

ד"ר מיכאל שראל
msarel@kohelet.org.il
ראש פורום קהלת לכלכלה



פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
9 בנובמבר 2023

אומדן וניתוח נקודות זיכוי בגין ילדים

ניסן אברהם ומיכאל שראל¹

¹ המחברים מודים לאסף ניסן על עזרתו הרבה בעיבוד וניתוח הנתונים, ולתום שדה על סיועו בעבודה על גרסה קודמת.

תקציר

מסמך זה עוסק בנקודות זיכוי בגין ילדים ובוחן את העלות התקציבית של הטבת המס, תוך חלוקה לפי ההורים והתחשבות בעשירוני הכנסה ובגילי הילדים. מטרתו העיקרית של מסמך זה היא להרחיב את המידע בנוגע לאופן חלוקתה של הטבת המס בגין ילדים ועלותה הציבורית.

בשנים האחרונות, ובעיקר מ-2018, היה גידול משמעותי בשווי הטבת המס (גם בהשוואה לתמ"ג). בנוסף לכך, החל משנת 2024, הורים לילדים מגיל 12 עד 18 והורים לפעוטות מתחת לגיל 3 יקבלו תוספת משמעותית בנקודות הזיכוי בגין ילדיהם. כך, בעוד שהטבת המס ביחס לתמ"ג בשנת 2018 עמדה על 0.2%, בשנת 2024 הטבת המס צפויה כבר לעמוד על 0.7% מהתמ"ג (כ-14 מיליארד שקל).

הטבת המס בגין הילדים עשויה להגיע לאלפי שקלים בחודש – כתלות בשכר, במספר הילדים ובגילי הילדים. למעשה, בשל נקודות הזיכוי בגין ילדים, אימהות ואבות לילד אחד בגיל הרך, הנמצאים ברמת הכנסה מעבודה ממוצעת ומטה, יהיו כמעט פטורים מתשלום מס הכנסה בשנת 2024. אימהות ואבות לשלושה ילדים הנמצאים ברמת הכנסה מעבודה של פעם וחצי הכנסה ממוצעת יקבלו בשנת 2024 (כל אחד מההורים) הטבת מס בגין ילדים בשווי של כאלפיים שקל בחודש.

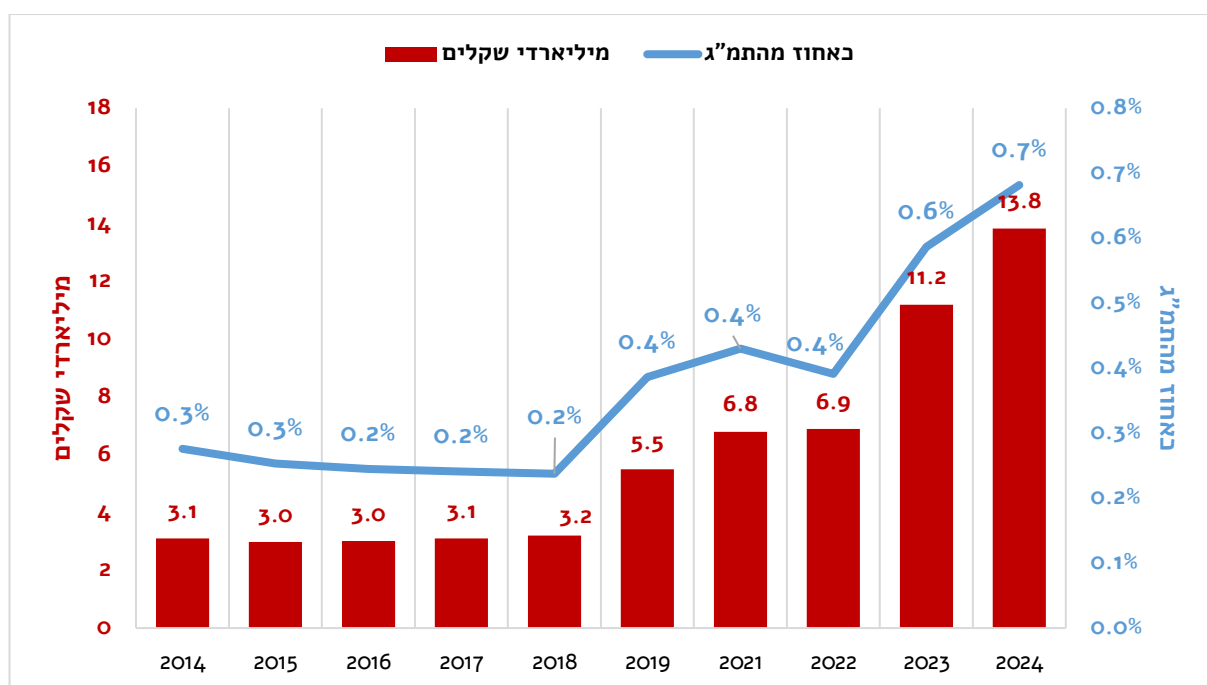
אימהות מקבלות יותר נקודות זיכוי בגין ילדים בהשוואה לאבות, אולם השווי של הטבת המס של האבות נוטה להיות גבוה יותר. זה נובע בעיקר מכך שהכנסה של אבות מעבודה גבוהה בהשוואה להכנסה של אימהות, ורף המס לנשים גבוה יותר משום שהן זכאיות לחצי נקודת זיכוי יותר מאשר גברים.

המנגנון של נקודות הזיכוי להורים בגין ילדים יוצר מעין סבסוד צולב בין לא־הורים להורים בגובה תשלום מס הכנסה. לא ברור מדוע מדיניות זו רצויה וצודקת, לאור עלותה הגבוהה והשימושים החלופיים במשאבים הציבוריים המוקצים לטובתה, כגון הפחתה בשיעורי מס הכנסה או הגדלת נקודות הזיכוי לכלל התושבים (ללא תלות במספר הילדים שלהם), שאינם יוצרים סבסוד צולב כזה. יתירה מכך, לא ברור מדוע היה נכון להגדיל בשנים האחרונות את מספר נקודות הזיכוי, ומדוע נדרשת הגדלה משמעותית נוספת בשנת 2024. הגדלת נקודות הזיכוי בגין ילדים בשנים האחרונות נעשתה בהיעדר ניתוח חלופות מקצועי. על כן, בנייר זה אנו ממליצים לבחון מחדש את יעילות מנגנון זה, ובנוסף להגביר את הבקרה ואת הדיון הציבורי באמצעות הפיכת כלל נקודות הזיכוי בגין ילדים להוראות שעה.

