

המס על מקרקעין ורכוש במשק הישראלי

מס הרכוש על קרקעות הנגבה כאחוז קבוע מערך הנכסים (כאשר נכסים אלה מוערכים מפעם לפעם מחדש עם השתנות מחירם בשוק), גובה למעשה, בצורה עקיפה, מס מרווחי ההון של בעל הנכס מבלי להביא בחשבון אם רווחים אלה מומשו או לא. מס הרכוש מבוסס על יסודות שונים מאלה של מס רווחי הון, אשר ניתן להגדירו כמס לא-פרוגרסיבי בשעורים מיוחדים, המוטל בעת מימוש רווחי הון. עקב השוני באופיים של שני מסים אלו, פועל מס הרכוש כגורם המעודד מכירת נכסים או אי-אחזקתם, כמובן לפי שיקולים כלכליים, בעוד שמס רווחי הון אשר אינו משולם כאשר עולה ערך הנכס והתשלום נעשה רק בעת המימוש, מעודד אי-מכירה של הנכס אשר ערכו נמצא בעליה.

לשאלה אם מס רכוש זה חייב להיות מלווה במס רווחי הון (כגון מס שבח מקרקעין) יש להתייחס מתוך שיקולים אחרים לגמרי. אילו היה מס רכוש גובה מרווחי ההון סכומים בשעור דומה לזה של מס הכנסה, ז.א. אילו הגיעו שעורי המס לכדי נתח נכבד מרווחי ההון, אפשר היה לטעון טענה נגדית חזקה ולאמר כי למעשה ממלא מס הרכוש תפקיד של השלמה למס הכנסה, ועל כן אין לתבוע מאותה הכנסה גם מס הכנסה וגם מס רווחי הון.

ואולם המציאות שונה לחלוטין. האמת היא כי שיעורי מס הרכוש הינם קטנים יחסית. אמנם נכון כי מס בשעור 2.5% (במקרה של קרקע פנויה) או 1.5% (כשמדובר במבנים שלא למגורים) אינו קטן במקרה שהשערוך הינו מדוייק, אבל בנקודה זו אני ספקני למדי ואינני מאמין שנגיע אי-פעם לשערוך אמיתי, ועל כן, הקובעים הם השעורים האפקטיביים. בתנאים שלנו מס של 1.5%—2.5%, גם במקרה שהוא מלווה בשערוך נכון, עשוי להיות נמוך בהשוואה למס ההכנסה, ולפיכך אין לטעון כי מס רכוש הוא תחליף של ממש למס ההכנסה.

שיעורי מס רשמיים ואפקטיביים

יש הגורסים כי השעור הרצוי למס רכוש הוא 7% או 8%, אך למעשה אין מדינה — אני לפחות אינני מכיר מדינה כזאת — שבה השערוך תואם את המציאות לחלוטין, ואין כוונתי לאי־דיוקים בשיעורים של 5% או 10%, אלא להערכות הנמוכות בעשרות אחוזים, ולעיתים אף יותר מזה, מן השווי האמיתי של הנכס. בתנאים אלה אין משמעות רבה לשעור הרשמי של המס. אם מעריכים את הנכס ב־30% בלבד מערכו האמיתי וגובים מס בשעור 7%, הרי למעשה אין גובים יותר מ־2.1%. יש מדינות בארה"ב (המקובלת כארץ בה שוררים סדרים תקינים בתחום המיסוי), בה המצב הוא בדיוק כפי שתואר לעיל. ז.א. שהשווי המוערך לצרכי מס אינו עולה על 25%—30% מערך השוק של הנכס. במקרה כזה תהיה קביעה כאילו המס הנגבה מגיע ל־7%, בלתי נכונה לחלוטין. כל זמן שאין יודעים מהו הבסיס להערכת שווי של הנכס, אין משמעות ריאלית לנתונים על שיעורי המס. יש טעם לדבר על כך רק כאשר יודעים מהו הבסיס לפיו מוערך הנכס.

באשר למס רווחי הון, הרי בתנאים הקיימים אצלנו הוא נגבה רק בעת מימוש רווחים אלה, וזאת בשיעורים הולכים וקטנים ככל שהנכס מוחזק זמן רב יותר.

