

הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016

פרק א': מטרת החוק

1. חוק זה בא לתקן חוקים שונים ולקבוע הוראות נוספות כדי לשמור על מדיניות פיסקלית מטרה אחראית ולעמוד בתקרת הגירעון ובמגבלת ההוצאה הממשלתית, להעמיק את גביית המסים ולהגדיל את הכנסות המדינה ואת תקבוליה, זאת תוך חיזוק הצמיחה במשק, שינוי סדרי העדיפויות הלאומיים וצמצום הפערים, והכול בהתאם ליעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018.

פרק ב': חיסכון וסיוע לעצמאים

2. בפרק זה –
"הכנסה חייבת בהפקדה" – הכנסה לפי סעיף 17(א5), 47 או 47א לפקודה; לאחר הניכויים שהותרו ממנה לפי כל דין ולפני הקיזוזים והפטורים שהותרו ממנה לפי כל דין, ולמעט תשלומים ממרכיב חיסכון לאבטלה; לעניין הגדרה זו, "ניכוי" – למעט ניכוי כמפורט להלן;
(1) ניכוי לפי סעיפים 17(א5), 47 או 47א לפקודה;
(2) ניכוי שהותר לפי סעיף 32(14)(ב) לפקודה;
"הכנסה מבוטחת" – כהגדרתה בסעיף 47(א)(4) לפקודה;
"חוק קופות גמל" – חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005;
"מצב אבטלה", לעניין עצמאי – מצב שבו עצמאי חדל לעסוק במשלח ידו או סגר את עסקו;

דבריו הסבר

פרק ב' – כללי

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון להיום, חלק גדול מהעצמאים, ובפרט עצמאים ברמות הכנסה נמוכות ובינוניות, אינו מפריש תשלומים לחיסכון פנסיוני, חיסכון אשר נועד לסייע לעובדים לשמר את רמת הכנסתם גם לאחר יציאתם לגמלאות. כמו כן, נכון להיום, מידת הפרוגרסיביות של דמי הביטוח הלאומי בקרב אוכלוסיית העצמאים נמוכה בהשוואה למידת הפרוגרסיביות של דמי הביטוח הלאומי בקרב אוכלוסיית השכירים. כפועל יוצא מכך, עצמאים, שהכנסתם מגיעה עד כפעם וחצי השכר הממוצע במשק, בכל חודש, מפרישים דמי ביטוח לאומי בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה לשכירים ברמת הכנסה מקבילה. לצד זאת, אין כיום מנגנון שיכול לסייע לעצמאים בתקופות של אבטלה. לאור האמור, מוצע לעגן בחוק – בהוראות פרק ב' לחוק המוצע ובתיקונים עקיפים, בין השאר, לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק קופות גמל), לחוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש], התשנ"ה-1995 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק הביטוח הלאומי), ולפקודת מס הכנסה, הסדר שיגביר את הפרוגרסיביות

¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 889.

בדמי הביטוח הלאומי לגבי אוכלוסיית העצמאים, במקביל להחלת חובת הפרשה לחיסכון פנסיוני ומתן אפשרות למשוך חלק מהסכום הצבור במצבי אבטלה.

סעיף 2 מוצע להגדיר כמה מונחים המשמשים בפרק זה. בין השאר מוצע להגדיר את המונח "עצמאי" כמי שיש לו הכנסה חייבת בהפקדה, קרי מי שיש לו השתכרות או רווח מעסק או משלח יד כאמור בסעיף 17(א) לפקודת מס הכנסה או שיש לו השתכרות או רווח כאמור בסעיף 47(א) לפקודה. "הכנסה חייבת בהפקדה" מוגדרת על פי המוצע כהשתכרות כאמור לעיל, לאחר הניכויים שהותרו ממנה לפי כל דין ולפני הקיזוזים והפטורים שהותרו ממנה כאמור (למעט תשלומים ממרכיב חיסכון לאבטלה – כפי שיוסבר להלן).

בשונה מעובד שכיר, שהופך מובטל משהפסיק להיות מועסק בידי המעסיק, הרי שלגבי עצמאי, ייתכנו תקופות בשנה שבהן הוא לא עוסק בעסק או במשלח ידו, מסיבות שונות הנוגעות למשל לסוג העסק. על כן, מוצע להגדיר "מצב אבטלה" לעניין עצמאי כמצב שבו העצמאי חדל לעסוק במשלח ידו או סגר את עסקו. כך, לא ייחשבו הפסקות זמניות כמתואר לעיל כמצב אבטלה.

