

הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2026

פרק א': מטרת החוק

1. מטרה חוק זה בא לתקן חוקים שונים ולקבוע הוראות נוספות כדי לשמור על מדיניות פיסקלית אחראית, לעמוד בתקרת הגירעון ובמגבלת ההוצאה הממשלתית, להעמיק את גביית המסים ולהגדיל את הכנסות המדינה ואת תקבוליה, וזאת תוך חיזוק הצמיחה במשק, והכול בהתאם ליעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026.

פרק ב': מיסוי של קופות גמל

2. תיקון פקודת מס הכנסה מס הכנסה (בפרק זה – הפקודה), בסעיף 9(2)(ב) –

ד ב ר י ה ס ב ר

אך אינן זהות להן. בשל האמור, נוצר מצב שבו, על אף שיש סוגי השקעות אשר מותרות לקופות גמל בהתאם לרגולציה החלה עליהן ושנקבעו על ידי המאסדר שלהן, קופות הגמל נמנעות מלבצען כדי שלא להתחייב במס הכנסה.

כך למשל, מעבודת מטה שנעשתה בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר ובהשתתפות נציגי רשות המסים, רשות שוק ההון ביטוח וחסכון, ואגף התקציבים והכלכלן הראשי במשרד האוצר (בפרק זה – עבודת המטה), עלה כי שיעור ההשקעות האלטרנטיביות (קרי, השקעות שאינן השקעות מסורתיות בשוק ההון, כגון השקעות במניות, אג"ח וכיוצא בהן) בנדל"ן זה מתוך סך ההשקעות האלטרנטיביות בנדל"ן של מכשירי החיסכון השונים, עומד בקופות הביטוח על 34% ואילו בקרנות פנסיה הוא עומד על 65% ובקופות גמל על 71%; כלומר, היקף ההשקעה של קופות הגמל בנדל"ן זה גבוה לערך פי שניים מהיקף ההשקעה של קופות הביטוח בנדל"ן זה. ניתן לשער שהפער בשיעורי ההשקעה בנדל"ן זה נובע, ככל הנראה, מכך שבשווקים גדולים קל יותר לקופות הגמל לפזר את ההשקעות בנדל"ן כך שיוכלו לעמוד ברף ההשקעה הפטור ממס, ויש בפערים אלה כדי להסביה גם אם באופן חלקי, את העיוות שיוצר סעיף 9(2) לפקודה בנוסחו הנוכחי. להשלמת התמונה יצוין כי שלא כמו קופות גמל, מבחינת קופות ביטוח, ככלל, אין יתרון מיסויי בביצוע השקעות מסוג מסוים. לכן, לולא ההיבט המיסויי היה ניתן לצפות שקופות הגמל היו מבצעות השקעות בנכסים דומים לנכסים שקופות הביטוח משקיעות בהם.

עוד עלה מעבודת המטה, ביחס לכלל ההשקעות האלטרנטיביות של כלל הגופים המוסדיים, כי ההחזקה של גופים מוסדיים בישראל בנכסים אלטרנטיביים נמוכה בהשוואה לקרנות פנסיה בארה"ב. השיעור הממוצע לעניין ההחזקות בנכסים אלטרנטיביים של הקרנות בארה"ב עומד על כ-34% נכון לסוף שנת 2022, ואילו בקרב הגופים המוסדיים בישראל הוא עומד על 16%.

כללי בהצעת חוק זו, מוצע לתקן את הוראות פקודת מס הכנסה (בפרק זה – הפקודה) בעניין השקעות קופת גמל המוכות אותה בפטור ממס על הכנסותיה, ולקרן להוראות של רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, שעניינן הסדרת השקעות המותרות לקופות גמל.

