

תוכן

1	מבוא
2	חלק ראשון: מיסוי – שיקולים כללים בהטלת מס
2	תכליות הטלת המס
4	קשיים ביישום מדיניות באמצעות מס
5	שיקולים בעד ונגד הטלת מס על הון
6	חלק שני: המצב המצוי
6	מס שבח מקרקעין
7	דירת מגורים
7	מס רכישה
9	דירת מגורים
10	היטל השבחה
12	היטל השבחה ומס שבח מקרקעין
13	מס על השכרת נדל"ן
13	חלק שלישי: משפט משווה
13	ארה"ב
14	בריטניה
14	חלק רביעי: הדין הרצוי
15	מצוקת הדיור בישראל
16	רפורמות בחוקי הנדל"ן
18	סיכום ומסקנות

מבוא

קרקע היא משאב ציבורי מוגבל. מחד גיסא צריכה המדינה להקצות את הקרקע ולהקנות זכויות בקרקע לאזרחים, ומאידך גיסא על המדינה לדאוג להשאיר קרקע בבעלות ציבורית, אשר תשמש למטרות ציבוריות כלליות, כמו כבישים פארקים וכדומה. גם קרקע שהזכויות הקנייניות בה הוקצו לפרטים עלולה לגרום לפגיעה במקרקעין של פרטים אחרים, למשל על-ידי יצירת מפגעי רעש, זיהום, חסימת אור השמש וכד'. לכן בישראל, כמו ביתר המדינות, חלק משמעותי מההסדרה של מקרקעין נעשה באמצעות רגולציה ישירה, כמו דיני התכנון והבנייה. לצד ההסדרה הרגולטיבית נעשית ההסדרה באופן עקיף בדרך של היטלים, תשלומי חובה ומיסים. כך למשל קיימים מספר רב של תשלומי חובה מוניציפאליים המוגדרים מראש כתשלומים ייעודיים, שמטרתם מימון הוצאות על טובין ציבוריים חלקיים, דוגמת היטלי ביוב, היטלי פינוי אשפה וכדומה. לצידם קיים מיסוי כללי על מקרקעין ועל ההכנסה ממקרקעין, שמטרתו לממן טובין ציבוריים ברובד המדינתי, דוגמת ביטחון, מערכת משפט וכדומה.¹

קיימות שלוש קבוצות של הכנסות הוניות: הקבוצה הראשונה היא מס על התמורה המתקבלת משימוש ברכושו של הנישום. דוגמא לכך היא ריבית או דמי שכירות. הקבוצה השנייה היא מס על הכנסה ממכירת נכסי הון ניידים. הקבוצה השלישית היא מס על הכנסה הונית ממכירת נדל"ן בישראל.²

על ההון האישי של פרט מוטלים שני סוגים עיקריים של מיסים: הראשון מס הון נטו - זהו מס חד-פעמי, ספורדי או תקופתי המוטל על השווי הנקי של ההון, כלומר, על השווי של כלל הנכסים והזכויות הכספיות שבידי משלם המס, בניכוי ההתחייבויות הכספיות הקשורות בנכסים אלה. למס זה אין קשר לרווחים מההון או לפעולה אחרת הנעשית בו (כגון העברתו לאחרים). השני: מס העברות הון-מיסוי המוטל בזמן שהון (כסף, טובין או רכוש) מועבר מפרט אחד לפרט אחר. מיסים כאלה מוטלים על הפרט שמעביר את ההון או על הפרט שמקבל את ההון.³

מערך מיסוי המקרקעין בישראל בנוי משורה מורכבת של מערכות מיסוי אשר מקיימות זיקות חלקיות זו עם זו. מערכות המיסוי המרכזיות הן המיסוי המוניציפאלי – ארנונה, היטלי השבחה, היטלים אחרים והמיסוי המדינתי מס שבח, מס רכישה, מס הכנסה על שכירות ומס על פעילות עסקית במקרקעין.⁴

בעבודה זו נבחן את המיסים העיקריים המוטלים על נדל"ן בעת העברת נכס הנדל"ן מפרט אחד לפרט אחר: מס שבח, מס רכישה והיטל השבחה, וכן נתייחס למס המוטל על שכירות נדל"ן. מטרת העבודה היא לבחון כיצד משרתים מיסים אלה את תכלית הטלת המס, ואת המדיניות הממשלתית – חברתית ביחס לקרקע. מאחר והבעיה החברתית העומדת על סדר היום היא הדיור, תתרכז העבודה בהשפעת המס על מדיניות הדיור.

