסיביות ורגרסיביות בדיני המס

פרק ג: מערכות מיסוי מקרקעין בישראל

א. מיסוי מוניציפאלי

ארנונה

היטלים, אגרות ורישיונות

השפעת תקבולי מס "צבועים" במיסוי מוניציפאלי על ההוצאה

הציבורית

ב. מס שבח

ג. מס רכישה ומס מכירה

ד. מס על הכנסה משכירות

ה. מס על השקעה מסחרית

פרק ד: הדין הרצוי – הצעה לרפורמה במיסוי המקרקעין בישראל

א. ארנונה

ב. מיסוי ריווח מנכס מקרקעין

שיעורי המס ומבנה מערכת המס על רווח ממקרקעין

פטורים ודחיית מס במס שבח

פטורים והטבות מס על הכנסה משכירות

ג. מס רכישה ומס מכירה

ד. מס הכנסה על פעילות עסקית בנדל"ן למגורים

ה. החלה הדרגתית

סיכום

בעיית אי-השוויון בישראל היא מהבעיות הבוערות ביותר על סדר היום הכלכלי, האקדמי והציבורי. הגם שבמספרים מוחלטים, ההכנסה הממוצעת לאדם בישראל עלתה במהלך השנים,² קצב העלייה של ההכנסה בישראל שונה בהתאם לעשירונים השונים, ומרבית העלייה היא בקרב העשירונים העליונים. נוסף על כך, השילוב של עלייה איטית יחסית בשכר הריאלי בעשירונים התחתונים עם הפחתה משמעותית בהיקף השירותים הציבוריים המוענקים לאזרח (קרי, עלייה בהוצאות על שירותים אשר בעבר היו מסופקים בידי המדינה),³ עם ירידה בתשלומי ההעברה⁴ ועם עלייה חדה במחירים, בפרט של מוצרים בסיסיים,⁵ הוביל, לפחות אצל חלק מהאוכלוסיות העניות בישראל, לירידה ברמת החיים.

בהקשר זה, קצב הגידול בהוצאה על דיור, בפרט בקרב העשירונים התחתונים, הוא המשמעותי ביותר. כך, בין השנים 2006-2013 עלתה ההוצאה הממוצעת על שכירות ב-13.3%, וההוצאה על דיור לבעלי דירות - ב-47.5%.⁶ במקביל, בין השנים 2007 ל-2012 עלה שיעור המחזיקים בשתי דירות ויותר (קרי, מחזיקי דירות להשקעה) מ-2.5% מכלל המחזיקים בבעלותם דירות ל-7.5%, וסביר שמספרם של התאים המשפחתיים המחזיקים שתי דירות ויותר אשר הבעלות עליהן מפוצלת בין בני משפחה שונים גדול בהרבה. כשלושה אחוזים מהמחזיקים ביותר מדירה אחת היו תושבי חוץ.⁷

ברי כי גידול זה בהיקף ההוצאה על דיור, בפרט בקרב אוכלוסיות עניות, אינו גזירת גורל. הוא תוצאה של מדיניות ממשלתית. הגם שכל שוק מטבעו מושפע מהסדרתו המרכזית,⁸ הרי שהשפעתה של ההסדרה המרכזית על שוק הדיור משמעותית במיוחד, הן בצד ההיצע שכן המדינה היא בעלת הכוח המרכזי לקבוע את קצב הפשרת הקרקעות לבנייה ואת סוג הבנייה שתותר, והן בצד הביקוש, ובפרט

¹ אבקש להודות לקרן Friedrich-Ebert-Stiftung Israel על שיתוף הפעולה במחקר שאיפשר את ביצועו ול- Tax Justice Network Israel על שיזמה והובילה מחקר חשוב זה. כמו כן אבקש להודות למשתתפים בשולחן העגול בעניינו של מחקר זה, שנערך ביום 17.9.2015 במרכז האקדמי למשפט ועסקים ברמת גן, על הארותיהם החשובות שתורמו רבות לפיתוח המחקר. במיוחד אבקש להודות לד"ר אפרת טולקובסקי, מנכ"לית מכון גזית-גלוב לנדל"ן, עו"ד מיכל סופר, מנהלת מחלקת מיסוי מקרקעין בחטיבה המקצועית, רשות המיסים, עו"ד זיו שרון, יו"ר (משותף) בוועדת המיסים בלשכת עורכי הדין ומר צחי דוד, רכז רמ"י תכנון והגנת הסביבה במשרד האוצר. עוד אבקש להודות לד"ר מיכאל שראל, לשעבר הכלכלן הראשי והממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר על נכונותו להיפגש עימנו בנושא מחקר זה. לצד אלו, תודה מיוחדת לד"ר תמיר שאנן ולעו"ד מורן הררי, שליוו את המחקר מיזמו הראשון ובכל שלביו, ואשר הם חלק בלתי נפרד ממנו. עוד אודה לצד אלו, לגב' איילת הרינג על העריכה הלשונית המסורה. מקור הגרף שבעמוד השער הוא באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (<http://www.cbs.gov.il/reader>).

² בנק ישראל **דין וחשבון שנתי לשנת 2014** 213 (2014) (להלן: **בנק ישראל - דין וחשבון לשנת 2014**) <http://bit.ly/1g3FmLg>

³ בנק ישראל **דין וחשבון לשנת 2014** 205-208 (2014).

⁴ ועדת אלאולוף **דוח הוועדה למלחמה בעוני** 49-50 (2014). <http://bit.ly/1q2jmmb>.

⁵ כך, בהקשר למחירי המזון, ראו דוח מבקר המדינה **הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי החלב** 9-10 (2012) - http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_90/f3da5531-256b-4764-b25b-49b3abeac41a/7750.pdf, העומד על כך שבין השנים 2005-2011 עלו מחירי המזון ב-8% בעוד שההכנסה בשני העשירונים התחתונים ירדה בכ-15%-18%; וכן ראו הוועדה לכינון סל מזון בסיסי בריא ובר השגה לקידום ביטחון תזונתי בישראל **נייר מדיניות** 8 (2013). <http://www.atid.org.il/FilesUpload/DocumentPDF/01/695.pdf>. eatright.org.il/FilesUpload/DocumentPDF/01/695.pdf. לעלייה במחירי הדיור, ראו בחלק השלישי של הפרק הראשון של מחקר זה.

⁶ תמיר אגמון "תיאור וניתוח שוק הדירות להשקעה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העליה בשכר דירה" **מכון המחקר של הכנסת** (2014). בשנת 2014 עלו מחירי הדירות ב-9% נוספים, ראו ה"ש 28 להלן.

⁷ ראו ה"ש 6 לעיל עמ' 4. יש לציין בהקשר זה כי הגם שעל פניו נדמה שמדובר במספר נמוך יחסית, הרי שהוא אינו רגיש למצבים שבהם למשק בית אחד, מבחינה מהותית, בעלות על דירות רבות (למשל במצב שבו ההורים רוכשים דירות ורושמים אותם על שם ילדיהם), וסביר שמספר המחזיקים ביותר מדירה אחת גבוה בצורה משמעותית מ-7.5%.

⁸ ראו **פולני**, ה"ש 15 להלן.

הביקוש לצורכי השקעה שכן המדינה היא שקובעת את מערכי התמריצים לרוכשי דירות ולשוכריהן, הן לשימוש עצמי והן להשקעה.

המחקר הנוכחי, שעניינו מיסוי מקרקעין ואי-שוויון בישראל, יבחן את הקורלציה בין מערכת המס לבין הפערים הכלכליים בחברה.

בשלב הראשון, יבחן המחקר את מאפייני אי-השוויון בישראל ואת הזיקה שבין אי-שוויון לבין שוק הדיור. במסגרת זאת, ייבחנו המאפיינים הייחודיים של שוק הדיור אשר מצדיקים התייחסות מיוחדת לשוק זה ולהשפעתו על אי-השוויון במשק. בתוך כך, נעמוד על מאפייני הביקוש וההיצע בשוק זה, שהוא ייחודי בשל התלות המוחלטת של ההיצע במדיניות הפרשת הקרקעות ובמדיניות התכנון של המדינה, וכן נוכח היות קורת גג צורך בסיסי, אשר לפחות במובנו המינימלי הוא בעל ביקוש קשיח יחסית. בחינת מאפייני שוק הדיור בישראל והשינויים בסביבה הכלכלית והרגולטורית שהשפיעו על שוק זה, תשמש תשתית לפרקים העוקבים.

הפרק השני של המחקר יציג בקצרה את התכליות שמערכת המס שואפת לממש, וייתן רקע מושגי קצר למונחים שימשו לאורך המחקר – פרוגרסיביות ורגרסיביות, מונחים אשר חרף השימוש הנפוץ בהם, לא פעם משמשים אנשים שונים במובנים שונים לחלוטין.

בהקשר זה, יבחין המחקר בין שני סוגים של רגרסיביות (או פרוגרסיביות). הסוג האחד שיכונה רגרסיביות פנימית הוא מקום שבו מערכת המס עצמה קובעת שיעורי מס גדלים ככל שהכנסת הנישום קטנה (ולהיפך, פרוגרסיביות פנימית היא מערכת שבה שיעורי המס גדלים עם הגידול בהכנסת הנישום). רגרסיביות חיצונית משמע שכלל שהנישום עני יותר, כך שיעור גדול יותר מהכנסתו כפוף למס (ללא תלות בשיעור המס). כך לדוגמה, מע"מ הוא מס המאופיין ברגרסיביות חיצונית שכן ככל שהנישום עני יותר, כך אחוז גדול יותר מהכנסתו מופנה לצריכה, וכפוף למע"מ.

בהמשך, בפרק השלישי, נציג באופן סדור את מכלול הסדרי המס המרכזיים החלים על מקרקעין בישראל, ובהם מס שבח, מס רכישה, מיסוי הכנסה משכירות, מיסוי מוניציפאלי ומיסוי השקעה עסקית בנדל"ן. זאת מתוך הבנה כי כדי לגבש תמונה שלמה באשר למידת הפרוגרסיביות או הרגרסיביות של הסדרי המס המתייחסים למקרקעין, יש לבחון את נטל המס האפקטיבי המוטל על הנישום בהתחשב בכלל הסדרי מיסוי מקרקעין. במסגרת זאת, ינתח המחקר את מידת הפרוגרסיביות או הרגרסיביות של כל אחד מהסדרי המס בשוק המקרקעין.

ניתוח מערכות מיסוי אלו יאפשר לזהות מאפיינים רגרסיביים מובהקים הקיימים במערכת מיסוי המקרקעין הנוכחית. בתוך כך, נראה כי רכיבים רבים במערכת מיסוי המקרקעין הנוכחית נותנים הטבות מס גדולות יותר ככל שהנישום עשיר יותר. בהמשך לכך, נראה כי מבנה מערכת המס, ובפרט מבנה המיסוי המוניציפאלי, מחייבים שאף ההוצאה הציבורית תתאפיין ברגרסיביות, ויוצרים תמריצים לרשויות מקומיות להדיר אוכלוסיות עניות ולהעדיף אוכלוסיות מבוססות.

ניתוח זה של מערכי מיסוי המקרקעין הקיימים יהווה בסיס להמלצות לשורת רפורמות במיסוי המוניציפאלי, במס שבח, במס רכישה, במס הכנסה על שכירות וכיו"ב, אשר יוצגו בפרק הרביעי.

במסגרת זאת, נעמוד על ארבע רפורמות מוצעות, אשר לדעתנו יש בכל אחת מהן כדי להקטין בצורה משמעותית את המאפיינים הרגרסיביים של מערכת המס.

ראשית, נטען כי יש לשנות מהיסוד את מערך המיסוי המוניציפאלי בכל הנוגע לארנונה ולהיטל השבחה. במסגרת זאת, נטען כי יש לעבור ממודל החישוב הקיים כיום אשר תלוי בסוג הנכס, גודלו ואזורו ואשר מוגבל בשיעורי מקסימום ומינימום,⁹ למיסוי על בסיס שווי הנכס (כפי שקיים במדינות רבות בעולם). בהקשר זה, במחקר הנוכחי, מוקד הדיון הוא בגבייה ובמידת הרגרסיביות או הפרגרסיביות של הגבייה. עם זאת, לא ניתן להתעלם מהתוצאה הרגרסיבית הנוספת הנוצרת בשל מבנה המיסוי המוניציפאלי, מבנה אשר מוביל בהכרח לחלוקה לא שווה של ההכנסות מארנונה, ומספק תמריצים לרשויות לדחוק אוכלוסיות עניות משטחן.

ההמלצה השנייה וההמלצה השלישית עניינן במס השבח ובמס ההכנסה משכירות למגורים, שהם הרווח ההוני והפירותי מבעלות על נכס. באשר לשיעור המס, על בסיס הניתוח שיוצג, המלצתנו היא כי יש להשוותו לשיעור המס השולי של הנישום. במסגרת זאת, נראה כי אין כל בסיס לעמדה הרווחת שלפיה יש לנסות ולהשוות בין שיעורי המס על ההון (מס חברות ומס על ריבית ודיבידנד) למס על שבח ולמס על הכנסה משכירות לדיוור. הגם שישנו קסם אנליטי בהשוואה בין שני אפיקי השקעה אלו, אין כל דמיון בין השניים הן מבחינת טיב המוצר (שכן הקרקע היא משאב ציבורי מוגבל), הן מבחינת ניידות ההון (שכן אין אפשרות להעביר את משאב הקרקע למדינות שבהן שיעורי המס נמוכים יותר) והן מבחינת מאפייני ההשקעה עצמה (שכן בשונה מהשקעה בהון, שבמסגרתה ישנה זיקה ממשית בין הרכיב ההוני והרכיב הפירותי, זיקה זו אינה קיימת באותו האופן בכל הנוגע למקרקעין). בהמשך לכך, כפי שיוסבר, בהתחשב בהיצע הקרקעות המוגבל ובהינתן מצב הדברים הנוכחי שבו אין מחסור בהון לצורכי בנייה (קרי, פוטנציאל הבנייה ממומש במלואו), לעמדתנו, אין כל הצדקה לנטל מס נמוך יותר על רווח מהשקעה במקרקעין מנטל המס המוטל על הכנסה משכירות שלא לצורכי דיוור (בהתאם לסעיף 2(6) לפקודת מס הכנסה), ויש לקבוע את שיעור המס על הרווח ההוני והפירותי ברף זהה לשיעורי המס השוליים על ההכנסה החייבת של הנישום (לרבות חיוב הנישום במס בריאות ובדמי ביטוח לאומי). בהקשר זה, ככל שבתחום מסוים, דוגמת בנייה בפריפריה, שיקום שכונות או בניית דיוור בר-השגה, אכן ישנו מחסור בהון, ניתן לייצר לצורך כך תמריצים מיסויים בדרך של הטבות מס.

בהמשך לאמור וכפועל יוצא שלו, נטען כי יש לפעול לשינוי מערך הפטורים במס השבח ובמס ההכנסה על שכירות ולביטול מערך דחיית המס (למשל במקרים של ירושה). מערכים אלו, במבנה הנוכחי שלהם, הם רגרסיביים במובהק, ולמעשה מהווים הטבת מס אשר רובה הגדול ניתן דווקא לאוכלוסיות העשירות יותר (המחזיקות דירה בבעלותן). נטען כי ככל שהמדינה מעוניינת במתן הטבת מס לדיוור, יש לעשותה לכל הפחות באופן אוניברסאלי (קרי, מתן הטבה זהה לאוכלוסיות עניות, בדמות "מס מקרקעין שלילי"), ואפשר שראוי לעשותה באופן פרוגרסיבי (קרי, מתן הטבה מוגדלת ככל שהפרט עני יותר). מכל מקום, לגישתנו, המבנה הנוכחי שבמסגרתו העשירים מרוויחים יותר מהעניים, אינו ראוי. בהקשר זה, יצוין כבר עתה כי בנייר זה אין בכוונתנו להמליץ על הטלת "מס ירושה" או "מס מתנה". המלצתנו עניינה במועד המימוש של נטל המס הקיים ממילא, הוא מס השבח ומס ההכנסה, והיא אינה נוגעת לשאלה האם ראוי להטיל מס נוסף ונפרד שמקורו בפטירת הבעלים (הוא מס ירושה).

המלצתנו הרביעית תהיה כי יש להותיר על כנו את מס הרכישה מתוך תפיסתו כמס מחזור שייעודו למנוע סחר ספקולטיבי נוכח הפרוגרסיביות המובנית הקיימת במערכת מיסוי זו. עוד נטען כי ככל

⁹ כפי שיפורט בהמשך הדברים, שיטת החישוב שונה בין רשויות שונות. עם זאת, כל הרשויות מוגבלות בשיעורי הארנונה המוטלת עליהן, ומידת הפרוגרסיביות של הארנונה היא נמוכה מהפערים בערך הנכסים שעליהם מוטלת הארנונה.

שמש הרכישה, ולחלופין מס המכירה, משקפים מיסוי של הכנסה זקופה מדיור, הרי שמבנה המס כיום אינו יעיל כלל ועיקר ויוצר עיוותי מס גדולים. לגישתנו, השאלה אם יש למסות הכנסה זקופה כדי להקטין את תמריץ המס הקיים כיום לבעלות על דירות, היא שאלה החורגת מגבולות ניתוח השוק ותלויה בתפיסה ציבורית באשר לחשיבות הבעלות על דירות, בפרט נוכח הקושי שבהסדרה יעילה של שוק השכירות. מכל מקום, נטען כי ככל שהמדינה מעוניינת לצמצם את התמריץ המיסוי לבעלות על דירות, מבנה המס הנוכחי לא מגשים תכלית זו בצורה יעילה, ויש לשנותו.

לבסוף, המלצתנו החמישית תהיה כי יש לקבוע קריטריונים ברורים לפעילות עסקית במקרקעין. כיום, החוק והפסיקה אינם מגדירים בצורה ברורה היקף פעילות במקרקעין שהופך את הפעילות מהשקעה פסיבית (למשל השכרת דירה שנייה) להכנסה מעסק. העמימות הקיימת כיום באשר לסיווג הכנסה מפעילות במקרקעין מאפשרת למשקיעים גדולים (למשל, משקיעים המחזיקים עשרות דירות) לסווג את הכנסתם כהכנסה פסיבית וליהנות משיעורי מס מופחתים. מצב זה הוא בה בעת לא יעיל (שכן הוא יוצר עיוות בין אפיקי ההשקעה של הפרט ומעודד השקעה במקרקעין) ולא שוויוני (שכן ככל שהנישום מחזיק נכסים רבים ויקרים יותר, היקף הטבת המס שהוא זוכה לה הוא משמעותי יותר). אנו ממליצים כי ייקבע שהחזקה של ארבע דירות או יותר מקימה חזקה של פעילות עסקית במקרקעין. בהמשך לכך, כפי שיפורט, ככל שתתקבלנה המלצותינו לשינוי שיעורי מס השבח ומס ההכנסה על שכירות, ממילא יצומצם העיוות הקיים כיום בין הכנסה פסיבית משכירות להכנסה אקטיבית משכירות. עם זאת, הצורך בהגדרה של פעילות עסקית במקרקעין יישאר, לדוגמה לצורך חישוב מס הרכישה (וברי כי אין להטיל מס רכישה על קבלן הבונה דירות כדי למוכרן מיד). העמימות בתחום זה, לגישתנו, היא כר פורה לתכנוני מס, והיא מובילה למתן הטבות מס גרסיביות הלכה למעשה.

אם כן, לגישתנו, כאמור, כל אחת מהרפורמות המוצעות תועיל להפחחת אי-השוויון בישראל. כמו כן, לכל אחת מהרפורמות המוצעות עתידה להיות השפעה על שוק הדיור עצמו, והן צפויות להביא לשינוי בתמריצים שיש כיום למערכות התכנון להדיר אוכלוסיות מוחלשות מדיור וכן לירידה ביוקר הדיור.

עם זאת, יש להדגיש כי בשום שלב אין אנו טוענים שדי בכלים המיסויים כדי לפתור את הליקויים הקיימים כיום בשוק הדיור. כפי שיידון במחקר, רבים מהליקויים בשוק הדיור, ובפרט הדאגה לקורת גג לאוכלוסיות העניות ביותר, אינם ניתנים לפתרון באמצעות מערכת המס, ויש לעשות שימוש בכלים רגולטוריים ובהוצאה הציבורית כדי לתת להם מענה. דיוננו, אם כן, וההמלצות הנגזרות ממנו מבקשים לאפשר את השימוש הראוי באחד משלושת הכלים המרכזיים העומדים לרשותה של המדינה, ולצדו להוסיף ולקיים דיונים נוספים במדיניות הרגולטורית הרצויה ובמדיניות ההוצאה הרצויה.

לאחר דברים אלו נסכם.

פרק א: אי-שוויון בישראל ומאפייני שוק הדיור

בטרם נפנה בפרקים העוקבים לדיון מפורט במיסוי מקרקעין, בענף הדיור ובאי-השוויון בישראל, נבקש בפרק הנוכחי לפרוס את הרקע לדיון.

התפיסה הנורמטיבית העומדת בבסיס הניתוח המוצע במחקר זה היא כי תכליתה של ההסדרה של השוק היא להביאו למצב שבו סך האושר של הפרטים או סך התועלת שלהם הוא מקסימלי. במסגרת זאת, הנחות המוצא של הניתוח במאמר המקובלות בניתוח כלכלי של מדיניות ציבורית,¹⁰ הן שתיים מרכזיות. ראשית, אנו מניחים כי ישנה תועלת שולית לכסף. משמע, שקל בידיו של אדם עני הוא בעל תועלת גבוהה יותר עבורו משקל בידיו של אדם עשיר (כך, ודאי שהתועלת מפת לחם לרעב עולה על התועלת מקינוח במסעדת יוקרה). שנית, אנו מניחים כי מערכת מיסוי אופטימאלית¹¹ (ולמעשה, גם מערכת רגולטורית אופטימאלית) היא מערכת המאזנת בין התועלת הצומחת מחלוקה מחדש של העושר לבין העלות הנובעת מירידה בסך כל העושר (Dead weight loss), בין אם בשל עיוות התמריצים של הפרטים ובין אם בשל מעבר של עושר למקומות אחרים (למשל, מחוץ למדינה). ברי, כי שני רכיבים אלו של מערכת המס עומדים לא פעם בניגוד זה לזה. כך למשל, אפשר שדווקא מיסוי של עשירים, אשר לו הערך החלוקתי המשמעותי יותר, הוא זה שיפגע בצורה המשמעותית ביותר בסך כל העושר בחברה (בשל הסטת רווחים). במקרים אחרים, עולים השניים בקנה אחד, ומיסוי פרוגרסיבי הוא אף היעיל ביותר (למשל, כאשר עלויות הגבייה מפרטים רבים גבוהות מעלויות הגבייה של סכומים גדולים ממעט פרטים).

הגם שניתוח כלכלי זה, על הנחותיו, הוא שיעמוד בבסיס דיונו, אנו מכירים בביקורות עליו. בתוך כך, במקום שבו ישנם שיקולים חוץ-כלכליים המצדיקים יצירת תמריצים שונים לפרטים בחברה (למשל, קיומה של תפיסה חברתית הרואה ערך מיוחד בקידום התיישבות חקלאית), נסביר את ההיגיון הכלכלי של ההסדרה הקיימת והמוצעת ואת האופן שבו ניתן להתאים את ההסדרה כדי לקדם באופן אפקטיבי את התכליות החוץ-כלכליות. לצד זאת, כפי שיוסבר בהמשך הדברים, אנו מודעים לכך שניתן לאמץ ניתוח שאינו ניתוח כלכלי, ולמעשה, פעמים רבות השיח המשפטי, המתמקד בזכויות, עושה זאת בדיוק. איננו שוללים כלל ועיקר שיח כזה, וברי כי תפיסה של זכויות כערך חברתי העומד בפני עצמו¹² יכולה כשלעצמה לשמש ערך חוץ-כלכלי העומד בבסיס ההסדרה של השוק. כמו כן, אנו מכירים בנכונות, ולו בהקשרים מסוימים, של תיאוריות ביקורתיות הרואות ברצונותיו של הפרט, לפחות במידת מה, תוצר של כינון חברתי וסביבתי (למשל, ביקורת שתזהה את הרצון לבעלות על דירה כתוצאה של חינוך וסביבה המקדשים ערך זה), ואשר מעמידות במוקד את ההשפעות של המערכת הרגולטורית

¹⁰ ראו אבי שמחון "הקדמה כללית" **הגישה הכלכלית למשפט** 39 (אוריאל פרוקצ'יה עורך, 2012 (להלן: **שמחון**); יורם מרגליות "בחינת המלצות ועדת בן-בסט בראי מדיניות מיסים (Tax Policy)" **מיסים** יד/3 56 (2000) (להלן: **מרגליות**).

¹¹ לדיון ב-Optimal tax theory והנחות המוצא של ניתוח זה ראו, בין היתר: Boadway W. Boadway, From Optimal Tax Theory to Tax Policy: Retrospective and Prospective Views 7-44 (2012). Kaplow Louwis, The Theory of Taxation and Public Economics (2008).

Gamage David, A Way Forward for Tax Law and Economics - A Response to Osofsky's Frictions, Screening, and Tax Law Design, 62 Buff. L. Rev. 189 (2014).

Gamage David, How Should Governments Promote Distributive Justice: A Framework for Analyzing the Optimal Choice of Tax Instruments, 68 Tax L. Rev. 1 1-5, 16 (2014-2015).

¹² יהא מקורה של תפיסה זו בגישה קאנטיאנית לזכויות, באמנה החברתית או בכל טעם אחר.

על קבוצות הגמוניות לעומת קבוצות שאינן הגמוניות.¹³ עם זאת, ביקורת מסוג זה חורגת ממסגרת דיונו, וככלל, לא נידרש לה במחקר זה.

ביקורת משמעותית במיוחד שנמתחה בכתביה האקדמית בתחום המס, עוסקת בחוסר יכולתו של הניתוח הכלכלי להתייחס נכוחה אל המציאות, בשל פשטנות המודלים הכלכליים לעומת המורכבות מרובת המשתנים של המציאות.¹⁴ ואכן, המתח שבין פשטנות המודל המאפשר הצגת תמונה בהירה אך לא מדויקת, לבין הצפת יתר של פרטים, המאפשרת הצגת תמונה מורכבת ועמומה, הטריד אותנו רבות. השתדלנו, ככל שהדבר ניתן, להציג בצורה בהירה נתונים אמפיריים התומכים במסקנות שהגענו אליהן. בחלק מהמקרים, המידע האמפירי הוא מוצק ואינו שנוי במחלוקת. במקרים אחרים, ישנה מחלוקת בספרות המחקרית על אודות המידע האמפירי עצמו, וכן על אודות השלכותיו ומשמעותיותו. במקרים מהסוג האחרון, הצגנו את המידע הקיים על גווניו ואת השפעותיו על מסקנותינו.

לאור זאת, גישתנו המתודולוגית היא כי יש להתבונן על השוק כעל מערכת מוסדרת מיסודה. בניגוד לשיח הרווח על אודות "שוק חופשי" לעומת "רגולציה", לעמדתנו, הגישה הסוציולוגית לשוק¹⁵ היא מדויקת בהרבה. השוק, מלכתחילה ותמיד, הוא תוצר של הסדרה משפטית. קיומו של קניין והיקף הזכויות הנובעות ממנו, מוסד החוזה, מוסד התאגיד, מוסד הכסף והשטרות וכדומה - כולם תוצאה של הסדרה משפטית. למעשה, חלקים משמעותיים מהשוק אינם עוסקים כלל בנכסים ממשיים, אלא בסחר המבוסס על זכויות משפטיות שונות של הצדדים. משכך, שאלת המפתח אינה מה מידת הרגולציה הדרושה, אלא מהו אופן הרגולציה המביא לתוצאה האופטימאלית. כשל שוק, בהקשר זה, הוא מצב שבו אופן הקצאת הזכויות לפרטים מייצר להם תמריצים לפעול בצורה לא יעילה (למשל על-ידי יצירת החצנות). כשל רגולטורי הוא מצב שבו הקצאת הזכויות לרשות מביאה לתוצאה לא יעילה (למשל, יצירת אינטרס כלכלי של הרשות בתוצאה מסוימת מביאה לחוסר רגישות להעדפות הפרטים או לעלויות מנהליות).

על רקע זה, נפנה לבחינת המאפיינים הייחודיים של שוק הדיור בישראל, שעליהם יושתתו הפרקים העוקבים של המחקר. ראשית, נעמוד על מאפייני אי-השוויון בישראל. לאחר מכן, נעמוד על הטעמים שבגינם ראוי, לגישתנו, להקדיש דיון נפרד להשפעות של מיסוי המקרקעין על אי-השוויון בישראל. זיקה זו, כפי שיפורט, אינה ברורה מאליה. ברי כי ניתן היה להסתפק בניתוח צר של מיסוי המקרקעין, ולבחון רק את האופן שבו מתחלק נטל המס בין העשירונים השונים בחברה. ניתוח מסוג זה היה מביאנו למסקנה באשר להשפעה של מיסוי המקרקעין על אי-השוויון, אך לא היה בו כדי ללמד מהן השפעות מיסוי המקרקעין על ענף הדיור. במילים אחרות, השאלה שתישאל היא האם יש זיקה בין התמריצים הקיימים בתחום הדיור לבין אי-שוויון – זיקה שאינה רק בשל מידת הפרוגרסיביות או הרגרסיביות של מערכת המס, אלא גם בשל ייחודו של תחום הדיור. בחלק העוקב של פרק זה, נסקור את התמורות שעברו על שוק הדיור בישראל, את עליית מחירי הדירות ואת עלות השכירות בעשור האחרון; וחלק זה יהיה התשתית לבחינת השאלה האם יש "משבר דיור" בישראל. שני החלקים העוקבים של פרק זה,

¹³ להחלת הגישה הביקורתית למשפט בתחום המס, ראו אסף לחובסקי "קטגוריות של מין ומעמד בידי מס הכנסה" **עיוני משפט** כד 689 (2000); איילת מגן "הוצאות טיפול בילדים – מיסוי, זמן ומגדר" **משפט וממשל** טו 373 (2013).

¹⁴ ראו לדוגמה:

Alex Raskolnikov, *Accepting the Limits of Tax Law and Economics*, 98 Cornell L. Rev. 523 (2012-2013).

¹⁵ גישה זו מזוהה לרוב עם קארל פולני: Karl Polanyi, *The Great Transformation* 71-80 (1965); וראו עוד בהקשר זה בין היתר:

Justin Desautels-Stein, *The Market As a Legal Concept*, 60 BUFF. L. REV. 387 451-477 (2012).

החמישי והשישי, יבקשו לפרוס את הגורמים המשפיעים על שוק הדיור בישראל. החלק החמישי יציג את הכלים המרכזיים המסורים בידי המדינה לעיצוב שוק הדיור ואת התמורות שעברו בשנים האחרונות על אופן השימוש בכלים אלו. במסגרת זאת, נעמוד על מדיניות הקצאת הקרקעות, על מדיניות ההוצאה הציבורית על דיור (ובפרט, על דיור בר-השגה), על מדיניות התכנון ועל מדיניות מיסוי המקרקעין (אשר תוצג בקצרה בלבד, ועיקר הניתוח בהקשר זה יוצג בפרקים הבאים של המחקר). בהתאמה, החלק השישי של הפרק יבחן את המאפיינים השוקיים של ענף הדיור – הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש.

א. אי-השוויון בישראל

אי-השוויון הכלכלי בישראל הולך וגדל בעשרים השנים האחרונות. זאת הגם שכלכלת ישראל מצויה בצמיחה בהשוואה לכלכלות מפותחות אחרות, ואף שרדה את המשבר הכלכלי של שנת 2008 בקלות יחסית.¹⁶ על-פי נתוני ה-OECD, בשנת 2010 הייתה ישראל במקום ה-30 במדד ג'יני לאי-שוויון מתוך 34 המדינות החברות, ועמדה על 50.1% לפני תשלומי מיסים ותשלומי העברה.¹⁷ לאחר תשלומי מיסים ותשלומי העברה, עמד אי-השוויון בישראל בשנת 2014 על 37.6%, וזאת לעומת 30.3% בשנת 1979, 34.7% בשנת 2001 ו-36.9% בשנת 2007.¹⁸

יש לציין כי מדד ג'יני מודד הכנסה פנויה לנפש (משמע, הכנסות מהכנסה, מהון, מקצבאות וכדומה בניכוי תשלומי מיסים). במובן זה, מדד ג'יני נותן תמונה חלקית בלבד של אי-השוויון במדינה. ברי כי כדי לעמוד על אי-השוויון בפועל, יש לבחון שני רכיבים נוספים – היקף ההוצאה הציבורית לנפש ויוקר המחיה.¹⁹

היקף ההוצאה הציבורית לנפש משקף את מידת הפרוגרסיביות או הרגרסיביות של המערכת הציבורית. כפי שיוסבר בהמשך הדברים, פרוגרסיביות זו היא בעלת שני פנים. ראשית, יש לבחון האם ההוצאה הציבורית על אוכלוסיות עניות גדולה יותר, שווה או קטנה יותר מזו המופנית לאוכלוסיות עשירות. קרי, האם ההוצאה הציבורית היא דיפרנציאלית. למעשה, הוצאה ציבורית היא תחליפית לסובסידיה ישירה (למשל, באמצעות תשלומי העברה שבמסגרתם מועברים כספים מאוכלוסיות חזקות לאוכלוסיות עניות דרך מערכת המס והרווחה). כך לדוגמה, מתן קצבת זקנה או מתן שירותים לקשיש בעלות זהה יכולים להיות תחליפיים זה לזה ולהשפיע באופן דומה על אי-השוויון.

יוקר המחיה אף הוא משפיע במישרין על אי-השוויון. ככל שהשיעור מההכנסה הפנויה משמש לצריכה, ובפרט לצריכה של מוצרים בסיסיים, כך המערכת הכלכלית היא רגרסיבית יותר. ככל שעלותם

¹⁶ ראו בר, להלן ה"ש 24, עמ' 12.

¹⁷ עופר קורנפלד ואורן דניאלי (להלן: **קורנפלד ודניאלי**) "מקורות אי השוויון בישראל – תהליכים ומדיניות" **פורום ספיר אוניברסיטת תל אביב** 3 (2013) http://www.tau.ac.il/~yashiv/cornfeld_danieli.pdf. מדד ג'יני מדרג את אי-השוויון במדינה בהתאם לחלוקת ההכנסות בה. במסגרת זו, מדד ג'יני 0 משמעו שההכנסה במדינה מחולקת בצורה שוויונית לחלוטין בציבור, ואילו מדד ג'יני 1 משמעו שכל ההכנסות מחולקות לאדם אחד בלבד.

¹⁸ **קורנפלד ודניאלי**, ה"ש 17 לעיל עמ' 10.

יצוין בהקשר זה כי ישנם מדדים נוספים הדומים למדד ג'יני במובן זה שהם בוחנים הכנסות בלבד (ואינם עוסקים בהיקף ההוצאה על מוצרי יסוד) ורגישים יותר לאי-שוויון בשוליים – קרי, לפער בין העניים ביותר לעשירים ביותר. לדוגמה: מדד פלמה בוחן את היחס בין ההון המוחזק בידי העשירון העליון לבין ההון המוחזק בידי ארבעת העשירונים התחתונים.

¹⁹ לעניין הזיקה בין אי-שוויון, מערכת המיסוי ותשלומי העברה, ראו יורם מרגליות "דיני מיסים" **הגישה הכלכלית למשפט** 815, 832-841 (אוריאל פרוקצ'ה עורך, 2012) (להלן: **הגישה הכלכלית לדיני מיסים**).

של מצרכים בסיסיים נמוכה יותר, בין אם בשל סביבה תחרותית או בשל רגולציה דוגמת פיקוח על מחירים, כך קטן אי-השוויון, במובן זה שהעלות הנדרשת לשם מחייה, ולו בסיסית, נמוכה יותר.

בהקשר זה, מדד NRC האמריקאי ומדד MBM הקנדי מודדים שניהם את אי-השוויון ואת העוני על בסיס סל צריכה. על-פי שני המדדים הללו, ישנה עלייה ניכרת באי-השוויון בישראל. כך לדוגמה, על-

פי מדד MBM, בין השנים 1998 ל-2009, עלה היקף העוני בישראל ב-20.8%²⁰

העלייה הניכרת באי-השוויון בישראל משתקפת בכל אחד משלושת המישורים האמורים – אי-השוויון בהכנסות, היקף ההוצאה הציבורית ויוקר המחיה. קרי, בעשרים השנים האחרונות, הפער בין היקף ההכנסה הפנויה של העשירונים התחתונים לעשירונים העליונים גדל בצורה ניכרת; היקף ההוצאה הציבורית קטן בצורה ניכרת,²¹ ומבנה השוק הוביל להתייקרות משמעותית של המחיה בהשוואה בינלאומית.²²

מבלי להעמיק יתר על המידה במקורות של אי-השוויון בכל אחד מהמישורים אשר נידונו בהרחבה במקומות אחרים, ניתן להצביע על כמה רכיבים מרכזיים: פערי שכר הולכים וגבהים, בפרט בין מקבלי המשכורות החציוניות למקבלי המשכורות הגבוהות;²³ רמת תחרותיות נמוכה;²⁴ הוצאה ממשלתית נמוכה על שירותים ציבוריים; עידוד תעסוקה נמוך;²⁵ מערכת מיסוי שבה המיסים הישירים (מס הכנסה ומס חברות) נמוכים באופן יחסי ואילו המיסים העקיפים על מוצרי יסוד גבוהים באופן יחסי למדינות ה-OECD (הגם ששיעור המע"מ עצמו בישראל אינו גבוה ביחס לממוצע ה-OECD, ברובן המוחלט של מדינות ה-OECD נהוג מע"מ דיפרנציאלי בשיעורים מופחתים על מוצרי יסוד);²⁶ וכן על סיבות דמוגרפיות, לרבות ילודה גבוהה בפרט בקרב משפחות עניות. רכיב נוסף הקשור בהקשר ישיר למחקר הנוכחי הוא עליית שיעור ההון המוחזק בידי העשירון העליון, ובפרט בידי המאיון העליון.²⁷ היות שהמיסוי על ההון נמוך בצורה משמעותית מהמיסוי על הכנסה משכר וממשלח יד,²⁸ הרי שבאופן

²⁰ כפי שהוסבר לעיל, מדד ג'יני ומדדים נוספים הבוחנים את התפלגות ההכנסות בלבד לוקים ביכולתם לשקף נכונה את אי-השוויון הממשי בחברה. גורם המשפיע לא פחות על אי-השוויון בחברה הוא מידת הפרוגרסיביות או הרגרסיביות של ההוצאה הציבורית. כך לדוגמה, שתי מדינות בעלות אותה התפלגות הכנסות ואותם שיעורי מס יהיו שונות זו מזו במידת אי-השוויון בהן, אם אחת תשקיע את עיקר משאביה בבחינת מזרקות בשכונות יוקרה, בעוד שהאחרת תשתמש באותו התקציב לבניית דיור מוזל לעניים.

²¹ **בנק ישראל – דין וחשבון לשנת 2014**, ה"ש 2 לעיל, 205-208.

²² **בנק ישראל – דין וחשבון לשנת 2014**, ה"ש 2 לעיל, 18-21.

²³ **קורנפלד ודניאל, ה"ש 17 לעיל**.

²⁴ אילנית בר "תיאור וניתוח מימדי העוני ואי השוויון בישראל ובמדינות מפותחות" **מכון המחקר של הכנסת** (2012) <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03095.pdf> (להלן ולעיל: **בר**).

²⁵ **בנק ישראל – דין וחשבון לשנת 2014**, ה"ש 2 לעיל, 205-208.

²⁶ אילנית בר "שיעורי מס ערך מוסף והכנסות המדינה בישראל ובמדינות ה-OECD" **מכון המחקר של הכנסת** (2012) <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03106.pdf>; אייל קויפמן "שיעורי מס ערך מוסף והכנסות המדינה בישראל ובמדינות ה-OECD" **מכון המחקר של הכנסת** (2013) <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03187.pdf>.

²⁷ כפי שנידון לעיל, על-פי מדד ג'יני, שיעור אי-השוויון בישראל עלה בעשור האחרון. בהמשך לכך, החלק מההכנסה הפנויה המוקדש לצריכה גדול יותר ככל שהפרט עני יותר, והחלק מההכנסה הפנויה המוקדש לחיסכון (קרי, להון) קטן יותר ככל שהכנסת הפרט נמוכה יותר.

²⁸ מס החברות בישראל עומד כיום על 26.5% (סעיף 126 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: **פקודת מס הכנסה**). המס על דיבידנד עומד על 25% ו-30% עבור בעל מניות מהותי (סעיף 125ב לפקודת מס הכנסה), והמס על רווח הון ממניות עומד על 25% (סעיף 91 לפקודת מס הכנסה). בתוך כך, הוצאות ריבית ניתנות לניכוי מהכנסות החברה החייבות במס חברות, ומשכך, נטל המס על ריבית נמוך בצורה משמעותית מנטל המס על רווח מהשקעה במניות. יש לציין כי אכן מדובר בשיעור מס גבוה יותר משיעור המס המוטל על בעלי ההכנסות הנמוכות שכן מס הכנסה הוא מס דיפרנציאלי. עם זאת, מדובר בשיעור נמוך באופן משמעותי משיעור המס המוטל על בעלי הכנסות גבוהות. כך, מדרגת המס העליונה לעניין מס הכנסה עומדת על 48% (עבור מי שהכנסתו מעל 501,960 ₪ בשנה ואינו מעל גיל 60). כמו כן, מוטל על הכנסה מעל

מובנה, מחזיקי ההון יזכו לנתח הולך וגדל של המשאבים החברתיים, וחלוקה לא-שוויונית של ההון התחילי תביא להחרפת אי-השוויון במדינה.

ב. מה בין מיסוי, ענף הדיור ואי-שוויון?

