

ההטבות לחיסכון הפנסיוני

בחינה מחדש

ד"ר שמואל אברמזון
ד"ר מיכאל שראל



שבט תשע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 13

ד"ר שמואל אברמזון

חוקר בכיר בפורום קהלת לכלכלה

קיבל תואר דוקטור מבית הספר לבוגרים של מכון RAND למדיניות ציבורית בארה"ב. עבד כאנליסט במכון RAND, וככלכלן במועצה הלאומית לכלכלה ובמשרד האוצר. מרצה מן החוץ בבית הספר למדיניות ציבורית של האוניברסיטה העברית.

ד"ר מיכאל שראל*

ראש פורום קהלת לכלכלה

כיהן עד אפריל 2014 ככלכלן הראשי במשרד האוצר והממונה על הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים.

קיבל תואר דוקטור מאוניברסיטת הרווארד. שראל עבד עבור הבנק העולמי, קרן המטבע הבינלאומית, מחלקת המחקר בבנק ישראל, עמד בראש אגף המחקר במשרד האוצר וכיהן בראש אגף כלכלה ומחקר בקבוצת הראל.



* המחברים מודים ליפעת בירודקר ולאיציק פנחס על סיוע במחקר, וכן ליוסי בכר, עבד חסדייה, חן לב, אריק פראץ, לביא שיפנבאואר, ולעודד שריג על שיחות רקע מועילות ומאירות עיניים. כל הדעות והעמדות המובאות במאמר זה הן של הכותבים ובאחריותם הבלעדית.

msarel@kohelet.org.il

ההטבות לחיסכון הפנסיוני

בחינה מחדש

ד"ר שמואל אברמזון
ד"ר מיכאל שראל



שבט תשע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 13

ההטבות לחיסכון הפנסיוני – בחינה מחדש
ד"ר שמואל אברמזון וד"ר מיכאל שראל
© כל הזכויות שמורות לפורום קהלת (ע"ר)
נדפס בישראל, שבט תשע"ה – פברואר 2015

מסת"ב 978-965-7674-08-6 ISBN



עיקרי דברים

מערכת ההטבות הממשלתיות לחיסכון הפנסיוני, שעיקרן הטבות מיסוי ואג"ח מיועדות, הינה מערכת מסורבלת שנבנתה טלאי-על-גבי טלאי ואשר אינה עולה בקנה אחד עם מטרות המדיניות הציבורית. אנו ממליצים על רפורמה מקיפה אך פשוטה מאוד בהטבות לחיסכון הפנסיוני, שעיקריה הם ביטול ההטבות הקיימות והחלפתן במענק שווה לכל עובד, תוך התאמה מקבילה של מדרגות המס על הכנסה.



תוכן העניינים

עיקרי דברים.....	iii
א. מבוא.....	1
ב. כלי מדיניות אפשריים.....	3
ג. החיסכון הפנסיוני בישראל – תמונת מצב.....	5
ד. הלימותן של ההטבות למטרות המדיניות.....	13
ה. הצעת המדיניות.....	15
סיכום.....	19
מקורות.....	21
הערות.....	23



א. מבוא: מטרותיה של מערכת החיסכון הפנסיוני מנקודת-מבט ממשלתית

המדינה הינה שחקן מרכזי ביותר בשוק החיסכון הפנסיוני, ומעורבותה בו חריגה ביחס לשווקים אחרים. מדינות נוהגות לספק הטבות כספיות משמעותיות לחוסכים, ומסדירות מקרוב את פעילותם של הגופים המנהלים את כספי החיסכון. חלק מהמדינות, ובכלל זה ישראל, אף מחייבות בחוק את העובדים לחסוך לעת פרישה.

הטעם המרכזי להתערבות הממשלה בשוק הפנסיה נובע מתפיסה שלפיה רוב האנשים, בשל חוסר רציונליות או קוצר-רואי, לא יחסכו די לעת זקנה על דעת עצמם (ראו, למשל, ספיבק, 2013). המדינה, מתוך רצון לסייע בהגדלת רווחתם של האזרחים, מתערבת במטרה להבטיח שהם יחסכו "כראוי". השאלה לגבי היקפה הרצוי של ההתערבות הממשלתית משיקה לשאלות רחבות יותר הנוגעות במתח שבין הפרטי לציבורי (ובכלל זה חשיבותו של ערך חירות הפרט) וכן לשאלת יעילותה של פעולה ממשלתית מול יעילותו של השוק הפרטי. במאמר זה לא נעסוק בדיון עקרוני בסוגיות מהותיות וחשובות אלה, אך נבחן אם צעדי המדיניות הקיימים בישראל עולים בקנה אחד עם מטרות המדיניות העקרוניות שקיימת לגביהן הסכמה רחבה.

אנו מניחים כי המטרה המרכזית של המדינה בהתערבותה בשוק הפנסיה היא **יצירת תנאים שיאפשרו לאנשים עובדים השגת קצבת פרישה בסיסית נאותה**.¹ קצבה זו מכונה לעיתים "הרובד הפנסיוני השני", והיא מהווה שכבת חיסכון עצמאית מעבר לרשת הביטחון הממשלתית המכונה "הרובד הפנסיוני הראשון", שהיא קצבה מינימלית שהמדינה מבטיחה לכל תושב. בישראל הרובד הפנסיוני הראשון הוא קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי ותוספת השלמת הכנסה לקשישים הזכאים לכך.²

בהינתן שסופקו תמריצים נאותים להשגת קצבה בסיסית נאותה, ראוי שמעבר להיקף החיסכון הנדרש למטרה זו, תהיה המדיניות ניטרלית כלפי החוסכים, בין שבחרו לחסוך חלק גדול נוסף מהכנסתם לעת פרישה ובין שבחרו לצרוך יותר בהווה. התערבות של המדינה מעבר לקצבה הבסיסית היא מדיניות שפוגעת בחירות הפרט וביכולתו להחליט בעצמו על העדפות הצריכה הבין-עיתיות שלו.³

ככל צעד מדיניות, יש להשיג את מטרת המדיניות **תוך הימנעות מעלויות תקציביות ומחשיפה תקציבית מיותרות**. לכן תמריצים כלכליים שאינם נדרשים לצורך השגת מטרת המדיניות הינם מיותרים, ויש לבטלם.



ב. כלי מדיניות אפשריים

3. **מענקים כספיים** – המדינה יכולה לסייע לחוסכים באמצעות הטבות כספיות שמתמרצות את החיסכון או פועלות ישירות להגדלת הקצבה. ההטבה יכולה להינתן באופן ישיר – למשל, באמצעות הפקדה לקופת החיסכון – או באופן עקיף, כפי שנעשה בישראל, באמצעות מתן הטבות בריבית על אגרות-החוב המיועדות (להלן: האג"ח המיועדות).

4. **אסדרה (רגולציה)** – הרגולטורים רשאים לתקן תקנות ולקדם חקיקה המסדירה את פעילותם של הגופים המנהלים את כספי החוסכים (למשל, לגבי גובה דמי הניהול המותרים או לגבי סוגי הנכסים שניתן להשקיע בהם), ובדרך זו להשפיע באופן עקיף על היקפי החיסכון. במאמר זה לא נעסוק בסוגיות אלה, והן ראויות לבחינה נפרדת.

