

## תזכיר חוק

### א. שם החוק המוצע

חוק פנסיה לעצמאים, התש"ע-2010.

### ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

החיסכון הפנסיוני בישראל הוא מקור עיקרי של פרנסה לאחר גיל פרישה. מצב של היעדר חיסכון פנסיה עלול להביא לעוני בתקופת הפנסיה ולהשית את נטל הטיפול באותו פרט על כתפי הציבור.

למרות האמור, המציאות לימדה בעבר כי לפרטים רבים אין הסדר חיסכון לגיל פרישה, וזאת בשל מספר סיבות וביניהן אלה:

1. **קוצר ראות** - הפרט אינו מעריך בצורה נכונה את חשיבותו של החיסכון הפנסיוני ככלי שנועד להבטיח את רמת החיים לאחר גיל הפרישה, ואינו צופה את הירידה הניכרת שתהיה בעתיד בהכנסתו אם לא יחסוך לגיל פרישה.
2. **העדפת הזמן של הפרט** - פרטים מעדיפים את הצריכה בהווה על פני הצריכה בעתיד וחוששים מהפקדת כספים נזילים באפיק שבו הם אינם ניתנים למשיכה עד הגיעם לגיל פרישה.
3. **היעדר יכולת לתכנן** - בהתייחס לחיסכון פנסיוני מקובל לחשוב כי קביעת רמת החיסכון הראויה במהלך תקופת החיסכון היא קשה גם לגבי מי שיש לו רקע כלכלי, ומקל וחומר לגבי מי שאין לו רקע כאמור.

לנוכח חשיבותו של החיסכון הפנסיוני, ובשים לב לאמור לעיל, הציעה הממשלה במסגרת סימן א' לפרק ג' של הצעת החוק הממשלתית להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי, פנסיה חובה, הפחתת שיעורי המס ותיקוני חקיקה), התשס"ז-2007 (להלן – **הצעת החוק בדבר פנסיה חובה**), כי החל בשנת 2010 תהיה חובת הפרשה לקופת גמל לקצבה לכלל העובדים במשק, כך שעל עובדים אשר אינם מבוטחים במסגרת תכנית פנסיה קיימת, יחולו הוראות המסדירות תשלומים לקופת גמל לקצבה. עוד הוצע לקבוע כי המועד לקביעת הסדר פנסיוני כאמור יהיה ביום 31 בדצמבר 2008, וזאת במטרה לאפשר למעבידים ולארגוני העובדים שהות לקבוע בהסכמה הסדרי פנסיה ולייתר בכך את הצורך, ככל שניתן, בכפיית פרטי הסדר פנסיוני מחייב.

ביום 19 בנובמבר 2007 נחתם הסכם קיבוצי כללי לביטוח פנסיוני במשק בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – **ההסכם הקיבוצי**), אשר כולל חיוב של מעבידים להפקיד בשל עובדיהם הפקדות לקופת גמל לקצבה בשיעורים שנקבעו בהסכם

הקיבוצי, וזאת החל משנת 2008 ואילך. ביום 30 בדצמבר 2007 התקין שר התעשייה, המסחר והתעסוקה צו הרחבה להסכם הקיבוצי על כלל העובדים והמעבידים במשק (להלן – צו ההרחבה).

צו ההרחבה הביא בשנת 2008 לצירוף של כ-300 אלף מצטרפים חדשים לקרנות הפנסיה בלבד. לנוכח האמור התייחר הצורך בסימן א' להצעת החוק בדבר פנסיה חובה.

