



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

מס ריבוי דירות

פרק ח' סעיפים 102-135 בהצעת חוק התכנית הכלכלית

(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות

התקציב 2017 ו-2018) התשע"ז-2016

מוגש לוועדת הכספים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

י"ג בכסלו תשע"ז

כתיבה: תמיר אגמון ונטע משה, כלכלנים

13 בדצמבר, 2016

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תוכן העניינים

1	1. המצב הקיים בשוק הדיור
1	1.1. שינוי מחירי דירות למגורים
2	1.2. שערי ריביות
3	1.3. בעלות על דירות
4	1.4. דירות להשקעה
6	1.5. תשואה על מחירי הדירות
7	2. השינויים המוצעים בהצעת החוק
7	2.1. עיקרי ההצעה
8	2.2. חלות המס – אילו בעלי דירות ואילו דירות
9	3. ניתוח השפעות הצעת החוק
9	3.1. ירידה בתשואה משכר דירה
11	3.2. מכירת הדירה השלישית
12	4. קשיים אפשריים העולים מיישום החוק
12	4.1. כללי
14	4.2. פעולות של המשקיעים העשויות לפגוע בתכלית החוק

לוחות ותרשימים

1	תרשים 1 : מדד מחירי הדיור הריאליים בשנים 2007 עד 2016
2	תרשים 2 : ריבית שקלית שנתית ממוצעת צמודה ולא-צמודה על משכנתאות לטווח ארוך
3	תרשים 3 : אחוזי בעלות של משקי בית על דירות בשנים 2003-2014
3	תרשים 4 : הבעלות של משקי בית על דירות, לפי מספר הדירות בבעלות בשנת 2015
4	תרשים 5 : סך הדירות שנרכשו להשקעה ושיעורן מסך העסקאות
5	תרשים 6 : סך הדירות שנמכרו על ידי משקיעים ושיעורן מסך העסקאות
5	תרשים 7 : רכישות נטו (רכישות בניכוי מכירות) של המשקיעים
6	תרשים 8 : התשואה השנתית של מחירי שכ"ד מתוך מחירי הדירות בבעלות
7	תרשים 9 : עליית מחירי הדירות בבעלות לעומת עליית מחירי שכר הדירה
10	לוח 1 : אומדן השינוי בתשואה השנתית משכר דירה בגין הטלת מס ריבוי דירות

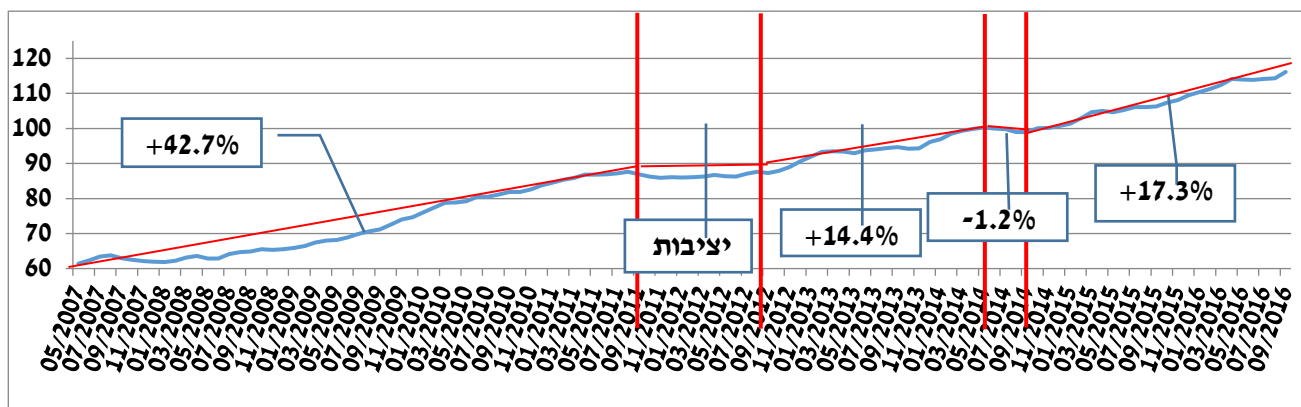
מסמך זה נכתב לקראת דיוני ועדת הכספים בסעיפים 102-135 בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 - **מס ריבוי דירות** (הצעת החוק). במסמך מוצג המצב הקיים בשוק הדיור, תיאור הצעת החוק, ניתוח השפעותיה העיקריות וקשיים במימושה.

1. המצב הקיים בשוק הדיור

1.1 שינוי מחירי דירות למגורים

בשנים האחרונות עלו מחירי הדיור באופן חד. עליית המחירים נובעת בעיקר מגידול בביקושים לעומת היצע קשיח יחסית. הריבית הנמוכה במשק והיעדר מסלולי חיסכון והשקעה חלופיים, לנוכח תשואה גבוהה יחסית הנובעת מהשקעה בדירות, מובילה לגידול ניכר בביקוש לדירות להשקעה. בתרשים 1 להלן תיאור השינוי במדד מחירי הדיור בבעלות בעשור האחרון.

תרשים 1: מדד מחירי הדיור בבעלות הריאליים בשנים 2007 עד 2016¹



מהנתונים בתרשים עולה כי מחודש מאי 2007 ועד לחודש ספטמבר 2016 עלה מדד מחירי הדיור הריאליים בשיעור חז של כ-89.2%. ניתן לחלק תקופה זו לכמה תקופות משנה, כמתואר להלן:

עלייה חדה: מחודש מאי 2007 ועד אוגוסט 2011 חלה עליית מחירים חדה בשיעור ריאלי של 42.7%. בתקופה זו שיעור השינוי החודשי הממוצע עמד על 0.7%.

יציבות: מחודש אוגוסט 2011 ועד לחודש אוגוסט 2012 הייתה **יציבות מחירים**. ניתן לייחס את יציבות המחירים למחאה החברתית בקיץ 2011 (אשר ייתכן שגרמה למיתון הביקושים).

עלייה חדה: מחודש אוגוסט 2012 ועד לחודש מאי 2014 התחדשה שוב עליית המחירים החדה בשיעור ריאלי של 14.4%. בתקופה זו שיעור השינוי החודשי הממוצע עמד על 0.6%.

ירידה: מחודש מאי 2014 עד חודש ספטמבר 2014 חלה ירידת מחירים בשיעור ריאלי של 1.2%, בתקופה זו שיעור השינוי החודשי הממוצע ירד ב-0.3%. סיבה אפשרית לירידה זו הינה ההאטה בביקושים בתקופה זו עקב פרסום תכנית מע"מ אפס (אשר לבסוף לא אושרה).

עלייה חדה: מחודש ספטמבר 2014 עד חודש ספטמבר 2016 התרחשה עליית מחירים בשיעור ריאלי של 17.3%, ושיעור השינוי החודשי הממוצע עמד על 0.7%. בתקופה זו פורסמה הכוונה על העלאת מס רכישה למשקיעים, שהובילה להאצה בביקושים עד לאישורה ביולי 2015. כמו כן, החלה הממשלה ביישום תוכנית "מחיר למשתכן", במסגרתה נמכרות דירות לזכאים במחיר נמוך משמעותית ממחיר השוק. עד כה משקל העסקאות בתוכנית זו היה נמוך יחסית לסך העסקאות, ועל-כן ההשפעה היתה זניחה.

¹ **מדד מחירי דירות בבעלות:** הלמ"ס **'ירחון לסטטיסטיקה של מחירים**, לוח 6.1: מדד מחירי דירות; **מדד המחירים לצרכן:** בנק ישראל, **מאגר סדרות**. כניסה בתאריך: 7 בנובמבר 2016.

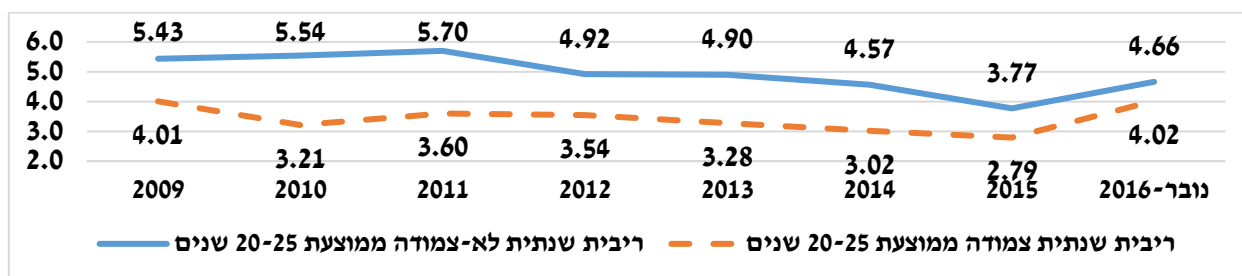
כמו כן, ניתן לציין כי בדיון על החלטת הריבית לחודש נובמבר התייחסו חברי הוועדה המוניתרית בבנק ישראל "לכך שמחירי הדירות ממשיכים לעלות בקצב דומה לקצב בשנה האחרונה. מלאי הדירות הבלתי מכורות ממשיך לגדול, ולצד זאת ניכרת רמה נמוכה יחסית של מכירת דירות חדשות, אך גורמים ממתנים אלו עדיין אינם באים לידי ביטוי במחירי הדירות. חברי הוועדה אמרו כי הריביות על המשכנתאות ממשיכות לעלות, ועם הגורמים לכך נמנות בין השאר עלייה במדדי הסיכון של הלווים ועלייה בדרישות ההון שהוטלו על בנקים."²

על פי מחקר של מכון שורש צפוי לחול היפוך מגמה במחירי הדיור בישראל.³ על פי הניתוח המוצג במחקר, שוק הדיור בישראל מתקרב לרוויה ועל כן לבעלי הדירות להשקעה יהיה קושי למצוא שוכרים, מחירי השכירות ומחירי הדירות צפויים לרדת. כתוצאה מכך, התמריץ של המשקיעים לרכוש דירות נוספות להשקעה יקטן, והירידה בביקוש לדירות במשולב עם הגידול בהיצע הבנייה (במידה שאכן קצב הבנייה ימשיך לעלות) יובילו לבלימת העלייה במחירי שוק הדירות, ואף לירידת מחירים. יחד עם זאת, יש חוקרים בתחום הדיור הטוענים שמחירי הדירות לא ירדו עד שההיצע יעלה על הביקוש, ועדיין קיים עודף ביקוש ולכן המחירים ימשיכו לעלות בשנים הקרובות.

1.2. שערי ריביות⁴

תרשים 2 להלן מציג את הריבית השקלית השנתית הממוצעת הצמודה על משכנתאות ואת הריבית השקלית הלא-צמודה על משכנתאות לטווח ארוך (20-25 שנה) בין השנים 2009-2015.