את מטרת המדיניות של הבטחת קצבה נאותה לעובדים המדינה יכולה להשיג באמצעות כלים מספר:

1. **חקיקה** – המדינה יכולה לחייב בחוק את העובדים לחסוך ובהמשך למשוך את כספי החיסכון בצורת קצבה. שני חוקים אלה קיימים בישראל (לפחות לגבי העובדים השכירים), כפי שיוסבר בהמשך.

2. **הטבות מס** – המדינה יכולה להפחית את חבות המס של החוסכים, ובכך לתמרץ אותם לחסוך ו/או להגדיל את קצבתם. הטבות המיסוי יכולות להינתן בעת ההפקדה לקרן הפנסיה, תוך כדי צבירת רווחים (כפטור ממס רווח הון) או בעת משיכת הכספים. בישראל קיימים כל שלושת סוגי ההטבות הללו.

הטבות מיסוי בעת ההפקדה מגדילות את ההכנסה הפנויה של העובד בהווה, ואילו הטבות מיסוי אחרות פועלות ישירות להגדלת חסכונותיו. ראוי לשים לב כי במקרה שכספים הופקדו לקרן פנסיה לאחר ששולם עליהם מס הכנסה, חיוב במס הכנסה בעת המשיכה (מעבר למיסוי רווחי הון) עלול להוות כפל מס.

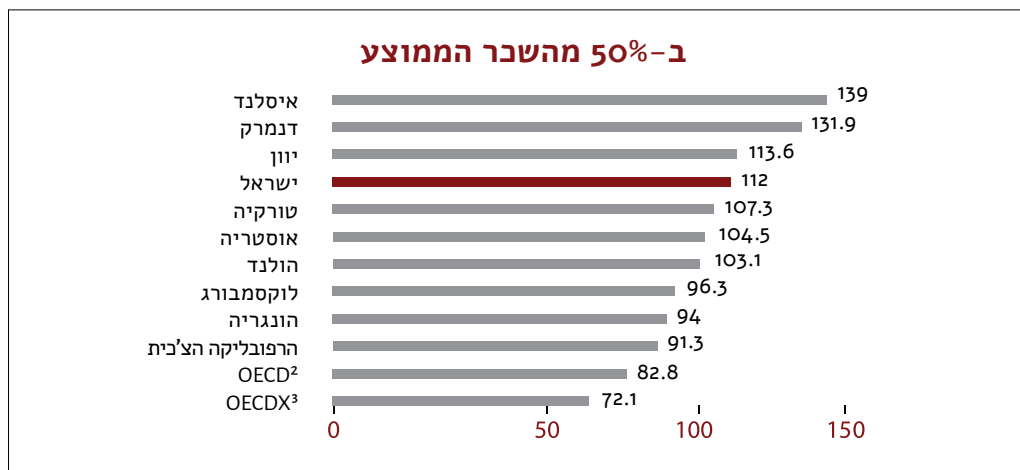
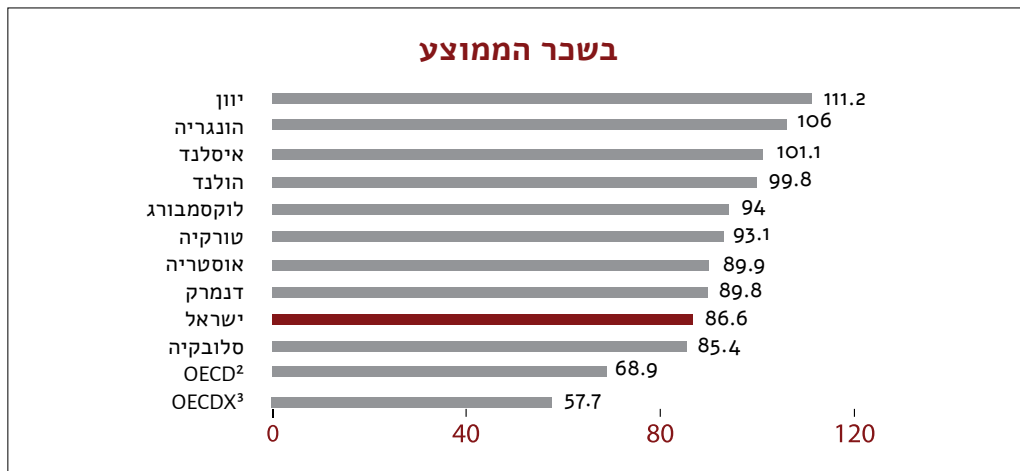


ג. החיסכון הפנסיוני בישראל – תמונת מצב

המדיניות הישראלית מובילה לשיעורי תחלופה מהגבוהים בעולם בין קצבת הפרישה לבין ההכנסה, במיוחד לגבי רמות השכר הנמוכות (ראו תרשים 1). לפי נתוני ה-OECD, עובד ישראלי ששכרו 50% מהשכר הממוצע במשק צפוי ליהנות מפנסיה בגובה של עד כ-112% מהכנסתו בשנות עבודתו.⁵ יש הטוענים כי רמה כה גבוהה עשויה להצביע על חסכון-יתר, במיוחד בקרב בעלי הכנסות נמוכות, העשויים להזדקק לרובה המוחלט של הכנסתם השוטפת במהלך שנות עבודתם (ראו ברנדר, 2010).

מערכת הפנסיה בישראל עברה תמורות מהותיות רבות לאורך השנים, שעיקרן מעבר ממערכת חיסכון ריכוזית למערכת שבה החוסכים אחראים ורשאים לקבל החלטות עצמאיות לגבי זהות הגופים שבהם יופקד כספם ולגבי מסלולי ההשקעה. עם זאת, ההחלטות הללו נעשות תחת מערכת חזקה מאוד של מגבלות ותמריצים. בראש ובראשונה, העובדים השכירים בישראל מחויבים על-ידי המדינה להפריש סכום משמעותי – 17.5% משכרם (עד לגובה השכר הממוצע במשק) – לחיסכון פנסיוני ולקרן פיצויים.⁴ זהו, סביר לטעון, החיסכון שהמדינה רואה לנגד עיניה ככזה שיבטיח קצבה בסיסית נאותה לכל עובד. משיכת הכספים בעת פרישה מותנית בכך שתינתן מהם קצבה חודשית בגובה של 4,481 שקלים לפחות נכון לשנת 2015. יתר על כן, החוסך לפנסיה בישראל זוכה בהטבות מיסוי נדיבות, וכן בהטבות סבסוד ריבית אשר מגדילות את היקפי החיסכון ומתמרצות אותו למשוך את כספי החיסכון בקצבה.

תרשים 1: השוואה בין-לאומית של יחסי תחלופה נטו בחיסכון הפנסיוני על-פי רמות הכנסה, גברים (הדמיה) – עשר המדינות הגבוהות ביותר ב-OECD וישראל, לרבות פנסיות מהרובד השני



מקור: OECD, 2011, p. 84 (תרשים 2.6).

1. הנחת הסימולציה היא יחידים המתחילים קריירה מלאה בגיל 20.

2. ממוצע לא-משוקלל.

3. ממוצע של ה-OECD לא כולל 10 הגבוהות ביותר.

דמי הביטוח הלאומי לבין חיסכון כפוי שמקורו בהפרשות לפנסיה המחויבות על-פי חוק. שניהם למעשה מנגנונים של מיסוי, וההבדלים המרכזיים ביניהם הם זהות הגוף המנהל את הכספים, רמת הסיכון, תנאי הביטוח וההתניות הנלוות.