1. הקדמה

בשנים האחרונות התבצעו שינויים רבים בחקיקה להרחבה משמעותית של נקודות הזיכוי להורים בגין ילדים, שהובילו לזינוק בעלות הטבת המס. בשנת 2018 שווי הטבת המס עמד על 3.2 מיליארד שקל, בשנת 2021 שווי ההטבה עלה לכמעט 7 מיליארד שקל, ב-2023 ל-11.2 מיליארד שקל ולפי ממצאי הניתוח שלנו בנייר זה, בשנת 2024 שווי הטבת המס צפוי להגיע ל-13.8 מיליארד שקל. שווי הטבת המס גדלה משמעותית גם ביחס לתמ"ג.² בשנת 2024 הטבת המס בגין ילדים צפויה להיות במקום השני מבחינת עלותה מבין כלל הטבות המס (עיקרי התקציב לשנת 2023-2024).³ בנייר זה אנו בוחנים את אופן חלוקת נקודות הזיכוי להורים, תוך התחשבות בעשירוני הכנסה וגילי הילדים. כמו כן, אנו בוחנים גם את השפעת תוספות נקודות הזיכוי ב-2024 על הכנסת ההורים.

תרשים 1: עלות הטבת המס לזיכוי להורים בגין ילדים בשנים 2014-2024, במיליארדי שקלים (מחירים שוטפים) וכאחוז מהתמ"ג



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני משרד האוצר (עיקרי התקציב), בנק ישראל, קרן המטבע הבין-לאומית וסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס.

² נתוני התמ"ג לשנים 2023 ו-2024 תואמים אף התחזית של קרן המטבע הבין-לאומית (אוקטובר 2023). על-פי תחזיות אלה, התמ"ג (במונחים נומינליים) צפוי לצמוח בכ-8.1% ב-2023 ובכ-6.3% ב-2024.

³ נציין כי במסמך **עיקרי התקציב לשנים 2023-2024** לא מחושבת העלות של ההטבות להרחבת נקודות הזיכוי בגין ילדים שאושרו בתקופות האחרונות, ולכן היא מוטה משמעותית כלפי מטה, כפי שעולה **במאמרה** של מירב ארלוזורוב (7 במאי 2023), **דה מרקר**.

פקודת מס הכנסה מזכה בהטבת מס של 2.25 נקודות זיכוי כל תושב וכל תושבת בישראל. נוסף על כך, כל אישה זכאית לתוספת של 0.5 נקודות זיכוי, בשל היותה אישה.⁴ מכיוון שאישה זכאית לחצי נקודת זיכוי יותר מגבר, סף המס, כלומר רמת ההכנסה שמעליה היא מתחילה לשלם מס הכנסה, הוא גבוה מזה של גבר. נכון לשנת 2023, אישה תושבת ישראל (ושאינה נהנית מנקודות זיכוי אחרות) התחילה לשלם מס הכנסה החל מרמת השכר של 6,460 שקל בחודש. לעומת זאת, גבר (שאינו נהנה מנקודות זיכוי אחרות) התחיל לשלם מס הכנסה החל משכר של 5,290 שקל בחודש.

בנוסף לנקודות זיכוי בגין תושבות, בגין אישה, ובגין ילדים, ישנן נקודות זיכוי נוספות שהן יותר ממוקדות, למשל בגין סיום לימודים (תואר אקדמי, לימודי מקצוע או תעודת הוראה), בגין סיום שירות צבאי או לאומי, בגין מוגבלות, בגין גירושין, עולים חדשים ועוד.

בתחשיב המרכזי בנייר זה אנו מניחים כי בבסיס המס לכל פרט יש נקודות זיכוי בגין תושבות, תוספת של חצי נקודת זיכוי לכל אישה, ובנוסף לכך לכל תושב ולכל תושבת יש זכאות לרבע נקודת זיכוי נוספת בגין סיבות אחרות שציינו בפסקה הקודמת. כך, לכל הורה יש את נקודות הזיכוי שציינו, ולאחר מכן הוספנו לכל הורה נקודות זיכוי בגין ילדים, בהתאם לגיל ולמספר הילדים. בנספח א' אנו מרחיבים בנוגע לשיטת הניתוח שביצענו. במבחני הרגישות המופיעים בנספח ב' ביצענו שני ניתוחים נוספים, בהם לכל פרט יש חצי נקודת זיכוי נוספת בגין הסיבות האחרות שציינו, או אפס נקודת זיכוי, ולא רבע נקודת זיכוי. בתחשיב המרכזי שלנו קיבלנו כי העלות של הטבת המס של נקודות זיכוי בגין ילדים צפויה לעמוד על 13.8 מיליארד שקל בשנת 2024. במבחני רגישות נוספים המופיעים בנספח ב' קיבלנו כי העלות נעה בין 13.4 מיליארד שקל ל-14.3 מיליארד שקל – בהתאם לשינויים בהנחות המודל.

נקודות זיכוי ממס הכנסה, בשונה מקצבאות, הן הטבה המיועדת למקרים של עבודה והשתכרות בהיקף המחייב בתשלום מס. הלכה למעשה נוצרה זיקה בין מימוש ההטבה לבין יציאה לעבודה ולהשתכרות. הטבת המס מגדילה את הכנסתם הפנויה של המועסקים, על כן הופכת את היציאה לעבודה ליותר משתלמת. מדיניות זו גם יוצרת שוני בתשלום מס הכנסה בין אנשים עם מאפיינים זהים ועם הכנסה זהה ושיש ביניהם הבדל בקריטריון מסוים שבגינן מקבלים נקודות זיכוי ממס הכנסה.

