



דוח הוועדה לתכנית המיסים הרב שנתית

מוגש

לשר האוצר
מר בנימין נתניהו

מנכ"ל משרד האוצר מנהל רשות המיסים ממונה על התקציבים ד"ר יוסי בכר
מר איתן רוב מר קובי הבר

מאת
יושבי ראש הוועדה

מאיר קפוטה, עו"ד, הממונה על הכנסות המדינה
ג'קי מצא, רו"ח (משפטן), סמנכ"ל בכיר לעניינים מקצועיים
- רשות המיסים

אייר תשס"ה – יוני 2005
ירושלים





תוכן העניינים

5	מכתב חברי הוועדה
9	תמצית הדוח
13	עיקרי ההמלצות
29	מבוא
31	פרק א: קידום יעדים חברתיים באמצעות מערכת המס
43	פרק ב: מיסים ישירים על יחידים
55	פרק ג: מיסוי חברות
63	פרק ד: מיסים עקיפים
75	פרק ה: מיסוי הכנסות ורווחים מהון
	פרק ו: מיסוי בינלאומי ועידוד השקעות בישראל
123	פטור השתתפות
127	פטור ממס רווח הון למשקיע חוץ
131	פחת מואץ
	פרק ז: מיסוי מקרקעין
135	פטור ממס לדירת מגורים יחידה
139	קרנות להשקעה בנדל"ן (REIT)
	פרק ח: הרחבת בסיס המס והגדרת האכיפה
145	תכנוני מס אגרסיביים
149	מיסוי נאמנויות
153	פרק ט: השפעות פיסקאליות





יום רביעי כ"ג אייר תשס"ה
1 ביוני 2005

לכבוד,

שר האוצר מר בנימין נתניהו

מנכ"ל משרד האוצר מנהל רשות המיסים ממונה על התקציבים
ד"ר יוסי בכר מר איתן רוב מר קובי הבר

כבודכם,

בחודש מרץ 2005 החלה ועדה משותפת של מינהל הכנסות המדינה ורשות המיסים בישראל, לגבש תכנית רב שנתית להמשך הרפורמה במערכת המיסים. בראש הוועדה עמדו מאיר קפוטא, עו"ד, הממונה על הכנסות המדינה, וג'קי מצא, רו"ח (משפטן). סמנכ"ל בכיר לעניינים מקצועיים – רשות המיסים. גיבוש ההמלצות נעשה בתיאום מלא ותוך התייעצויות ודיונים שוטפים עמכם.

הוועדה דנה ביעדים האסטרטגיים של מערכת המיסים תוך התייחסות לשיטות מיסוי הנהוגות במדינות המפותחות ובחנה חלופות שונות לשימוש במערכת המס כאמצעי לשיפור מצבם של העובדים ברמות הכנסה נמוכות.

המלצות הוועדה קובעות מתווה להמשך הפחתת שיעורי המיסים, עידוד השקעות בישראל, והתאמתה של שיטת המס הישראלית לתחרות הגלובלית. ההמלצות מפשטות את הסדרי המיסוי בתחום ההון, ונותנות ביטוי לזיקה שבין הורדת שיעורי המס לבין הרחבת בסיס המס והגברת האכיפה.



התכנית מתפרסת על מגוון רחב של תחומי מיסוי, ובהם מיסוי הכנסות יחידים מיגיעה אישית (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות), מיסוי חברות, מס ערך מוסף, מיסוי הכנסות פיננסיות מריבית, מדיבידנד ומרווחי הון, מיסוי שבח מקרקעין, מיסוי בינלאומי, מיסוי מקרקעין, מיסוי נאמנויות, מיסוי קרנות להשקעה בנדל"ן, וצעדים חשובים בתחום הגברת אכיפת חוקי המיסוי.

התכנית מתחשבת באילוצים פיסקאליים שמחייבים פריסה והיערכות על פני תקופת מעבר שתארך מספר שנים.

אנו מבקשים להודות לממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון, מר אייל בן שלוש, לחשב הכללי, ד"ר ירון זליכה, (רו"ח), ולגב' יעל אנדרון, המשנה לממונה על התקציבים, שסייעו בגיבוש תכנית המיסים.

כן מבקשת הוועדה להודות למר אוסקר אבורזק, לד"ר מיכאל שראל, לרו"ח רבקה לפינר, לרו"ח צביקה ברנשטיין ולעו"ד (רו"ח) אופיר לוי אשר סייעו בגיבוש המלצות הוועדה.

עם סיום גיבוש ההמלצות ניסחה הוועדה תזכיר חוק וטיוטת הצעת חוק, והוועדה מבקשת להודות לכל מי שתרם למלאכת ניסוח החקיקה: מר יהודה נסרדישק, רו"ח (משפטן) אילי פיטרמן, רו"ח אלון אבדני, עו"ד נאוה נמיר, רו"ח יובל כהן, עו"ד לילך רובין, רו"ח ארז עיני, רו"ח יעל מרון, רו"ח פואד ג'ודום, עו"ד ירדנה סרוסי, רו"ח גדי אלימי, רו"ח (עו"ד) ורד אולפניר, עו"ד אביבה אטיאס ומר מאיר אסולין.



אנו תקווה שההמלצות יתרמו לקידום היעדים שביסוד תכנית המיסים.

בברכה,

יושבי ראש הוועדה

רו"ח (משפטן) ג'קי מצא
סמנכ"ל בכיר לעניינים
מקצועיים - רשות המיסים

עו"ד מאיר קפוטא
הממונה על הכנסות
המדינה

חברי הוועדה

מר בועז סופר
סמנכ"ל בכיר לתכנון
וכלכלה - רשות המיסים

רו"ח פרידה ישראלי
משנה לממונה על
הכנסות המדינה

עו"ד (רו"ח) משה אשר
יועץ מקצועי למנהל
רשות המיסים

מר אבי לבון
סגן בכיר לממונה על
הכנסות המדינה

עו"ד יעל ייטב
מנהלת מחלקת חקיקה
רשות המיסים

עו"ד טלי דולן
היועצת המשפטית
מינהל הכנסות המדינה





תמצית הדוח

מדיניות מסים נדרשת לאזן בין שיקולים מקצועיים מתחום המסים לשיקולים מקרו כלכליים מצד אחד ושיקולים חברתיים מצד שני. תכנית המסים הרב שנתית משלבת בין שלושה מרכיבים אלו.

