

על רגרסיביות מדומה בתחום מיסוי המשפחה

יורם מרגליות*

- א. מבוא
- ב. האם הוצאות טיפול בילדים הן הוצאות ביצור הכנסה?
- ג. האם להכרה בהוצאה לצורכי מס (ניכוי) יש אפקט רגרסיבי (מיטיב עם העשירים)?
- ד. המצב הנוכחי
 1. נקודת זיכוי
 2. קצבאות הילדים
- ה. הצעות החוק וניתוחן
 1. ניתוח הצעתה של חברת הכנסת ענת מאור
 2. ניתוח הצעתו של חבר הכנסת מאיר שטרית
 3. ניתוח הצעתו של חבר הכנסת אליעזר זנדברג
 4. ניתוח הצעתה של חברת הכנסת חוסניה ג'אברה
- ו. הדין הראוי – שיוויון בנטל המס
 1. ניכוי – הוספת תת סעיף לסעיף 17 לפקודת מס ההכנסה
 2. זיכוי – תיקון סעיף 66(ג)3
 3. הבהרה
 4. הצורך בפעולה לשימור רמת התמריץ הניתן לנשים
 5. עידוד נשים לצאת לעבודה מחוץ למשק הבית
- ז. סיכום

א. מבוא

נושא שנמצא לאחרונה על סדר היום הציבורי הוא שאלת ההכרה בהוצאות מטפלת, גן, מעון או משפחתון (להלן: הוצאות טיפול בילדים) לצורכי מס הכנסה.¹ ארבע

* מרצה למשפטים, המרכז הבינתחומי, הרצליה.
תודה למערכת "מאזני משפט" ולקורא האנונימי על הערותיו המועילות.
1 ראו, בין היתר, את מאמרו של צבי זרחיה "נדחתה ההצבעה על הכרה במטפלות לצורכי מס" עתון "הארץ" מיום 7 במרץ 2001, שם נכתב כי ועדת הכספים המשיכה לדון בהצעות חוק בנושא זה חרף התנגדות משרד האוצר, וכי צוות מו"מ של הליכוד הבטיח כי בתוך ארבעה חודשים תגיע הממשלה להסכמה עם הסתדרות העובדים בנושא.

הצעות חוק הועלו בנושא,² והמשותף לכולן הוא הרצון להוסיף לסעיף 17 לפקודת מס הכנסה³ – שהוא הסעיף הקובע אלו הוצאות תוכרנה בניכוי לצורכי מס – תת סעיף המתיר לנכות הוצאות טיפול בילדים. ההתנגדות העיקרית להצעות החוק הללו, היא הטענה כי הן גרסיביות, היינו, מיטיבות עם בעלי ההכנסה הגבוהה.⁴ על פי הטענה, "ניכוי" שווה סכום גדול יותר בשקלים למי ששיעור המס השולי שלו הוא גבוה לעומת מי ששיעור המס השולי שלו הוא נמוך, ואינו מועיל כלל למי שאין לו הכנסה או שהכנסתו נמוכה מכדי שתגיע לכלל חבות במס.⁵

אולם טענה זו, על אף הפופולאריות הרבה לה היא זוכה, אינה נכונה בהקשרן של הוצאות הטיפול בילדים. זאת מהטעם שחלק משמעותי מהוצאות בהן מדובר הן הוצאות בייצור הכנסה, ולא הטבה שהמדינה מחלקת לתושביה שהם הורים לילדים. ההבחנה בין ניכוי הניתן כ"הטבת מס" לבין ניכוי הוצאה בייצור הכנסה, היא העומדת במרכזו של מאמר זה.

לטענתי, לניכוי הניתן כ"הטבת מס" יש אפקט גרסיבי בלתי רצוי, ומן הראוי להעניק הטבת מס באמצעות זיכוי מס⁶ או כמענק ישיר.⁷ אולם, להתרתה בניכוי של הוצאה שהוצאה בייצור הכנסה אין אפקט גרסיבי בלתי ראוי, על אף שהתרת ההוצאה בניכוי תקטין, כמובן, את שיעור המס. זאת מאחר והתרת ההוצאה בניכוי מתחייבת

2 הצעות החוק הוצעו על ידי חברי הכנסת ענת מאור, מאיר שטרית, אליעזר זנדברג וחוסניה ג'בארה. הצעות זהות או דומות הוגשו גם בכנסת ה-13 וה-14. הצעת החוק של חברת הכנסת ג'בארה אף עברה בכנסת בקריאה טרומית ביום 6.6.01. להתייחסות לתוכן של הצעות החוק ראו פרק ג' להלן.

3 פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), תשכ"א-1961 (להלן: הפקודה).

4 לעמדה זו שותפים, באופן חריג, הן נציגי משרד האוצר והן הציבור הרחב.

5 "ניכוי" משמעו הפחתה מכלל ההכנסה החייבת במס. לדוגמה, אם לנישום הכנסה בסך 1,000 ש"ח וניתן לו ניכוי בסך 100 ש"ח, הכנסתו החייבת היא 900 ש"ח בלבד. בדומה אם נניח כי לנישום יש הכנסה בסך 1,000 ש"ח, והוא הוציא 100 ש"ח לצורך השגתה (ייצורה) הרי שהכנסתו החייבת היא 900 ש"ח. מכאן ש"ניכוי" ו"הוצאה" הם מושגים זהים, שימשו אותנו במאמר לחלופין.

6 זיכוי הוא ויתור על תשלום חלק מחוב המס. נניח לדוגמה כי לנישום הכנסה בסך 1,000 ש"ח וכי היו לו 100 ש"ח הוצאות בייצורה. הכנסתו החייבת במס היא על כן 900 ש"ח. נניח כי על פי מדרגות המס הוא חייב במס בסך 300 ש"ח. אם ניתן לו זיכוי בסך 100 ש"ח, הרי שבמקום לשלם 300 ש"ח, יידרש לשלם רק 200 ש"ח. יתרונו של זיכוי על פני ניכוי הוא שזיכוי שווה סכום זהה בשקלים לכל מי שחבותו במס גבוהה מסכום הזיכוי. ניכוי לעומת זאת שווה יותר בשקלים למי שנמצא בשעור מס שולי גבוה מאשר למי שנמצא בשיעור מס שולי נמוך.

7 על פי הדיעה המקובלת, מן הראוי להגביל מאד את המקרים בהם נעשה שימוש בהטבות מס, ולהעדיף על פניהן מענקים ישירים. ראו Stanley Surrey, *Pathways to Tax Reform – The Concept of Tax Expenditures* (Cambridge, 1983); Stanley Surrey and Paul McDaniel, *Tax Expenditures* (Cambridge, 1985). אם בכל זאת עושה המחוקק שימוש בהטבת מס, הרי שראוי מטעמי פרוגרסיביות לעשות זאת באמצעות זיכוי ולא באמצעות ניכוי, ואולי אף למסות את הזיכוי כשם שמענק ישיר ממוסה. ראו Yoseph Edrey and Howard Abrams, "Equitable Implementation of Tax Expenditures", 9 *Va. Tax Rev.* (1989) 109.

מהטעם של מיסוי הנישום על הכנסתו האמיתית, ואין זה יעיל או שוויוני להכביד את נטל המס בדרך של אי התרתן בניכוי של הוצאות שהוצאו בייצור הכנסה. דומה כי הטענה בדבר רגרסיביות ההכרה בהוצאות הטיפול בילדים במשך שעות עבודת ההורים היא המכשול העקרוני-מהותי היחיד העומד בדרכו של ההליך החקיקתי בנושא.⁸ מטעם זה בחרתי להקדיש את המאמר כולו להבהרתה של נקודה זו.⁹ בנושא מיסוי המשפחה, נושא שמאמר זה אינו עוסק בו, נכתבו מאות מאמרים. עיקר הכתיבה היא, כרגיל, אמריקאית והיא עוסקת בשאלת המיסוי הראוי של בני זוג. הסיבה לעיסוק הרב בשאלה נובע מכך, שהרוב המכריע של המס נגבה מיחידים ולא מתאגידים, ויחידים נוטים לנהל משק בית משותף עם יחידים אחרים (בני זוג). נשאלת על כן השאלה האם יש למסות את הכנסות בני הזוג במאוחד או בנפרד.¹⁰ קביעת המדיניות הראויה ביחס להוצאות גידול ילדים היא מורכבת מאד, שכן הסוגיה קשורה בו זמנית לכמה תחומים נוספים פרט לתחום המסים, כגון רווחה, מעמד הנשים בחברה ובשוק העבודה. בתחום המס יש להבחין בין הוצאות שיש לנישום בגידול ילדיו באופן כללי (להלן: הוצאות גידול כלליות), לבין הוצאות שיש לו בייצור הכנסתו, הכוללות בין השאר, גם את הצורך שאדם אחר יטפל בילדיו על מנת לאפשר לו לעבוד ולהפיק הכנסה.¹¹ קיימת ספרות רבה העוסקת בצורך להביא בחשבון את הוצאות הגידול הכלליות בעת חישוב נטל המס, מאחר ומקובל להניח כי ילדים אינם בגדר מוצרי צריכה אלא

8 ראו למשל נייר רקע שהוכן על ידי ועדת המחקר של הכנסת בנושא "שיטות להכרה, ישירה או עקיפה, בהוצאות לטיפול בילדים בגילאים עד 4 או 5"

<http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00037&type=pdf>

9 קיימים כמובן מכשולים משמעותיים נוספים, שהעקרי שבהם הוא הגרעון התקציבי, אולם אלה אינם מכשולים עקרוניים-מהותיים אלא פרקטיים.

10 ואם במאוחד, האם יש למסותם על פי מדרגות המס של יחיד, היינו, לראות את הכנסתם כהכנסתו של אדם אחד, או שמא על פי מדרגות המס של יחיד כפול שניים. האם בשל קיומם של יתרונות לגודל של התא המשפחתי (ניתן להתחלק בבית, במכונית, בעתון וכו') יש ליחידים המנהלים משק בית משותף יכולת גדולה יותר לשלם מס מאשר לשני יחידים החיים בנפרד, ולכן לקבוע להם מדרגות מס בין גדולות יותר משל יחיד אך קטנות יותר משל יחיד כפול שניים. המאמר המהווה את הקלסיקה בנושא זה הוא, "Federal Income Taxation and the Family", Boris Bittker, 1989 *Stanford Law Review* 27. למאמר המקיף והעדכני ביותר בנושא, במועד כתיבת מאמר זה, ראו Lawrence Zelenak, "Doing Something About Marriage Penalties: A Guide for the Perplexed" 54 *Tax L. Rev.* 1 (2000) שינויי החקיקה בתחום זה בארצות הברית הם כה תכופים, עד כי אפילו המאמר הנ"ל, משנת 2000, אינו משקף את המצב החוקי בארה"ב במועד כתיבת מאמר זה, וזאת בשל השינויים שהוכנסו בקוד המס האמריקאי על ידי ממשלו של ג'ורג' בוש מיד עם כניסתו לתפקיד. ראו H.R. 1836, *The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001*.

