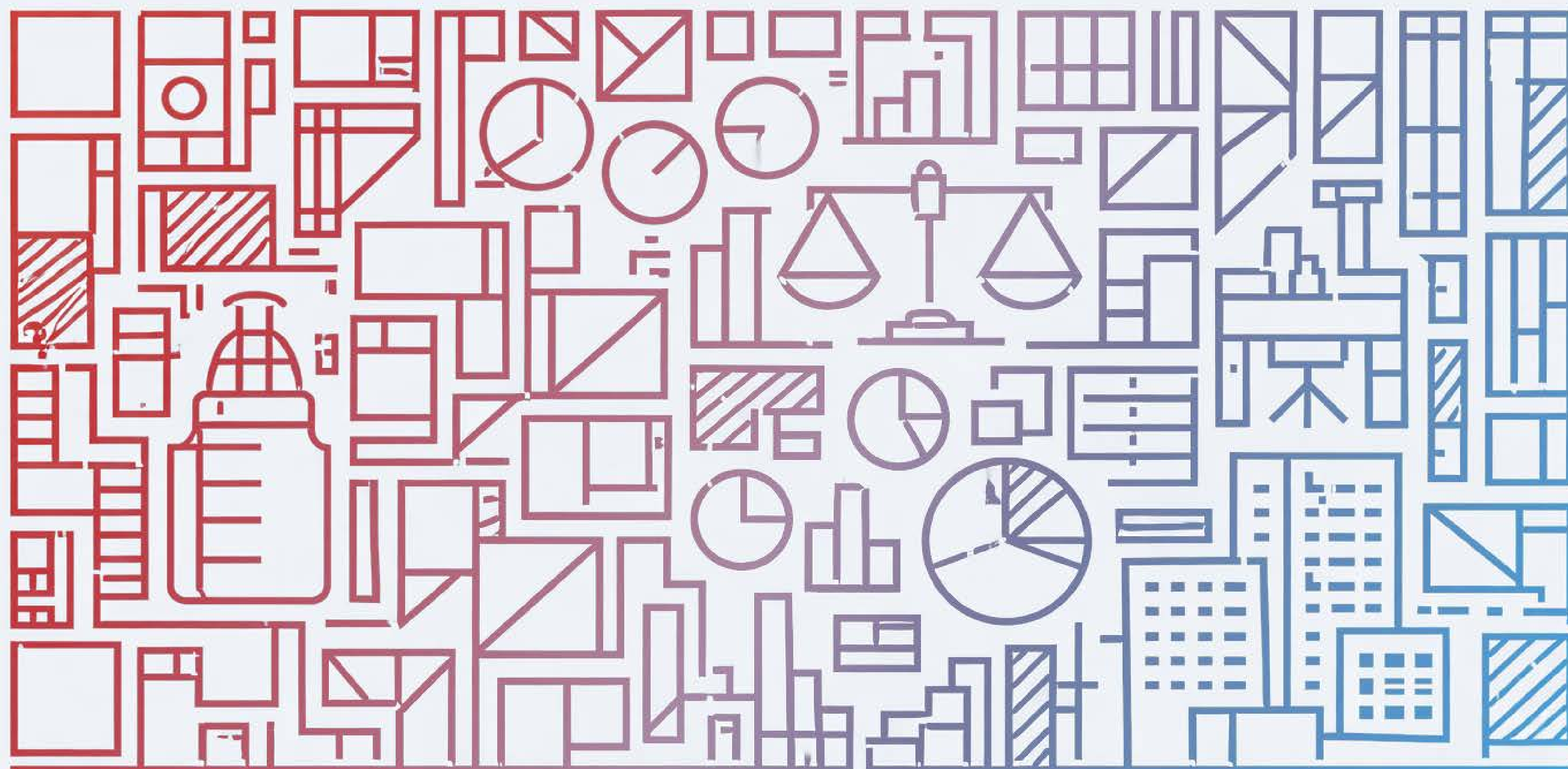




מיסוי ומגדר

ניתוח מגדרי של מדיניות המס בישראל

מרכז אדוה

מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

צוות

מנכ"לית: ד"ר יעל חסון
מנהלת אקדמית: אתי קונור-אטיאס
מנהלת קשרי קהילה: ברברה סבירסקי
חוקר ומנהל אקדמי מייסד: ד"ר שלמה סבירסקי
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בזגלו
חוקר: ירון הופמן-דישון
חוקרת: ד"ר שני בר און-ממן
חוקר: מקס גרובמן
חוקרת: ד"ר מירי אנדבלד-סבג
חוקרת: ד"ר אלינה רוזנפלד
חוקרת: ד"ר נהאיה עווידה
מנהלת משרד וקשרי עיתונות: מירה אופנהיים
רכזת הדרכה: אלה גור
מקדמת מדיניות וקשרי ממשל: ד"ר יעל פרואקטור
קריאייטיב וגרפיקה: ליטל ביטון

הוועד המנהל

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר	פרופ' ריקי סויה
פרופ' איסמעיל אבו־סעד	פרופ' דני פילק
ד"ר חדוה איל	פרופ' רחל קלוש
פרופ' ניצה ברקוביץ	עו"ד עולא שתיווי
ד"ר מייסלון דלאשה	ד"ר גילי תמיר
פרופ' יוסי יונה	גב' רותי גור
פרופ' אורן יפתחאל	
ד"ר יובל לבנת	ועדת ביקורת
ד"ר תוויבה מג'דוב	גב' חדוה ישכר
פרופ' שושנה מדמוני	פרופ' הללי פינסון

מחברי הדוח:

ד"ר יעל חסון
ד"ר מירי אנדבלד-סבג
ירון הופמן-דישון

גרפיקה:

ליטל ביטון



מסמך זה הופק בתמיכתה של
קרן היינריך בל בישראל

מבוא 03

מערכת המס בישראל 06

שינויים במדיניות המס, 2000-2025 08

הטיות מגדריות במדיניות המס בישראל 10

ניתוח מגדרי של מס ההכנסה על יחידים 12

מגמות בנטל המס לפי מגדר 14
הטבות מס ליחידים בישראל במבט מגדרי 16
בחינה מגדרית של מיצוי הטבות המס 20
מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) 21

המע"מ במבט מגדרי 21

מיסוי הון ומגדר 25

ההשלכות המגדריות של ה'מרוץ לתחתית':

מיסוי נמוך לחברות ולתאגידים בינלאומיים 28

סיכום והמלצות 30

נספח: סף המס של טיפוסי עובדות ועובדים במצבי חיים
שונים, 31 2022

מבוא

מיסוי מאפשר למדינות לממן תשתיות חברתיות כולל שירותים ציבוריים – מערכת בריאות טובה, ביטחון סוציאלי, חינוך וטיפול בילדים ובמבוגרים. מיסוי הוגן הוא האמצעי שבאמצעותו יכולים יחידים וחברות לתרום את תרומתם היחסית לחברה ולכלכלה. באופן היסטורי חוקי מס הם מהכלים החשובים שיש בידי ממשלות לחלוקה מחדש של משאבים. בכלכלות רווחה, למיסוי תפקיד מרכזי בצמצום פערים כלכליים.

בישראל, הקושי לממן שירותים אלו על רקע שנים של מדיניות ניאו־ליברלית שדגלה במיסוי נמוך על יחידים וחברות, העמיק עוד יותר בתקופות הקורונה והמלחמה. כיוון שכך השירותים החברתיים בישראל מתוקצבים בחסר, הן ביחס לצרכים והן בהשוואה בינלאומית, וסובלים ממשבר מתמשך של מחסור בכוח אדם.

נקודת המוצא בניתוח מגדרי של מדיניות מס היא ההבנה כי מערכות מס, גם אם אינן כוללות סעיפים מפורשים

העוסקים במגדר, משפיעות באופן שונה על נשים וגברים בשל המבנה הכלכלי־חברתי הקיים. נשים נוטות להרוויח הכנסות נמוכות יותר, לצבור פחות הון, ולהיות מועסקות באופן לא פורמלי ובמשרות חלקיות, זמניות, עונתיות או קבלניות בשיעורים גבוהים יותר מגברים. נשים אף מהוות רוב בקרב עובדי השירותים החברתיים – בהם השכר נמוך יחסית ועומס העבודה גדול, בין היתר בשל תת תקצוב. בנוסף, נשים נושאות בחלק גדול יותר של עבודות טיפול שלא בשכר (עבודות שקופות). לאור כל אלו, נשים נסמכות יותר מאשר גברים על שירותים ציבוריים והן פגיעות יותר לקיצוצים בשירותים אלו ולעליה ביוקר המחיה. כתוצאה, מדיניות מס שאינה מביאה בחשבון גורמים אלו, מנציחה בפועל או אף מרחיבה פערים קיימים.

למרות שרוב חוקי המס מנוסחים באופן שווה לגברים ולנשים, מערכות מס והחלטות תקציביות משפיעות באופן שונה על נשים וגברים בשל הנורמות והתפקידים

נקודת המוצא בניתוח מגדרי של מדיניות מס היא ההבנה כי מערכות מס, גם אם אינן כוללות סעיפים מפורשים העוסקים במגדר, משפיעות באופן שונה על נשים וגברים בשל המבנה הכלכלי־חברתי הקיים.

החברתיים. בשנים האחרונות ארגונים בינלאומיים כמו קרן המטבע הבינלאומית (IMF) וה־OECD מכירים בכך, וישנה הסכמה שלמדיניות מס תפקיד לא רק בקידום צמיחה ויעילות, אלא גם בקידום שוויון מגדרי, על ידי הסרת הטיות מבניות שמשפיעות לרעה על נשים.¹

בהחלטת האו"ם שאומצה ביולי 2015 הושם דגש על משאבים ציבוריים, כולל מערכת המס, כאמצעי להשגת יעדי הפיתוח שאומצו על ידי כל המדינות החברות באו"ם (SDGs). היעד להשגת שוויון מגדרי כולל תשעה יעדי משנה ובהם הפסקת כל צורות האפליה (הישירה והעקיפה) נגד נשים, הכרה והערכה של עבודות הטיפול והבית שלא בשכר והבטחת השתתפות מלאה ויעילה של נשים בכל רמות קבלת ההחלטות. מגדר משולב גם ביעדים אחרים, כגון הפסקת העוני, קידום צמיחה כלכלית מתמשכת, כוללת ובת־קיימא, קידום תעסוקה מלאה ויצרנית ועבודה הוגנת לכולם, לצד הפחתת אי־השוויון בתוך מדינות וביניהן.²

הוועידה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים (CEDAW), למרות שאינה מתייחסת ישירות למיסוי, מחייבת את המדינות החברות בה לבחון את השפעת מדיניותן על נשים כאזרחיות עצמאיות ולא תלויות. הכלכלנית הפמיניסטית

דיאן אלסון יישמה את עקרונות אמנת CEDAW בבחינת ההשפעות המגדריות של מיסוי ישיר ועקיף.³ למשל, האמנה מעניקה זכויות לנשים כפרטים כך שנישואין או יחסים משפחתיים אחרים לא יהוו לגיטימציה לכל סוג של אפליה. לכן נדרשת בחינת השפעת המיסוי על יחידים ולא רק ברמת משק הבית. כמו כן, הזכות של נשים לתעסוקה ולעצמאות כלכלית דורשת את ביטולן של פרקטיקות המבוססות על סטריאוטיפים והיררכיות מגדריות, כך שעיצוב של מערכות מס יקדם חלוקה שוויונית של עבודה בשכר ושלא בשכר, ולא יהווה הפרה של איסור האפליה בתחום התעסוקה ובתחומים חברתיים וכלכליים אחרים. בחוקי המס יש להתייחס לנשים כשוות לגברים, כאזרחיות עצמאיות ולא כתלויות בגברים. יתר על כן, ההשפעה של חוקי המס (במונחים של נטל המס ותמריצים לסוגים מסוימים של התנהגות) צריכה לקדם שוויון מהותי, ולא רק פורמלי, בין נשים לגברים, כולל יחסי משפחה שוויוניים.⁴

בפועל, מאז שנות ה־1980, בחסות מדיניות ניאוליברלית ששמה את כובד המשקל על הגדלת הצמיחה הכלכלית, במדינות רבות נחלש התפקיד של מיסוי כמכשיר לקידום צמצום פערים והוגנות חברתית, לרבות צדק מגדרי. שיעורי המס האישיים קוצצו במדינות רבות, השיעור הממוצע של מס חברות צנח אף הוא וכך גם המיסוי על ההון. מיסים עקיפים כגון מע"מ ומסי מכירה אחרים

1 IMF. 2022. [Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality](#).

Prepared by Maria Coelho, Aieshwarya Davis, Alexander Klemm, and Carolina Osorio Buitron. IMF Working Paper, 22/26.; OECD. 2022. [Tax Policy and Gender Equality: A Stocktake of Country Approaches](#).

2 Gunnarsson, Asa. 2021. "Gender equality and taxation-International Perspectives." Available at SSRN 3818771.

3 יש לציין כי ישראל אישרה את אמנת CEDAW ב־1991, בשלוש הסתייגויות. אחת מהן - הסתייגות מסעיף 16 לאמנה המחייב את החברות בה לבטל אפליה נגד נשים בכל הנוגע לענייני אישות - נישואין ומשפחה, ולקדם שוויון מגדרי בתא המשפחתי.

4 Elson, Diane, 2006, [Budgeting for Women's Rights. Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW](#). New York: UNIFEM.