סעיף 9(2) לפקודה עוסק בפטור ממס על הכנסות של גופים ציבוריים, לרבות מלכ"רים, רשויות מקומיות וקופות גמל (בפרק זה – גופים פטורים). הסעיף מגדיר מגבלות שונות לקבלת הפטור ובהן שההכנסה אינה נובעת מפעילות עסקית, בין בהחזקה ישירה ובין באמצעות שליטה או החזקה מהותית בחבר בני אדם העוסק בעסק.

המונחים "שליטה" ו"החזקה מהותית" הוגדרו בסעיף האמור ונקבעו גם כמה חזקות שבהתקיימן יראו את קופת הגמל כשולטת בחבר בני האדם העוסק בעסק, או כמי שיש לה החזקה מהותית בחבר בני האדם כאמור. כך למשל, נקבע שככלל החזקה של קופת גמל אחת בשיעור של למעלה מ-20% מאמצעי השליטה מהווה החזקה מהותית, ושהחזקה משותפת של כמה גופים פטורים בשיעור של למעלה מ-50% מאמצעי השליטה מהווה שליטה. על כן, על אף שככלל, הכנסה של קופת גמל, שהיא הכנסה מריבית, מהפרשי הצמדה או מדיבידנד, פטורה ממס, אם ההכנסה שולמה על ידי חבר בני אדם העוסק בעסק שהוא בשליטת קופת הגמל או שלקופת הגמל יש בו החזקה מהותית, לרבות בהתאם לחזקות האמורות, ההכנסה לא תהיה פטורה ממס.

לצד הוראות אלה מהפקודה, תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (כללי השקעה החלים על גופים מוסדיים), התשע"ב-2012, והנחיות של הממונה על שוק ההון, הביטוח והחסכון, לעניין השקעות שקופות הגמל רשאיות לבצע (התקנות וההנחיות ייקראו בפרק זה – הוראות הפיקוח), קובעות הוראות ומגבלות לעניין החזקה בתאגידים, הדומות להגבלות הקבועות בפקודה,

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשפ"ו, עמ' 26.

(1) בהגדרה "שליטה", בפסקה (4), במקום "מאת קרן טכנולוגיה עילית", יבוא "מאת חבר בני אדם העוסק בעסק – לא יראו כשליטה כאמור באותה פסקה", במקום "באמצעי השליטה בקרן" יבוא "באמצעי השליטה בחבר בני האדם", ובמקום הסיפה החל במילים "מאמצעי השליטה בקרן" יבוא "מאמצעי השליטה בחבר בני האדם";

ד ב ר י ה ס ב ר

אם הכנסתה של קופת הגמל נובעת משליטה בחבר בני אדם העוסק בעסק, קיימת חזקה, בפסקה (3) שבהגדרה, שלפיה החזקה משותפת של כמה גופים פטורים, באותו חבר בני אדם, בשיעור העולה על 50% מאמצעי השליטה, מהווה שליטה; כלומר במקרה כזה יראו אותם כבעלי יכולת לכוון את פעילותו של חבר בני האדם, והכנסת קופת הגמל מחבר בני האדם לא תהיה פטורה ממש. לחזקה זו קיים חריג, הקבוע בפסקה (4) שבהגדרה האמורה, ולפיו החזקה משותפת של כמה קופות גמל (במובחן מהגופים הפטורים האחרים) בקרן טכנולוגיה עילית, לא תהווה שליטה, כל עוד החזקה אינה עולה על שיעור של 75%.

מעבודת המטה עלה גם שניתן להעלות את שיעורי ההחזקה המצרפיים של קופות גמל, כך שיתאפשר להם להשקיע בחבר בני אדם העוסק בעסק בשיעור העולה על 50% באופן שלא יפגע בתכליות של סעיף 9(2) לפקודה, ויאפשר מקורות הון נוספים לחברות ופירוטים הזקוקים לכך במשק הישראלי. חשוב לציין כי מאחר שההגדרה הכללית של "שליטה" (בהתאם לרישאה של ההגדרה שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה) אינה משתנה, כלומר נותר על כנו האיסור על קופת הגמל לכוון פעילות של חבר בני אדם העוסק בעסק, אין מניעה לאפשר את הרחבת ההחזקות כאמור.