"מרכיב חיסכון לאבטלה" – סכומים שהפקיד עצמאי לקופת גמל לקצבה לפי הוראות סעיף 3, לשם משיכתם במצב אבטלה;
 "עצמאי" – מי שיש לו הכנסה חייבת בהפקדה;
 "הפקודה" – פקודת מס הכנסה²;
 "קופת גמל לקצבה" – כהגדרתה בחוק קופות גמל;
 "השכר הממוצע במשק" – סכום השווה לשתיים עשרה פעמים השכר הממוצע כפי שהוא מחושב לצורך גמלאות ודמי ביטוח לפי סעיף 2(ב) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995³, כפי שמפרסם המוסד לביטוח לאומי;
 "שכר מינימום", לחודש – כהגדרתו בחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987⁴;
 "שנת מס" – כהגדרתה בפקודה;
 "השר" – שר האוצר.

3. חובת הפקדה לקופת גמל לקצבה
- (א) עצמאי יפקיד תשלומים לקופת גמל לקצבה בשל הכנסה חייבת בהפקדה, בשנת מס, בשיעורים כמפורט להלן:
- (1) על חלק ההכנסה החייבת בהפקדה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק – 4.45%;
- (2) על חלק ההכנסה החייבת בהפקדה שעולה על מחצית השכר הממוצע במשק ואינו עולה על השכר הממוצע במשק – 12.55%.
- (ב) מתשלומים שחייב עצמאי להפקיד לקופת גמל לקצבה לפי הוראות סעיף קטן (א), ינוכו תשלומים שהפקיד העצמאי או שהופקדו בעדו בשל הכנסתו המבוטחת.
- (ג) תשלומים לקופת גמל לקצבה לפי סעיף זה יופקדו לא יאוחר מתום שנת המס שבשלה מופקדים התשלומים.
4. חריגים לחובת הפקדה לקופת גמל לקצבה
- (1) חובת הפקדה לקופת גמל לקצבה לפי סעיף 3, לא תחול על עצמאי שמתקיים לגביו, בתום שנת המס, אחד מאלה:
- (1) טרם מלאו לו 21 שנים;
- (2) הוא הגיע לגיל הפרישה המוקדמת, כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004⁵;
- (3) טרם חלפו 6 חודשים מהמועד שבו נרשם לראשונה כעוסק לפי סעיף 52 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975⁶.

ד ב ר י ה ס ב ר

על פי המוצע, לא תחול חובת הפקדה לפנסיה על עצמאים מתחת לגיל 21, על עצמאים שהם מעל גיל 60, וכן על עצמאים בחצי השנה הראשונה לפעילותם כעוסקים לפי סעיף 53 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975. כמו כן, לא תחול החובה על עצמאים, שביום תחילתו של החוק המוצע מלאו להם 55 שנים (ראו סעיף 19(ב) להצעת החוק). כמו כן מוצע שההפקדה לחיסכון הפנסיוני לפי סעיף 3 להצעת החוק תיעשה עד תום שנת המס שבעדה היא נעשית.

סעיפים 3, 4 ו-19(ב) מוצע לחייב עצמאי להפקיד לחיסכון פנסיוני תשלומים מהכנסתו (החייבת בהפקדה), בשיעור של 4.45% על חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק (כהגדרתו המוצעת בסעיף 2 להצעת החוק), ובשיעור של 12.55% על חלק השכר שעולה על מחצית השכר הממוצע במשק ואינו עולה על השכר הממוצע במשק. שיעורים אלה מסתכמים לכדי הפקדה של כ-8.5% מהשכר הממוצע במשק.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.

³ ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

⁴ ס"ח התשמ"ז, עמ' 68.

⁵ ס"ח התשס"ד, עמ' 46.