ברקע התכנית עומדת הגלובליזציה שמעצימה את התחרות בתחום הסחר, ההון, וכוח האדם, ודוחפת להפחתה נמשכת בשיעורי המיסים הישירים. דרגות החופש של מדינות פתוחות לתחרות, ובהן ישראל, מעטות בלבד, והן נאלצות להתאים עצמן למגמה של הפחתת שיעורי המס.

פתיחת השווקים ליבוא נרחב של סחורות, הון ועבודה, וצמצום המקורות העומדים לרשות מדינת הרווחה בשל הפחתת שיעורי המס, עלולים לגרום לפגיעה בשכבות החלשות ולהגדלת אי השוויון במדינות המפותחות. כדי למנוע זאת, חיוני לשלב במדיניות המיסים מהלכים מאזנים שימנעו, ככל האפשר, הרחבת הפערים החברתיים.

על רקע זה נבחרו שני "יעדי על" לעמוד בבסיס תכנית המיסים הרב שנתית:

- התאמת מערכת המס לתחרות הגלובלית.
- קידום יעדים חברתיים ובראשם שיפור חלוקת ההכנסות וצמצום העוני.

היעד הראשון בא לביטוי בקביעת מתווה להמשך תהליך הפחתת שיעורי המס על יחידים וחברות, ובמהלך מקיף של האחדת שיעורי המס על הון שיגדיל את יעילות מערכת המס ויפשט את מיסוי ההון. מהלכים נוספים שמקדמים את התאמת מערכת המיסים לתנאי הגלובליזציה הם מתן "פטור השתתפות" לעידוד הקמת מרכזי ניהול בינלאומיים בישראל; הסרת חסמי מס שיאפשרו הקמת קרנות להשקעה בנדל"ך בישראל; מתן פטור ממס לתושבי חוץ במכירת מניות בחברות



ישראליות: ומתן פחת מואץ לתקופה מוגבלת במטרה לעודד הקדמת השקעה בתעשייה, בבניה, בתיירות ובחקלאות.

היעד השני, בא לביטוי במספר צעדים המדגישים את ההיבט החברתי. התכנית מפחיתה את דמי הביטוח הלאומי ומס בריאות, ברמות שכר נמוכות, במטרה להגדיל את ההכנסה הפנויה של עובדים שאינם מגיעים לסף מס ההכנסה. היא גם משנה את תמהיל הפחתת מס ההכנסה על יחידים שתוכנן להתבצע בתחילת שנת 2006 במסגרת הרפורמה הקודמת, כך שבמקום להיטיב עם שני העשירונים העליונים בלבד, ההפחתה תגדיל את הנטו של כלל העובדים, תוך מתן העדפה יחסית לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות.

התכנית מציבה לראשונה יעד רב שנתי של הורדת שיעור המע"מ בישראל שהינו מס גרסיבי והפחתתו תיטיב יחסית עם השכבות החלשות. כמו כן, התכנית מעלה את שיעור המס על הון מ-15% ל-20% ותהיה לכך השפעה חיובית על חלוקת הכנסות מאחר שרוב ההון מרוכז בידי בעלי הכנסות גבוהות.

התכנית מדגישה את הזיקה שבין הורדת שיעורי המס להרחבת בסיס המס והגברת האכיפה, באמצעות הצעה למיסוי נאמנויות ולהגברת המאבק בתכנוני מס אגרסיביים שהשימוש בהן הוא, בעיקר, נחלתן של השכבות המבוססות בחברה. ולבסוף, התכנית מעניקה בשנה הקרובה פטור ממס רכישה לדירות יחידות עד 550,000 ש"ח, ומזכה רוכשי דירות בהטבה העשויה להגיע לכ-6,000 ש"ח. משמעותו של צעד זה לגבי רוכשי דירות זולות הינה ביטול של מס הרכישה לחלוטין.

ככל שתהליך הרפורמות במיסוי מתקדם ושיעורי המס על בעלי הכנסות נמוכות יורדים, קשה יותר להמשיך בתהליך של הפחתת המיסוי הישיר לאוכלוסיה זו שרובה נמצא, ממילא, מתחת לסף המס.

התכנית המוצעת עושה שימוש בכל האמצעים הסטנדרטיים שעומדים כיום לרשות מערכת המיסים כדי לסייע לבעלי הכנסות נמוכות, ומתקרבת למיצוי של אותם



אמצעים. על מנת שניתן יהיה להמשיך ולהרחיב את הסיוע לבעלי ההכנסות הנמוכות ולמקד אותו במשפחות עובדות שנמצאות מתחת לקו העוני, חיוני לפתח כלים תפעוליים נוספים על אלו שקיימים כיום.

הוועדה ממליצה שפיתוח כלים אלו יהיה יעד מרכזי של מערכות הרווחה והמיסים בשנים הקרובות. בין השאר מוצע להרחיב את בסיסי הנתונים שבידי רשויות המסים והרווחה, כך שיכללו מידע עדכני לגבי כלל הכנסות התא המשפחתי, באופן שיאפשר למקד סיוע לנזקקים.

אחת הדרכים האפשרויות למתן סיוע כאמור היא השיטה המכונה "מס ישיר שלילי". מדובר בשיטה המיועדת לסייע למשפחות עובדות שנמצאות מתחת לקו העוני, והיא תואמת את המדיניות של עידוד מעבר מקצבאות לעבודה. פיתוח בסיסי הנתונים יאפשר גם לשקול חלופות להגדלת התחשבות מערכת המס בגודל המשפחה ובהרכבה, שכיום הן בלתי ניתנות ליישום בשל מגבלות תפעוליות.

העלות הכוללת של התכנית המוצעת תגיע בסוף תהליך הפחתת המיסים לסכום כולל של כ-11 מיליארד ש"ח. סכום זה מוטה כלפי מעלה, מאחר שהוא מבוסס על מודל סטטי שמרני שלא מביא בחשבון את תוספת ההכנסות הצפויה בעקבות שינויי ההתנהגות כתוצאה מהפחתות המיסים, כמו גם את המהלכים להגברת האכיפה שכלולים בתכנית וצפויים להניב תוספת הכנסות.