בהתאם לתיקון המוצע, יורחב ההסדר הקבוע בפסקה (4) שבהגדרה "שליטה" לעניין קרן טכנולוגיה עילית, באותם תנאים, לכל חבר בני אדם העוסק בעסק; כלומר החזקה מצרפית של כמה קופות גמל בחבר בני אדם העוסק בעסק בשיעור שאינו עולה על 75% לא תביא לתחולת חזקת השליטה. מוצע לחדר את נוסח פסקה (4) האמורה כדי להבהיר שהחזקה היא לעניין חזקת השליטה בלבד, אך התנאי הראשוני – שלפיו כל עוד קיימת שליטה לפי הגדרתה הכללית, דהיינו שליטה כיכולת לכוון את פעילות התאגיד, הפטור אינו חל – נותר על כנו.

מובן שאין הדבר בא לפגוע בהסדרים הקיימים לגבי קרן טכנולוגיה עילית, כך שהחזקה מצרפית של כמה קופות גמל בקרן כזו תמשיך להיות מוחרגת מחזקת השליטה, ותמשיך לזכות את קופות הגמל בפטור כאמור, כל עוד החזקה אכן אינה מהווה שליטה לפי הגדרתה הכללית של המונח "שליטה".

יצוין, בנוגע לפסקה (3) שבהגדרה "שליטה", כי מאחר שהפסקה עוסקת בחזקה של גופים שונים, שאינם בהכרח קופת גמל (גם אם ביחד עם קופת גמל), וייתכן כי קיימים לגביהם שיקולי מדיניות ייחודיים, לא מוצע שינוי בהסדר הקבוע בפסקה זו.

חוסר ההלימה בין הוראות הפטור ממש לפי הפקודה לבין כללי ההשקעה שבהוראות הפיקוח מייצר מצב של הקצאה לא יעילה של השקעות קופות הגמל, עלויות עסקה גבוהות, הסטה לחו"ל של השקעות מסוימות, וחוסר שיוויון בין קופות הגמל (הכוללות קרנות פנסיה, קרנות השתלמות וכיוצא בהן) לבין קופות הביטוח, וגם בין גופים המחזיקים רק קופות גמל לכאלה המחזיקים גם קופות ביטוח.

כל אלה מצמצמים את יכולתן של קופות הגמל לקבל החלטות השקעה יעילות לצורך השאת התשואה לחוסכים, אף על פי שהחלטות השקעה אלה מותרות בהתאם להוראות הפיקוח.

בעקבות האמור מוצע להרחיב את מסגרת ההשקעות המותרות לקופות גמל, באופן שיקרב את ההוראות לפי פקודת מס הכנסה לאלה הקבועות בהוראות הפיקוח, וזאת כל עוד הרחבה זו אינה פוגעת בעקרונות המיסוי העומדים בבסיס הפטור הקבוע בסעיף 9(2) לפקודה. בבסיס המענה לאי-ההלימה המתוארת עומדת התפיסה שככלל, ניתן לאפשר לקופת גמל לקבל פטור ממש אם היא משקיעה בחבר בני אדם העוסק בעסק בהתאם לכללים הקבועים בהוראות הפיקוח הקיימות, בלא שהדבר יפגע בעקרונות המיסויים. בהתאם לאמור, מוצע לקבוע שאם ההשקעה לפי הוראות הפיקוח היא החזקה מותרת, היא לא תהווה שליטה או החזקה מהותית גם מבחינת הפקודה, ותאפשר פטור ממש. עם זאת, מוצע לשמר את הכלל הקיים שלפיו הכנסה מעסק שקופת הגמל מפיקה באופן ישיר לא תהיה פטורה ממש, וזאת אף אם השקעה כאמור מותרת בהתאם להוראות הפיקוח.

