

משרד האוצר
Ministry of Finance

אגף
הכלכלן הראשי

על הטבת המס לחיסכון פנסיוני בישראל

ניתוח מדיניות

ספטמבר 2024

אגף הכלכלן הראשי

משרד האוצר

צוות מחקר – מנהל הכנסות המדינה

כותב העבודה: כפיר בץ. תודה לד"ר שמואל אברמזון, אסף גבע, רוני גנוד, מורן משה חנציס ועפרי אשל על ההערות והדגשים; ולהדר ברזני על הסיוע בניתוח

עיקרים

- **הטבת המס לחיסכון פנסיוני הינה הטבת המס הגבוהה בישראל וניכר שהיא גבוהה גם בהשוואה בינ"ל**
  - נכון לשנת 2024 סך ההטבות הפנסיוניות מוערכות בכ-34 מיליארד ₪ בשנה (מהן כ-9 מיליארד ₪ הפרשות לביטוח הלאומי) – כשליש מסך הטבות המס בישראל.
  - שיעור הטבת המס ביחס להפקדות לפנסיה בישראל גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD בכל רמות השכר – ישראל ממוקמת ראשונה במדד זה עבור בעלי שכר ממוצע; ובמקום העשירי עבור משתכרים בגובה 4 פעמים השכר הממוצע.
- **הטבת המס לחיסכון פנסיוני בישראל הינה רגרסיבית**
  - כלל הטבות המס לפנסיה שניתנות לאורך חיי החוסך (מהוונות) גבוהות פי 4 בעשירון השכר העליון ביחס לעשירון ה-5 ופי יותר מ-40 ביחס לעשירון התחתון. כך, ההטבה לעשירון העליון מהווה 28% מסך ההטבות לחוסכים ושל שני העשירונים העליונים כמחצית (47%).
  - בשלב ההפקדה לפנסיה, שהינו חלק משמעותי מסך ההטבות, גובה ההטבה החודשית הממוצעת שניתנת לעשירון העליון מוערכת בכ-2,370 ₪ - פי 6 מהעשירון ה-5 ויותר מפי 100 מעשירון השכר התחתון.
  - הטבות המס הפנסיוניות ביחס להפקדה לפנסיה (או ביחס להכנסה) עולות באופן ניכר עם רמת השכר.
- **הטבת המס הגבוהה לחיסכון פנסיוני אינה נדרשת להבטחת חיסכון בסיסי הולם למועסקים ואף מעבר לכך**
  - בישראל קיימת חובת הפרשה לחיסכון פנסיוני עד השכר הממוצע. מעבר לכך, ברירת המחדל בהפרשה לפנסיה מעל השכר הממוצע משחקת כנראה תפקיד מרכזי מאד בהחלטה של הפרטים לחסוך גם עבור חלק שכר זה.
  - בנוסף, קיימות ראיות יחסית עקביות בספרות המחקרית לכך שבעלי הכנסה גבוהה נוטים בעיקר להקצות מחדש את חסכונותיהם בעקבות הטבות המס (ולא להגדיל את סך החיסכון שלהם); זאת כשהחיסכון הוולונטרי מההכנסה נטו בקרב בעלי שכר גבוה בישראל הינו משמעותי - שיעור החיסכון מתוך ההכנסה נטו של משקי הבית בעשירון התשיעי עמד בשנת 2022 על 37% ובעשירון העליון על 42%.
- **צמצום הטבת המס יפחית את רגרסיביות ההטבה והינו בעל השלכות פיסקאליות משמעויות**
  - צמצום הטבת המס בפנסיה יכול להיעשות בשלבי החיסכון השונים (הפקדה, צבירה ומשיכה). בעבודה זו אנו מתמקדים באפשרות צמצום ההטבה בהפקדה, שהינו בעל תועלות פיסקליות מיידיות ומשמעותיות יחסית, ויכול להיעשות במספר אופנים. לצורך המחשה אנו מנתחים במסמך זה שניים מהם ומראים כיצד הם יצמצמו את רגרסיביות ההטבה (מתמקדים בהפחתה משמעותית יותר של ההטבה בעשירוני השכר הגבוהים) ואת פוטנציאל הגידול בגביית המס.

תקציר מנהלים

ההתערבות הממשלתית בתחום הפנסיה נועדה להבטיח לגמלאים קיום בכבוד ואף יותר מכך – שימור רמת החיים טרם היציאה לגמלאות. התערבות זו נובעת מהחשש שהפרטים לא יחסכו מספיק לאורך שנות עבודתם בשל העדפת ההווה וקוצר ראיה (myopia), כמו גם בשל סיכון מוסרי (moral hazard) שעלול להתפתח בקרב הפרטים מתוך אמונה שהמדינה תדאג להם בסופו של דבר באמצעות מערך הקצבאות במידה שלא יחסכו באופן מספק לאורך חייהם. משכך, מדינות רבות מסדירות את נוהלי החיסכון ובוחרות למשל להחיל חובת חיסכון או חיסכון כברירת מחדל; ו/או מעודדות את המועסקים להגדיל את החיסכון לפנסיה על ידי מתן הטבות מס או מענקים לחיסכון. בישראל מתקיימים כל שלושת אמצעים אלו - מונהגת חובת חיסכון עד לגובה השכר הממוצע, מתקיימת פרקטיקה של שימוש בברירת מחדל לחיסכון גם מעבר לשכר הממוצע, וניתנות הטבות מס משמעותיות לחיסכון פנסיוני (כפי שנראה בהמשך העבודה). עם זאת, לאור חובת החיסכון הפנסיוני בישראל עולה השאלה **האם הטבת המס לחיסכון פנסיוני - שהיא הטבת המס הגבוהה בישראל - נדרשת לצורך הבטחת חיסכון הולם?**

בעבודה זו אנו אומדים את גובה הטבת המס לחיסכון פנסיוני בשלביו השונים וממחישים כיצד חלק ניכר מההטבה מופנה לעשירוני השכר הגבוהים, עבורם גובה החיסכון מאפשר קבלת קצבה הגבוהה מהקצבה הבסיסית ההולמת כפי שנובעת מהסדר פנסיית החובה (חובת הפרשה היא עד גובה השכר הממוצע במשק). אנו מראים שצמצום ההטבה ימתן את רגרסיביות ההטבה, אינו צפוי לפגוע בחיסכון באופן ניכר והינו בעל השלכות פיסקליות משמעויות. להלן פירוט הממצאים:

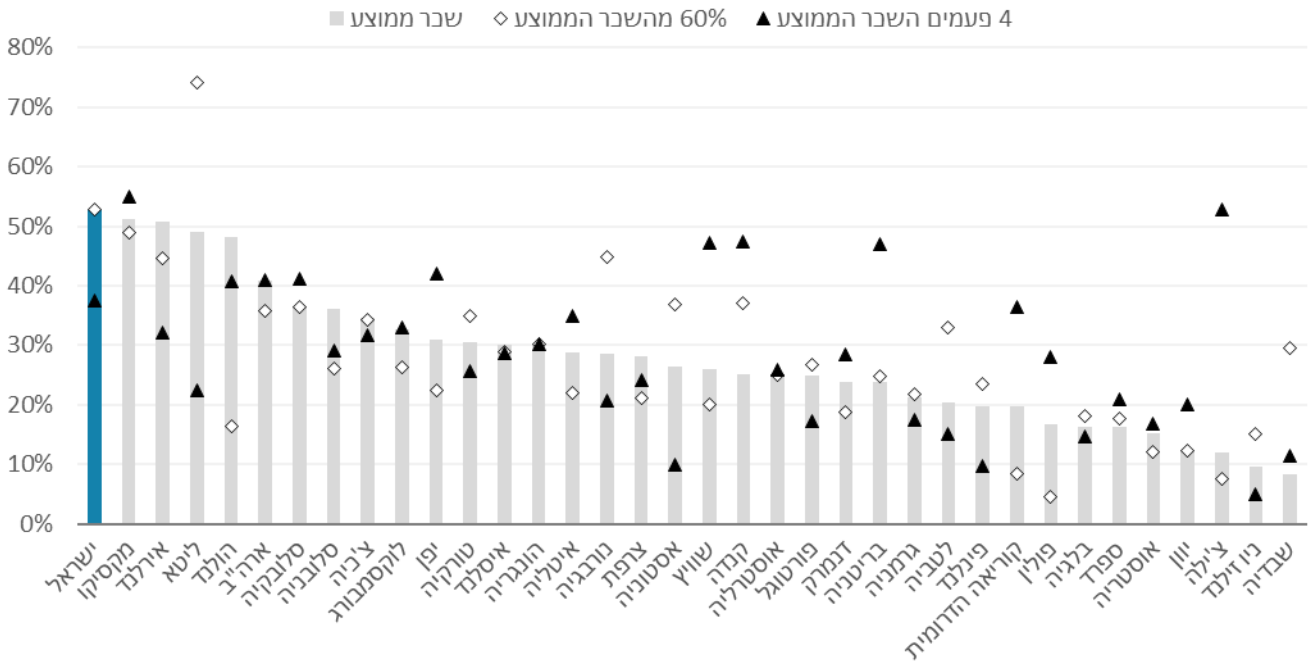
1. הטבת המס לחיסכון פנסיוני הינה הטבת המס הגבוהה בישראל וניכר שהיא גבוהה גם בהשוואה בינ"ל

הטבות המס לחיסכון פנסיוני ניתנות בשלושה שלבים: 1) פטור חלקי ממס הכנסה ותשלומי ביטוח לאומי על הפקדות המעסיק והעובד; 2) פטור ממס רווח הון בשלב הצבירה; ו-3) פטור חלקי במס הכנסה ופטור מלא על תשלומי ביטוח לאומי בשלב משיכת הקצבה. נכון לשנת 2024 סך ההטבות הפנסיוניות מוערכות בכ-34 מיליארד ₪ בשנה (מהן כ-9 מיליארד ₪ בתשלומי הביטוח הלאומי) – כשליש מסך הטבות המס בישראל.

ארגון ה-OECD מספק אינדיקציות לכך שהטבות המס הפנסיוניות בישראל הינן יחסית נדיבות. כך למשל, ישראל בולטת בערך הנוכחי של המס שנחסך לאורך החיים בהפקדות הפנסיוניות (ביחס לאלטרנטיבות) כאחוז מסך ההפקדות. עבור בעלי הכנסה ממוצעת ישראל מובילה במדד זה עם ערך של מעל 50% לעומת ממוצע של 28%; ועבור משתכרים בגובה 4 פעמים השכר הממוצע ישראל ממוקמת עשירית עם ערך של 38% לעומת ממוצע של 29% (תרשים 1).[1]

[1] יש לציין שההבדלים בין המדינות נובעים לא רק ממדיניות המס שמיושמת על תוכניות הפנסיה והחיסכון, אלא גם ממדיניות המס הכללית בכל מדינה, כולל מדרגות המס ושיעורן. מעבר לכך, קיימת שונות רבה ברגולציה ובמבנה שוק העבודה במדינות ה-OECD כמו גם באופי רשתות ההגנה הסוציאליות ובאופן איסוף הנתונים על התחום הפנסיוני; ועל כן ישנו קושי להשוות בין המערכות השונות במנותק מההקשר הרחב בו המערכות פועלות ויש לראות בהשוואות אלו כמצביעות על כיוונים כלליים בלבד.