11 למשמעות הרבה שיש להכרה בהוצאות הטיפול בילדים בעת עבודת ההורים מבחינת שעור המס האפקטיביים של ההורים ראו Andrew B. Lyon, "Individual Marginal Tax Rates under the U.S. Tax and Transfer System", in *Distributional Analysis of Tax Policy* (David F. Bradford, ed.) 214, 241 (AEI 1995).

חלק מהיחידה משלמת המס (הנישום). יש על כן צורך לחשב את ההכנסה המשפחתית החייבת במס תוך התחשבות במספר הילדים.¹² נישום עם ילדים אמור לשלם פחות מס מנישום אחר בעל הכנסה זהה אך ללא ילדים. זאת כיוון שמשם הכנסה מוטל על פי היכולת לשלם (ability to pay) ויכולתו של הנישום ללא הילדים לשלם את המס גדולה יותר, שכן אינו נושא בהוצאות גידול ילדים, שכאמור אינן בגדר צריכה פרטית ולכן ראוי להביאן בחשבון בעת קביעת ההכנסה החייבת במס של הנישום ההורה. בנושא ההכרה בהוצאות השמירה על ילדים בשעות עבודת ההורים כהוצאה בייצור הכנסה יש כתיבה מעטה יותר, וכמעט כולה בדיעה שהמדובר בהוצאה מעורבת, היינו, הוצאה שיש בה מרכיב עסקי בנוסף למרכיב הפרטי, ומכאן, שבכפוף לשיקולים אדמיניסטרטיביים, מן הראוי להתיר את החלק העסקי כהוצאה.¹³ לסוגיה הספציפית בה עוסק מאמר זה – האם בהנחה שניתן להבחין בין חלקי ההוצאה המעורבת, ולנכות את החלק של ההוצאה המשמש ביצור הכנסה, יש להימנע מלעשות כן, משקולים של פרוגרסיביות מערכת המס – לא מצאתי התייחסות ישירה בספרות.¹⁴

¹² שיטות המס בכל מדינות העולם המערבי מתחשבות בקיומם של ילדים, אך הדבר נעשה בדרכים שונות, ובדרך כלל ביותר מדרך אחת בו זמנית, כפי שנעשה בישראל. השיטה המדויקת ביותר היא זו הנהוגה בצרפת ולוכסמבורג לפיה מחלקים את הכנסת המשפחה במספר הנפשות הסטנדרטיות שבה, לצורכי מס. פרט לכך מעניקות כל שיטות המס להורים ניכויים, זיכויים וקצבאות. לסקירה חלקית מאד ראו Maria Teresa Soler Roch (editor) *Family Taxation in Europe* (Kluwer, 1999); Joseph A. Pechman and Gary V. Engelhardt, "The Income Tax Treatment of the Family: An International Perspective", 43 *Nat'l Tax J.* 1 (1990); E.J. McCaffery *Taxing Women* (Chicago, 1997); J.B. Forman, "Beyond President Bush's Child Tax Credit Proposal: Towards a Comprehensive System of Tax Credits to Help Low-Income Families with Children", 38 *Emory L.J.* (1989) 661; L. Kaplow, "Optimal Distribution and the Taxation of the Family", *NBER Working Paper* 4189; A. Cigno, "Cost of Children, Parental Decisions and Family Policy" 10 *Labour* (1996) 461

¹³ William A. Klein, "Tax Deductions for Family Care Expenses", 14 *B.C. Indus. & Com. L. Rev.* (1973) 917; Efrem Z. Fischer, "Child Care: The Forgotten Tax Deduction", 3 *Cardozo Women's L.J.* (1996) 113; Sara J. Buehler, "Child Care Tax Credits, the Child Tax Credit, and the Taxpayer Relief Act of 1997: Congress' Missed Opportunity to Provide Parents Needed Relief from the Astronomical Costs of Child Care", 9 *Hastings Women's L.J.* (1998) 189; Edward J. McCaffery, "Slouching Towards Equality: Gender Discrimination, Market Efficiency, and Social Change", 103 *Yale L.J.* (1993–1994) 595, 617; Mary L. Heen, "Welfare Reform, Child Care Costs, and Taxes: Delivering Increased Work-Related Child Care Benefits to Low-Income Families", 13 *Yale L. & Pol'y Rev.* (1995) 173; A.J. Samansky, "Child Care Expense and the Income Tax", 50 *Fla. L. Rev.* (1998) 245; Deborah H. Schenk, "Simplification for Individual Taxpayers: Problems and Proposals", 45 *Tax L. Rev.* (1990) 121, fn 215; Daniel Shaviro, "The Minimum Wage, the Earned Income Tax Credit, and Optimal Subsidy Policy", 64 *U. Chi. L. Rev.* (1997) 405, 463

¹⁴ ראוי לציין כי פרופ' אהרן יורן ז"ל היה בין התורמים לדיון בארצות הברית. תודתי נתונה לקורא האנונימי שהסב לכך את תשומת לבי. ראו Chanoch Shreiber and Aaron Yoran, "Child Care Expenses: A Proposal for a More Equitable and Efficient Tax Treatment", 54 *Taxes* 345

חלק ניכר מאד מהכתיבה עוסק בהשלכות שיש להכרה בהוצאות גידול הילדים על רווחת המשפחה ועל השתתפות נשים בשוק העבודה. גם בישראל, שיקולים אלה הם דומיננטיים בהתייחסות החקיקתית לסוגיה. בתחום הרווחה, נשמעת הטענה לפיה קיים מיתאם חיובי בין ריבוי ילדים לבין עוני, ועל כן, אחת הדרכים לצמצום פערי אי שוויון כלכלי בחברה, היא העברת תשלומים למשפחות מרובות ילדים.¹⁵ העברת תשלומים שכזו עשויה להשיג יעד נוסף, שכיח מאד בעולם המערבי אך לא בהכרח בישראל, והוא עידוד הילודה.

מדינת ישראל מנסה להשיג הן את היעד של שוויון בנטל המס והן את היעד של צמצום פערים כלכליים, בו זמנית, על ידי מתן קצבאות ילדים פטורות ממס. הקצבאות מהוות תשלומי העברה למשפחות עם ילדים. כמו כן, כיוון שהן פטורות ממס, הן שקולות לזיכוי ביחס לאותם נישומים, הורים לילדים, שיש להם הכנסה חייבת במס. חסרונן הגדול של קצבאות הילדים הוא המבנה המיוחד שנוצר להן עם השנים, לפיו המשפחה מקבלת סכום קטן מאד בגין הילדים הראשונים, וגדול מאד בגין הילד הרביעי ואילך.¹⁶ מבנה זה אכן מעביר עושר למשפחות מרובות הילדים,

(1976). המאמר נכתב בעקבות שנוי חקיקה בארצות הברית בשנת 1975, ולא עסק ישירות בנושא בו עוסק מאמר זה, אלא בסוגיית ה־phase out של ההכרה בהוצאה. החוק האמריקאי שקדם לשינוי החקיקה משנת 1976, קבע אובדן הדרגתי של ההכרה בהוצאה, עם עליית הכנסת הנישום. מבנה שכזה גורם מהותית לשיעור מס שולי גבוה מאד למי שנמצא בתחום ה־phase out, ולכן אינו ראוי. במאמר הוצעה דרך לרכך אפקט זה. למאמר הממחיש את שעורי המס הגבוהים להם נחשפים נישומים בעלי הכנסות נמוכות כתוצאה מביטול הדרגתי של הטבות, ראו Daniel Shaviro, "Effective Marginal tax Rates on Low Income Households", 84 *Tax Notes* 1191. יורן ושרייבר הציגו את ההכרה בהוצאות הטיפול בילדים כבעלת אפקט רגרסיבי, ומכך משתמע שהמחברים לא ראו בהן הוצאה בייצור הכנסה. אולם, במעין אמרת אגב בעמ' 349, הם קובעים כי בעצם מדובר בהוצאה מעורבת, היינו, הוצאה שחלקה הוא עסקי. בהערת שוליים מספר 11 למאמר הם אף מצטטים את המקבילה האמריקאית לדברי ההסבר להצעת החוק משנת 1954, שהוסיף את ההכרה בהוצאה לקוד המס האמריקאי, שם נאמר כי אלה הן הוצאות ביצירת הכנסה (business expenses).

15 יש הטוענים כי מבנה קצבאות הילדים בישראל גורם להגדלת אי-השוויון הכלכלי בחברה, שכן לרוב העניים אין ילדים. ראו אסטבן קלור, "גודל המשפחה בישראל ואי שוויון בהכנסה", רבעון לכלכלה 46 (דצמבר, 1999) 492. מאז נכתב המאמר שונה החוק, ומבנה הקצבאות כיום אף קיצוני יותר מזה שנבחן במאמר. אם נקבל את ממצאי מחקר זה כנכונים הרי שמן הראוי לתקן את מבנה קצבאות הילדים באופן שישקף נכונה את עלותו היחסית של כל ילד, ולהעביר עושר לעניים באמצעות מבחני הכנסה או שילוב בין מבחני הכנסה לקיומם של ילדים. ראו לדוגמה תכנית בשם Earned Income Tax Credit הנהוגה בארצות הברית המקנה זיכוי מס אשר מי שהכנסתו אינה גבוהה דיה מקבל אותו כקצבה (refundable credit) ושהזכאות להטבה לפיה נקבעת על פי קריטריונים של מבחן הכנסות וקיומם של ילדים. לשבחי התכנית ראו David T. Ellwood, "Anti-Poverty Policy for Families in the Next Century: From Welfare to Work — and Worries", 14 *Journal of Economic Perspectives* (2000) 187

16 זאת בניגוד לסולמות שקילות מקובלים בארץ ובעולם לפיהם עלותו של הילד הראשון היא הגבוהה ביותר, והעלות השולית של כל ילד נוסף הולכת ופוחתת.

