

**טיוטת חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים
(מס הכנסה שלילי) (תיקון מס'), התשע"ד-2014 - הסמכת ועדת שרים לענייני**

חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים,

1. לאשר עקרונית את טיוטת חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי) (תיקון מס'), התשע"ד – 2014, המצ"ב.
2. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
3. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
4. בהתאם לסעיף 88 בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

במסגרת יישום מדיניות הממשלה לתמיכה בעובדים בעלי הכנסה נמוכה, חוקק חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007¹ (להלן: "**החוק העיקרי**" או "**חוק מענק עבודה**"), אשר הקים את התכנית לתשלום "מענק עבודה". החוק מקנה זכאות לקבלת מענק לעובדים ולעצמאים שהינם חלק מכוח העבודה, אך הכנסתם השנתית נמוכה וזאת בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק. מעבר להיותו תמריץ ליציאה לעבודה, מהווה מענק העבודה כלי לצמצום פערים חברתיים ולהקטנת ממדי העוני בישראל.

החל משנת המס 2011, הורחבה תוכנית מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי") לפריסה כלל ארצית. כיום הזכאות למענק עבודה היא של כ-360,000 שכירים וכ-25,000 עצמאיים, בעוד שמספרם של המקבלים בפועל את המענק עומד על כ-244,000 זכאים. המענקים ששולמו בשל שנת המס 2011 היו בסכום כולל של כ-530 מיליון שקלים לעובדים ולעצמאים הזכאים למענק עבודה, ובשנת 2012 הסכום עלה ועמד על כ-870 מיליון שקלים.

במסגרת יישומו של החוק העיקרי, משנת 2007 ועד היום, התעוררו מספר סוגיות שהצעת חוק זו באה לתת להן מענה. בהצעת החוק סעיפים שתכליתם להיטיב ולהקל עם מקבלי המענק. כך לדוגמא, ההצעה פוטרת את מגזר העצמאים הנכנסים בגדר החוק מהגשה מקוונת של הדוח כתנאי לקבלת המענק, ובתנאי שאינם חייבים בכך על פי פקודת מס הכנסה, דוחה את המועד האחרון להגשת התביעה למענק ומקדימה את מועדי התשלום, אוסרת לעקל את כספי המענק בהתאם לתנאים המפורטים בהצעה, מוסיפה תגמולי מילואים להכנסות אשר ניתן לקבל בעבורן את המענק וכן משווה את ההוראות הנוגעות לתשלום המענק החלות על עצמאיים להוראות החלות על שכירים.

בנוסף לכך, ההצעה באה להיטיב את מצבן של אוכלוסיות זכאיות הנזקקות למענק. כך לדוגמא, סעיף 5 להצעת החוק קובע כי עובד הזכאי יוכל לקבל את סכום המענק הגבוה הניתן לעובדים אחרים וסעיף 6 להצעת החוק מגדיל את טווח ההכנסה בה יתקבל המענק במקרה של הורה עובד במשפחה חד-הורית.

לבסוף ההצעה מבקשת לתקן את שם החוק כך שהמונח "מס הכנסה שלילי" יוחלף במונח "מענק עבודה", ובכך ניתן דגש לחשיבות החוק ביצירת תמריץ ותגמול על עבודה.

¹ ס"ח התשס"ח, עמ' 84; התשע"ב, עמ' 583

עיקרי החוק המוצע:

סעיף 1 להצעת החוק - החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי),² מקנה זכויות לעובדים בעלי הכנסות נמוכות. עם זאת, שם החוק עלול לעורר קונוטציות שליליות ולהרתיע זכאים מהגשת בקשה לקבלת המענק. לפיכך, מוצע להחליף את המונח "מס הכנסה שלילי", המצוין בשם החוק, ולהשתמש במונח "מענק עבודה" המבהיר שהמענק ניתן בשל עבודה.

סעיף 2 להצעת החוק – מוצע להוסיף מספר הגדרות לצורך התיקונים המוצעים בהצעה זו. במסגרת התיקונים, מוצע להוסיף הכנסה מתגמולי מילואים למסגרת החישוב של הכנסה וכן להוסיף תקופת שבתון לזמן המחושב במסגרת הגדרת חודש עבודה בפועל.

לפי ההגדרה הנוכחית של "עובד" בסעיף ההגדרות בחוק הקיים, עובד אשר קיבל הכנסת עבודה מאת קרובו בחודש כלשהו במהלך שנת המס, אינו זכאי לקבל מענק עבודה. מטרת הסעיף היתה מניעת ניצול לרעה של מתן המענק באמצעות העסקה פיקטיבית. בנוסח החוק הקיים היום נקבע כי עובד אינו זכאי למענק גם עבור חודשי העבודה שבהם לא עבד אצל קרובו, על אף שבחודשים אלה אין חשש לניצול לרעה של מתן ההטבה. מתוך רצון לסייע לאוכלוסייה שהחוק בא לסייע לה, מוצע שהזכאות לקבלת המענק לא תישלל במקרים כאלה, והמענק ישולם עבור החודשים שבהם תובע המענק לא עבד אצל קרוב. על פי התיקון, לצורך חישוב סכום ה"הכנסה החודשית הממוצעת" תלקחנה בחשבון כלל ההכנסות מעבודה שהיו לתובע, לרבות הכנסת העבודה שהתקבלה מקרוב ואלה יחולקו בכל חודשי העבודה של העובד בפועל (לרבות חודשי העבודה אצל קרוב). בהתאם לגובה ההכנסה החודשית הממוצעת יחושב סכום המענק החודשי. סכום המענק החודשי יוכפל במספר חודשי העבודה שבהם לא היתה לתובע הכנסת עבודה מקרוב, כדי לקבוע את סכום המענק השנתי שיקבל התובע.

סעיף 4 להצעת החוק – בסעיף 13(1) לחוק העיקרי נקבע שזכאות למענק לא חלה על עובד בעל זכות במקרקעין במהלך שנת המס, למעט אם הזכות בבעלותו היא זכות בדירת מגורים יחידה. הצעת החוק מבקשת להגדיר את המונח "דירת מגורים יחידה", בדומה להגדרת מונח זה בפסקת משנה 9(א1)(2)(2) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), תשכ"ג-1963.³ פסקת משנה זו קובעת שיראו דירת מגורים "כדירה יחידה" גם אם:

"(2) בעשרים וארבעה החודשים שלאחר רכישת הדירה, מכר דירת מגורים אחרת שהיתה דירתו היחידה עד למועד רכישת הדירה; ואולם אם רכישת הדירה היתה מקבלן – בשנים עשר החודשים מהמועד שבו היתה החזקה בדירה שרכש אמורה להימסר לידיה על פי ההסכם עם הקבלן, מכר דירת

² ס"ח התשס"ח, עמ' 84; התשע"ב, עמ' 583.

³ ס"ח התשכ"ג, עמ' 156;

מגורים אחרת שהיתה דירתו היחידה עד למועד רכישת הדירה, ואם חל עיכוב במסירת החזקה בשל נסיבות שאינן בשליטתו של הרוכש – בשנים עשר החודשים מהמועד שבו נמסרה לידיו החזקה בדירה בפועל, מכר את דירת המגורים שהיתה דירתו היחידה עד למועד רכישת הדירה”

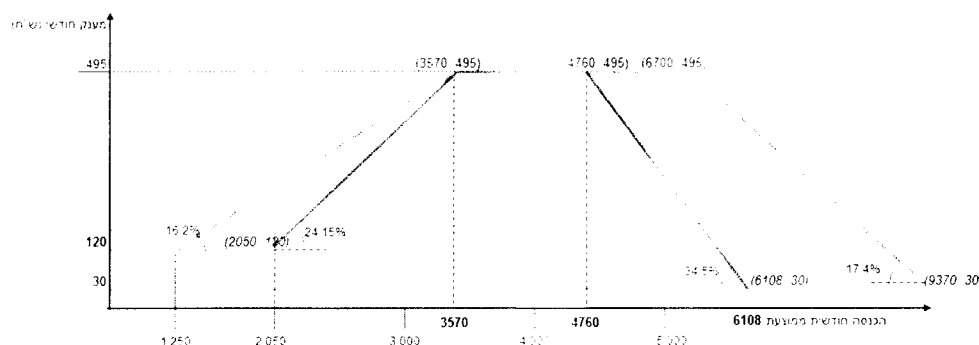
הוספת הגדרה זו תאפשר זכאות למענק למי שנמצא בהליך החלפת דירת מגורים יחידה אחת בדירת מגורים יחידה אחרת, על אף שבשנת המס היו בבעלותו שתי דירות מגורים, כל עוד מכירת הדירה הראשונה מתבצעת תוך 24 חודשים מיום רכישת הדירה השנייה. במקרה של רכישת דירה מקבלן, מכירת הדירה הראשונה צריכה להתבצע תוך 12 חודשים מיום קבלת החזקה בדירה השנייה.