תרשים 1 הערך הנוכחי של מסים שנחסכו במהלך החיים בהפקדות פנסיוניות כאחוז מהערך הנוכחי של ההפקדות



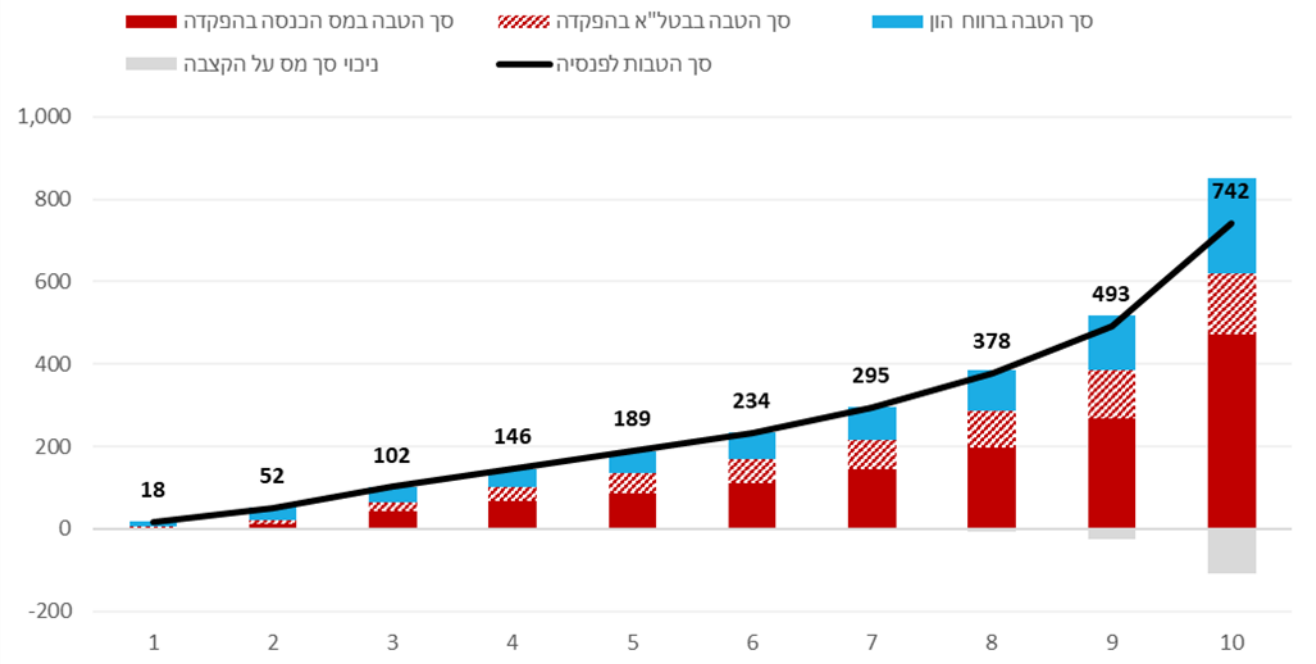
מקור: OECD

2. הטבת המס לחיסכון פנסיוני הינה רגרסיבית

אנו מוצאים שגובה סך ההטבה הפנסיונית המהוונת לאורך חיי החוסך עולה באופן ניכר עם עשירוני השכר (תרשים 2). עבור העשירון העשירי ההטבה מסתכמת בכ-740 אלף ₪ - פי 4 מהעשירון ה-5 (כ-190 אלף ₪) ופי 41 מעשירון השכר התחתון (כ-18 אלף ₪). כך, ההטבה לעשירון העליון מהווה 28% מסך ההטבה לחוסכים ושל שני העשירונים העליונים כמחצית מסך ההטבה (47%).

באופן דומה, גובה ההטבה החודשית הממוצעת שניתנת לעשירון העליון בשלב ההפקדה לפנסיה, שמהווה חלק מרכזי בסך ההטבה, מוערכת בכ-2,370 ₪ - פי 6 מהעשירון ה-5 (420 ₪ בחודש) ויותר מפי 100 מעשירון השכר התחתון (18 ₪ בלבד). בנוסף, ההטבות הפנסיוניות ביחס להכנסה (או ביחס להפקדה לפנסיה) עולות באופן ניכר עם רמת השכר. כך למשל, שיעור ההטבה בשלב ההפקדה ביחס לגובה ההפקדה בעשירון התחתון עומד על כ-5% (בשל ההטבה בתשלומי הביטוח הלאומי) בהשוואה לכ-39% בעשירון העליון.

תרשים 2 סך ההטבה המהוונת לפנסיה לאורך החיים (אלפי ₪), לפי עשירונים



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

3. הטבת המס הגבוהה לחיסכון פנסיוני אינה נדרשת להבטחת חיסכון הולם למועסקים

מעבר לחסרונות הכלליים הקיימים בהטבות המס – ובהם סיבוך מערכת המס ותחושת היעדר עלות; ניכר שבמקרה של הטבת המס הפנסיונית ההטבה כלל אינה נדרשת כדי להביא את החוסכים לרמת החיים שהמדינה רואה בה כרמה הבסיסית ההולמת ואף כדי לשמור על רמת החיים טרום הפרישה לגמלאות. זאת משום שעד השכר הממוצע קיימת חובת הפרשה ושמעבר אליה ברירת המחדל בהפרשה לפנסיה משחקת כבל הנראה תפקיד מרכזי מאד בהחלטה של הפרטים לחסוך. בנוסף, קיימות ראיות יחסית עקביות בספרות המחקרית לכך שבעלי הכנסה גבוהה נוטים בעיקר להקצות מחדש את חסכונותיהם בעקבות הטבות המס (ולא להגדיל את סך החיסכון שלהם). מעבר לכך, החיסכון הוולונטרי מההכנסה נטו בקרב בעלי שכר גבוה בישראל הינו משמעותי. כך למשל, אנו מוצאים שנכון לשנת 2022 שיעור החיסכון מתוך ההכנסה נטו (בלומר לאחר ההפרשות לפנסיה במסגרת מקום העבודה) של משקי הבית בעשירון התשיעי עמד בממוצע על 37% ובעשירון העליון על 42%. על כן, נראה שצמצום ההטבה לעשירונים הגבוהים יפגע בממוצע לכל היותר בצורה שאינה משמעותית בסך החיסכון שלהם או ברמת החיים שלהם בגמלאות.

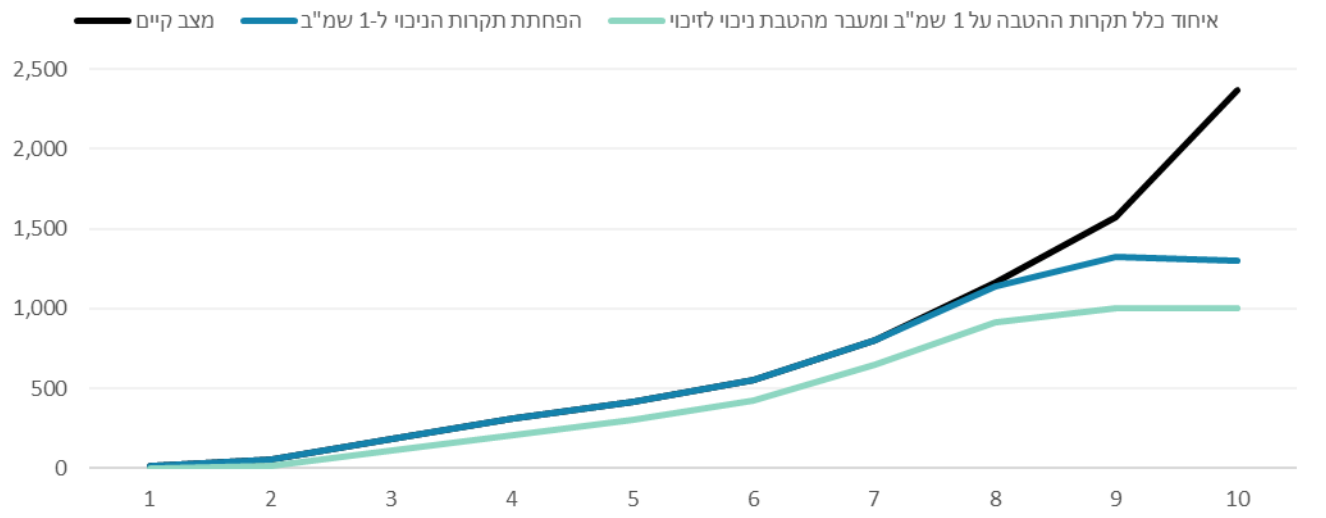
4. צמצום הטבת המס יפחית את רגרסיביות ההטבה והינו בעל השלכות פיסקאליות משמעויות

העלות הגבוהה של ההטבה לחיסכון פנסיוני וחוסר נחיצותה בהבטחת חיסכון הולם בולטים במיוחד נוכח האתגרים הפיסקאליים העומדים בפני המשק בשנים הבאות. צמצום ההטבה, גם אם רק לעשירוני השכר העליונים שזכאים כיום לחלק ניכר מסך ההטבה, ימתן את רגרסיביות ההטבה והינו בעל השלכות פיסקאליות משמעותיות. צמצום ההטבה בהפקדה, שהינו בעל תועלות פיסקליות מיידיות ומשמעותיות יחסית, יכול להיעשות במספר דרכים. כך למשל, ניתן להפחית את תקרת הפרשות המעסיק המוטבות לתגמולים ולפיצויים (הטבות הניכוי); לעבור מהטבה של ניכוי הפרשות המעסיק להטבה של זיכוי ההפרשות (בדומה להפרשות העובד) תוך השארת שיעור הזיכוי או הפחתתו; או לשלב את שני הצעדים שתוארו לעיל (הפחתת תקרות ההטבה להפקדות המעסיק ומעבר מהטבת ניכוי להטבת זיכוי).

לצורך המחשה, אנו בוחנים במסמך זה שני כיווני פעולה אפשריים לצמצום ההטבה בהפקדה הפנסיונית. יש לציין שקיימות מגוון אפשרויות נוספות לצמצום ההטבה והחלופות שמוצגות במסמך הן רק בגדר שתי אפשרויות מבין אפשרויות רבות שיכולות להשפיע באופן שונה על צמצום רגרסיביות ההטבה וגובה סך הטבת המס. כך, הפחתת תקרת ההפקדה המוטבת של המעסיק לתגמולים ופיצויים (מ-2.5 ו-3.3 השכר הממוצע במשק בהתאמה) ל-1 שכר ממוצע במשק (להלן - שמ"ב) מצמצמת את ההטבה לעשירונים 9 ו-10 בלבד (תרשים 7) כך שתהיה גבוהה רק במעט מההטבה לעשירון השמיני (לעומת המצב הקיים שבו היא גבוהה באופן משמעותי עבור שני העשירונים הגבוהים) ותצמצם את סך הטבת המס בכ-5 מיליארד ₪. לעומת זאת, איחוד כלל תקרות ההפקדה המוטבות (מעסיק ועובד) על 1 שמ"ב ומעבר מהטבת ניכוי על הפקדות המעסיק להטבת זיכוי (בדומה להטבה הניתנת על הפרשות העובד) תקטין את גובה ההטבה לכלל החוסכים אך במידה גבוהה יותר בעשירוני השכר הגבוהים; ותצמצם את סך הטבת המס בכ-10.5 מיליארד ₪.[2] באופן טבעי, ככל שצמצום ההטבה יהיה מתון יותר כך צמצום הרגרסיביות שלה וצמצום סך הטבת המס יפחתו. כך למשל, צמצום סך הטבת המס במקרה של הפחתת תקרת ההפקדה המוטבת של המעסיק לתגמולים ופיצויים ל-2 שמ"ב נאמד בכ-1.1 מיליארד ₪.

[2] הערכת צמצום סך הטבת המס בסימולציה חושבה לפי הנחה שמרנית של רף הפקדה מינימלי של המעסיק לתגמולים ופיצויים (6.5% ו-6% בהתאמה). תחת הנחה שהמעסיק מפריש 7% לתגמולים ולפיצויים סך הטבת המס תצטמצם בכ-6.6 ו-12.5 מיליארד ₪ בהתאמה.

תרשים 7 סך ההטבה החודשית בהפרשה לפנסיה (₪) כתוצאה משינויים בתנאי ההטבה, לפי עשירונים



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

הקדמה

מדינות מפותחות רבות נוטות להתערב בשוק החיסכון הפנסיוני במידה לא מבוטלת ובמגוון ערוצים שנוגעים להכוונת גובה החיסכון של הפרטים ולהסדרת פעילות ניהול השקעותיהם. ההתערבות הממשלתית בתחום הפנסיה נועדה להבטיח לגמלאים קיום בכבוד ואף יותר מכך – שימור רמת החיים טרם היציאה לגמלאות (דבר שנהוג למדוד במדד יחס התחלופה הפנסיוני); וזאת משום החשש שבשל העדפת ההווה וקוצר ראיה (myopia) הפרטים לא יחסכו מספיק לאורך שנות עבודתם. בנוסף, מדינות מפותחות לוקחות על עצמן בדרך כלל את האחריות לדאוג למבוגרים שלא חסכו במידה מספקת עבור עצמם לאורך חייהם. משום כך, יכול להתפתח בקרב המועסקים כשל הסיכון המוסרי (moral hazard) בתחום הפנסיה והם עלולים לחסוך במידה שאינה מספקת, מתוך אמונה שהמדינה תדאג להם בסופו של דבר. הסדר פנסיה חובה מונע כביכול כשל שוק זה, שעלול לעלות בגידול ניכר בהוצאות המדינה על קצבאות הזקנה והשלמת ההכנסה לקצבת הזקנה.

