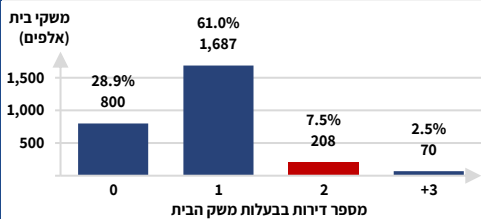


השפעות הפחתת מיסי מקרקעין בגין דירה שנייה על שוק הדיור ועל הכנסות המדינה

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת ינון אזולאי, ונושאו: השפעות הפחתת של מס רכישה ומס שבח בגין דירה שנייה על שוק הדיור ועל הכנסות המדינה. לפי ההצעה יופחתו שיעורי מס רכישה ומס שבח המוטלים על דירת מגורים שנייה, כך שיהיו זהים לשיעורי המס המוטלים על דירה יחידה. במסמך מובאים נתונים על שוק הדיור; תיאור מס שבח ומס רכישה והשינויים שחלו בהם בשנים האחרונות; סקירה על מיסוי הכנסות משכר דירה ואומדן הפסד הכנסות למדינה בגין ההצעה.

בתרשים להלן מוצג מיפוי של משקי בית בישראל בשנת 2020, בפילוח לפי בעלות על דירה. לכ-800,000 משקי בית (28.9%)



לא הייתה דירה בבעלותם; לכמיליון ו-687,000 משקי בית (61%) הייתה דירה אחת בבעלותם; לכ-208,000 משקי בית (7.5%) היו שתי דירות בבעלותם; לכ-70,000 משקי בית (2.5%) היו שלוש דירות ומעלה בבעלותם. בעלות על שתי דירות שכיחה יותר בקרב משקי בית הגרים במרכז הארץ ופחות בפריפריה.

מס רכישה על דירת מגורים נקבע כשיעור משווי העסקה, ועולה במדרגות מס, ככל ששווי העסקה גבוה יותר. **על דירת מגורים שהיא דירתו היחידה של הרוכש חלות מדרגות מס נמוכות יותר מאשר על דירה שאינה דירה יחידה**, המכונה דירה להשקעה.

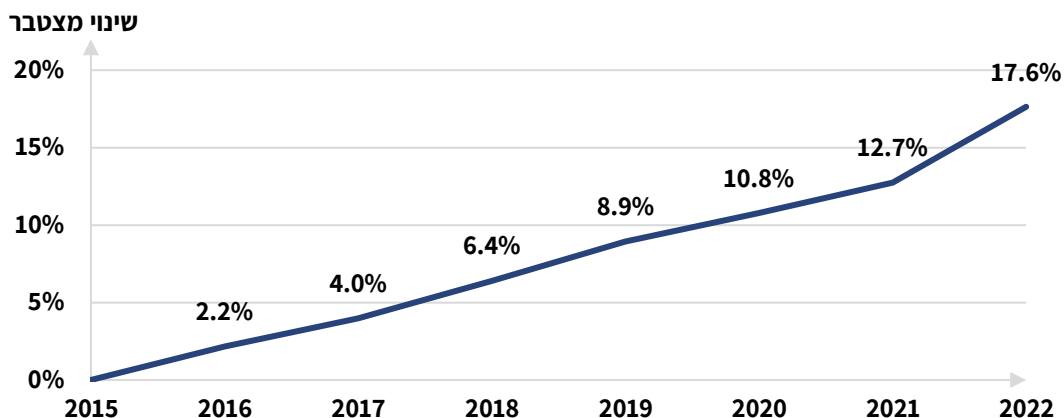
במקרים מסוימים יש הנחות ופטורים ממס רכישה, למשל כשהרוכש הוא עיוור, נכה או ממשפחה שכולה ובמקרים של העברה ללא תמורה. מס שבח חל על מי שמוכר זכות במקרקעין, והוא נקבע לפי ההפרש בין השווי בעת קניית המקרקעין לבין השווי בעת מכירתם. **דירת מגורים יחידה פטורה ממס שבח, אולם דירה להשקעה אינה פטורה**. רוב הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין נגבות במרכז הארץ ומיעוטן בפריפריה.

הערכת ההשפעה של הפחתת מיסי מקרקעין על דירות שניות היא מורכבת, שכן שוק הדירות מושפע מגורמים שקשה לחזותם וקשה להעריך את השפעתם ההדדית כגון הריבית במשק, רגולציה, התשואה באפיקי השקעה חלופיים ומיסוי. בשנים 2018 ו-2019 הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין היו כ-11.4 מיליארד ש"ח בשנה, ובשנים 2021 ו-2022 הן עלו בחדות לכ-20.8 מיליארד ש"ח ואז ל-25.4 מיליארד ש"ח. חלקן של דירות להשקעה בהכנסות אלה הוא כ-12% ממס שבח וכ-31% ממס רכישה. השוואת מיסוי המקרקעין על דירה שנייה לזה של דירה יחידה צפוי להפחית את מס הרכישה הנגבה בגין דירות שניות בכ-160,000 ש"ח לדירה, ואת מס השבח בכ-73,000 ש"ח לדירה. מספר העסקאות השנתיות בדירות שהן דירה שנייה נאמד בכ-7,000 רכישות ו-6,500 מכירות. מדובר **בהפסד הכנסות למדינה של כ-1.6 מיליארד ש"ח בשנה**, שצפוי לעלות בעתיד בשל עלייה במספר העסקאות, במחירי הדיור ובמס שבח אפקטיבי.

1. רקע: שוק הדיור והכנסות המדינה מעסקאות מקרקעין

בתרשים 1 להלן מוצג השינוי במדד שירותי דיור בבעלות הדיירים בשנים האחרונות. המדד משקף את שווי השימוש בדירה שבבעלות הדייר על סמך מחירי שכירות בדירות דומות.

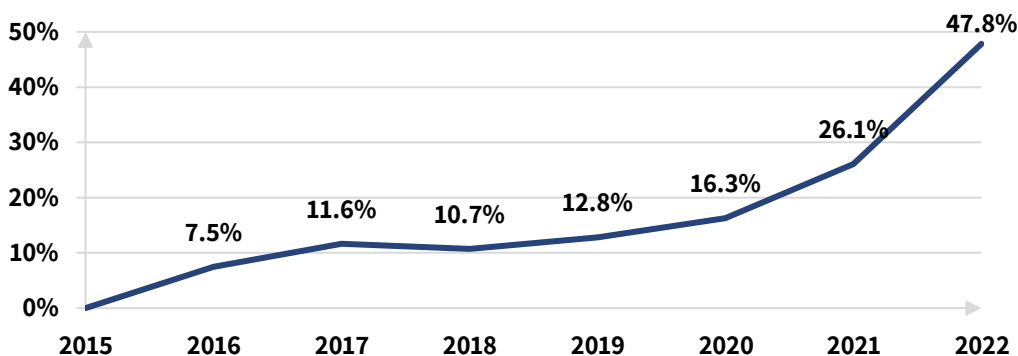
תרשים 1: שיעור השינוי המצטבר במדד שירותי דיור בבעלות הדיירים (2015-2022)¹



אפשר לראות כי בשנים 2015-2022 מדד שירותי דיור בבעלות הדיירים עלה בכ-17.6% במצטבר, ובכ-1.5% בממוצע שנתי. בשנת 2022 המדד עלה בכ-2.6% בהשוואה לכ-1.3% בממוצע בשנים 2015 עד 2021.