אך פוגע בשוויון בנטל המס בשל ההסתמכות של מערכת המס על קצבאות הילדים בנושא.¹⁷

פרט לקצבאות הילדים, מקבלות נשים גם נקודות זיכוי לפי סעיף 66(ג)(3) לפקודה. כל ילד מתחת לגיל 19, מזכה את האם בנקודת זיכוי אחת. לכאורה, ניתן היה לטעון כי נקודות זיכוי אלו מפצות את המשפחה בגין עלויות הטיפול בילדים במשך שעות העבודה אך, למעשה, לגבי חלק ניכר מן המשפחות בישראל, אין זה כך. זאת מאחר ובאותם מקרים בהם האם עובדת אך הכנסתה אינה גבוהה דיה על מנת להיות חייבת במס בסכום המאפשר שימוש בזיכוי, החוק אינו מאפשר לאב לעשות שימוש בזיכוי לשם הפחתת חבותו במס. מכך ניתן ללמוד, כי מטרתו של הזיכוי הניתן על פי סעיף 66(ג)(3), היא אחרת. מטרתו היא מתן תמריץ חיובי לנשים לצאת לעבודה מחוץ למשק הבית. זאת כיוון שרק אשה אשר לה הכנסות חייבות במס יכולה לעשות שימוש בזיכוי. יתכן כי הטעם בקשירת הזיכוי למספר הילדים הוא הממצא האמפירי לפיו שיעור ההשתתפות של נשים עם ילדים בשוק העבודה נמוך יותר מאשר נשים ללא ילדים.¹⁸

כמו כן שוויה של נקודת זיכוי אחת נמוך מכדי לפצות בגין עלות הטיפול בילדים משך שעות עבודת ההורים.¹⁹ כפי שיוסבר באריכות במאמר זה, זיכוי אינו הדרך הראויה לפצות בגין הוצאות שהוצאו בייצור הכנסה, שכן אין ביכולתו להביא בחשבון את מדרגת המס השולי בה מוסה הנישום ביתר. הדרך המדויקת לעשות זאת היא להתיר לנישום לנכות את הוצאות השמירה על הילדים במשך שעות עבודת ההורים, כפי שנעשה ביחס להוצאות אחרות שמוציא הנישום בייצור הכנסתו. מס הכנסה אינו מוטל על הכנסתו הגולמית של אדם, אלא על ההכנסה פחות ההוצאות שהוצאו בייצורה. ההכרה בהוצאות אלו היא הכרחית על מנת להטיל את

17 למאמר העוסק במבנה קצבאות הילדים בישראל כמקדם אפשרי של יעדי רווחה במחיר של עיוות השוויון בנטל המס, ראו יורם מרגליות "קצבאות הילדים ועיוותי המס בגינן: ניתוח והצעה לתיקון", רבעון לכלכלה 47 (אוגוסט, 2000) 252.

18 הפער בין שכרן של נשים שאין להן ילדים לבין אמהות לילד אחד עד גיל חמש הוא 7,000 ש"ח לשנה. הפער בינן לבין אמהות לשני ילדים מתחת לגיל חמש מאמיר ל-12,000 ש"ח לשנה. אמהות לשלושה ילדים בני פחות מחמש מרוויחות בממוצע 23,000 ש"ח פחות לשנה מנשים ללא ילדים. הממצאים נלקחו מתוך מחקר שערך ד"ר רובי נתנון מהמכון הישראלי למחקר כלכלי וחברתי עבור נעמ"ת בדצמבר 2000.

19 נניח כי עלות הטיפול היא 1,000 ש"ח לחודש. סכום זה הוא סביר אם מתייחסים לילדים כקבוצה ולא לפי גילאים שכן דמי הטיפול במעון של נעמ"ת הם 1,200 ש"ח לחודש, ודמי הטיפול בצהרון הם 800 ש"ח. אם נניח שהאם נמצאת במדרגת מס שולי של 30%, הרי שבכך שלא ניתנה לה האפשרות לנכות את עלות הטיפול בילדים כהוצאה בייצור הכנסתה, היא מוסתה ביתר בגובה של 333 ש"ח. שוויה של נקודת הזיכוי נכון למועד כתיבת מאמר זה עומד על 168 ש"ח בלבד. אם נניח כי הכנסתה של האם נמצאת במדרגת מס שולי של 50%, הרי שמיסוי היתר הוא 500 ש"ח. מאידך גיסא, העובדה שנקודות הזיכוי ניתנות בגין ילדים עד גיל 18, ולא 13 או 14 כפי שמוצע במאמר זה, מקטינה מעט את העיוות שבמצב הקיים.

המס על הכנסתו האמיתית של הנישום. לשם המחשת הצורך בהפחתת ההוצאות שימשו בייצור ההכנסה מן ההכנסה החייבת במס, נניח לדוגמה כי נישום א' לווה ביום 1.1.2001 סכום של 10,000 ש"ח מהבנק, בריבית שנתית של 10%. נוסף ונניח כי באותו יום ממש הוא מלווה סכום זה לנישום ב' בריבית שנתית של 20%. ביום 31.12.2001, הוא מקבל מנישום ב' 12,000 ש"ח, המורכב מהחזר קרן ההלוואה בסך 10,000 ש"ח ומריבית בסך 2,000 ש"ח. במקביל, פורע נישום א' את ההלוואה שלקח מהבנק, ומשלם לבנק 11,000 ש"ח, שהם החזר קרן בסך 10,000 ש"ח בתוספת ריבית בסך 1,000 ש"ח.

לנישום א' יש, כמובן, הכנסת ריבית אשר בגינה הוא חייב במס. הכנסתו היא 2,000 ש"ח. אולם, לא זו היא הכנסתו החייבת במס. שכן, לצורכי ייצור הכנסת הריבית הוציא הנישום הוצאה – הוצאת הריבית שהוא עצמו נדרש לשלם לבנק – שכן עשה זאת לצורכי השגת הקרן אשר אותה הילווה לנישום ב'. על כן, מהכנסתו של נישום א' בסך 22,000 ש"ח, יש לנכות 1,000 ש"ח הוצאת הריבית אותה נדרש לשלם לבנק, והכנסתו החייבת במס היא על כן 1,000 ש"ח בלבד.

אין זה משנה כלל ועיקר אם נישום א' נמצא במדרגת שיעור המס השולי המירבי, היינו, 50%, או במדרגת המס המינימלית. בכל מקרה יותר לו לנכות את ההוצאה שהוציא בייצור הכנסתו, שאילולא כן, לא יוטל המס על הכנסתו האמיתית.

הריבית בדוגמה לעיל היא, כמובן, דוגמה אחת מיני רבות להוצאות אפשריות בייצור הכנסה. הוצאות שהוצאו בייצור הכנסה כוללות, בין השאר, שכר עבודה שמשלם הנישום לעובדיו, דמי שכירות אם העסק עושה שימוש במקרקעין שכורים, תיקונים, פחת על נכסי הון המשמשים בייצור הכנסה, הוצאות לשמירה על הקיים (כגון תיקונים או השתלמות מקצועית), ועוד. חלק מההוצאות נמנה במפורש בתת הסעיפים של סעיף 17 לפקודה, בעוד שאחרות מוכרות מכוח העיקרון הכללי, הקבוע ברישא של הסעיף.

הוצאות פרטיות, הוצאות שלא הוצאו לצורך ייצורה של הכנסה חייבת במס, אסורות בניכוי, וזאת בעיקר מן הטעם שאם תוכרנה יוכלו נישומים להימנע מתשלום מס הכנסה באמצעות צריכה פרטית ומס ההכנסה יהווה תמריץ חזק כנגד חסכון. הוצאות פרטיות מסוימות אף אינן מקטינות את יכולתו הכלכלית של הנישום, שכן אם לדוגמה, רכש הנישום מכונית לשימוש הפרטי, הרי שבסך הכל עשה שינוי בהרכב חלק מנכסיו מ"מזומן" ל"מכונית". יכולתו הכלכלית נותרה כשהיתה. מסיבות אלה אין להכיר בהוצאות פרטיות כמו למשל בהוצאות הריבית על הלוואה (משכנתא) שנלקחה לצורכי מגורים.²⁰

20 ועל כן מקוממת הכריכה שנעשית לעתים קרובות בין הדרישה להכיר בהוצאות הטיפול בילדים במשך שעות עבודת ההורים כהוצאה בייצור הכנסה, שהיא דרישה מוצדקת כנטען במאמר, עם ההצעה להכיר כהוצאה בריבית על משכנתא, שהיא דרישה שאינה מוצדקת על פי עקרונות דיני המס. כשם שלא ניתן ניתן לנכות כהוצאה את עלות רכישת הדירה או הבית, בהיותה הוצאה

אם נישום אינו רשאי לנכות הוצאה שהיתה לו בייצור הכנסה, שקול הדבר להטלת "מס יתר" על אותו נישום, שכן הכנסתו הנלקחת בחשבון לצורכי מס גדולה יותר מכפי שהיתה הכנסתו האמיתית.²¹ בדומה, אם נתיר לנישום לנכות הוצאות פרטיות, הרי שנחייבו ב"מס חסר", שכן הכנסתו לצורכי מס קטנה מהכנסתו האמיתית. בשני המקרים ייפגע השוויון בנטל המס.²²

לכאורה, ניתן להעלות את הטענה כי שלילת הכרה בהוצאה בייצור הכנסה היא ראויה, בהופכה את מערכת המס לפרוגרסיבית יותר מכפי שהיא נחזית להיות על פי שעורי המס הפורמליים, בכך שהיא מעלה את שעור המס האפקטיבי (האמיתי) בגורמה למיסוי הנישום כאילו היתה לו הכנסה גדולה יותר מכפי שהיא באמת. טענה זו אינה נכונה, שכן "הגברת הפרוגרסיביות" בדרך זו אינה שוויונית ואינה יעילה. אי הכרה בהוצאות מסוימות ששימשו את הנישום בייצור ההכנסה, תגרום לכך שנישומים בעלי הכנסה זהה ישלמו מס שונה, אך ורק בשל העובדה שבתהליך הפקת ההכנסה היו להם הוצאות שונות. זאת על אף שהיתה להם כאמור הכנסה כלכלית זהה. אם רוצים להגביר את פרוגרסיביות מערכת המס יש לעשות זאת בדרך ראויה, שהיא חישוב הכנסותיהם החייבות במס של הנישומים בדרך המדויקת ביותר האפשרית, הכוללת כמובן ניכוי הוצאות שהוציאו בייצור הכנסתם, והטלת מס בשעורים גבוהים יותר ובאופן שווה על כל הנישומים בעלי ההכנסה הזוהה.²³

פרטית, כך אין גם להתיר בניכוי את עלות המימון. כידוע, בארצות הברית ניתן לנכות את הוצאות הריבית על משכנתא, אולם הדבר לא נעשה מתוך תפיסה כי דיני המס מחייבים זאת, אלא הוא נעשה בניגוד להגיון הפנימי של מערכת המס. דירת המגורים משמשת למגורים ולא לייצור הכנסה. זאת מאחר וההכנסה הנוצרת לאדם מעצם העובדה שהוא חוסך הוצאות שכירות כאשר הוא גר בדירה שבבעלותו, אינה חייבת במס הכנסה. סעיף 2(3) לפקודה שקבע מס שכזה, בוטל. לכן, על פי הגיון מערכת המס, אין להתיר בניכוי את הוצאות המימון של הדירה. הדבר ידוע כמובן גם בארצות הברית, והסיבה לכך שהוצאות הריבית על משכנתא מותרות שם כהוצאה נובעת מלובי פוליטי חזק של בעלי הבתים, ולא כתוצאה מהבנה שונה של עקרונות מערכת המס. ראו Marvin A. Chirelstein, *Federal Income Taxation* (Foundation 1997) pp. 174–175.

21 כך למשל, אם נחייב את נישום א' שבדוגמה לעיל, לשלם מס על הכנסה בגובה של 2,000 ש"ח, נמסה אותו ביתר, שכן הכנסתו האמיתית היתה רק 1,000 ש"ח, מאחר והיתה לו הוצאה בייצור הכנסה בסך 1,000 ש"ח.

