

תיבה ו'-1: הטבות מס למשפחות עובדות עם ילדים

נקודות זיכוי ממס בגין ילדים הוענקו בישראל עד כה לנשים בלבד. בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג שונתה מדיניות הטבות המס, ולראשונה הוענקו נקודות זיכוי לגברים בגין ילדיהם שעד גיל 3. ההטבה החדשה, אשר צפויה להשפיע במישרין על כ-280 אלף משפחות, ממוקדת באבות העובדים בהיקף משמעותי, ומעלה את הכנסתם החודשית בסכום של עד 430 ש"ח בגין כל ילד. עם זאת, ההטבה אינה אפקטיבית עבור כשליש מהמשפחות העובדות, שהן החלק החלש של אוכלוסיית היעד - אלו שהכנסתן אינה מגיעה לסף המס - ומסייעת רק חלקית לעודד חמישית מהמשפחות. הרחבת ההטבה לגברים שאינם ממצים אותה ועובדים לפחות בחצי משרה, באמצעות מענק ההכנסה, תקטין את מספר המשפחות העובדות העניות ב-6 אחוזים. השוואה בין-לאומית מלמדת שנקודות הזיכוי שהוענקו לאבות יסגרו את הפער בינינו למדינות המפותחות בהטבות המיסוי להורים לפעוטות. אם יינתנו לאבות לילדים בגילים 4-18 נקודות זיכוי בהיקף הממוצע במדינות המפותחות, בצעד משולב, ניטרלי מבחינת תקבולי המסים, מספר המשפחות העובדות העניות עשוי לקטון ב-7 אחוזים נוספים.

בתגובה למחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 החליטו הממשלה והכנסת, על בסיס המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), להרחיב את הסיוע למשפחות עובדות עם ילדים, בהדגשה מיוחדת של משפחות עם ילדים קטנים. למשפחות אלה הוצאות גבוהות על הטיפול בילדים, ולרוב גם הכנסות נמוכות באופן זמני. אחד הרכיבים המרכזיים של מדיניות זו הוא הענקה של שתי נקודות זיכוי ממס ההכנסה לאבות עבור כל ילד עד גיל שלוש¹ והוספת 50 אחוזים למענק ההכנסה² לאימהות שהכנסתן נמוכה. כך, בתוספת הטבות המס הקיימות לאימהות, יכולה משפחה עם ילד מתחת לגיל 3 שבה שני ההורים עובדים ליהנות עתה מהטבת מס חודשית בגובה 860 ש"ח, שהם כ-45 אחוזים מעלות הטיפול בילד במסגרת יום מפוקחת. בניגוד לקצבאות הילדים, צעד זה ממוקד במשפחות העובדות לפרנסתן, שרובן צפויות בעתיד, עם עליית הכנסתן והתבגרות ילדיהן, לשאת בנטל מס גבוה יותר. היקף הטבת המס החדשה לאבות הזכאים דומה לממוצע במדינות OECD³.

הענקת נקודות זיכוי בגין ילדים לאבות לילדים קטנים היא צעד חשוב, המחזק את תפקידה של מערכת המס הישיר ככלי להקטנת אי-השוויון. עד כה הוענקו נקודות אלה רק לנשים, ורובן לא הצליחו לנצל אותן באופן מלא, בשל הכנסה נמוכה⁴. כך, לדוגמה, אם יכולה למצות באופן מלא את נקודות הזיכוי בגין ילדיה⁵ רק אם היא משתכרת מעל כ-7,050 ש"ח לחודש אם יש לה ילד אחד, מעל לכ-8,540 ש"ח אם יש לה שניים, ומעל

¹ כל נקודה מקטינה את תשלום מס ההכנסה בשנת 2012 ב-215 ש"ח.

² לשעבר "מס הכנסה שלילי".

³ ע' ברנדר, "שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית: 2008-2009" בנק ישראל, מחלקת המחקר, מארס 2009.

⁴ ע' ברנדר, "הטבות מס לנשים בישראל: פרספקטיבה בינלאומית ובחינת שיעורי המיצוי", מיסוי ומגדר: יחסה של מערכת המס לנשים, מרכז אדוה (נובמבר 2005).