בתרשים 2 מוצג שיעור השינוי המצטבר במדד מחירי דירות בשנים האחרונות.

תרשים 2: שינוי מצטבר במדד מחירי דירות (2015-2022)²

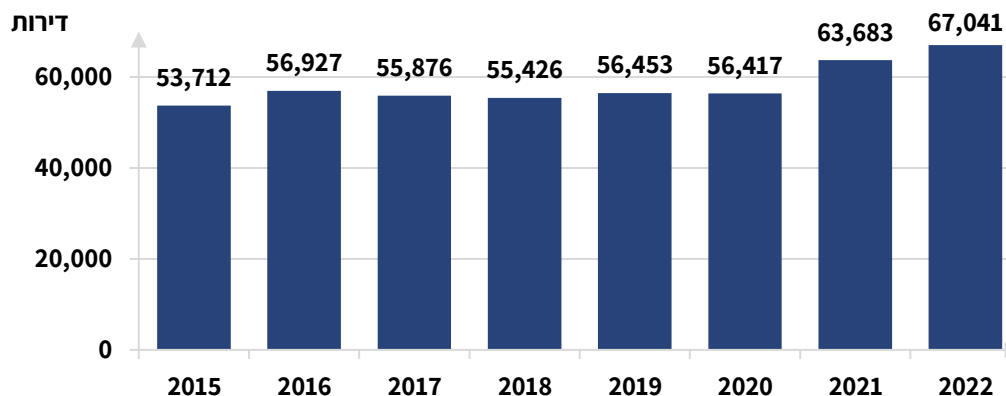


אפשר לראות כי בשנים 2015-2022 מדד מחירי דירות עלה בכ-47.8% במצטבר, ובקצב שנתי ממוצע של כ-5.7%. בשנת 2022 המדד עלה בכ-17.2%, בהשוואה לכ-3.9% בממוצע בשנים 2015 עד 2021.

בתרשים 3 להלן מוצג מספר התחלות הבנייה של דירות מגורים בשנים האחרונות.

¹ הלמ"ס, [מחולל מחירים ומדדי מחירים](#), מדד שירותי דיור בבעלות הדיירים, עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

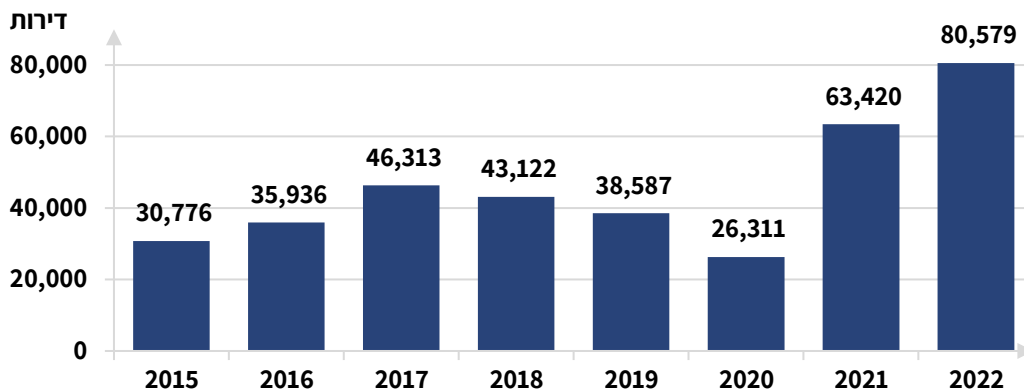
² הלמ"ס, [מחולל מחירים ומדדי מחירים](#), מדד מחירי דירות, עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

תרשים 3: התחלות בנייה של דירות (2015-2022)³

אפשר לראות כי בשנת 2022 החלה בנייתן של כ-67,000 דירות – עלייה של כ-24.8% לעומת שנת 2015. בשנים 2015 עד 2020 מספר הדירות שהחלה בנייתן היה יציב – כ-55,800 דירות במוצע בשנה. בשנים 2021-2022 חלה קפיצת מדרגה לכ-65,400 דירות במוצע בשנה – עלייה של כ-17.1% לעומת הממוצע בשנים 2015-2020.

בתרשים 4 להלן מוצג מספר הדירות ששווקו בהצלחה על ידי רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) בשנים האחרונות.

בשנת 2022 שווקו
בהצלחה 80,579
דירות, גידול של כ-
161.8% לעומת
2015

תרשים 4: דירות ששווקו בהצלחה על ידי רמ"י (2015-2022)⁴

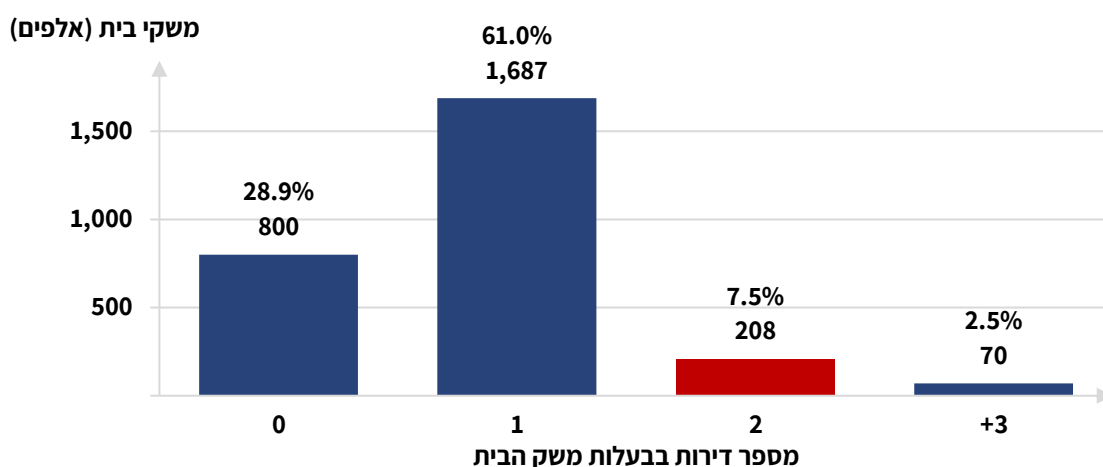
בתרשים אפשר לראות כי בשנת 2022 שווקו בהצלחה 80,579 דירות, גידול של כ-161.8% לעומת 2015. בשנים 2015-2019 שווקו במוצע כ-39,000 דירות בשנה, ובשנים 2021-2022 כ-72,000 דירות בשנה – גידול של כ-84.9%. מספר הדירות ששווקו בשנת 2020 היה הנמוך ביותר בתקופה זו – רק 26,311 דירות – וייתכן שאפשר להסביר ירידה זו בהשפעותיו של משבר נגיף הקורונה.