סעיף 5 להצעת החוק - בכדי להקל על עובדים עם מוגבלות, סעיף 6 לחוק העיקרי קובע כי עובדים שנקבע לגביהם שכר מינימום מותאם כהגדרתו בחוק העיקרי,⁴ גובה ההכנסה הקובע לקבלת המענק יותאם לפי היקף שכר המינימום המותאם שנקבע. על פי החוק הקיים, נוצר מצב שבו עובד שנקבע לו שכר מינימום מותאם, מפסיק להיות זכאי למענק, בעוד שעובד שלא נקבע לו שכר מינימום מותאם, ממשיך להיות זכאי לו באותה רמת הכנסה. לפיכך, ישנם מקרים שבהם עובד בעל שכר מינימום מותאם יזכה למענק נמוך יותר מעובד שאינו בעל שכר מינימום מותאם, על אף שכושר השתכרות מותאם אינו מתורגם ליכולת להתקיים על בסיס הכנסה נמוכה יותר. על מנת שלא לפגוע באוכלוסיה זו מוצע לתקן את הסעיף כך שהתאמת הסכומים תתבצע אך ורק ב”כניסה” לתחום הזכאות, ולא תפגע בתחום היציאה מהזכאות.

סעיף 6 להצעת החוק –ההצעה מבקשת להגדיל את טווח ההכנסה שבה זכאים למענק במקרה של הורה עובד במשפחה חד-הורית. לאוכלוסיה זו קשיים כלכליים משמעותיים וגם קושי מיוחד ביציאה לעבודה בשל הצורך בטיפול בילדים. במקרים רבים ההורה העובד במשפחה חד-הורית יעבוד במשרה חלקית ולא יצליח להגיע לרמת ההכנסה הנדרשת על מנת להיות זכאי למענק. כמו כן, הורה במשפחה חד-הורית שמצליח להשתלב בשוק העבודה, נאלץ לעבוד קשה במיוחד על מנת לפרנס את ילדיו, בשל היותו מפרנס יחיד. לפיכך, רמת הכנסה של הורה במשפחה חד-הורית, שבמשפחה בה שני הורים הייתה נחשבת לגבוהה דיה בכדי להפסיק את הזכאות למענק, לא מתורגמת לאותה רמת חיים כמו במשפחה שבה שני הורים בעלי הכנסה ולכן היא שקולה להכנסה נמוכה יותר. כמו כן, החשש להפחתת הקצבה המוענקת על ידי ביטוח לאומי להורה במשפחה חד-הורית אשר מרוויח הכנסה גבוהה, מהווה תמריץ נוסף הפוגע ביציאת הורה לעבודה במשפחה חד-הורית. לפיכך, יש צורך להתחשב בקביעת גובה ההכנסה בה מופסקת הענקת המענק, בתמריץ הנגדי שנובע מהפסקת הקצבה.

⁴ תקנות שכר מינימום (שכר מינימום מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס”ב-2002.

לאור נסיבות ייחודיות אלה, קיימת הצדקה להרחבת התחולה של מענק עבודה, הן בהכנסות נמוכות והן בהכנסות גבוהות יחסית. מטרת התיקון המוצע, לתמרץ ולאפשר להורה במשפחה חד הורית להמשיך ולהשתלב בשוק העבודה גם אם הוא נמצא בתחומי הכנסה נמוכה או גבוהה יותר מהקבוע בחוק. להלן תרשים עם הצגה גרפית של התיקון המוצע עבור משפחה חד-הורית עם ילד אחד או שניים (הקו המקווקו), לאחר הגדלת הסכומים ב- 50% כאמור בסעיף 6א לחוק העיקרי:



סעיף 7 להצעת החוק - המועד הקבוע בסעיף להגשת התביעה הוא השלושים בספטמבר בשנת המס העוקבת. בכל שש שנות הפעלת החוק, מנהל רשות המסים השתמש בסמכותו לפי סעיף 7(א)(1) לחוק להארכת תקופת הגשת התביעה עד לשלושים בנובמבר בשנת המס העוקבת. בסעיף זה מוצע לעגן בחקיקה את הפרקטיקה הנהוגה, המאפשרת לעובדים רבים יותר הזכאים למענק להגיש את התביעה במועד.

על פי החוק הקיים, נישום שלא הגיש את הדו"ח השנתי למס הכנסה עד ל- 31 במאי של שנת המס העוקבת, נשללת ממנו הזכאות לקבלת המענק. כלל זה פוגע בנישומים אשר פקיד השומה העניק להם אורכה לשם הגשת הדו"ח השנתי עד למועד המאוחר מ- 31 במאי. מוצע לקבוע שבמקרים אשר בהם העובד החייב בהגשת דוח או העצמאי קיבל אורכה להגשת הדוח השנתי למס הכנסה, ובשל כך לא הגיש את הדוח עד ל- 31 במאי של השנה העוקבת, יהיה זכאי לקבלת מענק העבודה אם יגיש את הדוח עד סוף תקופת האורכה שניתנה לו על ידי פקיד השומה.

סעיף 8 להצעת החוק - מוצע, לבטל את חובת הגשת הדוח השנתי באופן מקוון לצורך קבלת מענק עבודה, בכדי לאפשר לעצמאים, אשר אינם חייבים בהגשת דו"ח באופן מקוון לצרכי הפקודה, להגיש את הדו"ח על פי ההוראות הקבועות בסעיף 131 לפקודה. לאחר תיקון החוק יושוו הדרישות להגשת דוח לצורך מענק עבודה, לדרישות הקיימות בסעיף 131 לפקודה בנוגע לעצמאים, כך שחוק מענק עבודה לא יטיל חובות נוספות מעבר לדרישות בהן מחויב העצמאי בלאו הכי בשל הגשת הדוח השנתי לצרכי פקודת מס הכנסה.

סעיף 9 להצעת החוק – סעיף 9(ב) לחוק מענק עבודה קובע כי ניתן לתקן את קביעתו של המנהל תוך 3 שנים מיום שניתנה. עם זאת, אין בחוק התייחסות למקרים בהם לא התקבלה כלל קביעתו של המנהל, וזאת בשל חוסר בנתונים אותם הגיש מבקש המענק לרשות המסים. במקרים אלו, מוצע לתת סמכות למנהל לדחות את מועד קביעתו בדבר הזכאות למענק עד להשלמת הנתונים החסרים. כמו כן, מוצע לקבוע שאם העובד לא המציא את הנתונים החסרים תוך שנתיים מתום שנת התביעה, לא יהא זכאי למענק, אלא אם האריך המנהל את התקופה האמורה.

סעיף 10 להצעת החוק – סעיף 12 לחוק הראשי קובע את המועדים בהם ישולם המענק. בעקבות שיפור הטכנולוגיה שבידי רשות המסים יש באפשרותה להקדים את מועדי תשלום המענק. מוצע להקדים את מועדי התשלום לזכאים בהתאם למועד בו הוגשה התביעה, ולהקטין את מספר התשלומים, בהם ישולם המענק לעובד. בנוסף, בכדי להקל על העובדים הזכאים למענק נמוך, מוצע להוסיף את סעיף קטן 12(5), הקובע שסכום מענק הנמוך מ-800 שקלים חדשים, ישולם לעובד בתשלום אחד ובמועד הראשון בו משולם המענק בהתאם למועד הגשת התביעה. כמו כן, מוצע להוסיף את סעיף קטן 12(6), המאפשר למנהל להורות על הקדמת מועד תשלום המענק לכלל האוכלוסייה במקרים מיוחדים. כך לדוגמא, המנהל יכול להשתמש בסמכות המוקנית לו על פי ההצעה, ולהקדים את מועד תשלום המענק כך שיגיע לידי הזכאים טרם תקופת החגים. יובהר שסעיף זה אינו מקנה למנהל סמכות להקדים את מועד תשלום המענק באופן פרטני לזכאי ספציפי.