כמו כן, מאחר שייטכנו מקרים שבהם תכלית הוראות הפיקוח לא תהא חופפת באופן מלא לתכלית הפטור ממש, מוצע לקבוע כי, בכפוף להוראת המעבר שבסעיף 3 להצעת החוק וכפי שיפורט בהמשך בדברי ההסבר לסעיף האמור, הוראות הפיקוח יחולו, לעניין הפטור ממש לפי הפקודה, רק אם יוחלו בצו של שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת. נוסף על כך, מוצע להסמיך את שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות כי החזקה בשיעורים, בתנאים או בהגבלות שייקבעו, גם תיחשב כחזקה מהותית שלא תזכה את קופת הגמל בפטור ממש לפי הפקודה; קביעה כאמור תיעשה אם ימצא השר כי החזקה כאמור סותרת את תכליות הפטור הקבועות בפקודה.

סעיף 2 לפסקה (1)

בהתאם למצב המשפטי הקיים, בהגדרה "שליטה" שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה (לצורך בחינת השאלה

(2) במקום ההגדרה "החזקה מהותית" יבוא:

"החזקה מהותית" – כל אחת מאלה:

(1) החזקה בחבר בני אדם שהיא בשיעורים העולים על שיעורי החזקה שקופת גמל רשאית להחזיק מכוח הוראות לפי סעיפים 4(א)(3) ו-26 לחוק הפיקוח על קופות גמל או שהיא אינה עומדת בתנאים והגבלות לפי אותן הוראות, ובלבד ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, החיל, בצו, את השיעורים, התנאים וההגבלות כאמור לעניין זה, וכן רשאי השר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע באותו צו כי השיעורים, התנאים וההגבלות כאמור יחולו בשינויים כפי שיקבע בצו;

(2) החזקה או זכות להחזקה, יחד או לחוד, במישרין או בעקיפין, באמצעי השליטה בחבר בני אדם העוסק בעסק, בשיעורים, בתנאים או בהגבלות שקבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, שיראו אותה כהחזקה מהותית;.

ד ב ר י ה ס ב ר

פעולות, והיא כוללת קנייה, מכירה, החזקה מתן הלוואה וכל עסקה אחרת, אך לעניין החוק המוצע כאן, ההגדרה מתמקדת בהיבט החזקה בלבד. לצד זאת, מאחר שיתכן כי תכליות הוראות הפיקוח לא תמיד יהיו חופפות לתכליות הפקודה, מוצע לקבוע כי, בכפוף להוראת המעבר שבסעיף 3 להצעת החוק וכפי שיפורט בהמשך בדברי ההסבר לסעיף האמור, לצורך החלת הוראות הפיקוח לעניין פטור ממס על הכנסה של קופות גמל, יידרש צו של שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, אשר יכול שיחיל את ההוראות בשינויים כפי שייקבעו בצו.

נוסף על כך מאחר שעשויים להיות מקרים של השקעות שיתבררו ככאלה שאינם תואמים את תכליות הפקודה, מוצע בפסקה (2) שבהגדרה "החזקה מהותית", כי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יהיה רשאי לקבוע בתקנות, כי החזקה בשיעורים, בתנאים או בהגבלות שייקבעו, גם תיחשב כהחזקה מהותית שלא תזכה את קופת הגמל בפטור ממס לפי הפקודה; קביעה כאמור תיעשה אם ימצא השר כי החזקה כאמור סותרת את תכליות הפטור הקבועות בפקודה, לשם הבטחת שמירת התכליות כאמור. באמצעות ההסמכה כאמור, יוכל השר לקבוע הוראות לעניין ההגדרה "החזקה מהותית", הרלוונטיות באופן ספציפי לתכליות דיני המס.