³ הלמ"ס, מחולל בינוי, עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁴ אגף התקציבים במשרד האוצר, מצגת עדכון מדרגות מס רכישה דירות להשקעה, הוצגה בוועדת הכספים של הכנסת בדיון [הצעת חוק מיסוי מקרקעין \(שבח ורכישה\) \(תיקון מס' 96\), התשפ"ב-2021 \(מ/1460\)](#), 17 בנובמבר 2021; רשות מקרקעי ישראל, הודעת דוברות, [שוברים את השיא, שנה שנייה ברציפות: רמ"י פרסמה לשיווק ב-2022 מספר שיא של כ-107 אלף יח"ד](#), 2 בינואר 2023. בתרשים מוצג מספר העסקאות, הנמוך ממספר השיווקים, מכיוון שחלקם אינם מצליחים.

בתרשים 5 להלן מוצגת התפלגות משקי בית לפי מספר הדירות שבעלותם, בשנת 2020.

תרשים 5: התפלגות משקי בית לפי מספר הדירות שבעלותם (באלפים) ⁵



בתרשים אפשר לראות כי בשנת 2020 לכ-800,000 משקי בית (28.9%) לא הייתה דירה בבעלותם, לכ-1.7 מיליון משקי בית (61%) הייתה דירה אחת בבעלותם, לכ-208,000 משקי בית (7.5%) היו שתי דירות בבעלותם ולכ-70,000 משקי בית (2.5%) היו שלוש דירות ויותר בבעלותם. בעלות על שתי דירות שכיחה יותר בקרב משקי בית במרכז הארץ לעומת משקי בית בפריפריה. מתוך משקי הבית שבעלותם שתי דירות, כ-10.9% (23,000 משקי בית) גרו בפריפריה – מעט לעומת חלקם באוכלוסייה – כ-18.1%⁶ (155,000) גרו במרכז הארץ.

מתוך משקי הבית
שבעלותם שתי
דירות, כ-10.9%
(23,000 משקי בית)
גרו בפריפריה – מעט
לעומת חלקם
באוכלוסייה – כ-18%

2. מס רכישה

מס רכישה חל על מי שרוכש זכות במקרקעין כגון דירת מגורים. המס מחושב כשיעור מסכום העסקה כולל מע"מ. בקנייה של דירת מגורים שיעור מס הרכישה עולה באופן מדורג ככל שסכום העסקה גבוה יותר. לרוכשי דירה שנייה ויותר (להלן: דירה להשקעה) יש מדרגות מס גבוהות יותר. משפרי דיור, המוכרים את דירתם הקודמת תוך שנתיים מרכישת דירת יד שנייה או תוך שנה מרכישת דירה מקבלן ומקבלתה בפועל, משלמים מס רכישה לפי מדרגות מס של דירה יחידה.⁷ מדרגות המס מתעדכנות אחת לשנה בהתאם לשינוי במדד שירותי דיור בבעלות הדיירים,⁸ שהוצג בסעיף 1 לעיל.

⁵ הלמ"ס, קובץ Public Use File של סקר הוצאות משק-הבית 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הנתונים כוללים דירות בבעלות הנמצאות בארץ או בחו"ל.

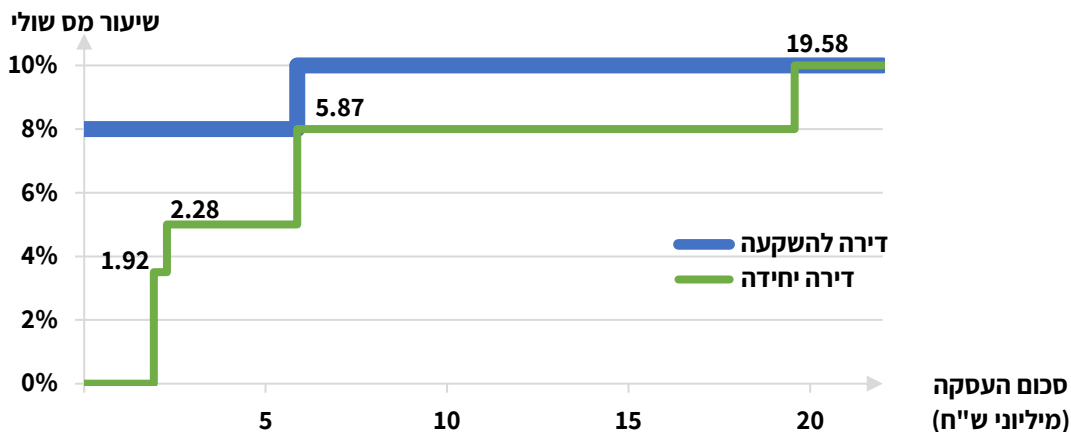
⁶ הלמ"ס, קובץ Public Use File של סקר הוצאות משק-הבית 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. המונח פריפריה מתייחס ליישובים שסווגו לפי הלמ"ס לאשכולות פריפריאליות 1-4, אשר, ככלל, ממוקמים צפונית לחדרה, דרומית לגדרה וביהודה והשומרון.

⁷ סעיף 9(ג1)(2)(ב) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963. בפברואר 2023 התקבלה החלטת ממשלה, שלפיה תקוצר התקופה מ-24 ל-12 חודשים: החלטה 190 של הממשלה ה-37, תיקון עיוותים במיסוי מקרקעין לעידוד המשך ירידת מחירים בשוק הדיור, 24 בפברואר 2023.

⁸ סעיף 9(ג2) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963.

בתרשים 6 להלן מוצגות מדרגות מס רכישה של דירה יחידה ושל דירה להשקעה.

תרשים 6: מס רכישה - שיעור מס שולי לפי סכום העסקה (2023)⁹



בתרשים אפשר לראות כי ברכישה של דירת מגורים יחידה בסכום של עד כ-1.92 מיליון ש"ח, מס הרכישה הוא בשיעור של 0%. נוסף על כך, יש הנחות ופטורים במס רכישה ליחידים במקרים האלה:¹⁰

- עולה שרוכש דירה שנייה זכאי למס רכישה מופחת, בשיעור 0.5% עד לסכום של 1.93 מיליון ש"ח ו-5% על כל שקל מעבר לסכום זה.
- נכה, עיוור, נפגע פעולות איבה ומשפחות שכולות זכאים, במקרים מסוימים, להנחה במס רכישה.
- בהעברה ללא תמורה לקרוב משפחה מס הרכישה הוא שליש ממס הרכישה הרגיל.
- העברה ללא תמורה בין בני זוג המתגוררים יחד פטורה ממס רכישה.

