

ביטול של איחוד עוסקים לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975

מחליטים

1. לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 באופן הבא:
 - א. סעיף 56 המאפשר את רישומם של מספר עוסקים כעוסק אחד - יבוטל;
 - ב. סעיף 71א, אשר קובע חובת הגשת דוח מסכם על ידם - יבוטל.
2. להטיל על שר האוצר לתקן את התיקונים הבאים:
 - א. תקנה 23 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 - תבוטל;
 - ב. תקנה 10 לתקנות מס ערך מוסף (רישום), התשל"ו-1976 - תבוטל.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 56 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – החוק) קובע כי אם עוסקים שהם אזרחים ישראלים שמקום עסקם הקבוע והמתמשך הוא בישראל ביקשו להירשם כאחד, רשאי מנהל רשות המסים לרשום אותם כאיחוד עוסקים. עוד נקבע בסעיף 71א לחוק, כי כל אחד מהעוסקים שנרשמו כאיחוד עוסקים יגיש בנפרד דוח שנתי מסכם על כל עסקאותיו, רכישותיו והשירותים שקיבל.

כחלק מיישום מתווה זה, נקבע בתקנה 23 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 (להלן – תקנה 23) כי עוסקים הרשומים כאיחוד עוסקים יגישו דוח תקופתי אחד על כל עסקאותיהם, אשר ככלל לא יכלול את העסקאות שעשו בינם לבין עצמם, אלא רק את העסקאות שעשו עם גורמים חיצוניים להם. עוד נקבעה תקנה 10 לתקנות מס ערך מוסף (רישום), התשל"ו-1976 (להלן – תקנה 10) המעגנת את התנאים הטכניים בהם עוסקים נדרשים לעמוד לצורך רישומם כאיחוד עוסקים.

מוצע לבטל את ההסדר הנוגע לאיחודי עוסקים, וזאת משורה של נימוקים כמפורט להלן. יצוין כי על כל אחד מהעוסקים הרשומים כאיחוד העוסקים חלות חובות דיווח למס הכנסה בנפרד, כך שביטול ההסדר לא צפוי להטיל עליהם נטל בירוקרטי משמעותי.

1. אופן הדיווח של איחודי העוסקים בדוחותיהם התקופתיים, כפי שתואר לעיל, מסכל הלכה למעשה את יכולתה של רשות המסים לבצע בקרה אפקטיבית של דוחות אלו, להחיל בקרות ממוחשבות ולגבות מס אמת.
2. אחד העקרונות המאפשרים עבודה יעילה של רשות המסים היא האחידות בין מערכי המס השונים. קיומם של איחודי העוסקים במערך המע"מ בלבד לא מאפשר אחידות ובשל כך נגרם קושי לטפל בסוגיות רוחביות הנוגעות באיחודי עוסקים במערכי המס השונים. כך, לדוגמא, לא ניתן להשוות בין נתוני המחזוריים המדווחים למערכי המס השונים, יש קושי בביצוע פעולות אכיפה, קיזוז חובות במערכי מס אחרים מול תשלומי המע"מ וכיו"ב.
3. אחת המטרות העיקריות של הסדר איחודי העוסקים הייתה לאפשר התחשבות בין עוסקים בעניין מס התשומות בשל עסקאות הנערכות בין עוסקים הרשומים כאיחוד עוסקים, כך שלא יצטרכו להמתין להחזר מס שערכו הריאלי היה נתון לאי וודאות עקב היפר-אינפלציה באותה תקופה (שהגיעה עד למאות אחוזים). כיום כבר לא קיימת היפר-אינפלציה, ובהתאם הצדקה זו, שהייתה קיימת בשעתו לרישום של עוסקים במסגרת איחודי עוסקים, לא מתקיימת עוד.
4. האילוץ לרשום את העוסקים כעוסק אחד בענף אחד גורר עיוותים בנתוני מע"מ המדווחים לרשות המסים. נתונים אלו משמשים כיום בסיס למדידת החשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לאור האמור, קיומם של איחודי עוסקים משבש את החשבונאות הלאומית. עוד יצוין כי סך המחזוריים של איחודי העוסקים מהווים כ-25% מסך מחזור העסקאות הכולל במשק, אחוז משמעותי זה מחריף את הבעיה המתוארת.

לאור כל האמור, מוצע לבטל את סעיף 56 המאפשר את רישומם של עוסקים כעוסק אחד, את סעיף 71 א אשר קובע את חובת הגשת הדוח המסכם, ואת כל ההפניות לסעיפים אלה המצויות בסעיפים שונים בחוק. עוד מוצע למחוק את תקנה 10 ואת תקנה 23.

תקציב

הגדלת הכנסות המדינה בכ-650 מיליון ש"ח בשנה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

דיגיטציה של חשבוניות ודיווחים למערכת המס

מחליטים

1. לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – חוק מע"מ), באופן הבא:
 - א. לתקן את סעיף 38(ג)(2), באופן שעוסקים הרשומים בישראל הזכאים לנכות מס תשומות הכלול בחשבונית מס שהוצאה להם על ידי עוסק הרשום באזור ובשטחי עזה ויריחו ואשר מגישים למנהל רשות המסים דוח לפי סעיף 67 לחוק, יוחרגו מחובת הגשת דוח נוסף לפי סעיף 72 לחוק.
 - ב. לתקן את סעיף 47(ב)(2), באופן שעוסקים הרשומים בישראל אשר יוציאו חשבונית לעוסק, מוסד כספי או מלכ"ר הרשומים באזור ובשטחי עזה ויריחו לא יידרשו עוד להדפיס את החשבונית כאמור בבית דפוס ומנהל רשות המסים יהיה רשאי לקבוע את הפרטים ואת האופן שבו תוגש החשבונית, לרבות באופן מקוון.
 - ג. למחוק את סעיף 67(א), הדורש הגשת דוח נוסף שחובה על המלכ"רים להגיש למנהל רשות המסים על רכישת טובין או קבלת שירותים מעוסק הרשום בידי הרשות הפלסטינית.
2. להטיל על שר האוצר לתקן את סעיף 69(ז) לחוק מע"מ ולקבוע כי כלל העוסקים אשר מחזור עסקאותיהם עולה על חצי מיליון ש"ח יחויבו בהגשת דיווח מפורט.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

לסעיף 1

חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – חוק מע"מ), קובע הסדרים לעניין הוצאת חשבוניות מס על ידי עוסק הרשום בישראל לעוסק, מוסד כספי או מלכ"ר הרשומים באזור ובשטחי עזה ויריחו (להלן – חשבונית I) וכן לגבי ניכוי מס תשומות הכלול בחשבונית מס שהוצאה לעוסק הרשום בישראל על ידי עוסק הרשום באזור ובשטחי עזה ויריחו (להלן – חשבונית P).

על פי הדין הקיים, עוסק הרשום בישראל המבקש לנכות מס תשומות בהסתמך על חשבונית P, נדרש להגיש, נוסף על הדוח התקופתי לפי סעיף 67 לחוק, דוח נוסף לפי סעיף 72(א) על רכישת נכסים או קבלת שירותים מעוסקים הרשומים אצל הרשות הפלסטינית.

כמו כן, עוסק הרשום בישראל, המבקש להוציא חשבונית I, נדרש לקבל מרשות המסים חשבונית מודפסות ייעודיות, וכן להגיש דוח נוסף לעניין החשבוניות האמורות.

החל מיום 6 במרס 2022 מתקיים פיילוט ברשות המסים (להלן – הפיילוט). המעבר לחשבוניות I מקוונות נועד, בין היתר, להקל על עוסקים המבקשים להנפיק חשבוניות I ולאפשר לרשות המסים מעקב מקוון ומדויק אחר החשבוניות האמורות. יצוין כי במקביל לפיילוט אף עוסקים הרשומים באזור ובשטחי עזה ויריחו החלו בהוצאת חשבוניות P באופן מקוון.

לאור היתרונות שצוינו לעיל ועל מנת למגר את התופעה רחבת ההיקף של הפצת חשבוניות מס שהוצאו שלא כדין, מוצע לקבוע כי החל מיום 1 בינואר 2025, חשבוניות I יוצאו באופן מקוון, למעט עוסקים שקיבלו היתר להוציא חשבוניות רגילות, ולא תהיה עוד אפשרות להוצאת חשבוניות I לא מקוונות.

לסעיף 1(א)

סעיף 38(ג) לחוק מע"מ קובע את התנאים בהם עוסק זכאי לנכות מהמס שהוא חייב בו את מס התשומות הכלול בחשבונית P. פסקה (2) קובעת תנאי לפיו העוסק המבקש את הניכוי יגיש למנהל, יחד עם הדוח התקופתי הנדרש לפי סעיף 67, גם דוח הנדרש לפי סעיף 72 בנוגע לעסקאותיו מול עוסקים הרשומים בידי הרשות הפלסטינית. על דוחות

כאמור להיות מוגשים בהתאם להוראות צו מס ערך מוסף (דרישת דוחות נוספים), התשנ"ו-1996 (להלן – **צו דרישת דוחות**). במקרים בהם העוסק מגיש דוח מפורט לפי סעיף 67א לחוק מע"מ מתיתר הצורך בהגשת דוח נוסף לפי סעיף 72 לחוק מע"מ, שכן חשבוניות המס שהעוסק דורש לנכות על פיהן מס תשומות כבר מדוחות לרשות המסים במסגרת הדוח המפורט, ועל כן מוצע לתקן את פסקה (2) ולהחריג עוסקים המגישים דוח לפי סעיף 67א מחובת הגשת דוח נוסף שכן מדובר בדיווח כפול אשר אינו נצרך.

לסעיף 1(ב)

סעיף 47(ב)(2) לחוק מע"מ קובע הוראות לגבי הוצאת חשבוניות I, ובין היתר נקבע בו כי החשבונית תודפס בבית דפוס שהמנהל אישר. מוצע למחוק את הדרישה להדפסת חשבוניות בבית דפוס שהמנהל אישר ולציין כי המנהל יקבע את הפרטים ואת האופן שבו תוגש החשבונית, לרבות באופן מקוון. המעבר לחשבוניות מקוונות צפוי להקל על עוסקים המבקשים להנפיק חשבוניות I ולאפשר לרשות המסים מעקב מקוון ומדויק אחר החשבוניות האמורות.

לסעיף 1(ג)

סעיף 67(א1) לחוק מע"מ קובע חובה על מלכ"רים להגיש דוח מיוחד על רכישת טובין או קבלת שירותים מעוסק הרשום בידי הרשות הפלסטינית. הואיל וקביעת החובה להגשת דוחות נוספים ממילא נתונה לסמכות המנהל לפי סעיף 72 לחוק ומוסדרת בצו דרישת דוחות, מוצע למחוק את ההוראה האמורה.

לסעיף 1(ד)

מוצע כי תחילתו של חוק זה תהיה ביום 1 בינואר 2025 על מנת לאפשר תקופת היערכות לעוסקים אשר לא השתתפו בפילוט שנזכר לעיל.

לסעיף 2

כחלק מהמלחמה בהון השחור בכלל, ובתופעת הוצאת חשבוניות מס שלא כדין בפרט, הוחלה בישראל חובת דיווח מפורט חודשי למע"מ על עסקים אשר עומדים בתנאים המפורטים בסעיף 69א(ז) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **החוק**).

דיווח מפורט הוא קובץ המשודר לרשות המסים הכולל את כל חשבוניות המס שהעוסק הוציא, כל חשבוניות המס שהעוסק קיבל, וסכומן הכולל של כל חשבוניות העסקה שהוציא או שקיבל, הכל לעניין תקופת הדיווח הכלולה בדוח. דיווח מפורט זה מאפשר לרשות המסים לבצע הצלבה לגבי העסקאות בין עוסקים החייבים בהגשת דיווח מפורט, להצליב בין חשבוניות המצוינות בדיווחים כאמור, ובעקבות ממצאים אלו לדרוש מהעוסקים לבצע תיקון בדוח המפורט ולשלם את המע"מ הנדרש מהתיקון או להוציא שומה לעוסק בגובה המס שבו הוא חייב.

תוספת ההכנסות למדינה ממסים כתוצאה מחיובים שהוצאו על בסיס חריגות שאותרו בדיווחים המפורטים של העוסקים נעמדת בכ-300 מיליון ש"ח בשנה.

סעיף 69א(ז) לחוק קובע את התנאים בהתקיימם עוסק חייב בהגשת דיווח מפורט. בין היתר, קבוע בסעיף רף מינימאלי של מחזור עסקאות, אשר עומד על 1.5 מיליון ש"ח או 2.5 מיליון ש"ח, בהתאם ליתר התנאים הקבועים שם.

מוצע לקבוע כי עוסק שמחזור עסקאותיו עולה על חצי מיליון ש"ח יחויב בהגשת דיווח מפורט, וזאת לצורך שיפור יכולת הרשות לאתר דיווחים שגויים, ובתוך כך למנוע החזרי מס ביתר. על ידי הרחבת מעגל העוסקים המדווחים דיווח מפורט, יתאפשר לרשות המסים לבצע הצלבות נרחבות יותר בין עוסקים ולמנוע העלמות מס. בנוסף, עצם חובת הדיווח המפורט על עסקים שעד כה לא היו חייבים בדיווח זה, צפויה להוביל לדיווחים יותר מדויקים.

לאחרונה, עם תחילתו של פרויקט הקצאת מספרי חשבוניות במאי 2024 באמצעות כניסתו לתוקף של סעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024)(תיקון), התשפ"ג-2023, הרחבת חובת הדיווח המפורט הינה משמעותית עוד יותר, שכן הדיווח המפורט משקף חשבוניות מס אשר מס התשומות הגלום בהן נוכח שלא כדין, מבלי שהוקצה להן מספר כנדרש כדין.

יצוין כי כיום חייבים בדיווח מפורט כ-100,000 עוסקים, וכי התיקון המוצע יכניס למעגל המדווחים עוד כ-137,000, מתוכם כ-86,000 עוסקים עצמאים וכ-51,000 חברות.

תקציב

אומדן תוספת ההכנסות הצפוי כתוצאה מהאמור בסעיף 1 עומד על כ-300 מיליון ש"ח.
אומדן תוספת ההכנסות הצפוי כתוצאה מהאמור בסעיף 2 עומד על כ-500 מיליון ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

הגברת היעילות המשקית בענף התיירות

מחליטים

לשם צמצום עיוותים תחרותיים בתחום התיירות אשר מביאים לסבסוד תיירות זרה על חשבון תיירות הפנים והשוואת מודל המיסוי של תיירות נכנסת באופן התואם את הנהוג במדינות ה-OECD, ושכלול התחרות בתחום התיירות, לקבוע כמפורט להלן:

1. למחוק את סעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מס ערך מוסף**), כך שיחול מס ערך מוסף בשיעור מלא על שירותים הנרכשים על ידי תיירים בישראל, ובכלל זה: לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות ושירותי תיירות מרפא.
2. להטיל על שר האוצר לבטל את תקנה 12 ב לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, המחילה מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים הניתנים אגב לינה כאמור בסעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

ענף התיירות בישראל נהנה מתמיכה ממשלתית בהיקף של מעל 3 מיליארד שקלים חדשים, הן על ידי קביעת מע"מ בשיעור אפס לתיירים זרים, והן על ידי תמיכה ישירה של הממשלה, המשקיעה בענף באופן ישיר כמיליארד ש"ח בשנה על ידי תמיכה כספית בהקמת חדרי מלון בשיעור של כ-20% מעלות ההשקעה, בהקמת תשתיות תיירות, העמדת תקציב שיווק משמעותי לקידום מדינת ישראל כיעד תיירותי והחלטות ממשלה נקודתיות לתמיכה בענף התיירות בעתות משבר.

מדיניות התמיכה הממשלתית תומכת גם בצד הביקוש, על ידי ניסיון לעודד כניסת תיירים זרים ישראל, וגם בצד ההיצע, על ידי תמיכה בהקמת מתקנים מלונאים ותשתיות תיירות. במציאות בה היצע מקומות לינה מוגבל בטווח הקצר, תמיכה בתיירות נכנסת, בייחוד על ידי סבסוד תיירים זרים באמצעות מע"מ בשיעור 0%, מייקרת את שירותי התיירות לצרכן הישראלי ופוגעת בתיירות הפנים. מלבד הבעייתיות הכרוכה בסבסוד תיירים זרים על חשבון התייר הישראלי, התמיכה בתיירות נכנסת, באמצעות תשלום מע"מ בשיעור 0 ובאמצעות פעולות שיווק, היא תמיכה לא יעילה כלכלית. מנייתוחים שונים שבוצעו על ידי בנק ישראל ועל ידי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר עולה, שהתמיכה בתיירים זרים באמצעות מע"מ בשיעור 0, שעלותה לקופת המדינה נאמדת בכ-2.5 מיליארד ש"ח, תורמת לגידול של כ-2% בלבד בכמות התיירים הזרים (לפי עבודת מחקר שפורסמה באתר הכלכלן הראשי בפברואר; להלן – **עבודת המחקר**). לאור נתונים אלה, ועל מנת לצמצם עיוותים תחרותיים וסבסוד תיירות זרה על חשבון התייר הישראלי, ולהביא לייעול התמיכה הממשלתית בענף התיירות, מוצע בהחלטה זו לערוך שינויים במדיניות התמיכה הממשלתית בענף התיירות.