אין כל קושי להצדיק את המסוי הנהוג אצלנו על מקרקעין. הלוואי והיינו מגיעים למסים מסוג זה גם לגבי רווחי הון אחרים במשק. אמנם, ברווחי הון אחרים התופעה של אי־מכירה נראית פחות חמורה, ז.א. אם מניות אינן מחליפות ידיים, אין זה מעורר בעיות כה חמורות, כפי שהדבר קורה כשהמדובר בקרקעות; אבל אם דנים בנושא מנקודת הראות של תשלום מס צודק, אין, למעשה, הבדל בין רווחי הון בענף אחד לבין רווחי הון בענף אחר.

המס על דירות מגורים

העובדה שהערך הזקוף על שירותי דיור אינו נכלל בבסיס מס ההכנסה מזה מספר שנים, וגם לפני כן, נעשתה הכללתו על בסיס בלתי־ריאלי — יוצרת עיוותים רבים; הן מבחינת הצדק והן מבחינת חלוקת המשאבים. העיוות נעוץ בכך שמש הכנסה מתייחס לשני אנשים בעלי הכנסה כספית שווה, האחד בעל דירה והשני גר בדירה שכורה, כאל בעלי יכולת תשלום שווה. כדוגמה לעיוות זה יכול לשמש בעל דירה המוכן להשכיר את דירתו בשכר חודשי, בגובה של 400 ל"י. במקרים לא מעטים קורה שלאחר נכוי מס הכנסה, לא תשאר בידו הכנסה נקיה אף בשעור 300 ל"י הדרושים לשכירת דירה צנועה יותר חדשה. נוצרת כאן איפוא, הסתירה הבאה: אדם המתגורר בדירה שבבעלותו יכול להרשות לעצמו דירה ברמה גבוהה יחסית, אך אם הוא משכיר את דירתו, אין ההכנסה מההשכרה מספיקה אף לשכירת דירה ברמה צנועה יותר. סתירה זו היתה נמנעת אילו שילם אדם המתגורר בדירה שבבעלותו מס הכנסה על הערך הזקוף של דירה זו.

המיסוי על ערך זקוף של דירה נתקל מבחינות רבות באותם קשיים המתעוררים לגבי מס רכוש בקביעת הבסיס להערכת שווי הנכס. הערך הזקוף של שירותי דזור מהווה חלק גדול יחסית מהכנסתו של אדם. טלו למשל, אדם שהכנסתו היא 1200 לירות לחודש, ונניח שהחשובים מראים כי הערך הזקוף של דירתו הוא לא 780 ל"י בחודש (כפי שצויין בדוגמתו של ד"ר פינסקי), אלא 500 ל"י. שערן בנפשכם כיצד היה אותו אדם מגיב אילו באו אליו ואמרו לו: הכנסתך לצורך מס הכנסה היא לא 1200 ל"י לחודש אלא 1700, ואתה חייב לשלם מס מהכנסה של 1700 ל"י בחודש. הוא יצטרך, איפוא, לשלם מס על הכנסה חדשית של 500 ל"י שאותה אין הוא רואה כהכנסה כספית. נכון שהוא משתמש בערך של שירותי הדירה שלו, אבל אין הוא רואה אותם כשווה כסף. נצטרך, איפוא, להסביר לאנשים את ההצדקה בהטלת מס בגובה זה, שכן מס חייב להיות מובן לבריות, ולשכנעם שהכנסותיהם גבוהות למעשה במידה ניכרת (בעשרות אחוזים במקרה שלעיל) מהכנסתם הכספית, ומשום כך גם שיעור המס גדול יותר.

נכון אמנם שכבר היה לנו בעבר מס של ערך זקוף של שירותי דזור, ומס זה התקיים במשך תקופה ארוכה, אך הוא לא עורר התנגדות בזמנו, כיוון שהערכים שלו היו כה קטנים ומלאכותיים שלא היה בהם כדי לעורר תשומת לב בציבור. אני משוכנע שאילו הוצעו היום להטיל מס ממשי על ערך זקוף של שירותי דזור, לא היה קיום למס זה בשל הזעם וההתנגדות שהיו מתעוררים בציבור. אמנם כאיש מקצוע מחייב אני מס כזה, אבל אם נתיחס לטענתו של קולין קלארק (והוא לא היחיד האומר זאת). כי מסים יש להטיל הן בהתאם לשיקולים כלכליים והן בהתאם לשיקולים של צדק ומעשיות, הרי שאין להתעלם במקרה זה משיקול זה של מעשיות.

