

תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה לשנים 2017 ו-2018), התשע"ו-2016

פרק _': שינויים במשטר המס

תזכיר זה מיישם את החלטות הממשלה מיום 11 באוגוסט 2016, והוא צפוי לעלות על סדר יומה של ועדת השרים המיוחדת לעניין התכנית הכלכלית לשנים 2017 ו-2018 ביום 15 בספטמבר 2016.

א. שם החוק המוצע

תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה לשנים 2017 ו-2018), התשע"ו-2016 פרק _': שינויים במשטר המס.

ב. עיקרי החוק המוצע והצורך בו

לסעיפים 1(1), 2(2) ו-3(2), (3), (4)

כיום, יחיד, תושב ישראל שסיים לימודי מקצוע, שהם בהיקף שעות לימוד הזהה ל-1,700 שעות לימוד הנהוגות במוסד להשכלה גבוהה, זכאי למחצית נקודת זיכוי. מוצע להגדיל את הזיכוי לנקודה שלמה באופן הדרגתי על פני 4 שנים. זאת, בדומה לנקודת הזיכוי הניתנת לבוגרי תואר ראשון במוסד להשכלה גבוהה הלומדים היקף שעות דומה לצורך קבלת התואר.

לסעיפים 1(3), (4), (6) ו-3(2)

בשנים האחרונות קצב הצמיחה של כלכלת ישראל הואט משמעותית. בעוד שבשנים שלפני המשבר הכלכלי העולמי ממוצע צמיחת התמ"ג עמד על כ-5%, חמש השנים האחרונות (החל משנת 2011) הראו ירידה משמעותית מסף זה, וכאשר כוללים את השנים שאחרי המשבר (עד 2015), הממוצע הרב שנתי יורד לכ-4%. מעבר להשפעות המשבר העולמי, המשק הישראלי עבר מספר תהליכים אשר הורידו את פוטנציאל הצמיחה שלו, שנכון להיום מוערך בכ-3%. בהתאם לכך, ולאור הנתונים שבידינו עד כה, משרד האוצר צופה צמיחה בקצב שנתי של כ-2.5% בשנת 2016. מעבר למטרה המובהקת של העלאת רמת החיים לכלל התושבים, שמירה על קצב צמיחה גבוה חשוב במיוחד למדינה כישראל, שכן הדבר מאפשר את חיזוק היציבות הפיסקאלית ויכולת העמידה של המשק בפני זעזועים כלכליים וביטחוניים, בטווח הבינוני והארוך.

לצורך עידוד הצמיחה עומדים לרשות הממשלה מספר כלים, כאשר הכלי שהשפעתו היא לרוב המהירה ביותר הוא כלי המיסוי. מערכת המס המדינתית, ובפרט המיסים הישירים, נחשבים למיסים המעוותים פעילות כלכלית, ומשכך יש בהורדתם משום תרומה ישירה לתוצר הלאומי. בישראל, הורדת מס החברות עשוי להביא לתרומה כלכלית משמעותית, בהתאם לתיאוריה הכלכלית הגורסת שחברות אינן פועלות בסף הייצור המקסימלי היעיל בשל השפעתו המרסנת של המס. בנוסף, שיעור מס החברות בישראל הוא גבוה יחסית לעולם המפותח (ובפרט יחסית למדינות המהוות עבורנו תחרות על ליבן של החברות), קרי התוספת השולית לצמיחה מהורדת המס צפויה להיות גבוהה.

להורדת המס יש אמנם עלות פיסקאלית בלתי מבוטלת, אך כיוון שהתועלת בצידה מקורה בהתייעלות משקית, לא מן הנמנע שלפחות חלק מן העלות תקוזז על ידי הגדלת הפעילות (אם כי לא כולה, לפי בנק ישראל).

לאור זאת, מוצע להוריד את מס החברות משיעור של 25% ל-23%, בשתי פעימות, כמפורט בסעיף 1(6), ו-3(2)(ג).