מדינות ה-OECD נוקטות בכלי מדיניות שונים המשמשים להגדלת החיסכון לפנסיה שניתן לסווג לשתי קטגוריות כלליות: 1) אסדרה של נוהלי החיסכון ובהם החלת חובת חיסכון או חיסכון כברירת מחדל. החלת חובת חיסכון פנסיוני נמצאה כדרך יעילה להשגת כיסוי רחב של פנסיות פרטיות[3] אך גם תוכניות ברירת מחדל (כמו שמתקיימות למשל בניו-זילנד

[3] בעוד שהחלת פנסיה חובה באה בין היתר כדי להתמודד עם כשל השוק של הסיכון המוסרי של הפרט ביודעו שהמדינה תיקח על עצמה לדאוג לפרטים שלא חסכו מספיק בעצמם, יתכנו מצבים (בפרט בקרב בעלי הכנסות נמוכות) שבהם ההסדר גורם למועסקים לחסוך יתר על המידה

ובליטא) השיגו שיעורי כיסוי גבוהים יחסית[4]; ו-2) הטבות מס ומענקים (כאשר ההטבות בכל מדינה תלויות באופי המערכת הפנסיונית ומערכת המס).

בישראל, מערכת הפנסיה כוללת רובד בסיסי אוניברסאלי (קצבת הזקנה[5]) ובנוסף אליו רובד תעסוקתי משמעותי בהיקפו של הפרשות העובדים ומעסיקיהם לקרנות הפנסיה.[6] הרובד התעסוקתי בישראל פועל כיום בשיטת ההפרשות המוגדרות (Defined Contribution)[7] שבה גובה הקצבה תלוי בראש ובראשונה בהיקפי ההפרשות לחיסכון, אך גם בגורמים נוספים כגון התשואה הנצברת על ההפרשות, דמי הניהול המשולמים לגופים המנהלים, רציפות תעסוקתית ועוד.[8] מתוך ראיה זו, מדינות רבות (שבהן פנסיה תעסוקתית) מעודדות את המעסקים להגדיל את החיסכון לפנסיה על ידי מתן הטבות מס או מענקים לחיסכון, כאשר בד"כ ההפקדות לפנסיה ורווחי ההון פטורים ממס באופן חלקי.[9] עם זאת, חובת החיסכון הפנסיוני בישראל (החל משנת 2008) מעלה את השאלה האם הטבת המס לחיסכון פנסיוני הניתנת בישראל מוצדקת בהינתן שקצבה בסיסית הולמת כבר מובטחת בהינתן עמידה בחובת החסכון. שאלה זו מתחדדת לאור זאת שהטבת המס יקרה מאד; מפחיתה את פרוגרסיביות מסי ההכנסה באופן שאינו שקוף; כמעט ואינה רלוונטית לחלק ניכר מהעובדים שאינם מגיעים לסף המס; מסובכת מאוד ואף עשויה לשמש כלי להתחמקות מתשלום מס בחסות החוק[10]; ושברירת המחדל בהפרשה משחקת ככל הנראה תפקיד מרכזי מאד בהחלטה של הפרטים לחסוך מעבר לחובת ההפרשה, כל זאת כפי שיפורט להלן.

פנסיית החובה בישראל לשכירים נוגעת להפרשה של 18.5%[11] מהשכר ועד השכר הממוצע במשק (12,536 ₪ נכון לשנת 2024). הטבות המס לחיסכון פנסיוני ניתנות בשלושת שלבי החיסכון, אולם לא באופן מלא:

- שלב ההפקדה: פטור חלקי ממס הכנסה ומביטוח לאומי על הפקדות המעביד והעובד.
  - הפרשת המעסיק לתגמולים בשיעור של 7.5% עד תקרת שכר של 2.5 פעמים השכר הממוצע במשק אינה ממוסה (להלן הטבת "ניכוי") – כלומר עד 2,351 ₪ בחודש נכון לשנת 2024.

ועל חשבון הוצאות שחשובות לו בהווה. להרחבה ראו המערכת הפנסיונית, מבט משווה על פי דוחות ה-OECD", אגף הכלכלן הראשי, אוקטובר 2018; וברנדר "השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", בנק ישראל, דצמבר 2010.

[4] לפירוט ראו תרשים 2.2 בפרסום ה-OECD: Pension Markets in Focus 2023 בו ישראל מדורגת רביעית בשיעור הכיסוי (כ-86%) לאחר לטביה, קוסטה ריקה וצ'ילה שבכולן ישנן תוכניות פנסיה חובה. במדינות אחרות שבהן תוכניות החיסכון הן וולונטריות שיעורי הכיסוי נמוכים בהרבה.

[5] ותוספת השלמת הכנסה לקשישים עם הכנסות נמוכות הזכאים לכך.

[6] להרחבה ראו "המערכת הפנסיונית, מבט משווה על פי דוחות ה-OECD", אגף הכלכלן הראשי, אוקטובר 2018.

[7] עד סוף שנת 2002 עובדים שהצטרפו למגזר הציבורי נקלטו בפנסיה תקציבית – מנגנון של צבירת זכויות שבו בכל שנה העובד צובר תוספת של 2% עד לתשלום מקסימלי של 70% מהשכר הקובע. מסוף שנה זו נסגרה האפשרות להצטרף להסדר זה אולם ישנם מועסקים וגמלאים רבים שנמצאים עדיין תחת הסדר זה. ראו הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2023, אגף החשב הכללי.

[8] להרחבה ראו "מהי רמת החיים הצפויה בפנסיה לחוסכים הצעירים של היום?", אגף הכלכלן הראשי, אפריל 2016.
מעבר לכך בישראל ישנה הטבה נוספת של הבטחת תשואה שנתית בגובה 5.15% צמודה למדד על 30% מהחיסכון (שהחליפה בסוף שנת 2022 את ההטבה הישנה שהייתה נהוגה של אג"ח מיועדות שהבטיחו תשואה של 4.86%). נייר זה לא יעסוק בניתוח של הטבה זו.

[9] OECD (2018), Financial Incentives and Retirement Savings (Chapter 2), OECD Publishing, Paris.

[10] על מורכבות הטבת המס ויכולת החוסך ויועציו לקבל החלטות מושכלות בהתאם אליה ראו אברמזון ושראל, "ההטבות לחיסכון הפנסיוני – בחינה מחדש", 2015.

[11] החובה מורכבת מ-6.5% הפרשות מעסיק לתגמולים, 6% הפרשות המעסיק לפיצויים, ו-6% הפרשות העובד (החל משנת 2017). עובדים בשירות המדינה כמו גם בענפים מסוימים שחל עליהם הסכם קיבוצי או צו הרחבה נהנים מהסדרי פנסיה עם שיעורי הפרשה גבוהים יותר.

- באופן דומה קיים ניכוי מסך ההכנסה החייבת במס של הפרשת המעסיק לפיצויים עד 3,458 ₪ בחודש נכון לשנת 2024 שמשמעותה תקרת שכר של כ-3.3 פעמים השכר הממוצע במשק.
- זיכוי מס בגובה 35% על הפקדות העובד - 7% מתקרת שכר של 9,700 ₪ שמשמעותה זיכוי מס מקסימלי בגובה 238 ₪ בחודש נכון לשנת 2024.

- שלב הצבירה: פטור מלא על רווחי ההון (לעומת מס רווחי הון בגובה 25% מהרווח הריאלי בחיסכון סטנדרטי).
- שלב משיכת הקצבה: פטור חלקי במס הכנסה ופטור מלא על תשלומי הביטוח הלאומי. הפטור ממס על קצבה פנסיונית מזכה (שמקורה בכספים שלא שולם בגינם מס בשלב ההפקדה) עומד נכון לשנת 2024 על שיעור של 52% מתקרה בגובה 9,430 ₪ שמשמעותו ניכוי ממס בגובה 4,903 ₪ בחודש. לפי המתווה הנוכחי בשנת 2025 שיעור הפטור יעלה ל-67% שמשמעותו ניכוי ממס בגובה של 6,318 ₪ בחודש.[12]

נכון לשנת 2024 הטבות המיסוי הפנסיוניות הינן הגבוהות שבהטבות המס בישראל[13] ומוערכות בכ-25 מיליארד ₪, מתוכן כ-20 מיליארד ₪ הטבות בהפקדה שמקוזזות עם כ-7 מיליארד ₪ גבייה במשיכה; ועוד כ-12 מיליארד ₪ הטבה בצבירה. מעבר להטבת המס, משמעות ניכוי הפרשות המעסיק בשלב ההפקדה על גביית הביטוח הלאומי הינה בסך של כ-9 מיליארד ₪ (3.5 מיליארד הפקדות מעסיק ו-5.5 מיליארד הפקדות עובד). ארגון ה-OECD מספק אינדיקציה לכך שהטבות המס בישראל הינן יחסית נדיבות. לפי ניתוח אחד של הארגון, ישראל מדורגת רביעית ב"הוצאות המס" (Tax breaks) ביחס לתוצר בתוכניות פנסיה פרטיות (1.2% תוצר לעומת ממוצע של 0.5% ב-OECD).[14] עם זאת, חלק מההבדלים במדד זה יכול לנבוע למשל משיעור הכיסוי השונה של תוכניות הפנסיה במדינות השונות. ניתוח נוסף של הארגון בוחן את הערך הנוכחי של המס שנחסך לאורך החיים בהפקדות הפנסיוניות (ביחס לאלטרנטיבות) כאחוז מסך ההפקדות (תרשים 1).[15] ישראל מובילה במדד זה עבור בעלי הכנסה ממוצעת, עם ערך של מעל 50% לעומת ממוצע של 28%; וממוקמת עשירית עבור משתכרים בגובה 4 פעמים השכר הממוצע עם ערך של 38% לעומת ממוצע של 29%.[16] יש לציין שקיימת שונות רבה ברגולציה ובמבנה שוק העבודה במדינות ה-OECD כמו גם באופי רשתות ההגנה הסוציאליות ובאופן איסוף הנתונים על התחום הפנסיוני; ועל כן ישנו קושי להשוות בין המערכות השונות במנותק מההקשר הרחב בו המערכות פועלות ויש לראות בהשוואות אלו כמצביעות על כיוונים כלליים בלבד.

---

[12] כלומר רגרסיביות ההטבה תגדל כיוון שההטבה מתמקדת בבעלי קצבה גבוהה (ולא בבעלי קצבה נמוכה שבלאו הכי אינם מגיעים לסף המס).

[13] ראו פרק 2 בדוח מינהל הכנסות המדינה.

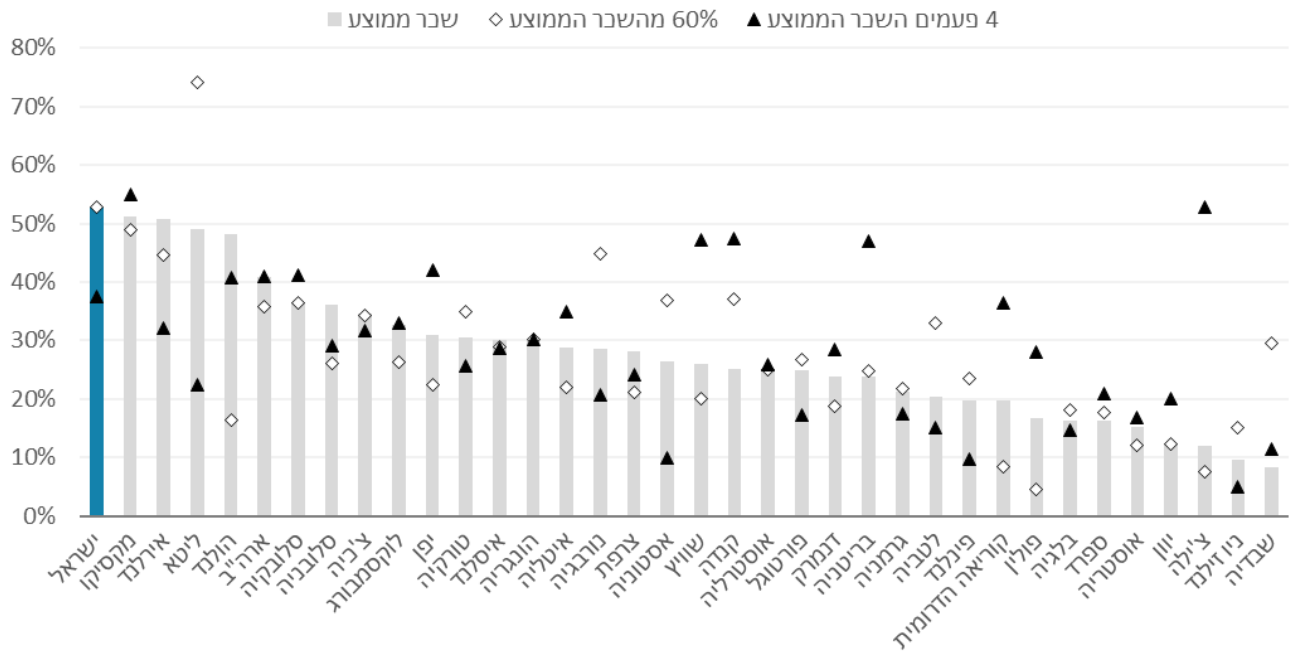
[14] להרחבה ראו לוח 8.3 ב:
OECD (2023), Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators (Chapter 8: Finances of retirement-income systems, p.213), OECD Publishing, Paris.
מהניתוח עולה שעבור מרבית המדינות ההטבות מהוות אחוז קטן מהתמ"ג, אך במדינות מסוימות כמו אוסטרליה, קנדה, גרמניה, הולנד שוויץ וישראל הן יכולות להיות נדיבות יותר ולהגיע למעל 1% מהתמ"ג. עם זאת ישנו קושי בהשוואה הבינ"ל עקב הבדלים במערכת המס הבסיסית הקיימת בכל מדינה ובמערכת הפנסיה בכללותה ועל כן יש לפרש את הממצאים בזהירות המתבקשת.