הוגדלו, בין השאר כדי להחליף את ההכנסות שאבדו עקב קיצוצים במיסים ישירים וכן מכיוון שמע"מ קל יותר לגבייה.⁵

כמו כן, למרות שמדינות רבות וגופים גלובליים מבטיחים שוויון מגדרי פוליטי וכלכלי, בפועל, מדיניות המס וחוקי המס, אינם מבוססים על שיקולים הקשורים למטרות אלה. מעצבי המדיניות הכלכלית לרוב אינם מביאים בחשבון את אי השוויון המגדרי בעת חקיקת חוקי מס, על אף שלהיבטים רבים של מיסוי השפעות על אי שוויון חברתי וכלכלי הקשור במגדר. מחקר שנערך באיחוד האירופי הראה שמוסדות האיחוד כמו גם המדינות החברות לא עמדו בהתחייבויות החוקיות ובמחויבויות הפוליטיות בנוגע לשוויון מגדרי בתחום המיסוי. עמידה בהתחייבויות אלה דורשת לכל הפחות הערכות שיטתיות של השפעת המדיניות התקציבית מנקודת מבט של שוויון מגדרי (תקצוב מגדרי).⁶

היבט מגדרי נוסף הוא שמערכות המס משקפות את הדרכים המועדפות על מדינות לארגן את העבודה הנעשית בשוק העבודה ואת עבודת הטיפול שנעשית בבית ללא שכר ("עבודה שקופה"), ובהתאם את החלוקה המגדרית בין הזירה הציבורית לביתית.⁷ רוב מערכות המס בעולם אינן מתוכננות תוך התייחסות מספקת להשפעה שלהן על חלקן הגבוה של נשים באחריות לעבודת הטיפול שלא בשכר ולמשאבים המוגבלים שלהן, לאחריות החברה

לממן שירותי ותשתיות טיפול, להכנסות הנמוכות של נשים ולעושר הנבנה על גב עומסי הטיפול הללו. לא אחת, נשים נותרות גם מחוץ לקבלת ההחלטות לגבי מיסוי.⁸

על אף פרסומם של ניתוחים מגדריים נקודתיים של הטבות מס בשנים האחרונות, חסרה בחינה שיטתית של מערכת המס הישראלית כולה במבט מגדרי. מסמך זה מבקש לתרום למילוי פער זה. מטרת המסמך היא לסקור את מערכת המס בישראל מנקודת המבט של שוויון מגדרי ובאופן שהיא משפיעה על הכוח הכלכלי של נשים וגברים, לרבות מסים ישירים ועקיפים ותוך התייחסות – במידת האפשר – למיסוי על הון ומס חברות. במקרה של מס הכנסה על יחידים, יובא ניתוח אמפירי שנעשה לצורך מחקר זה המתייחס להשלכות הרפורמות במס שנערכו בשני העשורים האחרונים בישראל, על הפערים המגדריים בהכנסה. בסיכום מובאות המלצות לצמצום פערים מגדריים באמצעות מנגנוני המיסוי הקיימים בישראל.

5 Oxfam and women's Budget Group. 2019. [A short guide to taxing for gender equality](#).

6 Gunnarsson, Åsa, Margit, Schratzenstaller and Ulrike, Spangenberg. 2017. [Gender equality and taxation in the European Union](#). Research paper for European Parliament's Committee on Women's Rights and Gender Equality and commissioned, overseen and published by the Policy

7 Gunnarsson, Åsa. 2021.

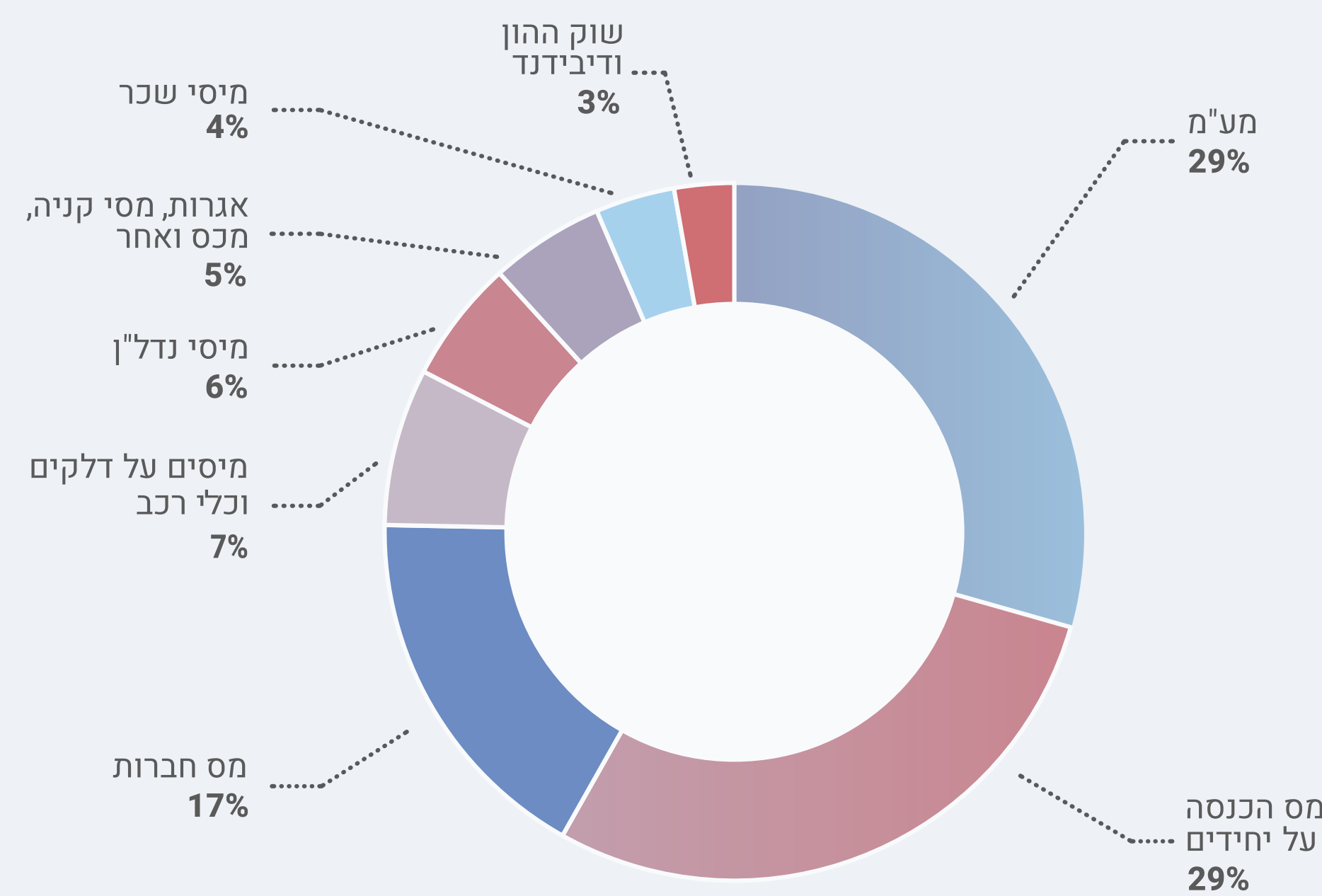
8 Oxfam and women's Budget Group. 2019.

מערכת המס בישראל

מערכת המס בישראל מורכבת ממגוון מיסים המוטלים על הכנסת יחידים וחברות וכן מיסים המוטלים על עסקאות. הממשלה המרכזית גובה את עיקר המיסים: מיסים ישירים – מס הכנסה על יחידים ומס חברות – ומיסים עקיפים, ובראשם מס ערך מוסף (מע"מ), ומסי קנייה על דלק, טבק ואלכוהול. נוסף על כך, גובה המדינה גם מסי רכוש ונדל"ן, לרבות מס שבח ומס רכישה. מערכת המס בישראל כוללת בנוסף גם את המוסד לביטוח לאומי, שגובה דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות, ואת הרשויות המקומיות, שגובות מיסים מוניציפליים (ארנונה).

תרשים 1 להלן מציג את התפלגות המיסים השונים המרכיבים יחד את הכנסותיה של הממשלה המרכזית (**לא כולל** את הכנסות הביטוח הלאומי והכנסות הרשויות המקומיות ממיסים מקומיים) בשנת 2022, השנה האחרונה עבורה פורסם דוח מלא של מנהל הכנסות המדינה במשרד האוצר. בשנה זו הסתכמו הכנסות הממשלה המרכזית ממיסים ב־444.7 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים). כפי שניתן לראות בתרשים, המע"מ ומס הכנסה על יחידים מהווים יחד את מקור ההכנסה העיקרית של הממשלה, ואחראים יחד לכ־58% מהכנסות הממשלה המרכזית. מס חברות הוא מקור ההכנסה השלישי בחשיבותו, והוא אחראי על כ־17% מהכנסות הממשלה המרכזית, ואילו שאר המיסים אחראים יחד על הרבע הנותר מסך הכנסות הממשלה המרכזית.

תרשים 1: התפלגות המיסוי של הממשלה המרכזית בישראל
באחוזים מסך הכנסות ממיסים, 2022



מקור: משרד האוצר, הכלכלן הראשי. אפריל 2024. דו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2021-2022 ונתונים ראשוניים לשנת 2023.

תרשים 2: סך הכנסות הממשלה הרחבה, כאחוז מהתמ"ג

ישראל ומדינות ה־OECD, שנת 2023



מקור: OECD Global Revenue Statistics Database, נשלף בחודש יולי 2025

סך הכנסות הממשלה ממיסים בישראל אינו גבוה בהשוואה בינלאומית (ראו תרשים 2). על מנת להשוות את גודל מערכת המס בין מדינות שונות, נהוג לחשב את סך המיסים של הממשלה הרחבה כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג). סך המיסים של הממשלה הרחבה כולל את המיסים שגובה הממשלה המרכזית, בצירוף התשלומים שגובה המוסד לביטוח לאומי והמיסים שגובות והאגרות שגובות הרשויות המקומיות, ובראשן הארנונה. בשנת 2023 היו סך המיסים של הממשלה הרחבה בישראל על 29.8% מהתמ"ג, שיעור נמוך יחסית לאחוז המיסוי הממוצע בקרב מדינות ה־OECD, אשר עמד בשנה זו על 33.9%, הפרש של 4.1%.

על אף שמדובר באחוזים בודדים, ההבדל משמעותי מאוד. בנתוני 2023, לו היה עומדות הכנסות הממשלה הרחבה בישראל על הרמה הממוצעת בקרב מדינות ה־OECD, היו גדלות הכנסות הממשלה הרחבה בכ־78 מיליארד ₪. יש להדגיש כי פער זה הוא מהממוצע הכולל בקרב מדינות ה־OECD, כאשר לשם השוואה, בשנת 2023 הסתכמו סך ההכנסות של הממשלה הרחבה כאחוז מהתמ"ג במדינות מפותחות כמו צרפת, דנמרק, איטליה ואוסטריה בכ־43% – גבוה באופן ניכר מהרמה הנהוגה בישראל.

שינויים במדיניות המס, 2000-2025

מערכת המס בישראל עברה בעשורים האחרונים שינויים מרחיקי לכת, שהתאפיינו בהפחתות ניכרות במס ההכנסה ובמס החברות, בהעמקת התלות במיסים עקיפים, ובהיעדר מיסוי אפקטיבי על הון צבור. תהליכים אלה הגבילו את יכולתה של המדינה להרחיב תמיכות ושירותים ציבוריים ובכך פגעו ביכולתה של מערכת המס לקדם שוויון חברתיכלכלי בישראל.⁹

נקודת התפנית המרכזית הייתה רפורמת המס שהוביל שר האוצר דאז בנימין נתניהו ב־2003. בשנה זו הנהיגה הממשלה תכנית רב־שנתית להפחתת שיעורי מס ההכנסה, שמטרתה המוצהרת הייתה 'עידוד תעסוקה' והפחתה בגודל התקציב הממשלתי. ואכן, סדרת הרפורמות הביאה לירידה בסך הכנסות הממשלה הרחבה ממיסים כאחוז מהתוצר, כאשר שיעור זה ירד מ־34% בשנת 2000 לשפל של 29.1% בשנת 2009 ו־30.1% בשנת 2010 (ראו **תרשים 3** להלן).

ניתוח שנערך באותה תקופה במרכז אדוה הראה כי הרפורמה שהונהגה בשנים 2003-2010 (ושעלותה נאמדה בכ־21.6 מיליארדי ₪ לפי מינהל הכנסות המדינה) – היטיבה מאוד עם בעלי ההכנסות הגבוהות.¹⁰ יתר על כן, הרפורמה לא תרמה לצמצום פערים מגדריים והיטיבה בעיקר עם גברים בעלי הכנסות

גבוהות. ניתוח מגדרי הראה כי 1.6% מהגברים השכירים השתייכו אז למאון העליון של ההכנסות לעומת 0.3% מהנשים. 66% מהנשים כלל לא הגיעו לסף המס האישי ועל כן לא הרוויחו דבר מהפחתת המיסים.¹¹

בשנת 2009 ביקשה ממשלת נתניהו השנייה להמשיך ולהפחית את שיעורי מס ההכנסה בשנים 2011-2016, אך מהלך זה עורר ביקורת והתנגדות מצד גורמים שונים, בראשם בנק ישראל, שבהמשך המליץ לא רק שלא להפחית את שיעורי המס, אלא אף להעלותם. המחאה החברתית בקיץ 2011 היוותה נקודת מפנה: ועדת טרכטנברג, שהוקמה בעקבות המחאה, המליצה להקפיא את התוכנית להמשך הפחתות מס ההכנסה, ואכן, הממשלה אימצה את ההמלצה וביטלה את המשך הרפורמה.¹² במקום המשך הורדת המס, החל מ־2013 הוטל שוב "מס יסף" בגובה של 3%, שיצר מדרגת מס הכנסה עליונה בגובה של 50% על הכנסות גבוהות במיוחד (נכון להיום, שיעור זה מוטל על ההכנסה השנתית שמעל 721,560 ₪, או 60,130 ₪ לחודש).

על אף עצירת מתווה הפחתת המיסים, בעשור וחצי האחרונים נותרו הכנסות הממשלה הרחבה כאחוז מהתוצר ברמה נמוכה יחסית בהשוואה בינלאומית, עם שינויים המוסברים בעיקר בהיקף הפעילות הכלכלית, ובמבצעים חד־פעמיים, דוגמת מבצע הפחתת מס הדיבידנד בשנת 2017, שנעשתה לשם עידוד חלוקת

9 שלמה סבירסקי, ירון הופמן-דישון וברברה סבירסקי, נובמבר 2020. [מיסוי כמנוע שוויון](#). מרכז אדוה.