משטר ההטבות לחיסכון הפנסיוני בישראל כולל סדרה של כלים שעיקרם הטבות מיסוי וסבסוד ריבית באמצעות אג"ח מיועדות, כמתואר בתיבה 1 וכמפורט בהמשך המאמר.

רמתן הגבוהה של הקצבאות בישראל נעוצה בעיקר ברובד הפנסיוני השני, שמקורו בהפרשות של מעסיקים ומועסקים, אשר מחויבים לכך על-פי חוק ונהנים מהטבות מיסוי. לעומת זאת, לגבי קצבת הזקנה האוניוורסלית בישראל המשולמת על-ידי הביטוח הלאומי, קרי הרובד הפנסיוני הראשון, נטען כי היא נמוכה יחסית למקובל בעולם המערבי (אחדות וספיבק, 2010; פיסו, סטרול וסבירסקי, 2014). יש לשים לב כי מבחינה כלכלית אין הבדל מהותי מבחינת העובד בין חיסכון כפוי בדמות

תיבה 1: המצב כיום – עיקרי ההטבות לחוסכים הפנסיוניים

הטבות מיסוי

- פטור חלקי ממס הכנסה על הפקדות של המעביד ושל העובד לחיסכון הפנסיוני;
- פטור מלא על רווחי הון שנצברו לחיסכון הפנסיוני;
- פטור חלקי על מס הכנסה על קצבאות פנסיה.

הטבות באגרות-חוב מיועדות

- 30% מנכסיהן של קרנות הפנסיה מושקעים באגרות-חוב ממשלתיות המעניקות ריבית גבוהה מהרמה המקובלת בשוק.

אומדן העלות התקציבית השנתית של ההטבות

- הטבות המיסוי בשנת 2015 מוערכות בכ-13.9 מיליארד ש"ח.
- הטבות האג"ח המיועדות בשנת 2015 מוערכות בכ-3 מיליארד ש"ח.

”אחד המאפיינים הבולטים של הטבות המס לחיסכון הפנסיוני בישראל הוא מורכבותן יוצאת-הדופן. מורכבותן של ההטבות שלובה עם מערכת אסדרה מורכבת, בעיקר בתחום הייעוץ הפנסיוני, אשר עלויותיה מגולגלות במידה רבה על כתפי החוסכים.”

הטבות המיסוי

הטבות המיסוי לחוסכים הפנסיוניים כוללות שלושה רבדים: הטבות בעת ההפקדה, הטבות פטור ממס רווח הון והטבות מס בעת המשיכה. לוח 1 מפרט את עיקרי ההטבות הללו לגבי שכירים. משרד האוצר אמד את עלותן הצפויה של הטבות אלה בשנת 2015 בכ-13.9 מיליארד שקלים (כ-1.23 אחוזי תוצר), כמפורט בלוח 2. מדובר בהטבת המס הגדולה ביותר בישראל, אשר משתווה, לדוגמה, לגודלו של תקציב המשרד לבטחון פנים כולו.

לוח 1: עיקרי הטבות המיסוי הפנסיוני לשכירים בשנת 2015

ההטבה	גובה התקרה (במונחים חודשיים)
הפרשות המעביד, עד 7.5% מהשכר (עד לתקרת שכר), אינן ממוסות.	תקרת שכר: 4 פעמים השכר הממוצע במשק (37,040 שקלים), כלומר, ניכוי ממס עד גובה 2,778 שקלים.
הפרשות העובד, עד 7% משכרו (עד לתקרת שכר), זוכות ב-35% החזר.	תקרת שכר: 8,700 שקלים, כלומר, הפקדות עד 609 שקלים זוכות בזיכוי מס עד 213 שקלים.
קיים פטור מלא או חלקי (תלוי באופן משיכת הכספים) ממס רווחי הון על חסכונות פנסיוניים.	
קיים פטור ממס על קצבה פנסיונית בשיעור של 43.5% ¹ מתקרת הקצבה המזכה.	תקרת קצבה מזכה: 8,460 שקלים, כלומר, ניכוי ממס עד גובה 3,680 שקלים.

מקורות: פקודת מס הכנסה, סעיפים 47, 49-א; חוברת ניכויי מס הכנסה לחודש ינואר 2015.

1. יועלה בהדרגה עד ל-67% בשנת 2025.

לוח 2: אומדן העלות התקציבית של הטבות המיסוי הפנסיוני בשנת 2015

ההטבה	גובה ההטבה השנתית (מיליארדי שקלים)
הטבות מיסוי בעת ההפקדה	10.8
פטור ממיסוי רווחי הון	7.0
(-) קיזוז תשלום מס הכנסה בעת המשיכה	3.9
סה"כ	13.9

מקור: משרד האוצר, 2014.

”גם אם בעבר היה אפשר לטעון כי הטבות המיסוי מוצדקות משום שהן מתמרצות את החיסכון הפנסיוני, מאז הוחלה חובת הפנסיה הן מיותרות למדי.”

אחד המאפיינים הבולטים של הטבות המס לחיסכון הפנסיוני בישראל הוא מורכבותן יוצאת-הדופן. הן מפורטות על-פני עשרות עמודים של תקנות מיסוי, אשר רק מתי-מעט יודעים ומבינים את תוכנן במדויק. מורכבות זו פוגעת ביכולתם של הפרטים לקבל החלטות מושכלות, פוגעת ביכולתם של קובעי המדיניות לבחון את המדיניות באופן שיטתי ועקבי, ובסופו של דבר מאלצת את החוסכים לבזבז משאבים יקרים של זמן וכסף, בין היתר בעבור שירותיהם של ”מתווכים” מקצועיים, אשר גם הם, כאמור, מתקשים לשלוט בפרטים.⁶

מורכבותן של ההטבות שלובה עם מערכת אסדרה מורכבת, בעיקר בתחום הייעוץ הפנסיוני, אשר עלויותיה מגולגלות במידה רבה על כתפי החוסכים. נוסף על כך, שיעורי ההטבות תלויים בפרמטרים שונים (כגון אם העובד שכיר או עצמאי, אם המפריש הוא המעסיק או המועסק, אם המשיכה הונית או קצבתית), ובכך הם אינם ניטרליים ויוצרים תמריצים לשינויי התנהגות שאינם משרתים בהכרח את רווחת הפרט או את האינטרס הציבורי.

גם אם בעבר היה אפשר לטעון כי הטבות המיסוי מוצדקות משום שהן מתמרצות את החיסכון הפנסיוני, מאז הוחלה חובת הפנסיה הן מיותרות למדי. תפקידן היחיד, עד לגובה חובת ההפקדה הפנסיונית, מסתכם בחלוקה מחדש של ההכנסות – תוצאה שניתן להשיג

בלאו הכי באמצעות מערכת המיסוי על הכנסה, אשר זו אחת ממטרותיה המרכזיות. הטבות המס שניתנות מעבר לחובת ההפקדה החוקית מתמרצות חיסכון גבוה מרמת הקצבה הבסיסית הנאותה שנדרשת לעובדים, ומכאן שמדובר בהתערבות סבוכה, יקרה ובלתי-מוצדקת בתחום שראוי שיוכרע בהתאם לבחירתם האישית והחופשית של העובדים. קשה להצדיק את הפלייתם של אלה המעדיפים לצרוך יותר או להשקיע יותר באפיקים חלופיים בהווה, בהינתן שהובטחה להם כבר קצבת פנסיה בסיסית נאותה.