[15] יש לציין שההבדלים בין המדינות נובעים לא רק ממדיניות המס שמיושמת על תוכניות הפנסיה והחיסכון, אלא גם ממדיניות המס הכללית בכל מדינה, כולל מדרגות המס ושיעורן.

[16] OECD (2018), Financial Incentives and Retirement Savings, p.67.

תרשים 1

הערך הנוכחי של מסים שנחסכו במהלך החיים בהפקדות פנסיוניות כאחוז מהערך הנוכחי של ההפקדות



מקור: OECD

למרות השכיחות בשימוש בהטבות המס לחיסכון פנסיוני, ממצאי המחקר הכלכלי על ההשפעה של תמריצים פיסקליים על התנהגות הפרטים בחיסכון (ובפרט לפנסיה) אינם חד משמעיים בנוגע להשפעת התמריצים על יצירת חיסכון נוסף לעומת הסטה מחיסכון לא מוטב שהיה מתקיים בלאו הכי; ובנוגע לשאלת היקף החיסכון החדש שנוצר ביחס להכנסות המס שהמדינה ויתרה עליהן. בתוך כך, מספר מחקרים מצאו שתמריצי מס לחיסכון לפנסיה מייצרים עלייה בסך החיסכון הלאומי (בהיקפים שונים), אך לעומת זאת מחקרים אחרים מצאו שתמריצי מס לחיסכון פנסיוני מביאים בעיקר להקצאה מחדש ולא לחסכון חדש. עם זאת קיימות ראיות יחסית עקביות לכך שבעלי הכנסה גבוהה נוטים בעיקר להקצות מחדש את חסכונותיהם (מסיתים את החסכונות הקיימים שלהם לחסכונות המוטבים).[17] בתוך כך, מחקר בולט של צ'טי ואחרים (2014) מצא שכל 1 דולר של סובסידיה ממשלתית שניתן לחיסכון פנסיוני בדנמרק תורגם רק ל-1 סנט של הגדלת החסכון; ושברירת המחדל בחיסכון היא מאד אפקטיבית (85% לא רגישים לסובסידיה כי פועלים לפי ברירת המחדל והיתר רגישים להבדלים בהטבות ומעבירים מחסכון לא מוטב למוטב).[18] מעבר לכך, יש לציין שגובה החיסכון לפנסיה בישראל – אשר נמדד ביחס התחלופה התיאורטי נטו (שהוא גובה הקצבה הפנסיונית בתוספת קצבאות הביטוח הלאומי ביחס לשכר האחרון של הפנסיונר) - מוערך כנזה התואם את הרמה שנתפסת כנאותה בספרות הכלכלית ואף מעבר

[17] OECD (2018), Taxation of Household Savings; OECD (2018) Financial Incentives and Retirement Savings, Chapter 4.
[18] Chetty, Raj, et al. "ACTIVE VS. PASSIVE DECISIONS AND CROWD-OUT IN RETIREMENT SAVINGS ACCOUNTS: EVIDENCE FROM DENMARK" The Quarterly Journal of Economics, vol. 129, no. 3, 2014, pp. 1141–220.

לכך בכל רמות ההכנסה ובפרט בעשירונים הנמוכים[19]. כלומר, גם אם שיעור השכר המבוטח לפנסיה ברמות השכר הגבוהות יפחת במידה מסוימת כתוצאה מהפחתת הטבת המס, יחס התחלופה יישאר ברמה התואמת את הרמה שנתפסת כנאותה בספרות הכלכלית. נקודה זו מתחזקת בפרט לאור זאת ששיעור החיסכון הפרטי הנקי של משקי הבית מההכנסה הפנויה גבוה ביחס למדינות ה-OECD[20] ושהחיסכון הוולונטרי מההכנסה נטו בקרב בעלי שכר גבוה הינו משמעותי. כך למשל, נכון לשנת 2022 שיעור החיסכון מתוך ההכנסה נטו (בלומר לאחר ההפרשות לפנסיה במסגרת מקום העבודה) של משקי הבית בעשירון העליון עומד על כ-42%. מעבר לכך ל-88% ממשקי הבית בעשירון העליון יש לפחות דירה אחת בבעלותם ול-39% לפחות שתי דירות.[21]

לסיכום, כלל לא ברור אם שימוש בהטבות מס, להן עלות פיסקאלית כבדה, עדיף על שימוש בכלים אלטרנטיביים כמו ברירת מחדל והפקדות אוטומטיות, שהן למעשה המצב הקיים בישראל על הפרשות שמעל השכר הממוצע (שלגביו נוגע הסדר פנסיית החובה בישראל). מעבר לכך, החקיקה בנושא המיסוי הפנסיוני, שנחקקה כ"טלאי על טלאי" לאורך השנים, מסורבלת עד כדי שהיא מעמידה בספק את יכולתן של ההטבות לשמש כתמריץ אפקטיבי להגדלת החיסכון.

בעבודה זו אנו מנתחים את חלוקת הטבת המס לפנסיה לאורך חיי השכירים בעשירוני השכר השונים, תוך פירוק מרכיבי ההטבה לשלושת השלבים השונים (הפקדה, חיסכון ומשיכה) וחלוקה בין ההטבה במס הכנסה והפרשות לביטוח הלאומי. בהמשך, אנו מנתחים את חלוקת ההטבה בשלב ההפקדה בין עשירוני השכר השונים נכון לשנת 2024 ושיעורה ביחס לחיסכון ולהכנסה מעבודה; וממחישים ביצד אפשרויות שונות של הפחתת ההטבה בשלב ההפקדה יכולות להשפיע על חלוקת ההטבה בין העשירונים השונים ואת המשמעויות הפיסקאליות שלהן.

[19] להרחבה ראו "מהי רמת החיים הצפויה בפנסיה לחוסכים הצעירים של היום?", אגף הכלכלן הראשי, אפריל 2016. קפלן מרב, "האם הורים בישראל חוסכים לפנסיה יותר מדי? השוואה בינלאומית של שיעורי החיסכון באמצעות תקנון יחס התחלופה לגודל משק הבית", מכון ירושלים למחקרי מדיניות, אוגוסט 2020. ברנדר "השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", בנק ישראל, דצמבר 2010. ליפשיץ אסנת, "גובה ההפרשה האופטימלית לפנסיית חובה", מכון אהרון, ינואר 2020.

[20] קפלן מרב, "האם הורים בישראל חוסכים לפנסיה יותר מדי? השוואה בינלאומית של שיעורי החיסכון באמצעות תקנון יחס התחלופה לגודל משק הבית", מכון ירושלים למחקרי מדיניות, אוגוסט 2020.

[21] עיבודים של אגף הכלכלן הראשי לסקר הוצאות 2022 של הלמ"ס. בעשירון התשיעי הממצאים עומדים על 37% חיסכון, 81% עם לפחות דירה אחת בבעלות ו-17% עם לפחות שתי דירות. החיסכון ברמת משק הבית מחושב בניתוח זה כהכנסה הכספית נטו פחות ההוצאה הכספית לתצרוכת. להרחבה על ההגדרה ועל העלייה של החיסכון של משקי הבית בעשירון התשיעי לאורך זמן ראו "על העלייה בחיסכון במשק", אגף הכלכלן הראשי, יוני 2016.

ממצאים

1. במבט על פני החיים של הפרט סך ההטבות לפנסיה עולות באופן ניכר עם רמת השכר. כך, הטבת המס המהוונת לעשירון העליון גבוהה פי 4 מהעשירון ה-5 ופי יותר מ-40 מעשירון השכר התחתון

לשם הערכת סך הטבות המס על ההפרשות הפנסיוניות לאורך חיי השכירים אמדנו את תזרים המס הצפוי של גבר המועסק ברצף מגיל 25 עד 66 בתוספת ההנחות הבאות.[22] אמידה זו מניחה שהעובד זכאי ל-2.25 נקודות זיכוי במס הכנסה לאורך כל התקופה[23]; שיעור ההפרשות המוטבות נקבע לפי רף החובה המינימלי (סה"כ 18.5% כפי שתואר לעיל); התשואה הריאלית הממוצעת נקבעה על 4.1% בשנה[24]; דמי הניהול בהפקדה עומדים על 1.6% ומהנכסים על 0.16%; עלות הביטוח היא 8.4% מההפקדה לחיסכון; שיעור הפטור במשיכת הקצבה המזכה חושב בסימולציה על 67% מתקרת הקצבה (בלומר בהינתן עליית שיעור הפטור בשנת 2025 לפי המתווה); מקדם הקצבה עומד על 203; וריבית ההיוון נקבעה על 3.5%. הסימולציה בוחנת את השפעת ההטבות בשלושת השלבים (הפקדה, חיסכון ומשיכה) על תזרים המס ביחס למצב ללא הטבות מס כלל, עבור עשירוני השכר השונים שחושבו לפי סקר הוצאות 2019 וקודמו לפי עליית השכר הממוצע במשק למשרת שכיר נכון לשנת 2024, בתוספת הנחה שהשכר הריאלי של הפרט עולה ב-1.5% בשנה לאורך שנות עבודתו[25] וששיעור השכר המבוטח עומד על 80%. פירוט השכר הממוצע ברוטו בכל עשירון, כמו גם שיעורי מס הכנסה ותשלומי הביטוח הלאומי ברמות ההכנסה השונות נכון לשנת 2024 ששימשו לחישוב גובה ההטבה, מפורטים בנספח א'.

תרשים 2 מציג את ממצאי הסימולציה כאשר זרם ההטבות מהוון לתחילת התקופה (גיל 25). מהניתוח עולה שגובה ההטבה המהוונת עולה באופן ניכר עם עשירוני השכר. כך, עבור העשירון העשירי ההטבה מסתכמת בכ-740 אלף ₪, פי 4 מהעשירון ה-5 (כ-190 אלף ₪) ופי 41 מעשירון השכר התחתון (כ-18 אלף ₪).[26] כמו כן, מהתרשים עולה שתקרת

---

[22] גיל הפרישה של נשים נמצא במתווה עולה החל משנת 2022 אז עמד על 62 כך שבשנת 2035 יעמוד על 65. בלומר, גיל הפרישה עבור מרבית הנשים בשוק העבודה כיום צפוי להיות לפחות 65. יש לציין שישראל היא אחת המדינות היחידות בקרב המדינות המפותחות שבהן יש פער מגדרי בגיל הפרישה וארגון ה-OECD ממליץ לסגור בעתיד את הפער הנותר.

[23] בלומר ללא התחשבות בזיכויים נוספים כמו למשל בגין מספר ילדים עד גיל 18 שמפחית את גובה ההטבה אך משתנה לאורך חיי המועסק.