התכנית תמומן באמצעות הגידול הצפוי בתקבולי המיסים עקב תהליך הצמיחה בו מצוי המשק, בשילוב עם פרוגרסיביות מדרגות המס שלאורך זמן תורמת לגידול בתקבולי המיסים. תכנית המימון מקפידה על זהירות פיסקאלית והיא תאפשר, במקביל לתהליך הפחתת המיסים, להמשיך ולשמור על יעדי הגרעון כולל הורדה הדרגתית של היחס בין החוב לתוצר.

תכנית המיסים הרב שנתית כוללת המלצות בתחומי מיסוי מורכבים, כולל מיסוי שוק ההון, מיסוי בינלאומי, מיסוי חברות, מיסוי מקרקעין, מיסוי נאמנויות, ועוד,



תוך שהיא מקפידה לשמור על איזון בין קידום יעילות מערכת המס לשמירה על עקרונות של צדק חברתי.

עם השלמת יישום התכנית בשנת 2010, מערכת המסים של ישראל תהיה פשוטה ויעילה יותר, ותאפשר התמודדות עם אתגרי הגלובליזציה במקביל להגדלת הרווחה של אזרחי ישראל.



עיקרי ההמלצות

מבוא

- דוח הוועדה כולל המלצות לתכנית רב שנתית להגברת יעילות מערכת המס, וקידום יעדים חברתיים באמצעות מערכת המס.
- במוקד התכנית מדיניות הפחתת שיעורי מס שתביא להגדלת ההכנסה הפנויה של כלל העובדים, בכל רמות ההכנסה, כולל בעלי הכנסות מתחת לסף מס ההכנסה.
- התכנית חותרת להאחדת שיעורי המס ופישוט מערכת מיסוי ההון בישראל.
- במקביל כוללת התכנית גם צעדים להרחבת בסיס המס והגברת האכיפה.
- התכנית מיועדת להאיץ את הצמיחה, לקדם את התאמתה של מערכת המס הישראלית לסביבה הגלובלית ולהגדיל את כושר התחרות של ישראל במשיכת השקעות.
- התכנית שומרת על איזונים בתוך מערכת המיסים ומחוצה לה, ויישומה מתפרס על פני חמש שנים בצורה מדורגת ומתונה, תוך שמירה על מדיניות פיסקאלית זהירה.
- התוויית כיווני ההתפתחות של מערכת המיסים בשנים הקרובות, תתרום להגברת הוודאות והשקיפות לגבי מדיניות המיסים.

פרק א: קידום יעדים חברתיים באמצעות מערכת המס

- הגלובליזציה מעצימה את התחרות בתחום הסחר, ההון, וכוח האדם, ומשפיעה על המדינות בכיוון של הפחתה נמשכת בשיעורי המיסים הישירים.
- על מערכת המס הישראלית להתאים עצמה לתחרות הגלובלית ולהפחית את שיעורי המס לרמות הנהוגות בקרב מדינות מתחרות. דרגות החופש הנתונות בידי ישראל בתחום זה, מעטות בלבד.



- פתיחת השווקים ליבוא סחורות ועובדים זרים, כמו גם הורדת המיסים, עלולה להגדיל את הפערים בהכנסות ואת אי השוויון בחברה, ולפגוע בשכבות החלשות במדינות המפותחות.
- בגיבוש מדיניות המיסים לשנים הקרובות חשוב לשלב, בצד מהלכים של התאמת מערכת המס לתחרות הגלובלית, גם מהלכים מאזנים שימנעו ככל האפשר פגיעה בחלוקת ההכנסות ויצמצמו את ממדי העוני.
- על רקע זה נבחרו שני "יעדי על" לעמוד בבסיס תכנית המיסים הרב שנתית:
 - התאמת מערכת המס לתחרות הגלובלית במציאות של שווקים פתוחים.
 - שימוש בכלים שעומדים לרשות מערכת המיסים, לשם קידום יעדים חברתיים, ובראשם שיפור חלוקת ההכנסות וצמצום העוני.
- ברוח זו כוללת התכנית הרב שנתית מספר צעדים שמטרתם להדגיש את ההיבט החברתי:
 - הפחתת דמי הביטוח הלאומי ומס בריאות, ברמות שכר נמוכות, במטרה להגדיל את ההכנסה הפנויה, גם למי שאינם מגיעים לסף מס ההכנסה.
 - שינוי תמהיל הפחתת המיסים המתוכנן לתחילת שנת 2006 בעקבות הרפורמה במס הקודמת, תוך מתן העדפה יחסית לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות על חשבון בעלי ההכנסות הגבוהות, במטרה להגדיל את ההכנסה הפנויה של כלל העובדים בשנת 2006 ואילך.
 - התחלת תהליך להורדת שיעור המע"מ, שייטיב יחסית עם השכבות החלשות.
 - העלאת שיעור המס הכללי על הכנסות מהון מ-15% ל-20%. מאחר שרוב ההון מרוכז בידי בעלי הכנסות גבוהות, העלאתו תגדיל יחסית את נטל המס על הקבוצות היותר מבוססות בחברה.
 - גיבוש הסדר כולל למיסוי נאמנויות, וכן הסדר שיקדם את המאבק בתכנוני מס אגרסיביים שהשימוש בהם הוא בעיקר נחלתן של השכבות המבוססות בחברה.