עם זאת, כאשר בוחנים צעדי מיסוי, ישנו צורך לבחון את השפעתם באופן כולל, תוך שימת לב לעיוותים והשפעות בלתי רצויות שעלולים להיווצר בכלל חלקי מערכת המס. כאשר מורידים את מס החברות, יש לבחון כיצד יושפע המס האפקטיבי הכולל על חברה, ולוודא שאינו יורד משיעור המדרגה העליונה של מס ההכנסה, וזאת על מנת למנוע תמריץ מיחידים להסיט את פעילותם למבנה של חברה, ולעודד עיוותים כגון "חברות ארנק". בנוסף, מטעמי צדק חברתי לא יהיה זה נכון להוריד מיסים רק עבור השכבות העליונות של האוכלוסייה, המשלמות את מדרגות המס הגבוהות ביותר (וכן אנשיהן הם לרוב הנהנים העיקריים מהורדת מס החברות). מכאן עולה הצורך לאזן בין המטרה של עידוד הצמיחה המשקית ובין המטרה של צמצום אי השוויון בישראל.

לאור האמור מוצע להתאים את מדרגות מס ההכנסה על יחידים, כמפורט בסעיפים 1(3) ו-1(4). שינוי זה כולל העלאת מס הייסף על סך ההכנסות של יחידים הנמצאים במדרגת המס העליונה (ושסך שווי נכסיהם עובר את הרף הקבוע בחוק) מכל המקורות, מ-2% ל-3%. שינויים אלו יביאו להשוואת שיעורי המס השולי הגבוה במסגרת מס ההכנסה לשיעור המס האפקטיבי על חברות, ובנוסף יאפשר הורדת מס עבור הרוב המכריע של אוכלוסיית המועסקים בישראל הנמצאת מעל רף המס, בעוד שבעלי ההכנסות הגבוהות ביותר באוכלוסייה ישלמו מעט יותר.

לסעיף 1 (5)

בשנים האחרונות גדל שוק ההימורים החוקיים בישראל בשיעורים חדים (גידול מצטבר של כ-80% בשנים 2008-2015) כך שכיום גודלו היחסי של שוק זה הוא מהגבוהים במדינות ה-OECD. יצוין כי על-פי ממצאי הספרות המחקרית בנושא זה, ההשתתפות בהימורים ממוקדת באוכלוסיות מוחלשות ומהווה הלכה למעשה "מס גרסיבי" על אוכלוסיות אלו. הטלת מיסוי על הימורים תמתן את קצבי הגידול של שוק זה, תגרום לפרטים (ולפירמות) להפנים את ההשפעות השליליות הנובעות מהימורים או למצער לראות בה תועלת פחותה כך שהתנהגות הפרטים תוכוונו לאופן "הרצוי". לפיכך, העמקת מיסוי על ההימורים תשפר את היעילות של כלל מערכת המס, ובכך תגדיל את רווחת כלל האזרחים. לאור האמור, מוצע להעלאות את שיעור המס על הכנסה מהימורים והגרלות מ-30% ל-35%.

ג. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

החוק המוצע יפחית את הכנסות המדינה בשנת 2017 בסכום משוער של 1.9 מיליארד ש"ח ובשנים 2018 ואילך בסכום משוער של 2.8 מיליארדי ש"ח.

ד. השפעת החוק המוצע על התקן המינהלי

אין.

ה. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

תיקון פקודת מס הכנסה [נוסח חדש]
תיקון חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963

ו. נוסח החוק המוצע

להלן נוסח החוק המוצע:

תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה לשנים 2017 ו-2018), התשע"ו-2016

פרק _': שינויים במשטר המס

תיקון פקודת מס הכנסה¹ (להלן – הפקודה) – 1.

(1) בסעיף 40ד, בכל מקום, המילה "מחצית" תימחק;

(2) בסעיף 40ה, במקום " מחצית נקודת זיכוי לפי סעיף 40ד" יבוא "נקודת זיכוי לפי סעיף 40ד";

(3) במקום סעיף 121 יבוא:

"שיעור המס ליחיד 121. (א) המס על הכנסתו החייבת של יחיד בשנת המס יהיה כלהלן:

(1) על כל שקל חדש מ-238,800 השקלים החדשים הראשונים – 31%;

(2) על כל שקל חדש מ-238,801 שקלים חדשים עד 496,920 שקלים חדשים – 35%;

(3) על כל שקל חדש נוסף – 47%.

(ב) (1) על אף האמור בסעיף קטן (א)(1) ובכפוף לאמור בפסקה (2), לגבי הכנסה חייבת בשנת המס מייגיעה אישית ולגבי הכנסה חייבת בשנת המס של יחיד שמלאו לו 60 שנים, יחולו שיעורים אלה:

(א) על כל שקל חדש מ-74,640 השקלים החדשים הראשונים – 10%;

(ב) על כל שקל חדש מ-74,641 שקלים חדשים עד 107,040 שקלים חדשים – 14%;

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשע"א, עמ' 204.