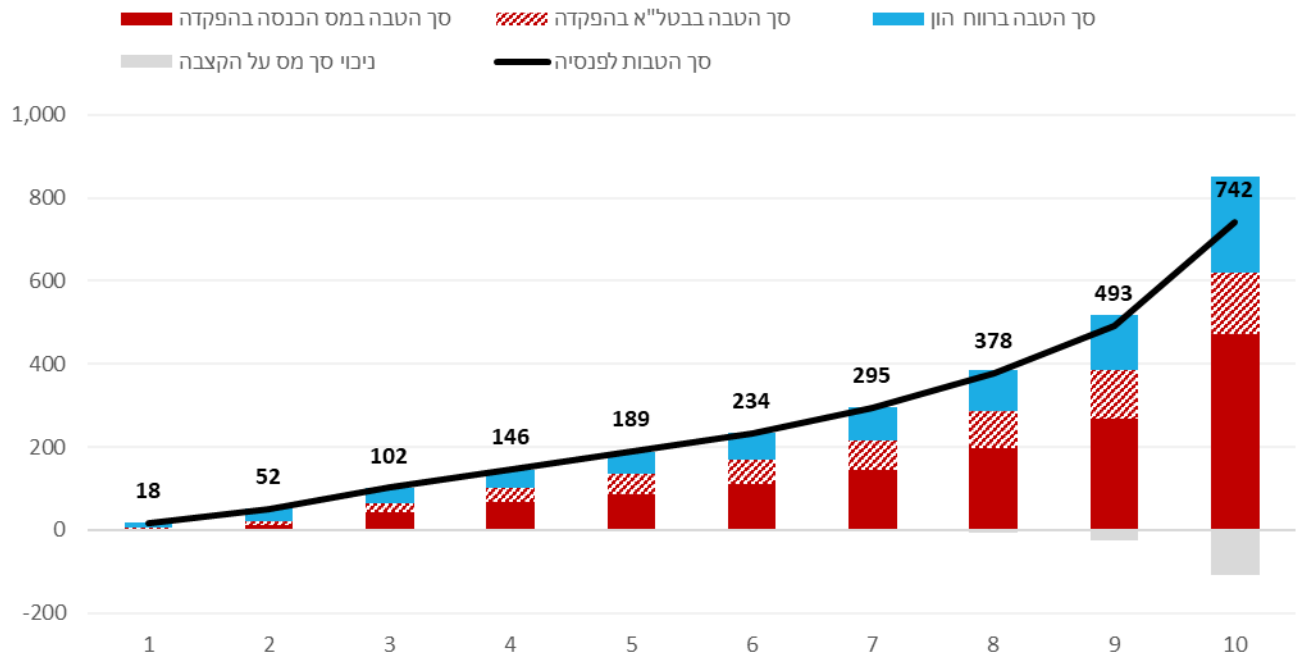
[24] הנחה שמרנית ביחס לתשואה הריאלית הממוצעת ב-14 השנים האחרונות. מנתוני פנסיה נט עולה שב-14 השנים האחרונות התשואה הנומינלית הממוצעת של הקופות עמדה על 142% שמשמעותה תשואה שנתית ריאלית של כ-5.1%.

[25] בפרט, ממצאי השכר הממוצע בעשירוני השכר השונים נקבעו לגיל 45 של השכיר וקידום השכר הריאלי לפני ואחרי גיל זה נעשו ביחס לכך. הניתוח מניח שהפרטים נשארים בעשירון הכנסה מסוים לאורך חייהם. בניתוח שערכנו על בסיס נתונים מנהליים של ילידי 1970 אנו מוצאים שכשני שליש מהמועסקים שהיו בעשירון שכר מסוים בגיל 35 נשארו באותו עשירון 15 שנה מאוחר יותר כאשר ישנה דביקות רבה יותר בקצוות ההתפלגות (69% בעשירון התחתון ו-73% בעשירון העליון). מעבר לכך, מרבית אלו שבכל זאת שינו את מיקומם היחסי לאחר 15 שנה עברו לעשירוני שכר קרובים מאד לנקודת המוצא.

[26] ממצאים באותה הרוח עלו בניתוח של באברמזון ושראל, "ההטבות לחיסכון הפנסיוני – בחינה מחדש", 2015. בעוד שיחס גובה ההטבה בין העשירונים דומה יחסית בשני הניתוחים, קיימים הבדלים באומדן סך ההטבה בשל הבדלים בשיטת הניתוח (אנו היוונו את זרם ההטבות בעוד אברמזון ושראל בחנו את סך ההטבה), בפרמטרים שנבחנו והובאו בחשבון בסימולציות, כמו גם שינויים שחלו במשך השנים וביניהם בגובה ההפרשות, בהתפלגות השכר, בגובה התקרות המוטבות ועוד.

הקצבה המזכה בשלב המשיכה (באפור) מובילה לכך שעד העשירון העשירי החוסכים בקושי משלמים מס (מהוון) על הקצבה וגם עבור העשירון העשירי התשלום הינו חלקי בגלל ההטבה. בנוסף, ניכר שההטבה בשלב ההפקדה (למס הכנסה ולביטוח הלאומי) היא המשמעותית ביותר עבור הפרט, הן בשל גודלה והן בשל השלב שבו היא ניתנת (מושפעת פחות מהיוון התזרים ביחס לשאר ההטבות).[27] בסה"כ ההטבה לעשירון העליון מהווה 28% מסך ההטבה לחוסכים ושל שני העשירונים העליונים כמעט מחצית ממנה (תרשים 3).

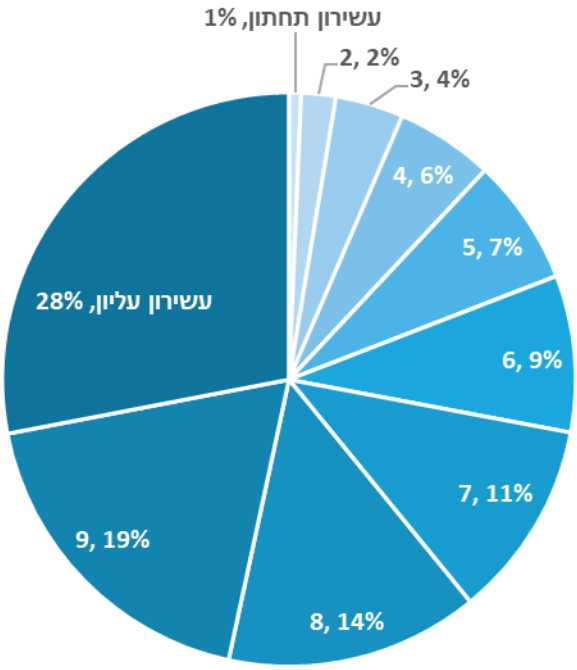
תרשים 2 סך ההטבה המהוונת לפנסיה לאורך החיים (אלפי ₪), לפי עשירונים



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

[27] יש לציין שבישראל ישנה הטבה נוספת של הבטחת תשואה שנתית בגובה 5.15% צמודה למדד על 30% מהחיסכון (שהחליפה בסוף שנת 2022 את ההטבה הישנה שהייתה נהוגה של אג"ח מיועדות שהבטיחו תשואה של 4.86%). מכיוון שהשווי הכספי של הבטחת התשואה מותאם ישירות לגובה החסכון, הרי שהטבה זו גם היא רגרסיבית. נייר זה לא יעסוק בניתוח של הטבה זו.

תרשים 3 התפלגות סך ההטבה המהוונת לפנסיה לאורך החיים, לפי עשירונים



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

הסימולציה שהוצגה לעיל התייחסה להטבה שניתנת לפי נקודות הזיכוי לגבר ויש לציין שבשל כך שנשים זכאיות לחצי נקודת זיכוי נוספת וליותר נקודות זיכוי עבור ילדים הטבת המס לפנסיה בפועל עבורן היא נמוכה יותר (מעבר לפערי השכר המגדריים שמובילים להבדל בהטבה כפי שעלה מתרשים 2).[28]

2. ההטבות לפנסיה הינן רגרסיביות - שיעור סך ההטבות ביחס להכנסה או ביחס להפקדה לפנסיה עולה באופן ניכר עם רמת השכר והוא נמוך במיוחד בעשירונים הנמוכים שלא נהנים מחלק ניכר מהטבת המס משום שאינם מגיעים לסף המס

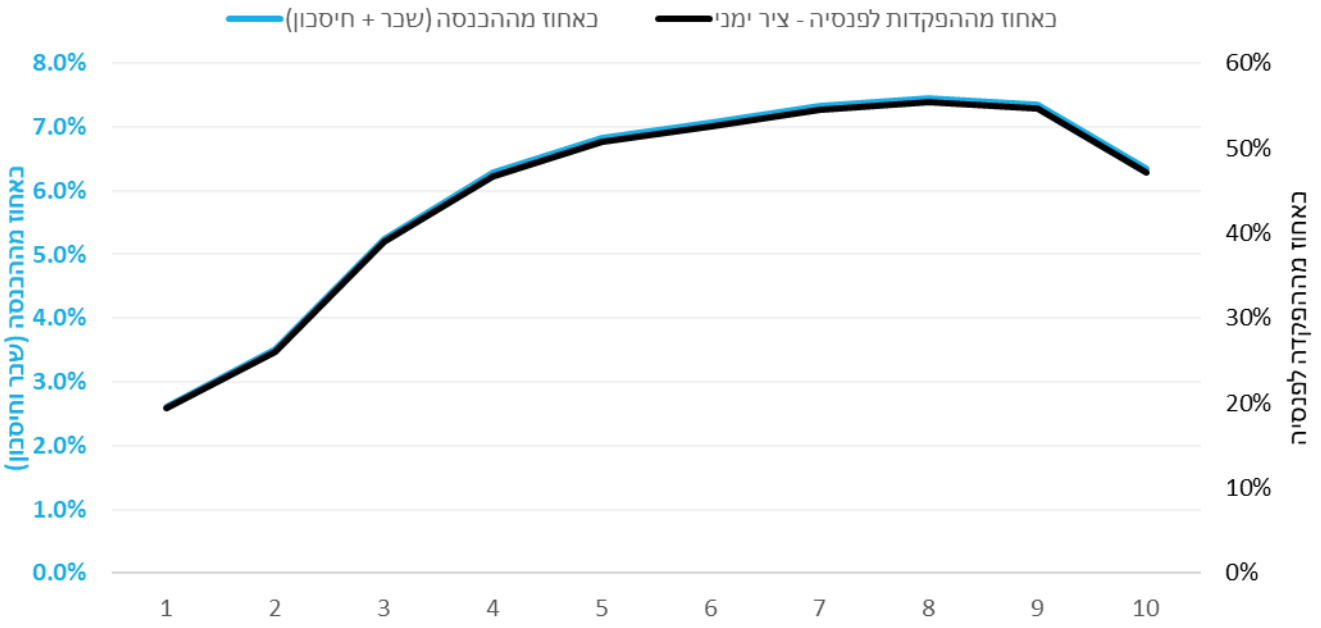
תרשים 4 מציג את ההטבות בפנסיה שתוארו בתרשים 2 כשיעור מסך ההפקדות לפנסיה ולחילופין כשיעור מסך הכנסתו של השכיר לאורך החיים (החל מגיל 25 ועד 66) כולל הפרשות המעסיק לחיסכון. בדומה לניתוח הקודם שהוצג, זרם ההכנסות, ההפקדות וההטבות מהוון לאורך התקופה.

[28] ניתוח של גובה ההטבה לפי מגדר מופיע באברמזון ושראל, "ההטבות לחיסכון הפנסיוני – בחינה מחדש", 2015.

מהניתוח עולה שבעשירון התחתון שיעור ההטבות ביחס להכנסה עומד על 2.6% וביחס להפקדות לפנסיה על 19.4%.[29] שיעור ההטבה עולה באופן ניכר עם רמות השכר ומגיע לגובה של 7.5% ו-55% בהתאמה בעשירונים 8 ו-9. בעשירון העשירי שיעור ההטבה פוחת מעט בעיקר בשל כך שהפרשת המעסיק לתגמולים ופיצויים גבוהה מתקרות ההפקדה כך שעל חלק מההפרשות אין הטבת מס, אך גם בשל כך שחלק גדול יותר מהקצבה ממוסה בעת משיכתה. עם זאת, שיעור ההטבה בעשירון העשירי נותר גבוה (6.4% ו-47% בהתאמה) יחסית לעשירונים הנמוכים.[30]

תרשים 4

שיעור ההטבות לפנסיה ביחס להפקדות ולהכנסה לאורך החיים (מהון), לפי עשירונים



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

[29] שיעור נמוך זה נובע מכך שברמת השכר הנמוכה אין מימוש של הטבת מס ההכנסה כלל והטבת הניכוי שנוגעת לתשלומי הביטוח הלאומי נמוכה יחסית בגלל שברמת שכר זו התשלום הוא לפי השיעור המופחת של דמי הביטוח (ראו נספח א').

[30] יש לציין שקצבת הזקנה (והשלמת ההכנסה לזכאים) של הביטוח הלאומי מגבירה את מידת הפרוגרסיביות של ההטבות לפנסיה כך שאם כוללים את קצבת הזקנה בניתוח מתקבל שהטבת המס כולל הקצבה ביחס לסך ההכנסות לאורך החיים הינו קבוע יחסית בעשירונים 2-9 (סביב 10%). כלומר, גם בהתחשב בקצבת הזקנה סך התמיכה הינה יחסית ניטראלית (מלבד העשירון הראשון שזכאי גם להשלמת הכנסה ועל כן שיעור התמיכה בו גבוה יחסית – כ-22%).