נקודות הזיכוי להורים בגין ילדים ניתנו עד שנת 2011 רק לנשים.⁵ על רקע המלצות ועדות טרכטנברג (דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011), בשנת 2012 הורחבה לראשונה הטבה זו גם לאבות לילדים מתחת לגיל 3.⁶ בשנת 2017 נקודות הזיכוי הורחבו גם לאבות לילדים מתחת לגיל 6, כאשר הוגדל הזיכוי לכל אחד מההורים ל-2.5 נקודות זיכוי. בשנת 2022 הורים לילדים בני 6 עד 12 קיבלו תוספות בנקודות הזיכוי, כאשר נוספה נקודות זיכוי אחת לכל אחד מההורים. החל משנת 2024, כל הורה יקבל תוספת של נקודת זיכוי אחת עבור כל אחד מהילדים בגילי 12 עד 18. בנוסף לכך, במסגרת תוכנית לתמיכה בהורים לפעוטות שהוצגה באמצע 2023, הוחלט כי החל מה-1 בינואר 2024 כל

⁴ עלותה של הטבה זו ב-2024 צפויה לעמוד על 1.4 מיליארד שקל (עיקרי התקציב 2023 ו-2024).

⁵ למעט הזיכוי שניתן לגברים במשפחות חד-הוריות.

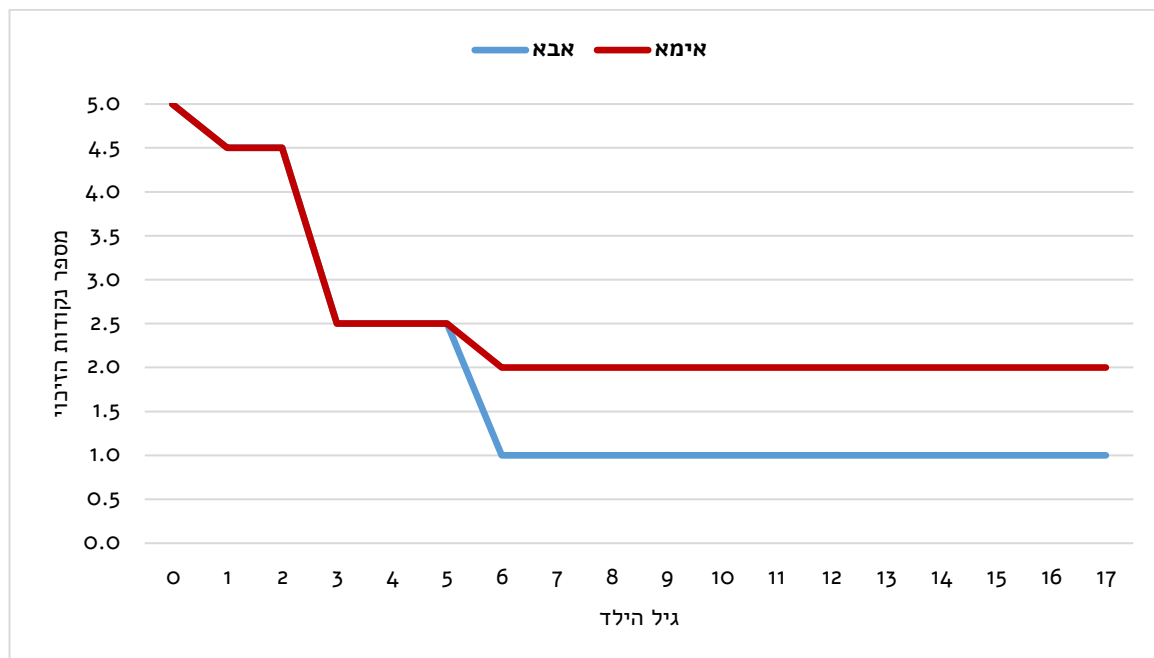
⁶ דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 26 בספטמבר 2011.

הורה לפעוט עד גיל 3 יקבל תוספת של 2 נקודות זיכוי.⁷ על כן, בעוד שבעבר נקודות הזיכוי היו ממוקדות באימהות בלבד ומספר נקודות הזיכוי היה מצומצם יחסית, כיום ההטבה מחולקת לשני ההורים, מספר נקודות הזיכוי גדלו משמעותית (גם עבור אימהות), ועלות ההטבה הרבה יותר גדולה מבעבר.

2. ממצאים

בנייר זה אנו בוחנים את סך נקודות הזיכוי להורים שיהיו בתוקף בשנת 2024 ואת השינויים לעומת 2023. כפי שניתן לראות בתרשים 2, מספר נקודות הזיכוי שניתנות בגין ילדים מושפע מגילו של הילד. ככלל, הורים לילדים קטנים מקבלים יותר נקודות זיכוי מהורים לילדים גדולים. בנוסף, אין הבדל במספר נקודות הזיכוי בין אבות לאימהות מתחת לגיל 6, אך עבור ילדים בגיל 6 ומעלה אימהות מקבלות יותר נקודות זיכוי מאבות.

תרשים 2: מספר נקודות זיכוי שניתנות לפי גיל הילד, 2024



⁷ התוכנית לתמיכה בהורים לפעוטות, גלובס מאי 2023.
תזכיר חוק לסיוע להורים לילדים עד גיל 3 (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023.

על מנת לחשב את ההבדלים בתשלום מס הכנסה, בשל מספר נקודות זיכוי שונות, ביצענו סימולציה המוצגת בטבלה 1, עבור גברים ונשים ברמות הכנסה שונות. הסימולציה מתייחסת לגברים ולנשים עם מאפיינים דומים, מלבד מספר הילדים שלהם וגילי הילדים:

1. גברים ונשים בלי ילדים.

2. אבות ואימהות לפעוט בן 2.

3. אבות ואימהות לשני ילדים קטנים – ילד קטן בן 4 ופעוט בן 2.

4. אבות ואימהות לשלושה ילדים – ילד גדול בן 12, ילד קטן בן 4 ופעוט בן 2.