דיוננו עד כה הובילנו למסקנה כי בבואנו לבחון אי-שוויון, אין די בבחינת ההכנסה הפנויה של הפרט בלבד. זאת, שכן בחינה של הכנסתו הפנויה בלבד של הפרט (או של התא המשפחתי) תביא לתמונה חלקית בלבד של היקף אי-השוויון. כך, בחינה של ההכנסה הפנויה בלבד, בהתעלם ממדיניות ההוצאה הציבורית, שקולה להתעלמות מתשלומי העברה או קצבאות, וודאי שאינה משקפת את אי-השוויון בפועל (ולמעשה, ניתן לראות בהוצאה הציבורית תשלום העברה שווה ערך לכסף). ואכן, למדיניות ההוצאה הציבורית ולפחות בהוצאה ציבורית על מוצרי יסוד ועל אוכלוסיות מוחלשות יש השפעה ישירה על אי-השוויון במדינה.²⁹

בדומה לכך, התעלמות מכוח הקנייה האפקטיבי של הפרט (או של התא המשפחתי), הנובע ממאפייני השוק, תוביל אף היא למצג חלקי של תמונת אי-השוויון. בתוך כך, ככל שיוקר המחיה מוצא ביטוי משמעותי יותר דווקא במוצרים בסיסיים, כך יהיה בו כדי להביא להגדלת אי-השוויון (שכן ההשפעה של כשלי השוק הגוררים מחירים גבוהים של מוצרי יסוד תהיה משמעותית יותר על הפרט העני מאשר על הפרט העשיר).

בהמשך לאמור, וכפי שנידון לעיל, הנחת המוצא לדיוננו במחקר הנוכחי היא כי מטרתה של ההסדרה החברתית ושל ההסדרה של השוק היא למקסם את התועלת החברתית (ובמונחים אחרים, למקסם את האושר החברתי). השאלה המתעוררת, בהקשר זה, היא האם ישנה חשיבות מיוחדת לעיסוק דווקא בדיור, כנושא בפני עצמו, או שמא יש להתמקד במכלול אי-השוויון (או השוויון) הנובעים ממבנה ההכנסות (לרבות הכנסה עקיפה מהוצאות ציבוריות) וההוצאות (המושפעות בין היתר מיוקר המחיה).

לגישתנו, ישנם ארבעה טעמים מרכזיים המצדיקים בחינה ייעודית של ענף הדיור ושל השפעתו על מידת אי-השוויון.

ראשית, אף במסגרת ניתוח כלכלי "צר" אשר בוחן את התועלת של הפרט מצריכה בהתאם לנכונותו לשלם עבור המוצר (ability to pay),³⁰ על השוק להיות מוסדר באופן היעיל ביותר (וכפי שהוסבר לעיל, כל שוק הוא שוק המוסדר ברגולציה, השאלה היא רק מהי הרגולציה היעילה ביותר להסדרת השוק). הסדרה של שוק, ובענייננו, של ענף הדיור, המביאה לכשלי שוק, אינה הסדרה יעילה. בדומה,

800,000 ₪ מס יסף העומד על 2% (סעיף 121 ב לפקודת מס הכנסה). לצד אלו, כפופה הכנסה משכר או ממשלח יד לדמי ביטוח בריאות בשיעור של 5% (סעיף 14 לחוק ביטוח בריאות ממלאכת, התשנ"ד-1994) ולדמי ביטוח לאומי בשיעור המגיע עד ל-11.23% (סעיף 337 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995). כמו כן, ההשוואה בין שיעור מס החברות לבין שיעור המס על הכנסה מעבודה מבוססת על ההנחה המקובלת, אף שאינה מובנת מאליה, כי מס החברות הוא למעשה מס הכנסה עקיף. ניתוח חלופי של מס החברות כמס פיגוביאני יביא למסקנה שבפועל לא מוטל מס הכנסה כלל על הרווח מהון. ראו בהקשר זה:

Hagai Kalai, *From the Dividend Puzzle to the Corporate Paradox and its Tax Solution* (LLM dissertation, TAU 2015) (hereinafter: **Kalai**).

²⁹ **אפשר גם אחרת – מתווה לכינונה של חברה מתוקנת** 123-118 (יוסי יונה ואביה ספיבק, עורכים 2012) (להלן: **יונה וספיבק**).

³⁰ ראו **שמחון**, ה"ש 10 לעיל, 47.

הסדרה של שוק (קרי, רגולציה) המביאה להשאת מחירים אף היא אינה יעילה. בשני המקרים, התועלת המצרפית פוחתת. ברי כי ישנם מקרים שבהם תעלה העלות של שינוי רגולטורי על פני העלות הנובעת מכשלי שוק, כי אז מוצדק יהיה להותיר על כנם את כשלי השוק. במקרים אחרים, תעלה העלות של כשלי השוק על העלות של השינוי הרגולטורי, ואז מוצדק יהיה לקדם את השינוי הרגולטורי.

הגם שכל שוק הוא שוק מוסדר, הרי שהסדרה זו בולטת במיוחד בתחום הנדל"ן. ברי כי כל פעולה ופעולה בתחום זה כפופה להסדרה משפטית וציבורית – החל מזכות הקניין, היקפה של הזכות והסעדים בגין הפגיעה בה (בידי המדינה או פרטים אחרים), הסדרים הנוגעים לסחר בזכות, הסדרים הנוגעים לתכנון ובנייה וכיו"ב. האופן שבו מוסדר כל אחד מהנושאים האמורים ישפיע על יעילותו של השוק הן בהיבט של היקף ההחצנות וכשלי השוק הנוצרים בשל הרגולציה והן במישור הפסד התועלת הנגרם בשל חוסר גמישותה של הרגולציה כלפי העדפות הפרטים.

יודגש כי הזיקה בין מדיניות התכנון לבין יעילות השוק אינה נוגעת רק ליעילותו של שוק הדיור, אלא לתועלות חברתיות רחבות ביותר. כך, החלטות על בנייה רוויה, בנייה מפוזרת, מיקום מרכזי תעסוקה, גובה בניינים, הדין החל על בתים משותפים, סטנדרטים של בנייה, הסדרי תעבורה וכדומה, כולם ישפיעו גם על יעילות שוק העבודה, על התועלת שמפיקים הפרטים מהמרחב הציבורי, על רמת איכות החיים ועל רמת איכות הסביבה. במילים אחרות, הקרקע מיסודה היא משאב ציבורי, בשונה ממוצרי צריכה או מאפיקי השקעה אחרים, וכל הסדרה משפטית של הזכויות בה משפיעה לא רק על הפרט הבודד, אלא על הציבור בכללותו.

בהתאמה, אף התופעות בעלות התועלות השליליות הנובעות ממדיניות הדיור והתכנון חורגות מגדרו של הענף כשלעצמו. בראש ובראשונה, דיור מינימלי (בדומה לחינוך מינימלי³¹ ולתנאי קיום מינימליים) הנו תנאי סף להשתלבותו של הפרט בחברה, ליכולתו להפיק תועלת מכישוריו וליכולתה של החברה ליהנות מכישורים אלו. בהיעדר קורת גג, ישנו קושי לפרט לממש את ההזדמנויות הקיימות לו על בסיס כישוריו. כך, אדם ללא קורת גג לרוב לא יוכל להתקבל לעבודה, לפתוח חשבון בנק וכדומה, תנאים הכרחיים להשתלבות בשוק העבודה. משכך, היעדר קורת הגג כלשעצמו פוגע ביעילותו של השוק.³² בדומה, מדיניות דיור ותכנון יכולה להוביל להתרחבות תופעות של הפליה והדרה, להיווצרות שכונות מצוקה, להסללה חברתית של מעמדות שונים וכיו"ב.³³

שנית, הנחת המוצא של הניתוח הכלכלי היא כי לכסף תועלת שולית פוחתת וכי התועלת שמפיק עשיר משקל נוסף נמוכה מזו שיפיק אדם עני מאותו שקל. זאת מכיוון שהעני ישתמש ראשית בכספו עבור המוצרים שמספקים עבורו את התועלת הגבוהה ביותר, ואילו העשיר יקדיש את השקל הנוסף

³¹ ראו בהקשר זה, חגי קלעי "חופש המחשבה והחופש שלא לחשוב: היבטים תיאורטיים של הזכות לחופש והזכות לחינוך" **גילוי דעת** 6, 41 (2014).

³² בהקשר זה, לעתים מוצע בספרות הכלכלית פתרון לאי-התועלת האמורה בדמות מינוף עצמי. על-פי פתרון זה, אדם עני יבקש הלוואה שתאפשר לו לממש את כישוריו ואת ההזדמנויות הפתוחות בפניו, ולאחר מכן להשיב את הלוואה תוך מקסום יכולותיו. ברור כמעט כי פתרון זה יכול להתקיים רק במאמרים תיאורטיים, המבוססים על הנחות יסוד קיצוניות ביותר של מידע מלא, אכיפה מלאה, רציונאליות מלאה, אי-שנאת סיכון של עניים וכדומה. במציאות, שום גוף הנותן אשראי לא יסכים להסדר שכזה, וספק רב אם עניים רבים יסכימו להסדר כאמור. גם אם ניתן להתווכח על הריאליסטיות של הצעות מסוג זה בתחומים אחרים (למשל בתחום ההלוואות להשכלה גבוהה), נדמה כי הפתרון האמור מנותק לחלוטין מהמציאות בכל הנוגע לקורת גג מינימלית.

³³ ראו ישי בלנק "קהילה, מרחב, סובייקט - תזות על משפט ומרחב בעקבות ספרו של יששכר (איסי) רוזן-צבי". **דין ודברים** ב, 19 (1996); ישי בלנק "מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לד, 197 (1996) והפניות שם.

למוצרים אשר התועלת המופקת מהם שולית (כך, ודאי שקורת גג מינימלית לאדם עני מפיקה תועלת רבה בהרבה מחדר נוסף בוילה מרובת חדרים של אדם עשיר). משכך, קידום שוויון בהכנסה הפנויה יביא כשלעצמו לעלייה בצריכת אותם מוצרים בסיסיים ולעלייה בתועלת המצרפית.

עם זאת, כאמור, הנחת המוצא של ניתוח זה היא כי הפרטים הם בהכרח רציונאליים. הנחה זו, שעל פיה הפרט הרציונאלי בהכרח יקדיש את כספו דווקא למוצר שהתועלת הנובעת ממנו היא הגבוהה ביותר, אינה תמיד בעלת אחיזה במציאות. עיוותים בהעדפות הפרט, דוגמת העדפת התועלת המיידית על פני תועלת ארוכת טווח, הערכת חסר של סיכונים והערכת יתר של יכולת השתכרות עתידית וכדומה, כולם יכולים להצדיק התערבות מסוימת בהתנהלות הכלכלית של הפרט. התערבות כזו משמעותית במיוחד באותם מקומות שבהם עסקין במוצרי יסוד. בעוד שקשה מאוד לקבוע שהתועלת שאדם מפיק מארוחות טובות לאורך מספר שנים גדולה או קטנה מהתועלת שבטיסה לחו"ל, נדמה שניתן כמעט באופן אינטואיטיבי להניח כי התועלת של אדם מקורת גג יציבה עולה לאין שיעור על התועלת קצרת הטווח שבטיסה לחו"ל או של הימורים בקזינו. הנחות מסוג זה הן הבסיס להצדקת שורה ארוכה של התערבויות בתמריצי הפרטים באשר לאופן ההוצאה והחיסכון שלהם (למשל, במסגרת חובת הפרשות פנסיוניות,³⁴ חובת ביטוח בריאות וכדומה), וכאמור, הן נכונות אף בתחום הדיור.

שלישית, להשקעה בתחום הדיור יש החצנות חיוביות מובהקות. מאפיין בסיסי של שוק הנדל"ן נוגע להיות נדל"ן תנאי מקדמי להשתתפות פעילה ויעילה של הפרט בשוק ובחברה. במילים אחרות, קורת גג, ולו מינימלית, היא תנאי מקדמי המאפשר לפרט להתקיים בכבוד בחברה ולהשתתף בה. ליכולת האפקטיבית להשתלבות חברתית השלכות חיוביות על כלל הסביבה – היא מאפשרת יצירת קהילות חברתיות, תמיכה הדדית וכיו"ב וכן מפחיתה פשע ותופעות שליליות אחרות הנובעות פעמים רבות מהעדר קורת גג.³⁵

לבסוף, ישנם טעמים חוץ-כלכליים המצדיקים התערבות בענף הדיור. הגם שמנגנוני שוק הם דרך אחת (ולא חפה מבעיות) להביא את העדפות הפרטים בחברה, ההליך הדמוקרטי מאפשר צוהר נוסף להעדפות הפרטים. הליך זה מאפשר לבטא ערכים חברתיים אשר השוק מתקשה לתת להם ביטוי, דוגמת תפיסה חברתית הנותנת משקל מיוחד להתיישבות חקלאית, ערכים סביבתיים, ערכים סימבוליים ולא פעם גם ערכים לאומיים ומתן משקל לבעלות המדינה על הקרקע. טעמים אלו, אם בכלל ניתן לשכלל אותם לתוך מודל כלכלי, הם טעמים שישנו קושי ממשי לתת להם ביטוי מספרי, והם מוצאים ביטוי בדיון הציבורי, האידיאולוגי והפוליטי. בהקשרנו, נדמה כי קשה לחלוק על כך שהתפיסה החברתית הרווחת (וכן התפיסה החוקתית כפי שעולה מפסיקתו של בית המשפט העליון,³⁶ כמו גם מהתחייבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל³⁷) נותנת ערך משמעותי ביותר

³⁴ יורם מרגליות "אפליה בהסדרי החיסכון הפנסיוני ופתרונה המוצע" **משפטים** לא, 529, 533-538 (1990).

³⁵ ראו **יונה וספיבק**, ה"ש 29 לעיל, 159-161, וכן ראו לעניין ההשלכות ארוכות הטווח של פערים כלכליים, ובפרט עוני, **דוח הוועדה למלחמה בעוני**, ה"ש 4 לעיל, עמוד 63.

³⁶ לדיון בזכות לקורת גג ראו בין היתר - עת"ם (מחוזי ת"א) 20761-10-11 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' עיריית תל-אביב** (פורסם בנבו, 19.11.2012). ראו גם עת"ם 3829/04 **טויטו נ' עיריית ירושלים**, פ"ד נט(4) 769, פס' 16 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה (2004); עת"ם (מחוזי י-ם) 37873-01-12 **בן-דוד נ' עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 29.2.2012); עת"ם (מחוזי ת"א) 44629-11-11 **אמסלם נ' ראש עיריית תל אביב יפו** (פורסם בנבו, 29.12.2011); עת"ם (מחוזי ת"א) 2838-10-11 **דיו נ' ראש עיריית תל אביב יפו** (פורסם בנבו, 3.10.2011).

³⁷ אמנת האו"ם בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966), סעיף 9.

למחויבותה של המדינה לספק לכל אדם קורת גג, וזאת בנפרד ולצד מחויבות המדינה להקטנת אי-שוויון ולמניעת עוני.

מהמרובה עולה כי ישנה חשיבות בפני עצמה לבחינת ההשפעה של אי-השוויון הנגרם בשל מדיניות הדיור, ובהקשרו של המחקר הנוכחי, לבחינת אי-השוויון הנגרם בשל מדיניות מיסוי המקרקעין, כבחינה העומדת בפני עצמה. מערך ההסדרים והתמריצים החלים על תחום המקרקעין הוא בעל השפעה החורגת מההשפעה המידית על מידת השוויון או אי-השוויון הכלכלי בין הפרטים בחברה. להסדרה יעילה של הרגולציה, התכנון והמיסוי (והתמריצים הנוצרים מכוחם) יש השפעה חברתית החורגת מהמשמעות הכלכלית המידית שלהם. הסדרה זו תשפיע על יכולת הפרטים למצות את כישוריהם בתחום העבודה (ובכך תשפיע בעקיפין על אי-השוויון); הסדרה זו תביא לצמצום העלויות החברתיות הנובעות מהעדף קורת גג בשל חוסר יכולת לממנה; והסדרה זו תשפיע על מידת ההגשמה (או אי-ההגשמה) של ערכים לבר כלכליים.

ייחודו זה של תחום המקרקעין ימצא ביטוי בפרקים העוקבים. כך נראה כיצד מערכי מיסוי מסוימים, דוגמת המיסוי המוניציפאלי, משמרים ומרחיבים את אי-השוויון על-ידי יצירת תמריצים לתכנון מוניציפאלי המדיר אוכלוסיות מוחלשות ואשר מכתוב באופן מובנה הוצאה ציבורית נמוכה יותר דווקא על המשתמשים לשכבות האוכלוסייה העניות. בהמשך לכך, נראה כי מערכי מיסוי אחרים, ובראשם מס השבח ומס ההכנסה על שכירות, מעודדים ביקושים בשוק הדיור המביאים לעליית מחירים בשוק זה ללא ההצדקה הכלכלית לקיומו של התמריץ האמור. זאת לצד מערכי מיסוי מקרקעין אחרים המעודדים דפוסים מסוימים של מגורים (דוגמת מערך הפטורים במס שבח, המעודד בעלות על דירות).

בטרם נפנה בפרקים העוקבים לדיון על מבנה מיסוי המקרקעין הקיים, על השלכותיו ועל מדיניות מיסוי המקרקעין הרצויה, נקדיש עוד מילים מספר למאפייניו של שוק הדיור בישראל, אשר יהוו את הבסיס להמשך דיונו.

ג. התמורות במחירי רכישת דירות ובמחירי השכירות בישראל

מחירי הדיור, ובעיקר מחירי רכישת דירה בישראל, משכו תשומת לב ציבורית ניכרת, שהגיעה לשיאה עם המחאה החברתית בשנת 2011. מחאה זו לא פרצה בחלל ריק. בין השנים 2008 ל-2014 התחוללה העלייה המשמעותית ביותר במחירי רכישת דירה בישראל, בקצב של קרוב ל-9% בשנה, וסה"כ עד כה עלייה של כ-66.6%³⁸. זאת לאחר ירידה הדרגתית במחירי הדיור בין השנים 2000-2007 (אשר לה קדמה עלייה במחירי הדיור בשנות התשעים).

³⁸ שראל, להלן ה"ש 67, 5.



39

מחירי הדיור הנוכחיים, המצויים בעלייה מתמדת ותלולה, בולטים במיוחד שכן בשונה מעליית המחירים בשנות התשעים אשר הוסברה בעליית הענק מברית המועצות לשעבר, לא חל שינוי דמוגרפי משמעותי במחצית השנייה של העשור הראשון לשנות ה-2000, ולכן מקור עליית המחירים אינו בשינויים דמוגרפיים (וודאי שלא בשינויים דמוגרפיים שלא היה ניתן לצפותם).

לצד זאת, אף במישור השכירות, חלה עליית מחירים מסוימת, ובין השנים 2006-2013 עלו מחירי השכירות באופן ריאלי ב-13.3%⁴⁰.

עוד ראוי לציין בהקשר זה כי הגם שעליית מחירי השכירות ככלל הייתה נמוכה בצורה משמעותית מעליית מחירי הדירות, הרי שעליית מחירי השכירות באזור מרכז הארץ הייתה משמעותית הרבה יותר.⁴¹ יצוין כבר עתה כי הגם שוודאי שיש בעלייה זו רכיב של העדפה, הרי שהיא נובעת גם מצורך ממשי בהתחשב בהיות מרבית מוסדות ההשכלה הגבוהה ומקומות העבודה במרכז הארץ, ובהעדר תשתיות איכותיות המאפשרות נסיעה בפרק זמן מהיר מערי לוויין למרכזי המסחר והתעסוקה.⁴²

³⁹ הגרף מתוך **ישראל**, להלן ה"ש 67, 6.

⁴⁰ **תיאור וניתוח של שוק הדירות**, ה"ש 6 לעיל.

⁴¹ ראו יורי שרמן ואנה אייזנברג בן-לולו "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסיה בשטחן?" מכון גזית גלוב לחקר הנדל"ן 6 (2014) (להלן: **שרמן ואייזנברג בן-לולו**).

⁴² http://www.herzliyaconference.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/gazitGlob.pdf.

⁴² לעניין הוצאות הנסיעה מאזורי פריפריה המגיעות לעתים לעד 15% מהכנסת הפרט, ראו **יונה וספיבק**, ה"ש 29 לעיל, 159.

תופעה מרכזית נוספת אשר יש לה השפעה על מחירי הדיר, ובעיקר על מחירי השכירות בקרב השוכרים העניים, היא הקריסה של מרבית מנגנוני ההגנה שהתקיימו בתחום הדיר, ואשר ייעודם היה להבטיח קורת גג בכבוד לכל אדם.

בראש ובראשונה, משמעותית קריסתו של הדיר הציבורי בישראל. בעוד שעד שנות השמונים שימש הדיר הציבורי פתרון, הגם שלא חף מבעיות, למצוקת הדיר של מאות אלפים שידם לא השיגה קורת גג משלהם, הרי ששינוי המדיניות בשנות התשעים והאלפיים בכל הנוגע לדיר ציבורי הובילה לקריסתו בפועל של מוסד זה. כך, בעוד שבשנת 1998 עמד מלאי דירות הדיר הציבורי על 108,000 דירות, הצטמצם המלאי ועמד על 70,000 דירות בלבד בשנת 2013,⁴³ ובתום שנת 2014 עמד המלאי על 61,000 דירות בלבד.⁴⁴ מרביתן המוחלטת של דירות הדיר הציבורי כיום נמצאת בפריפריה⁴⁵ (ומשכך, המתגוררים בהם ממילא יתקשו להשתלב במרכזי התעסוקה וההשכלה המצויים ברובם במרכז הארץ). זמן ההמתנה כיום לדירת דיר ציבורית (שלה זכאית רק משפחה בעלת הכנסה נמוכה שאין בבעלותה דירה משנת 1971) הוא בין חמש לעשר שנים.⁴⁶ דווקא ההסדר שנועד להביא למכירת הדירות הקיימות לדייריהן ולהקצאת הרווחים ממכירת הדירות להגדלת מאגר הדיר הציבורי, הסדר שנקבע בחקיקה ראשית בשנת 1998,⁴⁷ לא הופעל במשך שנים ארוכות (עד לשנת 2013), ומתוך ההכנסות שנגבו במסגרת מבצעי מכירת הדירות לדיירים, פחות מ-10% הוקדשו לרכישת דירות חדשות לזכאים לדיר ציבורי.⁴⁸

במקביל, ונוכח המחסור בדירות דיר ציבורי, הופעל בישראל מערך של סיוע בשכר דירה לאוכלוסיות עניות. דה עקה, העדר ההצמדה של סיוע זה לשכר דירה ריאלי הוביל לשחיקה שיטתית גם של מנגנון ביטחון זה, וכיום יכולתו לתת מענה ממשי המסייע בדיר היא מוגבלת ביותר.⁴⁹

מערך ביטחון שלישי שהתקיים בעבר והפך לבעל משמעות זניחה כיום הוא מערך הדיירות בדמי מפתח. דיירות בדמי מפתח היא דיירות שבמסגרתה משלם השוכר סכום התחלתי כלשהו ודמי שכירות קבועים מראש שהם מוגבלים בשיעורם. בעל הנכס אינו רשאי לפנות את הדייר מהנכס כל זמן שהדייר מתגורר בנכס, אלא בקרות אחד משורה של אירועים חריגים, דוגמת הריסת הנכס או שינוי ייעודו.⁵⁰ יתרונו המרכזי של מערך ביטחון זה הוא בהבטיחנו שוק שכירות יציב וארוך טווח. עם זאת, בפועל, הפך מערך הדיירות בדמי מפתח למערך זניח. בתי המשפט פסקו באופן שיטתי שיש לצמצם את תחולתו של החוק, ומרבית חוזי השכירות כיום כוללים תניה מפורשת השוללת את תחולת החוק.⁵¹

⁴³ דוח הוועדה למלחמה בעוני, ה"ש 4 לעיל, 18.

⁴⁴ בנק ישראל – דוח שנתי לשנת 2014, ה"ש 2 לעיל, 217.

⁴⁵ בנק ישראל – דוח שנתי לשנת 2014, ה"ש 2 לעיל, 218.

⁴⁶ בנק ישראל – דוח שנתי לשנת 2014, ה"ש 2 לעיל, 217.

⁴⁷ חוק הדיר הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998.

⁴⁸ איתי פידלמן "התמורות בדיר הציבורי בישראל – 1998-2011" מכון המחקר של הכנסת (2011) <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02936.pdf>

⁴⁹ ראו דוח הוועדה למלחמה בעוני, ה"ש 4 לעיל, 15-16; בנק ישראל – דין וחשבון שנתי לשנת 2014, ה"ש 2 לעיל, 217.

⁵⁰ חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972.

⁵¹ לגישה המצמצמת של בתי המשפט לחוק הגנת הדייר, ראו, בין היתר: רע"א 5211/15 אנקווה נ' איל פרוסט (פורסם בנבו, 12.8.2015), רע"א 6280/13 מוסדות מדרש דוד בירושלים נ' רוזנטל (פורסם בנבו, 9.10.2013), וכן ראו:

Maya Mark, *Just Ring Twice: Law and Society Under the Rent Control Regime in Israel 1948-1954*. Journal of Israeli History: Politics, Society, Culture, 32(1) 29 (2013).

אמנם, ספק אם לקריסת הדיור הציבורי יש השפעה על מדדי מחירי הדירות או מחירי השכירות, נוכח הקבוצה הקטנה יחסית של מפוני הדיור הציבורי מכלל השוכרים ונוכח חוסר יכולתם של אלו לשכור דירות אשר יש בהן כדי לאפשר מחייה בכבוד. סוגיה זו, תשוב ותתפוס לאורך המאמר כולו מקום ממשי: מרבית הנתונים בנושא והמחקר הקיים אינם מבחינים בצורה מספקת בין השפעות מחירי הדיור על העשירונים השונים, ואינם מאפשרים לזהות את ההשפעות המיוחדות של השינויים בשוק הדיור דווקא על החלשים ביותר. כך לדוגמה, נתונים בדבר גידול בגודל הדירה הממוצעת, גידול בהיקף האשראי לרכישת דירה וכיו"ב ודאי שאינם רלוונטיים דווקא לעניים ביותר, והסקת מסקנות על מגמות השוק בכללותו על בסיס נתונים אלו תוביל למסקנות שאולי משפרות את התועלת המצרפית, אך יכול שהן מרחיבות עוד יותר את אי-השוויון שבין מעמד הביניים לבין המעמד העני. בהקשר זה, כפי שיפורט בהמשך הדברים, ישנם נתונים מסוימים אשר ניתן לפלח אותם בצורה טובה ביחס לעשירונים שונים. מכל מקום, בשלב הנוכחי, די בכך שנדגיש כי נתונים ממוצעים על שוק הדיור אינם מסוגלים בהכרח לתת תמונת מצב אמיתית ומלאה באשר להשפעת התמורות בשוק הדיור על האוכלוסיות המוחלשות ביותר.

ד. האם יש משבר דיור בישראל?

"משבר הדיור" הפך למונח רווח בשיח הציבורי הישראלי. אין מחלוקת כי בשמונה השנים האחרונות חלה עלייה ניכרת במחירי הדירות ועלייה מתונה יותר במחירי השכירות. עם זאת, לתופעה האמורה ולנתונים שאינם שניים במחלוקת יש הסברים כמספר המסבירים. רבים, בעיקר בעלי תפקידים במשרדי הממשלה, בהווה ובעבר, מתנגדים לעצם ההגדרה של עליית המחירים כמשבר הדיור. כך, ד"ר מיכאל שראל, מי ששימש בעברו ככלכלן הראשי וכממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר, טוען כי ניתן ללמוד מהעלייה המהירה יותר של מחירי הדיור על פני מחירי השכירות כי התופעה היא תוצאה של עליית השווי של השקעה בדיור (באמצעות בעלות על דירה). משמע, לגישה, שעליית המחירים לא משקפת עלייה ריאלית בעלויות הדיור עצמן (בין אם בשכירות ובין אם בהכנסה זקופה משכירות, קרי, החיסכון של בעל הנכס בשל העדר הצורך בתשלום דמי שכירות לאחר⁵²). אחרים, דוגמת מבקר המדינה, מציינים מפורשות כי לשיטתם בישראל יש משבר דיור.⁵³

למעשה, המונח "משבר" דיור מלכתחילה אינו מונח המוגדר היטב, והגדרות שונות מובילות למסקנות שונות. נדמה כי ראוי להבחין בין שתי שאלות שונות אשר לרוב עומדות בבסיס הדיון ב"משבר הדיור".

ראשית, נשאלת השאלה האם יש משבר בכל הנוגע ליכולת של אדם לספק לעצמו קורת גג ראויה (ובכלל זאת, קורת גג יציבה ואשר מאפשרת גישה למקומות תעסוקה וכדומה)? בתוך כך, שאלת משנה היא האם ישנו ערך עצמאי לאפשרות של רכישת דירה? וככל שערך כזה ישנו, האם יש משבר בתחום זה? שאלת משנה שנייה שיש לשאול באותו ההקשר היא האם ישנו משבר נקודתי ביחס לאוכלוסיות מסוימות, כגון אוכלוסיות עניות במיוחד, ערבים, חרדים וכדומה?

⁵² ריאיון עם ד"ר מיכאל שראל (30.7.2015).

⁵³ למעשה, מבקר המדינה הכתיר את הדוח שפרסם בנושא בכותרת "משבר הדיור" (ראו **דוח מבקר המדינה** ה"ש 60 להלן).

שנית, נשאלת השאלה האם ישנו משבר בשוק הדירות במובן של היווצרות בועה כלכלית? בועה משמעה עליית מחירים המנותקת מהשווי הריאלי של הנכס, והיא יכולה לאיים על יציבותו של השוק בהמשך ולהביא לשפל כלכלי. בהתחשב בכך שדיר מהווה את ההשקעה המרכזית של מרבית בעלי הדירות, משמעות הדבר היא סיכון של רוב ההון של מעמד הביניים.

הגם ששתי השאלות קשורות זו בזו, אין הן זהות כלל ועיקר. ברי כי כל אחת משאלות אלו כשלעצמה צריכה להטריד את מנוחתם של קובעי המדיניות, ולכל אחת מהן השלכות על המדיניות הרצויה.

בהקשרנו, לצורך הדיון שנבקש לקיים בהמשך הדברים ושמוקדו במדיניות מיסוי המקרקעין בישראל והשפעתה על אי-השוויון, איננו נדרשים להכריע בשאלה האם יש להגדיר את המצב הנוכחי כ"משבר" או אף בשאלה האם מתפתחת בישראל "בועה" בתחום הדיר. השאלה שאנו מבקשים לשאול ולהשיב עליה ולו בהיבט המס, היא שאלה מצומצמת יותר: כיצד משפיעים הסדרי המס החלים על מקרקעין על אי-השוויון בישראל?

ה. הגורמים הרגולטוריים המשפיעים על מחירי הדיר

בטרם נפנה לפרק הבא של המחקר, לבחינת הסדרי המס הרלוונטיים, מן הראוי לעמוד על מספר גורמים שאינם מיסויים, אך הנם בעלי השפעה משמעותית על שוק הדיר בישראל.

ראשית, גורם משמעותי ומרכזי המשפיע על מדיניות הדיר בישראל הוא מדיניות הקצאת הקרקעות. בהקשר זה, מדינת ישראל קובעת במישרין את היקף הקרקעות שיימכר לקבלנים לצורכי בנייה ואת מחיר הקרקע. בכך משמשת מדינת ישראל שחקן מרכזי בכל הנוגע לצד ההיצע: שחרור קרקעות רבות יותר לבנייה יגדיל את ההיצע, והפחתת מחירי הקרקעות מתחת לשוויין הריאלי היא למעשה סובסידיה המוענקה לשוק הדיר (בין אם היא נאספת בידי הקבלנים ובין אם היא מועברת לידיים שלישיות בהמשך). היבט אחרון זה של קביעת מחירי הקרקע הוא משמעותי במיוחד שכן בפועל הוא יכול לשמש כסובסידיה או כמס סמויים (ואין כל הבדל בין קביעת מחיר ריאלי ומתן סובסידיה לקבלן למכירת הקרקעות במחיר נמוך ממחיר השוק).

נוסף על כך, מעמדה המונופוליסטי של המדינה בכל הנוגע להפשרת קרקעות לבנייה (וכפי שידון בהמשך, אף בכל הנוגע לתכנון ולמתן היתרים) מאפשר לה לקבוע, ככל שהיא מעוניינת בכך, הסדרים שמטרתם לצמצם את אי-השוויון במסגרת ההתקשרויות עם קבלנים ואף מבלי שהדבר יעוגן ברגולציה מרכזית. כך, לדוגמה, התכנית "מחיר מטרה"⁵⁴ ו-"מחיר למשתכן"⁵⁵ מושתתות על מערכת היחסים ההסכמית שבין המדינה, כבעלת הקרקעות, לבין הקבלנים הרוכשים את הקרקעות. בהקשר זה, יש לציין כי למדינה שני "כובעים" בכל הנוגע למדיניות הפשרת הקרקעות. מחד גיסא, היא משמשת רגולטור על משאב ציבורי, המחויב לפעול לטובת הציבור. מנגד, המדינה היא גם ה"בעלים"

⁵⁴ תכנית מחיר מטרה המבוססת על החלטת ממשלה 1532 מיום 3.4.2014, היא תכנית שבמסגרתה המדינה בונה, באמצעות קבלנים, דירות למכירה לזכאים בלבד במחיר הנמוך בעד 20% ממחיר השוק, וזאת בתנאי שהזכאי מתחייב להתגורר בדירה לתקופה של חמש שנים לפחות. להסבר על אודות התכנית ראו:

http://www.moch.gov.il/siyua_bedyur/matara/Pages/matara.aspx#GovXParagraphTitle1.

⁵⁵ במסגרת תכנית זו, מוכרת המדינה לקבלנים קרקעות במחיר מוזל, תוך שהקבלנים עורכים מכרז למחיר הסופי של הדירה, והקבלן המציע את המחיר הזול ביותר זוכה בקרקע. בדרך זו, מבקשת המדינה להבטיח כי ההנחה במחירי הקרקע אכן תגולגל בסופו של יום לידי הרוכשים. ראו: **גרובר**, ה"ש 75 להלן, 5.

של הקרקעות טרם הפשרתם, והיא שעושה רווח במישרין או באמצעות גופים הקשורים אליה דוגמת מנהל מקרקעי ישראל והקרן הקיימת לישראל, בגין הפשרת הקרקעות. משכך, האינטרס הכספי של המדינה ושל גורמים הקשורים למדינה עלול להוביל לשילובם של שיקולים זרים במדיניות הפשרת הקרקעות, כגון הרצון למקסם רווחים.

לאור זאת, רבים, בהם מבקר המדינה, משרד האוצר ובנק ישראל, רואים במדיניות הפשרת הקרקעות של המדינה גורם מרכזי לעליית מחירי הדיור. זאת שכן קצב התחלות הבנייה המוכתב בידי קצב שחרור הקרקעות, איטי מקצב הגידול של האוכלוסייה. משכך, העלייה בביקושים היא בהכרח מהירה יותר מהעלייה בהיצע.⁵⁶

בהמשך לכך, גורם משפיע משמעותי שני הוא סבסוד מרכזי של דיור. במסגרת זאת, כפי שצוין לעיל, הסכם למכירת קרקעות מסוימות במחירים שאינם משקפים את שוויין הריאלי, הוא למעשה מתן סובסידיה לפרויקט הדיור המבוקש. פעמים רבות מותנות מכירות אלו במכירות ייעודיות לטובת פרויקט מגורים שנועד להיטיב עם אוכלוסייה מסוימת. פרויקטים אלו לא פעם אף נבנו בהתאם למאפייניהם של אוכלוסיות בעלות השפעה פוליטית, דוגמת פרויקטי דיור מוזלים על בסיס מספר הילדים במשפחה, אשר באופן מובנה יצרו העדפה למשפחות חרדיות (פרקטיקה זו של התניית הטבה במגורים במספר הילדים בתא המשפחתי נאסרה לבסוף בידי בית המשפט העליון בשל היותה מפלה)⁵⁷ ופרויקטי דיור שקידמו בנייה מוזלת באזורים מסוימים בלבד, דוגמת בנייה בשטחי יהודה ושומרון.⁵⁸

גורם משפיע משמעותי שלישי הוא מדיניות התכנון. בהקשר התכנוני, המדינה משמשת בכובעה כרגולטור. כפי שנידון לעיל, שוק הנדל"ן חריג במידת התכנון המרכזי שלו, ולמעשה, כל יחידה ויחידה של ייצור, בין אם בשטח בנוי ובין אם בנייה חדשה, דורשת אישור של גופי התכנון.

בהקשר זה, מדיניות התכנון אינה משפיעה רק על מספר הדירות שיימצאו בשוק (שכן כל בנייה דורשת אישור), אלא אף על מאפייניהן. כך יכולה היא לבחור לעודד בניית דירות גדולות, מדיניות אשר מטבע הדברים תוביל לירידת מחירים עבור העשירונים העליונים, אך לא תסייע לעשירונים התחתונים (לפחות לא במישרין). בדומה, מדיניות התכנון יכולה להתבסס על בנייה הכוללת רכיבים של דיור בר-השגה (ואכן, הוראת תמ"א 35 מחייבת עיגון של דיור בר-השגה בתכניות בינוי⁵⁹), ולכן מיועדת לסייע לעשירונים התחתונים.

אף בהקשר זה, למדינה כובע כפול. מחד גיסא, היא משמשת רגולטורית, הפועלת לטובת הכלל. מאידך גיסא, משמשת המדינה בעלת אינטרס כלכלי שכן הליכי התכנון מניבים רווחים ממיסים,

⁵⁶ ריאיון עם מר צחי דוד, רכז רמ"י, איכות הסביבה ותכנון במשרד האוצר (26.7.2015).

⁵⁷ תופעה זו אף זכתה לביקורת של בג"ץ, אשר פסל מכרז שעוצב מיסודו כדי להעניק עדיפות למשפחות חרדיות.

⁵⁸ לניתוח האופנים שבהם ממשלת המדינה בנייה בשטחי יהודה ושומרון באמצעות החטיבה להתיישבות, ראו: יונתן לוי, ליאת שלזינגר ואביחי שרון "הקופה הסודית של הימין המתנחלי – תקציב התמיכות של החטיבה להתיישבות – חשיפה וניתוח" **מולד המרכז להתחדשות הדמוקרטיה** (2014)

<http://www.molad.org/images/upload/files/HaHativaLeHityashvut.pdf>.

⁵⁹ וראו עוד בהקשר זה עת"מ (י-ם) 44796-05-12 **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון נ' הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים** (פורסם בנבו, 24.11.2014).

היטלים ואגרות. בעיה זו חמורה במיוחד במקום שבו מערכת התכנון היא מוניציפאלית, כפי שעוד יידון בהמשך הדברים במסגרת דיוננו במיסוי המוניציפאלי.

עוד יצוין בהקשר זה כי צידה השני של מדיניות התכנון הוא מערך האכיפה. פעילותה של המדינה בתחום האכיפה כדי לוודא שהסכמי בנייה מבוצעים בסטנדרט שנקבע ותוך מיצוי הקרקע (לרבות גודל דירות, קיום דיור בר-השגה וכדומה) היא תנאי הכרחי לאפקטיביות רגולציה המבקשת לקדם מדיניות חברתית מסוימת.

לצד אלו, גורם משפיע רביעי הוא מדיניות המיסוי בתחום המקרקעין. הדיון במדיניות מיסוי המקרקעין יורחב בפרקים העוקבים, ולכן בשלב זה, לא נרחיב יתר על המידה בסוגיה זו. עם זאת, מן הראוי לציין כבר עתה כי מיסוי ורגולציה אינם שונים באופיים, ולמעשה, מבחינה כלכלית הם תחליפיים. הן מערכת המס והן המערכת הרגולטורית יכולות ליצור תמריצים חיוביים או שליליים להשקעות בתחום הדיור. זאת ועוד, מערכת המס, בדומה למערכת הרגולטורית, יכולה ליצור אדישות בין אפיקי ההשקעה, אם היא אחידה, או ליצור העדפה לאפיק השקעה זה או אחר (כאשר אינה אחידה). מובן כי אין בכוונתנו לטעון כי מדובר בשתי מערכות זהות. בין המערכת הרגולטורית ומערכת המס יש הבדלים משמעותיים. ראשית, מערכת המס, בשונה מהרגולציה, מתקשה לקבוע כללים קשיחים (כך, הגם שתיאורטית ניתן לראות בקנס על פיצול דירה כתחליפי למס מוגבר על דירות מפוצלות, יכולת האכיפה של המערכת הרגולטורית טובה בהרבה, קרי, יכולתה של המדינה לגבות את הקנס). בהמשך לכך, מבחינה ציבורית ומבחינה פסיכולוגית, נראה כי התגובות החברתיות, הפוליטיות והציבוריות לסובסידיות, לרגולציה ולמיסוי, אף כאשר תמריצים אלו שקולים מבחינה כלכלית, הן שונות באופיין, ואף בכך יש טעם להעדפת הכלי האחד על פני האחר.

ו. מאפייני ההיצע והביקוש של שוק הנדל"ן בישראל

בדיוננו עד כה, עמדנו על התמורות שעברו על מחירי הדיור בישראל ועל הגורמים הרגולטוריים המשפיעים על ענף זה ובהם מדיניות ההוצאה הציבורית על דיור, מדיניות הקצאת הקרקעות, מדיניות התכנון ומדיניות המיסוי. ברי כי לצד אלו, שאלת היקף הביקושים והיקף ההיצע היא בעלת השפעה מרכזית על ענף המקרקעין בישראל. כפי שיפורט להלן, לשוק הנדל"ן מאפיינים ייחודיים, הן בצד הביקוש והן בצד ההיצע.

באשר לצד הביקוש, שאלת מפתח היא עד כמה הביקוש לנדל"ן קשיח. משמעותה של שאלה זו, במילים אחרות, היא האם שינויים במדיניות המקרקעין, דוגמת הכבדת מיסוי או שינויי רגולציה, יגולגלו לפתחם של הרוכשים או השוכרים, או שמא יישאו בהם המשקיעים.

השאלה מהי מידת קשיחות הביקושים בשוק הדיור היא שאלה שלא זכתה למענה ממשי במחקר האמפירי הקיים בישראל, ומומחים שונים מחזיקים בעמדות הפוכות באשר למידת קשיחות הביקושים בשוק הדיור.

כך, על-פי נתוני מבקר המדינה, בעוד שבשנת 2008 הוציא העשירון התחתון כ-38% מהכנסתו על דיור, בשנת 2013 הוציא העשירון התחתון כ-45% מהכנסתו הפנויה על דיור.⁶⁰ דוח הוועדה למלחמה בעוני

⁶⁰ דוח מבקר המדינה "משבר הדיור" (2013), עמ' 2 (לעיל ולהלן: **משבר הדיור**).