¹ עו"ד חגי קלעי "דו"ח בנושא מיסוי מקרקעין ואי-שוויון בישראל" 27 (2015) פורסם באתר האינטרנט בכתובת <https://www.fes.org.il/he/shop/report-real-estate-tax> (כניסה אחרונה לאתר זה ולכל האתרים הנזכרים להלן) (15.7.21)

² מורן הררי "שיעור המס המוטל על ההכנסות מהון והקשר לאי-שוויון בישראל" 2 (2019) פורסם באתר האינטרנט של המכללה למינהל בכתובת <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/israel/16726.pdf>

³ "מיסוי הון אישי במדינות מערביות" מרכז המחקר והמידע של הכנסת 1 (2008)

⁴ קלעי ה"ש 1 לעיל

העבודה תפתח בפרק כללי שיעסוק במטרות המס וההצדקה להטלתו. החלק השני של העבודה יעסוק במשפט המצוי, תוך התייחסות למס שבח מקרקעין, מס רכישה, היטל השבחה ומיסוי על השכרת נדל"ן למגורים. החלק השלישי של העבודה יעסוק במשפט משווה. החלק הרביעי של העבודה יפתח בדיון על מצב הדיור בארץ ובשאלה האם הטלת מסי הנדל"ן בהם עוסקת העבודה משרתים את המדיניות הציבורית הקיימת, או שיש צורך בעריכת רפורמות בחוקי הנדל"ן העיקריים.

חלק ראשון: מיסוי – שיקולים כללים בהטלת מס

תכליות הטלת המס

התכלית הראשונה של המס, תכלית שקיים לגביה הקונצנזוס הרחב ביותר, והוא מימון טובין ציבוריים. משמעותם של טובין ציבוריים הם שירותים שהמדינה חייבת לספק לאזרחים, אך לא יכולה או לא רוצה לגבות תשלום עבורם. קבוצה זו כוללת שורת מוצרים, שמידת חוסר יכולת גביית תשלום אפקטיבי ביחס אליהם משתנה. הקבוצה הראשונה הם טובין ציבוריים טהורים, כמו ביטחון צבאי, יחסי חוץ וכיו"ב. הקבוצה השנייה הם מוצרים מעורבים אשר תיאורטית אפשר לגבות עבורם תשלום, אך בגלל שיקולים כלכליים או חברתיים, נמנעת המדינה לגבות עבורם תשלום ריאלי. דוגמא לכך היא הימנעות מגבייה ריאלית עבור גישה למערכת בתי המשפט. הימנעות זו נעשית מטעמים אידאולוגיים – חברתיים שמטרתם לתת לכל אזרח את "יומו בבית משפט". קבוצה נוספת היא מוצרים ציבוריים חלקיים, שביחס אליהם לא ניתן לגבות תשלום בגין ההוצאה הראשונית, אך ניתן לגבות תשלום בגין ההוצאה השולית של משתמש נוסף (לדוגמא, שדה תעופה). המיסוי הכללי על המקרקעין ועל ההכנסה ממקרקעין, נועד לממן טובין ציבוריים ברובד המדינתי, כמו ביטחון, מערכת משפט וכדומה.⁵

מטרה נוספת של מערכת המס הוא לפתור כשלי שוק הנובעות מהחצנות חיוביות או שליליות. דוגמא להחצנה שלילית היא כאשר הפרט אינו מפנים את העלות שהתנהגותו גורמת לאחרים. למשל כאשר הוא מבצע פעולות הגורמות לזיהום אוויר. במקרה כזה קיים ייצור יתר של ההתנהגות הנ"ל, ותת השקעה בפעולות שמטרתן למנוע או להקטין את זיהום האוויר. הטלת מס על עלויות התנהגות זו תגרום לפרט לנקוט אמצעים שמטרתם להפחית את העלויות המוחצנות עד לרמה היעילה. ההתמודדות של המדינה עם כשל שוק זה יכולה להיעשות באמצעות רגולציה או באמצעות הטלת מס.⁶ העדפת ההסדרה באמצעות מערכת רגולטורית, יכולה להתבצע למשל באמצעות קביעת כלל של אחריות מוחלטת על מזהם האוויר. לעומת זאת, כאשר הניזוקים הם הציבור בכללותו, ציבור בלתי מזוהה או קבוצה גדולה והנזק לכל פרט בה הוא נמוך, ההנחה היא שהכלי היעיל יותר על מנת להביא את המשקיע להפנמת החצנותיו הוא באמצעות מיסוי. מס כזה נפוץ לרוב בהקשר של נזקים סביבתיים.⁷

דוגמא להחצנה כנ"ל בהקשר של מקרקעין מתרחשת מאחר קיימת השפעה של בעלי נכסים זה על זה ועל מקרקעי הציבור. דוגמאות לכך הם: קו בניינים ראשון לחוף הים הנבנה לגובה, יפגע בהכרח בקו הנוף של

⁵ שם, עמ' 27

⁶ יורם מרגליות "דיני מיסים" בתוך הגישה הכלכלית למשפט 817 (2012)

⁷ קלעי ה"ש 1 לעיל עמ' 28