סעיף 1

בישראל מונהג מס ערך מוסף (להלן – **מע"מ**) אחיד, בשונה ממדינות רבות ב-OECD בהן נקבע מע"מ דיפרנציאלי המשתנה ממוצר למוצר. נוהל זה מייצל את גביית המס ומונע עיוותים שונים ועל כן זוכה באופן קבוע לשבחים בדוחות שונים של גופים בינ"ל. עם זאת, לכלל זה יש מספר מצומצם של חריגים אשר חל לגביהם מע"מ בשיעור אפס. בין חריגים אלה נמנים גם שירותי לינה, שירותי השכרת רכב, שירותי הסעדה של בית המלון, והדרכה ושירותי תיירות מרפא לתיירים זרים בישראל, והכל כמפורט בסעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **החוק**). מנייתוח של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר (ראה עבודת המחקר), ומנייתוח דומה שנערך על ידי בנק ישראל, עולה כי סך ההשפעות החיצוניות הקשורות לענף התיירות הזרה אינו חיובי ואינו מצדיק סבסוד ממשלתי (או תמיכה דרך הטבות מס ייעודיות). בנוסף, ביטול הסבסוד צפוי אמנם להפחית בשיעור מסוים את היקף התיירות הזרה לצד פגיעה

בתוצר הריאלי של ענף התיירות, אך הגידול הצפוי בהכנסות המדינה הוא גדול פי כמה, כך שבסך הכל ביטול הפטור יביא לגידול של כ-300 מיליון ש"ח בתוצר הריאלי של מדינת ישראל.

עוד יצוין, כי בהשוואה לאלטרנטיבות אחרות לגיוס הכנסות מדינה, ביטול מע"מ בשיעור 0 על תיירות צפוי לתמוך בקצב צמיחת המשק בהשוואה להעלאת מיסים כגון מס הכנסה או מס חברות שצפויים להאט את קצב צמיחת התוצר. בנוסף, המס מוטל על אזרחים זרים בלבד ולכן לא צפוי להשפיע על אי השוויון ואף עשוי לתרום להורדת יוקר המחיה של אזרחים מקומיים, בניגוד למשל לשינוי בשיעור המע"מ הכללי.

בהתאם לכל האמור ולאור הניתוח הכלכלי המוכיח כי השפעת הסבסוד על שוק התיירות הינה השפעה זניחה, מוצע למחוק את סעיף 30(א)(8) לחוק כך שיבוטל תשלום מע"מ בשיעור אפס על שירותים הנרכשים על ידי תיירים זרים בישראל ובכלל זה לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות, ושירותי תיירות מרפא.

סעיף 2

תקנה 12 ב לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, מחילה מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים הניתנים אגב לינה כאמור בסעיף 30(א)(8). בהמשך למחיקה של סעיף 30(א)(8), מוצע להטיל על שר האוצר לבטל את תקנה 12 ב. על פי עבודת המחקר, בעקבות ביטול הפטור, צפויה עליה במחירי חבילה ממוצעת לתייר בכ-96 דולר. עליה זו במחיר צפויה להוביל לירידה של כ-2.2% במספר התיירים הזרים ביחס לפוטנציאל התיירים התיאורטי שהיה עשוי להגיע לישראל מידי שנה. עם זאת, לאור קצב הגידול הטבעי של מספר התיירים הנכנסים לארץ, לא צפויה פגיעה ריאלית בענף.

תקציב

פוטנציאל הגבייה עומד על כ-2.5 מיליארד ש"ח. אולם, בהתחשב ברמת התיירות הנמוכה בגלל המלחמה, תוספת הכנסות המדינה ממסים צפויה לעמוד על כ-750 מיליון ש"ח בשנת 2025. בטווח הבינוני, בהנחה שהתיירות חוץ תחזור להיקפה בשנת 2019, צפויה תוספת גבייה של הסכום המלא.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 197 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "הגברת היעילות המשקית בענף התיירות".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

הוראת שעה לעניין הקפאת תיאום סכומים בחקיקה המס ובחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה)

מחליטים

- כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנות התקציב 2025 עד 2027, לתקן תיקוני חקיקה באופן הבא –
1. יוקפאו תיאום הסכומים הנערך מדי שנה כמפורט בפסקאות 1 עד 3 להלן (להלן – **הסכומים**), כך שבשנות המס האמורות לא יתואמו הסכומים:
 - א. הסכומים בפקודת מס הכנסה (להלן – **הפקודה**) המתואמים בהתאם לשינוי מדד המחירים לצרכן כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – **המדד**), וכן בתקנות אשר הותקנו מכוח הפקודה, וסכום תקרת הפטור הקבוע בחוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990, למעט תקנות מכוח הפקודה ששר האוצר מצא כי אי תיאום הסכומים בהן יביא לתוספת תקציבית נמוכה באופן שאינו מצדיק את ביצוע התיקון.
 - ב. הסכומים הקבועים בסעיפים המפורטים בסעיף 9(ג2) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 והסכומים הקבועים בסעיפים 49א(א), 49ה, 149א(א) לחוק האמור, ובתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974, וכן הסכום הקבוע בהגדרה "הכנסה חייבת" בסעיף 121ב(ה) לפקודת מס הכנסה, אשר מתואם בהתאם להוראות סעיף 9(ג2) לחוק מיסוי מקרקעין.
 - ג. הסכומים בחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007, המתואמים לפי סעיף 8 לחוק האמור.
 2. במועד הראשון שיבוצע תיאום הסכומים בשנת 2028, יתואמו הסכומים כפי שהיו בשנת 2024 לפי שיעור שינוי המדד בשנת 2027.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025, מוצע להקפא את תיאום הסכומים הנערך מדי שנה כמפורט בפסקאות 1 עד 3 בהחלטה וכפי שיפורט להלן (להלן – **הסכומים**), כך שבשנות המס 2025 עד 2027 לא יתואמו הסכומים.

לפסקה 1

לפי סעיף 120ב(א) לפקודת מס הכנסה, ביום 1 בינואר של כל שנת מס מתואמות תקרות ההכנסה, סכומי נקודת זיכוי ונקודת קיצבה, וכן ההנחות הסוציאליות וסכומי התרומה המוכרים, שהיו ביום 1 בינואר של שנת המס הקודמת, לפי שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן אשר מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – **המדד**) בשנת המס הקודמת. בפקודת מס הכנסה ובתקנות המותקנות מכוחה ישנן הוראות נוספות הקובעות תיאום של חלק מהסכומים הקבועים בהן לפי שינויים במדד. בשנים שבהן יש שינוי חיובי במדד, ההשפעה של תיאום הסכומים כאמור היא הקטנת הכנסות המדינה ממסים.

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנות התקציב 2025 עד 2028, מוצע לקבוע הוראת שעה לעניין סכומים המתואמים לפי שינוי המדד, ולהקפא את תיאום הסכומים הנערכים מדי שנה, כך שבשנות המס האמורות לא יתואמו הסכומים; במועד הראשון שמבוצע תיאום הסכומים בשנת 2028, יתואמו הסכומים כפי שהיו בשנת 2024 לפי שיעור שינוי המדד בשנת 2027 (כלומר גם הסכומים בשנת 2028 ואילך לא יכללו את השינוי במדד בשנות המס 2024 עד 2026, כך שהחיסכון כתוצאה מהצעד יתבטא גם בשנות התקציב 2028 ואילך).

הקפאה כאמור תשפיע על הרוב המוחלט של הסכומים שיש בפקודת מס הכנסה ובתקנות, ובין השאר, על גובה נקודת הזיכוי לפי סעיף 33א לפקודת מס הכנסה, מדרגות ההכנסה לפי סעיף 121 לפקודה, תקרת הזיכוי של יישובים מוטבים לפי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, תקרות פטור למענקי הון לפי סעיף 9(א7) לפקודת מס הכנסה, זיכוי ממס בתרומה למוסד ציבורי לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. כמו כן, ההקפאה תחול לגבי תקרת הפטור הקבועה בחוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990.

לפסקה 2

בדומה לסכומים הקבועים בפקודת מס הכנסה, גם הסכומים הקבועים בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (להלן – **חוק מיסוי מקרקעין**), התשכ"ג-1963 ובתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974, מתעדכנים מדי שנה בהתאם למדדים שונים באופן אשר מקטין את הכנסות המדינה ממסים. מוצע לקבוע הוראת שעה לעניין הסעיפים האמורים ולדחות בשנה את תיאום הסכומים שאמור להתבצע בראשית שנת 2025 לראשית שנת 2028 כך שהתיאום הבא של הסכומים יתבצע בראשית שנת 2028 וזאת בגובה שיעור השינוי במדד ביחס למדד חודש ינואר 2027.

הסכומים המתואמים בסעיפים אלה כוללים מדרגות מס רכישה ברכישת דירת מגורים, תקרת פטור ממס שבח במכירת דירה יחידה, תקרות פטור ממס שבח במכירת שתי דירות ששוויין נמוך, תקרות להטבה במס במכירת דירה עם זכויות בנייה (בהתאמה, הסכומים המפורטים בסעיפים המצוינים בסעיף 9(ג2), והסכומים בסעיף 49א(א1), 49 ו-49א(א) לחוק מיסוי מקרקעין), וכן את הסכומים בתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974. באופן דומה מוצע גם להקפיא את התיאום של הסכום הקבוע בהגדרה "הכנסה חייבת" בסעיף 121ב לפקודת מס הכנסה המתייחס לדירות שהשבח ממכירתן אינו חייב במס יסף, אשר מתואם בהתאם להוראות סעיף 9(ג2) לחוק מיסוי מקרקעין.

לפסקה 3

חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007 (להלן – **חוק מענק עבודה**), נועד לעודד השתתפות בשוק העבודה ולסייע בצמצום פערים חברתיים באמצעות מתן מענקים לאוכלוסיות זכאיות. מענק עבודה לפי אותו חוק ניתן לעובדים בעלי שכר נמוך, בעד כל חודש שבו עבדו בשנת המס, ולפי התנאים הקבועים בחוק האמור. לפי סעיף 8(א) לחוק מענק עבודה, ב-1 בינואר של כל שנת מס מתואמים סכומי המענק וטווחי ההכנסה המזכים במענק בהתאם למדד החדש שמתפרסם בראשית כל שנה. עדכון סכום המענק בהתאם למדד צפוי להגדיל את גובה המענקים שמשלמת המדינה בשנים הבאות. בשל הסיבות המנויות לעיל, מוצע לקבוע הוראת שעה שתדחה את תיאום הסכומים שאמור להתבצע בשנות המס 2025 עד 2027, כך שהתיאום הבא של סכומי המענק וטווחי ההכנסה המזכים במענק יתבצע ביום 1 בינואר 2028 וזאת ביחס לסכומים כפי שהם היו בשנת 2024. בדומה לאמור לעיל, הסכומים בשנת 2028 ואילך לא יכללו את השינוי במדד בשנים 2024 עד 2026.

תקציב

תוספת הכנסות ממסים –

- בשנת 2025 – 2.6 מיליארד ש"ח (מתוכם 2.4 מיליארד ש"ח בגין מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי).
- בשנת 2026 – 5.1 מיליארד ש"ח (מתוכם 4.6 מיליארד ש"ח בגין מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי).
- בשנת 2027 – 7.4 מיליארד ש"ח (מתוכם 6.7 מיליארד ש"ח בגין מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי).
- בשנת 2028 ואילך – 7.8 מיליארד ש"ח (מתוכם 7 מיליארד ש"ח בגין מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי).

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

פירוק פתח

הסדרת חבות המיסוי עבור עובדים זרים המועסקים בישראל

מחליטים

- לאור המצב הכלכלי המורכב בו נמצא המשק הישראלי, בשל הצורך בהתכנסות תקציבית ובמטרה להסדיר את מערך המיסוי להעסקת עובדים זרים בישראל, לפעול כמפורט להלן:
1. להטיל על שר האוצר לתקן את תקנות מס הכנסה (זיכויים לעובד זר), התשע"ה-2014, כך שייקבע כי החל משנת 2025, יבוטלו כלל נקודות הזיכוי הניתנות לעובדים זרים.
 2. להטיל על שר האוצר לבטל את צו מס הכנסה (זיכויים לתושבי האזור), התשנ"ה-1995, המקנה נקודות זיכוי לתושבי אזור שאינם אזרחים ישראלים.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

במסגרת מאמצי הממשלה להסדיר את מנגנוני ההעסקה של עובדים זרים בישראל, לרבות עלויות ההעסקה המוטלות על המעסיק בגין העסקת העובד, לבצע את הצעדים הבאים:

סעיף 1

נקודות זיכוי במס הכנסה הן כלי מרכזי במדיניות הפיסקלית של מדינת ישראל, שמטרתו להעניק הקלות במס לאוכלוסיות שונות בהתאם לצרכים חברתיים, כלכליים ולאומיים. מערכת נקודות הזיכוי מתפקדת כחלק ממנגנון מיסוי פרוגרסיבי אשר נועד לתמרץ התנהגויות שמשרתות את המטרות הלאומיות של המדינה. עובדים זרים השוהים בישראל מועסקים במשק הישראלי ומעבירים את הכנסתם למדינת המקור, זכאים לנקודות זיכוי המפחיתות את סכום מס הכנסה שהם נדרשים לשלם על שכרם. ככלל, נקודות זיכוי מוקנות עבור מימוש תכליות המשקפות את המדיניות הממשלתית בנושאים שונים - צמצום פערי שכר בין גברים ונשים, תמיכה בהורים לילדים, תמיכה במגורים בפריפריה וכדומה.

באופן ספציפי, נקודות הזיכוי הניתנות לתושבי ישראל, מאפשרות לנישום לממן ממשכורתו את הוצאות המחיה שלו ושל משפחתו, ולאפשר לו חיסכון מספיק להמשך, קודם שיחל לשלם מס. מכאן, שסף המס צריך להיות פונקציה של רמת הוצאות המחיה במדינה שבה חיים היחיד ומשפחתו. כידוע, רוב העובדים הזרים המגיעים לישראל מכוח היתר לעבודה חיים בישראל ללא משפחותיהם. לרוב, המשפחות ממשכות לחיות במדינת מוצאם שבה עלות המחיה נמוכה בצורה משמעותית לעומת ישראל. בשל כך, גם ללא הטבת המס בדמות נקודות זיכוי, חלק ניכר משכר העובד נחסך ומועבר למדינת המקור.

כמו הטבות פרסונליות אחרות נקודות הזיכוי הן הטבה שהמדינה נותנת לתושביה, בהתחשב במערכת המתמשכת של יחסי גומלין הקיימת בין תושבי המדינה המתקיימת לאורך זמן מהותי. לעומת זאת, אצל עובדים זרים שאינם אזרחי ישראל לא מתקיימים מערכת יחסים כזו. במקרה זה, נקודות הזיכוי מהוות בפועל העברת כספים ממשלם המיסים הישראלי עבור העובד הזר, שמעביר את הכנסתו מחוץ למשק הישראלי. עוד יודגש, כי על אף שעובדים זרים בענף הסיעוד הביתי הוכרו במקרים שונים כבעלי מאפיינים ייחודיים המאפשרים מתן הטבות והבחנות שונות מעובדים זרים שאינם מועסקים בענף זה, הדבר נתון לשיקול הדעת של בעלי הסמכות לעניין, שכן עובדים אלה אינם זכאים להטבות רבות עבורם זכאים אזרחים ישראלים: קצבאות שונות בביטוח הלאומי (אבטלה, סיעוד, זקנה, ילדים ועוד); ביטוח בריאות ממלכתי; השקעה בקרנות פנסיה; סיוע כלכלי רחב היקף המועבר לאזרחים במנגנונים שונים המופעלים על ידי המדינה. עוד יודגש כי יש לעמוד על כך שמאפיין מרכזי בגינו הוחרגו בעבר עובדי הסיעוד הינו משך השהות שלהם בישראל, שכן ישנם מקרים בהם הוא עולה על מגבלת 63 החודשים הקיימת עבור עובדים זרים שאינם מועסקים בענף זה. עם זאת, יש לציין כי החרגה זו אינה רוחבית עבור כלל העובדים בענף אלא פרטנית, ותלויה במשך הטיפול

במטופל המקורי עבורו הגיע העובד לישראל, או בעמידה בקריטריונים הקבועים להגשת בקשה ל- "הארכת רישיון בענף הסייעוד מטעמים הומניטריים מיוחדים", הנבחנת על ידי הגורמים המוסמכים ברשות האוכלוסין וההגירה. על כן, היות ומאפיין זה אינו חל באופן גורף על כלל העובדים, הוא גם אינו מהווה הצדקה למתן הטבה רוחבית עבור כלל הקבוצה. כך, כפי שכבר קיים במקרים רבים, מבוקש שלא להשוות את זכויותיהם לאלו של אזרחים ישראלים גם במקרה זה, ולא להעניק גם להם את נקודות הזיכוי הנ"ל.

על אף כל האמור לעיל, בהתאם לסעיף 48א לפקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה), שר האוצר רשאי לקבוע כי חלקן או מקצתן של הוראות פרק ג' לפקודה אשר מסדירות זכאות לנקודות זיכוי, לא יחולו על עובד זר או על סוגי עובדים זרים שיקבע, או שיחולו עליהם באופן חלקי בתנאים שיקבע. מסיבות סוציאליות, ובשל הרצון לתמוך בעובדים הזרים אשר הגיעו לישראל, בשנת 2014 מכוח סעיף מסמך זה, הותקנו תקנות מס הכנסה (זיכויים לעובד זר), התשע"ה-2014 (להלן – התקנות), אשר מסדירים זכאות לנקודות זיכוי לעובדים זרים לפי פילוחים שונים בהתאם לענף בו הם מועסקים.

כיום, בשל המצב הכלכלי בישראל, ובשל הצורך בהתכנסות תקציבית, ובמסגרת סדרי העדיפויות של הממשלה, מוצע לחדול ממתן ההטבה בדמות נקודות זיכוי לעובדים זרים. כך, במסגרת החלטה זו, מוצע להנחות את שר האוצר לתקן את התקנות האמורות בצורה שתשלול זכאות לכל נקודת זיכוי מכל עובד זר כהגדרתו בסעיף 48א לפקודת מס הכנסה.

סעיף 2

בהתאם לסעיף 48 לפקודת מס הכנסה, רשאי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בצו כי הוראות סעיפים 34 (אשר מקנה 2 נקודות זיכוי), 36 (אשר מקנה רבע נקודת זיכוי בעד נסיעה למקום ההשתכרות), ו-37 (אשר מקנה נקודת זיכוי אחת בעד בן זוג של יחיד מוטב) יחולו בשינויים המחויבים, גם לגבי תושבי אזור שאינם אזרחים ישראלים, כאילו היו תושבי ישראל.

