

מס רכוש וקרן פיצויים בישראל – מס מפלה הפוגע בעקרון השוויון

אהוד מנירב*

מאמר זה בוחן באופן ביקורתי את מס הרכוש וקרן הפיצויים בישראל. המאמר סוקר את ההתפתחות ההיסטורית של המס וקרן הפיצויים ומנתח את הנזקים שהם גורמים. במאמר מופרכות טענות מקובלות בעד המשך הטלת המס כמו: עידוד הבנייה, עידוד הצדק החברתי או התרומה המשמעותית שיש בו להכנסות המדינה. המסקנה הנגזרת מהמאמר היא שיש לבטל את המס.

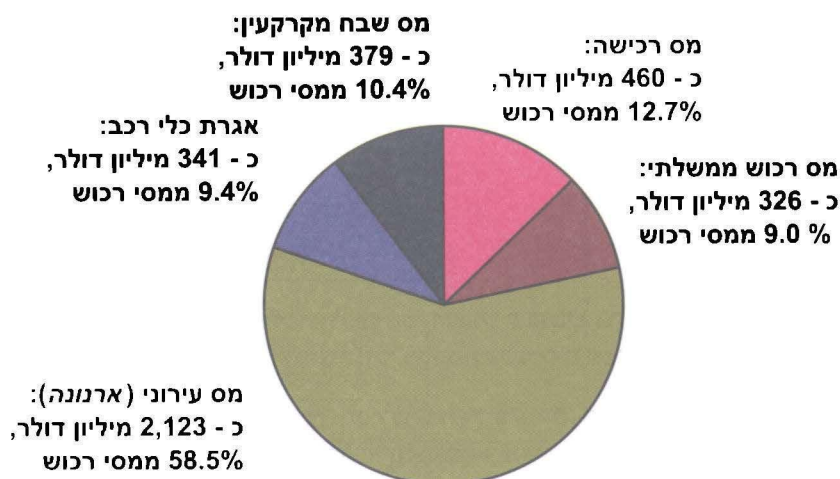
מסי רכוש הם מסים המוטלים על אחזקה, שימוש והעברה של רכוש. מס הרכוש בישראל הוא אחד משלושה מסים ממשלתיים המוטלים על נדל"ן. שני המסים האחרים הם, מס רכישה המוטל בעת קניית נדל"ן על שווי העסקה, ומס שבח המוטל על הרווח הריאלי שנוצר מאז הנכס נרכש ועד למכירתו.

מס רכוש מוטל כיום רק על בעל קרקע פנויה (כלומר, לא בנויה), שאינה קרקע חקלאית. מס הרכוש, בניגוד למס הרכישה ומס השבח, אינו מוטל בעת ביצוע עסקה, אלא מדי שנה. רשמית, המס מחושב לפי שווי הקרקע, אך למעשה, לפי שומה שקובעים גובי המס. שיעור מס הרכוש כיום הוא 2.5 אחוזים לשנה, אך קבלנים וסוחרים, שקרקעותיהם מוגדרות "כמלאי עסקי", משלמים 1.2 אחוזים לשנה. מס רכוש הוא מס ייחודי, שכן חלק מכספי המס מיועדים לקרן ממשלתית לפיצוי נזקי מלחמה או פגעי בצורת לחקלאים.

* אהוד מנירב הוא עמית קרן "קורת" במכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים בירושלים וכוושינגטון.

בנוסף למסי הרכוש הממשלתיים מטילות גם הרשויות המקומיות מסי רכוש על נדל"ן. בכלל זה, מס עירוני (ארנונה), המוטל על דירות ונכסים עסקיים באופן יחסי לגודל ולאזור, והיטל השבחה על קרקעות. כמו כן, בישראל מוטל גם מס רכוש על מכוניות, הנגבה בצורה של אגרת רישוי שנתית לרכב. הגרף הבא מציג את מסי הרכוש העיקריים המוטלים כיום בישראל. בשנת 1996 גבה השלטון בישראל כ-3.6 מיליארד דולר במסי רכוש, שהיוו כ-3.8 אחוזים מהתמ"ג וכ-9.6 אחוזים מכלל המסים שנגבו:

התפלגות מסי הרכוש בישראל, 1996



מקור: ריכוז נתונים מהחשב הכללי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ראשיתו של מס הרכוש במאה השביעית לספירה. המס הוטל אז על בעלי קרקע, משום שזו הייתה הצורה העיקרית של החזקת רכוש. בשנת 1839 הוטל מס רכוש גם על בניינים. בשנת 1886 נקבע שיש להעריך את שווי הנדל"ן אחת לחמש שנים. אולם כפועל, הערכה חדשה נעשתה בעיקר עם השינוי בבעלות. וכך, נטל המס נפל ברובו על היהודים שהגיעו לארץ בעלייה הראשונה והשנייה (1882-1914), כיוון שהם רכשו את הקרקעות במחירים גבוהים, ועל-פיהם חושב המס. לעומת זאת, המס ששילמו האחרים, חושב לפי ערך הקרקע ההיסטורית.

בשנת 1928, הטילה ממשלת המנדט מס רכוש עירוני, שהחליף את מס הרכוש העותמני. לפי החוק החדש, שווי הנכס נקבע לפי ההכנסה השנתית הצפויה מהשכרת הנכס. באותן שנים בעל הקרקע שילם למס רכוש כ-0.6 אחוזים משווי הקרקע מדי שנה. בשנת 1935 הוטל גם מס רכוש חקלאי על נדל"ן באזורים שהוגדרו כ"אזורים חקלאיים". המס שהוטל על הקרקע היה בסכום קבוע, בהתאם לסוג הקרקע החקלאית וסוג הגידולים, ואילו המס שהוטל על הבניינים היה כאחוז מההכנסה השנתית הצפויה מהשכרת הנכס.

בתקופת המנדט פותחה שיטה חדשה שהוליקה בסופו של דבר, לקרן הפיצויים הקיימת כיום בישראל ומהווה חלק ממס הרכוש. בנובמבר 1941, כאשר התקרבו קרבות מלחמת העולם השנייה לאזור, הטיל השלטון הבריטי בארץ ביטוח חובה על עסקים בשל סיכוני מלחמה. הצורך בביטוח ממשלתי התעורר משום שחברות הביטוח בעולם הפסיקו לבטח נכסים נגד נזקי מלחמה עם פרוץ מלחמת העולם השנייה. החוק חייב כל עסק לבטח את סחורתו, אם שוויים עלה על סכום מסוים. הביטוח בוטל בסוף 1944. אך בשנת 1948, חודש ביטוח החובה נגד נזקי שעת חירום. הממשלה הזמנית בראשות דוד בן-גוריון החליטה לחדשו עקב פלישת צבאות ערב הצפויה.

התקופה מאז קום מדינת ישראל

עם קום המדינה, אימצה ממשלת ישראל את מסי הרכוש שהוטלו בתקופת המנדט. בפברואר 1951 הטילה הממשלה גם ארנונה לפיצוי נזקי מלחמה על נכסים עסקיים ובניינים.¹

באפריל 1961 פורסם החוק הנוכחי של מס רכוש וקרן פיצויים, שאיחד את המסים שהוטלו על רכוש: מס רכוש עירוני, מס רכוש חקלאי וארנונה לפיצוי נזקי מלחמה. עם האיחוד, מס הרכוש הוחל על מגוון רחב של נכסים כגון: דירות מגורים, מבנים עסקיים, קרקע עירונית וחקלאית, ציוד, מלאי עסקי וכלי רכב.