- הענקת פטור ממס רכישה לדירות יחידות, לגבי מדרגת מס עד שווי רכישה בסך 550,000 ש"ח. בצעד זה יש משום העדפה יחסית לבעלי דירות זולות שיזכו לפטור ממס רכישה בסכום של עד כ-6,000 ש"ח.
- ככל שתהליך הרפורמות במיסוי מתקדם, ושיעורי המס על בעלי הכנסות נמוכות קטנים, כך קשה יותר להמשיך ולהפחית את המס לאוכלוסיה זו שרובה נמצא מתחת לסף המס.
- התכנית הנוכחית עושה שימוש בכל האמצעים הסטנדרטיים שעומדים כיום לרשות מערכת המיסים כדי לסייע לבעלי הכנסות נמוכות. כדי שניתן יהיה בעתיד להרחיב את הסיוע ולמקד אותו במשפחות שנמצאות מתחת לקו העוני, צריך יהיה לפתח כלים תפעוליים נוספים על הקיימים כיום.
- הוועדה ממליצה להציב כיעד אסטרטגי של מערכות הרווחה והמיסים את הפיתוח של כלים כאמור, ובהם בסיסי נתונים על כלל הכנסות המשפחה שיאפשרו למקד סיוע למשפחות מתחת לקו העוני.
- דרך אחת אפשרית למתן סיוע כאמור, שצריך יהיה לבחון אפשרות יישומה, היא שיטת "מס ישיר שלילי" לבעלי הכנסה נמוכה. משמעותו של "מס ישיר שלילי" הינה מתן קיצבה התלויה בהיקף ההכנסות ובהרכב המשפחה. דרך זו מאפשרת למקד סיוע למשפחות עובדות שנמצאות מתחת לקו העוני, והיא תואמת את המדיניות של עידוד מעבר מקצבאות לעבודה.
- בסיסי הנתונים יאפשרו גם לבחון דרכים להגדלת ההתחשבות בגודל המשפחה ובהרכבה, שכיום לא ניתן לבצען מבחינה תפעולית.

פרק ב: מיסים ישירים על יחידים

- תהליך הפחתת המיסוי הישיר על יחידים שנקבע במסגרת הרפורמה הקודמת במס (דוח רבינוביץ) יגיע לשלב האחרון בתחילת שנת 2006.
- הוועדה מציעה להגדיל את היקף הפחתת המיסים על יחידים שנקבע במסגרת הרפורמה הקודמת, ולפרוס את ההפחתה בצורה הדרגתית עד תחילת שנת 2010. עלות ההפחתה תגיע בסוף התהליך, בשנת 2010, ל-8.1 מיליארד ש"ח.



- לאוכלוסיה מתחת לסף מס ההכנסה תינתן תוספת לנטו באמצעות הפחתת דמי הביטוח הלאומי ומס בריאות.
- כדי לא לפגוע בהכנסות המוסד לביטוח לאומי יועלו במקביל שיעורי דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות לבעלי הכנסות גבוהות. עם זאת, בשל הורדת מס ההכנסה, כל העובדים ייהנו מתוספת לשכרם נטו.
- בסוף תהליך הפחתת המיסים, בתחילת שנת 2010, שיעור המס הישיר המירבי (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות) על העובד השכיר יהיה 44% (לעומת 49% כיום).
- מתווה הורדת שיעור המס הישיר המירבי יהיה:
 - שנת 2006 – 49%
 - שנת 2007 – 48%
 - שנת 2008 – 47%
 - שנת 2009 – 46%
 - שנת 2010 – 44%
- כל היחידים ייהנו מהורדת שיעור המס השולי הישיר בהיקף של עד כ-7 נקודות האחוז.
- כתוצאה מהורדת המיסים, תשלומי המס הישיר יפחתו בשיעור של למעלה מ-30% ברמות הכנסה נמוכות, והשיעור ילך ויפחת עד כ-11% בלבד ברמות הכנסה גבוהות.
- התוספת החודשית להכנסה הפנויה בשנים 2006 – 2010 (לעומת שנת 2005) תהיה כלהלן:



תוספת הכנסה נטו לעומת שנת 2005 (ש"ח לחודש)

2010	2009	2008	2007	2006	הפחתת המס המקורית 2006	תשלומי מס ישיר בשנת 2005	הכנסה לחודש
36	36	36	36	36	0	159	3,500
70	70	70	70	70	0	210	4,000
119	110	102	85	77	0	522	5,000
206	178	150	93	65	0	1,189	7,000
363	279	221	130	98	0	2,423	10,000
632	448	340	161	89	116	4,735	15,000
824	539	381	142	60	265	7,106	20,000
1,622	1,038	730	341	108	554	14,549	35,000
2,372	1,488	1,030	491	108	554	21,899	50,000

פרק ג: מיסוי חברות

- במדינות ה-OECD קיימת בעשור האחרון מגמה של הפחתת שיעור מס החברות בשיעור ממוצע של 1% לשנה, וכבר כיום מס החברות הממוצע בהן נמוך לעומת ישראל.
- לפי החוק הקיים שיעור מס החברות בישראל ירד ל-32% בשנת 2006 ול-30% החל בשנת 2007.
- מוצע להאיץ את קצב ההפחתה ולהמשיכה גם אחרי שנת 2007 עד ששיעור מס החברות יגיע ל-25%. המתווה המוצע הוא כלהלן:
 - שנת 2006: 31% (במקום 32%)
 - שנת 2007: 29% (במקום 30%)



- שנת 2008 : 27% (במקום 30%)
- שנת 2009 : 26% (במקום 30%)
- שנת 2010 : 25% (במקום 30%)

- הפחתת מס החברות תיעשה במתווה מקביל להפחתת שיעור המס השולי על יחידים, כדי למנוע פער ניכר בין שיעור המס על רווחים מחולקים בחברה (מס חברות בתוספת מס על דיבידנד) לעומת השיעור השולי המירבי על יחידים, שעלול להוות תמריץ ליחידים להתאגד כחברה.

פרק ד : מיסים עקיפים

- בתהליך הפחתת שיעורי המס ראוי לשמור על איזון בין משקל המיסים הישירים והעקיפים במדינת ישראל.
- נטל המיסים העקיפים בישראל, ובכלל זה נטל המע"מ, הינו הגבוה ביותר בהשוואה למדינות ה-OECD.
- המע"מ נחשב למס בעל השפעה רגרסיבית והפחתתו מיטיבה באופן יחסי עם בעלי הכנסות נמוכות.
- הוועדה סבורה כי יש להציב כיעד רב שנתי את הפחתת שיעור המע"מ בישראל.
- לדעת הוועדה אין מקום לשנות את שיטת המע"מ האחיד בישראל ולעבור למע"מ דיפרנציאלי, בשל היתרונות התפעוליים של השיטה הקיימת והתאמתה למדיניות של פשטות ואחידות שעומדת ביסוד המלצות הוועדה.
- בשנת 2005 מוצע להפחית את שיעור המע"מ המוטל על עוסקים בחצי אחוז, מ-17% ל-16.5%.
- משיקולים תקציביים מוצע שלא לבצע, בשלב זה, הפחתה מקבילה בשיעור מס השכר על מלכ"רים ומס השכר והרווח על מוסדות כספיים.
- הוועדה מציעה להמשיך בתהליך הורדת שיעור המע"מ בשנת 2007, מ-16.5% ל-16%, בכפוף להתפתחויות התקציביות במהלך שנת 2006.