וכך, מכוח סעיף זה, בשנת 1995 הוציא שר האוצר דאז צו במסגרתו יחולו הסעיפים המוזכרים על תושבי אזור שאינם אזרחים ישראלים, כאילו היו תושבי ישראל. על כן, עובדים פלסטינים המועסקים בישראל ומעבירים את הכנסתם לרשות הפלסטינית, זכאים לנקודות זיכוי המפחיתות את סכום מס הכנסה שהם נדרשים לשלם על שכרם בדומה לתושבי ישראל.

החל מפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" בחודש אוקטובר 2023, נעצרה כניסתם של עובדים פלסטינים לישראל, כך שקיים מחסור משמעותי בכוח אדם בענפים בהם הועסקו עובדים אלה בהיקפים גדולים, אשר מביא לפגיעה כלכלית משמעותית. ממשלת ישראל פועלת במספר דרכים בכדי למנוע פגיעה דומה בעתיד, לרבות הגדלת מכסות העובדים הזרים שמקור מוצאם בחו"ל בכדי להימנע מהצורך בהתבססות עתידית על היקף העובדים הפלסטינים שנכנסו לעבוד במשק בעבר. על כן, בכדי לחזק תכלית זו, ולאור הניסיון הכלכלי המלמד כי חבות המס של העובד משפיעה על שכר העבודה הנקבע בינו לבין המעסיק, מוצע להתאים את מערך המיסוי שחל על העובדים הפלסטינים לזה של העובדים הזרים שמוצאם בחו"ל ולהנחות את שר האוצר לבטל את הצו המדובר כך שתושבי אזור שאינם אזרחים ישראלים לא יהיו זכאים לנקודות זיכוי החל משנת 2025.

תקציב

הצעד יביא להגדלת הכנסות המדינה בסך של 410 מיליון ש"ח, בשנת 2025, ו-610 מיליון ש"ח בשנת 2026 ואילך.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1326 מיום 8 במרץ 2016 שעניינה "חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

משרד האוצר

עצירת הגידול בהטבת המס במשיכת קצבה פנסיונית בשנת 2025

מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, לתקן את סעיף 9א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, כך ששיעור הפטור ממס החל על קצבה מזכה, על היוון קצבה ועל יתרת ההון הפטורה כאמור באותו סעיף, אשר עומד לגבי שנות המס 2020 עד 2024 על 52% יחול גם לגבי שנת המס 2025 ואילך.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

הטבות מס לחיסכון פנסיוני ניתנות בשלושה מועדים שונים: הטבת מס בשלב ההפקדה לחיסכון הפנסיוני, הטבת מס על רווחי ההון בשלב ניהול הכספים (צבירה) והטבת מס בשלב המשיכה של קצבה פנסיונית. בשלב ההפקדה ניתנות הטבות מס בדרך של דחיית אירוע המס ביחס להפקדות המעסיק, עד לתקרות המנויות בסעיף 3(ה) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן – פקודת מס הכנסה), לגבי רכיב התגמולים הקצבתיים ובסעיפים 3(ה)1(א) ו-1(ב) לפקודת מס הכנסה לגבי רכיב הפיצויים. בנוסף, סעיף 45 לפקודת מס הכנסה מקנה, בין היתר, זיכוי בשיעור 35% על חלק הפקדות העובד וזאת, עד לתקרת ההכנסה המזכה שהיא הכנסה מבוטחת בשיעור 7%. בנוסף לכך, בשנות הצבירה, החיסכון הפנסיוני פטור ממס רווחי הון באופן מלא. במועד משיכת הכספים – יש להבחין בין שלושה רבדים כמפורט להלן:

1. קצבה מזכה או היוון קצבה – חלק הקצבה שנובע מתשלומים שנהנו מפטור ממס בשלב ההפקדה חייב במס במעמד המשיכה ("קצבה מזכה"). יחד עם זאת, סעיף 9(ב) לפקודת מס הכנסה קובע כי הקצבה המזכה תהנה מהטבת מס בדרך פטור ממס בהתאם לכללים שנקבעו לכך.
2. קצבה הנובעת מתשלומים שחויבו במס במועד ההפקדה (להלן – תשלומים פטורים) – פטורה ממס. יצוין שגם הרווחים על הפקדות כאמור, ככל שימשכו בדרך של קצבה, פטורים ממס.
3. היוון תשלומים פטורים – ההפקדות שחויבו במס ניתנות למשיכה בסכום חד פעמי ומהרווחים שנצברו ינוכה מס בשיעור 15% נומינלי.

עד שנת 2012, הטבת המס במשיכת קצבה פנסיונית עמדה על 35% מהקצבה המזכה, עד לסכום התקרה של הקצבה המזכה הקבוע בסעיף 9א(א) לפקודת מס הכנסה (סעיף 1 לעיל). המשמעות של פטור זה היא כי הסכום המחושב כמכפלה של שיעור ההטבה בתקרת הקצבה המזכה, לא ייחשב כחלק מהכנסתו של הגמלאי לעניין הכנסתו החייבת במס.

החל משנת 2012 הוחל מתווה עולה של שיעורי הפטור, כך ששיעור הפטור גדל בהדרגה מ-35% עד לשיעור של 67% בשנת 2025. נכון לשנת 2024, תקרת הקצבה המזכה עומדת על סכום של 9,430 ש"ח. לפי תקרה זו, סך ההטבה עומד כיום על 4,904 ש"ח וצפוי לגדול ל-6,318 ש"ח החל משנת 2025. בהתאם למתווה זה, סף המס לפנסיונר הזכאי לפטור בהתאם לסעיף 9א לפקודת מס הכנסה במלואו, שכלממנו מתחיל תשלום המס, בשקלול נקודות הזיכוי ממס להן זכאי כל אזרח בישראל, יעלה עם השלמת המתווה מ-10,350 ש"ח לגבר ו-11,555 ש"ח לאישה, כפי שהמצב כעת, ל-11,765 ש"ח ול-12,970 ש"ח בהתאמה. בנוסף, כאשר מביאים בחשבון את קצבת הזקנה ותוספת הוותק לקצבה המשולמת מהמוסד לביטוח לאומי, אשר גם היא פטורה ממס, סף המס הצפוי הוא כ-14,369 ש"ח לגבר ו-15,574 ש"ח לאישה. משמעות הדבר היא שהכנסה בגובה זה של גבר ואישה בתקופת הגמלאות לא תמוסה כלל. מעל הכנסה זו יופעלו מדרגות מס הכנסה רגילות, המתחילות בשיעור מס בגובה 10%. לאור האמור, פטור זה הוא רגרסיבי ומשרת למעשה רק את בעלי קצבאות הפנסיה הגבוהות.

יתרה מזאת, מאחר שנכון להיום כמעט שאין פנסיונרים בקרנות הפנסיה החדשות אשר קצבתם גבוהה מספיק בכדי ליהנות מפטור זה, נהנים ממנו כמעט באופן בלעדי פנסיונרים שהיו מבוטחים בפנסיה תקציבית או בהסדרי הפנסיה

של הקרנות הוותיקות. הטבה זו מתווספת להטבות שונות אשר מהן נהנים בעלי הסדרי פנסיה מסוג זה, על פני בעלי הסדרי הפנסיה החדשה. מצב זה לא צפוי להשתנות בעשור הקרוב. לאור האמור ובשל הצרכים הפיסקאליים של הממשלה, מוצע לקבוע כי שיעור הפטור יעמוד על שיעורו הנוכחי (52%) מעתה ואילך, ולא יעלה לפי המתווה ההדרגתי הקבוע בפקודת מס הכנסה. קבלת הצעה זו צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בסך של כ-400 מיליון ש"ח בשנה החל משנת 2025.

תקציב

הגדלת הכנסות המדינה בסך של כ-400 מיליון ש"ח בשנה החל משנת 2025.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

השלמת תהליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2023 ו-2024 שטרם הושלמה חקיקתם

מחליטים

כחלק מהצעדים הנדרשים לצורך הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, לאור הנסיבות הכלכליות והפיסקליות אשר מצריכים מהממשלה לבצע שינוי משמעותי במדיניות הפיסקלית לשם התמודדות עם האתגרים והסיכונים הנתונים לפתחה, לקדם את השלמת הליכי החקיקה הבאים:

1. צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 8 והוראת שעה מס' 10), התשפ"ד-2024, וצו הבלו על דלק (הטלת בלו) (תיקון מס' 2 והוראת שעה מס' 2), התשפ"ד-2024, שעניינם בהעלאת שיעורי מס הקנייה המוטלים על סוגים שונים של דלק לצורך הפנמת העלויות החיצוניות של הפליטות הנובעות מהשימוש בהם ולשם תמרוץ התייעלות אנרגטית ומעבר לדלקים נקיים;
2. תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב) (הוראת שעה מס'...), התשפ"ד-2024, תקנות מס ערך מוסף (הוראת שעה מס'...), התשפ"ד-2024, וצו הבלו על דלק (פטור והישבון) (הוראת שעה מס'...), התשפ"ד-2024 (התקן תדלוק אוטומטי), שמטרתם מניעת ניכוי הוצאות ששולמו בשל רכישת דלק המשמש להנעת כלי רכב, ניכוי מס תשומות שמתחייב בו עוסק בשל רכישת דלק המשמש להנעת כלי רכב והישבון בלו ששולם על דלק המשמש להנעת כלי רכב, לפי העניין, אם לא הותקן ברכב שלגביו נתבע הניכוי או ההישבון מכשיר למדידת תצרוכת הדלק ומספר הקילומטרים;
3. הצעת החקיקה לתיקון סעיף 2(1) לחוק צמצום השימוש במזומן בנוסח אשר נכלל בסעיף 50(3) להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 (הצ"ח הממשלה מס' 1612 מיום 23 במרץ 2023), שעניינה כך שהאיסור על מתן הלוואות במזומן יחול גם על גוף פיננסי מפקח, כהגדרתו בחוק צמצום השימוש במזומן, בסכום המגבלה הקבועה בחוק על מתן הלוואות במזומן;
4. טיוטת צו מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (הארכת התקופה הקבועה בסעיף 9(11ג)(1) לחוק מיסוי מקרקעין), התשפ"ד-2024, שעניינה בהארכת התקופה בה יחול שיעור מס הרכישה כפי שנקבע בסעיף 9(11ג)(1) לחוק מיסוי מקרקעין, וזאת בהתאם לאמור בפסקה (2) לאותו סעיף;
5. הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 268), התשפ"ג-2023, שעניינה בדיווח על הכנסות מדמי שכירות וכן בגובה הפטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

כחלק מהצעדים הנדרשים לצורך הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, ועל מנת לעמוד ביעדים הפיסקליים שהגדירה הממשלה, מוצע לקדם את השלמת הליכי החקיקה המפורטים (להלן – הליכי החקיקה) אשר צפויים להגדיל את הכנסות המדינה ממסים. ההחלטות על קידום הליכי החקיקה התקבלו בהחלטות ממשלה שונות שנכללו בתכנית הכלכלית הנלווית לאישור התקציב הנוסף לשנת 2024, ובמסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2023.

תקציב

גידול בהכנסות המדינה של כ-1,528 מיליוני ש"ח בשנת 2025;
גידול בהכנסות המדינה של כ-1,960 מיליוני ש"ח בשנת 2026;
גידול בהכנסות המדינה של כ-1,913 מיליוני ש"ח בשנת 2027;
גידול בהכנסות המדינה של כ-1920 מיליוני ש"ח בשנת 2028.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 268 מיום 1 באוגוסט 2020, שעניינה "צמצום השימוש במזומן";
החלטת ממשלה מס' 188 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "רפורמות בשוק השכירות";
החלטת ממשלה מס' 1261 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "תמחור פליטות מזהמים מקומיים וגזי חממה וביטול החלטת ממשלה";
החלטת ממשלה מס' 1268 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "מניעת הונאות בתחום הדלק";
החלטת ממשלה מס' 1269 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "הגבלות על מתן הלוואות במזומן על ידי גופים פיננסיים".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

פירוק פתח

ייעול המיסוי הפנסיוני בהפקדה

מחליטים

- כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך:
1. לתקן את סעיף 3(ה) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], באופן הבא:
 - א. סכום התקרה לעניין סכומים ששילמו כל מעבידיו של עובד לקופות גמל לקצבה על חשבון מרכיב תגמולי המעביד (להלן – **סכום התקרה**) יעמוד על פעמיים השכר הממוצע במשק.
 - ב. תקרת הפיצויים לעניין סכומים ששילמו כל מעבידיו של עובד, בעבורו, לקופות גמל לקצבה, על חשבון מרכיב הפיצויים תשתווה לסכום התקרה כאמור ותעמוד על פעמיים השכר הממוצע במשק.
 2. לתקן בהתאם את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ולשנות את השיעור הקבוע בסעיף 32(א)(8) לחוק, כך שהקצבת אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי לא תעלה בשל הגדלת גביית המוסד לביטוח לאומי כתוצאה מיישום תיקוני החקיקה המפורטים בסעיף 1.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

תכליתו של החיסכון הפנסיוני לשמש מקור הכנסה עיקרי עבור הפרט לאחר יציאתו לגמלאות ולאפשר לו לשמור על רמת חיים נאותה בתקופה זו. נהוג לחלק את החיסכון הפנסיוני לשלושה רבדים: הרובד הראשון האוניברסלי, מתייחס לקצבת הזקנה המשולמת בידי המדינה. הרובד השני – התעסוקתי, המתייחס לחיסכון הפנסיוני שנצבר בשנות העבודה (להלן – **הרובד התעסוקתי**), והרובד השלישי המייצג את החיסכון הפרטי של משק הבית.

במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן – **התוכנית הכלכלית לשנת 2003**), הופסקה האפשרות להצטרף לרובד תעסוקתי מבוסס הסדר פנסיה תקציבית או קרן פנסיה מבוססת זכויות וזו הוחלפה, בתהליך הדרגתי, בביטוח פנסיוני מסוג פנסיה צוברת המבוסס על הפרשות שוטפות של העובד ומעסיקו. הרובד השני לחיסכון פנסיוני בפנסיה צוברת מורכב משלושה מקורות הפקדה: הפקדת העובד המנוכה משכרו הברוטו שלו ועומדת על שיעור של עד 7% משכרו המבוטח של העובד; הפרשות המעסיק לתגמולים העומדות על שיעור של עד 7.5% והפרשות העובד לרכיב הפיצויים העומדות על שיעור של עד 8.33%.

בשל חשיבותו של החיסכון הפנסיוני של הפרט לצורך הבטחת רמת חיים נאותה לאחר היציאה לגמלאות, מדינת ישראל, כמרבית המדינות המפותחות בעולם, עושה שימוש במנעד של כלי התערבות ממשלתיים על מנת להבטיח את החיסכון הפנסיוני של הפרט. ההצדקה להתערבות האמורה נוגעת להעדפת ההווה וקוצר הראיה של הפרט, כמו גם בשל סיכון מוסרי שעלול להתפתח בקרב הפרטים מתוך אמונה שהמדינה תספק להם רשת בטחון באמצעות מערך הקצבאות, אם לא יחסכו באופן מספק לאורך חייהם.

ככלל, ניתן להבחין בשלושה כלי התערבות בהם עושה המדינה שימוש בהבטחת הרובד השני של החיסכון הפנסיוני: שימוש בחובת חיסכון, חקיקה ורגולציה מוטת ברירות מחדל וצמצום מרחב הבחירה של הפרט ושימוש בתמריצים כלכליים כדוגמת הטבות מס לחיסכון פנסיוני.

מטבע הדברים חובת החיסכון מהווה את כלי ההתערבות המשמעותי והאפקטיבי ביותר. בשנת 2007 נחתם הסכם קיבוצי בין ארגוני המעסיקים לבין הסתדרות העובדים הכללית. במסגרת ההסכם האמור סוכם כי תקבע חובת הפרשה פנסיונית לכלל העובדים המיוצגים על ידי ההסתדרות הכללית. בשנת 2008 ניתן צו הרחבה אשר קבע חובת חיסכון פנסיוני תעסוקתי על כלל השכירים במשק.

בשנת 2011 הורחב ההסכם הקיבוצי ובעקבותיו גם צו ההרחבה, וההסדרים שנקבעו בהם חלים עד היום. על אף החלת החובה על הפרט לחסוך לקצבה פנסיונית, תמריצי המס לא צומצמו ונשארו גם מבלי שיש בהם צורך להכוונת התנהגותו של הפרט.

נוסף על חובת החיסכון, החלה עד תקרה של השכר הממוצע במשק, עיצובה של מערכת הפנסיה הישראלית מתבסס על שורה של ברירות מחדל, דוגמת בחירת מסלול השקעה וביטוח שארים. ברירות מחדל אלו נועדו לייעל את מערכת הפנסיה ולהבטיח כי גם בהיעדר בחירה אקטיבית של הפרט יובטח לו חיסכון הולם לעת פרישה. אולם בישראל, נוסף על חובת החיסכון והשימוש בברירות מחדל נעשה גם שימוש מקיף בהטבות מס לחיסכון. למעשה, הטבות המס לחיסכון ניתנות בכל שלושת שלבי החיסכון: בעת ההפקדה לחיסכון הפנסיוני, בשלב ניהול הכספים (שלב צבירת הרווחים) ובעת משיכת הקצבה הפנסיונית.