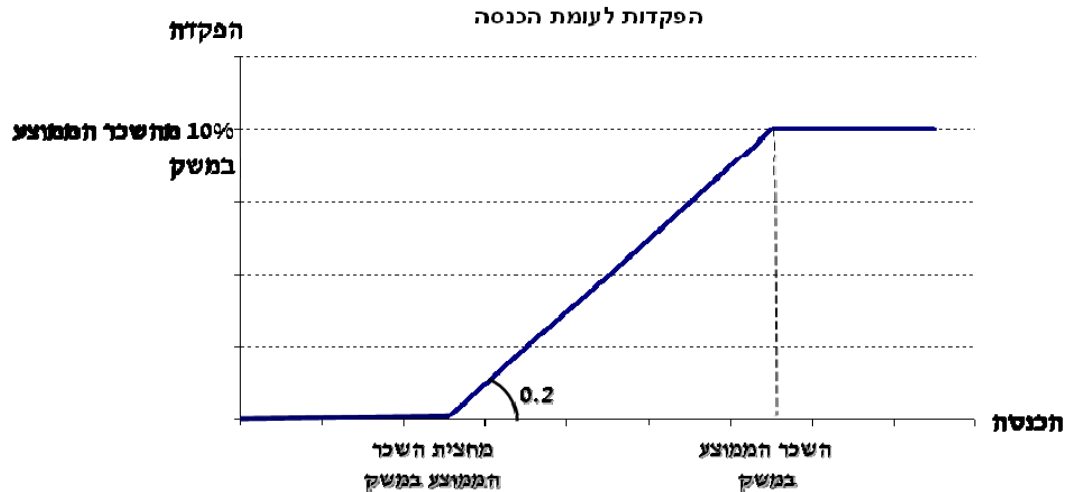
כעת, וכצעד משלים למהלך האמור, מוצע להחיל הסדר פנסיה חובה גם על ציבור העצמאים, וזאת בהתאמה למאפיינים השונים של ציבור זה, ובהתחשב בכך שעצמאי נושא במלוא עלות ההפקדה לקופת הגמל לקצבה.

## ג. עיקרי החוק המוצע

### לסעיפים 1 ו-2

לנוכח האמור, מוצע בסעיף 2 לחייב כל עצמאי להפקיד כספים לקופת גמל לקצבה. חובת ההפקדה תחול על עצמאים שהכנסתם השנתית עולה על מחצית השכר השנתי הממוצע במשק. כמו-כן, חובת ההפקדה לא תחול על חלק ההכנסה שמעבר לשכר השנתי הממוצע במשק, שהיא תקרת חובת ההפקדה כפי שנקבעה לעובד שכיר בצו ההרחבה. בנוסף, מוצע כי שיעור ההפקדה יעלה מדי שנה בהדרגה בדומה להעלאה המדורגת שנקבעה לגבי עובדים שכירים בצו ההרחבה.

בהתאם למוצע בשנת 2015 חובת ההפקדה על הכנסה שמעבר למחצית השכר השנתי הממוצע במשק ועד לשכר השנתי הממוצע במשק תהיה בשיעור של 20% מאותה הכנסה. משמעות הדבר היא כי מי שהכנסתו נמוכה ממחצית השכר השנתי הממוצע במשק לא יהיה חייב בהפקדה כלשהי ומי שיש לו הכנסה העולה על השכר השנתי הממוצע במשק יהיה חייב בהפקדה של 10% מהשכר השנתי הממוצע במשק. התרשים שלהלן ממחיש את שיעור ההפקדות כפי שמוצע החל בשנת 2015 ואילך:



עוד מוצע לקבוע כי ככל שלעצמאי יש הכנסה מעבודה כשכיר, אשר בשלה יש חובה להפקיד לקופת גמל לקצבה, היא תובא בחשבון לעניין חובת ההפקדה לפי החוק המוצע, ובהתאם יופחתו הסכומים אשר יש חובה להפקידם לקופת גמל לקצבה כאמור מהסכומים שאותו עצמאי חייב להפקיד לפי החוק המוצע.

### סעיף 3

בדומה לגילאים המזעריים שנקבעו בצו ההרחבה לגבי עובד שכיר, מוצע לקבוע כי חובת ההפקדה לחיסכון פנסיוני לא תחול לגבי עצמאי שטרם מלאו לו 21 שנים. עוד מוצע לקבוע כי החובה האמורה לא תחול בהגיע עצמאי לגיל הפרישה המוקדמת, כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004 (גיל 60 לגבי גבר ולגבי אישה שנולדה בחודש מאי 1955 ואילך), שכן ממילא באותו גיל ניתן להתחיל ולמשוך את החיסכון הפנסיוני.

כמו-כן, מוצע לקבוע כי החובה האמורה לא תחול על עצמאי שבמועד המוצע של תחילתו של החוק הגיע לגיל 55, שכן חוסך שהתחיל לחסוך בגיל האמור ולפי השיעורים המוצעים בהצעת החוק אינו צפוי לצבור מספיק כספים אשר יבטיחו לו קבלת קצבת מינימום מקופת גמל לקצבה.

עוד מוצע לקבוע כי החובה האמורה לא תחול על עמית אשר כבר מקבל קצבה בסכום שלא יפחת מסכום הקצבה המזערי, כהגדרתו בסעיף 23(ה) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים, התשס"ה-2005 (אשר עומד על סכום של כ-3,850 ש"ח), שכן מתייתר הצורך לחייב אדם אשר כבר מקבל קצבה בגובה רובד הקצבה המזערי שנקבע בחוק האמור.