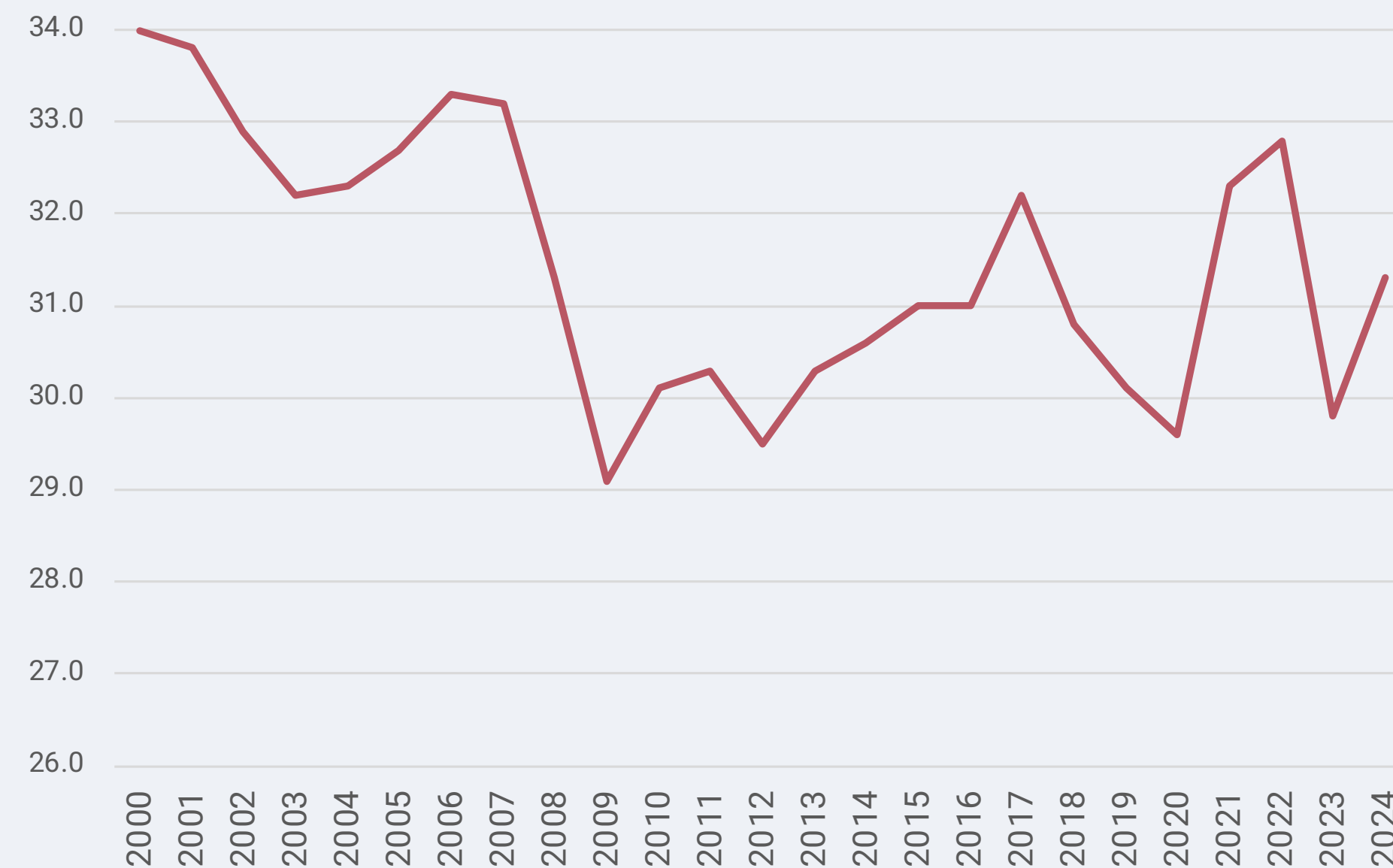
10 משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה, אוקטובר 2013. [דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2011-2012](#). לוח א-7.

11 חסון, יעל. 2010. [על מפסידות ומפסידים ממדיניות הפחתת המסים](#). מרכז אדוה ופורום נשים לתקציב הוגן.

12 שלמה סבירסקי, ירון הופמן-דישון, גיא פדה ועדי סופר, נובמבר 2013. [נס גדול לא היה פה: המדיניות הכלכלית של ממשלת נתניהו השנייה](#). מרכז אדוה.

תרשים 3: סך הכנסות הממשלה הרחבה, כאחוז מהתמ"ג

ישראל, 2000-2023 ואומדן לשנת 2024



הערה: הנתון לשנת 2024 הינו אומדן.

מקור: מנהל הכנסות המדינה, אפריל 2024. דו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2021-2022 ונתונים ראשוניים לשנת 2023.

דיבידנד עליידי 'חברות ארנק'.¹³ גם בתקופת משבר הקורונה (2020-2021) לא חלו שינויים משמעותיים במדיניות המיסוי. בניגוד למשברים קודמים, הממשלה בחרה לממן את תוכניות הסיוע בעיקר באמצעות הגדלת הגירעון, ולא העלתה מיסים במהלך המשבר. עם היציאה מהמשבר, נרשמה עלייה חדה בהכנסות המדינה ממיסים בזכות גידול ברווחי חברות ההייטק, עליה בשכר בענפים מסוימים, ומימושי הון.¹⁴

בעקבות מלחמת אוקטובר 2023 והזינוק החד בהוצאה הצבאית, נדרשה הממשלה להרחיב את מקורותיה התקציביים. עם זאת, במקום לאמץ אלטרנטיבה המבוססת על הגדלת המיסוי על ההון ועל בעלי הכנסות גבוהות, מרבית צעדי המיסוי שבהם נקטה הממשלה פגעו בעיקר במשקי בית מהשכבות הנמוכות. בין אלה ניתן למנות את העלאת המע"מ מ-17% ל-18%, העלאה שהכבידה בעיקר על בעלי הכנסות הנמוכות המוציאים חלק גדול יותר מהכנסתם על צריכה. במקביל הועלו דמי הביטוח הלאומי במדרגת השכר הנמוכה, צעד שגם הוא פגע בעיקר במשתכרי שכר נמוך, בהם נשים וצעירים המצויים בתחתית סולם השכר.¹⁵ לצד זה, הממשלה הטילה תשלום מיוחד על הבנקים שנהנו מרווחיות חריגה מאז העלאות הריבית, אך נכון להיום טרם הוסדרה הטלת מנגנון קבוע למיסוי רווחי יתר של המערכת הבנקאית, אף שהרווחים המשיכו להיות גבוהים במיוחד.¹⁶

13 מבקר המדינה, אוקטובר 2020. דוח שנתי 71א – מיסוי רווחים לא־מחולקים.

14 שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס, ברברה סבירסקי וירון הופמן-דישון, נובמבר 2021. תקציב המדינה לשנים 2021-2022: הרחבה נקודתית ואז סיבוב פרסה. מרכז אדוה.

15 הופמן-דישון, ירון. 2024. העלאת דמי הביטוח הלאומי תעמיק את אי־השוויון. מרכז אדוה.

16 הופמן-דישון, ירון. 2025. רווחי היתר של הבנקים מחלחלים למעלה. מרכז אדוה.

הפניות מגדריות במדיניות המס בישראל

**נשים עובדות
בשיעורים גבוהים
יותר במשרות
חלקיות, ומקבלות
בממוצע שכר נמוך
יותר לשעת עבודה
בהשוואה לגברים.
לפיכך, נשים מיוצגות
יתר על המידה בחלק
התחתון של התפלגות
ההכנסות ומיוצגות
בחסר בחלק העליון.**

נתונים אלה מהווים את הבסיס להטיה המשתמעת במערכת המס, בהיותה אחד המנגנונים העיקריים שבידי הממשלה להפחתת האי שוויון בחברה. מערכות מס פרוגרסיביות תורמות לצמצום פערי ההכנסה המגדריים, במיוחד עבור נשים בעלות הכנסות נמוכות. למדיניות מס תפקיד בהתמודדות עם פערי הכנסות גם באמצעות תמריצים שונים (למשל מענק העבודה).

בחינת ההשלכות של מדיניות המס על שוויון מגדרי מבחינה בדרך כלל בין הטיות מגדריות מפורשות וסמויות:

הטיות מפורשות מתייחסות להוראות ספציפיות בחוקי המס המבחינות באופן גלוי בין גברים לנשים. דוגמאות לכך כוללות שיעורי מס שונים, הקלות מס ייעודיות, או כללים שונים להקצאת הכנסות בין בני זוג. למשל בישראל, אישה זכאית ל-0.5 נקודת זיכוי בנוסף ל-2.25 לה זכאים כלל העובדים והעובדות.

ניתוח מגדרי של מערכות מס מבוסס על הבנת הפערים המגדריים המובנים בשוק העבודה. נשים עובדות בשיעורים גבוהים יותר במשרות חלקיות, ומקבלות בממוצע שכר נמוך יותר לשעת עבודה בהשוואה לגברים. לפיכך, נשים מיוצגות יתר על המידה בחלק התחתון של התפלגות ההכנסות ומיוצגות בחסר בחלק העליון. שיעור הנשים העובדות בשכר נמוך¹⁷ גבוה פי שניים משיעור הגברים – 31.5% ו-15.9% בהתאמה.¹⁸ פערים אלה מוסברים בין היתר בעול הכפול בו נושאות נשים – "עבודה השקופה" הנעשית בעיקר על ידי נשים במשק ביתן בנוסף לעבודה בשכר, ומשפיעה אף על צבירת הפנסיה שלהן לעת זקנה. הסבר נוסף הוא ייצוג היתר לנשים בעיסוקים בשכר נמוך בענפי החינוך, הרווחה והשירותים. על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה לשנת 2024 (אמדן) 68.4% מהנשים המועסקות נמצאות מתחת לסף מס ההכנסה בהשוואה ל-48.2% מהגברים.¹⁹

17 לפי ההגדרה המקובלת ב־OECD שכר נמוך מחושב כשני שלישים מהשכר החציוני.

18 אנדבלד סבג, מירי, נוגה דגן בוזגלו ואיתי קונור אטיאס. 2025. עבודה בלא תמורה נאותה: עובדים בשכר נמוך בישראל. מרכז אדוה.

19 דוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2021-2022 ונתונים ראשוניים לשנת 2023.

בעוד שמיסוי משותף עשוי להקטין את נטל המס הכללי על משק הבית, האישה, שהיא לרוב המפרנסת השנייה ובעלת פוטנציאל השתכרות נמוך יותר, עשויה למצוא את עצמה משלמת שיעור מס שולי גבוה יותר על הכנסותיה.

הטיות סמויות נובעת מהשפעות שונות של מערכת המס על גברים ונשים כתוצאה מהבדלים כלכליים-חברתיים ותרבותיים הקיימים במציאות, גם אם חוקי המס מנוסחים בצורה ניטרלית לכאורה. הבדלים אלו כוללים פערי שכר, דפוסי תעסוקה, וחלוקת תפקידי הטיפול במשק הבית. דוגמא להטיה סמויה – הטבות מס לחוסכים בקרנות פנסיה והשתלמות המיטיבות יותר עם גברים מכיוון שבממוצע שכרם גבוה יותר. הטיות סמויות נפוצות יותר מאלו המפורשות, והן קשות יותר לטיפול כי הן מצריכות לא רק שינוי בחוקי המס, אלא גם הבנה מעמיקה של הנורמות החברתיות והכלכליות שהולידו אותן.

יחידת המס: מיסוי משותף ומיסוי אישי

גורם מרכזי להטיה מגדרית במערכות מס הוא בחירת יחידת המיסוי – מיסוי משותף (Joint Taxation) לעומת מיסוי אישי (Individual Taxation). המיסוי המשותף הוא מנגנון מרכזי שמרחיב פערים מגדריים. בשיטה זו הכנסות שני בני הזוג נספרות וממוסות יחד, כך ששכרו של המפרנס המשני נושא בשיעור מס שולי גבוה יותר. בעוד שמיסוי משותף עשוי להקטין את נטל המס הכללי על משק הבית,

האישה, שהיא לרוב המפרנסת השנייה ובעלת פוטנציאל השתכרות נמוך יותר, עשויה למצוא את עצמה משלמת שיעור מס שולי גבוה יותר על הכנסותיה. מחקרים מראים כי למערכות מיסוי משותף יש השפעה שלילית על שיעור השתתפות נשים בכוח העבודה, על היקף המשרה שלהן ועל יצירת "קנס נישואין" (Marriage Penalty). המגמה היום במדינות אירופה היא שלא להחיל מיסוי משותף אם כי בכמה מדינות זה עדין מקובל אם על בסיס של בחירה או חובה.²⁰ ישנן גם מערכות המשלבות היבטים של מיסוי אישי ומיסוי המבוסס על מערכת משפחתית. למשל קצבת בן/בת זוג המוענקת לבן/בת זוג שאינו מגיע לסף המס או קצבת ילדים שניתן לבחור למי מבני הזוג להעניק אותה.

גם בישראל שיטת המס נחשבת מעורבת. אמנם לפי חוקי המס המיסוי מחושב לפי התא המשפחתי, אך במקביל השיטה מאפשרת לבני זוג לחשב בנפרד הכנסות מעבודה או מעסק. בפועל, החישוב המאוחד נותר להכנסות מהון ולהכנסות מנדל"ן, וכן במקרים שבהם בני הזוג עובדים יחד באותו העסק שבבעלות אחד מהם או בבעלות שניהם, ולפיכך – לפי הגדרות רשויות המס – מפיקים את הכנסותיהם יחד.

20 IMF, 2022.; OECD, 2022.

ניתוח מגדרי של מס ההכנסה על יחידים

לצורך חישוב נטל המס הישיר לפי מגדר ומעמד, התבססנו על סקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים: 2002 (טרם רפורמת המס של 2003), 2005 עד 2019 בחמש נקודות זמן שונות ועד לתקופה העדכנית שבה יש נתונים זמינים – 2021/22.²¹

סקרי הוצאות והכנסות משקי בית של הלמ"ס הם המקור העיקרי למחקר אמפירי בסוגיות של אי שוויון בהכנסות, חלוקת הכנסות ומיסוי, שכן הם כוללים מידע על ההכנסה על מקורותיה השונים, ובמקרה של הכנסה מעבודה קיימים נתונים על גובה המיסים הישירים המשולמים. בנוסף כוללים הסקרים מאפיינים דמוגרפיים חברתיים וכלכליים המאפשרים לפלח את האוכלוסייה בהתאם לשאלות המחקר.²² לגבי כלל העובדים.ות – שכירים.ות ועצמאים.ות, בני.ות 25 ומעלה, חישבנו את נטל המיסוי הישיר כמנה של מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מסך ההכנסה ברוטו.

פילוח נעשה גם בהתאם לשלוש רמות שכר: גבוהה, בינונית ונמוכה. רמות אלה הוגדרו על פי העשירון שבו נמצאים.ות העובדים.ות ביחס לכלל

האוכלוסייה העובדת, כאשר ברמה הנמוכה – הוגדרו עשירונים 1-3, ברמה הבינונית – עשירונים 4-7, וברמה הגבוהה – 8-10.

כמו כן חושב שיעור העובדים שאינם ממצים את הטבות המס שלהם, עבור השנים 2021-2022 על בסיס נתוני סקרי ההוצאות של הלמ"ס לאותן השנים. החישוב נערך עבור מספר טיפוסים מייצגים של עובדות ועובדים בפילוח לפי מגדר, מצב משפחתי, מספר וגיל הילדים.