טבלה 1: תשלום מס הכנסה לחודש לגברים ולנשים לפי רמת הכנסה מעבודה, 2024

מין	רמת הכנסה מעבודה	75% מהכנסה ממוצעת	הכנסה ממוצעת	פעם וחצי הכנסה ממוצעת	שלוש פעמים הכנסה ממוצעת
רמת הכנסה מעבודה בשנת 2024		10.3 אלף שקל	13.7 אלף שקל	20.6 אלף שקל	41.1 אלף שקל
גברים	ללא ילדים	560 ₪	1,245 ₪	3,095 ₪	10,210 ₪
	אבא לפעוט	0 ₪	149 ₪	1,999 ₪	9,114 ₪
	אבא לשני ילדים (ילד קטן ופעוט)	0 ₪	0 ₪	1,390 ₪	8,505 ₪
	אבא לשלושה ילדים (ילד גדול, ילד קטן ופעוט)	0 ₪	0 ₪	1,147 ₪	8,262 ₪
נשים	ללא ילדים	438 ₪	1,123 ₪	2,973 ₪	10,088 ₪
	אימא לפעוט	0 ₪	27 ₪	1,877 ₪	8,992 ₪
	אימא לשני ילדים (ילד קטן ופעוט)	0 ₪	0 ₪	1,269 ₪	8,383 ₪
	אימא לשלושה ילדים (ילד גדול, ילד צעיר ופעוט)	0 ₪	0 ₪	782 ₪	7,896 ₪

הטבת המס בגין הילדים היא משמעותית עבור ההורים ועשויה להגיע לאלפי שקלים בחודש – כתלות בהכנסה מעבודה, במספר הילדים ובגילי הילדים. הורים, אב או אם, עם הכנסה ממוצעת מעבודה (13.7 אלף שקל ברוטו בחודש בשנת 2024) ומטה לא ישלמו כמעט מס הכנסה בשנת 2024 אם יש להם ילד פועל.⁸ כך גם הורים שהכנסתם מעבודה היא ממוצעת ושיש להם שני ילדים או יותר, גם אם לא מדבר בפעוטות.

הורים לשלושה ילדים שהכנסתם מעבודה היא פעם וחצי הכנסה ממוצעת (20.6 אלף ברוטו בחודש לכל אחד מההורים) ייהנו מהטבת מס בגין ילדים בשווי של כאלפיים שקל בחודש. אבות יקבלו הטבת מס חודשית בשווי של 1,948 שקל ואימהות יקבלו 2,192 שקל בחודש. הפער בתשלום מס הכנסה לרעת האבות נוצר משום שאימהות מקבלות יותר נקודות זיכוי בגין ילדים בני 6 ומעלה.

מהתוצאות המוצגות בטבלה ניתן להסיק כי גברים ונשים ללא ילדים נדרשים לשלם למס הכנסה מאות או אלפי שקלים בחודש יותר מאשר מקביליהם ההורים. בכך מנגנון נקודות הזיכוי בגין ילדים יוצר מעין סבסוד צולב בין אנשים או זוגות ללא ילדים לבין הורים, דרך גובה התשלום של מס ההכנסה.

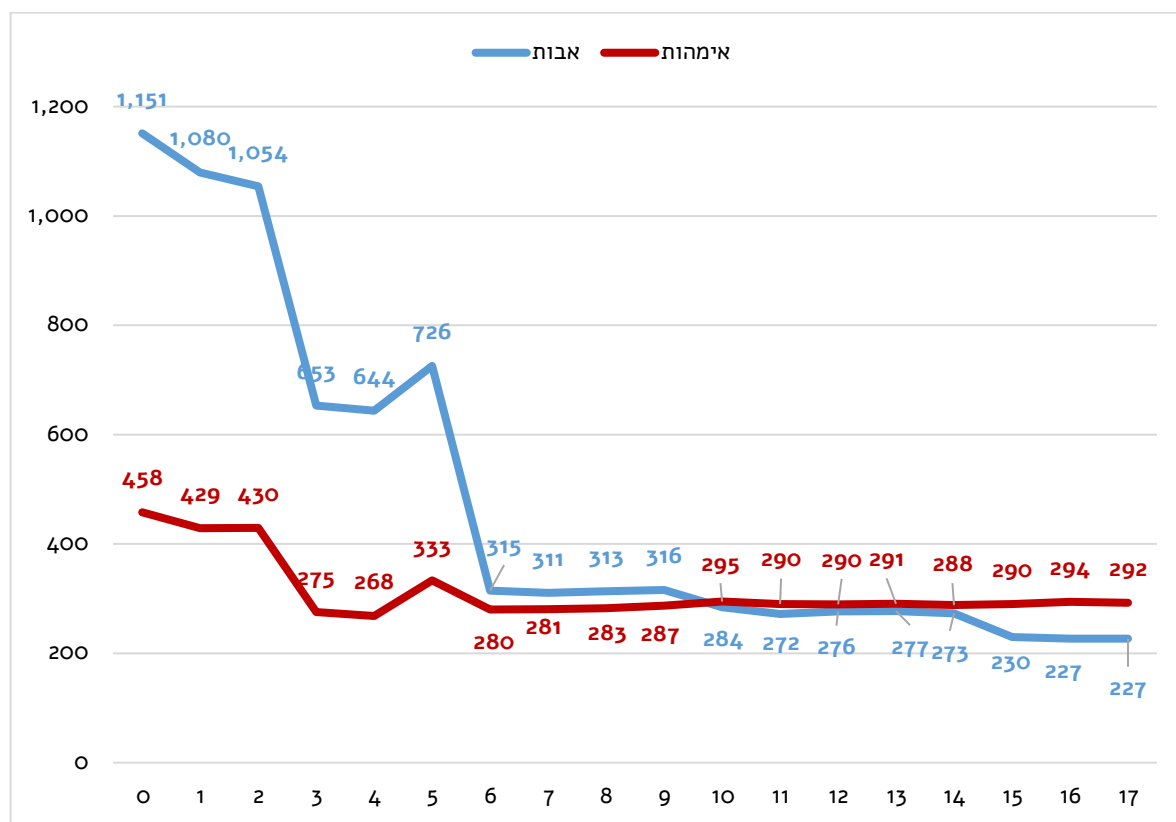
גידול הילדים, במיוחד תינוקות ופעוטות, דורש תשומת לב רבה, ולכן עשוי להוות חסם תעסוקה ולהטיל מגבלות על ההורים, ובפרט כלפי הנשים. פעמים רבות האם היא האחראית המרכזית לגידול הילדים ולניהול משק הבית, בין אם זה נובע מנורמות חברתיות או מבחירה אישית. על כן, נתוני התעסוקה בישראל ובמדינות ה-OECD נוטים להצביע על דפוס דומה, לפיו שיעורי התעסוקה של אימהות לפעוטות בגיל הרך נמוכים בהשוואה לאימהות לילדים בוגרים יותר. נתונים אלה מרמזים על כך שחסמי היציאה לעבודה עשויים להיות גבוהים לאימהות ככל שהילד קטן יותר. יש לציין כי שיעורי התעסוקה של אימהות לפעוטות בישראל גבוהים משמעותית בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD.⁹