22 נניח לדוגמה את קיומו של נישום ג' אשר אף לו הכנסה בגובה של 2,000 ש"ח, אולם לא היו לו כל הוצאות בייצורה. אם נמסה אותו ואת נישום א' כאילו היתה להם הכנסה שווה, ייפגע השוויון ביניהם, שכן נטל המס בו יישא א', שישלם מס על הכנסה של 2,000 ש"ח, בשעה שהכנסתו האמיתית היתה רק 1,000 ש"ח, יהא גדול יותר מאשר נטל המס שיוטל על נישום ג', שימוסה בגין הכנסה בסך של 2,000 ש"ח, וזו אכן הכנסתו האמיתית. אם נניח לדוגמה את קיומו של נישום ד' אשר מצבו זהה בכל למצבו של נישום א', ולשניהם מתירים לנכות כהוצאה 1,000 ש"ח הוצאות ריבית שהוצאו בייצור הכנסה, אולם לנישום ד' הגר בדירה שבבעלותו, מתירים לנכות בנוסף להוצאות הריבית הנ"ל גם 500 ש"ח הוצאות ריבית בשל משכנתא שיש לו על הדירה, הרי שהוא ימוסה בחסר ביחס לנישום א', בהנחה שנישום א' גר בשכירות, ודמי שכירות למגורים אינם ניתנים לניכוי. במאמר מוסגר יצויין כי פקודת מס הכנסה בישראל היא פרוגרסיבית למדי ביחס למקובל בעולם.

23 ראו מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 2000 (מספר 50), פרק ט"ז. בעיית אי-השוויון בישראל

מהאמור עולה כי, בכפוף לשיקולים אדמיניסטרטיביים ותקציביים, מן הראוי להוסיף לפקודת מס הכנסה סעיף המתיר לנישומים שהם הורים לילדים, לנכות כהוצאה לצורכי מס את עיקר עלויות הטיפול בילדיהם במשך שעות עבודתם. כפי שאראה להלן, הוצאה זו היא בעיקרה הוצאה בייצור הכנסה, ולא הוצאה פרטית, ולכן על פי עקרונות בסיסיים של מס הכנסה, יש להתיר לנישומים לנכותה. ניתן לתמצת את תיזת המאמר בשני משפטים: אין המדובר בהטבת מס אלא בהוצאה בייצור הכנסה. אם רוצים להפוך את מערכת המס לפרוגרסיבית יותר מכפי שהיא כיום יש לעשות זאת באמצעות שיעורי המס, ולא באמצעות שלילת הוצאות מסוימות שהוצאו בייצור הכנסה.²⁴

ב. האם הוצאות טיפול בילדים הן הוצאה ביצור הכנסה?

כיום, הוצאות שיש למשפחה על מעון, משפחתון, גן או מטפלת אינן מוכרות כהוצאה לייצור הכנסה. עמדת רשויות המס היא כי המדובר בהוצאה פרטית. הוצאות הטיפול מושוות להוצאות על מזון או לבוש שאינן מוכרות לצורכי מס. הטענה הנשמעת בעת ההשוואה היא שאדם אינו יכול לעבוד בלא לאכול, ובכל זאת אין אנו מכירים בהוצאה על מזון, כהוצאה בייצור הכנסה.²⁵ השוואה זו אינה נכונה, שכן אדם חייב

אינה נעוצה במבנה מערכת המס, אלא נמצאת בעיקר בתחום השימוש בכספים הרבים שנגבים כמס. כך לדוגמה, בהקשרו של מאמר זה, אילו הונהג יום לימודים ארוך חינוך, ומגיל הגן, בכל רחבי הארץ, היה הדבר מהווה פתרון טוב בהרבה מכל שינוי או התאמה של סעיף חוק כזה או אחר בפקודת מס הכנסה.

²⁴ העובדה שההוצאות היחידות בייצור הכנסה שאינן מותרות בניכוי הן הוצאות הקשורות בטיפול ילדים, מעוררת תמיהה שמא הדבר נובע מהיותן רלבנטיות במיוחד לנשים. ניתן לשער כי המצב החוקי היה שונה אילו היתה הדאגה לטיפול בילדים בשעות עבודת ההורים מיוחסת חברתית לתחום אחריותם של גברים. להעלאת השערה דומה לפיה הסיבה להגבלתן בארה"ב של ההוצאות המוכרות בגין טיפול בילדים לעומת אי הגבלתן של הוצאות עסקיות אחרות, נובע מהיותן של נשים ולא גברים המטפלות העיקריות בילדים, ראו Nancy C. Staudt, Taxing Housework, 84 Geo. L.J. 1571, 1602.

²⁵ טענה זו נטענה על ידי רשויות המס בארצות הברית והתקבלה על ידי בית המשפט שם בפסק דין משנת 1940. ראו *Smith v. Commissioner*, 40 B.T.A. 1038, 1039–40 (1939), aff'd per curiam, 113 F.2d 114 (2d Cir. 1940). פסק הדין עדיין מהווה הלכה בארצות הברית לגבי אי ההכרה בהוצאות הנלוות (marginal) לעבודה, כגון הוצאות בגין נסיעה למקום העבודה. אולם בנושא ההכרה העקרונית בכך שהוצאות השמירה על ילדים בעת עבודת ההורים הן הוצאה בייצור הכנסה, הכריע, בארצות הברית, לא בית המשפט, ששלל זאת על סמך הנמקה שמקובל על הכל כי היא שגויה, אלא המחוקק. בשנת 1954 הותרה בחוק הוצאה מוגבלת בתקרה, ובשנת 1976 היא הומרה בזיכוי. בשנת 1981 נוסף גם פטור ממס (כפוף לתקרה) לשווי שירותי טיפול בילדים שמקבלים עובדים ממעבידיהם. הדבר שקול מהותית להוצאה, שכן העובדים אינם משלמים על כך מס הכנסה על אף שההטבה היא חלק משכר עבודתם, ולמעביד מותר לנכות את עלותה כהוצאה. ראו סעיפים 21 ו-129 לקוד המס האמריקאי.

לאכול בין אם הוא עובד ובין אם אינו עובד. לעומת זאת, אם אדם אינו עובד הוא יכול לטפל בילדיו באותן שעות, ואין הוא נזקק לתשלום לגן או למטפלת.²⁶ מכאן, שהוצאות הטיפול הן הוצאה בייצור הכנסה.

אולם, חלק מעלות הטיפול בילדים במשך שעות עבודת ההורים עשוי להיות הוצאה פרטית. חלק זה משקף את ערכו של הטיפול הניתן לילדים שהוא מעבר לטיפול בסיסי בלבד. שכן, על מנת לאפשר להורים לצאת לעבודה, די בשמירה על הילדים וסיפוק צורכיהם הבסיסיים. ככל שהטיפול הניתן להם במסגרות השונות, הוא מעבר לסיפוק צורכיהם הבסיסיים, הרי שהוא בגדר הוצאה שאינה בייצור הכנסתם של ההורים. מכאן, שאם ברצוננו לדייק בקביעת ההכנסה החייבת במס של ההורים, עלינו להתיר לנכות מהוצאה לצורכי מס את עלויות הטיפול הבסיסי בילדים במשך שעות עבודת ההורים, ולא להתיר לנכות עלויות הכרוכות בשירותים נוספים שהילדים מקבלים במהלך שעות עבודת ההורים, כגון פעילויות העשרה למיניהן שמן הראוי לסווגן כהוצאה פרטית.²⁷

מטעמים אדמיניסטרטיביים קשה לבודד את עלויות הטיפול הבסיסי בילדים מכלל עלויות הטיפול בילדים, ולכן ראוי, לדעתי, לקבוע את הסכום באופן שרירותי על פי עלות המסגרת המפוקחת הזולה ביותר הקיימת בשוק. קיימות דוגמאות רבות אחרות ל"הוצאות מעורבות", שהן הוצאות שיש בהן מרכיב שהוא הוצאה בייצור הכנסה המותר בניכוי, ומרכיב פרטי האסור בניכוי. בכל אותם מקרים, מותר לנישום לנכות את החלק בהוצאה ששימש בייצור הכנסה.²⁸ כעקרון, נטל הוכחת קיומו וגובהו של אותו חלק בהוצאה הוא על הנישום, אולם כיוון שמקרים שכאלה הם שכיחים מאד, נקבעו לגביהם חזקות שונות המפשטות את ההבחנה. דרך אחת מקובלת להבחנה בין המרכיב העסקי למרכיב הפרטי בהוצאה מעורבת היא התרה בניכוי של אחוז מסוים מתוך סך ההוצאה.²⁹ דרך אחרת היא קביעת סכום מסוים שעד אליו הוצאה נחשבת כפרטית או כעסקית ומעבר לו הוצאה נחשבת כעסקית או פרטית.³⁰ במקרה של הוצאה לטיפול

26 כמקור לביקורת זו על הנמקת פסק הדין, תוך כדי הצדקת תוצאת פסק הדין משיקולים של כוונת המחוקק בעת נתינתו ומשיקולים אדמיניסטרטיביים, ראו Chirelstein, note 20 *supra* pp. 98–100.

27 הבחנה אפשרית אחרת בין החלק העסקי לפרטי הוא הפחתה מן הסכום המוכר בניכוי של הערך אותו מייחס הנישום לטיפול בילדיו בשעות היום. נתון זה קשה מאד (ואולי אף בלתי אפשרי) לקביעה בהיותו סובייקטיבי, ולכן עדיפה ההבחנה המוצעת בגוף הטקסט.

28 פירוש דווקני לרישא של סעיף 17 שם נכתב "יצאו כולן בייצור ההכנסה" עשוי להוביל למסקנה כי הוצאה מעורבת אינה מותרת בניכוי. אולם על פי הפירוש הראוי, שאף מצא ביטוי בפסיקה, משניתן לפצל את ההוצאה למרכיביה השונים, הרי שרכיב ההוצאה שבייצור הכנסה מותר בניכוי. ראו אהרן נמדר, דיני מיסים (מסי הכנסה) חלק א' (1993) עמ' 228–229.

29 למשל כיבוד במקום העסק. תקנה 2 לתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), תשל"ב–1972 מתירה לנכות מהוצאה 80% מההוצאות שהוצאו לכיבוד קל במקום העיסוק של הנישום.

30 למשל שיחות טלפון. תקנה 2 לתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), תשל"ב–1972 מתירה לנישום שבית המגורים שלו משמש אותו לצורכי עסקו לנכות מהוצאה את חלק הוצאות הטלפון העולה על 1,800 ש"ח בחודש.

בילדים ההבחנה בין רכיב ההוצאה לייצור הכנסה לבין רכיב ההוצאה הפרטית, אינו יכול להיעשות בדרך של הכרה באחוז מסוים מסך ההוצאה, אלא יש צורך לקבוע סכום מסוים שהוא מינימום ההוצאה הנדרשת לצורך טיפול בילדים בשעות עבודת ההורים. כל סכום מעבר לסכום מינימאלי זה יחשב כהוצאה פרטית ולא יותר בניכוי.