פרק ה' : מיסים על הכנסות ורווחים מהון

- ניידות ההון בעולם גלובלי מביאה חלק ניכר מהמדינות המפותחות לאמץ שיעור מס אחיד ונמוך יחסית על הכנסות ורווחים מהון, בשונה משיעורי המס הפרוגרסיביים המוטלים על הכנסות מעבודה.
- במסגרת הרפורמה במס והרפורמה במיסוי מקרקעין שקדמה לה, נקבע מס בשיעור אחיד של 25% על הכנסה מרווחי הון מחוץ לבורסה ומשבח מקרקעין, וזאת במקום המס השולי שחל על יחיד טרם כניסת הרפורמה לתוקף.
- בשנת 2003 במסגרת הרפורמה במס, בוטלו לגבי יחידים רוב הפטורים שחלו עד אז על רווחי הון בבורסה ועל סוגי ריבית, והוטל מס בשיעור של 15% על רווחים ריאליים ממכירת ניירות ערך נסחרים בבורסה ועל ריבית ריאלית באפיקי השקעה צמודים, ומס בשיעור של 10% באפיקי השקעה נומינליים. שיעורים אלו הינם נמוכים בהשוואה בינלאומית.
- במוקד התכנית הרב שנתית בתחום מיסוי ההון עומד היעד של פישוט מערכת מיסוי ההכנסות מהון ויצירת אחידות וניטרליות.
- התכנית המוצעת תביא בתוך פרק זמן קצוב להאחדת שיעורי המס על כל סוגי ההכנסות מהון: רווח הון, שבח מקרקעין, ריבית ודיבידנד.
- לגבי יחיד, שיעור המס על רווח הון ריאלי, על ריבית ריאלית ועל דיבידנד, יהיה 20%, ועל רווח באפיקי השקעה נומינליים יחול מס בשיעור 15%.
- בעל שליטה ימשיך להתחייב במס בשיעור של 25% על דיבידנד שהוא מקבל מחברה שהוא בעל שליטה בה ועל רווחי הון ממכירת מניות בחברה כאמור. כמו כן, לגבי אופציות ומניות שהוקצו לעובדים במסלול ההוני ימשיך לחול מס בשיעור של 25%.
- הפחתת שיעור מס השבח תידחה לתחילת שנת 2010 משיקולים פסקאליים. יצוין שמס השבח מוטל במסגרת חוק נפרד, ובעבר היו תקופות שבהן התקיים פער בין שיעור מס רווחי הון לשיעור מס שבח. האמור יחול גם על מכירת מקרקעין בחו"ל ומכירת מניות בחברה שעיקר נכסיה מקרקעין בחו"ל.



- גם לאחר האחדת השיעורים יהיה שיעור המס על הכנסות מהון בישראל בידי יחידים – 20% - מהנמוכים בעולם, בהתחשב בכך שמדובר בשיעור מס על ההכנסה והרווח הריאליים, לאחר נטרול האינפלציה.
- חברה תחויב במס חברות על כלל הכנסותיה, ופער המיסוי הקיים כיום לגבי חברה בין רווח הון ממכירת מניות נסחרות לבין רווח הון ממכירת מניות בלתי נסחרות, יתבטל מאליו כאשר שיעור מס החברות יגיע ל-25%. לא ישונה הדין הקיים ביחס לשיעורי המס החלים על דיבידנד בידי חברה.
- האחדת שיעורי המס תבטל את הצורך בהבחנה בין ניירות ערך נסחרים בבורסה לניירות ערך לא נסחרים, שהינה בעייתית בעולם פתוח שבו קיימים אפיקי מסחר מגוונים שבחלק מהמקרים אינם מוגדרים כבורסה. כמו כן היא תבטל את ההעדפה שניתנת כיום למערכת הבנקאית לעומת המערכת הפיננסית החוץ בנקאית ביחס לשיעורי המס על הריבית.
- האחדת השיעורים תבטל את פערי המיסוי בין דיבידנד, רווח הון וריבית, הגורמים היום להשפעת מס לא ראויה על שיקולי השקעה.
- כאמור לעיל, במסגרת הרפורמה הקודמת במס (ועדת רבינוביץ) נקבעו שיעורי מס שונים לגבי הכנסות באפיקי השקעה צמודים לעומת אפיקי השקעה לא צמודים, כאשר באלו האחרונים מוטל מס בשיעור 10% על הרווח הנומינלי.
- מקובל בעולם להטיל מס על התשואה הנומינלית, ללא נטרול המרכיב האינפלציוני ויש בכך משום פשטות תפעולית. עם זאת, שיטה זו עלולה ליצור מיסוי יתר בהשקעות לתקופה ארוכה.
- החלטה על שינוי שיטת ההתחשבות בהשפעת האינפלציה, במידה ותתקבל, ראוי שתבוא לאחר בחינת כל ההשלכות התפעוליות והמחשוביות, לרבות במערכת הבנקאית, ולאחר ביצוע התאמות נדרשות בשאר חלקי מערכת המס. מדובר בבחינה מורכבת שלא ניתן לבצעה בלוח הזמנים שנקבע לעבודת הוועדה.
- לכן, מוצע להמשיך בשנת 2006 בשיטת ההתחשבות באינפלציה הקיימת כיום במיסוי שוק ההון, קרי הטלת מס בשיעור נמוך יותר על אפיקי השקעה נומינליים.



- במקביל, מוצע לבחון לקראת השנים הבאות את ההשלכות הצפויות מהכנסת שינויים בשיטת ההתחשבות בהשפעת האינפלציה, כולל אפשרות מעבר לשיטת מיסוי נומינאלית לגבי השקעות לתקופות קצרות.