בשלב ההפקדה, ניתנת הטבות מס בדרך של ניכוי וזיכוי על הפקדות המעסיק והעובד וזאת בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה [נוסח חדש]. בעבור הפקדת המעסיק לרכיב התגמולים הקצבתיים ניתנת הטבת ניכוי בשיעור של 7.5% עד תקרת שכר בגובה פעמיים וחצי השכר הממוצע במשק. נכון לשנת 2024, התקרה האמורה עומדת על סך של 2,351 ש"ח בחודש. באופן דומה, קיים ניכוי מסך ההכנסה החייבת במס בגין הפרשת המעסיק לרכיב הפיצויים עד להפקדה של 3,458 ש"ח בחודש נכון לשנת 2024. תקרת ההפקדה החודשית המוטבת לרכיב הפיצויים עמדה בשנת 2024 על 41,500 ש"ח, שוות ערך לכ-3.3 פעמים השכר הממוצע במשק. בנוסף, הפקדות העובד נהנות מהטבת זיכוי על סך 35% בגין הפקדת 7% מהשכר המבוטח עד לתקרת שכר של 9,700 ש"ח. כלומר, בעבור הפקדת העובד ניתנת הטבת זיכוי בגובה מקסימלי של 238 ש"ח בחודש, נכון לשנת 2024.

משטר מקיף זה גורם לעלות פיסקלית רחבת היקף. כך למשל, בשנת 2024, לפי הערכת משרד האוצר סך ההטבות הניתנות לחיסכון הפנסיוני מוערכות בכ-34 מיליארד ש"ח (מתוכן כ-9 מיליארד ש"ח בדרך של הקטנת הפרשות לביטוח הלאומי). לפיכך, הטבת המס לחיסכון פנסיוני היא הטבת המס הגבוהה ביותר המהווה כשליש מסך הטבות המס הניתנות בישראל. ההוצאה הישראלית בגין הטבות מס לחיסכון פנסיוני חריגות אף בהשוואה בינלאומית. כך למשל, לפי ה-OECD שיעור הטבת המס הכולל בישראל ביחס להפקדות לפנסיה, עבור בעלי שכר ממוצע, עומד על מעל 50%, הנתון הגבוה ביותר מבין כלל מדינות ה-OECD שנכללו במחקר שבוצע.

יתרה מזאת, הטבת המס לחיסכון פנסיוני בישראל רגרסיבית. ההטבה לעשירון העליון מהווה כשליש (28%) מסך ההטבות לחוסכים ושל שני העשירונים העליונים כמחצית (47%) מסך ההטבה. בשלב ההפקדה לפנסיה, המהווה חלק משמעותי מסך הטבות האמורות, גובה ההטבה החודשית הממוצעת שניתנת לעשירון העליון מוערכת בכ-2,370 ש"ח – פי 6 מהעשירון החמישי ויותר מפי 100 מעשירון השכר התחתון.

חרף העלות הפיסקלית המשמעותית והרגרסיביות של הטבת המס, האפקטיביות של הטבות המס לחיסכון מוגבלת. ראשית, בשל התקרה של חובת ההפרשה לחיסכון פנסיוני, בגובה השכר הממוצע במשק. ושנית, לאור הנטייה, אשר נתמכת בראיות עקביות בספרות המחקרית, של בעלי הכנסה גבוהה להקצות מחדש את חסכונותיהם בעקבות הטבות המס (חלף הגדלת סך החיסכון שלהם). בנוסף על כך, משטר הטבות המס לחיסכון פנסיוני, שנחקק "טלאי על טלאי" על פני שנים, סובל מחוסר אחידות וסיבוכיות רבה המעמידה בספק את יכולתן של הטבות המס לשמש תמריץ אפקטיבי להגדלת החיסכון הפנסיוני.

לאור האמור לעיל, ועל מנת לפשט את מערכת הטבות המס לחיסכון פנסיוני ולצמצם את הרגרסיביות שלה וכן את משמעות הפיסקלית, מוצע לאחד את תקרת הטבת הניכוי הניתנת לעובד לגבי הפרשות המעסיק לרכיב התגמולים ולרכיב הפיצויים, כך שתעמוד על סך על פעמיים השכר הממוצע במשק. כמו כן, במטרה להתכנס למסגרות הפיסקליות לשנת 2025, מוצע לתקן את חוק הביטוח הלאומי כך שקצבת אוצר המדינה לא תגדל בעקבות הגדלת גביית הביטוח הלאומי הצפויה כתוצאה מהאחדת תקרות ההטבה כך שיעמדו על פעמים השכר הממוצע במשק. קבלת הצעה זו צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בכ-1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2025.

תקציב

הגדלת הכנסות המדינה ב-1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2025, וכ-1.3 מיליארד החל משנת 2026.

השפעת הצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

פירוק פתח

מיסוי רווחים לא מחולקים

מחליטים

לשם מניעת התופעה שבה מנגנון המיסוי הדו-שלבי מנוצל בחלק מהחברות לצורך דחיית מס לזמן בלתי מוגבל, באמצעות צבירת רווחים רבים שאינם מחולקים לאורך זמן ארוך, ובהמשך לדוח הצוות לבחינת רווחים לא מחולקים במשרד האוצר שפורסם בחודש ספטמבר 2024, לתקן את פקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה) באופן הבא:

1. לתקן את סעיף 62א לפקודה, בעניין ייחוס הכנסה חייבת של חברת מעטים אל יחיד בעל מניות מהותי בחברה, בעניינים הבאים:

- א. תוחרג מתחולת סעיף קטן (א)(1) פעילותו של יחיד בחבר בני אדם אחר שאמצעי השליטה בו מוחזקים על ידי היחיד האמור, ובלבד שהיחיד מחזיק, במישרין או בעקיפין, 50% ומעלה מאמצעי השליטה בחבר בני האדם האמור. זאת חלף, ההחרגה הקיימת היום למי שהוא בעל מניות מהותי.
- ב. ביטול כלל ההחרגות שמפורטות בסעיף האמור לחברות מעטים שנותנות שירותים ומקבלות תשלומים משותפויות, כך שגם לגביהן יחול ההסדר הקיים.
- ג. לאפשר, בתנאים מסוימים שייקבעו, לראות גם קבלת דיבידנד או זכות אחרת ברווחים בחברת מעטים מאדם אחר קשור, כהכנסה שחלה לגביה הוראות הסעיף, אם ניתן שירות על ידי יחיד שהוא בעל מניות מהותי בחברת המעטים לאדם האחר הקשור.
- ד. לתקן את סעיף קטן (א)(3) כך שתקופת הבחינה של יחס ההכנסה או הרווח לעניין פעולות הנעשות בידי עובד עבור מעבידו תהיה שנת המס, וזאת במקום תקופת בחינה של 30 חודשים מתוך 4 שנים.
- ה. לקבוע הוראה חדשה בדבר מיסוי הכנסת חברת מעטים מפעילות עתירת יגיעה אישית של בעל מניות מהותי בה כמפורט להלן:

1. ההכנסה מפעילות עתירת יגיעה אישית תחשב הכנסה לפי סעיף 2(1), (2) או (10) לפקודה, לפי העניין, בידי בעל מניות מהותי פעיל בחברת המעטים לפי חלקו היחסי באמצעי השליטה בחברת המעטים ולאחר שהוכפלה במקדם הייחוס.
 2. המיסוי יחול רק אם הכנסת חברת המעטים מפעילות עתירת יגיעה אישית גבוהה מ-200 אלף ש"ח ונמוכה מ-30 מיליון ש"ח.
 3. המיסוי יחול רק אם שיעור הרווחיות מפעילות עתירת יגיעה אישית של חברת המעטים עולה על 25%.
1. לעניין סעיף זה:

"בעל מניות פעיל" – בעל מניות שמחזיק מעל 25% מאמצעי השליטה בחברה או בעל מניות שהכנסת חברת המעטים, כולה או חלקה, הופקה מיגיעתו האישית, לרבות מי שמשותף בניהול החברה למעט כחבר דירקטוריון בלבד.

"מקדם הייחוס" – התוצאה המתקבלת מהפחתת 33% מתוצאת המכפלה של 133% בשיעור הרווחיות מפעילות עתירת יגיעה אישית.

"הכנסה מפעילות עתירת יגיעה אישית" – הכנסה שאיננה הכנסה מפעילות אחרת.

"הכנסה מפעילות אחרת" – כל אחת מהכנסות אלה, לרבות הכנסה כאמור אשר נחשבת לפי דיני המס בישראל כהכנסה מעסק –

- (1) הכנסה מריבית או מהפרשי הצמדה;
- (2) הכנסה מדיבידנד;
- (3) הכנסה מתמלוגים;
- (4) הכנסה מדמי שכירות;
- (5) תמורה ממכירת נכס, כמשמעותה בסעיף 88;
- (6) הכנסה שמקורה במכשירים פיננסיים כמשמעותם בכללי חשבונאות מקובלים;
- (7) תמורה ממכירת זכות במקרקעין או זכות באיגוד מקרקעין;

- 8) הכנסה אחרת מסוג שקבע שר האוצר בצו באישור ועדת הכספים.
2. "שיעור הרווחיות מפעילות עתירת יגיעה אישית" – השיעור המתקבל מחלוקת ההכנסה החייבת של חברת המעטים הנובעת מפעילות עתירת יגיעה אישית בהכנסה הנובעת מפעילות עתירת יגיעה אישית.
- א. לתקן את סעיף 77 לפקודת מס הכנסה, העוסק בחלוקת דיבידנד בהוראת מנהל רשות המסים, בהליך פרטני מול חברות עם יתרת עודפים גבוהה, והתמודדות עם רווחים לא מחולקים בחברות במקרים קיצוניים.
- ב. יובהר, בין השאר, כי אין צורך שהמנהל יוכיח כי הרווחים נצברו לצורך הימנעות ממס בכדי להורות על חלוקת רווחים, ובלבד שהתקיימו שאר תנאי הסעיף.
- ג. הדרישה בסעיף הקובעת שלא ניתן לכפות חלוקת דיבידנד מהרווחים בלי להזיק לקיומו ולפיתוחו של עסקיה של החברה, אינו מונע מהמנהל להורות על חלוקת דיבידנד מהרווחים גם במקרים שהרווחים הצבורים נדרשים לצורך עסק שאינו עתיר יגיעה אישית כמוגדר בסעיף 1(ו), והעסק האמור אינו עיסוקה העיקרי של החברה.
3. לקבוע מס מיוחד על רווחי חברת מעטים שלא חולקו בהתאם לעקרונות הבאים:
- א. על רווחים לא מחולקים עודפים יוטל מס שנתי מיוחד בשיעור של 2%.
- ב. בחישוב רווחים לא מחולקים עודפים לא יילקחו בחשבון רווחים שמקורם בהכנסה חייבת של מפעל תעשייתי שזכאית להטבות לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, ורווחים שמקורם בהכנסה של מוסד כספי.
- ג. הרווחים הלא מחולקים העודפים מחושבים לפי יתרת העודפים בתום שנת המס שקדמה לשנת מס נבחנת לאחר הפחתת הסכומים בסעיף קטן (ב) לעיל והסכום הגבוה מבין אלה:
- 1) ממוצע ההוצאות המותרות בניכוי לצרכי מס בשנת המס ובשנתיים שקדמו לה.
- 2) עלות נכסי החברה בניכוי עלות נכסי השקעה שבידי החברה לרבות: ניירות ערך; זכויות במקרקעין; מזומנים ושווה מזומנים; הון עצמי; שטרי הון מצד קשור וכל פרט נכס או הון שיקבע שר האוצר בתקנות, ובלבד שלא ינוכה עלות חברה המוחזקת בשיעור מהותי שעיקר שוויה אינו מהנכסים האמורים (במישרין או בעקיפין), והכל כפי שחושבו בתום שנת המס הנבחנת.
- 3) 500 אלף ש"ח.
- ד. המס המיוחד לא ישולם בשנת מס הנבחנת אם הרווחים הלא מחולקים העודפים בתום שנת המס האמורה פחתו בשיעור של 20% לעומת הרווחים הלא מחולקים העודפים בתום שנת המס שקדמה לה בשל חלוקת דיבידנד ששולם בגינו מס בידי מקבלו בשנת המס, במישרין או בעקיפין, או הפסד של חברת המעטים.
- ה. המס המיוחד לא יותר בניכוי מהכנסות חברת המעטים או היחיד ולא יותר בזיכוי כנגד מס על דיבידנד שיחולק.
- ו. להוסיף סעיף הסמכה בפקודה אשר יאפשר לשר האוצר לקבוע בתקנות מנגנון להחלת מס שווה ערך למס המוטל לפי סעיף זה, אשר יוטל על בעלי מניות ישראלים אשר שולטים בחברה זרה בשליטת תושבי ישראל שיש לה רווחים שאינם מחולקים.
- ז. המס המיוחד לפי סעיף זה, יחול גם לעניין רווחים שנצברו בחברה לפני תחילת התיקון לחוק, אך תיקבע בהוראת מעבר מנגנון שיעודד חלוקת רווחים כדיבידנד בשנת המס 2025 מהרווחים הלא מחולקים שנצברו עד לתום שנת המס שקדמה לה כמפורט להלן:
- 1) המנגנון יקנה פטור מתשלום המס המיוחד בגין רווחים לא מחולקים עודפים שנצברו עד לתום שנת 2024 (להלן בסעיף זה – רווחי 2024) למספר שנות מס בהתאם לסכום הרווחים שחולקו בשנת 2025 מרווחי 2024. בהתאם למנגנון, על כל סכום השווה ל-15% מרווחי 2024, העולה על הסכום המצוין בסעיף (3)(ד) לעיל, תתקבל שנת פטור אחת מתשלום המס המיוחד בשנים העוקבות לשנת 2025.
- 2) בלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (1), דיבידנד שיחולק ברבעון הראשון של שנת 2025, יופחת מסכום הרווחים הלא מחולקים העודפים בתום שנת 2024 שמשולם לגביהם מס בשנת 2025.

4. לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, כך שיובהר שהכנסות שיוחסו לבעל מניות מהותי לפי סעיף 62א לפקודה ייכללו בהכנסתו לעניין דמי ביטוח לפי החוק האמור, ולהבהיר מאיזה מקור ייחשבו ההכנסות.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

משטר המס על חברות בישראל הוא דו-שלבי, כפי שמקובל במדינות רבות בעולם. תחת משטר זה, בשלב הראשון נגבה מס חברות (23% לרוב) על רווחים המופקים באותה שנה, ובשלב השני נגבה מס דיבידנד – מבעלי המניות המהותיים בגובה 30% על יתרת הרווחים ו-25% מבעלי מניות אחרים, כאשר בעלי החברה מחליטים למשוך את הרווחים מהחברה ואל היחיד.

הרציונל העומד מאחורי המנגנון הדו-שלבי הוא מצד אחד יצירת שקילות מיסויית בין המס על רווחי חברות למס השולי על יחידים (שכירים ועצמאים) העומד על 50% בהכנסות גבוהות, כך שלא תהיה סיבה ליחידים להתאגד כחברות רק לצורך תכנון מס; ומצד שני מתן תמריץ מיסויי לחברה לבצע השקעות ולהגדיל את פעילותה. באופן זה, המדינה "מוותרת" למשך תקופה על מס הדיבידנד ומשתפת למעשה במימון ההשקעה, תוך הבנה כי הדבר יביא לעידוד צמיחה והגדלת הרווחה בטווח הארוך, שתבטא גם בהכנסות ממס בהמשך.

אל מול רציונל זה, ניתן לראות כי בפועל המנגנון הדו-שלבי מנוצל בחלק מהחברות לצורך דחיית מס לזמן בלתי מוגבל, כך שאחוז נמוך ובלתי-מוצדק מהרווחים נמשכים כדיבידנד על ידי היחיד, ולמעשה רווחים רבים אינם מחולקים לאורך זמן ארוך. בנוסף, אותם "רווחים לא-מחולקים" פעמים רבות לא משמשים להגדלת הפעילות העסקית הראלית שהביאה להפקתם או לפעילות כלכלית ריאלית אחרת, ובכך אינם משיגים את מטרת המיסוי הדו-שלבי. במהלך החודשים ינואר-אוגוסט 2024 התכנס צוות בראשות מנכ"ל משרד האוצר לבחון את סוגיית הרווחים הלא-מחולקים. הצוות הורכב מנציגי לשכת המנכ"ל, רשות המסים, אגף הכלכלן הראשי, אגף תקציבים והלשכה המשפטית במשרד האוצר. במסגרת עבודתו, הצוות בחר להתמקד בחברות ארנק – חברות בהן בעלי מניות מעטים, לרוב בעל מניות יחיד, משמשות ככלי תאגידי לצבירת כספים ולהשקעתם בהשקעות פסיביות. קיימים שני סוגים של חברות ארנק:

- א. חברת החזקה – חברה המחזיקה בחברות אחרות, ורווחי החברות הבנות עולים אליה;
- ב. חברת משלח יד – חברה המשמשת לפעילות שהיא ברובה של אדם אחד עם משלח יד כגון עורך דין, רואה חשבון, רופא וכו'.

על אף ששני סוגי החברות הללו מוגדרות חברות ארנק, קיימים מאפיינים רבים המבחינים ביניהן – כגון: היקף הרווחים, מקורות ההכנסה ומספר החברות. עם זאת, הדומה בין סוגי החברות הנ"ל הוא שמשטר המס הנוכחי מאפשר לרבות מהחברות הללו להימנע מחלוקת הרווחים כדיבידנדים לבעל החברה, תוך שהן משמשות לבעל החברה כמעין "ארנק" לאגירת כספים בסביבת מיסוי מיטיבה והשקעתם בהשקעות פסיביות. יצוין כי חברות הארנק מחזיקות כ-20% מהרווחים הלא-מחולקים במשק, באופן שמביא לאובדן הכנסות משוער בהיקף של כ-5-6 מיליארד ש"ח בשנה. לאחר בחינת הנעשה בעולם ובחינת חלופת שונות, הצוות ממליץ על תיקון פקודת מס הכנסה כפי שיתואר להלן.

סעיף 1

סעיף זה עוסק בחברות משלח יד המשמשות, על פי רוב, למתן שירותים של בעל המניות מהותי בחברת המעטים. הסעיף מציג הרחבה של תחולת סעיף 62א לפקודה ביחס לנוסח הקיים.