סעיף 11 להצעת החוק – על פי לשון סעיף 14 לחוק העיקרי, אם שולם לעובד מענק בסכום הנמוך מסכום המענק שהוא זכאי לו לפי הוראות החוק, ישולם לעובד ההפרש שבין הסכומים בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלום המענק בחסר ועד ליום תשלום סכום החסר. פרשנות לשונית של סעיף זה דורשת ממערכות המחשוב של רשות המסים לחשב את הפרשי ההצמדה והריבית ממועדים שונים, ויוצרת קשיים רבים מבחינה תפעולית אשר עולים על התועלת. בהצעת החוק מוצע לקבוע באופן מפורש שהפרשי ההצמדה והריבית יתווספו לסכום החסר מה-15 בפברואר בשנת המס שלאחר שנת המס העוקבת לשנת התביעה, שהוא היום האחרון בו משולם המענק לעובדים על פי סעיף 12 לחוק העיקרי.

סעיף 12 להצעת החוק - סעיף 16(ב) לחוק העיקרי ביקש לקבוע שזכות למענק עבודה אינה ניתנת לשעבוד או עיקול. אולם, ניתן לפרש את הסעיף כך שאינו מתכוון לאסור על שעבוד או עיקול של כספים אשר מועברים אל הזכאי באמצעות תאגיד בנקאי. כספי המענק מועברים לזכאים באמצעות הפקדתם בחשבון בנק, והפרשנות החלופית בה נוקטים חלק מהבנקים עלולה לפגוע בעובדים רבים אשר כספי המענק

מעוקל באמצעות הבנקים לטובת נושים שונים. ההצעה מבקשת לחדד את לשון החוק, בדומה לנעשה בחוקים אחרים, ולהבהיר שגם מענק המועבר לזכאי באמצעות הבנק אינו ניתן לעיקול או לשעבוד וזאת בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף.

סעיפים 13 להצעת החוק – בהתאם לחוק הקיים, עצמאי שנקבעה לו זכאות למענק אינו מקבל את המענק באופן מיידי, אלא מקזז את סכום המענק כנגד המס שהוא מחוייב בו בשל הכנסה שהפיק בשנת המס שבה נתבע המענק ובשלוש שנות המס שלאחריה. בנוסף, אם נותר סכום מהמענק לאחר הקיזוז כאמור, הסכום מועבר אל העצמאי בניכוי 25% אחוז מההפרש בין סכום המענק לבין הסכום שקוזז. להלן נוסח סעיפים 17(ב)(3)(א) - 17(ב)(3)(ג):

"(א) בשנת המס העוקבת ובשלוש שנות המס שלאחריה (בפרק זה – שנות הקיזוז), יקוזז המענק כנגד המס שהעצמאי חייב בו בשל הכנסה מכל מקור שהוא, לרבות שבח, שהפיק בשנת המס שבשלה נתבע המענק ובשלוש שנות המס שלאחריה (בפרק זה – שנות ההפקה);

(ב) לא קוזז כל סכום המענק בשנות הקיזוז כאמור בפסקת משנה (א), ישולם לעצמאי, באמצעות רשות המסים בישראל, סכום המענק שנותר לאחר הקיזוז כאמור בפסקת השמנה האמורה (בפסקה זו – סכום ההפרש), בניכוי 25% מסכום ההפרש; סכום הפרש ישולם לחשבון הבנק של העצמאי, שעליו הודיע בתביעה שהגיש לפי פסקה (2)(א), ב-15 ביולי בשנת המס הראשונה שלאחר שנות הקיזוז;

(ג) קיזוז כאמור בפסקת משנה (א) ייעשה אם העצמאי הגיש דוח עצמאי מקוון לפי סעיף 131(ב2) לפקודה, לגבי שנת המס שלפני שנת המס שבה מבוצע הקיזוז, והוראות פסקת משנה (ב) יחולו אם העצמאי הגיש דוח עצמאי מקוון לגבי כל אחת משנות ההפקה;"

מהניסיון התפעולי של רשות המסים, נראה שבפועל מספר העצמאים הזכאים למענק מוגבל מאוד. רוב העצמאיים לא יכולים לנצל את הסעיפים המורים על קיזוז המענק מחיובי המס שלהם, לכן מקבלים את סכום המענק במזומן חמש שנים לאחר קביעת זכאותם בקיזוז 25% ממנו, ובכך מטרת ההסדר אינה מתממשת. בנוסף, קביעת מסלול מיוחד לעצמאיים יוצרת מעמסה על רשות המסים אשר צריכה להקדיש משאבים לפיקוח ותפעול ההסדר לאורך התקופה כאמור. לפיכך, אין כיום הצדקה להבחנה בין שכירים לעצמאיים, ומוצע למחוק את הפסקאות הקובעות לעצמאיים מסלול מיוחד לקבלת המענק, ולהשוות את תנאי קבלת המענק של עצמאיים לשכירים, כך שיקבלו את המענק בתאריכים הקבועים בסעיף 12 לחוק העיקרי.

מוצע לבטל גם את סעיפים 17(ג), 18(2) ו-18(3) לחוק העיקרי, אשר אינם נדרשים לאור התיקון המוצע.

נוסח הסעיפים הנוספים אשר יתבטלו בעקבות קבלת ההצעה:

17(ג) "עצמאי, שהיתה לו גם הכנסת עבודה ממוצעת שסכומה עולה על

1,725 שקלים חדשים, בשנת המס, לא יחולו עליו הוראות פרק זה, ויחולו עליו, לגבי אותה שנת מס, הוראות פרק ב'; לעניין זה, "הכנסת עבודה ממוצעת" – סך כל הכנסת העבודה בשנת המס כשהוא מחולק במספר חודשי העבודה בפועל באותה שנת מס."

18 "(2) הוראות בדבר אי-תחולת הוראת סעיף 17(ב)(3)(ג) לגבי מי שאינו חייב בהגשת דוח שנתי כמשמעותו בסעיף 131 לפקודה, לפי סעיף 134א לפקודה;

(3) הוראות ותיאומים נדרשים לעניין תשלומי יתר של מס שקוזז ושל החזר סכום ההפרש, כאמור בסעיף 17(ב)(3)(א) ו-(ב), לרבות לעניין דחיית שנות הקיזוז, דחיית שנת התשלום של סכום ההפרש, הקטנת המענק הניתן לקיזוז ולתשלום לפי הוראות הסעיף האמור, והכל אם פקיד השומה פעל בהתאם לסמכותו הקבועה בחלק ט' לפקודה, והמנהל נוכח כי סכום המענק שנקבע לפי הוראות פרק זה גבוה מסכום המענק שהעצמאי זכאי לו, או אם פנקסיו של העצמאי נקבעו כבלתי קבילים קביעה שאינה ניתנת לערר או לערעור, לאחת או יותר משנות הקיזוז;"

– בפסקת משנה (ב)(3)(ד) נקבע שעצמאי אינו זכאי למענק אם הפנקסים אותם הוא חייב לנהל בשנת המס בשלה נתבע המענק נמצאו כבלתי קבילים. מוצע להדגיש ולהבהיר כי גם עצמאי אשר לא ניהל פנקסים כלל לא יהא זכאי למענק.

סעיף 16 להצעת החוק – החוק לתיקון דיני מסים, מאפשר לרשויות המס, על אף האמור בחוקי המסים לעניין חובת שמירת הסודיות על ידי רשויות המס, למסור לרשות מס אחרת ידיעות שהרשות המקבלת רשאית לדרוש או לקבל אותן על פי דין מכל מקור אחר. הגדרת "חוק מסים" בחוק לתיקון דיני מסים אינו כולל את חוק מענק עבודה. בכדי שהרשות תוכל להשתמש במאגרי המלאים לשם הענקת מענק העבודה לזכאים, מוצע להוסיף את חוק מענק עבודה בתוך הגדרת "חוק מסים" לצורך החלת הוראות החוק לתיקון דיני מסים.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

השינוי המוצע בחוק ירחיב את מעגל ההורים העובדים במשפחה חד הורית, אשר יהנו מהטבות החוק. ראה תרשים עם הצגה גרפית של התיקון המוצע עבור משפחה חד-הורית עם ילד אחד או שניים (הקו המקווקו), לאחר הגדלת הסכומים ב- 50% כאמור בסעיף 6א לחוק המוצע בדברי ההסבר לסעיף 6 להצעת החוק, כמובא לעיל. יובהר כי הרחבת התחולה של מענק עבודה עת מדובר בהורה עובד במשפחה חד הורית, מהווה כ-90% מהעלות התקציבית של החוק.

