

## ילדים כ"נישומים": הצעה למיסוי על פי הכנסה לנפש והשלכות על משק הבית החרדי

מס הכנסה מוטל על הגידול השנתי ביכולת הצריכה של הנישום. ילדים הם בני אדם, משמע תושבים, משמע חלק מהחברה הישראלית, משמע נישומים. הצריכה שלהם נעשית מתוך הכנסת ההורים. מכאן שכדי למסות באופן מדויק את הגידול ביכולת הצריכה של הנישום יש להביא בחשבון שהכנסתו של הורה משמשת לא רק למימון צריכתו שלו אלא גם של ילדיו. תובנה זו חשובה לאור העובדה שמש הכנסה מוטל באופן פרוגרסיבי, עם שיעורי מס שולי עולים. חשוב לכן לייחס באופן מדויק את ההכנסה לנישום ולמסות לפי נפש. הדרך המדויקת לעשות זאת היא לחלק את ההכנסה המשפחתית במספר הנפשות המתוקנן. התיקון מביא בחשבון יתרונות לגודל משק הבית ולהבדלים בין צריכת ילד למבוגר. דרך מדויקת פחות, אך פשוטה יותר ליישום, היא להתיר העברה של נקודות זיכוי בגין ילדים בין ההורים באופן שיביא למיצוין המלא. ישראל היא היחידה מבין מדינות ה-OECD שאינה מתירה זאת. הגיע הזמן לתקן את העיוות. בשנים האחרונות יש בחקיקה מגמה של מעבר למיסוי על פי נפש. ראוי להשלים את המהלך. המאמר מדגים זאת ביחס לאוכלוסייה החרדית שכן שיעור הילדים בה הוא גבוה במיוחד ולכן העיוות שבשיטה הקיימת, המטילה מס יתר על הורים, בולט במיוחד.

מבוא. א. מדוע יש צורך בהטלת מיסים ומדוע דווקא מס הכנסה? ב. הצריכה מתבצעת במסגרת משק בית. ג. הבחנה בין צריכה לחיסכון: האם ההורים משתפים את ילדיהם בחיסכון? ד. חישוב ההכנסה החייבת במס: איחוד ההכנסות וחלוקת הסכום במספר הנפשות המתוקנן. ה. סולמות שקילות. ו. מיסוי הכנסות בני זוג: תיאור הדין הנוהג והתייחסות לתיקון החקיקה הראשון התומך בתזה המוצעת במאמר. ז. התחשבות בקיומם של ילדים לצורכי חישוב המס: תיאור הדין הנוהג והתייחסות לתיקוני החקיקה השני והשלישי התומכים בתזה המוצעת במאמר. ח. השלכות הדין הקיים והדין המוצע על האוכלוסייה החרדית: 1. מרכזיותם

\* פרופ' מן המניין וראש המכון למשפט ופילנתרופיה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב. עמית בכיר במכון החרדי למחקרי מדיניות. ברצוני להודות ללימור מורד ולספיר חי על עבודתן המעולה כעוזרות מחקר; לעורכי משפט, חברה ותרכות על עבודת העריכה המקצועית ולשופט האנונימי על ההערות המצוינות.

\*\* תלמיד לתואר ראשון בכלכלה, אוניברסיטת תל אביב. חוקר במכון החרדי למחקרי מדיניות.

- של התמריצים במיסוי משקי בית בנוגע לתעסוקה באוכלוסייה החרדית;  
 2. על השתתפות האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה; 3. על הגמישות;  
 4. דוגמה להשפעת המיסוי על תעסוקה בחברה החרדית. ט. התייחסות  
 לביקורות אפשריות. סיכום.

## מבוא

מאמר זה עוסק באופן שבו מובא בחשבון קיומם של ילדים במשק הבית (המשפחה) לצורכי מס הכנסה. מס הכנסה אמור להיות מוטל על הגידול (השנתי) ביכולת הצריכה של הנישום. המס הוא פרוגרסיבי, במובן זה שככל שהכנסתו של הנישום עולה, כך גדל שיעור (אחוז) המס שהוא משלם מתוכה. מי שהכנסתו גבוהה ישלם שיעור גבוה יותר מתוכה כמס הכנסה מאשר מי שהכנסתו נמוכה. כדי להגשים זאת, נדרש להטיל את המס על ההכנסה לנפש שצורכת אותה.

המאמר יוצא מנקודת הנחה שלא רק מבוגרים אלא גם ילדים הם נפשות. מאחר שילדים מממנים את צריכתם מהכנסת הוריהם, הרי שהכנסת ההורים משמשת למימון הצריכה הנעשית על ידם ועל ידי ילדיהם. מכאן, שכדי לשמור על פרוגרסיביות המס יש, בעת חישוב הגידול ביכולת הצריכה של הנישום, להביא בחשבון את כלל הנפשות שצורכות את ההכנסה ולייחס לכל נפש את חלקה בה. אם מערכת המס אינה מביאה בחשבון את העובדה שיש לנישום ילדים, דהיינו, שההכנסה משמשת לא רק את צריכתו שלו אלא גם את צריכתם של ילדיו, הרי שמוטל מס יתר על הורים. שכן, ההורים נחזים כמי שהכנסתם, דהיינו, הגידול ביכולת הצריכה שלהם, גדולה מכפי שהיא באמת. שהרי ההכנסה מממנת את צריכתן של נפשות נוספות, ובשיטה שבה מושגת הפרוגרסיביות בדרך של שיעורי מס שוליים עולים יש למסות כל נפש כנישום נפרד כדי לאפשר לכל נישום ליהנות ממדרגות המס השוליים הנמוכות.

המאמר מדגים את העיוות שנוצר בשל אופן המיסוי כיום דווקא על האוכלוסייה החרדית משום שאוכלוסייה זו מושפעת במיוחד מהאופן שבו מערכת המס מתחשבת בקיומם של ילדים, וזאת מכמה סיבות:<sup>1</sup> (א) מספר הילדים במשפחה החרדית גבוה; (ב) הגבר החרדי הוא המפרנס המשני במשפחה, מסיבות של דת ותרבות, ולכן הוא מושפע במיוחד משיעור המס השוליים הגבוה המוטל עליו; (ג) בשל גיל הנישואין הצעיר, החלטות בדבר יציאה ללימודים גבוהים וממילא לתעסוקה עתידית מתקבלות על ידי שני בני הזוג יחדיו מתוך מחשבה על השאת רווחת משק הבית, להבדיל מרווחת היחיד, והדבר מעצים את משמעותה של הסטייה ממיסוי שוויוני.

מטרתו של המאמר היא להציע תאוריה של מדיניות מיסוי ראויה. בשנים האחרונות נעשו שלושה שינויים משמעותיים בסעיפי פקודת מס הכנסה<sup>2</sup> העוסקים במיסוי המשפחה. כל שלושת השינויים מוצדקים על פי התזה המוצעת במאמר זה, שהיא המעבר ממיסוי המשפחה למיסוי על פי הכנסה לנפש.

1 סיבות אלו תוצגנה בהרחבה להלן בפרק ח'.

2 פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], ס"ח 120 (להלן: פקודת מס הכנסה או הפקודה).

השינוי הראשון בחקיקה הוא ביטול כמעט מוחלט של המקרים שבהם בני זוג מדווחים על הכנסותיהם במאוחד משל היו נישום אחד.<sup>3</sup> לכאורה, מעבר מחישוב מאוחד של הכנסות בני הזוג לחישוב נפרד שלהן, פועל בכיוון ההפוך להצעתנו. אולם למעשה, המעבר מתיישוב היטב עם הצעתנו, שכן חישוב מאוחד ממסה את הכנסות בני הזוג כאילו הופקו על ידי נישום אחד. תיקון החקיקה שמביא לביטול של החישוב המאוחד ומעבר מלא לחישוב נפרד של הכנסות בני זוג, מביא למצב שבו הכנסת משק הבית ממוסה באופן קרוב יותר להכנסה לנפש לעומת המצב הקודם שבו הכנסות בני הזוג חויבו במס כאילו הופקו על ידי נישום אחד. השינויים השני והשלישי היו תוספות של נקודות זיכוי, בעיקר לגברים, בגין קיומם של ילדים.<sup>4</sup> שינויי חקיקה אלו נעשו על מנת לסייע למשקי בית עם ילדים להתמודד עם יוקר המחיה. כתוצאה משינויי חקיקה בשנת 2012 ובשנת 2016, ניתנות נקודות זיכוי בגין ילדים גם לאבות, אם כי מספרן עדיין נמוך בהרבה ממספר נקודות הזיכוי הניתנות לאימהות. עובר לתיקוני החקיקה, רק נשים קיבלו נקודות זיכוי בגין ילדים, עובדה שהביאה לכך שהמיצוי של נקודות הזיכוי היה נמוך. בכל המקרים שבהם הכנסת האם לא הייתה גבוהה דייה ואפשרה שימוש במלוא נקודות הזיכוי, לא ניתן היה לנצל את הנקודות העודפות להקטנת חבות הכנסת האב במס. מתן נקודות זיכוי בגין ילדים, גם לגברים, הגדיל את שיעור המיצוי של נקודות הזיכוי בגין ילדים, ולכן קירב את האופן שבו ממוסה הכנסת משפחה למיסוי על פי הכנסה לנפש. שכן, השימוש בנקודות הזיכוי בגין ילדים מקטין את חבות המס של משפחות עם ילדים, משמע, מביא בחשבון את קיומם של ילדים לצורך חישוב החבות במס. מגמת החקיקה לא ביטאה מדיניות מודעת של המחוקק לעבור למיסוי על פי הכנסה לנפש. אולם, לדעתנו, הרצון שבוטא על ידי המחוקק להקל על משפחות עם ילדים להתמודד עם יוקר המחיה מהווה, מהותית, רצון לעבור למיסוי על פי הכנסה לנפש. התזה המוצעת במאמר זה מספקת הצדקה תאורטית למגמה של השנים האחרונות בחקיקה ומציעה לתת לה ביטוי מפורש בחקיקה ולהרחיב אותה.

המאמר מציע שתי דרכים לעשות זאת. האחת היא לחלק את ההכנסה המשפחתית במספר הנפשות המתקיימות ממנה; וזאת לאחר תיקון מספר הנפשות באופן המביא בחשבון יתרונות לגודל משק הבית, שהרי הצריכה שנעשית במשותף חוסכת חלק מהעלויות (הקבועות). דרך שנייה, מדויקת פחות מהראשונה, אך פשוטה יותר ליישום, היא לאפשר העברה של נקודות זיכוי בלתי מנוצלות בין בני זוג. כיום, הנקודות ניתנות בעיקר לנשים וזאת על מנת לתמרץ אותן לצאת לעבודה. חשוב לציין שבכל מדינות ה-OECD קיימת בחוק

3 ס' 3 לחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 199), התשע"ד-2013, ס"ח 249, 250, נכנס לתוקף בשנת 2014 (להלן: "התיקון הראשון"). אנו מכנים אותו "התיקון הראשון" לא מבחינה כרונולוגית (שכן כרונולוגית הוא מאוחר יותר מ"התיקון השני"), אלא כדרך להבחין בין שני דברים שונים: "התיקון הראשון" עוסק בשינוי אופן חישוב המס ביחס להכנסות בני זוג, בעוד שהתיקונים "השני" ו"השלישי" עוסקים בשאלת חישוב המס בהתייחס לעובדת קיומם של ילדים במשק הבית.

4 ראו ס' 1 לחוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011, ס"ח 42 (תיקון עקיף לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]) (להלן: "התיקון השני" או "תיקון מס' 187"); וכן ראו ס' 1 לחוק מס הכנסה (הגדלת נקודות זיכוי להורים – הוראת שעה), התשע"ז-2017, ס"ח 954 (תיקון עקיף לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]) (להלן: "התיקון השלישי").

התחשבות לצורכי חישוב מס הכנסה בקיומם של ילדים.<sup>5</sup> בדרך כלל ההתחשבות נעשית בדרך של זיכוי כמו בישראל. אולם, באף אחת ממדינות ה-OECD לא תלויה ההתחשבות במגדר של ההורה.<sup>6</sup> במילים אחרות, רק בישראל ניתנות נקודות הזיכוי בגין ילדים בעיקר לאם, ולא ברמה המשפחתית. הדבר מביא לכך שבמקרים רבים, אולי אפילו במקרה השכיח, המשפחה אינה יכולה למצות את נקודות הזיכוי בגין ילדיה, ולכן נפגעת ממיסוי יתר לעומת משפחות ללא ילדים או עם מספר קטן יותר של ילדים, או לעומת משפחות שבהן הכנסות האם מעבודה הן יחסית גבוהות ומאפשרות את מיצוי נקודות הזיכוי.<sup>7</sup>

כאמור לעיל, המאמר מציע לאפשר העברה של נקודות זיכוי בלתי מנוצלות בין בני זוג. הדבר יביא, בקירוב, להטלת מס על הכנסות משק הבית על פי מספר הנפשות שבו, שכן אין סיבה לחשוב שהוצאות הילדים ממומנות דווקא מהכנסת האב או האם. יש צורך לתת לכך ביטוי מפורש בחקיקה, שכן נוסח החוק כיום אינו מאפשר פרשנות תכליתית שתגבור על נוסחו המילולי ולפיו נקודות הזיכוי בגין ילדים הניתנות לאם אינן ניתנות להעברה לאב, אף שהכנסת האם נמוכה מכדי למצות אותן.<sup>8</sup>

בפרק א' נדון בשאלת הצורך להטיל מיסים ובשאלת הצדקתו של מס הכנסה. בפרק ב' נפרט את טענתנו כי הצריכה נעשית במסגרת משק הבית. בפרק ג' נסביר מדוע איננו מבחינים בין צריכה לחיסכון. בפרקים ד' ו-ה' נפרט את הצעתנו לאופן חישוב המס. בפרק ו' נתאר את המצב החוקי הקיים ביחס לחישוב הכנסות בני זוג ואת השינוי שחל בו מאז שנת 2014. בפרק ז' נתאר את המצב החוקי הקיים ביחס להתחשבות בקיומם של ילדים בעת חישוב המס ואת השינוי שחל בו מאז שנת 2012. בפרק ח' נתאר את השלכות הדין הקיים והדין המוצע על האוכלוסייה החרדית. בפרק ט' נתייחס לשתי טענות ביקורתיות, לכאורה משמעותיות, כנגד התזה שלנו. לבסוף נסכם.

## א. מדוע יש צורך בהטלת מיסים ומדוע דווקא מס הכנסה?

בפרק ח בספר שמואל א מתוארת פניית העם אל שמואל הנביא במילים אלו: "שִׁימָה־לָנוּ מֶלֶךְ לְשִׁפְטֵנוּ וְהִינּוּ גַם־אֲנַחְנוּ כְּכָל־הַגּוֹיִם וְשִׁפְטָנוּ מִלְכָּנוּ וַיֵּצֵא לְפָנֵינוּ וַנִּלְחַם אֶת־מֶלֶךְ־מִתְנָנוּ." שמואל סירב ואמר לבני ישראל שהמלך יטיל עליהם מיסים וייקח את ילדיהם לצבא. העם לא כפר בכך, ובכל זאת דרש משמואל להמליך עליו מלך. בוויכוח בין הנביא שמואל לעם

5 לנתונים, ראו *Doing Better for Families*, OECD (2011), <https://goo.gl/X8UMm8>  
 6 הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי דו"ח הוועדה (2011) <https://goo.gl/dYDp7h> (להלן: דו"ח טרכטנברג); עדי ברנדר "שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית: 2006-2007" *בנק ישראל – מחלקת המחקר* (2007) <https://goo.gl/5gnvS5> (להלן: ברנדר "שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל").