תרשים 2: ריבית שקלית שנתית ממוצעת צמודה ולא-צמודה על משכנתאות לטווח ארוך (אחוזים)⁵



מהנתונים בתרשים עולה כי הריבית השקלית השנתית הממוצעת הצמודה על משכנתאות לטווח ארוך (20-25 שנה) בשוק הפרטי נמצאה בתקופה 2009-2015 במגמת ירידה. ב-6 השנים האלו ירדה הריבית בכ-1.22 נקודות אחוז בשיעור מצטבר ועמדה בשנת 2015 על כ-2.79%. מגמה דומה התרחשה גם במגזר הריבית הממוצעת על משכנתאות במגזר השקלי הלא-צמוד. החל משנת 2009 ועד לשנת 2015 נמצאה הריבית הלא-צמודה במגמת ירידה בשיעור של כ-1.66 נקודות אחוז בשיעור מצטבר ועמדה בשנת 2015 על כ-3.77%.

יחד עם זאת, נצפה היפוך מגמה במחצית 2015, ובתרשים לעיל ניתן לראות את נתוני הריבית החודשית לנובמבר 2016 שהם גבוהים משמעותית מהשנים הקודמות. בחינה של שערי הריבית ברמה החודשית מעידה על שינוי מגמה במחצית שנת 2015.⁶ מהנתונים עולה כי החל מה-1 ביוני 2015 עלתה הריבית הממוצעת הצמודה מרמה של 2.45% לרמה של 4.02% ב-1 בנובמבר 2016, עלייה של 1.57 נקודות אחוז, והריבית הממוצעת הלא-צמודה עלתה מרמה

² בנק ישראל, [דיווח לציבור על הדיונים המוניטריים שנערכו בבנק ישראל כדי להחליט על גובה הריבית לחודש נובמבר 2016](#), עמוד 6, 10 בנובמבר 2016.

³ מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי, [שוק הדיור בישראל: לפני היפוך מגמה](#), נובמבר 2016; מוסד שורש, [שוק הדיור בישראל מתקרב לרוויה. ד"ר נעם גרובר, חוקר מוסד שורש, מתריע מהסכנה הגוברת ממפולת מחירים בשוק הדיור](#). הודעה לעיתונות, נובמבר 2016.

⁴ סעיף זה לקוח מתוך: תמיר אגמון, [תיאור וניתוח השינוי בשערי הריביות על המשכנתאות בשנים האחרונות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2016.

⁵ [ריבית לטווח ארוך: ריבית צמודה](#): הפיקוח על הבנקים, נתונים וריביות, [הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד](#), כניסה: 27 בספטמבר 2016. יש לציין כי עד חודש יוני 2011 הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד המופיעה בבנק ישראל חושבה

לטווח שנים של מעל 20 שנה. החל מחודש יולי 2011 ואילך, הריבית האמורה מחושבת לטווח של 20 עד 25 שנה. [ריבית לא-צמודה](#): הפיקוח על הבנקים, נתונים וריביות, [ריבית ממוצעת על משכנתאות - מגזר שקלי לא-צמוד](#), כניסה: 27 בספטמבר 2016.

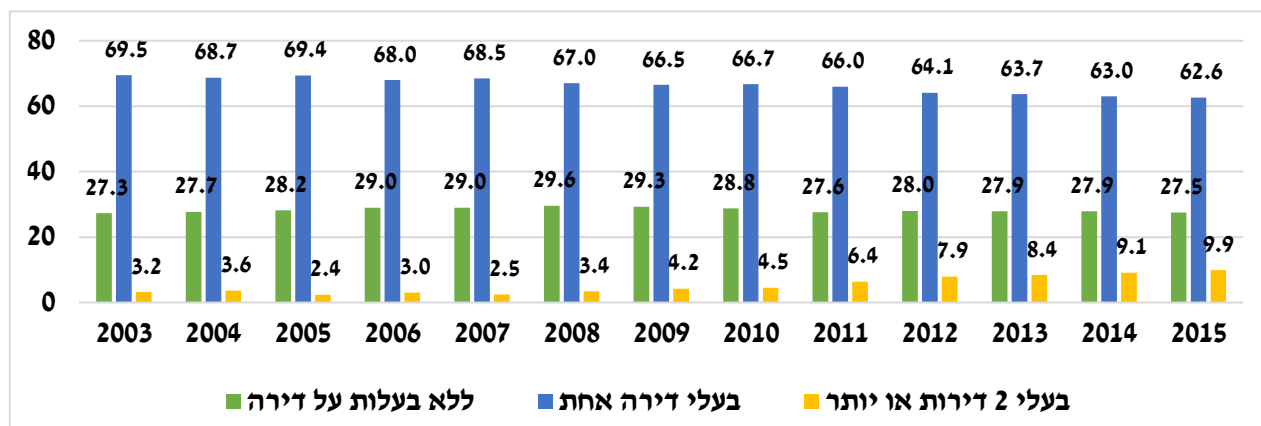
⁶ שם.

של 3.36% ב-1 ביוני 2015 לרמה של 4.66% ב-1 בנובמבר 2016, עלייה של 1.3 נקודות אחוז. יש לציין כי בתקופה זו (מאי 2015 עד נובמבר 2016) ריבית בנק ישראל וריבית הפריים לא השתנו.⁷

1.3. בעלות על דירות

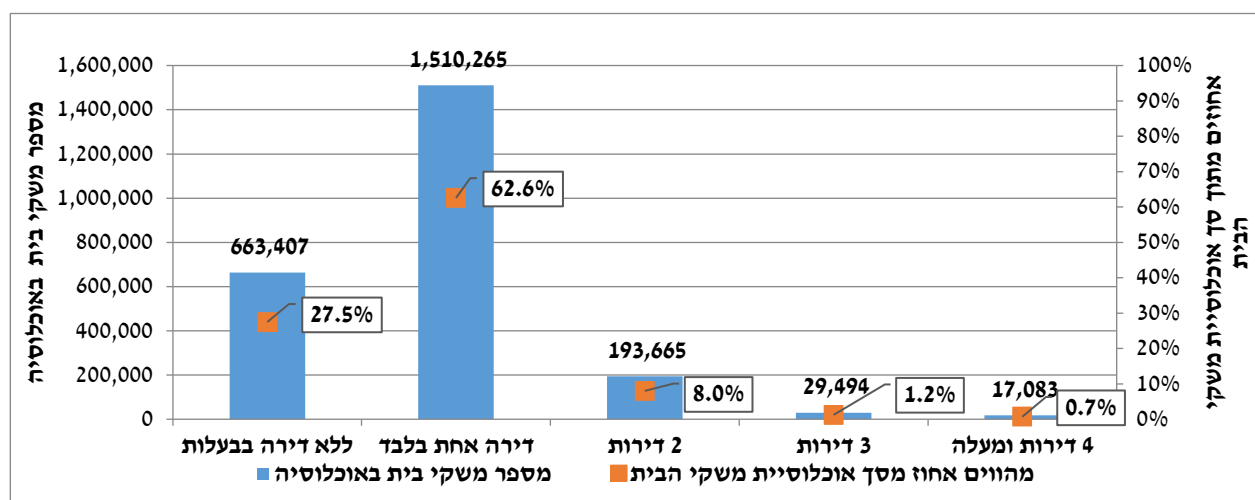
תרשים 3 להלן מציג את אחוזי הבעלות של משקי בית על דירות בשנים 2003-2014.

תרשים 3: אחוזי בעלות של משקי בית על דירות בשנים 2003-2015⁸



מהנתונים בתרשים עולה כי בשנת 2015 עמד שיעור משקי הבית שאין ברשותם דירה על כ-27.5%, גידול של 0.2 נקודות אחוז לעומת שנת 2003. שיעור משקי הבית בעלי דירה אחת עמד בשנת 2015 על כ-62.6%, קיטון של 6.9 נקודות אחוז לעומת שנת 2003. שיעור משקי הבית בעלי 2 דירות או יותר עמד בשנת 2015 על כ-9.9%, גידול של 6.7 נקודות אחוז לעומת שנת 2003. תרשים 4 מציג את הבעלות של משקי בית על דירות, לפי מספר הדירות בבעלות בשנת 2015 ושיעור הקבוצה מתוך כלל בעלי הדירות.

תרשים 4: הבעלות של משקי בית על דירות, לפי מספר הדירות בבעלות בשנת 2015⁹



⁷ ריבית בנק ישראל: בנק ישראל, סטטיסטיקה, אינפלציה ומדיניות מוניטרית, **ריבית בנק ישראל - 1995 ואילך**. ריבית פריים: בנק ישראל, **ריבית ממוצעת בסיסית בחח"ד (פריים)**, כניסה בתאריך: 13 בנובמבר 2016.

⁸ הלמ"ס, **הדירור בישראל - ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2014**, הודעה לתקשורת, 18 בנובמבר 2015. הדירות בבעלות כאן אינן בהכרח משמשות למגורים של בעלי הדירות. נתוני 2015 התקבלו מהגבי גלית בן נאים, מנהלת תחום בכירה, אגף הכלכלן הראשי - מחקר, משרד האוצר, דוא"ל, 14 בנובמבר 2016.

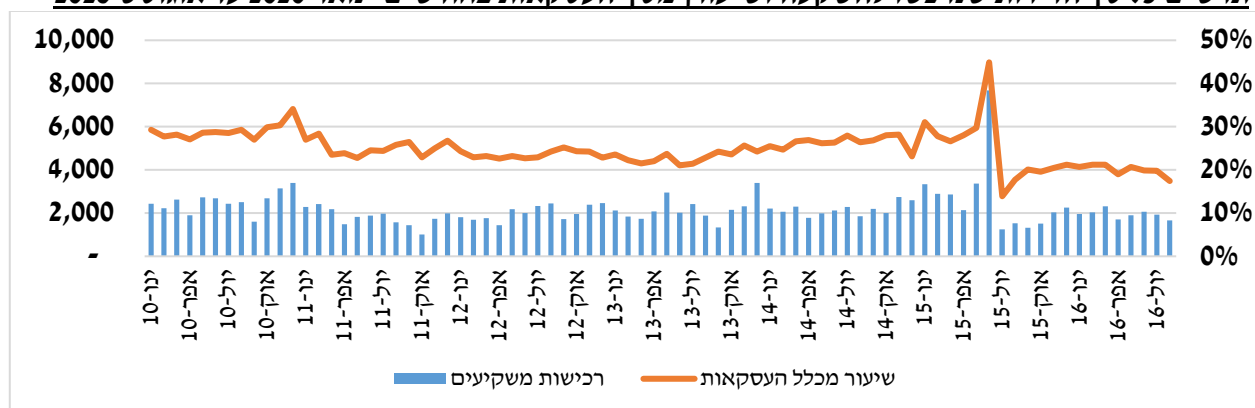
⁹ שם.

