



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

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

חיסכון וסיוע לעצמאים

- מעודכן -

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כ"ו בחשוון תשע"ז

כתיבה: אילנית בר, כלכלנית

27 בנובמבר 2016

אישור: אליעזר שוורץ, ראש תחום במחלקה לפיקוח תקציבי

מסמך זה מוגש לבקשת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לקראת דיון ב-28 בנובמבר 2016 בנושא: **חיסכון וסיוע לעצמאים**, לפי פרק ב' להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות הכספים 2017-2018), התשע"ז – 2016.

1. תיאור המצב הקיים

כיום, קיימים הבדלים בין עובדים עצמאיים לעובדים שכירים הן בשיעורי דמי הביטוח הלאומי אותם הם משלמים, והן בזכאותם לקבלת דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי. כמו כן, קיימים הבדלים בחובת ההפרשה לחיסכון פנסיוני, כפי שיפורט להלן. החלטת ממשלה מספר 363 מה-5 באוגוסט 2015 קבעה כי יוקם צוות לבחינת ויצירת מנגנון וכללים שבאמצעותם ישולמו דמי אבטלה לעצמאיים על כל ההיבטים. כן, הצוות היה רשאי לבחון עידוד הפרשה לחיסכון פנסיוני בקרב עובדים עצמאיים במסגרת מנגנון זה. הצעת החוק הנידונה מבוססת על עיקר המלצות הצוות אשר הגיש את מסקנותיו באפריל 2016. בהקשר זה נציין, כי החלטת הממשלה בנושא הגיעה על רקע דיונים שנמשכו מספר שנים בין נציגי העצמאים למוסד לביטוח לאומי וגורמים ממשלתיים אחרים, שבחנו את סוגיית הסיוע לעצמאים במצבי אבטלה. מטרת הצוות הייתה בין היתר לבחון את החלופות השונות שעלו על הפרק ולהמליץ על המנגנון המתאים ביותר בהתחשב במכלול ההיבטים.

1.1. דמי ביטוח לאומי

בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 קבועים שיעורי ההפרשה לביטוח הלאומי לעצמאים ולשכירים כשיעור מההכנסה או השכר לפי שתי מדרגות. בטבלה 1 להלן שיעורי ההפרשה לביטוח לאומי (ללא ביטוח בריאות) בגין עובדים שכירים ועובדים עצמאים בשתי המדרגות.

טבלה 1 - שיעורי דמי ביטוח לאומי לשכירים ולעצמאים¹

מעל 60% מהשכר הממוצע במשק		מתחת ל-60% מהשכר הממוצע במשק	
שכיר	עצמאי	שכיר	עצמאי
14.50%	11.23%	3.85%	6.72%

מהנתונים עולה כי קיימים הבדלים בשיעורי דמי הביטוח הלאומי לשכירים ועצמאים:

- דמי הביטוח הלאומי המשולמים על חלק השכר שמתחת ל-60% מהשכר הממוצע הם בשיעור של 3.85% (0.4% על ידי העובד ו-3.45% על ידי המעסיק) בגין עובד שכיר, ו-6.72% בגין עצמאי.
- דמי הביטוח הלאומי המשולמים על חלק השכר שמעל ל-60% מהשכר הממוצע הם בשיעור של 14.5% (7% על ידי העובד ו-7.5% על ידי המעסיק) בגין עובד שכיר, ו-11.23% בגין עצמאי.

קיימים גם הבדלים בחלוקת דמי הביטוח לענפי הביטוח השונים כמפורט בלוח י' לחוק הביטוח הלאומי. הבדל מרכזי הוא שעצמאים אינם מפרישים דמי ביטוח לענף אבטלה.

