

חומר רקע למפגש ינואר 2024

“מיסוי קרנות ההשתלמות על הפרק: סגירת עיוות על רקע הטבות המס לחסכון או נטל לא הוגן בעקבות המלחמה?”

רקע

בעקבות הגירעון הצפוי בתקציב המדינה שנובע בעיקרו מהשלכות מלחמת “חרבות ברזל”, נשקלות בימים אלה הצעות שונות להגדלת הכנסות המדינה, בין היתר בדרך של צמצום הטבות מס קיימות על החסכון לטווח הבינוני, ובפרט לגבי קרנות ההשלמות.

הדיון יעסוק בהטבות מס הניתנות כיום לחסכון בטווח הקצר והבינוני (קרנות השתלמות, קופות גמל להשקעה ופוליסות חסכון) וזאת בהשוואה להטבות המס הניתנות לחסכון לטווח ארוך (קרנות פנסיה ופיצויים). לצורך כך נדון בהשלכות הטבות המס, ההשפעה שלהן על הפערים החברתיים ועל העמידה שלהן במטרות המקוריות לשמן הם ניתנו.

הסיבה ההיסטורית למתן הטבות המס לקרנות ההשתלמות היתה עידוד השתלמויות של עובדים ובעיקר מורים, על מנת לשפר את רמת המקצועיות שלהם, וכן עידוד החיסכון אצל אוכלוסיות מסוימות – בעיקר שכירים. עם השנים, הטבת המס הניתנת לקרנות ההשתלמות הפכה להיות סוג של רכיב שכר מוטב – ללא מס.

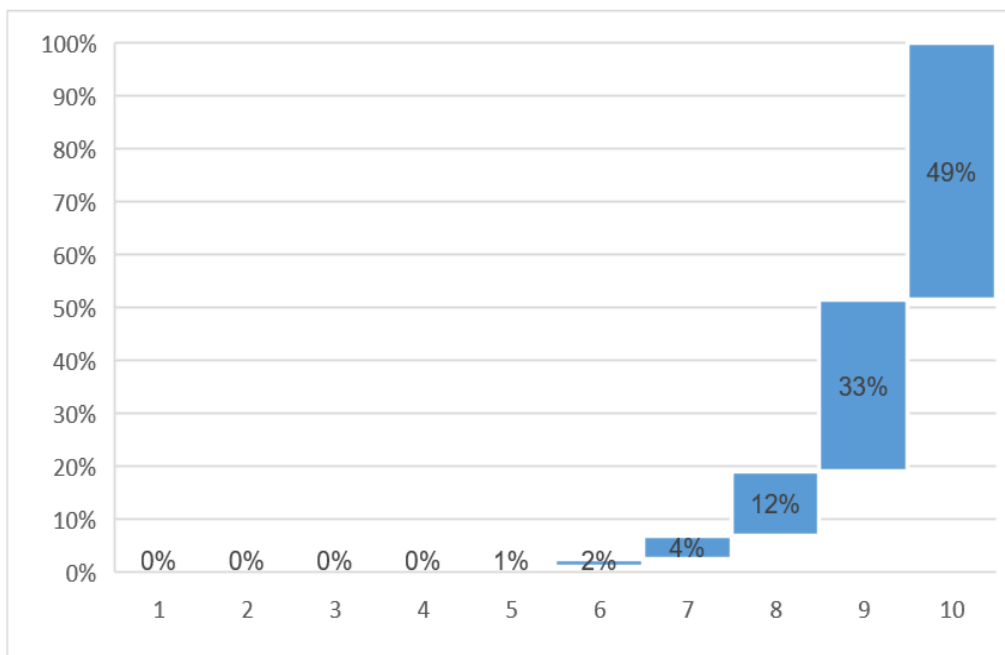
יש לציין כי הטבות מס אלו נבחנו בוועדות ציבוריות שונות במהלך השנים אשר תמכו בצמצומן עד כדי ביטולן. כך, אחת ההמלצות בדוח הועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה בראשות פרופ' אבי בן בסט משנת 2000 היתה כי הטבות מס לחסכון יינתנו רק לחסכון לגיל פרישה ולא לקופות גמל וחסכון, שניתן לפדותן לפני גיל זה. כמו כן, בהתאם להמלצות, העובד יחויב במס מלא על הפקדות המעביד לקרנות ההשתלמות. המלצות אלו יושמו באופן חלקי עד כה, ולגבי קרנות ההשתלמות לא יושמו כלל.