מהנתונים בתרשים לעיל עולה כי בשנת 2015 ל- 663.4 אלף משקי בית לא הייתה בעלות על דירה (כ-27.5% מכלל משקי הבית), ל-1.51 מיליון משקי בית הייתה בעלות על דירה אחת (כ-62.6%), ל-183.6 משקי בית הייתה בעלות על 2 דירות (כ-8.0%) ול-46.5 אלף משקי בית הייתה בעלות על 3 דירות לפחות (1.9% מסך משקי הבית). בהשוואה לנתוני 2014 עולה כי חלה ירידה בשיעור משקי הבית להם אין דירה בבעלותם או שהם בעלי דירה אחת, ולעומת זאת חלה עלייה בשיעור משקי הבית המחזיקים בשתי דירות או יותר. בין 2014 לשנת 2015 גדל מספרם של מחזיקי שתי דירות בכ-21.3 אלף וב-0.7 נקודות האחוז. בין 2014 ל-2015 גדל מספרם של מחזיקי 3 דירות או יותר בכאלפיים וחמש מאות, ובעשירית נקודת האחוז.

1.4. דירות להשקעה

בשנים האחרונות גדל מספרם של המשקיעים הרוכשים דירות מגורים נוספות לצרכי השקעה, קרי, עלה היצע הדירות בשוק ההשכרה. כאמור לעיל, לגידול זה ברכישת דירות להשקעה ישנה השפעה על העלייה ברמת מחירי הדיור בבעלות ועל שכר-הדירה. לפי נתוני אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, שיעור רכישות המשקיעים בחודש ספטמבר עמד על של 19% מכלל עסקאות הרכישה.¹⁰ תרשים 5 להלן מציג נתונים על דירות שנרכשו על ידי משקיעים בחודשים ינואר 2010 עד אוגוסט 2016 ושיעורן מכלל העסקאות בארץ.

תרשים 5: סך הדירות שנרכשו להשקעה ושיעורן מסך העסקאות בחודשים ינואר 2010 עד אוגוסט 2016¹¹

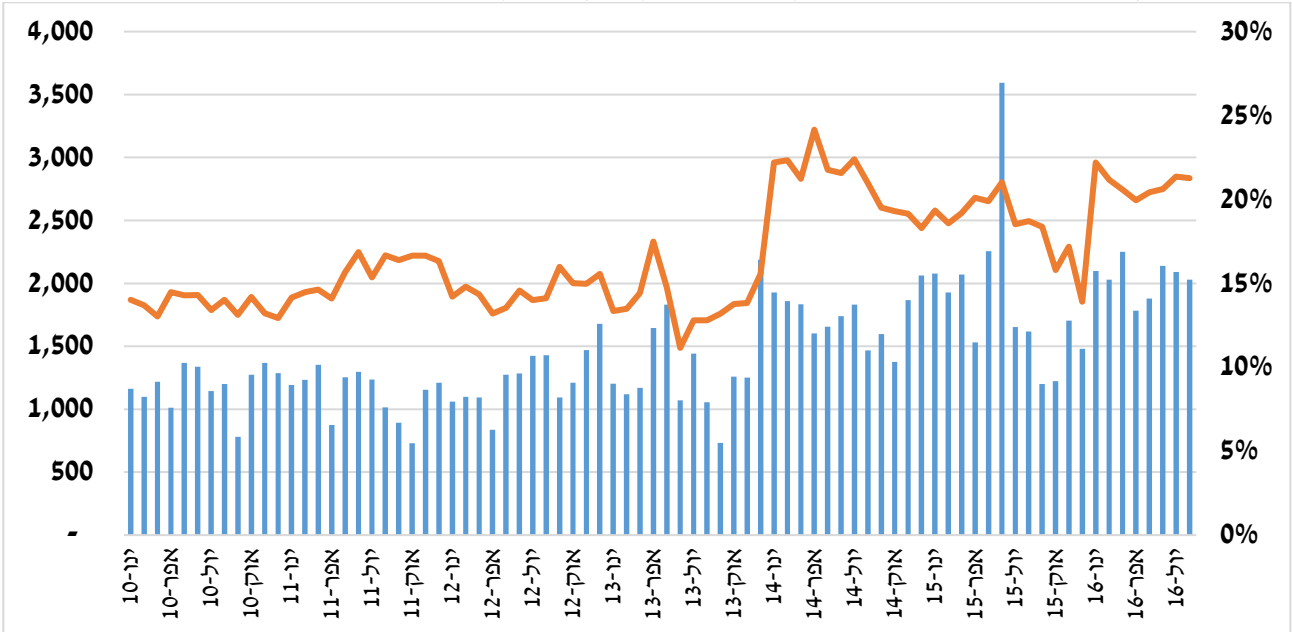


מהנתונים בתרשים עולה כי בתקופה הנסקרת (ינואר 2010 עד אוגוסט 2016) גדל סך רכישות הנדל"ן הארצי בשיעור של כ-15%, אך במקביל קטן מספר רכישות המשקיעים בשוק הנדל"ן בשיעור מצטבר של כ-31.7%. בחודש אוגוסט 2016 ירד מספר רכישות המשקיעים בכ-14.2% לעומת חודש יולי 2016. שיעור המשקיעים מתוך כלל עסקאות הנדל"ן התייצב בחודשים אוגוסט וספטמבר על רמה של 19.0%.¹² לפי משרד האוצר,¹³ ייתכן שאחד הגורמים שהביאו לירידה החדה ברכישות המשקיעים בחודש אוגוסט היה פרסום הצעת חוק מס ריבוי דירות. על פי נתוני משרד האוצר, אזורי רחובות, חדרה והמרכז (לא תל אביב) רושמים את השיעורים הנמוכים ביותר ברכישות המשקיעים, עם 16.0% עסקאות משקיעים מסך העסקאות באזור. מנגד, באזור תל-אביב, שיעור רכישות המשקיעים מסך העסקאות הינו כשליש, אם כי מציינים במשרד האוצר, כי בהשוואה לתקופות קודמות מדובר בירידה במשקל רכישות המשקיעים מסך הרכישות בשוק.¹⁴

תרשים 6 להלן מציג נתונים על סך הדירות שנמכרו על-ידי משקיעים.

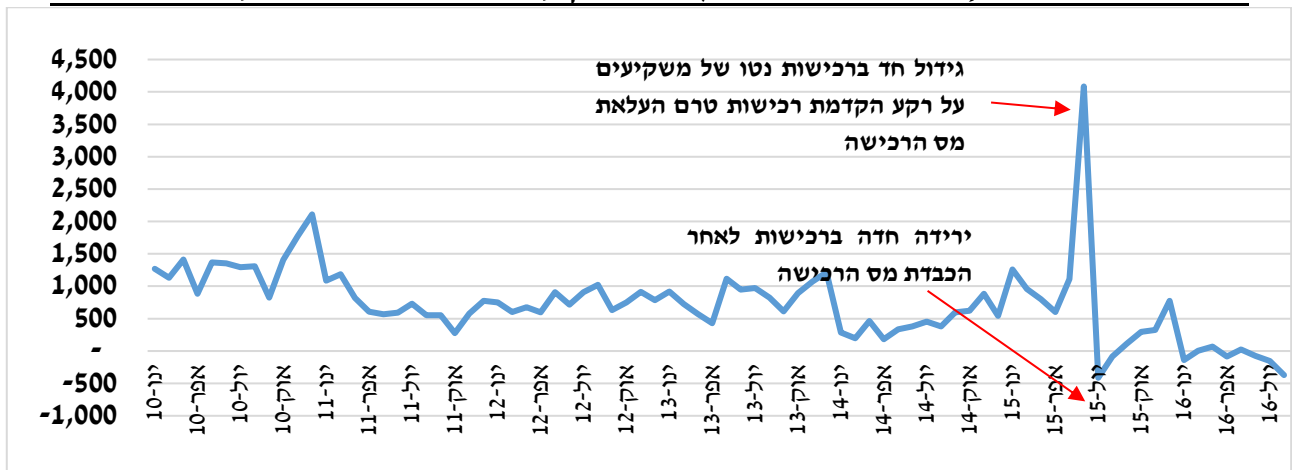
¹⁰ משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [סקירה כלכלית שבועית](#), 27 בנובמבר 2016, ע"מ 4-7.
¹¹ גלית בן נאים, מנהלת תחום בכירה, אגף הכלכלן הראשי - מחקר, משרד האוצר, דוא"ל, 14 בנובמבר 2016.
¹² משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [סקירה כלכלית שבועית](#), 27 בנובמבר 2016, ע"מ 4-7.
¹³ משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [סקירת ענף הנדל"ן למגורים – אוגוסט 2016](#), 30 באוקטובר 2016.
¹⁴ משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [סקירה כלכלית שבועית](#), 27 בנובמבר 2016, ע"מ 4.

תרשים 6: סך הדירות שנמכרו על ידי משקיעים ושיעורן מסך העסקאות בחודשים ינואר 2010 - אוגוסט 2016¹⁵



מהנתונים בתרשים עולה כי במקביל לקיטון ברכישת דירות על ידי משקיעים (תרשים 5), בתקופה הנסקרת חל גידול במספר הדירות שמכרו המשקיעים. החל מינואר 2010 ועד אוגוסט 2016 גדלו מכירות המשקיעים בשיעור של כ-74.6% ומשקל מכירות המשקיעים מתוך סך העסקאות עמד באוגוסט 2016 על כ-7.3 נקודות אחוז במצטבר. לפי משרד האוצר, מבין המשקיעים שמכרו דירות בחודש אוגוסט 2016 גדל משקלם של המשקיעים "מרובי הנכסים" (בעלי 3 דירות לפחות).¹⁶ ממצא נוסף ביחס למכירות המשקיעים "מרובי הנכסים" הוא שמחירי הדירות שהם מכרו באוגוסט 2016 גבוהים יותר מאלו שנמכרו בחודשים הקודמים. ייתכן ואחד ההסברים לכך הוא שיקולי מיסוי.¹⁷ תרשים 7 מציג נתונים על הרכישות נטו (בניכוי מכירות) של המשקיעים.

תרשים 7: רכישות נטו (רכישות בניכוי מכירות) של המשקיעים בחודשים ינואר 2010 עד אוגוסט 2016¹⁸



¹⁵ גלית בן נאים, מנהלת תחום בכירה, אגף הכלכלן הראשי - מחקר, משרד האוצר, דוא"ל, 14 בנובמבר 2016.

¹⁶ משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, **סקירת ענף הנדל"ן למגורים - אוגוסט 2016**, 30 באוקטובר 2016.

¹⁷ כך למשל, בולט אזור המרכז, בו מחירה הממוצע של דירה שמכר משקיע "מרובה נכסים" עמד על 1.76 מיליון ש"ח, גבוה בכ-23% לעומת המחיר הממוצע באזור זה חודש לפני כן (קרי, יולי 2016). לשם השוואה, משקיעים בעלי דירה אחת בלבד להשקעה (כלומר, בעלי 2 דירות בסה"כ) מכרו באזור זה את דירתם בחודש אוגוסט במחיר ממוצע הנמוך בכ-3% בלבד בהשוואה לחודש הקודם.