בשנת 1964 קבעה הממשלה כי בנוסף למתן פיצויים בגין נזקי מלחמה, תעניק קרן הפיצויים גם פיצויים לחקלאים בגין נזקי בצורת.² החוק קבע כי עשרים אחוז ממס הרכוש על המקרקעין וארבעים אחוז מהמס על ציוד ומלאי יוקצו לקרן לצורך תשלום הפיצויים. הזכויות לפיצויים הותנתה בתשלום מס רכוש בעד הנכס שניזוק, כפי שנהוג בחברות ביטוח. בעל נכס הזכאי לפטור ממס רכוש היה רשאי לשלם רק שליש מהמס שהיה מוטל עליו אלמלא הפטור, ולהבטיח בכך את זכאותו לפיצויים. בצורה זו, שימשה הקרן כמנגנון ביטוח ממשלתי, אך הביטוח בה היה כפוי, ושיעורי הפרמיה נקבעו ללא התייחסות לסיכון המבוטח.

1 חוק הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה, תשי"א-1951.

2 תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק בצורת), תשכ"ה-1964.

באפריל 1981, בגלל קשיים מינהליים בגביית המס והסבל הרב שנגרם לאזרחים בשל, בוטל מס רכוש על רוב הנכסים, והוחל רק על קרקע פנויה שאינה חקלאית.⁵ הפרשת הכספים לקרן הפיצויים הופסקה גם היא, והזכאות לפיצוי חדלה להיות מותנית בתשלום המס והפכה אוטומטית. הכוונה הייתה שלאחר שיאזלו כספי הקרן, ייקבע תקציב מסוים מתקציב המדינה לפיצויים עבור נזקי מלחמה ונזקי בצורת.⁶

בפברואר 1985 נקבע כי המס ישולם בערכים צמודים למדד המחירים לצרכן.⁷ עד שתוקן המס, התשלומים והחובות למס רכוש נשחקו על-ידי האינפלציה.⁸ במחקר, שפורסם כרבעון לכלכלה בשנת 1987, כתבה יפה מכנס, על תוצאותיה האבסורדיות של השיטה:

בעל קרקע אשר לא שילם פרוטה כמשך חצי יובל שנים וכא באפריל 1985 לפרוע את חובו, שילם עבור חובו לכל התקופה, סכום השווה ל-1.92 אחוזים משווי הקרקע וזה כאשר שילם את כל הקנסות המפורטים בחוק. עבור 24 שנים שילם פחות מהשיעור השנתי הנומינלי של 2.5 אחוזים הקבוע בחוק.

בשנת 1989, בגלל הידלדלות הכספים בקרן הפיצויים, חודשה הפרשת הכספים, בשיעור 10 אחוזים מגביית מס רכוש, לקרן הפיצויים.⁹ חידוש ההפרשות שינה את מהות קרן הפיצויים: משנת 1989, באים כספי הקרן ממס רכוש על קרקע פנויה שאינה קרקע חקלאית, ומטבע הדברים גם אינה צפויה לנזקי מלחמה או לנזקי בצורת. לכן אין במנגנון הפיצוי אלמנט ביטוחי, כפי שהיה אמור להיות לו לפי כוונתו המקורית של המחוקק. למעשה הביא השינוי לכך שאוכלוסיית בעלי הקרקעות המשלמים מס רכוש תומכת כספית, באוכלוסיית החקלאים, וזאת למרות שאין כל קשר בין שתי הקבוצות. זהו מקרה קלסי של "מס ללא ייצוג".

בשנת 1991, בעקבות נזקי "מלחמת המפרץ", הוגדלה ההפרשה לקרן הפיצויים ל-25 אחוז מגביית מס רכוש, וזהו השיעור התקף גם כיום. בשנה זו, נוצר גירעון בקרן הפיצויים, שמומן על-ידי סיוע של כתשעה מיליון דולר מתקציב המדינה.¹⁰

5 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 16), התשמ"א-1981.

6 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 46 (ירושלים: מבקר המדינה, 1996), עמ' 29.

7 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 18), התשמ"ה-1985.

8 יפה מכנס, "חצי יובל לחוק מס רכוש בישראל", רבעון לכלכלה, מס' 132 (תל אביב: עם עובד, יולי 1987), עמ' 67.

9 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 20), התשמ"ט-1989.

10 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 46, עמ' 30.

התפתחות הפטורים

עד לשנת 1995, קרקע לא בנויה הייתה פטורה ממס רכוש אם נתמלאו שני תנאים: האחד, אם הוגדרה כקרקע חקלאית, והאחר, אם שימשה בפועל לגידול חקלאי. בשנת 1995 הרחיבה הממשלה את הפטור. כיום פטורה ממס קרקע חקלאית אף אם אינה משמשת בפועל לחקלאות, וכן קרקע שאינה מיועדת לחקלאות אולם משמשת בעסקו של חקלאי. כמו כן, הקלה הממשלה את תשלום המס עבור קרקע שהיו עליה מטעים בתאריך 1 בינואר 1990, והקרקע הייתה בידי בעליה כבר בתאריך 1 בינואר 1995. שווי הקרקע לצורך מס רכוש הוקטן בסכום שעמד בשנת 1997 על 60,200 ש"ח לדונם.

ביולי 1995, קבעה הממשלה פטור ממס על קרקע שהתחילו לבנות עליה דירות מגורים, זאת בתנאי שמשך הבנייה לא יעלה על שלושים חודש.¹¹ הפטור לא חל על קרקעות הקבלנים שהוגדרו כ"מלאי עסקי". יתר על כן, הפטור לא חל על כל שטח הקרקע, אלא רק על החלק הדרוש לבניית דירת מגורים אחת. פטור זה תקף רק לגבי קרקעות שהבנייה עליהן תסתיים עד שנת 2000.

במאי 1996 קבעה הממשלה הקלה נוספת כמס: בעליהן של קרקעות, שנרכשו לפני קום המדינה (ויורשיהם), זכאים לתבוע הקטנת שווי הקרקע לצורך מס רכוש, בסכום שעמד בשנת 1997 על 72,200 ש"ח לדונם.¹² הטבה זו ניתנת עד לתקרה של עשרה דונמים. היא הקלה בעיקר על אוכלוסיית המיעוטים בארץ, הנוהגת לשמור קרקעות סמוכות למבנה הקיים בעבור בני משפחה לצורך בנייה בעתיד. קרקעות אלו מועברות ברובן מדור לדור ולא משמשות למסחר.

בדצמבר 1996 מינה סגן שר האוצר, דוד מגן, ועדה ציבורית לבדיקת חוק מס רכוש, בראשות הממונה לשעבר על הכנסות המדינה, ד"ר יורם גבאי (ועדת גבאי). הוועדה הוקמה בעקבות הליקויים הרבים שעליהם הצביעו דו"חות מבקר המדינה, ובשל השינויים הרבים שהוכנסו בחוק כמהלך השנים. באפריל 1997, המליצה הוועדה על ביטול מס רכוש. לצורך איוון תקציבי, המליצה הוועדה על הטלת מס מכירה על כלל הציבור, כשיעור של 2.5 אחוזים ממחיר מכירת הנדל"ן.¹³ בדו"ח הוועדה נכתב:

בחוק מס רכוש הקיים כיום בישראל, יש ליקויים חמורים בכסיס המס, שיעוריו, דרך ביצועו ויישומו. היקף הליקויים הוא כזה שהוועדה ממליצה שלא להסתפק בתיקונים

11 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תמריץ לבניית דירות מגורים) (הוראת שעה), התשנ"ה-1995.

12 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 26), התשנ"ו-1996.