פרק ו: מיסוי בינלאומי ועידוד השקעות בישראל

"פטור השתתפות" (Participation Exemption)

- מוצע לקבוע הסדר מיסוי מיוחד ביחס לחברות החזקה ישראליות שישקיעו בחברות זרות.
- מטרת ההסדר לאפשר הקמה בישראל של מרכזי ניהול בינלאומיים של תושבי חוץ.
- הסדר דומה מקובל במדינות שונות בעולם ומהווה הסדר חליפי לזיכוי עקיף בשל מיסי חוץ.
- חברת החזקות ישראלית תידרש לעמוד במספר תנאים, ובראשם השקעה בסכום מינימאלי במניות ובהלוואות, בחברות מוחזקות זרות שעיקר הכנסתן היא הכנסה עסקית שהופקה מחוץ לישראל.
- עיקרי הטבות המס שיינתנו לחברת החזקות הישראלית הם פטור ממס על דיבידנד שהיא מקבלת מהחברה המוחזקת הזרה ופטור ממס רווחי הון במכירת מניות אותה חברה.
- חברת החזקות הישראלית תהיה פטורה ממס על הכנסות פיננסיות בשוק ההון בישראל.
- תושב חוץ שיקבל דיבידנד מחברת החזקות ישראלית ישלם מס מופחת בשיעור של 5% בלבד על הדיבידנד. לגבי רווח הון ממכירת המניות בחברת החזקות הישראלית יחול פטור ממס בהתאם לעקרונות המפורטים בדוח זה לגבי פטור ממס רווח הון למשקיעי חוץ.



- הטבות המס יותנו בכך שלחברת ההחזקות הישראלית הייתה החזקה מינימאלית במהלך תקופה בת 12 חודשים לפחות, בחברה ממנה מחולק הדיבידנד או בגינה נצמח רווח ההון.
- בעלי מניות בחברת החזקות ישראלית שהם תושבי ישראל, יחויבו במס מידי שנה על רווחים שלא חולקו (דיבידנד רעיוני) בשיעור של 20%, ובמקרה של בעל שליטה - בשיעור של 25%, גם לגבי חלקם בהכנסות הפטורות של החברה. חברה שהיא בעלת מניות בחברת ההחזקות תחויב על הדיבידנד הרעיוני במס.
- תושב חוץ בעל מניות בחברת החזקות ישראלית, אשר הפך לתושב ישראל, יהיה זכאי להטבות המס המגיעות לעולה בשל הכנסות מדיבידנד או רווח הון שהיו לחברת ההחזקות, ואשר מיוחסות אליו כדיבידנד רעיוני.

פטור ממס רווח הון למשקיעי חוץ – הוראת שעה

- לפי מודל ה-OECD מומלץ להעניק במסגרת אמנות מס, זכות מיסוי בלעדית למדינת התושבות, לגבי רווחי הון שאינם ממקרקעין. משמעות הוראה זו היא פטור ממס רווחי הון במדינה שבה מבוצעת ההשקעה.
- ברוח זו העניקה ישראל בדין הפנימי פטור ממס רווח הון לתושבי חוץ לגבי ניירות ערך נסחרים בבורסה ולגבי מניות בחברות עתירות מחקר ופיתוח, בתנאים מסוימים. בחלק גדול מאמנות המס של ישראל הורחב הפטור גם לגבי ניירות ערך שאינם נסחרים, אך עדיין נותרו אמנות מרכזיות שבהן הפטור לא קיים, ובראשן האמנה עם ארה"ב שמאפשרת לישראל להטיל מס על משקיע אמריקאי, בתנאים מסוימים.
- מוצע להעניק פטור ממס רווחי הון לתושבי חוץ שהם תושבי מדינה שיש לישראל אמנה למניעת כפל מס עימה. לעניין זה, יחיד ייחשב משקיע חוץ בתנאי שהיה תושב חוץ במשך 10 שנים רצופות לפחות לפני מועד הרכישה.
- הפטור יחול על השקעות בניירות ערך של חברות ישראליות שיבוצעו החל ב-1 ביולי 2005 ועד תום שנת 2008.
- הפטור יחול ללא תלות במועד מכירת ניירות הערך, לרבות מכירות שיבוצעו לאחר שנת 2008.



- הפטור לא יחול לגבי ניירות ערך של תאגידים שעיקר נכסיהם מקרקעין בישראל ולגבי ניירות ערך הנמכרים באמצעות מוסד קבע בישראל של תושב החוץ.
- תושב חוץ שהיה לתושב ישראל, יהיה זכאי לפטור כאמור לגבי חלק רווח ההון שרואים אותו, לפי השיטה הליניארית, כנצבר בתקופה שבה היה תושב חוץ.

פחת מואץ – הוראת שעה

- רכישת מכונות וציוד בענפים מסוימים החל ב-1 ביולי 2005 ועד 30 ביוני 2006 תזכה בפחת מואץ בשיעור 100%.
- הענפים בהם יחול הפחת המואץ יהיו ענפי התעשייה, הבנייה, החקלאות והתיירות.
- לגבי רכישה שתבוצע עד תום שנת 2005, ניכוי הפחת בשנת 2005 ייעשה בהתאם לדין הרגיל ואילו היתרה תנוכה בשנת 2006.
- לגבי רכישה שתבוצע במחצית הראשונה של שנת 2006, ניכוי הפחת בשנת 2006 ייעשה בהתאם לדין הרגיל ואילו היתרה תנוכה בשנת 2007.

פרק ז: מיסוי מקרקעין

פטור ממס רכישה על דירה יחידה

- יינתן פטור ממס רכישה על דירת מגורים יחידה לגבי סכום רכישה של עד 550,000 ש"ח.
- הפטור יחול גם לגבי דירת מגורים יחידה ששווייה עולה על הסכום האמור, עד תקרת הסכום של 550,000 ש"ח.
- הטבת המס תגיע עד כ-6,000 ש"ח לדירה.
- ההקלות יינתנו במסגרת הוראת שעה ויחולו על מי שירכוש דירת מגורים החל ב-1 ביולי 2005 ועד 30 ביוני 2006.
- התנאים לפיהם תוגדר דירה כ"דירת מגורים יחידה" ייקבעו בהתאם לכללים החלים לעניין זה לפי החוק הקיים לצורך החלת שיעור מס רכישה מופחת.



- מי שמחליף דירת מגורים אחת בשנייה, ובמהלך תקופת ההחלפה היו לו שתי דירות, בו זמנית, ייהנה אף הוא מההקלות האמורות, ובלבד שהתקופה בה היו ברשותו שתי דירות מגורים לא עלתה על עשרים וארבעה חודשים, ולגבי רכישת דירה מקבלן אף לתקופה ארוכה יותר, ובתנאי שלא חלפו שנים עשר חודשים מהמועד שבו הייתה החזקה בדירה אמורה להימסר לידי הקונה על פי הסכם.