השינויים העיקריים שבוצעו בשנים האחרונות במס רכישה:

- בין יוני 2015 ליוני 2020 חלה הוראת שעה, שהעלתה את מדרגות מס הרכישה על דירות להשקעה.¹¹ בתקופה זו - לראשונה מזה שנים - משקיעים מכרו יותר דירות ממה שרכשו ומלאי הדירות בידי משקיעים הצטמצם בכ-27,000 דירות.¹² ביולי 2020 הסתיימה הוראת השעה, ומדרגות מס רכישה על דירות להשקעה הופחתו בחזרה לרמתן המקורית. בנובמבר 2021 הועלו מדרגות המס בחזרה, בהוראת שעה עד לדצמבר 2024.¹³

⁹ רשות המיסים, הוראת ביצוע מיסוי מקרקעין מספר 1/2023, 16 בינואר 2023.

¹⁰ תקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974.

¹¹ חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון מס' 81 והוראת שעה), התשע"ה-2015.

¹² משרד האוצר, אגף הכלכלנית הראשית, סקירת ענף הנדל"ן למגורים לרבעון הראשון 2021, 17 באוגוסט 2021, עמ' 15.

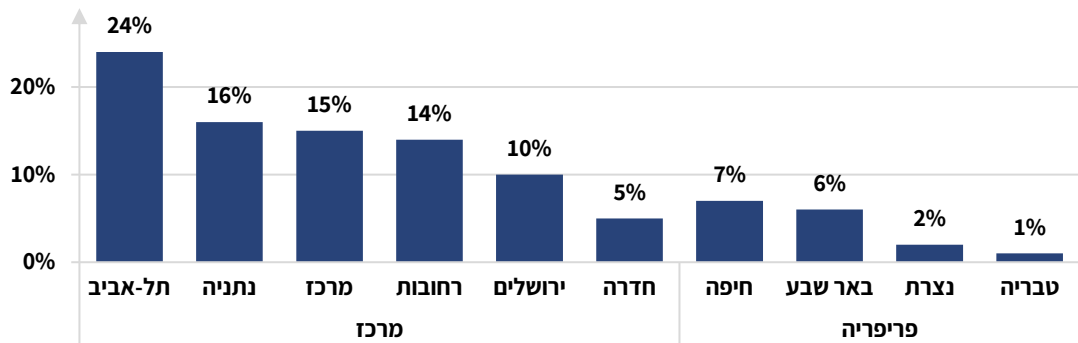
¹³ חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון מס' 98), התשפ"ב-2021.

- בין מאי 2016 ליולי 2021 חלה הוראת שעה, שקיצרה את התקופה הניתנת למשפרי דיור למכור את דירתם הקודמת, כדי להימנע מלשלם מס רכישה גבוה של דירה להשקעה, מ-24 חודשים ל-18 חודשים.¹⁴

בתרשים 7 מוצגת התפלגות הכנסות המדינה ממס רכישה לפי אזורי מיסוי מקרקעין.

תרשים 7: התפלגות הכנסות המדינה ממס רכישה לפי אזורי מיסוי מקרקעין (2021)¹⁵

שיעור ממס רכישה



רוב הכנסות המדינה ממס רכישה נגבות במרכז הארץ

בתרשים אפשר לראות שרוב הכנסות המדינה ממס רכישה נגבות במרכז הארץ ופחות בפריפריה. 25% מהכנסות המדינה ממס רכישה מועברות **לקרן פיצויים לנזקי מלחמה ופעולות איבה**, והמס הוא מקור ההכנסה הבלעדי כמעט של קרן הפיצויים, לצד הכנסות מריבית על היתרה שבקרן.¹⁶

במסמך שפרסם ה-OECD צוטטו מחקרים לפיהם מס רכישה יוצר עיוותים בשוק הדיור ובשוק העבודה. בשוק הדיור מס רכישה עשוי להניא משקי בית שמספר הנפשות בהם השתנה מלעבור לדירה אחרת, שמתאימה יותר לגודלם החדש, כדי להימנע מתשלום מס רכישה על הדירה שירכשו. אשר לשוק העבודה, מס רכישה עשוי להניא עובדים מלהעתיק את מקום מגוריהם לטובת עבודה בתנאים טובים יותר, בשל הרצון להימנע ממס רכישה.

עוד נכתב במסמך, שפער המיסוי בין מס רכישה על דירה יחידה לדירה להשקעה ככל הנראה מביא לרישום פיקטיבי של נכסים על שם קרובי משפחה של רוכש הדירה האמיתי, כדי לחמוק מתשלום מס. נוכח בעיות אלה המליץ ה-OECD לבטל כליל את מס הרכישה על דירה ראשונה, ולשקול לבטלו גם על דירה שנייה, במקביל להעלאה במס הארנונה ובמיסוי של הכנסה מדמי שכירות, כדי שלא לפגוע בהכנסות המדינה.¹⁷

¹⁴ [חוק מיסוי מקרקעין \(שבח ורכישה\) \(תיקון מס' 85 והוראת שעה\), התשע"ו-2016.](#)

¹⁵ רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2022-2021](#), דצמבר 2022, עמ' 11.

¹⁶ להרחבה על קרן פיצויים: נעם דוד בוטוש, [פיצויים לעסקים שנפגעו בעקבות מבצע שומר החומות](#), 6 ביוני 2021.

¹⁷ Alastair Thomas, [Reforming the taxation of housing in Israel](#), OECD Taxation Working Papers, 53, 2021.

3. מס שבח

מס שבח חל על מי שמוכר זכות במקרקעין, כגון דירת מגורים, במקרים שבהם למוכר יש רווח מהמכירה – כלומר, מס שבח הוא למעשה **מס רווח הון**. המס מחושב כשיעור מהשבח הריאלי: ההפרש בין שווי מכירת הנכס לשווי קנייתו, בתוספת פחת, בהצמדה למדד המחירים לצרכן ובניכוי הוצאות שונות, שהוציא המוכר בגין הנכס כגון: מס רכישה, שכר טרחת עו"ד ושמאי, דמי תיווך וריבית ריאלית על הלוואה לרכישת או השבחת הנכס.

אפשר לנכות את מס הרכישה מהשבח, ועל כן במקרים שבהם השבח הוא מספיק גבוה, המוכר יכול לקבל החזר, חלקי או מלא, על מס הרכישה ששילם.

