

א. שם החוק המוצע

חוק לתיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון מס' 3), התשע"ו-2016.

ב. עיקרי החוק המוצע והצורך בו

כללי

במסגרת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון מס' 3), התשס"ח-2008 אשר תיקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן – חוק קופות גמל) בוטלה קופת הגמל לתגמולים בה ניתן היה לחסוך ולמשוך כספים בסכום חד-פעמי. תיקון זה הביא להפחתה ניכרת בשיעור ההפקדות לקופות גמל לא משלמות לקצבה, אשר החליפו את קופות הגמל לתגמולים, וצמצם את חלופות החיסכון של הציבור, אך מאידך קידם את מדיניות הממשלה בדבר עידוד חיסכון למטרות קצבה.

במטרה לאפשר לציבור החוסכים אפיק חיסכון הוני, ועידוד הציבור למשיכת כספים שייצברו בו כקצבה בתקופת הפרישה, מוצע לאפשר לחברות מנהלות של קופות גמל להקים מוצר חיסכון נוסף שייקרא "קופת גמל להשקעה". קופת גמל כאמור תאפשר לחסוך סכומים שחוסך יכול למשוך בסכום הוני, ללא הטבות מס בהפקדה, ומתן פטור ממס רווחי הון אם העמית יחליט לקבל כספים אלו כקצבה.

סעיפים 1 עד 3

מוצע להגדיר את המונח "קופת גמל להשקעה", כמפורט לעיל בחלק הכללי. כמו כן מוצע לבצע את ההתאמות הנדרשות מהוספת הגדרה זאת לסעיף 13 לחוק קופות גמל. בנוסף, מוצע להחריג מתחולת סעיף 25(א) לעניין איסור שעבוד כספים בקופת גמל את קופות הגמל להשקעה, בדומה למצב הקיים לגבי כספים נזילים בקופות גמל לתגמולים ובקרנות השתלמות. כמו כן מוצע להחריג מהוראה זאת גם כספים אשר מופקדים בחשבון חדש כמשמעותו בסעיף 23(א)(2) ו- (ב2) לחוק קופות גמל, שהם כספים אשר היו במקורם כספים ממרכיב הפיצויים או כספים המגיעים למוטב שהועברו לחשבון חדש כאמור, והם כספים אשר ניתנים למשיכה בכל עת. יצוין כי בכוונתו של שר האוצר להתקין תקנות לפי סעיף 22(א) לחוק קופות גמל לעניין שיעורים או סכומים, מרביים, לתשלומים של עמית לקופת גמל להשקעה, שלפיהן סכום ההפקדה השנתי של עמית לקופת גמל להשקעה לא יעלה על 100,000 ש"ח בשנה, או סכום נמוך יותר.

סעיף 4

מוצע לקבוע כי הממונה יהיה רשאי להטיל עיצום כספי בהתאם לסעיף 43 לחוק קופות גמל על חברה מנהלת שהפרה את תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (מיסויים ביטוחיים בקופות גמל), התשע"ג-2013, שהותקנו מכוח סעיף 16(ד)(6) לחוק קופות גמל. כמו כן, מוצע לקבוע כי הממונה יהיה רשאי להטיל עיצום כספי בהתאם לסעיף 43 לחוק קופות גמל על חברה מנהלת שהפרה תקנות

שיקבע השר לפי סעיף 21 לחוק קופות גמל לעניין חלוקה וניהול חשבון קופת גמל למרכיבים.

סעיף 5

מוצע לבצע תיקון עקיף לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, על מנת להתאים להגדרות "קופת גמל להשקעה" ולהגדרות נוספות בחוק קופות גמל. כמו כן, מוצע לקבוע כי כספים אשר מופקדים בקופת גמל להשקעה יהיו פטורים ממס רווחי הון אם אותם כספים נמשכו כקצבה וכן מוצע לקבוע כי הקצבה עצמה תהיה פטורה ממס.

סעיף 6

מוצע לעדכן את ההגדרה "סוג מוצר פנסיוני" בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005 כך שתכלול גם את קופת הגמל להשקעה.

סעיף 7

מוצע לבצע תיקון עקיף לחוק לחלוקת חיסכון פנסיוני בין בני זוג שנפרדו, התשע"ד-2014, ולכלול את קופת הגמל להשקעה בתוך קופות הגמל המנויות בהגדרה "חיסכון פנסיוני באמצעות צבירת כספים".