¹⁸ גלית בן נאים, מנהלת תחום בכירה, אגף הכלכלן הראשי - מחקר, משרד האוצר, דוא"ל, 14 בנובמבר 2016.

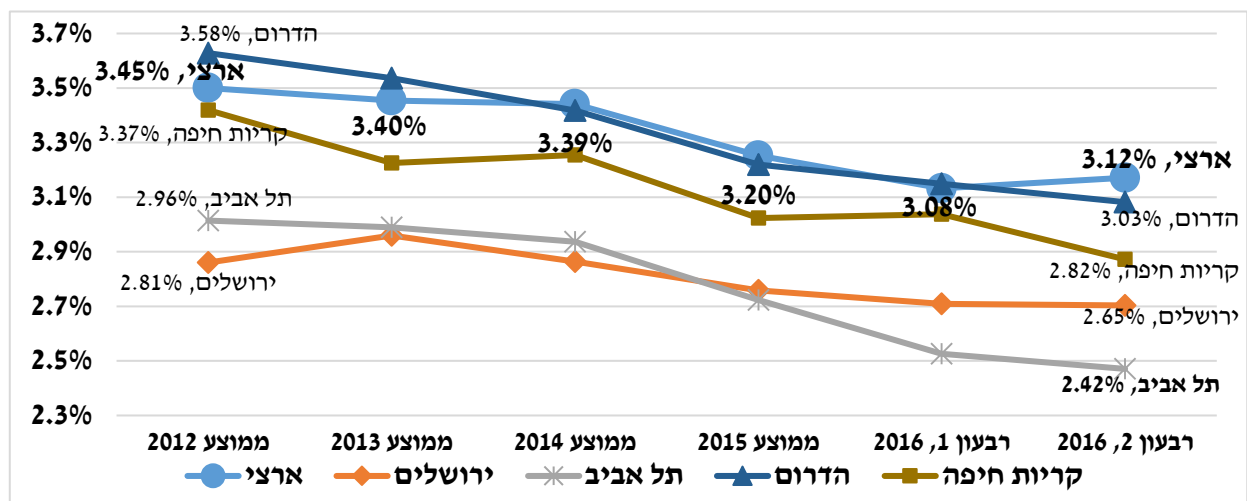


מהנתונים בתרשים עולה כי החל מינואר 2010 ועד אוגוסט 2016 קטנו הרכישות נטו של המשקיעים בשיעור של כ-129.1%. בחודש אוגוסט 2016 מכרו המשקיעים 2,031 דירות לעומת 1,661 דירות שנקנו בידי משקיעים, ובכך מתחזקת המגמה מתחילת שנת 2016 של ירידה במלאי הדירות המוחזקות בידי משקיעים. כך, למעשה, קטן מספר הרכישות נטו (רכישות בניכוי מכירות) של משקיעים בחודש אוגוסט 2016 ב-369 דירות, זאת לעומת תוספת חודשית ממוצעת של 730 דירות בכ-7 השנים שמינואר 2010 ועד אוגוסט 2016.

1.5. תשואה על מחירי הדירות

תרשים 8 להלן מציג את התשואה השנתית של מחירי שכ"ד מתוך מחירי הדירות בבעלות בשנים 2012 עד הרבעון השני של 2016. בתרשים מוצגים נתונים ארציים ונתונים על ארבעה אזורים בארץ: תל-אביב, ירושלים, הדרום, קריות - חיפה. לאחריו מוצגים גם נתונים בגוף הטקסט על אזורים נוספים.

תרשים 8: התשואה השנתית של מחירי שכ"ד מתוך מחירי הדירות בבעלות בשנים 2012 עד רבעון שני 2016¹⁹



מהנתונים בתרשים עולה כי התשואה השנתית הארצית של מחירי שכ"ד מתוך מחירי הדירות בבעלות בשנים 2012 עד רבעון שני 2016 ירדה במצטבר בכ-0.33 נקודות אחוז, מרמה של 3.45% בשנת 2012 (בממוצע) לרמה של 3.12% ברבעון השני של שנת 2016. הירידות הגדולות ביותר בתשואה השנתית לפי אזורים בתקופה זו היו בגוש דן, בקריות - חיפה, במחוז הדרום, בתל-אביב ובמחוז הצפון (-0.61, -0.55, -0.54, -0.54, -0.54 נקודות אחוז, בהתאמה). ברבעון השני של 2016 עמדה התשואה השנתית הארצית כאמור על רמה של 3.12%, ובבחינת התשואות השנתיות ברבעון זה לפי אזורים הוביל מחוז הצפון, לאחריו מחוז הדרום, מחוז המרכז וסובב ירושלים, מחוז השרון וקריות חיפה (3.15%, 3.03%, 2.95%, 2.91%, 2.82%, בהתאמה). התשואה השנתית משכ"ד הנמוכה ביותר היא בתל-אביב (2.42%).

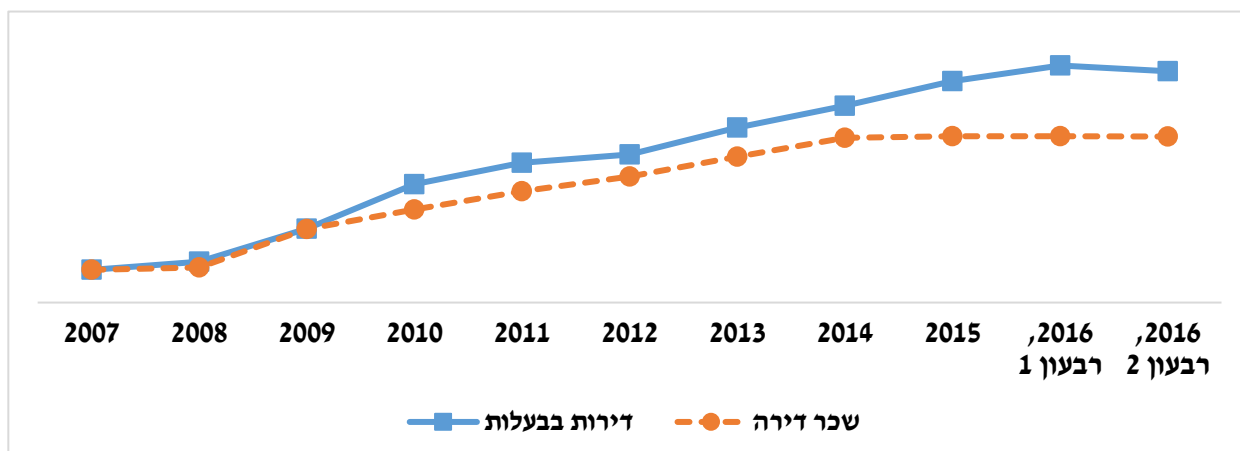
מהנתונים עולה כי התשואה על דירות להשקעה נמצאת במגמת ירידה בשנים האחרונות. התשואה לדירה מחושבת כמחיר שכר בדירה מתוך מחיר הדירה. יחד עם זאת, יש לציין כי בנוסף לתשואה על שווי הדירה, השקעות נעשות גם על בסיס הערכת המשקיעים לגבי השינוי העתידי בשווי הדירה. כך למשל, התשואה בתל-אביב היא נמוכה יחסית, אולם ייתכן כי צפי משקיעים הוא לעליות מחירים בהשוואה לאזורים אחרים. בנוסף, השוואת השקעה

¹⁹ מחירי 2012-2013: ירחון לסטטיסטיקה של מחירים – ספטמבר 2014: מחירי שכ"ד: לוח 6.4 - מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח), לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים); מחירי דירות בבעלות: לוח 6.2 - מחירים ממוצעים של דירות בבעלות הדיירים, (אלפי ש"ח), לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים). מחירי 2014 עד רבעון 2, 2016: לוח 6.4 - מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח), לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים); מחירי דירות בבעלות: לוח 6.2 - מחירים ממוצעים של דירות בבעלות הדיירים, (אלפי ש"ח), לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים).

בדירה לחיסכון בנקאי אינה רק לפי התשואה, אלא גם לפי הערכת המשקיעים לגבי שינוי בשווי הדירות, לעומת פיקדון בנקאי שהוא בעל תשואה אפסית כיום, אולם בעל ביטחון גבוהה לגבי שווי הקרן.

בתרשים 9 להלן יוצג השינוי במחירי הדירות בבעלות לעומת השינוי במחירי שכר הדירה בשנים 2007-2016.

תרשים 9: עליית מחירי הדירות בבעלות לעומת עליית מחירי שכר הדירה 2007-2016²⁰



מתרשים 9 ובהתאם לנתונים שהוצגו קודם עולה כי חל גידול הן במחירי הדירות בבעלות והן במחירי שכר הדירה. יחד עם זאת, כפי שניתן לראות, הגידול במחירי הבעלות גבוה יותר מהגידול במחירי שכר הדירה. כלומר למשקיע המעוניין לרכוש או להחזיק בדירה לשם השקעה עדיין נרשם רווח מעצם ההחזקה בדירה שכן מחירה ממשיך לעלות, אולם הרווח מהשכרת הדירה לא עולה באותו אופן. שיעור השינוי המצטבר במחירי בעלות על דירות בין שנת 2007 לרבעון השני של 2016 עמד על 91.1% ושיעור השינוי המצטבר בשכר הדירה בתקופה זאת על 61.1%.²¹ יש לציין כי גם שימוש במדדי דיור לשכירות ולדירות בבעלות מביא למגמה דומה של עלייה גדולה יותר במחירי דירות בבעלות לעומת עליית מחירי השכירות, קרי ירידה בתשואות משכירות.

מהדברים המובאים בסעיפים 1.4 ו-1.5 עולה כי שוק הדירות להשקעה התמתן בחודשים האחרונים, בעיקר מאז העלאת מס רכישה על משקיעים במחצית 2015. כמות העסקאות **לרכישת דירות** בידי משקיעים ירדה וכן ירד משקל העסקאות להשקעה מסך העסקאות בארץ. במקביל, חל גידול במספר **הדירות שנמכרו** על-ידי משקיעים וגידול במשקל עסקאות המכירה של משקיעים מתוך סך עסקאות מכירת דירות בארץ. מכך יוצא שסך רכישות נטו של משקיעים (רכישות בניכוי מכירות) ירד ובחודשים האחרונים הוא אף שלילי. כמו כן, אנו עדים בחודשים האחרונים לירידה בתשואה השנתית של מחירי שכר הדירה מתוך מחירי הדירות בבעלות.

