

פרק ו' מס עיזבון

א. מבוא

מס העיזבון נמנה עם המסים שהיו נהוגים עוד בימי קדם. במצרים וביוון הקדומות הוחל מס על העברת נכסי העיזבון ליורשים. מס העיזבון, במובנו המקובל בימינו, הוטל לראשונה ברומא, בתחילת המאה הראשונה לפני הספירה. בימי הביניים היו נהוגים באירופה היטלים פיאודליים שדמו למס העיזבון. במאה ה-17 החל השלטון המרכזי באחדות ממדינות מערב-אירופה להטיל מס עיזבון.

בארצות הברית נגבה מס ירושה על ידי הממשלות של כמעט כל המדינות (States), נוסף על מס העיזבון הנגבה על ידי הממשלה הפדראלית. לראשונה הוטל מס עיזבון במדינת ניו-יורק, בשנת 1885. מדינות אחרות הלכו בעקבותיה והטילו מס ירושה; בשנת 1916 הוטל לראשונה מס עיזבון פדראלי בארצות הברית, ובשנת 1926 הוא הגיע לשיעור מס מקסימאלי של 40%.

שלושה נימוקים עיקריים מועלים לטובת הטלת מס עיזבון (או ירושה). ראשית, הירושה מגדילה את ההכנסה ואת רווחתו הכלכלית של היורש, ולכן, בדומה לכל הכנסה אחרת, יש למסותה. הנימוק השני הוא הרצון לצמצם את העברת אי-השוויון שיש מדור לדור, ובכך להגדיל את שוויון ההזדמנויות בחברה. הנימוק השלישי, התקף במדינות שבהן מוטל מס מלא על רווחי הון ממכירת דירות מגורים (מס שבח), הוא יצירת שוויון בין פרטים המוכרים את דירתם לפרטים הגרים בה עד מותם. אדם שמוכר דירה לאחר עליית ערכה חייב במס (בהתאם להמלצות הוועדה, זאת אם עליית הערך היא גבוהה מאוד), ואילו אדם שערך ביתו עלה אך נשאר לגור בו עד יומו האחרון אינו חייב במס.

ב. מסי עיזבון וירושה בעולם המערבי

רוב המדינות המפותחות בעולם הנהיגו מס עיזבון או מס ירושה בשיעורים שמשתנים ממדינה למדינה (לוח 26). במדינות מערב אירופה מבוסס המס על עקרונות מס הירושה. לדוגמה-בהולנד מס הירושה נע בין 5% ל-68%, לפי קרבת המשפחה. ואילו בארצות אנגלו-סקסיות הוא מבוסס על עקרונות מס העיזבון. בארה"ב שיעור מס העיזבון נע בין 18% ל-55%, ובבריטניה-בין 20% ל-40%. בכל המדינות הללו - להוציא את בריטניה - חל, נוסף על מס העיזבון, גם מס מתנות. שיטת מס הירושה מביאה בחשבון את "יכולת התשלום" שניתוספה ליורש עקב קבלת הירושה, יותר משיטת מס העיזבון. היא גם תואמת יותר את העיקרון הבסיסי של מס הירושה, דהיינו הטלת מס מיוחד על הכנסות גבוהות המתקבלות בלא יגיעה אישית.

מס העיזבון (Estate Tax) מוטל על שוויים של כלל הנכסים שהנפטר משאיר אחריו. במקרה זה חל המס על העיזבון ללא קשר עם מספר היורשים, קירבתם למוריש, או חלקם בירושה. לפי תפיסה זו ניתן

לראות במס העיזבון מס על עצם העברת העיזבון ליורשים. לעומת זאת חל מס הירושה (Inheritance Tax), על חלקו של היורש בירושה. שיעורי המס מדורגים, בדרך כלל, לפי קירבתו המשפחתית של היורש למוריש ולפי שווי חלקו של היורש בעיזבון. ניתן להתחשב בקביעת גובה המס, בשיקולים שונים כגון הכנסתו השנתית של היורש וגודל הרכוש שהיה בידי לפני קבלת הירושה. מס עיזבון בלא מס מתנות אינו ממלא כראוי את ייעודו, שכן בידי המוריש נתונה הברירה להעביר עוד בחייו את נכסיו או חלק מהם לאנשים אחרים. במדינות שהטילו מס עיזבון מוטל מס גם על נכסים שניתנו במתנה (בתקופה מסוימת לפני הפטירה) כדי למנוע את האפשרות להימנע מתשלום מס העיזבון על ידי העברת הנכסים בדרך של מתנה.

בדרך כלל המס מוטל על הרכוש הכלל-עולמי של המוריש אם הוא תושב המדינה. בחלק מהמדינות רכוש של תושב זר חייב במס רק אם הוא נמצא בתחום השיפוט של המדינה (שילוב של תחולה פרסונלית וטריטוריאלית). יורש המקבל נכסים מחו"ל מתושב זר פטור ממס (חוץ מאשר ביפן ובגרמניה).