מנקודת ראות זו ניתן להעריך את משמעותו של מס רכוש על דירות. במקום להטיל מס הכנסה על שירותי דזור (וזהו מס שלא יהיה מובן לציבור לגמרי) מטילים מס על ערך הרכוש של שירותי דזור. זהו מס בשעורים הרבה יותר קטנים והוא גם אינו מס פרוגרסיבי במלוא מובן המלה. ואם כי מס הרכוש לא יהיה "אהוד" על הציבור הרי יהיה מובן יותר וניתן יהיה לגבות אותו.

ניתן, איפוא, לראות את מס הרכוש על דירות כתחליף למס על שירותי דזור בבעלות עצמית. אך אם זאת היא נקודת המוצא, הרי המסקנה הנובעת מכך היא כי צריך לשחרר מהמס הזה את כל הדירות שאינן בבעלות עצמית, שהרי אם המדובר רק במס החל על הערך הזקוף של הדירה, אין הצדקה להטילו על דירה מושכרת. כי בדירות אלו יש הכנסות הנובעות מההשכרה, עליהן חל מס ההכנסה, ואין, איפוא, צורך למצוא תחליף בדמות מס רכוש. רק אם משלימים עם המציאות בה אין כמעט דירות להשכרה אפשר לראות

(¹ ראה חוב', „קרקע" מס' 4 עמ' 21

את מס הרכוש כתחליף למס הכנסה, ואילו בראיה כוללת זהו מס שחל על כל הרכוש הדיורי.

טיעון זה מתקשר אצלי עם הטענה שהשמעתי בראשית דברי: אם מתיחסים למס הרכוש כאל מערכת כוללת, אי־אפשר לראות אותו כתחליף למס הכנסה, אלא צריך לראותו כמס שהוא תחליף או משהו המתקרב למס הון נטו.

מס קניה על שירותי דיור?

ניתן גם להצדיק את מס הרכוש כמס קניה על שירותי דיור (גם כאן הכוונה למס רכוש על דיור). נראה לי כי מי שמטיל מס זה לא יתלהב להשתמש בהגדרה זו, אך לאמיתו של דבר הדיור הוא חלק מהתצרוכת וחלק מוגדר מתצרוכת המשפחה. זה לא יהיה איפוא, מס גרסיבי יותר מאשר מערכת מסי העקיפין הקיימת, ואין סיבה לטעון כי דוקא נושא הדיור חייב להיות פטור ממס קניה או ממס תצרוכת. גישה זו נעוצה למעשה ביסוד המלצתה של וועדת אשר, שקבעה בהקשר אחר לגמרי כי מס ערך מוסף (שהוא מס הצריכה העיקרי שאנו רוצים להנהיגו כעת) יחול גם על שירותי דיור ועל בניית בתים חדשים. הוועדה לא ראתה סיבה לפטור את גורם הדיור התופס מקום נכבד בתצרוכת ממסי צריכה, כאשר מדובר על בסיס רחב למסים כאלה.

הבעיה של השערוך

בהקשר לבעיה שרמזתי עליה קודם לכן, הריני מזדהה עם מה שנאמר כאן ע"י מר שטאוּבִי) לגבי הצורך בשיטת שערוך נכונה. אני מסכים, גם כי לא יתכן מצב שבו מוטלים מסים שונים על דירות באותו גודל המצויות זו ליד זו. עם זאת, איני מתפלא על כך שמסי רכוש לא שוערכו מדי חמש שנים; שהרי זאת היתה משמעות ההקפאה לגבי המסוי. אני סבור כי השערוך הוא משימה קשה מאוד, ואני אולי פחות אופטימי ממר שטאוּבִי לגבי האפשרות להגיע לשערוך מדויק ומלא של הרכוש. עם זאת ברצוני לציין כי פתרנו את הבעיה פתרון חלקי, ע"י הורדת חשיבותם דה־פקטו של מסי הרכוש בכלל מערכת המיסוי, שהרי אנו קובעים מראש שמסי הרכוש הקיימים לא יתנו לנו בשנים הקרובות את ההכנסה המתקבלת מהם כיום; ומכירים בכך שעקב ההקפאה הם יתנו לנו אותה הכנסה רק בעוד שמונה שנים ולא בשנים הקרובות. התוצאה היא כי חשיבותם הריאלית הכוללת של מסי הרכוש ירדה, ואני מקווה שלפחות במסי רכוש על קרקע — שהם הצודקים ביותר מבין מסי הרכוש — לא תהיה ירידה זו ניכרת מדי.