2. השינויים המוצעים בהצעת החוק

2.1. עיקרי ההצעה

הצעת החוק שמה לה למטרה לבלום את מגמת העלייה במחירי הדירות, זאת על ידי הטלת מס על מי שהוא בעלים של שלוש דירות או יותר (להלן: מס ריבוי דירות). המס אמור לדרבן את המשקיעים למכור את הדירות שהם

²⁰ הלשכה המרכזי לסטטיסטיקה, **הירחון לסטטיסטיקה של מחירים**, שנים שונות. **מחירי שכ"ד**: לוח 6.4 - מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח), לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים); **מחירי דירות בבעלות**: לוח 6.2 - מחירים ממוצעים של דירות בבעלות הדיירים, (אלפי ש"ח), לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים).

²¹ אופן חישוב הנתונים: נלקחו מנתוני הלמ"ס על דירות בבעלות ושכר דירה, ממוצע שנתי ארצי. הנתונים נורמלו כך ששנת 2007 היא שנת הבסיס וביחס אליה חושבה העלייה במחירי שכר דירה בנפרד ובמחירי בעלות בנפרד. הנתונים אשר שימשו לצורך חישוב גרף זה הם מחירים שוטפים של שכר דירה ומחירי דירות בבעלות, ולא מדדי דיור.

מחזיקים ברשותם לשם השקעה, או את חלקן, ובכך "לצמצם את ההחצנות השליליות הנובעות מאחזקה של כמה דירות בידי בעלים אחד"²² על פי דברי ההסבר להצעת החוק, בכך צפוי לגדול היצע הדירות, ומחירי הדירות יירדו.

מוצע ששיעור המס יעמוד על 1% מערך מקורב של דירת מגורים באזור שבו נמצאת הדירה, ועד לתקרת מס של 18,000 ש"ח לכל דירה חייבת לכל שנת מס (1,500 ש"ח לחודש עבור כל דירה חייבת).²³ בשל סיבות של יעילות ופשטות לשם השגת תכלית החוק, חישוב המס יתבסס על הערכה סטטיסטית של המחיר המקורב לדירה.²⁴ ערך מקורב זה יחושב באמצעות נוסחה סטטיסטית המשקללת את גודל הדירה, את המדד החברתי-כלכלי ואת מדד הפריפריאליות שמפרסמת הלמ"ס לגבי האזור בו נמצאת הדירה. כך, ככל שמיקום הדירה רחוק מהמרכז ומצוי באזור חברתי-כלכלי נמוך יותר, הרי ששיעור המס בפועל ממחיר הדירה יהיה נמוך יותר. מאחר והמדדים שבנוסחה עשויים להשתנות במהלך הזמן ובכך להשפיע על הערך האזורי המקורב של הדירה, מוצע ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יוכל לתקן את הנוסחה בצו.

המס ישולם בשני מועדים: מחצית מסכום המס תשולם עד ה-30 ביוני בשנת המס, ויתרת סכום המס תשולם עד ה-31 בדצמבר בשנת המס. אם השתנתה חבות המס של החייב במס בשל הגדלה או הפחתה של מספר הדירות שבבעלותו או בשל שינוי בשיעור בעלותו בהן, הוא יוכל להתאים את סכום המס השנתי שעליו לשלם, במסגרת התשלום השני. על סכומי מס שלא שולמו במועד ייוספו הפרשי הצמדה וריבית (כהגדרתם בחוק מיסוי מקרקעין), כלומר הפרשי הצמדה לפי מדד המחירים לצרכן, בתוספת ריבית בשיעור של 4%. המס צפוי להיות מוחל החל מה-1 בינואר 2017. עוד קובעת הצעת החוק הוראות לעניין גביית המס, שומתו, תשלומו, עונשין והוראות נוספות.

2.2. חלות המס – אילו בעלי דירות ואילו דירות

על פי נתוני משרד האוצר שהוצגו בדיון בוועדת הכספים ביום 21 בנובמבר 2016, המס צפוי לחול על כ-80 אלף דירות המוחזקות בידי כ-54 אלף משקי בית, שזוהי דירתם השלישית ומעלה. על פי נתוני האוצר, ההכנסה הממוצעת של משקי הבית עליהם יחול המס היא כ-46,000 ש"ח לחודש. הגיל הממוצע של אדם המחזיק בשלוש דירות ומעלה עומד על 56.²⁵

על מי יחול המס?

- יחיד שבבעלותו 3 דירות מגורים או יותר (שבנייתן הושלמה). היחיד יוכל לבחור את הדירה בעדה ישולם המס.
- יחיד ובן זוגו, למעט בן זוג המתגורר דרך קבע בנפרד, וילדיהם עד גיל 18 ייחשבו כבעלים אחד, אף אם על פי הסכם ממון, חוזה אחר או דיני הקניין, הדירה היא רק של אחד מבני המשפחה.
- בעלים הוא מי שבבעלותו שליש לפחות מדירת מגורים. במקרה זה (כאשר יש לו בנוסף לפחות שתי דירות מגורים), הוא לא יצטרך לשלם את כל סכום המס על הדירה, אלא רק חלק יחסי מסכום המס, בהתאם לשיעור בעלותו בדירת המגורים;

²² הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ע' 519.
²³ סכום זה יעודכן בתחילת כל שנה לפי שיעור שינוי מדד מחירי הדירות.

²⁴ לשם בניית הנוסחה הסטטיסטית נלקחו נתוני אמת של עסקאות, שנערכו בתקופה האחרונה, ונבחנה אקונומטרית מידת השפעתם של מאפייני האזור (מדד חברתי-כלכלי, מדד פריפריאליות) על מחירי הדירות. נוסף על מאפייני האזור, קיימת בנוסחה התחשבות בגודל הדירה במ"ר בהתאם לדיווחי הארנונה.

²⁵ מתוך מצגת משרד האוצר שהוצגה בדיון בוועדת כספים, על הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 - פרק ח' (מסים) סעיפים 102 עד 135 (מס על שלוש דירות ומעלה) (מ/1083), 21 בנובמבר 2016.

- יחיד שיש בבעלותו שתי דירות מגורים ויש לו זכויות באיגוד מעטים,²⁶ שבבעלותו דירת מגורים, וחלקו של היחיד בזכויות בה הוא מעל לשליש – דירה זו תיחשב כדירת מגורים נוספת (שלישית) של היחיד. אולם, שיעור המס השנתי אשר יוטל על הדירה שבבעלות איגוד המעטים יהיה כשיעור זכויותיו²⁷ בדירה באמצעות איגוד המעטים.

על אילו דירות יחול המס?

- מס ריבוי דירות ישולם בגין כל דירת מגורים שהייתה בבעלותו של יחיד, שהיה הבעלים של 3 דירות מגורים או יותר, למעט שתי דירות מגורים על-פי בחירתו. היחיד יוכל לבחור את הדירה בעדה ישולם המס. אם בחר החייב במס דירת מגורים כדירה חייבת, הוא לא יהיה רשאי לשנות את בחירתו באותה שנת מס, אלא רק בשנה העוקבת.
- אם חל שינוי במהלך שנת המס במספר דירות המגורים שבבעלות החייב במס, אזי מס ריבוי דירות יחול באופן פרופורציונאלי לתקופה בה היה בעליה של דירת מגורים שלישית או יותר בשנת המס. החייב במס יוכל לבחור את הדירה החייבת שביניה ישולם המס, גם אם זו דירה שכבר נמצאת בבעלותו.

אילו דירות מגורים לא יימנו לצורך הטלת המס?

- דירת מגורים בבעלותו של מוסד ללא כוונת רווח, כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975;
 - דירת מגורים שבעליה זכאי להטבות בגינה לפי פרק שביעי 1 לחוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, בשנים בהן היה זכאי להטבות כאמור. בפרק זה ניתנות הטבות לבעל בניין בו נמצאות דירות להשכרה;²⁸
 - דירת מגורים שהיא דירה בבניין להשכרה, כמשמעותה בחוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007, אשר חברה בעלת בניין להשכרה (כהגדרתה בחוק) מקבלת הטבות מכוח בגין הבניין בו נמצאת הדירה;
 - דירת מגורים להשכרה לטווח ארוך לפי מכרז שפרסמה המדינה או החברה הממשלתית לדיוור ולהשכרה;²⁹
 - דירת מגורים המושכרת למגורים בשכירות, שחל עליה חוק הגנת הדייר.³⁰
 - דירת מגורים המהווה מלאי עסקי לעניין מס הכנסה.
- יש לציין כי סעיף 84 לחוק מיסוי מקרקעין מסמיק את המנהל להתעלם מעסקה מסוימת אם הוא סבור שהיא פיקטיבית או משום שמטרתה היא הימנעות ממס או הפחתת מס בלתי נאותה.

3. ניתוח השפעות הצעת החוק

3.1. ירידה בתשואה משכר דירה

לוח 1 להלן מציג את ניתוח השינוי (השחיקה) בתשואה משכ"ד לאחר השתת מס ריבוי דירות לפי אזורים, מספר חדרים ובהינתן מחירי השכירויות ברבעון השני של שנת 2016. כאמור לעיל, רכישות המשקיעים מבוססות על תשואה צפויה (לעומת תשואות חלופיות) והערכה לגבי שינוי עתידי במחיר הדירה הנרכשת.

²⁶ **איגוד מעטים** מוגדר כאיגוד שחמישה בני אדם, או פחות מכך, שולטים בענייניו, במישרין או בעקיפין, או שהם זכאים למרב הזכויות בו. ההגדרה בהצעת החוק מתבססת על ההגדרה למונח "חברת מעטים", הקבועה בסעיף 76 לפקודת מס הכנסה, אך בהגדרה שבהצעת החוק נכללים בה גם תאגידים שאינם חברות, כגון שותפות או אגודה שיתופית.

²⁷ **זכות באיגוד** היא הזכות לקבלת נכסים בעת פירוקו, הזכות לקבל רווחים או הזכות למנות מנהלים באיגוד.