זאת ועוד, כל הטבות המיסוי מיטיבות באופן מובהק עם בעלי ההכנסות הגבוהות, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם המדיניות של מדרגות המס ה”רגילות” על הכנסה מעבודה, ואף מקזזות את השפעתן הפרוגרסיבית (ראו תרשימים 22 ו-23). ההטבות נטו במס הכנסה מיטיבות בממוצע רק עם חמשת העשירונים העליונים. ההטבות קובעות מחדש דה-פקטו את המיסוי השולי על יגיעה אישית בצורה גרסיבית, ועושות זאת באופן מסובך אשר מקשה על העובד להפנימו ופוגע ביכולתם של קובעי המדיניות לבחון את המדיניות מול חלופות שונות. ראוי גם לשים לב שבסופו של יום גברים זוכים, בממוצע על-פני תקופת החיים, בהטבות גבוהות יותר מאשר נשים (הן בשל פערי שכר והן בשל הבדלים בנקודות זיכוי מס הכנסה).

”כל הטבות המיסוי מיטיבות

באופן מובהק עם בעלי

ההכנסות הגבוהות, באופן

שאינו עולה בקנה אחד

עם המדיניות של מדרגות

המס ה”רגילות” על הכנסה

מעבודה, ואף מקדזות את

השפעתן הפרוגרסיבית.”

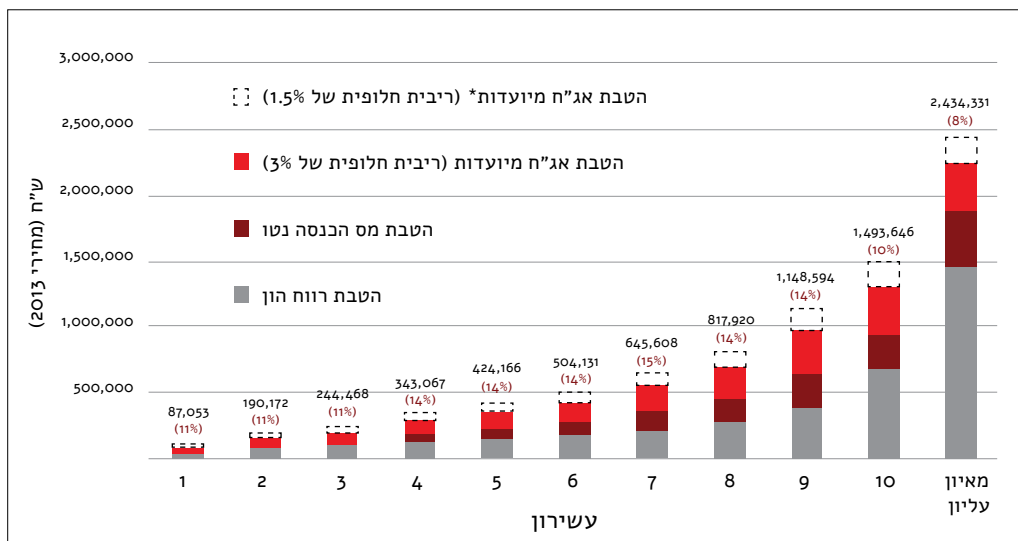
מעבר להטבות במס הכנסה בעת ההפקדה, הפטור ממס רווח הון (כיום 25%) הניתן כמעט לכל החסכונות הפנסיוניים⁷ צפוי להוות לאורך זמן את הטבת המיסוי המשמעותית ביותר שהחוסך מקבל (ראו תרשימים א2 ו-ב2). גם כאן מדובר בהטבה המיטיבה באופן קיצוני עם בעלי הכנסות וחסכונות גבוהים. יתר על כן, הפטור ממס רווח הון אפילו אינו מתגמל באופן ישיר עבודה, ואינו יכול להתקזז עם מדרגות המס הרגילות החלות על הכנסת עובדים; הוא עשוי לתגמל באופן שרירותי חוסכים אשר בחרו (או התמזל מזלם לבחור) מסלולי השקעה שבדיעבד הניבו תשואה גבוהה יותר.

הטבות אגרות-החוב המיועדות

משרד האוצר מנפיק לקרנות הפנסיה אגרות-חוב מיועדות בהיקף של 30% מנכסיהן. אגרות אלה, המכונות ”ערד”, נושאות החל בשנת 1995 ריבית ריאלית (צמודת-מדד) של 4.86% (אגרות ישנות יותר, מסוג ”מירון”, נושאות ריבית ריאלית של 5.57%). מדובר בהטבה משמעותית לחוסכים בקרנות הפנסיה, שכן הריבית החלופית בשוק נמוכה מכך באופן משמעותי. היקף ההנפקה של אגרות-החוב לקרנות הפנסיה במהלך שנת 2013 עמד על כ-20.7 מיליארד שקלים, ויתרתן בסוף שנת 2013 עמדה על 109.3 מיליארד שקלים (משרד האוצר, 2014). סך ההטבה השנתית שמגולמת באג”ח המיועדות בשנת 2015 מוערכת בכ-3 מיליארד שקלים (משרד האוצר, 2014א). נתון זה גדל בשנים האחרונות כתוצאה מהירידה החדה בריבית החלופית.

קיימים כמה חסרונות בולטים בשימוש בכלי האג”ח המיועדות לחסכונות הפנסיוניים. ראשית, הנפקתן של האגרות מפחיתה את היקפן של אגרות-החוב הממשלתיות הסחירות בשוק ההון. בכך היא פוגעת ביעילות השוק כולו, וככל הנראה מעלה את המחיר של גיוס ההון הממשלתי. יתר על כן, בהיותה תלויה באופן ישיר בגודל נכסיו של החוסך, מדובר בהטבה גרסיבית מאוד (ראו תרשימים א2 ו-ב2), אם כי בניגוד להטבת הפטור מרווח הון, ההטבה הנוכחית מוגבלת בתקרת הפקדה שנתית של 20.5% מפעמיים השכר הממוצע במשק. גם כאן, אם כן, נראה שמדובר בהטבה שאינה תואמת את מטרותיה של מדיניות הפנסיה, ואשר ניתן להחליפה בכלי מדיניות יעילים יותר. קשה גם להצדיק את הפלייתן לרעה של קופות הגמל, אשר אינן זכאיות להטבה זו אף שלמעשה אין הבדל מהותי בין לבין קרנות הפנסיה.⁸

