

מכון אהרן
למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל



הטבות מס לחיסכון

הפנסיוני בישראל

לאה אחדות ומישל סטרבצ'ינסקי*

נייר מדיניות 2017.03 / ספטמבר 2017



* פרופ' לאה אחדות: המחלקה לכלכלה ומנהל, המרכז האקדמי רופין, leaha@vanleer.org.il. פרופ' מישל סטרבצ'ינסקי: החוג לכלכלה ובית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים, michel.strawczynski@mail.huji.ac.il. אנו מודים לאבישי אפרת על עזרת מחקר מצוינת, ולמתדיינים והמשתתפים בדיון שנערך בשולחן העגול של מכון אהרן.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריץ לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריץ במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריץ. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחיוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריץ בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, מר יואל קרסו, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

הטבות מס לחיסכון הפנסיוני בישראל

ממשלת ישראל מעניקה הטבות מס לחיסכון ארוך טווח באמצעות מערך של פטורים והנחות ממס בכל אחד משלבי החיסכון הפנסיוני: בעת ההפקדה של ההפרשות לפנסיה, בעת צבירת החיסכון ובעת משיכתו. בנייר מדיניות זה אנו מתרכזים בהטבות הניתנות בהפקדה אשר הורדו לאחרונה עד לתקרה של פי 2.5 מהשכר הממוצע. הטבות אלה ניתנות לפרטים בעלי מודעות גבוהה לצורך לחסוך לפנסיה שלהם, ועל כן רצוי לשקול את המשך הפחתת התקרה. עבודתנו מראה כי ההטבות בישראל הן גבוהות בהשוואה בינלאומית, במיוחד עבור רמות שכר מעל השכר הממוצע. אמידה של החיסכון הכספי של הפחתת התקרה עבור תרחישים שונים מראה כי הפחתת התקרה עד לפעמיים השכר הממוצע תתרום לקופת המדינה כ-800 מיליוני ש"ח לשנה – סכום שהממשלה תצטרך לייעד למטרות אחרות. לצורכי הדגמה, ועל רקע שיעור העוני הגבוה הקיים בישראל יחסית למדינות ה-OECD, החלק השני של העבודה מנתח אפשרויות אלטרנטיביות לייעוד הכספים במטרה להקטין את תחולת העוני ואת פער העוני. מצאנו כי הגדלה של השלמת ההכנסה לקצבת זקנה מקטינה את העוני בעוצמה גבוהה יותר מהגדלה של קצבת זקנה ושארים ומהגדלה של מענק העבודה.

תוכן העניינים

5	1. מבוא
6	2. הרציונל של הטבות מס ומשטרי הטבות מס לחיסכון לפנסיה
6	2.1 הטבות מס – סוגים שונים
7	2.2 ההשפעה על החיסכון
8	3. השוואה בינלאומית של הטבות המס
12	4. חלופות להפחתת ההיקף של הטבות המס לחיסכון לפנסיה בשלב ההפקדה
12	4.1 הטבות המס – תיאור מצב קיים וחלופות לשינויים
13	4.2 אומדן העלות של החלופות השונות
17	5. הדמיה של הגדלת התועלת החברתית כתוצאה מהקטנת הטבות המס
24	6. סיכום ומסקנות
27	נספח א : מודל מופשט להערכת הצורך בהטבות פנסיוניות
30	נספח ב : השוואה בינלאומית
33	נספח ג : בסיס הנתונים להדמיית הטבות המס

1. מבוא

ממשלת ישראל מעניקה הטבות מס לחיסכון ארוך טווח באמצעות מערך של פטורים והנחות ממס בכל אחד משלבי החיסכון הפנסיוני: בעת ההפקדה של ההפרשות לפנסיה, בעת צבירת החיסכון ובעת משיכתו. בעבר ניתנו הטבות מס גם במסגרת קופות הגמל עם אופק של 15 שנים, אך אלה בוטלו ב-2008. הטבות המס שנתרו כיום הן ההטבות בגין חיסכון בקרן השתלמות עם אופק של חמש שנים¹ וההטבות לחיסכון הפנסיוני לגיל הפרישה. לאחרונה החלה ממשלת ישראל בצמצום הטבות המס לחיסכון הפנסיוני והנמיכה את גובה השכר המרבי המזכה בהטבה מס בגין הפרשות המעביד, מרמה של 4 פעמים השכר הממוצע לפעמיים וחצי ממנו.² שינוי זה בא להפחית את העלות התקציבית של הטבות המס ולספק מודל הטבות מס פרוגרסיבי יותר. נדגיש כי הטבות המס לחיסכון הפנסיוני מצטרפות לשורה ארוכה של פטורים בתחום החיסכון ובתחומים אחרים במשק, שהסתכמו בשנת 2014 בכ-47 מיליארדי ש"ח. בתחומי החיסכון ארוך הטווח הטבות המס נטו מסתכמות בכ-13 מיליארדי ש"ח לשנה.³ במונחי תוצר, היקפים אלה אינם חריגים בהשוואה בינלאומית (OECD, 2010). הטבות מס לחיסכון לפנסיה נהוגות במדינות OECD רבות, והן ממלאות תפקיד חשוב יותר במדינות שבהן ההסתמכות על החיסכון בקרנות פנסיה פרטיות במימון צובר גדולה יותר מאשר על המערכת הציבורית. מתן הקלות מס לעידוד החיסכון היה שכיח במדינות שהנהיגו רפורמות שהובילו לתהליכי הפרטה של מערכת הפנסיה.

בשנים האחרונות גוברים הקולות המבקשים לבדוק את היעילות של מתן הטבות מסוג זה, על רקע העובדה שמתן הטבות מס לחיסכון לפנסיה מצריך להעלות את שיעורי המס על אפיקים אחרים כדי לפצות על המיסים שאינם נגבים בעקבות ההטבות. סוגיה זו חשובה במיוחד לאור העובדה שההטבות ניתנות לשכבות מבוססות, אשר בדרך כלל סובלות פחות מכשל ביצירת חיסכון לטווח ארוך בכוחות עצמן.⁴ מקובל לחשוב שהסיבה העיקרית להענקת הטבות מס על החיסכון לפנסיה היא קוצר הראייה של הפרטים, אשר אינם חוסכים מספיק לתקופת הפנסיה. יחד עם זאת, ולאור העובדה שפרטים עשירים נפטרים כשבבעלותם רכוש רב, מושמעת לעיתים קרובות דווקא הטענה ההפוכה, הגורסת כי התערבות הממשלה פוגעת במקסימיזציה של הפרטים, או לחילופין מחליפה חיסכון שהיה מתקיים בכל מקרה – גם ללא התערבות הממשלה. בנייר המדיניות הנוכחי ננתח את ההטבות הניתנות היום בראייה כלכלית. לשם כך נתמקד בשלושה מישורים: א. השוואה בינלאומית של הטבות המס הניתנות במדינות שונות בעולם תוך התמקדות בהטבות לחיסכון פנסיוני; ב. סימולציה של אלטרנטיבות שונות לצמצום ההטבות לחיסכון הפנסיוני תוך אמידת משמעותן הכספית; ג. סימולציה של השיפור בתועלת החברתית הנובעת מביטול הטבות לחיסכון פנסיוני תוך החלפתן בכלי מדיניות אלטרנטיביים הנועדים להקטנת העוני. נדגיש כי באופן עקרוני הממשלה יכולה להשתמש בכספים להפחתת החוב, הפחתת מיסים או הגדלת ההוצאה. מנקודת מבט של המדיניות הציבורית רצוי כי שחרור הכספים ישמש למטרות העדיפות מבחינת החברה. לאור המיקום הבעייתי של ישראל בהשוואות הבינלאומיות בתחום העוני, אנו מאמינים כי להמחשה של שימוש הכספים לאלטרנטיבות שונות שנועדו להקטין את העוני יש תועלת מבחינת קובעי המדיניות בבוא העת לבדוק את היתרונות והחסרונות של אלטרנטיבות אלה.

¹ יעילותן של הטבות אלה הוטלה בספק במסגרת הדיון הציבורי בשנים האחרונות. ניתוחן הוא מעבר למטרת העבודה הנוכחית.

² בהצעות התקציב האחרונות של הממשלה (למשל 2013-14) הוכנה הצעה מרחיקת לכת יותר על יד משרד האוצר, ודובר על הכנסה מרבית של 15,000 ש"ח (כפעם וחצי השכר הממוצע).

³ למספר זה יש להוסיף את אומדן ההטבות לפיצויים.

⁴ ראו ניתוח באמצעות מודל בנספח א. באותו נספח ניתן לראות גם מי הם העשירונים שחוסכים לפי סקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס.

2. הרציונל של הטבות מס ומשטרי הטבות מס לחיסכון לפנסיה

2.1 הטבות מס – סוגים שונים

הטבות מס לחיסכון הפנסיוני נפוצות מאוד בקרב מדינות ה-OECD. הן ניתנות בראש ובראשונה במטרה לעודד את העובדים לחסוך לקראת הגיל השלישי, ולהבטיח לפורשים פנסיה ברמה נאותה. רציונל נוסף של הטבות מס לחיסכון לפנסיה הוא שניתן באמצעותן למנוע או לצמצם את התופעה של מס כפול על אותה הכנסה (פעם בעת יצירתה ופעם על החיסכון, אם היא נחסכה). כלומר הטבות מס מסייעות ליצור מערכת מס ניטרלית (בין הוצאה לחיסכון), ובכך גם לעודד את החיסכון. במידה שהדגש מושם על עידוד החיסכון כדי להבטיח הכנסה הולמת לעת הפרישה יש היגיון במיקוד הטבות המס בעובדים בעלי הכנסה נמוכה ובינונית, שהרי העובדים המבוססים מאוד יחסכו גם ללא הטבות אלה. אולם אם הדגש מושם על מניעת כפל מס יש היגיון בכך שבעלי השכר הגבוה (המשלמים מס לפי שיעורים שוליים גבוהים) יקבלו את חלק הארי של הטבות המס. ברבות מהמדינות מבוצעות רפורמות נרחבות על מנת להבטיח הכנסה מכובדת במהלך הגיל השלישי, בייחוד לאור העלייה בתוחלת החיים. עלייה בחוב הלאומי של מדינות רבות מהווה גם היא סיבה לשנות את שיטת הפנסיה, באופן כזה שיצמצם את העלות התקציבית שבשיטה הנוכחית, מבלי לפגוע בהכנסה הצפויה בעת זקנה. מדינות מעלות את גיל הפרישה, מעודדות הישארות במעגל העבודה גם בגיל מבוגר, נוקטות צעדים לעידוד חיסכון בפנסיה פרטית, מגדילות את גובה ההפרשה המחויב לפי חוק ואף משנות את הטבות המס לפנסיה. ההטבות נועדות לעודד חיסכון או להגדיל את הפנסיה הצפויה לפרט בגיל הפרישה,⁵ ולעיתים קרובות נעשות רפורמות שמטרתן לכייל את ההטבות על פי מסגרת כוללת שלוקחת בחשבון את הפרוגרסיביות של המערכת ואת היכולת של הפרטים לדאוג לעצמם לעת זקנה.

תשלום מס על חיסכון לפנסיה יכול להתרחש באחד או יותר מהשלבים הבאים של החיסכון: בעת ההפקדה של ההפרשות (ניתן למסות את ההפרשות שהעובד משלם משכרו ו/או את ההפרשות שמעסיקו משלם עבורו או לפטור את ההפרשות ממס), בעת הצבירה של החיסכון (ניתן למסות את התשואה על החיסכון או לפטור אותה ממס) ובעת המשיכה של החיסכון באמצעות קצבה או משיכה חד פעמית (ניתן למסות את הקצבה או לפטור אותה ממס). בכל אחד משלושה שלבים אלה המיסוי או הפטור יכולים להיות מלאים או חלקיים. בהתאם לכך נהוג בספרות לסמן דפוסים או משטרים שונים של מיסוי החיסכון הפנסיוני. למשל, מערכת מסוג EET היא מערכת הפוטרת ממס (exemption) את ההפרשות של העובד (המס הישיר מוטל על הכנסת העובד בניכוי ההפרשות לפנסיה, והפרשות המעביד אינן נחשבות להכנסה חייבת במס בידי העובד) ואת התשואה על החיסכון, אך המטילה מס על הקצבה בעת המשיכה. מערכת המס ברוב מדינות האיחוד האירופי, בהן אוסטריה, גרמניה, פינלנד, בלגיה, צרפת וספרד, וכן בשווייץ, בקנדה ובארה"ב, היא מסוג EET. מיסוי פנסיוני מסוג ETT (פטור מלא בשלב ההפקדה ומיסוי בשלבי הצבירה והמשיכה) נהוג בדנמרק, בשוודיה ובאיטליה. עם זאת, במדינות רבות משטרי המיסוי אינם "טהורים", במובן שהמיסוי או הפטור הם חלקיים. מערכת מסוג ETE⁶ המאפיינת את ניו-זילנד מציינת מיסוי חלקי (או פטור חלקי) על הפרשות העובד והמעביד ועל התשואה, ופטור מלא ממס של הקצבה. אפשר גם שמשטרי מס לא יהיו אחידים במדינה זו או אחרת בכל סוגי מערכות הפנסיה.