⁶ ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

5. מתשלומים שמפקיד עצמאי לקופת גמל לקצבה, בשנת מס, ייוחס למרכיב חיסכון לאבטלה הסכום הנמוך מבין שני אלה:
- (1) שליש מכל תשלום שהפקיד העצמאי לקופת גמל לקצבה, במצטבר;
- (2) הסכום הנקוב בסעיף 9(א7א)(2), לשנה.
6. (א) לא הפקיד עצמאי שחלה עליו חובת הפקדה לקופת גמל לקצבה לפי הוראות פרק זה, ושהכנסתו החייבת בהפקדה, בשנת מס, עולה על סכום השווה לשתיים עשרה פעמים שכר מינימום באותה שנת מס, תשלומים לקופת גמל לקצבה לפי הוראות סעיף 3, ישלח לו המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות התראה, ולפיה אם לא יפקיד את התשלומים כאמור, בתוך 90 ימים ממועד משלוח ההתראה (בפרק זה – התקופה להפקדת התשלום), יוטל עליו קנס כאמור בסעיף 7.
- (ב) בהתראה לפי סעיף קטן (א) יפורטו כל אלה:
- (1) חובתו של העצמאי להפקיד את התשלומים לקופת גמל לקצבה לפי הוראות סעיף 3;
- (2) סכום התשלומים שעל העצמאי להפקיד כאמור;
- (3) המועד האחרון להפקדת התשלומים כאמור;
- (4) גובה הקנס שיוטל על העצמאי אם לא יפקיד את התשלומים כאמור;
- (5) האסמכתה לביצוע ההפקדה שעל העצמאי להמציא למרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות.
- (ג) התראה לפי סעיף זה תישלח לעצמאי בדואר רשום, לפי מענו למשלוח דואר כפי שצוין בדוח שהגיש לפי סעיף 131 לפקודה; התראה שנשלחה בדואר רשום כאמור, יראו אותה כאילו הומצאה כדין אם חלפו חמישה עשר ימים מיום שנשלחה, אלא אם כן הוכיח העצמאי שלא קיבל את ההתראה מסיבות שאינן תלויות בו ולא עקב הימנעותו מקבלתה.
- (ד) עצמאי שהומצאה לו התראה כאמור בסעיף קטן (ג), יפקיד את סכום התשלום שפורט בהתראה בתוך התקופה להפקדת התשלום, וימציא למרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות אסמכתה לביצוע ההפקדה.
7. הומצאה לעצמאי התראה לפי הוראות סעיף 6, ולא הפקיד העצמאי, עד תום התקופה להפקדת התשלום, את סכום התשלום שפורט בהתראה, דינו – קנס 500 שקלים חדשים.

אִי־הפקדת
תשלומים לקופת
גמל לקצבה לאחר
קבלת התראה –
עבירה

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיפים 5** בסעיף 5 להצעת החוק, מוצע לקבוע
16" ששליש מהכספים שיפקיד העצמאי לקופת
הגמל, או סך של 12,230 שקלים חדשים, בשנה,
לפי הנמוך מביניהם, יופקד למרכיב חיסכון לאבטלה.
כספים שיצטברו במרכיב זה יוכלו לשמש את העצמאי
במצב אבטלה כפי שיפורט בהמשך.
- בהתאם לכך מוצע, בסעיף 16 להצעת החוק, לתקן את
סעיף 21 לחוק קופות גמל המסמין את שר האוצר לקבוע
הוראות לעניין חלוקת חשבון קופת גמל למרכיבים, כך
שההסמכה תחול גם לעניין תשלומי עמית עצמאי שחייב
בהפקדה בעבור חיסכון לאבטלה.
- סעיפים 6 עד 8** במטרה להבטיח את יישום חובת ההפקדה, מוצע
להסמין את המרכז לגביית קנסות, אגרות
והוצאות (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – המרכז
לגביית קנסות) לאכוף את החובה. על פי המוצע, ישלח
המרכז לגביית קנסות לכל עצמאי שחלה עליו חובה להפקיד
תשלומים לקופת גמל לקצבה לפי הוראות הפרק המוצע,
ושהכנסתו עולה על סכום של 12 פעמים שכר מינימום
לחודש (כהגדרתו בחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987) (להלן
בדברי ההסבר לפרק זה – שכר מינימום), התראה שלפיה
אם לא יפקיד את התשלומים בתוך 90 ימים מיום שנשלחה
לו ההתראה, יוטל עליו קנס בסכום של 500 שקלים חדשים.
גובה הקנס יעודכן בהתאם לשיעור מדר המחירים לצרכן.