⁸ לפי סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2021 של הלמ"ס ההכנסה הממוצעת מעבודה (שכירה או עצמאית) עמדה על 11.2 אלף שקל. על מנת לתקן למונחי 2024, הנחנו כי הגידול בהכנסה הממוצעת מעבודה תהיה דומה לגידול בתוצר לנפש הנומינלי. לצורך כך, התייחסנו לנתוני קרן המטבע הבין-לאומית מ-2022 עד 2024, כאשר נתוני 2023 ו-2024 הם תחזית. כמו כן, נתוני מדרגות מס הכנסה וערך נקודת הזיכוי של 2023 הותאמו למונחי שנת 2024 באמצעות האינפלציה הצפויה בסוף השנה. נכון למועד כתיבת נייר זה, תחזית קרן המטבע (אוקטובר 2023) בסוף 2023 עומדת על 3.6%.

⁹ מסד נתוני המשפחה של ה-OECD.

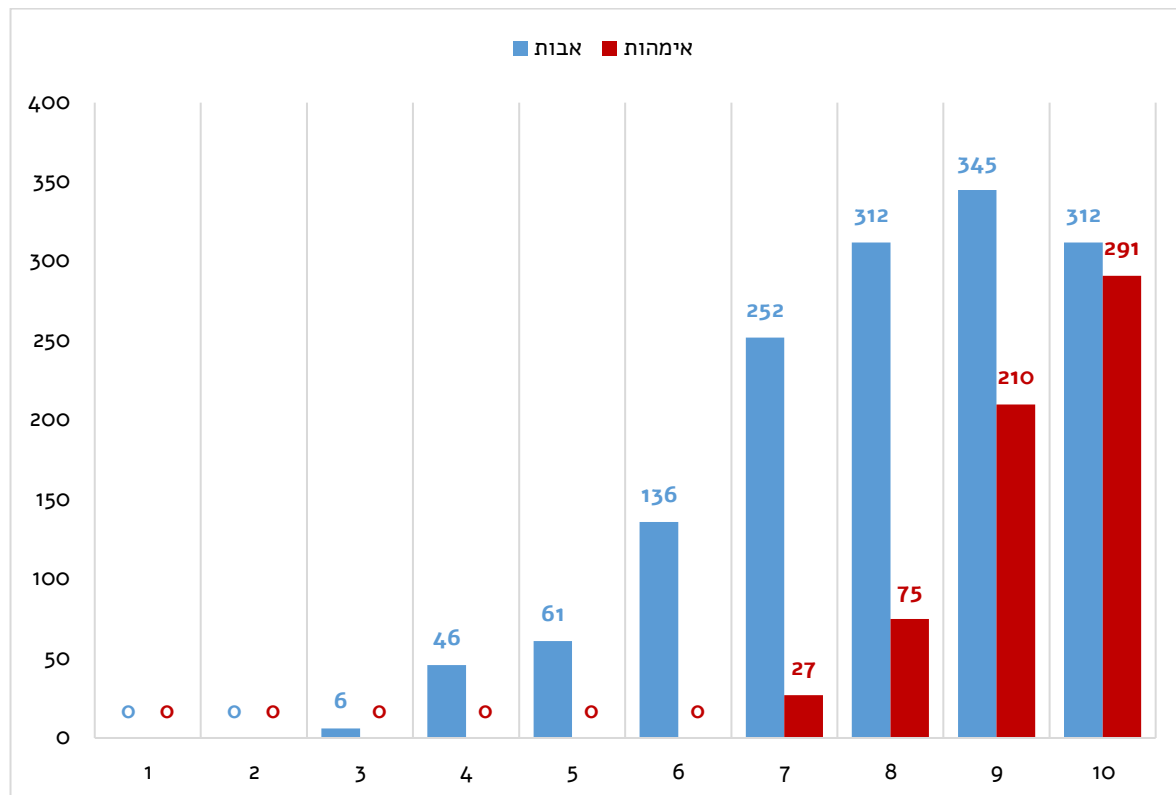
בתרשים 3 ניתן להבחין כי העלות התקציבית של נקודות הזיכוי בגין ילדים מרובזת יותר אצל הורים לילדים בגיל הרך. אולם, בניגוד לאבות, העלות התקציבית של ההטבה לאימהות אחידה יותר על פני גילי הילדים – בעוד שב-38% מההטבה לאבות מופנית לגיל הרך, אצל האימהות השיעור עומד על 23% בלבד. ריכוז נקודות הזיכוי לאימהות בגין ילדים בגיל הרך, על חשבון אימהות לילדים גדולים יותר או על חשבון אבות, עשוי להגביר את היעילות של תמריצי התעסוקה. יחד עם זאת, תמריצי תעסוקה משמעותיים להורים לפעוטות בגיל הרך עשויים לתמרץ את שני ההורים להגדיל את שעות העבודה (על מנת להיות זכאים לנקודות הזיכוי).

תרשים 3: אומדן השווי הכספי של נקודות זיכוי בגין כל ילד, לפי גיל הילד, מיליוני שקלים, שנת 2024



בשנת 2024 צפויה הגדלה משמעותית של נקודות הזיכוי להורים לילדים מתחת לגיל 3 וילידים מגיל 12 עד 18. על כן, התוספת בשנת 2024 (כפי שמוצגת בתרשים 4) צפויה להגדיל את הכנסתם נטו של אבות בכמעט כל עשירוני הכנסה – במיוחד בחמשת עשירוני ההכנסה הגבוהים. לעומת זאת, בקרב אימהות צפוי גידול בעיקר בשני העשירוני ההכנסה העליונים.