על רקע העלייה בהשתתפות נשים בשוק העבודה,²³ ולצד הבדלים מתמשכים בדפוסי ההשתתפות בין נשים לגברים, שני הלוחות הבאים מציגים רקע תיאורי סטטיסטי על האוכלוסייה שנחקרה. לוח 1 מציג את רמות השכר (הכנסה מעבודה במקרה של עצמאים), לחודש ולשעה (ברוטו) לפי מגדר ורמת שכר ב־2021/22. לוח 2 מציג את שיעור הנשים בכל אחת מרמות שכר, בהתאם לשלוש קבוצות רמות השכר כפי שתואר לעיל.

מן הנתונים בלוח 1 עולה כי פערי שכר מגדריים מתקיימים בכל רמות השכר, אך אופיים שונה בין שכר חודשי לשכר שעות. עיקר הפער בשכר החודשי ניכר ברמת השכר הגבוהה, ואילו ברמות השכר הנמוכות והבינוניות השכר

21 לונכח המדגם הקטן יחסית והחסר ייצוג לגבי חלק מהאוכלוסיות, חיברנו את שתי השנים 2021 ו־2022.

22 אוכלוסיית כל הסקרים שבהם נעשה שימוש לצורך עבודה זו כוללת את מזרח ירושלים (יש שנים שבהן אוכלוסייה זו לא נכללה). עם זאת לאורך השנים נעשו שינויים בסקרי הלמ"ס. ראשית, סקר הכנסות שכלל מדגם גדול יותר של משקי בית ופרטים (לרבות פרטים עובדים) בוטל ב־2012 ומאז מתבססים הממצאים על סקרי הוצאות של הלמ"ס, הכוללים גם נתוני שכר והכנסות, אך המדגם של סקרי ההוצאות קטן יותר. ב־2019 נעשה שינוי נוסף בסקרי הוצאות והוחלפה המתודולוגיה לקביעת המשקלים – שינוי שגם הוא עשוי להשפיע על המשכיות הסדרה. משום כך משוער כי ההבדלים מקורם בעיקר בשינויים שהיו בפועל בדפוסי השכר והמיסוי, אולם הם עשויים לכלול ביניהם גם מרכיב של השוני במתודולוגיה ובמדגמים של הסקרים לאורך השנים.

23 OECD Data Explorer

השעתי של נשים גבוה מזה של גברים, והפערים בשכר החודשי מצומצמים יותר ומשקפים בעיקר הבדלים בהיקפי העבודה.²⁴

לוח 1: הכנסה מעבודה בש"ח לחודש ולשעה (ברוטו)

לפי קבוצות מגדר ורמת הכנסה, 2021/22 | בני. ות 25 ומעלה

רמת הכנסה	שכר לחודש		שכר לשעה	
	נשים	גברים	נשים	גברים
ממוצעת	9,292	15,403	67.0	82.7
נמוכה	2,941	2,998	33.2	29.5
בינונית	7,604	7,957	47.8	43.2
גבוהה	18,777	22,723	102.9	110.0

מקור: עיבוד של מרכז אדוה לסקר הוצאות משקי בית 2021/22 של הלמ"ס

לוח 2 מציג את שיעור הנשים מתוך כלל העובדים בכל אחת מרמות השכר בשנים 2002–2021/22. נשים מהוות רוב בקרב העובדים בשכר נמוך לאורך כל התקופה, ושיעורן עלה מ־59% בשנת 2002 ל־64.7% ב־2021/22. גם ברמת השכר הבינונית נרשם גידול עקבי בשיעור הנשים, עד ליותר ממחצית מכלל העובדים בקבוצה זו בסוף התקופה.

24 רזנפלד, אלינה 2025. [פערי שכר מגדריים בישראל](#). מרכז אדוה
25 שם,

ברמת השכר הגבוהה עלה שיעור הנשים מ־23% בשנת 2002 ל־34.3% ב־2021/22, אך גם לאחר שני עשורים נשים ממשיכות להוות מיעוט בקבוצת שכר זו. דפוסי שינוי אלה עולים בקנה אחד עם ממצאים קודמים, המצביעים על כך שעלייה בשיעורי התעסוקה של נשים אינה מלווה בהשוואה מלאה בייצוג שלהן ברמות השכר הגבוהות.²⁵

לוח 2: שיעור הנשים מתוך כלל העובדים.ות
בכל רמת שכר, 2021/22-2002

בני.ות 25 ומעלה | באחוזים מתוך כל רמת שכר

	נמוכה	בינונית	גבוהה
2002	59.0%	39.9%	23.0%
2005	59.8%	40.4%	24.2%
2010	62.2%	43.0%	29.0%
2015	63.9%	47.5%	33.8%
2019	64.2%	51.3%	34.0%
2021/22	64.7%	54.2%	34.3%

מקור: עיבודים של מרכז אדוה לסקרי הוצאות משקי בית של הלמ"ס, שנים שונות.

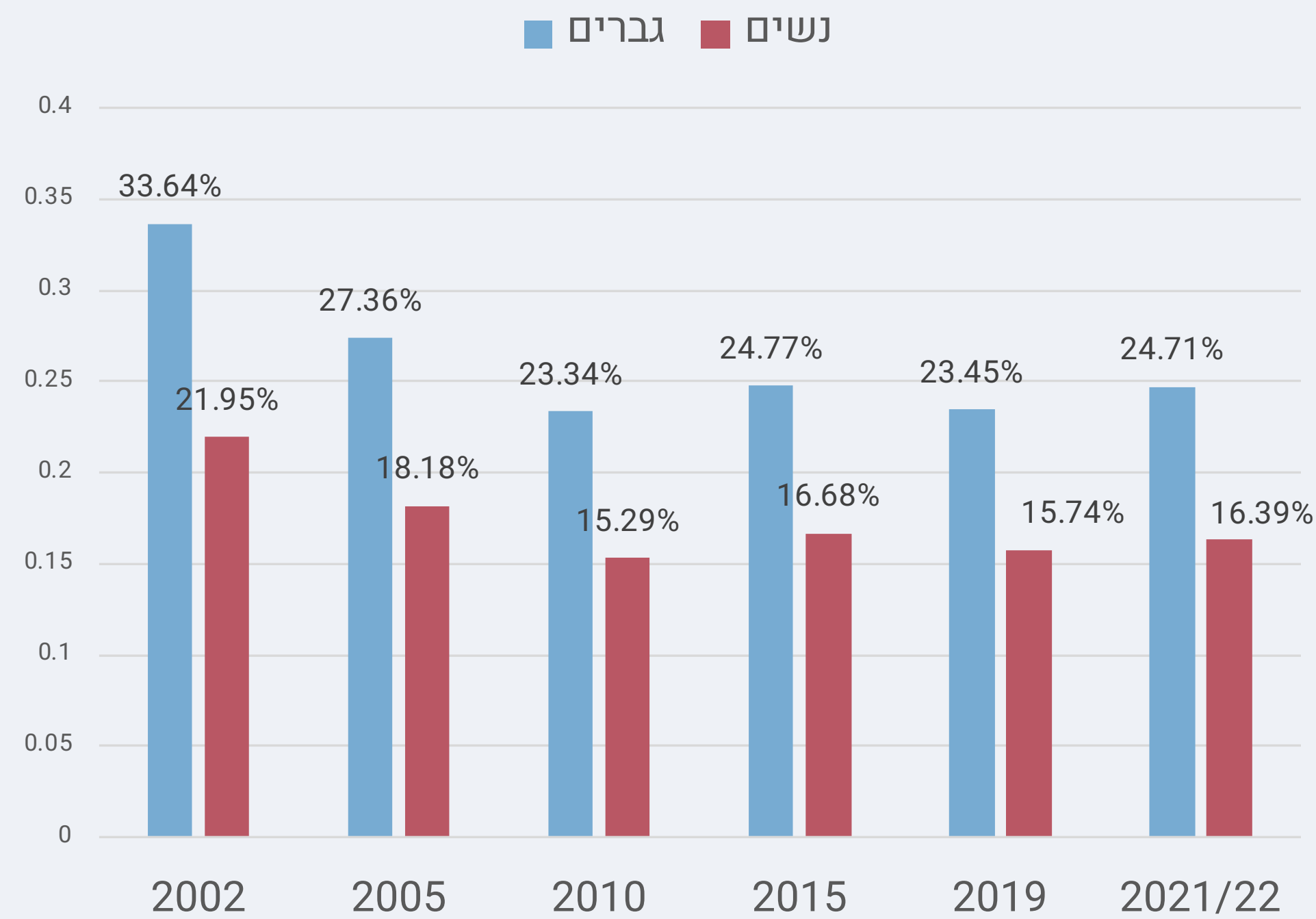
מגמות בנטל המס לפי מגדר

תרשים 4 להלן מציג ירידה עקבית בנטל המס הישיר הממוצע בקרב נשים וגברים לאורך שני העשורים האחרונים, מגמה העולה בקנה אחד עם השינויים במדיניות המיסוי בישראל בתקופה זו. ב־2002 היווה המס בממוצע 33.6% מהכנסתם של גברים ו־22% מהכנסתן של נשים והוא ירד בהדרגה בכ־9% אצל גברים, לרמה של 24.7% מההכנסה מעבודה, ובכ־6% אצל נשים, לרמה של 16.4% מההכנסה מעבודה.

הירידה בנטל המס נוגעת בעיקר למרכיב של מס הכנסה ופחות למרכיבי המיסים הנגבים בידי הביטוח הלאומי (דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות), והיא מיוחסת לתוכניות שיושמו כחלק מהמדיניות של עידוד תעסוקה וצמצום בגודל התקציב הממשלתי לאורך שני העשורים. ירידות אלה טשטשו את ההבדלים בין המעמד הנמוך למעמד הבינוני והפכו את שיעורי המס בשתי הקבוצות לדומים (תרשים 5). ב־2021/22 שיעורי המס של נשים וגברים במעמד הנמוך והבינוני של השכר מתכנסים לטווח צר של כ־5% עד 10% מהשכר – בעוד שבתחילת המילניום נרשמו פערים רחבים יותר, עם טווח נטל מס שנע בין 10% לכ־25%, בסדר עקבי של נשים במעמד הנמוך, גברים במעמד הנמוך, נשים במעמד הבינוני וגברים במעמד הבינוני.

תרשים 4: שיעור המס הממוצע לפי מגדר, 2002-2021/22

בני.ות 25 ומעלה

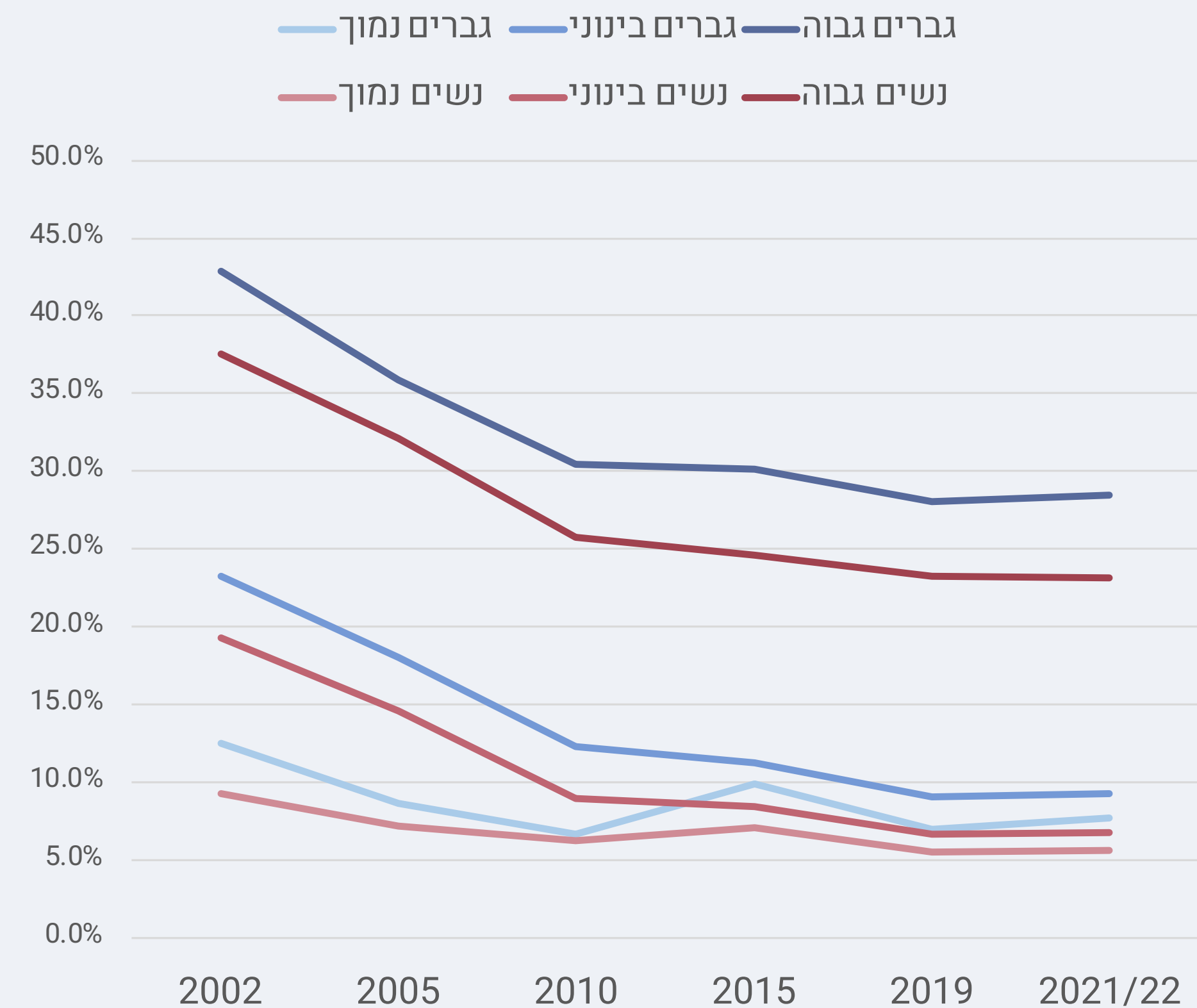


מקור: עיבוד של מרכז אדוה לסקרי הוצאות משקי בית של הלמ"ס, שנים שונות

חישוב הלוקח בחשבון את רמות המס ב-2002 ומיישם אותן לשנת 2021/22 מאפשר לראות את הרווח מהרפורמות במס הכנסה לגבי הקבוצות השונות (תרשים 6). גברים ברמות שכר גבוהות הרוויחו מהפחתות המס כ-3,270 ₪ בממוצע לחודש ונשים ברמות שכר גבוהות (אך עם שכר נמוך יותר בממוצע) – כ-570 ₪ פחות. חשוב לזכור כי חלקם של הגברים בקבוצת השכר הגבוה גבוה פי שניים מזה של הנשים.