סעיף 1(א)

כסעיף 62א(1) לפקודה קובע החרגה מתחולת הסעיף לגבי הכנסה המשולמת לחברת המעטים על ידי חברה אחרת שהיחיד מחזיק בה בשיעור של 10% ומעלה, כך שהכנסה זו אינה ממוסה במס שולי. ההצדקה לאפשר מתן שירותים של בעל מניות לחברה שבבעלותו, מבלי לחייב את החברה לשלם לו שכר, אינה קיימת כאשר שיעור ההחזקה לא

מבסס שליטה בחברה, כלומר שיעור החזקה הנמוך מ-50%. לכן מוצע לצמצם את ההוראה רק למקרים בהם ישנה החזקה של 50% ומעלה בחברה האחרת.

סעיף 1(ב)

תיקון ההוראות הקיימת בסעיף 62א(א)(2) ו-4 לפקודה כך שתמורה עבור שירותים לחבר בני אדם שהיחיד מחזיק באחד מאמצעי השליטה בה, תיחשב כהכנסתו של היחיד מיגיעה אישית, לרבות שירותים הכוללים גם שירותי נושא משרה, הניתנים לשותפות שהיחיד הוא בעל זכויות בה במישרין או בעקיפין.

מטרת התיקון היא לכלול בהוראת הסעיף שירותים (עורכי דין, רואי חשבון וכו') ושירותי נושא משרה (דירקטור, מנכ"ל וכיוצ"ב), אשר תמורתם משולמת לחברה המוחזקת בבעלות מהותית של יחיד (10% ומעלה) ושניתנו על ידי אותו יחיד לחבר בני אדם אחר (לרבות שותפות) שיש לאותו יחיד החזקה באחד מאמצעי השליטה בו. נזכיר כי כיום, פרטים שבחרו להתאגד בשותפות היו נדרשים לשלם מס שולי, וכדי להימנע מתשלום מס שולי הוקמו חברות, באמצעותן החזיקו הפרטים בשותפות ושילמו רק מס חברות (לרוב בלי מס דיבידנד). הרחבה זו של הסעיף הקיים, משמעותה שהוראת הסעיף תחול גם על בעלי זכויות בשותפות שבחרו להתאגד כחברה השותפה בשותפות כדי להימנע מתשלום מס בשלב השני.

סעיף 1(ג)

כדי למנוע מצב בו אדם אחר קשור יבחר להעביר תשלום בגין שירותים באמצעות חלוקת דיבידנד לחברת המעטים או כסכום אחר בגין זכות ברווחים בכדי להימנע מכניסה לתחולת הסעיף. מוצע לקבוע שיחולו הוראות סעיף 62א לפקודה גם על תקבול בחברת מעטים מאדם אחר קשור לו ניתן שירות על ידי יחיד שהוא בעל מניות מהותי בחברת המעטים, לרבות בגין דיבידנד או זכות אחרת ברווחים.

סעיף 1(ד)

תיקון ההוראה הקיימת בסעיף 62א(א)(3) לפקודה כך שתקופת הבחינה להתקיימות "פעולות הנעשות בידי עובד בעבור מעסיקו" תהיה שנת המס ולא 30 חודשים בתקופה של 4 שנים, כפי שקבוע בסעיף היום. מטרת השינוי היא יצירת ודאות ופשטות באמצעות מבחן בשנת מס השוטפת ואינו מחייב בחינה בדיעבד של מספר שנות מס. בנוסף, המבחן מתוקן זה מונע מניפולציות שניתן לבצע על הכנסות החברה לצורך התחמקות מכניסה לתחולת הסעיף, כגון העברת הכנסות בין שנות מס וכדומה.

סעיף 1(ה)-(ו)

הוספת חלופה נוספת בסעיף 62א לפקודה אשר תחול על חברות מעטים ששיש להן שיעור רווחיות גבוה מפעילות שנובעת ממשלח ידן או מפעילותם של בעלי מניותיהן. כלומר, הכנסה מפעילות אקטיבית שניתן לסווגה רק כהכנסה מעסק או משלח יד, בשונה מהכנסה שניתן לסווגה גם מריבית, דיבידנד, רווח הון וכד' (להלן – פעילות עתירת יגיעה אישית).

חלופה זו ממסה חברת מעטים שהמחזור מפעילות עתירת יגיעה אישית שלהן גבוה מ-200 אלף ש"ח ונמוך מ-30 מיליון ש"ח ושיעור הרווחיות שלהן עולה על 25%.

עפ"י חלופה זו, בעל המניות המהותי הפעיל בחברה (הכנסת החברה, כולה או חלקה, מופקת מיגיעתו האישית של בעל המניות), יחויב במס שולי על חלקו בהכנסה החייבת הנובעת מפעילות עתירת יגיעה אישית של החברה העולה על סכום של 25% מהכנסה הנובעת מפעילות עתירת יגיעה אישית של החברה. הסכום האמור יופחת ככל ששיעור הרווחיות של החברה עולה עד לשחיקה מלאה בשיעור רווחיות מעסק של 100%, במנגנון של "תקרה מתקפלת" המושג באמצעות הכפלת ההכנסה החייבת בגין הפעילות עתירת יגיעה אישית במקדם הייחוס (התוצאה המתקבלת מהפחתת 33% מתוצאת המכפלה של 133% בשיעור הרווחיות מפעילות עתירת יגיעה אישית).

התקרה המתקפלת מוצעת באופן כזה כדי שמחד גיסא לחברות עם שיעור רווחיות של 100% לא יהיה תמריץ להתאגד (אלו חברות ללא הוצאות כלל), מאידך גיסא חברות עם שיעור רווחיות של 25% או קרוב לכך ייהנו ממשטר מס דו שלבי על רווחיות סבירה, תוך שבסופו של דבר התקרה "מתקפלת" בקצב האיטי האפשרי, כדי שלא יהיה מס שולי גבוה מאוד.

שיעור הרווחיות מאפשר לזהות בוודאות קרובה חברות שעיקר ההכנסה שלהן נובע ממשלח ידן או מפעילותם של בעלי מניותיהן, שכן מדובר בשיעור רווח חריג שלא אופייני לחברה שיש לה פעילות עסקית משמעותית המחייבת השקעה ברכוש קבוע ובעובדים. יחד עם זאת, חלופה זו מאפשרת מיסוי בשיעור מס חברות עד לשיעור מהמחזור שמצביע על שיעור רווחיות "נורמלי" לחברות. ככל ששיעור הרווחיות עולה, כך הניכוי בשל שיעור הרווחיות ה"נורמלי" נשחק עד למחיקה שלו בשיעור רווחיות של 100%. במסגרת מנגנון זה מוצע שהכנסה תמוסה לפי הסעיף החדש רק אם לא מוסתה בשיעור מס של יחיד לפי הוראות החוק הקיימות.

החלופה מאפשרת לחברות עם שיעורי רווחיות בינוניים לשלם מס חברות על חלק מההכנסה החייבת, כפונקציה של שיעור הרווחיות. זאת ועוד, מיסוי הפעילות עתירת יגיעה אישית בלבד מאפשרת ליצור הבחנה בין פעילות אקטיבית לפסיבית, כאשר הפעילות שאינה ממוסה לפי חלופה זו תמוסה לפי חלופות שנועדו לטפל ברווח שאינו מחולק כמפורט להלן.

חיוב בעל המניות המהותי הפעיל בחברה לפי שיעור החזקתו מאפשר פשטות ווודאות יחסית בקביעת גובה ההכנסה אותה יש לייחס לבעל המניות, בייחוד במקרים בהם ישנם מספר בעלי מניות בחברה הפעילים בהפקת הכנסה מעסק לחברה.

סעיף 2

סעיף 77 נכנס לתוקף בנוסח החדש בתיקון 235 לפקודת מס הכנסה (מיום 1 בינואר 2017). הסעיף מסמיך את מנהל רשות המסים (או מי שהוסמך על ידו), לאחר שהתייעץ עם ועדה ציבורית, להורות על חלוקת רווחים לא-מחולקים של חברת מעטים אם אלה לא חולקו לאחר חמש שנים ממועד צבירתם.

הסעיף קובע בין היתר, כי אי חלוקת הרווחים נובעת מהימנעות או הפחתת מס, וכי החלוקה לא תפגע בפיתוחו וקיומו של העסק. מניסיון שנצבר בהפעלת הסעיף, עולה כי דרישות אלו מקשות על יישומו באופן יעיל, גם במקרים מובהקים. על כן, מוצע לתקן ולפשט את סעיף 77 לפקודת מס הכנסה, העוסק בחלוקת דיבידנד בהוראת מנהל רשות המסים, באופן שיקל על מנהל רשות המסים לקיים הליך פרטני מול חברות עם יתרת עודפים גבוהה ושיאפשר התמודדות עם רווחים לא מחולקים בחברות במקרים שאין בצבירה של הרווחים כאמור צורך עסקי. תיקון זה יתרום ליישום יעיל של הוראות הסעיף באופן שיאפשר גבייה ואכיפה של רשות המסים.

סעיף 3(א) – (ה)

הטלת מס "ריבית" בשיעור של 2% בשנה על רווחים לא מחולקים עודפים של חברת מעטים לה רווח לא מחולק של לפחות 500 אלף ש"ח. רווחים לא מחולקים עודפים הם יתרת רווחים לא מחולקים שהם מעל סכום מסויים שיהווה "כרית ביטחון" לפעילותה של החברה.

בנוסף, וכדי שלא לפגוע בפעילות התעשייתית ברת התחרות בישראל, מוצע שלא להכליל בבסיס המס את הרווחים הלא מחולקים שמקורם בהכנסה של מפעל תעשייתי שחלו עליה הטבות לפי חוק עידוד השקעות הון. כמו כן, מוצע שבבסיס המס לא ייכללו רווחים שמקורם בפעילות של מוסד כספי שרציונל הסעיף לא חל לגביהן.

גובה "כרית הביטחון" יהיה הגבוה מביין:

- א. ממוצע ההוצאות המותרות בניכוי לצרכי מס בשנת המס ובשנתיים שקדמו לה.
- ב. עלות נכסי החברה בניכוי עלות נכסי השקעה שבידי החברה כדוגמת: ניירות ערך; זכויות במקרקעין; מזומנים ושווה מזומנים; הון עצמי; שטרי הון מצד קשור וכל פרט נכס או הון שיקבע שר האוצר בתקנות.

ובלבד שלא ינוכה עלות חברה מוחזקת שעיקר שוויה אינו מהנכסים הנ"ל (במישרין או בעקיפין); כפי שחושבו בתום שנת המס הנבחנת.

ג. 500 אלף ש"ח.

כרית הביטחון נועדה להבטיח שהמס לא יחול על חברות עסקיות עם פעילות עסקית ריאלית, אלא אם החברות הנ"ל צברו עודפים בסכומים גבוהים מאוד שלא חולקו כדיבידנדים לבעלי המניות (מבחינת הנתונים הקיימים ברשות המסים, אין זו הדרך בה חברות עסקיות בעלות עסקים ריאליים פועלות).

בנוסף, כרית הביטחון תצמצם את הפגיעה בחברות שבוחרות להשקיע את הרווחים הלא-מחולקים בהשקעות ריאליות או בהרחבת הפעילות של העסק, שכן השקעות אלו לא ימוסו במס ה"ריבית".

יובהר כי אפשרות ב' לחישוב כרית הביטחון כאמור, המתייחסת לנכסי החברה מחושבת לפי היתרה בתום שנת המס הנבחנת, וזאת על מנת להתחשב בהשקעות שבוצעו במהלך השנה הנבחנת אשר יכולות להגדיל את כרית הביטחון.

בשנת המס שבה נשחק הרווחים הלא מחולקים בשיעור של 20% או יותר לעומת הרווחים הלא מחולקים העודפים בתום שנת המס שקדמה לה בשל חלוקת דיבידנד חייב במס או בשל הפסד של חברת המעטים - לא יחול חיוב במס.

המנגנון המוצע מאפיין חברות ארנק על ידי קביעת מנגנון של כרית הביטחון, כך שימוסו בעיקר חברות החזקה בעלות היקף עודפים גבוה. בנוסף, המנגנון מעודד חלוקת רווחים לא מחולקים שלא משמשים לצורך התפתחות עסקית, הן בעצם הטלת מס ה-"ריבית" על השקעות פסיביות והן באמצעות הימנעות מתשלום המס החדש במקרה של חלוקת רווחים.

עם זאת, שיעור המס הנמוך יאפשר לחברות שיש להן שימוש יעיל ברווחים העודפים שלהם, שלא לחלק את הרווחים לצורך שימוש עתידי בעסק.

המס שישולם לפי סעיף זה לא יותר בניכוי מהכנסות החברה ולא יהיה בר זיכוי מהמס על הדיבידנד במועד חלוקת הדיבידנד בפועל, אך הוא יפחית את יתרת הרווחים הלא מחולקים החייבים במס. בנוסף, לא יוטל מס בשיעור של 2% על רווחים לא מחולקים שחויבו במס שולי.

סעיף 3(ו)

הטלת מס על חברות ישראליות כאמור בסעיף זה יכולה להביא לידי הסטת פעילות פסיבית לחוץ לישראל וחוסר שוויון בין מי שמשקיע באמצעות חברה ישראלית למי שמשקיע באמצעות חברה זרה. מוצע להסמיך את שר האוצר לקבוע בתקנות מנגנון אשר יטיל מס על בעלי המניות של חברות זרות אשר יש להן רווחים שלא חולקו לפי מנגנון אשר יקבע שיביא לתוצאה דומה לתוצאה מבוחינה כלכלית לתוצאה הנגרמת בשל הטלת המס לפי סעיף זה חברות ישראליות.

סעיף 3(ז)

מוצע לתת מענה לצרכים פיסקאליים באמצעות עידוד חלוקת דיבידנד בשנת 2025 בדרך של מתן פטור מתשלום המס החדש בשנות המס 2024-2026 כפונקציה של שיעור החלוקה מהרווחים הלא מחולק העודף לתום שנת המס 2024 (להלן – רווחי 2024) שיחולקו בפועל בשנת המס 2025.

בהתאם למוצע, לאחר שחולק בשנת 2025 סכום השווה ל-20% מרווחי 2024 לפי סעיף 3(ד) לעיל, על כל סכום נוסף שיחולק השווה ל-15% מרווחי 2024 יתקבל פטור מהמס החדש לשנת מס אחת בשנות המס העוקבות לשנת 2025.

הפטור האמור יינתן לגבי רווחי 2024 בלבד ולא יינתן לרווחים שייצברו משנת 2025 והלאה.

כך לדוגמה, בחלוקה של סכום השווה ל-35% מרווחי 2024 יתקבל פטור מהמס המיוחד בשנת 2025, (בגין חלוקה של סכום השווה ל-20%) ופטור מהמס המיוחד בשנת 2026; בחלוקה של סכום השווה ל-50% מרווחי 2024 יתקבל פטור בשנים 2025-2027, וכן על זו הדרך.

סעיף 4

התיקון המוצע בסעיף 62 א צפוי לייחס הכנסות רבות של חברות ליחידים בעלי מניות מהותיים. כבר היום הכנסות שנכללות בסעיף 62 ממוסות גם בדמי ביטוח לאומי, עם זאת, בשל השינוי המהותי המוצע, מוצע לתקן גם את חוק

הביטוח הלאומי ולהבהיר שההכנסות לפי סעיף 62א ייוחסו לבעל המניות המהותי, כן מוצע להבהיר מתי ההכנסות יסווגו כהכנסה של עצמאי ומתי ייוחסו כהכנסה של עובד, דבר שיש לו משמעות לעניין שיעורי דמי הביטוח המשולמים.

תקציב

הצעדים המוצעים בהצעה זו צפויים להביא לתוספת הכנסות בשנת 2025 של 10 מיליארד ש"ח, ובלבד שהחוק יעבור עד תום שנת המס 2024.

בשנת 2026 – צפויה תוספת הכנסות 3.6 מיליארד ש"ח.

בשנת 2027 – 4.1 מיליארד ש"ח.

בשנת 2028 ואילך – 5 מיליארד ש"ח בשנה.

השפעת ההצעה על מצבת כח אדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1900 מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה "חברות ארנק".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

מניעת עישון וקידום אורח חיים בריא – ביטול הפטור ממס על מוצרי עישון בכניסה לישראל

מחליטים

להטיל על שר האוצר לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017, כך שייכנסו לתוקף שינויי המסים שנכללו במסגרת צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 6), התשפ"ד-2024, הכוללים ביטול כמעט מוחלט של הפטור ממסי יבוא החל על יבוא אישי של מוצרי עישון על ידי נכנסים לישראל שהם תושבי ישראל החל מיום 1 ביוני 2028 וכן צמצום של הפטור במחצית במסגרת הוראת שעה שתוקפה מיום 1 ביוני 2026 ועד ליום 31 במאי 2028.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

שיעור המעשנים בישראל בקרב בני 21 ומעלה, נכון לשנת 2020, עומד על כ-20.1%, כך על פי סקר הבריאות הלאומי בישראל-4 (INHIS-4), שנערך על ידי המרכז הלאומי לבקרת מחלות (המלב"ס), משרד הבריאות. שיעור העישון בקרב גברים גבוה מהשיעור בקרב נשים - 25.6% מכלל הגברים בישראל מעשנים ו-14.8% מכלל הנשים בישראל מעשנות. בהשוואה בינלאומית, שיעור העישון בקרב גברים בישראל שעומד על 25.6% גבוה מהממוצע העולמי שעומד על 22.5% הכולל במדינות האיחוד האירופי. שיעור העישון בקרב נשים בישראל שעומד על 14.8% גבוה גם הוא מהממוצע במדינות האיחוד האירופי שעומד על 13.9%.