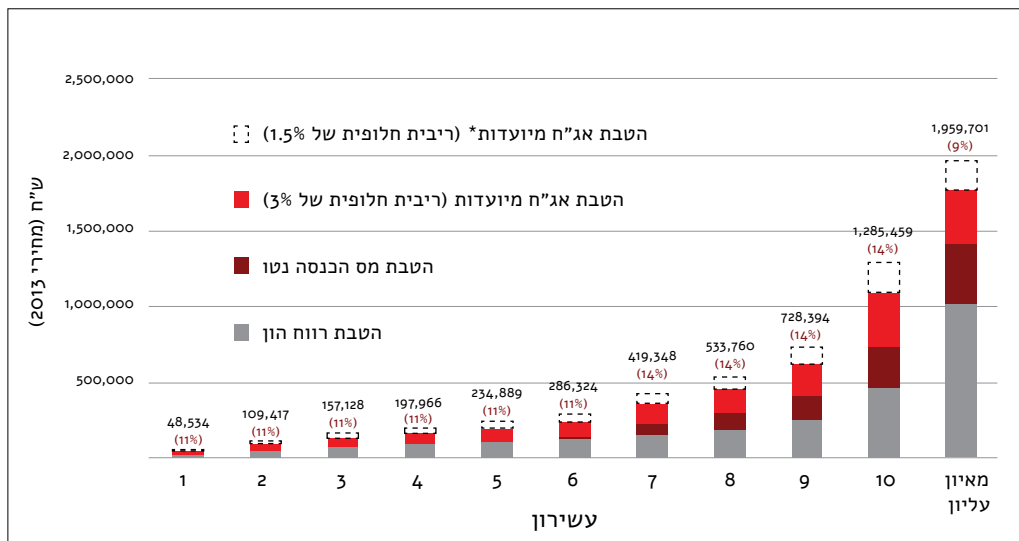
תרשים א2: אומדן של שווי ההטבות הממוצעות הניתנות לגברים שכירים החוסכים בקרן פנסיה על-פני תקופת החיים, לפי עשירונים ובמאיון העליון (נתוני שנת 2013)



הערות:

- המספרים (בצבע שחור) מציגים את סך ההטבות בשקלים על-פני תקופת החיים לפי מחירי 2013. האחוזים בסוגריים (בצבע אדום) מציגים את סך ההטבות ביחס להכנסה של החוסך מעבודה.
- ההדמיה מניחה 35 שנות עבודה ו-20 שנות פרישה, וכן שכר ריאלי קבוע לאורך כל שנות העבודה בגובה ממוצע השכר של גברים שכירים בעשירון/מאיון הרלוונטי. כמו-כן ההדמיה מניחה כי העובד זכאי ל-2.25 נקודות זיכוי במס הכנסה בכל תקופת העבודה והפרישה, כי העובד והמעסיק מפרישים יחדיו 17.5% מהשכר ברוטו בכל רמות ההכנסה, כי התשואה הריאלית השנתית על החסכונות היא 4%, וכי מקדם ההמרה של קצבאות בעת פרישה הוא 200. מדרגות המיסוי והפטורים ממס הינם כפי שהיו בשנת 2013.
- ההדמיה מציגה אומדן של ההטבות באג"ח המיועדות הן בהנחה של תשואה ריאלית חלופית של 3% (המקטע הירוק) והן בהנחה של תשואה ריאלית חלופית של 1.5% (המקטע הירוק והמקטע הירוק).

תרשים ב2: אומדן של שווי ההטבות הממוצעות הניתנות לנשים שכירות החוסכות בקרן פנסיה על-פני תקופת החיים, לפי עשירונים ובמאיון העליון (נתוני שנת 2013)



הערות:

ההנחות ששימשו להדמיה זהות לאלה ששימשו לתרשים א2, פרט לשימוש בנתוני ההכנסה הממוצעים של נשים שכירות במקום גברים שכירים. שוני נוסף בהנחות ביחס לתרשים א2 הוא שהעובדת זכאית ל-2.75 נקודות זיכוי במס הכנסה בתקופת העבודה ול-2.25 בתקופת הפרישה.



ד. הלימותן של ההטבות למטרות המדיניות

3. מכיוון שחלק גדול מההטבות הפנסיוניות תלויות בגובה השכר השנתי, הן רגישות מאוד לאופן שבו הכנסתו של אדם מתחלקת על-פני תקופת החיים. כך, למשל, אדם שהכנסותיו אינן סדירות על-פני השנים עשוי לזכות בהטבות שונות מאלה של אדם שהועסק באופן קבוע לאורך השנים, גם אם לשניהם אותה הכנסה ממוצעת על-פני זמן.

4. השימוש באג"ח מיועדות ככלי להגדלת יתרת החסכונות פוגע ביעילותו של שוק ההון שלא לצורך.

5. מערכת ההטבות מורכבת בצורה חריגה, ומפלה בין חוסכים מסוגים שונים ללא הצדקה.

המסקנה המתבקשת היא אם כן שההטבות לחוסכים הינן מיותרות או מעוותות, ורצוי להחליפן בכלי מדיניות פשוטים ויעילים יותר. לשם כך אנחנו מציעים את הרפורמה שלהלן.

מבט כולל ומפוכח על ההטבות הניתנות כיום לחוסכים לפנסיה מבהיר כי במתכונתן הנוכחית הן אינן תומכות באופן יעיל במטרת המדיניות של הבטחת קצבה בסיסית נאותה בעת פרישה. בין היתר:

1. ההטבות תומכות בעיקר בחיסכון שגבוה בהרבה מרמת הקצבה הבסיסית הנאותה, אשר מושגת ממילא באמצעות צו פנסיה-חובה.

2. חלוקת ההטבות הינה רגרסיבית מאוד – דבר שאם הוא רצוי, עדיף שיתבטא במדרגות מס הכנסה נמוכות יותר, ולא בהטבות עקיפות, מורכבות ולא-שקופות המתערבות בהחלטות אישיות שלא לצורך.



ה. הצעת המדיניות

אנו בדעה כי מבנה ההטבות הקיים בעייתי ביסודו, וכי יש להחליפו לחלוטין, כמתואר בתיבה 2. אנו ממליצים **לבטל באופן כולל, החל בשנת 2016, את הטבות המיסוי ואת הטבות האג"ח המיועדות** שניתנות כיום למי שמפקיד כספים לקרנות הפנסיה ולקופות הגמל, ולהחליפן בהטבות אחרות התומכות באופן פשוט ויעיל במטרות המדיניות. משטר המיסוי החדש יוביל לכך שההפקדות הפנסיוניות החל בשנת 2016 לא יזכו בהטבות מס. משיכת הכספים בעת פרישה תהיה פטורה ממס הכנסה, פרט לתשלום המתחייב ממס רווחי הון. הניסיון הביין-לאומי העדכני מצביע על כך שביטול פטורים ממס על הפקדות פנסיוניות, תוך החלפתם בפטור ממס בעת פרישה, לא רק שאינו צפוי להפחית את היקף החיסכון, אלא עשוי אף להגבירו (Beshears et al., 2014).

בשנים האחרונות הועלו הצעות אחדות לשינויים במדיניות הטבות המיסוי של הפנסיה (ראו, למשל, משרד האוצר, 2013) ובמדיניות ההקצאה של האג"ח המיועדות (ראו, למשל, ששינסקי ואח', 2012), והצורך ברפורמה אף נכלל בהמלצות של ארגון ה-OECD לישראל (OECD, 2011). עם זאת, רוב ההצעות שהועלו עד עתה משמרות את מבנה ההטבות הקיים, על מורכבותו וחסרונותיו העיקריים, ומתמקדות בשינוי של הקצאת ההטבות בין קבוצות החוסכים.

תיבה 2: עיקרי השינוי המוצע בהטבות לחוסכים הפנסיוניים

1. ביטול מלא של משטר ההטבות הקיים

- הפטורים ממס הכנסה וממס רווחי הון יבוטלו במלואם.
- הנפקת אג"ח מיועדות חדשות תופסק.
- מעתה ייעשו ההפקדות לפנסיה לאחר תשלום מס הכנסה, ואילו קצבאות שישולמו מקרנות פנסיה יהיו פטורות במלואן ממס הכנסה.