⁵ לאחר ניצול 2.75 נקודות הזיכוי האינדיבידואליות המוענקות לכל הנשים.

כ-9,200 ש"ח לחודש במקרה של שלושה⁶. השכר הממוצע של אימהות לילדים בני 0-4 הוא כ-6,600 ש"ח, ולכן רק כ-13 אחוזים מהאימהות העובדות לילדים בגילים אלו, רובן אימהות לילד אחד או שניים, יכולות לנצל את מלוא ההטבה. עוד כ-24 אחוזים יכולות לנצל ההטבה באופן חלקי (כמפורט בלוח 1), חלקן בסכומים קטנים של עשרות שקלים בחודש. כיוון שהכנסתם הממוצעת של גברים גבוהה יותר, יכולתם למצות את ההטבה גבוהה יותר, ולכן הוחלט לתת להם את תוספת נקודות הזיכוי. לפי הערכות לשנת 2012, כ-49 אחוזים מהאבות העובדים לילדים בני 0-4⁷ - כ-200 אלף אבות - ינצלו את ההטבה החדשה באופן מלא, ויקבלו בממוצע תוספת של 380 ש"ח⁸ להכנסה החודשית. 77 אחוזים מאבות אלו מגיעים מחמשת העשירונים הגבוהים של ההכנסה לנפש. 20 אחוזים מהזכאים להטבה, שהם כ-85 אלף אבות, ינצלו אותה חלקית, ויקבלו בממוצע תוספת של 230 ש"ח להכנסה החודשית. ההטבה החדשה ממוקדת בסיוע לאבות העובדים בהיקף משמעותי: 86 אחוזים מהאבות לילדים בגילים המזכים בהטבה העובדים במשרה מלאה (35 שעות עבודה שבועיות או יותר) צפויים לנצל את ההטבה, כמחציתם באופן מלא; לעומתם ינצלו אותה רק 36 אחוזים מהאבות שאינם עובדים במשרה מלאה, כ-55 אחוזים מהם באופן מלא; יתר על כן, 33 אחוזים מהאבות אשר ינצלו את ההטבה הם ממשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים במשרה מלאה. מכאן עולה ש-89 אחוזים מהסכום הכולל של ההטבה יופנו למשפחות שבהן סך שעות העבודה של בני הזוג מגיע לפחות להיקף של משרה מלאה, ומשמע שההטבה אכן ממוקדת בהורים לילדים קטנים העובדים בהיקף משמעותי. עם זאת, כ-90 אחוזים מסך ההטבה יופנו למשפחות השייכות לשבעת העשירונים הגבוהים של ההכנסה לנפש, ומפני המיקוד בשכבת אוכלוסייה זו, ההטבה אינה צפויה להשפיע משמעותית על תחולת העוני במשק, וגם לא להקטין במידה ניכרת את אי-השוויון. הרחבת נקודות הזיכוי, למרות תרומתה החשובה, אינה מסייעת לשכירים החלשים ביותר - אלו שהכנסתם אינה מגיעה לסף המס - ואבות רבים העובדים בהיקף משרה

לוח 1: הערכת שיעורי הניצול החלקי והמלא של נקודות הזיכוי בגין ילדים בקרב עובדים עם ילדים עד גיל 14¹

מספר הילדים עד גיל 4	שיעור האבות העובדים המנצלים את נקודות הזיכוי בגין ילדים		שיעור האמהות העובדות המנצלות את נקודות הזיכוי בגין ילדים	
	ניצול מלא	ניצול חלקי	ניצול מלא	ניצול חלקי
1	55	16	15	24
2	37	27	7	23
3	16	35	3	16
סה"כ	49	20	13	24

(1) מחישוב הזכאות הצפויה בשנת 2012, לאחר תוספת של נקודה לנשים בגין כל ילד מתחת לגיל 5. המקור: עיבודי בנק ישראל.

⁶ בהנחה שלאם אין ילדים מתחת לגיל 5.

⁷ שתי נקודות הזיכוי ניתנות לאבות בגין כל ילד עד גיל 3, אך בפועל ההטבה נפרסת גם לשנה הרביעית לחיי הילד.