8. סכום הקנס הקבוע בסעיף 7 יעודכן ב־1 בינואר בכל שנה (בסעיף זה – יום העדכון). בהתאם לשיעור שינוי המדרד הידוע ביום העדכון לעומת המדרד שהיה ידוע ב־1 בינואר של השנה הקודמת; הסכום האמור יעוגל לסכום הקרוב שהוא מכפלה של 10 שקלים חדשים; לעניין זה, "מדרד" – מדרד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; שר המשפטים יפרסם בהודעה ברשומות את סכום הקנס המעודכן.
9. (א) רשות המסים תעביר למרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, עד יום 31 בדצמבר בכל שנה, מידע לגבי עצמאים שהכנסתם החייבת בהפקדה בשנת המס הקודמת עלתה על סכום השווה לשתיים עשרה פעמים שכר מינימום, ושלא הפקידו בשנת המס האמורה תשלומים לקופת גמל לקצבה לפי הוראות סעיף 3.
- (ב) מידע שיועבר לפי סעיף קטן (א) יכלול את כל אלה:
- (1) מספר זהותו של העצמאי;
 - (2) שמו הפרטי ושם משפחתו של העצמאי;
 - (3) מענו של העצמאי למשלוח דואר כפי שצוין ברוח שהגיש לפי סעיף 131 לפקודה;
 - (4) ההפרש בין הסכום שחייב העצמאי להפקיד לקופת גמל לקצבה לפי הוראות פרק זה בשל שנת המס הקודמת, לבין הסכום שהפקיד בפועל לקופת גמל לקצבה בשל אותה שנה.
10. המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות יחזיק מידע שהתקבל לפי הוראות סעיף 9 בנפרד מכל מידע אחר, ולא יעשה בו שימוש אלא לשם משלוח התראה לפי סעיף 6 או לשם הטלת קנס כאמור בסעיף 7.
11. המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות או כל מי שפועל מטעמו ישמור בסוד מידע שהועבר אליו בידי רשות המסים, לא יגלה אותו לאחר ולא יעשה בו כל שימוש, אלא לפי הוראות חוק זה או כל דין אחר או לפי צו של בית משפט.
12. השר ממונה על ביצועו של פרק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.
13. בחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969⁷, בתוספת השנייה, בסופה יבוא:
- "פרק ב' לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו־2018), התשע"ז-2016."

ד ב ר י ה ס ב ר

בו שימוש אלא לשם משלוח התראה לפי סעיף 6 להצעת החוק או לשם הטלת קנס כאמור בסעיף 7 להצעת החוק. כמו כן, מוצע כי המרכז לגביית קנסות והפועלים מטעמו ישמרו בסוד את המידע האמור ולא יעשו בו כל שימוש אלא לפי הוראות פרק ב' לחוק המוצע או כל דין אחר או לפי צו של בית משפט.

סעיף 12 מוצע לקבוע כי שר האוצר יהיה ממונה על ביצוע פרק ב' לחוק המוצע ויהיה רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

סעיף 13 מוצע להוסיף לתוספת השנייה לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, את פרק ב' לחוק המוצע, כך שלבית הדין האזורי לעבודה תהיה סמכות לדון בעבירה הקבועה בסעיף 7 להצעת החוק – אי־הפקדת תשלומים לקופת גמל לקצבה לאחר קבלת התראה.

עצמאי שנשלחה לו התראה כאמור, יפקיד את התשלומים כאמור בתוך 90 ימים, כאמור בהתראה, וימציא למרכז לגביית קנסות אסמכתה לביצוע ההפקדה.

קביעת המנגנון של משלוח התראה טרם הטלת הקנס נועדה לאפשר לעצמאי החייב להפקיד תשלומים לחיסכון פנסיוני, לבצע את חובת ההפקדה כנדרש, וכך להימנע מתשלום הקנס.

סעיפים כדי לאפשר למרכז לגביית קנסות לאכוף את **9 עד 11** חובת ההפקדה, מוצע לקבוע כי רשות המסים תעביר למרכז, בכל שנה, עד יום 31 בדצמבר מידע לגבי עצמאים שהכנסתם החייבת בהפקדה בשנת המס החולפת עולה על סכום השווה לשתיים עשרה פעמים שכר מינימום, ושלא הפקידו באותה שנת מס תשלומים לקופת גמל לקצבה. את המידע המועבר אליו כאמור יחזיק המרכז לגביית קנסות בנפרד מכל מידע אחר, ולא יעשה

⁷ ס"ח התשכ"ט, עמ' 70; התשע"ז, עמ' 891.

14. בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995⁸, בלוח י', בטור ג' שכותרתו תיקון חוק הביטוח הלאומי

"אחוזים מההכנסה או מהשכר לפי סעיפים 337(א) ו-340(א)" –

(1) בכותרת המשנה "על חלק העולה על 60% מהשכר הממוצע", בטור המשנה "לעובד עצמאי", במקום האחוזים שמפורטים בו יבוא:

0.94"

–

2.74

0.78

0.09

–

–

2.12

0.21

5.95

12.83";

(2) בכותרת המשנה "על חלק שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע", בטור המשנה "לעובד עצמאי", במקום האחוזים שמפורטים בו יבוא:

0.24"

–

0.59

0.17

0.03

–

–

0.47

0.05

1.32

2.87".