בנוסף, ובדומה לתקופת ההמתנה שנקבעה בצו ההרחבה לגבי עובד שכיר מוצע לקבוע כי חובת ההפקדה לא תחול לגבי עצמאי בששת החודשים הראשונים מהמועד שבו נרשם לראשונה כעוסק לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

### **סעיפים 4, 5, 7 ו-8**

כדי להבטיח יישום יעיל ואפשרות לאכיפה של חובת ההפקדה, מוצע להטיל קנס על מי שלא שילם לקופת גמל לקצבה כאמור בסעיף 2 להצעת חוק זו. עוד מוצע לתקן את חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, כך ששר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות כי אי תשלום לקופת גמל לקצבה לפי הוראות החוק המוצע היא עבירה שבשלה ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית.

כמו-כן, מוצע לקבוע כי שר האוצר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה יהיו רשאים למנות עובדים ממשרדיהם לפקח על ביצוע ההפקדה כאמור וליתן למי שהוסמך כאמור סמכות לדרוש מידע מהעצמאי או מקופת גמל לקצבה לצורך ביצוע תפקידו.

סעיף 24(ב) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, קובע כי לבית דין אזורי לעבודה תהא הסמכות לדון בעבירות על החיקוקים שנקבעו בתוספת השנייה לחוק האמור והתקנות על-פיהן. מוצע לקבוע כי האמור יחול גם לגבי עבירה כאמור.

### **סעיף 6**

מוצע לקבוע כי שר האוצר יהיה השר הממונה על ביצוע הוראות החוק המוצע.

### **סעיף 9**

במטרה ליתן זמן להיערך ליישום חובת ההפקדה לעצמאי מוצע לקבוע כי תחילתו של החוק תהיה ביום 1 בינואר 2011, למעט לעניין הוראת העונשין, כמוצע בסעיף 4 לחוק המוצע, אשר מוצע להחילה ביום 1 בינואר 2013.

### **ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים**

אין.

### **ה. השפעת החוק המוצע על החקן המינהלי ועל תקציב המדינה**

אין.

### **ו. להלן נוסח החוק המוצע.**

## הצעת חוק מטעם הממשלה:

### תזכיר חוק פנסיה לעצמאים, התש"ע-2009

הגדרות 1. בחוק זה -

"הכנסה חייבת" – סך ההכנסה מעסק ומשלח יד;

"הכנסה מעבודה" – הכנסה לפי סעיף 2(2) לפקודה, שבשלה חלה חובת הפקדה לקופת גמל לקצבה לפי כל דין או הסכם;

"הכנסה מעסק או ממשלח יד" – הכנסה לפי סעיף 2(1) או (8) לפקודה לאחר הניכויים שהותרו ממנה לפי כל דין ולפני הקיזוזים והפטורים שהותרו ממנה לפי כל דין; לעניין זה, "ניכויים" – למעט ניכויים כמפורט להלן:

(1) ניכוי לפי סעיפים 17(א5), 20(א1)(ב), 47 ו-47א לפקודה;

(2) ניכוי שהותר לפי סעיף 32(14)(ב) לפקודה;

"הפקודה" – פקודת מס הכנסה<sup>1</sup>;

"השר" – שר האוצר;

"חוק קופות גמל" – חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005<sup>2</sup>;

"עצמאי" - מי שהכנסתו היא מעסק או ממשלח יד;

"קצבה" – אחד מאלה:

(1) תשלומים בשל פרישה המשולמים לעצמאי מדי חודש באופן רציף, לפי דין או הסכם, מאוצר המדינה או מקופת מעביד, במשך כל ימי חייו;

(2) תשלומים בשל פרישה מעבודה המשולמים לעצמאי מדי חודש באופן רציף מקופת גמל לקצבה, לפי תקנון הקופה, במשך כל ימי חייו;

"קופת גמל לקצבה" - כהגדרתה בחוק קופות גמל;

"שיעור ההפקדה" – השיעור המפורט להלן לפי שנת המס שבה הופקד הסכום לקופת הגמל לקצבה:

<sup>1</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.  
<sup>2</sup> ס"ח התשס"ה, עמ' 889.