מסמך זה ממוקד במכירה של **דירת מגורים מזכה**¹⁸ – דירת מגורים בנויה ולא קרקע או דירה שבנייתה טרם הסתיימה – כיוון שזה המקרה השכיח ולכן הרלוונטי ביותר לנושא המסמך. מאז הרפורמה במס שבח, שהחלה בשנת 2014, שיעור מס השבח על דירת מגורים מזכה הוא **25%** על השבח שנצבר משנת 2014 ואילך ו-**0%** על השבח שנצבר לפני כן. שיעור מס זה הוא מקדמה על חשבון מס הכנסה, ולכן אפשר לקזז כנגדו הפסד עסקי או הפסד הון, ובכך להפחית את שיעור מס השבח הסופי.¹⁹

החישוב נעשה בשיטה **ליניארית** – החלק של השבח שממוסה הוא לפי היחס בין התקופה שבה הוחזקה הדירה אחרי שנת 2014, לבין כל התקופה שבה הוחזקה הדירה. שיטת החישוב הליניארית מביאה לכך ששיעור מס השבח **האפקטיבי** נמוך מ-25% בדירות שנקנו לפני שנת 2014. ככל שהזמן עובר, שיעור המס האפקטיבי עולה עד שיגיע ל-25%. בין השנים 2014 ל-2020 השיעור האפקטיבי הממוצע של מס שבח בכלל העסקאות במשק עלה בכ-1.3% בשנה – מכ-**2.2%** בשנת 2014 לכ-**13%** בשנת 2022.²⁰

בחוק קבועים כמה **מסלולי פטור ממס שבח** במכירה של דירת מגורים מזכה, ביניהם²¹:

- פטור לדירה יחידה – אם הדירה הנמכרת היא דירתו היחידה של המוכר, הייתה בבעלותו במשך 18 חודש לפחות ובתקופה זו לא מכר דירה אחרת.
- פטור למשפרי דיור – אם רכשו דירה יד שנייה ומכרו את דירתם הקודמת תוך 24 חודש, או אם קנו דירה **מקבלן** ומכרו את דירתם הקודמת תוך שנה ממועד קבלת הדירה.²²

¹⁸ סעיף 49(א) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963.

¹⁹ רשות המיסים בישראל, **מדריך למוכר / רוכש זכות במקרקעין לשנת 2021**, 16 בינואר 2021.

²⁰ רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, **סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013-2022**, דצמבר 2022, עמ' 15.

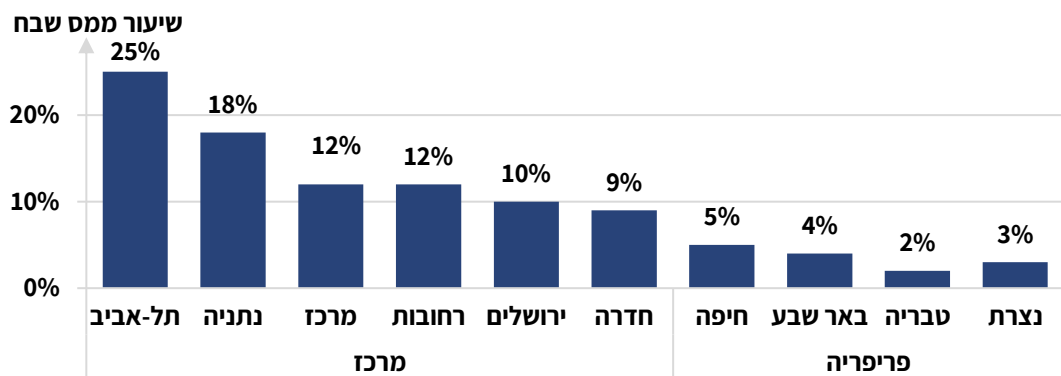
²¹ המובא להלן הוא תמצות של עיקרי התנאים לקבלת פטור ממס שבח ואינו כולל את מלוא התנאים.

²² בפברואר 2023 התקבלה החלטת ממשלה, שלפיה תקוצר התקופה מ-24 ל-12 חודשים: החלטה ה-190 של הממשלה ה-37, **תיקון עיוותים במיסוי מקרקעין לעידוד המשך ירידת מחירים בשוק הדיור**, 24 בפברואר 2023.

כ-80% מהדירות שמכרו יחידים (לא חברות) בשנת 2021 היו במסלולי פטור ממס שבח

- פטור לדירה שהתקבלה בירושה – אם זוהי דירתו השנייה של היורש, ולו היה המוריש בחיים היה זכאי למכור אותה בפטור ממס שבח.
- פטור חד-פעמי במכירת שתי דירות – אם בבעלות המוכר שתי דירות בלבד, ושתיהן נמכרו בהפרש של עד שנה ושימשו לרכישת דירה חלופית.
- נכון לשנת 2023, כל המסלולים הנזכרים לעיל מוגבלים בתקרה של עד 4.846 מיליון ש"ח²³ וכל סכום המתקבל ממכירת דירה מעבר לסכום זה, אינו כלול בפטור.
- בינואר 2014 נכנסה לתוקף רפורמה במס שבח, שבין היתר שינתה את מסלולי הפטור ממס שבח.²⁴ **מסלולי הפטור שהיו לפני הרפורמה** כללו, בין היתר, פטורים אלה:²⁵
 - פטור לדירה יחידה – אם בארבע השנים שקדמו למכירה המוכר לא החזיק בשתי דירות והדירה הנמכרת הייתה בבעלותו במשך לפחות 18 חודשים לפני המכירה.
 - פטור למרובי דירות – מי שבעלותו יותר מדירה אחת זכאי אחת לארבע שנים למכור דירה אחת בפטור ממס שבח.
 - פטור לדירה שהתקבלה בירושה.
 - פטור במכירת שתי דירות זולות בסמיכות, במטרה לרכוש דירה אחת חליפית.
- במסלול פטור ממס שבח שהיה לפני הרפורמה לא הייתה מגבלה על שווי הדירה שנמכרה, למעט במסלול של מכירת שתי דירות. כלומר, אפשר היה לקבל פטור מלא ממס שבח גם על דירות יוקרה. כ-80% מהדירות שמכרו יחידים (לא חברות) בשנת 2021 היו במסלולי פטור ממס שבח.²⁶
- בתרשים 8 להלן מוצגת התפלגות הכנסות המדינה ממס שבח, לפי עשרת אזורי מיסוי מקרקעין.

תרשים 8: הכנסות המדינה ממס שבח לפי אזורי מיסוי מקרקעין (2021)²⁷



²³ רשות המיסים, [הוראת ביצוע מיסוי מקרקעין 1/2023](#), 16 בינואר 2023.

²⁴ תיקון מס' 76 לחוק מיסוי מקרקעין במסגרת [חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014\)](#), התשע"ג-2013.