(ג) על כל שקל חדש מ-107,041 שקלים חדשים עד 171,840 שקלים חדשים – 20%;

(ד) על כל שקל חדש מ-171,841 שקלים חדשים עד 238,800 שקלים חדשים – 31%.

(2) השיעורים המופחתים הקבועים בפסקה (1) לא יחולו על הכנסה שחייבים לגביה בניהול פנקסי חשבוניות ולא נוהלו לגביה פנקסים קבילים.";

(4) בסעיף 121ב, בסעיף קטן (א), בכל מקום, במקום "שמונה מאות אלף שקלים חדשים" יבוא "640,000 שקלים חדשים" ובמקום "2%" יבוא "3%";

(5) בסעיף 124ב, במקום "30%" יבוא "35%";

(6) בסעיף 126, בסעיף קטן (א), במקום "25%" יבוא "23%".

2. תיקון חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963² בסעיף 48ב, בסעיף קטן (א), במקום "25%" יבוא "על שיעור המס כאמור בסעיף 126(א) לפקודת מס הכנסה"

3. תחילה, תחולה והוראות שעה (1) תחילתו של סעיף 1 לחוק זה, ביום ג' בטבת התשע"ז (1 בינואר 2017) (להלן – "יום התחילה") והוא יחול על הכנסה שהופקה ביום התחילה ואילך;

(2) בתקופה שמיום התחילה ועד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017) יקראו את הפקודה כך:

(א) בסעיף 40ד, בכל מקום, במקום "מחצית" יבוא: "5/8";

(ב) בסעיף 40ה, במקום "מחצית נקודת זיכוי לפי סעיף 40ד" יבוא "5/8 נקודת זיכוי לפי סעיף 40ד";

(ג) בסעיף 126, בסעיף קטן (א), במקום "25%" יבוא "24%".

(3) בתקופה שמיום י"ד בטבת התשע"ח (1 בינואר 2018) ועד יום כ"ג בטבת התשע"ט (31 בדצמבר 2018) יקראו את הפקודה כך:

(א) בסעיף 40ד, בכל מקום, במקום "מחצית" יבוא: "6/8";

² ס"ח התשכ"ג, עמ' 156;

(ב) בסעיף 40ה, במקום "מחצית נקודת זיכוי לפי סעיף 40ד" יבוא "6/8 נקודת זיכוי לפי סעיף 40ד";

(4) בתקופה שמיום כ"ד בטבת התשע"ט (1 בינואר 2019) ועד יום ג' בטבת התש"פ (31 בדצמבר 2019) יקראו את הפקודה כך:

(א) בסעיף 40ד, בכל מקום, במקום "מחצית" יבוא: "7/8";

(ב) בסעיף 40ה, במקום "מחצית נקודת זיכוי לפי סעיף 40ד" יבוא "7/8 נקודת זיכוי לפי סעיף 40ד";

הוראת מעבר לשנת 2017 4. על אף הוראות סעיפים 1 ו-2, נקבעה לחברה תקופת שומה מיוחדת לפי סעיף 7 לפקודה, יחולו על הכנסתה החייבת של החברה שהופקה או שנצמחה במהלך תקופת השומה המיוחדת שבה חל יום התחילה (בסעיף קטן זה – תקופת השומה הנוכחית) ההוראות כמפורט להלן:

(1) על החלק השווה להכנסתה החייבת של החברה שהופקה או שנצמחה במהלך תקופת השומה הנוכחית כשהיא מוכפלת ביחס שבין התקופה שמיום תחילת תקופת השומה הנוכחית עד יום ב' בטבת התשע"ז (31 בדצמבר 2016) לבין סך כל תקופת השומה הנוכחית, יחולו הוראות סעיף 126 לפקודה, כנוסחו ערב יום התחילה;

(2) על יתרת הכנסתה החייבת של החברה שהופקה או נצמחה במהלך תקופת השומה הנוכחית יחולו הוראות סעיף 126 לפקודה כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה.

הוראת מעבר לשנת 2018 4. הוראות סעיף 3 יחולו, בשינויים המחויבים, על הכנסה חייבת של חברה אשר הופקה או שנצמחה במהלך תקופת שומה מיוחדת שבה חל יום י"ד בטבת התשע"ח (1 בינואר 2018).