ברמות השכר הבינוניות, הפער המגדרי כמובן קטן יותר – גברים הרוויחו כ-1100 ₪ לחודש ונשים כ-950 ₪. הרפורמות של הורדת רמות המיסוי היטיבו אפוא בעיקר עם בעלי השכר הגבוה ובאופן מצומצם יותר עם בעלי השכר הבינוני. עובדים ועובדות שמשתכרים שכר נמוך, הרוויחו מעט מאוד, אם בכלל, מהפחתות המיסים – בממוצע 144 ₪ ו-107 ₪ לחודש בהתאמה. גם כאן חשוב להזכיר ששיעורן של הנשים מקרב מקבלי שכר נמוך עומד על כ-65%.

תרשים 5: נטל המיסוי הישיר לפי מגדר ורמת שכר, 2021/22-2002



מקור: עיבוד של מרכז אדוה לסקרי הוצאות משקי בית של הלמ"ס, שנים שונות.

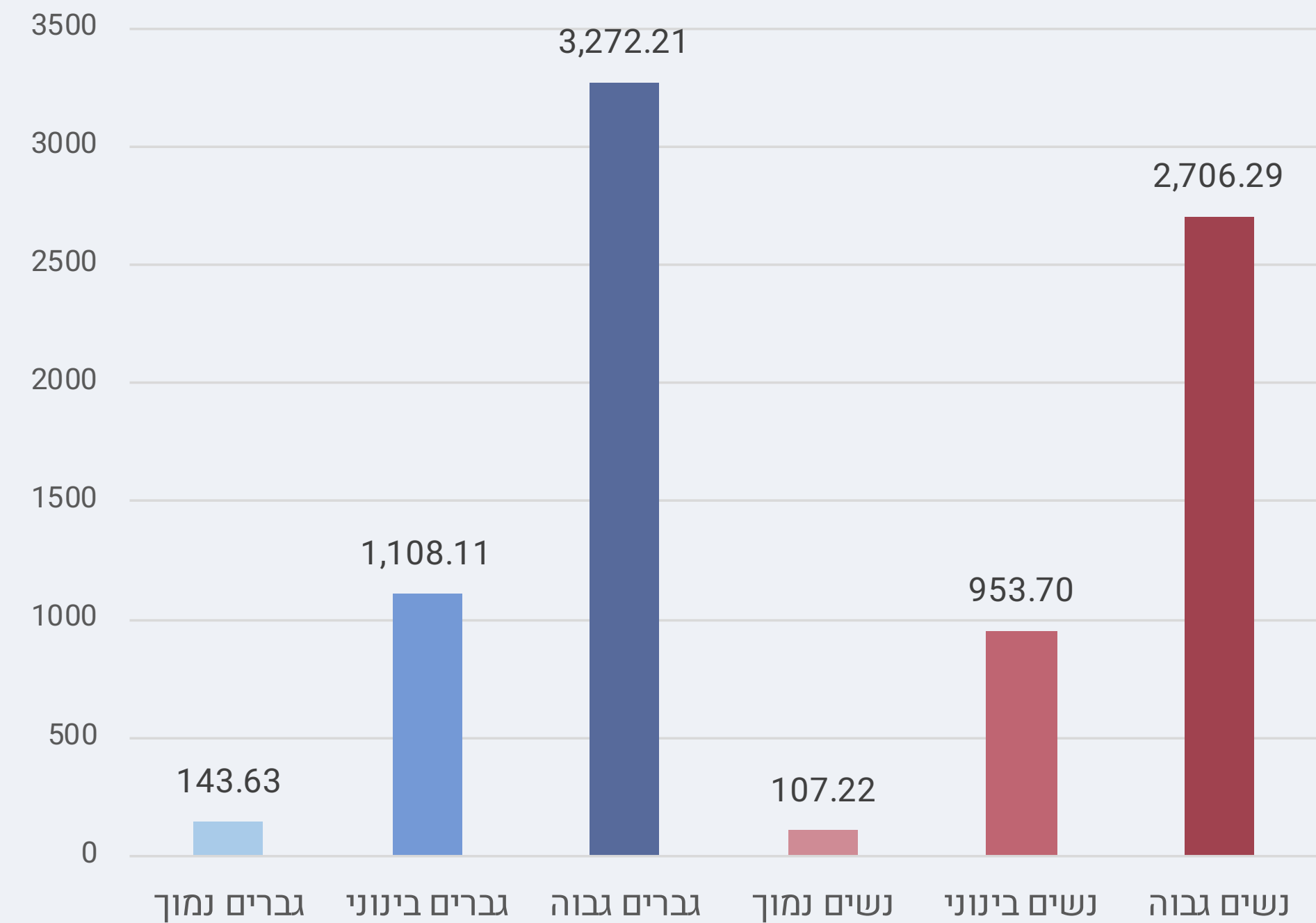
הטבות מס ליחידים בישראל במבט מגדרי

כחלק מחובת הניתוח המגדרי של תקציב המדינה המעוגנת בהחלטת ממשלה 2084 מאוקטובר 2014, מתפרסמים מדי שנה בספר עיקרי התקציב נתונים על אודות חלוקת הטבות מס במבט מגדרי. הניתוח שנערך להטבות המס מתרחב ומעמיק עם השנים, אולם מדברי ההסבר ניתן ללמוד על הטיות מגדריות בהנחות העומדות בבסיסו. פרק הניתוח בספר עיקרי התקציב לשנת 2025 נפתח בדברי ההסבר הבאים:²⁶

"הניתוח המגדרי, על פי טבעו, אפשרי לגבי הטבות הניתנות ליחידים. לא ניתן לחלק על פי מגדר הטבות מס לחברות, למלכ"רים או לארגונים. כמו כן, הטבות במיסים עקיפים, כגון הפטור ממע"מ על פירות וירקות, ניתנות ליחידת צריכה שהיא משק הבית, בלי הבחנה בין בני משק הבית. גם חלק מההטבות הניתנות ליחידים לא ניתן לחלק על פי מפתח מגדרי, מפאת מגבלות הנתונים. לבסוף, גם עבור הטבות שניתן לחלק על פי מפתח מגדרי, החלוקה כאן מניחה הנחה קיצונית שהרווחה של כל אחד מבני הזוג תלויה רק בהכנסתו ושבני הזוג לא מתחלקים במשאבים."

דברים אלו טומנים מספר הנחות שגויות. ראשית, ההנחה הרואה במס על חברות ניטרלי, כזה שאין לו השפעה מגדרית. זאת, על אף שנשים מהוות מיעוט בקרב

תרשים 6: השפעת הירידה בנטל המס לאורך שני העשורים הרווח בש"ח לחודש (מחירי 2021/22)



מקור: עיבוד של מרכז אדוה לסקרי הוצאות משקי בית של הלמ"ס, שנים שונות

26 משרד האוצר, 2024. עיקרי התקציב 2025.

תמוה שכלכלני משרד האוצר רואים בבחינת מידת התרומה של הטבות המס לכוח הכלכלי של כל אחד. ת. מבני הזוג, הנחה קיצונית. זאת גם על רקע הידע הרב שהצטבר זה מכבר, לפיו לא ניתן להניח ככלל כי משק הבית הוא יחידה אחת של קבלת החלטות וחלוקת משאבים, שכן במשקי בית מתקיימים יחסי כוח בלתי שוויוניים, קונפליקטים ואף אלימות כלכלית.

בעלי השליטה בחברות ולכן נהנות פחות מגברים מההטבות האלה. בנוסף עולה שאלה האם אכן "לא ניתן" לחלק על פי מגדר הטבות, שכן רשם החברות ורשם עמותות מחזיקים בנתונים על בעלי שליטה, חברי דירקטוריון ומקבלי השכר הגבוה ביותר – כל אלו נתונים שניתן לפלח מגדרית.

לכך יש לצרף גם את הסתייגות של משרד האוצר המניח שהניתוח נערך תחת "הנחה קיצונית שהרווחה של כל אחד מבני הזוג תלויה רק בהכנסתו ושבני הזוג לא מתחלקים במשאבים". תמוה שכלכלני משרד האוצר רואים בבחינת מידת התרומה של הטבות המס לכוח הכלכלי של כל אחד. ת. מבני הזוג, הנחה קיצונית. זאת גם על רקע הידע הרב שהצטבר זה מכבר, לפיו לא ניתן להניח ככלל כי משק הבית הוא יחידה אחת של קבלת החלטות וחלוקת משאבים, שכן במשקי בית מתקיימים יחסי כוח בלתי שוויוניים, קונפליקטים ואף אלימות כלכלית. יתר על כן, אם נניח חלוקת משאבים שוויונית בתוך משק הבית נוכל אולי להצדיק תופעות שכבר מזמן אינן לגיטימיות כגון פערי שכר מגדריים ושכר משפחתי למפרנס העיקרי.²⁷

27 חסון, יעל וברברה סבירסקי. 2023. מבט מגדרי על תקציב המדינה וחוק ההסדרים 2023-2024. מרכז אדוה.

בהתייחס לתקציב 2025, מוצגת התפלגות מגדרית של אומדן עלויותיהן של ההטבות הבאות: הפקדות לקרנות השתלמות, זיכוי לתושבים. ות באזורי פיתוח, חצי נקודת זיכוי לנשים עובדות (שבהגדרה נהנות ממנה רק נשים), זיכוי להורים בגין ילדים, זיכוי לעובדי משמרות, לאימהות חד הוריות וזיכוי להורה שילדו נטול יכולת. בנוסף הוכנסו כחלק מהניתוח הטבות מס נוספות: פטורים לקרנות השתלמות, פטור ממס לנכים, לקצבאות זקנה ולקצבאות הילדים. הניתוח המגדרי מוצג בשילוב עם רמת ההכנסה.

נקודות הזיכוי במס בגין ילדים, היו בעבר נחלתן של נשים בלבד והן הוענקו להן במטרה לעודד תעסוקה וכן על מנת לפצות על הפגיעה בשכרן הנגרמת כתוצאה מהפסקות בתעסוקה בשל לידות. מאז, כפי שנראה בהמשך, הרציונל הזה השתנה. בשנת 2012, בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג, נוספו לאבות עובדים, לראשונה, שתי נקודות זיכוי עבור ילדים עד גיל 3. הנקודות הוענקו לאבות בין היתר משום שנמצא כי רוב האימהות העובדות

(כ־74%) לא מיצו את מלוא הטבות המס שלהן בשל שכר נמוך.²⁸ הזיכוי להורים הורחב עם השנים עוד יותר – ב־2017 להורים לילדים. וְעַד גיל 5, ב־2022 להורים לילדים. וְעַד גיל 12 וב־2024 להורים לילדים. וְעַד גיל 13-18. השינויים במבנה ההטבה והגידול הרב בעלותה, מעלות שנתית של 1.7 מיליארד ש"ח בשנת 2011 ל־13.7 מיליארד ש"ח ב־2025, לוו בשינוי חד בחלוקת ההטבה בין נשים לגברים, כאשר מהתוספות נהנים בעיקר גברים בעשירוני ההכנסה העליונים. בשנת 2023 עלה לראשונה חלקם של הגברים בהטבה על חלקן של הנשים ועמד על 56%. בשנת 2025 עלה חלקם של הגברים עוד יותר ל־59%. משמעות הירידה בחלקן של הנשים אינה שההטבות לנשים הופחתו ושהן מקבלות פחות כסף ממה שקיבלו בשנים עברו, אלא שמדובר בתוספת משמעותית שממנה נהנים בעיקר גברים מן הסיבה הפשוטה ששכרם גבוה יותר. על פי הניתוח של משרד האוצר, בשנת 2025 נשים נהנו מהטבה שנתית בשווי 5.65 מיליארד ש"ח, בהשוואה לגברים שייהנו מהטבה בשווי 8.05 מיליארד ש"ח.

חשוב להדגיש כי הוספת נקודות זיכוי לגברים מגדילה אמנם את הכנסת המשפחה אך גם מגדילה את הפער הכלכלי בין גברים ונשים במשק הבית. במילים אחרות – סיוע עבור ילדים באמצעות הטבות מס אינו תורם לצמצום אי השוויון המגדרי בשכר.

הטבת המס השנייה בגובהה היא **הטבה עבור הפקדות בקרנות השתלמות** – המוערכת ב־5.6 מיליארד ש"ח בשנת 2025. קיים פער גדול בעלות ההטבה בין גברים ונשים: רוב ההטבה (64%) מנוצלת על ידי גברים, שנהנים מ־3.59 מיליארד ש"ח לעומת 2.01 מיליארד ש"ח שיישארו בכיסיהן של הנשים. ההבדל הוא פועל יוצא של פערי שכר בין גברים ונשים.

ההטבה השלישית בגודלה היא זו הניתנת **כזיכוי לתושבי. וְעַד באזורי פיתוח** והיא עומדת על 2.9 מיליארד ש"ח. גם כאן הפערים המגדריים גדולים: בשנת 2025 שווי ההטבה עומד על 2.18 מיליארד ש"ח לגברים לעומת 720 מיליון ש"ח לנשים. שוב, פועל יוצא של פערי שכר.

הטבה גדולה נוספת היא **פטור ממס לנכים** וגם בה ישנו פער גדול. סך כל ההטבה עומד על 1.9 מיליארד ש"ח. נשים נהנות מהטבה זו רק החל מעשירון שביעי ומעלה. עלות ההטבה בעבורן בשנת 2025 עומדת על 230 מיליון ש"ח בהשוואה ל־1.59 מיליארד ש"ח עבור גברים. גם במקרה זה, פועל יוצא של פערי השכר המגדריים.

בהתייחס ל**זיכוי לעובדי משמרות** – עלות ההטבה עבור גברים עומדת על 120 מיליון ש"ח ועבור נשים על 20 מיליון ש"ח, פועל יוצא הן של פערי שכר והן של העובדה לפיה יותר גברים מנשים עובדים במשמרות.

28 ברנדר, עדי ומישל סטרבצ'ינסקי. 2014. [מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים](#). סדרת מאמרים לדיון 2014.02, חטיבת המחקר, בנק ישראל.

כאמור, את מרבית הפערים ניתן ליחס לשכרן הנמוך יותר של נשים, תוצאה של דפוסי השתתפות שונים בשוק העבודה: יותר נשים מועסקות במשרות חלקיות, בעבודות קבלניות ובעיסוקים בשכר נמוך.