ג. האם להכרה בהוצאה לצורכי מס (ניכוי) יש אפקט רגרסיבי (מיטיב עם העשירים)?

ניכוי נתפש לעתים קרובות כרגרסיבי שכן הוא שווה יותר בשקלים ככל ששיעור המס של הנישום גבוה יותר, אולם, הדבר נכון רק עת מדובר במתן הטבה. לעומת זאת, במקרים בהם מדובר בהוצאה בייצור הכנסה, הרי שניכוי משיג את התוצאה הנכונה. כתוצאה מניכוי ההוצאה מוטל המס על ההכנסה האמיתית של הנישום. נישום ששיעור המס השולי שלו הוא 50% רשאי לנכות כהוצאה דמי שכירות עסקיים, בדיוק כשם שרשאי לעשות כן נישום ששיעור המס השולי שלו הוא 30%. איש אינו טוען כי הכלל הוא רגרסיבי, ואין סיבה להעלות טענה זו כאשר ההוצאה בייצור הכנסה בה מדובר היא הוצאות הטיפול בילדים.

מובן שאם היינו אוסרים על נישומים בעלי הכנסה גבוהה לנכות חלק מההוצאות שהוציאו בייצור ההכנסה, היה לכלל שכזה אפקט פרוגרסיבי. הדבר היה דומה להעלאת שיעורי המס המוטלים על אותם נישומים כקבוצה. אולם, כלל שכזה אינו ראוי שכן הוא פוגע בשוויון בנטל המס בתוך קבוצת הנישומים שהכנסתם גבוהה. זאת מאחר ונטל המס יקבע לא רק על פי הכנסת הנישומים, אלא גם על פי האופן שבו הפיקו אותה. אם הכלל היה אוסר ניכוי של אחוז קבוע מכלל ההוצאות שהוצאו בייצור ההכנסה, הרי שהוא היה מביא לתוצאה לפיה נישומים שהיו להם מעט הוצאות היו ממוסים באופן מקל לעומת נישומים שהיו להם הרבה הוצאות, גם אם הכנסתם האמיתית (הכנסות פחות הוצאות שהוצאו בייצור ההכנסות) של הנישומים היתה זהה. מובן כי כלל שכזה גם אינו יעיל, שכן הוא מתמרץ נישומים להפיק לאו דווקא את ההכנסה לפני-מס הגבוהה ביותר, אלא את ההכנסה שבתהליך יצירתה מוצאות מעט הוצאות, באופן שההכנסה לאחר-מס תהא הגבוהה ביותר, ובכך לא היו ממוקסמים גורמי היצור העומדים לרשות המשק.³¹ אם הכלל היה אוסר ניכוי של הוצאות מסוימות בלבד, כמו למשל הדין הקיים כיום לפיו לא ניתן לנכות כהוצאה את עלות השמירה על ילדים בשעות עבודת ההורים, הרי שנטל המס על נישומים המוציאים הוצאות מסוימות

31 לתיאור והרחבה בנושא עלויות אי-ניטרליות מערכת המס ראו י. מרגליות, "צמצום פערי השכר: יעילות מול שוויון", ספר גולדברג (א' ברק עורך, נבו, טרם פורסם).

אלו, גבוה יותר מאשר נטל המס המוטל על נישומים בעלי הכנסה שווה, אך בלא הוצאה מן הסוג האסור בניכוי.

נכון יותר לחשב את ההכנסה החייבת במס באופן מדויק, ולהטיל עליה מס באופן פרוגרסיבי במידה המשקפת את העדפות החברה. אין זה ראוי להטיל מס על הכנסה הגדולה יותר מהכנסתו האמיתית של הנישום, בדרך של אי הכרה בחלק מהוצאותיו שהוציא בייצור ההכנסה.

העיוות שנגרם בשל אי־ההכרה בהוצאות מסוימות שהוצאו ביצור הכנסה, דומה לעיוות שיוצרות הטבות מס הניתנות רק לחלק מהנישומים בלא הצדקה להבחנה בין הנישומים.³² כאשר מדובר בחלוקה לא שוויונית של הטבות, העוול מובן לנו באופן אינטואיטיבי. אולם אי השוויון קיים בדיוק באותה מידה, כאשר לנישומים מסוימים (למשל בעלי ילדים) לא מתירים לנכות הוצאות שהוציאו בייצור הכנסתם, בלא הצדקה להבחנה בינם לבין נישומים אחרים (נישומים ללא ילדים, או עם מספר קטן יותר של ילדים).

המצב הנוכחי, לפיו עלויות השמירה על ילדים בזמן עבודת ההורים אינן מוכרות כהוצאה בייצור הכנסה, גורם לכך שנטל המס על נישומים שהכנסתם גבוהה דיה על מנת לחוב במס, מוטל באופן לא שוויוני. נניח, לדוגמה, שתי משפחות (חד או דו־הוריות) שהכנסתן היא 10,000 ש"ח לחודש, כאשר לאחת יש ילדים בעוד שלשניה אין ילדים. למשפחה עם הילדים יש הוצאה הכרחית לצורך ייצור הכנסתה (בהנחה שההורים במשפחה עובדים), בגובה עלות השמירה על הילדים בשעות עבודת ההורים. אי ההכרה בהוצאות אלו, ומיסוי שתי המשפחות כאילו היתה להן הכנסה זהה, גורם לעיוות השוויון בנטל המס.

משפחה חד־הורית בה ההורה עובד או משפחה דו־הורית בה שני ההורים עובדים, אשר אינן מגיעות לסף המס, אינן מופלות לרעה בכך שאין ביכולתן ליהנות מהניכוי. זאת כיוון שהניכוי בסך הכל מפחית את חבות המס של הנישום. הניכוי אינו הטבה הניתנת רק לנישומים שהכנסתם גבוהה. הניכוי מונע מיסוי יתר של הנישום. מיסוי יתר שהיה נגרם אילולא נלקחו בחשבון הוצאות בייצור הכנסה שהוציא הנישום. הנישום שמקבל את הניכוי אינו מקבל החזר של חלק מעלות הטיפול. הניכוי אינו מקטין את הוצאותיו על טיפול בילדים. הניכוי בסך הכל מקטין את המס בו הוא חייב. נישום שהכנסתו נמוכה מכדי להיות חייב במס, אינו משלם מס כלל, ומכאן שלא ניתן לומר כי הנישום שקיבל ניכוי, הופלה לעומתו לטובה. כל זאת, כמובן, כל עוד מדובר בהוצאות טיפול בילדים בשעות העבודה של ההורים. אם, למשל, מדובר בהוצאות טיפול בשעות שאינן שעות העבודה, או אם מדובר במשפחה דו־הורית בה

32 ראו דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (מאי 2000) (ועדת כ"בסט), פרק ג', שם מוצע לבטל את הטבת המס הניתנת לקרנות ההשתלמות בטענה כי הדבר פוגע בשקיפות שיעורי המס וכי אינו שוויוני מאחר שלא לכל הנישומים יש קרנות השתלמות.

אחד מבני הזוג אינו עובד, וכעקרון יכול לטפל בילדים בשעות עבודת ההורה האחר, הרי שלא מדובר בהוצאות בייצור הכנסה, ואין מקום להתירן בניכוי.

ד. המצב הנוכחי

פקודת מס הכנסה וחוק הביטוח הלאומי³³ מקנים, בהתאמה, נקודות זיכוי וקצבה בגין ילדים. נקודות הקצבה והזיכוי נועדו להשיג מספר יעדים במקביל, והם: עידוד נשים לצאת לעבודה, שוויון אופקי בנטל המס, וצמצום פערים כלכליים בחברה, אולם, כפי שאראה להלן אין בהן מענה מלא לסוגיית הוצאות הטיפול בילדים בשעות עבודת ההורים.

1. נקודות זיכוי

סעיף 66(ג)(3) לפקודה מעניק לאם נקודת זיכוי אחת בגין כל אחד מילדיה שמתחת לגיל 18.³⁴ אם האם אינה עובדת, או שהכנסתה נמוכה מכדי ליהנות מהזיכוי, יורד הזיכוי לטמיון. היינו, הזיכוי אינו מועבר לקיזוז המס המוטל על הכנסתו של האב במשפחה דו הורית, וזאת על אף שהוצאות גידול הילדים הן הוצאות המשפחה ולא הוצאות האם לבדה. באותם מקרים בהם האם אינה עובדת, העדר האפשרות לעשות שימוש בנקודות הזיכוי על מנת לקזז את המס המוטל על הכנסתו של האב, היא מוצדקת. שכן, סביר להניח כי האם מבצעת עבודות בית שונות, החוסכות הוצאות משפחתיות, ולכן עבודתה בבית מצמיחה הכנסה משפחתית בגובה החסכון שבהוצאת ההוצאות הללו, והכנסה זו אינה ממוסה.³⁵ אי מיסוי ההכנסה הנ"ל, מצדיק את שלילת הזיכוי בגין ילדים ממשפחה אשר בה רק האב עובד מחוץ למשק הבית. אולם, באותם מקרים שכיחים בהם שני בני הזוג עובדים מחוץ למשק הבית, והכנסתה של האם נמוכה מכדי לאפשר לה ליהנות מנקודת הזיכוי ממס, אי היכולת לעשות שימוש בנקודות הזיכוי על מנת להקטין את חבות המס בגין הכנסות האב, פוגעת בשוויון בחלוקת נטל המס בין משפחות בהן שני בני הזוג עובדים ואשר להן מספר ילדים שונה: משפחות אשר בהן שני בני הזוג עובדים ומשלמים עבור הטיפול בילדיהם בשעות העבודה, ואינן נהנות מזיכוי המס אם הכנסת האם נמוכה מסף המס.

33 חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968 (להלן: "חוק הביטוח הלאומי").

34 סעיף 40(ב) מעניק זאת לאב במקרה בו הוא עומד בראשה של משפחה חד הורית.

35 להבהרת הדין לפיו הכנסה חייבת במס כוללת גם חסכון בהוצאה, כמו, למשל, אי הצורך לשלם ריבית בגין הלוואה, ראו דנ"א 3962/93 מינץ וזילברשטיין נ' פשמ"ג, פ"ד נג(1) 204. ראו גם יורם מרגליות "סעיף 2 לפקודה כמקור להטלת מס על הכנסה רעיונית", מיסים 6/ (דצמבר, 1993).

מכך שלא ניתן לעשות שימוש בזיכוי הניתן לאשה בסעיף 66(ג) (3) לפקודה כנגד חבות המס של האב, באותם מקרים בהם שני ההורים עובדים והכנסת האם נמוכה מסף המס, ניתן ללמוד כי מטרת הסעיף אינה תיקון של העיוות שבאי ההכרה בהוצאות הטיפול בילדים כהוצאה לצורכי מס, אלא הוא נועד לעודד נשים לצאת לעבודה.³⁶ זאת כיוון שהוצאות הטיפול בילדים, אינן דווקא הוצאה בייצור הכנסתה של האם, אלא המדובר בהוצאות משפחתיות, ומן הראוי להכיר בהן בעת חישוב נטל המס המשפחתי, באותם מקרים בהם שני בני הזוג עובדים מחוץ למשק הבית.