⁵ להרחבה ראו OECD (2016).

⁶ השימוש באות קטנה נועד לציין משטרים שבהם באחד משלבי החיסכון המיסוי או הפטור אינם מלאים.

המערכת הישראלית היא מסוג tEt. כפי שיתואר בהמשך, הטבות המס לחיסכון לפנסיה בישראל מביאות למיסוי חלקי בשלב ההפקדה ובשלב המשיכה, ולפטור מלא בשלב הצבירה. כשמדובר במס הכוונה היא למס הישיר: מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. הטבות המס נטו לחיסכון הפנסיוני ב-2014 נאמדו על ידי מנהל הכנסות המדינה בהתאם להגדרותיו בכ-13 מיליארד ש"ח (כאשר כ-2.2 מיליארד ש"ח הם הטבות בדמי ביטוח לאומי ובריאות). הטבות אלה הסתכמו ב-1.3 אחוזי תוצר.

2.2 ההשפעה על החיסכון

Munnell and Yohn (1991) מסבירים בצורה קולחת את הבעייתיות שבאמידת ההשפעה של כפיית מערכת של הטבות מס על החיסכון הלאומי. על פי מודל מחזור החיים, הפרטים אמורים להחליק את התצרוכת באמצעות חיסכון חלק מההכנסות שלהם בתקופת העבודה ו"אכילת" החיסכון בתקופת הפנסיה. לפתיחת תוכנית של הטבות מס יש פוטנציאל להפר את החלקת התצרוכת, אלא אם כן ינטרלו העובדים אחד לאחד את החיסכון הכפוי, כך שמבחינת המשק לא אמורה להיות השפעה כלשהי על החיסכון הלאומי. יחד עם זאת קיים פוטנציאל משמעותי לכך שהקיצוץ לא יהיה אחד לאחד: א. אם הפירמות אינן מפרישות את מלוא ההתחייבות לתוכנית פנסיה (או יש להן זכות כלשהי להשתמש בכסף – למשל במרכיב הפיצויים), נשאלת השאלה מה הפירמות עושות עם הכסף עד יום מימוש ההתחייבות – למשל אם הן מחלקות דיבידנדים הרי שזה ישפיע באופן ישיר על הצריכה ועל החיסכון הלאומי; ב. פנסיות הן קשות לחיזוי – למשל נשאלת השאלה מהם הכללים ביחס לאינפלציה; אי-ודאות זו עשויה להשפיע על ההתייחסות של העובדים בעת החיסכון; ג. עובדים עשויים להשתמש בהכנסות פנסיוניות כערובה לבקשת הלוואות, תוך הגדלת הצריכה בשונה מהמתוכנן לפי מודל מחזור החיים; ד. אי-מימוש של תוכניות פרישה בגיל המתוכנן עקב שינויים בתוחלת החיים; ה. פנסיות כאנונות – המידה שבה הפנסיה מתפקדת כאנונה משפיעה על החלטות הפרטים: אם הם מעריכים שלא כך המצב ההתנהגות תהיה שונה.

הגורמים לעיל פועלים לשני הכיוונים: למשל האפשרות לקבל הלוואה פועלת להקטנת החיסכון, בעוד שאי-ודאות של אינפלציה או קיומן של אנונות לא הוגנות פועלות להגברת החיסכון מטעמי זהירות. על כן קשה מאוד (עד בלתי ניתן) לאמוד את ההשפעה של הנהגת הטבות מס על החיסכון הלאומי. להלן נצטט תוצאות אחדות שהתקבלו בספרות.

בין המאמרים שמצאו כי הטבות המס מגדילות את החיסכון הלאומי ניתן להזכיר את Gelber (2011). לעומת זאת, Benjamin (2003) ו-Engelhardt and Kumar (2007) מצאו שמתן ההטבות קוזז בהקטנת חסכוניות אחרים, כך שבסך הכול ההשפעה על החיסכון היא נמוכה. אחת העבודות הנקיות ביותר מבחינה אקונומטרית נכתבה לאחרונה על ידי Chetty et al. (2012). עבודה זו מבחינה בין סוגי הטבות: הפקדות אוטומטיות שניתנות על ידי הממשלה או המעסיקים מגדילות את החיסכון הלאומי; לעומת זאת, הטבות מס הדורשות השתתפות של העובד בתהליך מקוזזות כמעט באופן מלא על ידי הקטנת החיסכון באפיקים אחרים.

3. השוואה בינלאומית של הטבות המס

הטבות המס לפנסיה נפוצות מאוד בקרב מדינות ה-OECD, הן לצורך עידוד פרטים לחיסכון לקראת הגיל השלישי והן למניעת כפל מס. ברבות מהמדינות מבוצעות רפורמות נרחבות על מנת להבטיח הכנסה מכובדת במהלך הגיל השלישי, בייחוד לאור העלייה בתוחלת החיים והירידה בילודה. עלייה בחוב הלאומי של מדינות רבות מהווה גם היא סיבה לשינוי שיטת הפנסיה, באופן כזה שיצמצם את העלות התקציבית שבשיטה הנוכחית, מבלי לפגוע בהכנסה הצפויה בעת זקנה. מדינות מעלות את גיל הפרישה, מעודדות הישגיות במעגל העבודה גם בגיל מבוגר, נוקטות צעדים לעידוד חיסכון בפנסיה פרטית, מגדילות את גובה ההפרשה המחויב לפי חוק ואף משנות את הטבות המס לפנסיה. ההטבות נועדות לעודד חיסכון או להגדיל את הפנסיה הצפויה לפרט בגיל הפרישה,⁷ ולעיתים קרובות נעשות רפורמות שמטרתן לכייל את ההטבות על פי מסגרת כוללת שלוקחת בחשבון את הפרוגרסיביות של המערכת ואת היכולת של הפרטים לדאוג לעצמם לעת זקנה. שינוי השיטה בישראל שלפיו הטבת המס להפרשה לפנסיה ניתנת על משכורות עד פי 2.5 מהשכר הממוצע, לעומת פי 4 כפי שהיה נהוג עד לאחרונה, בא להפחית את העלות התקציבית של הטבות המס ולספק שיטת פנסיה פרוגרסיבית יותר.

בפרק זה מובאת השוואה בינלאומית של הטבות המס לפנסיה, על מנת להבין את גובה ההטבות הניתנות בישראל בהשוואה למדינות אחרות. בהקשר הזה חשוב להדגיש שההטבות הניתנות במדינות השונות מחייבות התייחסות לתמונה הכוללת – המושפעת מהחוקים הקיימים בכלל מערכת המס, כולל נטל המיסים על השכבות העליונות אשר להן מיועדות הטבות המס. נציין כי ניתוח מפורט של התמונה בכללותה הוא מעבר למטרות נייר המדיניות הנוכחי.

נעשתה השוואה בין ישראל לשש מדינות: אוסטרליה, קנדה, אירלנד, ניו זילנד, בריטניה וארה"ב. לכל אחת מהמדינות בנינו תחזית הכנסות לפנסיה על פי שיטת הפנסיה ומס ההכנסה הנהוגים בכל מדינה עבור פרטים מסוגים שונים, עם ובלי הטבות מס, בהפרשה, בצבירה ובמשיכה. בנינו תחזית עבור גבר רווק ללא ילדים המרוויח במהלך 40 שנות קריירה, בין הגילים 25 עד 65, שכר זהה. התחזית נבנתה עבור ארבע רמות שכר: שני שלישי מהשכר הממוצע, שכר ממוצע, פעמיים ושלוש פעמים השכר הממוצע, וכן מרוויח הכנסה מפנסיה במהלך 20 שנים שלאחר היציאה לפנסיה, מגיל 65 ועד גיל 85. החישוב נעשה לפי סך הפנסיה שצבר במהלך הקריירה. נלקחו בחשבון נקודות זיכוי והטבות מס בהתאם לרמת השכר של הפרט. יצוין כי לא בחרנו בגבר או אישה נשואים ו/או עם ילדים, על מנת להימנע מהבדלים מהותיים בין המדינות במיסוי והטבות מס לזוגות נשואים, עם ובלי ילדים – זהו נושא חשוב, אך הוא אינו במוקד מחקרנו. עבור התחזיות נלקחו בחשבון הנחות זהות לאלה שנלקחו בסקירת ה-OECD (2016), ובפרט: תשואה ריאלית על קרנות פנסיה: 3%, צמיחת השכר: 1.25%, אינפלציה: 2%, ריבית היוון: 2%. פירוט ההנחות שנלקחו בחשבון עבור המדינות השונות מופיע בנספח ב.

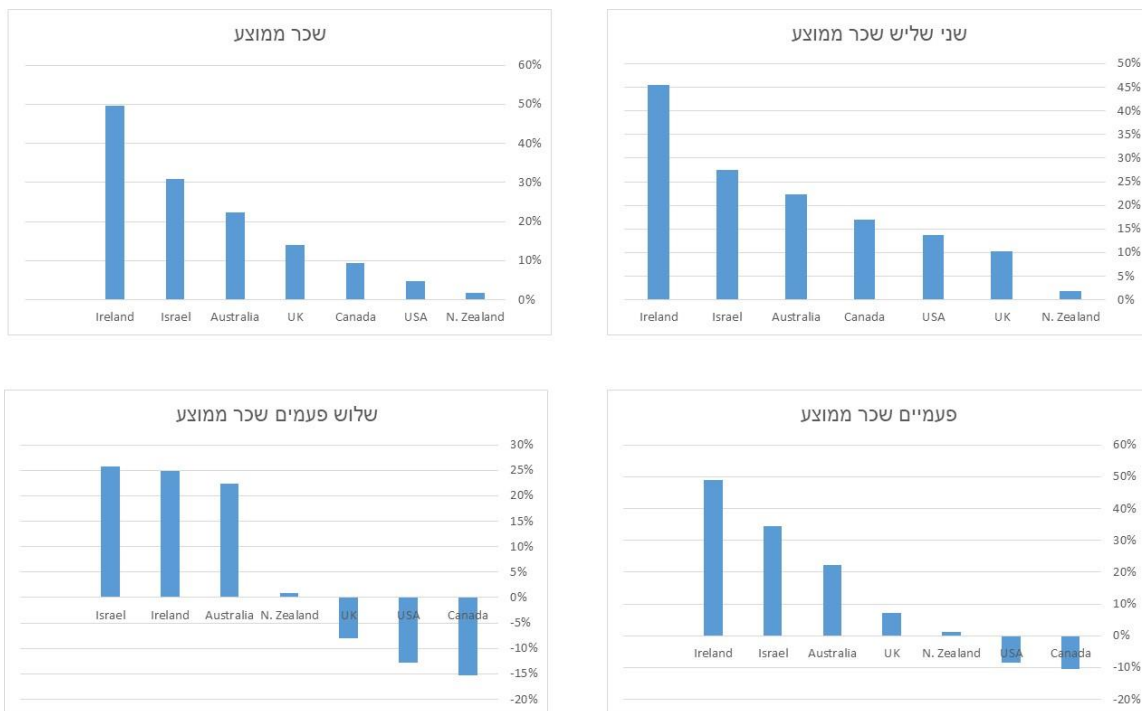
בשלב ראשון בוצע חישוב של הפרשות העובד והמעביד לפנסיה, על פי הרמות המקובלות והטבות המס הנהוגות בכל מדינה, לאורך 40 שנות קריירה. לאחר מכן בוצע חישוב של שווי הטבות המס בהפקדה, כאשר הוא מחושב לפי שווי תשלומי המיסים אשר נחסכו בשל הטבות המס בהפקדה. במידה שלא ניתנות הטבות מס בעת ההפקדה במדינה מסוימת, שווי הטבות המס בהפקדה הינו 0. בשלב שני חושב הסכום המצטבר בקרן הפנסיה לאחר 40 שנות קריירה, בערך נוכחי, לפי ההנחות שפורטו לעיל, עם ובלי הטבה בצבירה. שווי הטבות המס בצבירה הינו גובה המס שנחסך בשל הטבת המס בצבירה. בשלב השלישי חושבה ההכנסה השנתית הצפויה, לפי הסכום אשר נחסך בקרן הפנסיה לאורך 40 שנות קריירה, עם הטבת מס בצבירה. לאחר מכן חושב הערך הנוכחי של המס שהפרט צפוי לשלם על ההכנסה מפנסיה, לאורך 20 שנות פנסיה.

⁷ להרחבה ראו OECD (2016).

שווי הטבות המס חושב אל מול חוסך וולונטרי שמפקיד כל חודש בתוכנית חיסכון עם תשואה זהה לחיסכון בקרן פנסיה כמתואר לעיל, אך ללא הטבות מס, ומושך את הסכום שנצבר בעת הפנסיה. במצב כזה, החוסך משלם מס הכנסה על ההפקדות ומשלם מס רווחי הון בסוף תקופת החיסכון, אך אינו משלם מס הכנסה על הכנסתו מחיסכון. חישוב שווי הטבות המס נטו במצב כזה הינו בגובה ההטבה בהפקדה, בתוספת גובה ההטבה בצבירה בניכוי תשלום המס במשיכה.