בדוח הצוות שבחן את מתווה הסיוע צוין שהבסיס לחישוב דמי הביטוח הלאומי שונה בין שכירים ועצמאים, ולכן ההשוואה של שיעור דמי הביטוח הלאומי אינה מספיקה כדי לבחון את הפערים בתשלומי הביטוח הלאומי בין שכירים לעצמאים ברמות שכר דומות.² מסימולציה שנערכה במשרד האוצר, אשר מביאה בחשבון את הבסיס

¹ המוסד לביטוח לאומי, **שיעורי דמי ביטוח והסכומים**, כניסה ב-24 בנובמבר 2016.

² הפרשות דמי ביטוח לאומי לשכירים נעשות מהשכר ברוטו אשר מהווה את התמורה לעבודה בניכוי הפרשות המעסיק לפנסיה, לפיצויים, לקרן השתלמות ולביטוח לאומי. דמי הביטוח הלאומי לעצמאים נקבעים על ידי נוסחה המביאה בחשבון 52% מהפרשות



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

השונה ממנו משולמים דמי הביטוח הלאומי, עולה שעצמאים שרמת ההכנסה שלהם נמוכה מ-14,000 ש"ח בחודש משלמים דמי ביטוח לאומי *גבוהים* מאלו שמשלמים שכירים ברמת שכר זהה, ואילו עצמאים שרמת ההכנסה שלהם גבוהה מ-14,000 ש"ח בחודש משלמים דמי ביטוח לאומי *נמוכים* מאלו של שכירים באותה רמת שכר.³

1.2. חיסכון פנסיוני/לגיל פרישה

משנת 2008 כל השכירים מחויבים בחיסכון פנסיוני מכוח צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק. מיולי 2016 חובת ההפרשה (הכוללת את הפרשות העובד, הפרשות המעסיק וההפרשות לפיצויי פיטורים) עומדת על 18% מהשכר.⁴

צו הרחבה לביטוח הפנסיוני לא חל על עובדים עצמאים, ולכן לעצמאים אין חובת הפרשה לפנסיה. מנתונים שהוצגו בדוח הצוות עולה כי לחלק גדול מהעצמאים אין הסדר פנסיוני, בעיקר לעצמאים ברמת שכר נמוכה.⁵ המדינה מעודדת את העצמאים להפריש לפנסיה באמצעות הטבות מס, אשר חלקן ניתנות בשלב ההפקדה לחיסכון. עובד עצמאי יכול להיות זכאי להטבות מס עד ל-16% מההכנסה השנתית שלו,⁶ מוגבל בתקרה של 208,800 ש"ח לשנה (מחירי שנת 2016):⁷

- עד ל-5% מהכנסתו המזכה, זכאי העצמאי לזיכוי ממס בשיעור של 35%.

- עד ל-11% מהכנסתו המזכה, זכאי העצמאי לניכוי מס בגובה המס השולי שלו.⁸

עצמאים זכאים להטבות מס גם בהפקדה לקרן השתלמות. עצמאים רשאים להפקיד עד 7% מהכנסתם, מוגבל בתקרה של 261,000 בשנת 2016. בעבור 2.5% הם אינם זכאים להטבת מס, אך הם מחויבים להפקידם כדי להיות זכאים לניכוי מס בגובה המס השולי על יתרת ההפקדה (4.5%).⁹

1.3. תשלום לעצמאים במצב אבטלה

בניגוד לשכירים, עצמאים אינם זכאים לדמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי.

2. השינוי המוצע

בהצעת החוק מוצעים שינויים בשלושת התחומים המפורטים לעיל.

העצמאי לביטוח לאומי וחלק מהפרשות העצמאי לקופת גמל. משרד האוצר, [סיוע לעצמאים בפנסיה ובמצב אבטלה](#), עמוד 21, אפריל 2016

³ משרד האוצר, [סיוע לעצמאים בפנסיה ובמצב אבטלה](#), עמוד 22, אפריל 2016; עידו סופר, רפרנט תעשייה ומסחר, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל 27 בנובמבר 2016.