מעבר לכך ששיעור העישון בישראל גבוה מהממוצע העולמי, קצב הירידה בשיעורי העישון נמוך באופן משמעותי מהקיים במדינות ה-OECD. לעומת ירידה ממוצעת של 4.4 נקודות האחוז בשיעור המעשנים במדינות ה-OECD בין השנים 2011 ל-2021, בישראל הייתה ירידה רק של 1.8 נקודות אחוז, ללא התייחסות לגידול בשיעור המעשנים בשנת 2023 לאור מלחמת חרבות ברזל.

כיום ישנו פטור ממס על יבוא אישי של מוצרי עישון בכניסה לארץ בכמויות המפורטות בפרט 7 לתוספת הראשונה לצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017 (להלן - צו תעריף המכס). כך, לדוגמא, נקבע פטור לייבוא של 200 סיגריות. פטור זה מביא להפרש של כ-40% במחיר של חפיסת סיגריות ממוצעת בדינר פרי לעומת המחיר בשאר הארץ, כלומר מייצר סבסוד של כמעט מחצית מעלות הסיגריות. פטור זה נוגד את היגיון מס הקנייה שנועד לגלם את ההשפעות החיצוניות השליליות של עישון על בריאות הצרכן, ועל כן מוצע לבטלו ולהשיט על תושב ישראלי את מס הקנייה על מוצרי עישון גם בכניסה לארץ.

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1265 מיום 14 בינואר 2024 שעניינה "מניעת עישון וקידום אורח חיים בריא" ולדיונים שהתקיימו בוועדת הכספים של הכנסת בחודשים ינואר עד מרץ 2024, חתם צו האוצר על צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 6), התשפ"ד-2024 (להלן - תיקון מס' 6). תיקון מס' 6 עדכן את הפטור ממכס על מוצרי עישון כך שהפטור יצומצם במחצית החל מיום 1 ביוני 2026, וכן שהפטור יבוטל באופן כמעט מלא החל מיום 1 ביוני 2028. לאחר שתיקון מס' 6 לא אושר בוועדת הכספים כנדרש בהתאם לסעיף 2 לחוק מסי מכס ובלו (שינוי התעריף), התש"ט-1949, תוקפו פקע. על כן, מוצע להנחות את שר האוצר לחתום על תיקון נוסף לצו תעריף המכס אשר יטמיע את התיקונים שנכללו בתיקון מס' 6.

תקציב

ההחלטה צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בכ-50 מיליון ש"ח החל משנת 2026 ובכ-100 מיליון ש"ח החל משנת 2028.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 3274 מיום 29 במאי 2011 "שעניינה תכנית לאומית לצמצום העישון ונזקיו";
החלטת ממשלה מס' 1265 מיום 14 בינואר 2024 "שעניינה מניעת עישון וקידום אורח חיים בריא".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יום ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

פירוק פתח

מס נוסף על הכנסות הוניות והכנסה ממקרקעין

מחליטים

1. לתקן את סעיף 121 ב לפקודה, באופן הבא:
 - א. יחיד אשר הכנסתו החייבת ממקורות הוניים בשנת המס עלתה על הסכום הקבוע בסעיף 121 ב לפקודה, יהיה חייב במס נוסף על חלק הכנסתו החייבת ממקורות הוניים העולה על הסכום האמור בשיעור של 2% נוספים מעבר לשיעורי המס לפי הסעיפים האחרים בפקודה.
 - ב. שבח חייב שנצמח במכירת דירה ייכלל במסגרת חישוב ההכנסה החייבת במס נוסף אשר יחיד חייב עליה במס לפי אותו סעיף.
2. לתקן את סעיף 48 א לחוק מיסוי מקרקעין כך שיהיה ניתן לגבות את המס הנוסף במועד התשלום של מס השבח למנהל מיסוי המקרקעין.
3. בהחלטה זו –
 - א. "חוק מיסוי מקרקעין" – חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 ;
 - ב. "הפקודה" – פקודת מס הכנסה [נוסח חודש];
 - ג. "שבח חייב" – כמשמעותו, בחוק מיסוי מקרקעין, לרבות שבח פטור לפי סעיף 48 א(ב) לחוק מיסוי מקרקעין, אך למעט שבח פטור במכירת דירה יחידה של המוכר לפי סעיף 49 ב(2) לחוק מיסוי מקרקעין.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

לסעיף 1

בסעיף 121 ב לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – הפקודה), נקבע שיחיד יהיה חייב במס נוסף על חלק הכנסתו החייבת העולה על הסכום הקבוע באותו סעיף, בשיעור של 3%. הכנסה חייבת שחל עליה הסעיף האמור כוללת הכנסה חייבת מכל מקורות ההכנסה שבפקודה, בכלל זה רווח הון, והמס הנוסף מתווסף על מס ההכנסה שמשולם לפי סעיפים אחרים בפקודה.

כחלק מצעדי הממשלה להגדיל את היקף הכנסותיה ולשם צמצום הגירעון, מוצע לקבוע מס נוסף בשיעור של 2% נוספים. מוצע שהמס הנוסף יוטל רק על יחיד אשר הכנסתו החייבת ממקורות הוניים בשנת המס עלתה על הסכום הקבוע בסעיף 121 ב לפקודה (היום כ-721,560 שקלים חדשים), והוא יהיה חייב במס נוסף על חלק הכנסתו החייבת ממקורות הוניים העולה על הסכום האמור, בשיעור של 2% נוספים מעבר לשיעורי המס לפי הסעיפים האחרים בפקודה. כך, בסך הכל, בתוספת המס הנוסף הקיים היום, יוטל מס נוסף בשיעור של 5% על הכנסתו החייבת ממקורות הוניים.

הכנסה חייבת ממקורות הוניים היא הכנסה שלא הופקה מעבודה או מעסק של היחיד, ובכלל זאת הכנסה מדיבידנד, מריבית, מרווח הון, מדמי שכירות, וממכירת זכויות במקרקעין.

כאמור, לפי המוצע, המיסוי הנוסף יחול רק על בעלי הכנסה חייבת גבוהה מאוד ממקורות הוניים. ברוב המקרים, על אף רמת ההכנסה הגבוהה של יחידים אלו, הכנסותיהם ממקורות הוניים ממוסות בשיעורי מס נמוכים יותר מאשר שיעורי המס השוליים הגבוהים ביותר, כך שהתוצאה היא שחלק גדול מההכנסות של אותם יחידים ממוסה בשיעורים נמוכים הרבה יותר מאשר מי שהכנסתם החייבת נמוכה יותר אבל נובעת מעבודה או ממשלח יד. כך לדוגמה, לפי נתוני רשות המסים, שיעור המס האפקטיבי הממוצע של המאיון העליון עומד על כ-26% ושיעור המס האפקטיבי הממוצע ברבבון העליון עמד על כ-21% בלבד. הצעד המוצע צפוי להקל במעט על הפן הרגסיבי האמור של מערכת המס, שנוצרת כתוצאה משיעורי המס הנמוכים של מירב ההכנסות מרווחי הון. בנוסף, החרגת הכנסה מעבודה או מעסק או ממשלח יד מהמס הנוסף המוצע, לא מייצרת נטל מס גבוה מדי על פעילות עסקית ובכך מייצרת פגיעה פחותה בתמריץ לעבודה ולפיתוח עסקי.

יובהר כי לצורך חישוב סף המס, קרי סכום ההכנסה החייבת ממקורות הוניים, שמעליו יוטל המס הנוסף המוצע, יילקחו בחשבון רק ההכנסה החייבת ממקורות הוניים ולא הכנסות אחרות. כך לדוגמה, אם ליחיד יש הכנסה חייבת ממקורות הוניים בגובה 500 אלף שקלים חדשים, והכנסה חייבת ממקורות לא הוניים בגובה 500 אלף שקלים נוספים, לא יוטל המס הנוסף המוצע מכיוון שגובה ההכנסה החייבת ממקורות הוניים נמוכה מסף המס שנקבע. עוד יובהר כי אין בצעד המוצע לפגוע במס הנוסף בגובה 3% על כל מקורות ההכנסה לפי סעיף 121ב לפקודה, אשר יותר ללא שינוי.

לסעיף 2

כאמור, בסעיף 121ב לפקודת מס הכנסה נקבע שיחיד יהיה חייב במס נוסף על חלק הכנסתו החייבת העולה על הסכום הקבוע באותו סעיף, בשיעור של 3%. לעניין זה, ככלל, שבח הנצמח כתוצאה ממכירת זכות במקרקעין נכלל כחלק מההכנסה החייבת של היחיד לצורך הטלת המס הנוסף כאמור, אולם לגבי מכירת זכות במקרקעין בדירת מגורים, השבח ייכלל רק אם שווי מכירת הדירה עולה על 5,382,285 שקלים חדשים (נכון לשנת 2024) והמכירה אינה פטורה ממס לפי כל דין. מהאמור עולה, שבניגוד לחלופות השקעה אחרות, משקיעים אשר רוכשים דירות לא יהיו חייבים במס יסף על רווחיהם ממכירת דירות ההשקעה אלא אם שווי הדירה עולה על 5,382,285 שקלים חדשים. החרגת שבח כאמור ממס יסף מביאה להקלת מס לא מוצדקת למשקיעים בנדל"ן אשר יכולתם לשלם את המס אינה שונה ממשקיעים אחרים בעלי הכנסה דומה. כמו כן, הטבה זו גם מעוותת את שוק הדיור, מתמרצת השקעה בדירות על חשבון השקעות אחרות, ויכולה להוביל לעלייה במחירי דירות. על כן, מוצע להחיל מס יסף על כלל ההכנסות משבח, לרבות ממכירת דירות מגורים, ובלבד שההכנסה אינה פטורה ממס שבח לפי לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן – **חוק מיסוי מקרקעין**). יובהר, כי מכיוון שלרוב מכירת דירת מגורים יחידה של המוכר פטורה ממס שבח אם היא עומדת בהוראות סעיף 49ב(2) לחוק מיסוי מקרקעין, שבח פטור שנצמח ממכירת דירה יחידה לא ייכלל גם לאחר התיקון בבסיס המס לעניין מס נוסף לפי סעיף 121ב. לעומת זאת, שבח שנצמח ממכירת דירת מגורים שאינה יחידה, ושאינו פטור ממס על פי כל דין, יחושב לצורך חישוב הכנסת היחיד החל מהשקל הראשון.

לסעיף 3

כאמור, ככלל, הכנסות ממכירות זכויות במקרקעין נכללות כחלק מההכנסה החייבת של היחיד לצורך הטלת המס הנוסף כאמור. יחיד שחייב במס נוסף אינו זכאי לפטור מהגשת דו"ח שנתי ועל כן מחויב להגיש בסוף שנת המס דו"ח ולשלם את המס הנוסף אשר חייב בו (ראו תקנה 3(א)(8) ו-5(ב) לתקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון), התשמ"ח-1988). כדי לטייב את גביית המס הנוסף ממי שחייב במס נוסף בשל מכירת זכות במקרקעין, מוצע לקבוע כי המס הנוסף יתווסף לחבות מס השבח, וישולם כבר במסגרת שומת מס השבח. תיקון זה צפוי להקל על גביית המס הנוסף, ולהביא לכך שהמס הנוסף ישולם בקירוב למועד הפקת ההכנסה בפועל. יובהר כי בהתאם לסעיף 48ב לחוק מיסוי מקרקעין, לענין שיעורי המס והזיכויים ממנו, יראו את השבח, כפי שנקבע על פי חוק מיסוי מקרקעין, כחלק מההכנסה החייבת במס הכנסה בשנת המס שבה נעשתה המכירה. על כן, כאשר יגיש המוכר את הדוח השנתי בסוף השנה הוא יעשה את החישוב הסופי של המס הנוסף שחייב בו באותה שנה, וישלם את חבות המס בהתאם. ככל שלפי חישוב זה הוא נדרש להוסיף תוספת מס הוא ישלם אותו במועד הקבוע לתשלום המס הנוסף בפקודת מס הכנסה, וככל ששילם ביתר במסגרת שומת המקרקעין, יהיה זכאי לקבל החזר.

תקציב

לסעיף 1 – תוספת הכנסות ממיסים לאוצר המדינה בסך של מיליארד ש"ח בשנת 2025, ושל כמיליארד וחצי ש"ח בכל שנה לאחר מכן.
לסעיף 2 ו-3 – תוספת הכנסות של כ-520 מיליון ש"ח בשנה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

פירוק פתח

צמצום ההון השחור

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 221 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "צמצום ההון השחור, הפשיעה בתחום השוק האפור ושימוש במזומן" והחלטה מס' 549 מיום 24 באוקטובר 2021, שעניינה "טיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית", שעסקו בצמצום ההון השחור ושימוש במזומן, לצורך מניעת הכרה בהוצאות המפחיתות את חבות המס של המבקש שבמסגרת בקשה להכרה בהן לא נגבה מס אמת, ולצורך צמצום הוצאות פיקטיביות או הוצאות במזומן בתשלום לעסקים אחרים, המהווים או עלולים להוות הון שחור לא מדווח המוביל לאבדן מס, ושיש בו גם פוטנציאל לשימוש ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים, לתקן את תיקוני החקיקה הבאים:

1. לצורך מניעת הכרה בהוצאות שיש בהן פוטנציאל סיכון ליצירת הון שחור והעלמת מס:
א. לתקן את סעיף 32 לפקודת מס הכנסה כך שלא יותרו לנישום ניכוי הוצאות או הקטנת מקדמות כאמור באותו סעיף בשל תשלומים שחלה לגביהם חובת ניכוי במקור אלא אם כן הועבר לפקיד השומה סכום המס שצריך היה לנכותו במקור.

ב. לתקן את סעיף 32 לפקודת מס הכנסה, וסעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין, התשכ"ג-1963 (להלן – **חוק מיסוי מקרקעין**) כך –

(1) עוסק שהוציא הוצאה באמצעות מתן תשלום שיש יסוד סביר להניח שנתנתו מהווה הפרה של הוראה מהוראות החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק המזומן**), ההוצאה לא תהיה מותרת בניכוי בבירור הכנסתו של אותו אדם או בחישוב השבח, לפי העניין.

(2) לא יותר בניכוי כאמור תשלום במזומן של עוסק העולה על סך של 200,000 ש"ח, באופן שנתי ללא תלות בגובה כל אחד מהתשלומים.

ג. לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מס ערך מוסף**), כך שעוסק לא יהיה זכאי לנכות מהמס שהוא חייב בו את מס התשומות הכלול בחשבונית מס אם התשלום בשלו ניתנה החשבונית הוא תשלום שיש יסוד סביר להניח שנתנתו מהווה הפרה של הוראה מהוראות חוק המזומן.

ד.

(1) לתקן את סעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין –

א) לצורך קביעת השבח לעניין חוק מיסוי מקרקעין, לא יותרו בניכוי הוצאות אלא אם הוכיח המוכר את סכום ההוצאה שהוציא באמצעות קבלה או חשבונית, ובלבד ששווי העסקה מעל 25,000 ש"ח. שר האוצר יהיה רשאי לשנות סכום זה בצו.

ב) בפסקה 39(1), תימחק הסיפא של הסעיף המתירה, לצורך קביעת סכום השבח כאמור, ניכוי הוצאה שהיא שוויה המוערך של עבודה, שעבד בעל הזכות במקרקעין או קרובו לצורך השבחת המקרקעין, כך שהוצאה כאמור לא תותר בניכוי.

(2) להנחות את מנהל רשות המסים להקים עד לסוף שנת 2024 מערכת ממוחשבת אשר בה יוכל אדם לשמור קבלה או חשבונית מס אשר הוצאה לו לצורך הוכחת ההוצאה כאמור בפסקה 39(1)א.

ה. לתקן את פקודת מס הכנסה ולקבוע שלצרכי חישוב ההכנסה החייבת לא יהיה ניתן לנכות הוצאה בשל עסקה שסכומה גבוה מהסכום שנקבע בסעיף 38(א) לחוק מס ערך מוסף, ללא חשבונית מס אשר הוקצה לה מספר הקצאה לפי סעיף 47(א2) לחוק מהאמור.

2. לתקן את פקודת מס הכנסה כך שפלטפורמות מקוונות המשמשות לביצוע עסקת השכרת נכסי מקרקעין בישראל שבמסגרתן נקבע מחיר העסקה או תנאי התשלום, ידווחו באופן שנתי לרשות המסים על עסקאות השכרה שנעשות במסגרתן, בין אם התשלום עבור העסקה הועבר דרך הפלטפורמה ובין אם לאו.

א. הדיווח יכלול:

(1) פרטים לגבי מקבל ההכנסה, ובכלל זה: שם, מספר זהות, כתובות הנכסים בגינם התקבלה ההכנסה;

- (2) פרטים לגבי ההכנסה שהתקבלה, ובכלל זה סכום התשלום השנתי ומספר העסקאות שהתבצעו בשנת המס, ביחס לכל מקבל הכנסה.
- ב. הדיווח לא יכלול פרטים לגבי המשלמים למשכירים.
- ג. פלטפורמות המדווחות כיום על הכנסות שהתקבלו באמצעותן לפי חובות דיווח קיימות יהיו פטורות מדיווח לפי סעיף קטן (א).
- ד. לקבוע כי על פלטפורמה שלא תדווח בהתאם להוראות יוטל עיצום כספי לפי סעיף 195 ב לפקודת מס הכנסה.
3. לתקן את סעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024) (תיקון), התשפ"ג-2023 (להלן – **התיקון לחוק ההתייעלות**), ולשנות את מתווה כניסתו לתוקף של מודל הקצאת מספרים לחשבוניות מס, כפי שיפורט להלן:
- א. התיקון יחול כהוראת קבע ולא כהוראת שעה.
- ב. לבטל את המנגנון הקבוע בסעיף קטן (ב), כך שהחל משנת 2025 ואילך סכום של חשבונית לגביה נדרש מספר הקצאה יעמוד על 5,000 ש"ח.
- ג. לבטל את מנגנון הכניסה לתוקף הקבוע בסעיף קטן (ד).