- (1) בשנת המס 2011 - 2 אחוזים ;
- (2) בשנת המס 2012 - 4 אחוזים ;
- (3) בשנת המס 2013 - 6 אחוזים ;
- (4) בשנת המס 2014 - 8 אחוזים ;
- (5) בשנת המס 2015 - 10 אחוזים ;

"שכר חודשי ממוצע במשק" בשנת מס מסוימת - ממוצע חודשי של השכר הממוצע כפי שהוא מחושב לצורך גמלאות ודמי ביטוח, לפי סעיף 2(ב) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995,<sup>3</sup> ב-12 החודשים הרצופים האחרונים עד ליום האחרון של שנת המס שקדמה לשנה האמורה, שלגביהם פרסם המוסד לביטוח לאומי ;

"שכר שנתי ממוצע במשק" בשנת מס מסוימת – שתיים עשרה פעמים השכר החודשי הממוצע במשק באותה שנת מס.

(א) עצמאי שהכנסתו מעסק וממשלח יד בשנה מסוימת היא כמפורט בפסקאות שלהלן, לפי העניין, יהיה חייב לשלם תשלומים לקופת גמל לקצבה בסכומים המפורטים באותן פסקאות :

2. חובת עצמאי לשלם לקופת גמל לקצבה

(1) אם ההכנסה עולה על מחצית השכר השנתי הממוצע במשק ופחותה מהשכר השנתי הממוצע במשק – פעמיים שיעור ההפקדה כשהוא מוכפל בחלק ההכנסה העולה על מחצית השכר השנתי הממוצע במשק ;

(2) אם ההכנסה עולה על השכר השנתי הממוצע במשק – שיעור ההפקדה כשהוא מוכפל בשכר השנתי הממוצע במשק.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), עצמאי שיש לו בשנה מסוימת גם הכנסה מעבודה, תובא בחשבון לעניין הכנסתו השנתית כאמור בסעיף קטן (א) הכנסתו מעבודה ויופחת מהסכום שעליו להפקיד לקופת גמל לקצבה לפי סעיף קטן (א) הסכום שיש חובה להפקידו בשל הכנסתו מעבודה לקופת גמל לקצבה, לפי כל דין או הסכם.

הוראות סעיף 2 לא יחולו לגבי עצמאי שהתקיים בו אחד מאלה :

3. אי-תחולת חובת תשלום לקופת גמל לקצבה

<sup>3</sup> ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

(1) טרם מלאו לו 21 שנים ;

(2) הוא הגיע לגיל פרישה מוקדמת, כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004;<sup>4</sup>

(3) הוא הגיע לגיל 55 במועד תחילתו של חוק זה ;

(4) הוא מקבל קצבה בסכום שלא יפחת מסכום הקצבה המזערי, כהגדרתו בסעיף 23(ה) לחוק קופות גמל ;

(5) טרם חלפו 6 חודשים מהמועד שבו נרשם לראשונה כעוסק לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975;<sup>5</sup>

4. עונשין .4 עצמאי שלא שילם לקופת גמל לקצבה תשלומים כאמור בסעיף 2, דינו קנס בסכום של 1,000 שקלים חדשים.

5. מפקחים (א) השר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה, ימנו מבין עובדי משרדיהם, מפקחים לשם פיקוח על ביצוע הוראות לפי חוק זה (להלן – מפקחים).

(ב) לשם מילוי תפקידיהם לפי חוק זה רשאים המפקחים לדרוש מעצמאי או מקופת גמל לקצבה למסור להם מידע הנוגע לביצוע הוראות חוק זה.

6. ביצוע ותקנות השר ממונה על ביצועו של חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

7. תיקון חוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969,<sup>6</sup> בתוספת השניה, בסופה יבוא :

"סעיף 2 לחוק פנסיה לעצמאים, התש"ע-2010"

8. תיקון חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985,<sup>7</sup> בתוספת הראשונה, אחרי "חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002" יבוא "חוק פנסיה לעצמאים, התש"ע-2010".<sup>8</sup>

9. תחילה (א) תחילתו של חוק זה ביום כ"ה בטבת התשע"א (1 בינואר 2011). (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), תחילתו של סעיף 4 ביום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013).

<sup>4</sup> ס"ח התשס"ד, עמ' 46.

<sup>5</sup> ס"ח התשל"ז, עמ' 52.

<sup>6</sup> ס"ח התשכ"ט, עמ' 70.

<sup>7</sup> ס"ח התשמ"ו, עמ' 31.

<sup>8</sup> ס"ח \_\_\_\_\_, עמ' \_\_\_\_\_.