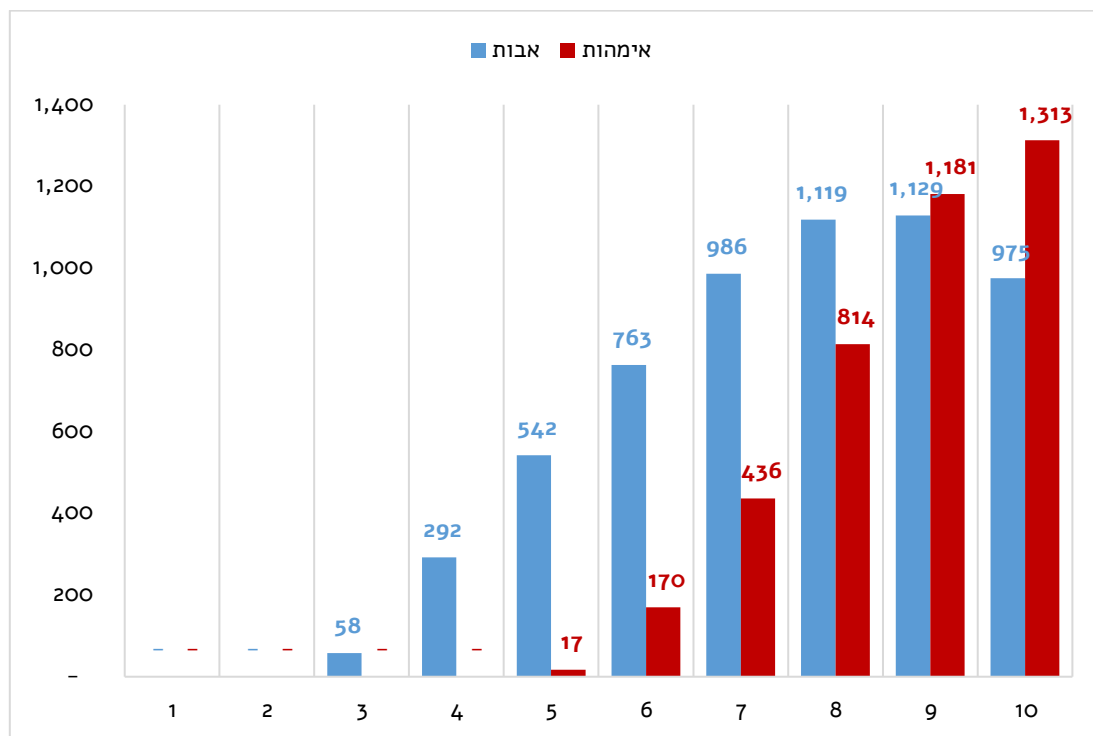
תרשים 4: התוספת בשווי הכספי החודשי (בשקלים) לאימהות ולאבות בשל הגדלת נקודות הזיכוי בגין ילדים בשנת 2024, לפי עשירוני הכנסה ברוטו של אבות ואימהות¹⁰



¹⁰ תרשימים 4 ו-5 חושבו לפי פרטים שיש להם הכנסה כוללת (מעבודה, הון, קצבאות ועוד) חיובית (גבוהה מ-0).

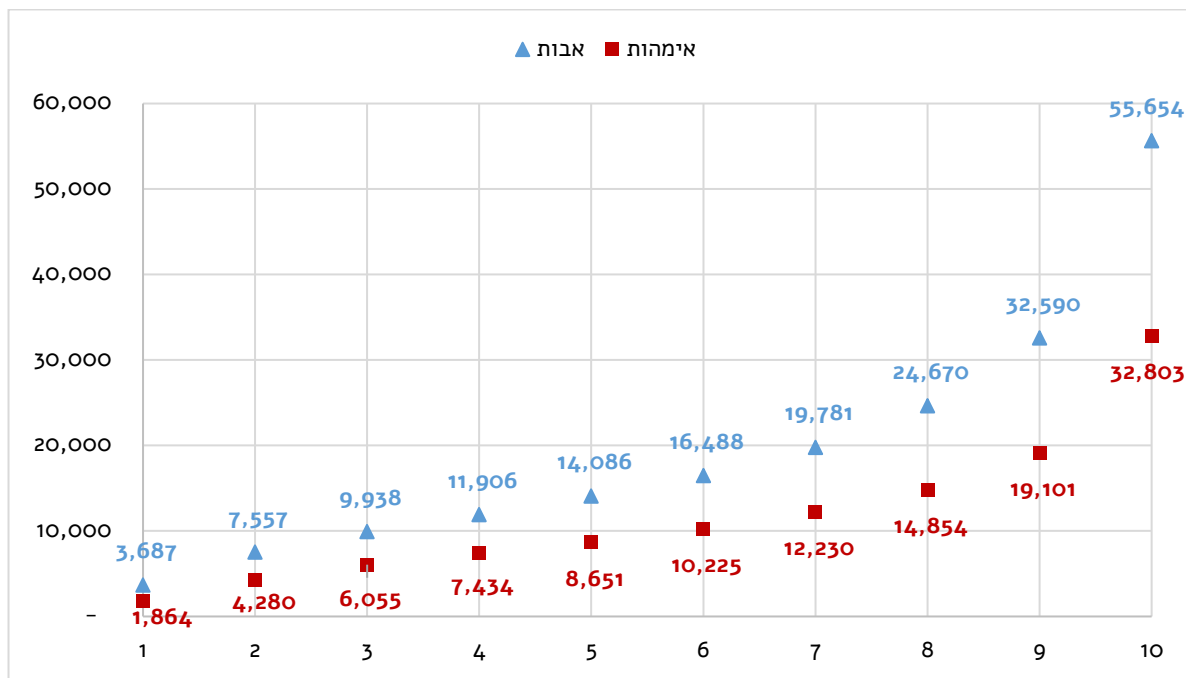
בהשוואה של סך השווי הכספי החודשי בין אבות לאימהות (כפי שמוצג בתרשים 5), השווי לאבות גבוה יותר מלבד בשני עשירוני הכנסה העליונים. למעשה, אימהות בארבעת עשירוני הכנסה הנמוכים לא מקבלות תוספת הכנסה כתוצאה מנקודות זיכוי בגין ילדים. יחד עם זאת, חשוב לציין כי בדרך כלל תוכניות להגדלת נקודות זיכוי להורים מלוות בהגדלה מקבילה של מענק עבודה, וזאת כדי לשפר את הכנסתם של הורים עובדים בעלי הכנסה נמוכה יחסית.