²⁵ רשות המיסים, [הוראת ביצוע מיסוי מקרקעין 5/2013](#) – הרפורמה במיסוי דירות מגורים, 26 בדצמבר 2013.

²⁶ רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013-2022](#), דצמבר 2022, עמ' 16.

²⁷ רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013-2022](#), דצמבר 2022, עמ' 13.

בתרשים 8 אפשר לראות כי בדומה למוצג בתרשים 7 לעיל באשר למס רכישה, גם במס שבח רוב המס נגבה במרכז הארץ ולא בפריפריה.

4. מיסוי הכנסות מהשכרת דירה

דירה שנייה עשויה להיות מושכרת ולהיות מקור הכנסה למשק הבית המשכיר אותה. משק בית המשכיר דירת מגורים יכול לבחור בין שלושה מסלולים של מיסוי ההכנסה מדמי השכירות²⁸:

- פטור ממס מלא או חלקי – מי שהכנסותיו מדמי שכירות, מדירה אחת או יותר, הן עד לתקרת הפטור, זכאי לפטור מלא ממס בגין. מי שהכנסותיו מדמי שכירות הן יותר מתקרת הפטור, אך פחות מכפל תקרת הפטור, זכאי לפטור חלקי ממס בגין ההכנסות מדמי השכירות. תקרת הפטור בשנת 2023 היא 5,471 ש"ח לחודש ומעודכנת אחת לשנה לפי מדד המחירים לצרכן.²⁹

- מס מופחת בשיעור של 10% – מס על כל ההכנסות מדמי שכירות בשיעור גורף של 10%.
- חיוב במס לפי מדרגות המס – במסלול זה שיעור המס נקבע בהתאם למכלול הכנסותיו וגילו של בעל הדירה: בין 10%-ל-30.47%³⁰ בשונה משני המסלולים האחרים, במסלול זה ניתן להכיר בהוצאות שוטפות שהוצאו בקשר לדירה המושכרת, ולנכות אותן מההכנסה החייבת.

במסמך של ה-OECD משנת 2021 הומלץ למסות הכנסות מהשכרת דירה רק במסלול השלישי, קרי מיסוי בהתאם למכלול ההכנסות, ולבטל את שני המסלולים האחרים. הסיבות להמלצה זו הן שדבר זה יטיל חובת דיווח על כל מי שמשכיר דירה, ובכך יפחית העלמות מס. נוסף על כך, זה גם ימנע הפסדים למשכירים, ששוגים בתכנון המס שלהם ובוחרים במסלול מיסוי משתלם פחות.³¹

5. השפעות אפשריות של הפחתת מיסי מקרקעין על דירה שנייה

בפרק זה נבחנות ההשפעות האפשריות של הפחתת מס שבח ומס רכישה המוטל על יחידים שרוכשים או מוכרים דירה שנייה, והשוואתם למיסי המקרקעין שחלים על בעלי דירה יחידה (להלן: השינוי המוצע). השינוי המוצע עשוי להשפיע, בין היתר, על מספר הבעלויות על דירות שניות, על הכנסות המדינה, על שוק דירות המגורים ועל שוק השכירות למגורים.

הערכת השפעת השינוי המוצע על הכנסות המדינה מורכבת, מכמה סיבות. סיבה אחת היא שלשינוי המוצע עשויות להיות השפעות מנוגדות על הכנסות המדינה. מצד אחד, הפחתת מיסי המקרקעין תקטין את הכנסות המדינה מכל עסקה של דירה שנייה; מצד אחר זה עשוי להביא

²⁸ רשות המיסים, מדריך לפירוט המסלולים לתשלום ולהקלות במס על הכנסה מהשכרת דירה למגורים בישראל, כניסה: 9 בדצמבר 2021.

²⁹ חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990.

³⁰ רשות המיסים, לוח עזר לחישוב מס הכנסה ממשכורת ושכר עבודה לחודש ינואר 2023 ואילך, ינואר 2023.

³¹ Alastair Thomas, Reforming the taxation of housing in Israel, OECD Taxation Working Papers 53, 2021, p. 40.

שוק הדיור
להשקעה מושפע
מגורמים שקשה
לחזות, וקשה להעריך
את השפעתם
ההדדית, ובהם:
הריבית במשק,
רגולציה, התשואה
באפיקי השקעה
חלופיים ומיסוי

לעלייה במספר העסקאות של דירות שניות. סיבה נוספת היא ששוק הדירות להשקעה מושפע מגורמים שקשה לחזות וקשה להעריך את השפעתם ההדדית, ובהם הריבית במשק, רגולציה, התשואה באפיקי השקעה חלופיים ומיסוי.³²

בשנים האחרונות חלו כמה שינויים שייתכן שהשפיעו על שוק הדירות להשקעה, ובהם:

- השינויים במיסי מקרקעין שהוזכרו לעיל בפרקים 2 ו-3.
- דירות בסבסוד ממשלתי: משנת 2016 גדל משמעותית מספר הדירות הנמכרות בסבסוד ממשלתי, בעקבות תוכנית מחיר למשתכן במתכונתה החדשה³³ ותוכניות נוספות שהגיעו בעקבותיה. בדרך כלל, דירות בסבסוד ממשלתי אינן זמינות לרכישה של משקיעים וייתכן שהייתה לכך השפעה על מספר הדירות שרכשו. בשנים 2021-2022 כרבע מהדירות החדשות שנמכרו היו בסבסוד ממשלתי.³⁴
- באוגוסט 2021 הודיע בנק ישראל שהלוואה בשעבוד דירת מגורים (המוכרת גם בשם: הלוואה לכל מטרה) לא תוכל יותר להיחשב כהון עצמי לצורך רכישת דירת מגורים נוספת.³⁵ צעד זה עשוי להפחית את הביקוש לדירות להשקעה.

ניסיון העבר מראה שלשינויים במיסי מקרקעין יש השפעה ניכרת על היקף העסקאות בדירות להשקעה. העלאת מס רכישה על דירות להשקעה ביולי 2015 הביאה לעלייה חדה ברכישות נטו של דירות להשקעה, לקראת העלאת המס. לאחר העלאת המס מכירות המשקיעים היו גבוהות יותר מהרכישות, כלומר מלאי דירות המשקיעים ירד, בניגוד למצב שהיה לפני העלאת מס רכישה. הפחתת מס רכישה ביולי 2020 הביאה לכך שמלאי הדירות בידי משקיעים חזר לעלות.³⁶ כמו כן, ביטול הפטור ממס שבח על מכירת דירות להשקעה אחת לארבע שנים, בשנת 2014, הביא לעלייה ניכרת במספר הדירות להשקעה שנמכרו בשנה שקדמה לביטול הפטור.³⁷

על סמך נתונים אלה מוערך שהפחתת מס רכישה על דירה שנייה תביא לעלייה בביקוש לדירות להשקעה ולעלייה במספר הרכישות של דירות להשקעה. לעומת זאת, הפחתה במקביל של מס שבח עשויה לעודד משקיעים למכור דירות ולקזז את העלייה ברכישת דירות. אם הפחתת המס המוצעת תהיה בהוראת שעה זמנית, תגובת המשקיעים עשויה אף להתגבר, והם ימהרו לנצל את ההפחתה לפני שתפוג. שתי השפעות אלה מנוגדות זו לזו, ולא ידוע איזו מהן תהיה חזקה יותר, ועל כן קשה להעריך אם מכירות המשקיעים יהיו גבוהות מהרכישות או להפך.