לפסקה (2)

כאמור לעיל, קופת גמל אינה פטורה ממס לעניין הכנסה המתקבלת מחבר בני האדם העוסק בעסק, שהיא מחזיקה בו החזקה מהותית. במצב המשפטי הקיים, בהגדרת המונח "החזקה מהותית" שבסעיף 9(ב)(2) לפקודה, קבועות חזקות שונות, כגון החזקה בשיעור של 20% בחבר בני אדם, או החזקה מצרפית של 20%, עם תנאים שונים המפורטים בהגדרה.

כאמור, מוצע, ככלל, לעקוב אחר הוראות הפיקוח מבחינת שיעורי החזקה המאפשרים לקופת גמל לקבל פטור ממס, לצד שמירה על העקרונות המיסויים והכלכליים העומדים בבסיס הפטור.

לפיכך מוצע להחליף את ההגדרה "החזקה מהותית" שבסעיף 9(ב)(2) לפקודה, ולקבוע בפסקה (1) המוצעת שבה, שהחזקה מהותית היא החזקה שאינה תואמת את הוראות הפיקוח. בהתאם, מוצע לקבוע כי החזקה שאינה תואמת את הוראות הפיקוח היא החזקה העולה על שיעורי ההשקעה המותרים מכוח הוראות לפי סעיפים 4(א)(3) ו-26 לחוק הפיקוח, או שהיא אינה עומדת בתנאים והגבלות לפי אותן הוראות, שהן הוראות המתייחסות לשיעורים, תנאים והגבלות לעניין השקעה מותרת של קופת גמל. בעניין זה יצוין כי בסעיף 26 לחוק הפיקוח מוגדרת השקעה כמגוון

לעניין פסקה (1) של ההגדרה "החזקה מהותית" שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה, כנוסחה בסעיף 2 לחוק זה, יראו את שיעורי החזקה שקופת גמל רשאית להחזיק ואת התנאים והגבלות לעניין החזקה כאמור, שנקבעו לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005², ושהיו בתוקף ערב יום תחילתו של חוק זה, כשיעורים, תנאים והגבלות שהוחלו בצו לפי פסקה (1) האמורה, כל עוד לא נקבע צו ראשון לפי הוראות אותה פסקה.

ד ב ר י ה ס ב ר

ההגדרה "החזקה מהותית" החל ממועד תחילת הצו; כלומר במסגרת הצו הראשון, יוחלו שיעורים, תנאים והגבלות לפי כלל הוראות הפיקוח הנדרשות לעניין הגבלת הפטור על מס מהכנסות קופות גמל כאמור בפסקה (1) של ההגדרה "החזקה מהותית" שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה, וזאת ביחס להוראות הפיקוח שיהיו בתוקף ערב תחילת הצו, בין שחלו בהוראות כאמור שינויים במהלך תקופת הוראת המעבר, ובין שלא. עוד יובהר כי בצו הראשון (כמו בכל צו לפי פסקה (1) של ההגדרה המוצעת "החזקה מהותית") יכול שיוחלו שיעורים, תנאים והגבלות לפי הוראות הפיקוח בשינויים כפי שייקבעו בצו.

סעיף 3 כאמור לעיל, בהתאם להוראת המעבר המוצעת בסעיף זה, יראו את שיעורי החזקה שקופת גמל רשאית להחזיק ואת התנאים והגבלות לעניין החזקה כאמור, שנקבעו לפי הוראות הפיקוח ושהיו בתוקף ערב יום תחילתו של החוק המוצע, כשיעורים, תנאים והגבלות שהוחלו בצו לפי פסקה (1) המוצעת של ההגדרה "החזקה מהותית" שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה, וזאת כל עוד לא נקבע צו ראשון לפי הוראות אותה פסקה.

יצוין כי במסגרת הצו הראשון כאמור (שצפוי כי ייקבע לאחר שיחול השינוי העתידי הראשון בהוראות הפיקוח ששר האוצר יבקש לאמץ) יקבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, מה הדין החל לעניין פסקה (1) של

² ס"ח התשס"ה, עמ' 889.