להלן ציטוט מדוח ועדת בן בסט (ע"מ 3):

“קרנות ההשתלמות כמעט שאינן משמשות ליעד שלשמן הן הוקמו. כיום הפקדות המעביד לקרנות השתלמות הן למעשה תשלום שכר פטור ממס שאותו מקבל העובד כעבור מספר שנים, ללא התחייבות להשתמש בו להשבתת הונו האנושי. כל ייחודו של תשלום שכר זה הוא בהיותו פטור ממס. פטור זה מעוות את מערכת המס.”

מנגד, יש הסוברים, כי הטבת המס הנ"ל הינה בגדר תחליף העלאת שכר או לחלופין, הרחבה למעשה של מדרגות המס הקיימות. כך שביטול הטבת המס יביא לדרישה להעלאות שכר מיידיות במשק, בעוד היתרון של קרן ההשתלמות הוא שמרכיב שכר זה מופנה לחסכון, גם אם מדובר בטווח הבינוני.

בהתאם לנתונים שהוכנו על ידי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר וניתנו לנו עבור הדיון הקרוב של פורום שווי הוגן, עלות הטבות המס הצפויות בגין קרנות ההשתלמות לשנת 2024 הינה בסך הכל 10.7 מיליארד שקל. מתוכם, 8.5 מיליארד שקל בגין הטבות מס בהפקדה (מס הכנסה 5.5 מיליארד שקל וביטוח לאומי 3 מיליארד שקל) ו- 2.2 מיליארד שקל נוספים בגין הפטור ממס על התשואה. על פי עיבוד נתוני רשות המיסים ע"י הכלכלן הראשי באוצר נמצא כי כ-82% מהטבות המס בהפקדה לקרנות השתלמות ניתנות לשני העשירונים העליונים. להלן טבלת התפלגות ההטבה בגין הפקדות לקרנות השתלמות לפי עשירונים (מעודכן ל-2022):



על פי הנתונים שמפורסמים בגמל נט, סך הנכסים לסוף אוקטובר 2023 בקופות הגמל להשקעה עמד על כ- 39 מיליארד ש"ח. מניתוח נתוני תשואות של 5 שנים ויתרות נכסים בקופות הגמל להשקעה, ניתן ללמוד כי התשואה השנתית הממוצעת הנומינלית עומדת על כ- 4.7%. מדובר בדחיית מס משוערת של כ- 153 מיליון ש"ח בממוצע לשנה בקופות גמל להשקעה בגין מיסוי התשואה בידי יחידים. יש לציין כי ההפקדות לקופות הגמל להשקעה ובעקבותיהן דחיית המס על התשואה הנגזרת, צומחות בקצב משמעותי משנה לשנה, ורק מגבלת ההפקדה ליחיד העומדת על כ- 76 א' ש"ח לשנה עוצרת במעט את זינוקן בקצב גבוה יותר.

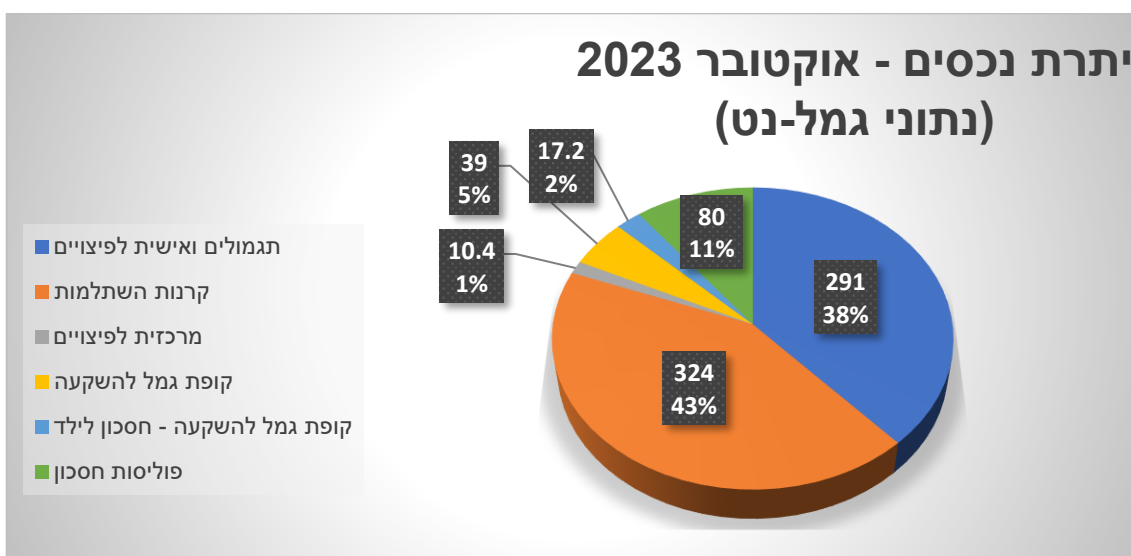
¹ בהשוואה להחזקה ישירה המניבה הכנסות ריבית, דיבידנד ורווחי הון שוטפים – בהנחת מימוש או מעבר בין מסלולים של כשליש משווי ניירות הערך שבתיק בשנה.