³² להרחבה: בנק ישראל, חטיבת המחקר, [תיבה - השקעות בדיור ובשוק ההון: השוואה מפרספקטיבה היסטורית](#), 15 בינואר 2018.

³³ להרחבה: נתנאל יהושע קופראק, [סקירה כללית של תוכנית מחיר למשתכן](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בדצמבר 2018.

³⁴ הלמ"ס, הודעה לתקשורת, [עסקאות נדל"ן - דירות חדשות בשנת 2022](#), 14 בפברואר 2023.

³⁵ בנק ישראל, הודעה לעיתונות, [בנק ישראל מפרסם שלושה עדכונים להנחיות הפיקוח על הבנקים בנושא הלוואות לדיור](#), 9 באוגוסט 2021.

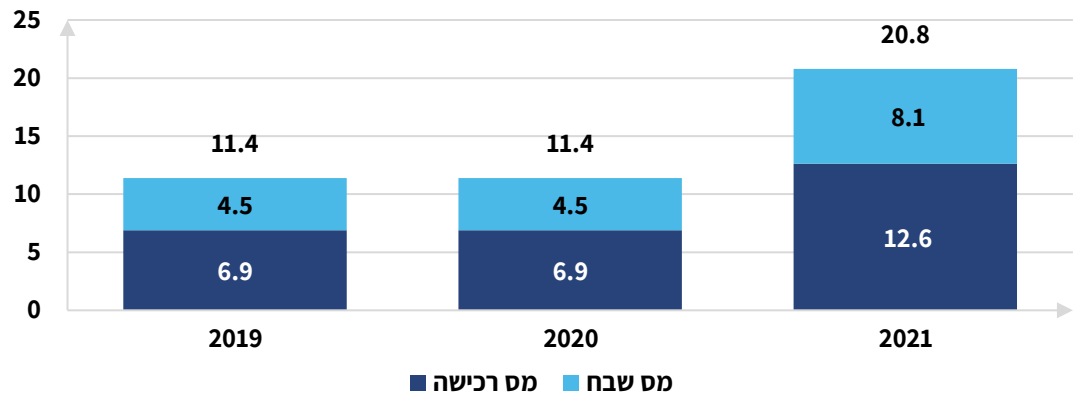
³⁶ בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2021, [פרק ט', שוק הדיור](#), 29 במרץ 2022, עמ' 255.

³⁷ רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013-2020](#), אוקטובר 2020.

5.1 השפעה על הכנסות המדינה

בתרשים 9 להלן מוצגות הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין בשנים 2019–2021.

תרשים 9: הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין (במיליארדי ש"ח, 2019–2021)³⁸



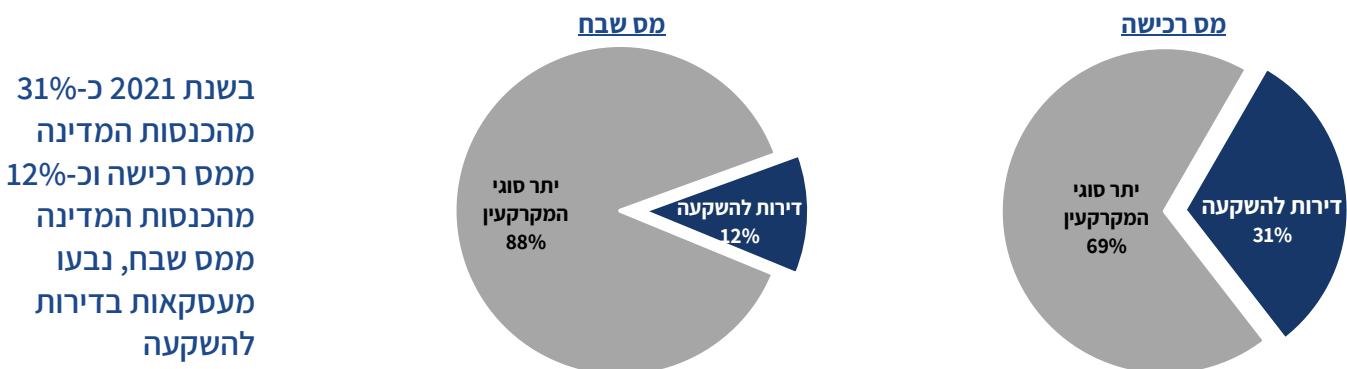
בתרשים אפשר לראות כי בשנים 2019 ו-2020 הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין היו כ-11.4 מיליארד ש"ח, שמהם 4.5 מיליארד ש"ח ממס שכר ו-6.9 מיליארד ש"ח ממס רכישה. בשנת 2021 הכנסות עלו לכ-20.8 מיליארד ש"ח, שמהם 8.1 מיליארד ש"ח ממס שכר ו-12.6 מיליארד ש"ח ממס רכישה. בשנת 2022 הכנסות ממיסי מקרקעין הגיעו לשיא נוסף של **25.4**

מיליארד ש"ח.³⁹

חלק מהכנסות אלה הן מדירות להשקעה ויתר ההכנסות הן מסוגים אחרים של מקרקעין כגון קרקעות ובניינים.

בתרשים 10 להלן מוצג חלקן של דירות להשקעה בהכנסות המדינה ממס שכר וממס רכישה:

תרשים 10: חלקן של דירות להשקעה בהכנסות המדינה ממיסי מקרקעין (2021, במיליארדי ש"ח)⁴⁰



בתרשים אפשר לראות שבשנת 2021 כ-31% מהכנסות המדינה ממס רכישה וכ-12% מהכנסות המדינה ממס שכר, נבעו מעסקאות בדירות להשקעה. כאמור, בשנת 2021 הועלה

³⁸ רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013–2020](#), אוקטובר 2020; רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013–2021](#), דצמבר 2021; רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013–2022](#), דצמבר 2022.

³⁹ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים דצמבר 2022](#), ינואר 2023.

⁴⁰ רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013–2022](#), דצמבר 2022.