ואילו מהזיכוי הניתן לחד הוריות – נשים נהנות יותר (מעשירון שביעי ומעלה) סך כל עלות הטבה זו עבור נשים ב־2025 עומדת על 160 מיליון ₪, בהשוואה ל־50 מיליון ₪ עבור גברים. ניתן להניח שהפער נובע מהיותן של הנשים רוב (כ־86%) בקרב העומדים בראש משפחות חד הוריות.²⁹

במקרה של חצי נקודת זיכוי לנשים, נשים הן כמובן הנהנות הבלעדיות מכל העלות: 1.320 מיליארד ₪. הפערים בהטבות מס האחרות מצביעים על חשיבותה של חצי נקודת הזיכוי לנשים עובדות, המצמצמת, אם כי רק במעט, את הפער המגדרי. בספר עיקרי התקציב מתוארת הטבה זו כ"הפליה לטובת נשים" – מינוח המתעלם לחלוטין מפערים מגדריים מבניים בשוק העבודה בשכר ובחלוקת עבודת הטיפול השקופה.

אם כן, הצגת כספי ההטבות לפי מגדר ועשירוני הכנסה, מאפשרת לראות בבירור: (א) שבעלי שכר נמוך לא נהנים מהטבות מס, היות והם אינם מגיעים לסף המס ו' (ב) שבעשירוניים הגבוהים העלות של ההטבות עבור נשים נמוכה בהרבה מעלותן עבור גברים.

נראה כי הטבות הניתנות באמצעות מערכת המס במקום דרך מערכת השכר מגיעות לאלה שהכי פחות זקוקים להן. הטבות אלו הן גם זולות יותר, מפני שהזכאות והמיצוי נמוכים. יתירה מכך, הטבות הניתנות דרך מערכת המס גם מאפשרות למעסיקים להמשיך לשלם שכר נמוך.

לוח 1: התפלגות עלות הטבות מס נבחרות לפי מגדר, 2025

במיליארדי ₪ ובאחוזים

זיכוי לתושבי אזורי פיתוח			הפקדות לקרנות השתלמות			זיכוי להורים בגין ילדים			חצי נקודת זיכוי לנשים	
נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	סה"כ	
0.72	2.18	2.9	2.01	3.59	5.6	5.65	8.05	13.7	1.32	במיליארדי ₪
25%	75%	100%	36%	64%	100%	41%	59%	100%	100%	באחוזים

מקור: משרד האוצר, עיקרי התקציב לשנים 2025 ע' 186-189.
הערה: בחרנו להציג כאן את שלוש ההטבות הגדולות ביותר בהיקפן.

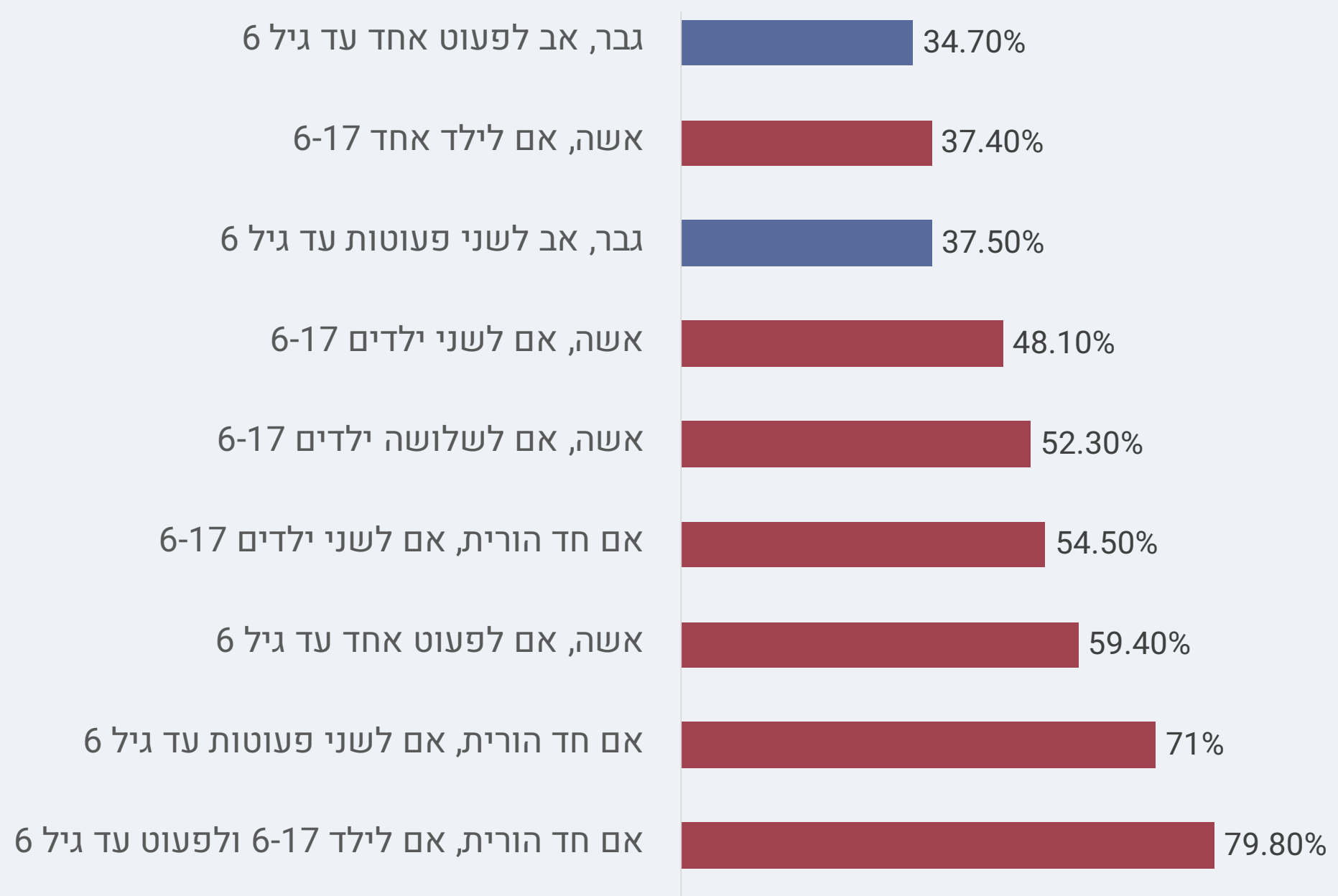
29 למ"ס, 2022. משקי בית ומשפחות: תכונות דמוגרפיות 2021 על פי סקר כוח אדם. לוח 33. משפחות חד־הוריות עם ילדים עד גיל 24 ומהם עד גיל 17, לפי תכונות ההורה: גיל, מצב משפחתי, קבוצת אוכלוסייה ומין.

בחינה מגדרית של מיצוי הטבות המס

תרשים 7 מציג את שיעור העובדים שאינם נהנים מהטבות מס ההכנסה, בין היתר משום שהכנסתם נמוכה ואינה מגיעה לסף המס. בתרשים חישבנו לשנים 2021/22 את שיעור העובדים שאינם נהנים בפועל מהטבות מס בהכנסה, לפי מספר קבוצות אוכלוסיה על פי הכנסת סף המס שלהם. הקבוצות נבדלות לפי מגדר ומצב משפחתי, מספר ילדים וגיל הילדים (ראו נספח א'). התרשים מציג פערים מגדריים בולטים: אף שחלק מהטבות המס מיועדות במיוחד למשפחות עם ילדים, נשים רבות אינן נהנות מהן בפועל בשל הכנסה נמוכה שאינה מגיעה לסף המס, בעיקר בקרב נשים חד הוריות ואימהות לילדים צעירים.

תרשים 7: שיעור העובדים.ות שהכנסתם.ן אינה מאפשרת מיצוי הטבות המס

לפי מגדר ומאפיינים משפחתיים שונים, 2021/22



הערה: "ילדים עד גיל 6" חושבו לפי ילדים עד גיל 4 בלבד בשל מגבלת נתונים, לפיכך הנתון מוטה במידה מסוימת כלפי מטה.
מקור: עיבוד של מרכז אדוה לסקרי הוצאות משקי בית של הלמ"ס, שנים שונות.

מענק עבודה (מס הכנסה שלילי)

החל ב־2008 באזורים ספציפיים וב־2012 בפריסה ארצית, רשות המיסים החלה לשלם מענק עבודה לעובדות ועובדים, שכירים ועצמאים, המשתכרים שכר נמוך. המענק משולם לבני 21 ומעלה שהם הורים לילדים וכן לבני 55 ומעלה או אנשים עם מוגבלות. אימהות (ואבות) חד הוריות זכאיות למענק גבוה יותר ועד תקרת שכר גבוהה יותר. גובה המענק תלוי בהכנסה ועשוי להגיע עד לכ־400 ש"ח לחודש.

לפי נתוני מבקר המדינה, כ־62% ממקבלי מענק עבודה בשנת 2017 היו נשים.³⁰

עם זאת ראוי לציין ש בעוד שהטבת המס ניתנת על בסיס ההכנסות האישיות של פרטים, מס הכנסה שלילי מבוסס על הכנסות משק הבית. לכן, אישה שלא נהנתה מנקודות הזיכוי במס בשל שכרה הנמוך, לאו דווקא זכאית למענק עבודה במידה ובן זוגה משתכר שכר סביר. בנוסף, המענק ניתן מרמת שכר מינימלית של כ־2500 ש"ח, שנשים רבות אינן מגיעות אליה, ולכן על אף רמת ההשתכרות הנמוכה שלהן הן אינן זוכות לקבלו.³¹

המע"מ במבט מגדרי

כתוצאה מהפחתות המיסוי הישיר בשני העשורים האחרונים, מתאפיינת מערכת המס בישראל במשקל גבוה של מיסים עקיפים בסך הכנסות הממשלה ממיסים. לפי דו"ח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2021-2022, בשנת 2022 עמד משקל המס העקיף על 38.5% מסך המיסים של הממשלה הרחבה, לעומת ממוצע של 34.1% בקרב מדינות ה־OECD.³² להרכב מיסוי זה השפעות על אי־השוויון, שכן בניגוד למיסים ישירים המוטלים לרוב באופן פרוגרסיבי כשיעור מההכנסה, מיסים עקיפים מוטלים על הוצאות ולרוב בשיעור אחיד, ולכן הם נוטים להיות רגרסיביים, כלומר כאלו המטילים נטל גבוה יותר על משקי בית בעלי הכנסות נמוכות, שבהן נשים מיוצגות יותר, במיוחד במשקי בית חד־הוריים (Oxfam, 2020).

המס העקיף העיקרי בישראל הוא מס ערך־מוסף (מע"מ). בשנת 2022 הסתכמו הכנסות הממשלה ממע"מ בכ־131 מיליארד ש"ח, שהיוו 22.5% מסך הכנסות הממשלה הרחבה ממיסים, והפכו את המע"מ לאחד ממקורות ההכנסה העיקריים של הממשלה.

30 מבקר המדינה, 2020. דוח שנתי 71 א'.

31 ראו למשל: אנדבלד, מ. סטרבצ'ינסקי, מ. ואחדות, ל. 2015. עוני, עבודה במשרה חלקית ומענק העבודה. סדרת מאמרים לדיון ביה"ס פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית ירושלים.

32 כל הנתונים בפסקה זו ובפסקה הבאה מובאים מתוך: מנהל הכנסות המדינה, אפריל 2024. דו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2021-2022 ונתונים ראשוניים לשנת 2023.

מחקרים בעולם מצאו כי נשים נושאות באחריות לצריכה ומפנות חלק גדול יותר מהוצאותיהן למוצרי יסוד למשק הבית – מזון, בריאות, חינוך ותחבורה ציבורית – בעוד גברים צורכים יותר מוצרים לצריכה אישית. משום כך נשים – שבאופן ממוצע משתכרות פחות ונושאות בנטל גבוה יותר של הוצאות הבית – נושאות בנטל מס עקיף גבוה יותר באופן יחסי.

מאז הנהגתו בשנת 1976, הפך המע"מ למקור זמין, בכל פעם שהמדינה נזקקה להגדלת הכנסותיה. זאת, בשל העובדה ששינוי שיעור המע"מ אינו דורש חקיקה של הכנסת, וכן העובדה שמדובר במס פחות 'מורגש': בעוד שמס הכנסה מנוכה ישירות מהמשכורת ולכן העובד מודע אליו היטב, המע"מ מגולם במחירי המוצרים ומתפזר על פני העסקאות הרבות שאדם מבצע מדי יום. לאור זאת, המע"מ הוא מס ש"קל יותר" להעלות מבחינה פוליטית.³³ לאחר עשור שבו נותר שיעור המע"מ יציב בשיעור של 17%, בינואר 2025 הועלה שיעור המע"מ ל-18%, באחד מצעדי המיסוי העיקריים שביצעה הממשלה למימון הגירעון שנוצר בעקבות הגידול בהוצאות הממשלה על רקע התמשכות מלחמת השבעה באוקטובר. משמעותו של צעד זה, הייתה הטלת הנטל הכלכלי של המלחמה באופן משמעותי יותר על משקי בית בעלי הכנסות נמוכות, ובפרט על נשים.³⁴

תשלומי המע"מ מהווים חלק גדול יותר מסך ההכנסות של משתכרי שכר נמוך המפנים חלק גדול יותר של הכנסותיהם לצריכה. על כן העלאת המס על מוצרים ושירותים מגדילה את נטל המס עליהם. כתוצאה, מצטמצם כוח הקנייה של משקי בית אלו ומחריף עוני מגדרי.

הרגרסיביות של המע"מ קשורה גם לכך שלנשים ולגברים יש דפוסי צריכה שונים: מחקרים בעולם מצאו כי נשים נושאות באחריות לצריכה ומפנות חלק גדול יותר מהוצאותיהן למוצרי יסוד למשק הבית – מזון, בריאות, חינוך ותחבורה ציבורית – בעוד גברים צורכים יותר מוצרים לצריכה אישית. משום כך נשים – שבאופן ממוצע משתכרות פחות ונושאות בנטל גבוה יותר של הוצאות הבית – נושאות בנטל מס עקיף גבוה יותר באופן יחסי. זאת ועוד, בישראל, בניגוד למדינות רבות, אין מע"מ דיפרנציאלי על מוצרי יסוד, ומרבית מוצרי הצריכה – כולל מזון בסיסי ומוצרים חיוניים אחרים –

33 שלמה סבירסקי, ירון הופמן-דישון וברברה סבירסקי, נובמבר 2020. [מיסוי כמנוע שוויון](#). מרכז אדוה.
34 דני פילק, שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, דצמבר 2023. [מימון המלחמה בעזה: מיסוי, חוב וחלוקת הנטל בין העובדים וההון](#). מרכז אדוה; צעד נוסף היה העלאת דמי הביטוח הלאומי במדרגות השכר הנמוכות, אשר גם הוא השפיע באופן כבד יותר על בעלי הכנסות נמוכות. ר' ירון הופמן-דישון, נובמבר 2024. [העלאת דמי הביטוח הלאומי תעמיק את אי-השוויון](#). מרכז אדוה.