(ועדת אללוף) מצא כי נטל ההוצאה בעשירונים התחתונים על דיור גבוה בהרבה, ומגיע ל-61% מההכנסה הממוצעת לפני מיסים, ול-74% בהתחשב במיסוי והוצאות נלוות (מים וחשמל). בדומה, על-פי ממצאי בנק ישראל, עליית מחירי הדירות לרכישה בין השנים 2004-2011 הובילה להגדלה משמעותית של היקפי ההלוואות שנוטלים רוכשי דירות, ולא לירידה בהיקף הרכישות. כמו כן, על-פי מחקר זה של בנק ישראל, לכל היותר ניתן לזהות נטייה קלה לרכישת דיור זול יותר בשל עליית המחירים.⁶¹ אף חוקרי מכון גזית-גלוב הגיעו למסקנה דומה.⁶² באשר לשכירות, מחקר שנערך בידי בנק ישראל באשר להשפעת סבסוד שכר דירה לסטודנטים בירושלים, העלה כי כ-80% מההטבה התגלגלה לידי המשכירים.⁶³ בדומה לכך, על-פי מחקר של מכון גזית-גלוב, עליית מחירי הדיור במשק, לא זו בלבד שהובילה לגידול משמעותי באי-השוויון בישראל,⁶⁴ אלא שהיא אף אינה מפוצה באמצעות הפחתה מקבילה בריבית (משמע, שלא ניתן להסביר את כל העלייה בביקושים לרכישת דירה בכך שהתשואה על ההשקעה גדלה נוכח הריבית הנמוכה ומשכך נוכח הוצאות המימון הנמוכות).⁶⁵ בהמשך לכך, מראה המחקר של מכון גזית-גלוב כי חלה עלייה ריאלית במחיר למ"ר בנוי (ללא פילוג לפי גודל הדירה).⁶⁶

מנגד, מחקר של פורום קהלת טוען לגמישות גבוהה יחסית דווקא מצד הביקושים לעומת קשיחות בצד ההיצע.⁶⁷ לטענתם, הנחות המוצא של המחקרים של בנק ישראל ושל מבקר המדינה שגויות בכמה מישורים. ראשית, לשיטתם של חוקרי פורום קהלת, כאשר ניגשים לבחינת ההשפעה של עליית המחירים על שיעור ההוצאה של הפרט על דיור, יש לבחון את ההכנסה הפנויה למשק בית ולא את השכר החציוני. זאת בפרט נוכח העלייה המשמעותית בהיקף משקי הבית שבהם שני בני הזוג עובדים, בעיקר בקרב אוכלוסיות עניות, אשר הביאה לעלייה ממשית בשכר למשק בית, הגם שלא לעלייה בהכנסה של המפרנס העיקרי. בהקשר זה, מצביעים הם אף על הצורך לבחון את גודל הדירות הנרכשות, ולא רק את מספר הדירות הנרכשות, ומצביעים על מגמה של גידול בשטח הדיור לאדם בישראל.⁶⁸ בהמשך לכך, לגישתם, יש לבחון לא רק את היקף האשראי שרוכשים נוטלים למטרות

⁶¹ יואב פרידמן וסגל ריבון "מאיפה הכסף? – רכישת דירות ומימון: ניתוח באמצעות נתוני סקר הוצאות משקי בית 2004-2011" **בנק ישראל** (2014) <http://www.boi.org.il/he/Research/DocLib/dp052014h.pdf>.

⁶² ראו, **שרמן ואייזנברג-בן לולו**, ה"ש 41 לעיל, 4.

⁶³ ראו נועם זוסמן ודורון וסייג "התחלקות הסיוע בשכר דירה בין שוכרים למשכירים: המקרה של סטודנטים במרכז ירושלים" **בנק ישראל** (2015) <http://www.boi.org.il/he/Research/DocLib/dp201501h.pdf>. השניים אף מציינים מפורשות במחקרם כי: "המגזר הציבורי בישראל מעניק סיוע בדיור בהיקף העולה על שלושה מיליארדי ₪ לשנה. עד היום לא נבחנה באופן שיטתי השאלה כיצד ההטבות מתחלקות בין רוכשי הדירות/השוכרים לבין הקבלנים/משכירים, ולכן גם לא ברור באיזו מידה הן מסייעות במציאת פתרונות דיור למוטבים" (שם, עמ' 29). הגם שהשניים בוחנים במאמר הטבות ישירות (סובסידיות), הרי שאותם הדברים ממש יכולים להיאמר על הטבות מיסוי. קרי, כפי שפורט לעיל, אין די מידע המאפשר קביעה מדויקת יחסית באשר לאופן התחלקות הטבות המס בין הדיירים לבין בעלי הדירות או בין רוכשי הדירות ומוכרי הדירות.

⁶⁴ דרור אבידור, דניאל גרף ותמיר קוגוט **רפורמות בענף הדיור** (צביקה אקשטיין ואפרת טולקובסקי עורכים, מכון גזית גלוב 3, 9-10-2015) (להלן: **רפורמות בענף הדיור**).

http://gazit-globe.idc.ac.il/he/files/%20%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8%2014%207%2015_0.pdf.

⁶⁵ **שם**, עמוד 3 וההפניות שם.

⁶⁶ **שם**, עמוד 11-12.

⁶⁷ מיכאל שראל "הביקוש לדירות מגורים ומדיניות המיסים הרצויה" **פורום קהלת למדיניות** (2014) (לעיל ולהלן: **שראל**).

⁶⁸ **שם**, עמוד 7. יצוין, כפי שעוד יידון בהמשך הדברים, כי בחינת גודל הדירה הממוצעת לאדם אף היא בעייתית. זאת, שכן ההנחה שבבסיסה היא שלרוכש או לשוכר יש יכולת בחירה בין דירות בגדלים שונים. עם זאת, כפי שיידון בהמשך, לגורמי התכנון כיום יש תמריץ לעידוד דירות גדולות על פני דירות קטנות. במסגרת זאת, אם כיום דירה של ארבעה חדרים גדולה יותר בממוצע בכל מקום מארץ מדינת ארבעה חדרים לפני עשרים שנה, הדבר לא מעיד בהכרח על שינוי בטעמים או בנכונות הרוכשים לשלם, אלא על שינוי במדיניות התכנון, אשר אחת מתוצאותיה היא חיוב רוכשים שמבקשים את אותה רמת החיים ברכישת דירות גדולות יותר. עוד יצוין בהקשר זה כי המחקר מתייחס למטר לאדם, אך אינו מתייחס לגובה הדירות, כמו גם לחצרות, ולשאלה האם נפח המחיה לאדם עלה או ירד. נוסף על כך, ודאי שלשאלה מהו היקף השטחים

הרכישה, אלא אף את סביבת האשראי, ובפרט את סביבת הריבית.⁶⁹ העולה ממחקרם הוא כי הגם שהיקף המימון באמצעות אשראי עלה בצורה משמעותית בשנים האחרונות, הרי שנטל החזר ההלוואה אינו כבד יותר מלפני עשרים שנים, וזאת נוכח סביבת הריבית הנמוכה.

בהקשר זה, יש לציין כי מידת הגמישות צפויה להיות לא אחידה בין העשירונים השונים.⁷⁰ כך, סביר שעבור בעלי ההכנסות הנמוכות ביותר, ככל שאין להם חלופות של קורת גג מטעם המדינה (דוגמת דיור ציבורי), תהיה קשיחות הביקוש הגבוהה ביותר (לרוב בצורת שכירות).⁷¹ ודאי כי לעשירונים האמצעיים גמישות רבה יותר, שכן הם יכולים לבחור דירה זולה יותר או לדחות את מועד רכישת הדירה או השכרת הדירה (למשל, באמצעות מגורים אצל ההורים). עבור העשירונים העליונים, שהדירה מבחינתם היא השקעה בלבד ואינה מיועדת למגורים, ודאי שהגמישות היא הרבה ביותר, וההשקעה תופנה לאפיק שבו התשואה גבוהה ביותר.

באשר לצד ההיצע, לענף הנדל"ן ייחודיות בהשוואה לענפים אחרים. בראש ובראשונה, ההיצע המקסימלי מוגבל תמיד בידי רגולציה. קרי, קצב הפשרת הקרקעות ומתן היתרי הבנייה תלוי בהחלטות של רשויות המדינה, ואינו מושפע רק מהיקף ההשקעות בנדל"ן.

בהקשר זה, שליטתה של המדינה בהיצע אינה מתבטאת רק בקצב תחילת הבנייה, אלא אף בהגדרת סוגי הבנייה, והיא יכולה להשפיע על גודל הדירות, פיזורן הגיאוגרפי, ומשכך אף על עלותן. רכיב שני זה הוא משמעותי לא פחות מהראשון. ברי כי במקומות רבים בארץ ישנם אחוזי בנייה שאינם מנוצלים. גופי התכנון יכולים, ללא קושי, להוסיף אחוזי בנייה ולהגדיל את היקף הקרקעות למגורים, בין אם לשם הגדלת היצע הדירות ובין אם לקידום מטרות אחרות, דוגמת חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38) וכדומה. עצם העובדה שקיימים אחוזי בנייה אינה מבטיחה כי אלו ינוצלו (כך, תכנית תמ"א 38 נכשלה בצורה חריפה בעיקר בפריפריה נוכח חוסר כדאיות כלכלית⁷²). אם כן, בעוד שהגבול העליון של ההיצע מוכתב במישרין בידי הרגולטור ובידי הגבלת התחלות הבנייה (על גווניה) מטעמו, הרי שהגבול התחתון של ההיצע נקבע בידי תנאי השוק, ועל ההשקעה בנדל"ן להבטיח תשואה (אחרי מס) העולה על אפיקי השקעה חלופיים כדי שמשקיע רציונאלי ישקיע בה.

בהקשר זה, יצוין כבר עתה כי המשקיע הרווח בישראל הוא המשקיע העצמי, קרי הפרט שרוכש דירת מגורים לשימוש עצמי, והוא אינו בהכרח "משקיע רציונאלי" במובנו הכלכלי. גם אם רכישת דירת מגורים מבחינה כלכלית אפשר שתיראה כחלופה כדאית פחות משכירות ומהשקעת ההון באפיקים חלופיים, רבים רואים ברכישת דירה ערך כשלעצמו, בין אם נוכח היציבות שמאפשרת רכישת דירה ובין

הפתוחים העומדים לרשות הדייר יש השפעה על הצורך בשטח דירה, שכן ככל שהמרחב הציבורי מסוגל לספק צרכים מרובים יותר של הפרט, כך קטן הצורך במרחב פרטי (וראו לדיון בעניין השימושים השונים של הרחוב כאתר משלים למרחב הפרטי: עדי בלוטנר וגיל רוטשילד "משפט הרחוב" **מעשי משפט** 35 (2013).

⁶⁹ **ישראל**, ה"ש 67 לעיל, עמוד 10.

⁷⁰ יצוין כי בספרות יש המתייחסים לשאלת קשיחות הביקוש והיכולת לממש אותו במונח נשיגות (affordability) – ראו **בנק ישראל – דין וחשבון לשנת 2014**, ה"ש 2 לעיל, 217.

⁷¹ הגם שאין מדובר בנתון אמפירי, אף במסגרת עבודתי עם מחוסרי דיור נתקלתי לא פעם בתופעה שכל הדירות המוצעות לאוכלוסייה זו הן בעלות הדומה להיקף הסיוע בשכר דירה המוענק בידי המדינה, בתוספת חלק מסוים ממעט ההכנסה הפנויה הנותרת. במסגרת זאת, לא פעם התשלום למטר שישלמו עניים אלו עולה על תשלום למטר בתוך דירה גדולה יותר של מי שיש בידם כוח מיקוח.

⁷² ראו לדוגמה פרסומים בתקשורת על אודות כשלונה של תכנית תמ"א 38 בפריפריה – רות סיני-וכולדר "תמ"א 38: שוב הפריפריה נשארת מחוץ לחגיגה" 10.1.2012 <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4173990,00.html>

אם מטעמים אחרים.⁷³ הגם שניתן לתת הסברים שונים לתופעה זו (דוגמת העדר הסדרה רגולטורית או תרבותית של שוק השכירות), הרי שאפשר שהיא בחלקה תוצאה של העדפה לא כלכלית לבעלות על דירות.

בהמשך לאמור, במסגרת בחינת צד ההיצע, מן הראוי לעמוד על ייחוד נוסף המאפיין את שוק המקרקעין. בשונה ממוצרי צריכה אחרים אשר אינם תלויים במקום ייצור גיאוגרפי, נדל"ן מטבע הדברים הוא משאב תלוי מקום. משכך, המשקיע יכול לבחור להעדיף השקעה חלופית (בין אם השקעה לא בנדל"ן ובין אם השקעה בנדל"ן במקום אחר), אך הוא אינו יכול ליהנות מהיתרונות של ההשקעה בנדל"ן בישראל מבלי להיות כפוף למערכת הרגולטורית הסובבת אותו. מאפיין זה של מקרקעין, אשר זכה לדיון משמעותי בהקשר למשאבי טבע,⁷⁴ הנו בעל חשיבות רבה באשר למידת הניידות של המשקיעים (או, מצידו השני של המטבע, מידת החשש שעל המדינה לחשוש מפני בריחת משקיעים). בעולם ללא מחסור בהון, כל זמן שהתשואה מנדל"ן היא חיובית, לא תהיה לשיעור המס או לרגולציה השפעה על היקף ההשקעה במקרקעין, למעט ביחס למקרקעין השולי (קרי, לאותה תחילת בנייה אשר לאחר רגולציה ומיסוי אינה רווחית עוד).

היבט זה משמעותי במיוחד בהקשר הישראלי, ועוד נשוב לדון בו בהמשך הדברים. בפשטות, משידוע כי אין די התחלות בנייה (ועל-פי הנתונים האמפיריים, הביקוש לדיר גדל בשל גידול טבעי בקצב של יותר מפי שניים מקצב התחלות הבנייה, וזאת נוסף על הביקוש לנדל"ן לדיר לצורכי השקעה),⁷⁵ וכי ישנה תשואה חיובית משמעותית על מקרקעין, בין אם בדרך של מכירת דירות ובין אם בדרך של השכרתן, משמעות הדבר היא שכך או כך יהיה די ביקוש של משקיעים להיכנס לשוק המקרקעין (קרי, להשקיע בהתחלות בנייה), בין אם יינתנו להם תמריצים ובין אם לאו. מאחר שממילא אין די התחלות בנייה, ההפסד הכלכלי מאובדן התחלת הבנייה השולית בשל נטל המס הוא הפסד המתרחש ללא תלות במדיניות הרגולציה והמיסוי. ההבדל היחיד בין מצב שבו ניתנים תמריצים למשקיעים ובין מצב שבו לא ניתנים תמריצים כאמור, הוא בשאלת החלוקה בין המדינה לבין המשקיעים (ובין הרוכשים או השוכרים שאליהם מועבר חלק מנטל המס).

במילים אחרות, וכפי שעוד יידון בהרחבה בפרק המדיניות של המחקר, כל זמן שממילא יש מחסור בדירות (קרי, הביקוש להתחלות בנייה עולה על מספר התחלות הבנייה ואין מחסור בהון בענף הבנייה), משמעות הדבר היא שאין בהכרח תועלת במתן תמריצים לבנייה במישור המס או הרגולציה. זאת

⁷³ יצוין, במאמר מוסגר, כי בישראל תפיסת הבעלות על הקרקעות רגישה במיוחד, נוכח המטען האידיאולוגי-לאומי הנלווה לא פעם לשאלת הבעלות בקרקע, ודי בעיון בחוק יסוד: מקרקעי ישראל הקובע את בעלות המדינה בקרקעות כדי להתרשם מהתפיסה הלאומית האופפת את שאלת הבעלות על הקרקעות.

⁷⁴ וראו עמוד 15 בדוח הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הטבות המס והמענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (2010), שם קובעת הוועדה כי יש לשלול את הטבת המס מחברות שלהן מפעלי כרייה בישראל.

<http://mof.gov.il/releases/documents/2010-41294.pdf>

⁷⁵ על-פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בין השנים 2000-2011 אושרו סטטוטורית 25,000 התחלות בנייה, בעוד שצורכי האוכלוסייה היו למעלה מכפולים. בהמשך לכך, לגישתם, הגידול באוכלוסייה צפוי להביא לעלייה משמעותית בביקושים ולצורך של בין 50,000-60,000 התחלות בנייה בין השנים 2016-2020. ראו עופר רז-דרור ונעה ליטמנוביץ "צרכי הדיר העתידיים של האוכלוסייה בישראל" **המועצה הלאומית לביטחון וכלכלה** (נייר עבודה) (2014); עוד ראו:

עמי צדיק "ניתוח שוק הדיר וכלים לעידוד בנייה בפריפריה" **מכון המחקר של הכנסת** 5-4 (2007) <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01864.pdf>. בהקשר זה, מן הראוי לתת תשומת לב מיוחדת לנתונים שמציג גרור, שעל פיהם בין התקופות 2004-2007 ל-2008-2012, חלה עלייה של 6% בלבד בצד ההיצע לעומת עלייה של 121% בצד הביקוש. זאת, ועוד, על-פי המחקר, קרוב למחצית מהעלייה בביקושים מקורה בביקוש לדירות שאין דירות יחידות. ראו: נועם גרור "הערות על תוכנית הדיר של שר האוצר משה כחלון" **שורש – מוסד למחקר כלכלי-חברתי** 2 (2015) (להלן: **גרור**). <http://shores.institute/policy-brief-Heb-Gruber-15-08-housing.pdf>.

למעט אם ישנם סוגים ייעודיים של בנייה, דוגמת בנייה של דיור בר-השגה, דיור לעניים, חיזוק מבנים בפריפריה וכדומה, אשר נוכח חוסר כדאיות כלכלית, אין בנמצא משקיעים הנכונים לבצעם בפועל.⁷⁶

בהמשך לאמור, לצד השיקולים הכלכליים האמורים, אף טעמים חוץ-כלכליים משפיעים על תחום הדיור. כך, בשונה ממוצרי צריכה אחרים, דיור הוא מוצר צריכה שערכו גובר כתלות במאפייני הצריכה של הסובבים. היכולת לבנות קהילה יציבה לאורך זמן, התלויה בשכירות ארוכת טווח או בבעלות על דירות, היא בעלת ערך חברתי (מהווה החצנה חיובית).⁷⁷ בדומה לכך, הגם שבאופן תיאורטי הפרט אינו מפיק תועלת גבוהה יותר בהכרח מסביבת מחיה זו או אחרת, הרי שבמציאות ישנה חשיבות רבה ליכולתם של פרטים להתקיים במידה של ודאות באשר לסביבת מגוריהם, שכניהם, מוסדות החינוך ומקומות העבודה שלהם. שכירות ארוכת טווח ובעלות על דירה נותנים מענה לצורך זה, מענה אשר השוק מתקשה לספקו ללא התערבות רגולטורית.

על רקע זה, כפי שנראה בהמשך הדברים, מאפייני שוק הדיור שנדונו לעיל, לא בלבד שהם שנויים במחלוקת אמפירית, אלא שאף אם תהיה הסכמה לגביהם, הם אינם מובילים בהכרח למדיניות אחת ברורה, בפרט ככל שהדבר נוגע לשימוש בכלים רגולטוריים ומיסויים להפחתת אי-שוויון. הכבדה רגולטורית ומיסוית על שוק הדיור עלולה להביא לתוצאות רגרסיביות ולהטלת נטל ההכבדה על האוכלוסיות העניות יותר. מנגד, הטבות לשוק הדיור עלולות להביא להעלאת ביקושים מלאכותית בשוק זה, שממילא אינו סובל ממחסור בביקושים (קרי, העלאת ביקושים שמקורה ברגולציה או במערכת המס, ולא בתועלת לפני מס של המשקיע), אשר עלולה אף היא להביא לעליית מחירים ולפגיעה דווקא באוכלוסיות מוחלשות. מתח זה, כפי שנראה, עומד במוקד הדיון הקיים בנושא מדיניות הדיור, והוא המסביר כיצד לשם מימושה של אותה המטרה ממש, יכולים חלק לטעון שיש לתת פטורים והקלות (דוגמת תכנית מע"מ 0%) ואחרים לטעון שיש להכביד את הנטל על משקיעים (דוגמת העלאת מס הרכישה בישראל בשנת 2015).

ז. הזכות לקורת גג

טרם סיום פרק זה, נבקש עוד לפנות ולהזכיר בקצרה את מעמדה של הזכות לקורת גג כזכות העומדת בפני עצמה. דיונו עד כה מאפשר להבין את שני סוגי השיח המרכזיים הקיימים בנוגע לדיור בכלל ובישראל בפרט. התפיסה האחת, שנדונה לעיל, היא התפיסה הכלכלית הרואה בדיור מוצר צריכה ככל מוצר אחר. תחת ניתוח כלכלי זה, הנחת המוצא היא שלכסף תועלת שולית פוחתת. קרי, התועלת לאדם עשיר מכל שקל נוסף נמוכה מהתועלת של אדם עני מאותו שקל. משכך, חלוקה שוויונית של ההון תביא למקסום התועלת המצרפית. עם זאת, חלוקה מחדש של ההון בחברה תפגע בתמריצים להשאת רווחים, ומשכך, יכולה להביא לפגיעה בתועלת המצרפית. במסגרת תפיסה זו, השאלה האם הכנסתו של הפרט מאפשרת לו לממן קורת גג אינה רלוונטית, ואי-השוויון החברתי נוגע רק לשאלת התפלגות ההכנסות. בהמשך לכך, תחת מודל זה, השאלה של תשלומי העברה מאוכלוסיות עשירות לעניות, בין אם במישרין דרך קצבאות או בעקיפין דרך הוצאה ציבורית, היא שאלה של איזון בין הפגיעה שתיגרם ליעילותו של השוק בשל תשלומי ההעברה לבין התועלת הנובעת מצמצום פערים כלכליים.

⁷⁶ ראו ה"ש 78 לעיל.

⁷⁷ שראל, ה"ש 67 לעיל.

לעומת תפיסה זו, השיח המשפטי והציבורי מעמידים לא פעם תפיסה חלופית הרואה בקורת גג (בין אם באמצעות השוק, למשל בבעלות או שכירות, ובין אם באמצעות סיוע מדינתי, דוגמת דיור בר-השגה, דיור ציבורי ובתי מחסה) זכות יסוד של הפרט, זכות הנובעת מזכותו לקיום מינימלי בכבוד.⁷⁸ בבסיס תפיסה זו עומדות גישות תיאורטיות שונות.

הגם שהמחקר הנוכחי מעמיד במוקדו ניתוח כלכלי⁷⁹ של ההסדרה של שוק הדיור, מן הראוי להזכיר שני מקורות מרכזיים נוספים לצד הניתוח הכלכלי האמור שעליהם מושתת לא פעם הדיון בנושא ההסדרה של שוק הדיור.

מקור אחד, שביסודו השיח הפילוסופי המעמיד במוקדו את תפיסת האמנה החברתית, מבקש להבחין בין טובין ראשוניים אשר הפרט אינו יכול להתפרק מהזכאות להם לבין הסדרה חברתית של יתר הספירות הציבוריות והפרטיות. במסגרת גישות אלו, ובעיקר במסגרת משנתו של רולס, יש לשאול מהן אותן זכויות בסיסיות אשר אדם היפותטי, בהיותו מאחורי "מסך בערות", קרי, ללא ידיעה באשר למינו, גזעו, עדתו, מעמדו הסוציו-אקונומי וכדומה, היה קובע שלא ניתן לוותר עליהן.⁸⁰ מתודה פילוסופית זו זכתה לביקורת ענפה על מידת השימושיות שלה, בין היתר, מכיוון שתוצאותיה תלויות בשורה ארוכה של הנחות יסוד אשר לידע שקיים מאחורי מסך הבערות.⁸¹ אף על פי כן, נדמה כי היא קנתה אחיזה בשיח הציבורי והמשפטי, המניח כי ישנן שורת זכויות, העולות כדי "זכויות", אשר הפרט אינו יכול להתפרק מהן, ובהן הזכות לקיום מינימלי בכבוד. בהקשר הישראלי, בית המשפט העליון קבע בשורה ארוכה של פסקי דין⁸² כי חלק בלתי נפרד מהזכות לקיום מינימלי בכבוד הוא הזכות לקורת גג.

המקור השני שיכול להוות בסיס להכרה בדיור כ"זכות" העומדת לכל אדם ומטילה חובה פוזיטיבית על המדינה, הוא התפיסה הביקורתית של הכלכלה. תפיסה זו רואה בשוק ספירה חברתית אחת מבין הספירות הרבות שבהן פועלים בני אדם. השוק אינו "חופשי" אלא ביטוי של תפיסה חברתית המסדירה את הפעילות בספירה מסוימת של פעילות אנושית, ועושה זאת על דרך של מתן האפשרות לפרטים להתמודד ביניהם על משאבים שונים על בסיס יכולותיהם הכלכליות. היקפו של השוק והתחומים שעליהם הוא חולש, תלויים באופן ההסדרה המרכזית. משכך, השאלה האם התנהגות או תופעה צריכות להיות נתונות לשליטת השוק אינה שאלה שניתן לתת לה מענה בכלים של ניתוח כלכלי, כי אם בכלים של ניתוח נורמטיבי בלבד. שאלת הקומודיפיקציה של התנהגויות שונות משקפת תפיסה חברתית וסולם ערכים חברתי.⁸³

⁷⁸ ראו בין היתר סלים ג'ובראן וחגי קלעי "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים חיים בעוני - פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק הדין בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי" **עיוני משפט** לז(1) 195 (2014).

⁷⁹ ראו ה"ש 10 לעיל.

⁸⁰ ג'ון רולס **צדק כהוגנות** (תרגום: דפי אגם-סגל, 2010).

⁸¹ לביקורת על משנתו של רולס, ראו, בין היתר:

Kent Greenawalt, *Some Problems with Public Reason in John Rawls's Political Liberalism*, 28 Loy. L. A. L. Rev. 1303 (1994-1995).

S. A. Lloyd, *Situating a Feminist Criticism of John Rawls's Political Liberalism*, 28 Loy. L. A. L. Rev. 1319 (1994-1995).

⁸² ראו ה"ש 78 לעיל.

⁸³ לדיון בגישות שונות לניתוח התנהגויות חברתיות בכלים כלכליים, ראו ברק מדינה "משפט ציבורי" **הגישה הכלכלית למשפט** (אוריאל פרוקצ'יה, עורך 2012).

פרק ב: מיסוי מקרקעין – רקע תיאורטי

על רקע הנתונים והמאפיינים של שוק הדיור בישראל, שפורטו לעיל, נפנה לבחינת מערכת מיסוי המקרקעין והשפעתה על אי-השיוויון בישראל. לשם כך, ראשית נבקש בפרק זה לעמוד על מושגי היסוד שישמשו אותנו להמשך הבחינה, ואשר לא פעם משמשים במשמעויות שונות בשיח האקדמי והציבורי. בהקשר זה, נעמוד על התכליות של מערכת המיסוי ועל היבטים של רגרסיביות ופרוגרסיביות של מערכת המס. על בסיס זה נפנה בפרק העוקב לבחינת כל אחת ממערכות המיסוי המרכזיות החלות על מקרקעין בישראל – מיסוי מוניציפאלי (ארנונה), מס שבח, מס רכישה, מיסוי על הכנסה משכירות (פרטית) ומיסוי על הכנסה מסחרית במקרקעין. בפרק שאחריו, נעמוד על ההשפעות של מערכת מיסוי המקרקעין כמכלול. התובנות שייצברו בפרקים אלו יאפשרו לבחון את המדיניות הרצויה באשר למיסוי מקרקעין.

א. תכליות דיני המס

במסגרת הספרות בתחום המס, נהוג ככלל להתייחס לשלוש תכליות מרכזיות שדיני המס מגשימים – מימון טובין ציבוריים, הפנמת החצנות וחלוקה מחדש של העושר.⁸⁴ בהקשר זה, יצוין כי בדומה לכל הסדרה של שוק מסחרי, מיסוי ורגולציה יכולים לשמש כלים תחליפיים להגשמת כל אחת משלוש המטרות האמורות, והבחירה בין שימוש בכלים מיסויים לבין כלים רגולטוריים עניינה בעלויות מסדר שני, דוגמת עלויות אכיפה וכן בשיקולים לבר-כלכליים, דוגמת הקושי הפוליטי היחסי בשינוי מדיניות מס לעומת שינוי מדיניות רגולטורית.

ראשית, דיני המס נועדו לממן טובין ציבוריים. טובין ציבוריים הם טובין אשר לא ניתן באופן אפקטיבי להדיר משתמשים מהשימוש בהם, קרי, לא ניתן לגבות בגינם מחיר. תכונה נוספת אשר מיוחסת לרוב לטובין ציבוריים, אף שאינה הכרחית, היא כי השימוש במשאב בידי אחד לא יפגע ביכולתו של האחר לעשות שימוש במוצר. במסגרת זאת, מדובר בספקטרום של מוצרים, החל מטובין ציבוריים טהורים, דוגמת ביטחון צבאי, יחסי החוץ של המדינה וכיו"ב, דרך מוצרים מעורבים אשר ניתן תיאורטית לגבות בגינם תשלום אך מסיבות שונות, כלכליות (דוגמת עלות הגבייה) או נורמטיביות (דוגמת גישה למערכת המשפט), אין המדינה גובה תשלום ריאלי בגינם, וכלה במוצרים שהם בבחינת טובין ציבוריים חלקיים. קרי, לא ניתן לגבות תשלום בגין ההוצאה הראשונית, אך ניתן לגבות תשלום בגין ההוצאה השולית של משתמש נוסף (דוגמת שדה תעופה).

מימון טובין ציבוריים, כאמור, הוא התכלית הראשונה של גביית מיסים. תכלית זו זוכה לקונצנזוס הרחב ביותר מכיוון שבשוק תחרותי, ישקיעו הפרטים בחברה השקעת חסר במוצר הציבורי, שכן כל אחד יבקש להיות "טרמפיסט" (Free rider).

בהקשרנו, נקודת המוצא של הדיון על אודות מקרקעין היא כי מקרקעין הוא בבחינת טובין ציבוריים. משכך, ללא הקצאה של המקרקעין וללא הקניית זכויות קניין בו, בתנאים של שוק תחרותי, יאופיין

⁸⁴ ראו **מרגליות**, ה"ש 10 לעיל; **הגישה הכלכלית לדיני מיסים**, ה"ש 19 לעיל; וכן להתפתחות הדין הפוזיטיבי בישראל בנוגע לשיקולים השונים, ובראשם יעילות וצדק חלוקתי, ראו דוד גליקסברג "המשפטיזציה של המסים: על זיקתו של השיח המסי לשיח המשפטי הכללי" **מיסים** כג/4-א (אוגוסט 2009); רפעת עזאם "פרשנות דיני המיסים: מס אמת וזכויות האדם בפסיקת בית המשפט העליון" **משפט ועסקים** יח 401 (2014).

המשטר הקרקעי בשימוש יתר בקרקע. זוהי בעיה המוכרת בספרות כ"טרגדיית ההמונים" (Tragedy of the commons).⁸⁵ אף הקצאת זכויות אינה מציעה פתרון שלם המבטיח התנהלות יעילה של שוק המקרקעין נוכח ההכרח בקיומם של מקרקעין בבעלות ציבורית, דוגמת כבישים, מדרגות, תאורת רחוב, פארקים וכדומה. זאת ועוד, אף במקרקעין אשר הוקצו בהם זכויות קנייניות, זכויות אלו עלולות להביא לפגיעה במקרקעי הזולת (למשל על-ידי יצירת מפגעי רעש, זיהום, חסימת אור השמש וכיו"ב), המחייבים המשך הסדרה של המקרקעין. כמו כן, עצם ההקצאה של מקרקעין לבעלות פרטית עלולה לפגוע בערך שיכול הציבור להפיק מהמקרקעין בשל עלויות עסקה המונעות את שינוע הקניין לבעלים היעיל שלו.⁸⁶

במסגרת זאת, חלק משמעותי מההסדרה של מקרקעין בישראל כבעולם הוא באמצעות רגולציה ישירה, דוגמת תכניות בניין עיר, תכניות מתאר וכיו"ב, הכפופות לדיני התכנון והבנייה. עם זאת, חלק לא מבוטל מההסדרה של המקרקעין הוא עקיף, בדרך של היטלים, תשלומי חובה ומיסים. בהקשר זה, שורה ארוכה של תשלומי חובה מוניציפאליים מוגדרים מראש כתשלומים ייעודיים שמטרתם מימון הוצאות על טובין ציבוריים חלקיים, דוגמת היטלי ביוב, היטלי פינוי אשפה וכדומה. תשלומים אחרים, שיידונו בהמשך הדברים, נועדו למימון טובין ציבוריים אשר הזיקה ביניהם לבין התשלום נמוכה יותר, למשל תשלומי ארנונה (אשר מיועדים לשורה של מטרות מוניציפאליות שבסמכות הרשות המקומית). בדומה לכך, לפחות חלק מהמיסוי הכללי על מקרקעין ומההכנסה ממקרקעין, ייעודו לממן טובין ציבוריים ברובד המדינתי, דוגמת ביטחון, מערכת משפט וכדומה. זאת הגם שכפי שידון בהמשך, אין בנמצא כיום כל מודל המאפשר להעריך את היקף ההוצאה הציבורית על הסדרת שוק המקרקעין, ושמכך, את השיעור הראוי של רכיב המס המשמש להוצאה על טובין ציבוריים מכלל המיסוי על מקרקעין בישראל.⁸⁷

תכלית שנייה של דיני המס היא להביא להפנמת החצנות בידי נישומים. "החצנה" היא מצב שבו הנישום אינו נושא במלוא העלויות הנלוות לפעולתו, וחלק מהעלות מוטלת על אחרים, בין אם פרטים מזהים ובין אם על הציבור הכללי. במסגרת זאת, כאשר ניתן לזהות במישרין את הנפגע, לא פעם תועדף ההסדרה באמצעות מערכת רגולטורית, דוגמת קביעת כלל של אחריות מוחלטת או אחריות נזיקית.⁸⁸ לעומת זאת, כאשר הניזוקים הם הציבור בכללותו, ציבור בלתי מזהה או קבוצה גדולה אשר הנזק לכל פרט בה הוא נמוך, אפשר שהכלי המועדף להביא את המשקיע להפנמת החצנותיו יהיה כלי מיסוי. מס מסוג זה, אשר נפוץ לרוב בהקשר של נזקים סביבתיים, מוכר בספרות כמס פיגויאני והוא מס יעיל במהותו שכן הוא מונע השקעת יתר.

⁸⁵ ראו חנוך דגן **קניין על פרשת דרכים** 46-51 (2005) ומהפניות שם.

⁸⁶ על-פי תיאורמת קוז, בעולם ללא עלויות עסקה, לא הייתה משמעות לחלוקת הבעלות הראשונית, שכן כל משאב היה מגיע למי שיפיק ממנו את מירב התועלת. עם זאת, קיומן של עלויות לעסקה הופך את הבעלות הראשונית לבעלת משמעות כלכלית, ויכול להביא להקצאה לא יעילה של משאבים.

⁸⁷ ברי כי במקום שבו ניתן להצביע על זיקה ישירה בין השירות לבין הטובין הציבוריים, עדיפה הגבייה בדרך של אגרה, היטל או תשלום חובה, לפי העניין. כך, שימוש במתקנים ציבוריים, דוגמת נמלים, אשר עלותו ניתנת לכימות ושאינו מעורר קשיי גביה יצדיק קביעת מחיר או אגרה (זאת, למעט אם ישנם טעמים אחרים, דוגמת צדק חלוקתי, המצדיקים בכל זאת שלא לגבות תשלום ישיר בגין השירות, דוגמת במקרה של שירותי חינוך, כבישים וכיו"ב).

⁸⁸ מאמרם של קלברדי ומלמד בנושא נחשב למאמר יסוד שפיתח את השימוש בכלים רגולטוריים כדי להתמודד עם החצנות ועם כשלי שוק. ראו:

Guido Calabresi, & A. Melamed Douglas, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, 85 Harv. L. Rev. 1089 (1971-1972).

בהקשר למקרקעין, כאמור, חרף חלוקת הזכויות הקנייניות במקרקעין, ישנו קושי מובנה, בעיקר בבנייה צפופה, להימנע מהשפעה הדדית של בעלי נכסים זה על זה ועל מקרקעי הציבור. כך, קו בניינים ראשון לחוף הים הנבנה לגובה, יפגע בהכרח בקו הנוף של הבניינים הרחוקים יותר מהים; מלון או מסעדה יגרמו מפגעי לכלוך וריח לסובבים, ומועדון לילה יצור מפגעי רעש; בנייה צפופה תביא לעומסים על התשתיות העירוניות, ובנייה נמוכה ולא רוויה תביא להיצע מוגבל ולעליית מחירי הדירה.

תכלית שלישית של מערכת דיני המס היא חלוקה מחדש של העושר, קרי, ביצוע תשלומי העברה בין בעלי ההכנסות הגבוהות לבעלי ההכנסות הנמוכות. חלוקה מחדש של העושר, בשונה ממיסוי לצורך מימון טובין ציבורין ובשונה ממיסוי פיגוביאני, היא תכלית שמקדמת יעילות ופוגעת ביעילות בה בעת. מחד גיסא, חלוקה מחדש של העושר בחברה מקדמת את היעילות המצרפית נוכח התועלת השולית הפוחתת של הכסף. כפי שהוסבר לעיל, שקל אחד בידיו של עשיר יתרום לתועלת שלו פחות מאשר אותו השקל בידיו של אדם עני. עם זאת, במסגרת הניתוח הכלכלי הקלאסי במודל המקרו-כלכלי המקובל, מיסוי עלול להוביל לפגיעה בתפוקה, שכן הוא יעוות את החלוקה היעילה של הפרט בין עבודה לפנאי, ויביא להעדפת פנאי על פני עבודה.⁸⁹

ב. פרוגרסיביות ורגרסיביות בדיני המס

המונחים "פרוגרסיביות" ו"רגרסיביות" הגם שמשמשים תדיר בדיון המקצועי בתחום המס ואף בדיון הציבורי, אינם מוגדרים היטב, ולמעשה משמשים באותה הנשימה לתיאור תופעות שונות מתחום המס.

אופן אחד שבו ניתן להשתמש במונחים "פרוגרסיבי" ו"רגרסיבי", אשר יכונה בנייר זה "פרוגרסיביות פנימית" או "רגרסיביות פנימית", הוא בהתייחס לשאלה האם שיעור המס גבוה יותר על נישומים הכפופים למס שהכנסתם גבוהה יותר. אם שיעורי המס עולים כתלות בגובה ההכנסה של הנישום, המס יהיה מס המאופיין בפרוגרסיביות פנימית. הדוגמה הבולטת למס מסוג זה הוא מס הכנסה אשר תלוי בגובה הכנסת הנישום. מקרה ביניים יכול להיות מצב שבו ההטבה גדלה עד לרף מסוים של הכנסה, ולאחר מכן היא קטנה. כך לדוגמה, במסגרת הטבת המס הניתנת בישראל על שכירות (תידון בהמשך), עד לסכום של 5,070 ₪ ההכנסה פטורה ממס,⁹⁰ וככל שההכנסה גבוהה יותר, מעבר לרף זה, לא בלבד שיתרת ההכנסה אינה פטורה ממס, אלא שגם הפטור עצמו פוחת. במצב דברים זה, היקף ההטבה המוענק לבעל דירה שהשכירות עליה עומדת על 5,000 ₪ גדול מהיקף ההטבה המוענק לבעל דירה שהשכירות בגינה עומדת על 3,000 ₪, וכן גדול מהיקף ההטבה המוענק לבעל דירה שהשכירות בגינה עומדת על 10,000 ₪. דוגמה בולטת נוספת מסוג זה היא נקודות הזיכוי במס הכנסה. ערכן של נקודות הזיכוי גדל ככל שמדרגת המס של הנישום גבוהה יותר עד לניצולן המלא (כך, עבור נישום שאינו חייב כלל במס הכנסה, אין כל תועלת בנקודות זיכוי). עם זאת, הגם שסכום ההטבה זהה

⁸⁹ יצוין כי הגם שתחת ההנחות של המודל הכלכלי ישנה עלות הנובעת מעיוות ההעדפות של הפרטים למערכת של מיסוי לצורכי חלוקה מחדש וקידום צדק חלוקתי, הרי שבפועל תוצאה זו אינה הכרחית. זאת מכיוון שבעולם המציאות, אחוז לא מבוסס של ההון מקורו אינו בעבודה כלל, וכאשר הצייר הנבחן הוא בין השקעה לצריכה, אין להניח בהכרח שעידוד צריכה יביא לפגיעה ביעילות המצרפית. בהמשך לכך, ההנחות של המודל המקרו-כלכלי, דוגמת שליטתו המלאה של אדם בהיקף עבודתו, ההנחה כי התכלית היחידה של העבודה היא לצורכי הכנסה וכדומה, הן לכל הפחות מרחיקות לכת, וודאי שאינן משקפות נכונה את המציאות. ואכן, מחקרים מלמדים כי לא פעם מס הכנסה גבוה אינו פוגע ביעילות השוק, ולעתים הוא אף מביא לשיפור בביצועי השוק.

⁹⁰ ראו דיון במיסוי הכנסה משכירות, בפרק ג של המחקר.

לכל מי שמנצל את מלוא נקודות הזיכוי, ההשפעה של נקודת הזיכוי על שיעור המס הכולל של הנישום קטנה ככל שהכנסת הנישום גבוהה יותר.

שימוש נוסף שנעשה במונחים פרוגרסיביות ורגרסיביות הוא בשאלה האם השיעור מההכנסה הכפוף למס גדול יותר ככל שההכנסה גבוהה יותר. במקרה זה יהיה זה מס המאופיין בפרוגרסיביות חיצונית. כך לדוגמה, מס על שליטה בתאגיד ברוב המוחלט של המקרים הוא מס המוטל רק על הפרטים העשירים יותר בחברה. לעומת זאת, מס אשר האחוז מהכנסה הכפוף למס גדול יותר ככל שהכנסתו של הפרט נמוכה יותר יהיה מס המתאפיין ברגרסיביות חיצונית. כך לדוגמה, מאחר שככל שההכנסה נמוכה יותר כך האחוז המנוצל לצריכה גבוה יותר, הרי שמס על צריכה, דוגמת מע"מ, הוא מס המאופיין ברגרסיביות חיצונית, זאת הגם ששיעור המע"מ קבוע לכולם.