מס הרכישה על דירות להשקעה, דבר שהוביל לעלייה חדה במספר הדירות להשקעה שנקנו באותה שנה, טרם העלאת המס. עם זאת, גם בשנת 2020 היו שיעורים דומים של הכנסות מדירות להשקעה.

במחצית הראשונה של שנת 2022 מס רכישה ממוצע על דירות להשקעה היה כ-171,000 ש"ח,⁴¹ נתון המעיד על מחיר ממוצע של 2.14 מיליון ש"ח. מס רכישה על דירה יחידה בשווי הזה הוא כ-7,600 ש"ח, כך שבגין כל דירה שנייה השינוי המוצע **יפחית את הכנסות המדינה ממס רכישה בכ-163,400 ש"ח לדירה** – ירידה של כ-96%.

אפשרות נוספת היא שחלק מרוכשי דירה שנייה ינצלו את המס המופחת כדי לרכוש דירות יקרות יותר, כך שהסכום הכולל של מחיר הדירה ושל מס הרכישה המופחת יישאר זהה (2.31 מיליון ש"ח). במקרים כאלה מחיר דירה ממוצעת יעלה לכ-2.3 מיליון ש"ח ומס הרכישה יהיה כ-13,400 ש"ח – ירידה של כ-157,600 ש"ח (כ-92%) בהכנסות המדינה ממס רכישה, על כל דירה להשקעה.

כאמור, בעת מכירת דירה להשקעה, מס הרכישה ששולם בגין הדירה מנוכה מהשבת, ובכך עשוי להפחית את מס השבח בגין הדירה. לכן, **אובדן ההכנסות ממס רכישה בהווה עשוי להתקזז, חלקית, בעתיד עם עלייה במס השבח**. הקיזוז יכול להגיע עד לשיעור של 25% מהירידה במס רכישה, כשיעור מס השבח. כלומר על כל מיליון ש"ח של מס רכישה שהמדינה לא תגבה בהווה, היא עשויה להשיב עד 250,000 ש"ח בעתיד באמצעות מס שבח.

דירה יחידה פטורה ממס שבח, ולכן השינוי המוצע יאיין לחלוטין את הכנסות המדינה ממס שבח על דירות שניות. בשנת 2021 מס השבח שנגבה ממכירה של דירות להשקעה היה בממוצע כ-73,000 ש"ח לדירה. נוסף על כך, בגלל שיטת החישוב הליניארית מס השבח האפקטיבי עולה מדי שנה. בשנת 2022 מס השבח האפקטיבי הממוצע היה כ-13%, וצפוי לעלות בעתיד (כאשר כל העסקאות יהיו לדירות שנרכשו לאחר 2014) ל-25%, קרי הכפלה של עלות השינוי המוצע.⁴²

בשנת 2021 מספר עסקאות הנדל"ן היה חריג בגובהו, ובייחוד בדירות להשקעה, בשל העלאת מס הרכישה עליהן, לכן האומדן נעשה לפי מספר העסקאות בשנת 2019, אך בערכי הדירות של שנת 2022. לא ידוע כמה מבין הדירות להשקעה שנקנות ונמכרות הן דירות שניות (כלומר, דירה נוספת יחידה). לפי בדיקה נקודתית של הכלכלנית הראשית, שיעור הדירות השניות מתוך הדירות להשקעה שנקנו בחודשים ינואר ומרץ 2022 היה 72% ו-54% בהתאמה.⁴³ לצורך

⁴¹ שם, עמ' 11.

⁴² רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013-2022](#), דצמבר 2022.

⁴³ משרד האוצר, [אגף הכלכלנית הראשית, סקירת ענף הנדל"ן למגורים מרץ 2022](#), 12 במאי 2022, עמ' 10.

בשנת 2022 מס השבח האפקטיבי הממוצע היה כ-13%, והוא צפוי לעלות בעתיד (כאשר כל העסקאות יהיו לדירות שנרכשו לאחר 2014) ל-25%, קרי: הכפלה של עלות השינוי המוצע

האומדן הונח שמחצית מהקניות ומהמכירות של דירות להשקעה הן דירות שניות. **על סמך הנחה זו, בשנת 2019 נרכשו כ-7,000 דירות שניות⁴⁴ ונמכרו כ-6,500.⁴⁵** בלוח 1 מוצג סיכום אומדן הפסד ההכנסה לאוצר המדינה מהשינוי המוצע.

לוח 1: אומדן הפסד שנתי של הכנסות המדינה בגין הפחתת מיסי מקרקעין של דירות שניות

| סוג המס | הפסד הכנסה לדירה (בש"ח) | מספר עסקאות שנתי | הפסד הכנסה שנתי (במיליארדי ש"ח) |
|-----------------------------|-------------------------|------------------|---------------------------------|
| מס רכישה מקניית דירות שניות | 160,000 | 7,000 | 1.1 |
| מס שבח ממכירת דירות שניות | 73,000 | 6,500 | 0.5 |
| סך הכול | | | 1.6 |

אפשר לראות שהפסד הכנסות למדינה ממיסי מקרקעין בגין השינוי המוצע מוערך ב-1.6 **מיליארד ש"ח**, שמהם 1.1 מיליארד ש"ח מס רכישה ו-0.5 מיליארד ש"ח מס שבח.

5.2 השפעות על שוק דירות המגורים ושוק השכירות

למלאי הדירות בבעלות משקיעים יש השפעה על שוק השכירות, מכיוון שרוב המשקיעים משכירים את הדירות שבבעלותם. בשנת 2020 לכ-67% ממשקי הבית שבבעלותם שתי דירות מגורים הייתה הכנסה מדמי שכירות, בסכום ממוצע של כ-4,200 ש"ח בחודש (הכנסה נקייה בניכוי הוצאות כגון אחזקה ומיסים).⁴⁶

אם השינוי המוצע יביא לעלייה במספר הדירות להשקעה, הוא יביא גם לעלייה בהיצע הדירות להשכרה, דבר שייצור לחץ להורדת מחירי השכירות. לעומת זאת, עלייה בביקוש לדירות להשקעה תיצור לחץ לעליית מחירים בשוק הדירות לקנייה.

הפסד הכנסות למדינה ממיסי מקרקעין בגין השינוי המוצע מוערך ב-1.6 מיליארד ש"ח, שמהם 1.1 מיליארד ש"ח מס רכישה ו-0.5 מיליארד ש"ח מס

⁴⁴ משרד האוצר, אגף הכלכלנית הראשית, [סקירת ענף הנדל"ן למגורים דצמבר 2019](#), 12 בפברואר 2020, עמ' 6.

⁴⁵ רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, [סקירת הכנסות ממיסוי מקרקעין ועסקאות נדל"ן בשנים 2013-2022](#), דצמבר 2022.

⁴⁶ הלמ"ס, [סקר הוצאות משק-הבית 2020](#), קבצים לשימוש הציבור (PUF), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.