בנוסף, צפוי גידול במספר העצמאים שיהנו מהטבות החוק לאור ביטול חובת הדיווח המקוון,

בכפוף לתנאי החוק.

תקציב

העלות התקציבית של הסעיפים המגדילים את המענק לאמהות חד הוריות ולנכים, ושל הסעיפים המשווים את מצבם של העצמאים למצבם של השכירים לצורך תשלום המענק, מוערכת בכ- 90 מיליון שקלים חדשים בשנה.

שאר התיקונים בהצעת החוק מעגנים פרקטיקה קיימת ולפיכך אין להם עלות תקציבית.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית;

תחום פעולה עיקרי:

02 – חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר האוצר

י"ז בתמוז התשע"ד
15 ביולי 2014

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: הצעה לבקש מועדת הכנסת, להחליט בהתאם לסעיף 113 (ג) בתקנון הכנסת, על הקדמת הדיון בהצעת חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי) (תיקון מס' 1), התשע"ד-2014.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ביום 20.7.2014, אישרה ועדת השרים לעניני חקיקה את טיוטת חוק לתיקון חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי) (תיקון מס' 1), התשע"ד-2014 (להלן – החוק).

על מנת שהחוק האמור יוכל לעבור שלוש קריאות במושב הכנסת הנוכחי, מוצע לבקש ממזכיר הממשלה להעלות על סדר יומה של הממשלה הצעה למחליטים, לפיה יבוקש מועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

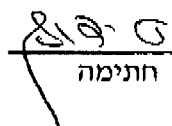
על אף העובדה שמדובר בקיצור התקופה שבה ניתן להתייחס להצעת החוק, על מנת שהחוק האמור יוכל לעבור שלוש קריאות במושב הכנסת הנוכחי, מבוקש להעלות על סדר יומה של הממשלה הצעה למחליטים, לפיה תתבקש ועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא ניתנה תגובה של יועצים משפטיים של משרדי ממשלה אחרים. הצעת ההחלטה נוגעת למשרד האוצר.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

היועצת המשפטית למינהל הכנסות המדינה תומכת בקבלת הצעת המחליטים.

 חתימה	יועצת משפטית מינהל הכנסות המדינה תפקיד	טליה דולן-גדיש, עו"ד שם
--	--	----------------------------

טיוטת חוק לתיקון חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פגרים חברתיים (מס הכנסה שלילי) (תיקון מס' _____), התשע"ד-2014.

א. שם החוק המוצע

חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פגרים חברתיים (מס הכנסה שלילי) (תיקון מס' _____), התשע"ד-2014.

ב. עיקרי החוק המוצע והצורך בו

במסגרת יישום מדיניות הממשלה לתמיכה בעובדים בעלי הכנסה נמוכה, חוקק חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פגרים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007¹ (להלן: "**החוק העיקרי**" או "**חוק מענק עבודה**"), אשר הקים את התכנית לתשלום "מענק עבודה". החוק מקנה זכאות לקבלת מענק לעובדים ולעצמאים שהינם חלק מכוח העבודה, אך הכנסתם השנתית נמוכה וזאת בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק. מעבר להיותו תמריץ ליציאה לעבודה, מהווה מענק העבודה כלי לצמצום פגרים חברתיים ולהקטנת ממדי העוני בישראל.

החל משנת המס 2011, הורחבה תוכנית מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי") לפריסה כלל ארצית. כיום הזכאות למענק עבודה היא של כ-360,000 שכירים וכ-25,000 עצמאיים, בעוד שמספרם של המקבלים בפועל את המענק עומד על כ-244,000 זכאים. המענקים ששולמו בשל שנת המס 2011 היו בסכום כולל של כ-530 מיליון שקלים לעובדים ולעצמאים הזכאים למענק עבודה, ובשנת 2012 הסכום עלה ועמד על כ-870 מיליון שקלים.

במסגרת יישומו של החוק העיקרי, משנת 2007 ועד היום, התעוררו מספר סוגיות שהצעת חוק זו באה לתת להן מענה. בהצעת החוק סעיפים שתכליתם להיטיב ולהקל עם מקבלי המענק. כך לדוגמא, ההצעה פוטרת את מגזר העצמאים הנכנסים בגדר החוק מהגשה מקוונת של הדוח כתנאי לקבלת המענק, ובתנאי שאינם חייבים בכך על פי פקודת מס הכנסה, דוחה את המועד האחרון להגשת התביעה למענק ומקדימה את מועדי התשלום, אוסרת לעקל את כספי המענק בהתאם לתנאים המפורטים בהצעה, מוסיפה תגמולי מילואים להכנסות אשר ניתן לקבל בעבורן את המענק וכן משווה את ההוראות הנוגעות

¹ ס"ח התשס"ח, עמ' 84; התשע"ב, עמ' 583

לתשלום המענק החלות על עצמאיים להוראות החלות על שכירים.

בנוסף לכך, ההצעה באה להיטיב את מצבן של אוכלוסיות זכאיות הנזקקות למענק. כך לדוגמא, סעיף 5 להצעת החוק קובע כי עובד הזכאי יוכל לקבל את סכום המענק הגבוה הניתן לעובדים אחרים וסעיף 6 להצעת החוק מגדיל את טווח ההכנסה בה יתקבל המענק במקרה של הורה עובד במשפחה חד-הורית.

לבסוף ההצעה מבקשת לתקן את שם החוק כך שהמונח "מס הכנסה שלילי" יוחלף במונח "מענק עבודה", ובכך ניתן דגש לחשיבות החוק ביצירת תמריץ ותגמול על עבודה.

ג. עיקרי החוק המוצע:

סעיף 1 להצעת החוק - החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי),² מקנה זכויות לעובדים בעלי הכנסות נמוכות. עם זאת, שם החוק עלול לעורר קונוטציות שליליות ולהרתיע זכאים מהגשת בקשה לקבלת המענק. לפיכך, מוצע להחליף את המונח "מס הכנסה שלילי", המצוין בשם החוק, ולהשתמש במונח "מענק עבודה" המבהיר שהמענק ניתן בשל עבודה.

סעיף 2 להצעת החוק - מוצע להוסיף מספר הגדרות לצורך התיקונים המוצעים בהצעה זו. במסגרת התיקונים, מוצע להוסיף הכנסה מתגמולי מילואים למסגרת החישוב של הכנסה וכן להוסיף תקופת שבתון לזמן המחושב במסגרת הגדרת חודש עבודה בפועל.

לפי ההגדרה הנוכחית של "עובד" בסעיף ההגדרות בחוק הקיים, עובד אשר קיבל הכנסת עבודה מאת קרובו בחודש כלשהו במהלך שנת המס, אינו זכאי לקבל מענק עבודה. מטרת הסעיף היתה מניעת ניצול לרעה של מתן המענק באמצעות העסקה פיקטיבית. בנוסח החוק הקיים היום נקבע כי עובד אינו זכאי למענק גם עבור חודשי העבודה שבהם לא עבד אצל קרובו, על אף שבחודשים אלה אין חשש לניצול לרעה של מתן ההטבה. מתוך רצון לסייע לאוכלוסיה שהחוק בא לסייע לה, מוצע שהזכאות לקבלת המענק לא תישלל במקרים כאלה, והמענק ישולם עבור החודשים שבהם תובע המענק לא עבד אצל קרוב. על פי התיקון, לצורך חישוב סכום ה"הכנסה החודשית הממוצעת" תלקחנה בחשבון כלל ההכנסות מעבודה שהיו לתובע, לרבות הכנסת העבודה שהתקבלה מקרוב ואלה יחולקו בכל חודשי העבודה של העובד בפועל (לרבות חודשי העבודה אצל קרוב). בהתאם לגובה ההכנסה החודשית הממוצעת יחושב סכום המענק החודשי. סכום המענק החודשי יוכפל במספר חודשי העבודה שבהם לא היתה לתובע הכנסת עבודה מקרוב, כדי לקבוע את סכום המענק השנתי שיקבל התובע.