7 ראו ברנדר "שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל", שם.  
 8 ראו ת"צ (מחוזי ת"א) 39247-04-14 ש"ן נ' רשות המיסים (פורסם בנבו, 5.7.2017). השופט מגן אלטוביה מבטא אי-שביעות רצון מנוסח החוק הקיים, אך סבור כי לא ניתן לתקנו בדרך פרשנות משפטית: "אין בליבי ספק כי נושא מיסוי התא המשפחתי מצריך בחינה מחדש של המחוקק מתוך ראייה כוללת ועדכנית. כאמור אין בידי לקבל את עמדתם הפרשנית של המבקשים המנוגדת ללשון הברורה של הפקודה" (שם, בפס' 4).

ישראל, צדק העם. בהיעדר שלטון בעל כוח כופה, קשה מאוד לפרטים להגיע בעצמם לחלוקה הוגנת בנשיאת נטל המימון של מוצרים ציבוריים,<sup>9</sup> כגון השניים הנזכרים בפסוק זה – ביטחון מפני אויבים מבחוץ ומפני מעשים פליליים מבפנים, שמספקים הצבא והשיטור. מוצרים ציבוריים אלו, ונוסף להם גם המוצר הציבורי שהוא התשתית של חברה מתוקנת שמערכת המשפט מספקת, כך שתתאפשר אכיפתם של חוזים ההכרחית לצורך סחר בטובין ושירותים, לא יתקיימו בהיעדר מימון.<sup>10</sup>

קיים כשל שוק המקשה על מימוןם של מוצרים ציבוריים, והוא אי-היכולת למנוע את ההנאה מהמוצר הציבורי ממי שלא השתתף במימונו. כך, למשל, מרגע שקיימת מערכת ביטחון, כגון צבא ששומר על הגבולות, או מערכת אכיפת חוק שמגנה על האנשים מפני פשע ומאפשרת להם להתקשר בחוזים וכך לקיים מסחר, כל אחד ואחת מתושבי המדינה נהנים מכך בלא תלות בסכום ששילמו כדי לממן את המערכות הללו. גם צדק חלוקתי, שמשמעו הקטנת העוני וצמצום אי-השוויון, יכול להיחשב כמוצר ציבורי, כי כולנו נהנים מהחיים בחברה שוויונית יותר – הן משום שהדבר מקנה לנו הרגשה טובה והן כי יש בכך כדי לשפר את ההון האנושי ולכן להעלות את הפריזון ואת התמ"ג לנפש, כלומר את רמת החיים. כיוון שכל אחד ואחת מתושבי המדינה נהנים מהמוצר הציבורי גם אם לא השתתפו במימונו, פרטים רציונליים נמנעים מלשלם. כולם נפגעים מכך, כי מוצרים ציבוריים שעבורם פרטים היו רוצים לשלם אילו ידעו שכולם משתתפים במימונם אינם ממומנים, ולכן גם אינם מסופקים.<sup>11</sup>

כשל שוק זה, הידוע בכינוי "טפילות", הוא סיבה מרכזית לרצון הפרטים להמליך עליהם שליט, או בימינו – סיבה מרכזית לקיומה של מדינה. על מנת לפתור את כשל השוק אנו מסכימים לתת למדינה כוח לכפות עלינו תשלום מיסים. כל אחד מהפרטים היה מעדיף שלא להיות נתון לכפייה, אולם מסכים לה בתמורה לכך שגם האחרים כפופים לה, כי רק כך אפשר להבטיח שיימצא מימון משביע רצון להספקת המוצרים הציבוריים. קיימים כשלי שוק נוספים שמצדיקים את התערבות המדינה,<sup>12</sup> בין השאר באמצעות מיסים, וכאמור לעיל, גם צדק חלוקתי (בין שנראה בו מוצר ציבורי ובין שלא) הוא יעד המקודם באמצעות מערכת המס ותשלומי ההעברה.

אם כך, איזה מס ראוי להטיל? מקובל לחשוב שמטעמי הגינות אין לגבות מכל התושבים את אותו סכום מס, אף שאנו מניחים – כהנחה מפשטת – שכולם נהנים במידה שווה

9 מוצר ציבורי, לפי ההגדרה הנפוצה, מאופיין בשתי תכונות: הראשונה, היעדר יריבות בצריכתו (שימוש של האחד בו איננו מפחית את הכמות הזמינה לאנשים אחרים), והשנייה היא היעדר יכולת הדרה (לא ניתן למנוע שימוש של היחידים שלא השתתפו במימונו). הדוגמה הפרדיגמטית בספרות למוצר ציבורי היא האור שמפיץ המגדלור: כך, אין יריבות בצריכתו (כולם יכולים לראותו ולהשתמש בו והאור אינו מתכלה כתוצאה מהשימוש), וכן הוא נעדר יכולת הדרה (לא ניתן להדיר את הספינות שלא השתתפו במימון ולגרום להן לא לראות את האור בעודן שטות בים).

10 ראו יורם מרגליות "דיני מיסים" הגישה הכלכלית למשפט 815, 816-817 (אוריאל פרוקצ'יה עורך, 2012).

11 שם.

12 כגון מונופולים, ריכוזיות, מידע חלקי או אסימטריה במידע, החצנות שליליות ועוד.

מהמוצרים הציבוריים שכספי המיסים מממנים.<sup>13</sup> הכנסה היא תוצאה של מאמץ ומזל; המזל יכול לבוא לידי ביטוי בין היתר במשפחה שהאדם נולד אליה ובתכונות המולדות שלו. ההגינות מחייבת קביעת חבות מס באופן שמנטרל את מרכיב המזל ככל האפשר, אולם קשה מאוד לאמוד את יכולת ההשתכרות של הפרטים ולכן משתמשים בפרוקסי. "צריכה" היא פרוקסי ליכולת ההשתכרות שכן אדם מממן את צריכתו והוא מודע ליכולת שלו להפיק הכנסה. "הכנסה" היא פרוקסי אחר, שרבים חושבים שהוא הוגן יותר מצריכה. "הכנסה" היא הסכום שמאפשר לאדם לצרוך טובין או שירותים, והמס מוטל על הגידול ביכולת צריכה זו. משמע מס הכנסה אינו מוטל רק על השימוש בכסף לשם צריכה, אלא גם על הגידול ביכולת הצריכה הנובע מתשואה על חיסכון. מקובל לחשוב שהכנסה היא בסיס מס הוגן, והיא אכן משמשת לחישוב המס המרכזי בישראל.

### ב. הצריכה מתבצעת במסגרת משק בית

הצריכה נעשית במסגרת המכונה "משק בית".<sup>14</sup> משקי הבית השכיחים הם של בודדים או של משפחה. רק מעטים, יחסית, חיים עם שותפים שאינם נשואים להם או שאינם ידועים בציבור. אפשר לשער שאם אין מדובר ביחסי אהבה, החסרונות שבמגורים המשותפים עולים על היתרונות שבכך, והפרטים יעדיפו לגור לבדם.<sup>15</sup> רוב משקי הבית בישראל הם משפחות, ולעיתים קרובות יש במשפחה ילדים. במקרה זה משק הבית מורכב מבני זוג או הורה יחיד וילדים.<sup>16</sup>

מקובל מאוד שבני הזוג חולקים את הכנסותיהם, ופעמים רבות אף יש להם חשבון בנק משותף. מקובל אפילו יותר, למעשה מובן מאליו, שבני הזוג חולקים את הכנסותיהם עם ילדיהם.<sup>17</sup> אולם עצם העובדה שמבוגרים חולקים הכנסותיהם עם ילדיהם אין משמעה, בהכרח, שיש לחלק את הכנסת המשפחה במספר הנפשות הכולל. למעשה, יש הרואים בילדים מעין מוצר צריכה של הוריהם, משום שילדים הם על פי רוב פרי בחירה של ההורים.<sup>18</sup> על פי גישה זו ילדים אינם שונים מכל מוצר צריכה אחר: יש האוהבים לצאת לחופשות סקי ויש

13 אנשים נהנים במידה שונה ממוצרים ציבוריים – כך למשל עשירים נהנים יותר מההגנה על רכוש מאשר עניים. אולם סביר להניח שהדברים בסופו של דבר מתקזזים, כי מי שנהנה פחות ממוצר ציבורי אחד אולי נהנה יותר ממוצר ציבורי אחר. עניים, למשל, מפיקים הנאה גדולה יותר מאשר עשירים משירותי רפואה ציבוריים איכותיים.

14 טענה זו נכונה תמיד, אם נכיר גם באדם אחד כ"משק בית" (של אדם אחד).

15 חריגים לכך הם צעירים, בעיקר סטודנטים, ששוכרים דירה בשותפות, ובדרך כלל אינם שותפים בצריכה למעט מרכיב הדיור. אולם תופעה זו זניחה בהיקפה, כי היא רלוונטית רק לחלק קטן מהאוכלוסייה ולמספר שנים מועט.

16 "משפחות בישראל – נתונים לרגל יום המשפחה" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הודעה לתקשורת, 13.2.2018, <https://goo.gl/6zvFyE>).

17 להורים יש גם חובה חוקית לדאוג לילדיהם. ראו, למשל, ס' 14-15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ס"ח 120 (להלן: חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות).

18 HENRY C. SIMONS, PERSONAL INCOME TAXATION: THE DEFINITION OF INCOME AS A PROBLEM OF FISCAL POLICY 140 (1938).

האזורים לגדל ילדים. כשם שהנאות מהסוג הראשון אינן מוכרות כמפחיתות את בסיס הכנסה החייבת לצורכי מס, כך גם הנאות מהסוג השני אינן צריכות להפחיתו. אם אדם מגדיל את הוצאותיו בדרך של הבאת ילדים לעולם והדבר נחשב כצריכה שלו, הוא אינו זכאי להתחשבות של מערכת המס, שכן הקלה לנישום אחד משמעה הכבדה על כל הנישומים האחרים, ואין הוא זכאי להעמיס על שאר הנישומים את הנטל הנוסף הזה.<sup>19</sup>

לדעתנו, אף שיש משמעות לעובדה שבמרבית המקרים ההורים בוחרים להביא ילד לעולם, ובמובן זה אכן מדובר במעשה של צריכה מצידם, אין לייחס לכך חשיבות הגוברת על מאפיינים אחרים של ילד שאינם מתקיימים בשום מוצר צריכה אחר: אי-אפשר להשליך אותו, בשונה למשל ממקרר, שאם יום אחד עלות החשמל של החזקתו תהיה גבוהה מדי אפשר יהיה להשליכו; אי-אפשר להפסיק לדאוג למחייתו של הילד לזמן מה, כיוון שיש חובה משפטית לשאת בעלויות הטיפול שלו וקיימת נורמה מוסרית המוקיעה את מי שאינו נוהג כך.<sup>20</sup> לכן ראוי יותר להגדיר "מוצר צריכה" שיש לו מאפיינים כאלו כבעלים של חלק בהכנסה של משק הבית מאשר להגדירו כחלק מהצריכה הרגילה.

והעיקר, מרגע שהילד בא לעולם, החברה אינה יכולה להתעלם מקיומו העצמאי במנותק מהוריו. הילד הוא אדם ולא חפץ. המדינה היא הגוף שמתאם בין הפרטים, ובזכות כוח הכפייה שקיבלה מהתושבים היא מקדמת את רווחתם הכוללת. עם תושבי המדינה נמנים גם הילדים, בהיותם בני אדם. יש לחברה מחויבות כלפיהם, לרבות תחולתו של צדק חלוקתי. מכאן שגם ילדים הם תושבים, כלומר נישומים בהיבט המס. יכולתם לצרוך היא חלקם היחסי בהכנסות הוריהם, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בחלקם בצריכה המשפחתית.

להמחשת הצורך בחלוקת הכנסה של משק הבית במספר הנפשות לצורך הטלת מס הכנסה באופן שוויוני, חשבו על הדוגמה הבאה: במשפחה א' זוג ללא ילדים ובמשפחה ב' זוג עם שני ילדים. לשתי המשפחות הכנסה שווה. אם נמסה רק את הכנסת הבגירים נטיל על שתי המשפחות מס זהה, אף שיכולת הצריכה לנפש במשפחה ב' קטנה מיכולת הצריכה לנפש במשפחה א', מאחר שאנו מניחים שההורים חולקים את הכנסותיהם עם ילדיהם. מכאן שמדידת הכנסה לצורכי מס הכנסה צריכה להתבצע ברמת משק הבית, על מנת שיוטל באופן שוויוני המשקף את הגידול ביכולת הצריכה של כל תושב ותושבת.

עם זאת מתעוררת שאלה קשה: מהו חלקם של הילדים בחיסכון? החיסכון הוא אותו חלק מההכנסה שההורים מפיקים מהווה גידול ביכולת הצריכה העתידית, בשלב שבו הילדים כבר לא יהיו חלק ממשק הבית של ההורים שהפיקו את ההכנסה. בכך נדון בפרק הבא.

19 דרך נוספת לבטא את אותה גישה היא לטעון כי ילדים אינם הוצאה אלא השקעה. לפי גישה זו הילדים מקנים יתרון כלכלי להורה, למשל תמיכה בעת זקנה. לעניין זה ראו למשל Borris I. Bittker, *Federal Income Taxation and the Family*, 27 STAN. L. REV. 1389, 1447-1448 (1975).

20 ראו את הפרק השני ובפרט ס' 14-15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.

## ג. הבחנה בין צריכה לחיסכון: האם ההורים משתפים את ילדיהם בחיסכון?

כל עוד הילדים הם חלק ממשק הבית סביר מאוד להניח שהם שותפים לצריכה. הרי, למעט מקרי קיצון, ילדים אינם עובדים למחייתם.<sup>21</sup> כאשר ההורים משתפים את ילדיהם בהכנסותיהם לשם צריכה בסיסית הרי הם ממלאים את חובתם כלפיהם, במובן זה שהילדים הם מעין שלוחה של ההורים עצמם וחובתם של ההורים לספק צורכי ילדיהם. אולם אין זה מובן מאליו שההורים חולקים עם ילדיהם את חסכוניהם, כלומר את יכולת הצריכה בשנים עתידיות, באותה המידה שהם חולקים עימם את הצריכה השוטפת.<sup>22</sup> ייתכן שההורים אינם משתפים את ילדיהם במרכיב החיסכון, ולכן מעל רמת הכנסה מסוימת העלות השולית של ילדים צריכה להיות קרובה לאפס.

מנגד, הורים בישראל נוטים לעזור לילדיהם שבגרו במימון השכלה גבוהה ואף במימון דיור, אך כדי לומר אמירה ברורה בנושא יש צורך בנתונים בדבר השימוש בחסכונות שאין ביכולתנו להשיגם. כמו כן, אנשים בישראל מורישים בדרך כלל את כל רכושם לילדיהם, וזהו טיעון נוסף בזכות ראיית הילדים כשותפים גם בחיסכון שנצבר בידי ההורים בתקופה שבה הילדים הם חלק ממשק הבית.<sup>23</sup> מכאן, ייתכן שאפשר לטעון שהחיסכון שנצבר במהלך 18 השנים שבהן ילד נחשב חלק ממשק הבית של הוריו, משמש לצריכה העתידית לא רק של ההורים אלא גם שלו כבוגר.

ייתכן שמתן מתנות לילדים בגירים ייחשב בעינינו עסקה החייבת במס ולא השתתפות בצריכה. זוהי שאלה תאורטית שהתשובה לה תלויה ערכים, והיא מצריכה דיון נפרד. מכל מקום, בנושא זה נוכל לפנות לדין הקיים בישראל, שלפיו מס הכנסה אינו מוטל על מתנות.<sup>24</sup> במדינות שבהן קיימים מס עיזבון או מס ירושה, הם מגובים במיסים על מתנות על מנת למנוע עקיפה פשוטה של המס באמצעות מתן מתנות בחיים. מס עיזבון היה נהוג בישראל בעבר אך בוטל בשנת 1981, ומעולם לא הוטל בישראל מס מתנה או ירושה. מכך אפשר להסיק שהנורמה החברתית בישראל היא של שותפות בהכנסה ובחיסכון בין הורים לילדיהם הבגירים. פרשנות זו תומכת בהצעתנו לאחד את הכנסות ההורים ולחלק את ההכנסה המאוחדת במספר הנפשות המתוקנן, לרבות ילדים עד גיל 18, גם אם ההכנסה גבוהה ולכן משמשת בחלקה לחיסכון, כלומר לצריכה עתידית של המשפחה.