יצוין, במאמר מוסגר, כי הסוג השני של הניתוח נובע ביסודו מהפער שבין התיאוריה הכלכלית עלי ספר ובין עולם המעשה. בעולם אידיאלי, ללא קשיי גבייה, היה נגבה המס מהכנסת הנישום הכוללת ללא תלות במקור ההכנסה, בהתאם לנוסחת הייג סיימונס.⁹¹ עם זאת, בעולם המעשה, מיסוי אפקטיבי דורש זיקה לפעולות מסוימות של הנישום, וישנו קושי בהרחבת בסיס המס לכלל הכנסות הנישום. זאת ועוד, בעולם המעשה, מיסוי אופטימאלי יתחשב אף באפשרותו של הנישום להימנע מתשלום המס, למשל על-ידי שינוי ההכנסה למדינה זרה.⁹² נוסף על כך, כפי שהוסבר לעיל, מערכת המס אינה משרתת רק צרכים חלוקתיים, והיא נועדה אף למימון טובין ציבוריים ולהפנמת החצנות. היבטים אלו של מערכת המס, ממילא אינם יכולים להיות תלויים בהכנסתו של הנישום. משכך, אף מבחינה תיאורטית ישנה הצדקה להבחין לצורך מס בין סוגי הכנסות שונות של נישומים ולמסות בשיעורים גבוהים יותר הכנסות אשר יש להן עלויות חברתיות משמעותיות יותר.

יש להדגיש בהקשר זה כי אפשר שיהיו מיסים שהם פרוגרסיביים במובן הפנימי ורגרסיביים במובן החיצוני ולהיפך. כך לדוגמה, בהקשרנו, הטבות מס על הכנסה משכירות הן רגרסיביות במובן החיצוני, במובן זה שכל מי שאין ידו משגת לרכוש דירה להשקעה כלל אינו נהנה מהטבת המס. עם זאת, הטבות מס אלו יכולות להיות פרוגרסיביות במובן הפנימי. כך, ההטבה במסלול הפטור ממס הכנסה עד לסכום של 5,070 ₪ מאופיינת בפרוגרסיביות מסוג זה, שכן ככל שההכנסה משכירות של נישום שיש לו דירה גבוהה יותר, היקף ההטבה שתינתן לו יהיה נמוך יותר.

בדומה לכך, אפשר שיהיו מיסים שהם פרוגרסיביים עד לנקודה מסוימת, ומאותה הנקודה ואילך הם רגרסיביים, ולהיפך.

בהקשר זה, מן הראוי לשים לב בכל שלב של הדיון כי בחינת שיעורי המס הסטטוטוריים המוטלים על נישומים (מיסוי על ספר - tax in books) ואפיונם כרגרסיביים או פרוגרסיביים הנה רק שלב ראשון בבחינת הפרוגרסיביות או הרגרסיביות של המס. זאת שכן יש לבחון לכל הפחות שני היבטים נוספים

⁹¹ נוסחת הייג-סיימונס משמשת בתיאוריות של מס הכנסה אופטימאלי. בתמצית, על-פי הנוסחה, יש למסות את הנישום בהתאם להכנסה הכוללת שלו, מכל מקורות ההכנסה, ובמילים אחרות, סכום הצריכה בתוספת החיסכון של הנישום. ראו:

Henry C. Simons, *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy* 50 (1938); Robert M. Haig, *The Concept of Income - Economic and Legal Aspects*, in *The Federal Income Tax* 7 (Robert M. Haig eds. 1921).

⁹² לדיון במתח שבין מיסוי על-פי נוסחת הייג-סיימונס לבין מודלים של מיסוי אופטימאלי, ראו יורם מרגליות "בחינת ההצדקות לקיומו של שיעור מס שונה להכנסה רגילה ולהכנסה מהון" **מיסים** יט/א – 53 (2005).

של פעולת המס בפועל (tax in action). ראשית, יש לבחון את אופן חלוקת נטל המס בפועל, שכן במקרים רבים אפשר שהמס ישולם בידי נישום מסוים, אך נטל המס יפול על כתפי נישום אחר. כפי שנידון לעיל, סוגיה זו קשורה במישרין לשאלת הגמישות של קבלנים, מוכרי דירות ומשכירים לעומת הגמישות של רוכשי דירות ומשכירים. ככל שהראשונים גמישים יותר, כך נטל המס שיגולגל לפתחם יהיה נמוך יותר, וככל שהשניים גמישים יותר, כך נטל המס שיגולגל לפתחם יהיה נמוך יותר. שנית, יש לבחון את שיעורי האכיפה של המס. ברי כי שיעור מס גבוה על שוק מסוים של פעילות, לדוגמה רכישת דירות לשם השקעה בשוק השכירות, אינו מלמד בהכרח כי נטל המס בפועל על בעלי הדירות הוא גבוה, נוכח האפשרות להעלמת מס. ואכן, כפי שעוד יידון, בעיה זו של אי-תשלום המס בפועל בשוק השכירות ותשלום מס חסר בהקשר של מס שבח, היא בעיה משמעותית שמתמודדות עימה רשויות המס בישראל. שני רכיבים אלו יכולים להשפיע הן על הפרוגרסיביות או הרגרסיביות הפנימית של מערכת המס והן על הפרוגרסיביות או הרגרסיביות החיצונית של מערכת המס.

פרק ג: מערכות מיסוי מקרקעין בישראל

מערך מיסוי המקרקעין בישראל בנוי משורה מורכבת של מערכות מיסוי אשר מקיימות זיקות חלקיות זו עם זו. במסגרת זאת, מערכות המיסוי המרכזיות הן המיסוי המוניציפאלי – ארנונה, היטלי השבחה, היטלים אחרים (דוגמת היטלי תיעול, ביוב וכדומה); וכן אגרות בנייה ורישוי, מס שבח, מס רכישה ומס מכירה, מס הכנסה על שכירות ומס על פעילות עסקית במקרקעין.

בפרק זה, נפנה לבחינת כל אחת ממערכות מיסוי אלו בפני עצמה. נציג את המאפיינים העיקריים של מערכת המס ואת ההשלכות החלוקתיות של מאפיינים אלו. כפי שיפורט בגוף הדברים ובפרק התווית המדיניות הרצויה בהמשך המחקר, בתוך כל אחד ממערכי המס האמורים כלשעצמם, ישנם היבטים הגורמים לרגרסיביות מובנית ולעיוות תמריצים לא ראוי, אשר ראוי לתקנם.

בהקשר זה, פעמים רבות המחקר על אודות מיסוי מקרקעין מתמקד במערך מיסוי אחד, ומתעלם ממכלול המס המוטל על אחזקה או על בעלות על מקרקעין. בידודו של מערך מס אחד ממכלול המיסים החלים על מקרקעין אמנם מאפשר בחינה של מערך המס כשלעצמו, אך אינו מאפשר הסתכלות רחבה על נטל המס הכולל על המקרקעין ועל השפעת מערכת המס על אי-השוויון ועל התמריצים הקיימים בשוק.

בתוך כך, פעמים רבות נוטה המחקר בתחום להתעלם ממערך המיסוי המוניציפאלי ומהשפעתו על נטל המס הכולל המוטל על מקרקעין. כפי שיוסבר בחלק העוקב של פרק זה, לגישתנו, למעט מיסוי מוניציפאלי בדמות היטלים המהווים מחיר או אגרה ואשר מקיימים זיקה ממשית לתמורה הניתנת בגינם, אין כל הצדקה להתעלם מרכיב זה של מערך המיסוי על מקרקעין. העובדה כי המס נגבה בידי הרשות המקומית וכי היא שמספקת שירותים מסוימים לתושבים, אינה משנה את אופיו של התשלום כמס. ברי כי את אותם השירותים המוענקים כיום בידי הרשות המקומית (דוגמת חינוך ורווחה) הממומנים באמצעות הארנונה, ניתן היה לספק באמצעות השלטון המרכזי ולממנם בדרך של ארנונה הנגבית בידי השלטון המרכזי או מכל מקור הכנסה אחר של המדינה. משמע, בצד הגבייה, השאלה האם המס נגבה בידי הרשות המקומית או בידי השלטון המרכזי אינה משפיעה על עובדת היות המס מס, ואינה משנה מההשפעות של נטל מס זה על ענף המקרקעין.

יצוין כבר עתה, כפי שיידון בהמשך הדברים, כי למבנה זה של המס המוניציפאלי השלכות (שליליות ורגרסיביות) על מבנה ההוצאה הציבורית, והוא מעוות את התמריצים של הרשויות המקומיות תוך פגיעה באוכלוסיות מוחלשות. מכל מקום, משמחקר זה מתמקד בהיבט של נטלי המס והשפעתם ולא בניתוח ההוצאה הציבורית, תידון סוגיה זו רק בקצרה.

בהמשך לאמור, השאלה הרחבה יותר, הניצבת לצד שאלת הרגרסיביות או הפרוגרסיביות של כל אחד ממערכי המיסוי החלים על מקרקעין כשלעצמם, היא שאלת נטל המס הכולל המוטל על הנישום בהצטברם של נטלי המס הנובעים מכל אחת ממערכות המיסוי. לצד מס הכנסה, נטל המס הכולל המוטל על הנישום בשל החזקה (בשכירות) או בעלות על מקרקעין הוא מהמשמעותיים ביותר החלים עליו. בהקשר זה, יש לעמוד על שתי השלכות של מערכת מיסוי המקרקעין הנוגעות לענייננו.

ראשית, מערכת מיסוי מקרקעין המטילה על מקרקעין נטל מס אפקטיבי הנמוך מנטל המס מאפיקי רווח חלופיים (דוגמת עבודה, השקעה בהון וכיו"ב), יוצרת תמריץ להשקעה מוגברת במקרקעין. שנית, כאשר מערכת מיסוי המקרקעין היא רגרסיבית, או שמידת הפרוגרסיביות שלה נמוכה מזו של המס

על אפיקים חלופיים, היא עתידה להגדיל את אי-השוויון או לצמצם את הפרוגרסיביות של מערכת המס בכללותה (בהתאמה). קרי, אם המדינה מבקשת באמצעות מס הכנסה לקדם רמה מסוימת של שוויון, ומערכת מיסוי המקרקעין מאפשרת לנישומים שלא להיות כפופים לאותה רמה של פרוגרסיביות על-ידי שינוי מבנה ההשקעות שלהם, רמת השוויון שתיווצר מכוח מערכת המס בכללותה תהיה נמוכה יותר מרמת השוויון שהמדינה ביקשה לקדם באמצעות מס ההכנסה.

א. מיסוי מוניציפאלי

המיסוי המוניציפאלי בישראל, אשר בעבר היה בסמכותן המלאה של הרשויות המקומיות, מוסדר כיום במידה רבה במסגרת הסדרה מרכזית בחקיקה ראשית, והוא בנוי על שני מערכים – המערך האחד הוא תשלומי הארנונה; המערך השני הוא מערך ההיטלים (לרבות היטל השבחה, היטב ביוב, היטל תיעול וכדומה), אגרות ורישיונות.

בטרם נפנה לבחינת היבטים של רגרסיביות ופרוגרסיביות במיסוי המוניציפאלי, מן הראוי לחדד מדוע לטעמנו ראוי להתייחס לארנונה ולהיטל ההשבחה כחלק בלתי נפרד ממערך המס המוטל על מקרקעין.

הן הארנונה, והן היטל ההשבחה, הם מיסים המוטלים על נכס מקרקעין. הארנונה מוטלת על עצם האחזקה בנכס (והנטל האפקטיבי של המס מחולק בין הבעלים לבין השוכרים ככל שישנם) וללא תלות בשאלת הרווח המופק מהנכס. תכליתה של הארנונה היא לממן את הוצאותיה של הרשות המקומית לצד תשלומי העברה המוענקים לרשות המקומית מהשלטון המרכזי. במסגרת זאת, לדוגמה, שירותי חינוך ורווחה ממומנים בחלקם באמצעות הארנונה, ובחלקם האחר באמצעות השלטון המרכזי (משמע, באמצעות מערכת המס המרכזית). ברי כי העובדה שחלק מהשירותים הציבוריים לאזרח ממומן באמצעות מס מוניציפאלי וחלק אחר ממומן באמצעות מערכת המס הכללית, אינה מעלה ואינה מורידה לעניין שאלת ההשפעה של מערך מיסוי זה על נטל המס הכולל המוטל על מקרקעין. כך, גם אם יוחלט לדוגמה כי החל מהשנה הבאה מלוא שירותי החינוך ימומנו בידי השלטון המרכזי, לא יהיה בכך כדי להשפיע על שאלת תרומתו של מס זה על התנודות בשוק המקרקעין. במילים אחרות, העובדה שהארנונה היא מס "צבוע" המיועד לצורך ספציפי, אינה משנה מאופיו כמס המוטל על מקרקעין.

בהמשך לכך, היטל ההשבחה, בדומה למס השבח, מוטל על רווח שנוצר בעקבות עליית ערך הנכס הנובעת מהטבות תכנוניות שונות. היטל זה אף הוא "צבוע" ומיועד להוצאות פיתוח של הרשות המקומית בלבד. עם זאת, גם במקרה זה היות המס מס "צבוע" אינו משנה כלל ועיקר מאופיו של המס כחלק ממערכי המיסוי החלים על מקרקעין, מהשפעתו על אי-השוויון בענף המקרקעין או מהתמריצים הנוצרים מכוחו לפרטים הפועלים בענף המקרקעין.

כאמור, בהמשך הדברים נקדיש דיון קצר להשפעה הרגרסיבית והשלילית של היות הארנונה מס "צבוע" המיועד אך ורק לרווחת תושבי הרשות המקומית שבה נגבה המס ושל היות היטל ההשבחה "צבוע" אך ורק לצורכי פיתוח ותכנון של הרשות המקומית הגובה את ההיטל. עם זאת, השאלה האם ראוי ליעד את ההכנסה ממיסים אלו לצרכים ספציפיים אם לאו היא שונה, נפרדת ומנותקת משאלת

הרגרסיביות או הפרוגרסיביות של מערכי מיסוי אלו ומאופן השפעת נטל המס כלשעצמו על אי-השוויון ועל תמריצי הפרטים.

נפנה אם כן לבחינת מאפייני הארנונה ולאחר מכן לבחינת מאפייני היטל ההשבחה. לאחר מכן נקיים דיון קצר בשאלת הרציות של מצב הדברים הקיים שבו ההכנסות משני מערכי מס אלו "צבועות" ומיועדות רק לצורכי הרשות המקומית עצמה.

ארנונה

הארנונה היא המס המרכזי המוטל בידי רשות מקומית על בעלי מקרקעין בשטחה. ייעודה של הארנונה הוא לממן את פעילותה השוטפת של הרשות המקומית.⁹³ בעוד שבעבר היה המס תלוי בהחלטת הרשות המקומית, חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב) התשנ"ג-1992 והתקנות שהוצאו מכוחו, קבעו את שיעורי הארנונה המותרים לגבייה לסוגי נכסים שונים. על-פי החוק, מס זה קבוע במדרגות בהתאם לשטח הנכס, לאזור הנכס בתוך הרשות המוניציפאלית ולסיווג הנכס.

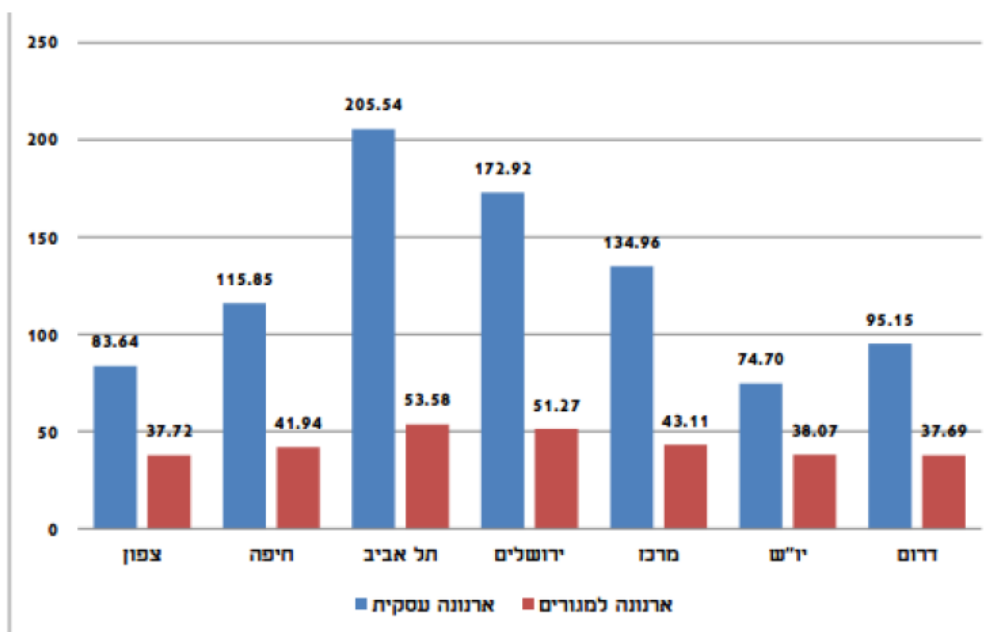
הארנונה מאופיינת בפרוגרסיביות פנימית במובן זה ששיעור המס על אוכלוסיות עניות נמוך יותר משיעור המס על אוכלוסיות עשירות. פרוגרסיביות זו נובעת משלושה מקורות.

ראשית, היא נובעת מההפרדה שבין שיעורי הארנונה בהתאם לסיווג הנכס ולמיקומו. כך למשל, שיעור המס על דירת מגורים הוא נמוך יותר משיעור המס על נכס מסחרי, ונכס המצוי בשכונת יוקרה כפוף לשיעורי ארנונה גבוהים יותר מנכס המצוי בשכונת מצוקה.

הגם שטווח שיעורי הארנונה קבוע בחקיקה ראשית, שיעור הארנונה למגורים במרכז הארץ גבוה מזה שביתר אזורי הארץ. כך, על-פי נתוני מכון גזית-גלוב, שיעור הארנונה למ"ר בנוי למגורים בתל אביב עומד על 53.58 ₪, ואילו שיעור הארנונה למ"ר בנוי למגורים בירושלים עומד על 51.27 ₪, בצפון על 37.72 ₪, ובדרום על 37.69 ₪.

⁹³ מבקר המדינה מציין כי מטרת הרשות המקומית היא "תפקידיה העיקריים של הרשות המקומית הם לספק לתושביה שירותים ממלכתיים - בעיקר בתחומי חינוך ורווחה, ושירותים מוניציפאליים - בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, תחזוקת דרכים ותאורה ותכנון עירוני." (דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי - ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת גבייה, 2014).

איור 4.1: ממוצע חיוב ארנונה למ"ר לפי מחוז, 2007-2011⁴⁰

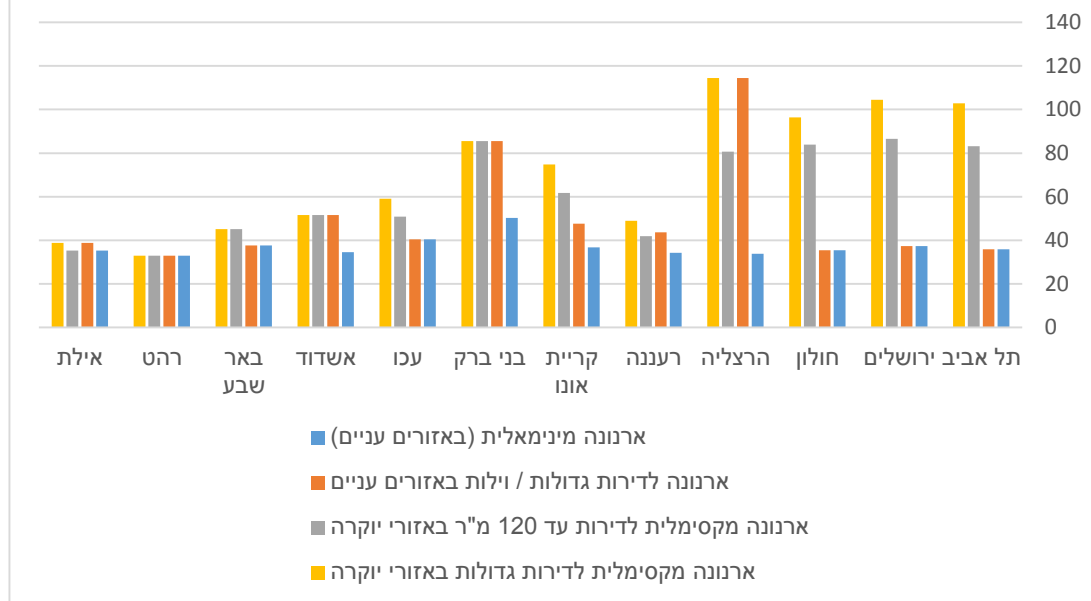


94

כאמור, רשויות שונות מקיימות פרוגרסיביות פנימית באמצעות סיווג נכסי מגורים על-פי איכותם ומיקומם הגיאוגרפי. במסגרת זאת, חלק מהערים יוצרות דיפרנציאליות על-ידי חלוקת העיר לאזורים וקביעת שיעורי מס שונים על דירות מגורים באזורים שונים; חלק מהערים יוצרות דיפרנציאליות על-ידי קביעת מדרגות מס בגין כל מ"ר מעבר לגודל מסוים, ואחרות קובעות שיעור מס שונה למ"ר בהתחשב בגודל הדירה, החל מהמ"ר הראשון. חלופות נוספות שניתן למצוא הן קביעת שיעורי המס לפי סוג הנכס (דירת גג, וילה וכדומה) או מאפייני הנכס (חיבור לתשתיות, מצב הנכס). בטבלה שלהלן ניתן לראות את מידת הפרוגרסיביות בשיעורי הארנונה בערים שונות בארץ, בחלוקה לגודל דירה ולאזור שבו היא ממוקמת.

⁹⁴ ראו: **רפורמות בשוק הדיור**, עמ' 21.

מידת הפרוגרסיביות בשיעורי הארנונה בערים שונות בארץ, בחלוקה לגודל דירה ולאזור



95

⁹⁵ העיר תל אביב מחולקת לחמישה אזורים וכן ישנו סיווג של הבניינים לפי איכותם. האזור החמישי והאזור הרביעי משלמים ארנונה בסך של 35.86 ₪ למ"ר, ואילו האזור הראשון משלם 48.81-83.23 ₪ למ"ר. אם שטח הנכס עולה על 140 מ"ר, טווח התשלום הוא 48.81-102.82 ₪ למ"ר (חוברת ארנונה כללית לשנת 2015 - תל אביב) <http://www.tel-aviv.gov.il/Download/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA%20%D7%A6%D7%95%20%D7%94%D7%90%D7%A8%D7%A0%D7%95%D7%A0%D7%94%20%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA%202015.pdf>.

ירושלים מחולקת לארבעה אזורים והבניינים בה מסווגים לארבע קטגוריות על-פי איכותם (הנמוכה שבהם מתייחסת לבניינים רעועים, פחונים, דירות מרתף או דירות ללא שירותים). הארנונה המינימלית עומדת על 37.31 ₪ (אדם המתגורר במבנה רעוע באזור 4), והארנונה המקסימלית על 104.50 ₪. יצוין כי אף עיריית ירושלים מגדירה נכס ששטחו מעל 120 מ"ר או שהוא וילה כנכס אשר באופן אוטומטי מצוי בסיווג העליון (קרי, שיעורי הארנונה שיוטלו עליו יעמדו על 59.88-104.5 ₪ בהתאם לאזורו בעיר). (שיעורי הארנונה הכללית והגדרת אזורי מגורים לשנת הכספים 2015, ירושלים)

<https://www.jerusalem.muni.il/Residents/MunicipalityServices/PropertyTax/taxorder/Documents/taxms2015a.pdf> עיריית חולון חילקה את העיר לשלושה אזורים, ושיעור הארנונה בה משתנה בהתאם לאזור הנכס ולגודל הנכס. במסגרת זאת, קבעה העירייה שבעה גדלים (החל מדירות עד 30 מ"ר ועד לדירות שגודלן למעלה מ-120 מ"ר). הארנונה עבור דירות בכל גודל באזור ג עומדת על 35.43 ₪ למ"ר, ואילו שיעור הארנונה עבור דירות באזורים ב ו-א משתנה ויכול להגיע עד ל-96.39 ₪ למ"ר (יצוין כי שיטת החישוב של עיריית חולון גובה את השיעור הנמוך בגין המטרים הראשונים, ורק המטרים הנוספים מממסים בשיעור הגבוה יותר) (צו ארנונה לשנת 2015 - חולון)

<http://www.holon.muni.il/toshavim/TaxesWater/Documents/%D7%A6%D7%95%20%D7%90%D7%A8%D7%A0%D7%95%D7%A0%D7%94%20-%20%D7%A9%D7%A0%D7%AA%202015.pdf> עיריית הרצליה חילקה את שטח העיר לשבעה אזורים, וקבעה סיווגים לנכס, לדוגמה: וילה או פנטהאוז ששטחם למעלה מ-125 מ"ר מסווגים בסיווג 1; דירות בבניינים ששטחן מעל 90 מ"ר (למעט פנטהאוז) מסווגות בסיווג 5 (למעשה, ישנם רק שלושה סיווגים של דירות מגורים בבניינים). בדומה לחולון, למעט פנטהאוזים וילות ששטחן מעל 125 מ"ר, כל נכס באזור ז, ללא תלות בגודלו או בשוויו, כפוף לשיעור ארנונה מינימלי של 33.83 ₪ למ"ר. כל נכס שמסווג בסיווג 1, ללא תלות באזור, וכל נכס באזור א, ללא תלות בסוג, כפוף לשיעור ארנונה של 114.43 ₪ למ"ר. הארנונה המקסימלית ליתרת הנכסים עומדת על 80.61 ₪ (חוברת ארנונה לשנת 2014 - הרצליה)

http://www.herzliya.muni.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/Tzav_Arnona-2015-UPDT2.pdf העיר אשדוד היא אזור מס אחד בכל הנוגע לארנונה למגורים, ושיעורי המס בה נעים מ-34.51 ₪ למ"ר עבור 75 מ"ר ראשונים, ו-51.58 ₪ למ"ר החל במ"ר ה-76 ואילך.

בני ברק חולקה לשני אזורים בלבד, ושיעור הארנונה המקסימלי לדירות גג או לדירה שגודלה מעל 91 מ"ר עומד על 85.49 ₪, ואילו שיעור הארנונה המינימלי עומד על 50.32 ₪ (היטלי ארנונה כללית לשנת הכספים 2015 - בני ברק)

<http://www.bnei-brak.muni.il/SiteCollectionDocuments/%D7%9E%D7%97%D7%9C%D7%A7%D7%95%D7%AA/%D7%94%D7%95%D7%A8%D7%A0%D7%94%20-%20%D7%A9%D7%A0%D7%AA%202015.pdf>

שנית, הפרוגרסיביות הפנימית של הארנונה נובעת ממערך הפטורים הקבוע בחקיקה. במסגרת זאת, תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג–1993 קובעות שורה של תנאים שבהם תינתן הנחה בארנונה. התקנות מסדירות שלושה מערכים של הנחות – הנחות חובה אשר אין לרשות המקומית סמכות לשנותן (קבועות בפרק 2 לתקנות);⁹⁶ הנחות שהרשות המקומית רשאית לאמץ במלואן או בחלקן (קבועות בפרק 3 לתקנות)⁹⁷ והנחות שבסמכות ועדת ההנחות של הרשות המקומית.⁹⁸

על-פי נתוני מבקר המדינה, בשנת 2012 עמד היקף ההנחות והפטורים על 2.97 מיליארד ₪, שהם 11.4% מסך חיובי הארנונה באותה השנה.⁹⁹

ההנחה המשמעותית ביותר בארנונה, הקבועה בפרק ב' לתקנות, היא זו שמקורה בסעיף 8 להלן, ובמסגרתה, רשאית הרשות להעניק הנחה בארנונה על בסיס הכנסת התושב ובהתחשב במספר הנפשות בדירה. הגם שאין בנמצא נתונים מפורטים באשר לאופן חלוקת ההנחות בין מסלולי ההנחות השונים, סביר להניח כי מרבית ההנחות מוענקות מכוח סעיף זה, והשפעתה של חלוקה כזו רבה במיוחד על האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית בישראל.¹⁰⁰ מפאת חשיבותה, תובא במלואה טבלת ההנחות הקבועה בתוספת לתקנות:

7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%95%D7%AA/%D7%A6%D7%95%20%D7%94%D7%90%D7%A8%D7%A0%
85.49D7%95%D7%A0%D7%94%20%D7%9C%D7%A9%D7%AA%202015.pdf).
באר שבע חולקה לשלושה אזורים, והנכסים בה מסווגים למבנים ששטחם עד 57 מ"ר, אלו כפופים לשיעור ארנונה מקסימלי של 41.19 ₪; ונכסים ששטחם עולה על 57 מ"ר, הכפופים לשיעור ארנונה מקסימלי של 45.09 ₪ (צו ארנונה לשנת 2015 - באר שבע) (<http://www.beer-sheva.muni.il/htmls/hebrew/tzavArmona.pdf>).
עכו חולקה לשני אזורים. כל הנכסים באזור ב, ללא תלות בגודלם ובשוויהם, ממוסים בשיעור של 40.46 ₪ למ"ר, ואילו באזור א, נע שיעור הארנונה בין 50.79 ₪ למ"ר ל-59.07 ₪ למ"ר בהתאם לסוג הנכס (וילה, דו-משפחתי, דירה בבניין וכדומה) (הוראה בדבר הטלת ארנונה כללית לשנת 2015 - עכו) (http://www.akkko.muni.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/armona2015.pdf).
ברהט עומד שיעור הארנונה על 32.93 ₪ למ"ר ללא תלות באזור הנכס, בגודלו או בשוויו (צו הארנונה הכללית לשנת 2015 לעיריית רהט - http://www.rahmat-muni.com/?post_type=document&p=1796).
הנתונים עבור קריית אונו – היטלי המיסים לשנת 2015 (קריית אונו) (http://www.kono.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/armona_2015.pdf).

⁹⁶ הנחות החובה הקבועות בתקנות ניתנות למשרתי קבע, למשרתיים בשירות לאומי (בהיקף של 100%) ולמשרתיים בשירות אזרחי (בהיקף משתנה בהתאם להיקף השירות). כמו כן, ניתנות הנחות חובה בשיעור של שני שלישים לבעלי מוגבלויות, לבני משפחה של חיילים שנספו במערכה ולנפגעי פעולות איבה. הנחות אלו מוגבלות רק לדירות ששטחן עד 70 מ"ר; או לדירות ששטחן עד 90 מ"ר - כשמדובר במשפחה בת חמש נפשות ומעלה. סעיף 14 לתקנות.

⁹⁷ הרשות רשאית להעניק הנחות בארנונה לאזרחים ותיקים (בשיעור של 25%, ואם הזכאי זכאי גם לקצבת הבטחת הכנסה – בשיעור של 100%); עיוורים (בשיעור של עד 90%); בעלי מוגבלות (בשיעורים משתנים בהתאם לסוג המוגבלות); זכאי קצבאות דוגמת קצבת אסירי ציון וקצבת נכות לניצולי שואה (בשיעור של עד 66% ותוך הגבלת שטח הדירה ל-70 מ"ר בלבד, ולמשפחה בת חמש נפשות – 90 מ"ר); עולים חדשים (עד 90% לדירה שגודלה עד 100 מ"ר); חסידי אומות העולם והורים יחידים.

⁹⁸ פרק ד לתקנות מסדיר את קיומה של ועדת ההנחות העירונית. ועדה זו רשאית, בתנאים קיצוניים, ולבקשת תושב, להעניק הנחה של עד 70% בארנונה בשל מצב רפואי או אחר שהם חריגים ושגרמו לפגיעה כלכלית משמעותית בתושב.

⁹⁹ מבקר המדינה **ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה** 25 (2014).

¹⁰⁰ בשים לב כי האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית בישראל מתאפיינות הן בעוני יחסי והן ברביי ילדים יחסי, חלקים משמעותיים מאוכלוסיות אלו יכולים ליהנות מהנחה בארנונה. זאת ועוד, על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההכנסה החציונית במדינת ישראל למשק בית עומדת על 13,829 ₪ נכון לשנת 2012, והכנסה החציונית למשק בית בעשירון הראשון, השני, השלישי והרביעי עומדת על 3,656 ₪, 5,884 ₪, 7,805 ₪ ו-10,153 ₪ בהתאמה. משכך, משפחה בת חמש נפשות בשלושת העשירונים התחתונים תהיה לרוב זכאית להנחה בארנונה של כ-40%. משפחה בת שבע נפשות

מספר הנפשות	הכנסה חודשית ממוצעת בשקלים חדשים בשנת הכספים 2014		
1	עד 2,703	3,108-2,704	3,513-3,109
2	עד 4,054	4,662-4,055	5,270-4,663
3	עד 4,703	5,408-4,704	6,113-5,409
4	עד 5,351	6,154-5,352	6,957-6,155
5	עד 6,535	7,515-6,536	8,496-7,516
6	עד 7,719	8,877-7,720	10,035-8,878
שיעור ההנחה	עד 80%	עד 60%	עד 40%
7	עד 8,903	10,238-8,904	11,574-10,239
8	עד 10,087	11,600-10,088	13,113-11,601
9	עד 11,271	12,961-11,272	14,652-12,962
10 ומעלה	עד 1,252	עד 1,440	עד 1,628
שיעור ההנחה	עד 90%	עד 70%	עד 50%

טבלת ההנחות מלמדת על הטיה מובהקת בהנחות לטובת משפחות מרובות ילדים (וברי כי קצב גידול שכר הדירה לנפש נוספת אינו עומד על כ-1,600 ₪ לנפש). משפחות אלו הן לרוב משפחות חרדיות (ובמקרים מסוימים משפחות ערביות).

שלישית, שיעורי הגבייה ברשויות עניות נמוכים בצורה משמעותית משיעורי הגבייה ברשויות עשירות.¹⁰¹ הגם שאין בנמצא הסבר מדויק לפער זה, ניתן להניח כי תופעה זו נובעת בחלקה מיעילות הגבייה של רשויות מקומיות עשירות וחזקות למול רשויות מקומיות עניות, ובחלקה נובעת מקשיי גבייה מוגברים מאוכלוסיות עניות אשר לא פעם מצויות ממילא בקשיים כלכליים.

עם זאת, הארנונה מאופיינת ברגרסיביות חיצונית מובהקת. ארנונה מחושבת בהתאם לשטח הנכס, לאזור הנכס ולסוג השימוש בו. הגם שניתן להניח שדירותיהם של עשירים גדולות יותר מאלו של עניים, או ממוקמות באזורים שבהם הארנונה גבוהה יותר, אין מדובר ביחס ישיר לגובה ההכנסה (כך למשל, מנהלת בנק המרוויחה פי עשרים משכיר בבנק לא תתגורר בבית שגודלו פי עשרים מגודל דירתו של השכיר). ואכן, נכון לשנת 2011, היוותה הארנונה 6.2% מסך ההכנסה בעשירון התחתון ורק 1.8% מסך ההכנסה בעשירון העליון.¹⁰² הפער הניכר ביותר הוא בין העשירון הראשון, אשר כאמור תשלום הארנונה מהווה 6.2% מהכנסתו, לבין העשירון השני, אשר תשלום הארנונה מהווה 3.6% מהכנסתו.

זאת ועוד, הארנונה היא רגרסיבית אף ביחס לשווי הנכס. במסגרת זאת, קביעתם של טווחי מקסימום ומינימום לשיעורי הארנונה למגורים מצמצמת באופן מובהק את יכולתן של רשויות מקומיות לייצר פרוגרסיביות בשיעורי הארנונה. כך ההפרש בין הארנונה השנתית לדירת 100 מ"ר הכפופה לשיעור הארנונה המינימלי (העומד על 32.93 ₪ למ"ר לשנת 2015 למ"ר וסה"כ 3,293 ₪) לבין דירה זהה הכפופה לשיעור המס המקסימלי (העומד על 114.10 ₪ למ"ר וסה"כ 11,410 ₪) עומד על 8,117 ₪ לשנה בלבד, ו-676 ₪ לחודש. ברי כי הפרשי השכר בין העשירון התחתון לעליון והפרשי השווי של

תהיה זכאית להנחה כאמור גם אם מצויה בעשירון הרביעי. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **סקר הוצאה והכנסה חודשית למשק בית** לוח 2 (2012) <http://www.cbs.gov.il/publications/15/1593/pdf/t02.pdf>

¹⁰¹ **הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה**, ה"ש 110 להלן, 3.

¹⁰² אילנית בר "בחינת נטל המס על פי עשירוני הכנסה" **מכון המחקר של הכנסת** 11 (2011) (להלן: **בר**) - <http://www.knesset.gov.il/imm/data/pdf/m02909.pdf>.

הנכסים הזולים ביותר והיקרים ביותר במדינה, עולים בהרבה על פער זה. יודגש כי מדובר בתרגיל היפותטי וקיצוני של קביעת שיעורי מקסימום ומינימום. כפי שפורט לעיל, הפער בין שיעורי הארנונה המקסימליים והמינימליים בתוך רשויות מקומיות הוא לרוב נמוך הרבה יותר.

שיעורים אלו אינם מאפשרים יצירת דיפרנציאליות בין רשויות עשירות ועניות. כך, הפער בין שיעורי הארנונה הממוצעים הנמוכים ביותר באזור הדרום לבין שיעורי הארנונה הממוצעים הגבוהים ביותר בתל אביב, עומד על כ-14 שקלים למ"ר בלבד, ועל כ-140 שקלים למ"ר בשנה לדירה בת 100 מ"ר.

גם בהינתן ההנחה שיש במערך ההנחות והפטורים מתשלום הארנונה כדי להפחית את הרגרסיביות האמורה, עיקרה של הרגרסיביות לא נובעת מהיות הארנונה המינימלית גבוהה מדי, אלא מהיות הארנונה המקסימלית נמוכה מדי. במילים אחרות, שיעור הארנונה הרגיל ביחס לשווי הנכס (לפני פטורים והנחות) קטן ככל ששווי הנכס גבוה יותר, ומשכך הארנונה ככלל היא בעלת רגרסיביות חיצונית. מערך ההנחות והפטורים, כמו גם הפרוגרסיביות הפנימית המוגבלת של הארנונה, אינו מפצה על הרגרסיביות החיצונית המובהקת של מס זה.

לשם ההמחשה, נכון לשנת 2015, עומדת הארנונה המקסימלית למ"ר מגורים על 114 ₪, והארנונה הממוצעת למגורים על כ-50 ₪. סכום זה אינו תלוי בפערים בשווי למ"ר של הנכסים, למעט חלוקה מסוימת על-פי אזור הנכס. שיטה זו אינה מחויבת המציאות. כך לדוגמה, בקנדה, נורבגיה, פינלנד, אוסטרליה, בריטניה ודנמרק, נקבעת הארנונה כשיעור מסוים משווי הנכס.¹⁰³

היטלים, אגרות ורישיונות

ככלל, מערכת ההיטלים, האגרות והרישיונות, בתקופת בנייה או במהלך חיי הנכס, מיועדת באופן ממוקד לאספקה של טובין ציבוריים. כך, היטל פינוי אשפה נועד לפינוי אשפה; היטל ביוב נועד להתקנת תשתיות מים וביוב וכיו"ב. היטלים אלו לא משקפים במדויק את ההוצאה הנדרשת מהרשות לצורך אספקת השירות לנישום ספציפי, והם אף אינם כספים "צבועים" המיועדים אך ורק לצורך שלשמו נגבו. עם זאת, ככלל, אין תכליתם של כספים אלו לשמש לחלוקה מחדש של העושר או להביא את המשקיעים להפנמת החצנותיהם.¹⁰⁴

יוצא דופן מבין אלו הוא היטל ההשבחה. מלבד מס השבח, שיידון להלן, מוטל על השבחת נכס גם היטל השבחה. היטל ההשבחה מתייחס לאותו רכיב של שבח בנכס שנוצר עקב שינוי בתכנית עירונית או ארצית, ואשר הביא להשבחת הנכס. במסגרת זאת, במועד מכירת הנכס מוטל מס בשיעור של 50% משווי ההשבחה שבוצעה בשל התכנית.¹⁰⁵

היטל ההשבחה הוא היטל אחיד, קרי הוא אינו מאופיין בפרוגרסיביות פנימית או ברגרסיביות פנימית. מבחינה חיצונית, להיטל ההשבחה מאפיינים פרוגרסיבים, שכן עיקר ההשבחה נוצרת באזורי ביקוש

¹⁰³ ראו: אורי טל "גביית ארנונה – סקירה משווה" **מכון המחקר של הכנסת** (2007).

<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01974.pdf>.

¹⁰⁴ היטלים ואגרות אלו, שהם מבחינה משפטית "תשלומי חובה", קבועים לא פעם בהוראות מפורשות בחקיקה ראשית, דוגמת חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962. עם זאת, בפועל, הרשויות אינן מייעדות תקציבים בזיקה ישירה לגבייה של ההיטל, האגרה או תשלום החובה. לביקורת על התנהלות זו של הרשויות, ראו עפר שפיר ואמיר בירנבאום "ארנונה כללית מול תשלומי חובה ייעודיים" **מקרקעין** 19/1 (2007).

¹⁰⁵ סעיף 196א לחוק התכנון והבנייה, התשכ"א-1965.

גבוהים. כך לדוגמה, עיריית תל אביב יפו הרוויחה לבדה בשנת 2010 14% מהיטל ההשבחה בישראל. למעלה מ-50% מהיטל ההשבחה במדינת ישראל נגבו באותה השנה באזור המרכז.¹⁰⁶ משמע שעיקר נטל המס מוטל על בעלי נכסים יקרים יחסית. עם זאת, יצוין במאמר מוסגר, כי הגם שאפשר שיש בהיטל ההשבחה פרוגרסיביות חיצונית מסוימת, כפי שיוסבר להלן, היות ההיטל "צבוע" לשימוש הרשות המקומית שבה נגבה, יוצר תוצאות רגרסיביות ביותר בצד ההוצאה.¹⁰⁷

השפעת תקבולי מס "צבועים" במיסוי המוניציפאלי על ההוצאה הציבורית

בטרם נפנה לבחינת מערכי מיסוי המקרקעין הנוספים הקיימים בישראל, מן הראוי להקדיש דיון קצר להשפעות של מבנה המיסוי המוניציפאלי ולהיותו מס "צבוע" לטובת האוכלוסייה שממנה נגבה.

כפי שהוסבר לעיל, השאלה מהו נטל המס ומהי מידת הפרוגרסיביות או הרגרסיביות שלו על דרך הכלל אינה קשורה לשאלה מהו השימוש שנעשה בכספים שנגבו. כך, יכול להיות שמס יהיה פרוגרסיבי בצד הגביה, אך ההוצאה תהיה רגרסיבית ולהיפך. על דרך הכלל, אין זיקה בין הליך גביית המס לבין מדיניות ההוצאה הציבורית.