ד ב ר י ה ס ב ר

את הפרוגרסיביות בדמי הביטוח הלאומי של אוכלוסיית העצמאים, ובכך מתקן את המצב הקיים שבו עצמאים, המשתכרים עד רמת הכנסה של כפעם וחצי השכר הממוצע במשק בכל חודש, מפרישים דמי ביטוח לאומי בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה לשכירים ברמת הכנסה מקבילה.

סעיף 14 מוצע לתקן את חוק הביטוח הלאומי כמפורט להלן. מוצע להפחית את שיעורי דמי הביטוח הלאומי על חלק השכר שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע במשק, מ-6.72% ל-2.87%, ולהעלות את שיעור דמי הביטוח הלאומי על חלק השכר אשר עולה על 60% מהשכר הממוצע במשק, ב-1.6%. השינוי המוצע מגביר

⁸ ס"ח התשנ"ה, עמ' 210; התשע"ו, עמ' 1093.

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "חוק הפיקוח על קופות גמל" יבוא:

"חוק ההתייעלות הכלכלית 2017 ו-2018" – חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016;

(2) בסעיף 3, אחרי סעיף קטן (ה7) יבוא:

"(ה8) סכומים ממרכיב חיסכון לאבטלה בקופת גמל לקצבה שמשך יחיד לפי סעיף 23(ב1) לחוק הפיקוח על קופות גמל, יראו אותם כהכנסה כאמור בסעיף 2(1) או (8) שהתקבלה בידי היחיד";

(3) בסעיף 9, אחרי פסקה (ד7) יבוא:

"(ד7) (א) הסכום הנמוך מבין שני אלה, כשהוא מוכפל במספר שנות העבודה:

(1) סכומים ממרכיב חיסכון לאבטלה בקופת גמל לקצבה שמשך יחיד לפי סעיף 23(ב1) לחוק הפיקוח על קופות גמל, עד גובה ממוצע הכנסתו החייבת בהפקדה של היחיד בשלוש שנות העבודה שקדמו לשנה שבה היה רשאי למשוך סכומים כאמור;

(2) הסכום הנקוב בפסקה (ד7א)(א2), לשנת עבודה;

(ב) המנהל יקבע כללים לדיווח ולחישוב הסכום הפטור לפי פסקה זו;

(ג) בפסקה זו –

"הכנסה חייבת בהפקדה" – כהגדרתה בסעיף 2 לחוק ההתייעלות הכלכלית 2017 ו-2018;

"שנת עבודה" – כל שנה החל משנת המס שבה החל יחיד להפקיד למרכיב חיסכון לאבטלה לפי פרק ב' לחוק ההתייעלות הכלכלית 2017 ו-2018, לראשונה, או החל משנת המס שלאחר השנה שבה ביצע משיכה פטורה לפי סעיף זה";

ד ב ר י ה ס ב ר

שבה היה רשאי למשוך את הכספים כאמור (ראו סעיף 9(ד7) לפקודת מס הכנסה כנוסחו המוצע בפסקה (3)).

בנוסף, במטרה לעודד חיסכון ארוך טווח מוצע, בפסקאות (5) ו-(6), להגדיל את הטבת המס של עצמאים לזיכוי בהפקדה לפנסיה בשיעור של 0.5% ובלבד שלא ניצלו את הטבת המס בגין רכישת ביטוח מועדף מפני אסדן כושר עבודה לפי סעיף 132(14)(ב); וכן להעניק הטבה בהפרשה לקרן השתלמות. כך, יוכל עצמאי להפקיד 4.5% מהכנסתו לקרן השתלמות ולהיות זכאי בשלהם להטבת מס, בלא תלות בהפקדה של 2.5% נוספים לקרן השתלמות אשר הוא אינו זכאי בשלהם להטבת מס.

כמו כן, ובהמשך לאמור בסעיפים 9 עד 11 להצעת החוק, מוצע בפסקה (7) לתקן את סעיף 235 לפקודת מס הכנסה, שלפיו הוראה בדיון המחייבת למסור ידיעות על רכוש או הכנסתו של אדם לא תחול על מי שממלא תפקיד רשמי לפי הפקודה, ולקבוע כי על אף האמור, רשות המסים תוכל למסור למרכז לגביית קנסות מידע לפי סעיף 9 להצעת החוק.

סעיף 15 מוצע לערוך כמה תיקונים בפקודת מס הכנסה הנדרשים להשלמת ההסדר המוצע בפרק זה, ובפרט להשלמת התיקון המוצע לחוק קופות גמל, בסעיף 17 להצעת החוק, המאפשר לעצמאי למשוך כספים ממרכיב החיסכון לאבטלה בקופת גמל לקצבה, אם הוא במצב אבטלה.