באיור 1 ניתן לראות את שווי ההטבות ביחס לערך הנוכחי של שווי ההפקדות של הפרט, ובאיור 2 ביחס לשכר הממוצע בכל מדינה, כאשר עבור ישראל הפרשות המעביד לפיצויים אינן נחשבות כהפרשות לפנסיה.

איור 1: שווי הטבות המס ביחס לערך הנוכחי של שווי ההפקדות של הפרט, הפרשות לפיצויים אינן נחשבות כפנסיה



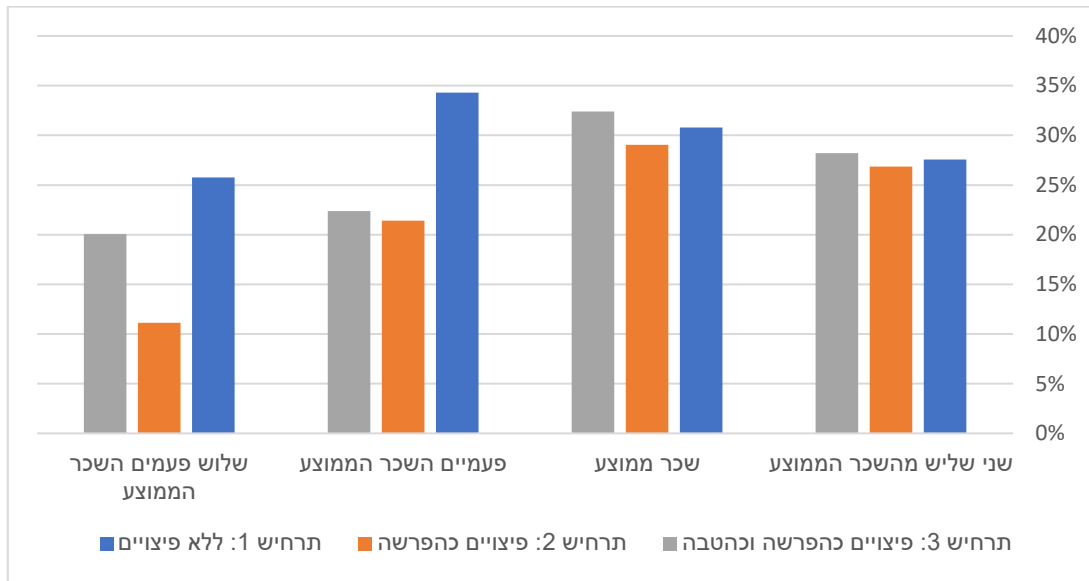
ניתן לראות כי מיקומה של ישראל משתנה בהתאם לרמות השכר, אך נמצא מעל רוב המדינות בכל הרמות. כמו כן, עבור ישראל שווי הטבות המס מצטמצם כאשר רמת השכר של הפרט היא מעל 2.5 פעמים השכר הממוצע, התקרה לקבלת הטבת מס להפרשה לפנסיה, דבר שנובע מכך ששיטת המיסוי הנהוגה בישראל הינה פרוגרסיבית. כפי שניתן לראות, בחלק מהמדינות ברמות השכר הגבוהות שווי הטבות המס הינו שלילי. המשמעות היא שמבחינת מיסוי היה עדיף לפרט לחסוך בתוכנית חיסכון וולונטרית, ולא בקרן פנסיה.

איור 2: שווי הטבות המס ביחס לשכר הממוצע בכל מדינה, הפרשות לפיצויים אינן נחשבות כפנסיה



כדי להתמודד עם הפרשות המעביד לפיצויים, בגובה 6% מהשכר, כנהוג בישראל לפי תיקון פקודת מס הכנסה מיום 21/12/2016, בוצעו שלושה תרחישים. בתרחיש 1, אשר כבר הוצג לעיל באיורים 1 ו-2, הפרשות המעביד לפיצויים אינן נחשבות כהפרשות לפנסיה ואינן נלקחות בחשבון כלל. תרחיש זה נדרש כדי לעשות השוואה בינלאומית בתנאים שווים. בתרחיש 2, הפרשות המעביד לפיצויים נחשבות כהפרשות לפנסיה, אך לא כהטבת מס. במקרה זה יש תוספת להפרשה לפנסיה בגובה 6%, אבל אין שינוי בשווי ההטבה בהפקדה. לאחר מכן, ההפרשה נחשבת כחיסכון לפנסיה וממוסה בהתאם. תרחיש זה הוא עקבי עם הגישה שהייתה נהוגה במנהל הכנסות המדינה באוצר שלפיה ההפרשות הפטורות לפיצויים לא שימשו לגיבוש אומדן הטבות המס המפורסם בדו"ח השנתי. בתרחיש 3, הפרשות המעביד לפיצויים נחשבות כהפרשות לפנסיה, ונחשבות כהטבת מס, כך שבעת ההפקדה יש תוספת להפרשה בגובה 6% שפטורה ממס הכנסה, כנהוג בחוק (התקרה לצרכים אלה היא 32,000 ש"ח). לאחר מכן ההפרשה נחשבת כחיסכון לפנסיה וממוסה בהתאם. ההשוואה ביחס לשכר הממוצע מוצגת באיור 3.

איור 3: שווי הטבות המס ביחס לשכר הממוצע בישראל, כאשר מתחשבים בהפרשות לפיצויים



ניתן לראות שהטבות המס בישראל נמוכות יותר כאשר ההפרשות לפיצויים נחשבות לפנסיה אך לא כהטבת מס (תרחיש 2), וזאת מאחר שבעת ההפקדה הן מגדילות את החיסכון לפנסיה אך לא את הטבת המס, ובעת הפרישה הן מגדילות את ההכנסה מפנסיה ובעקבות כך גם את תשלום המס על הפנסיה. לכן, לפי שיטת החישוב שתוארה לעיל, מתקבלת הטבה נמוכה יותר.

בתרחיש 3 ניתן לראות כי ההטבות עולות לרמות הנמוכות. זאת מאחר שיש פטור מתשלום מס הכנסה עבור חלק גדול מההפקדות (12.5% עבור רמות שכר שאינן גבוהות מאוד). בין אם ההפרשות לפיצויים נחשבות כהטבה ובין אם אינן נחשבות כהטבה, בפועל הן אינן משלמות מס, או משלמות מס נמוך מאוד (ברמות השכר הגבוהות).

באופן כללי התקבל כי ברמות הגבוהות ההטבה נמוכה יותר, אך ניכר כי הטבות המס בישראל הן עדיין גבוהות יחסית להטבות במדינות השוואה ללא פיצויים.

4. חלופות להפחתת ההיקף של הטבות המס לחיסכון לפנסיה בשלב

ההפקדה

4.1 הטבות המס – תיאור מצב קיים וחלופות לשינויים

הטבות מס בעת ההפקדה לחיסכון לפנסיה המנוהלת בשוק ההון בישראל במסגרת קופות הגמל וקרנות הפנסיה מוענקות לעובדים שכירים ועצמאיים. ההטבות לשכירים מוענקות בשני ערוצים עיקריים: האחד הוא מערך של זיכויי מס וניכויי מס הניתנים בגין הפרשות העובד לפנסיה משכרו המבוטח על ידי המעביד ובגין ההפרשות העצמאיות של העובד על השכר שאינו מבוטח על ידי המעביד. הערוץ השני הוא הפטור ממס שניתן על הפרשות המעסיק לפנסיה עד תקרה מסוימת. אלה אינן נחשבות להכנסה החייבת במס הכנסה או בדמי ביטוח לאומי ובריאות בידי העובד. חשוב לציין שמיסים ישירים מוטלים על הפרשות העובד עבור עצמו, שכן הן מנוכות מההכנסה ברוטו החייבת במיסים אלה. ההטבות לעובדים עצמאיים ניתנות אף הן באמצעות זיכוי וניכוי.

כללי המס שלפיהם מוענקות הטבות מס על החיסכון לפנסיה בעת ההפקדה בערוצים השונים מורכבים יחסית, ולצורך ההדמיה במחקר זה התייחסנו למרכזיים שבהם. גם מגבלות הנתונים חייבו זאת. ההדמיה התייחסה למצב החוקי הכולל את השינויים שהונהגו בחוק ובצו ההרחבה לפנסיית חובה בשנים 2015–2016. מדובר בשני שינויים עיקריים: הפחתת תקרת ההכנסה לפטור ממס על הפרשות המעסיק מארבע פעמים השכר הממוצע לפעמיים וחצי ממנו החל מינואר 2016, והגדלת שיעורי ההפקדות לפנסיה בנקודת אחוז אחת – וזאת בחלוקה שווה בין העובד למעביד ובשתי פעימות (יולי 2016 וינואר 2017). כשמדובר בצו ההרחבה השיעור הוגדל מ-17.5% מהשכר המבוטח ל-18.5% ממנו.

להלן כללי המס המרכזיים שאליהם התייחסנו בהדמיה:⁸

- הפרשות מעסיק עד ל-7.5% מההכנסה המבוטחת ועד לתקרה של פעמיים וחצי השכר הממוצע במשק אינן נזקפות כהטבה לעובד ופטורות מתשלום מס הכנסה, וגם מתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.⁹
- הפרשות המעסיק לפיצויים (8.33% מהשכר המבוטח) אינן נזקפות כהכנסה לעובד.
- הפרשות העובד השכיר עד 7% מהכנסתו המבוטחת ועד לתקרה של השכר הממוצע במשק מזכות את העובד בזיכוי מס של 35% על סכום ההפקדה המותרת.¹⁰
- זיכוי וניכוי ניתנים גם עבור הפקדות על חלק ההכנסה שאינה מבוטחת לצורכי פנסיה ושהשכיר מפריש באופן עצמאי ללא השתתפות המעביד. ניתן זיכוי של 35% על הפקדות בשיעור של 5% עד לתקרה של השכר הממוצע. ניתן גם ניכוי על 11% עד לתקרה של השכר הממוצע, וזאת בכפוף לתנאים מסוימים.¹¹
- הפקדות של עובד עצמאי עד ל-12% מהכנסה שאינה עולה על פעמיים השכר הממוצע מזכה את העובד בזיכוי מס של 35% על ההפקדה ובניכוי מס של 11% מההכנסה.

⁸ מדובר בעובדים שהם עמיתים מוטבים, כלומר שההפקדות שלהם (או עבורם) לקרנות פנסיה / קופות גמל בשיעור של 16% ומעלה מהשכר המבוטח.

⁹ כך, למשל, תקרת השכר ל-2016 עמדה על 23,660 ש"ח לחודש, וההטבה המרבית הפטורה ממס עומדת על 1,774 ש"ח לחודש.

¹⁰ כך, למשל, ניתן להפריש עד 609 ש"ח לחודש (7% משכר של 8,700 ש"ח) ולקבל זיכוי מרבי של 213 ש"ח לחודש.

¹¹ התנאים הם שהסכום של ההכנסה המבוטחת של העובד ושל ההכנסה הלא-מבוטחת שבגינה ניתן ניכוי אינו עולה על ארבע פעמים השכר הממוצע. כלומר, מי שהכנסתו המבוטחת שווה או גדולה מארבע פעמים השכר הממוצע אינו זכאי לניכוי, ובהכנסות קצת יותר נמוכות זכאי לניכוי חלקי. בכל מקרה, הניכוי ניתן עבור הכנסה לא מבוטחת עד לרמה השווה לשכר הממוצע.