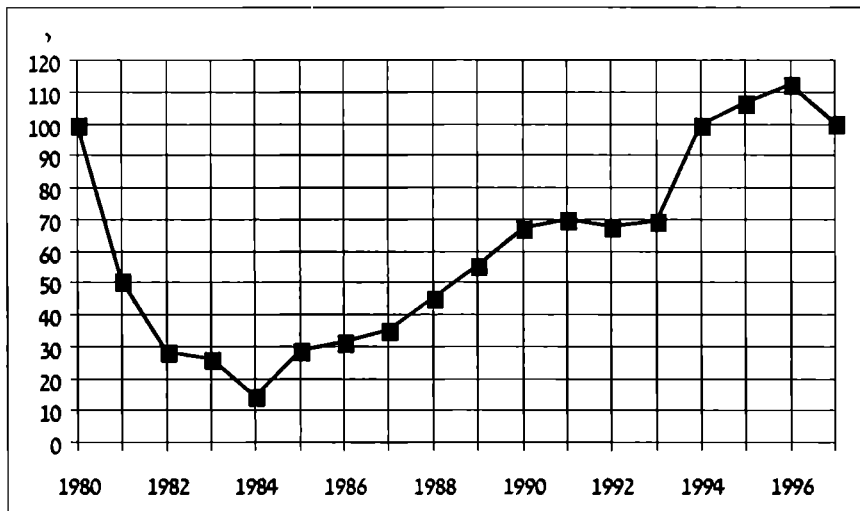
13 דו"ח הוועדה התפרסם בדבעון הישראלי למסים, כרך כ"ה, גיליון 99 (ירושלים: הרצאת המוויאון הישראלי למסים, מאי 1998).

כשולי החוק, אלא לבצע רפורמה מקיפה שבמסגרתה יוחלף מס הרכוש במתכונתו הקיימת במס רכוש חד פעמי שיוטל בשלב המכירה של המקרקעין.¹⁴

גביית מס רכוש

שינויי החקיקה לאורך השנים באו לידי ביטוי גם כתחום הגבייה. כגרף הבא ניתן לראות את הירידה התלולה בהכנסות מהמס, בשל הרפורמה משנת 1981, שביטלה את מס רכוש על מרבית הנכסים. בשנת 1985 השתנתה המגמה, והחלה עלייה בשל הצמדת התשלומים והחובות למדד. בשנים 1986-1996 חל גידול מתמשך בגביית מס רכוש. בשנת 1997 השתנתה המגמה שוב, בשל המיתון המתמשך בענף הנדל"ן. יחד עם זאת, מאז שנת 1994 גובה הממשלה יותר מס ממה שגבתה בשנת 1980, וזאת למרות שבשנת 1980 המס הוטל על מגוון נכסים, ואילו כיום הוא מוטל רק על קרקעות פנויות שאינן חקלאיות:

התפתחות ההכנסות הריאליות ממס רכוש (1980 = 100)



מקור:

עיבוד המחבר מתוך בנק ישראל, *דין וחשבון 1997* (ירושלים: בנק ישראל, מרס 1998), עמ' 322

סכומי הפיצויים ששולמו מקרן הפיצויים השתנו גם הם לאורך השנים והושפעו במידה רבה ממצב הכיסוחן. בטבלה הבאה מוצגים הסכומים שנגבו כפועל באמצעות מס רכוש (מתוך

14 משרד האוצר, הוועדה הציבורית לבחינת חוק מס רכוש, עיקרי הדו"ח, אפריל 1997, עמ' 1.

סכומים אלו הופרשו 25 אחוז לטובת צבירה בקרן הפיצויים). בנוסף, מוצגים סכומי התשלומים ששולמו מקרן הפיצויים בעבור נזקי בצורת ומלחמות. יש לציין כי בסוף חודש אפריל 1997 היתרה בקרן הפיצויים הייתה כ-113 מיליון דולר.¹⁵

גביית מס רכוש וסכומי הפיצויים ששולמו מקרן הפיצויים בדולרים 1996-1992

שנה	גביית מס רכוש (דולרים)	פיצוי בצורת (דולרים)	סה"כ פיצויים (דולרים)	אחוז הפיצויים מגביית מס רכוש	הערות
1992	כ-197 מיליון	0	כ-27 מיליון	כ-13.7%	שנות רגיעה יחסית
1993	כ-196 מיליון	0	כ-19 מיליון	כ-9.7%	
1994	כ-288 מיליון	כשני מיליון	כ-17 מיליון	כ-5.9%	
1995	כ-326 מיליון	כשלושה מיליון	כ-17 מיליון	כ-5.2%	
1996	כ-326 מיליון	כשני מיליון	כ-69 מיליון	כ-21.2%	מבצע "ענכי זעם" ופיגועי טרור
ממוצע	כ-267 מיליון	כ-1.5 מיליון	כ-30 מיליון	כ-11.2%	ממוצע 1996-1992

מקור:

דו"ח פנימי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונציבות מס הכנסה לשנים 1996-1992

סוגי פטורים ממס הרכוש הממשלתי (1998)

כיאה לתכנון מס גרוע, כולל חוק מס הרכוש בישראל פטורים רבים, וזאת חוץ מההקלות שניתנות לאוכלוסיות השונות, שהוזכרו בסקירה זו. להלן הפטורים העיקריים הקיימים במס הרכוש כיום:

1. מס רכוש מוטל כיום רק על קרקע פנויה (שאינה חקלאית), כל עוד לא הסתיימה הבנייה עליה. לכן, קרקע בנויה תהיה פטורה ממס. אלא אם כן שטח הבניין הוא פחות משלושים אחוז מהשטח המותר לבנייה, ושוי הבניין הנו פחות משווי הקרקע שעליה הוא עומד.
2. פטורים מתשלום מס רכוש המוגדרים בחוק עצמו (סעיף 39 לחוק):
 - א) המדינה וגופים, כמו המוסד לכיטוח לאומי, שדינם לעניין תשלום מס כדין המדינה. כאשר הבעלות על הקרקע היא של המדינה, המס חל על המחזיק בקרקע. כך, למרות שכ-93 אחוז מהקרקעות במדינת ישראל הן כבעלות המדינה או בשליטתה, תשלום

¹⁵ שר האוצר דן מרידור, תשובה לשאלתא ישירה מס' 647, של ח"כ אברהם יחזקאל, 8 במאי 1997.

- המס הוטל על תושבי ישראל החוכרים את הקרקע.¹⁶
- (ב) ארגון האומות המאוחדות, ומדינות זרות, לגבי קרקע המשמשת לצורכי נציגותן בישראל.
- (ג) רשות מקומית לגבי קרקע שאינה נושאת רווח.
- (ד) מוסד ציבורי שמטרתו דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט.¹⁷
- (ה) קרקע המשמשת ככית"קברות.
- (ו) קיבוץ או מושב, לגבי קרקע המשמשת למטרות ציבוריות, שאינן מטרות רווח.
3. קרקע הנכללת בתכנית מאושרת של בנייה שנועדה להשכרה.¹⁸
4. הקלות בתשלום מס רכוש עבור ילדי חיילים שנספו במערכות ישראל.¹⁹
- לסיכום, ניתן לראות כי מס הרכוש בישראל הוא מס עתיק יומין ומיושן, וכי מתכונתו הנוכחית עשויה טלאי על טלאי ומחמיצה את המטרה המקורית, שכן בסיס המס צר ביותר. למעשה, הקשר בין הכנסת האזרח לבין מס הרכוש ניתק מזמן. מתקבל הרושם כי קובעי המדיניות לא לקחו בחשבון את התמונה הכוללת ואת תוצאות שינויי החקיקה הרבים שעבר מס רכוש.

הפרכת הטענות בעד הטלת מס רכוש על קרקעות פנויות שאינן חקלאיות

ישנן כיום שלוש טענות עיקריות התומכות בהמשך הטלת מס רכוש בישראל. לפי הטענה הראשונה מס הרכוש הוא "מס צודק", כיוון שהוא מוטל על העשירים המחזיקים בקרקעות. הטענה השנייה מניחה כי מס רכוש מעורר את בעל הקרקע לבנות בכדי לקבל את הפטור, ובכך גדל היצע הדירות ומחירן יורד. הטענה השלישית, מניחה כי מס רכוש מכניס כסף רב לקופת המדינה, ואי אפשר לבטלו כל עוד אין מקור מימון חלופי אחר. טענות אלו ניתנות להפרכה אחת לאחת.