21 ראו "נוער בגיל 15-17: לימודים ועבודה 1980-2007" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010) <https://goo.gl/1dSAoA>.

22 Lawrence Zelenak, *Doing Something about Marriage Penalties: A Guide for the Perplexed*, 54 TAX L. REV. 1, 73 (2000).

23 ברירת המחדל הקבועה בחוק הירושה קובעת כי בהיעדר צוואה, זכות הראשונים בירושה תחולק שווה בשווה בין בן זוגו של הנפטר ובין ילדי הנפטר. כך, בן הזוג מקבל מחצית מן הירושה, והילדים מתחלקים שווה בשווה במחצית הנותרת. ככל שהנפטר לא הותיר אחריו בן או בת זוג, ירושתו תחולק שווה בשווה בין ילדיו. ראו ס' 10, 11(א), 12 ו-13 לחוק הירושה, התשכ"ה-1965, ס"ח 63. העברה לבן או בת הזוג אינה סותרת את טענתנו, שכן הורשה לבן או בת זוג אינה אלא שלב בדרך להורשת כל הנותר לילדים.

24 ס' 97(5) לפקודת מס הכנסה.



## ד. חישוב ההכנסה החייבת במס: איחוד ההכנסות וחלוקת הסכום במספר הנפשות המתוקנן

מהדיון שערכנו עד כה עולה שיש לאחד את הכנסות בני המשפחה ולחלק את הסכום במספר הנפשות החולקות בהכנסה, כלומר במספר השותפים לצריכה. חשבו לדוגמה על שני משקי בית, באחד זוג הורים ושני ילדים ובשני זוג הורים וארבעה ילדים. נניח כי לשני משקי הבית הכנסה זהה של 30,000 ש"ח בחודש. לא יהא זה הוגן לחייב את שני משקי הבית בסכום מס זהה, שהרי הכנסה זו מכלכלת צריכה של ארבעה אנשים במשק הבית הראשון ושל שישה אנשים במשק הבית השני. המס צריך להיות מוטל על פי יכולת הצריכה: הצריכה לנפש במשק הבית הראשון היא 7,500 ש"ח לחודש ואילו במשק הבית השני 5,000 ש"ח לחודש. יש לאחד את הכנסות בני המשפחה, ואין זה משנה מי הפיק אותן, כי ההכנסה המאוחדת משקפת את יכולת הצריכה של משק הבית ואנו מניחים שבני הבית שותפים לצריכה, כאמור לעיל. את הסכום יש לחלק במספר הנפשות במשפחה, כדי לבטא את העובדה שיכולת הצריכה של כל פרט היא חלקו היחסי בהכנסות משק הבית.<sup>25</sup> הדבר דומה לצורך לחלק את התוצר המקומי הגולמי של מדינה במספר הנפשות שבה כדי לאמוד את עושרה, כי אחרת מדינה גדולה יחסית, נניח הודו, תיחשב עשירה יותר ממדינה קטנה יחסית, נניח ישראל, אך ורק בשל גודלה. חלוקת התוצר המקומי הגולמי במספר הנפשות נותנת הערכה מדויקת יותר של רמת החיים הממוצעת במדינה. כך גם שתי משפחות שהכנסתן שווה אך מספר הנפשות בהן שונה, שונות זו מזו בעושרן.

כיוון שאנו מניחים שבני המשפחה חולקים את הכנסותיהם, המשמעות היא שיכולת הצריכה של כל אחד מהנישומים בני המשפחה במשפחה מרוכת נפשות (בדוגמה שלנו משק הבית השני) נמוכה מיכולת הצריכה של כל אחד מהנישומים בני המשפחה במשפחה מעוטת נפשות (בדוגמה שלנו משק הבית הראשון). מיסוי המתחקה אחר יכולת הצריכה יטיל מס גבוה יותר על כל נישום ונישום במשפחה מעוטת הנפשות בהשוואה למס שיוטל על כל נישום ונישום במשפחה מרוכת הנפשות.

חישוב זה אינו מדויק כי הוא לא מביא בחשבון את העובדה שההוצאות על צריכה של מבוגר שונות מאלו של ילד.<sup>26</sup> כמו כן, חלק מהוצאות משק הבית הן הוצאות קבועות.<sup>27</sup> כך, למשל, עלות מרכזית בהכנת ארוחה היא זמנו של הטבח. הכנת ארוחה לשש נפשות

25 לפי עקרון התועלת (benefit) יש לייחס את ההכנסה למי שמפיק ממנה תועלת, ללא תלות במקור ההכנסה. לעניין זה ראו Michael J. McIntyre & Oliver Oldman, *Taxation of the Family in a Comprehensive and Simplified Income Tax*, 90 HARV. L. REV. 1573, 1575-1576, 1594-1595 (1977).

26 ראו למשל Lawrence Zelenak, *Children and the Income Tax*, 49 TAX L. REV. 349, 385-387 (1994). שם מוזכר כי בשני מחקרים שהתבססו על אותו מאגר נתונים, אך על סל מוצרים אחר, נבחנה החלוקה של צריכת ההכנסה בין הורים לילדים במשק בית. במחקר של תומאס אספנשייד (Espenshade) משנת 1984 נמצא כי על כל 100\$ שצורך הורה, הילד צורך 67%. במחקר משנת 1988 שערכו רוברט מייקל ואדוארד לזייר (Michael & Lazear) נמצא כי על כל 100\$ שצורך הורה, הילד צורך 40%.

27 משק הבית נהנה מיתרונות לגודל.

נמשכת בערך אותו זמן כמו הכנת ארוחה לארבע נפשות, ולכן עלות הזמן של הכנת ארוחה נמוכה יותר לנפש במשפחה השנייה מאשר בראשונה. במילים אחרות, חלק גדול מהמוצרים הנרכשים על ידי משק הבית הם "מוצרים ציבוריים" ברמת משק הבית, ומשמשים בעת ובעונה אחת כמה בני בית, או אפילו את כולם: למשל חימום, תאורה או אזורים מרכזיים בבית.<sup>28</sup> חלק גדול מהוצאות הדיור הוא מסוג זה. נניח לדוגמה שמשפחה עם שני ילדים גרה בדירה ששטחה 100 מ"ר. הולדת שני ילדים נוספים לא תצריך מבחינתה מעבר לדירה בשטח של 150 מ"ר כדי לשמור על אותה רמת צריכה של דיור.<sup>29</sup>

מכאן שיש צורך במקדם שיבטא את היתרונות לגודל הנובעים משיתוף בצריכה, ואולי גם יבחין בין צריכה של מבוגרים לזו של ילדים. מקדם זה ידוע בשם "סולם שקילות". המוסד לביטוח לאומי יצר סולם שקילות המשמש למדידת רמת החיים בישראל, ובין היתר נקבעים על פיו קו העוני, התחלקות ההכנסות במשק ומדרג ג'יני לא־שוויון בהכנסות.<sup>30</sup> במדינות רבות נקבעות קצבאות הבטחת הכנסה בהתאם לסולם שקילות.<sup>31</sup> לדעתנו, מן הראוי להשתמש בסולם שקילות גם לצורך חישוב מס הכנסה. יש לאחד את הכנסות משק הבית, בהיותן ההכנסות שמהן מתבצעת הצריכה (וכאמור לעיל, המס אמור להיות מוטל על פי גידול ביכולת הצריכה) ולחלק את הסכום במספר הנפשות במשק הבית. הצריכה לנפש היא הרלוונטית מאחר שכל בני הבית, לרבות הילדים, נחשבים תושבים (נישומים, בהיבט המס). על מנת להביא בחשבון יתרונות לגודל (קיומן של עלויות קבועות) יש לחלק את הכנסת משק הבית במספר הנפשות המתוקנן על פי סולם שקילות.

## ה: סולמות שקילות

סולמות שקילות משמשים להשוואה בין משקי בית בגדלים שונים ושחבריהם בגילאים שונים. סולמות השקילות משמשים בישראל למדידת עוני, אי־שוויון, רמת חיים ורווחה, ובכל מקום שבו קיים צורך ליצור מדרג משקי בית: מהעני ביותר ועד לעשיר ביותר. סולמות שקילות גם משמשים בעת גיבוש מדיניות חברתית־כלכלית, לדוגמה כדי לעדכן קצבאות (כמו קצבאות הקיום) ואף משמשים את בתי המשפט בקביעתם את גובה המזונות לילדים במקרה של גירושי ההורים.<sup>32</sup> כונס הנכסים הרשמי משתמש בהם כדי ליצור תוכנית החזרים

28 נתנאלה ברקלי, מירי אנדבלד ודניאל גוטליב על סולמות שקילות ומדידת עוני בישראל 1968–2013, 1 (המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון, 2015) (להלן: ברקלי, אנדבלד וגוטליב על סולמות שקילות).

29 מעניין לציין שככל שהמשקל היחסי של הוצאות על דיור מכלל הוצאות של משק בית גדל, כך גדלים באופן יחסי היתרונות לגודל שבקיום משק בית משותף. זאת מאחר שהוצאות על דיור הן קבועות (או בעלות אופי של הוצאות על מוצר ציבורי) במידה רבה יותר מאשר הוצאות אחרות של משק הבית (שם).

30 שם, בעמ' 2.

31 ראו ANTHONY B. ATKINSON, LEE RAINWATER & TIMOTHY M. SMEEDING, INCOME DISTRIBUTION IN OECD COUNTRIES: EVIDENCE FROM THE LUXEMBOURG INCOME STUDY (1995) (להלן: (Atkinson, Rainwater & Smeeding, Income Distribution in OECD Countries).

32 ראו ברקלי, אנדבלד וגוטליב על סולמות שקילות, לעיל ה'ש 28, בעמ' 2.

המתחשבת במצב הכלכלי וברמת החיים המתוקננת של משפחת החייב, שפשט רגל ועדיין חייב כסף לנושיו.<sup>33</sup>

קיימות מתודולוגיות שונות לקביעת סולמות שקילות,<sup>34</sup> והמתודולוגיה שנבחרה לשימוש בישראל מבוססת על עבודתו של אנגל (Engel) משנת 1857.<sup>35</sup> אנגל הציע לבחור סל מוצרי צריכה של משפחה, כגון מזון, ביגוד ודיור, ולבדוק את עלותו עבור משפחות בעלות מאפיינים שונים, בעיקר מספר בני משפחה וגיל הילדים. שיטה זו שימשה את המוסד לביטוח לאומי בשנת 1971 לקביעת סולם שקילות, על סמך נתוני סקר הוצאות משפחה בשנים 1969-1968.<sup>36</sup> להלן סולם השקילות שנקבע:

מספר נפשות	מספר נפשות מתוקננות	תוספת הנפש השולית
1	1.25	
2	2	0.75
3	2.65	0.65
4	3.2	0.55
5	3.75	0.55
6	4.25	0.50
7	4.75	0.50
8	5.2	0.45
כל נפש נוספת	0.4	0.40

בשנת 1974 ערכו יעקב חביב ויוסי תמיר חישוב מחודש על בסיס נתוני אותו סקר הוצאות משפחה בשנים 1968-1969, ובשנת 1990 ביצעו עמיר שמואלי, לאה אחדות ויעקב שאול אמידה נוספת של סולם השקילות על פי נתוני 1986-1987.<sup>37</sup> בסולמות השקילות שנאמדו במחקרים המאוחרים היתרונות לגודל גדולים יותר מאשר בסולם המקורי, אולם ההבדלים היו קטנים מכדי להצדיק שינוי והסולם המקורי נותר בשימוש עד היום.<sup>38</sup> בהשוואות בין-לאומיות משתמש ה-OECD בסולמות שקילות שונים, שלעיתים מביאים בחשבון לא רק את מספר הנפשות אלא גם את שאלת היותן מבוגרים או ילדים וזאת מתוך

33 ש.ס.

34 לפירוט ראו איל דביר ואמיר ברנע "סולמות שקילות בישראל – בחינה מחודשת" הרבעון לכלכלה 47, 484 (2000).

35 Ernst Engel, *Die Productions- und Consumtionsverhältnisse des Königreichs Sachsen*, 8 ZEITSCHRIFT DES STATISTISCHEN BUREAUS DES KÖNIGLICH-SÄCHSISCHEN MINISTERIUM DES INNERN 1 (1857).

36 המוסד לביטוח לאומי בדיקה על נתונים מסקר הוצאות משק הבית 1968/9 לחישוב סקלה אקוילנטית (1971).

37 ראו עמיר שמואלי, לאה אחדות ויעקב שאול "סולמות השקילות והשימוש בהם" סקירה שנתית 1989 (המוסד לביטוח לאומי, 1989).

38 ראו ברקלי, אנדבלד וגוטליב על סולמות שקילות, לעיל ה"ש 28, בעמ' 4-5, 11-12.

הנחה שהצריכה של מבוגר גדולה משל ילד.<sup>39</sup> בפרסומיו בשנים האחרונות ה־OECD משתמש בסולם שמבטא יתרונות לגודל בלבד ומבוסס על השורש הריבועי של מספר הנפשות.<sup>40</sup> כפי שאפשר לראות בטבלה שלהלן, היתרונות לגודל בסולם השקילות של ה־OECD משמעותיים יותר מאשר בסולם השקילות הישראלי.

מספר נפשות	סולם ישראלי	סולם OECD
1	1.25	1
2	2	1.41
3	2.65	1.73
4	3.2	2
5	3.75	2.24
6	4.25	2.45
7	4.75	2.65
8	5.2	2.83
כל נפש נוספת	0.4	

איננו מתיימרים להציע, במאמר זה, סולם שקילות מסוים. טענתנו מתמצת בהצגת ההיבט התאורטי־נורמטיבי. לטענתנו, כשם שמובן למעצב המדיניות שיש להביא בחשבון את מספר הנפשות במשפחה בעת תכנון מדיניות חברתית־כלכלית בצד הרווחה, ראוי לעשות זאת גם בעת הטלת המס. מס הוא הוגן רק אם הוא מוטל על היכולת הכלכלית האמיתית של הנישום. היכולת האמיתית באה לידי ביטוי בהכנסה לנפש מתוקנת.

### 1. מיסוי הכנסות בני זוג: תיאור הדין הנוהג והתייחסות לתיקון החקיקה הראשון התומך בתזה המוצעת במאמר

סעיף 65 לפקודת מס הכנסה קובע ש"הכנסת בני זוג יראוה לעניין פקודה זו כהכנסת בן הזוג הרשום והיא תחויב על שמו [...] יראו את הכנסותיו כאמור של בן הזוג הרשום ככוללות גם הכנסות כאמור של ילדו שטרם מלאו לו בשנת המס 18 שנים". משמע מאחדים את כל ההכנסות של בני המשפחה, בני הזוג וילדיהם הקטינים, ורואים את סכום הכנסותיהם כהכנסה אחת, משל היו נישום אחד.

כדי להבין את השלכות הקביעה על חבות המס חשוב להבין שהמס מוטל בשיעורים שוליים עולים. לשם נוחות ההצגה נניח סכומים עגולים ונמוכים ושיעורי מס עגולים. נניח ששיעורי המס הם כדלקמן:

39 ראו Atkinson, Rainwater & Smeeding, Income Distribution in OECD Countries, לעיל ה"ש 31.

40 ראו OECD, Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries (2008) <https://goo.gl/fRnstC>; OECD, Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising (2011) <https://goo.gl/5i6L1k>.