⁴ [צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז – 1957](#), דצמבר 2007; [צו הרחבה בדבר הגדלת הפרשות לביטוח פנסיוני במשק לפי חוק ההסכמים הקיבוציים, התשי"ז – 1957](#), מאי 2016.

⁵ משרד האוצר, [סיוע לעצמאים בפנסיה ובמצב אבטלה](#), אפריל 2016, עמוד 24.

⁶ סדר מימוש הטבות המס הוא באופן הבא: 7% הראשונים מההכנסה הם לניכוי, לאחר מכן זיכוי על 5% נוספים, ובסוף ניכוי נוסף בשיעור של 4%. סדר זה משמעותי לחוסכים שאינם ממשיים את כלל הטבות המס.

⁷ סעיפים 45 ו-47 לפקודת מס הכנסה.

⁸ לדוגמה, עצמאי שהכנסתו השנתית היא 200,000 ש"ח זכאי להטבת מס בגין הפקדה של עד 16% מהכנסתו, כלומר על הפקדה של עד 32,000 ש"ח. **ניכוי**: הוא זכאי לניכוי מס בגין 11% מהכנסתו המזכה בגובה המס השולי שלו (31%), כלומר הטבת המס בגין ניכוי תהיה על סך 6,820 ש"ח בשנה. **זיכוי**: הוא זכאי לזיכוי מס בגין 5% מהכנסתו המזכה בשיעור של 35%, כלומר הטבת המס בגין זיכוי תהיה על סך 3,500 ש"ח בשנה. סך הכול הטבת המס בגין הפקדה לחיסכון פנסיוני היא 10,320 ש"ח.

⁹ סעיף 17(א5) לפקודת מס הכנסה.



2.1. דמי ביטוח לאומי

בהצעת החוק מוצע לשנות את שיעורי דמי הביטוח הלאומי לעצמאים בשתי רמות ההכנסה כמפורט בטבלה 2 להלן.

טבלה 2 – שיעור דמי ביטוח לאומי לעצמאים כיום ולפי השינוי המוצע¹⁰

מדרגת שכר	על חלק שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע	על חלק העולה על 60% מהשכר הממוצע
המצב כיום	6.72%	11.23%
השינוי המוצע	-3.85%	+1.6%
המצב לאחר השינוי	2.87%	12.83%

מהנתונים עולה כי מוצע להפחית את דמי הביטוח הלאומי על חלק השכר שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע מ-6.72% ל-2.87%, ולהעלות את דמי הביטוח הלאומי על החלק העולה על 60% מהשכר הממוצע משיעור של 11.23% ל-12.83%.

שיעורי השינוי בדמי הביטוח נובעים משתי המלצות שנקבעו בדוח הצוות¹¹:

- העלאה של 2.1% בשיעור דמי הביטוח הלאומי בגין חלק ההכנסה שמעל 60% מהשכר הממוצע, והפחתה של 3.1% בשיעור דמי הביטוח הלאומי בגין חלק ההכנסה שמתחת ל-60% מהשכר הממוצע. שינוי זה מגביר את הפרוגרסיביות של דמי הביטוח הלאומי שמפרישים העצמאים, ומביא לצמצום הפערים בדמי הביטוח בין העצמאים והשכירים.
- הפחתה רוחבית של 0.5% בשיעורי דמי הביטוח של עצמאים, והפחתה נוספת של-0.25% עבור חלק השכר שמתחת ל-60% מהשכר הממוצע. על פי דוח הצוות, יוקצה סכום של 150 מיליון ש"ח בגין ההפחתה הרוחבית בשיעור של 0.5%, וסכום של 50 מיליון ש"ח נוספים בגין ההפחתה הנוספת של 0.25% בגין השכר שמתחת ל-60% סכומים אלו יועברו למוסד לביטוח לאומי על ידי משרד האוצר על מנת לכסות על אובדן ההכנסות הנובע מהמהלך¹².