- הפקדות המעסיק עבור אובדן כושר עבודה הן בשיעור של עד 3.5% משכרו של העובד, וזאת עד לרמת שכר של 4 פעמים השכר הממוצע. בכל מקרה הפקדות המעסיק המזכות בכל ההטבות לא יעלו על 7.5%. עצמאי יכול אף הוא להפקיד לביטוח אובדן כושר השתכרות עד 3.5% מהכנסתו ועד לתקרה של 4 פעמים השכר הממוצע.
לצורך היישום של כללים אלה במסגרת ההדמיה הנחנו את ההנחות הבאות:
 - שיעורי ההפרשה של העובד והמעביד לפנסיה הם 6% ו-6.5%, בהתאמה, בדומה לשיעורים הנקובים בצו ההרחבה של פנסיית החובה. השכר המבוטח (שבגינו המעביד מפקיד) עומד על 80% משכרו של העובד.
 - ההפרשות העצמאיות של השכירים בגין השכר הלא-מבוטח על ידי המעביד אינן על מלוא השכר הלא מבוטח אלא על חלק ממנו: על 20% מהשכר הלא מבוטח של העובדים בחמשת העשירונים הנמוכים ועל 60%–90% מהשכר הלא מבוטח של העובדים בחמשת העשירונים העליונים (השיעור עולה בהדרגה). החישוב נעשה גם תחת ההנחה שההפרשות העצמאיות של העובדים בחמשת העשירונים העליונים הן על 50%–80% מהשכר הלא מבוטח.
 - הפקדות לאובדן כושר עבודה נזקפו רק עבור מבוטחים בביטוח מנהלים: המעביד מפקיד עבור השכיר 1.5% מהשכר המבוטח והעצמאי מפקיד 2.5%.
- במחקר זה נציג 4 חלופות לשינויים במודל הטבות המס הנוכחי. **בכל החלופות** מוצע להנהיג את השינויים (א) עד (ג):
- (א) להפחית את תקרת ההכנסה להפקדות המעביד שהעובד פטור ממס עליהן מפעמיים וחצי השכר הממוצע לפעמיים ממנו.
- (ב) לבטל את הטבת המס בצורת ניכוי על הפרשות עצמאיות של השכיר ולהעניק זיכוי של 5% במקום 7% להפרשות עצמאיות על שכר לא מבוטח ועד לתקרה של השכר הממוצע במשק.
- (ג) לעצמאי יינתן זיכוי על הפרשות בשיעור מרבי של 18% מהכנסתו ועד לתקרה של פעמיים השכר הממוצע (כולל עבור ביטוח אובדן כושר עבודה).
- השוני בין החלופות** נוגע לתקרת ההכנסה המזכה עובדים בהטבות מס על ההפרשות שלהם בגין השכר המבוטח. **בחלופה א** תקרת השכר למתן הזיכוי של 35% להפרשות העובד על שכרו המבוטח תישאר ברמתה הנוכחית, כלומר שווה לשכר הממוצע; **בחלופה ב** תעלה תקרה זו ל-1.25 פעמים מהשכר הממוצע, **בחלופה ג** תעלה התקרה ל-1.5 פעמים השכר הממוצע ו**בחלופה ד** לפעמיים השכר הממוצע.
- ההדמיה של המצב החוקי הנוכחי ושל החלופות השונות מתבססת על אומדני השכר והתעסוקה ואומדן שיעור המכוסים בתוכניות פנסיה ב-2015, כמפורט בנספח ג. חשוב להדגיש ששינויים אלה צפויים להשפיע על החיסכון הלאומי – כאשר אמידה של השפעה זו היא מעבר למטרות של נייר המדיניות הנוכחי. נציין כי השילוב של הצעדים המומלצים כולל השפעות שצפויות להשפיע על החיסכון הלאומי לשני הכיוונים.

4.2 אומדן העלות של החלופות השונות

לוח 1 מציג תמונה כללית של רמת ההכנסה מעבודה ושל העובדים שדיווחו על הפקדות בהסדרי הפנסיה השונים, בהבחנה בין שכירים לעצמאים, ושל שיעור המפקידים (מעתה ואילך שיעור המכוסים) לפי עשירונים של האוכלוסייה העובדת. ממצאיו מלמדים על הפערים בהכנסה מעבודה, וכן בשיעורי החוסכים לפנסיה. פערים אלה מובילים כמובן לרגסיביות בהתחלקות הטבות המס לחיסכון הפנסיוני. לזאת יש להוסיף שסביר שהשכירים המבוטחים מנצלים יותר את הניכוי והזיכוי בגין הכנסה שאינה מבוטחת לצורך פנסיה (חלק ההכנסה שהמעביד אינו מפריש עבורה).

לוח 1: רמת ההכנסה מעבודה (ש"ח לחודש, מאירי 2015) ושיעור החוסכים בהסדרי פנסיה

בקרב עובדים, לפי עשירונים*

עשירון	הכנסה ממוצעת מעבודה של כל העובדים	שיעור המכוסים בהסדרי פנסיה	הכנסה ממוצעת מעבודה של עובדים המכוסים בהסדרי פנסיה	הכנסה ממוצעת מעבודה של שכירים המכוסים בהסדרי פנסיה	הכנסה ממוצעת מעבודה של עצמאים המכוסים בהסדרי פנסיה
1	1,507	51%	1,531	1,650	1,126
2	3,439	63%	3,431	3,436	3,388
3	4,819	64%	4,831	4,834	4,797
4	5,859	69%	5,862	5,864	5,845
5	6,983	77%	6,985	6,985	7,002
6	8,399	82%	8,414	8,414	8,400
7	10,265	85%	10,275	10,264	10,426
8	13,110	88%	13,136	13,134	13,164
9	18,238	90%	18,250	18,246	18,291
10	35,759	92%	35,757	35,151	40,873
סה"כ	10,838	76%	12,062	11,965	14,386

* כל עשירון מונה 10% מכלל העובדים. העובדים מוינו לפי סך ההכנסה מעבודה.

לוח 2 מציג ממצאים של הדמיית מודל הטבות המס הנהוג כיום בחוק, בהבחנה בין סוגי ההטבות ובין שכירים לעצמאים, ואילו לוח 3 מציג את אומדני העלות הכוללת של הטבות המס בעת ההפקדה לפי החלופות השונות ואת החיסכון בהשוואה למצב הקיים. לוחות 4 ו-5 מציגים את תוצאות ההדמיה של החלופה שבה מונהגים השינויים (א) עד (ג), אך כשתקרת ההכנסה המבוטחת לצורך הזיכוי שניתן לעובד על הפרשותיו עולה מפעם אחת השכר הממוצע לפעם וחצי ממנו (חלופה ג). הממצאים הנוגעים לתמונת המצב הנוכחית מלמדים שהיקף ההטבות במס הכנסה לחיסכון הפנסיוני נאמד בכ-10 מיליארד ש"ח, והיקף ההטבות בתשלומי דמי ביטוח לאומי ובריאות (על הפרשות המעביד הפטורות ממס) נאמד בכ-1.7 מיליארד ש"ח.¹² ההטבה הממוצעת לעובד עומדת על 384 ש"ח לחודש, והיא שווה לכ-3.2% מההכנסה מעבודה. שלושת העשירונים הראשונים של העובדים כמעט אינם נהנים מהטבות מס בצורת ניכוי או זיכוי או פטור ממס בגין הפרשותיהם והפרשות המעביד לחיסכון לפנסיה, ושווי ההטבה הכוללת (לרבות הפטור מביטוח לאומי) עולה עם רמת ההכנסה, משקלים בודדים בעשירונים הנמוכים לכ-1,124 ש"ח לחודש בעשירון העליון. שיעור ההטבה הכוללת כאחוז מההכנסה מעבודה עולה מכ-1.8% בעשירון הרביעי לכ-3.1% עד 4.32% בארבעת העשירונים העליונים. שלושת העשירונים העליונים נהנים מקצת מעל 75% מסך ההטבות.

¹² כאמור, אומדנים אלה מתבססים פחות או יותר על הסעיפים המוגדרים במנהל הכנסות המדינה כהטבות מס, אך על הנחות שונות בדבר שיעורי החיסכון מההכנסה המבוטחת והלא מבוטחת ושיעור הכיסוי הפנסיוני באוכלוסייה. זאת, כמובן, בנוסף להבדל במקור הנתונים ששימש בסיס לאומדנים.

לוח 2: שווי ההטבה (ש"ח לחודש) ושיעור ההטבה בהכנסה מעבודה של שכירים, עצמאים וכלל העובדים

עשירון	השווי הכולל של הטבות המס לשכיר	שיעור הטבת המס מהשכר	השווי הכולל של הטבות המס לעצמאי	שיעור הטבות המס מהכנסה של עצמאי	השווי הכולל של הטבות המס לעובד (שכירים ועצמאים)	שיעור הטבת המס מההכנסה מעבודה
1	3	0.2%	0	0.0%	2	0.2%
2	6	0.2%	0	0.0%	6	0.2%
3	18	0.4%	27	0.6%	19	0.4%
4	104	1.8%	122	2.1%	104	1.8%
5	159	2.3%	193	2.8%	161	2.3%
6	239	2.8%	268	3.2%	241	2.9%
7	367	3.6%	437	4.2%	372	3.6%
8	518	3.9%	655	5.0%	529	4.0%
9	768	4.2%	919	5.0%	784	4.3%
10	1,129	3.2%	1,099	2.7%	1,124	3.1%
סה"כ	377	3.2%	500	3.5%	384	3.2%

לוח 3: אומדנים להיקף הכספי של הטבות המס בעת ההפקדה לחיסכון הפנסיוני (במיליארדי ש"ח) בחלופות השונות

מצב נוכחי	חלופה א	חלופה ב	חלופה ג	חלופה ד
10.04	8.59	9.00	9.32	9.72
1.68	1.61	1.61	1.61	1.61
	1.524	1.107	0.794	0.389

סך ההטבות בגין מס הכנסה
סך ההטבות בגין ביטוח לאומי
החיסכון הכולל בהטבות המס לעומת המצב הנוכחי

לוח 4: שווי הטבות המס לחיסכון פנסיוני (ש"ח לחודש וכאחוז מההכנסה מעבודה) בקרב שכירים ועצמאים המכוסים בהסדרי פנסיה לפי חלופה ג

עשירון	השווי הכולל של הטבות המס לשכיר	שיעור הטבת המס מהשכר	השווי הכולל של הטבות המס לעצמאי	שיעור הטבות המס מהכנסה של עצמאי	השווי הכולל של הטבות המס לעובד (שכירים ועצמאים)	שיעור הטבת המס מההכנסה מעבודה
1	3	0.2%	0	0.0%	2	0.2%
2	6	0.2%	0	0.0%	6	0.2%
3	18	0.4%	2	0.1%	16	0.3%
4	101	1.7%	58	1.0%	98	1.7%
5	156	2.2%	193	2.8%	158	2.3%
6	224	2.7%	295	3.5%	228	2.7%
7	340	3.3%	528	5.1%	353	3.4%
8	502	3.8%	733	5.6%	521	4.0%
9	753	4.1%	944	5.2%	773	4.2%
10	968	2.8%	995	2.4%	970	2.7%
סה"כ	350	2.9%	498	3.5%	359	3.0%

לוח 5 : התפלגות סך כל הטבות המס בעת ההפקדה לפי עשירונים

עשירון	מצב נוכחי	חלופה ג
1	0.04%	0.04%
2	0.12%	0.13%
3	0.41%	0.39%
4	2.48%	2.50%
5	4.20%	4.42%
6	6.74%	6.84%
7	10.78%	10.94%
8	16.04%	16.90%
9	24.03%	25.36%
10	35.16%	32.47%
סה"כ	100.00%	100.00%

מהממצאים הנוגעים להיקף ההטבות בחלופות השונות עולה כי החיסכון למדינה בהטבות מס נע בין כ-1.5 מיליארד ש"ח בחלופה שבמסגרתה מונהגים השינויים (א) עד (ג) שצוינו קודם לכן, אך המשאירה את תקרת השכר המבוטח להטבות על הפרשות העובד השכיר ברמה של השכר הממוצע (חלופה א), ועד לכ-400 מיליוני ש"ח כאשר תקרה זו מועלית לפעמיים השכר הממוצע (חלופה ד).

בחלופה ג שבמסגרתה התקרה של השכר המבוטח להטבות על הפרשות העובד מועלית ל-1.5 פעמים השכר הממוצע החיסכון עומד על כ-800 מיליוני ש"ח. חלופה זו תביא להפחתת ההטבה הכוללת הממוצעת לעובד המפקיד הפרשות לפנסיה בכ-25 ש"ח לחודש (מ-384 ש"ח ל-359 ש"ח). ההפחתה משמעותית בעיקר עבור העשירונים העליונים. ההטבה הממוצעת לעובד המפקיד הפרשות לפנסיה בעשירון העליון תקטן בכ-155 ש"ח לחודש (מ-1,124 ש"ח ל-970 ש"ח, או לחילופין מ-3.1% ל-2.7% מהכנסתו). חלופה זו מגדילה את חלקם של כל אחד מהעשירונים הרביעי עד התשיעי בסך כל ההטבות על חשבון הקטנת חלקו של העשירון העליון מ-35.2% ל-32.5%.

5. הדמיה של הגדלת התועלת החברתית כתוצאה מהקטנת הטבות המס

בחלק זה של העבודה מוצע כלי המאפשר לבצע ניתוח עלות/תועלת ליישום שינויים במדיניות הממשלה. במטרה לאמוד כמותית את תוספת התועלת הנובעת מצמצום הטבות המס ומהפניית מלוא המשאבים הנחסכים לכלי מדיניות אלטרנטיביים, נשתמש בפונקציית תועלת חברתית מקובלת. במסגרת זו נתמקד בבחינת ההשפעה של צמצום הטבות המס על פי חלופה ג בסעיף הקודם,¹³ ובהפניית המשאבים הנחסכים בסך של 800 מיליוני ש"ח לחיזוק התמיכה הממשלתית בשלושה תחומי מדיניות קיימים.¹⁴ שתי ההצעות הראשונות מיועדות לאוכלוסיית הקשישים, ואילו ההצעה השלישית מיועדת לאוכלוסייה העובדת בשכר נמוך יחסית. ההשפעה של השינויים במדיניות תיבחן גם לפי מדדים חברתיים-כלכליים מקובלים. ההצעות לחיזוק מדיניות הממשלה הן בתחומים הבאים:

1. הגדלה של קצבאות הזקנה והשארים לכלל הקשישים המקבלים קצבה בשיעור אחיד.
2. הגדלה של השלמת ההכנסה למקבלי קצבאות זקנה ושארים בשיעור אחיד.
3. הגדלה של מענק העבודה (מס הכנסה שלילי) למממשים תוך אחוז עלייה אחיד.