תרשים 5: סך השווי הכספי החודשי (בשקלים) לאימהות ולאבות בשל נקודות הזיכוי בגין ילדים, 2024, לפי עשירוני הכנסה ברוטו של אבות ואימהות



כפי שראינו בתרשימים 1 ו-5, אימהות נוטות לקבל יותר נקודות זיכוי בגין ילדים בהשוואה לאבות, אולם השווי של הטבת המס של האבות נוטה להיות גבוה יותר, בין היתר מכיוון שהכנסה של אבות מעבודה גבוהה בהשוואה לאימהות (כפי שמוצג בתרשים 6). בנוסף לכך, נשים זוכות לקבל חצי נקודת זיכוי יותר ממקביליהן הגברים. על כן, כדי שאימהות יקבלו תוספת הכנסה בגין נקודות זיכוי בגין ילדים, מעבר לבסיס נקודות הזיכוי הגבוה יחסית שלהן, הן צריכות להיות ברמת שכר גבוהה יותר בהשוואה לאבות.

תרשים 6: ממוצע שכר חודשי ברוטו של אבות ואימהות לילדים מתחת לגיל 18, לפי עשירוני הכנסה ברוטו של אבות ואימהות, 2024



3. דיון והמלצות

נקודות זיכוי הן הטבת מס המאפשרת למקבלי ההטבה ליהנות מתשלומי מס בשיעור נמוך מהמס הנהוג במדינה. בעקיפין, הטבת המס מעבירה את נטל תשלום המס לאוכלוסיות אחרות שלא נהנות מההטבה, באמצעות שיעורי מס גבוהים יותר, בהשוואה לאלטרנטיבה של ירידה בשיעור המס לכולם.

באופן ממוקד, המנגנון של נקודות הזיכוי להורים בגין ילדים יוצר מעין סבסוד צולב בין לא-הורים להורים בגובה תשלום מס הכנסה, ולכן פוגעת ברווחת הציבור שאינו הורה לילדים בגילים הרלוונטיים. לא ברור מדוע מדיניות יקרה זו רצויה וצודקת, במיוחד לנוכח אלטרנטיבות חילופיות, כגון הפחתה בשיעורי מס הכנסה או הגדלת נקודות זיכוי לכלל התושבים, שלא ייצרו סבסוד צולב כזה. כך, בתזכיר החוק להגדלת נקודות הזיכוי עבור ילדים צוין כי הצעד ננקט "כחלק ממדיניות הממשלה לפעול למען הפחתת יוקר המחיה בישראל והגדלת ההכנסה הפנויה של הורים עובדים". אך טיעון זה לא נתמך בשום ניתוח הבודק את נחיצות המדיניות הזו ואת תועלתה אל מול עלותה.

אם בתקציב המדינה יש כמה מיליארדי שקלים "מיותרים" והממשלה מעוניינת להשתמש בהם להפחתת יוקר המחיה, אז כמעט כל צעד שהממשלה תנקוט בו, אם באמצעות הגדלת הוצאות חברתיות כלשהן המהוות תחליף להוצאה פרטית, ואם בהפחתה של מסים כלשהם המגדילה את ההכנסה הפנויה של הציבור, ישיג גם כן את המטרה של הפחתת יוקר המחיה. ולגבי הרצון להגדיל את ההכנסה הפנויה של הורים – כבר כיום קיים מכלול רחב של כלים המשמשים למטרה זו, עם עלות תקציבית כבדה, המייצרים העדפה משמעותית של הכנסה פנויה של הורים לעומת הכנסה פנויה של לא-הורים, ולא מוצג שום ניתוח המצביע על הצורך להגביר עוד יותר העדפה זו. מהצד השני, אם בתקציב המדינה אין מיליארדי שקלים מיותרים, אז כמעט כל צעד שהממשלה תנקוט בו להגדלת ההכנסה הפנויה של קבוצה מסוימת באוכלוסייה (למשל משפחות עם הרבה ילדים) יחייב מימון באמצעות העלאת מסים או הפחתת הוצאות חברתיות המחריפות את יוקר המחיה של קבוצות אוכלוסייה אחרות.

בנוסף, הטבת מס מאפשרת למקבלי ההחלטות לעקוף את מגבלת ההוצאה התקציבית. הכנת תקציב המדינה כפופה לשתי מגבלות פיסקליות – תקרת הגירעון ומגבלת ההוצאה. נקודות זיכוי משפיעות מבחינה חשבונאית על צד ההכנסות בתקציב (מפחיתות את הכנסות המדינה ממסים), ולכן גם על הגירעון. אך הן אינן משפיעות מבחינה חשבונאית על צד ההוצאות בתקציב, ובכך הן מאפשרות עקיפה של הכללים הפיסקאליים, תוך פגיעה בשקיפות ובאחריותיות

יתירה מכך, מדיניות של הטבות מס אינה מלווה בדיון ציבורי רחב מדי שנה (כפי שקיים לגבי סעיפי ההוצאה בתקציב המדינה), וגורמת להערכת חסר משמעותית של ההיקף האמיתי של מעורבות הממשלה במשק, במידה והערכה זו מבוססת על היקף הוצאות הממשלה.

בשנים האחרונות, ובמיוחד ב-2024, הוגדלה בצורה משמעותית עלות הטבת המס מבלי שצעד זה לווה בניתוח חלופות מקצועי ושקוף לציבור. על כן, בסיכום נייר זה יש לנו שלוש המלצות מרכזיות לקובעי המדיניות:

1. בחינה מחדש של יעילות מנגנון נקודות זיכוי בגין ילדים, והשוואה לחלופות אחרות, כמו הפחתת שיעור המס לכולם, שעשויות להיות יעילות יותר.
2. הגברת השקיפות באמצעות הפיכת כלל הנקודות הזיכוי בגין ילדים להוראות שעה. תאריך תפוגה לנקודות הזיכוי בגין ילדים יחייב את המחוקקים לנהל דיון ציבורי, להגביר את הבקרה ולהאריך אותן רק במקרה הצורך.
3. לאור המלחמה בעזה והצורך לשקול שנית את סדרי העדיפויות בתקציב המדינה, צמצום הטבת המס עשוי להיות מקור תקציבי משמעותי ויעיל (ביחס לחלופות אחרות) ויש לחשוב מחדש על נחיצות הטבה זו.