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב לסעיף 1

הכנסה חייבת במס היא הכנסה לאחר ניכויים, קיזוזים ופטורים שהותרו ממנה לפי כל דין, כלומר המס מוטל על הרווח שנותר בידי הנישום לאחר שההוצאות שאותן הוציא לצורך ייצור הכנסתו הותרו בניכוי כנגד כלל הכנסותיו. עם זאת, במסגרת ההסדר המתיר ניכוי הוצאות שהוצאו לצורך ייצור הכנסה כנגד כלל ההכנסות, קיימות הגבלות על ניכוי הוצאות מסוימות או במקרים מסוימים (סעיפים 18, 30, 31, 32, 33 לפקודת מס הכנסה).

לצורך מניעת הכרה בהוצאות שבמסגרת בקשה להכרה בהן לא נגבה מס אמת, הוצאות פיקטיביות או הוצאות במזומן בתשלום לאחרים, המהווים או עלולים להוות הון שחור לא מדווח המוביל לאבדן מס, וכן מקשה על עריכת ביקורת ושומה, ושיש בו גם פוטנציאל לשימוש ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים, מוצע להוסיף הגבלות שונות על אפשרות ניכוי ההוצאה במקרים המפורטים להלן.

לסעיף 1(א)

סעיף 32א לפקודה מהווה סייג להתרת ניכוי הוצאות והקטנת מקדמות בשל דיווח לקוי בעניין ניכוי במקור: הסעיף קובע כלל האוסר על נישום לנכות את הוצאותיו או להקטין את מקדמותיו לפי סעיף 175(ד) בשל תשלומים ששילם עליהם חלה חובת ניכוי במקור, אם לא הגיש לפקיד השומה דו"ח שהוא חייב בהגשתו על פי סעיפים 161, 166 או 171 לפקודה, לפי העניין, בו צוינו פרטי מקבל התשלום המפורטים בסעיף 32א.

חובת ניכוי במקור כוללת את חובת המשלם תשלומים שחלה עליהם חובת ניכוי במקור להעביר את סכום המס שנוכה לפקיד השומה (סעיפים 164, 166 לפקודה). כיום בהתאם לסעיף 32א, משלם תשלום שחלה עליו חובת ניכוי במקור שלא העביר את סכום המס, זוכה בהכרת התשלום ששילם כהוצאה ובחיסכון המס הכרוך בה, שעה שהוא לא מילא את חובת העברת סכום המס באמצעות הניכוי כאמור.

על מנת לצמצם את תופעת ההון השחור ולייעל את גביית המס מוצע לקבוע תנאי נוסף להתרת ניכוי הוצאות והקטנת מקדמות בעניין תשלום שחלה עליו חובת ניכוי מס במקור, והוא העברת סכום המס לגביו חלה חובת הניכוי על ידי המשלם לפקיד השומה. קביעה זו תעודד נישומים למלא את חובת העברת סכום המס לפקיד השומה שכן אם לא ימלאו את חובתם זו לא יותר להם לנכות את התשלום עליו חלה חובת הניכוי במקור כהוצאה, ותצמצם את המקרים בהם לא נגבה בפועל המס הנדרש. עם זאת יובהר, כי אם העביר המשלם את סכום המס לאחר מועד דיווח הניכויים, ההוצאה תותר בניכוי.

לסעיף 1(ב)

כיום ישנו קושי אובייקטיבי לפקח על מקורות המימון והתזרים העסקי של עסקים המתנהלים במזומן, שמוביל לקשיים באבחנה בין סכומי כסף לגיטימיים שמקורם בפעילות עסקית לבין סכומי כסף שמקורם בפעילות כלכלית שאינה מדווחת. פעילות בין עסקים במזומן מייצרת אפשרות להעלמת מס ולהלבנת הון, שמקורו עלול להיות גם בפעילות בלתי חוקית של ארגוני פשיעה וטרור במסווה של פעילות כלכלית לגיטימית, לרוב תוך כדי התחמקות מתשלום מיסים שונים. השימוש במזומן במסגרת העסקית מונע את האפשרות של ניטור פיקוח ומעקב יעיל אחר מקור הכספים והנתיב הסופי אליו מגיעים הכספים לאחר שהשתלבו במחזור העסקים הלגיטימי של העסקים בישראל.

בסעיף 32 לפקודת מס הכנסה מפורטים סוגי הוצאות אשר אינן מותרות בניכוי לעניין בירור הכנסתו של אדם לפי פקודת מס הכנסה. השינוי הנורמטיבי במישור ההכרה בהוצאה יוביל לכך שניתן יהיה לצמצם משמעותית את היקף התופעה של הון שחור שמקורו בפעילות לא חוקית ולא מדווחת דרך פעילות עסקית לגיטימית.

בשים לב להוראות חוק המזומן, המתירות עסקאות עם עוסק במזומן בסכום של עד 6,000 ש"ח, מוצע לקבוע כי הוצאה בודדת שהוציא עוסק במזומן בסכום המותר לפי חוק המזומן, ועד לסך של 200,000 ש"ח הוצאות במזומן באופן שנתי, תותר בניכוי. תיקון זה גם עולה בקנה אחד עם האמור בסעיף 32(16) אשר קובע שלא יותרו בניכוי תשלומים, בין שניתנו בכסף ובין בשווה כסף, שיש יסוד סביר להניח שנתיתם מהווה עבירה לפי כל דין.

באופן דומה, מוצע לתקן את סעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין, התשכ"ג-1963, כך שלשם קביעת סכום השבח לא יותרו בניכוי הוצאות שהוציא עוסק במזומן מעבר לרף הקבוע בחוק המזומן. כאמור, הוצאה שהוצאה במזומן בהתאם להוראות חוק המזומן תותר בניכוי עד לסכום מצטבר של 200,000 ש"ח הוצאות במזומן באופן שנתי.

לסעיף 1(ג)

מאותן הסיבות המנויות לעיל בהסבר לסעיפים קטנים א ו-ב, מוצע לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, כך שעוסק לא יהיה זכאי לנכות מהמס שהוא חייב בו את מס התשומות הכלול בחשבונית מס אם התשלום בשלו ניתנה החשבונית נעשה במזומן בסכום העולה על הרף הקבוע בחוק המזומן.

לסעיף 1(ד)

סעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין, התשנ"ג-1963 קובע כי ניתן להכיר בהוצאות הכרוכות בהשבחת נכס שנמכר שהינן הוצאות הוניות דוגמת הוצאות בגין בניית נכס או הרחבתו ושיפוצו.

אולם, לעיתים, אין בידי המוכר קבלה או חשבונית היכולה להעיד על סכום הוצאות הבניה או השיפוץ אותם הוא מעוניין לנכות, ובאמצעותם להקטין את השבח החייב במס.

פסיקת בתי המשפט קבעה כי במקרים אלו ניתן יהיה לנכות את ההוצאה באמצעים חלופיים דוגמת הצגה של חוות דעת שמאית לגבי אומדן הוצאות הבניה או השיפוץ הישירות והעקיפות, זאת על אף שבעל הנכס לא מציג תיעוד מתאים, כגון- קבלה או חשבונית שהונפקה ללקוח כדין שמכמתת את סכום ההוצאה שנדרשה, וכן מעידה כי העסקה דווחה על ידי הספק כדין לרשות המיסים ושולם מס בגינה.

מצב משפטי זה מעורר את בעלי הנכסים לא לדרוש מבעלי המקצוע את הקבלות או החשבוניות בגין שירותי הבניה או השיפוץ, לא מאפשר לאמוד את ההוצאה כראוי ולהקטין את השבח בהתאם בגינה, ומאפשר לבעלי המקצוע והספקים ביתר קלות לא לדווח על השירותים שניתנו לרשויות המס השונות ולהגדיל את היקף העסקאות הלא מדווחות במשק.

על כן, מוצע לאפשר את הקטנת השבח רק כנגד הצגת תיעוד שהוא קבלה או חשבונית עבור ההוצאה. בכדי להקל על הנטל הבריורקטי על הציבור מוצע כי הסדר זה המחייב שמירה של התיעוד כדי לדרוש את ההוצאה המביאה להפחתת המס ייושם אך ורק ביחס להוצאה בהיקף כספי של למעלה מ-25,000 ש"ח, ותחול בגין הוצאות שיצאו ונדרשו ממועד החקיקה והלאה.

כמו כן, בכדי להתגבר על קשיי השמירה של התיעוד הרלוונטי, רשות המיסים תפתח מערכת ייעודית לתיעוד בזמן אמת של הקבלות או החשבוניות, אליה האזרחים יוכלו להעלות בצורה מקוונת את התיעוד לשם שמירתו עד למועד מכירת הנכס.

נוסף על האמור, ובמסגרת הצורך בהוכחת אומדן ההוצאה כראוי ומניעת האפשרות לדיווחים המקטינים את חבות מס השבח ללא תיעוד, ובשל העובדה שמדובר בהוצאה זקופה אשר ככלל אינה מותרת בניכוי, ואינה מדווחת כהכנסה לצרכי מס, מוצע לקבוע כי תמחק סיפת סעיף 139(1) לחוק מיסוי מקרקעין, כך שלא תותר בניכוי לצורך קביעת סכום השבח הוצאה 'רעיונית' שהיא שוויה המוערך של עבודה, שהוציא אדם עבור עצמו, קרי בעל הזכות במקרקעין או קרובו להשבחת המקרקעין שלו הוא. אך יובהר, כי גם לאחר התיקון, הוצאות לרכישת מוצרים אשר נרכשו ושימשו לצורך השבחת המקרקעין עדיין יותרו בניכוי גם אם ההשבחה נעשתה על ידי עבודה עצמית, ובהינתן התיעוד המתאים. יצוין, כי החקיקה המוצעת אינה רלוונטית למרבית דירות המגורים שבבעלות הציבור המוגדרות כ"דירה יחידה" לעניין הוראות סעיף 49 לחוק מיסוי מקרקעין, לאור העובדה כי ישנו פטור מלא על השבח שנצבר במכירת דירות כאמור עד התקרה הקבועה בחוק ואין למוכר תועלת בניכוי הוצאות.

לסעיף 1(ה)

בישראל קיימת בשנים האחרונות תופעה רחבת היקף של הפצת חשבוניות מס אשר הוצאו שלא כדין. תופעה זו גורמת נזק של מיליארדי שקלים בשנה לאוצר המדינה, והשימוש בו נפוץ על ידי ארגוני פשיעה ולצורך הלבנת הון. על מנת לצמצם את התופעה ולסכל מראש הוצאה של חשבוניות מס שלא כדין, תוקן חוק מס ערך מוסף, בתיקון מס' 63. התיקון לחוק קובע כי לצורך ניכוי תשומה נדרש מספר הקצאה, וזאת לעניין חשבונית מס בגין עסקה בסכום שלמעלה מ-25 אלף ש"ח בשנת 2024 (סכום זה צפוי לרדת ל-5 אלף ש"ח) (להלן – סכום המחייב מספר הקצאה). בתיקון בוצעו תיקונים בחוק מס ערך מוסף אשר יאפשרו הפעלת מערך של בקרה על חשבוניות מס שערכן ללא מס עולה על הסכום האמור, וזאת באמצעות הקצאת מספרי אישור על ידי רשות המסים לחשבוניות בשלב הוצאת החשבוניות מהעוסקים ללקוחותיהם. כאשר בעתיד, ובתנאי שיותקן צו באישור ועדת הכספים של הכנסת, למנהל, כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף תהיה אפשרות שלא להקצות מספר הקצאה לעוסק אם היה לו יסוד סביר לחשש שחשבונית המס שלגביה הוגשה הבקשה תוצא שלא כדין.

התיקון מאפשר בקרה של רשות המסים על הוצאת החשבוניות וצמצום של השימוש בחשבוניות פיקטיביות לצורך ניכוי תשומות פיקטיביות במס ערך מוסף. במטרה להילחם בהון השחור, להעמיק את גביית המס ולצמצם את תופעת העלמת ההכנסות בידי עברייני מס, מוצע להרחיב את ההצעה גם לעניין מס הכנסה, ולתקן את פקודת מס הכנסה כך שייקבע שלצרכי חישוב ההכנסה החייבת לא יהיה ניתן לנכות הוצאה בשל עסקה שסכומה גבוה מהסכום המחייב מספר הקצאה, ללא חשבונית מס אשר הוקצה לה מספר הקצאה לפי סעיף 47(א2) לחוק מע"מ. תיקון זה צפוי לעודד עוסקים להימנע מביצוע רכישות במקרים בהם אין מספר לחשבונית המס ולהפחית את התמריץ להנפקת חשבוניות מס שלא כדין. יצוין כי לגבי עוסק שלא הוצא לו מספר הקצאה, המשלם, שהוא מוציא הוצאה ומבקש החשבונית, יודע זאת טרם הושלמה העסקה.

לסעיף 1(ו)

בכדי לוודא שהתחולה של הצעה רק תהיה לגבי הוצאות עתידיות שלפני הוצאתן שונה החוק, מוצע שכלל התיקונים בהצעת המחליטים יחולו רק לגבי הוצאות שהוצאו בשנת המס 2025 ואילך.

לסעיף 2

השינויים הטכנולוגיים והתפתחות המסחר המקוון בשנים האחרונות הביאו לשינוי באופי העסקאות בין צדדים כך שבמקרים רבים הן מתבצעות באופן מקוון. זאת באמצעות פלטפורמות דיגיטליות המתווכות בין צדדים ומשמשות לביצוע עסקה (כך למשל, תיווך בעניין השכרת דירות נופש, תיווך בעניין מכירת מוצרים שונים וכיוב'), שהעסקה והתשלום עבור העסקה מתבצעים או נקבעים באמצעותן (להלן – פלטפורמות). התפתחות טכנולוגית זו אף איפשרה מקורות הכנסה מגוונים שלעיתים אינם מקור ההכנסה העיקרי של מפיק ההכנסה, תופעה זו מכונה "Gig Economy", כלומר- כלכלה 'צדדית'.

שיטת המס בישראל מתבססת על דיווח עצמי וחובות דיווח וניכוי במקור של משלמים המאפשרים לרשות המסים לערוך בקרה על ההכנסות. אולם, לרשות המסים קיים חסר מהותי במידע על עסקאות המבוצעות והכנסות המתקבלות

כתוצאה משימוש בפלטפורמות שאינן מנוהלות על ידי תושב ישראל, ובמיוחד כאשר הפלטפורמה מנוהלת מחוץ לישראל, בפרט בכל הנוגע לעסקאות השכרת נכסי מקרקעין בישראל. התוצאה היא אבדן מס המוערך במאות מיליוני שקלים בשנה. כמו כן, הדבר מייצר יתרון תחרותי לפלטפורמות אשר אינן מדווחות כיום, וזאת על פני פלטפורמות המנוהלות על ידי תושבי ישראל אשר מדווחות על העסקאות שמתבצעות באמצעותן כבר היום. יצוין כי מדינות העולם מתמודדות עם בעיות דומות, ועל כן קבעו ארגון ה-OECD והאיחוד האירופי דירקטיבות וכללים לחקיקה לגבי חובות דיווח לצרכי מס על פלטפורמות דיגיטליות הפועלות בשטחן. מוצע, אפוא, לקבוע חובת דיווח לגבי פלטפורמות דיגיטליות המשמשות לביצוע עסקת השכרת נכסי מקרקעין בישראל, שבמסגרתן נקבעים מחיר העסקה או תנאי התשלום. הדיווח יהיה שנתי, ויכיל נתונים על ההכנסות שהתקבלו באמצעות הפלטפורמות, כאמור בהחלטה. יובהר כי במסגרת הפלטפורמות החייבות בדיווח לא יכללו חברות המעבירות תשלומים בלבד או חברות שעיסוקן בפרסום בלבד אך העסקה לא מתבצעת באמצעותן. בנוסף, מוצע להבהיר שפלטפורמות המדווחות כבר כיום על הכנסות שהתקבלו באמצעותן לפי חובות דיווח קיימות יהיו פטורות מדיווח זה.

לסעיף 3

סעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024) (תיקון), התשפ"ג-2023 (להלן – **חוק ההתייעלות**) קבע תיקון לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **התיקון**). התיקון קבע חובה לקבלת מספר הקצאה לחשבוניות מס שסכומן עולה על 5,000 שקלים חדשים לצורך ניכוי מס התשומות הגלום בהן. כחלק מהוראות התיקון נקבע כי התיקון יוחל כהוראת שעה עד סוף 2028, כי כניסתו לתוקף תהיה מדורגת, כך שסכום החשבונית יורד באופן מדורג מסכום של 25,000 ש"ח לסכום של 5,000 ש"ח בשנת 2028, וכי תחולת התיקון בשלבים שונים תותנה בהתקנת צווים על ידי שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת. יצוין כי לאור מלחמת חרבות ברזל התיקון הוחל מחודש מאי 2024.

התיקון הניב תוצאות טובות מאוד בארבעת החודשים שחלפו מאז החלתו. מבחינה תפעולית, מערכת המיחשוב של רשות המסים מקצה מספרים ל-50 עד 100 אלף חשבוניות ביום, והיא מבוססת על תשתית מתוחכמת שמאפשרת אספקת שירות רציפה בזמינות מקסימלית, בשרידות גבוהה, בזמני תגובה שלא עולים על חצי שניה. חברות התוכנה פיתחו יישומים בצורה מוצלחת ביותר, ותהליך הקצאת המספרים פועל באופן חלק ואוטומטי.

עוד יצוין כי בחודשים שחלפו מאז כניסתו לתוקף רשות המסים איתרה בהתבסס על המידע שהגיע אליה מכוח העלמות מס בגובה של מעל 1.5 מיליארד ש"ח ופעלה כנגד העוסקים הרלוונטיים.

לאור האמור, מוצע להאיץ את כניסתו של התיקון לתוקף, כך שהסכום בגינו דרוש מספר הקצאה לצורך ניכוי מס התשומות ירד ל-5,000 ש"ח והכל כפי שיפורט להלן.