2.2. חיסכון פנסיוני/לגיל פרישה

במקביל להפחתת דמי ביטוח לאומי, בהצעת החוק מוצע להחיל חובת הפרשה לחיסכון פנסיוני לעצמאים¹³:

- על חלק ההכנסה החייבת בהפקדה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשך בשיעור של 4.45%.

¹⁰ משרד האוצר, [סיוע לעצמאים בפנסיה ובמצב אבטלה](#), אפריל 2016, עמוד 5.

¹¹ שם.

¹² סכום זה כולל סכום של 150 מיליון ש"ח שיועד במקור לסייע לעצמאים במצבי אבטלה ותוקצב במסגרת ההסכם הקואליציוני מיום 29.4.2015 בין סיעת "כולנו" וסיעת "הליכוד", וכן תוספת של 50 מיליון ש"ח. בהקשר זה נציין, כי בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית נכלל סעיף המגדיל את השתתפות המדינה בגין גביית דמי ביטוח בעקבות כלל השינויים במערך הביטוח הלאומי הנכללים בהצעת החוק, לרבות תוספת של 250 מיליון ש"ח בגין שינוי שיעורי דמי הביטוח הלאומי של עצמאיים. מנתוני המוסד לביטוח לאומי עולה כי הכנסות המוסד יקטנו בסה"כ בכ-810 מיליון ש"ח בגין שינוי שיעורי דמי הביטוח הלאומי הנגבים מעצמאיים (500 מיליון מתוכם אובדן דמי ביטוח, והיתר ירידה בשיפוי ובהשתתפות אוצר המדינה בגין הירידה בהכנסות מדמי ביטוח). להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 - שיפוי המוסד לביטוח לאומי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בנובמבר 2016.

¹³ לפי הצעת החוק, ההכנסה החייבת מוגדרת כהכנסה לפי סעיף (1)2 או (8) לפקודה לאחר ניכויים שהותרו ממנה לפי כל דין, ולמעט תשלומים ממרכיב חיסכון לאבטלה.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- על חלק ההכנסה החייבת בהפקדה שעולה על מחצית השכר הממוצע במשק ואינו עולה על השכר הממוצע במשק בשיעור של 12.55%.

לפי דברי ההסבר להצעת החוק, שיעורי ההפקדה הללו מסתכמים להפקדה של כ-8.5% מהשכר הממוצע במשק. על פי המוצע, חובת ההפקדה לא תחול על עצמאים מתחת לגיל 21, עצמאים מעל גיל 60 ועצמאים בחצי השנה הראשונה לפעילותם כעוסקים. בנוסף נקבע כי עצמאים שביום תחילת החוק מלאו להם 55 שנים לא יחויבו בהפקדה.

עוד מוצע בחוק לשנות את הטבות המס הניתנות בגין הפקדה לחיסכון פנסיוני כמתואר בטבלה 3 להלן.

טבלה 3 – השינויים המוצעים בהטבות המס בהפקדה לחיסכון פנסיוני ולקרן השתלמות

השינוי המוצע	המצב כיום	הטבה
		הפקדה לחיסכון פנסיוני
16.5% מההכנסה (מוגבל בתקרה)	16% מההכנסה (מוגבל בתקרה)	סכום הפקדה מרבי לזכאות
		מתוכו:
5.5% מההכנסה המזכה ¹⁴	5% מההכנסה המזכה	זיכוי מס
11% (אין שינוי)	11%	ניכוי מס
		הפקדה לקרן השתלמות
ניכוי על 4.5% מההכנסה (מוגבל בתקרה) ללא תלות בהפקדה של 2.5% נוספים.	ניכוי על 4.5% מההכנסה (מוגבל בתקרה) בכפוף להפקדה של 2.5% נוספים בגינם אין ניכוי.	ניכוי מס

מהטבלה עולה כי מוצע להגדיל את הזכאות להטבות מס בגין הפרשה לחיסכון פנסיוני מ-16% מההכנסה המזכה ל-16.5% באמצעות הגדלת הטבת המס לזיכוי מ-5% ל-5.5%, וזאת בתנאי שלא נוצלה הטבת המס לרכישת ביטוח אובדן כושר עבודה. בנוסף, הטבת המס בהפקדה לקרן השתלמות לא תותנה בהפקדה של 2.5% בגינם לא ניתנת הטבה.