מוצע לקבוע כי עצמאי המבקש למשוך כספים ממרכיב החיסכון לאבטלה כאמור, יהיה רשאי לבחור אם למשוך את הכספים כהכנסה חייבת לפי פקודת מס הכנסה – וכך לשמור את הפטור ממס על הכספים למועד משיכת הקצבה (ראו סעיף 8(ה8) לפקודת מס הכנסה כנוסחו המוצע בפסקה (2)), או למשוך אותם בפטור ממס עד סכום שהוא מכפלת מספר שנות העבודה של העצמאי בסכום הנמוך מבין שני אלה: הסכום הנקוב בסעיף 9(ד7א)(א2) לפקודת מס הכנסה, לשנה, או סכומים ממרכיב חיסכון לאבטלה בקופת גמל לקצבה, שמשך היחיד לפי ההסדר המוצע בחוק קופות גמל (כמפורט להלן). עד גובה ממוצע הכנסתו החייבת בהפקדה של העצמאי בשלוש שנות העבודה שלפני השנה

⁹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשע"ז, עמ' 1261.

- (4) בסעיף 9א(ג1), בהגדרה "מענקים פטורים", ברישה, לפני "סכום המענקים הפטורים" יבוא "סכומים פטורים לפי סעיף 9(ב) שקיבל יחיד וכן";
- (5) בסעיף 17(א5), המילים "לאחר שהופחת מהם סכום השווה ל-2.5% מהכנסתו הקובעת; סכומים כאמור" – יימחקו;
- (6) בסעיף 45א, בסופו יבוא:

"(ו) יחיד שלא נוכח לו סכומים בעד רכישת ביטוח מועדף מפני אבדן כושר עבודה לפי סעיף 32(14)(ב) יזכה ממס בשיעור של 35% מן הסכומים שהפקיד לקופת גמל לקצבה בעבור עצמו כעמית עצמאי ולא זוכה בשלהם ממס לפי סעיף קטן (ב). עד לשיעור של 0.5% מהכנסתו מעסק או משלח יד עד לסכום השווה לפעמיים הסכום האמור בפסקה (1) להגדרה "הכנסה מזכה" שבסעיף 47(א1) בניכוי הכנסתו המבוטחת";

(7) בסעיף 235 –

(א) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג1) על אף האמור בסעיף קטן (א), מותר להעביר למרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות מידע לפי סעיף 9 לחוק ההתייעלות הכלכלית 2017 ו-2018";

(ב) בסעיף קטן (ד), בסופו יבוא:

"(3) בביצוע פרק ב' לחוק ההתייעלות הכלכלית 2017 ו-2018."

תיקון חוק הפיקוח
על שירותים
פיננסיים (קופות
גמל)

16. בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005¹⁰ –

(1) בסעיף 1 –

(א) אחרי ההגדרה "חוק פיצויי פיטורים" יבוא:

"חוק ההתייעלות הכלכלית 2017 ו-2018" – חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016";

(ב) אחרי ההגדרה "עמית עצמאי" יבוא:

"עמית-עצמאי שחייב בהפקדה" – עמית-עצמאי שחלה עליו חובה להפקיד תשלומים לקופת גמל לקצבה לפי פרק ב' לחוק ההתייעלות הכלכלית 2017 ו-2018";

(2) בסעיף 21, במקום "ותשלומים עבור פיצויים" יבוא "תשלומים בעבור פיצויים ותשלומי עמית-עצמאי שחייב בהפקדה בעבור חיסכון למצב אבטלה כהגדרתו בסעיף 2 לחוק ההתייעלות הכלכלית 2017 ו-2018".

תיקון חוק הפיקוח
על שירותים
פיננסיים (קופות
גמל) (תיקון מס' 5
והוראת שעה)

17. בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון מס' 5 והוראת שעה), התשע"א – 2010¹¹ (להלן – תיקון מס' 5 לחוק קופות גמל), בסעיף 2(2), בסעיף 23(ב1) לחוק קופות גמל המובא בו, אחרי פסקת משנה (ג) יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 17 מוצע להסמיך את שר האוצר לקבוע בתקנות מכוח סעיף 23(ב1) לחוק קופות גמל (כנוסחו

¹⁰ ס"ח התשס"ה, עמ' 889; התשע"ו, עמ' 1259.

¹¹ ס"ח התשע"א, עמ' 50.