כמעט 200,000 עוסקים כבר שידרו לרשות המסים במערכת הממוחשבת לפחות בקשה אחת להקצאת מספר. לפיכך, לפי נתוני רשות המסים, הורדת הרף כאמור צפויה להרחיב את השפעת התיקון, כך שעוד 20 עד 30 אלף עוסקים יידרשו לבקש מספרי הקצאה לחשבוניות מס המוצאות על ידם.

לסעיפים 3(א) ו-3(ג)

מוצע לקבוע כי התיקון יחול כהוראת קבע אשר אינו תלוי בהתקנת צווים נוספים, ולא כהוראת שעה. לצורך כך, מוצע לתקן את שמו של סעיף 38 לחוק ההתייעלות ואת הפתיח של סעיף 38(א) המתיחס לתיקון כאל הוראת שעה. בהמשך לכך, מוצע למחוק את סעיף 38(ד) לחוק ההתייעלות הקובע מנגנון להארכה או שינוי של התיקון באמצעות צווים ששר האוצר מוסמך להתקין באישור ועדת הכספים של הכנסת. כתוצאה מכך, החל משנת 2025 התיקון ייכנס לתוקף במלואו, לרבות מתן סמכות למנהל להחליט שלא להקצות מספר במקרים שבהם היה לו יסוד סביר לחשש שחשבונית המס שלגביה הוגשה הבקשה תוצא שלא כדין.

לסעיף 3(ב)

כאמור לעיל, סעיף 38 לחוק ההתייעלות קובע כי כניסתו לתוקף תהיה מדורגת, כך שסכום החשבונית יורד באופן מדורג מסכום של 25,000 ש"ח לסכום של 5,000 ש"ח בשנת 2028. כך, סעיף 38(ב) לחוק ההתייעלות קובע שבשנת 2025 החובה לקבלת מספר הקצאה לחשבונית מס תחול לגבי חשבונית שסכומה עולה על 20,000 ש"ח, בשנת 2026 החובה תחול לגבי חשבונית שסכומה עולה על 15,000 ש"ח, בשנת 2027 החובה תחול לגבי חשבונית מס שסכומה עולה על 10,000 ש"ח, ולבסוף, בשנת 2028 ואילך החובה תחול לגבי חשבונית שסכומה עולה על 5,000 ש"ח. מוצע לתקן את סעיף 38(ב) האמור, ולקבוע כי הכניסה לתוקף של התיקון תיעשה במתווה מהיר יותר, כך שמשנת 2025 ואילך סכום של חשבונית לגביה נדרש מספר הקצאה יעמוד על 5,000 ש"ח.

תקציב

גידול בהכנסות המדינה בסכום של כ-600 מיליון ש"ח בשנת 2025, וכ-1,450 מיליון ש"ח בהבשלה מלאה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 3396 מיום 11 בינואר 2018 ;

החלטת ממשלה מס' 549 מיום 24 באוקטובר 2021 ;

החלטת ממשלה מס' 221 מיום 24 בפברואר 2023.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

צמצום הפחתת המס במסגרת תכנית "ציון ירוק"

מחליטים

- בהמשך להחלטה מס' 2935 מיום 13 בינואר 2008 (להלן – החלטה 2935), החלטה מס' 1263 מיום 14 בינואר 2024 (להלן – החלטה 1263), וכחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, להטיל על שר האוצר לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017, כמפורט להלן:
1. החל מיום 1 בינואר 2025 הפחתת מס הקנייה (להלן – המס) לעניין ציון ירוק של רכב תקטן בדרגות זיהום האוויר שבין דרגות 1 עד 14 בסכום של 3,990 ש"ח. יובהר כי בפועל, כתוצאה מההפחתה האמורה, על רכבים בדרגת זיהום 14 תחול תוספת מס שקלית בגובה 1,535 ש"ח. ואולם, לעניין דרגת זיהום אוויר 1, למעט לגבי רכבי פלאג-אין, הקטנת הפחתת המס כאמור תיכנס לתוקף החל מיום 1 בינואר 2028.
 2. החל מיום 1 בינואר 2025 רכבים בדרגת זיהום אוויר 15 יפוצלו לשלוש קבוצות, כך שעל רכבים בעלי ציון ירוק בטווח של 251-300 תחול תוספת מס קנייה של 2,455 ש"ח, על רכבים בעלי ציון ירוק בטווח של 301-350 תחול תוספת מס קנייה של 5,000 ש"ח, ועל רכבים בעלי ציון ירוק של 351 ומעלה תחול תוספת מס קנייה של 7,500 ש"ח.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מס הקנייה על רכבים פרטיים הינו מקור הכנסה משמעותי למדינת ישראל, כאשר בשנת 2023, נגבו באמצעות מס הקנייה 13.95 מיליארד ש"ח. מלבד ההיבט הפיסקלי, מטרת המס היא לגרום לצרכנים להפנים את העלויות החיצוניות הנובעות משימוש ברכב פרטי בעיקר כתוצאה מגודש בכבישים, תאונות דרכים, זיהום אוויר, פליטת גזי חממה ורעש. שיעור המס עומד על 83%, אך ישנן הפחתות מיסוי בהתאם לרמת האבזור הבטיחותי ורמת זיהום האוויר של הרכב. כמו כן, ישנו מתווה מיסוי ייחודי לרכבים חשמליים במסגרתו מס הקנייה על רכבים עמד על 35% בשנת 2024. מלבד מס הקנייה, על רכבים פרטיים מוטל גם מכס ומס יוקרה על רכבים שמחירים לצרכן עולה על 300 אלף ש"ח. החל מנובמבר 2009, ובהתאם להחלטת ממשלה מס' 2395 מינואר 2008, מונהגת בישראל תכנית "מיסוי ירוק" המעניקה הטבות במס הקנייה על רכבים פרטיים. במסגרת התכנית, מס הקנייה על כלל הרכבים בישראל עלה מ-72% ל-83%, ולצד זאת הונהגה הטבת מס המשקפת את רמת זיהום האוויר של הרכב. על מנת לשמור על איזון פיסקלי, הטבות המס בהתאם לרמת זיהום האוויר נקבעו כך שעל אף ששיעור המס הסטטוטורי עלה ב-11%, שיעור המס האפקטיבי שישולם בפועל היה אמור להישאר 72% גם לאחר הרפורמה. גובה ההטבה במסגרת תכנית מיסוי ירוק נקבע כך שכל רכב המיובא לישראל הינו בעל ציון ירוק המשקף את רמת זיהום האוויר של הרכב. ככל שרמת זיהום האוויר של הרכב נמוכה יותר, כך הציון הירוק שלו יורד. על מנת לעודד ייבוא של רכבים בעלי זיהום אוויר נמוך, נקבע כי מס הקנייה החל על הרכב יופחת בסכום שישתנה לפי הציון הירוק של הרכב – כאשר על רכבים בעלי זיהום מופחת תחול להטבה גבוהה יותר. כך, בשנת 2024, על רכבים בדרגת זיהום אוויר 1 ו-2 חלה הטבת מס של 18,417 ש"ח; על רכבים בדרגת זיהום אוויר 8 חלה הטבה של 8,901 ש"ח; ועל רכבים בדרגת זיהום אוויר 15 (הדרגה המזהמת ביותר) לא חלה כל הטבה. על אף שגובה ההטבה במסגרת התכנית נקבע כך ששיעור מס הקנייה האפקטיבי יישאר 72%, כתוצאה מהרפורמה שיעור המס האפקטיבי ירד בצורה גבוהה בהרבה. לפי נתוני רשות המיסים, שיעור מס הקנייה האפקטיבי הממוצע בשנים 2018-2023 היה 57%, ובאף שנה הוא לא עלה על 62%, כאשר ירידה של 2.5% בלבד ניתן לייחס להטבת המס בגין אבזור רכיבים בטיחותיים. עולה כי גובה הטבת המס בגין תכנית "מיסוי ירוק" התבטאה בהורדת המס האפקטיבי באופן משמעותי יותר מהצפוי, כאשר ישנה חריגה של כ-12% בשיעור המס האפקטיבי ביחס לשיעור מס קנייה בגובה 72% שהיה נהוג ערב התכנית ושהתבטא בשנת 2023 באובדן הכנסות של כ-3 מיליארד ש"ח.

לאור זאת ולטובת התכנסות למסגרות הפיסקליות, מוצע לצמצם את גובה הטבת המס במסגרת מיסוי ירוק. על מנת לשמור את התמריץ היחסי לקניית רכבים בעלי זיהום אוויר נמוך, ההצעה מפחיתה את ההטבה לכל סוגי הרכבים בדרגות זיהום 1 עד 14 באופן זהה, כך שהפער האבסולוטי במחיר בין רכבים שונים יישאר דומה. על מנת ליצור תמריץ לקניית רכבים פחות מזהמים גם בתוך קבוצת הרכבים המזהמים ביותר, מוצע לפצל את קבוצה 15 לשלוש רמות מיסוי שונות. מכיוון שכיום על רכבים בדרגת זיהום אוויר 15 לא חלה כל הפחתת מס, מוצע לקבוע כי מס הקנייה על רכבים אלו יגדל בתוספת שקלית קבועה במתווה עולה.

סעיף 1

מוצע להפחית את הטבת המס החלה על רכבים בדרגות זיהום אוויר 1 עד 14 בסכום של 3,990 ש"ח לכל רכב ובכך מגדילה את הכנסות המדינה לצד שמירה על פערי המחירים הקיימים בין מרבית הדרגות. כך, על אף ההפחתה הכללית, נשמר התמריץ היחסי שמיועד לעודד קניית רכבים מופחתי זיהום אוויר. תוצאה זאת מושגת מכיוון שגם לאחר ההפחתה ההטבה במסגרת תכנית "מיסוי ירוק" תוגדר באופן דיפרנציאלי בהתאם לרמת הזיהום של הרכב, והפערים האבסולוטיים בין הדרגות השונות יישמרו. מכיוון שהטבת המס הנוכחית בדרגה 14 נמוכה עומדת על 2,455 ש"ח בלבד, מוצע שרכבים בדרגה זו ישלמו תוספת שקלית של 1,535 ש"ח ובכך לא יהיה פער ברמה הכלכלית ובין הרכבים שבדרגות מעליהם.

מוצע ליצור בהוראת שעה אבחנה בין רכב נטול פליטות, כלומר רכב חשמלי, לבין רכב בדרגות זיהום 1-2 שאינו נטול פליטות, על מנת להמשיך ולעודד ייבוא של רכבים חשמליים. לשם כך, מוצע להחריג רכבים חשמליים מהמתווה המוצע כך שהפחתת המס עבורם במסגרת מיסוי תכנית "מיסוי ירוק" תישאר ללא שינוי עד סוף שנת 2027.

סעיף 2

מעט כניסת שיטת מיסוי ירוק לתוקף הרכבים המזהמים ביותר נכללו בדרגת זיהום 15 שנקבעה לדרגת הזיהום הגבוהה ביותר, ולא נוצרה הבחנה בתוך דרגה זו בין רכבים בעלי זיהום אוויר שונה. בשנים שחלפו נוצרה שונות בין הרכבים שנכללו בדרגת זיהום אוויר 15 וכמות כלי הרכב בה גדלה (כ-20% מסך היבוא), כך שנוצר צורך ליצור הבחנה ביניהם. על מנת ליצור תמריץ לקניית רכבים פחות מזהמים גם בתוך קבוצת הרכבים המזהמים ביותר, מוצע לפצל קבוצה זו לשלוש רמות מיסוי. מכיוון שכיום על רכבים בדרגת זיהום אוויר 15 לא חלה כל הפחתת מס, מוצע לקבוע כי מס הקנייה על רכבים אלו יגדל בתוספת שקלית בשלוש מדרגות זיהום שייקבעו – ציון ירוק 251-300, ציון ירוק 301-350, וציון ירוק 351 ומעלה.

תקציב

תוספת הכנסות בסך 650 מיליון ש"ח החל משנת 2025.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 2935 מיום 13 בינואר 2008, שעניינה "תכנית לעידוד השימוש באנרגיה ירוקה";
החלטת ממשלה מס' 1263 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "היערכות המשק למעבר לתחבורה חשמלית ומבוססת אמצעי הנעה חליפיים".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

צמצום עיוותי מס באפיקי השקעה לטווח בינוני

מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, ובמטרה לצמצם את עיוותי המס באפיקי השקעה לטווח בינוני, לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן – פקודת מס הכנסה), באופן הבא:

1. לתקן את סעיף 9(א16) וסעיף 9(ב16) לפקודה כך שריבית ורווחים אחרים שנצברו בקרן השתלמות מיום שהפכה הקרן לנזילה, יהיו חייבים במס בהתאם לשיעור הקבוע בפקודת מס הכנסה. המס ישולם במועד שבו הכספים יימשכו מקרן ההשתלמות.
2. התיקונים האמורים בסעיף 1 יחולו לגבי ריבית ורווחים אחרים שנצברו בקרן השתלמות החל מיום 1 בינואר 2025.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בעשורים האחרונים בוצעו במערכת הפנסיונית בישראל שינויים רבים אשר הביאו ליצירת מערכת פנסיה טובה ויציבה. בין השינויים שנעשו ניתן למנות את ביטול האפשרות למשיכה הונית במכשירי החיסכון הפנסיוני ומעבר למערכת קצבתית, שנועדה להבטיח שמירה על רמת חיים הולמת בשנות הגמלאות של הפרט. המדיניות הממשלתית מבקשת לעודד חיסכון ארוך טווח, ולשם כך מעניקה המדינה הטבות מס בהיקף של כ-24 מיליארד ש"ח בשנה. על אף המדיניות הממשלתית האמורה, כיום מעניקה המדינה הטבות מס בגובה כ-7.7 מיליארדי ש"ח בשנה לקרנות השתלמות. קרן השתלמות היא קופת גמל לשכירים, לעצמאים ולחברי קיבוצים ומושבים שיתופיים, אשר נועדה במקור לשמש כמקור מימון להשתלמויות מקצועיות של עובדים. אולם, מהמועד שניתן למשוך את הכספים מקרן ההשתלמות בפטור ממס, בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, אין מגבלה על השימוש בסכום שנצבר בה, וניתן לנצלו לכל מטרה ולא דווקא להשתלמות. כתוצאה מכך, מזה עשורים רבים, ככלל, קרנות ההשתלמות אינן ממלאות את ייעודן המקורי – עידוד השתלמויות מקצועיות – אלא מהוות למעשה אפיק השקעה נוסף.

בסוף שנת 2023 עמדה יתרת הנכסים בקרנות ההשתלמות על כ-345 מיליארד ש"ח, מתוכם, לפי ההערכות, כ-75% נזילים. הרווחים הנצברים בקרן השתלמות שמקורם בהפקדה המוטבת פטורים ממס רווחי הון. נראה כי בפועל ביחס לחלק הארי של הנכסים הצבורים באפיק זה, הטבת המס האמורה ניתנת בגין סכומים נזילים לחלוטין הניתנים למשיכה בכל עת, בפטור ממס וללא הגבלה על ייעודם. כך שמעת שהפכו הסכומים הצבורים בקרן ההשתלמות לנזילים וניתנים למשיכה בפטור ממס, ניתן לראות בהם שקולים לאפיקי השקעה חלופיים לטווח קצר ובינוני. לפיכך, בהתאם למדיניות הממשלתית לעידוד חסכון ארוך טווח, נראה כי אין תכלית להטבות המס בגינם.

כמו כן, הטבות המס הניתנות לגבי הריבית והרווחים שהצטברו בקרנות השתלמות הן רגרסיביות מאוד, והנהנים העיקריים מהן הם עובדים המשתייכים לעשירוני הכנסה העליונים. כך, לפי עיבוד שערך משרד האוצר לנתוני רשות המיסים, פחות ממחצית מכלל השכירים במשק מחזיקים בקרן השתלמות, כאשר רובם עובדים במגזר הציבורי ובענפים מאוגדים. מהנתונים עולה כי שיעור המחזיקים בקרן השתלמות עולה ככל שרמת הכנסה עולה, כאשר בעשירון הראשון שיעור המחזיקים בקרנות השתלמות עומד על 6%, לעומת כ-80% בעשירון העליון. יתרה מזו, מבנה הטבות המס יוצר מצב בו דווקא מי שפחות זקוקים למשיכת הסכומים, נהנים מהטבה הולכת וגדלה: ככל שתקופת החיסכון מתארכת, שווי הטבות המס גדל, שכן הבסיס לפטור ממס רווחי הון גדל. לנוכח הפטור המלא ממס רווחי הון, יש תמריץ למי שאינו זקוק לסכומים הצבורים בקרן ההשתלמות להמנע ממשיכת החיסכון, וכך להגדיל את שווי הטבות המס להן הוא זכאי. לפי ניתוח שביצע משרד האוצר, כשלושת רבעי מכלל הנכסים בקרנות ההשתלמות מרוכזים בעשירוני 8 עד 10.

לצד זאת, מתן הטבות מס על אפיקי השקעה מסוימים לטווח בינוני גורם לעיוות בהחלטות ההשקעה של המשקיעים במשק, ויוצר העדפה של אפיקי השקעה מסוימים על פני אחרים. לאור האמור, מוצע לתקן את עיוות המס ולבטל את הפטור ממס מיום שהפכה הקרן לנזילה. כלומר, מוצע כי הטבת המס לא תחול על הרווחים החדשים שיצברו בקרן מיום הפיכתה לנזילה. תיקון זה יחול החל מיום 1 בינואר 2025 ויחול רק על רווחים חדשים בקרנות ההשתלמות ולא רטרואקטיבית על רווחים בקרנות נזילות שכבר הוטבו. קבלת הצעה זו צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בסך של כ-1.4 מיליארד ש"ח בשנה.

תקציב

קבלת הצעה זו צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בסך של כ-1.4 מיליארד ש"ח בשנה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.