בישראל, בניגוד
למדינות רבות, אין
מע"מ דיפרנציאלי על
מוצרי יסוד, ומרבית
מוצרי הצריכה – כולל
מזון בסיסי ומוצרים
חיוניים אחרים –
ממוסים בשיעור
מע"מ מלא. מיסוי
זה מעמיק עוד יותר
את הרגרסיביות של
המע"מ ומחזק את
ההשפעות שלו על אי-
השוויון המגדרי.

ממוסים בשיעור מע"מ מלא. מיסוי זה מעמיק עוד יותר
את הרגרסיביות של המע"מ ומחזק את ההשפעות שלו על
אי-השוויון המגדרי.³⁵

קתלין להי, משפטנית ומומחית למיסוי, קשרה את נושא
השוויון המגדרי במיסוי לעקרון ההוגנות הבסיסי במיסוי –
יכולת התשלום. לטענתה, יש לראות בעקרון זה כבסיסי
למדיניות מס ולזכויות אדם: כאשר מחייבים במס את אלה
שנמצאים במצב הישרדות, שאין להם יכולת לשלם מיסים,
הדבר "מפר זכויות חוקתיות וזכויות אדם לחיים ולשוויון".³⁶

בישראל מונהג המע"מ בשיעור אחיד המוטל על כלל
המוצרים והשירותים, למעט הפטורים הנהוגים עבור פירות
וירקות טריים, באזור הסחר בעיר אילת, עבור שירותי
תיירות לזרים ועבור מוצרי ייבוא אישי בסכום נמוך. זאת
לעומת מדינות רבות ב־OECD, שבהן נהוג מע"מ בשיעורים
שונים תוך קביעת שיעור מס בשיעור מופחת על מוצרי
יסוד חיוניים, המפחית את מידת הרגרסיביות של מס זה.³⁷

35 Valodia, Imraan. 2016. VAT, Gender and Distribution: Evidence from an 8-country study.

36 Lahey, Kathleen, A. 2018. [Gender, Taxation and Equality in Developing Countries. Issues and Policy Recommendations](#). UN Women.

37 OECD, November 2024. Consumption Tax Trends 2024.

מס עקיף על מוצרי היגיינה ואפליה במחירים על בסיס מגדרי

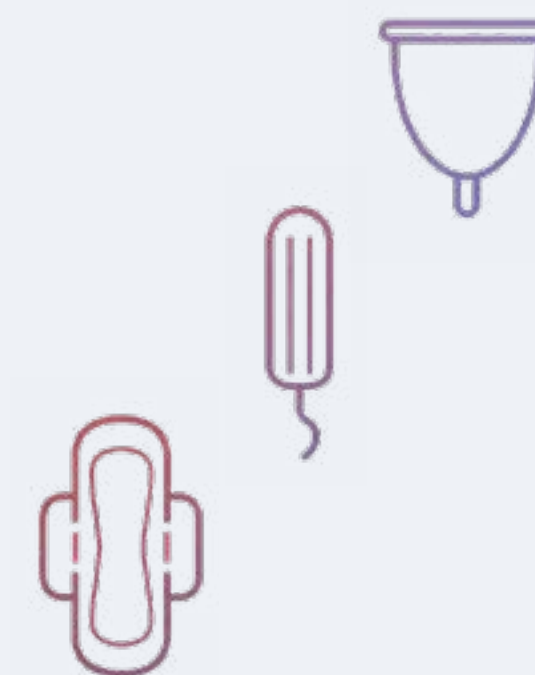
עלויות המיסוי על מוצרי היגיינה לנשים עומדות בשנים האחרונות במוקד דיון ציבורי מתרחב. מאחר ומדובר במוצרים לרוב לשימושן של נשים, הנושא מקבל תשומת לב בשל ההשלכות הכלכליות הממוגדרות שלו. בניגוד למוצרי צריכה אחרים, מוצרים אלו נחשבים להכרחיים ואינם נתונים לבחירה. מי שפועלות לביטול או הפחתה של מע"מ על מוצרי וסת טוענות כי הוא מטיל נטל כלכלי שיטתי על נשים ותורם ל"עוני וסתי", הינו קושי לעמוד בעלויות והיעדר נגישות למוצרי וסת והיגיינה.

מומחים למדיניות מס מזהירים לעתים מהפחתת מע"מ בטענה שהספקים יעקפו אותו באמצעות העלאת מחירים. עם זאת, מחקר שבחן הפחתה של המע"מ על מוצרי וסת באוסטריה, בלגיה, צרפת וגרמניה מצא כי לאור הפחתת המחיר, משקי בית רכשו מוצרים באיכות גבוהה יותר ובעלות הכנסות נמוכות צרכו אותם בהיקפים גדולים יותר. המחקר מאיר את הפוטנציאל של תוכניות מיסוי לשיפור הנגישות של בעלות הכנסה נמוכה למוצרים אלו. במקביל,

מדינות אחרות באירופה כמו גם רשויות מקומיות, בוחרות לספק את המוצרים הללו בחינם בבתי ספר, שירותים ציבוריים ומרחבים ציבוריים אחרים.

תופעה קשורה ומשלימה היא אפליית מחירים מבוססת מגדר ("מס ורוד"). על אף שאין מדובר במס רשמי, זהו מצב שבו נשים משלמות לעתים מחירים גבוהים יותר על מוצרים ושירותים המשווקים להן בהשוואה למוצרים ושירותים דומים לגברים (דוגמאות נפוצות הן סכיני גילוח ומוצרים לשיער).³⁸

38 European Parliament Research Service. 2025. [Taxation's impact on gender equality in the EU](#).



מיסוי הון ומגדר

כלכלניות פמיניסטיות טוענות כי מיסוי פרוגרסיבי על הון, ירושה ורווחי הון הוא כלי חיוני לצמצום פערים, שכן העושר מרוכז במידה רבה בידי גברים.³⁹ אין בידינו נתונים מישראל – אמנם קיימים מקורות נתונים רשמיים ושיטתיים על הכנסות ועוני, אולם אין איסוף סטטיסטי רשמי וסדור של נתונים על עושר והחזקת הון, ובפרט לא בפילוח מגדרי. היעדר נתונים זה מגביל את היכולת לנתח את השלכות מדיניות מיסוי ההון מנקודת מבט מגדרית. נתונים ממדינות אחרות, מצביעים על כך שנשים מחזיקות פחות הון ונכסים מאשר גברים, ונוטות להיות מעורבות פחות בשוק ההון. לכן, שיעורי מס נמוכים על רווחי הון, דיבידנדים, או הטבות מס שניתנות למשקיעים, מיטיבות בעיקר עם גברים בעלי הון רב, ובכך מגדילות את פערי העושר המגדריים.⁴⁰ ישנו מתאם גבוה בין הון והכנסה ועל כן תתמיסוי של הון ושל הכנסה מהון מעלים את אי השוויון – הן בהכנסות והן מהון ועמו גם את אי השוויון המגדרי. נתונים מבריטניה מראים כי למעלה מ־50% מההון של נשים

מגיע ממשאבים משותפים – למשל נכסים שהן חולקות עם אחרים במשק הבית. מנגד, למעלה מ־60% מההון של גברים מגיע מפנסיות אישיות והון פיננסי. לנשים פחות סיכוי להכנסות מחסכונות ודיבידנדים ורמות נמוכות יותר של הכנסות כאלו. ב־2020/21 בבריטניה, חלקם של הגברים מבין אלו שהרוויחו למעלה מ־100 אלף ליש"ט בהכנסות מנכס, מניות, דיבידנדים ואחרים, עמד על למעלה מ־76%.⁴¹

בישראל – עד ראשית שנות ה־2000 כמעט ולא הוטל מס על רווחי הון פרטיים. רווחים של יחידים מהשקעות הון – כגון רווח ממכירת ניירות ערך, דיבידנדים וריבית על חסכונות – לא מוסו, חרף מסקנות של ועדות ציבוריות לאורך השנים שהמליצו לעשות כן. מצב זה הטיב עם בעלי הון, ואפשר לאוכלוסייה אמידה ליהנות מהכנסות הון פטורות ממס.

למעלה מ־50% מההון של נשים מגיע ממשאבים משותפים - למשל נכסים שהן חולקות עם אחרים במשק הבית. מנגד, למעלה מ־60% מההון של גברים מגיע מפנסיות אישיות והון פיננסי.

39 Walby, Sylvia. 2015. Crisis. John Wiley & Sons. Elson, Diane. 2025. The Diane Elson Reader: Gender, Development and Macroeconomic Policy.

40 The Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT). 2025. [International Tax and Gender \[In\]equality](#).

41 Women's Budget Group. 2024. [Taxation and Gender](#); Women's Budget Group. 2025. [The Gender Wealth Gap in Great Britain](#).

**הנהגת מס רווחי הון
בשנת 2003 הייתה
צעד חשוב בכיוון
של מערכת מס
צודקת יותר, שכן
היא צירפה למעגל
המס סוג של הכנסה
שהיה פטור בעבר.**

בשנת 2003 הוחל לראשונה מס מקיף על רווחי הון. מהלך זה התבסס על המלצות ועדת רבינוביץ' (2002) ואחרים, ואושר בכנסת עם תיקון לפקודת מס הכנסה, כאשר בתחילה נקבעו שיעורי מס מתונים יחסית בשיעור של כ-15%-20% על רווחי הון וריבית. בהמשך, בשנת 2012, אימצה הממשלה את המלצת ועדת טרכטנברג להעלות את המס על הכנסות מרווחי הון ל-25%, ועל בעל מניות מהותי (המחזיק מעל 10% בחברה) ל-30%.

הנהגת מס רווחי הון בשנת 2003 הייתה צעד חשוב בכיוון של מערכת מס צודקת יותר, שכן היא צירפה למעגל המס סוג של הכנסה שהיה פטור בעבר, על אף הפערים הגבוהים המאפיינים אותו. עם זאת, במתכונתו הנוכחית, המס על רווחי הון בישראל עדיין מקל משמעותית עם בעלי ההון לעומת מיסוי העבודה: בעוד ששיעור המס השולי העליון על הכנסות מעבודה מגיע לכ-50% (כולל מס יסף), שיעור המס המירבי על רווחי הון הוא 25% (או 30% לבעל מניות גדול).

המיסוי הנמוך על הכנסות מהון ביחס למיסוי על הכנסות מעבודה מיטיב בעיקר עם בעלי הכנסות גבוהות וגבוהות

מאוד, אצלם מתרכזת מרבית ההכנסה מהון. מחקר שפרסמה החטיבה לתכנון ולכלכלה ברשות המיסים בחודש נובמבר 2025 הציג ניתוח מקיף של הכנסות מעבודה ומהון של תושבי ישראל והראה כי בעוד שההכנסה הממוצעת של יחיד בישראל עמדה בשנת 2022 על כ-15 אלף ש"ח לחודש וההכנסה החציונית עמדה על 9 אלף ש"ח לחודש, כאשר חלק ההכנסות מהון עומד על אחוזים זניחים בלבד. לעומת זאת, בעשירון העליון עמדה ההכנסה על כ-68 אלף ש"ח בממוצע לחודש, ואילו ההכנסה הממוצעת במאון העליון עמדה על כ-258 אלף ש"ח בחודש (ליחיד), כאשר חלק ההכנסה מהון עמד על 34% בעשירון העליון, ו-63% במאון העליון. לאור חלקה הגבוה של ההכנסה מהון מתוך סך הכנסות המאון העליון, שילמו חברי המאון העליון בשנים 2014-2022 שיעור מס אפקטיבי נמוך יותר (26.5%) מזה ששילמו יתר חברי העשירון העליון (29.6%).⁴²

מרכיב בולט שחסר במערכת המס בישראל הוא מיסוי של הון צבור. הדוגמא הבולטת ביותר היא מס עיזבון שהונהג בישראל בראשית ימי המדינה אך בוטל בשנת 1981, ומאז לא קיים. בכך חורגת ישראל ממדינות מערביות רבות:

42 רשות המיסים, החטיבה לתכנון ולכלכלה. נובמבר 2025. [הכנסות תושבי ישראל](#).

**מחקרים רבים
בעולם במראים כי
גברים מחזיקים
בהון גבוה יותר מזה
של נשים, עובדה
המשפיעה הן על
נשים שאינן במשק
בית משותף עם גבר,
והן על היווצרות
יחסי כוח כלכליים
בין גברים ונשים
בתוך משקי הבית.**

בארצות הברית, בריטניה, צרפת, גרמניה ורבות אחרות נהוגים מסי עיזבון או ירושה בדרגות שונות, ובמדינות מסוימות אף היו ניסיונות למס עושר שנתי על בעלי הון גדולים. בשנת 2000, המליצה ועדת בן בסט להשיב את המס, להעמידו על שיעור של 10% ולהחילו על עזבונות בשווי 2 מיליון שקל ומעלה, אך הצעה זו לא התקבלה. המשמעות היא שבישראל משקי בית אמידים מעבירים עושר בין־דורי ללא חבות מס, עובדה שתורמת לשימורו של 'אישוויון עמוק' בין עשירים ועניים בישראל.

סוג נוסף של מס הון צבור הוא מס עושר (המכונה גם מס הון נטו), אשר לא התקיים מעולם בישראל. מס עושר הוא מס תקופתי המוטל כשיעור מסך השווי הכספי של ההון והרכוש של יחיד או של משק בית. מס זה שונה ממס הכנסה בכך שגובהו נקבע בהתאם להיקף ההון והרכוש שבידי האדם, ולא בהתאם להכנסתו השוטפת, ומאפשר למסות יחידים ומשקי בית שמחזיקים בבעלותם הון ורכוש בהיקף גבוה, גם אם הכנסתם השוטפת אינה גבוהה.⁴³

להיעדרם של מנגנוני מיסוי עושר והון צבור גם השלכות מגדריות, על רקע העובדה כי על אף שהון נצבר בדרך כלל בידי משקי בית, מחקרים רבים בעולם במראים כי גברים מחזיקים בהון גבוה יותר מזה של נשים, עובדה המשפיעה הן על נשים שאינן במשק בית משותף עם גבר, והן על היווצרות יחסי כוח כלכליים בין גברים ונשים בתוך משקי הבית.