16 שטח מדינת ישראל, לא כולל שטחי ים המלח וחופי הים, הוא 21,650,000 דונם. מתוכם כ-14,584,000 דונם כבעלות ישירה של המדינה, כ-2,563,000 דונם כבעלות רשות הפיתוח (רשות הפיתוח הנה הגוף שהקימה המדינה לניהול נכסי הנפקדים לאחר מלחמת השחרור), וכ-2,414,000 דונם כבעלות קרן קימת לישראל. נוסף על קרקעות אלו, לפי אומדן מינהל מקרקעי ישראל כ-617,448 דונם של קרקעות בלתי מוסדרות ירשמו בסופו של דבר כקרקעות שינוהלו על ידי המינהל. לפיכך, כ-20,178,448 דונם הנם כבעלות המדינה או בשליטתה (כ-93 אחוז מהקרקעות במדינת ישראל). ראה: מינהל מקרקעי ישראל, *דין וחשבון על פעולות המינהל לשנת התקציב 1996* (ירושלים: מינהל מקרקעי ישראל, אפריל 1997), עמ' 51.

17 לפי פסיקת בית המשפט הפטור יינתן רק אם ההכנסה מהנכסים משמשת את המטרה הציבורית, ואם הנכסים עצמם משמשים את המטרה. ראה: אהרן נמדר, *דיני מסים – מיסוי מקרקעין* (תל אביב: הוצאת חושן משפט, 1992), עמ' 357.

18 חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, סעיף ד'53.

19 תקנות משפחות חיילים שנספו במערכה (פטור מתשלום מס רכוש), תשל"ד-1974.

הכה נבחן תחילה את טענת "המס הצודק". אם נניח שבעלי הכנסות גבוהות אמורים לשלם מס במטבע כספי כמו בעלי הכנסות נמוכות, אזי מס רכוש מביא בפועל לתוצאות הפוכות במקרים רבים. מס הרכוש הקיים כיום בישראל מעוות, שכן אחזקת קרקע אינה מעידה בהכרח על מצבו הכלכלי של הפרט, ואינה יכולה לשמש עוד כפי ששימשה במאות הקודמות, כמדד אמין לרכוש האדם.

יורם גבאי, יו"ר הוועדה הציבורית לבחינת מס רכוש, העריך בפני ועדת הכספים של הכנסת במאי 1997, כי בין שמונים אחוז עד תשעים אחוז מחייבי מס רכוש, שייכים למעמד הבינוני והנמוך.²⁰ מדיווחו עולה כי רוב משלמי מס רכוש אינם שייכים לשכבות העשירות בישראל.

אולם מס הרכוש אינו מעוות רק בשל האופן שבו הוא פוגע באוכלוסייה, אלא גם בשל היותו מושתת על בסיס מס צר מאוד. מס הרכוש מפלה לרעה סוג אחד של רכוש (קרקע פרטית), על פני סוגי רכוש אחרים. הדוגמה הבאה של החלת המס על שני מגרשים בעלי גודל זהה, ממחישה אפליה זו, לפיה, בעל קרקע שעליה בניין בן עשר קומות, לא ישלם כלל מס רכוש, ואילו בעל קרקע פנויה, ששווי רכשו נמוך פי כמה מונים, ישלם מס רכוש. אפליה דומה נוגתת גם בין אזרחים שבבעלותם קרקעות בשווי זהה: הקבלן או סוחר הקרקעות ישלם 1.2 אחוזים, בעל קרקע פרטית ישלם 2.5 אחוזים ואילו חקלאי לא ישלם כלל.

מס רכוש אינו מס אפקטיבי. יש מקרים שבהם הרכוש של האזרח אינו רב, והוא מסתכם בחלקת קרקע שקנה או ירש. במקרה כזה, המס אינו צודק גם מבחינת הצדק החברתי, שכן אין הוא מגן על השכבות מעוטות היכולת. מבקרת המדינה, בדו"ח לשנת 1996, מציינת בהקשר זה:

חלק מבעלי הנכסים החייבים במס רכוש הם קשישים שהכנסותיהם קטנות והם מתקשים לשלם את מס הרכוש החל על אדמתם, שאינה מניבה הכנסות. לרבים מהם נכסים אלה בכחינת חיטכון.²¹

מיתוס מס רכוש כתמריץ לבנייה

הטענה השנייה בעד הטלת מס רכוש היא שהמס יוצר תמריץ לבנייה: המס מוטל רק על קרקעות פנויות, ועל כן מעודד את בעלי הקרקע למצות במלואו את פוטנציאל הבנייה על הקרקע. טענה מסוג זה אף הועלתה בוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, בראשות פרופסור בעז רונן.²²

20 הכנסת הארבע-עשרה. מושב שני. ועדת הכספים. פרוטוקול 126 (20 במאי 1997), עמ' 4.

21 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 46, עמ' 36.

22 גרעון ויתקין, "הרפורמה במדיניות המקרקעין דו"ח ועדת רונן – הערכה", קרקע, מס' 44 (ירושלים: המכון

הטענה כי מס רכוש יוצר תמריץ לבנייה מבוססת על שתי הנחות: הראשונה, שבעל הקרקע משלם מס רכוש, והשנייה שהוא יכול לבחור כרצונו אם לבנות אם לאו. אך הנחות אלו נכונות רק לגבי מיעוט קטן של קרקעות. בישראל, מרבית הקרקעות הפנויות פטורות מתשלום מס רכוש, כי הן באחזקת המדינה או נחשבות לקרקעות חקלאיות. מאומדן משרד האוצר בשנת 1997 עולה, שמס רכוש מוטל רק על כעשרים אחוז מהקרקעות בארץ.²³ זאת ועוד, לפי אומדן של נציבות המס משנת 1995, רק כעשרים אחוז מהקרקעות עליהן מוטל מס רכוש, זמינות לבנייה.²⁴ יוצא כי מס רכוש יכול להיות יעיל כתמריץ לבנייה רק על כארבעים אחוז מהקרקעות בישראל ($20\% \times 20\% = 4\%$).²⁵

תהליך הקיזוז בין מס רכוש להכנסות אחרות של המדינה

לפי הטענה השלישית, ההכנסות ממס רכוש הן משמעותיות לאוצר המדינה, וביטול מס הרכוש עלול לגרום לבעיה תקציבית אמתית. בפועל, ההכנסות ממס רכוש מקוזזות מההכנסות של מסים אחרים.

קיים קיזוז בין ההכנסות ממס רכוש וההכנסות ממס חברות. קבלנים וסוחרים, שקרקעותיהם מוגדרות כ"מלאי עסקי", משלמים מס רכוש שנתי בשיעור של 1.2 אחוזים. אך לפי חוקי המס, תשלום מס זה, מקטין את הרווחים החייבים בתשלום מס חברות. בצורה זו תשלומי מס רכוש מפחיתים למעשה את תשלומי מס החברות. לפי נתוני משרד האוצר משנת 1997, כ-25 אחוז מהכנסות המדינה הנגבות באמצעות מס רכוש הם מקרקעות שמוגדרות "מלאי עסקי".²⁶ הכפלה של שיעור ההכנסות ממס רכוש בשיעור מס החברות, נותנת את שיעור ההכנסות ממס רכוש, אשר עסקים פטורים כיום מלשלם כמס חברות:

לחקר שימושי קרקע, יוני 1998), עמ' 37.

23 הכנסת הארבע עשרה. מושב שני. שר האוצר דן מרידור, תשובה לשאלתא מס' 538 של ח"כ אברהם פורו, פרוטוקול סטנוגרפי של ישיבת הכנסת (24 בפברואר 1997), עמ' 15-16.

24 נציבות מס הכנסה ומס רכוש, הוראת ביצוע מס רכוש 16/95 – מסמך פנימי, 21 ביוני 1995.
25 הרצון לגבות עוד מסים מאזרחי ישראל, למרות שאין בגביית המס תמריץ לבנייה, בא לידי ביטוי במקרה קיצוני בו נציבות המס ביקשה להטיל מס רכוש גם על קרקעות הנמצאות בקרקעית המרינה באגם הכינרת. ראה: מרינה כנרת בע"מ, נגד מנהל מס רכוש וקרן פיצויים טבריה, ע"ש 25/88, בית המשפט המחוזי בנצרת. פסק הדין ניתן ביום 23 בנובמבר 1988. בית המשפט ביטל את חיוב המס.