המיסוי המוניציפאלי הוא חריג בהקשר זה. בשונה מתקבולי המס ממרבית המיסים המוטלים על נישומים שונים, המיסוי המוניציפאלי יוצר תקבולים "צבועים" מיסודם – תקבולי הארנונה מיועדים אך ורק לאוכלוסייה של הרשות שממנה נגבו התקבולים, ותקבולי היטל ההשבחה מיועדים רק לצורכי פיתוח ותכנון בשטחה של הרשות המקומית שבה נגבה המס. ייחוד זה של המיסוי המוניציפאלי יוצר תוצאות רגרסיביות במובהק בצד ההוצאה הציבורית. הגם שמחקר זה מוקדו בצד ההכנסות ממיסים, לא ניתן שלא להתייחס גם להשפעה הרגרסיבית של המיסוי המוניציפאלי בצד ההוצאה.

כאמור, המיסוי המוניציפאלי אינו מתועל לקופה ציבורית משותפת ואינו מחולק לכלל הציבור. מבנה המיסוי כמיסוי עירוני מחייב כי תושבי הרשות שגבתה את המס יהיו הנהנים היחידים מהמס. משכך, בשונה ממיסוי מרכזי, מבנה המס עצמו קובע את האוכלוסייה שאליה מיועדת ההוצאה ויכול לחייב תוצאה פרוגרסיבית או, כפי שהדברים במקרה הנוכחי, תוצאה רגרסיבית. יודגש כי אין כוונתנו בהקשר זה לבחון את האופן שבו מחלקת הרשות את תקציבה בין תושביה (שאינו תלוי במבנה המס) ואשר יכול להיות רגרסיבי או פרוגרסיבי. הטענה, אשר תפורט להלן, היא כי עצם המבנה של הארנונה כיום, כמס עירוני, מחייב הקצאה רגרסיבית של הכספים שנאספים, שכן תושבי רשויות עשירות, אשר כמכלול הם עשירים יותר, יהנו באופן מובהק גדול יותר מהמס. לצד זאת, מבנה זה של הארנונה יוצר תמריץ לרשויות עשירות לשמר אוכלוסייה עשירה ולדחוק אוכלוסיות עניות, ובכך להנציח ולהרחיב את אי-השוויון.

לרגרסיביות ההוצאה הציבורית מתקבולי ארנונה שלוש סיבות.

¹⁰⁶ ראו תמיר אגמון ועמי צדיק "ניתוח השפעות השינויים בהיטל השבחה בהצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010" **מכון המחקר של הכנסת** (2012) <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03108.pdf>.

¹⁰⁷ יצוין, במאמר מוסגר, כי בימים אלו נבחנת האפשרות להטלת "היטל צפיפות" שבמסגרתו שיעור היטל ההשבחה על בנייה צפופה יהיה גבוה יותר, ויגיע עד 70%. ראו נמרוד בוסו "היטל צפיפות": המס החדש שדוחף האוצר **The Marker** (26.10.2015) <http://www.themarker.com/realestate/1.2761336>.

ראשית, הארנונה על דירות מגורים היא ארנונה הפסדית (קרי, הרווח ממנה נמוך מעלות השירותים שמעניקה הרשות לאזרח).¹⁰⁸ זאת בפרט בהתחשב בהתפלגות האוכלוסייה ובהנחה כי אוכלוסיות עניות הזכאיות לפטור מתשלום ארנונה מתרכזות לרוב ברשויות מקומיות עניות, אשר בתורן מתקשות לייצב את תקציבן בשל גבייה נמוכה של הארנונה.

לעומת זאת, הארנונה על נכסים המשמשים למסחר היא ארנונה רווחית לרשות המקומית הן בשל שיעורה הגבוה יותר והן בשל הצורך הפחות של בנייני מסחר בשירותים מהרשות המוניציפאלית (כך לדוגמה, בניין מסחר אינו נדרש לשירותי חינוך ורווחה, והוא מעמיס פחות על התשתיות העירוניות דוגמת פרקים וכדומה).¹⁰⁹

כך, לשם ההמחשה, בשנת 2015 התעריף המקסימלי לארנונה למגורים עומד על 114.10 ₪ למ"ר; התעריף המקסימלי לארנונה לעסקים עומד על 366.60 ₪ למ"ר; והתעריף המקסימלי לארנונה בנקים וחברות ביטוח עומד על לא פחות מ-1,320.32 ₪ למ"ר.

בהמשך לכך, אחוז שטחי המסחר ברשויות העניות, ובפרט ברשויות הערביות, ואחוז שטחי המתקנים הממשלתיים בהן נמוך במיוחד.¹¹⁰ כך, עומד שיעור הנכסים הממשלתיים ברשויות הערביות כולן על 0.2% מכלל הנכסים הממשלתיים החייבים בארנונה.¹¹¹ בדומה לכך, מבחינה היסטורית, חלוקת הנכסים המניבים ארנונה בישראל, דוגמת בסיסי צה"ל, מלונות ים המלח וכדומה, נעשתה תוך אפליה חריפה של רשויות המאופיינות באוכלוסיות מוחלשות – מזרחים, ערבים ועולים מברית המועצות.¹¹² אתרים אלו, אשר אינם מצויים בתוך השטח הבנוי של הרשות המקומית, הוקצו מראש בצורה לא שוויונית בין רשויות מקומיות, באופן שעיקר הארנונה תועלה לכיסיהן של רשויות מקומיות חזקות. ואכן, שיעור הגבייה של ארנונה ממשלתית הוא הגבוה ביותר בעשירונים השביעי והשמיני.¹¹³ עיוות ראשוני זה הנציח, עד לימים אלו, את הרגרסיביות החיצונית של הארנונה.

מצב דברים זה יוצר תמריץ לרשות המקומית המסוגלת לכך לעודד בנייה מסחרית תוך צמצום הבנייה לדיוור. משכך, רשויות המרוחקות מהמרכז, שממילא לרוב מאופיינות באוכלוסייה ענייה יותר, מצויות במצב של הפסד תמידי לעומת הרשויות המצויות במרכז ומסוגלות ליעד בנייה לעסקים או להסב נכסים ליעוד עסקי (כך לדוגמה, בשנת 2010 שיעור ההכנסות מארנונה שלא למגורים בתל אביב עמד על 85%, לעומת ממוצע ארצי של 60%, כ-45% בלבד בנתיבות ו-15% בקלנסווה).¹¹⁴

¹⁰⁸ כך, על-פי נתוני מכון גזית-גלוב, פער ההוצאה בין הארנונה הנגבית ממשק בית לבין השירותים המוניציפאליים המוענקים למשק הבית עומד על בין 4,000 ₪ (בראשון לציון) ל-13,000 ₪ בתל אביב-יפו. **רפורמות בענף הדיור**, עמ' 22-21.

¹⁰⁹ ראו תמיר אגמון "ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות" **מכון המחקר של הכנסת** 4 (2010) (להלן: **אגמון**) <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02620.pdf>.

¹¹⁰ תמיר אגמון "הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה על פי מגזרים ואשכולות" **מכון המחקר של הכנסת** (2009) (להלן: "**הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה**") <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02613.pdf>.

¹¹¹ הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה, ה"ש 110 לעיל, 6.
¹¹² ראו: יששכר רוזן-צבי "ממקומיות לאזרחיות – לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" **דין ודברים** ב' (2006); שירי ספקטור בן ארי "חלוקת הכנסות בין הרשויות המקומיות (ארנונה והיטלי השבחה): סעיפים 9א ו-9ב לפקודת העיריות והקשיים בישומם" **מכון המחקר של הכנסת** (2013).

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03282.pdf>.

¹¹³ **הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה**, ה"ש 110 לעיל, 3.

¹¹⁴ **אגמון**, ה"ש לעיל 109, עמ' 4.

בהתבוננות כללית, על-פי נתוני מכון המחקר של הכנסת, הארנונה הממוצעת לתושב ביישוב מהעשירון התחתון עומדת על 114 ₪ בלבד למ"ר, לעומת 1,444 ₪ בעשירון הרביעי, ו-3,530-3,283 ₪ למ"ר בשלושת העשירונים העליונים.¹¹⁵

מציאות הפסדית זו והשלכותיה על אי-השוויון בישראל מתחדדות אף יותר בהינתן התלות בין הכנסותיה של הרשות המקומית לבין היקף התמיכה בשירותים לאזרח, לרבות שירותי חינוך ורווחה, שמספק השלטון המרכזי. כיום, שני השירותים המרכזיים הניתנים על-ידי רשות מקומית לתושבים בשטחה הם חינוך ורווחה. שירותים אלו ממומנים במשותף בידי הרשות המקומית והשלטון המרכזי. עם זאת, מנגנון המימון הקיים כיום הוא מנגנון של "מימון תואם" (Matching). במסגרת מנגנון זה, השלטון המקומי יקצה משאבים לרשות המקומית רק אם הרשות המקומית תקצה משאבים מצידה (לרוב, במתכונת של שקל בעבור שקל). משכך, רשות מקומית ענייה, שאינה מסוגלת לממן את צידה שלה בהוצאה הציבורית, מפסידה באופן מובנה גם את התקציב מטעם השלטון המקומי המיועד לתושב.¹¹⁶

עוד יצוין כי נוסחות האיזון השונות שנועדו להעביר כספים מהרשויות העשירות לעניות כדי לאזן את העיוות הנוצר בשל מבנה המיסוי העירוני, לא צלחו עד כה. כך, הגם שהממשלה אימצה את מסקנות ועדת סוארי כבר בשנת 1993 שקבעו כי יש ליצור דיפרנציאליות בארנונה בהתאם לאשכולות הכנסה, ולהשלים את ה"ארנונה הנורמטיבית" באמצעות מימון של השלטון המרכזי לרשויות עניות, הרי שאלו לא יושמו בפועל.¹¹⁷ גם מסקנות ועדת גדיש משנת 2001, אשר אומצו אף הן בידי הממשלה וקבעו כי יש להתאים את תעריפי הארנונה למצב הסוציו-אקונומי ביישוב, לא יושמו בפועל.¹¹⁸ בפועל, הסכומים המועברים כיום במסגרת "תשלומי ההעברה", שייעודם להשוות את ההוצאה לאזרח בין רשויות, אינם משקפים, ולו בקירוב, את ההוצאות בפועל.¹¹⁹ כתוצאה מכך, ערים סמוכות, הנדרשות לספק שירותים דומים, מתאפיינות בפערים כלכליים ניכרים רק בשל היות האחת בעלת שטחי מסחר גדולים לעומת האחרת. כך לדוגמה, בין תל אביב יפו לבין בת ים יש פער משמעותי בהכנסות, ומשכך בהכרח גם בהוצאה על שירותים לנפש, וזאת הגם שבפועל אין כל אבחנה מהותית המצדיקה את ההוצאה השונה על תושבי שתי הערים (ואכן, באחרונה נשמעו קריאות לאיחוד שתי הרשויות והוקמה ועדה לבחינת הנושא).¹²⁰

בהמשך לאמור, יש לציין כי משקלה של הארנונה במכלול הכנסותיה של הרשות המקומית עלה בצורה חריפה בשנות ה-80, עם הפחתת התמיכה של השלטון המרכזי. עלייה זו הובילה רשויות מקומיות להעדיף השקעה בנכסים מניבי ארנונה (דוגמת נכסים מסחריים) על פני נכסים שההכנסות מארנונה מהם עתידות להיות נמוכות (ובעיקר דירות מגורים לעשירונים התחתונים, אשר שיעור הפטורים בהם

¹¹⁵ הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה, ה"ש 110 לעיל, 6.

¹¹⁶ לפירוט על אודות מערך המימון התואם בישראל, ראו יניב רונן "מימון תואם (matching) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות" **מכון המחקר של הכנסת** (2008). <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02193.pdf>.

¹¹⁷ ראו קרן הראל "בלגאן ושמו ארנונה: התמקדות במיסוי המוניציפלי בישראל והצעות לשינויים" **מכון קורן** 12 (2002).
¹¹⁸ **שם**, עמ' 13.

¹¹⁹ ראו: עומר קמחי "מגמות בדיני השלטון המקומי" **דין ודברים** ז' 129, 147 (2013); תמיר אגמון "מענקי איזון לרשויות המקומיות לפי אשכולות ומגזרים" **מכון המחקר של הכנסת** (2009).

¹²⁰ <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02413.pdf>; **שרמן ואייזנברג-בן לולו**, ה"ש 41 לעיל, 15.

¹²⁰ ראו הודעה על הקמת ועדה מטעם משרד הפנים לבחינת אפשרות איחודן של תל אביב ובת ים: <http://www.moin.gov.il/PublicationsAndUsefullInfo/PressAnnouncements/Pages/tv-by.aspx>.

הוא גבוה).¹²¹ מגמה זו החריפה בעקבות הקיצוצים החדים בתמיכה של השלטון המרכזי ברשויות המקומיות בשנת 2000, והובילה רשויות עניות רבות לכדי קריסה.¹²² אי-השוויון החריף אף יותר נוכח חיובה של המדינה, החל בשנת 1995, לשלם ארנונה עבור מתקניה אשר ממוקמים ברובם בשטחן של רשויות עשירות ממילא. כך לדוגמה, כאמור, נכון לשנת 2009 99.8% מתשלומי הארנונה הממשלתית שולמו ליישובים יהודיים, ורק 0.2% שולמו ליישובים ערביים.¹²³ 37.5% מתשלומי הארנונה הממשלתית שולמו לחמש הרשויות הגדולות (מתוכם 24.8% לתל אביב יפו ולירושלים בלבד) הגם שהאוכלוסייה בשטחן מהווה 24.9% בלבד מאוכלוסיית המדינה.

בהמשך לכך, מבנה המיסוי המוניציפאלי כמס אשר תקבולו "צבועים" לשימוש של האוכלוסייה באותה הרשות מחריף את אי-השוויון באפשרויות המגורים ואת דחיקתן של אוכלוסיות עניות לפריפריה, דחיקה שיש לה השלכות ישירות על שימור מעגל העוני ועל היעדר אפשרויות תעסוקתיות מספקות לאוכלוסיות אלו. דחיקה זו נוצרת בשל העדר האחידות בתעריפי הארנונה בין הרשויות השונות. כך, כפי שניתן ללמוד מהגרף של מכון גזית-גלובל שלעיל, רשויות עשירות, רובן במרכז הארץ, ככלל גובות ארנונה גבוהה יותר, וכניסתן של אוכלוסיות עניות לרשויות אלו קשה יותר. ברי כי אין לכל אדם זכות קנויה לגור דווקא באזורי היוקרה של המדינה. עם זאת, בהתחשב בנטל הכבד של תשלומי הארנונה על ההכנסה של משפחה מהעשירון התחתון והשני, משמעות הדבר היא דחיקה של אוכלוסיות אלו מאזור המרכז, על האפשרויות התעסוקתיות והאחרות הגלומות בו, לאזורי הפריפריה, ושימור הפערים החברתיים. הגם שהבדלים אלו בשיעורי הארנונה שבין הרשויות זכו פעם אחר פעם לביקורת חריפה של בית המשפט העליון, עד ליום זה הם לא בוטלו.

בפשטות, הארנונה במתכונתה היום מנציחה ומחריפה את אי-השוויון בישראל, וזאת במספר מישורים. ראשית, הארנונה מעודדת רשויות חזקות שלא לבנות לצורכי מגורים, ומשכך מקטינה את היצע הדירות. שנית, מבנה הארנונה מוביל לכך שרשויות חזקות מצויות בעודף תקציבי, ואילו רשויות עניות נגררות לגירעון תקציבי הולך וגדל. קרי, מבנה הארנונה מביא לכך שתושביהן של רשויות עניות, באופן מובנה, יקבלו פחות תקציבים ושירותים עירוניים, וישימרו הפער באיכות החיים שבין תושבי הרשויות העשירות לתושבי הרשויות העניות.

בהמשך לאמור, אף להיטל ההשכחה השפעה רגרסיבית על ההוצאה הציבורית בשל היותו מס "צבוע". היטל ההשכחה משולם לרשות המקומית עבור שטח בתחום שיפוטה שבו בוצעה ההשכחה, ותכליתו היא מימון פעילות הוועדות המקומיות והמשך פיתוח.¹²⁴ במסגרת זאת, בשל ערך הקרקע הגבוה יותר ברשויות עשירות, בפרט במרכז הארץ, היטל ההשכחה דומה באופיו לתשלומי הארנונה, והוא בעל רגרסיביות חיצונית מובהקת (וכפי שצוין לעיל, למעלה מ-50% מהיטלי ההשכחה במדינת ישראל נגבו בשנת 2010 באזור המרכז).¹²⁵ ברי כי אין הצדקה ממשית כי תושבי רשויות עשירות ממילא, אשר נהנות

¹²¹ ראו: ישי בלנק "מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון בישראל" **משפטים** לד(2) (2004).

¹²² ראו: עומר קמחי "הבראת רשויות מקומיות: הערות לפתרון שבהצעת חוק העיריות". **חוקים** א 183, 186 (2009).

¹²³ ראו: תמיר אגמון "חלוקת הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגזרים" **מכון המחקר של הכנסת** (2009).

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02264.pdf>.

¹²⁴ תמיר אגמון ועמי צדיק "ניתוח השפעות השינויים בהיטל השכחה בהצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010" **מכון המחקר של הכנסת** 5 (2012) <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03108.pdf>.

¹²⁵ ראו תמיר אגמון ועמי צדיק "ניתוח השפעות השינויים בהיטל השכחה בהצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010" **מכון המחקר של הכנסת** (2012) <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03108.pdf>.

ממרבית היטלי ההשבחה, יהנו מהקצאת כספים ציבוריים מוגברת לפיתוח באזורם, בעוד שתושבי רשויות מקומיות עניות לא יהנו מהקצאה מקבילה.

ב. מס שבח

מס שבח בישראל מוסדר בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963. עד לשנת 2001 עמד שיעור מס השבח על 30%-50% בהתאם לשיעור המס השולי של היחיד, וזאת כל זמן שאין מדובר בעסקה שהיא חלק מהתנהלות מסחרית. השינוי המשמעותי ביותר בתחום מיסוי המקרקעין בכללותו הוא הרפורמה שבוצעה במס שבח בשנת 2002 במסגרת תיקון מספר 50 לחוק,¹²⁶ בעקבות מסקנות ועדת רבינוביץ.¹²⁷ בעקבות התיקון, הופחת שיעור מס השבח ראשית ל-20%, ולאחר מכן הועמד על 25%.¹²⁸ הוא הפך ממס פירותי למס הוני, ונקבע קצב פחת מוגבר לנכס מקרקעין. בד בבד, באותה התקופה הועלה שיעור המס על השקעה בהון ל-25% (הן על רווחי הון והן על רווחים מחלוקה), זאת לצד מס חברות בשיעורים שבין 24%-36% (לאורך השנים חלה מגמה של הפחתת שיעורי מס החברות). יצוין כי המדיניות של העלאת נטל המס על הון והפחתת נטל המס על השקעה במקרקעין במטרה ליצור שקילות בין שני אפיקי ההשקעה, קודמה בכוונת מכוון. כך, ציינה ועדת רבינוביץ כי "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 ישראלי במקרקעין בחו"ל. שוני זה יוצר תמריץ שלילי להשקיע במקרקעין בישראל ומקשה על ענף המקרקעין".¹²⁹

בהמשך לאמור, שינויים אלו, שבמוקדם עומדות הפחתת שיעורי המס על השקעה במקרקעין והעלאת שיעורי המס על השקעה בהון, קודמו עוד אף במסגרת ועדת קפוטא¹³⁰ ותיקוני החקיקה בעקבותיה. יצוין בהקשר זה, כי אף אם אכן היה מקום לקדם מדיניות של השוואת שיעורי המס על רווח ממקרקעין ורווח מאפיקי השקעה חלופיים (ובהמשך הדברים נפנה לשאלה זו ונסביר מדוע אין מקום לקדם מדיניות כאמור), הרי שבפועל לא הביאו הרפורמות במס השבח להשוואת שיעורי המס. זאת שכן מס השבח הוא רק רכיב אחד ממכלול המיסים החלים על מקרקעין, ומס רווחי הון הוא רק רכיב אחד ממכלול המיסים החלים על רווח מהשקעה בניירות ערך. כך, בעוד שמס השבח דומה למס רווחי הון (והוא בשיעור זהה, למעט מקום שבו עסקין במס רווחי הון החל על בעלי שליטה ועומד על 30%¹³¹), על דיור מוטלים מיסים נוספים, שאינם מוטלים על הון, ובהם ארנונה, מס רכישה ומע"מ (לרבות על מוצרים המשמשים לבנייה). על-פי נתוני דו"ח מבקר המדינה, נטל המיסים מכלל הבנייה עומד על 37%,¹³² ולאילו נוספים היטלי ההשבחה השונים, אגרות בנייה וכיו"ב. שיעור מס השבח, כאמור, עומד על 25%, וכפי שיפורט להלן, שיעור מס ההכנסה משכירות נמוך ביותר (ומגיע לעד 10%). זאת בעוד שנטל המס הסטטוטורי על רווח מהשקעה במניות עומד על למעלה מ-40% (מס חברות בתוספת מס רווחי הון או מס על דיבידנד), ושיעור המס על רווח מהשקעה באג"ח עומד על 25% (שכן

¹²⁶ ס"ח תשס"ב מס' 1838 מיום 24.3.2002 עמ' 220.

¹²⁷ דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במערכת מיסוי מקרקעין (יו"ר יאיר רבינוביץ) (2001):

<http://ozar.mof.gov.il/rabinovitz.pdf>.

¹²⁸ סעיף 48א(ב)(1) לחוק מיסוי מקרקעין.

¹²⁹ שם, עמ' 22.

¹³⁰ דוח הוועדה לתכנית המיסים הרב-שנתית (יו"ר: מאיר קפוטא וג'קי מצא) (2005).

¹³¹ סעיף 125ב(2) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

¹³² **משבר הדיור**, ה"ש 60 לעיל, עמ' 113.

ניתן לנכות את הוצאות הריבית מהכנסתה החייבת של החברה). בהמשך לכך, בפועל, שיעור המס המשולם על הון נמוך בהרבה, בין היתר, נוכח היכולת לבצע תכנוני מס אגרסיביים כמו גם הטבות המס הניתנות לתאגידים מכוח חוק עידוד השקעות הון. הגם שאפשרות כזאת קיימת גם בהקשר של עסקאות מקרקעין, חובות הרישום והדיווח ופיצול בין רכיבי המס השונים (דוגמת המע"מ המוטל על חומרים לבנייה) מקשים על תכנוני מס אגרסיביים המביאים להפחתה ניכרת במס המשולם. כמו כן, תכנוני מס הדורשים העברה של ההון (למשל למקלטי מס) קשים ביותר בענף המקרקעין.

בהמשך לאמור, אין ספק כי השילוב בין ההפחתה הניכרת במס השבח, והעלייה הניכרת במיסוי על השקעות בהון הוביל להתעניינות גוברת באפיק ההשקעה בדיוור.

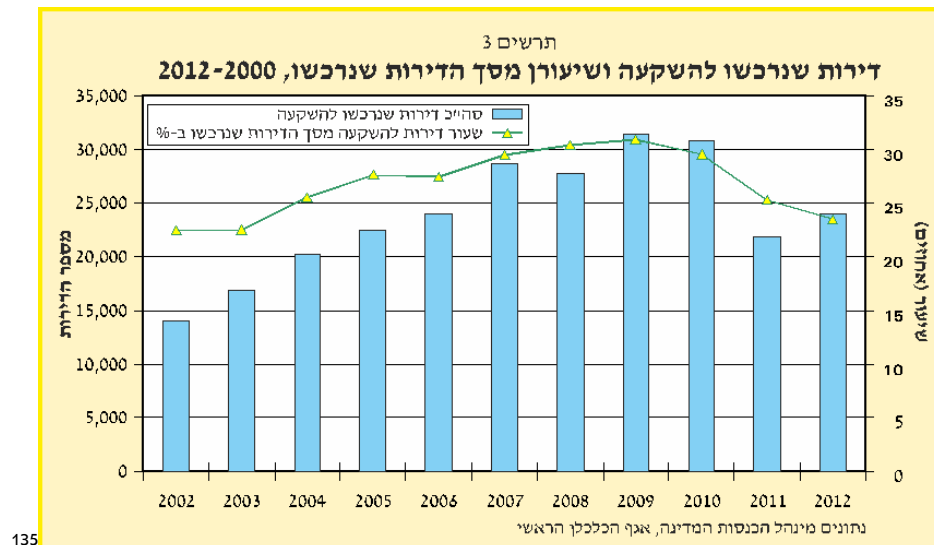
במסגרת זאת, לא ניתן לזהות כיום קורלציה בין הפחתת שיעורי מס השבח לבין עליית מחירי הדיוור. זאת שכן הרפורמה במס השבח נכנסה לתוקפה בשנת 2002, בעוד שהעלייה המשמעותית במחירי הדיוור החלה בשנת 2007. ברי כי העדר קורלציה אין משמעה כי לשינוי בשיעורי מס השבח לא הייתה השפעה על מחירי הדיוור.

הסבר אפשרי להעדר הקורלציה כאמור בין השנים 2002-2007 הוא בכך שממילא החלק הארי של העסקאות בענף זה פטור ממס שבח וממס רכישה¹³³ (בהמשך הדברים נפנה לבחינת מאפייני הפטורים ממס השבח וממס הרכישה). משכך, ובהתחשב בעובדה כי מרבית בעלי הדירות, לרבות משקיעים קטנים (המחזיקים בשתי דירות), אינם כפופים למס השבח או שהם כפופים לו בשיעורים אפקטיביים נמוכים, הם לא הושפעו בצורה משמעותית משינוי שיעורי מס השבח.

תימוכין מסוימים לסברה זו ניתן למצוא בעובדה שהגם ששינוי שיעור מס השבח לא הוביל באופן מידי לשינוי במחירי הדירות, הוא כן הוביל לשינוי בתהליך הבעלות על דירות ובביקוש לדירות להשקעה. ואכן, לפי נתוני מבקר המדינה, כמפורט בגרף שלהלן, החל בשנת 2002 עלה שיעור רכישת הדירות לצורכי השקעה באופן ניכר, והוא עומד על כ-25%-33% מכלל העסקאות במקרקעין בין השנים 2012-

2002.¹³⁴

¹³³ ראו **שראל**, ה"ש 67 לעיל, עמ' 20.
¹³⁴ **משבר הדיוור**, ה"ש 60 לעיל, עמ' 116.



135

בהקשר זה, מציין מבקר המדינה: "עולה כי בשנים 2002-2009 שני גורמים מרכזיים גרמו לגידול בשיעור הדירות שנרכשו להשקעה - הרפורמות בעקבות החלטות הוועדה למיסוי מקרקעין והוועדה למיסוי שוק ההון והמשבר הפיננסי שפרץ בסוף 2007. הקיטון בשנת 2011 מקורו בהעלאת הריבית שקבע בנק ישראל בשנה זו, בצעדי המיסוי להגדלת מס רכישה ובכונה לבטל פטורים ממס שבח במכירת דירה בשנת 2011."

שינוי תמהיל רוכשי הדירות אפשר שמשקף את היותם של רוכשי הדירות להשקעה (מעבר לדירה לשימוש העצמי) רגישים לשינויים בשיעור מס השבח.

בהמשך לכך, עבור רוכשי הדירות להשקעה, ההחלטה האם להשקיע במקרקעין או באפיקים אחרים (פיננסיים או ריאליים) תלויה בשילוב של התשואה לפני מס ונטל המס. בין השנים 2002-2007 אמנם הופחת נטל המס על מקרקעין להשקעה, אך התשואה באפיקים חלופיים הייתה משמעותית. עם פרוץ המשבר הכלכלי, הפך אפיק ההשקעה במקרקעין לאטרקטיבי יותר באופן יחסי (ואכן, השיעורים הגבוהים ביותר של דירות המוחזקות להשקעה נצפים בשנים 2009-2010 – שנות המשבר הכלכלי). שני גורמים משמעותיים נוספים אשר אפשר שהביאו אף הם לעליית הביקושים להשקעה בדיוור החל בשנת 2007 הם סביבת הריבית הנמוכה וכן הרפורמה בקופות הגמל¹³⁶ אשר הביאה לשחרור הון נזיל בביקושים משמעותיים.

בפרק העוקב, נפנה לבחינת הדין הרצוי, ונסביר מדוע השאיפה להשוות בין שיעורי מס השבח לשיעורי המס על אפיקי השקעה חלופיים אינה נכונה. מכל מקום, בשלב זה, די בציון העובדה כי השוואת שיעורי מס השבח לשיעור המס על רווח הוני אחר הביאה לכך שהגורם המשפיע המרכזי על היקף הביקושים לדירות להשקעה הוא שאלת התשואה בכל אחד מאפיקי ההשקעה.

בהמשך לאמור, הגם ששיעור המס הסטטוטורי על שבח מדירה עומד על 25%, הרי שאין זה שיעור המס האפקטיבי.¹³⁷ זאת שכן, כפי שיוסבר להלן, בחוק עצמו קיימים שני מנגנונים מרכזיים – פטור

¹³⁵ משבר הדיוור, ה"ש 60 לעיל, 116.

¹³⁶ ריאיון עם מר צחי דוד, רכז רמ"י, איכות הסביבה ותכנון במשרד האוצר (26.7.2015).

¹³⁷ "מס אפקטיבי" בשונה מהמס הסטטוטורי, הוא המס המשולם בפועל בידי הנישום לאחר תכנון מס, פטורים, הנחות, העלמות מס, פשרות מול רשויות המס וכיו"ב.

ממס ודחיית מס – אשר מפחיתים את שיעור המס המשולם בפועל בידי נישומים (ולא פעם בפועל הנישומים אינם נדרשים לשלם מס בכלל).

בהקשר זה, יש להפנות את תשומת הלב לשני מנגנונים מרכזיים הקיימים כיום במס השבח ואשר מעוררים שורה ארוכה של קשיים. מנגנון מרכזי הקיים במס השבח (וכן במס רכישה) הוא מנגנון הפטורים, שיידונו להלן. במסגרתם של פטורים אלו, מוכר דירה זכאי, בהתקיים נסיבות מסוימות, לפטור מתשלום מס השבח בגין עליית ערך הדירה. מנגנון שני הקיים במס השבח הוא מנגנון דחיית המס, למשל באירועים של ירושה, גירושין וכיו"ב אשר אינם בגדר "מכירה" כמובנו של המונח בחוק.¹³⁸ דחיית מס, בשונה מפטור, אינה מפסיקה את "מירוצ" השבח, ובמועד המימוש הסופי (למשל במכירה לצד שלישי), יחושב השבח שנוצר לאורך כל התקופה כאילו לא בוצעה כל העברה במהלך חי' הנכס.

אשר לפטורים ממס שבח, לצד השינוי בשיעור מס השבח, חלו במרוצת השנים תמורות משמעותיות באופן מתן הפטורים ממס שבח לדירות מגורים. תכליתם המוצהרת של פטורים אלו היא תכלית סוציאלית.¹³⁹ כך, עד לשנת 2013, הוחל בישראל משטר פטורים מורכב שבמסגרתו ניתן היה למכור דירת מגורים בפטור ממס שבח אחת לארבע שנים (ללא קשר לשאלה האם מדובר בדירה להשקעה או למגורים), וכן ניתן פטור נוסף למכירת דירת מגורים יחידה אחת ל-18 חודשים. לצד זאת, העברת דירה במתנה לקרוב פטורה מתשלום מס שבח.¹⁴⁰ בהקשר לפטור האחרון ציין בית המשפט העליון כי: "ביסוד הפטור (ממס שבח וממס רכישה) מונחת מטרה חברתית שנועדה להקל על הסדרים פנים-משפחתיים".¹⁴¹

בשנת 2013 שונה ההסדר החוקי,¹⁴² בוטל הפטור שניתן אחת לארבע שנים, והיקף הפטור לדירת מגורים יחידה הוגבל לסכום מקסימלי של 4,500,000 ש"ח. עם זאת, סעיף 48א(ב2)(1) לחוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים קבע כי ב"תקופת המעבר" (1.1.2014-31.12.2017) תותר מכירתן של שתי דירות מגורים מזכות בחישוב ליניארי. במסגרת החישוב הליניארי, עבור כל התקופה עד לתחילת תקופת המעבר לא ישולם מס שבח כלל, ובגין התקופה לאחר מכן ישולם מס שבח בשיעור הרגיל (25%). תיקון זה נועד ליצור חלון זמנים שבמהלכו יוצר תמריץ כלכלי למכירת דירות כדי להוריד את מחירי הדירות (tax holiday). לאחר תקופת המעבר, החל ביום 1.1.2018, יוכל בעל מקרקעין למכור דירות שנרכשו לפני תקופת המעבר בחישוב ליניארי ללא הגבלה. דירות שנרכשו בתקופת המעבר או לאחריה, שאינן דירות מגורים יחידות, יחויבו במס שבח מלא. נוסף על כך, הגביל תיקון 76 את יכולתו של תושב חוץ ליהנות מההטבה של מכירת דירת מגורים יחידה רק למצב שבו לתושב החוץ אין עוד דירת מגורים מחוץ לישראל.¹⁴³

¹³⁸ כך, סעיף 4 לחוק קובע כי הורשה אינה מכירה; סעיף 4א לחוק קובע כי העברה אגב גירושין אינה מכירה.

¹³⁹ ראו לדוגמה ע"א 3815/99 **טובי נ' מנהל מס שבח מקרקעין**, פ"ד נז(6) 108 (2003); ע"א 3185/03 **מנהל מס שבח מקרקעין, מרכז נ' פלם**, פ"ד נט(1) 123 (2004).

¹⁴⁰ סעיף 62 לחוק מיסוי מקרקעין. עם זאת, המקבל מחויב בתקופת צינון טרם יוכל למכור את הדירה פעם נוספת תוך ניצול פטור הנתון לו ממס שבח.

¹⁴¹ ע"א 2622/01 **מנהל מס שבח מקרקעין נ' לבנון**, פ"ד נז(5) 309 (2002). עוד ציין בית המשפט העליון בהקשר זה כי: "כדי לאזן בין התכליות האמורות, יצר המחוקק את הפטור המעוגן בסעיף 62 (א) לחוק, אשר במסגרתו הניח כי עסקאות ללא תמורה בין בני משפחה הן ברובן עסקאות אמת והן לא נעשות למטרה עסקית. לפיכך, ראה המחוקק לפטור אותן מתשלום מס, שכן אין במסגרתן מימוש של השבח." (ע"א 1617/10 **מנהל מיסוי מקרקעין נ' נח'אש** (פורסם בנבו, 3.5.2012) פסקה 12 לפסק דינה של השופטת ארבל.

¹⁴² החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013.

¹⁴³ לניתוח תיקון 76, ראו **נמדר וקרוק**, ה"ש 151 להלן.

מכאן, נפנה לבחינת הפטור ממס השבח עצמו.

כאמור, תכלית הפטור ממס שבח היא בעיקרה תכלית סוציאלית, והיא נועדה להטיב עם מבצעי עסקאות בודדות, באמצעות הפחתת נטל המס על העסקה (הפחתה אשר שני הצדדים לעסקה יהנו ממנה). בהמשך לכך, פטור זה מקל על המבקשים לשפר דיור, אשר עיקר הונם הוא הנכס שבבעלותם, ועלול להיווצר להם קושי תזרימי וכלכלי אם יידרשו לשלם את מלוא מס השבח כאשר יבקשו לשדרג את דירתם.

עם זאת, הגם שתכליתו של הפטור ממס לדירת מגורים יחידה היא ברורה, שכן לפחות על פניו, הוא מקל את נטל המס על מעמד הביניים ואינו זמין לאוכלוסיות חזקות המחזיקות בכמה דירות, הרי שניתן להטיל ספק ממשי ברציונות של ההטבה.

ראשית, עסקינן בהטבה מעורבת. כאמור, הטבה זו היא פרוגרסיבית אם נשווה בין אוכלוסיית בעלי הדירות הבודדות לבין אלו המחזיקים בדירות רבות. עם זאת, מדובר בהטבת מס בהיקף משמעותי ביותר אשר ניתנת מראש רק לאוכלוסיות ממעמד הביניים ומהמעמד הגבוה. קרי, מרביתם המוחלט של האזרחים המצויים בעשירונים התחתונים ממילא אינם מתגוררים בדירה שבבעלותם, ואינם זוכים להטבת מס משמעותית זו.

שנית, מדובר בהטבת מס שרירותית. בעל נכס אחד ייחנה מהטבה גדולה יותר מרעהו שרכש דירה באותו שווי אך במקום אחר, רק בשל מזלו הטוב. בדומה לכך, אדם שרכש דירה אחת ואדם שרכש שתי דירות באותו שווי ייחנה מהטבה בהיקף שונה גם אם השבח הכולל שלהם הוא זהה. במסגרת זאת, הגם שקביעת התקרה לאחר התיקון בשנת 2013 מגבילה במידת מה את שרירותיות ההטבה, הרי שאין כל הצדקה של ממש להעדיף אדם שהתמזל מזלו להתגורר באזור שהשביח בקצב מואץ על פני מי שמתגורר באזור שהשביח בקצב איטי יותר.¹⁴⁴

שלישית, עסקינן בהטבה המעודדת בעלות על דירות, ומעוותת את העדפות הפרט בין בעלות לבין שכירות.

תכליתן של הטבות המס הנוספות, ובראשן הפטור ממס לדירת מגורים מזכה וחישוב הפחת המואץ (עד לשנת 2013) וחישוב הפחת הליניארי, ספק אם יכולה לשקף כל תכלית סוציאלית. הטבות אלו, קרי הפטור לדירת מגורים מזכה אחת לארבע שנים, חישוב פחת מואץ וחישוב פחת ליניארי, הן גרסיביות מטבען שכן ככל שערך הנכס גבוה יותר, כך גדול יותר שווי ההטבה. הטעם המרכזי שניתן לחלץ מבין השורות של דוחות הוועדות רבינוביץ וקפוטא, הוא כי הטבות מס אלו מהוות תמריץ לביצוע עסקאות. בהמשך הדברים, נפנה לשאלה האם יש צורך במתן תמריצים לביצוע עסקאות במקרקעין כלל ועיקר. בשלב זה, די לציין כי אם אכן זו התכלית של ההטבות האמורות, ספק אם מדובר בדרך היחידה למתן התמריץ, ואפשר בהחלט לתכנן את התמריצים באופן פרוגרסיבי.

בהקשר זה, תמריצי המס בדמות פטורים ממס שבח, שיעורי מס מופחתים ופחת מואץ, עומדים בניגוד להיגיון המנחה את המדינה בהתנגדותה להטבות במיסוי השבח דוגמת הכרה בהוצאות ריבית על משכנתא.¹⁴⁵ ברי כי הכרה בהוצאות ריבית על משכנתא, בדומה למתכונת הקיימת בארצות הברית,

¹⁴⁴ ריאיון עם ד"ר תמיר שאנן.

¹⁴⁵ יצוין כי הכרה כאמור תדרוש אף שינוי במתווה המיסוי בישראל וחייב המבקשים לקבל את ההכרה בהוצאות אלו בהגשת דוח אישי.

אינה שונה באופיה מהטבת מס בדמות פחת מואץ או בדמות הפחתת שיעורי המס.¹⁴⁶ בשני המקרים, מערכת המס אינה מבוססת עוד על שיעור הרווח האמיתי של הנישום, אלא יוצרת פיקציה משפטית לחישוב הרווח. עם זאת, כאשר הועלתה ההצעה להכרה בהוצאות ריבית במסגרת מס השבח, קבעה ועדת רבינוביץ כי: "ההצעה היא רגרסיבית ותטיב בעיקר עם בעלי ההון ועם המערכת הבנקאית, היא תפגע בשכבות החלשות ותגדיל את אי השוויון בחלוקת הכנסות".¹⁴⁷ לשיטתנו, היגיון זה יפה אף לעניין מערך הפטורים ממס שבח, ואף מערך זה הוא רגרסיבי בעיקרו ומגדיל את אי-השוויון במדינה.

יש הטוענים כי ניתן לראות בפטור ממס השבח כלי חלופי לתיאומים בגין אינפלציה שכן בפועל, פעמים רבות השבח משקף עליית ערך נומינלית ולא ריאלית.¹⁴⁸ טענה זו, אשר לא מצאה ביטוי בספרות המקצועית, ספק אם יכולה להצדיק את הפטור. בראש ובראשונה, הדין פוטר ממס על רווח אינפלציוני דירת מגורים מזכה.¹⁴⁹ בהמשך לכך, לא יכולה להיות מחלוקת כי הפטור מלכתחילה לא עוצב על מנת לשקף את השפעת האינפלציה על השבח מדירות. שלישית, אם אכן זוהי תכלית הפטור, הרי שאין כל הצדקה להגבילו לשבח עד 4.5 מיליון ש"ח. רביעית, אם אכן זוהי תכלית הפטור, היה ניתן להגשימה בצורה מדויקת הרבה יותר על-ידי קביעת מנגנון התאמה לאינפלציה של שבח חלף פטור שרירותי כמעט (אשר יכול להיות בעל ערך גבוה או נמוך כתלות בשיעורי האינפלציה ואשר אינו מקיים כל זיקה עם האינפלציה במשק). לסיכום נקודה זו, לגישתנו, אין מקום לראות בפטור ממס שבח מגלם פיצוי על הפסד בשל אינפלציה.

מערך שני של הסדרים המשפיעים על מס השבח בפועל הוא מערך דחיית המס. בשונה ממערך הפטורים, דחיית אירוע המס, לדוגמה בשל ירושה, מתנה וגירושין, אינה מפחיתה את ההכנסה החייבת במס. עם זאת, כידוע, "מס נדחה הוא מס נחסך",¹⁵⁰ קרי, יש ערך כלכלי בדחיית המס (כך, לדוגמה, ניתן להשקיע את הרווח ולהפיק תשואה נוספת עד לקרות אירוע המס). ברי כי בדחיית אירוע המס למימוש בתנאי שוק, יש היגיון מסוים, ודאי כאשר עסקינן במקרקעין. דרישת המימוש נועדה לפתור בעיות נזילות של הנישום. התמודדות עם בעיית הנזילות של נישומים חשובה במיוחד כאשר עסקינן בדיוור. ברי כי לדרוש מאדם למכור את דירת המגורים היחידה שלו ולאבד את קורת הגג שלו על מנת לשלם מס על רווח שהוא יוכל לקבל רק בעתיד, הנה דרישה לא סבירה. לצד זאת, נועדה דרישת המימוש גם לאפשר מיסוי אפקטיבי בהתבסס על המידע שנוצר בשל עסקת השוק. חיוב במס שבח במועד העברה שאינה בתנאי שוק תחייב עריכת שומה משוערת לנכס, ותפתח פתח להתדיינות משפטית ענפה.