2. מענק בגודל קבוע לכל חוסך

- מעתה יזכה כל חוסך פנסיוני במענק בגודל קבוע. שוויו יגדל בהדרגה עם פקיעת תוקפן של ההטבות הקיימות, ובטווח הארוך הוא מוערך בכ-3,000 ש"ח לחוסך בשנה.

3. עדכון מדרגות מס הכנסה

- מדרגות מס הכנסה על עבודה יעודכנו כלפי מטה כך שהשכר נטו של כל עובד שחשך לפנסיה לא ישתנה באופן מהותי מרמתו במשטר ההטבות הנוכחי.

1. מענק בגובה קבוע לכל עובד ישראלי

כלי המדיניות הראשון יהיה **מענק בגובה קבוע** לכל עובד ישראלי (שכיר או עצמאי) שמפקיד בקרן פנסיה, בקופת גמל או בביטוח מנהלים לפחות לפי השיעורים הקבועים בצו פנסיה-חובה, ובלבד שסכום ההפקדה גבוה מרף מינימלי שייקבע.⁹ גם הזכאים לדמי אבטלה יוכלו לקבל את המענק, בתלות בהפקדה לקרן פנסיה, בדומה לעמיתים עצמאים. המענק יופקד לחיסכון בקרן הפנסיה, בקופת הגמל או בביטוח המנהלים של העובד, במקביל להפקדות של העובד והמעסיק.

את ההטבות שיבוטלו אנו ממליצים להחליף בשני צעדי מדיניות שעלותם יחדיו זהה לסך ההטבות הקיימות, כך ששינוי המדיניות יהיה ניטרלי מבחינה תקציבית.

2. עדכון מדרגות מס הכנסה

כלי המדיניות השני יהיה **שינוי במדרגות מס הכנסה** על יגיעה אישית. מדרגות המס השולי ייקבעו מחדש כך שלא ייווצר שינוי משמעותי בהכנסה נטו של העובדים אשר חוסכים לפנסיה לפי השיעורים הנקובים בהסדר פנסיה-חובה (בתוחלת על-פני זמן, תוך שמביאים בחשבון הן את תקופת העבודה והן את תקופת הפרישה). במילים אחרות, חלוקת ההכנסות הקיימת במשטר המיסוי הנוכחי לגבי החוסכים לפנסיה לא תשתנה בהכרח באופן מהותי כתוצאה מהרפורמה המוצעת, וזאת הודות לשינוי שיעור מס שולי נמוכים יותר על יגיעה אישית בעיקר לעובדים ברמות הכנסה גבוהות, בד בבד עם ביטול הפטורים ממס על הפקדות. כאמור, הכספים שיימשכו בעת פרישה (בין כקצבה ובין כהון) לא ימוסו לצורכי מס הכנסה כלל, פרט לתשלום המתחייב על רווחי ההון.

המימון התקציבי של הפחתת שיעורי המס יגיע במלואו מביטול הפטור ממס הכנסה על ההפקדות לפנסיה בניכוי תשלומי מס ההכנסה המשולמים כיום על החסכונות, כלומר, מההטבות במס הכנסה נטו, אשר מוערכות בשנת 2015 בכ-6.9 מיליארד שקלים (10.8 מיליארד שקלים בניכוי 3.9 מיליארד שקלים – ראו לוח 2 לעיל). במידת הצורך יהיה אפשר להפחית את גובה המענק לחוסכים ולהמירו בהפחתה נוספת של מדרגות המס.

גובה ההטבה ייגזר באופן ישיר משווי ההטבות שיבוטלו בהדרגה לגבי רווחי ההון והאג"ח המיועדות, כך שלמעשה ההטבה החדשה תחליף את ההטבות שיבוטלו. בסוף התהליך יסתכם ערכם של כלל המענקים בסך שווי ההטבות שבוטלו. לצורך המחשה, אילו בשנת 2015 היינו בסוף התהליך, סך ההטבות על רווח הון ואג"ח מיועדות, המוערך בכ-10 מיליארד שקלים, היה מתחלק באופן שווה בין העובדים הישראלים שחשכו לפי דרישות פנסיה-חובה. מכיוון שבשנה זו נכללים בקטגוריה זו כ-3 מיליון עובדים,¹⁰ המענק השנתי לעובד היה צריך לעמוד על כ-3,350 שקלים, שהם כ-280 שקלים לחודש. בפועל, בשנים הראשונות להחלת הרפורמה יהיה המענק לעובד קטן יותר, אך הוא יגדל בהדרגה עם הגעתן לפדיון של האג"ח המיועדות הקיימות ועם הגידול בהכנסות המדינה כתוצאה מביטול הפטור ממס רווח הון.

החישוב המדויק של גובה המענק לאורך זמן צריך להביא בחשבון הערכות לגבי סך הנכסים הפנסיוניים הרלוונטיים והתשואה הצפויה עליהם, את שווי ההטבות שבוטלו, וכן את מספר המועסקים במשק הכלולים בהסדר פנסיה-חובה. עלות המענק תמומן במלואה, כאמור, מביטול האג"ח המיועדות על חסכונות חדשים ומביטול הפטור ממס רווחי הון על כלל החסכונות הפנסיוניים משנת 2016.

התייחסות לפנסיה תקציבית

על-מנת למקסם את התועלת מהרפורמה ולמזער את עלויותיה, יש לוודא כי ההטבות החדשות לא יופנו לעובדים שמערכת ההטבות הקיימת מלכתחילה לא נועדה להיטיב עימם. בפרט יש להתייחס לעובדים הנהנים מפנסיה תקציבית, רובם במגזר הציבורי, אשר נהנים מהטבות משמעותיות שלא יושפעו מהרפורמה המוצעת. ההפרשה (הרעיונית) לפנסיה של עובדים אלה פטורה כיום לחלוטין ממס הכנסה, וגם בעת הפרישה הם נהנים מהטבות מיסוי על קצבאות כמו יתר החוסכים.¹¹ הביטול המוצע של ההטבות הקיימות לחוסכים לפנסיה צוברת לא ישפיע לרעה על בעלי פנסיה תקציבית, אך בו-בזמן הם ייהנו מחלק מההטבות החדשות, ויש להביא זאת בחשבון.

על-מנת להימנע מהסרבול הכרוך ביצירת מערכת מיסוי נפרדת לבעלי פנסיה תקציבית, מוצע שגם תחת משטר המיסוי החדש ייהנו אותם עובדים ממדרגות מס נמוכות יותר. עם זאת, על-מנת למנוע כפל הטבות, נדרשים צעדי מיסוי או צעדי חקיקה משלימים שיבטיחו כי הכנסתם נטו של עובדים אלה אחרי הרפורמה תיוותר זהה בקירוב להכנסתם לפני. קיימות כמה אפשרויות לכך:

1. ניתן להכפیف את הקצבאות שמקורן בפנסיה תקציבית (בניגוד לקצבאות פנסיוניות אחרות) לשיעורי מס הכנסה רגילים, תוך ביטול הפטורים הקיימים כיום. זהו, לטעמנו, הצעד הנכון ביותר מבחינה כלכלית, והוא מונע מצב של הטבת מס כפולה, שכן מלכתחילה ההפרשות הרעיוניות לפנסיה תקציבית אינן ממוסות.