² ס"ח התשס"ח, עמ' 84; התשע"ב, עמ' 583.

סעיף 4 להצעת החוק – בסעיף 3(1) לחוק העיקרי נקבע שזכויות למענק לא חלה על עובד בעל זכות במקרקעין במהלך שנת המס, למעט אם הזכות בבעלותו היא זכות בדירת מגורים יחידה. הצעת החוק מבקשת להגדיר את המונח "דירת מגורים יחידה", בדומה להגדרת מונח זה בפסקת משנה 9(א1)(2)(2) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), תשכ"ג-1963.³ פסקת משנה זו קובעת שיראו דירת מגורים "כדירה יחידה" גם אם:

"(2) בעשרים וארבעה החודשים שלאחר רכישת הדירה, מכר דירת מגורים אחרת שהיתה דירתו היחידה עד למועד רכישת הדירה; ואולם אם רכישת הדירה היתה מקבלן – בשנים עשר החודשים מהמועד שבו היתה החזקה בדירה שרכש אמורה להימסר לידינו על פי ההסכם עם הקבלן, מכר דירת מגורים אחרת שהיתה דירתו היחידה עד למועד רכישת הדירה, ואם חל עיכוב במסירת החזקה בשל נסיבות שאינן בשליטתו של הרוכש – בשנים עשר החודשים מהמועד שבו נמסרה לידינו החזקה בדירה בפועל, מכר את דירת המגורים שהיתה דירתו היחידה עד למועד רכישת הדירה"

הוספת הגדרה זו תאפשר זכויות למענק למי שנמצא בהליך החלפת דירת מגורים יחידה אחת בדירת מגורים יחידה אחרת, על אף שבשנת המס היו בבעלותו שתי דירות מגורים, כל עוד מכירת הדירה הראשונה מתבצעת תוך 24 חודשים מיום רכישת הדירה השנייה. במקרה של רכישת דירה מקבלן, מכירת הדירה הראשונה צריכה להתבצע תוך 12 חודשים מיום קבלת החזקה בדירה השנייה.

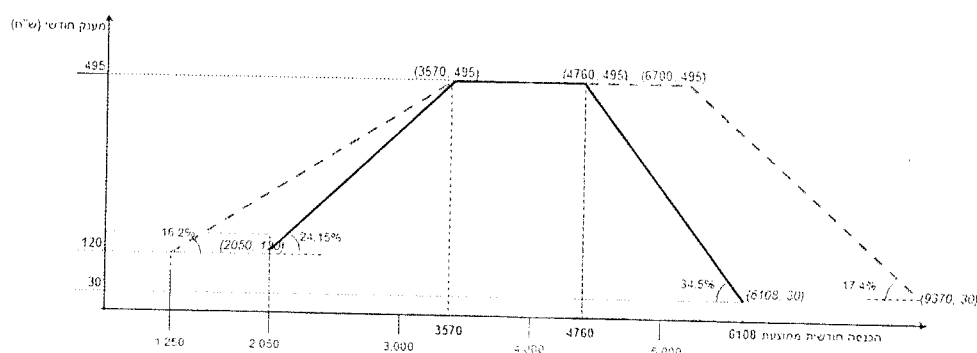
סעיף 5 להצעת החוק - בכדי להקל על עובדים עם מוגבלות, סעיף 6 לחוק העיקרי קובע כי עובדים שנקבע לגביהם שכר מינימום מותאם כהגדרתו בחוק העיקרי,⁴ גובה ההכנסה הקובע לקבלת המענק יותאם לפי היקף שכר המינימום המותאם שנקבע. על פי החוק הקיים, נוצר מצב שבו עובד שנקבע לו שכר מינימום מותאם, מפסיק להיות זכאי למענק, בעוד שעובד שלא נקבע לו שכר מינימום מותאם, ממשיך להיות זכאי לו באותה רמת הכנסה. לפיכך, ישנם מקרים שבהם עובד בעל שכר מינימום מותאם יזכה למענק נמוך יותר מעובד שאינו בעל שכר מינימום מותאם, על אף שכושר השתכרות מותאם אינו מתורגם ליכולת להתקיים על בסיס הכנסה נמוכה יותר. על מנת שלא לפגוע באוכלוסיה זו מוצע לתקן את הסעיף כך שהתאמת הסכומים תתבצע אך ורק ב"כניסה" לתחום הזכויות, ולא תפגע בתחום היציאה מהזכויות.

סעיף 6 להצעת החוק – ההצעה מבקשת להגדיל את טווח ההכנסה שבה זכאים למענק במקרה של הורה עובד במשפחה חד-הורית. לאוכלוסיה זו קשיים כלכליים משמעותיים וגם קושי מיוחד ביציאה לעבודה בשל הצורך בטיפול בילדים. במקרים רבים ההורה העובד במשפחה חד-הורית יעבוד במשרה חלקית ולא יצליח להגיע לרמת ההכנסה

³ ס"ח התשכ"ג, עמ' 156;
⁴ תקנות שכר מינימום (שכר מינימום מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002.

הנדרשת על מנת להיות זכאי למענק. כמו כן, הורה במשפחה חד הורית שמצליח להשתלב בשוק העבודה, נאלץ לעבוד קשה במיוחד על מנת לפרנס את ילדיו, בשל היותו מפרנס יחיד. לפיכך, רמת הכנסה של הורה במשפחה חד-הורית, שבמשפחה בה שני הורים הייתה נחשבת לגבוהה דיה בכדי להפסיק את הזכאות למענק, לא מתורגמת לאותה רמת חיים כמו במשפחה שבה שני הורים בעלי הכנסה ולכן היא שקולה להכנסה נמוכה יותר. כמו כן, החשש להפחתת הקצבה המוענקת על ידי ביטוח לאומי להורה במשפחה חד הורית אשר מרוויח הכנסה גבוהה, מהווה תמריץ נוסף הפוגע ביציאת הורה לעבודה במשפחה חד-הורית. לפיכך, יש צורך להתחשב בקביעת גובה ההכנסה בה מופסקת הענקת המענק, בתמריץ הנגדי שנובע מהפסקת הקצבה.

לאור נסיבות ייחודיות אלה, קיימת הצדקה להרחבת התחולה של מענק עבודה, הן בהכנסות נמוכות והן בהכנסות גבוהות יחסית. מטרת התיקון המוצע, לתמרץ ולאפשר להורה במשפחה חד הורית להמשיך ולהשתלב בשוק העבודה גם אם הוא נמצא בתחומי הכנסה נמוכה או גבוהה יותר מהקבוע בחוק. להלן תרשים עם הצגה גרפית של התיקון המוצע עבור משפחה חד-הורית עם ילד אחד או שניים (הקו המקווקו), לאחר הגדלת הסכומים ב- 50% כאמור בסעיף 6א לחוק העיקרי:



סעיף 7 להצעת החוק - המועד הקבוע בסעיף להגשת התביעה הוא שלושים בספטמבר בשנת המס העוקבת. בכל שש שנות הפעלת החוק, מנהל רשות המסים השתמש בסמכותו לפי סעיף 7(א)(1) לחוק להארכת תקופת הגשת התביעה עד שלושים בנובמבר בשנת המס העוקבת. בסעיף זה מוצע לעגן בחקיקה את הפרקטיקה הנהוגה, המאפשרת לעובדים רבים יותר הזכאים למענק להגיש את התביעה במועד.

על פי החוק הקיים, נישום שלא הגיש את הדו"ח השנתי למס הכנסה עד ל- 31 במאי של שנת המס העוקבת, נשללת ממנו הזכאות לקבלת המענק. כלל זה פוגע בנישומים אשר פקיד השומה העניק להם אורכה לשם הגשת הדו"ח השנתי עד למועד המאוחר מ- 31 במאי. מוצע לקבוע שבמקרים אשר בהם העובד החייב בהגשת דוח או העצמאי קיבל אורכה להגשת הדוח השנתי למס הכנסה, ובשל כך לא הגיש את הדוח עד ל- 31 במאי של

השנה העוקבת, יהיה זכאי לקבלת מענק העבודה אם יגיש את הדוח עד סוף תקופת האורכה שניתנה לו על ידי פקיד השומה.