ההדמיות של הצעות אלה בוצעו על בסיס סקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס לשנת 2014. מאחר שבסקר מופיעה חלוקה לפי קבוצות גיל בלבד בטווחים של 5 שנים, לשם בדיקת הזכאות לקצבאות לקשישים התייחסנו לגילי הזכאות לקצבה הקודמים: גברים מגיל 65 ומעלה (במקום מגיל 67) ונשים מגיל 60 ומעלה (במקום מגיל 62).

לשם חישוב שינויים במדדים חברתיים-כלכליים הנובעים מכל אחת מההצעות, וכן מהשינויים בהטבות המס לחיסכון פנסיוני לפי חלופה ג, הופחת מכל פרט ההפרש בין השווי הממוצע של הטבת המס לעובד (שכירים ועצמאיים) במצב הנוכחי לבין השווי הממוצע בחלופה ג, כמפורט בסעיף הקודם ובלוח 6.

לוח 6: שווי ההטבה לחיסכון פנסיוני לפי עשירוני הכנסה מעבודה, במצב הקיים ובחלופה ג

עשירון הכנסה מעבודה	שווי ההטבה במצב הנוכחי	שווי ההטבה לפי חלופה ג	הפרש
1	2	2	0
2	6	6	0
3	19	16	3
4	104	98	6
5	161	158	3
6	241	228	13
7	372	353	19
8	529	521	8
9	784	773	11
10	1,124	970	154

¹³ יש לזכור כי במקרה שבו בעיית קוצר הראייה היא רלוונטית (כשל שוק בשער הניכיון), הפתרון הוא במתן ההטבה דרך התשואה לחיסכון ארוך טווח.

¹⁴ דוגמה של סימולציה מסוג זה ניתן למצוא בעבודתם של Brender and Strawczynski (2014).

עבור כל אחת מההצעות חושבו מספר הזכאים לקצבה / השלמת הכנסה לקצבה / מענק עבודה במצב הקיים ולפי כל אחת מההצעות, השינויים בהכנסה הממוצעת מקצבה / השלמה לקצבה / מענק עבודה, השינויים באחוז העניים, בממוצע ההכנסה לנפש סטנדרטית במשק בית מתחת לקו העוני (2,461 ש"ח לנפש סטנדרטית – לפי נתוני הביטוח הלאומי), בפער הכנסות משק בית מתחת לקו העוני (המרחק בין ההכנסה הממוצעת למשק בית מתחת לקו העוני לבין קו העוני, באחוזים) וכן השינויים בערכי פונקציית התועלת החברתית מסוג אטקינסון הבנויה על פונקציית תועלת פרטית עם שנת סיכון יחסית קבועה (CRRA). להלן פונקציות התועלת והפרמטרים שנבחרו:

$$\begin{cases} \sum_{i=1}^{10} \left(\frac{U_i^{1-\varepsilon}}{1-\varepsilon} \right) \\ U_i = \frac{C^{1-\theta}}{1-\theta} \end{cases}$$

C חושב כהכנסה למשק בית חלקי מספר הנפשות הסטנדרטיות, $\theta = 2$, ובוצעו ניתוחי רגישות פעם אחת עבור $\varepsilon = 2$ ופעם אחת עבור $\varepsilon = 5$.

לפני הצגת תוצאות הסימולציה נציין כי היא מבוססת על שתי הנחות שהסרתן הייתה מחייבת עבודה פרטנית שהיא מעבר למטרות נייר המדיניות הנוכחי:

- א. התועלת היא פונקציה של הצריכה, כאשר בניתוח שלנו הונח כי הצריכה שווה להכנסה, כמקובל בסימולציות מסוג זה. יש לציין שהשינויים בהטבות המס ובמענק העבודה משפיעים על היצע העבודה¹⁵ – השפעה שאינה כלולה במסגרת הסימולציות.
- ב. מעבר להשפעות על שוק העבודה, בשיווי משקל כללי השינויים בהטבות המס משפיעים על החיסכון, ואלה משפיעים על מלאי ההון במשק תוך השפעה על שיווי המשקל המקרו-כלכלי. על פי עבודתם של Chetty et al. (2012) ביטול הטבות החיסכון עשוי להקטין במקצת את החיסכון במשק, אך כדי שהשפעה זו תבוא לידי ביטוי במלאי ההון נדרשות שנים רבות. על כן יש לראות את תוצאות הסימולציה המוצגת כאן כמשקפות את התמונה בתקופה סמוכה ליישום השינויים.

הצעה 1: הגדלה של קצבאות הזקנה והשארים לקשישים באופן אחיד

הצעה זו באה להיטיב עם אוכלוסיית הגיל השלישי הזכאית לקצבת זקנה ו/או לקצבת שארים. לפי ההצעה, 800 מיליון ש"ח שנחסכו מצמצום הטבות המס יופנו לכלל הזכאים לקצבת זקנה ולזכאים לקצבת שארים קשישים (שהינם בגיל הזכאות לקצבת זקנה). על מנת לשמור על ההתחלקות הנוכחית של הקצבאות ביו כלל הזכאים ועל הפרוגרסיביות הנוכחית, התוספת לקצבה מחושבת כאחוז מהקצבה הנוכחית שעליה דווח בסקר.

¹⁵ Brender and Strawczynski (2006) אמדו את השפעת מענק העבודה על היצע העבודה בישראל ומצאו שאומנם היא קיימת עבור חלק מהקבוצות, עקב כניסת פרטים לשוק העבודה, אך ברמה המצרפית ההשפעה צפויה להיות קטנה. בסימולציה הנוכחית מדובר על שינוי במענק בסדר גודל קטן יחסית. לפיכך על פי האומדנים שהוצגו בעבודה זו מדובר על השפעה בסדר גודל קטן מאוד.

סקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס מלמד שסך התשלומים לקצבת זקנה וקצבת שארים לקשישים מוערך בכ-22 מיליארד ש"ח בשנה. לפיכך, תוספת של 800 מיליון ש"ח מהווה כ-3.6% מסך התשלומים. על כן, קצבת הזקנה ו/או קצבת השארים הוגדלה ב-3.6%. סקר הוצאות מלמד כי מספר מקבלי קצבת הזקנה ו/או קצבת השארים שהינם קשישים עומד על כ-778,000 פרטים. השינויים במדדים חברתיים-כלכליים חושבו בהתבסס על השינויים בהכנסה של משק הבית הנובעים מהחלת חלופה ג להטבת המס לחיסכון פנסיוני והגדלת קצבת הזקנה וקצבת השארים לקשישים. לוח 7 מציג את אחוז השינוי במדדים חברתיים-כלכליים הנובעים מהצעה זו.

לוח 7: השינויים במדדים חברתיים-כלכליים הנובעים מצמצום הטבות המס לפי חלופה ג ומהגדלת קצבאות הזקנה והשארים

ממד חברתי-כלכלי	אחוז שינוי
הכנסה ממוצעת מקצבת זקנה/שארים לקשישים	+3.62%
תועלת חברתית $\epsilon = 2$	+0.43%
תועלת חברתית $\epsilon = 5$	+1.73%
אחוז משקי בית מתחת לקו העוני ממוצע הכנסה לנפש סטנדרטית במשק בית מתחת לקו העוני	-1.56%
פער הכנסות משקי בית מתחת לקו העוני	+0.23%
	-0.47%

המשמעות היא הורדת תחולת העוני מ-18.7 אחוזים ל-18.4 אחוזים.

הצעה 2: הגדלה של השלמת ההכנסה לקצבת זקנה ושארים

הצעה זו באה להיטיב עם מקבלי קצבאות זקנה ושארים שהם מעוטי יכולת וזכאים להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. סקר הוצאות מלמד כי מספר מקבלי השלמת ההכנסה לקצבת הזקנה ו/או קצבת השארים שהינם קשישים עומד על כ-197,000 פרטים. לפי ההצעה יחולקו 800 מיליון ש"ח בין הזכאים להשלמה לקצבת זקנה ו/או השלמה לקצבת שארים קשישים (שהינם בגיל הזכאות לקצבת זקנה). בדומה להצעה 1, גם בהצעה זו חושבה התוספת לקצבה כאחוז מהקצבה הנוכחית, כך שהשונויות בגובה הקצבה שפרטים שונים זכאים לה נותרה בעינה. סקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס מלמד שסך התשלומים לקצבת זקנה וקצבת שארים לקשישים מוערך בכ-2.2 מיליארד ש"ח בשנה. לפיכך, תוספת של 800 מיליון ש"ח מהווה כ-36% מסך התשלומים. על כן, לכל פרט הזכאי להשלמה לקצבת זקנה או להשלמה לקצבת שארים שהינו קשיש, הוגדלה ההשלמה בכ-36%.

סקר הוצאות המשפחה מספק מידע על הקצבה הכוללת בלבד, ללא הבחנה בין קצבת הזקנה הרגילה לבין השלמת ההכנסה. אולם קיים מידע האם הפרט מקבל השלמת הכנסה בנוסף לקצבה הרגילה. לפיכך, היה צורך לאמוד את סכום השלמת ההכנסה שהקשיש היה זכאי לה. משימה זו בוצעה בכמה שלבים:¹⁶ ראשית, נעשתה הבחנה בין מקבלי קצבה שלא לפי חוק (עולים חדשים שהגיעו לארץ בהיותם קשישים) לבין מקבלי קצבה לפי חוק, זאת באמצעות המידע שקיים בסקר על אודות גיל הפרט, המגדר שלו ושנת עלייתו. מטבע הדברים הזיהוי של השתייכות הפרט לאחת מקבוצות אלה אינו חף מטעויות, אך השפעתן על התוצאות זניחה למדי.

¹⁶ פירוט רחב יותר של חישוב גובה ההשלמה ניתן לקבל מהכותבים.

שנית, מנתוני הביטוח הלאומי עולה כי גובה ההשלמה מהווה כ-45% מקצבת הזקנה הכוללת שזכאים לה מקבלי קצבה שלא לפי חוק. על בסיס מידע זה, ועל בסיס סכום הקצבה שהפרט דיווח עליו בסקר, חושב גודל השלמת ההכנסה שהפרט זכאי לה וחושבה התוספת של 36%.

שלישית, בחישוב גודל השלמת ההכנסה למקבלי קצבאות לפי חוק הסתייענו במודל השלמת ההכנסה ובמבחן ההכנסות הקבועים בחוק. אוכלוסייה זו חולקה לארבע קבוצות לפי רמת ההכנסה האחרת (שאינה קצבה) שיש לפרט: פרטים עם הכנסה אחרת עד גובה 2,000 ש"ח בחודש, בין 2,000 ל-3,000, בין 3,000 ל-3,700 ש"ח ומעל 3,700 ש"ח. גובה ההשלמה מתוך הקצבה הכוללת שהקשישים זכאים לה נאמד בכ-34% עבור הקבוצה הראשונה, כ-27% עבור הקבוצה השנייה, כ-20% עבור הקבוצה השלישית וזניח עבור הקבוצה הרביעית. לפי חלוקה זו חושב גובה ההשלמה שכל פרט זכאי לה, וחושבה התוספת בשיעור של 36% מסכום ההשלמה.

השינויים במדדים החברתיים-כלכליים הנובעים מהחלת חלופה ג לצמצום הטבות המס לחיסכון פנסיוני ומהגדלת השלמת ההכנסה לקשישים מוצגים בלוח 8.

לוח 8: השינויים במדדים חברתיים-כלכליים הנובעים ממעבר מהמצב הנוכחי לחלופה ג ולהשלמה לקצבת זקנה

אחוז שינוי	מדד חברתי-כלכלי
+12.3%	תוספת ממוצעת למקבלי השלמה לקצבה
+3.11%	תוספת ממוצעת לכלל מקבלי קצבת זקנה / שארים לקשישים
+0.87%	תועלת חברתית $\epsilon = 2$
+3.51%	תועלת חברתית $\epsilon = 5$
-2.8%	אחוז משקי בית מתחת לקו העוני
+0.6%	ממוצע הכנסה לנפש סטנדרטית במשק בית מתחת לקו העוני
-0.94%	פער הכנסות משקי בית מתחת לקו העוני

המשמעות מבחינת תחולת העוני היא ירידה מ-18.7 ל-18.2 אחוזים.