⁸ הממוצע נמוך משוויון של שתי נקודות זיכוי, משום שבשנה הראשונה והשלישית לחיי הילד מוענקת בגינו נקודת זיכוי אחת.

משמעותי יכולים לנצל את ההטבה רק חלקית; בכך לא מתאפשר שיפור מצבה של אוכלוסייה משמעותית המתאימה לעקרונות המיקוד שקבעה הוועדה. כדי לטפל גם בחלק החלש שבאוכלוסיית היעד של המדיניות, ולהגביר את האפקטיביות של הטבת המס הקיימת בחוק, ניתן להעניק את שווי שתי נקודות הזיכוי עבור כל ילד עד גיל 3 דרך מערכת מענק ההכנסה⁹, תוך התאמת שיעורי הקיזוז של המענק לסף המס הנגזר מנקודות הזיכוי; כך תוספת זו תשלים את שווי נקודות הזיכוי גם עבור אבות המנצלים אותן באופן חלקי. כמו כן ייהנו מההטבה אימהות לילדים עד גיל 3, אך זאת בניכוי התוספת של 50 אחוזים במענק ההכנסה שהן כבר קיבלו בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג. מהתוספת ייהנו כ-170 אלף אבות ו-230 אלף אימהות בעלי הכנסה נמוכה, והתוספת לכל אחד מהם צפויה לעמוד בממוצע על כ-420 ש"ח בחודש. כ-65 אלף עובדים לא ייהנו מההטבה בגלל הכנסה נמוכה, אשר אינה עוברת את הרף התחתון של הזכאות לקבלת המענק (כ-2,000 ש"ח בחודש), ואילו כ-80 אלף עובדים שהכנסתם כ-2,000-3,500 ש"ח בחודש ייהנו מהתוספת באופן חלקי¹⁰. הצעד צפוי לגרום להקטנת מספר המשפחות העובדות¹¹ העניות ב-6 אחוזים. עלותו התקציבית צפויה להיות כ-1.3 מיליארדי ש"ח בשנה¹², וניתן לממן אותה, למשל, באמצעות העלאה של מדרגת המס הראשונה מ-10 ל-11 אחוזים, ושל המדרגה השנייה מ-14 ל-15 אחוזים. זאת מתוך ראייה ארוכת טווח של חלוקה רחבה של הנטל - הקלה על משפחות צעירות בתמורה לנטל גבוה יותר שהן יישאו בו כשילדיהן יתבגרו והכנסתן תגדל.

היקף הטבת המס החדשה לאבות לילדים עד גיל 3 דומה, כאמור, למקובל במדינות OECD¹³. במדינות אלו שיעור המס הממוצע לאבות נשואים לשני ילדים המשתכרים ברמת התוצר לנפש נמוך בממוצע ב-7 נקודות אחוז מאשר לגברים בעלי שכר זהה אך ללא ילדים. ואולם אבות עובדים לילדים מבוגרים יותר, אינם זוכים בישראל לשום הטבה. אם תאומן מדיניות דומה לזו הנהוגה במדינות המפותחות, על ידי הענקה של עד שתי נקודות זיכוי (בשווי 430 ש"ח בשנת 2012) לאבות בגין ילדים בני 4-18, תגדל הכנסתם של כ-380 אלף אבות עובדים, וכ-50 אחוזים מהם ימצו את ההטבה במלואה. השלמת הטבה זו באמצעות מענק ההכנסה תסייע לכחצי מיליון הורים עובדים בדרגות הכנסה נמוכות, והתוספת הממוצעת לעובד הזכאי למענק צפויה לעמוד על כ-260 ש"ח בחודש. העלות של הענקת נקודות הזיכוי לאבות, יחד עם השלמת שוויין באמצעות מערכת מענק ההכנסה, צפויה לעמוד על כ-2.6 מיליארדי ש"ח בשנה¹⁴. כדי לממן צעד זה ניתן להעלות את מדרגת המס הראשונה בשתי נקודות אחוז ואת המדרגה השנייה בנקודות

⁹ כדי שכל הזכאים להטבת המס ייהנו מהתוספת ניתן לבטל את המגבלות הנוספות החלות על הטבה זו ומונעות את קבלת המענק (בגין הכנסה משפחתית גבוהה, בעלות על רכוש וגיל).