3. בשנת 2024 גובה ההטבה החודשית שניתנה בהפקדה לפנסיה לעשירון השכר העליון מוערכת בכ-2,370 ₪ - פי 6 מהעשירון ה-5 ויותר מפי 100 מעשירון השכר התחתון

הניתוח שיוצג להלן מתמקד בשלב ההפקדה שבו גובה ההטבה הינו גבוה יחסית (תרשים 2) ושקיימת בו מורכבות רבה מבחינת תנאי ההטבה ופערים בגובה תקרות ההטבה לסוגיהן השונים, כפי שתואר בהקדמה. בניגוד לסימולציה הקודמת שהוצגה, ניתוח זה מתייחס למאפיינים הספציפיים של כל פרט בהיבט של נקודות זיכוי לפי מגדר ומספר ילדים (כפי שעולה מסקר הוצאות) ובוחן את גובה ההטבה בהפקדה בנקודת זמן מסוימת (שנת 2024) ולא לאורך חיי הפרט. גם בניתוח זה שיעור ההפרשות המוטבות נקבע לפי הרף המינימלי (סה"כ 18.5% כפי שתואר לעיל) ושיעור השכר המבוטח עומד על 80%.[31]

מתרשים 5 עולה שגובה ההטבה החודשית בהפקדה בשני עשירוני השכר הנמוכים מסתכמת בעשרות שקלים בלבד והיא עולה בהדרגה ובאופן ניכר עם רמות ההכנסה עד ל-2,367 ₪ בעשירון העליון. כך, ההטבה בשלב ההפקדה בעשירון העליון גבוהה פי 6 מזו של עשירון 5 שבו היא עומדת על 420 ₪ בחודש. בסה"כ ההטבה בהפקדה לעשירון העליון מהווה 32% מסך ההטבה לשכירים נכון לשנת 2024 ושל שני העשירונים העליונים יותר ממחצית ממנה (53%). יש לציין שלעשירוני השכר הנמוכים ניתנות הטבות תחליפיות ממוקדות אחרות כשאחת מהן היא מענק עבודה (מס הכנסה שלילי).[32]

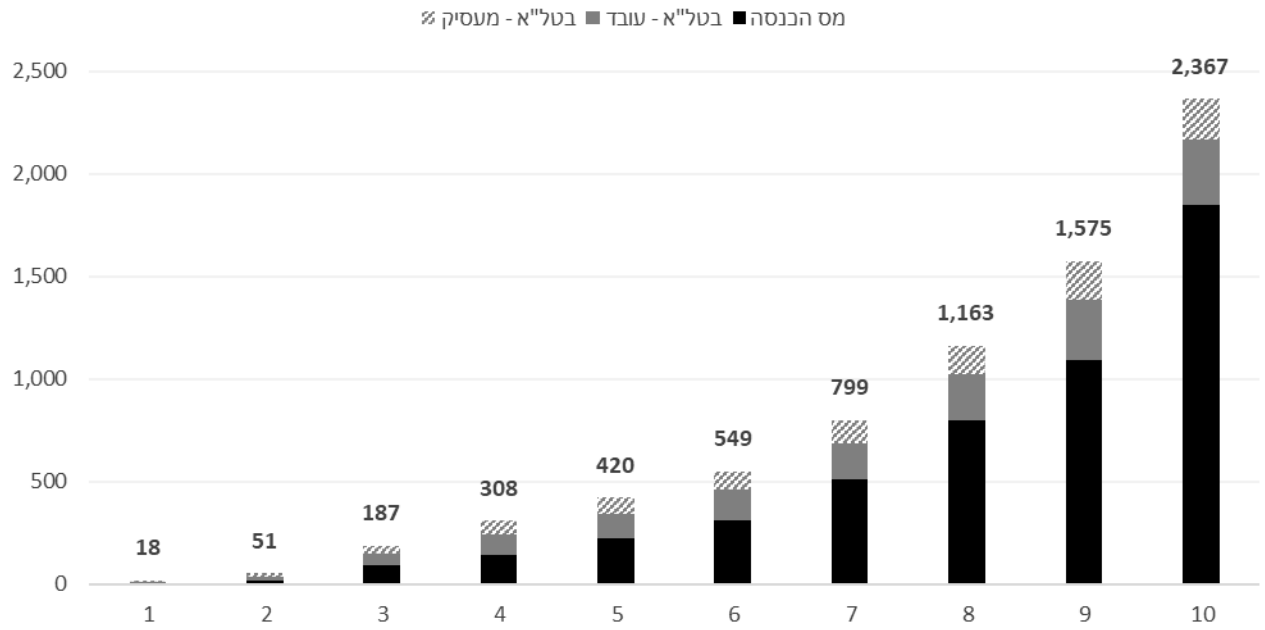
כמו כן, ניתן לראות בתרשים שעבור עשירוני השכר הנמוכים ההטבה במס הכנסה מהווה חלק קטן יחסית מסך ההטבה בשל אי הגעה לסף המס (החלק ממנו מתחילים לשלם מס הכנסה), בשל נקודות הזיכוי הקיימות. החל מעשירון 5 החלק של ההטבה במס ההכנסה משתווה פחות או יותר לזה של ההטבה בתשלומים לביטוח הלאומי (תשלומי העובד והמעסיק יחד)[33] ובעשירונים הגבוהים יותר חלקה של הטבת מס ההכנסה הופך למשמעותי יותר (בשל שיעורי המס השולי הגבוהים יחסית ברמות שכר אלו).

[31] יתר הפרמטרים מהסימולציה הקודמת אינם רלוונטיים לסימולציה הנוכחית שמתמקדת בשלב ההפקדה בלבד.

[32] להרחבה ראו "השפעת מענק העבודה (מס הכנסה שלילי) על העוני ואי השוויון", אגף הכלכלן הראשי, יוני 2017; וקרלינסקי, "מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) בישראל: מי באמת מקבל, וכמה?", מרץ 2021.

[33] ההטבה בתשלומי המעסיק רלוונטית משום שסביר שלפחות חלק ממנה מתגלגל לשכרו של העובד.

תרשים 5 גובה ההטבה החודשית הקיימת בהפקדה לפנסיה (₪), לפי עשירון שכר ברוטו, 2024



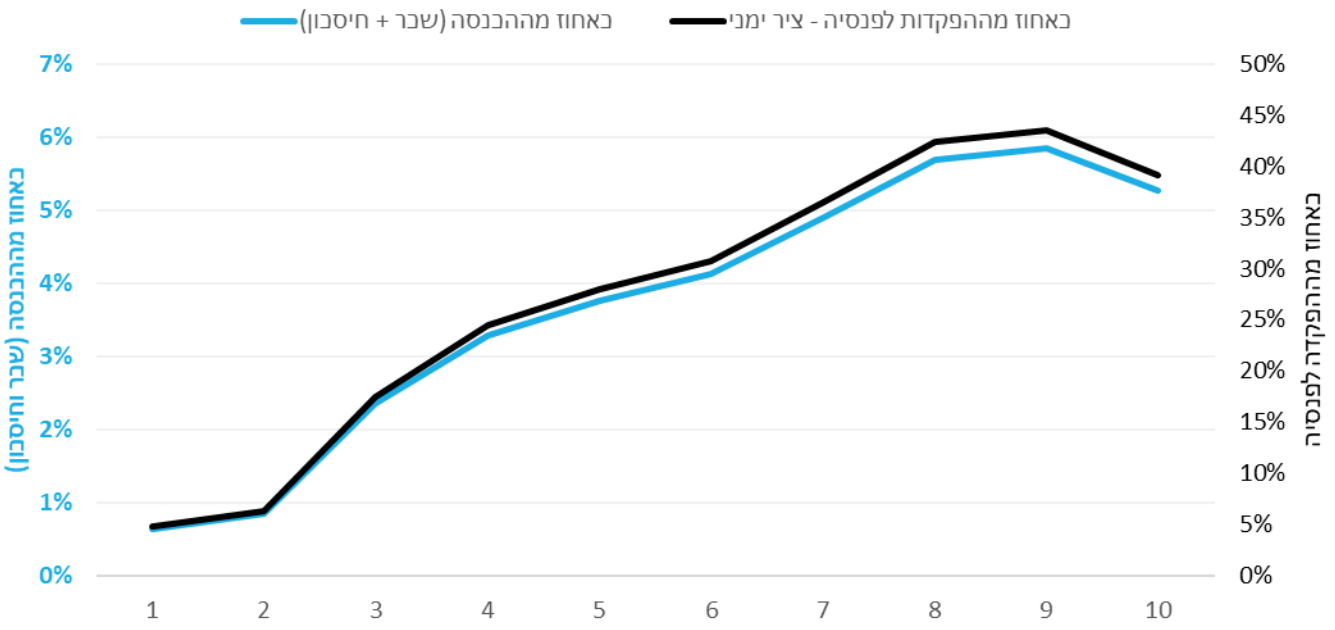
מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

4. שיעור ההטבה בהפקדה לפנסיה ביחס להכנסה או להפקדה לפנסיה עולה באופן ניכר עם רמת השכר והוא נמוך במיוחד בעשירונים הנמוכים שלא נהנים מחלק ניכר מהטבת המס משום שאינם מגיעים לסף המס

תרשים 6 מציג את ההטבה בהפקדה לפנסיה שתוארה בתרשים 5 כשיעור מההפקדה לפנסיה ולחילופין כשיעור מהכנסתו של השכיר כולל הפרשות המעסיק לחיסכון. מהניתוח עולה שבעשירון התחתון שיעור ההטבות ביחס להכנסה עומד על 0.6% וביחס להפקדות לפנסיה על 4.8%. בדומה לניתוח שהוצג בתרשים 4 שיעור ההטבה עולה באופן ניכר עם רמות השכר ומגיע לגובה של 6% ו-44% בהתאמה בעשירון 9. גם במקרה זה שיעור ההטבה בעשירון העשירי פוחת מעט בעיקר בשל כך שהפרשת המעסיק לתגמולים גבוהה מתקרת ההפקדה (2.5 השכר הממוצע במשק) אך עדיין מדובר בשיעור הטבה גבוה (5% ו-39% בהתאמה) יחסית לעשירונים הנמוכים.[34]

[34] דרך נוספת לבחון את השפעת הטבת המס היא ביחס למס שהפרט אמור היה לשלם אלמלא ההטבה. גם לפי ניתוח זה ההטבה מפחיתה את המס שעשירוני השכר הנמוכים היו משלמים אלמלא הייתה קיימת בשיעור נמוך יחסית (כ-10% בשני העשירונים הנמוכים), מטפסת לכ-24% בעשירונים 3-8 ואז פוחתת עד לכ-13% בעשירון העשירי (שבאופן טבעי בשל שיעורי המס הגבוהים שמשלם על כלל הכנסתו גובה ההטבה האבסולוטי מהווה חלק קטן יחסית מכך) – גבוה משני העשירונים הנמוכים.

תרשים 6 שיעור ההטבה בהפקדה לפנסיה ביחס להפקדה ולהכנסה, לפי עשירונים



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

5. צמצום ההטבה בהפקדה ימתן את הרגרסיביות שלה במידה ניכרת

צמצום ההטבה בהפקדה, שמהווה חלק משמעותי מסך ההטבה הפנסיונית, יכול להיעשות במספר דרכים ולהיות בעל תועלות פיסקליות מיידיות.[35] כך למשל, ניתן להפחית את תקרת הפרשות המעסיק לתגמולים ולפיצויים (הטבת הניכוי)[36]; לעבור מהטבה של ניכוי הפרשות המעסיק להטבה של זיכוי ההפרשות (בדומה להטבה שניתנת לעובד על הפרשותיו) תוך השארת שיעור הזיכוי (35%) או הפחתתו; וניתן לשלב את שני הצעדים לתוארו לעיל (הפחתת תקרת ההטבה להפקדות המעסיק ומעבר מהטבת ניכוי להטבת זיכוי).