סעיף 8

מוצע שתחילתו של החוק תהיה ביום כניסתו לתוקף של תקנות לפי סעיף 22(א) לחוק קופות גמל, לעניין שיעורים או סכומים, מרביים, לתשלומים של עמית לקופת גמל להשקעה.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

תיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005, חוק לחלוקת חיסכון פנסיוני בין בני זוג שנפרדו, התשע"ד-2014 ופקודת מס הכנסה.

ד. השפעת החוק על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

עלותו של החוק בהבשלה מלאה, אשר נובעת מהפחתת הכנסות ממיסים כתוצאה מיצירת קופות הגמל להשקעה, מוערכת בכ- 10 מיליון ש"ח בשנה. הערכה זו מבוססת, בין היתר, על כוונתו של שר האוצר להתקין תקנות לפי סעיף 22(א) לחוק קופות גמל לעניין שיעורים או סכומים, מרביים, לתשלומים של עמית לקופת גמל להשקעה, שלפיהן סכום ההפקדה השנתי של עמית לקופת גמל להשקעה לא יעלה על 100,000 ש"ח בשנה, או סכום נמוך יותר. יצוין כי סעיף 8 לטיוטת החוק מתנה את כניסתו לתוקף בהתקנת תקנות לפי סעיף 22(א) כאמור.

בהתאם להוראות סעיף 40א(ד) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הממשלה לא תגיש לכנסת הצעת חוק ולא תתמוך בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית בהצעת חוק שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התקציב

לשלוש שנות התקציב שלאחר שנת תקציב מסוימת, שתגרום לחרגייה ממגבלת הגירעון באותה שנה או להגדלת החרגייה כאמור, אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת כך שלא תיגרם חריגה או הגדלה כאמור, לפי העניין.

בהתאם לאמור, ולצורך הגשת הצעת החוק, נדרשת פעולה מאזנת בשל יתרת הפסד ההכנסות כאמור בשנים 2017 עד 2019, המסתכמת בסך של כ- 10 מיליון ש"ח בשנה.

פעולה מאזנת לעניין זה תהיה חלק מהחלק הנותר מהגדלת ההכנסות כתוצאה מאישור הצעת חוק להעמקת גביית המיסים והגברת האכיפה (אמצעים לאכיפת תשלום מיסים ולהרתעה מפני הלבנת הון)(תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015. הצעת החוק האמורה מקנה כלים נוספים למלחמה בהון השחור, וצפויה להגדיל את הכנסות המדינה בסך כולל של כ-200 מיליון ש"ח בשנה. יצוין כי לצורך הגשת הצעת חוק המיסים (תיקון מס' 27), התשע"ו-2016, בוצעה פעולה מאזנת בשל יתרת הפסד ההכנסות כאמור בשנים 2017 עד 2019, המסתכמת בסך של כ- 130 מיליון ש"ח בשנה, מתוך הגדלת ההכנסות כאמור.

אין השפעה על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי.

ה. הערות משרדי ממשלה אחרים

רשות ניירות ערך העירה כי קופות הגמל להשקעה עלולות לפגוע באופן משמעותי בקרנות הנאמנות מאחר ולקופות הגמל להשקעה, אשר לפי נוסח החוק, בדומה לקרנות נאמנות, אין הגבלה על מועד משיכתן, יוקנו הטבות מס שאינן מוקנות לקרנות הנאמנות. כמו כן העירה הרשות כי קופת הגמל להשקעה צפויה להיטיב עם משקיעים לטווח קצר על פני משקיעים לטווח ארוך. בהתאם לכך מציעה רשות ניירות ערך כי ניתן יהיה למשוך כספים מקופת גמל להשקעה רק לאחר 6 שנים, וכי על משיכה במועד מוקדם יותר יוטל קנס בשיעור של 25% מסכום המשיכה.

עמדת משרד האוצר לעניין זה היא כי מועד המשיכה ייבחן בנפרד וניתן יהיה להסדירו בהתאם למקובל בתקנות מכוח סעיף 23 לחוק קופות גמל.

ו. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) מאשר כי אין קשיים משפטיים בטיוטת החוק.

ז. הממונה על התקציבים במשרד האוצר אינו מתנגד לטיוטת החוק.