"(ג1) מצב אבטלה של עמית עצמאי שחייב בהפקדה, ובלבד שהעצמאי הפקיד תשלומים לקופת גמל לקצבה לפי פרק ב' לחוק ההתייעלות הכלכלית 2017 ו-2018 בעבור שנתיים לפחות מתוך שלוש שנות המס האחרונות; משיכת כספים לפי פסקת משנה זו תהיה בסכום שאינו עולה על הסכום הגבוה מבין אלה:

(1) שלוש פעמים שכר מינימום לחודש כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי;

(2) הסכום הנמוך מבין אלה:

(א) הסכום שהפקיד העמית העצמאי למרכיב חיסכון לאבטלה;

(ב) הסכום הנקוב בסעיף 9(א7א)(2) לפקודת מס הכנסה, כשהוא מוכפל במספר השנים שבהן הפקיד העמית תשלומים לקופת גמל לקצבה, כעמית עצמאי החייב בהפקדה, או במספר השנים שחלפו מתחילת שנת המס שבה משך העמית כספים ממרכיב חיסכון לאבטלה, לפי הנמוך מביניהם;

(ג) סכום ההכנסה החייבת בהפקדה של העמית כשהוא מוכפל במספר השנים שבהן הפקיד תשלומים לקופת גמל, כעמית עצמאי שחייב בהפקדה או במספר השנים שחלפו מתחילת שנת המס שבה משך העמית כספים ממרכיב החיסכון לאבטלה;

לעניין פסקת משנה זו –

"הכנסה חייבת בהפקדה" ו"מרכיב חיסכון לאבטלה" – כהגדרתם בסעיף 2 לחוק ההתייעלות הכלכלית 2017 ו-2018;

"מצב אבטלה", של עמית עצמאי – מצב שבו עמית עצמאי חדל לעסוק במשלח ידו או סגר את עסקו";

18. בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985¹², בתוספת הראשונה, בטור א', בסופו יבוא: "פרק ב' לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016".

תיקון חוק
העבירות
המינהליות

דברי הסבר

חיסכון לאבטלה, לפי הנמוך; או סכום ההכנסה החייבת בהפקדה של העמית, כשהוא מוכפל במספר השנים שבהן הפקיד העמית לקופת גמל (כעמית עצמאי החייב בהפקדה) או במספר השנים שחלפו מתחילת שנת המס שבה משך העמית כספים ממרכיב חיסכון לאבטלה. מתן אפשרות למשוך את הסכומים האמורים נועד, מחד, לאפשר לעצמאי לשמר את רמת חייו בתקופת האבטלה, ומאידך לפעול להשתלבותו בשוק התעסוקה, לרבות על ידי הקמת עסק נוסף.

סעיף 18 מוצע לתקן את חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, ולהסמיך את שר המשפטים לקבוע בתקנות כי עבירה על הוראה שנקבעה בפרק זה תהיה עבירה מינהלית, קרי עבירה שבשלה ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית.

עמ' 50) (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – תיקון מס' 5 לחוק קופות גמל), את המועדים והתנאים שבהם עמית עצמאי אשר סגר את עסקו או חדל לעסוק במשלח ידו, יהיה רשאי למשוך כספים מהסכום שהופקד למרכיב חיסכון לאבטלה. על פי המוצע תותנה המשיכה בתנאים שייקבעו בתקנות כאמור וכן בכך שהעצמאי הפקיד תשלומים לקופת גמל לקצבה לפי הוראות פרק זה בעבור שנתיים לפחות מתוך שלוש שנות המס האחרונות, והסכום הכולל שלה לא יעלה על הגבוה מבין אלה: שלוש פעמים שכר המינימום במשך או הסכום הנמוך מבין שלושת אלה: הסכום שהפקיד העמית העצמאי למרכיב חיסכון לאבטלה; הסכום הקבוע בסעיף 9(א7א)(2) לפקודת מס הכנסה (העומד היום על 12,230 שקלים חדשים) כשהוא מוכפל במספר השנים שבהן הפקיד העמית לקופת גמל או במספר השנים שחלפו מתחילת שנת המס שבה משך העמית כספים ממרכיב

¹² ס"ח התשמ"ו, עמ' 31; התשע"ו, עמ' 176.

19. (א) תחילתם של סעיפים 3(ה), 9(ז) ו-9א(ג) (1) לפקודת מס הכנסה, כנוסחם בסעיף 15(2), (3) ו-4 לחוק זה, ביום תחילתו של סעיף 23(ב) (1) לחוק קופות גמל, כנוסחו בסעיף 5(2) לתיקון מס' 5 לחוק קופות גמל, כאמור בסעיף 10 לתיקון האמור. (ב) הוראות פרק זה לא יחולו על עצמאי שביום תחילתו של חוק זה מלאו לו 55 שנים.