לצורך המחשת המשמעות האפשרית של צמצום ההטבה בהפקדה שינינו בסימולציה שהוצגה לעיל את תנאי ההטבה בכמה אופנים (שאינם מייצגים את כל מגוון האפשרויות הרחב של צמצום ההטבה). בחינה אחת מתמקדת בשינוי פשוט יחסית של תנאי ההטבה - איחוד תקרות הפרשת המעסיק לתגמולים ולפיצויים (הטבת הניכוי) והנמכתן לשכר הממוצע במשק, עד אליו קיימת חובת חיסכון. בחינה שנייה מתמקדת בשינוי רחב יותר בהטבה - האחדת תקרות ההטבה

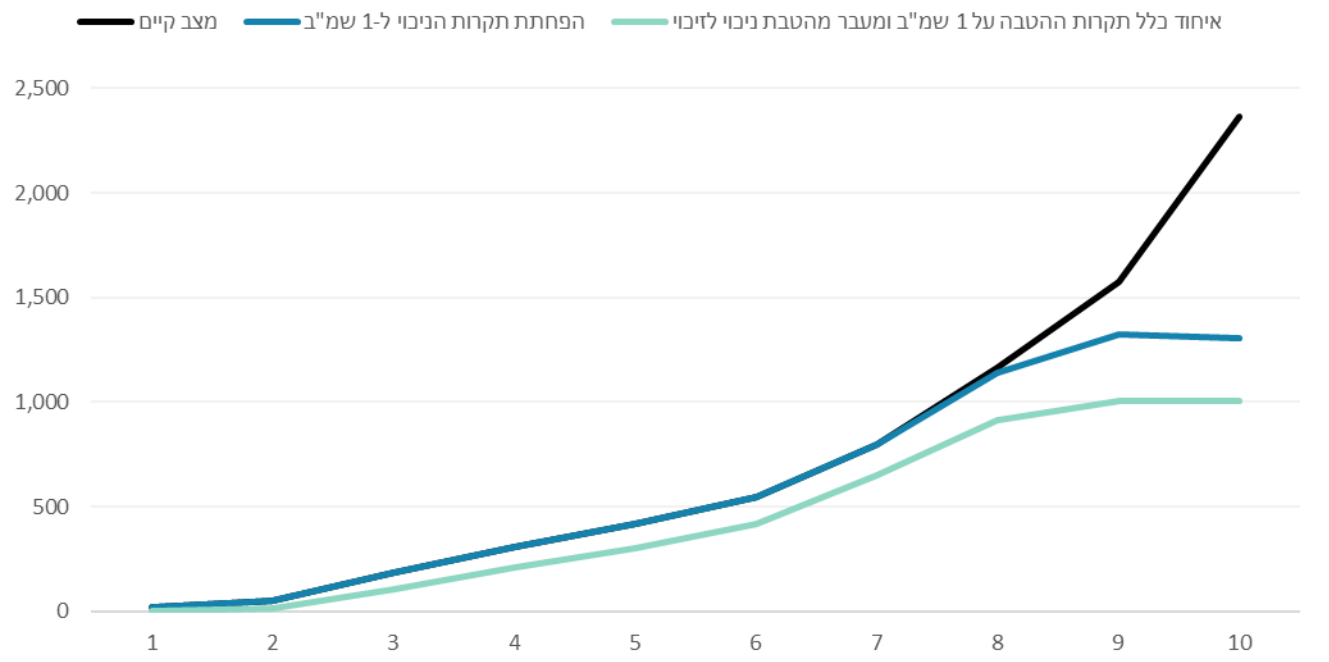
[35] יש לציין שהמשמעות של שינוי מודל הטבות המס לפנסיה הוא שינוי במידה מסוימת של שיעורי המס האפקטיביים בעשירונים השונים.
[36] מהלך דומה נעשה בעבר (2016) אז הופחתה תקרת הניכוי בהפרשות המעסיק לתגמולים מ-4 פעמים השכר הממוצע ל-2.5 פעמים ונקבעה לראשונה תקרה לפיצויים.

בהפקדות המעסיק והעובד לתקרה אחת בגובה 1 שמ"ב בתוספת המרת הטבת הניכוי של הפרשות המעסיק להטבת זיכוי בשיעור 35% מההפרשה (בדומה להטבה הנהוגה להפרשות העובד).

מתרשים 7 עולה שהפחתת תקרות הניכוי בלבד לגובה 1 שמ"ב מצמצמת את ההטבה לעשירונים 9 ו-10 כך שתהיה גבוהה רק במעט מההטבה לעשירון השמיני (לעומת המצב הקיים שבו היא גבוהה באופן משמעותי עבור שני העשירונים הגבוהים).[37] באפשרות השנייה שבה בחנו את האחדת כלל התקרות המוטבות לגובה 1 שמ"ב ומעבר מהטבת ניכוי לזיכוי ההטבה פוחתת לכלל העשירונים אך במידה גבוהה יותר בעשירוני השכר הגבוהים. באפשרות זו ההטבה פוחתת גם בעשירונים הנמוכים, אם כי במידה מתונה, בשל כך שבמעבר של הפרשות המעסיק מהטבת ניכוי לזיכוי ההפרשות הופכות להיות חייבות בתשלומי הביטוח הלאומי. בנוסף, ההטבה לעשירונים הגבוהים פוחתת במידה משמעותית יותר בהשוואה להפחתת תקרת הטבת הפרשות המעסיק בלבד גם משום שבהטבת הניכוי העובד נהנה מהטבה לפי גובה המס השולי שלו שהינו גבוה משיעור הטבת הזיכוי (35%).

תרשים 7

סך ההטבה החודשית בהפרשה לפנסיה (₪) כתוצאה משינויים אפשריים בתנאי ההטבה, לפי עשירונים

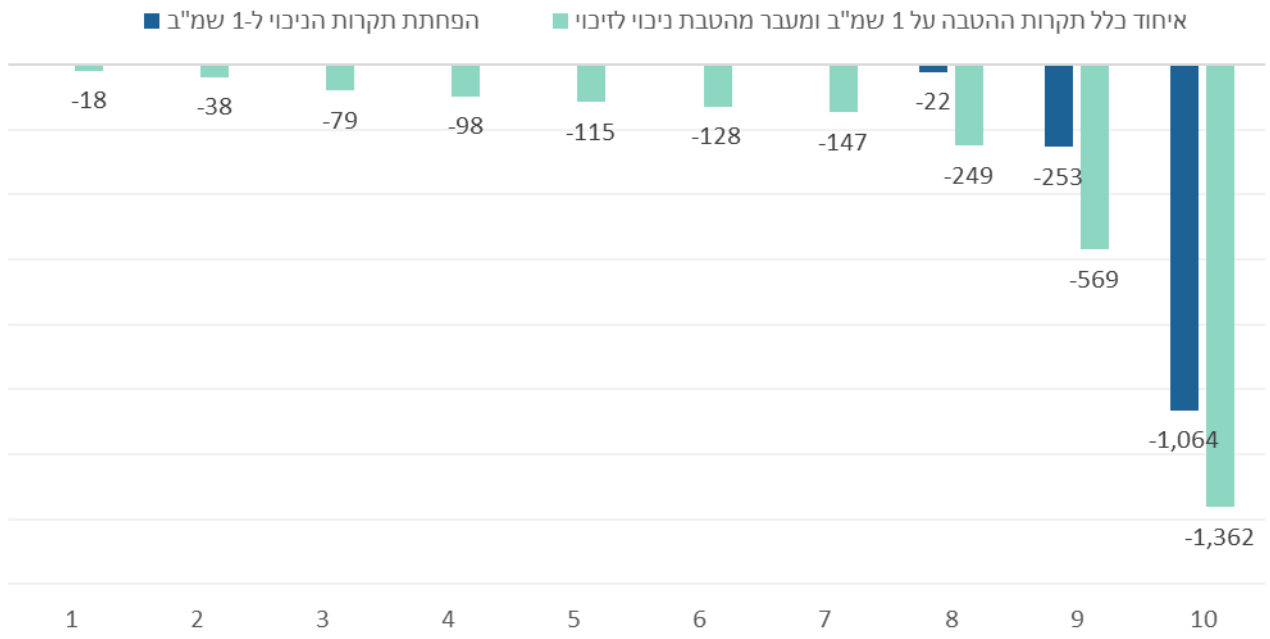


מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

[37] ההטבות לעשירון השמיני (שכר ברוטו של כ-18.5 אלף ₪ בחודש בממוצע) במעט ואינן צפויות להשתנות למרות שהשכר גבוה בחלק מהמקרים מהתקרה המוטבת וזאת משום שישנה הנחה שרק 80% מהשכר מבוטח לפנסיה ומשום ששיעור ההפקדה במודל הינו השיעור המינימלי.

תרשים 8 מתאר את הירידה בהטבה החודשית לפי עשירון בשתי האפשרויות שהוצגו. הפחתת תקרות הניכוי לגובה 1 שמ"ב מצמצמת את ההטבה החודשית לעשירונים 9 ו-10 בכ-250 ₪ ו-1,060 ₪ בהתאמה. איחוד התקרות המוטבות בגובה 1 שמ"ב ומעבר להטבת זיכוי מצמצמת את ההטבה החודשית לעשירונים 9 ו-10 בכ-570 ₪ ו-1,360 ₪ בהתאמה ובשאר העשירונים במידה הרבה יותר מתונה (עד ל-18 ₪ בחודש בעשירון התחתון).

תרשים 8 שינוי בהטבה החודשית בהפרשה לפנסיה ביחס למצב הנוכחי (₪) כתוצאה משינויים אפשריים בתנאי ההטבה, לפי עשירונים

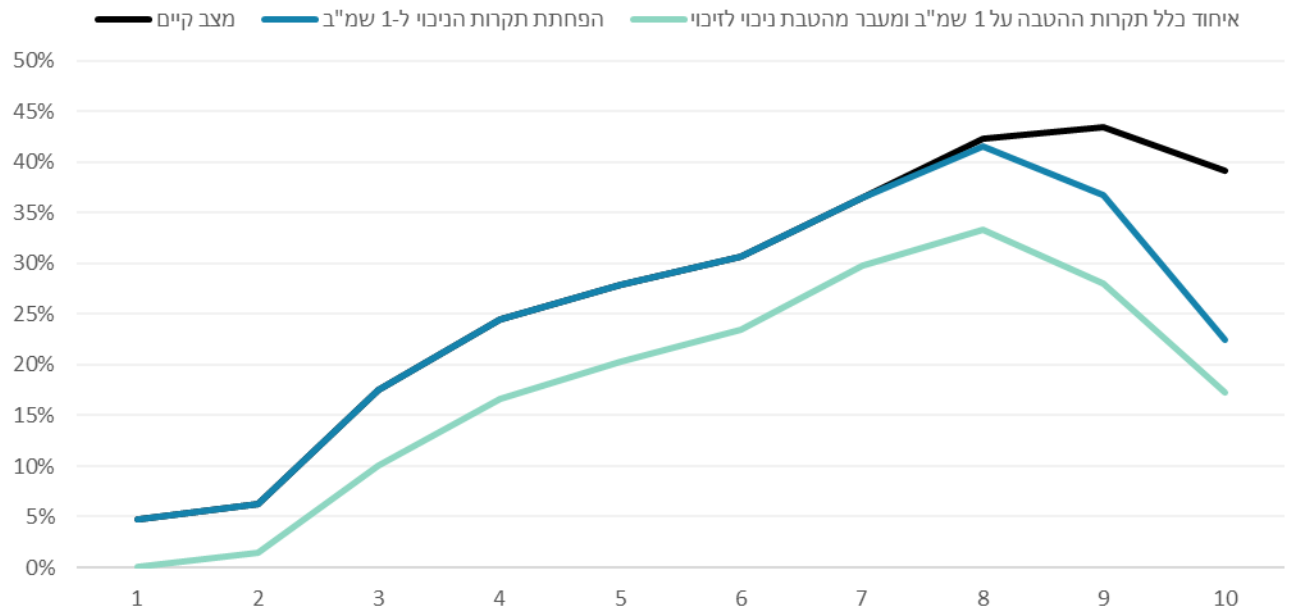


מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

תרשים 9 ממחיש כיצד האפשרויות של צמצום ההטבות בהפקדה שתוארו לעיל מפחיתות את רגרסיביות ההטבה. בשני המקרים, שיעור ההטבה ביחס להפקדות יורד באופן משמעותי יותר בעשירוני השכר הגבוהים.[38] אמנם שיעור ההטבה ביחס להפרשה לפנסיה בעשירוני השכר הגבוהים נותר גבוה בהשוואה לעשירונים הנמוכים ביותר אך הפער מצטמצם במידה ניכרת בהשוואה למצב הקיים.

[38] ההשפעה דומה גם ביחס להכנסה (כפי שעולה מהניתוח שהוצג בתרשים 6).