על פי דיווחים של חברות הביטוח סך הנכסים בפוליסות חיסכון (פרט) עומד כיום על כ- 80 מיליארד ש"ח. בניתוח דומה לניתוח שבוצע עבור קופות הגמל להשקעה ותחת הנחות דומות מדובר על דחיית מס משוערת של כ- 267 מיליון שקל בשנה בגין מיסוי התשואה בידי יחידים.

להלן טבלה השוואתית לגבי הטבות המס בישראל כיום במכשירי החיסכון לטווח הקצר, הבינוני והארוך תוך הפרדה בין הטבות מס בהפקדה לבין הטבות/דחיית מס במהלך חיי החיסכון ובמשיכה:

קצב פקדון/ת. חיסכון בנקאי	קרן פנסיה (קופ"ג)	קרן נאמנות פטורה	פוליסת חיסכון	קופ"ג להשקעה	קרן השתלמות	
X	✓	X	X	X	✓	מס הטבות בהפקדה
✓	חלקי	✓	✓	✓	חלקי	מיסוי רווחים במשיכה
25%/15%	חלקי	25%	25%	25%	25%	שיעור מס על רווחים
X	✓	X	✓	✓	✓	מעבר מסלולים ללא מס
X	✓	חלקי	✓	✓	✓	קיצוץ הפסדים אופטימאלי
בתחנות יציאה	X	✓	✓	✓	אחרי 6 שנים	נזילות
X	✓	X	X	אחרי גיל 60	✓	מס הטבות במשיכה

בגרף שלהלן ניתן לראות את פרופורציות החיסכון בישראל לאוקטובר 2023. מהנתונים ניתן ללמוד על ההשלכות של הטבות המס על היקף ההפקדות במכשירי חיסכון אלה (במיליארדים):



פירוט תמציתי של הטבות המס הניתנות כיום על פי סוגי החסכון העיקריים לטווח הבינוני

א. קרנות השתלמות

קרן השתלמות היא קופת גמל לחיסכון לשכירים, לעצמאים, לחברי קיבוץ ולחברי מושב שיתופי. במקור היא נועדה לשמש את העובדים למימון השתלמויות (כגון כנסים מקצועיים ולימודי המשך), אולם כיום היא משמשת בעיקר כאפיק חיסכון כללי לטווח בינוני. הסכומים והרווחים שנצברו בקרן ההשתלמות פטורים ממס הכנסה בכפוף לתקרה ולתנאים שיפורטו בהמשך. כיום אין מגבלות על השימוש בכספים שנצברו בקרן אחרי תום 6 שנים, וניתן לנצלם לכל צורך ללא קשר להשתלמות. להלן הדגשים העיקריים במיסוי קרנות השתלמות:

- פטור על "הפקדה מוטבת" והרווחים שנצמחו עליה;
- קיזוז הפסדים אופטימאלי ברמת הקרן;
- מעבר בין מסלולים ללא חבות מס;
- מיסוי במימוש בלבד בשיעור של 25% לגבי רווחים על ההפקדה מעבר לתקרה המוטבת, בכפוף למגבלת החזקה מינימלית לשם קבלת הפטור (6 שנים);
- השקעה נזילה לאחר 6 שנים;
- הטבות מס בהפקדה לשכירים ולעצמאיים;

ב. קופות גמל להשקעה

קופת גמל להשקעה הינה מכשיר חיסכון שמאפשר ליחידים להפקיד כספים לקופת גמל אשר יושקעו בשוק ההון וינהלו ע"י מנהלי השקעות מורשים. הכספים בקופה נזילים וניתנים למשיכה מלאה או חלקית בכל עת ללא "קנס". בשל סיווגו של המכשיר כקופת גמל, הרי שניתן להעביר את כספי הקופה לקופת גמל "ריגילה", למשוך את הכספים כקצבה לאחר גיל 60, וליהנות מהטבות מס הניתנות לקצבה. קופות הגמל להשקעה "זכו" גם להסדר מס ספציפי בפקודת מס הכנסה ולהלן עיקריו:

- מיסוי במשיכה בלבד;
- קיזוז הפסדים אופטימאלי ברמת הקופה;
- מעבר בין מסלולים ללא חבות מס;
- השקעה נזילה לחלוטין;
- מגבלת הפקדה שנתית ליחיד (76,449 ש"ח בשנת 2023);
- מיסוי הרווח הריאלי במשיכה בשיעור של 25%;
- אין הטבות מס בהפקדה לקופ"ג להשקעה, אולם בדומה ליתר קופות הגמל - משיכת כספים כקצבה בגיל 60 (או בשל פרישה מוקדמת עקב נכות), שמקורה בסכומים שהופקדו לקופת הגמל על חשבון מרכיב הפיצויים מעל התקרה ואשר חוייבו במס במועד ההפקדה, תהיה פטורה ממס;

ג. פוליסות חיסכון ליחידים – חברות ביטוח

פוליסת חיסכון (פרט) היא מכשיר השקעה המוצע ע"י חברות הביטוח ומאפשר לחסוך לכל מטרה ולכל טווח זמן. השקעת כספי החיסכון יכול ותבוצע באחד ממגוון מסלולי השקעה המוצעים ע"י חברות הביטוח, ניתן לשלב בין מסלולי ההשקעה ואף ניתן לנהל את הכספים בפוליסה בניהול אישי. כספי החיסכון נזילים וניתנים למשיכה בכל עת (בכפוף לניכוי מס על הרווחים במועד המשיכה), ללא התחייבות לתקופת השקעה מינימלית וללא קנסות פדיון.

כמו כן, חברות הביטוח מאפשרות לקבל הלוואה, שהחיסכון משמש כביטחון להלוואה ללא ביטחונות נוספים. פוליסות החיסכון מאפשרות מעבר בין מסלולי השקעה ללא הגבלה וללא אירוע מס. ניכוי המס בגין הרווח מתבצע בעת פדיון הכספים מהפוליסה.

פוליסות החיסכון בידי יחידים מסווגות לצרכי מס כ"תכנית חיסכון". לפיכך, הוראות המיסוי שיחולו על פוליסת חיסכון בביטוח חיים יהיה דומות לאלו החלות על תכנית חיסכון בבנק. בנוסף, נקבעו הוראות ספציפיות בקשר למיסוי תכניות חיסכון בפוליסות ביטוח חיים.

להלן עיקרי הוראות המס החלות על פוליסות החיסכון בידי יחידים:

- מיסוי רווחים בעת משיכה מהפוליסה בלבד.
- רווחים שקיבל יחיד מתכנית חיסכון בפוליסת ביטוח חיים, יראו אותם כהכנסה מריבית ואולם רווחים שקיבל כאמור בסכום הפרשי הצמדה שחושבו על תשלומים ששולמו לתכנית החיסכון, יראו אותם כהכנסה מהפרשי הצמדה. לפיכך, שיעור המס שיחול על רווחים אלו בעת משיכתם יהיה 25% על הריבית הריאלית ופטור ממס על הפרשי הצמדה.
- קיזוז הפסדים אופטימאלי ברמת הפוליסה, לרבות קיזוז בין שנים ובין הכנסות שונות – ריבית, דיבידנד, רווחי הון וכדומה, ללא מגבלה. מנגד, לא ניתן לקזז הפסדים בפוליסה (או מהפוליסה עצמה) כנגד רווחים/הכנסות אחרים (מחוץ לפוליסה) של בעל הפוליסה.
- מעבר בין מסלולי השקעה אינו אירוע מס בידי בעל הפוליסה.
- בשל הגדרת פוליסת החיסכון כ"תכנית חיסכון" לצרכי מס, הרי שהחוסכים יהיה זכאים גם לפטור "מבוגרים" ופטור ל"מיעוטי יכולת".

שאלות דיון

1. האם הטבות המס הניתנות כיום לחסכון לטווח בינוני משרתות את המטרה שלשמן ניתנו מלכתחילה?
2. מה תרומתן, אם בכלל, של הטבות מס אלה להגדלת הפערים החברתיים?
3. האם נדרש כלל להעניק הטבות מס לחסכון לטווח הקצר, הבינוני והארוך?
4. האם ראוי להסיט חלק מהטבות המס לחסכון לטווח ארוך או מנגד אף לצמצם גם את הטבות המס לחסכון לטווח ארוך, במיוחד לאור רפורמת פנסיית החובה ?
5. האם ראוי לפגוע בהטבות מס באופן כללי לאור הגירעון המלחמתי חלף קיצוץ נוסף בהוצאות הממשלה?
6. האם ביטול הטבות המס לקרנות ההשתלמות וקופות הגמל להשקעה יוביל לחיסולן?