סעיף 8 להצעת החוק – מוצע, לבטל את חובת הגשת הדוח השנתי באופן מקוון לצורך קבלת מענק עבודה, בכדי לאפשר לעצמאים, אשר אינם חייבים בהגשת דו"ח באופן מקוון לצרכי הפקודה, להגיש את הדו"ח על פי ההוראות הקבועות בסעיף 131 לפקודה. לאחר תיקון החוק יושוו הדרישות להגשת דוח לצורך מענק עבודה, לדרישות הקיימות בסעיף 131 לפקודה בנוגע לעצמאים, כך שחוק מענק עבודה לא יטיל חובות נוספות מעבר לדרישות בהן מחויב העצמאי בלאו הכי בשל הגשת הדוח השנתי לצרכי פקודת מס הכנסה.

סעיף 9 להצעת החוק – סעיף 9(ב) לחוק מענק עבודה קובע כי ניתן לתקן את קביעתו של המנהל תוך 3 שנים מיום שניתנה. עם זאת, אין בחוק התייחסות למקרים בהם לא התקבלה כלל קביעתו של המנהל, וזאת בשל חוסר בנתונים אותם הגיש מבקש המענק לרשות המסים. במקרים אלו, מוצע לתת סמכות למנהל לדחות את מועד קביעתו בדבר הזכאות למענק עד להשלמת הנתונים החסרים. כמו כן, מוצע לקבוע שאם העובד לא המציא את הנתונים החסרים תוך שנתיים מתום שנת התביעה, לא יהא זכאי למענק, אלא אם האריך המנהל את התקופה האמורה.

סעיף 10 להצעת החוק – סעיף 12 לחוק הראשי קובע את המועדים בהם ישולם המענק. בעקבות שיפור הטכנולוגיה שבידי רשות המסים יש באפשרותה להקדים את מועדי תשלום המענק. מוצע להקדים את מועדי התשלום לזכאים בהתאם למועד בו הוגשה התביעה, ולהקטין את מספר התשלומים, בהם ישולם המענק לעובד. בנוסף, בכדי להקל על העובדים הזכאים למענק נמוך, מוצע להוסיף את סעיף קטן 12(5), הקובע שסכום מענק הנמוך מ-800 שקלים חדשים, ישולם לעובד בתשלום אחד ובמועד הראשון בו משולם המענק בהתאם למועד הגשת התביעה. כמו כן, מוצע להוסיף את סעיף קטן 12(6), המאפשר למנהל להורות על הקדמת מועד תשלום המענק לכלל האוכלוסייה במקרים מיוחדים. כך לדוגמא, המנהל יכול להשתמש בסמכות המוקנית לו על פי ההצעה, ולהקדים את מועד תשלום המענק כך שיגיע לידי הזכאים טרם תקופת החגים. יובהר שסעיף זה אינו מקנה למנהל סמכות להקדים את מועד תשלום המענק באופן פרטני לזכאי ספציפי.

סעיף 11 להצעת החוק – על פי לשון סעיף 14 לחוק העיקרי, אם שולם לעובד מענק בסכום הנמוך מסכום המענק שהוא זכאי לו לפי הוראות החוק, ישולם לעובד ההפרש שבין הסכומים בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלום המענק בחסר ועד ליום תשלום סכום החסר. פרשנות לשונית של סעיף זה דורשת ממערכות המחשוב של רשות המסים לחשב את הפרשי ההצמדה והריבית ממועדים שונים, ויוצרת קשיים רבים

מבחינה תפעולית אשר עולים על התועלת. בהצעת החוק מוצע לקבוע באופן מפורש שהפרשי ההצמדה והריבית יתווספו לסכום החסר מה-15 בפברואר בשנת המס שלאחר שנת המס העוקבת לשנת התביעה, שהוא היום האחרון בו משולם המענק לעובדים על פי סעיף 12 לחוק העיקרי.

סעיף 12 להצעת החוק - סעיף 16(ב) לחוק העיקרי ביקש לקבוע שזכות למענק עבודה אינה ניתנת לשעבוד או עיקול. אולם, ניתן לפרש את הסעיף כך שאינו מתכוון לאסור על שעבוד או עיקול של כספים אשר מועברים אל הזכאי באמצעות תאגיד בנקאי. כספי המענק מועברים לזכאים באמצעות הפקדתם בחשבון בנק, והפרשנות החלופית בה נוקטים חלק מהבנקים עלולה לפגוע בעובדים רבים אשר כספי המענק מעוקל באמצעות הבנקים לטובת נושים שונים. ההצעה מבקשת לחדד את לשון החוק, בדומה לנעשה בחוקים אחרים, ולהבהיר שגם מענק המועבר לזכאי באמצעות הבנק אינו ניתן לעיקול או לשעבוד וזאת בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף.

סעיפים 13 להצעת החוק - בהתאם לחוק הקיים, עצמאי שנקבעה לו זכאות למענק אינו מקבל את המענק באופן מיידי, אלא מקזז את סכום המענק כנגד המס שהוא מחוייב בו בשל הכנסה שהפיק בשנת המס שבה נתבע המענק ובשלוש שנות המס שלאחריה. בנוסף, אם נותר סכום מהמענק לאחר הקיזוז כאמור, הסכום מועבר אל העצמאי בניכוי 25% אחוז מההפרש בין סכום המענק לבין הסכום שקוזז. להלן נוסח סעיפים 17(ב)(3)(א)-(17(ב)(3)(ג):

"(א) בשנת המס העוקבת ובשלוש שנות המס שלאחריה (בפרק זה – שנות הקיזוז), יקוזז המענק כנגד המס שהעצמאי חייב בו בשל הכנסה מכל מקור שהוא, לרבות שבת, שהפיק בשנת המס שבשלה נתבע המענק ובשלוש שנות המס שלאחריה (בפרק זה – שנות ההפקה);

(ב) לא קוזז כל סכום המענק בשנות הקיזוז כאמור בפסקת משנה (א), ישולם לעצמאי, באמצעות רשות המסים בישראל, סכום המענק שנותר לאחר הקיזוז כאמור בפסקת השמנה האמורה (בפסקה זו – סכום ההפרש), בניכוי 25% מסכום ההפרש; סכום הפרש ישולם לחשבון הבנק של העצמאי, שעליו הודיע בתביעה שהגיש לפי פסקה (2)(א), ב-15 ביולי בשנת המס הראשונה שלאחר שנות הקיזוז;

(ג) קיזוז כאמור בפסקת משנה (א) ייעשה אם העצמאי הגיש דוח עצמאי מקוון לפי סעיף 131(2) לפקודה, לגבי שנת המס שלפני שנת המס שבה מבוצע הקיזוז, והוראות פסקת משנה (ב) יחולו אם העצמאי הגיש דוח עצמאי מקוון לגבי כל אחת משנות ההפקה;"

מהניסיון התפעולי של רשות המסים, נראה שבפועל מספר העצמאים הזכאים למענק מוגבל מאוד. רוב העצמאיים לא יכולים לנצל את הסעיפים המורים על קיזוז המענק מחיובי המס שלהם, לכן מקבלים את סכום המענק במזומן חמש שנים לאחר קביעת

זכאותם בקיזוז 25% ממנו, ובכך מטרת ההסדר אינה מתממשת. בנוסף, קביעת מסלול מיוחד לעצמאיים יוצרת מעמסה על רשות המסים אשר צריכה להקדיש משאבים לפיקוח ותפעול ההסדר לאורך התקופה כאמור. לפיכך, אין כיום הצדקה להבחנה בין שכירים לעצמאיים, ומוצע למחוק את הפסקאות הקובעות לעצמאיים מסלול מיוחד לקבלת המענק, ולהשוות את תנאי קבלת המענק של עצמאיים לשכירים, כך שיקבלו את המענק בתאריכים הקבועים בסעיף 12 לחוק העיקרי.

מוצע לבטל גם את סעיפים 17(ג), 18(2) ו-18(3) לחוק העיקרי, אשר אינם נדרשים לאור התיקון המוצע.