¹⁴⁶ ואכן, אף ועדת רבינוביץ ציינה כי: "הכרה בריבית על דירות מגורים מהווה, באופן מעשי, הפחתת שיעורי הריבית לאוכלוסיות מזוהות. הועדה בדעה, שבמידה שיוחלט להחית את שיעורי הריבית על משכנתאות, יעיל יותר ומעשי יותר לבצע זאת בדרך תקציבית ישירה ולא בדרך עקיפה באמצעות מערכת המס". (ועדת רבינוביץ, 43).

¹⁴⁷ ועדת רבינוביץ, 43. בהקשר זה, יש לציין כי על-פי נתוני בנק ישראל, מחצית מההלוואות לדיוור ניתנו בשנים 2010-2013 לשלושת העשירונים העליונים. קרי, מתן הטבת מס בדמות הכרה בהוצאות ריבית על משכנתאות תיטיב בעיקר עם שלושת העשירונים העליונים, והשפעתה על העשירונים התחתונים תהיה זניחה. ראו:

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/10-06-2015-HousingLoansBox.aspx> (1.8.2015).

¹⁴⁸ טענה זו הועלתה במישרין בידי ד"ר טולקובסקי במסגרת השולחן העגול שנערך בעניינו של מחקר זה.

¹⁴⁹ סעיף 48א(ג)(2) לחוק מיסוי מקרקעין.

¹⁵⁰ לעניין הערך הכלכלי שבדחיית מס, ראו – **הגישה הכלכלית לדיני מיסים**, ה"ש 19 לעיל, 845-850; וכן לדיון בהטבת המס המגולמת בדרישת המימוש והשפעותיה הרגרסיביות, ראו אבי גורמן "הפער בין שיעור המס על הכנסה מיגיעה אישית להכנסה מהון – מנקודת המבט של הגישה הביקורתית למשפט" **מיסים** כב/3 18 (2008).

עם זאת, האפשרות לדחיית מס תוך הפקת הרווח מדחיית המס אף היא יוצרת תמריץ בעייתי בשוק הדיור שכן היא מעודדת מחזיקי דירות שלא למכור דירות, גם אם בעולם ללא מס היו הם מעוניינים במכירת הדירות. במילים אחרות, דחיית מיסוי המקרקעין, ובפרט מס השבח ומס הרכישה בסוגים מסוימים של העברות נכסים, מהווה הטבת מס סמויה ורגרסיבית ביותר. מדובר בהטבת מס שערכה עולה ככל שערך הנכס גבוה יותר.¹⁵¹

בטרם סיום דיונו זה, יצוין כי בכל הנוגע לתמריצי מיסוי מוגבלים בזמן שייעודם לייצר תמריץ למכירת דירות (ותמריץ שלילי להחזקת דירות להשקעה), הרי שאלו עד כה לא הביאו להשפעה משמעותית על שוק הדיור. כך, על-פי נתוני מבקר המדינה, חרף התמריצים שניתנו למשקיעים למכור דירות, בדמות מס שבח ומס רכישה מופחתים במסגרת של הוראת שעה, היקף הדירות שנקנו לצורכי השקעה בשנים 2011-2012 היה גדול מהיקף המכירות, והתמריצים לא הביאו לירידה בשיעור הדירות שנרכשו לצורכי השקעה.¹⁵² אף בחינת היקף העסקאות במקרקעין מעלה כי ישנה עלייה או ירידה נקודתית בביקושים בסמוך לתקופת שינוי בשיעורי המס, אך אין מדובר במגמה ארוכת טווח.

עוד יצוין במסגרת זאת כי המדינה קידמה מערכי תמריצים שנועדו להגדיל את ההשקעה בענף הדיור ומערכי תמריצים שנועדו להקטין את ההשקעה בענף זה. כך, חלק מהשינויים, דוגמת העלאת מס הרכישה, ביטול הפטור ממס שבח על מכירת דירת מגורים מזכה וכדומה, נועדו ליצור תמריץ שלילי להחזקת דירות להשקעה ולעודד משקיעים למכור את דירותיהם על מנת להגדיל את ההיצע ולהקטין את הביקושים. באותה הנשימה ממש, הסדרים אחרים יצרו תמריצים חיוביים להשקעה בדירות, דוגמת מס השבח המופחת בשנים 2012-2013. זאת על בסיס ההנחה כי מתן תמריצים להשקעה בדיור תביא להגדלת ההיצע, ומשכך להורדת מחירים. תכניות נוספות, שלא התקבלו לבסוף, דוגמת תכנית מע"מ 0%, הושתתו על אותו רעיון בסיסי.

ג. מס רכישה ומס מכירה

מס הרכישה בישראל מוסדר החל בשנת 1974 בסעיף 9 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.¹⁵³ שיעורי המס ומבנהו עברו תהפוכות מרובות לאורך השנים, וכיום, שיעורי מס הרכישה על רכישת דירה למגורים שאינה דירת מגורים יחידה, קבועים בסעיף 9(ג) לחוק מיסוי מקרקעין.¹⁵⁴

¹⁵¹ להתפתחותה של דרישת המימוש ראו:

Bankman, Shaviro & Stark, Federal Income Tax 195-212 (16th ed. 2012).

דרישת המימוש זכתה לביקורת אקדמית חריפה בשל היותה גורם מרכזי לאי-יעילות. לביקורת על דרישת המימוש, ראו: A. David & A. Weisbach, *Partial Mark-to-Market Tax System* 53, Tax L. Rev. 95 (1999-2000); D. S. Miller, *A Progressive System of Mark-to-Market Taxation*, 109 Tax Notes, 1047 (2005).

עם זאת, ניתן למצוא בספרות הכלכלית והמשפטית תמיכה בדרישה זו על בסיס ניתוח כלכלי התנהגותי (behavioral economics). במסגרת זאת, הטענה היא כי דרישת המימוש משקפת את האופן שבו הפרטים תופסים בפועל את ההון שבידם, וכי בהעדרה, נפגעת תחושת הצדק של הפרטים. ראו:

Terrence R. Chorvat, *Perception and Income: The Behavioral Economics of the Realization Doctrine*, 36 Conn. L. Rev. 75 (2003-2004).

¹⁵² **משבר הדיור**, ה"ש 60 לעיל, עמ' 111.

¹⁵³ קודם לכן הוסדר המס כ"אגרה" להעברת מקרקעין, ולאחר מכן כ"תוספת מס". לעניין זה, ראו אהרון נמדר "מס רכישה על דירות מגורים" **רואה החשבון** מו/4 396 (1997).

¹⁵⁴ שיעורי המס, נכון להיום, הם כמפורט להלן:

לאורך השנים, נמצא מס הרכישה במגמת עלייה מתמדת, למעט הפחתה נקודתית בשנים 2012-2013 מכוח חוק מיסוי מקרקעין (הגדלת ההיצע של דירות מגורים - הוראת שעה), תשע"א-2011 (על-פי המחקר של נמדר וקרוק, הוראת שעה זו לא הביאה להפחתה במחירי הדיור, כפי שצפויה הייתה לעשות).¹⁵⁵

מס הרכישה, בשונה ממרבית המיסים, הוא מס על עסקה או מס מחזור.¹⁵⁶ קרי, מס עקיף שאינו תלוי בהכנסת הנישום. בהקשר זה, גם הארנונה, שנדונה לעיל, אינה תלויה במישרין בהכנסת הנישום, אך היא תלויה בה בעקיפין תחת ההנחה כי נישומים עשירים יותר יגורו בדירות גדולות יותר ובאזורים יקרים יותר. לעומת זאת, מס הרכישה תלוי בראש ובראשונה בקיומה של עסקה. קרי, שני נישומים בעלי הכנסה זהה יכולים להיות ממוסים בשיעורים שונים, בהתאם לכמות העסקאות שהם מבצעים.

יצוין כי הגם שכאמור ההתייחסות הרווחת של ועדת רבינוביץ' וועדת קפוטא למס הרכישה היא כאל מס מחזור, ניתן אף לראות במס הרכישה היוון המיסוי על הכנסות משכירות (בין אם הכנסות בפועל ובין אם היוון של ההכנסה הזקופה).¹⁵⁷ התייחסות זו למס משקפת, בין היתר, את שיקול העלויות האדמיניסטרטיביות. ברי כי מס הרכישה קל יחסית לגבייה שכן הוא מוטל במעמד ביצוע העסקה אשר ממילא ישנה חובה לדווח אותה לרשויות המס, ולא ניתן להשלים את העברת הבעלות ללא אישור רשויות המס. זאת בשונה ממס על שכירות אשר דורש פיקוח על התקשרויות פרטיות בין צדדים (ופותח פתח ליצירת חוזים למראית עין לשם הפחתת נטל המס), וודאי בשונה ממס על הכנסה זקופה מדיור (אשר אינה ממוסה כלל כיום). משכך, התייחסות זו למס הרכישה משקפת רצון בחיסכון בעלויות גבייה וצמצום העלמות המס של הנישומים. עם זאת, תפיסה זו של מס הרכישה מעוררת שורת קשיים שאין להם מענה ממשי.

ראשית, ראיית מס הרכישה כהיוון מיסוי פירוטי של הכנסות משכירות מחייבת להעריך בצורה אפקטיבית את אורך החיים של הבעלות על דירות ואת מחירי השכירות. כל מחקר הקושר בין אורך

על חלק השווי שעד 1,089,350 שקלים חדשים – 5%;
על חלק השווי העולה על 1,089,350 שקלים חדשים ועד 3,268,040 שקלים חדשים – 6%;
על חלק השווי העולה על 3,268,040 שקלים חדשים ועד 4,500,000 שקלים חדשים – 7%;
על חלק השווי העולה על 4,500,000 שקלים חדשים ועד 15,000,000 שקלים חדשים – 8%;
על חלק השווי העולה על 15,000,000 שקלים חדשים – 10%.
בשונה מכך, שיעורי המס על דירה יחידה הנם:
על חלק השווי שעד 1,470,560 שקלים חדשים – לא ישולם מס;
על חלק השווי העולה על 1,470,560 שקלים חדשים ועד 1,744,270 שקלים חדשים – 3.5%;
על חלק השווי העולה על 1,744,270 שקלים חדשים ועד 4,500,000 שקלים חדשים – 5%;
על חלק השווי העולה על 4,500,000 שקלים חדשים ועד 15,000,000 שקלים חדשים – 8%;
על חלק השווי העולה על 15,000,000 שקלים חדשים – 10%.

¹⁵⁵ אהרון נמדר ותמר קרוק "הרפורמה בפטור ממס לדירות מגורים" **מקרקעין** יב/3 (2013) (להלן: **נמדר וקרוק**).

¹⁵⁶ כך לדוגמה ראתה את המס ועדת רבינוביץ', דוח ועדת רבינוביץ', 30.

¹⁵⁷ עמדה זו הוצגה הן בריאיון עם מר צחי דוד, רכז רמ"י, איכות הסביבה ותכנון במשרד האוצר (מיום 26.7.2015) ובריאיון עם ד"ר מיכאל שראל, לשעבר הכלכלן הראשי במשרד האוצר והממונה על הכנסות המדינה (מיום 30.7.2015). הגם שבישראל לא זכתה עמדה זו לתמיכה בכתיבה האקדמית, ניתן למצוא לה ביטוי במחקר העולמי. כך לדוגמה, איונס (Evans) בוחן את התמריצים לבעלות על דירה בארה"ב ובאנגליה, ועומד על כך שאי-מיסוי ההכנסה הזקופה יוצר לכאורה תמריץ לבעלות. עם זאת, הוא מזהה שני גורמים המאזנים תמריץ זה. ראשית, בדומה לעמדות שהוצגו, הוא מזהה את מיסוי המקרקעין בארצות הברית כמס עקיף על הכנסה זקופה. בהמשך לכך, לטענתו, מיסוי המקרקעין באנגליה הוא נמוך ככלל ואינו משקף את שיעורי המס על הכנסה זקופה מדיור. עם זאת, לגישתו, מחירי הקרקעות, הנשלטים בידי המדינה, מגלמים מס סמוי, הדומה באופיו למיסוי המקרקעין. ראו:

Alan W. Evans, *Optimal Tax Theory and the Taxation of Housing in the US and the UK*, 29(4) *Journal of Property Research* 368 (2012).

חיי הבעלות על דירות ומחירי השכירות לבין שיעורי מס הרכישה אינו קיים, ולא נראה כי קיימת זיקה כלשהי בין שיעורי מס הרכישה לשינויים בהיקף העסקאות בשוק המקרקעין.

שנית, בהנחה שאכן עסקינן במס המגלם את היוון ההכנסות העתידיות, אין כל הסבר לעובדה שאין כל זיקה בינו לבין המיסוי על שכירות. כך לדוגמה, אין זיקה בין ההטבות במיסוי השכירות לבין ההטבות במס הרכישה. חשוב מכך, מס הרכישה מוטל על כל עסקה, לרבות רכישה לשימוש עצמי. קרי, הוא מהווה היוון גם של ההכנסה הזקופה מבעלות על נכס. זאת הגם שהמיסוי על הכנסה משכירות אינו חל כלל על הכנסה זקופה (וגם הכנסות זקופות אחרות, כגון מתן שירותים עצמיים, אינן ממוסות). ברי כי ככל שאכן מדובר במס המשקף היוון של ההכנסה העתידית מהנכס, יש לבחון את השפעתו על מיסוי הכנסות זקופות, ויש ליצור זיקה בינו לבין מיסוי ההכנסות מהנכס.

שלישית, מס מחזור נתפס בדרך כלל בספרות המיסים כמס שאינו רצוי ושנעדר היגיון כלכלי. כפי שפורט בפתח הדברים, מודל מיסוי אופטימאלי מבקש למסות את הכנסותיו האמיתיות של הנישום – קרי, סכום החיסכון והצריכה שלו. מס מחזור מטבעו נעדר את הקשר הישיר להכנסתו של הנישום ומבוסס על היקף העסקאות (גם במקרה שבו לא נוצר רווח כלל).

יתרה מכך, מס מחזור אף פוגע ביעילות השוק. בהקשר זה, בספרות הכלכלית מוכרת התופעה של מיסי מחזור כיוצרת אפקט של נעילת הון (lock in). הדוגמה המוכרת ביותר לתופעה זו היא דרישת המימוש על מנת שיווצר אירוע מס בהקשר של רווחי הון, תופעה אשר ספגה ביקורת חריפה.¹⁵⁸ מבחינה תיאורטית, מיסוי מסוג זה נתפס כשגוי שכן הוא גורם להשקעות לא יעילות מסיבות של תמריצי מס.

עם זאת, ישנם מצבים שבהם ניתן לראות במס מחזור מס רצוי. זאת משני טעמים מרכזיים. ראשית, מס מחזור יכול לסייע לתקן כשלי שוק קיימים. כך לדוגמה, הוא יכול להביא להפחתה של סחר ספקולטיבי על-ידי האטת קצב המסחר ויצירת זיקה בין משקיע לבין הנכס שבו הוא מושקע.

בהקשרנו, ככל שאכן ישנה, ולו במידה מוגבלת, תופעה של ביקוש קשיח לקורת גג מינימלית, הרי שהיא מאפשרת למשקיעים לגלגל חלק ניכר מנטל המס לכתפי הדיירים, ולמקסם את התשואה מהנכס. מס מחזור מקשה על יכולתם זו של המשקיעים. ברי כי לא כל המשקיעים מצויים באותו קצב של תחלופת דירות. ככל שהמשקיע גדול יותר ומבצע עסקאות תדירות יותר, כך נטל מס הרכישה שייפול על כתפיו יהיה משמעותי יותר. עם זאת, יכולתו של המשקיע להעביר את נטל המס לכתפי הנישום תהיה נמוכה יותר מיכולתו להעביר נטל מס כללי, דוגמת מס שבח או מס על דמי שכירות. זאת שכן ככל שישנה תחרות בין משקיעים בדיוור, משקיעים עם היקף עסקאות נמוך יותר יוכלו להציע את אותו המוצר במחיר זול יותר (שכן הם אינם דורשים פיצוי על מס הרכישה). במילים אחרות, התחרות בין המשקיעים בדירות היא הצפויה להקטין, ולו במידת מה, את יכולתם של משקיעים קצרי טווח בדיוור לגלגל את העלויות לכתפי השוכרים.

בהמשך לכך, אפשר שישנו יתרון בהטלת מס מחזור אף במישור של הקטנת אי-השוויון. ברי כי מבחינה פנימית, מס הרכישה הוא פרוגרסיבי – הוא מעניק הטבה משמעותית לרוכשי דירה יחידה, והוא קובע

¹⁵⁸ לדיון בדרישת המימוש והביקורת עליה, ראו ה"ש 151 לעיל.

שיעורים מדורגים לפי שווי הנכס, תחת ההנחה שישנו מתאם בין שווי הנכס לבין מצבו הסוציו-אקונומי של הרוכש.

כמו כן, גם מבחינה חיצונית, מס הרכישה הוא מס פרוגרסיבי. זאת שכן ככלל, מרבית בעלי הדירה הבודדת אינם נכנסים באופן תכוף לעסקאות במקרקעין, ולרוב הם ישלמו, אם בכלל, מס רכישה רק פעם אחת או פעמיים בחייהם. לעומת זאת, משקיעים המבקשים להשקיע את כספיהם במקום שבו התשואה היא הגבוהה ביותר, צפויים לבצע עסקאות רבות יותר, ומשכך להיות חשופים למס הרכישה פעמים רבות יותר במסגרת עסקיהם. ברי כי אין עיקרון זה נכון לכלל המשקיעים. ודאי שישנם רבים אשר משקיעים בדירת מגורים אחת, נוספת על דירתם, ושומרים על אפיק השקעה זה לאורך שנים ארוכות. עם זאת, אפשרויות ההשקעה בדרך זו הן מוגבלות.

בדומה למס הרכישה, מס מכירה אף הוא מס מחזור אשר הוטל על העסקה. למעשה, למעט ההבדל בשיעורי המס (והעדרם של פטורים ממס המכירה כאשר התקיים), מס רכישה ומס מכירה חד הם תחת ההנחה כי ממילא השאלה של מיקום המס על-פי דין (מי חייב בתשלום המס) אינה משפיעה על האופן שבו מתחלק המס בין הצדדים.

עד לשנת 2000, התקיים בישראל גם מס רכוש. בשנת 2000 תוקן חוק מיסוי מקרקעין, ונקבע כי חלף מס הרכוש יוטל מס מכירה.¹⁵⁹ שיעורי מס המכירה עמדו על 2.5% ממכירת קרקע לא בנויה וחקלאית, ועל 0.8% ממכירת דירת מגורים שהיא חלק ממלאי עסקי. עם זאת, ימיו של מס המכירה היו ספורים, וכבר בשנת 2002, בעקבות המלצות ועדת רבינוביץ'¹⁶⁰ הועמד מס המכירה של דירות מגורים על 0% (משמע, בפועל הוא בוטל למעט עבור עסקאות אשר התקיימו בתקופת הטלת המס וטרם בוצעה מכירה של הנכס).¹⁶¹

ד. מס על הכנסה משכירות

המס על שכירות מדירת מגורים קבוע בסעיף 122(א) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]. במסגרתו, מוחרגת הכנסה משכירות מהכנסתו החייבת הכללית של הנישום, והוא רשאי לבחור בין כמה מתכונות מיסוי.

ראשית, אם שכר הדירה נמוך מ-5,070 ש"ח (לשנת 2015), אין הנישום מחויב בתשלום מס הכנסה כלל. במצב זה הנישום פטור אף מחובת דיווח על הכנסתו.

אם השכירות עולה על סכום זה, יכול הנישום לבחור בין תשלום מס הכנסה בשיעור של 10% על כלל ההכנסה לבין הטבה הדרגתית (קרי, תשלום שיעור המס השולי על הסכום מעל 5,070 ש"ח, תוך שהיקף ההכנסה הפנויה הולך ופוחת ככל שדמי השכירות גבוהים יותר).

¹⁵⁹ תיקון 45 לחוק מיסוי מקרקעין, ס"ח תשנ"ד מס' 1445 מיום 9.1.1994 עמ' 43.

¹⁶⁰ ועדת רבינוביץ', 32.

¹⁶¹ ראו רון תקווה "ביטול מס מכירה" **מכון המחקר של הכנסת** (2008).

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02022.pdf>.

בשני המסלולים הללו, הנישום אינו רשאי לנכות את הוצאותיו. הפטור בשני מסלולים אלו כולל גם פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.¹⁶² כמו כן, העסקאות במסלולי מיסוי אלו פטורות מתשלום מע"מ.¹⁶³ הדיווח במסלולי מיסוי אלו הוא דיווח מינימלי, דל בפרטים ופשוט יחסית.

לצד אלו, הנישום רשאי לבקש לשלם מס הכנסה בשיעורי המס השולי המוטל עליו. במצב זה, רשאי הנישום לנכות מהכנסתו את ההוצאות על הנכס (בעוד שבמסלול הפטור לא ניתן לנכות הוצאות). תשלום המס על-פי מסלול זה כפוף לחובת תשלום דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.

יצוין בהקשר זה כי הפטור מתשלום מס הכנסה על הכנסה משכירות נוסף לחוק בשנת 1990, במסגרת חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירה למגורים), התש"ן-1990. קרי, בשנה זו הופחת נטל המס על הכנסה משכירות באופן משמעותי.

בהקשר זה, יש הטוענים כי מסלול הפטור ומסלול המס המופחת (10%) אינם בגדר הטבת מס כלל שכן השיעור המופחת מגלם את ההוצאות על הנכס, אשר אינן מותרות בניכוי במסלולים אלו.¹⁶⁴ על דרך הכלל, אפשר שקביעת הוצאות נומרטיביות חלף ניהול תיקי שומה פרטניים של כלל המשכירים יכולה להיות דרך יעילה להסדיר את המיסוי של הכנסה משכירות.

עם זאת, ספק אם הדין הקיים כיום אכן יכול להיראות כשקול למצב שבו היה משולם מס מלא על הרווח לאחר ניכוי הוצאות.

כך, בשביל לראות את מסלול הפטור המלא כמשקף את שיעור המס שהיה משולם לו היה הנישום בוחר בתשלום מס מלא ובניכוי הוצאות, יש להניח שלאורך כל חיי הנכס ההוצאות זהות לרווחים או גדולות מהם. במילים אחרות, יש להניח שמדובר בנכס לא רווחי לחלוטין. זאת שכן רק במצב שבו ההוצאות שקולות לרווח, תהיה ההכנסה החייבת 0, ולא תהיה חבות במס. ברי כי במצב דברים זה, שום בעל נכס לא היה משכיר את נכסיו.

בדומה לכך, על מנת להניח שמסלול המס המופחת (10%) משקלל את הרווח לאחר ניכוי ההוצאות, יש להניח שההוצאות על אחזקת נכס להשכרה מגיעות לא פעם לקרוב ל-40% מהרווח. יצוין בהקשר זה כי עצם קיומם של שני המסלולים מלמד שלפחות מסלול הפטור אינו משקף אך ורק את ההוצאות הקשורות בהשכרת הנכס.

יתרה מכך, הדין הקיים אינו מחייב את הנישום לבכר את מסלול המס המופחת, והוא תמיד רשאי לשלם מס במסלול המלא תוך ניכוי ההוצאות. משמע, לו אכן ההוצאות היו כה משמעותיות, היינו צפויים לראות נישומים רבים שבוחרים במסלול המס המלא תוך ניכוי ההוצאות. בתוך כך, אמנם ישנם טעמים נוספים המסבירים את העדפת הנישומים למסלול מיסוי זה, ובראשם פשטות הדיווח וחלקיותו (שכן לא נדרש דיווח מקיף בדומה לדיווח על אודות הכנסות ממקורות אחרים). עם זאת, ספק אם יתרון זה יכול להסביר את ההעדפה הגורפת של משקיעים למסלול מיסוי זה לבדו ובמנותק משיעור המס הנמוך עצמו.

¹⁶² סעיף 350(א)(7) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

¹⁶³ סעיף 31(1) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 קובע כי: "השכרה למגורים לתקופה שאינה עולה על 25 שנים, למעט השכרה לשם אירוח בבית מלון" תהיה פטורה ממס.

¹⁶⁴ עמדה זו השמיעו עו"ד מיכל סופר ועו"ד זיו שרון במסגרת השולחן העגול שנערך לכבוד מחקר זה.

כמו כן, אם אכן ההוצאות על שכירות הן בהיקפים כה משמעותיים, ואם אכן זוהי תכלית הפטור והסדר המס המופחת, הרי שהיה מקום להחיל את אותו ההסדר אף על שכירות שלא למטרות מגורים.

בהקשר זה, יצוין כי ככל שישנו חשש שבעלי נכסים ייצרו הוצאות פיקטיביות על מנת להפחית את נטל המס, יש לרשויות המס שורה ארוכה של כלים המאפשרים התמודדות עם קשיים אלו, לרבות הגבלת ייחוס ההוצאות רק להכנסה שהופקה מאותו המקור, וספק אם ישנו ייחוד ממשי בחשש מייצור הוצאות מלאכותיות בתחום ההכנסה משכירות, המצדיק את קביעת מנגנוני המס המופחת והפטור על מנת להימנע מבחינת ההוצאות.

לסיכום נקודה זו, לגישתנו, אין מקום לראות את מסלול הפטור ואת מסלול המס המופחת כמשקפים את האיסור על ניכוי ההוצאות. ככל שאכן מדובר על מנגנון שייעודו לקבוע הוצאות נורמטיביות על מנת לחסוך את הצורך בבחינה פרטנית, מן הראוי היה שייקבע סכום הוצאות נורמטיביות במפורש על-פי תחשיב כלשהו של ההוצאות המוערכות. במצב הדברים דהיום, לגישתנו, לכל היותר ניתן לטעון כי שווי ההטבה הגלומה במסלול הפטור במסלול המס המופחת ממותן במידת מה בשל העדר האפשרות לנכות הוצאות במסלולי מיסוי אלו.

בהמשך לאמור, במרוצת השנים, נקבעו בדברי חקיקה שונים שורה ארוכה של הטבות מס לעידוד השקעה בדיור לשכירות. כך, בשנת 1989 נקבעו שורת הטבות מס במסגרת חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 ליזמים הבונים לשכירות; בשנת 2007 נחקק חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007 שקבע כי חברות עסקיות הבונות דירות יזכו לחישוב פחת מואץ (20% חלף 2% בשנה) וכי אם הבניין יימכר בתקופה של 10 שנים, הן תהיינה פטורות ממס שבח; ובשנת 2012 נחקק חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות למגורים לטווח ארוך), התשע"ב-2012 המעניק הטבות מס לגופים מוסדיים המשקיעים בדיור להשקעה ארוכת טווח. יצוין כי מנתוני מבקר המדינה, עולה כי השפעתם של תמריצים אלו על עידוד יזמים לבנייה להשכרה ארוכת טווח הייתה זניחה, וכי בפועל הם נמנעו משימוש באפיקים אלו.¹⁶⁵

במסגרת זאת, מיסוי השכירות מאופיין בפרוגרסיביות פנימית, אם כי מתונה, שכן דירות עד לתקרה הקבועה בפקודה פטורות מתשלום המס. מעבר לתקרה זו, המס הוא מס אחיד, ואינו בעל מאפיינים פרוגרסיביים (הוא אינו תלוי בסך הכנסותיו של המשכיר). עם זאת, המס הוא במובהק מס בעל גרסיביות חיצונית. כפי שיפורט בפרק העוקב, מדובר בהטבת מס משמעותית למסלול ההשקעה בשכירות חלף אפיקי השקעה אחרים. הטבת מס זו באופן מובנה מעודדת השקעה בשכירות, ומביאה לעליית ביקושים ומחירים.

¹⁶⁵ **משבר הדיור**, ה"ש 60 לעיל, 280-289.

ה. מס על השקעה מסחרית

בראשית דיונונו, עמדנו על כך שמערכת המס האופטימאלית במסגרת הניתוח הכלכלי הקלאסי היא מערכת מס היוצרת אדישות מיסויית בקרב משקיעים בין חלופיות השקעה. קרי, מערכת שבה שיקולי המס אינם מעוותים את העדפותיהם של המשקיעים.

היגיון זה אף עומד בבסיס ההסדרה החוקית בישראל של פעילות עסקית במקרקעין. כך, פקודת מס הכנסה מבחינה בין השתכרות שהיא מעסק (הממוסה על-פי סעיף 2(1) לפקודה) לבין השתכרות מהכנסה פסיבית (הממוסה, בהקשר של שכירות, על-פי סעיף 2(6) ו-2(7) לפקודה). בדומה לכך, חוק מיסוי מקרקעין מחריג מתחולתו פעילות עסקית במקרקעין. כך, סעיף 50 לחוק פוטר ממס שבח וממס רכישה דירה שהיא מלאי עסקי.

מבחינת הדין הפוזיטיבי, הקושי המרכזי הקיים כיום בהסדרה של פעילות עסקית במקרקעין הוא העמימות הרחבה באשר לרף אשר מעבר לו תיראה פעילות במקרקעין כפעילות עסקית.¹⁶⁶

מבחינה נורמטיבית, מעלה ההסדרה של השקעה מסחרית במגורים שורה ארוכה של קשיים.

ראשית, מתעוררת השאלה מהו מושא ההשוואה הראוי לצורכי מס. אכן, השוואת שיעורי המס על השקעה עסקית במקרקעין להשקעה בהון תיצור אדישות מיסויית של משקיעים בין הון לבין מקרקעין. עם זאת, השוואה זו תיתן עדיפות למשקיעים שאינם עולים כדי משקיעים עסקיים (ואשר נהנים מהטבות המס) על פני משקיעים עסקיים, ועלולה להביא לדחיקתם של משקיעים עסקיים מהשוק.

שנית, וחשוב מכך, אין הכרח לראות באפיק ההשקעה בהון חלופה אפשרית יחידה. כפי שנידון לעיל, בעולם ללא מחסור באשראי, השקעה במניות ובנדל"ן אינה השקעה תחליפית. זאת, שכן הנדל"ן, מעצם טיבו, אינו נייד, וכל זמן שהתשואה על הנדל"ן חיובית, תימשך ההשקעה בו, ללא תלות באפיקי השקעה נוספים. הרציונאל המרכזי לקביעת שיעורי מס מופחתים על השקעה בהון הוא משיכת הון, נוכח הניידות הגבוהה של ההון, והאפשרות להעתיק השקעות למדינות עם שיעורי מס נמוכים יותר. רציונאל זה אינו מתקיים ביחס להשקעה במקרקעין. יוזכר עוד, בהקשר זה, כי מדינת ישראל ממילא יוצרת דיפרנציאציה גם בין שיעורי המס על השקעה בהון, ומעניקה הטבות מס לסוגים מסויימים של השקעות על מנת לעודדן, תוך יצירת עיוותים מכוונים בהעדפות המשקיעים.

שני הטעמים הללו, בשילוב עם המחסור בהיצע דירות מלכתחילה בישראל, מעוררים ספק רב אם ישנה הצדקה להשוות את שיעורי המס על פעילות עסקית במקרקעין לשיעורי המס על פעילות עסקית אחרת.

¹⁶⁶ ראו לדוגמה ע"א 9412/03 **חזן נ' פקיד שומה נתניה** (פורסם בנבו, 2.2.2005); ע"א 490/13 **פלומין נ' פקיד השומה חיפה** (פורסם בנבו, 24.12.2014); ע"א 8150/11 **חב' ש.י. סימון אחזקות בע"מ נ' אגף המכס והמע"מ אשדוד** (פורסם בנבו, 11.2.2015).

פרק ד: הדין הרצוי – הצעה לרפורמה במיסוי המקרקעין בישראל

בבואנו לבחון את הדין הרצוי, על בסיס הפרקים הקודמים, שאלה מקדמית שיש לשאול היא האם דרך המלך להקטנת אי-השוויון בישראל, ככל שמקורו במחירי הדיור, היא באמצעות מערכת המס או באמצעות רגולציה. כפי שהוסבר לעיל, הגם שרגולציה ומיסוי שניהם מערכים המאפשרים למדינה להשפיע על התמריצים הניתנים לפרט, אין הם שקולים. זאת, משני טעמים מרכזיים. ראשית, בעוד שמערכת המס, מטבעה, אינה מסוגלת לקבוע את הנישום האפקטיבי (משמע, הנישום הנושא בנטל המס בפועל) אלא את הנישום הסטטוטורי בלבד, היא תלויה באופן מובנה בגמישויות הן בצד הביקוש והן בצד ההיצע. אמנם, גם מערכת רגולטורית תלויה בגמישויות כאמור, אך השימוש בכלים רגולטוריים מאפשר למדינה להטיל שורה ארוכה של סנקציות בגין הפרה, שהן ייחודיות לכלים אלו. כך, יכולה המדינה להוציא צו הריסה, להרשיע בגין הפרת הדין, לחלט כספים ונכסים וכדומה.

בהקשר זה, כפי שצוין לעיל, יתרונה של מערכת המס על המערכת הרגולטורית משמעותי בעיקר כאשר הסנקציות שנוקטת המערכת הרגולטורית הן בדמות קנסות, ולא בדמות צווים או הליכים פליליים. זאת, מאחר שאמנם ניתן לראות בקנס מס על התנהגויות מסוימות, אך מערכת המס מסוגלת לגבייה יעילה יותר ומקיפה יותר של המס מאשר המערכת הרגולטורית (מנהלית או פלילית).¹⁶⁷

במסגרת הדיון הנוכחי, אין ספק כי שורת בעיות יסוד בתחום הדיור ראוי שיוסדרו באמצעות רגולציה, ויכולתם של תמריצי מיסוי להשפיע עליהן באופן אפקטיבי נמוכה, אם בכלל קיימת. כך, בראש ובראשונה, בעיית היסוד במישור ההיצע – מחסור בהתחלות בנייה¹⁶⁸ ולפיכך מחסור בהיצע לעומת הביקושים, אינה תלויה כלל במערכת המיסוי, כי אם במוסדות התכנון.

בדומה, המחסור הספציפי בדירות קטנות ובינוניות,¹⁶⁹ אשר מקורו ביכולת הכלכלית הרבה יותר של המעוניינים בדירות גדולות, אף הוא קושי בתחום הדיור אשר ספק אם יש ביכולתה של מערכת המיסוי לתת לו מענה מלא. בהקשר זה, כפי שנידון לעיל בהרחבה, מערכת המיסוי המוניציפאלי אמנם יוצרת תמריץ לרשויות התכנון להעדיף בנייה של דירות גדולות ושל מוסדות מסחריים (התמריץ האחרון יידון להלן), אולם אין זהו התמריץ היחיד הגורם לרשויות התכנון המקומיות להעדיף בנייה זו. באופן ברור, רשויות מעדיפות אוכלוסיות עשירות יותר, אשר העלות שלהן לגורמי הרווחה נמוכה יותר.

כמו כן, היבטים של יציבות בשוק השכירות ומתן האפשרות לשכירות ארוכת טווח, ספק אם יכולים להיות מוסדרים באופן אפקטיבי באמצעות מערכת המס. ברי, כי בשוק אידיאלי, יכולים היו צדדים לחוזה השכירות לקבוע מראש כי השכירות תהיה לתקופה ארוכה. עם זאת, בפועל, מרבית חוזי השכירות הם לתקופה קצרה, או כוללים אפשרות לפינוי הדייר מהנכס, ואפשרות להעלאה חד-צדדית של שכר הדירה (אשר יכולה להביא להתפנות הדייר מהנכס), והמתכונת של שכירות בדמי מפתח כמעט שנעלמה מהעולם. בין אם הסיבה לחוזי שכירות אלו נובעת מחוסר הוודאות של הצדדים באשר לרצונותיהם העתידיים ובין אם מקורה בדפוסים תרבותיים, הרי שמשמעותה בפועל היא ששוכרים אינם מסוגלים לייצר יציבות במקום מגוריהם. זאת ועוד, החוזים קצרי הטווח חושפים את השוכרים לאפשרות של ניצול מצד בעל הנכס, שכן למעבר דירה בפני עצמו עלויות משמעותיות (הן עלויות

¹⁶⁷ ראו **הגישה הכלכלית לדיני מיסים**, ה"ש 19 לעיל, 825-829 וההפניות שם.

¹⁶⁸ ראו דיון בפרק 2 לעיל.

¹⁶⁹ ראו **יונה וספיבק**, ה"ש 29 לעיל, 159; שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון "ממגורים לנדלן – ההשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדיור" **מכון אדווה**, 7-6 (2015).

הובלה, תיווך וכדומה, והן עלויות בדמות שינוי בסביבה ובקהילה שבה חיים השוכרים, החלפת בתי ספר לילדים וכדומה). פערי כוחות אלו יוצרים תמריץ ממשי שלא להתגורר בשכירות. בהקשר זה, כפי שיידון להלן, בחלק העוקב של הפרק, ניתן אמנם לחשוב על תמריצי מס לשכירות ארוכת טווח, אולם להערכתנו, במציאות המיטוית בישראל, יכולתם של תמריצי מס אלו להביא ליציבות בשכירות ארוכת טווח היא נמוכה ביותר, אם בכלל קיימת. משכך, מן הראוי להסדיר אף קושי זה בראש ובראשונה באמצעות רגולציה ישירה על חוזי שכירות.¹⁷⁰

על רקע זה, יש להבין את מסקנותינו שיפורטו להלן לא כחלופה לרגולציה בתחום הדיור, אלא כמסקנות שייעודן לצמצם ככל הניתן את העיוותים הרגרסיביים הקיימים כיום בתחום מיסוי המקרקעין והמגדילים את אי-השוויון. מסקנות אלו, לצד צעדים רגולטוריים משלימים, יכולים לצמצם את אי-השוויון הנובע ממערך המיסוי בתחום המקרקעין.

במסגרת זאת, חשיבות מיוחדת ישנה להבחנה בין קורת גג מינימלית, שהיא בבחינת צורך (necessity) לבין רכיב הדיור שהוא בבחינת מוצר צריכה רגיל (commodity). כפי שנידון בהרחבה לעיל, אין בנמצא די נתונים על מנת למפות בצורה טובה את הגמישויות בצד הביקוש ובצד ההיצע בכל הנוגע לדיור. בפרט, אין בנמצא נתונים מספקים באשר לגמישויות של אוכלוסיות עניות במיוחד (ואשר ניתן להניח כי דווקא הן מאופיינות בביקוש קשיח יחסית לקורת גג מינימלית כלשהי). המענה לאוכלוסיות עניות במיוחד אלו, ספק אם יכול להימצא בתחום המס. אוכלוסיות אלו ממילא, גם כיום, פטורות מתשלום מרבית המיסים על מקרקעין. כמו כן, ייהנו אוכלוסיות אלו מהנחה גבוהה בתשלומי הארנונה, ואם הן גרות בשכירות, סביר שמדובר בשכירות אשר עבור המשכיר מצויה תחת הפטור ממס הכנסה. ודאי שאין הן נהנות מההטבות במיסי השבח והרכישה, או תסבולנה מהעלאות מיסים אלו. בפשטות, ביחס לאוכלוסיות אלו, אשר מבחינתן קורת הגג המינימלית היא בגדר מצרך, אין למערכת מיסוי המקרקעין השפעה משמעותית. נדמה כי דרך המלך לסייע לאוכלוסיות אלו ולהפחית את ההשפעה הרגרסיבית של עליית מחירי הדיור עליהן, היא באמצעות חיזוקן של המערכות שנועדו להבטיח שהאדם העני לא יהיה חשוף לאליומותו של השוק המסחרי בכל הנוגע לצרכיו המינימליים לרבות קורת גג. בכלל זאת, מן הראוי לשקם את מערך הדיור הציבורי, להבטיח קיומו של מערך דיור בר-השגה וכיו"ב, וברי כי כל אלו הם בצד ההוצאה הציבורית והרגולציה, ואינם נוגעים למיסוי המקרקעין.

עם זאת, עיקר דיוננו ומסקנותינו מתמקדים דווקא בהשפעת מערכת המיסוי על מי שאינו בשכבה הסוציו-אקונומית הנמוכה ביותר ואשר מושפע בפועל ממדיניות המס. נפנה, אם כן, לבחינת ההסדרים הרצויים במערכת מיסוי המקרקעין על בסיס העיוותים הרגרסיביים הקיימים בה כיום, ואשר הוצגו בפרקים הקודמים.

¹⁷⁰ יצוין כי בימים אלו תלויה ועומדת בכנסת הצעת חוק לשכירות הוגנת. הצעת החוק טרם התגבשה, וישנה מחלוקת פוליטית באשר למבנה הצעת החוק ולשאלה אם הסדרת תחום השכירות תיעשה על-ידי רגולציה ישירה או על-ידי מתן הטבות מס למשכירים לטווח ארוך.

ההמלצה הראשונה העולה מהמחקר היא שינוי המיסוי המוניציפאלי. זאת בהתחשב במידת הפרוגרסיביות של המס עצמו, כמו גם בהתחשב במערך התמריצים שהוא יוצר לרשויות ולהשלכות החלוקתיות הנובעות מאופיו של המס כמס מוניציפאלי.

בצד הגבייה, מוצע כי בדומה למדינות רבות אחרות בעולם, כפי שפורט לעיל, ייקבע שיעור הארנונה באופן יחסי לשווי הנכס, ויבוטלו שיעורי המינימום והמקסימום הקיימים כיום, כמו גם ההבחנות המגוונות והשונות זו מזו של רשויות שונות בין סוגי נכסים.¹⁷¹

במסגרת זאת, הגם כי בעולם ללא עלויות אדמיניסטרטיביות ועלויות גבייה ראוי היה כי המס יוטל על בסיס השווי הנוכחי של הנכס, בחיי המעשה הערכה שוטפת של שווי הנכס הנוכחי יכולה לייצר עלויות משמעותיות לרשויות המס. מנגנון אפשרי חלופי ליצירת הזיקה בין שווי הנכס לבין שיעור הארנונה, יכול להיות בדרך של קביעת שיעור הארנונה על בסיס מחיר הרכישה. עם זאת, גם מנגנון זה עלול ליצור עיוותים בשוק, ולייצר תמריץ שלא למכור דירות על מנת שהשבח של הנכס לא ישפיע על שיעור הארנונה.