43 להרחבה בנושא זה ר' שלמה סבירסקי, ירון הופמן-דישון וברברה סבירסקי, נובמבר 2020. [מיסוי כמנוע שוויון](#). מרכז אדוה. פרק ד': מס עושר (עמ' 37-39).

ההשלכות המגדריות של ה'מרוץ לתחתית': מיסוי נמוך לחברות ולתאגידים בינלאומיים

מס חברות נתפס ככזה שאין לו השפעות מגדריות מכיוון שחברות הן ישויות משפטיות שאין להן מגדר. אולם, לא ניתן להתעלם מהבדלים מגדריים בכל הקשור לבעלות על חברות, עסקים ומניות כמו גם הבדלים במאפיינים של משקיעים, מועסקים וצרכנים. מדיניות מס החברות אינה משפיעה רק על רמת ההכנסה ממסים, אלא גם על אופי הצמיחה הכלכלית ועל הענפים "המתוגמלים" במשק, ובכך מעצבת בעקיפין את חלוקת העבודה, התעסוקה והתגמול בין נשים לגברים.

אין בנמצא מסגרת אנליטית מקיפה לבחינת השפעות המגדריות של מיסוי על חברות, אלא ניתוח מועט של היבטים חלקיים. סיבה אחת היא שלא מתפרסמים נתונים מגדריים בכל הקשור לבעלות על חברות, בעלי מניות ועובדים. מההיבטים המגדריים שכן נבחנו אודות ההשפעה החלוקתית של שינויים במס חברות, ניתן להסיק שהרווח הישיר של נשים מעליית רווחי תאגידים כתוצאה מהפחתות מס חברות, היא קטנה יותר בהשוואה לגברים, מכיוון שנשים מיוצגות פחות באופן משמעותי בקבוצת בעלי עסקים או בעלי המניות.⁴⁴

כמו כן, בסיס המס או חבות המס מופחתים לעיתים קרובות באמצעות הטבות המיועדות לעודד פעילויות עסקיות מסוימות, למשל השקעה במחקר ופיתוח. הטבות מס אלו לובשות צורות רבות, כגון הקלות מס לעלויות מסוימות שחברות נושאות בהן, שיעורי מס נמוכים יותר עבור הכנסות עסקיות ממקורות מסוימים, או עבור סוגים ספציפיים של עסקים – למשל עסקים קטנים ובינוניים. למשל, 25 מדינות חברות באיחוד האירופי, מעודדות השקעה במחקר ופיתוח, באמצעות תמריצים שונים. מחקרים המנתחים תמריצים אלה מתעלמים לרוב מהשלכות מגדריות – לדוגמה הטבות מס ומענקים לסטארטאפים בתחילת דרכם, שבהם נשים נוטות להיות מיוצגות פחות. גם גודל החברה והרווחיות משחקים תפקיד; הקלות מס לא מועילות לחברות שהן קטנות מכדי לשלם מס.⁴⁵

נכון להיום ומאז שנת 2018, עומד שיעור מס החברות הרגיל בישראל על 23%, הרמה הנמוכה ביותר שנרשמה בישראל אי פעם. עד שנות ה־1980 עמד שיעור מס החברות על רמות גבוהות יותר, כאשר בדומה למדינות אחרות בעולם וכחלק מרפורמות המס שבוצעו בעקבות תוכנית הייצוב ב־1985, הופחת שיעור מס החברות הרגיל מרמה של 61% ל־45%, והופחת שוב במהלך שנות ה־2000 עד לרמתו הנוכחית (עם שינויים קלים בין השנים 2010 ועד היום).

44 Gunnarsson, Asa. 2021

45 Gunnarsson, Åsa, Margit, Schratzenstaller and Ulrike, Spangenberg. 2017

הספרות הפמיניסטית מותחת ביקורת על מערכת המס הבינלאומית הנוכחית, המאפשרת לחברות רב־לאומיות ואנשים עשירים להימנע מתשלום מיסים, ובכך מרוקנת את קופת המדינה ומצמצמת את המשאבים הזמינים לשירותים חברתיים.

כמו בעולם, גם בישראל הפחתת מס החברות מיוחסת לרוב לשינויים בכלכלה הגלובלית, לעליית הפרדיגמה הניאו־ליברלית ולהתעצמות כוחם של התאגידים הבינלאומיים. על מנת לעודד תאגידים אלו להשקיע ולהקים מפעלים במדינות ובאזורים שונים, נוקטות מדינות שונות במדיניות של הפחתות מיסים, בתופעה אותה נהוג לכנות: 'מרוץ לתחתית'. הספרות הפמיניסטית מותחת ביקורת על מערכת המס הבינלאומית הנוכחית, המאפשרת לחברות רב־לאומיות ואנשים עשירים להימנע מתשלום מיסים, ובכך מרוקנת את קופת המדינה ומצמצמת את המשאבים הזמינים לשירותים חברתיים. נשים, במיוחד במדינות מתפתחות, נפגעות באופן לא פרופורציונלי מצמצום שירותים אלו.⁴⁶

'המרוץ אל התחתית' אינו מסתכם רק בקביעת מס חברות בשיעור נמוך, אלא כולל גם הסדרים להנחות נוספות במס חברות עבור תאגידים בינלאומיים גדולים במיוחד. בישראל מוסדרות הנחות אלו בחוקים שונים, שהבולט שבהם הוא החוק לעידוד השקעות הון. חוק זה מעניק לחברות שמייצאות לפחות 25% מהתוצרת שלהן הנחות

במס חברות, הנקבע בשיעור שבין 6% ל־16% בהתאם לאופי החברה, מיקומה וגודלה. בעבר היה נהוג בחוק לעידוד השקעות הון, מסלול שאף העניק פטור מוחלט מתשלום מס לחברות ענק, מסלול שבין השנים 2004-2013 נהנתה ממנו רק חברת "טבע", שעל פי הערכות משרד האוצר העניק לחברה הטבות מס בסך מצטבר של כ־18 מיליארד ₪ בשנים אלו. זאת ועוד, על רקע רפורמות שהונהגו בחוק לעידוד השקעות הון במהלך שנות ה־2000, מוענקות הטבות המס שבמסגרתן ללא הגבלה, ללא בקרה ותכנון, ואף ללא שקיפות מספקת.⁴⁷

המיסוי הנמוך על חברות ותאגידים בינלאומיים מצמצם באופן ניכר את תרומתן של החברות להכנסות המדינה ממיסים, ותורם לרמת המיסוי הנמוכה הכוללת בישראל. מצב זה מעמיק את אי־השוויון הכלכלי והחברתי בישראל, ופוגע באפשרות להגדלת התקציב של שירותים ציבוריים ותשתיות ציבוריות, תחומים להם משמעות ניכרת בקידום פיתוח כלכלי מאוזן ובר־קיימא, כמו גם על אי־השוויון המגדרי.

46 Oxfam and women's Budget Group. 2019; ICRICT. 2025.

47 ירון הופמן-דישון, מרכז אדוה. ינואר 2014. [במקום חוק לעידוד הון – דרוש חוק לעידוד השקעות](#). נייר עמדה המוגש לצוות הבדיקה לעניין ההטבות על־פי החוק לעידוד השקעות הון מטעם המכון לאחריות תאגידית במרכז האקדמי למשפט ועסקים.

סיכום והמלצות

במסמך זה סקרנו את פעילות מערכות המס הישיר והעקיף בישראל מנקודת מבט מגדרית. מצאנו כי הרפורמות להפחתת שיעורי המס על יחידים לאורך שני העשורים האחרונים פעלו להגברת האי שוויון המגדרי בהכנסות מעבודה. מס החברות המוטל בשיעור נמוך יותר מתעלם מכך שנשים מהוות מיעוט בקרב בעלי השליטה בחברות ולכן גם ממנו נהנים בעיקר גברים. המיסוי על ההון בישראל ניתן בשיעור קבוע ומתעלם מהפערים המגדריים הקיימים ככל הנראה גם בתחום זה ובכך הוא פועל להעלאת הרגרסיביות של מערכת המס בישראל. גם ההטבות הניתנות באמצעות מערכת המס במקום דרך מערכת השכר מוצאות את דרכן למי שהכנסותיהם גבוהות יותר. המיסוי העקיף על מוצרים, ובראשם המע"מ, הם מיסים רגרסיביים ולכן מכבידים יותר על בעלי הכנסות נמוכות יותר – בחברה בכלל ובהיבט המגדרי בפרט, והם כמובן מתעלמים מפערים אפשריים ביחסי הכוח המגדריים הקיימים על פי מחקר עדכני גם בתוך משקי הבית. התעלמות זו באה לידי ביטוי גם במענק העבודה הניתן בכפוף להכנסות הכוללות של משק הבית ובכך מפספס את המטרה שעמדה בבסיס החוק לייסודו – העלאת שיעורי התעסוקה.

קידום שוויון מגדרי מחייב לא רק התאמות נקודתיות, אלא בחינה מחודשת של מנגנוני המיסוי המרכזיים והשפעתם בפועל על היכולת הכלכלית של נשים וגברים להתפרנס, לצבור הכנסה והון ולשמור על עצמאות כלכלית.

להלן מספר המלצות שעשויות להגדיל את התרומה של מערכת המס לקידום שוויון מגדרי:

1. מומלץ להעלות את מס ההכנסה במדרגות הגבוהות שלו ואף ליצור מדרגת מס נוספת בקצה העליון, שכן רמת המיסוי הישיר בישראל, היא בין הנמוכות במערב. בנוסף, יש מקום לשקול גם להעלות את המיסוי על חברות, ובפרט את המיסוי על תאגידים בינלאומיים, וזאת בהתאם למגמה המקודמת כיום בעולם להנהגת 'מיסוי מינימום' על תאגידים בינלאומיים, ולמניעת 'מרוץ לתחתית' בין מדינות. כמו כן מוצע לבחון אפשרות להנהיג מס החברות רגיש מגדרי, וזאת על מנת לעודד את הגדלת חלקן של נשים בקרב בעלי שליטה על חברות. זאת, בדומה למנגנונים המנהיגים מס חברות מופחת לתאגידים לפי מיקום גיאוגרפי, למשל.

2. אנו מציעים כי מענק עבודה ינתן על בסיס ההכנסה של הפרט ולא של משק הבית. בכך יתווספו למעגל הזכאים נשים שמועסקות בשכר נמוך והכנסתן נמוכה משל בני זוגן – מצב שעדיין רווח בקרב כ־70% ממשקי הבית של זוגות בישראל. בנוסף, בהתאם להמלצות מחקרים קודמים בנושא, יש להוריד את סף הכניסה למנגנון זה כדי לאפשר לנשים רבות יותר ליהנות ממנו ולבטל את התנאי על קיומם של ילדים במשק הבית כדי שצעירות וצעירים העובדים בשכר נמוך יוכלו ליהנות מהמענק.

3. המיסוי על ההון צריך גם הוא להבדיל בין רמות של הכנסה מהון כדי לתרום לשוויון גבוה יותר בין בעלי הכנסות שונות בכלל ובין גברים ונשים בפרט. המנגנון המיטיבי שיכול להבטיח מיסוי פרוגרסיבי גם על הכנסות מהון, ולא רק על הכנסות מעבודה, הוא קביעת מס הכנסה מצרפי, החל על כלל סוגי ההכנסות של היחיד – הן מעבודה והן מרווחי הון, פיננסי ונדל"ני, וזאת בדומה למנגנון הקיים במדינות שונות בעולם.

4. בהתייחס להשפעת המיסוי העקיף על אי השוויון המגדרי, המחקר בישראל דל מכדי להציע המלצות בהיעדר מחקר מספק מישראל על ההשלכות המגדריות של המיסוי העקיף, אין אפשרות להציע המלצות ייעודיות בתחום זה. מומלץ שמשדד האוצר והלמ"ס ייזמו מחקר אמפירי על דפוסי צריכה מגדריים ועל השפעת המע"מ על ההכנסות נטו של נשים וגברים.

48 להרחבה בנושא זה, ראו: שלמה סבירסקי, ירון הופמן-דישון וברברה סבירסקי, נובמבר 2020. [מיסוי כמנוע שוויון](#). מרכז אדוה.

עם זאת, על בסיס המידע הקיים וההשוואה הבינלאומית, ניתן לקבוע כי אופיו הרגרסיבי של המע"מ ורמתו הגבוהה בישראל, מצדיקים העדפה של הרחבת המיסוי הישיר – בפרט על בעלי הכנסות גבוהות ותאגידים, על פני המיסוי העקיף.⁴⁸

לבסוף, מדיניות מס הוגנת תאפשר לא רק להתמודד עם המשבר המתמשך בשירותים החברתיים אלא אף לבסס תשתיות למערכות חברתיות (חינוך, בריאות, דיור, רווחה וביטחון סוציאלי) אוניברסליות ונדיבות שיצמצמו פערים כלכליים ויקדמו שוויון. לצד קידומה של מדיניות כזו, יש לפעול לצמצום פערים כלכליים בין נשים וגברים בשוק העבודה, בין היתר באמצעות: מיגור דפוסים של אפליה והעסקה פוגענית, אכיפת חוקי עבודה, צמצום הבידול התעסוקתי בשוק העבודה, שיפור מעמדם ושכרם של מקצועות הטיפול והחינוך וחלוקה שוויונית יותר של האחריות לטיפול בבני ובנות משפחה.

נספח א': סף המס של טיפוסי עובדות ועובדים במצבי חיים שונים, 2022

טיפוס	סף המס לחודש בש"ח
אשה, אם לילד אחד 6-17	7,700
אשה, אם לפעוט אחד עד גיל 6	9,700
גבר, אב לפעוט אחד עד גיל 6	9,200
אשה, אם לשני ילדים 6-17	9,200
אשה, אם שלושה ילדים 6-17	10,300
גבר, אב לשני פעוטות עד גיל 6	11,900
אשה, אם לארבעה ילדים 6-17	11,400
אם חד הורית, אם לשני ילדים 6-17	10,200
אם חד הורית, אם לילד 6-17 ולפעוט עד גיל 6	14,500
אם חד הורית, אם לשני פעוטות עד גיל 6	17,300
אם חד הורית, אם לשני פעוטות עד גיל 6 ועוד ילד 6-17	18,000

מקור: דוח מנהל הכנסות המדינה 2022

מרכז אדוה



adva.org