2. קצבאות הילדים

סעיף 68 לחוק הביטוח הלאומי מקנה לאם קצבה בגין כל אחד מילדיה. האם זכאית לנקודת קצבה אחת בגין ילדה הראשון ובגין ילדה השני, שתי נקודות בגין הילד השלישי, וארבע נקודות בגין הילד הרביעי. כל ילד נוסף זיכה את המשפחה, עד לשנת 2001, בכ-3.5 נקודות קצבה, ובחוק הביטוח הלאומי (תיקון מספר 41) (סיוע למשפחות ברוכות ילדים)³⁷ הועלה סכום הקצבה המשולמת בגין הילד החמישי ואילך ל-5 נקודות קצבה בגין כל ילד.

אין קשר בין מבנה הקצבאות לבין עלות גידול הילדים. שוויה של נקודה אחת – הסכום הניתן בגין הילד הראשון ובגין הילד השני – נמוך מאד. רק הקצבאות הניתנות בגין הילד הרביעי ואילך הן בסכומים משמעותיים. זאת בשעה שעל פי סולמות שקילות מקובלים בארץ ובעולם, עלות הטיפול בכל ילד נוסף הולכת ופוחתת, והילד הראשון הוא היקר ביותר. ומכאן שפועלן העיקרי של קצבאות הילדים איננו שיפוי המשפחה בגין עלות גידול הילדים, אלא העברת עושר מכלל החברה אל קבוצת המשפחות מרובות הילדים.³⁸

כמו כן, על אף העובדה שקצבאות הילדים נועדו, בין השאר, להתחשב בקיומם ומספרם של ילדים לצורך שוויון בנטל המס, הרי שאין המדובר בשיפוי בגין עלויות השמירה על ילדים בשעות עבודת ההורים. ההתחשבות נעשית מתוך תפיסה לפיה היחידה הראויה לשאת בנטל המס היא היחידה המשפחתית, שכן זו היא יחידת

36 פרשנות דיני המס זהה לפרשנות דינים אחרים, היינו, יש לפרשם פרשנות תכליתית שהיא פרשנות המתחקה אחר מהות מעשה החקיקה במטרה להגשים את המדיניות הראויה. העיגון המילולי הנדרש הוא מינימלי, וכוונת המחוקק כפי שניתן לעמוד עליה ממקורות היסטוריים, אינה אלא אחד מיני מקורות רבים העומדים לרשות הפרשן בנסיונו להתחקות אחר תכלית החוק. ראו ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד השומה רחובות, פ"ד לט(2)70.

37 ס"ח התש"ס עמ' 270 (ידוע בכינוי "חוק הלפרט", על שם חבר הכנסת מסייעת "יהדות התורה" שיזם אותו).

38 משפחה אשר יש בה ארבעה ילדים ויותר מוגדרת כ"משפחה מרובת ילדים". ראו המוסד לביטוח לאומי, "עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות: ממדי העוני במשפחות עם ילדים" סקירה שנתית 1996/7, 61 (שם נעשה שימוש בביטוי "משפחה גדולה").

הצריכה הכלכלית האמיתית. ילדים הם חלק מהיחידה המשפחתית, ולכן הם חלק מהגוף הנישום, ועל כן בעת חישוב המס בו חייבת המשפחה לשאת, יש להביא בחשבון את קיומם ומספרם של הילדים. התחשבות מלאה ומדויקת היתה נעשית אילו בוצע חישוב המס בדרך של חלוקת ההכנסה המשפחתית במספר הנפשות הסטנדרטיות במשפחה. זו אינה הדרך בה בחר המחוקק הישראלי. במקום זאת, קבע המחוקק הישראלי חלוקה אוניברסלית של קצבאות ילדים, המהוות, בשל היותן פטורות ממס, זיכוי מס עבור משפחות שהכנסתן מגיעה כדי חבות במס, ותשלום העברה עבור משפחות שהכנסתן נמוכה מסף המס. מובן, כי חלק מעלויות המשפחה בגידול ילדים מוצאות ביטוי גם בעלויות השמירה על הילדים בשעות עבודת ההורים, אולם, חלק זה אינו בהכרח חלק עיקרי. מה עוד, שהזכאות לקצבאות הילדים אינה מותנית ביציאתם לעבודה של ההורים, והאוכלוסיות שהן הנהנות העיקריות ממבנה קצבאות הילדים הן האוכלוסיות החרדית והבדווית הידועות בשעורי ההשתתפות הנמוכים שלהן בשוק העבודה. מהאמור עולה, כי אין בקיומן של קצבאות הילדים הפטורות ממס, כדי לייתר את הצורך בהכרה בהוצאות הטיפול בילדים בשעות עבודת ההורים מחוץ לבית כהוצאה בייצור הכנסה.

ה. הצעות החוק וניתוחן

1. ניתוח הצעתה של חברת הכנסת ענת מאור³⁹

"בפקודת מס הכנסה, בסעיף 17, בסופו יבוא:

סכום ששילמה משפחה, לרבות משפחה חד-הורית, בשל טיפול בילדיה עד גיל 6, בין אם הטיפול ניתן בבית ובין אם במעון, ובלבד שסכום הניכוי בשנת המס לא יעלה על 20 נקודות זיכוי כהגדרתן בסעיף 33א."

ניתוח ההצעה

למעט אותן משפחות הנהנות מתחולתו של יום לימודים ארוך, נאלצות רוב המשפחות לשלם עבור הטיפול בילדיהם שמעל לגיל 6, בשעות אחר הצהריים, על מנת לאפשר להורים לצאת לעבודה במשרה מלאה. כיוון שכך, מן הראוי, לדעת, לקבוע גיל גבוה יותר מגיל 6 להפסקת ההכרה בהוצאות גידול הטיפול בילדים. מן הראוי להוסיף הגדרה רחבה למונח "מעון", או להוסיף, בגוף הטקסט, מסגרות טיפול נוספות בילדים, כגון משפחתון וגן.

בהצעה לא נדרש כי ההורים יעבדו, ולכן על פי לשון הסעיף המוצע משפחה יכולה להפחית חבותה במס גם אם כל הכנסותיה הן מהון ולא מעבודה, או במקרה

39 פ/19 הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (ניכוי בשל דמי טיפול בילדים), התשנ"ט-1999. הונחה על שולחן הכנסת ביום כ"ח בתמוז, התשנ"ט – 12.7.99.

של משפחה דר-הורית בה אחד מבני הזוג אינו עובד ולכן יכול לטפל בילדים בשעות העבודה של ההורה השני. כיוון שכך, חסר בהצעה רכיב מרכזי אשר בלעדיו הוצאות הטיפול בילדים אינן בגדר הוצאה בייצור הכנסה. כמו כן, הגבלת סכום הניכוי צריכה להיעשות ביחס לכל ילד וילד ולא באופן מצטבר למשפחה, על מנת שלא להפלות בין משפחות עם מספר שונה של ילדים.

2. ניתוח הצעתו של חבר הכנסת מאיר שטרית⁴⁰

"בפקודת מס הכנסה, בסעיף 17, בסופו יבוא:

(15) (א) אשה עובדת, בין אם שכירה ובין עצמאית, ובכיתה ילד אחד לפחות הסמוך על שולחנה שגילו אינו עולה על 14 שנה. תהיה רשאית לנכות מהכנסתה החייבת את התשלום ששילמה עבור מטפלת או עוזרת בית, בתנאים הבאים:

- (1) שני בני הזוג עובדים למעט משפחה חד-הורית;
 - (2) בעובדת שכירה – היקף עבודתה של המטפלת או העוזרת אשר יוכר כהוצאה לעניין סעיף זה, אינו עולה על היקף משרתה של האשה או של בן זוגה, לפי הנמוך מביניהם;
 - (3) בעובדת עצמאית השתכרותן של המטפלת או עוזרת הבית גם יחד אשר יוכר כהוצאה לעניין סעיף זה אינו עולה על היקף הכנסותיה של האשה או של בן זוגה, לפי הנמוך מביניהם.
- (ב) האמור בסעיף זה בלשון זכר או נקבה יחול על שני המינים, בשינויים המחויבים."

ניתוח ההצעה

מנוסח סעיף (ב) להצעה משתמע כאילו במשפחה דר-הורית יכול כל אחד מבני הזוג לנכות כהוצאה את מלוא הוצאות הטיפול בילדים. מן הראוי לקבוע מפורשות כי כל אחד מההורים יוכל לנכות רק מחצית מעלויות הטיפול, על מנת שלא לאפשר לנישומים ניכוי כפול או ייחוס של מלוא ניכוי ההוצאות דווקא לבן הזוג שהכנסתו גבוהה יותר ועל כן נמצא במדרגת מס שולי גבוהה יותר.

הצעת החוק מציעה להכיר גם בהוצאות עוזרת בית – הוצאות שקשה להגדירן כהוצאות בייצור הכנסה, שכן ניתן לנקות את הבית בשעות הפנאי. הכרה כהוצאה בתשלומים לעוזרת בית עשויה להיות, לכאורה, מוצדקת מטעמים של השוואת נטל המס המוטל על של שתי משפחות אשר להן הכנסה שווה, כאשר באחת מהן אחד

40 פ/580 הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תשלום עבור עזרה בבית), התשנ"ט-1999. הונחה על שולחן הכנסת ביום ט"ו באב, התשנ"ט – 28.7.99.

מבני הזוג (לרוב זוהי האשה) אינו עובד מחוץ למשק הבית, בעוד שבשניה שני בני הזוג עובדים. למשפחה בה שני בני הזוג עובדים יש אולי הוצאות גבוהות יותר על ניקיון הבית, אולם אין מקום לתקן אי־שוויון זה באמצעות ההכרה בהוצאות התשלום לעוזרת בית. זאת כיוון, שבדרך כלל ייהנו שני בני הזוג העובדים מחישוב נפרד של הכנסתם, ולכן נטל המס בו יישאו יהא נמוך יותר מזה בו תישא המשפחה שכל הכנסתה נובעת מבן זוג אחד. ומכל מקום, רצוי לדעת שלא לכרוך בין שני סוגי ההוצאה. עלויות השמירה על ילדים במשך שעות עבודת ההורים הן הוצאה בייצור הכנסה ועל כן היא צריכה להיות מוכרת על פי העקרונות הבסיסיים ביותר על פיהם נקבעת ההכנסה החייבת במס. הדרישה להכרה בהוצאות הניקיון של הבית נשמכת על טעמים שעשויים להיות נכונים, אך אינם מובנים מאליהם באותה רמה של הצדקה. מוצע בהצעת החוק להגביל את סכום ההוצאות המוכרות על פי שעות או על פי היקף הכנסות בן הזוג שעובד מספר קטן יותר של שעות או משתכר הכנסה נמוכה יותר מבן הזוג האחר. אולם, ראוי יותר להגביל זאת בסכום. שכן, אי הגבלת הסכום יוצרת אפקט רגרסיבי לפיו משפחות עשירות תוכלנה לנכות כהוצאה עלות גנים פרטיים יקרים או שכר מטפלת יקרה, בעוד שכל שנחוץ לצורכי ייצור הכנסה הוא טיפול בסיסי בילדים בשעות עבודת ההורים, ויתרת עלות הטיפול היא בגדר הוצאה פרטית. אם נניח לדוגמה, משפחה אמידה, בה האם עובדת כשכירה רק חמש שעות ביום, ואפילו בשכר נמוך, ובבית נמצאת מטפלת בשכר גבוה במשך עשר שעות ביום.⁴¹ על פי סעיף 15(א)(2) המוצע, המשפחה תוכל לנכות כהוצאה מחצית משכר המטפלת, אף שהאם עובדת משרה חלקית בלבד, וגם אם סכום זה יהא גבוה בהרבה מהסכום הנדרש במעון יום. אם נניח כי האם היא עצמאית, וכי הכנסתה גבוהה, היא תוכל לנכות, על פי סעיף 15(א)(3) המוצע, את כל הוצאות המטפלת גם אם בפועל היא עובדת מספר מועט של שעות, ולכן רוב שעות הטיפול אינן עונות על ההגדרה של הוצאה בייצור הכנסה.