ועוד, דעתי היא שאם מגיעים למערכת מסוי המבוססת על שערוך, אין צורך לבצע שערוך מחדש כל אימת שדירה נמכרת; אם השערוך נעשה באורח תכוף למדי, רצוי שאדם הרוכש דירה באמצע תקופה שבין שערוך

* ראה חוב', „קרקע" מס' 4 עמ' 5, 6

אחד למשנהו, יפיק תועלת מהשערוך הקודם עד שהחדש יכנס לתוקף. בדרך זו ניתן יהיה למנוע מצב שבו משלמים מסים שונים על שתי דירות בגודל שווה הנמצאות זו ליד זו.

הפטור על חלק מערך הדירה

ברצוני לציין כי בתיקון לגבי מס רכוש, עליו המליצה ועדת אשר ואותו אימץ האוצר (תוך שינויים מסויימים), כללנו את הרעיון שיש לפטור דירות קטנות ממס. ניסינו לממש רעיון זה ע"י מתן פטור על ערך מסויים ממס, והצענו שחרור ממס לדירה בשווי עד 24 אלף ל"י, ואילו האוצר העלה זאת ל-40 אלף ל"י — תיקון מוצדק לאור העליה המהירה במחירי הדירות. על השווי מ-40 אלף ל"י ומעלה מוטל מס באחוז קבוע (0.7%). לדעתי יש לכך יתרון של פרוגרסיביות, וכן יתרון נוסף: השיטה הזאת מבטיחה יתרון לאזורי פיתוח לגבי אזורים אחרים במדינה באורח קבוע ושיטתי, משום שאחד המאפיינים של אזורי פיתוח הוא שמחירי הדירות בהם נמוכים במידה ניכרת מאשר באזורים המאוכלסים בצפיפות. אם, לדוגמה, דירה בגודל מסויים עולה באזור מאוכלס 100 אלף לירות, הרי מחירה באזור פיתוח יהיה רק 50 אלף לירות, וההפרש במס רכוש יהיה גדול מאוד. שכן המס המוטל על דירה שמחירה 100 אלף יהיה ל"י לשנה (0.73 מערך הנכס בניכוי פטור של 40 אלף ל"י), ואילו על דירה שמחירה 50 אלף — 70 ל"י לשנה בלבד. וזאת על אף העובדה שהמדובר בדירה מאותה איכות. מערכת המס החדשה למרות שביטלה את האבחנה בין האזורים — מבטיחה עדיפות לאזורי הפיתוח, ועדיפות זו נובעת לא רק מן העובדה שבאזורי הפיתוח מחירי הדירות נמוכים יותר, אלא גם מכך ששעור המס נמוך יותר כאשר המחיר יותר נמוך. יתירה מזו, ההסדר הוא ארצי, כך שאין צורך לערוך מדי פעם סוג חדש של אזורים ולקבוע שעורים חדשים. אני סבור שבכך טמון יתרון חשוב.

כפי שאתם רואים, היה עלי לעמול קשה כדי למצוא הצדקות נאותות למס הרכוש. לדעתי, זהו אחד מסוגי המס אשר לגביו יהיה צורך ברביזיה נוספת, אולי לא בעתיד הקרוב, אלא בבוא הזמן כשאפשר יהיה לחשוב לא רק במונחים של מקורות הכנסה חדשים, אלא גם במונחים של צמצום מסים.

מס שבח מקרקעין

לא נגעתי עד כה בבעיות של מס שבח מקרקעין, וגם עתה אין ברצוני להיכנס לפרטיו של מס זה, ברצוני להבהיר את מעמדו של מס השבח בדיון הכללי על רפורמה במסי הרכוש. יש נסיונות לקשור את מס השבח עם הבעיה הכללית יותר של מס רווחי הון, וזאת משום שמבחינות רבות יש להם הרבה מן המשותף. עם זאת יש נקודה אחת בה בולט השוני ביניהם, וזאת מבחינת השלכות השונות של רווחי הון מקרקעות לעומת רווחי הון ממניות.

כיוון המחשבה שלנו הוא — אם כי עדיין אין סיכומים בענין זה — כי יש לשים קץ למצב שמס שבח מקרקעין מתבטל לאחר תקופה מסויימת של אחזקת הנכס; דהיינו, מעבר לתקופה זו המס הופך לאפס. בשאלה זו נתבלטה תמימות-דעים בין כל חברי ועדת אשר.