2.3. תשלום לעצמאים במצב אבטלה

בהצעת החוק מוצע ששליש מההפקדות של העצמאי לחיסכון פנסיוני יופקד למרכיב סיוע למצבי אבטלה, מוגבל בסכום של 12,230 ש"ח לשנה. חלק זה של ההפקדות יוכל לשמש את העצמאי במקרה שסגר את העסק או הפסיק לעסוק במשלח ידו, תחת התנאים הקבועים בהצעת החוק להוכחת סגירת עסק. ככל שהעצמאי לא ינצלו, הוא יתווסף לפנסיה שלו בעת פרישה לגמלאות.

עצמאי שעומד בתנאים, רשאי למשוך את רכיב הסיוע למצבי לאבטלה מתוך החיסכון הפנסיוני בהתקיים התנאים הקבועים בהצעת החוק. ניתן למשוך את הכספים מרכיב הסיוע למצבי אבטלה בפטור ממס עד סכום מכפלת מספר שנות העבודה של העצמאי בנמוך מביין: ממוצע ההכנסה בשלוש השנים שלפני השנה בה הוא רשאי למשוך את הכספים, או סכום של 12,230 ש"ח.

בהצעת החוק אין הגבלה למספר הפעמים בהן יהיה רשאי העצמאי למשוך את רכיב האבטלה. על מנת לסייע לעצמאי במצב אבטלה באופן מיידי, עצמאי המבקש למשוך כספים מרכיב הסיוע למצבי אבטלה יפנה לרשות

¹⁴ הגדלה זו בזיכוי היא בהנחה שלא נוצלה הטבת זיכוי מס של 2.5% עבור רכישת ביטוח אובדן כושר עבודה.



המסים ולמע"מ על מנת לסווג את עסקו כ"לא פעיל", ללא צורך בקבלת אישור על סגירת עסק, שהוא הליך מורכב וארוך יותר. לאחר הליך זה, יוכל העצמאי למשוך כספים מרכיב החיסכון. עם זאת, עצמאי שיבקש למשוך כספים מרכיב האבטלה יותר מפעמיים יהיה זכאי למשוך את הסכום לאחר שיעביר אישור על סגירת העסק.¹⁵ מהנתונים שהוצגו על-יד הצוות עולה כי בשנת 2013 כ-45.9% מהעסקים שנסגרו היו עסקים שנסגרו בפעם הראשונה, כ-52.5% עסקים שנסגרו בפעם השנייה וכ-1.5% עסקים שנסגרו בפעם השלישית או יותר.¹⁶ לאור זאת, ניכר כי משיכת הסיוע פעמיים צפויה לספק פיתרון הולם עבור מרביתם המכריע של העצמאים.