לגישתנו, החלופה הראויה היא קביעת שיעור הארנונה על בסיס המחיר הממוצע למטר רבוע באזור המגורים. נתון זה ידוע מתוך העסקאות המתקיימות והמדווחות, ואין עלות ייחודית בגבייה מסוג זה העולה על אלו של מערכת הארנונה הנוכחית. זאת ועוד, קביעת שיעורי המס באופן זה יכולה לעודד השבחה עצמית של נכסים, בפרט באזורים שבהם המחיר הממוצע למ"ר נמוך יותר. זאת שכן הארנונה לא תהיה תלויה בשווי הפרטני של הנכס, אלא תהיה בבחינת מיסוי על השווי הנורמטיבי של הנכס, ומי ששווי נכסו עולה על השווי הממוצע באזור יזכה להטבת מס בדמות שיעורי ארנונה מופחתים.

אימוץ מודל זה יביא לשיפור משמעותי במידת הפרוגרסיביות של הארנונה. כפי שנידון לעיל, הגם שישנם פערים בין אזורים עשירים ואזורים עניים בישראל בשיעור הארנונה למ"ר, וישנם פערים בתוך הרשויות המוניציפאליות בין אזורי מגורים שונים על-פי מעמד סוציו-אקונומי. פערים אלו הם ככלל זניחים, ושיעור הפער בין המס המשולם בידי אוכלוסיות ממעמד ביניים ונמוך שאינן נהנות מהפטור לבין אוכלוסיות עשירות נמוך בהרבה מהפערים הכלכליים. כפי שהראינו לעיל, ברשויות רבות הפער במיסוי המוניציפאלי בין שכבות סוציו-אקונומיות שונות שאינן נהנות מהנחות הוא פער זניח.

בהמשך לאמור, לגישתנו, ראוי לאמץ את המודל הקיים כיום בחלק מהערים של קביעת שיעור הארנונה ביחס לגודל הנכס, בין אם במודל מצטבר (קרי, תשלום גבוה יותר רק בעבור המטרים מעבר לרף מסוים, דוגמת חולון) או במודל שבו דירות גדולות ממוסות בשיעור גבוה יותר החל במטר הראשון (דוגמת תל אביב). הגם שמודל זה עתיד לייצר עיוות מיסוי מסוים, שכן שני נישומים בעלי נכסים בשווי שווה יהיו כפופים לסף מיסוי שונה, נוכח הערך החברתי הרחב יותר בעידוד דירות מגורים בגודל קטן ובינוני, נדמה כי ישנה הצדקה לאימוץ המודל האמור. זאת ועוד, הגם שרכיב זה בארנונה אינו תלוי במישרין בהכנסות הנישום, ברי כי שטח המחיה הממוצע של משקי הבית בעשירונים העליונים עולה לאין שיעור על שטח המחיה הממוצע של משקי הבית בעשירונים התחתונים. משכך, במישור

¹⁷¹ המלצה ברוח דומה הציע אף מכון גזית-גלוב, וראו **שרמן ואייזנברג-בן לולו**, ה"ש 41 לעיל.

התוצאתי, יש במדיניות מיסוי זו כדי להביא לתוצאה פרוגרסיבית (קרי, המס יהיה בעל פרוגרסיביות חיצונית).

לצד זאת, הגם שאין מוקדו של המחקר הנוכחי בצד ההוצאה הציבורית, יצוין כי לגישתנו יש לבחון מחדש באופן מקיף את אופן חלוקת התקבולים מארנונה ומהיטלי השבחה. זאת בפרט אם תתקבל המלצתנו שלפיה יש לקבוע את שיעורי הארנונה ביחס לשווי הנכס (שכן הגם שהמלצה זו תביא לשיפור במידת הפרוגרסיביות בצד הגבייה, בשל מבנה הארנונה והיותו מס יעודי לרשות המקומית הגובה אותו, היא תגדיל את התמריץ לרשויות מקומיות להעדיף אוכלוסייה עשירה ומבוססת על פני אוכלוסיות עניות).

בתוך כך, לגישתנו, יש לקבוע כי בכל הנוגע למיסוי מגורים, חלוקת ההכנסות בין הרשויות תיעשה על-פי מספר הנפשות בשטחן (ולחילופין, לפי חישוב נפשות סטנדרטי, בהתחשב בעלות השולית הפוחתת של הוצאות של הרשות המקומית לתושב).¹⁷² בהמשך לאמור, מומלץ כי הארנונה בגין מתקנים של המדינה, דוגמת בסיסי צה"ל, תחולק בצורה שווה בין הרשויות, בניכוי ההוצאות שיש לרשות המארכת בגין קיום המתקן בשטחה. כמו כן, מומלץ כי הארנונה בגין עסקים תחולק אף היא בצורה שווה בין הרשויות, בניכוי רכיב המשקף את ההוצאה בפועל של הרשות המקומית על שירותים לעסקים. חלוקה זו של הרווחים תבטל את התמריץ הקיים כיום לרשויות מקומיות להעדיף עסקים על פני מגורים. כמו כן, חלוקה זו תבטיח כי תושבי רשויות עניות ייהנו מאותה רמת שירותים מוניציפאלית שמקורה בכספי הארנונה לעסקים.¹⁷³

ב. מיסוי ריווח מנכס מקרקעין

כפי שיפורט להלן, **ההמלצה השנייה** העולה מהמחקר היא שיש להשוות את שיעורי מס השבח ושיעורי המס על הכנסה משכירות לשיעור המס השולי של הפרט. במסגרת זאת, לגישתנו, יש מקום לשינוי משמעותי באופן מיסוי הרווח המופק ממקרקעין, הן במישור ההוני והן במישור הפירותי. **ההמלצה השלישית** העולה מהמחקר היא כי יש לבטל את מערך הפטורים הקיים כיום ממס השבח או לצמצמו. **ההמלצה הרביעית** העולה מן המחקר היא כי יש לבטל את הפטור מתשלום מס הכנסה על הכנסה משכירות או לצמצמו.

¹⁷² זאת, בין אם בדרך של גבייה מרכזית וחלוקה לרשויות, ובין אם בדרך של תשלומי העברה אפקטיביים שבמסגרתם רשויות "עשירות" יחויבו בתשלומי העברה לרשויות המאכלסות בצפיפות רבה יותר ובאוכלוסייה ענייה יותר, ואשר הרווחים שלהן מארנונה ומהיטלי השבחה נמוכים יותר.

¹⁷³ הצעה מרוכבת יותר העלה מכון קהלת, ובמסגרתה יינתנו תוספות תקציביות לנפש מהשלטון המרכזי לרשויות מקומיות, ובתנאי שהיחס ברשות המקומית בין הכנסה מעסקים והכנסה ממגורים אינו עולה על שיעור מסוים. זאת לצד מתן גמישות מוגברת לרשות המקומית בקביעת שיעורי הארנונה למגורים ולעסקים. ראו סנדרין פיטוסי, איתמר יקיר ומיכאל שראל "תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים" **פורום קהלת למדיניות** (2015). יצוין כי לגישתנו, הגם שפתרון זה מצמצם במידה מסוימת את התמריץ להעדפת עסקים על מגורים, אין בו די. זאת, משני טעמים. ראשית, כפי שפורט לעיל, העיוות בתמריצי הרשויות אינו רק בהעדפת עסקים על מגורים, אלא אף בהעדפת מגורים לאוכלוסיות עשירות על פני מגורים לאוכלוסיות עניות. המודל המוצע, בהקשר זה, אינו נותן מענה ממשי לבעיה האמורה. בהמשך לכך, נדמה כי על התמריץ (קרי, על ההוצאה של השלטון המרכזי) להיות משמעותי ביותר על מנת שמודל זה יביא לשינוי משמעותי בתמריצי הרשויות. כפי שנידון בהרחבה לעיל, הרווח של מרכזי מסחר מפעילות מסחרית עולה במאות אחוזים על הרווח של רשויות אלו ממגורים. על מנת שהתמריץ הנוסף המחולק מהשלטון המרכזי יביא לשינוי משמעותי בתמריצים לבנייה לעסקים של רשויות במוקדי עסקים, עליו להיות בשיעור משמעותי ביותר, בהתחשב בפער שבין ההכנסות ממגורים וההכנסות מעסקים.

נפנה ראשית לדון בשאלת מאפייני המיסוי הראוי, לגישתנו, בכל הנוגע לרווח ממקרקעין (קרי, כיצד יש לעצב את מס השבח ואת מס ההכנסה משכירות). לאחר מכן, נפנה לבחון את מערכי הפטורים הקיימים בכל אחד מאפיקי מיסוי אלו בנפרד.

שיעורי המס ומבנה מערכת המס על רווח ממקרקעין

שאלת היסוד העומדת בבסיס כל דיון בתחום המס היא מהו שיעור המס הרצוי בכל הנוגע למיסוי הרווח ההוני, בענייננו - השבח, והרווח הפירותי, בענייננו - ההכנסה משכירות. כפי שיפורט להלן, המלצתנו היא שיש להעמיד את שיעור המס מהשקעה במקרקעין לצורכי דיור, הן על הרווח ההוני והן על הרווח הפירותי, לכל הפחות על שיעור המס השולי של הנישום (בדומה לשיעור המס החל על השקעה במקרקעין שלא לצורכי דיור). כמו כן, אנו ממליצים כי הרווח הפירותי מדמי השכירות, בדומה לכל הכנסה פירותית אחרת, יחויב בדמי ביטוח לאומי ובמס בריאות.

בהקשר זה, לגישתנו, ההשוואה בין השקעה במקרקעין לבין השקעה בהון (בין אם בדרך של דיבידנד ובין אם בדרך של אג"ח), הגם שקוסמת במבט ראשון, אינה מחזיקה מים.

בראש ובראשונה, מבחינה רעיונית, אין דמיון בין השקעה במקרקעין לבין השקעה בהון. כך, נקודת המוצא של ההשקעה בהון היא שקיימת תחליפיות, ולו חלקית, בין הרווח ההוני והרווח הפירותי. משיכת דיבידנד מחברה, באופן מובנה, תקטין את הון החברה באותו השיעור, ונטל המס הכולל, בדמות מס החברות, מס על דיבידנד ומס על רווחי הון יישאר זהה (ולמעשה המס על הדיבידנד והמס על רווחי ההון תחליפיים הם זה לזה).¹⁷⁴ אף ריווח מתשלומי ריבית מקטין באופן מובנה את שווי השטר ואת הרווח ההוני האפשרי ממכירתו (הגם שנטל המס הכולל על רווחים אלו נמוך מזה המוטל על רווחים מהשקעה במניות בשל האפשרות לנכות את תשלומי הקרן והריבית ממס החברות של התאגיד. עיוות מס הקיים במיסוי החברות ואשר זכה לביקורת חריפה).

עיקרון זה אינו נכון כלל ועיקר כאשר להשקעה במקרקעין. העובדה שאין רווח פירותי מהנכס אינה מפחיתה כלל את ערך הנכס או פוגעת ברווח ההוני הצפוי ממנו. ערך הדירה אינו תלוי בקיומה של שכירות ובגובה דמי השכירות, והוא יעלה או ירד אף אם הדירה תעמוד ריקה לאורך כל התקופה. בדומה, אפשר במקרקעין שתתקיים זיקה ישירה בין הערך ההוני והפירותי (למשל במצב שבו הערך ההוני עולה בשל שיפור בסביבת המגורים, ומטעם זה עולה אף נכונות שוכרים לשלם שכר דירה גבוה). במילים אחרות, רווחים מהשקעה במקרקעין, במישור המושגי, דומים יותר דווקא להכנסה ממשלח יד, וברי כי העובדה שעובד מקבל משכורת – היא רווח פירותי, אינה פוגעת או משפיעה לרעה על יכולותיו וכישוריו – הם הערך ההוני (זאת הגם שבהקשר של עבודה, אפשר שעצם ביצוע העבודה אף

¹⁷⁴ בהקשר זה, יש לציין כי הגם שבמודל הכלכלי אמורה להיות תחליפיות מוחלטת בין דיבידנד ורווח הון (קרי, כל שקל שנמשך כדיבידנד יפחית את הערך ההוני של הנכס בשקל בדיוק), המחקר האמפירי מעלה כי זיקה זו חלשה מהמצופה, ולעתים חלוקת דיבידנד דווקא מביאה לעלייה בערך ההוני של הנכס. קושי זה, אשר זוהה כבר בידי מודליאני ומילר כ"פאזל הדיבידנד" (The Dividend Puzzle) חורג מגדרו של הנייר הנוכחי. על מנת לסבר את האוזן, הסברים רבים לתופעה זו התבססו על התנהגות לא רציונאלית של משקיעים, ולחלופין, על ראיית הדיבידנד כ"איתות" (signaling) לשוק בדבר ההתנהלות התקינה של החברה וככלי לצמצום בעיית הנציג שבין בעלי מניות החברה ומנהליה. במאמר אחר, הצעתי פתרון חלופי לדילמה זו על-ידי זהו הערך הכלכלי המגולם באחריות המוגבלת של החברה, ואשר בגינו, ערכו של שקל שנמשך כדיבידנד גדול יותר מערכו של שקל המצוי בהון החברה (ומשכך, חברות שמחלקות דיבידנדים מאפשרות לבעלי מניותיהם לגדר חלק גדול יותר מרווחיהם מפני הסיכון של חדלות פירעון). ראו בהקשר זה Kalai, ה"ש 28 לעיל.

יביא לעליית הערך ההוני בשל לימוד והתמקצעות או שבהעדר הכנסה פירותית, יתקשה הפרט לטפח את כישוריו ההוניים).

היגיון זה אף קיים כיום בדין הפוזיטיבי, אשר אינו מבטא גישה הרואה בהשקעה בהון ובמקרקעין כתחליפיות.

כך, הגם ששיעור מס השבח שקול לשיעור מס רווחי הון, כפי שפורט לעיל, שיעור המס האפקטיבי על בעל מניות אינו דומה כלל ועיקר לשיעור המס האפקטיבי על רווח הון ממקרקעין (שכן בעל המניות כפוף גם למס חברות). זאת ועוד, כזכור, לצד מס השבח ממסוה עליית הערך ההוני בשל השבחה הנובעת משינויים תכנוניים אף בהיטל השבחה.

חשוב מזאת, שיעורי המס כיום על הכנסה משכירות אינם דומים כלל ועיקר לשיעורי המס על ריווח מדיבידנד או מריבית. כאשר עסקינן בהכנסה משכירות לצורכי דיור, כפי שפורט לעיל, מדובר בשיעור מס של 0% עד לגובה הפטור, ולחלופין, שיעור מס של 10% בלבד או שיעור המס השולי של הפרט תוך התרת ניכוי פחת. כאשר עסקינן בהשקעה במקרקעין שלא לצורכי דיור, הממוסה מכוח סעיף 2(6) לפקודת מס הכנסה, הרי שזו כפופה לשיעור המס השולי של הנישום על-פי סעיף 121 לפקודת מס הכנסה, וכן חייבת במע"מ (למעט בנסיבות מסוימות). קרי, אם אכן תכלית שיעור המס הנמוך הקבוע בסעיף 122 לפקודה על הכנסה מהשכרה לצורכי דיור הייתה לייצר אדישות בין אפיק ההשקעה בהון ואפיק ההשקעה במקרקעין, מן הראוי היה שתחול על כל השקעה במקרקעין. המצב הנוכחי, לא בלבד שאינו יוצר אדישות מיסויית בין אפיקי ההשקעה, אלא אף נותן תמריץ מס להשקעה במקרקעין לדיור על פני השקעה במקרקעין אחרים.

עוד יציין כי ישנם רכיבים במערכת מיסוי המקרקעין שאינם רלוונטיים כלל ועיקר למערכת מיסוי ההון. כך לדוגמה, ניכוי פחת מהמס המוטל על מקרקעין (הן במישור ההוני, והן, בנסיבות מסוימות, במישור הפירותי) הנו רכיב מיסוי שאינו רלוונטי כלל למיסוי של הון.

למעשה, הניסיון להשוות בין שיעורי המס על השקעה בהון לבין השקעה במקרקעין הופך סובב ומסובב. דרך המלך, ונקודת המוצא העקרונית, היא כי שיעור המס המוטל על הנישום צריך להיקבע בהתאם לכלל הכנסתו, ללא תלות במקורה. סטייה מעיקרון זה, בין אם על-ידי קביעת שיעורים נמוכים יותר או גבוהים יותר, רצויה רק אם שינוי שיעורי המס יוצר תמריצים להתנהגויות שהמדינה מבקשת לקדם.

במסגרת זאת, השיקול המרכזי של קביעת שיעורי המס הנמוכים על השקעה בהון הוא השיקול של ניידות הייצור וניידות ההון (קרי, ניתן להתיק את מערכי הייצור הפיזיים למדינות זרות וניתן להשקיע במדינות זרות). שיקול זה אינו קיים באותו האופן בכל הנוגע למקרקעין. ברי כי בעוד שהייצור פעמים רבות הוא בעל ניידות גבוהה, קרקע אינה ניידת כלל, ומשכך למשקיע ישנה אפשרות להשקיע במקרקעין בישראל או להפנות את ההון שלו לאפיק אחר, אך הוא אינו יכול ליהנות בה בעת מהתשואה על המקרקעין בישראל ומהטבות מס הקיימות באפיקי השקעה חלופיים על-ידי התקת מקום הפעילות. השאלה הנוטרת, אם כן, היא האם ישנו חשש שבשל שיעורי המס יהיה מחסור בהון בשוק המקרקעין (קרי, לא יהיה די הון כדי לממש את כל פוטנציאל הבנייה). כפי שפורט לעיל, כיום הביקוש לדיור בישראל עולה על ההיצע (אשר מוגבל מטעמים רגולטוריים), ואין מחסור בהשקעות בענף הנדל"ן. במצב דברים זה, כל זמן ששיעורי המס לא יביאו לכך שיהיה מחסור בהון אשר יפחית את קצב

התחלות הבנייה, ודאי שאין כל הצדקה למתן הטבת מס בדמות שיעורי מס מופחתים על השקעה במקרקעין.

למעשה, ככל שיתברר שגם לאחר השוואת שיעורי המס לשיעורי המס השוליים של הנישום עדיין אין מחסור בהון בענף, אפשר שיהיה בכך כדי להצדיק את העלאת שיעורי המס על מקרקעין מעבר לשיעור המס השולי על משלח יד או שכר, בדומה להעלאת שיעורי המס על משאבי טבע (קרי, במצב דברים שבו ממילא יש די הון בענף על מנת לממש את מלוא פוטנציאלי הייצור, אף לאחר קביעת שיעורי מס גבוהים, לא נוצר dead weight loss, וקידום הרכיב החלוקתי באמצעות מערכת מס זו אינו פוגע ביעילות השוק). למהלך זה שני טעמים מרכזיים. ראשית, בהתחשב באופן חלוקת הבעלות על דירות, העלאת שיעורי המס על רווח מדירות היא בעלת פרוגרסיביות חיצונית (מאחר שמרבית הדירות מצויות בבעלות העשירונים העליונים). ושנית, במצב שבו שיעורי המס מביאים למשיכה של הון לענף אשר אין בו פוטנציאל לגידול בהיצע המקביל לעלייה בביקושים (נוכח המגבלות התכנוניות), משיכת ההון באמצעות הטבת המס משמעותה, מניה וביה, המצב הנוכחי, כלומר עלייה במחירי הדירות (וכפי שנידון לעיל, אכן נתוני מבקר המדינה מעלים כי עם הפחתת מס השבח עלה בשיעור משמעותי היקף הדירות המוחזקות להשקעה).

בהקשר זה, אפשר שבאופן נקודתי יוצר מחסור בהון לסוגים מסוימים של בנייה שהמדינה מעוניינת לקדם, דוגמת בנייה בפריפריה, בניית דיור בר-השגה או שיפוץ מבנים להגנה מפני רעידות אדמה במסגרת תכנית תמ"א 38. במקרים אלו, אפשר שראוי לתת הטבת מס נקודתית לאותן תכניות ככל שלעמדת המדינה יש ערך בקידומן. עם זאת, במצב הדברים הנוכחי, כאשר נראה שמבחינה אמפירית אין מחסור בהון בענף המקרקעין בכלל ובענף המקרקעין לדיור בפרט, אין הצדקה למתן הטבת המס הכללית בדמות שיעור מס מופחת על מקרקעין לדיור, ואין הצדקה לפטור הכנסה זו ממע"מ, מדמי ביטוח לאומי ומדמי ביטוח בריאות.

לצד זאת, שיקול משמעותי למתן הטבות מס בתחום המקרקעין הוא החשש כי המס יגולגל, בפועל, לכתפי השוכרים, ונטל המס האפקטיבי על המשקיע יהיה נמוך. הגם שחשש זה משמעותי, כפי שנידון לעיל, ספק אם כל נטל המס יוטל על כתפי השוכרים, ככל שיש להם הגמישות לשנות את אופי השכירות שלהם או לרכוש דירה וככל שהמשכירים ממילא מיצו את אפשרות העלת שכר הדירה טרם שינוי משטר המס. זאת ועוד, ברי כי גם המיסוי על ההון אינו נופל כולו על כתפי המשקיע, וחלקו מגולגל לגורמים אחרים המעורבים בפעילות התאגידית (דוגמת עובדים, צרכנים וכדומה).

בהקשר זה, רק תחת הנחה של קשיחות גבוהה מאוד בביקושים להשכרה אשר תביא לגלגול מלוא העלות על השוכרים, ישנו טעם ממשי למתן הטבת המס בדמות שיעורי המס הנמוכים.

דא עקא, ספק אם דרך המלך להתמודדות עם קושי זה היא באמצעות מתן הטבות מס להכנסה משכירות (לרבות במקרים שבהם אין מדובר בשוכרים עניים במיוחד), בין אם במסגרת הטבות נקודתיות, דוגמת הטבה לבנייה להשכרה בפריפריה, בנייה להשכרה ארוכת טווח וכדומה, ובין אם כהטבה כוללת, דוגמת הפטור או קביעת שיעורי מס מופחתים.

חלופה טובה יותר, שכבר נידונה, היא בדמות יצירת מערך ציבורי המבטיח קורת גג מינימלית, ומאפשר גם לאוכלוסיות העניות גמישות בתחום הדיור (משמע, בשום שלב הן לא יהיו חייבות להשקיע את כל

הכנסתם הפנויה בקורת גג מינימלית). לצד זאת, גם החלופה של סיוע בשכר דירה לאוכלסיות עניות טובה יותר ממתן הטבה גורפת לכלל המשקיעים בדיור בדמות שיעורי מס נמוכים במיוחד על שכירות.

מערך שיקולים שלישי, שיש להתחשב בו בבואנו לקבוע את שיעורי המס, הוא העיוותים הפנימיים שיוצרת מערכת מיסוי המקרקעין בין חלופות שונות להשקעה או לצריכה של מקרקעין. במסגרת זאת, למיסוי המקרקעין שני מאפיינים מרכזיים. ראשית, המס הפירותי על הכנסה ממקרקעין (המס על דמי השכירות) חל רק על הכנסה מהשכרה לאחר. קרי, מערכת המס יוצרת תמריץ ברור להעדפת בעלות (ומשכר, קיומה של הכנסה זקופה שאינה ממוסה) על פני שכירות. שנית, דרישת המימוש יוצרת עיוותים חריפים הרבה יותר בתחום המקרקעין מאלו הנוצרים בתחום ניירות הערך. בתחום ניירות הערך, הן הרווח ההוני והן הרווח הפירותי ממוסים רק בקורות אירוע מס (מכירה או חלוקת רווחים), מצב המוביל לנעילת הון, אך אינו משפיע על העדפה לרווח במימוש הפירותי או במימוש ההוני. בענף המקרקעין לעומת זאת, הרווח ההוני ממוסה רק במועד אירוע המס (מכירה) בעוד שהרווח הפירותי ממוסה באופן שוטף (כחלק מהכנסתו של הנישום).

השילוב בין שני מאפיינים אלו של מערכת המס יוצר תמריץ לבעלות ארוכת טווח של דירות. ניתן להמחיש זאת על-ידי בחינת ארבעה מצבים. המצב הראשון הוא מצב שבו דירה משמשת למגורי בעליה למשך מלא תקופת הפחת על הדירה (50 שנים).¹⁷⁵ דירה זו לא תהיה כפופה למיסוי כלשהו (וכל ההכנסה הזקופה מהבעלות, הן בדמות מגורים והן בדמות הנאה מהשבח, לא תמוסה). במצב השני, הוא מצב שבו אותו בעל נכס יחליף דירות לשימוש עצמי אחת לשנה, בעל הנכס יהיה כפוף למס שבח, הגם שהכנסתו הזקופה מהדיור לא תמוסה. המצב השלישי הוא מצב שבו בעל הנכס מתגורר בשכירות ומשכיר את הנכס שבבעלותו למשך תקופת כל חיי הנכס (קרי, עד לפחת של 100%). במצב דברים זה, בעל הנכס לא ישלם על השבח, אבל ישלם מס על הכנסתו הפירותית. במצב הרביעי, בעל הנכס מתגורר בשכירות ומשכיר נכס שבבעלותו, ואחת לשנה מחליף את הנכס בנכס אחר בשווי דומה. במצב זה בעל הנכס ישלם מס הן על השכירות והן על השבח.

בחלק העוקב של פרק זה נדון בהרחבה ברציותו של התמריץ לבעלות על מקרקעין, הנוצר בשל העדר המיסוי על הכנסה זקופה, ונראה כי הגם שמס הרכישה ומס המכירה במתכונתם הנוכחית אינם מתאימים להתמודד עם בעיה זו, ניתן לעשות שימוש במיסים אלו על מנת לצמצם את התמריץ האמור, ככל שהמדינה מעוניינת בכך. הקושי השני שהוזכר הוא קושי מובנה בדרישת המימוש. כפי שנידון לעיל, בתחום המקרקעין, ישנה הצדקה מסוימת לקיומה של דרישת המימוש, לכל הפחות בנוגע לבעלי דירות יחידות, נוכח החשש מקשיי נזילות ומקושי מסוים בהערכת שווי הנכס. עם זאת, בהמשך פרק זה נטען כי אכן ישנו מקום לצמצום את מערך דחיות המס בהעברת בעלות, למשל בדרך של ירושה, וכי יש לראות באירוע זה מימוש הנכס לצורך מס. בהמשך לאמור, חלקו אחרון של פרק זה יפנה לבחינת פעילות עסקית במקרקעין. באשר לפעילות מסוג זה, ההצדקה להותרת דרישת המימוש על כנה, חלף מיסוי שוטף של עליית הערך, חלשה עוד יותר.

לסיכום האמור עד כה, לגישתנו, שיעורי מס הנוכחיים על הכנסה ממקרקעין לצורכי דיור, אשר נמוכים בצורה משמעותית משיעורי המס על הכנסה מהון, אינם יעילים שכן הם גורמים לעלייה בהיקף הביקושים בשוק המקרקעין, הגם שההיצע בשוק זה מוגבל בשל אופיו של הענף והתלות של קצב

¹⁷⁵ לעניין חישוב הפחת בדירת מגורים, ראו: הוצאות ביצוע מיסוי מקרקעין 5/2007 חישוב השבח במכירת דירת מגורים שהושכרה למגורים <https://taxes.gov.il/realestatetaxation/documents/horaotbitsua/horm5-2007.pdf>.

הייצור בקצב הפשרת הקרקעות ובמוסדות התכנון. משכך, נמליץ כי שיעורי המס על הרווח ההוני (מס שבח) והרווח הפירותי (מס הכנסה על דמי שכירות) יעמדו על שיעור המס השולי של הנישום. כמו כן, נמליץ כי הרווח הפירותי, ככל רווח פירותי אחר, יחויב אף בתשלום דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.

פטורים ודחיית מס במס שבח

בהמשך לאמור, לגישתנו, מן הראוי לערוך רפורמה משמעותית בתחום הפטורים והסדרי דחיית המס בכל הנוגע למס שבח מקרקעין.

פטורים אלו הם רגרסיביים במובהק, ולמעשה, ככל שהעשירון גבוה יותר, כך נתח משמעותי יותר מהטבות המס מוחזק בידיו. מן הראוי לציין בהקשר זה כי שווי הטבת מס זו לבדה עמד, עד לרפורמה במיסוי המקרקעין בשנת 2014, על קרוב ל-9 מיליארד שקלים בשנה¹⁷⁶ (קרוב ל-2% מתקציב המדינה כולו). הגם שאין נתונים באשר לשווי ההטבה בשנת 2015, לאחר הרפורמה במס השבח, יש להניח כי עדיין מדובר בהטבה בעלת שווי משמעותי ביותר. קיים כאן עיוות בכך ששני נישומים בעלי רווח דומה, האחד מאפיק של בעלות בדירה, והאחר מאפיק של השקעה במניות, יהיו כפופים לשיעורי מס שונים. כמו כן, שני נישומים המחזיקים דירות באותו שווי, אך האחד מחזיק שתי דירות זולות בפריפריה, והאחר מחזיק דירת יקרה אחת במרכז, יהיו כפופים לשיעורי מס שונים (שכן הראשון יזכה לפטור רק בגין אחת מדירות המגורים). עוד בולט העיוות הנוצר ממערך הפטורים הנוכחי בהקשר של גודל התא המשפחתי. כך, משפחה מרובת ילדים, אשר דירות המגורים מתחלקות בין היורשים, תזכה לפטור בהיקף נרחב בהרבה ממשפחה בעלת נכסים בשווי דומה, שבה יש יורש אחד בלבד (אשר יזכה בפטור פעם אחת בלבד).

זאת ועוד, פטורים אלו גורמים לעיוות בתמריצים הניתנים לציבור, ומעודדים בעלות על דירה. זאת שכן שני משקיעים שהפיקו את אותו הרווח, האחד מרכישת דירה והשני מהשקעה בהון (תוך שהוא מתגורר בשכירות), יזכו ליחס שונה. הראשון יזכה להטבת מס בהיקף של עד 1,125,000 ₪ (שכן הפטור ממס השבח ששיעורו עומד על 25% מוגבל ל-4,500,000 ₪ ראשונים של השבח). השני ימוסה על מלוא הכנסתו (ולא יזכה להטבה בשווי דומה בסיוע לשכר דירה).

מבחינה כלכלית טהורה, נדמה כי המצב הרצוי היה ביטול מוחלט של הפטורים הקיימים ואימוץ כלים חלופיים לעידוד בעלות על דירות, ככל שהמדינה מעוניינת בכך.

השאלה האם ראוי שהמדינה תעודד בעלות על דירות, ומנגד, מה ההשפעה השלילית של העיוות בתמריצים כתוצאה ממערכת המס על העדפת בעלות על דירות - הן שאלות משמעותיות ביותר. הגם שבעולם אידיאלי שבו מתנהל שוק השכירות בצורה יעילה ואשר אין בעיות של היצע בשוק הדיר, ראוי היה לבטל לחלוטין את התמריצים להעדפת בעלות, גישה זו אינה מתאימה למציאות הנוכחית בישראל.

לגישתנו, השאלה האם כלל יש מקום למתן תמריצים לבעלות על פני שכירות היא בראש ובראשונה שאלה חוץ-כלכלית. קרי, היא תלויה בתפיסה הציבורית בדבר ערך הבעלות על דירת מגורים לשימוש עצמי, במידת הרצון לפתח קהילות יציבות, בתפיסה הרווחת בציבור שרכישת דירה היא בגדר השקעה

¹⁷⁶ שראל, ה"ש 67 לעיל.

סולידית ובטוחה (בדומה להשקעה בקרן פנסיה), בתפיסה המיסויית האם ראוי למסות הכנסה זקופה וכיו"ב. שאלה זו תלויה גם בשאלה האם יש ביכולתה של רגולציה על שכירות לספק מענה לאותם הצרכים הציבוריים, ובראש ובראשונה ליציבות בדיור (אשר לרוב קיימת במצב של בעלות על דירה, ואילו שוכרים חשופים, ודאי במצב המשפטי כיום, למעברי דירה תכופים).

בפשטות, מערך התמריצים המיסויים כיום משקף תמונת מציאות הרואה לנגד עיניה אנשים צעירים המבקשים להתחיל את חייהם ולקבוע להם מושב יציב, ואשר אין כיום כל דרך למעט בעלות שתוכל לאפשר להם לעשות זאת.

עם זאת, גם אם אכן הטעם למתן ההטבות במיסוי השבח הוא עידוד בעלות על דירת מגורים ראשונה, מן הראוי כי מבנה הפטורים ישונה באופן מהותי.

בראש ובראשונה, הגם שיש לברך את ההגבלה שהוספה לפטור, התוחמת אותו לדירות מגורים יחידות של עד 4,500,000 ₪, ספק אם ישנה הצדקה בסיסית ליצירת הזיקה בין הפטור לבין שווי הדירה. השאלות הרלוונטיות הן שאלת יכולתו הכלכלית של משפר הדיור שאותו מבקשים לעודד לעמוד בנטל הרכישה; ומידת ההטבה שמבקשת המדינה להעניק. בהקשר זה, מן הראוי להתנות את הפטור לא בשווי הנכס, ולא בהון של המוכר, אלא בהון של הרוכש (שכן אותו מבקשים לעודד, בין אם לרכישת דירה ראשונה ובין אם לשיפור דיור). אם אכן תכלית ההטבה היא לעודד בעלות על דיור, אין כל הצדקה לתת אותה לרוכשים עשירים, אשר מסוגלים ממילא לרכוש דירה לבעלותם.

בהמשך לכך, מן הראוי כי סך הפטורים (קרי, סך המס שנמנע מהמדינה ומהציבור בכללותו) יחולק באופן פרוגרסיבי. קרי, ככל שהתכלית היא אכן לייצר יציבות בדיור באמצעות בעלות, יש לאפשר קיומו של "מס שבח שלילי". וזאת, בין אם בדרך של בניית דיור ציבורי למכירתו במחיר מוזל לזכאים, ובין אם בדרך של תשלומי העברה ישירים לזכאים לצורך דיור.

בתוך כך, אפשר כי ייטען שהתניית הפטור בהון של הרוכש וקביעתו של פטור דיפרנציאלי, עלולות להביא לעלויות אדמיניסטרטיביות שונות. טענה זו, בכל הכבוד, מוקשה ביותר. באין ספור מצבים נדרש אדם לפרוס בפני הרשות את מצבו הכלכלי לקבלת הטבות ולקביעת שיעורי המס – כך הם הדברים בביטוח לאומי, וכך הם הדברים לכל עובד עצמאי המדווח על הכנסותיו והוצאותיו. אף במסגרת הליך רכישת הדירה, נדרש הרוכש לפרט בפני הבנק את הכנסותיו והוצאותיו, ככל שהוא מבקש ליטול משכנתא. ספק אם העלות האדמיניסטרטיבית של בדיקה כאמור בהקשר להטבת מס העולה עד כדי 1,125,000 ₪¹⁷⁷ לאדם, היא שיקול למתן ההטבה באופן אוניברסאלי, ללא תלות ביכולתו הכלכלית של הנהנה.

זאת ועוד, אימוץ המודל המוצע ייתר את הצורך בדרישות הקיימות היום לבחינת היות הדירה דירת מגורים יחידה אחת לארבע שנים, ובמקרים מסוימים של משפרי דיור, את הרכישות החלופיות שלהם.

בפשטות, ככל שמבקשת המדינה להעניק הטבה של עד 1,250,000 ₪ לעידוד בעלות על דירות, מן הראוי שתעניק את ההטבה בצורה דיפרנציאלית, כך שהיא תשרת בעיקר את מי שאין ידם משגת רכישת דירה ללא ההטבה (בעוד שהעשירונים העליונים לא יהנו ממנה), ולחלופין היא תגולם בדמות סיוע בשכר דירה.

¹⁷⁷ הפטור הוא עד ל-4,500,000 ₪, ושיעור המס הוא 25%, ומכאן שהמס הנחסך הוא 1,125,000 ₪.

לכל הפחות, ככל שלא יאומץ מודל דיפרנציאלי, מן הראוי שייקבע כי ההטבה תוענק באופן אוניברסאלי לכל סוג של שבח (ללא תלות במאפייני הדירות, מספרן וגודלן), ולצידה ייקבע מערך של מס שבח שלילי שיעניק את ההטבה למי שאין בבעלותו דירה (וברי כי הרחבת מספר הזכאים תוביל קרוב לוודאי גם להפחתה משמעותית בהיקף ההטבה). יצוין בהקשר זה כי יתרון מסוים של מודל אוניברסאלי הוא בכך שמודל זה ימנע עיוותים בשוק רכש הדירות הנובעים מניסיון לרכוש דירות בתקופה שבה שיעור המס השולי של הנישום הוא הנמוך ביותר.

בהמשך לאמור, דרך אפשרית אחת לכרוך את הטבת המס הרגרסיבית המגולמת במערך הפטורים ממס השבח עם השקעה מקבילה באוכלוסיות שאין בבעלותן דירה, ולפיכך אינן מסוגלות ליהנות מהטבת המס, היא יצירת תקציב "צבוע" השקול בגודלו להיקף ההטבה המוענקת ואשר ייעודו הוא השקעה בפתרונות דיור לאוכלוסיות שאין בבעלותן דירה.

לסיכומו של היבט זה, מערך הפטורים במיסוי השבח הוא מערך רגרסיבי במובהק, הנותן הטבות מס בהיקף גדול דווקא לעשירים. מערך זה הוא אבן יסוד באופן שבו מערכת מיסוי המקרקעין משמרת את אי-השוויון בישראל. ככל שהתכלית שביסוד מערך הפטורים ראויה היא, יש להחליפו במערך פטורים דיפרנציאלי ופרוגרסיבי המבוסס על הכנסת הרוכש, והפטורים בו הם אישיים וחד-פעמיים (קרי, ההטבה ניתנת לפרט פעם אחת, כתמריץ לרכישת דירה, ואינה הטבה שניתן לנצל מספר פעמים לאחר מימוש התכלית הבסיסית שביסודה).¹⁷⁸ זאת תוך יצירת מס שבח שלילי, המבטיח שגם אוכלוסיות עניות יזכו לאותן ההטבות לעידוד בעלות על דיור.

לחלופין, וככל שההצעה האמורה עלולה להיתקל בקושי יישומי, פוליטי או אחר, מן הראוי לפעול באופן הדרגתי להפחתת הסכום המקסימלי לפטור ממס שבח עד לאיפוסו ככל הניתן. וזאת תוך יצירת אפיקים חלופיים לסיוע לרכישת דירה, ככל שהמדינה רואה צורך בכך. יצוין, כפי שידון בהמשך הדברים, שיש לבצע הפחתות אלו באופן הדרגתי, תוך בחינה שוטפת של השפעות הגבלת הפטור ל-4,500,000 ש"ח בשנת 2014, ובחינת ההשפעות של כל הפחתה נוספת בתקרת הפטור על המשק ועל שוק הדיור.

בהמשך לאמור, וכפי שפורט לעיל, מערך שני הקיים בתחום מס השבח הוא מערך דחיות המס. ערך זה, במקרים של העברה במתנה במשפחה ובירושה, נעדר כל הצדקה. כידוע, וכפי שנידון לעיל, על דרך הכלל, דחיית מס ואימוץ של דרישת "מימוש" לצורך היווצרותו של אירוע מס, אינה רצויה. זאת, הן מהטעם שהיא מעוותת את תמריצי הפרטים והן מהטעם שהיא מובילה להפחתת מס.

שני השיקולים המרכזיים התומכים בקיומה של דרישת המימוש הם: בעיית הערכת השווי (כאשר הנכס אינו נמכר בפועל) ובעיית הנזילות כאשר ממוסה נכס דוגמת דירת מגורים בזמן שדייריו מתגוררים בו.¹⁷⁹ שתי בעיות אלו, הגם שהן זוכות למשקל משמעותי בספרות,¹⁸⁰ אינן מהוות בפועל, בעידן הנוכחי ובישראל, בעיות משמעותיות. באשר לראשונה, אין כל קושי לקבוע שווי הוגן של העברה במקרקעין, נוכח קיומו של מאגר מידע הכולל את כל העסקאות באזור הנכס (ולמעשה, בעשרות

¹⁷⁸ עיקרון זה שעל-פיו חלף המודל הקיים הקושר בין מספר הדירות לבין הפטור, יש להעדיף מתן פטור אישי לאדם לתקופת חיים, פיתחה ועדת בן בסט, אשר המליצה על פטור של חצי מיליון ₪ לאדם. ראו דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (2000) (להלן: **דוח ועדת בן-בסט**).

¹⁷⁹ יצוין כי טעם זה אף הביא לאימוצה של דרישת המימוש בתחום ניירות הערך, וראו **דוח ועדת בן-בסט**, ה"ש 178 לעיל, 80-81.

¹⁸⁰ ראו ה"ש 151 לעיל.

מקרים אחרים נעזרים ללא קושי בהערכות שמאיות להערכת שוויים של נכסים). זאת ועוד, לא פעם אף במסגרת דרישת ה"מימוש" הנוכחית, עתידות להתעורר בעיות משמעותיות בהערכת שווי; לדוגמה, במקרים שבהם התמורה היא בשווה כסף ובמקרים של עסקה מורכבת, חוזים עתידיים, עסקאות קומבינציה וכדומה שבהם שורה של אירועים שונים בזמנים שונים יכולים להיראות כמימוש, והמידע על אודות שווי הנכס נוצר במועד שונה ממועד הביצוע הכלכלי.¹⁸¹ אשר לבעיה השנייה, ברי כי דווקא במקרה של מיסוי מקרקעין, היכולת ליטול משכנתא כנגד הנכס לצורך תשלום המס קלה באופן יחסי (ודאי בהתחשב בכך ששכום המס הוא חלק קטן משווי הנכס).

מכל מקום, גם אם יש בשיקולים אלו כדי להצדיק את קיומה של דרישת המימוש כל זמן שהנכס בידי מחזיקו, אין הם מסוגלים להצדיק כלל ועיקר את ההסדר הקבוע כיום שעל-פיו מתנה או ירושה אינם בבחינת אירוע מס. ברי כי במצב זה אין מדובר באדם המתגורר בביתו ופתע רשויות המס "מנחיתות" עליו דרישות תשלום. מדובר באדם שלפתע, מבלי שעשה כל פעולה מצידו, נהנה מבעלות על נכס מקרקעין. אין אדם זה שונה מכל אדם אחר הרוכש דירה, ונדרש במועד הרכישה לשלם מיסים, וההבדל היחיד הוא שלמזלו, הוא נולד להורים שיש בבעלותם דירה. במצב דברים זה, הן בעיית הערכת השווי והן בעיית הנדילות אינן יכולות להצדיק את דחיית אירוע המס. כאמור, בעיית הערכת השווי במקרקעין בישראל כמעט שאינה קיימת, וגם בעיית הנדילות פתירה בקלות יחסית. מכל מקום, בשונה מהקשיש המתגורר בביתו וישנו חשש שנטל המס יאלצו למכור את הנכס שבו חי את מרבית שנותיו, אין כל הצדקה מוסרית או חברתית לקדש את זכותו של יורש להחזיק בנכסים שאין לו מסוגלות כלכלית לשלם את המס בגינם.