עקרון שני המקובל עלינו הוא שצריך לתת פיצוי לבעל הנכס על עליית המחירים הכללית במשק. פירושו של דבר הוא כי בהטלת מס שבח אין להתבסס על רווח הון היסטורי (מחיר מכירה פחות מחיר הקניה), אלא יש להתחשב בירידה של ערך הלירה. אך יש להזהיר מפני טעות: באמרי כי הלירות הן שונות וערכן נמצא בירידה, הריני מתכוון למדד המחירים הכללי ולא למדד ספציפי לענף, שהרי אם נתבסס על מדד ספציפי למחירי קרקע, לא ישולם מס רווחי הון על מחיר ממוצע של קרקע, אלא ישלמו רק אלה שאצלם ארעו חריגות מהממוצע הזה כלפי מעלה, ולאחרים אולי יצטרכו להכיר בהפסדי הון, כך שבסה"כ לא תהיה חשיבות יתירה למס הזה. הכוונה שלנו לתת פיצוי על ההתייקרויות, רק על ירידת ערך הלירה בכללה; כלומר, על עליית המחירים הכללית במשק בהתאם למדד כגון מדד המחירים לצרכן, ואם עליית מחיר הקרקע תהיה מהירה יותר מעליית מדד המחירים לצרכן, יצטרך מוכר הנכס לשלם מס שבח מקרקעין. ד"ר ז. פינס ציין בצדק כי לטווח ארוך, עליית מחירי הקרקע מהירה יותר מקצב ההתייקרות הכללית במשק, וזאת כתוצאה מגידול האוכלוסיה מזה ועלית רמת ההכנסות מזה. מכאן שבענף המקרקעין יהיו תמיד רווחי הון גם אם נשערך את מחירי הקניה ע"י התחשבות בעליית המחירים הכללית במשק, ואין, איפוא, חשש למצב שבו לא יגבו מיסים מרווחי ההון האלה.

הוויכוח הקיים הוא ויכוח קשה. זהו ויכוח על השיעורים שצריכים לחול על רווחי ההון. אצלנו שולטת התפיסה האנגלו-סכסית. אמנם, יש בארה"ב או באנגליה לכלכלנים ואנשי מקצוע רבים הדוגלים בשיטה אחרת מזו הקיימת בפועל באותן מדינות והמתבטאת בחוקי המס שלהן. לפי תפיסה זו נוקטים כלפי רווחי ההון יחס מיוחד, וזאת בשני מובנים: א) הם משתלמים בסוף תקופת האחזקה, כלומר, בעת המימוש; ב) שעוריהם נמוכים יחסית. מסתבר שלפי התפיסות החדשות המתגבשות בארה"ב, יש לחתור לקראת שינויים; אם כי ראוי לשמור על עקרון התשלום בזמן המימוש, הרי יש להגדיל את שעורי המס ולקרבתם עד כמה שאפשר לשעורים המקובלים במס הכנסה. גישה זו באה לידי ביטוי בהעלאת השיעורים של מס רווחי הון בשנתיים האחרונות בארה"ב.

זאת ועוד, בקנדה נעשה נסיון מעניין. המדובר בהצעה רשמית של שר האוצר (אינני יודע באיזה שלב משלבי החקיקה היא נמצאת), לפיה יש להנהיג שיעור של רווחי הון לא בתחום הדיור אלא בתחום המניות דוקא. הכוונה היא להפעיל שיעור כל חמש שנים, ולגבות מס לפי שיעור זה ולא לפי המימוש. דהיינו גם אם אדם לא מכר את המניה, אפשר להגיד לו: אם אינך

רוצה למכור, שלם מס ממקורות אחרים. מכל מקום, אתה חייב לשלם מס בהתאם לשערוך. זהו נסיון נועז ראשון לפעול בכיוון זה. אינני יודע מה ייצא מכך ואני בטוח כי בהצעה זו כרוכות בעיות רבות, אך אין ספק כי ההצעה משקפת נטיה הקיימת כיום בעולם.

המאמר מבוסס על הרצאתו של פרופ. א. ברגלס בסימפוזיון בנושא: "השפעת המיסוי על שוק המקרקעין", אשר נערך מטעם אוניברסיטת תל-אביב והמכון לחקר שמושי קרקע ב-15.6.72. הרצאות אחרות בסימפוזיון זה פורסמו בחוב' "קרקע" מס. 4.