3. ניתוח הצעתו של חבר הכנסת אליעזר זנדברג⁴²

- 1" בפקודת מס הכנסה בסעיף 17, אחרי פסקה (14), יבוא:

(15) סכומים ששילם נישום שהוא בן זוג עובד עבור מעון יום לילדו שגילו עד שש שנים;
2. בסעיף 38 לפקודה בסופו יבוא:

41 מובן כי הדוגמה תקפה גם במקרה בו מדובר באב ולא באם. בחרתי להשתמש באם כדוגמה, רק בשל השכיחות הגדולה יותר במציאות של מצבים בהם האב עובד שעות ארוכות בעוד האם עובדת במשרה חלקית בלבד.

42 פ/656 הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (זיכוי הוצאות מעון של בן זוג עובד), התשנ"ט–1999. בניגוד לשם ההצעה, גם בה מוצע להנהיג ניכוי ולא זיכוי.

(ג) נוכח סכומים מהכנסתו החייבת של אדם על פי סעיף 17(15) לפקודה, לא יהיה הוא או בן זוגו זכאים לנקודות זיכוי בגין נקודות קצבה וזיכוי על פי סעיף 40(א) לפקודה בשתים עשרה השנים שלאחר ניכוי הסכומים.

ניתוח ההצעה

גם כאן, כמו בהצעת החוק של חברת הכנסת מאור מוצע להגביל את הניכוי רק ביחס לילדים שגילם אינו עולה על שש שנים. כאמור לעיל, יש לדעת להעלות את הגיל, דומני כי גיל 12 הוא הגיל הראוי. ילדים מתחת לגיל 13 אינם בהכרח עצמאים דיים, על מנת שלא תידרש נוכחות הורה בבית, או מסגרת לילדים בתשלום, בשעות אחר הצהריים.

כמו כן, מן הראוי להוסיף הגדרה רחבה למונח "מעון" או להוסיף, בגוף הטקסט, מסגרות טיפול בילדים כגון משפחתון, גן ומטפלת.

והעיקר, בסעיף 2 להצעת החוק מוצע להפחית במקביל את קצבאות הילדים למי שבחר לנכות את הוצאות הטיפול בילדים כהוצאה בייצור הכנסה. הדבר נעשה בדרך של הפניה לסעיף 40(א) לפקודה, שהוא הסעיף המפנה לחוק הביטוח הלאומי המקנה את קצבאות הילדים. כאמור לעיל, קצבאות הילדים אינן באות לפצות בגין הוצאות השמירה על ילדים בעת עבודת ההורים. מטרתן היא שונה, ואם קיים רצון לבטל הטבה קיימת, מן הראוי היה להציע לבטל את נקודות הזיכוי הניתנות לאשה בגין כל אחד מילדיה, שכן תכליתו של זיכוי זה קרובה בהרבה לתכלית הניכוי המוצע.⁴³

4. ניתוח הצעתה של חברת הכנסת חוסניה ג'בארה⁴⁴

"בפקודת מס הכנסה, בסעיף 17, בסופו יבוא:

(15) סכומים המשתלמים על ידי נישום ובן זוגו, עבור טיפול והשגחה על ילדים עד גיל חובה ובלבד ששכרם של עובד ובת זוגתו יחד אינו עולה על פעמיים השכר הממוצע במשק כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה–1995, אם נתקיים אחד מאלה:

(א) שני בני הזוג עובדים.

(ב) המפרנס עומד בראש משפחה חד הורית.

הניכוי ישולם לאחר מבני הזוג, תמורת קבלות ממקום הטיפול בילדים, או תמורת אישור בדבר דיווח למוסד לביטוח לאומי, בדבר טיפול בילדים בבית הנישום."

43 כוונתי לזיכוי הניתן לפי סעיף 66(ג)(3), במקרה של משפחה חד-הורית, ולסעיף 40(ב), במקרה של משפחה חד-הורית, המקנים נקודת זיכוי אחת בגין כל ילד מתחת לגיל 18.

44 פ/14087 הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (ניכוי הוצאות טיפול בילדים), התש"ס–2000. עברה בקריאה טרומית ביום ט"ו בסיוון התשס"א – 6 ביוני 2001.

ניתוח ההצעה

הצעת חוק זו היא הפחות מדויקת מבין הצעות החוק שנסקרו לעיל, ודווקא היא שהתקדמה ועברה קריאה טרומית בכנסת. ראשית, כפי שנעשה בהצעותיהם של חברי הכנסת מאור וזנדברג, מוצע להגביל את הניכוי ביחס לילדים עד גיל 6 בלבד, בעוד שמן הראוי לדעתי להעלות את הסף לגיל 12, או 14 כפי שהוצע על ידי חבר הכנסת שטרית.

שנית, וזה העיקר, הצעת החוק יוצאת מנקודת הנחה שהניכוי המוצע הוא רגרסיבי, ומגבילה אותו לכן רק למשפחות שהכנסתן הכוללת אינה עולה על פעמיים השכר הממוצע במשק. הגבלה זו היא מוטעית, שכן כנטען במאמר זה, ניכוי הוצאות הטיפול בילדים אינו רגרסיבי, בהיותו הוצאה בייצור הכנסה, ולא הטבה הניתנת להורים. מעבר לכך, גם אם היינו יוצאים מנקודת המוצא (המוטעית) לפיה הניכוי הוא רגרסיבי, ההגבלה היא מעוותת, מכמה סיבות, והן: (א) ההצעה אינה מביאה בחשבון את מספר הילדים במשפחה. כך לדוגמה, משפחה שהכנסתה עולה במעט על פעמיים השכר הממוצע במשק, ואשר לה שלושה ילדים, לא תוכל לנכות את הוצאות הטיפול בהם, בעוד שמשפחה שהכנסתה קטנה מפעמיים השכר הממוצע במשק, ואשר לה רק ילד אחד, תוכל לנכות לצורכי מס את הוצאות הטיפול בו. דוגמה זו ממחישה את העיוות שבאימתן ניכוי בגין הוצאות הטיפול בילדים, על אף היותן הוצאות בייצור הכנסה, שכן הכנסתה האמיתית של המשפחה אשר לה שלושה ילדים, עשויה להיות קטנה יותר משל זו בת הילד האחד, וזאת בשל עלויות הטיפול בילדים. (ב) ההצעה עוסקת רק בשכרם של בני הזוג, ומתעלמת מהכנסות שלא מעבודה. כתוצאה מכך, משפחה אשר לה הכנסות גדולות מנכסים תהנה מיכולת לנכות את הוצאות הטיפול בילדים, בעוד שמשפחה שכל הכנסותיה הן משכר עבודה, לא תוכל לעשות כן, אם שכר ההורים עולה ביחד על פעמיים השכר הממוצע במשק. (ג) הרוב המכריע של המשפחות המשתכרות פחות מפעמיים השכר הממוצע במשק, כלל אינן חייבות במס הכנסה, מאחר שסף המס בישראל הוא מהגבוהים בעולם. מכאן, שהצעת חוק זו אינה רלבנטית לרוב המשפחות הסובלות ממיסוי יתר בשל אי-ההכרה בהוצאות הטיפול בילדים בשעות עבודת ההורים.

1. הדין הראוי – שוויון בנטל המס

1. ניכוי – הוספת תת סעיף לסעיף 17 לפקודת מס הכנסה

מן הראוי להתיר למשפחות בהן שני בני הזוג עובדים מחוץ למשק ביתם, ניכוי בגובה הוצאות טיפול סבירות במשך שעות העבודה בגין כל אחד מילדיהם שמתחת לגיל בית ספר תיכון. הניכוי יהא בגובה אחיד, שיבטא אך ורק את עלות השמירה והטיפול הבסיסי בילדים בשעות העבודה של ההורים, בלא כל תוספת המבטאת צריכה פרטית.

יש להעניקו רק למשפחות בהן כל אחד מן ההורים עובד לפחות מספר מינימום של שעות שייקבע. בד בבד עם חקיקת סעיף זה יש לבטל את סעיפים 66(ג)(3) ו-40(ב) המקנים נקודת זיכוי בגין כל ילד שמתחת לגיל 18. הניכוי אינו רגרסיבי שכן הוא מונע את מיסוי היתר הנוצר ממיסוי הכנסה בלא הפחתת ההוצאות שהוצאו בייצורה. אכן, שווי הניכוי עבור מי שנמצא בשיעור מס שולי גבוה הוא גדול יותר, אך זאת רק כיוון שגודל העיוות שייגרם אם ימוסה בלא שתוכר ההוצאה בניכוי, יהא גדול יותר. אי יכולתו של מי שאינו מגיע לסף המס ליהנות מהניכוי אינה הופכת את הניכוי לרגרסיבי. מי שאינו משלם מס, אינו סובל מהעיוות אשר אותו בא הניכוי לתקן והוא מיסוי הכנסתו של הנישום כאילו היתה גבוהה יותר מכפי שהיא באמת. הניכוי אינו מהווה הטבה, אלא הוא הכלל הבסיסי לפיו לשם קביעת ההכנסה החייבת במס מנוכות מההכנסה ההוצאות ששימשו בייצורה. כאמור לעיל, אם רוצים להגביר את פרוגרסיביות מערכת המס, יש לעשות זאת על ידי הגדלת שיעורי המס, ולא על ידי שלילת הוצאות שהוציא הנישום לצורך ייצור הכנסתו.