שיעור מס שולי	הכנסה
10%	100-0
20%	200-101
30%	300-201
40%	400-301
50%	401 ואילך

נניח לדוגמה משפחה שבה שני בני זוג, ללא ילדים. הכנסתו של כל אחד מהם היא 100 שקלים והם ימוסו משל היו נישום אחד בעל הכנסה של 200 שקלים. אילו התחתנו היה כל אחד מהם משלם 10 שקלים מס. כיוון שהתחתנו ישלמו ביחד 30 שקלים מס, שהם 15 שקלים מס לאדם, כי 100 שקלים שהיו חשופים למס בשיעור של 10 אחוז בטרם נישאו יהיו חשופים למס בשיעור של 20 אחוז לאחר הנישואין. מכאן שהחוק מטיל "קנס נישואין". הסעיף מביא לגביית שיעור מס גבוה יותר מזוגות נשואים בהשוואה למצב שבו היו רווקים, וכך "קונס" אותם במישור המס על החלטתם להינשא.<sup>41</sup>

במרוצת השנים נוצרו הן בחקיקה והן בפסיקה חריגים לכלל. החריגים מאפשרים לזוגות נשואים להימנע מאיחוד הכנסותיהם לצורכי מס וליהנות משיעורי מס משל היו רווקים. המקור הסטטוטורי המרכזי לחריגים אלו הוא סעיף 66 לפקודה, שעל פיו אם לכל אחד מבני הזוג יש הכנסה מיגיעה אישית שאינה תלויה בהכנסתו של בן זוגו אפשר לחשב הכנסות בנפרד. "הכנסה מיגיעה אישית" היא מושג רחב, שמאגד באכסניה אחת הן הכנסות מעבודה והן הכנסות מעסק, ממשלח יד ומעסקת אקראי. באשר לדרישת היעדר התלות, המטרה היא למנוע תכנוני מס באמצעות העסקה פיקטיבית של יחיד על ידי בן זוגו. לפי דרישה זו התלות במקורות ההכנסה צריכה להיות בין בני הזוג לבין עצמם: אם בני הזוג עובדים אצל אותו מעסיק אך אינם יכולים להשפיע האחד על השכר של השני, כי אז אין מתקיימת תלות – ואין חובה לאחד את הכנסותיהם לצורכי מס.<sup>42</sup>

מה קורה כאשר בני הזוג משתכרים ממקור משותף? האם במקרה כזה בהכרח יחויבו בני הזוג לדווח במאוחד? עד שנת 2014, עת נכנס לתוקפו תיקון מספר 199 לפקודה, קבע המחוקק תנאים נוקשים לדיווח נפרד של בני זוג אשר מקורות ההכנסה שלהם תלויים.<sup>43</sup> נוסח סעיף 66(ד) לפקודה עובר לתיקון 199 היה כדלקמן:

41 תימוכין לכך ניתן למצוא בדבריה של עו"ד שוש שחם מלשכת עורכי הדין: "בכל העולם אין דבר כזה חישוב מאוחד. בכל העולם החישוב הוא נפרד ולא משנה אם זה אבא וכת שעובדים בעסק או אם זה בעל ואישה שעובדים בעסק, אלה שני אנשים כאשר לכל אחד מהם יש את הזכות למס הכנסה פרוגרסיבי". להרחבה ראו פרוטוקול ישיבה מס' 222 של ועדת הכספים, הכנסת ה-19, 32 (26.11.2013) <https://goo.gl/KTPZ2g>.

42 נציין שקיימים חריגים נוספים שמאפשרים חישוב בנפרד, כגון במקרים של קבלת נכס בירושה, של משפחה אומנת ושל משק חקלאי (ראו ס' 66 לפקודה). אולם נוכח התרומה השולית של חריגים אלו לצורכי הטיעון במאמר לא נרחיב על אודותיהם.

43 ס' 16 לחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 89), התשנ"ב-1992, ס"ח 177, 179.

הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו אלא אם הכנסת בן הזוג האחד באה ממקור הכנסה שהוא בלתי תלוי במקור ההכנסה של בן הזוג השני, ולא יראו הכנסת בן הזוג האחד כאמור אם היא באה, בין השאר, מאחד מאלה:

- (1) עסק או משלח-יד של בן הזוג השני;
- (2) חברה אשר בה יש לשני בני הזוג או לבן הזוג השני, במישרין או בעקיפין, זכות בהנהלה או 10% מזכויות הצבעה, אלא אם היתה למקבל ההכנסה הכנסה כאמור מהחברה זמן סביר, ולא פחות משנה, לפני נישואיו או חמש שנים לפני שלבן זוגו היתה זכות כלשהי, במישרין או בעקיפין, בחברה;
- (3) שותפות אשר בה יש לשני בני הזוג או לבן הזוג השני, במישרין או בעקיפין, 10% לפחות מהונה או מהזכות לרווחיה, אלא אם היתה למקבל ההכנסה הכנסה כאמור מהשותפות זמן סביר, ולא פחות משנה, לפני נישואיו או חמש שנים לפני שלבן זוגו היתה זכות כלשהי, במישרין או בעקיפין, בשותפות.

מטרת הסעיף הייתה להקל על פקיד השומה בזיהוי מקור הכנסה תלוי.<sup>44</sup> סעיף קטן (1) מטרתו למנוע מתן שכר פיקטיבי לאחד מבני הזוג, אם הוא מועסק ישירות על ידי בן הזוג השני. סעיפים קטנים (2) ו-(3) התייחסו למצב שבו אין לאחד מבני הזוג השפעה ישירה על שכרו של השני, אך קיימת השפעה עקיפה בדמות החזקה של 10 אחוזים מהחברה או השותפות או מעורבות בהנהלה. החזקה בשיעור זה מקנה למחזיק השפעה מהותית על קבלת ההחלטות בחברה או בשותפות, ובכך, סבר המחוקק, יש למחזיק השפעה עקיפה על השכר של בן זוגו. עם זאת, המחוקק ידע שלא מן הנמנע שבמסגרת מקום העבודה יירקמו מערכות יחסים. כדי לא לפגוע בנישומים במקרים שבהם אין מדובר במניפולציה, ולמרות התלות של בני הזוג במקור ההכנסה, קבע המחוקק בסיפא של סעיפים קטנים (2) ו-(3) חזקה ממעטת. החזקה הממעטת קבעה שאם אחד מבני הזוג החל לעבוד בחברה או בשותפות טרם הנישואין, או לחלופין החל לעבוד במקום 5 שנים לפני שלאחד מבני הזוג הייתה זכות כלשהי (ולאו דווקא השפעה מהותית) בחברה או בשותפות – יוכלו בני הזוג לדווח בנפרד, אף שמקורות ההכנסה שלהם תלויים זה בזה.

במבט ראשון נראה שסעיף 66(ד) בנוסחו הישן מספק חזקות חלוטות שאינן ניתנות לסתירה – משמע אם בני הזוג אינם עומדים באחד מהקריטריונים הללו עליהם לדווח במאוחד. אולם לא כך קבעה הפסיקה בעניין קלס, שם נקבע כי:

חזקה היא כי תכליתה של כל הוראת חוק, וסעיף 66(ד) לפקודה בכלל זה, להגשים את זכויות היסוד של השיטה, וזכות השוויון בכלל זה. חזקה היא כי תכליתו של החוק להגשים שוויון פיסקאלי בין המינים. על-מנת להגשים תכלית זו יש לפרש את חזקות התלות כחזקות הניתנות לסתירה.<sup>45</sup>

לימים רוככה הלכת קלס במסגרת עניין מלכיאלי, שם נקבע שאם הוכחה תלות בין הכנסותיהם של בני הזוג לפי מבחני סעיף 66(ד), כי אז קמה חזקה חלוטה לחישוב מאוחד.<sup>46</sup> חרף ריכוך

44 הסעיף קבע חזקה. זוהי מטרתה של חזקה. ראו ע"א 900/01 קלס נ' פקיד שומה ת"א 4, פ"ד נז(3) 750 (2003), לדיון בשאלה האם מדובר בחזקה חלוטה או ניתנת לסתירה.

45 שם.

46 דנ"א 2103/12 מלכיאלי נ' פקיד שומה אשקלון (פורסם בנבו, 24.6.2012).

הלכת קלס בפסק דין מלכיאל י הדגיש בית משפט כי "ניתן לקוות כי המחוקק יבחן בשנית האם נוסחו של סעיף 66(ד) לפקודה הוא עדיין הנוסח הרצוי כיום, כ-55 שנים לאחר חקיקת הסעיף".<sup>47</sup>

בהמשך להמלצה זו תיקן המחוקק את ההסדר בסעיף 66 במסגרת תיקון 199 לפקודת מס הכנסה.<sup>48</sup> נוסחו של הסעיף כיום הוא כדלקמן:

הוראות סעיף קטן (א) יחולו לגבי בני זוג שיש להם מקור הכנסה משותף, רק אם התקיימו כל אלה:

(א) יגיעו האישה של כל אחד מבני הזוג נדרשת לייצור ההכנסה ממקור ההכנסה המשותף;

(ב) כל אחד מבני הזוג מקבל הכנסה התואמת את תרומתו לייצור ההכנסה ממקור ההכנסה המשותף ועומדת ביחס ישיר לתרומתו לייצור ההכנסה כאמור;

(ג) אם ההכנסה מופקת בבית המגורים של בני הזוג – בית המגורים משמש, דרך קבע, את מקור ההכנסה המשותף ומרבית פעילות מקור ההכנסה האמור נעשית בבית המגורים.

השינוי בנוסח סעיף 66 לפקודה בא לידי ביטוי בכמה היבטים: את התנאים של הנוסח הישן החליפו תנאים מצטברים. כעת יש לבחון אם חלקו של כל אחד מבני הזוג נובע מיגיעה אישית ואם ההכנסה של כל אחד מבני הזוג תואמת את תרומתו לייצור ההכנסה, וכן לתת את הדעת על מקרה קונקרטי שבו ההכנסה מופקת בבית מגורים, ובמקרה כזה יש לבחון אם עיקר ההכנסה של בני הזוג אכן נעשית בביתם. הדרישה לעמוד בשלושה תנאים על מנת שמקור ההכנסה ייחשב "מקור הכנסה משותף", ולא להסתפק רק בתנאי אחד כמו בנוסח הישן, מקטינה במידה ניכרת את מספר הזוגות שנדרשים לרווח במיוחד. מהלך זה ביטל למעשה את החזקה החלוטה שלפיה העסקה על ידי בן הזוג מחייבת את בני הזוג לרווח על בסיס מאוחד, והשווה את המיסוי של בני זוג שמקורות ההכנסה שלהם תלויים זה בזה למיסוי של בני זוג שמקורות ההכנסה שלהם אינם תלויים זה בזה. הלכה למעשה הפך סעיף 66 לאות מתה. בני זוג מדווחים על הכנסותיהם בנפרד.

## ז. התחשבות בקיומם של ילדים לצורכי חישוב המס: תיאור הדין הנוהג והתייחסות לתיקוני החקיקה השני והשלישי התומכים בתזה המוצעת במאמר

פקודת מס הכנסה אינה מתחשבת בקיומם של ילדים כמשתתפים בצריכה מתוך הכנסת משק הבית. אפשר להסיק זאת מפורשות מעיון בהסדר שנקבע באשר לחישוב מאוחד של הכנסות בני הזוג. המחוקק קובע כי במקרה של חישוב מאוחד של הכנסות בני הזוג, משק

47 ע"א 8114/09 מלכיאל נ' פקיד שומה אשקלון, פס' 16 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (פורסם בנבו, 1.2.2012).

48 חברי כנסת רבים הגדירו את יום תיקון הסעיף כ"יום חג לכנסת" וכ"יום שמח". ביחס לנוסחו הישן של הסעיף, ח"כ גילה גמליאל אמר: "נעשה כאן עוול משווע מול קבוצה מאוד גדולה של משפחות שבסך הכול כל העוול שלהן היה שהם זוג נשוי [...] ובמקרה הזה הם גם עברו ביחד". להרחבה ראו לעיל ה"ש 41, בעמ' 18.

בית עם ילדים נהנה מרבע נקודת זיכוי יותר מאשר משק בית שאין בו ילדים, מבלי להתחשב במספרם של הילדים.<sup>49</sup> רבע נקודת זיכוי הוא סכום זניח, וברי שמתן הטבה זו אינו נובע מתפיסה תאורטית הרואה את הילד כנישום.

גם במקרה של בני זוג המדווחים בחישוב מס נפרד, ולכן זכאים לנקודות זיכוי בגין ילדים, ברור שאלו אינן ניתנות כדי לקיים שוויון בנטל המס בין משקי בית עם מספר ילדים שונה. זאת כיוון שנקודות הזיכוי ניתנו עד לתיקון 187 לפקודה בשנת 2012 לאימהות בלבד, ובמקרה השכיח שבו הכנסת האם אינה גבוהה דייה כדי למצות את הזיכוי אי-אפשר להשתמש בזיכוי להפחתת המס על הכנסתו של האב, אף שברור שהוצאות הילדים ממומנות מהכנסות שני ההורים ולא דווקא מהכנסת האם. להמחשה, נראה זאת בטבלה:

גיל הילד	גבר	אישה
שנת הלידה	0	0.5
17-1	0	1
השנה שבה מלאו לו 18	0	0.5
סה"כ נקודות בגין ילד מלידה ועד גיל 18	0	18

בעקבות המחאה החברתית<sup>50</sup> בקיץ של שנת 2011 הוקמה ועדת טרכטנברג שהמליצה על מתן נקודות זיכוי בגין ילדים גם לאבות, וכך נכתב בדו"ח הוועדה:

לעומת הפרוגרסיביות הגבוהה של מערכת המס בישראל כאשר מדובר ברמת ההכנסה, המערכת כמעט ואינה מטפלת ב"אי-השוויון הרחבי" – הקטנת הפער בין ההכנסות לנפש במשפחות של עובדים בעלי הכנסות כוללות שוות. באופן ספציפי, מערכת המס בישראל מעניקה הטבות מס מצומצמות בלבד להורים לילדים: נקודות זיכוי בין הילדים מוענקות לנשים בלבד, ואלו אינן מנוצלות ברובן המכריע בשל ההכנסה הנמוכה של הנשים [...] מכיוון שרק כ-25% מן הנשים מגיעות כיום לסף המס, העצמת מנגנון נקודות הזיכוי לנשים הקיים כיום צפוי להיות לא אפקטיבי. אשר על כן, מעדיף הצוות להעניק נקודות זיכוי דווקא לגברים, ש-75% מהם אכן מגיעים לסף המס, וזאת על מנת להיטיב באופן מרבי עם ציבור ההורים.<sup>51</sup>

השקפת הוועדה לגבי צמצום אי-השוויון הרחבי, שבעקבותיה הוכנס לפקודת מס הכנסה התיקון שהקנה נקודות זיכוי בגין ילדים גם לגבר, תואמת את גישתנו. נקודות הזיכוי ניתנות

49 ס' 38 לפקודת מס הכנסה.

50 המחאה, שכונתה בתחילה "מחאת הדיור" ומוכרת גם בשם "מחאת האוהלים", כללה הפגנות ופעולות מחאה שונות שהתקיימו ברחבי המדינה תחת הסיסמה "העם דורש צדק חברתי". המחאה התמקדה בתחילה בשוק הדיור, אך עם הזמן החלה לעסוק במגוון נושאים בתחום החברתי-כלכלי, ביניהם יוקר המחיה בישראל. המחאה ביטאה את מצוקתם של הצעירים בני המעמד הבינוני והובילה לשינוי תודעתי עמוק בקרב אזרחי המדינה.

51 ראו דו"ח טרכטנברג, לעיל ה"ש 6, בעמ' 70 ו-93.



לילדים, לא להורים, והן לא נועדו לתמרץ יציאה לשוק העבודה אלא לקדם שוויון במס בין משפחות עם מספר ילדים שונה.