²⁸ לפי הצעת החוק, אין הגיון בהענקת הטבות למי שהוא בעלים של דירות בבניין, מחד גיסא, והטלת מס עליו בגין אחזקתן, מאידך גיסא. מסויבות דומות לאלו שנמנו לגבי דירת מגורים שבעליה זכאי להטבות בגינה לפי פרק שביעי 1 לחוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

³⁰ הסיבה לאי החלת המס על דירה כזו היא שהשוכר הוא שנהנה בפועל מהדירה, ובשל כך בעלי הדירה אינו יכול למכור את הדירה בערכה הריאלי בשוק;

לוח 1: אומדן השינוי בתשואה השנתית משכר דירה בגין הטלת מס ריבוי דירות (נתוני רבעון 2, 2016)³¹

אומדן השינוי בתשואה	אומדן תשואה לאחר המס	אומדן מס ריבוי נכסים (ש"ח)	תשואה מקורית	אזורים ומספר חדרים
-32.0%	2.1%	14,270	3.1%	סך הכול ארצי
-31.1%	2.2%	10,591	3.2%	2-1.5 חדרים
-28.1%	2.6%	11,095	3.6%	3-2.5 חדרים
-29.0%	2.4%	14,382	3.5%	4-3.5 חדרים
-27.6%	2.6%	18,000	3.5%	5-4.5 חדרים
-36.9%	1.7%	18,000	2.7%	ירושלים
-27.2%	1.8%	18,000	2.4%	תל אביב
-37.6%	1.7%	11,505	2.7%	חיפה
-37.1%	1.7%	17,000	2.7%	גוש דן
-33.9%	1.9%	14,780	3.0%	המרכז וסובב ירושלים
-33.0%	2.0%	10,519	3.0%	הדרום
-34.1%	1.9%	18,000	2.9%	השרון
-31.7%	2.1%	9,555	3.2%	הצפון
-35.4%	1.8%	10,196	2.8%	קריות חיפה

מהאומדן בלוח עולה כי ברמה הארצית תישחק התשואה השנתית משכר דירה בעקבות הטלת מס ריבוי דירות בכ-32%, מתשואה שנתית כיום של כ-3.1% לתשואה של כ-2.1%. מס ריבוי הנכסים הארצי הממוצע עומד על כ-14,270 ש"ח. בבחינה ארצית לפי מספר חדרים עולה כי השחיקה הגדולה ביותר בתשואה תהיה ב-2-1.5 חדרים (-31.1%) ולאחריה ב-4-3.5 חדרים (-29%). בבדיקה לפי אזורים, ניתן לראות כי השחיקה הגדולה ביותר בתשואה תהיה בחיפה, לאחריה בגוש דן, בירושלים, בשרון ובמחוז המרכז וסובב ירושלים (-37.6%, -37.1%, -36.9%, -34.1%, -33.9% בהתאמה). השחיקה הנמוכה ביותר תהיה בתל-אביב (-27.2%).

מהאומדן בלוח ניתן להסיק שלמס המוצע צפויה השפעה שלילית על התשואה מהשכרת דירות בהיקף של כעשרות אחוזים. לעובדה זאת השפעה על הבחירה של הפרט להחזיק דירות להשקעה, יחד עם גורמים חיצוניים (כגון תשואה חלופית בשוק ההון) והעדפות אישיות אחרות, ועל כן ניתן לצפות כי תשפיע הן על מכירת דירות של בעלי שלוש דירות ומעלה והן על ירידה בביקושים של בעלי שתי דירות. יחד עם זאת, בשוק הדירות קיימים משתנים רבים נוספים המשפיעים על מחירי דירות בבעלות.

- נציין כי כיום קיים מס על הכנסה משכ"ד, ובעלי הדירות יכולים לבחור באחד משלושה מסלולים לתשלום המס:
- **פטור ממס** על שכ"ד עד להכנסה בגובה 5,070 ש"ח בחודש ופטור חלקי בהכנסה הגבוהה מכך. ניתן לנכות מהסכום החייב במס הוצאות שוטפות הקשורות לנכס.
 - **תשלום מס מופחת** על הכנסה מדמי שכירות בשיעור של 10%, אך ללא אפשרות לנכות הוצאות הקשורות לדירה וללא אפשרות קבלת פטור.
 - **חיוב במס לפי מדרגות המס (המסלול הרגיל)**: תשלום שיעור המס השולי של המשכיר בהתחשב במכלול הכנסותיו ומתן אפשרות לניכוי הוצאות שוטפות שהוצאו בייצור ההכנסה משכ"ד.

³¹ עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת לפי: **מחירי שכ"ד**: לוח 6.4 - מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח), לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים); **מחירי דירות בבעלות**: לוח 6.2 - מחירים ממוצעים של דירות בבעלות הדיירים, (אלפי ש"ח), לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים).

סביר כי ההכנסה משכ"ד של בעלי 3 דירות ויותר עולה על תקרת המס המקנה פטור (5,070 ש"ח בחודש), ועל-כן יעדיפו המשכירים לבחור במסלול החיוב במס המופחת של 10%, שהינו מסלול נוח ומקוצר יותר ותשלום המס בו נמוך באופן יחסי.³² כאמור, מס זה חל כבר היום (בהנחה שהדירות מדווחות לרשות המסים), ועל כן לא אמור לשנות את מחירי שכ"ד ולהקטין את התשואה משכר הדירה. יחד עם זאת, אם בעקבות הצעת החוק יגדל היקף הדירות המדווחות לבעלי 3 דירות ומעלה, ובהתאם יגדל המס המשולם בגין הכנסה משכ"ד, אולי תהיה לכך השפעה על גובה שכר הדירה או על התשואה משכר הדירה.

3.2. מכירת הדירה השלישית

צעד זה למעשה יממש את תכלית החוק: מכירה הדירה השלישית צפויה להגדיל את תקבולי מס השבח, להגדיל במקביל את היצע הדירות בשוק הדירות בבעלות ועל ידי כך מחירי הדירות צפויים לרדת. יחד עם זאת, שיעור התשואה על דירות בעקבות יישום הצעת החוק עדיין יהיה גבוה יותר לעומת תשואות חלופיות, ובהינתן גורמים משפיעים אחרים, בעיקר העדפות של הציבור הישראלי לאחזקות נדל"ן וציפיות להמשך עליית ערך, קשה לדעת את ההשפעה הסופית. יש לציין כי (ראו הרחבה בסעיף 4.1) משרד האוצר מעריך שלמדינה תהיינה הכנסות בגובה של כ-0.9 מיליארד ש"ח בשנים 2017-2018, בכל שנה בנפרד, מתשלום מס ריבוי דירות בשל אי מכירת נכסים מרובים.³³ בהערכה זו גלומה הנחה כי חלק מהמשקיעים יעדיפו לשלם את המס ולא למכור את הדירה השלישית. על פי אגף התקציבים במשרד האוצר, בהנחה התקציבית גלומה הערכה כי כ-16,000 עד 20,000 דירות ימכרו בעקבות יישום החוק.³⁴

למס ריבוי דירות צפויות השפעות בשני שווקים שונים, שהם שווקים משלימים, שוק הבעלות על הדירות ושוק השכירות, שהרי מלאי הדירות שבבעלות המשקיעים הוא למעשה מלאי הדירות שבהן מתגוררים השוכרים. בהינתן האופציה של מכירת הדירה השלישית ומעלה על ידי המשקיעים, הרי שאפשר ויתקיימו התרחישים הבאים:

- **מחירי הדירות בבעלות ירדו** - תופעה זו עשויה להתרחש בשל מכירת דירות על ידי משקיעים "מרובי נכסים", קרי בעלי 3 דירות ומעלה, על מנת להימנע מתשלום המס החדש. למכירת הדירות עשויה להיות השפעה שלילית על מחירי הדירות בבעלות.

³² בפני בעלי דירות, המשכירים את דירותיהם, עומדים 3 מסלולי תשלום מס הכנסה: 1. **מסלול הפטור ממש (מלא או חלקי):** מי שמשכיר דירת מגורים, שאינה הכנסה מעסק (כמשמעותה בסעיף 112) לפקודת מס הכנסה, מקבל פטור מלא מתשלום מס הכנסה עד גובה של 5,070 ש"ח בחודש (להלן: תקרת המס). אם ההכנסה משכ"ד היא בין התקרה לבין כפל התקרה (10,140 ש"ח), בעל הדירה מקבל פטור חלקי, כאשר סכום הפטור קטן והולך ככל שההכנסה משכ"ד גדלה, עד הכנסה של כפל התקרה (לפי **חוק מס הכנסה (פטור ממש על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), תש"ן-1990**). הכנסה העולה על כפל התקרה חייבת במס מהשקל הראשון. כלומר, הסכום הפטור ממש עבור בעל הדירה משתנה בהתאם להכנסותיו משכ"ד (סכומי הפטור ממש מעודכנים כל שנה בהתאם להצמדה במדד). מהסכום החייב במס ניתן לנכות הוצאות שוטפות הקשורות להפקת ההכנסה משכר דירה כגון: שכר טרחת עו"ד שערך את חוזה השכירות, תיקונים שוטפים ששילם המשכיר בשנת המס וכן פחת בשיעור של 2% מעלות רכישת המבנה המושכר (ללא עלות הקרקע). במקרה בו חלק מההכנסה משכר דירה פטורה ממש (בשל תקרת הפטור) ההוצאות יותרו בניכוי כיחס שבין סכום ההכנסה החייב במס משכר דירה, לבין סך ההכנסה משכר דירה. במסלול זה יחול שיעור המס השולי של המשכיר בהתחשב במכלול הכנסותיו. 2. **מסלול חיוב במס מופחת בשיעור של 10% (מסלול 10% מס מחזור):** משלמים מס מופחת על הכנסה מדמי שכירות בשיעור של 10%, על-פי סעיף 122 לפקודת מס הכנסה. במסלול זה בעלי הדירות אינם זכאים לנכות הוצאות שהוצאו בייצור הכנסה משכר דירה, או פחת בשל הדירה ואינם זכאים לקיזוז, לזיכוי או לפטור (לרבות הפטור במסלול הפטור) בגין ההכנסה משכר דירה או מהמס החל עליה; 3. **חיוב במס לפי מדרגות המס (המסלול הרגיל):** במסלול זה יחול שיעור המס השולי של המשכיר בהתחשב במכלול הכנסותיו. בעל דירה המניבה הכנסה משכר דירה זכאי לדרוש הוצאות שוטפות שהוצאו בייצור ההכנסה משכ"ד, המוכרות לפי פקודת מס הכנסה, כגון: הוצאות מימון, הוצאות בגין שיפוצים של הדירה, הוצאות פחת וכדומה.

לפיכך, במצב הקיים, רוב בעלי הדירות המדווחים על הכנסות מהשכרת דירתם (אנו לא עוסקים בכאלה שכלל אינם מדווחים לרשויות המס על הכנסותיהם מהשכרת דירתם / דירותיהם), אם הם משכירים יותר מדירה אחת (על פי רוב בעלי 3 דירות), הם בד"כ עוברים את הפטור של תקרת המס (5,070 ש"ח), ואז הם חייבים בתשלום מס על השכרת דירותיהם. במצב זה יעדיפו המשכירים לבחור במסלול החיוב במס המופחת של 10% (מסלול 10% מס מחזור), משום שזהו מסלול נוח ומקוצר (לא נדרש להגיש בו דוח שנתי מלא), וגם לא משלמים בו מס גבוה על השכרת הדירות. רשות המיסים, **מדידת לתשלום ולהקלות במס על הכנסה של יחיד מהשכרת דירה למגורים בישראל**, ינואר 2016.

³³ משרד האוצר, **הצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2017 ו-2018**, עיקרי התקציב והתכנית הרב-שנתית, אוקטובר 2016, ע' 288.

³⁴ תשובת אגף התקציבים במשרד האוצר לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה בדוא"ל ביום 11 בדצמבר 2016.