כאמור, בהחלטת ממשלה מס' 363 מה-5 באוגוסט 2015 הוחלט על הקמת צוות שייבחן את הסיוע לעצמאים אשר נקלעים למצב אבטלה. הצוות בחן מספר חלופות לנושא ומצא את החלופה עליה מבוססת הצעת החוק הנדונה כעדיפה. חלופה נוספת אותה בחן הצוות הייתה הקמת ענף אבטלה לעצמאים בביטוח לאומי, אולם בחינת הצוות הובילה למסקנה כי חלופה זו פחות טובה מכמה סיבות: ראשית, היקף הסיוע לעצמאים במצב אבטלה נמוך בהשוואה לחלופה שנבחרה. לפי סימולציות שנעשו על-ידי הצוות, לאחר חמש שנות חיסכון, סך הסיוע שיינתן לבעלי הכנסה של 5,000 ש"ח במצב אבטלה יהיה 3,900 ש"ח לעומת 13,950 ש"ח בחלופה שנבחרה (מדובר בסך הסיוע ולא בתשלום חודשי). היקף הסיוע שיינתן לבעלי הכנסה של 10,000 ש"ח בחודש יהיה 6,000 ש"ח לעומת 15,700 ש"ח במידה והפקדה לפי חובת החוק (או 31,800 ש"ח בהנחה של ניצול מלא של הטבות המס). היקף הסיוע שיינתן לבעלי הכנסה של 20,000 ש"ח בחודש יהיה 9,000 ש"ח לעומת 15,700 ש"ח בהנחה של הפקדה לפי חובת ההפקדה (או 53,600 ש"ח בהנחה של ניצול מלא של הטבות המס).¹⁷ בנוסף, בחלופה שנבחרה, מידת הפרוגרסיביות בדמי ביטוח לאומי גדלה, ניתן מענה לחיסכון הפנסיוני של העצמאים והחיכוך הבירוקרטי נמוך יותר בעת בקשה לסיוע.

3. משמעויות השינוי

העלות התקציבית של הצעת החוק מוערכת בכ-380 מיליון ש"ח בשנה, כאשר כ-180 מיליון ש"ח כתוצאה מאובדן הכנסות בגין הטבות המס ו-200 מיליון ש"ח בצד ההוצאה עבור הגדלת שיעור ההשתתפות של אוצר המדינה בגביית המוסד לביטוח לאומי, על מנת לכסות על אובדן ההכנסות הצפוי כתוצאה מהמהלך.¹⁸

השינוי בדמי הביטוח הלאומי המשולמים על-ידי העצמאים מעלה את רמת הפרוגרסיביות של תשלום זה בקרב העצמאים. תשלום דמי הביטוח של עצמאים ברמות שכר נמוכות יקטן, ותשלום דמי הביטוח של עצמאים ברמות שכר גבוהות (מעל 21,000 אלפי ₪ בחודש) יגדל. בנוסף, דמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי עצמאים יהיה נמוך יותר מאשר שכירים ברמת שכר מקבילה, בדגש על עצמאים בעלי הכנסה נמוכה. מבדיקה שערך הצוות עלה שכדי להשוות בין דמי הביטוח הלאומי של שכירים ועצמאים יש להעלות את דמי הביטוח הלאומי של עצמאים על החלק העולה על 60% השכר הממוצע במשק ב-2.1%, ולהפחית את דמי הביטוח הלאומי על החלק שאינו עולה על 60% השכר הממוצע במשק ב-3.1%. לפי הצעת החוק, דמי הביטוח במדרגה העליונה יעלו ב-1.6 נקודות אחוז, כלומר 0.5 נקודות אחוז פחות מההשוואה לשכירים, ודמי הביטוח במדרגה התחתונה ירדו ב-3.85 נקודות אחוז כלומר 0.75 נקודות אחוז פחות מההשוואה לשכירים.¹⁹

חובת ההפקדה לפנסיה תקטין את ההכנסה הפנויה של העצמאים בכל רמות השכר, אך השינוי בדמי הביטוח הלאומי יקוז בחלקו את הירידה בהכנסה הפנויה של עצמאים ברמות השכר הנמוכות (בשל הירידה בדמי הביטוח

¹⁵ עידו סופר, רפרנט תעשייה ומסחר, אגף התקציבים במשרד האוצר, ישיבה עם צוות הייעוץ המשפטי של וועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 16 בנובמבר 2016.

¹⁶ משרד האוצר, [סיוע לעצמאים בפנסיה ובמצב אבטלה](#), עמוד 18, אפריל 2016.

¹⁷ משרד האוצר, [סיוע לעצמאים בפנסיה ובמצב אבטלה](#), עמוד 32, אפריל 2016.