הצעה 3: הגדלה של מענק העבודה

הצעה זו באה להיטיב ישירות עם אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך יחסית ומבוססת על הגדלה של מענק העבודה המשולם כיום בהתאם למודל הקבוע בחוק (רשות המיסים ואחרים, 2015).¹⁷ המענק משולם לעובדים מעל גיל 23 עם ילדים עד גיל 19 (תוך הפרדה בין ילד אחד או שניים לבין שלושה ילדים או יותר) ולעובדים מגיל 55 ומעלה. סכום המענק תלוי בהכנסה של הפרט מעבודה ובנוי בצורת טרפז, כאשר ברמות הכנסה נמוכות סכום המענק עולה עם עליית ההכנסה, לאחר מכן הסכום נשאר קבוע ברמתו המרבית בטווח הכנסה מסוים ויורד בהדרגה ברמות הכנסה גבוהות יותר. משפחות שסך ההכנסה למשק הבית שלהן עולה על 11,910 ש"ח אינן זכאיות למענק כלל. הורים במשפחות חד-הוריות מקבלות את ההטבה החל מ-2016 על פי טרפז מורחב, ונשים מקבלות תוספת של 50% למענק שהן זכאיות לו.

¹⁷ המענק המשולם מכוח החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים, התשס"ח 2007.

גובה המענק שפרטים שונים זכאים לו חושב בהתאם לכללי הזכאות. מאחר שבסקר הוצאות המשפחה מופיע מידע על אודות ילדים עד גיל 17 ולא עד גיל 19, נעשה שימוש בנתון זה; כמו כן, מאחר שיש נתונים על קבוצות גיל בהפרש של 5 שנים, נבחרו פרטים מגיל 25 ומעלה. כאמור, בהתאם לכללים החלים החל משנת הזכאות 2012 במצב הבסיס קיימת תוספת למענק של 50% לנשים.¹⁸

עלות מענק העבודה לכלל הזכאים מוערכת בכ-1.35 מיליארד ש"ח במיצוי מלא.¹⁹ המיצוי נאמד היום בכ-64 אחוזים, מתוך כ-370,000 זכאים (נתוני רשות המיסים). כדי לשמור על שקילות בין התקציב המנוצל בפועל לבין התוצאות של הסימולציה על פי סקר ההכנסות, נעשו לפי הצורך התאמות קלות בתחומי ההכנסה – כולל גם בסך ההכנסה המותרת לבני הזוג.²⁰ בלוח 9 ניתן לראות פירוט של גובה המענק לפי חוק וחישוב גובה המענק בעבודה זו.

לוח 9: גובה המענק לפי החוק (עבור גבר)

גובה המענק בש"ח	טווח הכנסה בש"ח	סוג פרט
$80 + 0.161 (i - 2,050)$	3,570 - 2,050	פרטים עם ילד 1 או 2 או פרטים מגיל 55 ומעלה
330	4,760 - 3,570	
$330 - 0.23 (i - 4,760)$	6,141 - 4,760	
$80 + 0.235 (i - 2,050)$	3,570 - 2,050	פרטים עם 3 ילדים ויותר
480	4,760 - 3,570	
$480 - 0.235 (i - 4,760)$	6,719 - 4,760	

כאשר i מסמל את הכנסת הפרט מעבודה.

לפי הצעה 3, תינתן תוספת של כ-30 אחוזים לחותך (גובה המענק המינימלי) תוך התאמת השיפועים בעיקר בקיזוז (phasing out) כך שיוקדשו 800 מיליוני ש"ח ברמה השנתית – בדומה להצעות האחרות. ההצעה מסוכמת בלוח 10.

מאחר ששיעור המיצוי עומד כאמור על כ-64%, המענק ניתן ל-64% מהפרטים בלבד, באופן רנדומלי, הן בסימולציה של המענק הקיים והן במענק המוצע. בלוח 11 מוצגת השוואה בין המענק הקיים למענק המוצע.

¹⁸ בסימולציות הנוכחיות לא התחשבנו בהרחבת הטרפז של ההורים החד-הוריים שעליה הוחלט בתקופה שהיא מעבר לסימולציה שלנו.

¹⁹ לאומדן עלות התוכנית ולגודל המענק של עובדים מקבוצות שונות ראו גם אחדות וטרזיקי (2016).

²⁰ ידוע כי ההכנסה המדווחת בסקר ההכנסות אינה שקולה לזו שמדווחת בנתונים המנהליים (ראו למשל את הניתוח המוצג בדו"ח הוועדה להערכת התכנית מס הכנסה שלילי, 2010). כדי לשמור על שקילות בין תוצאות הסימולציה לבין התוצאה הקשורה לנתונים המנהליים, נעשו התאמות קלות (עד כ-10 אחוזים) בחלק מהפרמטרים של סקר ההכנסות.

לוח 10: מענק העבודה לפי הצעה 3

גובה המענק בש"ח	טווח הכנסה בש"ח	סוג פרט
$130 + 0.161 (i - 2,050)$	3,887 - 2,050	פרטים עם ילד 1 או פרטים מגיל 55 ומעלה
426	4,760 - 3,888	
$426 - 0.45 (i - 4,760)$	5,639 - 4,761	פרטים עם 2 ילדים
$130 + 0.25 (i - 2,050)$	3,327 - 2,050	
426	4,730 - 3,328	פרטים עם 3 ילדים ויותר
$426 - 0.45 (i - 4,730)$	5,609 - 4,731	
$619 + 0.25 (i - 2,050)$	3,527 - 1,845	
619	4,730 - 3,528	
$619 - 0.30 (i - 4,730)$	6,694 - 4,731	

כאשר i מסמל את הכנסת הפרט מעבודה.

לוח 11: השוואה בין המענק הקיים למענק המוצע

אחוז שינוי	מענק מוצע	מענק קיים	
98%	2.6 מיליארד ש"ח	1.33 מיליארד ש"ח	עלות תקציבית ב-100% מיצוי
97%	1.68 מיליארד ש"ח	822 מיליון ש"ח	עלות תקציבית ב-64% מיצוי
44%	5,197 ש"ח	3,600 ש"ח	תוספת ממוצעת שנתית לזכאי

השינויים במדדים החברתיים-כלכליים חושבו על סמך השינויים בהכנסת משק הבית הנובעים מהחלת חלופה ג להטבות המס לחיסכון פנסיוני, ומהצעה זו. השינוי במדדים חברתיים-כלכליים הנובעים מהצעה זו מוצגים בלוח 12. סיכום השינויים במדדים חברתיים-כלכליים הנובעים מכל אחת משלוש ההצעות מוצג בלוח 13.

לוח 12: השינויים במדדים חברתיים-כלכליים הנובעים ממעבר מהמצב הנוכחי לחלופה ג ומענק העבודה

אחוז שינוי	מדד חברתי-כלכלי
+44%	גובה המענק הממוצע לזכאי
+0.4%	תועלת חברתית $\epsilon = 2$
+1.6%	תועלת חברתית $\epsilon = 5$
-1%	אחוז משקי בית מתחת לקו העוני
+0.05%	ממוצע הכנסה לנפש סטנדרטית במשק בית מתחת לקו העוני
-0.11%	פער הכנסות משקי בית מתחת לקו העוני

המשמעות היא ירידה בתחולת העוני הכללית מ-18.7 אחוזים ל-18.5 אחוזים.

לוח 13: סיכום השינויים במדדים חברתיים-כלכליים הנובעים משלוש ההצעות

ממד חברתי-כלכלי	אחוז השינוי לפי קצבת זקנה	אחוז השינוי לפי השלמה לקצבת זקנה	אחוז השינוי לפי מענק העבודה
גובה הקצבה הממוצע	+3.62%	+12.3%	+44%
תועלת חברתית $\epsilon = 2$	+0.43%	+0.87%	+0.40%
תועלת חברתית $\epsilon = 5$	+1.73%	+3.51%	+1.59%
אחוז משקי בית מתחת לקו העוני	-1.56%	-2.8%	-1%
ממוצע הכנסה לנפש סטנדרטית במשק	+0.23%	+0.46%	+0.05%
בית מתחת לקו העוני	-0.47%	-0.94%	-0.11%
פער הכנסות משקי בית מתחת לקו העוני			

מלוח 13 ניתן ללמוד שהגדלת ההשלמה לקצבת זקנה היא האמצעי היעיל ביותר, תוך הורדה מרבית של העוני ושל פער ההכנסות ועלייה מרבית בתועלת החברתית. הסיבה העיקרית לתוצאה זו היא שמדובר על תוכנית הממוקדת בפרטים עניים. במקום שני עומדת ההצעה בדבר הגדלת קצבת הזקנה, אשר יתרונה על מענק העבודה הוא שהיא ממוקדת יותר בפרטים שאינם עובדים בשל פרישה מעבודה. בקרב הזכאים למענק עבודה יש אחוז משמעותי של משפחות שבהן שני מפרנסים, אשר מאופיינות בתועלת שולית חברתית נמוכה יותר.

חשוב להדגיש שניתוח העלות/תועלת שנעשה כאן נועד לשמש ככלי עזר בקבלת ההחלטות – כאשר חשוב כי הממשלה תבדוק את ההיבטים השונים שכרוכים בכלים אלה. בהקשר של מענק העבודה חשוב לבדוק את ההשפעה על התמריצים לכניסה/יציאה משוק העבודה כקריטריון נוסף לניתוח ההצעות.

6. סיכום ומסקנות

בנייר מדיניות זה בדקנו את הטבות המס על פנסיה הניתנות בישראל, ומצאנו שבדומה למדינות מפותחות אחרות ההטבות נדיבות יחסית ברמות הכנסה גבוהות – כולל עבור פרטים השייכים לעשירונים שבהם הצורך במתן ההטבות מוטל בספק. גם הראינו שההטבות לחיסכון הפנסיוני בישראל הן רגרסיביות למדי, וחלק הארי של ההטבות מופנה לעובדים בעשירונים העליונים.

בשנים האחרונות החלה ממשלת ישראל בתהליך של הפחתת הטבות המס, תוך הורדת התקרה להפקדות המעביד הפטורות ממס ל-2.5 פעמים השכר הממוצע. בנייר מדיניות זה אנו ממליצים להמשיך בהרחבת התהליך, תוך הפניית הכספים הנחסכים לערוצי מדיניות חלופיים אשר על פי מודלים כלכליים מסמנים תועלת חברתית גבוהה מזו שנובעת מהמודל הנוכחי של הטבות המס לחיסכון הפנסיוני. מתוך הערוצים החלופיים נבחנו לצורך הדגמה שלושה צעדים: הגדלת קצבאות הזקנה והשארים לקשישים, הגדלת השלמת ההכנסה לקשישים המקבלים קצבאות זקנה ושארים והרחבת מענק העבודה לעובדים בשכר נמוך. שלושת הערוצים מאופיינים בתשואה חברתית גבוהה תוך ירידה משמעותית בעוני והרחבת התועלת החברתית. הניתוח שהוצג בעבודה זו נועד לתרום בהכנת ניתוח עלות/תועלת – ככלי עזר לקבלת ההחלטות.

חשוב להדגיש כי ההכרעה האם לקצץ בהטבות המס לחיסכון עבור פרטים בעלי הכנסה גבוהה היא כמובן גם פונקציה של מצבם הכולל – דבר שמחייב להסתכל על תמונה כוללת שמתחשבת גם במיסים המוטלים על פרטים אלה. אומנם תיאור תמונה זו הוא מעבר למטרות נייר המדיניות הנוכחי, אך ברור כי לצורך קבלת החלטה על המדיניות הרצויה יש צורך בהסתכלות על התמונה המלאה. נציין כמו כן כי במידה שיוחלט להרחיב את הקטנת הטבות המס, השימוש בכספים יכול להיות מיועד להקטנת החוב, להורדת מיסים או להגדלת ההוצאה האזרחית – וזאת בהתאם להכרעה של קובעי המדיניות. לאור שיעורי העוני הגבוהים השוררים בישראל, אנו מאמינים שהמחשה של השפעת השימוש במשאבים לטובת חלופות להקטנת העוני מהווה כלי עזר משמעותי לתהליך קבלת ההחלטות של קובעי המדיניות.

מקורות

1. אחדות, ל' ור' טרויצקי (2016), "מדיניות הסיוע הכספי למשפחות עם ילדים 2012–2013 : מי הרוויח ומי הפסיד וכמה?", בתוך : "תקציב המדינה לשנת 2015 : הכנס החמישי של התכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים".
2. ברנדר, ע' (2011), "השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", סקר בנק ישראל 84, 87–123.
3. הוועדה להערכת התכנית מס הכנסה שלילי (2010), "תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק", אתר בנק ישראל.
4. רשות המיסים, מאירס – גוינט – מכון ברוקדייל, המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל (2015), "מענק העבודה – דוח מעקב של צוות המחקר עד שנת הזכאות 2012".
5. Benjamin, Daniel J. (2003), "Does 401(k) Eligibility Increase Saving? Evidence from Propensity Score Sub-classification", *Journal of Public Economics* 87, 1259–1290.
6. Brender, A. and M. Strawczynski (2006), "Earned Income Tax Credit in Israel: Designing the System to Reflect the Characteristics of Labor Supply and Poverty", *Israel Economic Review* 4 (1), 27–58.
7. Brender, A. and M. Strawczynski (2014), "Government Support for Young Families in Israel", *Israel Economic Review* 12 (2), 1–49.
8. Chetty, R., J. N. Friedman, S. Leth-Petersen, T. Nielsen and T. Olsen (2012), "Active vs. Passive Decisions and Crowd Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark", NBER Working Paper No. 18565.
9. Engelhardt, G. V. and A. Kumar (2007), "Employer Matching and 401(k) Saving: Evidence from the Health and Retirement Study", *Journal of Public Economics* 91 (10), 1920–1943.
10. Gelber, A. (2011), "How Do 401(k)s Affect Saving? Evidence from Changes in 401(k) Eligibility", *American Economic Journal: Economic Policy* 3(4), 103–122.
11. Kotlikoff, L. (1987), "Justifying Public Provision of Social Security", *Journal of Policy Analysis and Management* 6 (4), 674–689.
12. Laibson, D. (1997), "Golden Eggs and Hyperbolic Discounting", *Quarterly Journal of Economics* 112 (2), 443–477.
13. Munnell, A. H. and F.O. Yohn (1991), "What Is the Impact of Pensions on Savings?", Federal Reserve Bank of Boston, Discussion Paper No. 91-5.
14. OECD (2010), "Tax Expenditures in OECD Countries".
15. OECD (2016), "Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators".