• **עליית שכר הדירה** - המשקיעים עשויים לנסות "לגלגל" את המס המוצע, או לפחות את חלקו, על השוכרים ולהעלות את שכר הדירה. במקביל גם צפוי להצטמצם מלאי הדירות בבעלות משקיעים, קרי הדירות להשכרה, צמצום שיקטין את היצע הדירות להשכרה ועל-כן עשוי לתרום לעלייה בשכר הדירה (בהנחה שיתר הגורמים בשוק יוותרו זהים). על פניו קיימים שני שווקים - משקיעים בעלי 2 דירות ומשקיעים בעלי 3 דירות ויותר, אולם סביר כי שני השווקים יגיעו לאיזון במחיר שכ"ד אחד, גבוה לעומת מחירי השכירות כיום, והשינוי יחול על כלל מחירי השכירות בשוק, גם מצד בעלי 2 דירות.

להערכת אגף התקציבים במשרד האוצר, צפוי "תרחיש מתון לפיו יהיו מקרים בהם שכר הדירה יעלה בשל המס, אך ברמה הארצית לא יחול שינוי משמעותי כיוון שהמס מוטל על שיעור קטן מספיק מהדירות המושכרות, אשר מחד אינו מאפשר לבעלי הדירות "לגלגל" חלק משמעותי מהמס על השוכרים, ומאידך, מבטיח שמכירת הדירות לא תביא לקיטון משמעותי מידי בהיצע הדירות להשכרה. כל זה יחד עם הגידול שחל בהיצע הדירות להשכרה בשנים האחרונות (בשל כניסת המשקיעים) וצעדי הממשלה להגדלת ההיצע, צפוי שלא להשפיע לרעה על שוק השכירות." עוד מוסיפים באגף התקציבים כי "השפעת המס על שיעור מסוים של משקיעים יחד עם מיתון הרכישות של משקיעים נוספים (בעלי 2 דירות) תביא לשינוי עדין בשיווי המשקל בשוק הדירור באופן כזה שיגדל במעט היצע הדירות לרכישה על ידי זוגות צעירים, במקביל לירידה קטנה בהיצע הדירות להשכרה, מה שיאפשר מעבר משוק השכירות לשוק הבעלות באופן שתואם יותר את הביקושים בקרב משקי בית."³⁵

4. קשיים אפשריים העולים מיישום החוק

4.1. כללי

להלן קשיים אפשריים העשויים להתעורר מיישום הצעת החוק:

• **חשש לפגיעה בשוק השכירות** - כמתואר לעיל, הצעת החוק עשויה להוביל להעלאת מחירי השכירות בשל "גלגול" המס על ידי בעלי הדירות לשוכרים ובמקביל לצמצום שוק השכירות על ידי הקטנת מספר הדירות בבעלות משקיעים ומכך הקטנה במספר הדירות לשכירות.³⁶

• **תקרת מס מרבית המטיבה עם בעלי נכסים יקרים** – על פי הצעת החוק שיעור המס יעמוד על 1% מערך מקורב של דירת מגורים באזור שבו נמצאת הדירה, ועד לתקרת מס של 18,000 ש"ח לכל דירה חייבת לכל שנת מס (1,500 ש"ח לחודש עבור כל דירה חייבת).³⁷ תקרה זו למעשה גורמת למס להיות רגרסיבי, ושיעורו מערך הדירה הופך להיות נמוך יותר ככל שערך הדירה גבוה יותר. בהינתן בעלות על דירות יוקרה ודירות באזורי ביקוש גבוהים, העיוות הנוצר חמור אף יותר, ויכול להיות שיהווה תמריץ נמוך יותר לממכר דירות אלו. כך לדוגמה, בעל דירת יוקרה שלישית בת"א, שערכה המקורב עומד על 20 מיליוני ש"ח, על-פי הצעת החוק יצטרך לשלם מס בסך של 18 אלף ש"ח לשנה במקום 1% (השווים ל-200 אלף ש"ח בשנה). מנגד יש לציין כי תכלית החוק המקורית היא השפעה על מלאי הדירות לזוגות צעירים ולחסרי דור, ודירות יוקרה אינן ברות השגה לפלח אוכלוסייה זה. לעומתו, בעל דירה שלישית בפריפריה ששוויה המקורב עומד על 1.5 מיליון ש"ח, יצטרך לשלם 1% מערכה, קרי, 15 אלף ש"ח בשנה. מכאן, שהמס במתכונתה הנוכחית של הצעת חוק הינו **רגרסיבי**. על פי תשובת אגף התקציבים במשרד האוצר, "תכלית החוק כאמור אינה מיסוי עושר או הון. רגרסיביות החוק לא צריכה להיבחן אל מול שווי סך הדירות שבבעלות החייב במס, אלא אל מול סך העושר שלו. על פי בדיקה נמצא שבעלי הדירות הללו מאופיינים ברמת הכנסות גבוהה מהממוצע וישנה מידה של פרוגרסיביות, שכן עצם הבעלות על שלוש דירות מקנה להם רמה מסוימת של עושר ביחס לרוב האוכלוסייה. קיומה של התקרה אכן מותירה מקטע רגרסיבי

³⁵ תשובת אגף התקציבים במשרד האוצר לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה בדוא"ל ביום 11 בדצמבר 2016.

³⁶ ראו גם התנגדות לשכת שמאי מקרקעין בישראל, כפי שתוארה [במכתב לאגף התקציבים](#) מיום 7 באוגוסט 2016.

³⁷ סכום זה יעודכן בתחילת כל שנה לפי שיעור שינוי מדד מחירי הדירות.

בקרב משקי הבית הממוסים, אך יש לקחת בחשבון שמדובר ברגרסיביות במקטע מסוים בקרב משקי בית אמידים יחסית.³⁸

● **שיקולי צדק וחלוקת הכנסות** – הצעת החוק הנוכחית לוקחת בחשבון את מספר הדירות בבעלות המשקיע ולא את ערכן הכולל. אדם שלו שלוש דירות או יותר באזורי פריפריה יידרש לשלם מס על פי הצעת החוק, בניגוד לאדם שלו רק שתי דירות במרכז שלא ישלם עליהן מס, גם אם מדובר בדירות ששוויון המצטבר גבוה בהרבה. על-כן מדובר בצעד העשוי להקטין חלוקת הכנסות שיוויונית. שוב נזכיר כי אל מול שיקולי צדק מתקיימים שיקולי יעילות ותכלית החוק, שהיא הגדלת הדירות לרכישה ובפרט הגדלת דירות לזוגות צעירים ומחסורי דירות שאין ביכולתם ממילא לרכוש דירות יוקרה, ושינוי הפיזור של נכסי הון בקרב בעלי הדירות.

● **סיכוי ליעילות נמוכה במימוש תכלית החוק** – תכלית החוק היא כאמור לשנות את שוק הבעלות על דירות בישראל בכך שפחות דירות יהיו בידי בעלי דירות מרובי נכסים ויותר בידי משקי בית שלהם זו דירה ראשונה. יחד עם זאת, אם בעלי דירות לא ימהרו למכור את נכסיהם, בשל השפעות כלכליות אחרות על שוק הדירות או בשל העדפות אישיות, יעילות החוק מוטלת בספק. על פי הצעת התקציב הנוכחית **משרד האוצר עצמו מעריך את התוספת להכנסות המדינה בשל אגרת ריבוי נכסים בכ-0.9 מיליארד ש"ח לשנת 2017 בנפרד ולשנת 2018 בנפרד.**³⁹ קרי, משרד האוצר מעריך שלפחות חלק מהמשקיעים יעדיפו לשלם את מס. חישוב פשוט מראה כי נתון זה לוקח בחשבון כ-50 אלף דירות לפחות שהן בבעלות יחיד כדירה שלישית ומעלה שלא תימכרנה, מתוך כ-80 אלף הנמצאות בשוק על פי נתוני משרד האוצר. חישוב של תקרת מס של 18,000 ש"ח לחודש ל-50 אלף דירות מניב תוצאה של 0.9 מיליארד ש"ח, ובהינתן שלא על כל הדירות צפויים לשלם מס מרבי, כי אז מספר הדירות שיוותרו בבעלות לאחר הצעת החוק יהיה אף גדול מכך. יתר על כן, תחזית ההכנסות ממס ריבוי דירות זהה בשנים 2017 ו-2018, כלומר האוצר מעריך שהיקף הדירות בבעלות שלישית ויותר עליהן ישלמו מס יישאר דומה, קרי, לא יימכרו יותר דירות בין 2017 ל-2018 מתוקף החוק הזה. על פי תשובת אגף התקציבים, היקף ההכנסות מתשלום מס ריבוי דירות לוקח בחשבון מכירה של כ-16,000-20,000 דירות בעקבות החוק, קרי המשך אחזקה ותשלום על כ-60,000 דירות.⁴⁰

במהלך הדיון הציבורי בנושא עלו כמה הצעות שיש בהן בכדי לסייע למימוש תכלית החוק, או לחילופין לצמצם חלק מהקשיים שהצעת החוק הנוכחית מעוררת.

● **הענקת פטור ממס שבח לתקופה מסוימת לבעלי דירה שלישית ומעלה אשר ימכרו את דירתם כפועל יוצא של החוק המוצע.** צעד כזה, אם הינו תחום בזמן, עשוי לשמש תמריץ לבעלי דירה שלישית ומעלה למכור את דירתם, ובכך להגדיל את ההכנסה הצפויה ממכירת הדירה, שכן הם ידרשו לשלם מס מופחת בגין מכירתה לעומת המצב כיום, ובכך להביא למימוש תכלית הצעת החוק. מנגד, צעד שכזה יכול לפגוע בהכנסות המדינה הצפויות, ואינו עולה בקנה אחד עם שיקולי צדק וחלוקת הכנסות במדינה. על פי עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר, "צעד זה מנוגד לכל מהלכי הממשלה בשנים האחרונות שנועדו להרחיק את המשקיעים משוק הדירות. העלאת מס השבח למשקיעים בדיוור לרמה זהה למיסוי על שוק ההון נועדה להפוך את המשקיעים, מבחינת מיסוי לפחות, לאדישים בין שתי החלופות. פטור ממס שבח פוגע במטרה זו."⁴¹

● **קביעת רף מזערי לערך המצטבר של הדירות.** הצעת החוק המוצעת לא תחול על אדם המחזיק בשלוש דירות או יותר במידה ושוויון המצטבר לא עולה על רף שייקבע. הצעה מעין זו עשויה לפגוע בתכלית החוק, שכן היא

³⁸ תשובת אגף התקציבים במשרד האוצר לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה בדוא"ל ביום 11 בדצמבר 2016.
³⁹ משרד האוצר, **הצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2017 ו-2018**, עיקרי התקציב והתכנית הרב-שנתית, אוקטובר 2016, ע' 288.
⁴⁰ תשובת אגף התקציבים במשרד האוצר לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה בדוא"ל ביום 11 בדצמבר 2016. חישובי האוצר מתבססים על תשלום מס בגובה אחוז אחד מערך הדירה על מחיר ממוצע של דירה כ-1.5 מיליון ש"ח.
⁴¹ תשובת אגף התקציבים במשרד האוצר לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה בדוא"ל ביום 11 בדצמבר 2016.