זאת ועוד, בפועל, הסדרי הדחייה הם הכר הפורה המשמעותי ביותר לתכנון מס. כך, האפשרות לתת מתנות בתוך המשפחה ואי-ראייתה של ירושה כאירוע מס, מאפשרים ליחידה משפחתית אחת ליהנות מכפל, שילוש וריבוע של הפטור על מכירת דירת מגורים יחידה. כדי לסבר את האוזן, משפחה עם שלושה ילדים שבה ההורים מחזיקים ארבע דירות, תוכל, בתקופה של ארבע שנים, למכור את כל ארבע הדירות בפטור ממס שבח, ולקבל הטבה של 4,500,000 ₪ מהמדינה.

בהקשר זה, ברי כי ניתן לקבוע בדין הסדרים להתמודדות עם בעיות פרקטיות הנובעות מתשלום המס בזמן הירושה. כך לדוגמה, ניתן לקבוע דחיית מס לתקופה של שנה או שנתיים עד להסדרת הליכי הירושה, תחת ההנחה שיהיה קושי לגבות מס טרם חלוקת הרכוש.

המקרה החריג, לטעמנו, שמוצדקת בו דחיית המס הסטטוטורית, הוא המקרה של העברה בין בני זוג במהלך גירושין. לרוב, מקורו של מצב דברים זה ברישום שאינו משקף את הבעלות בפועל ממילא (נוכח הלכת השיתוף) והעברת הבעלות במסגרת הגירושין היא רישומית בלבד. בהמשך לכך, ספק אם ניתן לעשות שימוש בגירושין ככלי לתכנון מס.

טרם סיום הדיון במערך דחיות המס, יש להדגיש כי המלצתנו אינה מתייחסת לשאלת הרציות של מס ירושה. מס ירושה הוא מס שבמסגרתו נוצר נטל מס **נוסף** על הנכס בשל הפטירה של המוריש. נטל מס זה לא היה קיים עד למועד הפטירה. דיונו כאן נסוב סביב מס השבח. נטל מס זה קיים בכל העת, ואינו נוצר בשל הפטירה של המוריש. השאלה היחידה היא מועד התשלום (קרי, מועד המימוש) של

¹⁸¹ ראו בהקשר זה: ליאור דוידאי "מיסוי עסקאות שקיימים בהן פערי עיתוי בין הביצוע הכלכלי לבין מועדים שונים הרלבנטיים לקביעת שווי העסקה" **משפט ועסקים** ה' 199 (2006).

המס. ברי כי עצם תשלום המס שבו היה חייב הנכס לאורך כל התקופה, אינו יוצר מס "ירושה", ממש כפי שתשלום המס במועד מכירת הנכס אינו יוצר מס "העברה".

לסיכום היבט זה, לגישתנו, אין כל הצדקה למתן דחיית המס במצבים של ירושה ושל מתנה, ויש לראות בהחלפת הבעלות מכוח מתנה או ירושה אירוע מס לכל דבר ועניין. תחת מבנה המיסוי הנוכחי, משמעות הדבר היא כי ניתן יהיה להשתמש רק בפטור שזכאי לו המוסר. ברי כי ככל שתאומץ הצעתנו הרחבה יותר ליצירת זיקה בין ההטבה לבין הכנסת הרוכש, במקרים של מתנה וירושה, מקבלי הנכס יוכלו לעשות שימוש בהטבה שהם זכאים לה.

פטורים והטבות מס על הכנסה משכירות

בהמשך לאמור, קשה לראות הצדקה ממשית למתכונת הפטור הקיים כיום על השכרת דירה בסכום של עד 5,070 ₪ או למסלול המיסוי המופחת על הכנסה משכירות.

ברי כי אם ייעודו של הפטור כיום הוא עידוד השקעות בדירות לשכירות על מנת להוריד את מחירי הדירה, יש לקבוע כי הפטור יינתן בהתחשב בהכנסת הדייר, ולא בהתחשב בהכנסת המשכיר. קרי, ניתן לקבוע את הפטור האמור בגין כל דירה שהמשקיע משכיר ללא תלות במספר הדירות שבבעלותו. כך, כיום אדם שמשכיר שתי דירות למשפחות, כל אחת ב-5,000 ₪, יזכה לפטור רק בגין הדירה הראשונה, הגם שאלו בדיוק האוכלוסיות אשר החוק מבקש להקל את יכולתן לשכור דירה.

בהמשך לכך, מן הראוי לציין כי הפטור, הכולל אף פטור מחובת דיווח, הוא כר פורה להעלמות מס בהיקפים ניכרים (לעתים מקורן בחוסר ידיעת המשכיר על חובתו לשלם מס).

בהקשר זה, ראוי להקדיש מספר מילים להצעה העומדת כיום על שולחנם של מקבלי ההחלטות, ועל-פיה יינתנו הטבות מס למשכירים לטווח ארוך.¹⁸² ברי כי תמריצי מס יכולים, במקרים מסוימים, לייצר תמריצים להתנהגות רצויה. עם זאת, במסגרת המיסויית הקיימת, ספק אם יש בהטבת מס מסוג זה כדי להשפיע בצורה משמעותית על מאפייני שוק הדיור להשכרה. בראש ובראשונה, ספק אם תהיה להצעה זו השפעה כלשהי, בהתחשב בכך שכיום ממילא מרבית המשכירים אינם משלמים מס על הכנסתם (בין אם בשל הפטור ובין אם בשל העלמת מס). אף באופן מהותי, ספק אם ההצעה רצויה. כאמור, מדובר בהטבת מס הניתנת לשוק שממילא יש בו די תמריצים להשקעה במקרקעין, לרבות למטרות השקעה, ואשר ממילא אין בו היצע מספיק לכל המבקשים להשקיע בו. משכך, המשקיעים במקרקעין, המפיקים מהשקעתם רווח הן הוני (עליית ערך הנכס) והן פירותי (דמי השכירות) יעשו זאת בין אם תינתן להם הטבת המס האמורה ובין אם לאו. לבסוף, כפי שנידון כפי שנידון לעיל, חקיקה קיימת שיעודה עידוד משקיעים להשקעה בשכירות, לא הביאה לשינוי במאפייני שוק הדיור והשכירות.

לסיכום היבט זה, לגישתנו, מן הראוי לבטל את הפטור על הכנסה משכירות עד לסכום של 5,070 ש"ח. כמו כן, לגישתנו, יש לבטל אף את מסלול המיסוי המופחת בשיעור של 10%. בהקשר זה, ככל שמבקשת המדינה לקבוע כי, לשם הפשטות, נישום יוכל לקבל נקודות זיכוי קבועות המשקפות אמדן

¹⁸² ראו לדוגמה: יעל דראל "ועדת השרים לחקיקה אישרה את חוק השכירות ההוגנת" **ואללה** (27.7.2015) <http://nadlan.walla.co.il/item/2876388>

של ההוצאות על דירה, היא יכולה לקבוע מסלול של הוצאות סטנדרטיות אשר אינן דורשות הוכחה, לצד הותרת האפשרות של נישום לבקש לנכות את ההוצאות הריאליות שלו (לדוגמה, בארצות הברית אכן הדיווח האישי כולל את שתי האפשרויות – הוצאות סטנדרטיות אשר לרוב משמשות את הציבור הכללי שאין לו הוצאות חריגות ומעדיף הסדר דיווח פשוט ומובן; או הוכחת ההוצאות בפועל). לצד זאת, יש להעלות את שיעור המס על הכנסה משכירות לשיעור המס השולי של הנישום על הכנסה ממשלח יד, ולקבוע כי הכנסה זו חייבת במס בריאות ובדמי ביטוח לאומי ככל הכנסה אחרת של הנישום. לחלופין, ולכל הפחות, יש לקבוע את שיעור המס על הכנסה משכירות על 25% בדומה למיסוי על הכנסה פירותית מהשקעה במניות (ועל בסיס התייחסות לא מדויקת, כפי שהוסבר לעיל, למס השבח כמקביל למס החברות).

ג. מס רכישה ומס מכירה

ההמלצה החמישית העולה מהמחקר עניינה במס רכישה ובמס מכירה. לגישתנו, וכפי שיוסבר להלן, מן הראוי לראות במס הרכישה מס מחזור. עם זאת, אנו ממליצים על הותרת מס המכירה במתכונתו הנוכחית (חרף הקשיים שנידונו לעיל בהקשר למיסים המוטלים על מחזור ולא על הכנסה).

כפי שנידון בהרחבה בפרקים הקודמים, ניתן להתייחס למס הרכישה ולמס המכירה בשני אופנים. ראשית, ניתן לראות במיסים אלו מיסי מחזור. שנית, ניתן לראות במיסים אלו מיסים המשקפים היוון של ההכנסה משכירות, לרבות הכנסה זקופה ממגורים בדירה שבבעלות הדייר.

כפי שנידון לעיל, מס מחזור על דרך הכלל אינו מס צודק. זאת מכיוון שאין כל זיקה בין מס מחזור לבין הרווח של הנישום, והוא מוטל אף במקרים של הפסדים. כמו כן, מדובר במס שאינו יעיל, שכן הוא משפיע על החלטות בדבר מכירה ורכישה ונועל את בעלי הנכסים בנכסיהם, אף אם אין הם אלו שיפיקו את מירב התועלת מהנכס.

עם זאת, ניתן לעמוד על שלוש הצדקות מרכזיות להטלתו של מס מחזור, בפרט בתחום הנדל"ן למגורים.

ראשית, מס המחזור הוא מס בעל פרוגרסיביות חיצונית ברורה. זאת מכיוון שככלל, היקף העסקאות של בעלי דירה בודדת שבה הם מתגוררים נמוך בהרבה מהיקף העסקאות של משקיעים, וכך גם תדירות העסקאות. זאת ועוד, הרוב המוחלט של העסקאות של הרוכש הבודד כפוף לשיעורי המס הנמוכים של מס הרכישה, כפי שנידון לעיל. משכך, באופן תוצאתי, צפוי מרבית נטל המס ליפול על כתפי המשקיעים, ובפרט המשקיעים הפועלים באופן שיטתי.

שנית, מס מחזור מקטין את הספקולטיביות בשוק. בהקשר זה, בפרט בשוק בעל היצע קשיח ומוגבל התלוי בגורמי התכנון, היכולת לרכישות ספקולטיביות יכולה להביא לעליית מחירים לא רצויה. בעוד שרוכשי הדירה הנפוצים רוכשים דירה כאשר הם מסוגלים לכך, ולצורך שימוש עצמי, משקיע מתוחכם יכול לרכוש, בתקופה שסביבת הריבית נמוכה ומחירי הדירות נמוכים, מלאי דירות גדול, ולאחר מכן בתקופת שיא לשחרר דירות אלו לציבור במחירים גבוהים. במצב דברים זה, יכולה ההתנהגות הספקולטיבית של המשקיעים להביא לעליית מחירים כללית (למשל, כאשר אין די התחלות בנייה והם מעדיפים להחזיק עתודות של דירות בהנחה לעלייה עתידית במחירי הדירות). מס מחזור,

במסגרת זאת, מייצג במידת מה את השוק ומפחית את קצב החלפת הדירות. קרי, המשקיע נדרש בעת השקעתו לשקול שיקולים ארוכי טווח באשר למחירי הדירות.

שלישית, נוכח היות הביקוש לדיור גדול מהיצע הדירות, במצב הדברים הנוכחי אין מס הרכישה מביא לעיוות משמעותי ולירידה בהיקף הדירות הנרכשות. במובן זה, במצב הדברים הנוכחי, דומה הוא ל"מס גולגולת", אשר מטבעו אינו מעוות את התנהלות השוק.

לצד זאת, כאמור, ניתן לראות במס הרכישה ובמס המכירה מיסים שתפקידם לגלם היוון של ההכנסה משכירות, לרבות הכנסה זקופה, תחת הנחות מסוימות באשר לתקופת החזקה הממוצעת של דירה ולשיעור התשואה הממוצע על דירה.

כפי שפורט לעיל, הגם שעמדה זו קוסמת היא, ישנו קושי של ממש להבין את מס הרכישה הנוכחי באופן זה. זאת, הן נוכח קיומו של מס על הכנסה משכירות (שאינו קיים ביחס להכנסה זקופה מדיור) והן נוכח העדר כל דיון ציבורי או אחר באשר לתקופות החזקה ולתשואה על דירות. ברי כי ככל שזוהי אכן מטרת המס, המס הנוכחי אינו משרת אותה, והוא כלי גס ביותר להשגת מטרה אשר ניתן להשיגה בדרכים אחרות.

לגישתנו, מן הראוי לראות במס הרכישה מס מחזור, ומן הראוי להותירו על כנו. וזאת הן נוכח ההיבט הפרוגרסיבי במובהק של המס; נוכח היותו כלי למניעת סחר ספוקלטיבי, ובשל העדר ההשפעה שלו כיום על היקף הפעילות בשוק הדיור.

ברי כי ככל שיתברר שהעלאת מס הרכישה הובילה, לאורך זמן (ולא רק בפרק זמן הסמוך אליה), למחסור בהשקעות בנדל"ן למגורים, יהיה מקום לשוב ולבחון את שיעור המס ולהפחיתו.

לצד זאת, להבנתנו, יש לראות במס המכירה מס שיכול לשקף את היוון ההכנסה הזקופה מדיור. ההכרעה אם יש מקום למסות הכנסה זקופה מדיור בדירה שבבעלות הדייר, כפי שנידון לעיל, תלויה בשיקולים לבר-כלכליים ובשאלה האם רוצה המדינה לעודד בעלות על דירות. ככל שרצונה של המדינה לעודד בעלות על דירות קטן יותר, כך ראוי להטיל מס מכירה משמעותי יותר (עד למס המגלם היוון של המיסוי על ההכנסה הזקופה) על מנת למסות את ההכנסה הזקופה.¹⁸³

עם זאת, גם אם תבקש המדינה להעלים לחלוטין את התמריץ לבעלות על דירות, מבנה מס הרכישה הקיים אינו מתאים לכך. על מנת שמס המכירה ישקף את ההכנסה הזקופה, יש לשנותו בכמה אופנים.

ראשית, יש להטילו רק על דירה ששימשה למגורים עצמאיים (ומשכך, לא שילמו בעלי הדירה מס על הכנסתם משכירות).

שנית, יש לחשב את מס המכירה כמכפלת השנים שבהם התגורר בעל הנכס בנכס, בדמי השכירות הממוצעים (או הנורמטיביים) למ"ר בסביבת הנכס. על סכום זה, יש להטיל את מס הרכישה כך שביחס לכל שנת מס יהיה שיעור המס זהה למס המוטל על הכנסה משכירות.

¹⁸³ ועדת בן בסט מציינת בהקשר זה כי: "הוועדה התלבטה בצורך למסות את עליית ערך דירות המגורים מעבר לעליית מדד המחירים לצרכן. מצד אחד, ההחלטה למסות את ההכנסות מהון פיננסי חייבה מיסוי מימוש עליית הערך של דירות למגורים, המהוות חלק משמעותי מנכסי הציבורי. מהצד האחר, דירת מגורים היא נכס ייחודי; רכישתה, ברוב המקרים, באה לספק צורך בסיסי בחיי כל אדם ונעדרת כל מניע של עשיית רווחים. זוהי כמעט מוסכמה חברתית, כי יש לפטור ממס דירת מגורים בסיסית, הדבר בא לידי ביטוי גם בחוק הקיים". **דוח ועדת בן בסט**, ה"ש 178 לעיל, 104.

בהקשר זה, דרך נוחה, מבחינה אדמיניסטרטיבית, לחשב את המס היא על-ידי חישוב המס תחת ההנחה של מגורים עצמאיים בנכס לאורך כל שנות הבעלות, תוך התרת ניכוי סכומי המס ששולמו במסגרת מס הכנסה על שכירות ממס המכירה.

יצוין, במאמר מוסגר, כי מבנה זה של המס יכול לסייע אף בצורה משמעותית ביותר להקטנת היקף ההון השחור בשוק השכירות. זאת שכן נישום שהעלים את הכנסותיו משכירות לאורך השנים, יחויב לשלם את אותו הסכום ממש בזמן מכירת הנכס, ולא יוכל לנכות ממס המכירה את מס ההכנסה על שכירות.

במילים אחרות, ככל שיש ברצונה של המדינה אכן למסות הכנסה זקופה משכירות, כל שעליה לעשות הוא במועד המכירה להוון למועד המכירה את המיסים שהיה על המוכר לשלם לאורך השנים לו הייתה הדירה מושכרת.

כאמור, מאחר שלגישתנו שאלת היקף התמריצים לבעלות על דירה בישראל אינה שאלה כלכלית או מיסויית טהורה, והיא עניין של מדיניות ציבורית, כמו גם תלויה במאפיינים הרגולטורים של שוק השכירות, איננו מביעים עמדה נחרצת באשר לשאלה האם יש מקום למסות הכנסה זקופה מבעלות על דירה, ובאיזה שיעור. עם זאת, מובהר כי ככל שמיסוי ההכנסה הזקופה האמורה יהיה משמעותי יותר, כך יפחת התמריץ לבעלות על דירות. במקום שבו המס יהיה שקול למיסוי המהוון של ההכנסה משכירות לאורך השנים, תהיה אדישות בין שני האפיקים, ואם יהיה המס במועד המכירה גבוה יותר מהיוון מס השכירות, יש להניח כי ייווצר תמריץ למגורים בשכירות על פני מגורים בבעלות.

ד. מס הכנסה על פעילות עסקית בנדל"ן למגורים

ההמלצה האחרונה שתובא בפרק זה עניינה בפעילות עסקית בנדל"ן למגורים. דיונו עד כה עסק בהסדרים החלים על צדדים לעסקאות מקרקעין שאינם גורמים מסחריים. עם זאת, יש לתת את הדעת גם לפעילותם של גופים מסחריים המנהלים פרויקטים של דיור.

לכאורה, הנחת המוצא למיסוי פעילות עסקית צריכה להיות שעל מערכת המס ליצור אדישות בין אפיקים של פעילות עסקית. עם זאת, כפי שנידון בהרחבה לעיל, במקום שבו הפעילות העסקית מבוססת על משאב שאינו נייד, ואשר ההיצע הוא קשיח או שווה לביקושים, לא צפויה השפעה שלילית על הענף מקביעת שיעורי מס העולים על שיעורי המס למסלולי השקעה אחרים.

לעמדתנו, מן הראוי לקבוע כי פעילות מסחרית בענף הנדל"ן תהיה כפופה לאותו המשטר המיסויי החל על מי שפעילותו בנדל"ן אינה מסחרית. אין כל הצדקה מהותית להבחין את שיעור המס על שותפות או חברת בית לבין שיעור המס על שבח של יחיד בתחום הנדל"ן. במסגרת זאת, משהמלצתנו היא להעלות את שיעורי המס על שבח ועל הכנסה משכירות לשיעור המס השולי של הנישום, ממילא אין הבדל מהותי בין שיעורי המס שיוטלו על נישום שאינו פועל בשוק הנדל"ן באופן עסקי לבין נישום הפועל בשוק הנדל"ן באופן עסקי (ויוזכר כי שותפות וחברת בית ממוסות כ-look through entity באופן של ייחוס ההכנסות לשותפים או לבעלי המניות והכפפתם לשיעור המס השולי של הפרט).

בתוך כך, אין ספק שנדרשות כמה התאמות נקודתיות בכל הנוגע למיסוי של שותפות נדל"ן או של חברת בית בכל הנוגע למס הרכישה והמכירה. זאת במצבים שבהם הבנייה היא מראש למטרת מכירה,

ולמעשה החברה משמשת בעיקר כקבלן הביצוע של הנכס. במצב דברים זה, יש לפטור את העסקה ממס רכישה (מס מכירה, ככל שיוטל, ממילא אינו רלוונטי לדיון הנוכחי, שכן בדירה שזה עתה נבנתה לא נוצרה כל הכנסה זקופה). הפטור ממס רכישה לדירת מגורים מקבלן יבטיח שקילות בין בנייה עצמית לבין רכישה מיד לאחר סיום הבנייה (או אף לפני סיום הבנייה).

קושי נוסף שיש לתת עליו את הדעת בהקשר זה הוא מצב שבו מוקמת חברה המשקיעה בנדל"ן. במצב זה, החלת שיעורי מס על מקרקעין נוסף על מס החברות על החברה, יצור עיוות משמעותי ומיסוי עודף. עם זאת, ככל ששיעורי המס המצטברים על פעילות של חברה נמוכים יותר משיעורי המס המצטברים על פעילות במקרקעין שלא באמצעות חברה, יהיה בכך כדי להביא לתכנוני מס פוריים על-ידי התאגדות כחברה בע"מ (בדומה לשימוש ב"חברות ארנק" על מנת להפחית את נטל המיסים על הכנסה ממלח יד).

ברי כי לקושי זה אין נגיעה למס הרכישה ולמס המכירה (התלויים בשווי הנכס בלבד), אולם יש לו נגיעה משמעותית לשיעור מס השבח ומס ההכנסה על הכנסה משכירות.

בהקשר זה, לגישתנו, יש לקבוע כי הכנסה של תאגיד מנדל"ן תמוסה בשיעור מס קבוע העומד על המס השולי המקסימלי של הפרט, וכי ניתן יהיה לנכות מההכנסה ממקרקעין רק הוצאות שנבעו מהפעילות במקרקעין. באופן זה, התמריץ להקים חברות ארנק למקרקעין לא יהיה קיים. במסגרת זאת, ברי כי ככל שיווצר צורך בהזרמת הון בהיקפים גדולים, אשר יכולה להיעשות רק באמצעות תאגידים וגופים פיננסיים לשוק הנדל"ן, אפשר שיהיה מקום לשקול הטבות מס מסוימות לעידוד השקעות ההון האמורות. דא עקא, במצב הדברים כיום, שבו אין מחסור בהון המופנה לשוק הנדל"ן, אין כל סיבה לעודד פעילות של תאגידים בשוק זה חלף פעילות שותפויות, חברות בית ומשקיעים פרטיים.

ככל שלא יתקבלו במלואן המלצותינו לעניין שיעור מס השבח ומס ההכנסה על שכירות, ברי כי יוותר על כנו העיוות שבין נטל המס המוטל על הכנסה פסיבית מהשקעה בדיור לנטל המס המוטל על הכנסה אקטיבית מהשקעה בדיור (משמע, הכנסה מפעילות מסחרית בתחום הנדל"ן).

במצב דברים זה, המלצתנו היא לכל הפחות לקבוע באופן ברור וחד-משמעי מהו היקף הפעילות המקימה חזקה לפעילות מסחרית. המצב הנוכחי שבו אין כל הגדרה להיקף פעילות המקימה חזקה כאמור, ואשר במסגרתו גם אדם שהוא הבעלים של 20 דירות יכול להיות מסווג בידי רשויות המס כמי שאינו עוסק במסחר בדירות, הוא מצב אבסורדי. במצב זה, אין כל ודאות בתחום ההשקעות במס, ונישומים במצבים דומים ממוסים באופן שונה.

משכך, עמדתנו היא שיש לקבוע כי בעלות על יותר ממספר דירות מסוים מקימה חזקה של פעילות עסקית (קרי, הכנסה אקטיבית ולא הכנסה פסיבית). הגם שמטבע הדברים כל מספר שייבחר יהיה שרירותי במידת מה, לגישתנו יש לקבוע כי אחזקה של ארבע דירות או יותר בידי אדם אחד או יחד עם בני משפחתו הסמוכים לשולחנו, מקימה חזקה של פעילות עסקית. זאת נוכח ההנחה כי מרבית משקי הבית שלהם יותר מדירה אחת מחזיקים בדירה הנוספת מכוח ירושה וכדומה, ואינם מגיעים לרף 4 הדירות. בהמשך לכך, אף אם ישנם משקי בית המחזיקים ביותר מ-4 דירות מכוח ירושה או מתנה, אין כל הצדקה שלא להחיל עליהם את הנורמות המיסוייות החלות על מי שפועלים בענף באופן עסקי.

בהמשך לכך, לגישתנו, בכל הנוגע לפעילות מסחרית בנדל"ן, מן הראוי לבטל את דרישת המימוש. כאמור, ההצדקה המרכזית כיום לדרישת המימוש היא בחשש כי קשיי הנזילות יביאו לפגיעה בקורת הגג של בעלי דירות המתגוררים בנכסיהם. חשש זה אינו רלוונטי כלל ועיקר עבור מי שפועל בתחום המקרקעין באופן מסחרי. כמו כן, כללי החשבונאות המקובלים ממילא מעריכים נכסים על בסיס השווי ההוגן שלהם (וברי כי ככל שהתברר בדיעבד כי הערכות השווי היו שגויות, ניתן יהיה להתאים את שיעור המס בהתאמה), ומס החברות מוטל על בסיס שיטה חשבונאית זו. לגישתנו, יש להחיל דין שווה גם למי שפועל בצורה מסחרית בתחום המקרקעין שלא באמצעות תאגיד. באופן זה, יצומצם עיוות המס הנגרם בשל דרישת המימוש במקרקעין.

ה. החלה הדרגתית

טרם סיום פרק זה, ברצוננו להדגיש כי ידוע לנו שכל אחת מהרפורמות המוצעות בו, בפני עצמה, היא בבחינת רעידת אדמה משמעותית בשוק המקרקעין, וצירופן של כולן יחד עלול לגרום לשלל תוצאות בלתי צפויות ובלתי רצויות.

ההמלצות שהוצגו לעיל הן לגישתנו בבחינת מראה כיוון. הן מציבות בפני מערכת המיסוי הקיימת חלופה אידיאלית טובה יותר אשר מאופיינת בפרוגרסיביות רבה מזו של המערכת הקיימת, ושאינה מקטינה את יעילותו של ענף הדיור.

השימוש בניתוח שהוצע ובהמלצות שהוצעו על בסיסו, יכול להיעשות בשני אופנים – שלילי וחיוני. ראשית, ניתוח זה מאפשר לבחון רפורמות המוצעות חדשות לבקרים ואת מידת רציונותן. השימוש בכלים המוצעים בניתוח לעיל יכול ללמד על כישלון הצפוי של רפורמות מסוימות (דוגמת הפחתת מס שבח או מס רכישה על מנת לתמרץ את שוק הדיור). מנגד, הניתוח המוצע במחקר זה אף יכול להוות בסיס להתוויית מדיניות חיונית אשר תגביר את הפרוגרסיביות במערכת המס. עם זאת, ודאי שכל יישום של ההמלצות האמורות צריך להיות הדרגתי וזהיר. כך לדוגמה, אם לאחר העלאה מסוימת של שיעורי מס השבח ומס ההכנסה על שכירות יתברר כי אין די הון המופנה לענף המקרקעין על מנת לממש את פוטנציאל הבנייה הקיים, יהיה מוצדק לעצור את העלאת המיסים (ויוזכר כי ההמלצה על שיעורי המס, מלכתחילה, התבססה על מצב השוק כיום). בהמשך לכך, ודאי שמבחינה פוליטית וציבורית, קל יותר יהיה לקדם את ההמלצות המוצעות במחקר זה באופן הדרגתי ולא באמצעות רפורמה מידית.

במחקר הנוכחי, הצענו ניתוח של הזיקות שבין מיסוי מקרקעין, אי-שוויון ומחירי הדיור בישראל.

בפתחו, עמדנו על מאפייני אי-השוויון במדינת ישראל ועל מאפייני שוק הדיור. הראינו כי ישנם טעמים מיוחדים המצדיקים בחינה ייעודית של הזיקה בין מיסוי מקרקעין ושוק הדיור, לצד בחינה רחבה יותר של השפעת מיסוי המקרקעין על אי-השוויון הכללי במדינת ישראל (לרבות השפעת מיסוי המקרקעין על התמריצים לגרסיביות או לפרוגרסיביות בהוצאה הציבורית). זאת נוכח כמה מאפיינים ייחודיים של שוק זה. ראשית, עמדנו על היות ענף המקרקעין ענף שרמת ההסדרה המרכזית שלו, מעצם טבעו, היא גבוהה ביותר. זאת, נוכח השליטה המוחלטת של המדינה בהקצאת הקרקעות לבנייה ובהליכי התכנון. שנית, עמדנו על החשיבות הייחודית של ענף הדיור נוכח ההחצנות השליליות של הסדרה לא יעילה של ענף זה על ענפים אחרים (דוגמת שוק העבודה) ונוכח היותו של דיור מוצר בסיסי המהווה תנאי יסודי ליכולתו של הפרט לקחת חלק בחברה ולחיות בתנאים מכבדים מינימליים. בהתאמה, מצאנו כי הסדרה ראויה של שוק הדיור יכולה לייצר החצנות חיוביות בדמות יצירת קהילות חברתיות, תמיכה הדדית, סולידאריות חברתיות וכיו"ב. לבסוף, עמדנו על התפיסה הציבורית, המוצאת ביטוי בשיח הפוליטי והציבורי, הרואה ערך חברתי מיוחד בהבטחת ביטחון בקורת גג.

נוסף על כך, סקרנו את המאפיינים של שוק הדיור בישראל. מצאנו כי ארבעה גורמים רגולטוריים מרכזיים משפיעים על ענף זה – מדיניות הקצאת הקרקעות, מדיניות התכנון, מדיניות ההוצאה הציבורית על דיור (לרבות דיור ציבורי ודיור בר-השגה) ומדיניות מיסוי המקרקעין. כמו כן, מצאנו כי בכל הנוגע למאפייני ההיצע והביקוש, ישנה הסכמה רחבה כי ההיצע הוא קשיח יחסית, כתלות במדיניות הבינוי הרגולטורית. בצד הביקוש, מצאנו כי המחקר האמפירי נחלק לעמדות שונות, אולם אין מחלוקת כי לפחות חלק מהביקושים הם גמישים ביותר – הביקושים לרכוש דירות הנובעים מהאטרקטיביות של ההשקעה באפיק זה לעומת אפיקי השקעה חלופיים. לעומת זאת, בכל הנוגע לביקושים לקורת גג מינימלית, מצאנו כי ישנם נתונים סותרים, אך הנחנו, בהתאם לתוצאות חלק מהמחקרים האמפיריים, כי ככל שמדובר באוכלוסייה חלשה יותר המבקשת קורת גג בסיסית, כך תהיה הקשיחות בביקושים גדולה יותר. אנו מקווים כי בשנים הקרובות יהיו בנמצא נתונים רבים יותר על התפלגות הביקושים לפי עשירוני הכנסה, באופן שיאפשר לבחון בצורה טובה יותר את מידת הקשיחות של הביקושים בקרב אוכלוסיות עניות.

הפרקים העוקבים, שהם ליבתו של המחקר, התבוננו בהסדרי מיסוי המקרקעין עצמם. במסגרת זאת, בחנו כל אחד מההסדרים בכמה רבדים. ראשית, בחנו אם ההסדר המיסויי כשלעצמו הוא פרוגרסיבי או רגרסיבי. שנית, בחנו אם ההסדר המיסויי מאופיין ברגרסיביות חיצונית או בפרוגרסיביות חיצונית. משמע, בחנו אם ההשלכות החלוקתיות של ההסדר רגרסיביות או פרוגרסיביות, בהתחשב באופן שבו ההסדר חל על נישומים משכבות סוציו-אקונומיות שונות. לבסוף, בחנו את התמריצים הנוצרים לרשויות בשל מבנה ההסדר המיסויי.

ראינו כי המיסוי המוניציפאלי מאופיין בפרוגרסיביות פנימית, שכן נטל המס עולה ככל שהנישום עשיר יותר. עם זאת, ראינו כי המיסוי המוניציפאלי סובל מרגרסיביות חיצונית, והנטל שהוא מטיל על מכלול ההכנסה הפנויה של הנישום משמעותי יותר ככל שהנישום עני יותר. בהמשך לכך, הראינו כי המיסוי המוניציפאלי גורם בהכרח להוצאה ציבורית רגרסיבית, ומקצה משאבים רבים יותר דווקא לאוכלוסיות

עשירות יותר. כמו כן, הראינו כי המיסוי המוניציפאלי יוצר תמריץ לרשויות מקומיות לעודד אוכלוסיות חזקות ולדחוק אוכלוסיות מוחלשות משטחן, תמריץ המנציח ומעמיק את אי-השוויון.

בהקשרו של מס השבח, הראינו כי מס זה מאופיין בגרסיביות פנימית. שכן מערך הפטורים ממס השבח נותנים הטבת מס משמעותית ביותר העולה כדי מיליארדי שקלים, רק למי שבבעלותו דירה, ואשר לרוב יהיה בעשירונים העליונים. הראינו עוד כי גם מערך דחיות המס במסגרת מס השבח מביא לתוצאה גרסיבית.

בהמשך לכך, פנינו לבחינת מס הרכישה (ומס המכירה). עמדנו על התמריץ שיוצר מס זה להימנע מעסקאות בדומה לכל מס מחזור. במסגרת זאת, הצגנו הבנה חלופית אפשרית של מס הרכישה כמס מהוון על הכנסה זקופה משכירות. טענו כי הגם שהבנה זו של המס מושכת, אין היא יכולה להסביר את מבנה מס הרכישה הנוכחי. זאת, בין היתר, מאחר שמס הרכישה מוטל באותו האופן ממש על דירות אשר הושכרו לאחרים, ואשר שולם בגין מס הכנסה.

עוד בחנו את מס ההכנסה על הכנסה משכירות למגורים. ראינו כי מבחינה פנימית, מדובר במס פרוגרסיבי שכן הטבות המס במסגרתו פוחתות ככל שהכנסה גדלה, בייחוד נוכח הפטור ממס הכנסה על שכירות עד להכנסה של 5,070 ₪. עם זאת, עמדנו על היות המס מאופיין בגרסיביות חיצונית, שכן שיעורי המס הנמוכים, ובייחוד הפטור מתשלום מס כלל ועיקר עד להכנסה מסוימת, נותנים הטבה משמעותית לבעלי דירות המשכירים אותן, אשר רובם בעשירונים העליונים.

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

באשר למיסוי המוניציפאלי, המלצנו על ביטול שיטת חישוב המס הנוכחית התוחמת את שיעורי המקסימום והמינימום של המס. כחלופה, המלצנו על חישוב המס כאחוז מסוים משווי הנכס, בין אם במדויק ובין אם על דרך האמדן, בהתחשב בשווי של מ"ר למגורים באזור שבו נמצא הנכס. טענו בהקשר זה כי ניתן לקדם את הפרוגרסיביות במערכת המיסוי המוניציפאלי על-ידי קביעת מדרגות מס שבמסגרתן שיעור המס יעלה ככל ששטח הדירה גדול יותר, ולחלופין, שיעור המס יעלה ביחס למ"ר מעבר לכמות מסוימת.

משזיהינו כי עיקר הקושי במערכת המיסוי המוניציפאלית נובע מהזיקה הנוצרת בין הכנסת הרשות לבין ההוצאה של הרשות, זיקה המעודדת רשויות שלא לקדם בנייה למגורים, ובפרט לא מגורים לאוכלוסיות מוחלשות, עמדנו על הכלים להתמודד עם קושי זה. במסגרת זאת, הצענו כי חלוקת הארנונה למגורים תיעשה בין הרשויות על-פי נפש. זאת, בין אם בדרך של תשלומי העברה מהשלטון המרכזי, ובין אם בדרך של תשלומי איזון בין הרשויות. מצאנו כי בדרך זו יצומצם באופן ממשי התמריץ להעדיף אוכלוסיות עשירות והתמריץ לקדם בניית דירות גדולות המשמשות אוכלוסייה קטנה יותר.

בהמשך לכך, טענו כי מיסוי מוניציפאלי על עסקים ועל מתקנים ציבוריים צריך להיות מחולק בצורה שווה, פר נפש, בין הרשויות, וזאת בניכוי עלויות התשתיות לעסקים שאותן הוציאה הרשות המקומית. הסברנו זאת בכך שחלוקת מרכזי העסקים והמתקנים הציבוריים בין הרשויות, לא בלבד שאינה שוויונית מלכתחילה ואינה תלויה, לפחות ברובה, בהתנהלות הרשות המקומית – היא אף מחריפה את אי-השוויון בין הרשויות ובין תושביהן, ודוחקת אוכלוסיות עניות לפריפריה, מקום שבו ההוצאה

הציבורית של הרשות על הפרט בהכרח תהיה נמוכה יותר, בהעדר מקורות הכנסה בדמות ארנונה מעסקים וממתקנים ציבוריים.

מכאן פנינו לבחינת שיעורי המס הרצויים על הכנסה הונית ופירותית ממקרקעין. הראינו כי אין כל הצדקה לשיעורי המס הנמוכים הקיימים כיום וכי אין כל הצדקה להשוואת שיעורי המס על מקרקעין לשיעורי המס על השקעה בהון. טענו כי נקודת המוצא לקביעת שיעורי המס על מקרקעין המשמש לדיוור צריכה להיות השוואתם לשיעורי המס השולי של הנישום. בהמשך לכך, טענו כי השאלה האם יש להפחית את שיעורי המס על מנת למשוך השקעות לענף תלויה בשאלה המקדמית האם ישנו מחסור בהון בענף. הראינו כי כיום, על בסיס כל המחקרים האמפיריים, אין כלל מחסור בהון בענף הדיוור ומרבית פוטנציאל הבנייה ממומש. משכך, טענו כי אין מקום להפחתת שיעורי המס ההוני והפירותי על מקרקעין מעבר למס השולי של הנישום, ואפשר שיש במצב דברים זה כדי להצדיק את העלאת שיעורי המס על מקרקעין. עוד טענו כי אם ישנם תתי-ענפים ספציפיים בתחום הדיוור הסובלים ממחסור בהשקעות, דוגמת בנייה בפריפריה או בניית דיוור בר-השגה, ניתן לעשות שימוש בתמריצי מס כדי למשוך הון לתחומים אלו.

בהמשך לכך, טענו כי מערך הפטורים, הן במס שבח והן במס הכנסה על שכירות, אינו ראוי. מדובר בפטורים גרסיביים במובהק, המקצים מיליארדי שקלים דווקא לאוכלוסיות החזקות ביותר. במסגרת זאת, טענו כי ככל שהמדינה מעוניינת לעודד דיוור, מן הראוי שתמריצי המס יחולקו בצורה שווה או פרוגרסיבית, וודאי שאין הצדקה לחלוקה גרסיביות של התמריצים באופן שדווקא האוכלוסיות העשירות ממילא ייהנו מהם. כמו כן, טענו כי הסדרי דחיית המס, בעיקר בהקשר של ירושה, מחריפים את הרגרסיביות של מערכת המס, והם נעדרים כל הצדקה עיונית או מעשית.

באשר למס רכישה ומס מכירה, טענו כי מבנה המס כיום הוא כמס מחזור. בתוך כך, טענו כי לפחות כיום, במצב שבו אין מחסור בהון בשוק המקרקעין, יש טעם לקיומו של המס. זאת מכיוון שמדובר במס בעל פרוגרסיביות חיצונית מובהקת (מאחר שלרוב, ריבוי עסקאות במקרקעין ייעשה רק בידי משקיעים משמעותיים, וממילא עסקות קטנות פטורות מהמס) וכן מדובר במס המסוגל להקטין את הסחר הספקולטיבי בתחום הדיוור. משאין כיום מחסור בהון בענף זה, מצאנו כי אין הצדקה לביטול של מס הרכישה או להנמכת שיעורי המס.

עמדנו על הצורך להסדיר בצורה ברורה את האבחנה בין הכנסה פסיבית מבעלות על נכס לבין פעילות עסקית במקרקעין. טענו כי משלגישתנו ממילא צריכים שיעורי המס על מקרקעין לעמוד על המס השולי של הנישום, משקלה של אבחנה זו פחות מאשר במצב הדברים הנוכחי (שבו לסיווג ההכנסה השפעה משמעותית ביותר על שיעור המס שישולם). עם זאת, הראינו כי שורה ארוכה של מאפיינים של פעילות עסקית במקרקעין מחייבים הגדרה ברורה של פעילות זו.

לבסוף, הדגשנו מושכלות ראשוניות בתחום המיסוי, ועמדנו על הצורך לקדם כל רפורמה באופן הדרגתי. ברי כי אימוץ מידי וגורף של כל אחת ואחת מהרפורמות המוצעות יביא לטלטלה במשק, ויכול להוביל לתוצאות שאינן רצויות. זאת ועוד, חלק מההמלצות מבוססות על הנתונים האמפיריים הקיימים כיום בכל הנוגע לענף הדיוור, ובפרט היקף הביקושים לעומת היצע הדירות. ברי כי אם לאחר העלאה הדרגתית של שיעורי מס השבח ומס הכנסה על שכירות ימצא כי הביקושים בענף הדיוור יורדים מפוטנציאל הבנייה, אפשר שיהיה טעם להפסיק את העלאת שיעורי המס.

במובן זה, המחקר הנוכחי מצביע על הכיוון שאליו, לגישתנו, על מערכת מיסוי המקרקעין לפנות. ודאי כי ככל שיקודמו המלצותינו, יהיה צורך בהרחבת התשתית האמפירית, בבחינה מחודשת של השלכות כל רפורמה ורפורמה לאחר תחילת ביצועה ובהתמודדות עם בעיות וקשיים אשר יתעוררו במהלך הדרך ואשר יש קושי לצפותם בשלב הנוכחי. אנו מקווים כי המחקר הנוכחי יסייע לקובעי ולקובעות המדיניות וכן לשיח המחקרי בתחום לפתח מדיניות מיסוי מקרקעין המקדמת שוויון ומממשת בצורה אפקטיבית את הזכות הבסיסית לקורת גג.

© כל הזכויות שמורות ל- Tax Justice Network Israel במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ולקרן פרידריך אברט.

© All Copyrights belong to the Tax Justice Network Israel at the College of Law and Business and to the Friedrich-Ebert-Stiftung. The views expressed in this publication are not necessarily those of the Friedrich-Ebert-Stiftung. The commercial use of media published by FES without written permission by FES is strictly forbidden.

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