26 הכנסת הארבע עשרה. מושב שני. שר האוצר דן מרידור, תשובה לשאלתא מס' 539 של ח"כ אברהם פורו, פרוטוקול סטנוגרפי של ישיבת הכנסת (24 בפברואר 1997), עמ' 17-21.

משוואה 1: אחוז מגביית מס רכוש המקווז מגביית מס חברות

$$\begin{array}{l}
 \boxed{25\%} \times \boxed{36\%} = \boxed{9\%} \\
 \boxed{\begin{array}{l} \text{אחוז ההכנסות הנובע} \\ \text{מקרקעות שהן מלאי} \\ \text{עסקי} \end{array}} \times \boxed{\text{שיעור מס חברות}} = \boxed{\begin{array}{l} \text{אחוז מגביית מס רכוש} \\ \text{המקווז מגביית מס} \\ \text{חברות} \end{array}}
 \end{array}$$

משוואה 1 מראה כי ההכרה במס רכוש כהוצאה מוכרת, נותנת לעסקים הקלות מס בשיעור השווה לתשעה אחוזים מגביית מס רכוש. במילים אחרות, תשעה אחוזים מהכנסות מס רכוש הם מסים המקווזים מהכנסות מס חברות, ואינם מכניסים הכנסות ריאליות כלשהן לאוצר המדינה.²⁷

קיוזו דומה חל בין מס רכוש ומס שבת, עבור קרקעות שאינן מוגדרות "מלאי עסקי". לפי חוק מס שבת מקרקעין,²⁸ סך התשלומים (צמוד למדד) ששולמו למס רכוש במשך השנים מתווספים לשווי הקנייה הראשוני של הקרקע, ובכך למעשה מקטינים את הרווח המחויב במס שבת.²⁹ אם תיפסק גביית מס רכוש, יגדל הרווח המתחייב במס שבת ולכן הכנסות הממשלה ממס שבת יגדלו. מהחישוב, שיוצג להלן עולה כי כ-37 אחוז מגביית מס רכוש מקווז מגביית מס שבת, ולמעשה המס הנגבה בתחום אחד מקווז על חשבון מס המופחת בתחום אחר.

מס שבת נע בין שלושים לחמישים אחוז ומשולם על הרווח הריאלי המתקבל בין קניית הקרקע לבין מכירתה או מכירת המכנים שנבנו עליה.³⁰ המשוואה הבאה מתארת את סכום המס המשולם למס שבת וכיצד סכום זה מושפע מהתשלומים ששולמו למס רכוש:

משוואה 2: סכום המס המשולם למס שבת

$$\boxed{\begin{array}{l} \text{שיעור מס} \\ \text{שבת} \\ \text{ממוצע} \end{array}} \times \boxed{\begin{array}{l} \text{רווח ריאלי} \\ \text{במכירת} \\ \text{הנדל"ן} \end{array}} - \boxed{\begin{array}{l} \text{סכום תשלומי מס} \\ \text{רכוש, מחושבים} \\ \text{באופן ריאלי} \end{array}} = \boxed{\begin{array}{l} \text{סכום המס} \\ \text{המשולם למס} \\ \text{שבת} \end{array}}$$

לפי משוואה זו, מגן המס השנתי שנוצר הוא מכפלה של שיעור מס השבת הממוצע בתשלום השנתי למס רכוש. מכיוון שהתשלומים למס רכוש מחושבים באופן ריאלי, יוצא כי מאז

²⁷ אומדן זה נמוך, שכן ישנם קבלנים וסוחרים קרקעות שאינם מאוגרים כחברות, משלמים, לרוב, מס הכנסה שולי בשיעור של חמישים אחוז.

²⁸ חוק מס שבת מקרקעין, תשכ"ג-1963, סעיף 39(8).

²⁹ לגבי תיאום התשלומים למדד ראה: חוק מס שבת מקרקעין (תיקון מס' 35), התשנ"ז-1997.

³⁰ קיימים גם שיעורי מס שבת מוגבלים עד 24 אחוז למקרים מיוחדים.

אחוז מגביית מס רכוש על קרקע שאינה "מלאי עסקי", מוכר לצורך קיזוז ממס שבת.

הטבלה הבאה מציגה את שיעור הקיזוז (פטור) בין מס רכוש למס שבת, כאחוז מגביית מס רכוש:

מס שבת ממוצע (A)	אחוז מגביית מס רכוש על קרקעות שאינן "מלאי עסקי" (B)	אחוז ממס רכוש המהוון המוכר לצורך קיזוז במסים (C)	אחוז מגביית מס רכוש המקוזז מגביית מס שבת (A×B×C)
30%	75%	100%	22.5%
45%	75%	100%	33.75%
50%	75%	100%	37.5%

סגן נציב מס הכנסה, אהוד ברזילי, העריך בפגישה עם ועדת המסים בלשכת רואי החשבון בישראל, במאי 1997, כי רוב השבת מחויב במס בשיעור של חמישים אחוז.³¹ אם רוב השבת מחויב במס בשיעור של חמישים אחוז, אז מס השבת הממוצע הוא קרוב לחמישים אחוז. לכן, לפי הטבלה לעיל, יוצא כי כ-37 אחוז מגביית מס רכוש מקוזז בערכים מהוונים מגביית מס שבת.

שני תחשיבי הקיזוזים מראים כי מהסכום המלא הנגבה כמס רכוש, 46 אחוז מקוזזים בצורה של פטורים ממס חברות ומס שבת, ולקופת המדינה מתווספים בפועל רק כ-54 אחוז מהסכום שנגבה רשמית כמס רכוש.

דוגמה נוספת לאפקט הקיזוז, היא הכנסות המדינה מהחכרת הקרקעות שכבעלותה. כיום מינהל מקרקעי ישראל מחכיר קרקעות לקבלנים באמצעות מכרזים. סביר להניח כי הצעות הקבלנים לוקחות בחשבון את ההוצאה שיאלצו לשלם למס רכוש (1.2 אחוזים לשנה) עד תום תקופת הבנייה, ולכן מפחיתים הקבלנים את הצעות המחיר עבור הקרקעות באותם סכומים. במילים אחרות, הסכום הסכום שגובה המדינה במס רכוש, מקטין את הכנסותיה מהחכרת קרקעות לבנייה. ולדוגמה, בשנת 1996 הכנסות מינהל מקרקעי ישראל מהחכרת קרקעות לבנייה היו פי 4 מההכנסות על גביית מס רכוש והסתכמו בכ-1.2 מיליארד דולר.³² לפיכך כל גידול של אחוז אחד, כמו הכנסות מהחכרת קרקעות, הנו "שווה ערך" לכארבעה אחוזים בהכנסות ממס רכוש.

31 לשכת רואי החשבון בישראל, *מסים ומעשים*, מס' 140 (תל-אביב: לשכת רואי החשבון בישראל, אוגוסט 1997), עמ' 47.

32 *הארץ*, 11 באוגוסט 1997.

לסיום, יצוין כי הכנסות המדינה ממס רכוש מהוות כיום רק כאחוז אחד מהכנסות המדינה ממסים (כ-0.4 אחוז מהתמ"ג), ולכן גם ללא אפקט הקיזוז, משקל המס בכלל המסים הוא זניח.³³

בסעיף הקודם הופרכו הטענות בעד המשך הטלת מס רכוש במתכונתו הנוכחית. בסעיף זה נראה שביצוע החוק על-ידי נציבות המס נמצא ב"פשיטת רגל" ערכית ומעשית. ישנם שלושה ליקויים בסיסיים באופן ביצוע החוק: קביעת שומות המנותקת מהשווי האמתי של הקרקע, התייחסות פגומה להשגות האזרחים על השומות, וחוסר יכולת של נציבות המס לגבות את המס.