תרשים 9 השפעת שינויים אפשריים בתנאי ההטבה על שיעור ההטבה בהפקדה ביחס להפרשה לפנסיה, לפי עשירונים



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

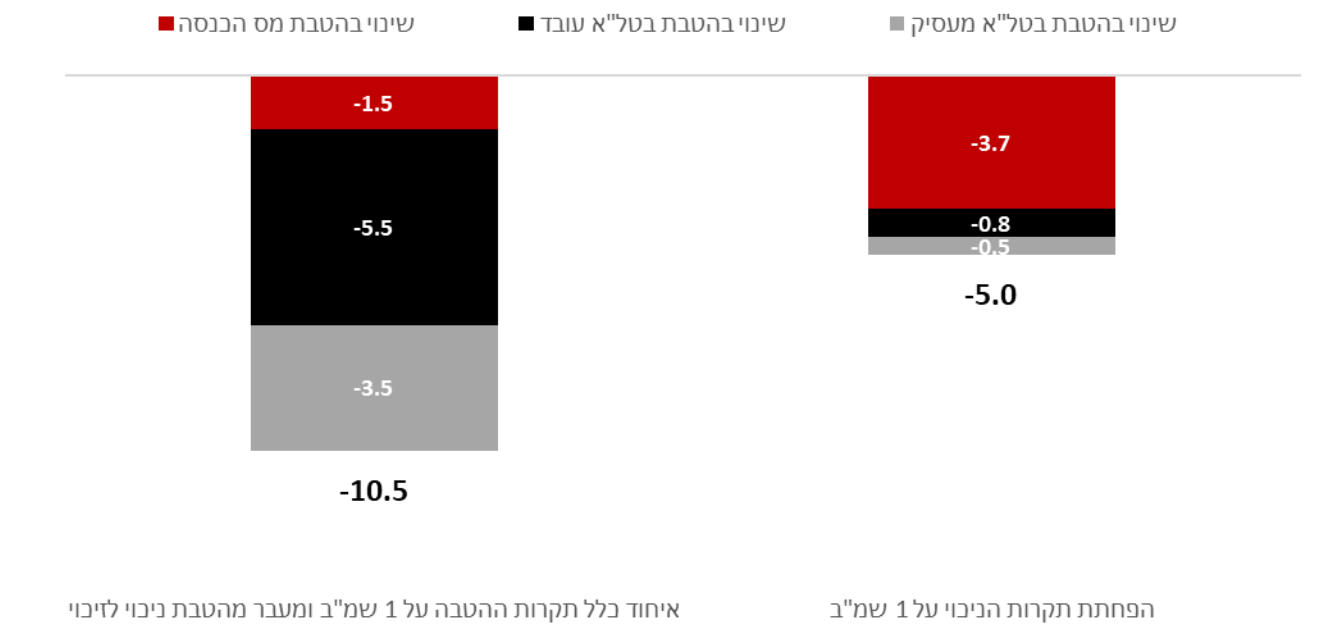
6. צמצום ההטבה בהפקדה יכול להיות בעל השלכות פיסקליות משמעותיות

תרשים 10 מציג את אומדן ההשפעה של הפחתת ההטבות האפשריות בהפקדה שתוארו לעיל על סך גביית המס (מס הכנסה וביטוח לאומי). מהתרשים עולה שהפחתת התקרה של הפקדות המעסיק לפיצויים ותגמולים ל-1 שמ"ב (שעד אליו יש חובת הפרשה לפנסיה) תגדיל את גביית המס בכ-5 מיליארד ₪, מרביתו בשל צמצום ההטבה במס הכנסה (בשני עשירוני השכר הגבוהים). איחוד כלל תקרות ההפקדה המוטבות (עובד ומעסיק) ל-1 שמ"ב ומעבר להטבת זיכוי במקום ניכוי על הפרשות המעסיק הינו בעל השלכות פיסקליות אף משמעותיות יותר (10.5 מיליארד ₪ - צמצום של קצת יותר משליש מסך ההטבה הנוכחית בהפקדה; ותוספת גביית מס השקולה למשל להעלאת כ-1.5 אחוזי מע"מ).[39] זאת בעיקר בשל כך שמעבר להטבת זיכוי הופך את כלל הפרשות המעסיק לחייבות בתשלומי הביטוח הלאומי. במקרה זה החלק של ההטבה במס הכנסה פוחת גם משום שעבור חלק מעשירוני ההכנסה הטבת זיכוי בשיעור 35% גבוהה מהטבת הניכוי שנקבעת לפי גובה המס השולי של העובד.[40]

[39] הערכת צמצום סך הטבת המס בסימולציה חושבה לפי הנחה שמרנית של רף הפקדה מינימלי של המעסיק לתגמולים ופיצויים (6.5% ו-6% בהתאמה). תחת הנחה שהמעסיק מפריש 7% לתגמולים ולפיצויים סך הטבת המס תצטמצם בכ-6.6 ו-12.5 מיליארד ₪ בהתאמה.

[40] מעבר לכך שאפשרות זו כללה עלייה קלה של גובה ההטבה בהפקדת העובד ל-1 שמ"ב.

תרשים 10 | **שינוי גובה הטבת המס בהפקדה, מיליארדי ₪**



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

*הערכת צמצום סך הטבת המס בסימולציה חושבה לפי הנחה שמרנית של רף הפקדה מינימלי של המעסיק לתגמולים ופיצויים (6.5% ו-6% בהתאמה). תחת הנחה שהמעסיק מפריש 7% לתגמולים ולפיצויים סך הטבת המס תצטמצם בכ-6.6 ו-12.5 מיליארד ₪ בהתאמה.

סיכום

ההתערבות הממשלתית בתחום הפנסיה נועדה להבטיח לגמלאים קצבה בסיסית נאותה ולסייע להם בשמירה על רמת החיים הדומה לזו טרם היציאה לגמלאות. בעוד עידוד מועסקים להגדיל את החיסכון לפנסיה על ידי מתן הטבות מס הינו מדיניות נפוצה במדינות המפותחות, חובת החיסכון הפנסיוני בישראל (החל משנת 2008) מעלה את השאלה האם הטבת המס בישראל היא אפקטיבית והכרחית לטובת הבטחת חיסכון הולם. נקודה זו מתחדדת לאור זאת שההטבה יקרה מאד, מפחיתה את פרוגרסיביות מסי ההכנסה באופן שאינו שקוף, ושברירת המחדל בהפרשה משחקת ככל הנראה תפקיד מרכזי מאד בהחלטה של הפרטים לחסוך מעבר לחובת ההפרשה. הניתוח שהוצג בעבודה זו ממחיש ביצד חלק ניכר מההטבה מופנה לעשירוני השכר הגבוהים שלהם גובה החיסכון מאפשר קבלת קצבה הגבוהה מהקצבה הבסיסית ההולמת כפי שנובעת מהגדרת פנסיית החובה (עד גובה השכר הממוצע). לאור זאת שקיימות ראיות יחסית עקביות בספרות לכך שבעלי הכנסה גבוהה נוטים בעיקר להקצות מחדש את חסכונותיהם בעקבות הטבות המס; ושהחיסכון הוולונטרי מההכנסה נטו בקרב בעלי שכר גבוה בישראל הינו משמעותי נראה שצמצום ההטבה בהפקדה לעשירונים הגבוהים יפגע לכל היותר בצורה שולית בסך החיסכון שלהם או ברמת החיים שלהם בגמלאות.

מספר עבודות שנעשו בעבר הציעו שינויים מרחיבים במערך ההטבות הפנסיוניות כמו למשל ביטול הטבות המס כולן ושינוי מדרגות מס הכנסה[41] או שינוי מערך ההטבות לפי גיל החוסך[42]. הניתוח שהוצג בעבודה זו התמקד בהשלכות צמצום הטבת המס של המעסיק בשלב ההפקדה ללא שינוי מרחיק לכת במסגרת הכללית של ההטבות. הניתוח ממחיש כיצד שינוי אפשרי זה יכול להיות בעל השלכות פיסקאליות משמעותיות וכיצד הוא ממתן במידת מה את הרגרסיביות של הטבת המס ע"י הפחתתה בעיקר עבור עשירוני השכר הגבוהים. באופן טבעי, ככל שצמצום ההטבה יהיה מתון יותר כך צמצום הרגרסיביות שלה וצמצום סך הטבת המס יפחתו. כך למשל, צמצום סך הטבת המס במקרה של הפחתת תקרת ההפקדה המוטבת של המעסיק לתגמולים ופיצויים ל-2 שמ"ב נאמד בכ-1.1 מיליארד ₪.

כמו כן, יש לזכור שבטווח הארוך הטבת הפטור מרווחי ההון הינה הטבה משמעותית, בפרט לבעלי שכר גבוה.[43] דרך אחת לצמצם את הטבת מס זו (מעבר לאפשרות של מיסוי התשואה) הינה לצמצם / לבטל את שיעור הפטור על הקצבה המזכה במשיכה – נושא שלא עסקנו בו במסגרת העבודה הנוכחית.

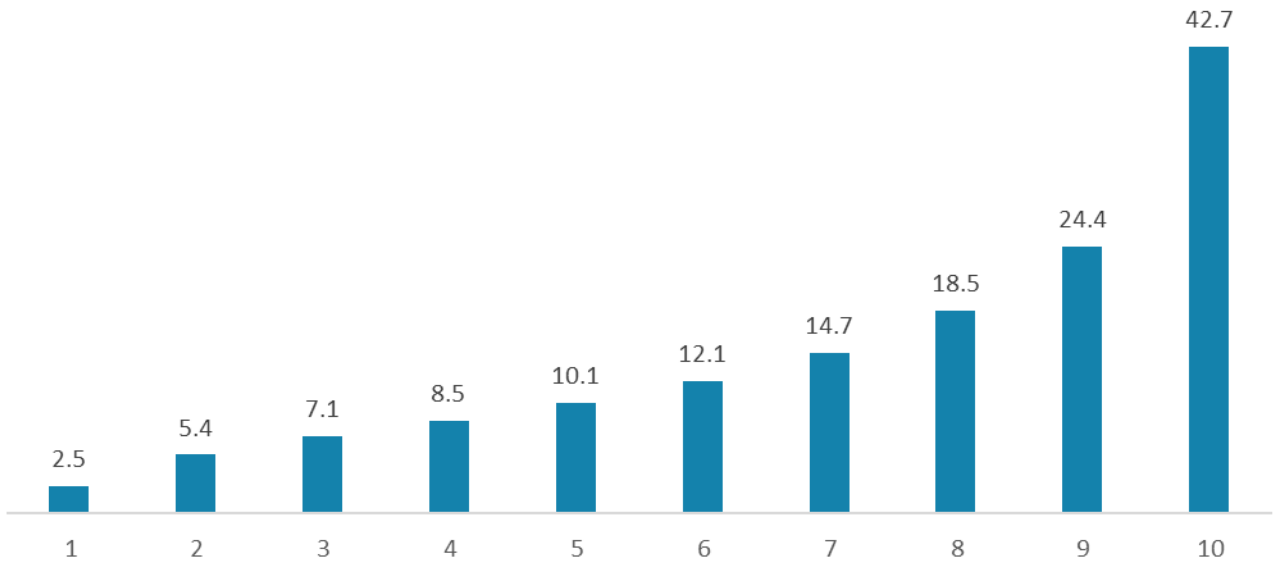
[41] אברמזון ושראל, "ההטבות לחיסכון הפנסיוני – בחינה מחדש", 2015.
[42] ליפשיץ אסנת, "גובה ההפרשה האופטימלית לפנסיית חובה", מכון אהרון, ינואר 2020.
[43] מעבר לכך הטבה זו עשויה לתגמל באופן שרירותי חוסכים אשר בחרו במסלולי ובגופי השקעה שבדיעבד הניבו תשואה גבוהה יותר (כאשר המזל בבחירה עשוי לשחק תפקיד לא מבוטל).

נספח א' שכר לפי עשירונים ומדרגות המס ובטל"א

תרשים נספח א' מציג את האומדן לשכר של שכירים בגילאי 25-66 לפי קידום ממצאי סקר הוצאות 2019 לפי השינוי בשכר הממוצע למשרת שכיר לנתוני שנת 2024, בחלוקה לעשירוני השכר השונים.[44]

נספח א

אומדן לשכר ברוטו לשכיר לפי עשירוני שכר, 2024 (אלפי ₪)



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי

מדרגות מס הכנסה, 2024

(עד הכנסה חודשית, ₪)	שיעור המס
7,010	10%
10,060	14%
16,150	20%
22,440	31%
46,690	35%
60,130	47%
מעל 60,130	50%

מדרגות בטל"א (דמי בט"ל ובריאות), 2024

(עד הכנסה חודשית, ₪)	הפרשת עובד	הפרשת מעסיק
7,522	3.5%	3.55%
49,030	12%	7.6%

[44] נתוני שנת 2019 היו הנתונים הרלוונטיים העדכניים נכון למועד הניתוח. נעשתה בדיקת רגישות לניתוח באמצעות נתוני סקר הוצאות 2021 (שמוטים בגלל השפעת התמהיל בקורונה – ראו באן) והממצאים יצאו דומים למדי.



משרד האוצר
Ministry of Finance

אגף
הכלכלן הראשי

Picture by Freepik