ג. מס עיזבון בישראל

באפריל 1949, בעת הדיון על תקציב המדינה לשנת 1949/50, הוטל מס על העזבונות וכן מס על רווחי הון. היה זה אחד משלושת החוקים הפיסקאליים הראשונים שחקקה הכנסת בשנה הראשונה לפעולתה. המס הוטל על כלל הנכסים שהנפטר הוריש, כולל נכסים שהעביר לאדם אחר בלא תמורה בתוך חמש השנים שקדמו לפטירתו. שווי הנכסים נקבע על פי שוויים בשוק ביום הפטירה בניכוי הוצאות שונות (כהוצאות קבורה) ובניכוי חובות והתחייבויות שהיו לנפטר. על העיזבון נטו לאחר הפחתת ההוצאות והניכויים הכלליים והאישיים חלו שיעורי מס עולים.

רוב אוכלוסיית מדינת ישראל הייתה פטורה ממס-עיזבון בשל הניכויים שהותרו בחוק, כך שעד שנת 1979 כ-85% מהעזבונות היו פטורים מתשלום מס. בשנה זו הוגדלו מאוד סכומי הניכויים ומשקל העזבונות הפטורים עלה לכ-98%. ההכנסות ממס עיזבון בשנות השבעים היו בשיעור של כ-0.4% תמ"ג (במונחים של שנת 2000 - כ-1.8 מיליארד שקלים לשנה).

במארס 1981 בוטל מס העיזבון, זאת בגלל מספר נימוקים ובראשם האצת שיעור האינפלציה במחצית השנייה של שנות השבעים ובתחילת שנות השמונים. האינפלציה הדוהרת כרסמה בבסיס המס בכל סוגי המסים, עד שהוכנסו מנגנוני הצמדה גם למערכת המס. מס עיזבון לקה בכך במיוחד משום שהיה הכרח להעריך את שווי החובות והנכסים שהוחזקו תקופה ארוכה. אורך התקופה בתנאים של אינפלציה גבוהה והצמדה חלקית הפך את המיסוי לשרירותי. שרירותיות במס כלשהו מקצרת מאוד את תוחלת חייו. נימוקים אחרים שהועלו לביטולו של מס עיזבון אינם ייחודים למדינת ישראל. שיקולים כמו עלות מנהלית גבוהה ומניעת פירוק חברות, או החלשה של מפעלי תעשייה בבעלות משפחתית, כאשר ראש המשפחה נפטר ניתן להעלות כנגד כל המדינות המפותחות שמטילות מס ירושה ועיזבון.

הסיבה הראשית לביטולו של מס עיזבון, בישראל בטלה לנוכח ירידת האינפלציה בשנים האחרונות לסביבה של שיעור חד-ספרתי. קשה להפריז בחשיבות של צמצום העברת אי-השוויון בהתחלקות העושר בחברה ושיפור שוויון ההזדמנויות בחברה הישראלית. מדינת ישראל איננה עוד מדינה צעירה, ושיקול זה יילך ויגבר עם השנים. מס עיזבון הוא אמצעי מדיניות חשוב להשגת יעד זה. הצדק שמלווה בהנהגת מס עיזבון גובר על העלות המנהלית הכרוכה באכיפתו. שכיחותו הרחבה במדינות המפותחות והשיעורים הגבוהים יחסית מעידים על כך יותר מכול.

הוועדה סבורה כי כדי למזער את הוצאות האכיפה של מס העיזבון יש לייעוד לנישומים שהיקף העיזבון שלהם עולה על שני מיליון שקלים ולקבוע מס בשיעור נמוך. שיעור המס הנמוך מבטא איזון בין שני שיקולים סותרים. על פי הניסיון שנצבר במדינות אחרות בעולם עלות האכיפה של מס עיזבון ומס ירושה גבוהה יחסית לזו של מסים אחרים. עלות האכיפה של כל מס, ובפרט של מס עיזבון, תלויה באופן הדוק בגובה שיעור המס. מתן פטור בגובה המוזכר מגביר את אפקטיביות האכיפה משום שממוסה קבוצת אוכלוסייה צרה. מהצד האחר, מס עיזבון מסייע בשיפור שוויון ההזדמנויות, ועל כן תרומתו גדולה. נציין עוד שזהו מס על מלאי הרכוש, השקול לשיעור מס גבוה בהרבה על ההכנסה שהיא התוספת לרכוש.