קרנות להשקעה בנדל"ן (REIT)

- ייושמו המלצות הוועדה הבין-משרדית (בראשותם של עו"ד משה אשר ועו"ד איריס ציבולסקי מרשות המיסים ומהרשות לניירות ערך) בנושא הסדרת פעילותן של קרנות נדל"ן בישראל, קרנות המשקיעות בנדל"ן מניב ומחלקות באופן שוטף את הרווחים למשקיעים.
- בהמלצות יוכנסו שינויים על מנת להתאימן לדוח זה בנושא מיסוי שוק ההון.
- הסדרי המיסוי החלים על קרנות הנדל"ן יהיו דומים ככל האפשר להסדרי המיסוי החלים על השקעות ישירות בנדל"ן מניב.
- סכומים שיקבלו בעלי המניות מקרן הנדל"ן ייחשבו בידיהם להכנסה מעסק (לפי סעיף 2(1) לפקודה), לדמי שכירות (לפי סעיף 2(6) לפקודה), לשבח מקרקעין או לרווח הון – כפי שהם מסווגים בקרן הנדל"ן, ויחויבו במס בהתאם.
- רווחי הון ממכירת מניות קרן הנדל"ן יחויבו במס בשיעור של 20% בידי יחידים, במס חברות בידי חברות, ובשיעור של 25% בידי יחידים בעלי שליטה.
- סכומים שיתקבלו בידי משקיעים מוסדיים (קופות גמל, קרנות פנסיה), מישראל ומחו"ל, והכנסותיהם ממכירת המניות – יהיו פטורים ממס.
- רווחי הון ממכירת מניות קרן הנדל"ן על ידי תושבי חוץ לא יהיו פטורים ממס.
- קרן הנדל"ן תנכה את המס מהסכומים אשר יתקבלו בידי המשקיעים בהתאם לסיווג ההכנסה, כך שבעלי המניות לא יידרשו להגיש דוח שנתי לרשות המיסים רק בשל הכנסתם מהקרן.



פרק ח : הרחבת בסיס המס והגברת האכיפה

מניעת תכנוני מס אגרסיביים

- ייושמו המלצות הוועדה שהוקמה על ידי מנהל רשות המיסים לטיפול בתכנוני מס אגרסיביים.
- מנהל רשות המיסים יוסמך לקבוע רשימה של תכנוני מס אשר לגביהם תחול חובת גילוי ודיווח על ידי הנישום לרשות המיסים, במסגרת הדיווח השנתי.
- אי דיווח על תכנון מס הנכלל ברשימה ייחשב עבירה פלילית.
- במקרים בהם תחול תוספת מס בעקבות ביקורת שומה, כתוצאה מהפחתת מס שנבעה מתכנון המס המנוי ברשימה, ונקבע לגביו בשומה סופית כי הוא בגדר עסקה מלאכותית, יוטלו על הנישום קנסות גירעון מיוחדים.
- תתאפשר עריכת שומה חלקית רק לגבי ההכנסה הנובעת מהעסקה נשוא תכנון המס, תוך יישום השלכות אותה שומה חלקית על יתר מרכיבי הכנסותיו של הנישום.

מיסוי נאמנויות

- מיסוי הנאמנויות יוסדר בהתאם להמלצות וועדה בראשותה של רו"ח פרידה ישראלי שמונתה לעניין זה על ידי רשות המיסים, בה היו חברים גם מייצגים מהמגזר הפרטי, בכפוף לשינויים שיפורטו להלן שמטרתם פישוט ההסדר.
- השינוי המרכזי יהיה קביעת תוצאות המיסוי בהתאם לתושבות יוצר הנאמנות ולא בהתאם לתושבות הנהנה.
- יראו את נכסי הנאמנות והכנסות הנאמנות כנכסיו והכנסותיו של יוצר הנאמנות.
- עם זאת, הנאמן עצמו (בין אם הוא תושב ישראל ובין אם הוא תושב חוץ) הוא זה שיהיה בר החיוב במס ובר השומה בשל הכנסות הנאמנות. הנאמן הוא זה שיידרש להגיש דוחות שנתיים לרשות המיסים ולשלם את המיסים בהתאם.



- הנאמן יחויב במס בשל הכנסות הנאמנות בהתאם לתושבותו של היוצר. על הכנסות הנאמנות יחול שיעור המס המירבי החל על הכנסתו של יחיד, ואולם, לגבי הכנסות שנקבעו להן שיעורי מס מופחתים בידי היחיד (כגון - ריבית, רווח הון, דיבידנד וכו') יחולו שיעורי המס המופחתים החלים על הכנסתו של יחיד. לא יינתנו הקלות ופטורים אישיים המוגבלים בסכום או בתקרה.
- היה יוצר הנאמנות תושב חוץ, לא יהיה הנאמן חייב במס בשל הכנסות הנאמנות שהופקו או שנצמחו מחוץ לישראל, או בשל הכנסות שנצמחו או שהופקו בישראל ושתושב חוץ פטור ממס עליהן.
- עלה יוצר תושב חוץ לישראל, תהיה הכנסת הנאמנות פטורה ממס, בהתאם להטבות הניתנות לעולה חדש או לתושב חוזר, כגון פטורים לפי סעיפים 14, 16 ו-97(ב) לפקודה, ובתקופות הקבועות בהם.
- לאחר פטירתו של יוצר הנאמנות, לא יחול שינוי במעמד הנאמנות: ההכנסות תיוחסנה לעיזבונו ותמשכנה להתחייב במס על שם הנאמן, במידה והן חייבות במס בישראל.
- יוצר הנאמנות יהיה ערב לחובות המס של הנאמן.
- הקניית נכסים לנאמנות, על ידי יחיד, לא תהווה אירוע מס. הקניית נכסים על ידי חבר בני אדם, בתנאים מסוימים, תחויב במס ויראוה כדיבידנד שחולק לבעלי המניות.
- חולקו נכסי הנאמנות או הכנסותיה לנהנים, יראו את החלוקה כאילו מדובר בהעברה של יוצר הנאמנות לנהנים. לפיכך, מקום בו קיים פטור בשל העברה ישירה, ללא תמורה, מהיוצר לנהנה, יחול פטור על חלוקת הנכסים או ההכנסה (כגון, פטור במתנה לקרוב או ליחיד תושב ישראל, או פטור בהעברה ללא תמורה ל"מוסד ציבורי"). ואולם, בחלוקת נכס לנהנה שהוא תושב חוץ, תחויב החלוקה במס, כפי שהייתה מחויבת אילו היה הנכס מועבר במישרין מהיוצר לנהנה.
- חולקו הכנסות הנאמנות לנהנה בתוך שנת המס או בסמוך לאחריה, ניתן יהיה, לבקשת הנהנה, לראות את ההכנסות האמורות כהכנסות הנהנה, והן תחויבנה במס בידי בהתאם לדין החל עליו. חולקו הכנסות הנאמנות כאמור לנהנה תושב