אולם, תיקון מספר 187, שנחקק בעקבות הדו"ח, שיפר רק במעט את המצב. נקודות זיכוי בגין ילדים ניתנות רק למדווחים בחישוב נפרד, וקיימת הבחנה בין גברים לנשים. מספר נקודות הזיכוי שאימהות מקבלות גבוה מזה שאבות מקבלים, אלא אם כן מדובר במשפחה חרדי-הורית שבראשה עומד גבר.<sup>52</sup> כמו כן, מספר נקודות הזיכוי תלוי בגיל הילד.<sup>53</sup> להלן פירוט נקודות הזיכוי בגין ילדים לאחר תיקון מספר 187:

גיל הילד	גבר	אישה
שנת הלידה	1	0.5
1	2	2
2	2	2
3	1	2
4	0	2
5	0	2
17-6	0	1
השנה שבה מלאו לו 18	0	0.5
סה"כ נקודות בגין ילד מלידה ועד גיל 18	6	23

במקרה השכיח שבו הכנסת האישה נמוכה מכדי למצות את נקודות הזיכוי שלה, הן אינן מועברות לגבר, וזאת אף שצריכת הילדים ממומנת מהכנסות משק הבית, משמע לאו דווקא מהכנסות האישה אלא גם מהכנסות הגבר. זהו גם המצב במקרה שבו הכנסת האב נמוכה מכדי למצות את נקודות הזיכוי המעטות הניתנות לו. קרוב למחצית מהנשים העובדות לא ניצלו כלל, אפילו לא ניצול חלקי, את נקודות הזיכוי המגיעות להן בגין ילדיהן.<sup>54</sup> משמע, במקרים רבים מאוד, נקודות הזיכוי בגין ילדים לא הפחיתו כלל את נטל המס על הכנסות של משפחות עם ילדים שבהן שני ההורים עובדים. או במילים אחרות, לא הייתה כל התחשבות לצורכי מס הכנסה בקיומם של ילדים, והכנסת ההורים (האב) מוסתה ביתר.

בשנת 2016 חלה התקדמות נוספת במגמה לעבור למיסוי ההכנסה לנפש. במסגרת תוכנית "נטו משפחה", תוקן חוק מס הכנסה והוגדל מספר נקודות הזיכוי שגבר מקבל בגין ילדיו.<sup>55</sup>

52 ס' 40(ב) לפקודת מס הכנסה.

53 ס' 66(ג) לפקודת מס הכנסה.

54 ראו ענת ירון "הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019)", התשע"ח-2018 – נקודות זיכוי במס להורים" (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 20.2.2018) <https://goo.gl/Ypfmvq> (להלן: ירון "הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית").

55 התיקון השלישי, לעיל ה"ש 4. כפי שעולה משם התוכנית, מטרתה היא הגדלת שכר הנטו בקרב המשפחות. באשר לשינוי זה, התיקון מכוון למשפחות בעלות ילדים ממעמד הביניים שעוברות את סף המס. ראו "תכנית 'נטו משפחה' של משרד האוצר להגדלת שכר הנטו יוצאת לדרך: הכסף חוזר לציבור" משרד האוצר (הודעה לעיתונות, 18.4.2017) <https://goo.gl/WbjAiD>.

תיקון זה עבר כהוראת שעה והוחל על השנים 2017-2018.<sup>56</sup> ביום 8.3.2018 אושר חוק ההסדרים הנלווה לחוק תקציב המדינה 2019.<sup>57</sup> במסגרת חוק זה, הפכה הוראת השעה להוראת קבע.<sup>58</sup>

להלן פירוט נקודות הזיכוי בגין ילדים הניתנות לאחר חקיקתה של תוכנית נטו משפחה:

גיל הילד	גבר	אישה
שנת הלידה	1.5	1.5
5-1	2.5	2.5
17-6	0	1
השנה שבה מלאו לו 18	0	0.5
סה"כ נקודות בגין ילד מלידה ועד גיל 18	14	26.5

מתן נקודות זיכוי בגין ילדים גם לגבר מקדם את השוויון בנטל המס, אולם אין זה פתרון מיטבי, הן בשל היקפן הקטן (רק עבור ילדים עד גיל 5), והן משום שכאשר הכנסתו של הורה אינה גבוהה דייה כדי למצות את נקודות הזיכוי, הזיכוי אינו מועבר להקטנת המס שבו חייבת הכנסת ההורה האחר.<sup>59</sup> זאת אף שהצריכה על ידי ילדים במשק הבית אינה ממומנת דווקא באמצעות הכנסות אחד ההורים, אלא באמצעות הכנסות שניהם. הדבר אינו נעשה במקרה. במסמך שהוכן על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת הדיון בוועדת הכספים עובר להפיכת הוראת השעה להוראת קבע, נכתב מפורשות שגם לאחר תוכנית נטו משפחה "תופעת אי מיצוי נקודות הזיכוי למס של אימהות בגין ילדיהם ממשיכה להתקיים".<sup>60</sup> סיבה מרכזית להתנגדותם של אנשי האוצר, האמונים על ניסוח החוק, להחיר העברת נקודות הזיכוי בין ההורים, היא רצונם להימנע מהוצאה תקציבית גבוהה. הם יודעים שנשים רבות לא תוכלנה למצות את נקודות הזיכוי ולא מאפשרים העברת נקודות הזיכוי לגבר, כדי להקטין את ההוצאה מתקציב המדינה.<sup>61</sup> מדובר במגבלה בלתי ראויה בתכלית. אין מקום

56 ס' 1 ו-3 לתיקון השלישי, לעיל ה"ש 4.

57 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 324 של הכנסת ה-20, 903 (13.3.2018) <https://goo.gl/BWfZPh>, וכן חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018, ס"ח 510.

58 ראו דברי ההסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018, ה"ח 420, 604 <https://goo.gl/QVndq4>.

59 ס' 66(ג) (5) לפקודת מס הכנסה.

60 ראו ירון "הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית", לעיל ה"ש 54, בעמ' 3.

61 בדיונים לקראת התיקון השני הציג משה גפני, יו"ר ועדת הכספים, שניתן יהיה להעביר את נקודות הזיכוי הבלתי ממוצות מהאישה לגבר ולהפך. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 879 של ועדת הכספים, הכנסת ה-18, 23-20 (7.11.2011) <https://goo.gl/v8iLCY>. אנשי משרד האוצר טענו כי מהלך שכזה מגדיל את העלות התקציבית. בתגובה לאמירתם זו, ח"כ פנינה (פאינה) קירשנבאום התרעמה: "אלה נקודות בלוף. כאילו יש לך אבל למעשה אין לך כי אתה לא מתקצב בכלל על הנקודות [...] ואין להם כסף בכלל לנקודות האלה" (שם, בעמ' 21). וכך גם ח"כ משה גפני: "פשוט משקרים את הציבור כל הזמן [...] אתם פשוט אומרים דבר כזה: קודם כל, זה מובנה שהאישה משתכרת פחות, זה גם מובנה שהתקציב שמיועד לנקודות זיכוי לאישה הוא רק 300

לתת נקודות זיכוי באופן שמכשיל מראש את היתכנות מימושו. הנקודות הן של הילדים, לא של ההורים. כשמגבילים את יכולת המיזוי שלהן, מכשילים את מטרת החוק שהיא מיסוי שוויוני המביא בחשבון את קיומם של ילדים במשק הבית. והעיקר, אם אכן מדובר במיליארדים כטענת אנשי האוצר, הרי שמדובר בהטלת מס יתר בגובה של מיליארדים. זהו "משחק סכום אפס". העלות לאוצר היא עלות ביטול מיסוי היתר של ההורים. לא ראוי להטיל מס יתר ולהימנע מתיקון העיוות בטענה שמדובר בסכום גדול מדי.<sup>62</sup>

לכאורה קיים הסבר אפשרי נוסף למתן נקודות זיכוי בגין ילדים דווקא לאישה, והוא הרצון להתמודד עם אי-שוויון שנוצר בין שני משקי בית בעלי הכנסה כוללת זהה אף שבאחד מהם שני בני הזוג עובדים ואילו בשני רק הגבר עובד.<sup>63</sup> עבודת האישה, במשק הבית השני, אינה ממוסה ולכן נותנת לו יתרון לעומת משק הבית הראשון, שיש לו כאמור הכנסה זהה, ובנוסף גם נהנה מעבודת האישה בבית, עבודה שאינה ממוסה, וידועה בכינוי "הכנסה זקופה". הבעייתיות בהסבר זה היא שסעיף 65 לפקודה, שקובע חישוב מס מאוחד, מקנה למשק בית שבו שני בני הזוג עובדים רק רבע נקודת זיכוי בגין ילדים, מבלי להתחשב במספרם. שווי רבע נקודת זיכוי בגין כלל הילדים במשק הבית הוא סכום זניח. מכאן, שמטרת נקודות הזיכוי בגין ילדים אינה קידום שוויון בין משקי בית שבהם עובדים שני בני הזוג לבין משקי בית שבהם עובד רק הגבר.

לסיכום, באופן היסטורי, נקודות הזיכוי בגין ילדים נועדו לתמרץ יציאת נשים לעבודה ולא לקדם שוויון בין הנישומים החיים וצורכים במסגרת משקי בית עם מספרים שונים של ילדים. בשנת 2011 השתנתה הגישה, והחלו לראות בנקודות הזיכוי בגין ילדים אמצעי להקלה בהתמודדות עם יוקר המחיה שחוות משפחות עם ילדים.<sup>64</sup> השינוי בא לידי ביטוי בתיקון מספר 187 לפקודת מס הכנסה שהוסיף, החל משנת 2012, נקודות זיכוי בגין ילדים

---

מיליון שקלים, מכיוון שרוב הנשים לא מגיעות לסף המס [...] כשאני אומר לכם שיש פתרון, נמצא לידה גבר שמשתכר יותר ולכן תעבירו אליו, אתם אומרים לא, זאת העלאה בתקציב" (שם, בעמ' 23).

62 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 967 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 21 (22.2.2018). <https://goo.gl/v7dmjz>, המתעד את הדיון בוועדת הכספים בהפיכתה של הוראת השעה להוראת קבע. בדיון שבה ועלתה השאלה מדוע לא להתיר את העברת נקודות הזיכוי של הילדים בין ההורים. נציגי האוצר טענו שמדובר בהוצאה תקציבית גדולה ולכן לא ניתן לתקן את החוק, ואילו פרופ' יורם מרגליות, שהוזמן לדיון כמומחה, טען שגודל ההוצאה שווה לגודל מס היתר שמוטל, כלומר לגודל העיוות, ולכן ככל שמדובר בסכום גבוה יותר, כך גדלה חשיבותו של תיקון החוק.

63 מוכן שישנם גם משקי בית שבהם רק האישה עובדת, אולם הטענה מניחה שנקודות הזיכוי נחקקו לאור התפיסה השמרנית שלפיה אם רק אחד מבני הזוג עובד, יהא זה הגבר שיצא לעבודה והאישה תישאר בבית לטפל בילדים ובמטלות הבית.

64 בדיונים לקראת התיקון השלישי, ח"כ רחל עזריה אמרה זאת מפורשות: "יש פה שינוי בזה שעד היום נקודות הזיכוי היו דרך לעודד נשים לצאת לעבודה, ועכשיו נקודות הזיכוי הן דרך לעזור להורים עובדים שיש להם ילדים קטנים". היא אף חידדה והוסיפה כי כיום כמעט כולם עובדים, ולכן המטרה איננה לעודד יציאה לעבודה אלא להקל על אותם הורים עובדים. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 699 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 9 (10.5.2017). <https://goo.gl/iSYnFW>.

גם לגברים, ובתוכנית נטו משפחה, שהשוותה, החל משנת 2017, בין מספר נקודות הזיכוי שמקבלים נשים וגברים בגין ילדים עד גיל 5.<sup>5</sup> לטענתנו, שינוי הגישה הוא מבורך. מן הראוי להשלים את המהלך ולהביא להתחשבות מלאה בקיומם של ילדים בעת חישוב חבות המס. ניתן לעשות זאת בדרך של הטלת המס על ההכנסה לנפש (מתוקנת) במשק הבית או, לכל הפחות, אם הכנסתו של הורה אינה גבוהה דייה כדי למצות את נקודות הזיכוי, לאפשר להעביר את יתרת הזיכוי להקטנת המס שבו חייבת הכנסת ההורה האחר.

## ח. השלכות הדין הקיים והדין המוצע על האוכלוסייה החרדית

בפרק זה נבחן את השלכות הדין הקיים והדין המוצע על האוכלוסייה החרדית, שכן בהקשרה העיוות שיוצר הדין הקיים הוא הגדול ביותר ולכן קל, וראוי במיוחד, להמחיש את טענות המאמר תוך התייחסות לאוכלוסייה זו.

### 1. מרכזיותם של התמריצים במיסוי משקי בית בנוגע לתעסוקה באוכלוסייה החרדית

לדעתנו, לתמריצים שמייצרת מערכת המס עשויה להיות השפעה חזקה במיוחד על פרטים חרדים, ולכן יש להיות זהירים במיוחד ולברוק במשנה קפדנות את הכיוון והעוצמה של השפעת תמריצי מערכת המס על גברים חרדים. זאת מהסיבות שלהלן:

א. **גודל משקי הבית** – משקי הבית החרדיים מאופיינים במספר נפשות גבוה בהרבה מזה של משקי הבית שאינם חרדיים,<sup>65</sup> ולכן הפחתת המס שהייתה מוענקת לגבר החרדי אילו הביאה מערכת המס בחשבון את היותו מקיים משק בית מרובה נפשות, הייתה גבוהה בהרבה מההטבה שהייתה מוענקת לגבר שאינו חרדי. אפשר להניח שלקיומה של הפחתת מס ולגובהה תהיה השפעה ניכרת על שאלת ההשתתפות בשוק העבודה. נזכיר ונדגיש כי לאור ההנחה שילדים אינם מוצרי צריכה של הוריהם, התחשבות מערכת המס במספר הנפשות במשק בית משותף אינה מהווה "הפחתת מס", אלא מדידה מדויקת של ההכנסה החייבת במס. מדידה מדויקת היא הכרחית לשם הטלת המס באופן שוויוני.

ב. **העדפה למשק בית שבו עובד רק בן זוג אחד** – בקרב החרדים קיים שיעור גבוה מאוד של משקי בית שבהם רק בן זוג אחד עובד,<sup>66</sup> כך שדומה שגמישותו של המפרנס המשני והערפת הפנאי שלו גבוהה למדי בחברה החרדית עד כדי העדפה לכך שרק בן זוג אחד

65 בממוצע יותר מ־6 ילדים לאישה, ובערים החרדיות אף יותר. ראובן גל החרדים בחברה הישראלית: תמונת מצב 2014 (מהדורה שנייה, 2015) (להלן: גל החרדים בחברה הישראלית); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תחזית אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009–2059 (2012) <https://goo.gl/YzTtSY>.

66 עיבודים של מכון אהרן למדיניות כלכלית והמכון החרדי למחקרי מדיניות לנתונים מתוך "סקר הוצאות משק הבית" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013.