ח. להלן נוסח החוק המוצע:

- תיקון סעיף 1
1. בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005¹ (להלן – החוק העיקרי) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "קופת גמל לדמי מתלה" יבוא:
- "קופת גמל להשקעה" – קופת גמל המיועדת לתשלום סכום הון בהתאם לתקנונה לעמית עצמאי או למוטביו מכספים שנצברו לזכותו בקופת הגמל;".
2. בסעיף 13(א) לחוק העיקרי אחרי "לקצבה" יבוא "להשקעה".
3. בסעיף 25(א)(1) לחוק העיקרי, אחרי "בקופת גמל לתגמולים" יבוא "בקופת גמל להשקעה, בחשבון חדש כמשמעותו בסעיף 23(א)(א) ו-(ב2)".
4. בתוספת הראשונה לחוק העיקרי, בחלק ב', אחרי פסקה (20) יבוא:
- "(21) לא פעל בהתאם להוראות השר לפי סעיף 16(ד)(6) לעניין סוגי ביטוחים שבהם יבוטחו עמיתים בקופת גמל או לא פעל בהתאם לתנאים שקבע השר לפי הסעיף האמור לגבי ביטוחים כאמור;
- (22) פעל בניגוד להוראות השר לפי סעיף 21 לעניין חלוקת חשבון קופת גמל למרכיבים או ניהול כל אחד מהמרכיבים האמורים."
5. תיקון פקודת מס הכנסה
- בפקודת מס הכנסה² –

(1) בסעיף 1, בהגדרה "קופת גמל", "קופת גמל לתגמולים", "קופת גמל לפיצויים", "קופת גמל לקצבה", "קופת ביטוח" ו"תכנית ביטוח", אחרי "קופת גמל לחיסכון" יבוא "קופת גמל מרכזית לקצבה", "קופת גמל להשקעה";

(2) בסעיף 3 –

(א) בסעיף קטן (ה4)(3), במקום "מקופת גמל לא משלמת לקצבה" יבוא "מקופת גמל לקצבה שאינה קרן פנסיה או קופת גמל מרכזית לקצבה" ואחרי "לחוק הפיקוח על קופות גמל" יבוא "או מקופת גמל להשקעה";

(ב) בסעיף קטן (ה7)(2), במקום "לקופת גמל לא משלמת לקצבה" יבוא "לקופת גמל לקצבה שאינה קרן פנסיה או קופת גמל מרכזית לקצבה"

¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 889; התשע"ו, עמ' 14.
² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשע"ו, עמ' 14.

6. תיקון חוק הייעוץ . בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים),
התשס"ה-2005³ -

(1) בסעיף 1 -

(א) בהגדרה "חברה מנהלת", "מדד", "מעביד", "עמית",
"עמית-עצמאי", "עמית-שכיר", "קופת גמל", "קופת גמל אישית לפיצויים", "קופת ביטוח", "קופת גמל משלמת לקצבה",
"קופת גמל לקצבה", "קופת גמל לחיסכון", "קופת גמל לתגמולים" ו"קרן השתלמות", במקום "קופת גמל משלמת
לקצבה" יבוא "קופת גמל להשקעה";

(ב) בהגדרה "סוג מוצר פנסיוני", אחרי פסקה (7) יבוא:

"(א7) קופת גמל להשקעה".

7. תיקון חוק חלוקת חיסכון פנסיוני בסעיף 1 לחוק לחלוקת חיסכון פנסיוני בין בני זוג שנפרדו, התשע"ד-2014⁴ -
תיקון חוק חלוקת חיסכון פנסיוני

(1) בהגדרה "חברה מנהלת", "מבטח", "מוטב", "הממונה",
"מרכיב הפיצויים", "קופת ביטוח", "קופת גמל", "קופת גמל אישית
לפיצויים", "קופת גמל מסלולית", "קופת גמל מרכזית להשתתפות
בפנסיה תקציבית", "קופת גמל מרכזית לקצבה", "קופת גמל לקצבה",
"קופת גמל לא משלמת לקצבה" ו"קופת גמל לתגמולים", בסופה יבוא
"קופת גמל להשקעה";

(2) בהגדרה "חיסכון פנסיוני באמצעות צבירת כספים", אחרי
פסקה (3) יבוא:

"(4) קופת גמל להשקעה".

8. תחילה של חוק זה ביום כניסתו לתוקף של תקנות לפי סעיף 22(א) לחוק
העיקרי, לענין שיעורים או סכומים, מרביים, לתשלומים של עמית לקופת
גמל להשקעה כתגדרתה בסעיף 1 לחוק העיקרי כנוסחו בסעיף 1.

תחילה

³ ס"ח התשס"ח, עמ' 918; התשע"ו, עמ' 14.
⁴ ס"ח התשע"ד, עמ' 686.