פרק ג': פיצויי פיטורים

20. בחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963¹⁴ (בפרק זה – חוק פיצויי פיטורים) – תיקון חוק פיצויי פיטורים

(1) במקום סעיף 14 יבוא:

14. (א) תשלום לקופת גמל לקצבה במקום פיצויי פיטורים (א) תשלום למרכיב הפיצויים בקופת גמל לקצבה יבוא במקום פיצויי פיטורים, אלא אם כן נקבע אחרת בחוזה עבודה בין העובד למעסיק או בהסכם קיבוצי או הסדר קיבוצי החל עליהם.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) –

(1) היה שיעור התשלום למרכיב הפיצויים בקופת גמל לקצבה נמוך מ-8.33% משכר העבודה המובא בחשבון לענין חישוב פיצויי פיטורים לפי חוק זה (בפסקה זו – תקרת ההפקדה לפיצויים), יבוא התשלום לקופת הגמל כאמור במקום פיצויי פיטורים רק בעד החלק היחסי של התשלום מתוך תקרת ההפקדה לפיצויים;

דבריו הסבר

הגמל של העובד אם סיום עבודתו אינו מזכה בפיצויי פיטורים לפי חוק פיצויי פיטורים (לדוגמה מצב שבו העובד התפטר מעבודתו) ונקבע כך בהסכם. למשיכת כספי הפיצויים על ידי המעסיק השלכות משמעותיות על הקצבה שתיוותר בידי העובד לאחר פרישתו לקצבה, והיא עתידה לצמצם אותה בשיעור של עד 40%.

לאור האמור, מוצע לקבוע בחוק פיצויי פיטורים כי כספי הפיצויים אשר הופקדו לקופת גמל לקצבה בעד העובד, יהיו שייכים לעובד, והמעסיק לא יהיה רשאי למשוך אותם חזרה, אלא במקרים שבהם נשללה זכאותו של העובד לפיצויי פיטורים לפי סעיפים 16 או 17 לחוק פיצויי פיטורים. כמו כן, מוצע לקבוע שכספי הפיצויים שהפקיד מעסיק לקופת גמל לקצבה יבואו במקום פיצויי פיטורים שהעובד יהיה זכאי להם, אלא אם כן נקבע אחרת בהסכם שבין העובד למעסיק. לאור האמור, מעסיק לא יוכל להתנות העסקת עובד בחתימה על הסכם שבו הוא מוותר על כספי הפיצויים שהופקדו לקופתו.

בהתאם לתיקון זה, ככלל, עובד יהיה זכאי למלוא החיסכון אשר נצבר בקופתו, והוא יוכל ליהנות מכספים אלה במועד פרישתו. כמו כן, שיוך כספי הפיצויים לעובד, גם במקרה שבו עזב את מקום עבודתו מרצון, תמנע מצב שבו העובד יימנע מלעבור לעבודה אחרת בשל החשש לאבד חלק ניכר מכספי החיסכון שלו. גמישות זו, במעבר עובדים, חיונית לעובד ולשוק התעסוקה בכללותו.

סעיף 19 מוצע לקבוע את תחילתם של סעיפים 3(ה) ו-9(ז) לפקודת מס הכנסה, כנוסחם המוצע בסעיף 15(2), (3) להצעת החוק, ואת תחילתו של סעיף 9א(ג) (1) לפקודה האמורה, כתיקונו בסעיף 15(4) להצעת החוק, ליום תחילתו של סעיף 23(ב) (1) לחוק קופות גמל, כנוסחו בתיקון מס' 5 לחוק קופות גמל, קרי היום שבו ייכנסו לתוקף תקנות לפי הסעיף האמור (ראו סעיף 10 לתיקון מס' 5 האמור).

פרק ג' – כללי

בפרק זה מוצעים תיקונים בחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963 (בפרק זה – חוק פיצויי פיטורים). בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ד-2005 (בפרק זה – חוק קופות גמל), ובפקודת מס הכנסה, הכול כפי שיפורט להלן.

סעיפים 20, 21 ו-23 משלושה רכיבים שונים: הפרשות עובד כללי לתגמולים, הפרשות מעסיק לתגמולים והפרשות מעסיק לפיצויי פיטורים.

נכון להיום, במקרים רבים הבעלות על הכספים שהופשו על ידי מעסיק למרכיב הפיצויים בקופת גמל לקצבה בעד עובד, אינה של העובד. כך למשל, מעסיק רשאי למשוך חזרה את כספי הפיצויים שהפקיד לקופת

¹⁴ ס"ח התשכ"ג, עמ' 136; התשע"ו, עמ' 610.