תצמצם את מלאי הדירות שימכרו, אך יש בה בכדי ליישב שיקולי צדק חלוקתי בין בעלי דירות יוקרה לבעלי דירות קטנות, שמחירן נמוך יחסית, שההכנסה משכירות בהן נמוכה יחסית, ושפעמים רבות הן ממוקמות בפריפריה. לחילופין, במקום קביעת רף ניתן להציע כי המס יהיה במדרגות, ומי שלו שווי דירה נמוך יצטרך לשלם אחוז נמוך יותר של מס, ומי שיש לו שווי גבוה יצטרך לשלם יותר.

- **ביטול תקרת המס המרבית או שינויה.** ביטול תקרת תשלום המס השנתית ל-18,000 ש"ח לכל דירה חייבת, והיצמדות למנגנון של 1% מערך הדירה המקורב על פי המנגנון שמוצע לקביעת ערך הדירה. באופן זה הצעת החוק לא תטיב עם בעלי נכסי יוקרה, תסייע לשחרר לשוק דירות נוספות (אף אם הן דירות יוקרה), ותגדיל את תקבולי ההכנסות מהמס. ניתן לחילופין לקבוע תקרה גבוהה יותר מ-18,000 ש"ח.

- **צמצום או ביטול החוק ביחס ליורשי דירות.** אחד הטיעונים שהועלו הוא כי יש להבחין בין מי שרכש דירות במטרה להשקיע ובין מי שירש דירה אחת או יותר (באופן מלא, או בבעלות חלקית עם יורשים אחרים), ומטרתו לא הייתה השקעה וצבירת נכסים. מנגד, ביטול מלא של הצעת החוק ביחס לירושת דירות לא תממש את תכלית החוק, שכן במקרה זה היצע הדירות בשוק יגדל באופן מתון יותר. יחד עם זאת, ולאור מאפייני הבעלות השונים של יורשי דירות, שלעיתים חולקים את הבעלות עם יורשים נוספים, ועל כן גם אופן קבלת ההחלטות הינו מסורבל וארוך יותר, ניתן לחשוב על תקופת צינון מסוימת של מספר חודשים או יותר במסגרתה תינתן ליורשים הזדמנות להחליט על צעדיהם ולאחריה ישולם המס. על פי עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר, יש קושי להצדיק אבחנה בין יורש למשקיע, שכן המס נועד לחול על מחזיקים בדירות, ותכליתו מכירת הדירה ללא התייחסות לאופן רכישתה.⁴²

- **תקופת צינון להחלת החוק.** הועלתה הצעה לאפשר לכל בעלי הנכסים המרובים תקופת צינון של מספר חודשים או יותר, במסגרתה יוכלו לכלכל את צעדיהם ולאפשר להם פרק זמן סביר לטיפול במכירת הדירה אם יחליטו לעשות כן. הצעה זו מתבססת על כך שמשקיעים קנו דירות מתוך מצב עניינים משפטי-קנייני מסוים בישראל והתבססו על הנחות הנובעות ממנו ביחס לתשואה מהדירה, והחלת מס באופן מיידי עלולה לפגוע בקניינים בלא שניתנה להם האפשרות להתמודד עם הפגיעה הצפויה.

4.2. פעולות של המשקיעים העשויות לפגוע בתכלית החוק

כתוצאה מהטלת המס החדש, עשויות להתפתח מספר "דרכי מילוט" להתחמקות מתשלום המס:

- **העברת הנכסים על שם הילדים או הנכדים של המשקיע.** לפי חוקי המס, ניתן להעביר דירה במתנה לבן משפחה קרוב עם פטור ממס שבח ותשלום של עד שליש בלבד ממס הרכישה.⁴³ אולם, אִלְיָה וקוֹץ בה: פקיד השומה עשוי להבין שמדובר ב"עסקה מלאכותית", שמטרתה הימנעות מתשלום מס או הפחתת מס בלתי נאותה, ועל-פי סעיף 115 להצעת החוק הוא יכול להתעלם מהעברת הדירה על שם הילדים / הנכדים ולמסות את הדירה/ות הנוספות.

⁴² תשובת אגף התקציבים במשרד האוצר לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה בדוא"ל ביום 11 בדצמבר 2016.
⁴³ מדובר בפטור מתשלום מס שבח להעברה ללא תמורה לקרוב משפחה, על-פי סעיף 62 לחוק מיסוי מקרקעין. בנוסף לכך, הילד שעל שמו הועברה הדירה צריך לשלם רק שליש מס רכישה (במקום מס רכישה מלא). אולם, אם לילד יש כבר דירה משלו, הוא ישלם על דירת האב שנמסרה לו במתנה מס רכישה לפי דירה נוספת. כמו כן, קיים מנגנון של **חישוב ליניארי**. עד ינואר 2014 כל הציבור בעלי הדירות היה פטור אחת ל-4 שנים מתשלום מס שבח על מכירת הדירה, כולל משקיעים מרובי דירות. מינואר 2014 הוחלה על ידי רשות המיסים רפורמה במיסוי דירות מגורים, במסגרתה בוטל הפטור מתשלום מס שבח אחת ל-4 שנים. הפטור ממשיך להינתן באופן כללי רק לבעלי דירה יחידה. משקיעים מרובי דירות אינם פטורים מתשלום מס שבח, ואמורים לשלם מס שבח בשיעור של 25% על הדירה הנמכרת, גם אם עברו מעל 4 שנים מאז מכירת דירה קודמת. אך **החישוב הוא ליניארי לפי יחס תקופות**. כלומר, עד ינואר 2014 המשקיע פטור מתשלום מס שבח על רווחיו ממכירת הדירה, ומינואר 2014 הוא ישלם מס שבח בשיעור של 25% על היתרה. רשות המיסים, [מדריך למוכר/רוכש זכות במקרקעין](#), ינואר 2016.

כמו כן, צעד כזה של המשקיע עלול לפגוע מבחינה כלכלית בעתיד בן משפחתו, עליו ירשום המשקיע את הדירה הנוספת.⁴⁴

- **הקמת חברה.** על פניו למשקיעים עומדת האופציה לכנס את הנכסים שבבעלותם תחת חברה חדשה בבעלותם, והיא זו שתנהל את הנכסים, ובמסגרתה יוכלו המשקיעים לנכות את הוצאות המימון מהכנסות השכירות. אולם, למעשה, אופציה זו אינה רלוונטית, משום שהצעת החוק יוצרת "הרמת מסך"⁴⁵ לבעלי החברה, אלא אם כן החברה אינה חברת מעטים (כלומר, כוללת מעל ל-5 אנשים).⁴⁶
- **ייקור שכר הדירה.** המשקיעים יטו להעלות את שכ"ד לשוכרים על מנת למתן את הפגיעה בהכנסה מנכסיהם הנדל"ניים. כמוזכר לעיל, מי שמשכיר כמה דירות חייב בתשלום מס על השכרת דירותיו (10%), ולכן מדובר בכפל מס על בעלי הדירות. יחד עם זאת, קיימים ספקות באשר לשימורת העלאת שכ"ד בפריפריה, שכן באזורי פריפריה, בהם ההכנסה למשק בית נמוכה יותר, יתקשו משקי הבית להגדיל את היקף התשלומים על שכ"ד.
- **איחוד של דירות בתוך בניין והשכרתן בצורה של חדרים.** בעלי הדירות יוכלו להעדיף השכרת חדרים למספר שוכרים בתוך דירה אחת על פני פיצול דירות ליחידות דור, או לחילופין לפעול לרכוש דירות צמודות קיר ולאחדן ולהשכירן בצורה של חדרים. כל זאת בהנחה שהפיצול או האיחוד נעשה ונרשם כחוק.
- **פתרון קיצוני: גירושים של שני בני הזוג.** הפרדת הדירות שבבעלות בני הזוג ופיצול רישומן בין השניים. כך, למשל, לזוג נשוי שבבעלותו 4 דירות, פתרון הגירושים (אף כשלעצמו זהו פתרון רדיקלי) יוביל לרישום 2 דירות על כל אחד מבני הזוג ועל ידי כך יאפשר להם להימנע מתשלום מס ריבוי דירות.
- **העברת השקעות בנדל"ן לחו"ל.** משקיעים עשויים להעביר את השקעותיהם הנדל"ניות לחו"ל על מנת להימנע מתשלום המס המוצע בארץ.

⁴⁴ במצב בו בן המשפחה בגיר (כלומר, מעל גיל 18), הוא לא יהיה זכאי בעתיד להטבות מס לרוכשי דירה ראשונה, קרי, לא יוכל להגיש מועמדות ל"מחיר למשתכן". בנוסף, הוא לא יוכל ליהנות מההטבות הקיימות לרוכשי דירה ראשונה (פטור ממס רכישה במדרגת מחיר דירה ראשונה), מכיוון שהוא יוגדר אז כמשקיע. כך, למשל, אם ירצה הבן בעתיד למכור את הדירה, הרווח שלו על מכירת הדירה ימוסה. בעיה נוספת ממנה יסבול בן המשפחה היא שבקבלת דירה במתנה קיימת תקופת צינון של 3-4 שנים, ואם הוא ימכור את הדירה במהלך פרק זמן זה, הפטור ממס שבו יבוטל.

⁴⁵ **הרמת מסך:** אמצעי משפטי הנותן אפשרות לייחס את החובות והזכויות של תאגיד או חברה בערבון מוגבל לבעלים שלה. הצעת החוק לדירות שהן בבעלות יחיד, גם אם הוא מחזיק בהן באמצעות איגוד מעטים, כאשר "איגוד מעטים" מוגדר כאיגוד שחמישה בני אדם או פחות מכך שולטים בו במישרין או בעקיפין, או שהם זכאים למרב הזכויות. הגדרה זו מתבססת על ההגדרה למונח "חברת מעטים" הקבועה בסעיף 76 לפקודת מס הכנסה, אך בהצעת החוק הנדונה נכללים בה גם תאגידי שאינם חברות, דוגמת שותפות או אגודה שיתופית (סעיף 102 להצעת החוק). זאת לעומת דירת מגורים שלא תימנה לפי הצעת החוק לצורת הטלת מס ריבוי דירות, כגון: דירת מגורים בבעלות מלכ"ר, דירת מגורים בדיור מוגן, דירת מגורים המהווה מלאי עסקי לעניין מס הכנסה ועוד (סעיף 107 להצעת החוק).