4. נספחים

נספח א' – מתודולוגיה

נספח זה עוסק במתודולוגיה של מדידת שווי הטבות המס הנובעות מנקודות זיכוי בגין ילדים.

שיטת האמידה

כדי לבחון את שווי הטבות המס בגין ילדים במסגרת נקודות הזיכוי השתמשנו בנתוני סקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס לשנת 2021. נתוני הסקר כוללים מידע המאפשר לזהות את קבוצות הגיל של הילדים בכל משק בית, אך אינו מפרט לגבי הגיל המדויק שלהם. בהתאמה, נוצר קושי לייחס באופן מדויק מספר נקודות זיכוי לכל ילד, שכן הוא נקבע לפי גילו המדויק של הילד. כדי להתגבר על הקושי האמור, נעזרנו בשיטת "מונטה קרלו". שיטה זו מאפשרת לאמוד את מספר הילדים בכל שכבת גיל בקרב משקי הבית, באמצעות מספר גדול של דגימות אקראיות מתוך המדגם.

תקנון הנתונים

ביצענו את השינויים הבאים כדי לתקן למונחי 2024:

1. נתוני מדרגות מס הכנסה וערך נקודת הזיכוי התבססו על נתוני שנת 2023 והותאמו לאינפלציה הצפויה בסוף השנה. נכון למועד כתיבת נייר זה, תחזית קרן המטבע (אוקטובר 2023) לאינפלציה בסוף 2023 עומד על 3.6%. על כן, אנו מניחים כי שווי נקודת זיכוי אחת יגדל מ-235 שקל ב-2023 ל-243.5 שקל בשנת 2024 ושמדרגות המס יעלו בשיעור דומה. למשל, בשנת 2023 מדרגת המס של 10% חלה על הכנסה חודשית של עד 6,790 שקל, ובשנת 2024 מדרגה זו תעלה להכנסה חודשית של עד 7,034 שקל.
2. מספר התצפיות בסקר הוצאות לשנת 2021 הותאמו לקצב גידול האוכלוסייה השנתי שעומד על 2%.
3. הכנסת הפרט מעבודה שכירה או עצמאית נלקחה מנתוני סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס לשנת 2021. על מנת להתאים את נתוני הלמ"ס למונחי 2024, ביצענו את החישוב הבא: נתוני השכר הנומינלי הממוצע למשרת שכיר עדכנים עד שנת 2022 (גדל בכ-2.7%). התחשבנו בנתוני שכר אלה עד שנת 2022 (כולל), ולכן הנחנו כי הגידול בהכנסת הפרט מעבודה עצמאית דומה לעבודה שכירה. כדי להגיע לאומדנים במונחי 2024, הנחנו כי הכנסה מעבודה (שכירה או עצמאית) תגדל בשנת 2023 וב-2024 בשיעור דומה לגידול הצפוי בתוצר לנפש הנומינלי (6.3% ו-4.4% בהתאמה). לצורך כך, התייחסנו לנתוני תחזית קרן המטבע הבין-לאומית לצמיחת התוצר לנפש הנומינלית של ישראל בשנים 2023 ו-2024. קיבלנו כי בממוצע הכנסת הפרט מעבודה (שכירה או עצמאית) גדלה בכ-4.5% לשנה.

מיסוי

על מנת לבחון את ההשפעה השולית של נקודות זיכוי בגין ילדים, הנחנו כי הפרט "מנצל" נקודות זיכוי לפי סדר מסוים: ראשית נקודות זיכוי בגין תושבות שמוענקות לכל תושב ותושבת, שנית חצי נקודות זיכוי שמוענקת לכל אישה, שלישית רבע נקודת זיכוי בגין סיבות אחרות (במבחני רגישות כפי שמפורט בסעיף הבא הנחנו גם 0 נקודת זיכוי או חצי נקודת זיכוי), ורביעית נקודות זיכוי בגין ילדים.

נספח ב' – מבחני רגישות

בנוסף לניתוח המרכזי שהצגנו בחלק המרכזי של הנייר, ערכנו שני ניתוחי רגישות.

במבחן הרגישות הראשון הנחנו כי לפרטים יש נקודות זיכוי בגין תושבות, תוספת לנשים, וילדים (ללא רבע נקודת הזיכוי שהנחנו בניתוח המרכזי). אומדן העלות שהתקבל עומד על 14.3 מיליארד שקל.

במבחן הרגישות השני הנחנו כי בנוסף לנקודות זיכוי בגין תושבות ותוספת לנשים ונקודות זיכוי עבור ילדים, יש לכל פרט חצי נקודת זיכוי נוספת בגין סיבות אחרות שאינן הורות (במקום רבע נקודת זיכוי כפי שהנחנו בניתוח המרכזי). אומדן העלות לפי ניתוח זה עומד על 13.4 מיליארד שקל.

לכל פרט יש נקודות זיכוי בגין תושבות, תוספת לכל אישה וחצי נקודת זיכוי לכל פרט		לכל פרט יש נקודות זיכוי בגין תושבות ותוספת לכל אישה		הנחות
אימהות	אבות	אימהות	אבות	גיל הילד
407	1,113	458	1,151	0
403	1,029	429	1,080	1
378	1,004	430	1,054	2
247	615	275	653	3
241	614	268	644	4
321	718	333	726	5
258	294	280	315	6
255	297	281	311	7
245	299	283	313	8
259	300	287	316	9
267	271	295	284	10
271	271	290	272	11
264	262	290	276	12
263	265	291	277	13
269	265	288	273	14
267	216	290	230	15
269	222	294	227	16
268	222	292	227	17
13,426		14,282		סך הכל