¹⁸ עידו סופר, רפרנט תעשייה ומסחר, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל 27 בנובמבר 2016.

¹⁹ עידו סופר, רפרנט תעשייה ומסחר, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל 27 בנובמבר 2016.



הלאומי אותם ישלמו). בטבלה 4 להלן סימולציה של השינוי בהכנסה הפנויה של העצמאים בשל השינויים בדמי הביטוח הלאומי, ההפרשות לפנסיה והטבות המס. כן מוצגים נתונים על הסיוע במצב אבטלה והפנסיה הצפויה לחוסכים. הנתונים בטבלה הם **בהנחה של חיסכון בשיעורי החובה כפי שמוצעים בהצעת חוק** (ולא בניצול מלא של הטבות המס) ובהנחה שהעצמאי ימשוך מחצית מכספי הפיצויים במהלך חייו. נציין כי קיימים כמה הבדלים בין הנתונים שחושבו על ידי נציגי העצמאים לבין נתוני משרד האוצר.

טבלה 4 – סימולציה לשינויים בהכנסות העצמאים ברמות ההכנסה השונות (ש"ח לחודש)²⁰

מקור הנתונים	הכנסה חודשית					
	43,000	35,000	20,000	10,000	5,000	
נתוני ארגוני העצמאים	דמי ביטוח לאומי כיום	4,573	3,600	1,910	777	312
	דמי ביטוח לאומי לפי הצעת החוק	4,951	3,840	1,909	614	133
	הפרש בדמי ביטוח לאומי	379	240	-1	-162	-179
	הפרשה לפנסיה לפי החובה בהצעת החוק	804	804	804	804	244
	הטבת ניכוי מס	318	225	225	139	0
	הטבת זיכוי מס	50	50	50	50	0
	הפרשה לפנסיה בניכוי הטבות המס	436	529	529	616	244
	סך-הכול שינוי בהכנסה הפנויה	-815	-769	-529	-453	-65
	סך-הכול הכנסה נטו לעצמאי לאחר השינוי המוצע	23,435	19,470	11,989	6,781	4,352
	הפרש בדמי ביטוח לאומי			-9	-151	-183
נתוני משרד האוצר	סך-הכול שינוי בהכנסה הפנויה		-523	-440	-50	
	סיוע במצב אבטלה (לאחר 5 שנות חיסכון)	15,700	15,700	15,700	15,700	13,800
	פנסיה פרטית מזערית צפויה בתוספת קצבת זקנה (עם תוספת ותק מלאה)	3,250+	3,250+	3,250+	3,250+	+930
	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	

כאמור, קיימים כמה הבדלים בין הנתונים שחושבו על ידי נציגי העצמאים לבין נתוני משרד האוצר. מהנתונים בטבלה עולה כי ההכנסה הפנויה של עצמאי שהכנסתו החודשית היא 5,000 ש"ח תקטן בכ-50-65 ש"ח - דמי הביטוח הלאומי יקטנו ב-179-183 ש"ח וההפרשה שלו לפנסיה תהיה 244 ש"ח. במצב אבטלה, לאחר 5 שנות חיסכון הוא יהיה זכאי לסיוע כולל בסך 13,800 ש"ח. הכנסתו הפנויה של עצמאי שהכנסתו 10,000 ש"ח בחודש תקטן ב-440-453 ש"ח - דמי הביטוח הלאומי יקטנו ב-151-162 ש"ח וההפרשה לפנסיה בניכוי ההטבות היא 616 ש"ח. במצב אבטלה הוא יהיה זכאי לסיוע כולל של 15,700 ש"ח. בהכנסה של 20,000 ש"ח אין שינוי בדמי הביטוח הלאומי, ובהכנסות גבוהות יותר דמי הביטוח הלאומי יגדלו ביחס למצב כיום. ברמת הכנסה של 43,000 ש"ח, ההכנסה הפנויה תקטן בכ-815 ש"ח, דמי הביטוח הלאומי יעלו בכ-379 ש"ח, וההפרשה לפנסיה תעמוד על כ-804 ש"ח. הסיוע המירבי במצב אבטלה, לאחר חמש שנות חיסכון לפי החובה בהצעת החוק הוא 15,700 ש"ח, וניתן לראות כי הוא רלוונטי כבר מרמת הכנסה של 10,000 ש"ח. יצוין כי סכומים אלו מתבססים על שיעור ההפרשה כפי שנקבע בחוק (8.5% בממוצע). עצמאים שיבחרו להפריש בשיעורים גבוהים יותר (עד תקרת ההפרשה המותרת) יהיו זכאים לסיוע בסכום גבוה יותר.