-
16. Palsson, A. (1996), "Does the Degree of Relative Risk Aversion Vary with Household Characteristics?", *Journal of Economic Psychology* 17 (6), 771–787.
 17. Tinbergen, J. (1960), "Optimum Savings and Utility Maximization over Time", *Econometrica* 28 (2), 481–489.

נספח א: מודל מופשט להערכת הצורך בהטבות פנסיוניות

נניח שהצרכן הוא בעל פונקציה עם שנאת סיכון יחסית קבועה (Constant Relative Risk Aversion) מהסוג הבא:

$$(1) U = \frac{c_1^{1-\theta}}{1-\theta} + \left(\frac{1}{1+\delta}\right) \frac{c_2^{1-\theta}}{1-\theta}$$

כאשר c_1 מייצג צריכה בתקופה 1, c_2 מייצג צריכה בתקופה 2, θ הוא מקדם שנאת הסיכון ו- δ הוא שער הניכיון הסובייקטיבי.

הפרט עובד בתקופה הראשונה ויוצא לגמלאות בתקופה השנייה, בה הוא מממן את הצריכה באמצעות החיסכון שלו מהתקופה שבה עבד. בתקופה הראשונה הוא צורך וחוסך, כאשר W משקף את השכר ו- s מייצג את החיסכון:

$$(2) W_1 = c_1 + s_1$$

הצריכה בתקופה השנייה מבוססת על החיסכון בתוספת הריבית (r), המיוצג על ידי $R = 1+r$:

$$(3) c_2 = R s_1$$

קל להראות שאם הפרט ממרב את התועלת (משוואה 1) בהינתן מגבלות התקציב (משוואות 2 ו-3), התנאי מסדר ראשון הוא:

$$(4) c_1^{-\theta} = R^{-\theta} (W_1 - c_1)^{-\theta} \frac{1}{1+\delta}$$

ולאחר כינוס איברים ניתן לכתוב את הפתרון בדרך הבאה:

$$(5) c_1 = \frac{R W_1}{\left(\frac{1}{1+\delta}\right)^{1/\theta} + R \left(\frac{1}{1+\delta}\right)^{1/\theta}}$$

ניתן לראות כי הצריכה בתקופה הראשונה היא פונקציה חיובית של השכר, פונקציה חיובית של שיעור הניכיון (ככל שההווה מוערך יותר – צורכים יותר), וברוב המקרים גם פונקציה חיובית של שער הריבית, עקב השפעת ההכנסה (ככל שהריבית גבוהה יותר, סכום ההכנסות בשתי התקופות עולה). אם לפרט יש מספיק הכנסה עבור ערכים נורמליים של שער הניכיון המקסימיזציה מתממשת, ואין צורך בהתערבות ממשלה. הבעיה מתחילה כאשר מסיבה כלשהי הפרט אינו חוסך לתקופה השנייה והוא עלול להישאר ללא מקורות – דבר שייחשב לבעייתי ויגרום לכך שהממשלה תתערב. הטבות המס באות למנוע את ההגעה למצב הזה מראש.

כשל השוק יכול לנבוע מסיבות שונות:

- א. קוצר ראייה (Kotlikoff, 1987; Laibson, 1997), בהינתן שהפרטים מחשיבים יותר את הצריכה היום ואינם מחשיבים כראוי את העתיד; נקודה זו מתבטאת ב- δ גבוה, אשר כפי שהוסבר לעיל יביא לכך שהפרטים יגדילו את הצריכה בהווה.
- ב. אי עקביות בטעמים של הפרטים (Palsson, 1996), כשבתקופה שהם זקנים הם שונאים סיכון יותר מבתקופה שבה הם צעירים; כלומר, הערך של θ משתנה לפי תקופות כך ש- $\theta_1 < \theta_2$. במקרה זה התנאי מסדר ראשון יהיה:

$$(6) c_1^{-\theta_1} > R^{-\theta_2} (W_1 - c_1)^{-\theta_2} \frac{1}{1 + \delta}$$

שאותו אפשר לכתוב כ-

$$(6)' c_1^{\theta_1} < R^{\theta_2} (W_1 - c_1)^{\theta_2} \frac{1}{1 + \delta}$$

כלומר, כדי לחזור לשוויון נוצר צורך להעלות את הצריכה בתקופה הראשונה – דבר שמעלה את צד שמאל ומקטין את צד ימין.

בשני המקרים התוצאה היא שמעלים את הצריכה בתקופה הראשונה, על חשבון הצריכה בתקופה השנייה. כלומר, ייתכן שיש מאפיינים התנהגותיים בסיסיים אצל בני האדם שניתן לשנותם באמצעות חינוך פיננסי אשר עדיין אינו מספיק מפותח.

אם זה המצב, הרי שניתן לשקול התערבות ממשלתית באמצעות הטבות מס אשר תמנענה את המצב שבו הפרטים מגיעים לתקופה השנייה ללא מקורות. יחד עם זאת, יש כאן בעיה של מידתיות. התערבות יתר של הממשלה עלולה לשבש את המקסימיזציה, ולהביא לכך שלא יתקיים שוויון בין שני הצדדים של התנאי מסדר ראשון. על כן יש להיזהר במתן פרשנות בכיוונים אלה. כלומר, במצבים האלה ההצדקה להתערבות ממשלתית אינה מאפשרת לבנות סימולציה כמותית עם קריטריונים ברורים, והיא תלויה בסופו של דבר בהנחות ובפרמטרים.

המקרה שבו מקובל בקונצנזוס שיש מקום להתערבות ממשלה הוא המקרה שבו יש מינימום מחיה (Tinbergen, 1960).²¹ נניח שבנקודת המוצא התנאי מסדר ראשון לעיל מתקיים כשוויון, במצב שבו הממשלה גובה מס הכנסה בגובה τ :

$$(7) c_1^\theta = R^\theta [W_1(1 - \tau) - c_1]^\theta \frac{1}{1 + \delta}$$

נניח כעת שקיימת רמת מחיה מינימלית c_1^M , שבה לחלק מהפרטים אין המשאבים הדרושים כדי לקיימה. כלומר, עבור פרטים אלה השכר נטו נמוך מרמת המחיה, ולכן צד ימין הוא שלילי והתנאי מסדר ראשון מתקיים כאי-שוויון:

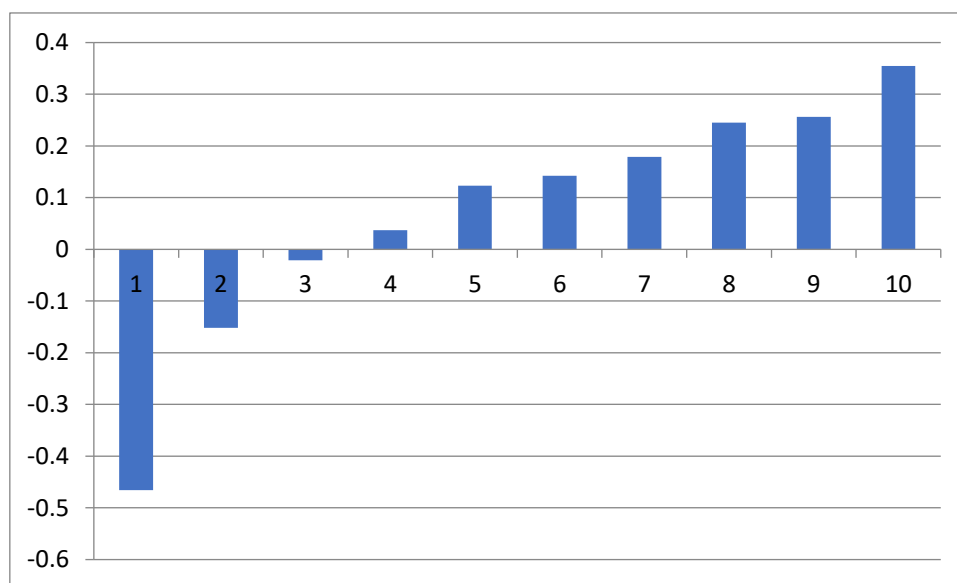
$$(8) (c_1^M)^\theta > R^\theta [W_1(1 - \tau) - c_1^M]^\theta \frac{1}{1 + \delta}$$

²¹ Tinbergen (1960) הראה שתוכנית הצריכה האופטימלית במצב שבו יש מינימום מחיה משמעותה שיש לצרוך לאורך כל החיים את הרמה הזו, ואת כל השאר לחסוך. אומנם לא ברור שהבעיה שהוא פתר מבוססת על דוגמה שמייצגת את הסביבה הרלוונטית (למשל אין אצלו שיעור ניכיון), אך פתרון בעיה זו מראה כי תחת הנחות מינימליסטיות קיים קונצנזוס כי יש לאפשר צריכה ברמת מחיה. אם זה אינו המצב יש מקום להתערבות ממשלה.

למרות שאי-השוויון משמעותו שכדאי לפרט להקטין את הצריכה בתקופה הראשונה כדי להגדיל את צד ימין עד שהוא יהיה חיובי (ובאותו זמן להקטין את צד שמאל), בפועל, ומאחר שרמת הצריכה תהפוך להיות מתחת לרמת המחיה המינימלית, הרי שהפרט יהיה מעוניין בכל מקרה להקדים את המשאבים להגדלת הצריכה בתקופה הראשונה. כתוצאה מכך לא ניתן לקיים את התנאי מסדר ראשון. במצב זה יש מקום להתערבות ממשלה שתחזיר את האופטימיזציה של הפרט. כלומר, התערבות הממשלה תנותב על מנת לגרום לפרט להגיע לאופטימום: אם הממשלה תיתן הטבת מס הכנסה שניתנת למימוש רק על ידי הגדלת החיסכון, הרי שהפרט יהיה מעוניין לממש אותה וכך שיעור המס ישאף לאפס וצד ימין יחזור להיות חיובי. בפרמטרים מסוימים הטבה זו עשויה להחזיר בסופו של דבר את משוואה 8 לשוויון.

אישור נוסף לתוצאה זו התקבל במאמרו של Tinbergen (1960): פתרונו מראה שהאופטימיזציה משמעותה אחזקת הצריכה ברמת המחיה, כאשר כל שאר המקורות נחסכים. במילים אחרות: על הממשלה להתערב רק עבור פרטים שרמת הכנסתם נמוכה מרמת המחיה. כל התערבות אחרת (כמו זו שקיימת היום בישראל) היא בגדר עיוות בהקצאת המקורות, תוך העמדת הפרט בפתרון שאינו אופטימלי. לסיכום: במודל שיש בו רמת מחיה מינימלית, מקובל על פי קונצנזוס שיש כשל שוק וקיים צורך בהתערבות ממשלה שתעזור לפרטים לקיים את המקסימיזציה. באיור נ-1 אנו משתמשים בסקר ההכנסות/הוצאות של הלמ"ס לשנת 2013 במטרה לבדוק מהו אחוז ההכנסה הכוללת נטו הנחסך על ידי העשירונים לפי ההכנסה של משקי הבית בישראל.

איור נ-1: אחוז מההכנסה הכוללת נטו שנחסך על ידי עשירוני משקי הבית



מהאיור עולה שהפתרון לעיל הוא רלוונטי עבור שלושת העשירונים הראשונים. במילים אחרות: בשלושת העשירונים האלה (ואולי גם ברביעי) לא מחזיקים חיסכון למטרת פנסיה, בהינתן שהם צורכים יותר מהכנסתם. החל מהעשירון הרביעי (ברמה נמוכה מאוד), ובאופן ברור יותר החל מהעשירון החמישי, משקי הבית חוסכים כל שנה סכומים הגבוהים מ-10 אחוזים מהכנסתם נטו. ברנדר (2011) הראה כי בעיית החיסכון לטווח הארוך עשויה להתרכז אצל עובדים בעלי הכנסה נמוכה, בעוד שבקרב בעלי הכנסה גבוהה קשה למצוא עדויות ברורות למחסור בחיסכון – ועל כן הצורך בהתערבות הממשלה באמצעות הטבות מס בקרב פרטים אלה מוטלת בספק.