נוסח הסעיפים הנוספים אשר יתבטלו בעקבות קבלת ההצעה:

17(ג) "עצמאי, שהיתה לו גם הכנסת עבודה ממוצעת שסכומה עולה על 1,725 שקלים חדשים, בשנת המס, לא יחולו עליו הוראות פרק זה, ויחולו עליו, לגבי אותה שנת מס, הוראות פרק ב'; לעניין זה, "הכנסת עבודה ממוצעת" – סך כל הכנסת העבודה בשנת המס כשהוא מחולק במספר חודשי העבודה בפועל באותה שנת מס."

18 "2) הוראות בדבר אי-תחולת הוראת סעיף 17(ב)(3)(ג) לגבי מי שאינו חייב בהגשת דוח שנתי כמשמעותו בסעיף 131 לפקודה, לפי סעיף 134א לפקודה;

3) הוראות ותיאומים נדרשים לעניין תשלומי יתר של מס שקוזז ושל החזר סכום ההפרש, כאמור בסעיף 17(ב)(3)(א) ו-17(ב), לרבות לעניין דחיית שנות הקיזוז, דחיית שנת התשלום של סכום ההפרש, הקטנת המענק הניתן לקיזוז ולתשלום לפי הוראות הסעיף האמור, והכל אם פקיד השומה פעל בהתאם לסמכותו הקבועה בחלק ט' לפקודה, והמנהל נוכח כי סכום המענק שנקבע לפי הוראות פרק זה גבוה מסכום המענק שהעצמאי זכאי לו, או אם פנקסיו של העצמאי נקבעו כבלתי קבילים קביעה שאינה ניתנת לערר או לערעור, לאחת או יותר משנות הקיזוז;"

– בפסקת משנה (ב)(3)(ד) נקבע שעצמאי אינו זכאי למענק אם הפנקסים אותם הוא חייב לנהל בשנת המס בשלה נתבע המענק נמצאו כבלתי קבילים. מוצע להדגיש ולהבהיר כי גם עצמאי אשר לא ניהל פנקסים כלל לא יהא זכאי למענק.

סעיף 16 להצעת החוק – החוק לתיקון דיני מסים, מאפשר לרשויות המס, על אף האמור בחוקי המסים לעניין חובת שמירת הסודיות על ידי רשויות המס, למסור לרשות מס אחרת ידיעות שהרשות המקבלת רשאית לדרוש או לקבל אותן על פי דין מכל מקור אחר. הגדרת "חוק מסים" בחוק לתיקון דיני מסים אינו כולל את חוק מענק עבודה. בכדי שהרשות תוכל להשתמש במאגריה המלאים לשם הענקת מענק העבודה לזכאים, מוצע

להוסיף את חוק מענק עבודה בתוך הגדרת "חוק מסים" לצורך החלת הוראות החוק לתיקון דיני מסים.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים:

יתוקן שם החוק.

יתוקנו סעיפים 1,2,3,6,7,8,9,12,14,16,17,18

יוסף סעיף 6 לחוק הקיים.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה:

העלות התקציבית של הסעיפים המגדילים את המענק לאמהות חד הוריות ולנכים, ושל הסעיפים המשווים את מצבם של העצמאים למצבם של השכירים לצורך תשלום המענק, מוערכת בכ- 90 מיליון שקלים חדשים בשנה. שאר התיקונים בהצעת החוק מעגנים פרקטיקה קיימת ולפיכך אין להם עלות תקציבית.

ה. להלן נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי) (תיקון מס' ____), התשע"ד-2014

1. תיקון שם החוק
בחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007⁵ (להלן – החוק העיקרי), בשם החוק, במקום "מס הכנסה שלילי" יבוא "מענק עבודה".
2. תיקון סעיף 1
בסעיף 1(א) לחוק העיקרי –
(א) בהגדרה "בעל שליטה", המילה "ו"קרוב" תימחק, ובמקום "כהגדרתם" יבוא "כהגדרתו";

⁵ ס"ח התשס"ח, עמ' 84; התשע"ב, עמ' 583.

(ב) בהגדרה "הכנסה חודשית ממוצעת", המילים "כשהוא מחולק במספר חודשי העבודה בפועל של העובד בשנת המס" – יימחקו, ובמקום "כשהוא מחולק ב-12" יבוא "כשהסכום המתקבל מחולק במספר החודשים בהם הופקה ההכנסה בפועל בשנת המס".

(ג) בהגדרה "הכנסה מעסק או משלח יד" אחרי "לחוק הביטוח הלאומי" יבוא "גמלת מילואים המשתלמת לפי פרק יב' לחוק הביטוח הלאומי באותה שנת מס";

(ד) בהגדרה "הכנסת עבודה", אחרי "כהגדרתה בפקודה" יבוא "לרבות גמלת מילואים המשתלמת לפי פרק יב' לחוק הביטוח הלאומי באותה שנת מס";

(ה) בהגדרה "עובד", הסיפה החל במילים "למעט יחיד שמתקיים בו אחת מאלה" – תימחק;

(ו) בהגדרה "חודש עבודה בפועל", אחרי "תקופת מחלה" יבוא "תקופת שבתון".

(ז) אחרי ההגדרה "הפקודה" יבוא:

"קרוב" – כהגדרתו בסעיף 88 בפקודה"

3. תיקון סעיף 2 בסעיף 2 לחוק העיקרי-
ברישה, אחרי "חודש עבודה בפועל בשנת המס" יבוא "אשר בו לא קיבל הכנסת עבודה מאת קרובו";

4. תיקון סעיף 3 בסעיף 3(1) לחוק העיקרי, אחרי "דירת מגורים יחידה" יבוא "ואינה דירת מגורים שחלה לגביה הוראות פסקה 9(ג1א)(2) לחוק מיסוי מקרקעין".

5. תיקון סעיף 6 בסעיף 6(א) לחוק העיקרי, במקום הקטע החל במילים "3,570 שקלים חדשים" עד המילים "המותאם שנקבע לגבי העובד" יבוא "ו- 3,610 שקלים חדשים" יבוא סכום כאמור כשהוא מוכפל במקדם ובמקום "1,200 שקלים חדשים" יבוא "4,810 שקלים חדשים בניכוי המכפלה של 3,610 שקלים חדשים במקדם"

6. הוספת סעיף 66 אחרי סעיף 6א לחוק העיקרי יבוא:

66. "על אף האמור בסעיף 2 ובסעיף 3(3), לגבי עובד שהוא לעובד הורה במשפחה חד-הורית לילד אחד או יותר שילדיו במשפחה חד הורית נמצאים אצלו וכלכלתם עליו יקראו כאילו:

(1) בסעיף 2(א)(1), 2(א)(2) ובסעיף 3(3), בכל מקום, במקום "2,070 שקלים חדשים" בא "1,280 שקלים חדשים";

(2) בסעיף 2(1), במקום "16.1%" בא "10.8%", במקום "4,810" בא "6,770", במקום "23%" בא "11.6%", ובמקום "6,250" בא "9,450";

(3) בסעיף 2(2)(א), במקום "23.5%" בא "15.5%";

(4) בסעיף 2(2)(ב) ובסעיף 2(2)(ג), בכל מקום, במקום "4,810" בא "7,570";

(5) בסעיף 2(2)(ג) במקום "23.5%" בא "11.6%", ובמקום "6,850" בא "11,550";

(6) בסעיף 4, במקום האמור בסעיף, בא:

"עובד כאמור בסעיף 2, שהוא הורה במשפחה חד-הורית לילד אחד או יותר שילדיו נמצאים אצלו וכלכלתם עליו, יחולו לגביו הוראות אלה:

(א)(1) לעובד שלו ילד אחד או שני ילדים - הייתה הכנסתו הנוספת הממוצעת פחותה מ-3,160 שקלים חדשים - יקראו לגביו את הוראות הסעיף האמור כך שבכל מקום, במקום "6,770 שקלים חדשים" יבוא "6,770 שקלים חדשים בהפחתת הכנסתו הנוספת הממוצעת";

(2) לעובד שלו שלושה ילדים לפחות - הייתה הכנסתו הנוספת הממוצעת פחותה מ-3,960 שקלים חדשים - יקראו לגביו את הוראות הסעיף האמור כך שבכל מקום, במקום "7,570 שקלים חדשים" יבוא "7,570 שקלים חדשים בהפחתת הכנסתו הנוספת הממוצעת";