- חוץ ורואים את ההכנסות כהכנסותיו של הנהנה ולא כהכנסת הנאמנות, יראו את הנכס שההכנסות ממנו חולקו כנמכר מתושב ישראל לתושב חוץ.
- ניתן יהיה לגבות מהנהנה חובות מס בשל הכנסות הנאמנות, אך לא יותר מסכומים שחולקו לנהנה כשהם מוכפלים בשיעור המס המירבי של יחיד בתוספת של 10% לשיעור האמור.
 - יקבע הסדר מיוחד לעניין נאמנויות שכל הנהנים בהן הם מוסדות ציבור, כך שיוענק להכנסות הנאמנות פטור ממס, ללא תלות בזהות היוצר.
 - חבות המס בשל הכנסת הנאמנות לא תושפע מזהותו או תושבותו של הנאמן. נאמן יוכל להחזיק את נכסי הנאמנות באמצעות "חברת החזקה נאמנותית" מבלי שתהיה לכך השפעה על חבות המס של הכנסת הנאמנות.

פרק ט : השלכות פסקאליות

- עלות התכנית המוצעת בדוח זה תגיע, בסוף התקופה, קרי בשנת 2010, ל-11.2 מיליארד ש"ח.
- העלות מבוססת על מודל סטטי שאינו לוקח בחשבון שינוי בהתנהגות הפירמות, המשקיעים והצרכנים.
- בפועל, לפי מודל דינאמי, העלויות הצפויות נמוכות יותר.
- כמו כן, העלות לא מביאה בחשבון תוספת הכנסות ממיסים הצפויה מהמהלכים להרחבת בסיס המס והגברת האכיפה הכלולים בתכנית.





מבוא

מדיניות המיסים בשנים האחרונות פועלת להתאמת מערכת המס לסביבה הגלובאלית. בשנת 2003 נכנסה לתוקף הרפורמה במס הכנסה, שכללה שורת צעדים במערכת המיסוי הישיר ובראשם הפחתת שיעורי מס הכנסה על יחידים, הטלת מס בשוק ההון ושינויים במיסוי הבינלאומי.

הרפורמה במס הייתה שלב ראשון בתהליך שינוי פני מערכת המיסים. בשנים 2003 עד 2005 בוצעו שינויים נוספים במערכת המיסים, ובהם הגדלת הורדת המיסים לבעלי הכנסות נמוכות, הורדת שיעור מס החברות והפחתה של מיסים עקיפים.

בצד השינויים בשיעורי המס בוצעו מהלכים בתחום הרחבת בסיס המס והגברת האכיפה, כולל ביטול פטורים והגברת אמצעי האכיפה. כמו כן, החל תהליך איחוד של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין יחד עם אגף המכס ומע"מ (רשות המיסים) שהביא להתייעלות מינהל המס.

התכנית המוצעת ממשיכה את אותה מדיניות, ובמרכזה שני "יעדי על":

- המשך התאמת מערכת המס לתחרות הגלובלית.
- קידום יעדים חברתיים ובראשם שיפור חלוקת הכנסות וצמצום העוני.

התכנית שמה דגש על הפחתת שיעורי המס והגדלת ההכנסה הפנויה של כלל העובדים, בכל רמות ההכנסה, כולל בעלי הכנסות מתחת לסף מס הכנסה, ומתווה כיווני פעולה שיאפשרו בעתיד למקד סיוע למשפחות עובדות מתחת קו העוני. כמו כן, התכנית כוללת מהלך להאחדת שיעורי המס ופישוט מערכת מיסוי ההון בישראל, בצד צעדים להרחבת בסיס המס והגברת האכיפה.

התכנית מקפידה על זהירות פיסקאלית, כולל שמירת יעדי הגירעון והמשך הקטנת היחס בין החוב לתוצר. לשם כך, ביצוע התכנית מתוכנן להתפרס על פני 5 שנים,



החל משנת 2006 ועד שנת 2010. במידה וקצב הצמיחה יואץ ויתפנו מקורות נוספים, ניתן יהיה לשקול האצת קצב הפחתת המיסים.

התכנית פורסת יעדים ארוכי טווח, אך מקפידה שהצעדים בטווח הקצר לא יסתרו את יעדי הטווח הארוך, אותם היא חותרת להשיג בצורה עקבית, אמינה ושקופה. כך למשל, בשום שלב לא יימצא עובד או חברה אשר לגביהם יחול גידול בתשלומי המיסים.

התכנית שומרת על איזון פנימי בין חלקי מערכת המס וכוללת צעדים גם בתחום המיסים הישירים וגם בתחום המיסים העקיפים. כמו כן, היא נמנעת מיצירת פער מהותי בין שיעור המס על רווחים מחולקים בחברה לשיעור המס השולי המירבי החל על יחיד, ויוצרת התאמה בין הסדרי המיסוי החלים על סוגים שונים של הכנסות מהון.

הדוח אינו כולל המלצות שלהערכת חברי הוועדה קשה יהיה ליישם אותן מכל סיבה שהיא: כלכלית, חברתית, חוקתית או תפעולית.

התכנית המוצעת מציבה אתגרים. היא שואפת לקבוע סדר יום בתחום המיסים בטווח הקצר, הבינוני והארוך ולהעניק וודאות ושקיפות לגבי מדיניות המיסים של ישראל בשנים הקרובות.