נספח ב: השוואה בינלאומית

להלן פירוט ההנחות שנלקחו בחשבון עבור שיטת הפנסיה במדינות השונות שנבחנו:

מדינה	הפרשת העובד	הפרשת המעביד	גבול עליון לפטור ממיסוי	מיסוי בצבירה	מיסוי במשיכה
ישראל (הפרשות המעביד לפיצויים נחשבות כפנסיה וכן כהטבת מס)	6%, אינה פטורה ממיסוי, מתוכם 35% מקבלים זיכוי ממס הכנסה עד גובה הפרשה של 7,308 ש"ח בשנה	הפרשת המעביד: 6.5%, פטורה ממיסוי. 6% כפיצויי פיטורין, פטורים ממיסוי, נחשבים כהטבת מס	הפרשת המעביד לפיצויים פטורה ממיסוי עד הכנסה בגובה 32,000 ש"ח בחודש	פטורה ממיסוי	לפי מס הכנסה, פטור על 51% מהסכום עד גובה הכנסה של 8,380 ש"ח
ישראל (הפרשות המעביד לפיצויים נחשבות כפנסיה אך לא כהטבת מס)	6%, אינה פטורה ממיסוי, מתוכם 35% מקבלים זיכוי ממס הכנסה עד גובה הפרשה של 7,308 ש"ח בשנה	הפרשת המעביד: 6.5%, פטורה ממיסוי. 6% כפיצויי פיטורין, פטורים ממיסוי אך אינם נחשבים כהטבת מס	הפרשת המעביד לפיצויים פטורה ממיסוי עד הכנסה בגובה 32,000 ש"ח בחודש	פטורה ממיסוי	לפי מס הכנסה, פטור על 51% מהסכום עד גובה הכנסה של 8,380 ש"ח
ישראל (הפרשות המעביד לפיצויים אינן נחשבות כפנסיה)	6%, אינה פטורה ממיסוי, מתוכם 35% מקבלים זיכוי ממס הכנסה עד גובה הפרשה של 7,308 ש"ח בשנה	הפרשת המעביד: 6.5%, פטורה ממיסוי	הפרשת המעביד פטורה ממיסוי עד פי 2.5 מהשכר הממוצע	פטורה ממיסוי	לפי מס הכנסה, פטור על 51% מהסכום עד גובה הכנסה של 8,380 ש"ח
אוסטרליה	9.5%, מיסוי של 15%	אין חובת הפרשה, אינה פטורה ממיסוי	פי 4 מהשכר הממוצע	לפי מס הכנסה	פטורה ממיסוי
קנדה	4.95%, פטורה ממיסוי	4.95%, פטורה ממיסוי	53,000 דולר קנדי	לפי מס הכנסה	אינה פטורה ממיסוי
אירלנד	5%, פטורה ממיסוי	5%, פטורה ממיסוי	115,000 יורו	פטורה ממיסוי	אינה פטורה ממיסוי
ניו זילנד	8%, אינה פטורה ממיסוי	3%, אינה פטורה ממיסוי	אם פרט השקיע עד NZD 1,042 בשנה הממשלה תשקיע 50% מהסכום המושקע	28%, בהתאם למס רווחי הון	פטורה ממיסוי
בריטניה	ממוצע של 6.1%, פטורה ממיסוי, לפי משרד הסטטיסטיקה הלאומי של בריטניה (ONS) פטורה ממיסוי. גובה ההפרשה בהתאם להחלטת העובד, נלקחו 6%	ממוצע של 2.9%, פטורה ממיסוי, לפי משרד הסטטיסטיקה הלאומי של בריטניה (ONS) פטורה ממיסוי. גובה ההפרשה בהתאם להחלטת העובד, נלקחו 6%	40,000 ליש"ט בשנה	פטורה ממיסוי	פטור ממיסוי על 25% מהכנסת הפרט
ארה"ב בהתאם לתוכנית 401(k), הנפוצה ביותר	העובד, נלקחו 6% בדומה למקובל במדינות שאינן מתבססות על הפרשות וולנטריות	העובד, נלקחו 6% בדומה למקובל במדינות שאינן מתבססות על הפרשות וולנטריות	הפרשה של עד \$18,000 בשנה עד גיל 50 ו-\$24,000 בשנה לאחר גיל 50	פטורה ממיסוי	אינה פטורה ממיסוי

1. "תיקון מס הכנסה בנושא פיצויי פיטורין מיום 21/12/2016", אוחר מתוך <https://www.mvs.co.il/files/UpdatesEmployers/Severance.pdf>
2. Australian Government, Australian Taxation Office, "Claiming Deductions for Personal Super Contributions", Retrieved from <https://www.ato.gov.au/general/capital-gains-tax/working-out-your-capital-gain-or-loss/working-out-your-capital-gain/>.
3. Australian Government, Australian Taxation Office, "Working Out Your Capital Gain", Retrieved from <https://www.ato.gov.au/individuals/income-and-deductions/in-detail/super-contributions/claiming-deductions-for-personal-super-contributions>.
4. Australian Government – The Treasury, 2014, Clark, John, "Economic Roundup issue 2 – Capital Gains Tax: Historical Trends and Forecasting Frameworks", 35–51.
5. AustralianSuper, 2016, "AustralianSuper – With Strong Long-term Investment Returns** and low fees – will save you more", Retrieved from <https://www.australiansuper.com/superannuation/why-choose-australiansuper/fees-and-costs.aspx>.
6. Bill English, 2014, The New Zealand Government, "Growth Seen Further Lifting Average Wage by \$7,500", Retrieved from <https://www.beehive.govt.nz/release/growth-seen-further-lifting-average-wage-7500>.
7. European Commission, 2009, "Pension Schemes and Pension Projections in the EU-27 Member States – 2008–2060", Retrieved from https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi2se3a1JDWAhWiJJoKHQ_GCm4QFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Feconomy_finance%2Fpublications%2Fpages%2Fpublication16034_en.pdf&usq=AFQjCNEDqED0kRLEEYZMtqHftTdxOBL8UA.
8. Ernst and Young, 2015, "Worldwide Personal Tax Guide – Income Tax, Social Security and Immigration 2015–16", Retrieved from <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/worldwide-personal-tax-and-immigration-guide--country-list>.
9. Government of Canada, 2016, "Contributions to the Canada Pension Plan", Retrieved from <http://www.esdc.gc.ca/en/cpp/contributions.page>.
10. Government of Canada – Canada Revenue Agency, 2016, "CPP Contribution Rates, Maximums and Exemptions", Retrieved from <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/bsnss/tpcs/pyrll/clcltng/cpp-rpc/cnt-chrt-pf-eng.html>.

11. Irish Life, 2016, "Pension Tax Relief – How It Helps", Retrieved from <https://www.irishlife.ie/financial-advice/guides/pension-tax-relief-how-it-helps>.
12. Irish Tax and Customs, 2016, "Tax and Duty Manuals", Retrieved from <http://www.revenue.ie/en/about/foi/s16/pensions>.
13. New Zealand Inland Revenue, KiwiSaver, 2016, "How Does KiwiSaver Work?", Retrieved from <http://www.kiwisaver.govt.nz/new/about/how/ks-works.html>.
14. OECD, 2014, "OECD Reviews of Pension Systems: Ireland", OECD Publishing, Paris.
15. OECD, 2015, "Stocktaking of the Tax Treatment of Funded Private Pension Plans in OECD and EU Countries", OECD Publishing, Paris.
16. OECD, 2016, "OECD Pensions Outlook 2016", OECD Publishing, Paris.
17. OECD, 2016, "Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators", Retrieved from <http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>.
18. OECD, 2016, "Taxing Wages 2016" (online), Retrieved from http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2016_tax_wages-2016-en.
19. PWC, 2015, "Worldwide Tax Summaries Corporate Taxes 2015/16 Tax summary", Retrieved from <https://www.pwc.com/gx/en/tax/corporate-tax/worldwide-tax-summaries/assets/pwc-worldwide-tax-summaries-corporate-2015-16.pdf>.
20. The UK Government, 2016, "Tax You Pay On Your Pension", Retrieved from www.pensionwise.gov.uk/tax.
21. The UK Government, 2016, "Workplace Pensions", Retrieved from <https://www.gov.uk/workplace-pensions>.
22. The UK - HM Revenue and Customs, 2015, "Capital Gains Tax (CGT) Statistics", Retrieved from <https://www.gov.uk/government/collections/capital-gains-tax-statistics>.
23. The USA IRS, 2016, "Publication 525 – Taxable and Nontaxable Income, For Use in Preparing 2015 Returns", Retrieved from <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p525.pdf>.
24. The USA Internal Revenue Service (IRS), 2016, "Tax Information for Retirement Plans", Retrieved from <https://www.irs.gov/Retirement-Plans>.
25. 401K Help Center, 2016, "Benchmark Your 401k Plan – 2015", Retrieved from <http://www.401khelpcenter.com/benchmarking.html#.VvKFhPI942w>.

נספח ג: בסיס הנתונים להדמיית הטבות המס

בסיס הנתונים: שני הסקרים של הלמ"ס המכילים מידע על פנסיה והפרשות של העובד לקרנות פנסיה, לקופות גמל או לביטוחי מנהלים הם: הסקר החברתי 2012 (הכולל שאלון חד-פעמי על הסדרי פנסיה) וסקר הוצאות המשפחה 2012 המספק מידע על ההפרשות של עובדים לקרנות פנסיה, קופות גמל וביטוחי מנהלים. בהשוואה לסקר הוצאות המשפחה, הסקר החברתי מספק מידע מפורט יותר על סוג הסדרי הפנסיה (כולל פנסיה תקציבית), אך מידע מוגבל יותר על ההכנסה מעבודה. המידע על ההכנסה מעבודה מדווח בקטיגוריות רחבות של הכנסה, והוא מקשה על חישוב גובה המס שכל פרט אמור לשלם. לפיכך, ההדמיה של סכום המס שהעובד אמור לשלם לפי הכנסתו מעבודה ושל הטבות המס בוצעה על בסיס סקר הוצאות המשפחה שבו המרוויינים שעובדים (שכירים ועצמאים) דיווחו על רמת ההכנסה מעבודה וכן על הפרשותיהם לחיסכון פנסיה. נתוני סקר 2012 קודמו לשנת 2015 בהתאם לשיעור הגידול בשכר ובמספר המועסקים בין שתי השנים. בוצעו גם תיקון מסוים בגין הפער שבין נפח השכר המחושב לפי נתוני הסקר לבין זה המחושב לפי נתוני המקרו של הביטוח לאומי, ותיקון מסוים עבור דיווח חסר ברמת הכיסוי הפנסיוני בסקר הוצאות המשפחה.

הנחות העבודה: בבסיס ההדמיה של המיסים הישירים שהפרט משלם ושל הטבות המס המגיעות לו על בסיס נתוני סקר הוצאות המשפחה 2012 הנחנו את ההנחות הבאות:

- א. אוכלוסיית המחקר כוללת עובדים מגיל 18 ומעלה (למעט שכירים שהכנסתם נמוכה מ-1,000 ש"ח, כדי להוציא מכלל אוכלוסיית המחקר את החיילים בשירות סדיר הנחשבים לשכירים).
- ב. כל מי שדיווח על הפקדות/הפרשות לאחד מערוצי החיסכון: קרנות פנסיה, קופת גמל או ביטוח מנהלים, נחשב לזכאי להטבת מס. נתוני הסקר מלמדים שכ-60% מהעובדים בגיל 18 ומעלה מפרישים באחד מערוצי החיסכון: 67% מהשכירים וכ-35% מהעצמאיים. שיעורים אלה נמוכים יותר מהשיעורים שעולים מהסקר החברתי עבור בני 20 ומעלה (77% מכלל האוכלוסייה – 80% שכירים וכ-50% עצמאים), ולפיכך בוצע תיקון מסוים בשיעור הכיסוי לצורך חישוב האומדנים של הטבות המס.²² יחד עם זאת, נתוני סקר הוצאות המשפחה אינם מאפשרים לאתר את המבוטחים בפנסיה תקציבית, ולפיכך גם לא לאמוד כראוי את הטבות המס הגלומות בפנסיה התקציבית.

²² הסבר חלקי לפער בשיעור הכיסוי בין שני הסקרים נעוץ בכך שהמרוויינים בסקר החברתי נשאלו האם הם מבוטחים בהסדר פנסיה כלשהו ולא האם הם מפרישים לפנסיה, ואילו השאלה בסקר הוצאות המשפחה על הפרשות לפנסיה לא הופנתה כלל למבוטחים בפנסיה תקציבית. לפי נתוני הסקר החברתי כ-10% מהשכירים דיווחו על פנסיה תקציבית. סביר להניח שחלק מהם נמנים עם המפקידים בקופות גמל (עבור ההכנסה שאינה מבוטחת על ידי המעביד), ואז הם הובאו בחשבון. התיקון בוצע על פי מדגם מקרי של כ-30% בקרב העובדים שלא דיווחו בסקר הוצאות המשפחה על הפרשות לפנסיה.