מס רכוש המנותק מהשווי הכלכלי של הקרקע

שומות הקרקע מוערכות על-ידי מחלקת שומת מקרקעין בנציבות המס. לפי החוק, שווי הקרקע לצורכי מס יהיה שווי השוק שלה. אולם אופן הערכת השווי של הקרקע בידי פקידי המס מעורר ספק לגבי רמת המקצועיות שלהם. כיום למשל, לא ברור אם השומות משקפות את שווי הקרקע האמתי.

מתברר שפקידי המס, הקובעים את השומות, אינם שמאי מקרקעין במקצועם. בדיון שנערך בוועדת הכספים של הכנסת במאי 1997, הועלתה בעיית חוסר המקצועיות בנציבות המס. בדיון התברר כי בכל אגף מיסוי מקרקעין יש רק שני שמאים מוסמכים. פקידי המס שקובעים את השומות חייבים להיות בעלי השכלה תיכונית ונדרשים לעבור קורס הכשרה בן שלושה חודשים בלבד.³⁴

יורם גבאי, הממונה לשעבר על הכנסות המדינה, התייחס באותו דיון בכנסת לבעייתיות בקביעת שומה נכונה לקרקע, גם אם היה קיים ידע מקצועי בנציבות המס. לפי דבריו, שוק הקרקעות בישראל אינו משוכלל, דבר המתבטא בשינויים מהירים במחירי הקרקע ובמיעוט עסקאות באזורים מסוימים. ולכן, הניסיון להשליך מעסקת מקרקעין אקראית, על המחירים בכל האזור, כפי שעושים פקידי המס, הוא שגוי ומביא לסטיות ממשיות מהערך האמתי.³⁵

ביטוי מוחשי לפער בין השומות לבין מחיר השוק של הקרקעות, ניתן לראות בביטול המכרזים שמנהל מינהל מקרקעי ישראל. לפי התקנות, המינהל מבטל את המכרז, אם ההצעה הגבוהה ביותר במכרז נמוכה בחמישים אחוז מהערכת השמאי הממשלתית. בצורה זו בוטלו

33 מינהל הכנסות המדינה, *דו"ח שנתי 1996* (ירושלים: מינהל הכנסות המדינה, יוני 1997), עמ' 168.

34 ועדת הכספים, פרוטוקול 126, עמ' 14.

35 שם, עמ' 4.

בשנת 1996, עשרות מכרזים משום שהוגשו הצעות נמוכות מאוד. ההצעות הגבוהות ביותר שהוגשו באותם מכרזים, עבור תעשייה ותיירות לדוגמה, עמדו על כ-22 אחוז בלבד מהערכת השמאי הממשלתי.³⁶ גם במכרזים שלא כרטלו, מחירי הזכייה היו נמוכים באופן משמעותי מהערכות השמאים. בשנת 1998 דווח כי מחירי הזכייה היו רק חמישים-שמונים אחוז מהערכת השמאי.³⁷ פער עצום זה, בין המחיר המוצע לקרקעות לבין הערכות השמאים, יכול ללמד גם על שומות הגבוהות מערך השוק, הנקבעות לבעלי קרקעות עבור תשלום מס רכוש.

מבקרת המדינה, שבדקה את קביעת השומות, מצאה ליקויים חמורים וציינה בדו"ח לשנת 1996:

*יש קרקעות כבעלות משותפת, אך לא נקבע מקומם של החלקים השייכים לכל שותף. במצב כזה ברור שמס רכוש לכל אחד מהשותפים צריך להיקבע על בסיס זהה למטר רבוע. הביקורת העלתה שבמקרים לא מעטים נקבע מס רכוש לשותפים בחלקה לפי הערכות שווי שונות.*³⁸

בעיני בעלי הקרקעות, שהתארגנו בעמותה בשם נמר (נפגעי מס רכוש), השומות השונות נתפסות כשיטה לגביית כספים נוספים במרמה. במסמך שפרסמו באוגוסט 1996 נטען:

*כאמצעות הסתרת מידע וניהול מו"מ נפרד, מתיש וקשות עם כל אחד מהבעלים, גובה המנגנון סכומים שונים מבעלי קרקעות סמוכות בעלות שווי זהה ואפילו משותפים לאותה הקרקע. החלשים משלמים יותר. מי שנאבק, מצליח לפעמים לשלם פחות. יש כאן מערכת משוכללת של עבריינות מס נגד אזרחים וגביית מסים על-פי מיטב היכולת ולא על-פי החוק, בסכומי עתק.*³⁹

התייחסות פגומה להשגות האזרחים על השומות

החוק מאפשר לבעל קרקע להגיש השגה על הודעת התשלום שנמסרה לו. על הגורם המוסמך להודיע בכתב למשיג, על החלטתו המנומקת, בתוך שנה מיום קבלת הבקשה. אם הגורם המוסמך לא החליט לגבי ההשגה בתקופה האמורה, יש לראות בהשגה כאילו נתקבלה. אם נדחתה ההשגה, אפשר לערער בפני ועדת ערר שממונה מטעם שר המשפטים. על החלטות ועדת הערר אפשר להגיש ערעור לבית-המשפט המחוזי, אבל בסוגיות משפטיות בלבד.⁴⁰

36 הכנסת הארבע עשרה. מושב שני. השר לתשתיות לאומיות אריאל שרון, תשובה לשאלתא מס' 550 של ח"כ אמנון רובינשטיין, פרוטוקול סטנוגרפי של ישיבת הכנסת (12 פברואר 1997), עמ' 216.

37 הארץ, 7 ביולי 1997.

38 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 46, עמ' 34.

39 עמותת נמר, מס רכוש – דף הסבר (רמת גן, עמותת נמר, 8 באוגוסט 1996).

40 חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א 1961, סעיף 29.

בשנת 1995 התקבלו בנציבות המס כ-50,000 השגות של אזרחים על השומות הגבוהות. מספר זה מהווה כ-42 אחוז מכלל האזרחים שקיבלו הודעות תשלום.⁴¹ אחוז גבוה זה, מעורר את החשד שקביעת השומות אינה עומדת במבחן הסבירות, או אינה מביאה בחשבון את יכולת התשלום של האזרחים.

הנוהל של נציבות המס, לטיפול בהשגות, קובע כי פקיד מס שערך שומה לא ידון בהשגה על אותה שומה, ויש להעביר את הטיפול בהשגה זו לעובד אחר בדרג מקביל או בדרג הממונה. כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה לשנת 1996, הגיון צרוף זה לא יושם, וההשגות טופלו בידי אותו פקיד שקבע את השומה.⁴²

צורת ההתייחסות וקצב ההתייחסות לפניית האזרחים לקויים ביותר.⁴³ במקום לתת החלטה מנומקת תוך כדי התייחסות לטיעונים ולנתונים, ההתייחסות לקונית. בדרך-כלל גם לא מוצג בפני האזרח בסיס הנתונים עליו מסתמך פקיד המס.⁴⁴ לכן עולה החשד, שאין כאן תהליך אמתי של השגה, אלא מראית עין בלבד. מבקרת המדינה מציינת בדו"ח לשנת 1996 את הדברים הבאים:

כמעט ככל ההחלטות ניתן נימוק סתמי, כגון: "שווי הקרקע נקבע בהתאם להוראות החוק", והיו החלטות שלא ניתנו בהן תשובות לטיעונים עניינים שהמשיגים העלו.⁴⁵

כתי המשפט בישראל גם הם אינם מקצרים את ייסוריהם של בעלי הקרקעות בכואם להשיג על קביעת השומה ולערער עליה. בשנת 1995 הגישו בעלי קרקעות לבית-המשפט המחוזי בתל-אביב תביעה כנגד נציבות המס, בטענת אפליה. שכן שווי הקרקע שקבעה להם נציבות המס היה גבוה מהשווי שקבעה הנציבות במקרה דומה. הפנייה לבית-המשפט באה לאחר שוועדת הערר דחתה את ערעורם. כמרס 1996, דחה השופט את הבקשה בנימוק שלפי החוק, ניתן לערער לבית-משפט רק בנוגע לבעיה משפטית ולא בנוגע לבעיות עובדתיות כמו שאלת שווי הנכס.⁴⁶

41 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה, 46, עמ' 33.