יעבור.<sup>67</sup> אפשר על כן להניח כי בהינתן מערכת מס המוטה משמעותית לטובת האישה, ההעדפה של משק הבית תהיה בדרך כלל שהאישה לבדה תכלכל את משק הבית. ג. נטייה שלא לרכוש השכלה גבוהה – הספרות הכלכלית מדגישה את רכישת ההשכלה כבעלת תשואה כלכלית מובהקת,<sup>68</sup> כלומר הבחירה לרכוש השכלה גבוהה מביאה בסופו של דבר להכנסות גבוהות יותר בעבור הפרט. לפי נתונים שפורסמו לאחרונה הדבר נכון גם לגבי גברים חרדים: גבר חרדי בעל תואר משתכר בממוצע כ-2,000 ש"ח יותר מעמיתו חסר ההשכלה הגבוהה.<sup>69</sup>

למרות תשואה זו שיעור הגברים החרדים בעלי תואר אקדמי הוא נמוך במיוחד: 14 אחוזים לעומת כ-50 אחוזים מכלל האוכלוסייה בישראל.<sup>70</sup> בשנים האחרונות השקיעה הממשלה משאבים ומאמצים רבים לעידוד חרדים להשתלב באקדמיה, בין בהקצאת משאבים ומלגות ובין ביצירת סביבה תרבותית הולמת.<sup>71</sup>

החסמים הקלאסיים להשתלבות חרדים במערכת ההשכלה הגבוהה מופו היטב, והם כוללים פערי ידע, חסמים חברתיים-תרבותיים (לימודים מעורבים, תכני לימודים לא מותאמים) וקושי כלכלי דוחק שאינו מאפשר להשתקע בלימודים למשך 3 שנים.<sup>72</sup> אולם אנו סבורים כי מעבר לכך, המיסוי המוטה לטובת נשים, המתבטא בנקודות זיכוי רבות יותר בגין ילדים, משפיע על ההחלטה של משק הבית לזנוח את האפשרות שהגבר יצא לרכוש השכלה גבוהה.

## 2. על השתתפות האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה

שיעור ההשתתפות של גברים חרדים בכוח העבודה נמוך משיעור ההשתתפות של גברים שאינם חרדים.<sup>73</sup> לגברים החרדים בישראל התנהגות ייחודית מאוד וקשה למצוא לה מקבילות.

67 מסקנה זו מתבססת על העדפה נגלית: מכיוון ששיעורי האבטלה בכלל המשק נמוכים, הם היו יכולים לבחור לעבור. בחירת משק הבית שרק בן זוג אחד יעבוד משקפת העדפה.

68 התשואה להשכלה גבוהה נחקרה רבות. לגבי המקרה הישראלי ראו למשל רוני פריש "התשואה להשכלה – הקשר הסיבתי בין ההשכלה לשכר" (בנק ישראל – מחלקת המחקר, 2007) <https://goo.gl/Ht5o4X>; אייל ארגוב "התפתחות ההשכלה בישראל ותרומתה לצמיחה ארוכת הטווח" (בנק ישראל – מחלקת המחקר, 2016) <https://goo.gl/6nwMZu>.

69 ראו יצחק פנחס "שוק העבודה: מאפיינים, מגמות ומדיניות" דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי 31 (מיכאל שראל ואיתמר יקיר עורכים, 2016) <https://goo.gl/K6Wa19>.

70 ראו נרי הורוביץ החברה החרדית – תמונת מצב 2016, 36 (המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2016) (להלן: הורוביץ החברה החרדית). נתוני שיעור המשכילים בישראל לקוחים מתוך *Adult Education Level*, OECD (2015) <https://goo.gl/L4GacF>.

71 ראו מאמרה של נויה רימלט "תוכניות אקדמיות נפרדות לחרדים: בין הנגשה ושילוב למדיניות מעוררת הפרדה" משפט, חברה ותרבות א 363 (2018).

72 הורוביץ החברה החרדית, לעיל ה"ש 70, בעמ' 40-41. כן ראו ישי פרנקל ורביד עומסי הרחבת הנגישות של ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה החרדית בחומש הבא (טיזט עקרונות המדיניות, לקראת אישור התוכנית הרב שנתית להשכלה הגבוהה, תשע"ז-תשפ"א) (המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ותקצוב, 2016) <https://goo.gl/5HwqNz>.

73 53% בלבד בחברה החרדית לעומת 91% באוכלוסייה היהודית הלא-חרדית. ראו גלעד מלאך, מאיה חושן ולי כהנר שנתון החברה החרדית בישראל 2016 34 (המכון הישראלי לדמוקרטיה

גם בקהילות חרדיות בחו"ל, אשר הטיפוס האידיאלי מבחינתן הוא "מי שתורתו אומנתו", שיעור ההשתתפות של הגברים גבוה בהרבה מזה של הגברים החרדים בישראל. הקהילה החרדית בישראל ייחודית בכך שהדגם של "לומד ומתפרנס" מתקיים רק בשוליה.<sup>74</sup> ההחלטה של גברים חרדים שלא לצאת לעבוד קשורה בראש ובראשונה לבחירתם בלימודי קודש אינטנסיביים הנמשכים שנים ארוכות. ברבות השנים הפכה החלטה זו לנורמה תרבותית- חברתית כוללת, עד שכיום היציאה לשוק העבודה אינה טבעית בעבור הפרט ואינה בגדר דרכו של עולם בעבור הגבר החרדי. שהרי כל העת ניצבת בפני הגבר החרדי האפשרות – או שמא נאמר התביעה – ללמוד תורה. אם הפרט החרדי יחליט להשתתף בשוק העבודה יהיה זה בחשש לא מבוטל, שכן בהקשר הפנים-קהילתי תיתכנה להחלטה זו השלכות ערכיות, חברתיות, תרבותיות ולפעמים אף משפחתיות על הפרט ועל משק הבית שלו.<sup>75</sup> לעומת זאת, שיעור ההשתתפות של נשים חרדיות בכוח העבודה גבוה למדי (78 אחוזים בקרב החרדיות, לעומת 84 אחוזים בקרב היהודיות שאינן חרדיות),<sup>76</sup> למרות העדפת הפנאי החזקה של נשים חרדיות עקב ריבוי הילדים ומטלות הבית.<sup>77</sup> נראה שהחברה החרדית מייחסת חשיבות רבה יותר ללימוד תורה על ידי הגבר מאשר לקיום נורמות מסורתיות לגבי תפקידה של האישה בגידול הילדים. כך שכיום האישה החרדית היא המפרנס העיקרי בבית, והשתתפותה בכוח העבודה היא כמעט בגדר נורמה שאין עליה עוררין. כלומר באוכלוסייה החרדית הגבר הוא המפרנס המשני והאישה היא המפרנסת העיקרית, ואילו בשאר האוכלוסייה המצב הפוך – הגבר הוא המפרנס העיקרי והאישה היא המפרנסת המשנית. משכך, העידוד הניתן בפקודת מס הכנסה ליציאת נשים לעבודה, בדרך של מתן נקודות זיכוי בגין ילדים במספר גדול בהרבה ממספר הנקודות הניתן לגבר, הוא שגוי בהקשר של האוכלוסייה החרדית.<sup>78</sup> אם אפשר להצדיק סטייה מהעיקרון של מיסוי שוויוני על פי הכנסה לנפש לצורכי עידוד המפרנס המשני – הגמיש יותר ומושפע יותר משיעורי המס – להצטרף לשוק העבודה, הרי באשר לאוכלוסייה החרדית הדבר יצדיק מתן נקודות הזיכוי בגין ילדים דווקא לגבר ולא לאישה, כאמצעי להפחית את שיעור המס שאליו הוא חשוף, שכן באוכלוסייה זו הגבר הוא שזקוק לתמריץ לצאת לשוק העבודה.

- ומכון ירושלים לחקר ישראל, 2016) <https://goo.gl/SMksAU> (להלן: מלאך, חושן וכהנר שנתון החברה החרדית בישראל 2016).
- 74 ראו למשל עמירם גונן בין לימוד תורה לפרנסה: חברת לומדים ומתפרנסים בלונדון (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005) <https://goo.gl/7FYjvt>.
- 75 ראו למשל התעסוקה במגזר החרדי 12-16 (המכון הישראלי לדמוקרטיה – פורום קיסריה, יוסי תמיר עורך, 2010).
- 76 ראו מלאך, חושן וכהנר שנתון החברה החרדית בישראל 2016, לעיל ה"ש 73, בעמ' 138-139, 155.
- 77 אסף מלחי "מאפייני תעסוקה במגזר החרדי לפי קבוצות גיל ואזורים" 7 (משרד הכלכלה, 2016) <http://economy.gov.il/Research/Documents/X13346.pdf>.
- 78 בשנים האחרונות ניכרת ירידה בשיעור התעסוקה של גברים בישראל, ולכן ראוי לבחון מחדש את ההנחה שהם אינם מושפעים משיעורי המס ואינם זקוקים לתמריצים מיוחדים. ראו, למשל, צבי אקשטיין "גברים בישראל לא עובדים, מה עושים?" הרבעון לכלכלה 49, 425 (2002).

### 3. על הגמישות

כדאי לחדד ולהסביר את מושג הגמישות שבו השתמשנו. גמישות (בכלכלה) מתארת את גודל השינוי של משתנה כלכלי אחד בעקבות שינוי של משתנה כלכלי אחר. לענייננו: המפרנס המשני גמיש יותר מהמפרנס העיקרי לשינויים בהכנסה הפנויה, כלומר שינוי בהכנסה לשעת עבודה יגרום לשינוי קטן יחסית אצל המפרנס העיקרי, ולשינוי גדול יחסית אצל המפרנס המשני. הנחה זו עומדת בכסיסן של הטבות מס שמטרתן תמרוץ התנהגות. הגמישות, כלומר עוצמת התגובה לשינוי כלשהו בשכר, תלויה באפשרויות שעומדות לפתחו של הפרט. במקרה דנן נשאל: מה הפרט יכול לעשות בזמנו החופשי? בזמן שיתפנה לו מעבודה? ככל שהפנאי קורץ לו יותר – בין מסיבות ערכיות, בין מסיבות תרבותיות ובין מסיבות אחרות – כל שינוי בהכנסתו יכול לגרום לו לצמצם את שעות עבודתו. המפרנס המשני הוא בדרך כלל בן הזוג שהעדפת הפנאי שלו חזקה יותר מזו של בן הזוג השני, שבוחר לעבוד. במקרה של נשים וגברים, הנורמה החברתית – שראוי לה שתשתנה – היא שהנשים לוקחות חלק מרכזי יותר בגידול הילדים ובעבודות הבית. כיוון שכך, שעות הפנאי של האישה יקרות יותר, וכל שינוי בהכנסה השעתית שלה יכול לגרום לה לשקול מחדש אם כדאי לה לוותר על שהות עם הילדים בעבור שכר שעתית זה.

כך גם במקרה של הגבר החרדי. השערותנו המבוססת היא כי הגמישות של הגבר החרדי גבוהה משל עמיתו שאינו חרדי. שיעור ההשתתפות של גברים במגזר הכללי בשוק העבודה עומד על 91 אחוזים.<sup>79</sup> הווי אומר, ההשתתפות בשוק העבודה היא בגדר נורמה חברתית. עלייה של אחוז אחד בשיעור המס לא תשפיע משמעותית על שיעור ההשתתפות הזה. לעומת זאת, רק כ-53 אחוזים מהגברים החרדים עובדים,<sup>80</sup> ולכן עלייה של אחוז אחד בשיעור המס עלולה לגרום לגבר החרדי לבחור באופציה החברתית הזמינה תמיד עבורו, והיא המשך הלימודים ב"כולל".

יתר על כן, לא רק בשם המספרים אנו מדברים כי אם בשם ערכי התרבות עצמם. החברה החרדית מעניקה ערך רב ללימוד התורה, ובהתאמה מוענקים הון חברתי ומעמד חברתי ללומדי התורה. בו בזמן, רבים מהערכים המקובלים בחברה הכללית, כגון מימוש עצמי, יצרנות, יצירתיות, עצמאות וכדומה, ממומשים דווקא דרך עולם העבודה.

הגמישות לשעות העבודה בשל הקטנת השכר השעתי תלויה גם בשאלה חשובה לא פחות: מהו גובה ההכנסה לנפש במשק הבית? ככל שלמשק הבית יש פחות כסף – לכל הפחות ברמות הנמוכות – ניתן להניח שהוא זקוק יותר לכסף, ולכן גם אם השכר השעתי יפחת, המפרנס ימשיך לעבוד.

אפקט זה אמור להשפיע באופן עקרוני על בן הזוג שמשתכר פחות, כלומר אם נגדיל את שיעורי המס לנשים נצפה ש"אפקט ההכנסה" יגרום לכך שהאישה תרצה לעבוד שעות רבות יותר, שכן היא זקוקה לכסף וכעת עליה לעבוד יותר כדי להשיג את אותו הסכום. אלא שתיאור זה אינו מדויק, שכן ההכנסה היא משותפת. כלומר העלאת המס גורמת לכך ששני בני הזוג, הן הגבר הן האישה, מרוויחים פחות לשעת עבודה. על שניהם פועל "אפקט ההכנסה" באותו אופן, כלומר הם משתכרים פחות לשעה וירצו לעבוד יותר כי הם זקוקים

79 ראו מלאך, חושן וכהנר שנתון החברה החרדית בישראל 2016, לעיל ה"ש 73.

להכנסה. כל אחד יהיה מוכן להקריב שעות פנאי נוספות כדי לצמצם במעט את הקיטון הצפוי בהכנסה. איננו יכולים לדעת מי יבחר לעבוד שעות רבות יותר, שכן איננו יודעים מה היא העדפת הפנאי של כל אחד ואחת מהם בנקודה זו. בני הזוג צריכים לבחור אם הם מעדיפים, למשל, שהגבר יחזור בשעה עשר בלילה במקום בתשע, או שהאישה תחזור בחמש אחר הצהריים במקום בארבע. ייתכן שבני הזוג יבחרו לחלוק ביניהם את השעות. ואולם, אם נעלה את המס על משפחות שבהן בני הזוג עובדים, אין משמעות הדבר בהכרח שנגרום לשיעורי תעסוקה גבוהים יותר דרך אפקט ההכנסה, אלא יכול להיות שנגרום למפרנס העיקרי לעבוד שעות רבות יותר.

מכל מקום, חשוב לזכור שכשאנו מבקשים לתמרץ תעסוקה דרך שיעורי מס ראוי שלא לעשות זאת באמצעות אפקט ההכנסה, שכן משמעות הדבר היא שאפשר להעלות את שיעורי המס לשיעורים גבוהים מאוד, כך שהפרטים העובדים יהיו עניים וירצו להגדיל את ההכנסה הפנויה שלהם, ולכן יעבדו שעות רבות יותר. מוסרי יותר בעינינו לעודד תעסוקה בדרך של מתן תמורה גבוהה יותר לפרט עבור שעות הפנאי שלו. כך נהג המחוקק עת ביקש להגדיל את שיעורי התעסוקה של הנשים, אף שהיה יכול להעלות את שיעורי המס לגברים, ונשים היו כנראה יוצאות לעבוד מחמת מצוקתן הכלכלית של משק הבית; וכך עליו לנהוג בבקשו להגדיל את שיעורי התעסוקה של גברים חרדים.

לשם הצגה מלאה של הטענה לפיה ההשפעה של התמריצים שמערכת המס מייצרת עשויה להיות חזקה במיוחד על פרטים חרדים, יש להאריך מעט ולתאר כמה מאפיינים ייחודיים של הקהילה החרדית. אנו סבורים כי לתיאור זה יכול להיות ערך גם במקרים אחרים שבהם מבצעים ניתוחים כלכליים-התנהגותיים בנוגע לחברה החרדית.

א. **ערך העבודה בקהילה החרדית** – בחברה הכללית העבודה נתפסת ככלי שדרכו אפשר להגשים מטרות ויעדים ערכיים, דוגמת מימוש עצמי, מעמד חברתי, השפעה על העולם וכדומה. לעומת זאת, בחברה החרדית – בהכללה גסה – העבודה נתפסת ככלי גרידא, כלומר כאמצעי להגדלת ההכנסה. אין פירוש הדבר כי גבר חרדי או אישה חרדית אינם מרגישים בשלב כלשהו בעבודתם סיפוק עצמי, או רואים בעבודתם אמצעי לרכישת מעמד חברתי וכיוצא בזה; אלא שכשחרדים בוחרים להשתלב בשוק העבודה הם חושבים על העבודה כאמצעי.