¹⁰ חישוב מענק ההכנסה מתבסס על גובה ההכנסה כאומדן להיקף המשרה. לכן אי מתן המענק או מתן מענק חלקי למי ששכרם החודשי נמוך מהסף שנקבע בתוכנית תואם את השאיפה למקד את התמיכה במשפחות העובדות בהיקף משמעותי.

¹¹ הוגדרו כמשפחות עם ילדים שבהן סך שעות העבודה השבועיות של ההורים גבוה מ-35 (כלומר סך היקף עבודת ההורים שווה לפחות להיקף של משרה מלאה אחת).

¹² אומדן זה מבוסס על מדגם המורכב מנתוני הכנסות המדינה משכירים, שהם יותר מ-90 אחוזים מסך העובדים במשק.

¹³ ראו הערה 3.

¹⁴ בהנחה של מיצוי מענק ההכנסה ב-80 אחוזים.

אחוז. משקלול ההשפעות של צעד זה (כפי שמפורט בלוח 2) עולה כי התוספת השולית נטו להכנסת משפחות עם ילדים תהיה חיובית בכל רמות ההכנסה, אך היא תפחת ככל שההכנסה עולה. חשוב להזכיר כי בישראל, שבה לכתשעים אחוזים מהמבוגרים העובדים יש ילדים בהגיעם לשנות הארבעים לחייהם, ומשום שהשינוי המוצע מאוזן תקציבית, מהלך מהסוג הנבחן כאן לא ישנה את ההכנסה הפרמננטית של מרבית העובדים, אלא יקל על מגבלת הנזילות של עובדים בתקופות שבהן צורכיהם גדולים, בתמורה לנטל גדול יותר בתקופות קלות יותר. מהלך כזה, לצד יישום התיקון המוצע עבור הורים לילדים קטנים, יקטין את מדד ג'יני לאי-השוויון ב-0.44 נקודת אחוז, את תחולת העוני במשק בנקודת אחוז, ואת מספר המשפחות העובדות העניות ב-13 אחוזים¹⁵. עם זאת, בשל העלות התקציבית הגבוהה יש לבדוק אם צעד זה מספק את התמורה המיטבית למשק בהשוואה לצעדי מדיניות אלטרנטיביים.

לוח 2: פירוק ההשפעות הצולבות של הרחבת הטבות המס לאבות לילדים בגילים 4-18, בחלוקה לפי חמישוני ההכנסה מעבודה והמצב המשפחתי
(בש"ח לחודש עבודה, במחירי 2011)

גברים עובדים ללא ילדים	אבות עובדים עם ילדים בגילים 4-18			
	התוספת הממוצעת מהשינוי במדרגות מס ההכנסה	התוספת הממוצעת מהצעת המדיניות	התוספת הממוצעת מהשינוי במדרגות מס ההכנסה ³	התוספת הממוצעת ממענק ההכנסה ונקודות הזיכוי ²
1	343	-20	323	-23
2	336	-67	268	-78
3	338	-122	216	-121
4	348	-138	210	-139
5	361	-176	185	-176

(1) החלוקה נעשתה על פי הכנסה ברוטו של כל עובד, בתנאי שהוא מרוויח יותר מ-3,500 ש"ח בחודש. (זאת כדי שהתוצאות בעשירון התחתון לא יוטו שלילית על ידי פרטים שאינם זכאים למענק הכנסה בגובה מלא, ולכן מושפעים מהתוכנית באופן מופחת.)

(2) בהנחה של שיעורי המס הנוכחיים, לפני השינוי המוצע.

(3) העלאת מדרגת המס הראשונה מ-10 ל-12 אחוזים, והשנייה מ-14 ל-15 אחוזים. בהנחת מערכת נקודות הזיכוי הנוכחית.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

¹⁵ מרבית ההשפעה על מדדים אלו נובעת מהענקת נקודות הזיכוי לאבות לילדים בגילים 4-18 - אם תמומש.