42 שם, עמ' 35.

43 להתייחסות לקצב הטיפול האיטי באזרח, העומד בניגוד לחוק, ראה: מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה, 46, עמ' 36.

44 מקרה חמור בו מנהל מס רכוש הציג בפני ועדת ערר נתוני השוואה לעסקאות בחלקות אחרות והסתיר נתוני השוואה מאותו גוש ומאותה חלקה, מתואר בפסק דין ע"ש 1484/97, מיום 30 בנובמבר 1997. הנ"ל פורסם בדרו ירחון מיסים י"ב-2.

45 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה, 46, עמ' 35.

46 פסק דין ע"ש 1861/95, נקבע בתאריך 3 מרס 1996. תקציר המקרה מובא מדע למידע, מס' 237 (תל-אביב: הוצאת רעיונות, יוני 1996), עמ' 193.

ניהול פגום בגביית המס

מבקרת המדינה מצאה בשנת 1995 כי, חלה ירידה מתמשכת באחוזי גביית המס והיא ירדה לשפל של כ-26 אחוז מהודעות התשלום בשנת 1994. שיעור הגבייה הממוצע של שומות מס רכוש בשנים 1986-1994 עומד על כ-46 אחוז בלבד, ואילו חוב הציבור, בגין מס רכוש, עבר את 1.3 מיליארד דולר כבר בשנת 1994.⁴⁷

בסעיפים הקודמים הוכח כי אין הצדקה כלכלית להטלת מס רכוש וכי דרך גביית מס הרכוש גם היא פגומה. בסעיף זה יוצגו שלושה נזקים נוספים שגורמים מס הרכוש וקרן הפיצויים. ראשית, יוצג משקל מס רכוש במחיר הדירות בישראל. שנית, יוצגו שתי דוגמאות לעיוות בהקצאת המקורות במשק שנגרם בגלל המס. לסיום, תוצג הפגיעה בזכות הקניין של הפרט.

מס רכוש מייקר את מחירי הדירות

מס רכוש מייקר את מחירי הדירות כיוון שהוא חלק מעלויות הבנייה ויש לשלמו עד גמר הבנייה. הפטור לקרקע בבנייה, אינו חל על קרקעות הקבלנים המוגדרות כ"מלאי עסקי", ולכן בתקופת הבנייה משלם הקבלן מס רכוש בשיעור של 1.2 אחוזים לשנה משווי הקרקע.

משקל מס רכוש במחיר הדירות הוא פונקציה של משקל הקרקע במחיר הדירה ומשך זמן הבנייה. הכלכלנים צבי אקשטיין ומנחם פרלמן אמדו את משקל הקרקע במחיר הדירה במרכזים עירוניים, ומצאו שמשקל זה נע בין 25 אחוז (בדרום) ל-61 אחוז (במרכז).⁴⁸ משך הבנייה הממוצע לדירה בישראל הוא כ-1.8 שנים.⁴⁹ הטבלה הבאה משקלת את נתוני משך הבנייה ומשקל הקרקע:

משקל מס רכוש ממחיר הדירה הסופי באחוזים

שיעור המס רכוש ממחיר הדירה ($A \times B \times C$)	תשלום מס רכוש שנתי באחוזים (C)	משך בנייה ממוצע בשנים (B)	משקל הקרקע במחיר הדירה (A)
0.54%	1.2%	1.8	25%
0.71%	1.2%	1.8	33%
1.08%	1.2%	1.8	50%
1.30%	1.2%	1.8	60%

47 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה, 45 (ירושלים: מבקר המדינה, 1995), עמ' 34.

48 בנק ישראל, דין וחשבון 1996, עמ' 59.

49 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1996 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1996), עמ' 391.

לשם השוואה, הסובסידיה במשכנתאות שהעניקה המדינה בשנת 1997 לרוכשי דירות, נעה בהתאם לדרגת הזכאות בין 1.7 ל-12.7 אחוז מערך דירה בת שני חדרים ותצי-שלושה חדרים.⁵⁰ באזור המרכז, בו חיים רוב תושבי ישראל, עומד שיעור מס הרכוש על כאחוז אחד מערך הדירה. כלומר, כ-59 אחוז מההטבה הממשלתית הבסיסית לזוגות צעירים ברכישת דירות. כשמונה אחוזים מההטבה הממשלתית המקסימלית לאזרחים חוזרים לממשלה בצורה של גביית מס רכוש מקבלני בנייה. נציין עוד כי, התקציב המוצע לשנת 1998 בעבור סבסוד המשכנתאות בישראל הנו פי 3.7 מגביית מס רכוש ועומד על כ-1.1 מיליארד דולר.⁵¹ כלומר, הקטנת הסובסידיה לדירור בכשמונה אחוזים בלבד, היא שוות ערך לכ-29 אחוז מגביית מס רכוש. לפיכך מרבית הסובסידיה הבסיסית שניתנת לאזרח מועברת לקבלן שמעביר אותה חזרה למדינה. זו לא משכנתא, זו "כאילו" משכנתא.

מס רכוש וקרן הפיצויים מעוותים את הקצאת המקורות כמשק על-ידי שימוש לא יעיל בקרקע

החוק קובע כי לא יוטל מס על קרקע המשמשת כעסקו של חקלאי. בכך החוק מאפשר שימוש לא יעיל בקרקע, כחלק מתכנון המס של הפרט. השמאי חיים גלנצר מתאר זאת כך:

העובדה שקרקע מעובדת אינה כלולה בהגדרת קרקע והיא אינה חייבת כמס רכוש, גרמה לבעלים רבים להשכיר את השטח לחקלאים תמורת סכומים מגוחכים, ואפילו בחינם. כך לפחות חסכו את תשלום המס.⁵²

בשל כך, קרקעות שיכולות היו לשמש כחשומות חשובות לבנייה פרטית ועסקית, משמשות בפועל לחקלאות. באופן זה, המס מגביל את סחירותן וזמינותן של הקרקעות הלא חקלאיות בשוק.⁵³

הנוק לכלכלה הוא פועל בשני מישורים. ראשית, העובדה שהקרקע כגורם ייצור, מחושבת בעלויות נמוכות באופן בלתי ריאלי, מביאה לשימוש בזבזני בקרקע לצורך גידולים חקלאיים בעלי ערך מוסף נמוך. שנית, הקרקע אינה יכולה לשמש עוד עבור ענפי תעשייה והי-טק בעלי ערך מוסף גבוה יותר למשק. החוק המעוות מעודד למעשה את המשך השימוש בקרקע למטרות חקלאות. בכך, החוק מעכב, באופן משמעותי את התייעלות המשק הישראלי שיכול

50 בנק ישראל, *דין וחשבון* 1997 (ירושלים: בנק ישראל, מרס 1998), עמ' 277.

51 משרד האוצר, *תקציב המדינה: הצעה לשנת 1998* (ירושלים: משרד האוצר, אוקטובר 1997), עמ' 183-184.

52 *ידיעות אחרונות*, 16 בפברואר 1996.

53 למסקנה דומה ראה: מוטי שטנר, "מיסוי הרכוש בישראל", *הרבעון הישראלי למסים*, מס' 92 (ירושלים: הוצאת המוסד האזרחי למסים, פברואר 1996).

להשתמש במשאב נדיר כמו קרקע למטרות כלכליות משתלמות יותר.