על הבחנה זו, שהיא בגדר עובדה ידועה עבור מי שבא במגע עם בני החברה החרדית ואף צוינה במחקר,<sup>81</sup> אפשר לעמוד בכמה דרכים:

1. **גברים חרדים** – החינוך החרדי לגברים, לפחות עד גיל החתונה, מרגיש כי העיסוק היחיד שיש לו משמעות ערכית הוא הקדשת היום כולו ללימוד תורה. הישיבות הגדולות והקטנות (למעט מספר זניח של ישיבות תיכוניות) אינן מספקות הכשרה או הכוונה לתעסוקה עתידית. בהקשר החרדי, הסיבה היחידה שבגינה אפשר להעלות על הדעת שמישהו יעזוב את לימוד התורה היא קשיי פרנסה. אפשר לעמוד על

81 נורית שטרלר "להתפרנס או לחכות לנס: המלכוד החרדי והשתקפותו ביחסי תורה ועבודה" חרדים ישראלים: השתלבות בלא טעימה? 32-55 (עמנואל סיון וקימי קפלן עורכים, 2003); כן ראו סקירה בדו"ח מחקר של Pew Research Center, "החלוקה הדתית בחברה הישראלית" <https://goo.gl/r1yLZ7> (2016) 33.



כך מאופי הפרסומים הקוראים לגברים חרדים לרכוש השכלה גבוהה לעומת אלו המופנים לאוכלוסייה הכללית: הראשונים מתמקדים כמעט באופן בלעדי בהכנסה הצפויה.

2. נשים חרדיות – החינוך החרדי לנשים מדגיש את תפקידן כמי שמאפשרות לבעליהן לשקוע בלימודי הקודש, ואת תפקידן המרכזי כמגדלות הילדים ודואגות לתפקודו של משק הבית. משורה של מחקרים שהתפרסמו בשנים האחרונות אפשר להתרשם כי מרבית הנשים החרדיות אינן שואפות לקריירה מקצועית, קרי העבודה אינה הכלי העיקרי למימוש עצמי עבורן. כמו כן, יש בנמצא דברי התעוררות מרבנים וממורי דרך הקוראים לנשים שלא לחתור לקריירה וכדומה.<sup>82</sup> עובדות אלו מלמדות על כך שבעת ההחלטה על השתלבות בשוק העבודה, השאת התועלת של התא המשפחתי תהיה בראש מעייניהן של הנשים החרדיות.<sup>83</sup>

ב. משמעות הבחירה בהשכלה גבוהה במגזר החרדי – הניתוח שלעיל נכון גם לגבי רכישת השכלה גבוהה במגזר החרדי. זו נעשית בעיקר לשם הגדלת ההכנסה, ולא בשל הנורמה החברתית (שאינה קיימת), או בשל הרצון למצוא בנות זוג פוטנציאליות (הלימודים מתקיימים על פי רוב בהפרדה, ושיעור גבוה מהגברים כבר נשואים) או בשל הרצון לרכוש השכלה כללית.<sup>84</sup> זאת בשונה מהאוכלוסייה הכללית, שבה רכישת ההשכלה הגבוהה מונעת גם משיקולים חברתיים-תרבותיים רבים, לצד שיקולי ההכנסה העתידית. השיקול הכלכלי מתבטא גם בנוכחות הרלילה של חרדים בלימודים שאינם מכשירים ישירות לעבודה.<sup>85</sup> העובדה ששיעור החרדים במקצועות ההייטק נמוך סותרת לכאורה את התזה שהצגנו כאן,<sup>86</sup> אך זו כמובן שגיאה, שכן הבחירה במקצועות ההייטק קשה במיוחד עבור הגבר החרדי. פערי הידע שיש לחרדים השואפים ללמוד מקצועות אלו עצומים וכמעט אינם ניתנים לגישור. עם זאת, על פי הניתוח שהצענו כאן, הסרת החסמים הייחודיים העומדים בפני הגבר החרדי יכולה לעודד את הגברים החרדים לבחור במקצועות ההייטק, כפי שכבר קורה היום אצל הנשים החרדיות.

82 ראו מנחם מאוטנר "הדרת נשים חרדיות מלימוד תורה" משפט, חברה ותרבות א 413 (2018).

83 להרחבה ראו ליאת קוליק תחושת העצמה, ערכי חיים ומרכזיות חיי העבודה בקרב נשים חרדיות המצויות בשוק העבודה (עבודת מחקר, אוניברסיטת בר אילן – בית הספר לעבודה סוציאלית, 2012).

84 יש לזכור שהיחס להשכלה שאינה תורנית-דתית הוא מורכב ועוין למדי בחברה החרדית, והעובדה שהלימודים נעשים לשם רכישת "מקצוע" מאפשרת לחרדים רבים לבלוע את הגלולה המרה של השכלה כללית.

85 מעניין לציין בהקשר זה כי על פי נתוני הקרן "חרדים באקדמיה", שיעור החרדים שמחליפים תחום לימודים נמוך משמעותית מהאוכלוסייה הכללית. ההסבר המוצע לכך נוגע בדיוק בנקודה זו: הכניסה ללימודים עבור החרדי משקפת בעיקר בחירה כלכלית, והעובדה שהוא אינו נהנה או מסופק מתחום הלימודים אינה גורמת לו לשנות את בחירתו.

86 ראו "מידע על תעסוקת חרדים בענף ההייטק" 3-4 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2014) <https://goo.gl/iG3oz3>

ג. גיל הנישואין הנמוך – גיל הנישואין הממוצע בחברה החרדית נמוך במידה ניכרת מהממוצע בחברה הכללית בישראל.<sup>87</sup> כמו כן, הנורמה החברתית היא שהיציאה לשוק העבודה או ללימודים גבוהים מתבצעת רק לאחר הנישואין, ובמקרים רבים רק כמה שנים לאחר הנישואין. רבות מהמלגות המוצעות לגברים חרדים המבקשים ללמוד תואר אקדמי זמינות לנשואים בלבד, ולכל הפחות נותנות עדיפות לנשואים.<sup>88</sup> לגיל הנישואין הנמוך יש שתי משמעויות חשובות לענייננו:

1. שלב קבלת ההחלטות – ההחלטות בנוגע ליציאה לעבודה או לרכישת השכלה מתקבלות כשבני הזוג נשואים, ובדרך כלל העול הכלכלי שבו הם נושאים גבוה יותר מזה המוטל על בן גילם החילוני בשל מספר הילדים הגדול יותר. עובדה זו אמורה, לדעתנו, לגרום לכך שההחלטות בנוגע לרכישת השכלה גבוהה או ליציאה לעבודה תהיינה מוטות תשואה יותר מאשר באוכלוסייה הכללית.
  2. קבלת ההחלטות כמשק זוגי – הזוג מסתכל על עצמו כעל יחידה כלכלית אחת. בני הזוג שואלים את עצמם יחדיו: מי מהם ירכוש השכלה? איזה תמהיל של חלוקת העבודה ביניהם ישיא את הכנסתם ואת העדפותיהם הערכיות? זאת בשונה מהמקבילים להם בחברה הכללית, שבדרך כלל מקבלים החלטות אלו בעודם יחידים. להשערותנו, בשל כלל המאפיינים הללו הפרט החרדי נוטה יותר לקיים את "הנחת הרציונליות" בכלכלה. כלומר כיוון שהיציאה לעבודה או לרכישת השכלה גבוהה נובעת בעיקר ממניעים כלכליים, ומכיוון שההחלטות בנוגע לרכישת השכלה מתקבלות כאשר המשמעות הכלכלית שלהן רחופה וקרובה יותר בזמן, אפשר להניח שהן תושפענה יותר מההכנסה הפנויה הצפויה לבני הזוג, כלומר משיעורי המס.
- כיוון שההחלטות מתקבלות לאחר הנישואין ובאופן משותף, כלומר תוך חשיבה במונחי "משק בית" ו"משפחה", הרי שבעת ההחלטה יובאו בחשבון שיעורי המס השונים לכל פרט במשק הבית, וההחלטה הרציונלית תהיה כי בן הזוג שירכוש השכלה יהיה זה שהכנסתו הפנויה תהיה גבוהה יותר, כלומר זה ששיעורי המס המוטל עליו נמוכים.
- כדי להמחיש זאת ולחדד את הייחודיות של משק הבית החרדי בשלושת המאפיינים שהזכרנו – גודל משק הבית, העדפה לכך שרק בן זוג אחד יעבוד,<sup>89</sup> והתמקדות בהכנסה

87 גם שיעור הנשואים בקרב החברה החרדית גבוה מאוד (83%) בהשוואה לציבור הכללי (63%), ועובדה זו מצדיקה את ההתייחסות לחרדים בעיקר דרך הפריזמה של "משפחות ומשקי בית". חשוב להדגיש בהקשר הזה שכמעט כל החרדים (95%) מתחתנים בתוך הקהילה החרדית. ראו מלאך, חושן וכהנר שנתון החברה החרדית בישראל 2016, לעיל ה"ש 73, בעמ' 49; גל החרדים בחברה הישראלית, לעיל ה"ש 65, בעמ' 3.

88 כך, למשל, המלגות של קרן "ק.מ.ח." ניתנות לרווקים מעל גיל 25 בלבד (וכאמור, מרבית בני החברה החרדית נישאים אף קודם). בעוד לנשואים הן ניתנות מגיל 23, ואף מתחת לגיל 23 באישורו של רב. ראו באתר הקרן <https://goo.gl/khtZtT>. גם הקרן "חרדים באקדמיה" מיטיבה עם נשואים, וגובה המלגה המוצעת להם יכול להגיע ליותר מפי 4 ממלגתו של הרווק. ראו באתר הקרן <https://toar.org.il>.

89 גם מי שאינו מסכים לניתוח זה – שאנו סבורים שהוא משתקף בבחירותיהם בפועל של החרדים – יסכים בוודאי שיש העדפה חזקה לכמות שעות פנאי כוללת גדולה למשק בית.

הצפויה בעת ההחלטה על רכישת השכלה גבוהה – נציג דוגמה היפותטית להשפעת המיסוי על תעסוקה בחברה החרדית, אך קודם נסכם את מה שהצגנו עד כה. מהתיאור של הנורמות והמאפיינים של משק הבית החרדי נובע כי לשיעורי המס השולי העולים, שמטרתם קידום הפרוגרסיביות של מערכת המס, ולהענקת נקודות הזיכוי בגין ילדים בעיקר לאישה בכוונה לעודד יציאת נשים לעבודה, תהיה השפעה גדולה יותר על חרדים מאשר על קבוצות אוכלוסייה אחרות. אשר על כן, לדעתנו, יש לייחס משקל רב להשפעות מדיניות המיסוי על המגזר החרדי, שכן אף שזהו מגזר קטן יחסית, תגובתו לתמריצי המס כנראה חזקה יותר.

#### 4. דוגמה להשפעת המיסוי על תעסוקה בחברה החרדית

כעת נפנה להדגמה הממחישה ומבהירה את הטענות שנטענו עד כה.<sup>90</sup> נציג משקי בית שונים, ונראה כיצד ההבדל בחלוקת ההכנסות בין בני הזוג יוצר הבדלים משמעותיים בגובה תשלומי המס. הבדלים אלו ישקפו את העיוות במערכת מס שאינה מדייקת במדידת ההכנסה החייבת במס לפי הגידול ביכולת צריכה לנפש, וימחישו את התמריצים שמערכת זו יוצרת בשוק העבודה ובהשכלה הגבוהה. נוסיף ונראה כי עיוותים אלו הולכים וגדלים כשממשק הבית גדל, ובהתחשב באפיונים המיוחדים של משקי הבית החרדיים, נוכל אף להניח שהשפעת תמריצים אלו תהיה חזקה למדי.

נפתח בזוג ללא ילדים שמקיים משק בית משותף וכל אחד מבני הזוג מרוויח 60,000 ש"ח בשנה מיגיעה אישית, כלומר הכנסתם השנתית היא 120,000 ש"ח. נבצע את חישוב המס בנפרד עבור בני הזוג לפי סעיף 66 לפקודה, שכן זהו הדין הנוהג בהתאם לאמור בפרק ו' לעיל. במקרה זה הגבר זכאי ל-2.25 נקודות זיכוי וישלם מס הכנסה בגובה 168 ש"ח,<sup>91</sup> ואילו האישה זכאית לחצי נקודת זיכוי נוספת,<sup>92</sup> ולכן לא תשלם מס כלל. סך תשלומי המס של הזוג הוא אפוא 168 ש"ח בשנה.

לעומת זאת, אם רק אחד מבני הזוג מייצר את ההכנסה, תשלומי המס יהיו גבוהים הרבה יותר: אם הגבר הוא שמרוויח את ההכנסה כולה (120,000 ש"ח), תשלומי המס השנתיים יעמדו על 9,372 ש"ח לשנה; אם האישה היא שאחראית ליצירת ההכנסה כולה, תשלומי המס יעמדו על 8,076 ש"ח לשנה, 1296 ש"ח פחות בשל זכאותה לחצי נקודת זיכוי נוספת. הפער בין מצב שבו ההכנסה מתחלקת שווה בשווה בין בני הזוג לבין מצב שבו היא מיוצרת על ידי אחד מבני הזוג בלבד נובע משיעורי המס השולי העולים.

מובן שגם אם מכירים בכך שמש הכנסה אמור להיות מוטל על הגידול ביכולת הצריכה, אפשר להצדיק באופן חלקי פער בין תוצאות המס של גברים לנשים כתמריץ להשתתפות בשוק העבודה, או לחלופין כהכרה בערכו הכלכלי של בן זוג שאינו עובד ויכול להקדיש את

90 את החישובים להלן ערכנו באמצעות אתר האינטרנט של רשות המיסים (<https://www.taxes.gov.il/>): לחישוב נקודות הזיכוי השתמשנו במחשבון נקודות זיכוי, ולחישוב גובה המס השתמשנו במחשבון מס הכנסה.

91 על היותו תושב ישראל ועל אי-היכולת לנכות הוצאות נסיעה למקום העבודה. ראו ס' 34 ו-36 לפקודת מס הכנסה, בהתאמה.

92 על היותה אישה, ראו ס' 36א לפקודת מס הכנסה.

זמנו לעבודות בית וכדומה. אך דומה כי קשה להצדיק פער שעשוי להגיע למאות אחוזים בתשלומי המס בין משקי בית בעלי יכולת צריכה זהה, אך ורק בשל שוני בזהות המגדרית של העובד בהם, שכן ההנחה היא כי בני הזוג חולקים את הכנסותיהם במסגרת קיומו של משק בית משותף.<sup>93</sup>

הבה ונעבור למקרים מעניינים יותר של משפחות שבהן יש גם ילדים. שם לדעתנו מצוי ההבדל הבולט בין מערכת המס כפי שהיא כיום לבין מערכת מס המושתתת על יכולת צריכה לנפש שאותה אנו מציעים לאמץ במאמר זה. נראה כי המיסוי בישראל משתנה ממשפחה למשפחה ותלוי במינו של המפרנס העיקרי, ובשפת "סולמות השקילות" נוכל לומר כי המס כיום משקף סולמות שקילות שקשה להסבירם במונחים של יכולת צריכה או יכולת כלכלית. במקרים אלו נניח לצורך הדיון כי גובה ההכנסה הוא משתנה חיצוני (אקסוגני), כלומר הכנסתו של משק הבית לא תשתנה אם רק אחד מבני הזוג יעבוד או אם שניהם יעברו,<sup>94</sup> ואילו המשתנה הפנימי (האנדוגני) הוא חלוקת העבודה בין בני הזוג. נראה כי שינוי חלוקת העבודה יוצר פערים של ממש בתשלומי המס של כל אחד מבני הזוג, ופערים אלו משקפים כאמור סטייה מהתפיסה התאורטית שלפיה מס הכנסה אמור למסות יכולת צריכה, ואף יוצרים תמריצים שליליים בשוק העבודה.