2. ניתן לקבוע כי חלק מההפרשה הרעיונית לעובדים אלה תיכלל בחישוב ההכנסה החייבת במס.

3. ניתן להגדיל את שיעורם של דמי הגמולים שחלק מעובדים אלה מפקידים לקופת גמל מרכזית לקצבה או לקופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסיה תקציבית, העומדים כיום על 2% מההכנסה.¹² צעד כזה יחייב טיפול נפרד גם בבעלי פנסיה תקציבית שאינם מחויבים בהפרשות הללו (בעיקרם עובדים מחוץ לשירות הציבורי).

היבטים יישומיים בהטמעת הרפורמה

החלת הרפורמה תדרוש פיצול בין חסכונות פנסיוניים שהופקדו עד סוף 2015 ("חסכונות ישנים") לבין אלה שיופקדו החל ב-2016 ("חסכונות חדשים").

החסכונות הישנים הם חשבונות שנהנו (כולל בשנת 2015) מפטורים במיסוי על הפקדות. מיסוי הקצבאות המתקבלות מהם בעת פרישה ייעשה גם הוא בהתאם למשטר הקודם. הם ימשיכו ליהנות מאג"ח מיועדות בתיק ההשקעות שלהם, עד אשר יגיעו האגרות הקיימות לפדיון – דבר שצפוי לקרות עד שנת 2030 (שהיא התקופה המרבית לפדיון על אג"ח מסוג ערד שיונפקו בשנת 2015). עם זאת, רווחים על החסכונות הישנים שייצברו החל בשנת 2016 יחויבו במס רווח הון רגיל.

חסכונות חדשים, לעומת זאת, יהיו כפופים לחלוטין למשטר החדש: הם לא יהיו זכאים להטבות מס בהפקדה, וכנגד זה יזכו בפטור מלא ממס בעת הפרישה (כפי שקיים כיום בחוק לגבי כספי "קצבה מוכרת"). חסכונות אלה לא יזכו ליהנות מאג"ח מיועדות, ויהיו מחויבים בתשלום מס רווח הון בסוף תקופת הצבירה. לעומת זאת, לחסכונות יצורפו כספי המענק שישולמו לחוסכים מדי חודש בחודשו.

- מערך ההטבות לחוסכים בפנסיה, במתכונתו הנוכחית, מטיל נטל כבד ומיותר על הציבור, וניתן להחליפו במערכת פשוטה ויעילה בהרבה. ההטבות הקיימות, ששוויין מסתכם במיליארדי שקלים בשנה, אינן משרתות באופן יעיל את מטרת המדיניות המרכזית של הממשלה בהקשר זה, והיא סיוע בהבטחת קצבה בסיסית נאותה לכלל העובדים בזמן פרישה. ההטבות מורכבות באופן קיצוני, כוללות תמריצים מעוותים, מחולקות באופן לא-שוויוני בין החוסכים, ופוגעות ביעילותו של שוק ההון.
- ברפורמה המוצעת, שעיקריה ביטול משטר ההטבות הקיים והחלפתו במענק חודשי קבוע לכל חוסך יחד עם עדכון מדרגות מס הכנסה, גלומים יתרונות משמעותיים ביותר הן לעובדים והן לקובעי המדיניות:
- השיטה המוצעת יוצרת מערכת הטבות פרוגרסיבית יותר, המבטיחה כי גם חוסכים בעלי הכנסות נמוכות יזכו בחלק משמעותי מההטבות, בניגוד למצב כיום. בעלי הכנסות גבוהות, מצידם, ייהנו משיעורי מס נמוכים יותר, יזכו להבין את המיסוי השולי על יגיעה אישית בצורה ברורה יותר, ולא יהיו כפופים לתמריצי מס מעוותים ומיותרים שאינם תואמים בהכרח את העדפותיהם האישיות או את האינטרס הציבורי.

- ביטול האג"ח המיועדות יגדיל את שיעור החוב הממשלתי הסחיר, ובכך ישפר את יעילותו של שוק ההון המקומי.
- לבסוף, העברת הסיוע הממשלתי משיטה של הטבות מיסוי וסבסוד ריבית לתמיכה תקציבית מפורשת תשפר את יכולתם של מקבלי ההחלטות, ושל הציבור בכללותו, להפנים את העלויות והתועלות של המדיניות הכלכלית, ולשקלל את גודלן של הטבות אלה ביחס להוצאות תקציביות אחרות. ההוצאה הציבורית המדווחת בספרי התקציב תשקף טוב יותר את מעורבות הממשלה במשק.¹³ הדבר יקדם את היכולת לבחון בעתיד את המדיניות הכלכלית ולשפרה, תוך הקפדה על שקיפות ודיון ציבורי פורה.

1. לאה אחדות ואביה ספיבק, "מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש-עשרה שנות רפורמה", מחקר מדיניות 8, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר, 2010.
http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/research_poliicy8.pdf
2. עדי ברנרד, "השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", סקר בנק ישראל 84, דצמבר 2010.
http://www.boi.org.il/deptdata/mehkar/seker84/surv84_3.pdf
3. אבי גבאי, "הבהרות רשות המסים והנחיות לפעולה - תיקון 190 לפקודה", 2013.
<http://www.prisha.co.il/Article/pension3>
4. חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.
5. משרד האוצר, "התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014", 2013.
<http://www.pension.org.il/docs/2013/mof-plan-2013.pdf>
6. משרד האוצר, תקציב המדינה - הצעה לשנות הכספים 2015", 2014.
<http://www.mof.gov.il/releases/documents/8513.pdf>
7. משרד האוצר, אגף החשב הכללי, "דו"ח החוב הממשלתי 2013", 2014.
<http://www.ag.mof.gov.il/NR/rdonlyres/B4482AA7-37B6-495D-9E08-CA06C2160E27/0/2013hov.pdf>
8. אביה ספיבק, "הפנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, ביטויים והשפעות אידיאולוגיות", מחלוקת בכלכלה 4, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר, 2013.
http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/MKB_4_WEB.pdf
9. רונית פיסו, מיטל סטרול וברברה סבירסקי, "לא על הפנסיה לבדה: בטחון סוציאלי בגיל הפרישה והעלאת קצבת הזקנה 2014", שותפות - ארגוני נשים לצדק מגדרי ולשוויון כלכלי ותעסוקתי, 2014.
<http://www.adva.org/uploaded/kitzvat%20zikna%20onovember%202014.pdf>
10. ששינסקי ואח', "החיסכון הפנסיוני בישראל - האם אפשר להיות שקטים?", כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה - פורום קיסריה ה-20, 2012.
11. Beshears, John, James J. Choi, David Laibson & Brigitte C. Madrian, "Does Front-Loading Taxation Increase Savings? Evidence from Roth 401(k) Introductions" (2014), NBER Working Paper No. 20738.
<http://www.nber.org/papers/w20738>
12. OECD, OECD Economic Surveys: Israel 2011 (Hebrew version), OECD Publishing (2011).
<http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/111213/111213oe.pdf>

כלכלית, בטווח הארוך אין משמעות מהותית לשאלה מי מפריש את הכספים - המעסיק או המועסק - שכן בכל מקרה מדובר בתשלום שמקורו במעסיק בגין עבודה שהמועסק עושה. שאלת המדיניות לגבי קיומו של רכיב הפיצויים בכלל, ושאלת כריכתו יחד עם החיסכון הפנסיוני בפרט, מחייבות דיון נפרד.