יתר על כן, קרן הפיצויים מעניקה לחקלאים פיצויים בגין נזקי בצורת, למרות שהחקלאים אינם משלמים פרמיה לביטוח זה. בצורה זו, הופכים הפיצויים לסובסדיה סמויה לחקלאות. תוצאות סבסוד זה הן לעתים אבסורדיות לחלוטין. מבקרת המדינה מציינת, בדו"ח לשנת 1991, את הדברים הבאים:

דרך חישוב הפיצויים... מעודדת שיטות גידול בלתי יעילות ואף זריעת חיטה בשטחים שאין הגידול בהם כדאי; במקרים כאלה הופכים הפיצויים למקור הכנסה, תוך כדי הפסד תפוקה של אמצעי ייצור.⁵⁴

מס הרכוש הוא גם דוגמה לפגיעה גסה בזכויות רכוש פרטי וזכויות קניין. במקרה זה, ניצלה ממשלת ישראל לרעה את הכוח שהפקידו בידה תושבי ישראל. שורת העיוותים במס, והעוול שנגרם לאזרחים רבים בשל, הוצגו כמאמר זה. דוגמה לעיוות המוסרי הכרוך בו היא העובדה שרבים מהאזרחים החייבים מס רכוש אינם יכולים למכור את הקרקע (במלוא ערכה) או לבנות עליה בגלל מגבלות שמטילים מוסדות השלטון עצמם.⁵⁵

ההמלצות של ועדת גבאי לביטול המס נדחו על-ידי נציבות מס הכנסה, המורה כי המס אינו צודק, אך טוענת כי אין מקור הכנסה חלופי למס. הרעיון שמותר להפעיל מס מעוות רק בגלל שאין לו תחליף, משקף כשל מוסרי בהבנת מושג זכויות הרכוש הפרטי. בהקשר נוכח להזכיר את חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, הקובע במפורש כי אין פוגעים בקניינו של אדם, פרט למקרים ההולמים את ערכיה של מדינת ישראל ונועדים לתכלית ראויה וגם זאת רק במידה שאינה עולה על הנדרש.⁵⁶ האם הפגיעה הנגרמת לאזרחים החייבים במס רכוש, אשר המדינה לא מאפשרת להם לבנות על הקרקע, הולמת את ערכינו?

⁵⁴ מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 41 (ירושלים: מבקר המדינה, 1991), עמוד 54.

⁵⁵ מקרה המתאר את הכשל המוסרי במס הרכוש עולה מהעתירה לצו על תנאי (בג"צ 6704/96), שהגישה עו"ד דורית דורון בשנת 1996. בשנת 1962 נסלל על קרקע העותרים כביש הכניסה הדרומי לנתניה. מאז נאלצים בעלי הקרקע לשלם מס רכוש על הקרקע למרות שאין הם יכולים לבנות עליה, ולמרות הפגיעה הגסה בזכות הקניין. בשנת 1996, קיבלו העותרים קרקע חלופית, אך קרקע זו נמצאת מתחת למזבלה העירונית בנתניה. גם על קרקע זו דורשת נציבות המס את חלקה השנתי. במחצית שנת 1996 עמד חובם של בעלי הקרקע למס רכוש על יותר מ-31 אלף דולר.

⁵⁶ חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיפים 3 ו-8, ספר חוקים התשנ"ב, עמ' 150; ספר חוקים התשנ"ד, עמ' 90.

סיכום הנזקים

כבר הוכח כי מס הרכוש הנהוג בישראל, כפי שהוא מוטל כיום, הוא מס מפלה לרעה ולא צודק. הוא מעודד עיוותים ומנהל בצורה הפוגעת באזרח. המס נוגס בהכנסה הפנויה של האזרחים, מפני ששיעורו גבוה, ואין כל קשר בין שיעורו לבין יכולת האזרח לעמוד בו. המס כמתכונתו אינו מכוון לפעילות כלכלית, והוא גורם לאינספור חיכוכים בין שלטונות המס לאזרחים. מס הרכוש גורם להעלאת עלויות הבנייה, ומשום כך להעלאת מחירי הדיור ומחירי בנייני התעשייה, היקרים בלאו הכי. המס מעוות את אופן הקצאת הקרקעות במדינה, ומקטיף את הסחירות והזמינות של קרקעות לבנייה. ואם לא די בכך, המס פוגע באופן שרירותי במשפחות שהכנסתן נמוכה.

נראה כי בעיני נציבות המס, גביית מס הרכוש הפכה למטרה בפני עצמה. זאת ועוד, הטענות התומכות בהטלת מס רכוש כמתכונתו הנוכחית בישראל, מופרכות מיסודן: מס הרכוש אינו תמריץ יעיל לבנייה; הוא אינו מוטל על השכבות העשירות בלבד; ואין הוא מקור הכנסה חשוב למדינה. כמחצית מההכנסות ממס רכוש באות על חשבון הפחתת הגבייה ממסים אחרים, והמס אף מקטיף את הכנסות המדינה מהחכרת קרקעות.

מן האמור לעיל נובעות ההמלצות הבאות:

1. ביטול מס הרכוש הממשלתי
יש לבטל את מס הרכוש הממשלתי ולהפסיק את גבייתו. בנוסף, יש לבטל את מנגנון מס רכוש, לאחר השלמת הטיפול בנושא חובות העבר ובהסדרי מעבר אחרים. בשל אי הוודאות לגבי חובות עבר שהצטברו, מומלץ לגבות רק חובות שהצטברו בחמש השנים האחרונות תוך חשיפת כל הנתונים לציבור.

2. ביטול הכיטוח חינוך הממשלתי בגין נזקי בצורת
יש לבטל את התשלום בגין נזקי בצורת כמסגרת קרן הפיצויים. פיצויי הבצורת ניתנים בחינם לחקלאים ומהווים סובסידיה עקיפה שלא דרך תקציב המדינה הרשמי. פיצויי הבצורת גורמים לבזבוז כלכלי ולהקצאה לא יעילה של גורמי ייצור. החקלאים יכולים לבטח את עצמם מפני סיכוני בצורת בכיטוח מסחרי רגיל כפי שנהוג בחו"ל.

3. העברת קרן הפיצויים לתקציב המדינה
תקציב המדינה אמור להיות גילוי נאות של הכנסות הממשלה והוצאותיה, אלה הצפויות ואלה הבלתי צפויות. הפיצויים הניתנים על-ידי קרן הפיצויים הם סיוע עקיף של הממשלה, שאינו מופיע בגלוי בתקציב המדינה. מבקרת המדינה המליצה בשנת 1991 ושוב בשנת 1996, לבטל את קרן הפיצויים ולהקצות במישרין מתקציב המדינה את הכספים שמיועדים

לתשלום פיצויים על נזקי מלחמה, לפי אומדן של הרצאה ממוצעת, עם אפשרות להקצאה נוספת.⁵⁷

בניגוד לטענה כי ביטול מס הרכוש יגרום נזק של כ-300 מיליון דולר להכנסות המדינה, נטען במאמר זה, שקיזוזי המס המתכצעים כיום מגיעים למחצית הסכום הנגבה. במילים אחרות, התוספת האמיתית להכנסות המדינה מגביית מס רכוש עומדת על כ-150 מיליון דולר בלבד. בנוסף, ביטול המס יביא לחסכון במנגנון המס המוערך כעשרות מיליוני ש"ח לשנה,⁵⁸ להקטנת עלויות משפטיות הנובעות ממחלוקות אינסופיות בין האזרחים לנציבות המס, להגדלת הכנסות המדינה מהחכרת קרקעות באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, ולהגדלת הכנסות המדינה ממס רכישה משום שכמות העסקאות בנדל"ן תגדל. מקור הכנסה נוסף יבוא מהקטנת הסבסוד הממשלתי לדיור, שיעשה מבלי לפגוע באזרחים.

57 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 46, עמ' 30, וכן מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 41, עמ' 54.

58 משרד האוצר, הוועדה הציבורית לבחינת חוק מס רכוש (ועדת גבאי), עיקרי הדו"ח, עמ' 11.