נניח קיומו של משק בית חרדי טיפוסי, ונראה כיצד הוא מקבל החלטות בראשית דרכו. הבעל עדיין לומד בישיבה, אבל זה הזמן עבורו להחליט האם להמשיך בחיי אברך או אולי לצאת לשוק העבודה. ובכן, הזוג הצעיר שנישא לפני כשנתיים<sup>95</sup> עורך לעצמו חשבון כזה: אם יחליט הגבר לרכוש השכלה גבוהה הרי בעוד 15 שנה ההכנסות שלו תהיינה גבוהות למדי, נניח 20,000 ש"ח לחודש. ובכן, באותה נקודת זמן – חושב הזוג לעצמו – יהיו לנו שבעה ילדים, שהגדול ביניהם שזה עתה מלאה לו שנה יהיה רק בן 16. שאר הילדים יהיו בני 0, 3, 6, 9, 11 ו-13. סף המס של האישה החרדית הממוצעת גבוה מאוד בשל נקודות

93 התנגדות נפוצה לטענה זו מתמקדת בכך שבמקרה שרק אחד אחראי על ההכנסה למשק הבית יהיו שעות פנאי רבות יותר, וגם אותן יש למסות. התשובה על כך היא, ראשית, שאין זה הכרחי – ייתכן שסך שעות העבודה של בני הזוג זהה בשתי האפשרויות, בין שכל אחד מהם אחראי לחצי מן ההכנסה ובין שרק אחד מהם אחראי לכל ההכנסה. שנית, מערכת המס, נכון להיום, אינה ממסה שעות פנאי. אין הבדל בשיעור המס בין מי שעובד שעה בחודש ומשתכר תמורתה 10,000 ש"ח, לבין מי שעובד משרה מלאה ומשתכר סכום זהה.

94 הנחה זו אינה סבירה במשקי בית שאינם חרדיים, אך לגבי משקי בית חרדיים יש בה מידה רבה של דיוק, ובמיוחד בדיוננו הנסוב על הכנסות צפויות. כפי שהסברנו קודם לכן, משק בית חרדי מקבל את ההחלטה על חלוקת ההכנסות בין בני הזוג בנקודה מוקדמת בחייהם המשותפים, ומערכת השיקולים שלו מורכבת למדי ומעדיפה פנאי בצורה חזקה יותר מאשר משקי בית ישראליים שאינם חרדיים, כך שהמערכת שיוצרת את התמריצים עבורם היא המערכת שהם צופים בעתיד. אפשר לתאר את ההתלבטות של בני הזוג כך: כדי לקיים משפחה בגודל ממוצע אפשר להסתפק בסכום X; דרך אחת להשיג סכום זה היא שהאישה תעבוד והגבר ילמד ככולל, ודרך שנייה היא שהגבר יעבוד והאישה תישאר עם הילדים. כעת מגיעים חישוביהם לנקודה שבה הם מעריכים את תשלומי המס העתידיים.

95 היציאה לשוק העבודה בקרב החרדים – אם מתרחשת – בדרך כלל אינה מתרחשת מייד עם הנישואין.

הזיכוי הרבות בגין הילדים, ואילו של הגבר נמוך יותר. הפער ביניהם הוא של 11.5 נקודות זיכוי בגין כל ילד שכן אישה מקבלת עבור כל ילד 25.5 נקודות זיכוי הנפרשות על פני 18 שנה, ואילו גבר מקבל 14. כשמדובר בשבעה ילדים, משמעותו הכלכלית של הפער במיסוי הוא עצום. כתוצאה מכך אומרים בני הזוג שאין טעם שהגבר יצא לרכוש השכלה או כל כלי אחר ליצירת הכנסה גבוהה בעתיד, שבגללה משק הבית ייאלץ לשלם תשלומי מס כה גבוהים. עדיף שהאישה תפרנס את המשפחה ושהגבר ימשיך לעת עתה ללמוד בכולל, וכשהיה צורך בתוספת הכנסה הוא יעבוד במשרות שאינן דורשות השכלה שהיקף השכר בהן הוא 5000-8000 ש"ח לחדש כך שמשק הבית לא ייאלץ לשלם תשלומי מס כלל. אפשר אפוא לראות כי מערכת המס מתמרצת את הגבר החרדי להימנע מרכישת השכלה גבוהה ולהיות המפרנס המשני, תמריץ שמנוגד למטרותיה המוצהרות של הממשלה להגדיל את שיעור ההשתתפות של הגברים החרדים בשוק העבודה.<sup>96</sup> ואם בחברה הכללית התמריץ הזה נראה זניח, הרי בחברה החרדית, בשל ריבוי הילדים ובשל מרכזיות לימודי התורה, קשה לזלזל בממצאים אלו.

הנה כי כן, מערכת המס מצטרפת לתמריץ התרבותי-חברתי של הגבר החרדי, ומתמרצת אותו להישאר מחוץ לשוק התעסוקה, או למצער מחוץ לשוק התעסוקה המכניסה. הצעתנו לעבור למיסוי לפי גידול ביכולת הצריכה של משק הבית תבטל את ההעדפה הקיימת היום לטובת האישה ותעודד את הגבר החרדי לצאת לרכוש השכלה גבוהה במטרה להשתלב בשוק התעסוקה המכניסה בעתיד.

## ט. התייחסות לביקורות אפשריות

לכאורה, הטענה במאמר היא שיש להכיר בקיומם של ילדים בעת חישוב ההכנסה החייבת במס, מטעמי שוויון. לכך עשוי מי שמתנגד להצעתנו להשיב שניתן לעיתים להצדיק סטייה ממיסוי שוויוני במקרים שבהם הסטייה מוצדקת מטעמי יעילות, אם בשקלול הכולל הדבר יעלה את רמת הרווחה החברתית.

כן, למשל, בענייננו שיקול היעילות נובע מכך שפנאי אינו ממוסה בעוד הכנסה מעבודה ממוסה. הדבר גורם לעיוות החלטה בין פנאי לעבודה. קיומם של ילדים במשק הבית מגדיל את התועלת מפנאי, ולכן מחריף את העיוות. ההנחה היא שקיומם של ילדים מעוות את החלטתה של האם ביחס לבחירה בין פנאי (הישארות בבית) לעבודה, יותר מכפי שהוא מעוות את החלטתו של האב. על בסיס הנחה זו, שלפיה האישה היא המפרנס המשני, ראוי יותר לתת לנשים הפחתת מס (בדרך של זיכוי) בשל היותן אימהות, מאשר לתת הפחתת מס לגברים בשל היותם אבות.

אולם, ביקורת זו היא בעייתית. הנקודה המרכזית שברצוננו לחדד במאמר זה היא שנקודות הזיכוי הניתנות לנישומים בגין העובדה שיש להם ילדים, אינן "הפחתת מס". הזיכוי ניתן כדי לחשב באופן מדויק יותר את ההכנסה לנפש במשק הבית. גם ילדים נכללים במניין הנפשות, בהיותם בני אדם. אם נותנים לאימהות נקודות זיכוי בגין ילדים והכנסתן אינה גבוהה דייה כדי למצות אותן, אי-העברת נקודות הזיכוי לקיזוז המס על הכנסתו של

96 ראו החלטה 1994 של הממשלה ה-32 "הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020" (15.7.2010).

האב, מהווה מיסוי יתר של המשפחה. אם רוצים לעודד נשים לצאת לעבודה, ראוי לעשות זאת בדרך של תמריץ ישיר, כגון מתן נקודת זיכוי לאישה באשר היא אישה, ולא על ידי שלילה של נקודות הזיכוי בגין ילדים שנועדו למנוע מיסוי יתר של משפחות עם ילדים.<sup>97</sup> נקודות הזיכוי הללו הן של הילדים, לא של האם. אין סיבה לחשוב שהצריכה של הילדים ממומנת דווקא מהכנסתה של האם.

ביקורת אפשרית נוספת על הצעתנו היא שעלולה להיות לה השפעה רגרסיבית. סקירה שפרסם אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, ביום 3.9.2017, עסקה בניית השלכות תוספת נקודות הזיכוי שניתנה במסגרת תוכנית נטו משפחה.<sup>98</sup> בנייתו נמצא שתוספת נקודות הזיכוי העלתה בעיקר את הכנסתם לאחר מס של שני העשירונים העליונים. בסקירה נכתב: "כיוון שהרחבת הטבת הזיכוי בגין ילדים מועילה בעיקר לעשירונים העליונים, היינו מצפים לגידול באי שוויון בחלוקת ההכנסה נטו, ואולם נראה שרכיב זה של התוכנית 'נטו משפחה' די ניטרלי".<sup>99</sup> צפוי לדעתנו שקבלת הצעתנו תעלה את הכנסתם של העשירונים העליונים וייתכן שגם תגדיל את אי-השוויון. הדבר מובן מאליו לדעתנו כשחושבים על כך שמדובר בנקודות זיכוי ולא בקצבאות, משמע, רק מי שמפיק הכנסה מעבודה יכול ליהנות מנקודות הזיכוי. וככל שאנו מוסיפים נקודות זיכוי כך נדרשת הכנסה גבוהה יותר כדי למצותן, ולכן הן מגדילות בעיקר את הכנסתם לאחר מס של בעלי ההכנסות הגבוהות.

אולם, אין בכך כל פסול. לדעתנו, מדובר ב"הפחתת מס" רק אם רואים את נקודות הזיכוי כתמריץ ליציאה לעבודה. שאז מתן נקודות זיכוי גם לגברים מגדילה את ההכנסה לאחר מס של מי שהכנסתו גבוהה דייה כדי למצות את נקודות הזיכוי. אולם, לטענתנו, מתן נקודות הזיכוי בגין ילדים לא נועד לתמרץ הורים לצאת לעבודה אלא נועד להביא למדידה מדויקת יותר של ההכנסה החייבת במס. לא מדובר בהפחתת מס, אלא בביטול של מיסוי יתר שמתקיים בכל אותם מקרים שבהם: (א) יש במשק הבית ילדים; (ב) הכנסת האם אינה גבוהה דייה למצות את נקודות הזיכוי; (ג) יש לאב הכנסה חייבת במס; (ד) החוק אינו מתיר שימוש בנקודות הזיכוי להפחתת חבות המס על הכנסתו של האב.

לדעתנו, לא ניתן להחשיב כמהלך רגרסיבי מעבר ממדידה לא מדויקת של הכנסה חייבת במס, מדידה שגורמת למיסוי יתר, למדידה מדויקת המבטלת את מס היתר. ברגע שנכיר בכך שלא מדובר בהפחתת מס אלא במדידה מדויקת של ההכנסה החייבת במס, תבטל הטענה כי מדובר במעשה רגרסיבי.

ניתן להמחיש זאת בדוגמה הבאה. נניח שבדין יש הוראה מוטעית ולפיה כל מי שהכנסתו, לפני ניכוי הוצאות בייצור הכנסה, גבוהה ממיליון ש"ח בשנה, אינו יכול לנכות הוצאותיו בייצור הכנסה. משמעותה של הוראה שכזו היא העלאת שיעור המס האפקטיבי על הכנסות גבוהות, ולכן ביטול ההוראה והתרה של ניכוי הוצאות שהוצאו בייצור הכנסה, יגרמו לעלייה באי-שוויון. נראה לנו מובן מאליו שראוי להתיר ניכוי של הוצאות שהוצאו בייצור הכנסה, אף שהדבר יביא לגידול באי-השוויון, שכן מיסוי הכנסתו של נישום בלא הכרה בהוצאות

97 ראו ס' 36א לפקודת מס הכנסה, המעניק חצי נקודת זיכוי לאישה באשר היא אישה.

98 ראו "הרחבת זיכוי ילדים להורים עובדים" סקירה כלכלית שבועית (אגף הכלכלן הראשי – משרד האוצר, 3.9.2017). <https://goo.gl/AZyzF6>

99 שם, בעמ' 12.

שהוציא בייצורה, מהווה מיסוי יתר. ההכנסה החייבת במס גבוהה יותר מהכנסתו האמיתית של הנישום, שהיא ההכנסה המבטאת את הגידול שחוהה ביכולתו לצרוך. בדיוק מאותה סיבה יש גם להתיר לנישומים למצות את נקודות הזיכוי בגין ילדיהם, שכן אחרת נמדוד את ההכנסה החייבת במס באופן מעוות, כי לא נתחשב בכך שההכנסה מממנת את הצריכה לא רק של ההורים אלא גם את הצריכה של ילדיהם. לסיכום, מעבר למדידה מדויקת של ההכנסה החייבת במס, אינו יכול להיחשב כמעשה רגרסיבי, גם אם אי-השוויון בהכנסות-אחרי-מס עולה כתוצאה מכך.

## סיכום

בשנים האחרונות חלו שלושה תיקוני חקיקה בתחום מיסוי המשפחה – שלושתם מתיישרים עם המגמה של מעבר למיסוי על פי הכנסה לנפש. אנו מציעים להמשיך בקידום המגמה ולעבור למדידה מדויקת עוד יותר של ההכנסה לנפש לצורך הטלת מס הכנסה.

בהינתן שילדים צורכים בדרך כלל לא את הכנסתם שלהם אלא את זו של הוריהם, ושכני זוג חולקים ביניהם בדרך כלל את הכנסותיהם, ראוי לדעתנו להכיר בעובדה שהצריכה נעשית ברמת משק הבית ולא ברמת היחיד. כיוון שכך, ראוי לדעתנו להטיל את המס על ההכנסה לנפש במשק בית. רק חישוב מדויק של הכנסה לנפש, יביא לתוצאה הראויה של חלוקה שוויונית של נטל המס בין כל תושבי מדינת ישראל. אי-התחשבות בקיומם של ילדים בעת קביעת חבות המס של הוריהם, משמעה הטלת מס יתר על הורים. אין זה הוגן להטיל שיעור מס גבוה יותר על משקי בית עם ילדים מאשר על משקי בית ללא ילדים או עם מספר נמוך יותר של ילדים. מס הוגן חייב להיות מוטל על ההכנסה לנפש, וילדים הם נפשות ולא מוצרי צריכה של הוריהם. את מספר הנפשות יש לתקן באופן שמביא בחשבון יתרונות לגודל ואולי גם הבדלים בין צריכתו של מבוגר לזו של ילד.

אם לא תתקבל הצעתנו לחלק את הכנסת משק הבית במספר הנפשות המתוקן, ראוי יהיה לבטל את מיסוי היתר של ילדים בכך שנתיר העברה של נקודות זיכוי בלתי מנוצלות בין ההורים, כמקובל בכל מדינות ה-OECD.<sup>100</sup> בכך תהפוכנה נקודות הזיכוי בגין ילדים, לאמצעי לקביעת ההכנסה החייבת במס באופן מדויק המביא בחשבון את קיומם של ילדים, שהרי הילדים צורכים מתוך הכנסת משק הבית ולא מתוך הכנסתו של אחד ההורים.

האוכלוסייה החרדית מתאפיינת במספר גבוה של ילדים ולכן הסטייה של מערכת המס הקיימת ממיסוי הנישומים באופן שוויוני, היינו, על פי ההכנסה לנפש, פוגעת בה במידה רבה במיוחד. העיוות מתקיים במקרים שבהם האבות החרדים עובדים. כפי שהראינו, מיסוי היתר גדל עם העלייה בהכנסות הגבר החרדי, וזאת בניגוד למדיניות הממשלתית המבקשת לעודד השתתפות גברים חרדים בשוק העבודה. כמו כן, בשל גיל הנישואין הצעיר, סביר להניח שהעיוות באופן מדידת ההכנסה החייבת במס מהווה תמריץ שלילי לרכישת השכלה רלוונטית לשוק העבודה על ידי גברים חרדים. קבלת הצעתנו תקדם הגינות מערכת המס באופן כללי. יתרה מזאת, ביחס לחרדים היא גם צפויה לבטל תמריץ שלילי שניתן כיום לגברים חרדים המבקשים לצאת לשוק העבודה.

100 ראו דו"ח טרכטנברג, לעיל ה"ש 6.