ד. עיקרי ההמלצות - מס עיזבון

- יוטל מס בשיעור 10% על ערך העיזבון נטו של יחידים תושבי ישראל (הרכוש בניכוי ההתחייבויות, המסים האחרים, הוצאות הפטירה והוצאות ניהול העיזבון) העולה על 2 מיליוני שקלים.
- גובה הניכוי במקרה שנפטר אדם אשר קיבל חלק מעיזבונו של בן זוגו יהיה 2 מיליוני שקלים בתוספת אותו חלק מסך העיזבון שקיבל הנפטר מבן זוגו (מתואם למדד המחירים לצרכן). סכום זה ינוכה מהעיזבון בחישוב המס, בעת פטירת בן הזוג השני. הניכוי יינתן פעם אחת בלבד (במקרה שאדם נישא יותר מפעם אחת לאחר מות בן או בת הזוג).
- יינתן החזר בגובה המס ששולם על חלק העיזבון שייתרם למוסדות ציבור, לפי קריטריונים שייקבעו לעניין זה, (החזר זה יבוא נוסף על הפטור האמור בגובה 2 מיליוני שקלים ליחיד).
- מס העיזבון לא יהווה מקדמה לתשלום מס רווח הון או מס שבח (לפי העניין), אך הוא יתווסף לעלות של הרכוש לצורך חישוב רווח הון בעת מכירתו על ידי היורש. במקרה של הורשת יותר מנכס אחד המס יתווסף בחלקים יחסיים לשווי הנכסים השונים.
- מנהל העיזבון יהיה חייב לדווח לשלטונות המס בתוך פרק זמן סביר על ניהול העיזבון, על חלוקתו ועל תשלום המס.
- במקרים מיוחדים ייקבע מנגנון של פריסת תשלום המס למספר שנים (בתוספת ריבית והצמדה).
- יחידים יהיו חייבים בדיווח לרשויות המס על מתנות שנתנו אם סכומן עולה בשנת המס על 50,000 שקלים. רשויות המס יסתפקו בדיווח כל עוד הסכום המצטבר אינו עולה על 2 מיליוני שקלים ליחיד. בשנת מס שבה סכום המתנות המצטבר עלה על 2 מיליוני שקלים יוטל מס בשיעור 10% על ההפרש בין שוויין המצטבר לבין 2 מיליוני שקלים. שוויין המצטבר של המתנות (מתואם למדד המחירים לצרכן) יצורף לבסיס העיזבון החייב במס וינוכה המס ששולם (אם שולם) על המתנות.

- העברת נכסים לנאמנות לא תיחשב כמתנה, אך ערך הנכסים של הנאמנות יצורף לבסיס מס העיזבון. העברת הנכסים מן הנאמנות לאדם כלשהו תיחשב כמתנה ויחולו עליה הכללים החלים על מתנות.
- מתנות שיינתנו יחידים בסכום מצטבר העולה על 50,000 שקלים בתקופה שבין מועד פרסום דוח זה ועד יום כניסת החוק לתוקף ייכללו בחישוב העיזבון ויהיו חייבות בדיווח.
- לא יוטל מס על מתנות שיינתנו לאחר מועד פרסום דוח זה ועד יום כניסת החוק לתוקף, אך הן יצורפו לערך העיזבון לאחר כניסתו של חוק מס העיזבון לתוקף.
- יינתן ניכוי נוסף בגין חלק העיזבון שעבר לאדם שבן או בת זוגו הלכו לעולמם בחמש השנים שלפני כניסת חוק מס העיזבון לתוקף.
- אחד מחברי הוועדה סבר כי יש לקבוע את הפטור ממס עיזבון ברמה של 3 מיליון ש"ח ליחיד וכי גובה המתנה הפטורה ליחיד תסתכם ב - 75 אלף ש"ח.

לוח 26
מס עיזבון וירושה, השוואה בינלאומית

שיעור המס המינימלי	שיעור המס המרבי		הכנסות ממס עיזבון וירושה		
	שאר היורשים	על ילדים	משקל בתמ"ג	משקל בהכנסות ממסים	
2	60	15	0.1%	0.1%	אוסטריה
0	0	0	0.0%	0.0%	אוסטרליה
3	33	25	0.1%	0.2%	איטליה
5	45	10	0.1%	0.3%	איסלנד
15	40	40	0.2%	0.6%	אירלנד
18	55	55	0.3%	1.1%	ארה"ב (עיזבון)
3	80	30	0.4%	0.8%	בלגיה
20	40	40	0.2%	0.6%	בריטניה (עיזבון)
7	50	30	0.1%	0.3%	גרמניה
15	36	15	0.2%	0.4%	דנמרק
5	68	27	0.3%	0.7%	הולנד
..	30	..	0.0%	0.1%	טורקיה
5	60	25	0.4%	0.9%	יוון
10	84	70	0.5%	1.7%	יפן
2	10	0	0.1%	0.3%	לוקסמבורג
8	30	20	0.1%	0.2%	נורווגיה
0	0	0	0.0%	0.0%	ניו זילנד
7.65	34	..	0.2%	0.5%	ספרד
4	50	..	0.1%	0.2%	פורטוגל
2.5	48	16	0.2%	0.5%	פינלנד
5	60	40	0.4%	0.9%	צרפת
10	45	45	0.2%	1.1%	קוריאה
0	0	0	0.0%	0.0%	קנדה
10	30	30	0.1%	0.2%	שוודיה
..	מס מקומי	מס מקומי	0.3%	0.9%	שוויץ

1. המס המינימלי גובה העיזבון (והירושה) מתחיל בסכומים המשתנים משמעותית ממדינה למדינה.

המקור: שיעורי המס נלקחו מ- Worldwide Executive Tax Guide 2000, Ernst and Young

ומשקל ההכנסות ממס עיזבון וירושה נלקח מ- OECD, Revenue Statistics 1965-1997