(3)(א) לעובד שלו ילד אחד או שני ילדים – הייתה

הכנסתו הנוספת הממוצעת 3,160 שקלים חדשים ומעלה - יקראו לגביו את הוראות הסעיף האמור כך שבכל מקום, במקום "3,610 שקלים חדשים" או "6,770 שקלים חדשים" יבוא "6,770 שקלים חדשים" בהפחתת הכנסתו הנוספת הממוצעת", במקום "330 שקלים חדשים" יבוא "80 שקלים חדשים בתוספת 10.8% של הסכום הקובע", ואולם אם הסכום הקובע הוא אפס או נמוך מאפס - יהיה סכום המענק לגביו אפס; לעניין זה "הסכום הקובע" - ההפרש החיובי שבין הסכום המתקבל מהפחתת הסך של 1,280 שקלים חדשים מ- 6,770 שקלים חדשים לבין הכנסתו הנוספת הממוצעת;

(4)(ב) לעובד שלו שלושה ילדים לפחות – היתה

הכנסתו הנוספת הממוצעת 3,960 שקלים חדשים ומעלה - יקראו לגביו את הוראות הסעיף האמור כך שבכל מקום, במקום "3,610 שקלים חדשים" או "7,570 שקלים חדשים" יבוא "7,570 שקלים חדשים" בהפחתת הכנסתו הנוספת הממוצעת", במקום "480 שקלים חדשים" יבוא "120 שקלים חדשים בתוספת 15.5% של הסכום הקובע", ואולם אם הסכום הקובע הוא אפס או נמוך מאפס - יהיה סכום המענק לגביו אפס; לעניין זה "הסכום הקובע" - ההפרש החיובי שבין הסכום המתקבל מהפחתת הסך של 1,280 שקלים חדשים מ- 7,570 שקלים חדשים לבין הכנסתו הנוספת הממוצעת."

בסעיף 7(א)(1) לחוק העיקרי,

7.

תיקון סעיף 7

(1) בסעיף קטן (א) בפסקה (1)(א) במקום "בספטמבר" יבוא "בנובמבר".

(2) בפסקה (3), אחרי "בשנת המס העוקבת" יבוא "או עד תום הארכה שניתנה על ידי המנהל", במקום "דוח עצמאי מקוון" יבוא "דו"ח", ובמקום "סעיף 131(ב2)" יבוא "סעיף 131".

(3) בסעיף קטן (ב), המילים "עצמאי מקוון" – יימחקו, ובמקום "סעיף 131(ב2)" יבוא "סעיף 131".

תיקון סעיף 8 8. בסעיף 8 לחוק העיקרי, אחרי "בסעיפים 2 עד 6" יבוא "בסעיף 6 ובסעיף 12(5)"; ובמקום "2007" יבוא "של השנה הקודמת"

תיקון סעיף 9 9. בסעיף 9 לחוק העיקרי, אחרי סעיף קטן (ב), יבוא:

"(ג) מצא המנהל כי חסרים נתונים לשם קביעת זכאותו של העובד למענק, רשאי הוא לדרוש מהעובד להשלים את הנתונים החסרים. המנהל יקבע את זכאותו של העובד למענק בתוך 90 ימים מיום השלמת הנתונים על ידי העובד. לא השלים העובד את הנתונים החסרים עד סוף שנת המס שלאחר שנת המס העוקבת, לא יהא העובד זכאי לקבלת המענק, ואולם רשאי המנהל להאריך את התקופה האמורה להשלמת הנתונים החסרים לפי פסקה זו למשך שנה נוספת אם מצא כי מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות את ההארכה"

תיקון סעיף 12 10. בסעיף 12 לחוק העיקרי:

(1) בפסקה (1), במקום "31 במרץ" יבוא "30 ביוני", במקום "בארבעה" יבוא "בשלושה", במקום "וב-15 באוקטובר" יבוא "ב-15 באוקטובר וב-15 בדצמבר", והסיפה החל במילים "וב-15 בינואר" – תימחק.

(2) בפסקה (2), במקום "ביוני" יבוא "בספטמבר", אחרי "באוקטובר" יבוא "וב-15 בדצמבר", ובמקום "בינואר וב-15 באפריל" יבוא "בפברואר".

(3) בפסקה (3), במקום "בספטמבר" יבוא "בנובמבר", ובמקום "ב-15 בינואר וב-15 באפריל בשנת המס שלאחר שנת המס העוקבת" יבוא "ב-15 בדצמבר בשנת המס העוקבת, וב-15 בפברואר בשנת המס שלאחריה".

(4) בסופו יבוא:

"(5) על אף האמור בפסקאות (1)-(3) לסעיף זה, נקבע סכום המענק ל-800 שקלים חדשים או פחות, ישולם המענק בתשלום אחד במועד הראשון שבו משולם המענק בהתאם למועדי הגשת התביעה האמורים בסעיף זה;

(6) על אף האמור בפסקאות (1)-(3), המנהל רשאי להקדים את המועד בו ישולם המענק לכלל הזכאים, בנסיבות מיוחדות".

תיקון סעיף 14 11. בסעיף 14 לחוק העיקרי, במקום "מהיום ששולם המענק בחרס" יבוא "מה-15 בפברואר בשנת המס שלאחר שנת המס העוקבת".

תיקון סעיף 16 12. בסעיף קטן 16 לחוק העיקרי בסעיף קטן (ב), בסופו יבוא "הוראות סעיף קטן זה יחולו גם על מענק ששולם באמצעות תאגיד בנקאי כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, או באמצעות החברה, כהגדרתה בחוק הדואר, התשמ"ו-1986, בנותנה שירותים לפי סעיף 88א לאותו חוק, במשך שלושים ימים מיום ששולם."

תיקון סעיף 17 13. בסעיף 17 לחוק העיקרי-

(1) בפסקה (ב)(1), בסופה יבוא "הוראות סעיף 6ב יחולו, בשינויים המחויבים, גם לגבי עצמאי שהוא הורה במשפחה חד-הורית לילד אחד או יותר, שילדיו נמצאים אצלו וכלכלתם עליו".

(2) בפסקת משנה (ב)(2)(א), במקום "בספטמבר" יבוא "בנובמבר".

(3) בפסקת משנה (ב)(2)(ב) המילים "עצמאי מקוון" – יימחקו, במקום "סעיף 131(ב)" יבוא "סעיף 131", ואחרי "בשנת המס העוקבת" יבוא "או עד תום הארכה שניתנה על ידי פקיד השומה".

(4) בפסקה (ב)(3), במקום "אלה" יבוא "סעיף 12", ופסקאות משנה (א), (ב) ו-(ג) – יימחקו.

(5) בפסקת משנה 17(ב)(3)(ד), בסופו יבוא "או אם העצמאי היה חייב בניהול פנקסים ולא ניהלם, לא יהא זכאי למענק".

(6) סעיף קטן (ג) – בטל.

תיקון סעיף 18 14. בסעיף 18 לחוק העיקרי, סעיפים קטנים (2) ו-(3) – בטלים.

תיקון לפקודת מס 15. בפקודת מס הכנסה (נוסח חדש) התשכ"א-1961,⁶ בסעיף 131(ב)(4), הסיפה החל במילה "ובלבד" – תימחק.

⁶ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשע"ב, עמ' 506.

תיקון לחוק לתיקון 16. בחוק לתיקון דיני מסים (חילופי ידיעות בין רשויות המס), התשכ"ז-1967,⁷ בסעיף 1, בהגדרה "חוק מסים", בסופה יבוא "וכן, חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007".

דיני מסים (חילופי ידיעות בין רשויות המס)

17. תחילה, תחולה והוראת מעבר

(א) תחילתו של חוק זה, למעט סעיפים 1 ו-14 להצעת החוק, ביום י' בטבת תשע"ה (1 בינואר 2015), והוא יחול בחישוב המענק לשנת המס 2014 ואילך.

(ב) לגבי עצמאיים אשר היו זכאים למענק בשל הכנסתם בשנות המס 2011, 2012 או 2013, ולא קוזז כל סכום המענק בשנות הקיזוז על פי האמור בסעיף 17(ב)(3) לחוק העיקרי לפני תיקונו בחוק זה, יתרת המענק שלא קוזזה תשולם ב-ט"ז בתמוז התשע"ה (15 ביולי 2015), לחשבון הבנק של העצמאי, שעליו הודיעו בתביעה שהגישו לפי פסקה 17(ב)(2)(א).