קיימות סיבות לא-מעטות לערער על הצורך בחובת חיסכון פנסיוני בכלל (ראו, למשל, ברנדר, 2010). בפרט, יש לשים לב כי המשמעות הדרמטית ביותר של מהלך זה היא לגבי העובדים בשכר הנמוך ביותר - היא צפויה להפחית במידה משמעותית את ההכנסה הפנויה של חלקם (וגם אם שכרם ברוטו גדל), והיא עלולה לפגוע בזכותם להשלמת הכנסה בעת פרישה. עם זאת, מסיבות מעשיות אנחנו נמנעים מלהרחיב את הדיון בנושא. הצעת המדיניות שתוצג בהמשך מניחה כי במציאות הפוליטית הקיימת חובת החיסכון הפנסיוני היא עובדה מוגמרת, שאינה צפויה להשתנות בטווח הקרוב.

זאת, בהנחה שפיצויי הפיטורים לא יימשכו על-ידי העובד לפני הפרישה, וישמשו לקצבה פנסיונית.

כך מעיד, למשל, עו"ד ורו"ח אמיר גבאי, מומחה למיסוי: "אני בספק רב אם יש פקיד שומה המכיר את כל הוראות תיקון 190 לפקודה ויודע ליישם את אותן ההוראות כהלכה... פורשים רבים מטורטרים שלא לצורך בין פקיד השומה לבין המעסיק לבין סוכן הביטוח לבין חברות הביטוח, קרנות הפנסיה וקופות הגמל. הן המעסיק והן סוכן הביטוח, הניצבים בתווך, לא בהכרח מעודכנים בכל השינויים ומשמעותם ורובם המכריע נמנע מלספק לפורשים כל הכוונה." (גבאי, 2013)

הפטור ממס רווח הון ניתן לכל סכום שנחסך המשמש לתשלום קצבה חודשית, וכך הוא רגרסיבי אף יותר מההטבות כחס הכנסה ובאג"ח המיועדות, אשר מוגבלות בתקרה. משיכה הונית של חסכונות שעליהם שולם בהפקדות מס הכנסה במלואו (הון ל"קצבה מוכרת") כפופה לשיעור מס רווח הון מופחת של 15%.

1. זו, אנו מניחים, מטרתה המרכזית של הממשלה בתחום הפנסיה, ובה נעסוק במאמר זה. קיימות מסורות נוספות, שמחייבות דיון נפרד, ובכלל זה הצורך להבטיח שהחוסכים יוכלו להשקיע בנכסים לפי טעמיהם וצוריהם. לשם כך המדינה עשויה לשקול הגנקת מכשירי חוב העונים על צורכי החוסכים לטווח ארוך, וכן להחיל אסדרה (רגולציה) שתתמוך בשוק הון תחרותי ויעיל.

2. לעיתים נטען כי קיומו של הרובד הפנסיוני השני מאפשר לממשלה להימנע מעלויות עתידיות של תמיכה בקשישים עניים. אולם טענה זו אינה משכנעת - לא מן הנמנע שדווקא הגדלת הרובד הפנסיוני הראשון תתמוך במטרה זו באופן ממוקד ויעיל יותר בהשוואה לעלות התמיכה הממשלתית ברובד הפנסיוני השני. עשרות אחוזים מהקשישים בישראל נסמכים על קצבת הזקנה, וחובת החיסכון הפנסיוני (הרובד הפנסיוני השני) אינה מגדילה במאומה את הכנסתם של רבים מהם בעת זקנה.

3. ניתן לחלוטין לסטון כי סיועה של המדינה לחוסכים לא צריך להיות מוגבל ברמת קצבה נתונה, אלא צריך להינתן כשיעור קבוע מהכנסתו של הפרט ללא גבול. כך יובטח "יחס תחלופה" (coverage ratio) מסוים בין ההכנסה בתקופת העבודה לבין הקצבה בתקופת הפרישה, ללא קשר לגובה הכנסתו. תפיסה זו אינה סבירה לטעמנו, משום שהיא מניחה כי יחס התחלופה צריך להיות אחיד בכל רמות ההכנסה ובקרב כל האנשים, וכי למדינה יש הבנה טובה יותר מאשר לפרטים לגבי שיעורו. המשמעות היא גם שהסיוע הממשלתי רגרסיבי באופן מובהק. רוב המדינות שבדקנו, כולל ישראל, גובה ההטבות מוגבל ברמת חיסכון נתונה, ומכאן משתמע שלמדינות יש תפיסה - גם אם מובלעת - שקיימת תקרה לגובה הקצבה הסבירה שמדינה צריכה לתמרץ או להבטיח.

4. מתוך זה 5.5% מופרשים על-ידי העובד, 6% מופרשים על-ידי המעסיק לחיסכון פנסיוני, ו-6% מופרשים על-ידי המעסיק לפיצויים (אשר העובד רשאי למושכם עם עזיבת מקום העבודה). מבחינה

- 8 אחת הסענות המועלות על-ידי המצדדים בהנפקת אג"ח מיועדות הוא שהן מהוות גורם "מייצב" המפחית את תנודתיותה של התשואה על תיק ההשקעות הפנסיוני, שכן בהיותן בלתי-סחירות ומוחזקות לפדיון, התשואה הנרשמת בדוחות מייצגת את הריבית הנקובה בלבד, ואינה חשופה לשינויים בהתאם לתנאי השוק. לדידנו, מדובר בטענה טכנית/חשבונאית אשר אינה יכולה להוות צידוק מהותי לטובת האגרות, שכן ניתן להשיג תוצאה זהה על-ידי התאמה של תקני החשבונאות לאג"ח ממשלתיות סחירות המוחזקות לפדיון.
- 9 קביעת הרף נועדה למנוע מצב שבו עובדים ידווחו באופן פיקטיבי על הכנסה מעבודה על-מנת לזכות במענק.
- 10 תחת הנחה של 85% ממספר המועסקים הכולל, אשר צפוי לעמוד בשנת 2015 על כ-3.6 מיליון.
- 11 עם זאת, הם אינם נהנים מאג"ח מיועדות או מפטור ממס רווחי הון, אשר מלכתחילה מהווים במידה רבה פיצוי לעובדים שאינם נהנים מפנסיה תקציבית.
- 12 החל בשנת 2005 מופרשים 2% משכרם של עובדים במגזר הציבורי הכלולים בהסדר פנסיה תקציבית לטובת קופות גמל ייעודיות, אשר ישמשו כבוא העת לתשלום חלק מהקצבה הפנסיונית של עובדים אלה. לפרטים ראו חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל ותיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004, התשס"ג-2003.
- 13 לכן גם יידרש עדכון חד-פעמי של הכלל הפיסקלי לגבי גובה ההוצאה הממשלתית המותרת.

חוברות נוספות בסדרה



סיוון תשע"ד - יוני 2014
נייר מדיניות מס' 7



סיוון תשע"ד - יוני 2014
נייר מדיניות מס' 6



תשרי תשע"ה - אוקטובר 2014
נייר מדיניות מס' 1



תשע"ה - 2014
נייר מדיניות מס' 10



חשון תשע"ה - אוקטובר 2014
נייר מדיניות מס' 9



תמוז תשע"ד - יולי 2014
נייר מדיניות מס' 8

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-08-6



9

789657674086