2. זיכוי – תיקון סעיף 66(ג)(3)

לחלופין, במקום לחוקק סעיף חדש המקנה ניכוי, ניתן להשיג תוצאה דומה, אם כי פחות מדויקת, בכך שנאפשר שימוש בנקודות הזיכוי הניתנות לנשים לפי סעיף 66(ג)(3) בגין כל אחד מילדיהם, לצורך הפחתת חבות המס על הכנסתו של האב באותם מקרים בהם האם עובדת אך הכנסתה נמוכה מסף המס, והכנסתו של האב חייבת במס. התוצאה פחות מדויקת מניכוי, שכן הזיכוי מיטיב עם משפחות שהכנסתן אמנם חייבת במס אך היא יחסית נמוכה, לעומת משפחות שהכנסתן גבוהה ולכן כפופה לשיעורי מס גבוהים. זאת כיוון שמי שנמצא בשעורי מס גבוהים ושילם מס על הכנסתו בלא שהוכרה לו הוצאה בייצור הכנסה, שילם מס ביתר בשיעור גבוה יותר ממי שהכנסתו ממוסה בשעורי מס נמוכים. מכאן שמתן זיכוי במקום ניכוי יגרום לאי-שוויון בנטל המס המוטל על נישומים בעלי הכנסה גבוהה. משפחות עם ילדים תמוסנה באופן מכביד יותר מאשר משפחות ללא ילדים או עם מספר קטן יותר של ילדים.

3. הבהרה

הטעם לכך שניכוי מביא לתוצאה צודקת יותר מזיכוי, היא שאין המדובר בהטבת מס, אלא בהוצאה בייצור הכנסה. אילו היה מדובר בהטבת מס, היה לניכוי אפקט רגרסיבי.⁴⁵

45 ראו לעיל הערות 6 ו-7.

4. הצורך בפעולה לשימור רמת התמריץ הניתן לנשים

ביטול סעיף 66(ג) (3) לפקודה, במקרה של חקיקת סעיף המתיר ניכוי, או שינוי הסעיף באופן שיאפשר הפחתת חבות המס של אב במקרה שהכנסתה של האם נמוכה, עשויים לגרום להפחתה בתמריץ ליציאת נשים לעבודה מחוץ למשק הבית. על מנת לשמר את התמריץ בעינו מן הראוי להגדיל את גובה הזיכוי הניתן לכל אשה באשר היא אשה מכוח סעיף 36א לפקודה.

כפי שנאמר לעיל ביחס להצעת חקיקתו של סעיף הניכוי, כך גם ביחס לזיכוי, מן הראוי להעניק את נקודות הזיכוי רק באותם מקרים בהם שני בני הזוג עובדים.⁴⁶ מן הראוי להתאים את גובה הזיכוי להוצאות המשפחה בגין הטיפול בילדים על פי גילאי הילדים. עלויות הטיפול בילדים קטנים גדולות יותר מאשר בילדים גדולים, ויציאה לעבודה של הורים לילדים בגיל בית ספר תיכון אינה בהכרח מוגבלת בגין הצורך לטפל בילדים.⁴⁷

עד כאן, הצעתי ככל שהיא נוגעת לסוגיית השוויון בנטל המס. מעבר לכך, אם ברצוננו לתמרץ השתתפות שני בני הזוג בשוק העבודה, מן הראוי שהדבר יעשה לאו דווקא באמצעות מערכת המס.⁴⁸ זאת כיוון, שסף המס בישראל הוא יחסית גבוה,⁴⁹ ואין בכך כדי לעודד יציאה לעבודה של מי שאינו צופה כי ישתכר הכנסה גבוהה דיה על מנת שתחוב במס.

5. עידוד נשים לצאת לעבודה מחוץ למשק הבית

תמריץ שלילי ידוע ומשמעותי ביחס להשתתפות נשים בשוק העבודה, הן עלויות הטיפול בילדים ובמשק הבית הנחסכות באותם מקרים בהם בוחרת האשה שלא לצאת לעבודה מחוץ למשק הבית. תמריצי מס אינם רלבנטיים לאמהות עובדות שהכנסתן נמוכה מסף המס. מתן קצבה (סכום כסף) לאמהות עובדות, אשר תפצה אותן באופן מלא או חלקי בגין הוצאות אלו, עשויה לשמש כתמריץ חיובי ליציאתן לעבודה, גם באותם מקרים בהם ההכנסות שתפקנה תהיינה נמוכות מסף המס. במידה והקצבה תינתן באופן אוניברסלי, מן הראוי לכלול אותה בהכנסה החייבת במס, באופן שמי שהכנסתה מגיעה כדי חבות במס, תשלם מס הכנסה על הקצבה בהתאם למדרגת

46 יש לקבוע סף מינימום של שעות עבודה בשבוע אשר מעבר לו ייחשב כל אחד מבני הזוג כעובד מחוץ למשק הבית.

47 ראו לענין זה דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (מאי 2000), פרק ז(ב)(2), שם מוצע להעניק שתי נקודות זיכוי בגין ילדים בגיל הרך, נקודת זיכוי אחת בגין ילדים בני 6 עד 12 שנים, ולבטל את נקודות הזיכוי הניתנות בגין ילדים שמעל לגיל 12.

48 היינו, לא כפי שנעשה בסעיף 36א לפקודה המעניק חצי נקודת זיכוי לאשה.

49 כתוצאה מנקודות הזיכוי הניתנות לכלל תושבי ישראל. ראו מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 2000 (מספר 50), לוח ט"ז-11.

המס השולי בה תהא בגין כלל הכנסותיה.⁵⁰ זאת כיוון, שקצבה נוספת זו אינה ניתנת כתחליף לניכוי או זיכוי הנדרשים לצורכי מס, אלא כתוספת הכנסה.

ז. סיכום

תשלומים בגין שמירה על ילדים במשך שעות העבודה של ההורים הם הוצאה ביצירת ההכנסה של ההורים. אי ההכרה בהוצאה זו גורמת למיסוי יתר, שכן על פי עקרונות מס ההכנסה, יש להטיל את המס על הכנסת הנישום בניכוי ההוצאות שהוצאו בייצורה. ככל ששיעור המס השולי של הנישום גבוה יותר כך גדול יותר מרכיב מיסוי היתר אם הוצאה ביצור ההכנסה לא הותרה בניכוי. מכאן, שמן הראוי להתיר לנישומים להפחית מהכנסתם החייבת במס את עלות השמירה על ילדים במשך שעות עבודתם. יש להתיר את ההוצאה רק להורים שעובדים. אם מדובר במשפחה דו-הורית, על כל אחד מבני הזוג לעבוד מינימום שעות שייקבע על מנת שההוצאה תותר בניכוי. הסכום המותר בניכוי יהא סכום אחיד, נמוך יחסית, שכן יבטא רק את עלות השמירה על הילדים. יתרת עלות הטיפול בילדים היא הוצאה פרטית, שאינה מותרת בניכוי. יש להתיר את הניכוי רק בגין ילדים שמתחת לגיל 14. אין מקום להבחנה בין מסגרות הטיפול בילדים. הניכוי יינתן לכל מי שעובד ויש לו ילדים, ואין זה משנה כיצד הוא פותר את בעיית הצורך בשמירה על ילדיו במשך שעות עבודתו. על מנת שלא לגרום לנטל מס לא שוויוני בין משפחות עם מספר שונה של ילדים, יש להעניק את הניכוי בגין כל ילד וילד, ולא בסכום קבוע למשפחה. בד בבד עם חקיקת הניכוי, יש לבטל את סעיפים 66(ג)(3) ו-40(ב) המקנים נקודת זיכוי אחת בגין כל ילד. כיוון שסעיף 66(ג)(3) נועד בעיקרו לתמרץ נשים לצאת לעבודה, מן הראוי לשקול עם ביטולו את הגדלת הזיכוי הניתן לנשים לפי סעיף 36א לפקודה.

לחלופין, ניתן להעניק זיכוי במקום ניכוי. זוהי דרך פחות מדויקת, הגורמת להכבדת נטל המס על משפחות הנמצאות בשעורי מס גבוהים אשר יש להם ילדים. שכן סכום קבוע של זיכוי שווה לסכום נמוך יותר של ניכוי למי שנמצא בשיעור מס שולי גבוה לעומת מי שנמצא בשיעור מס שולי נמוך. מכאן, שזיכוי שסכומו נקבע על פי רמות הכנסה ממוצעות יותר מידה מסוימת של מיסוי יתר של משפחות שהכנסתן חייבת במס הכנסה בשעורי מס שולי גבוהים, בכך שיינתן להן זיכוי מס במקום ניכוי של הוצאות השמירה על הילדים במשך שעות העבודה של ההורים.⁵¹

50 או להעניק זיכוי מס נוסף, במקום הקצבה הנ"ל, למי שהכנסתה גבוהה דיה על מנת שתחוב במס.
51 הדבר יגרום להגברת הפרוגרסיביות של מערכת המס, אולם יעשה זאת באופן לא ראוי. שכן בתוך קבוצת הנישומים המשתכרים שכר גבוה, יוטל נטל מס גבוה יותר על הנישומים הורי הילדים לעומת אלו שאין להם ילדים, או לעומת אלו שיש להם מספר ילדים קטן. כאמור לעיל, אם רוצים להגביר את פרוגרסיביות מערכת המס יש לעשות זאת באופן ישיר, על ידי העלאת מדרגות המס עצמן, ולא בדרכים עקיפות הגורמות לעיוות.

סעיף זיכוי שכזה כבר קיים בפקודה בנוסחה הנוכחי, אולם הוא מוגבל לשימוש אך ורק כנגד הכנסות האם. במידה שהכנסותיה נמוכות מכדי לאפשר שימוש בזיכוי, לא ניתן לעשות בו שימוש להפחתת חבות המס על הכנסתו של האב במשפחה דו-הורית. זאת על אף העובדה שהוצאות השמירה על ילדים, במשפחה בה שני בני הזוג עובדים, הן הוצאה משפחתית. אם בוחרים לתת זיכוי במקום ניכוי, יש לתקן את סעיף 66(ג)(3) באופן שיאפשר שימוש בזיכוי להפחתת חבות המס על הכנסת האב במשפחה דו-הורית בה שני בני הזוג עובדים אך הכנסות האם נמוכות מכדי למצות את הזיכוי.

יש להעניק את הזיכוי רק במקרה בו כל אחד מההורים עובד מינימום שעות שייקבע. יש להעלות את סכומו באופן שישקף נכונה את עלות השמירה על הילדים. ויש מקום לתתו רק בגין ילדים שמתחת לגיל 14.

אם רוצים לתמרץ יציאה לעבודה של נשים שההכנסות אותן הן צפויות להפיק נמוכות מסף המס, יש להעניק קצבאות (כסף) לנשים עובדות, או למשפחות בהן שני בני הזוג עובדים. קצבאות הילדים ניתנות כיום בלא כל תלות בעבודת ההורים, ולכן אינן מהוות תמריץ ליציאה לעבודה, אלא להיפך, במידה וקצבאות אלו תינתנה בנוסף לקצבאות הילדים הניתנות כיום, ובנוסף לניכוי או זיכוי הניתנים בגין הוצאות השמירה על ילדים, הרי שאין לפטור אותן ממס.