²⁰ סימולציה על דמי ביטוח לאומי, הפרשות לחיסכון פנסיוני והטבות מס: גיתית שלומי, לשכת יועצי המס, דואל: 26 בנובמבר 2016; סיוע במצב אבטלה ופנסיה צפויה: משרד האוצר, מצגת לקראת הדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

4. עמדות הצדדים

לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל (להלן: להב) בשיתוף עם לשכת יועצי המס העלו מספר הסתייגויות להצעת החוק במתכונתה הנוכחית, להלן עיקרי ההסתייגויות:

השימוש במונח דמי אבטלה – מכיוון שהתשלום שיינתן לעצמאים, לפי הצעת החוק, במקרה של סגירת עסק אינו משולם מקופת המדינה (בשונה מדמי האבטלה שמשולמים לשכירים מובטלים על-ידי הביטוח הלאומי), אלא מהווה משיכה של חלק מכספי החיסכון הפנסיוני אותם הפקיד העצמאי, השימוש במונח "דמי אבטלה" אינו נכון לטעמם. הצעתם של ארגון להב ולשכת יועצי המס לתוכנית החדשה היא **"מענק חלף סגירת העסק"**. לדברי משרד האוצר, במרבית המדינות החברות ב-OECD אין דמי אבטלה לעצמאים, ובמקומות בהם יש דמי אבטלה הם צומצמו באופן משמעותי, בעיקר בגלל הבעייתיות בהגדרה של "עצמאי מובטל". שכן, הוא זה שקובע את היקף הפעילות ואופן עיסוקו. המתווה המוצג בהצעת החוק מותאם לאופן ההעסקה של העצמאי מכיוון שהמדינה מפחיתה את דמי הביטוח הלאומי ומייצרת תמריץ לחיסכון לטווח הבינוני והארוך, תוך מתן אפשרות למשיכת חלק מהסכום הצבור במצבי אבטלה, בצורה מהירה וללא בירוקרטיה. לדברי משרד האוצר, בלשון הצעת החוק אין את המונח "דמי אבטלה" אלא "סיוע במצבי אבטלה". בנוסף, קבלת הסיוע דורשת מהעצמאי לפנות לרשות המסים ולמע"מ על מנת לסווג את העסק כ"לא פעיל" ואין דרישה לאישור לסגירת עסק, דבר אשר עשוי לארוך זמן, ולכן המונח "מצב אבטלה" נכון יותר מאשר "סגירת עסק". לדברי משרד האוצר, המתווה שהוצג גמיש ומתאים לאופן ההעסקה של העצמאים. העלות התקציבית של המהלך מראה כי לא מדובר רק במשיכת כספים אותם הפקיד העצמאי...²¹

מקור המימון – לדברי לה"ב מימון החיסכון המוצע לסיוע במצב של סגירת עסק מגיע מהפרשות העצמאים עצמם, בניגוד לחלופה של דמי אבטלה באמצעות המוסד לביטוח לאומי בה חלק מהמימון מגיע גם ממקור ממשלתי. כאמור, בחלופה המוצעת ההשתתפות הממשלתית היא באמצעות הטבות המס ושיפוי המוסד לביטוח לאומי. לדברי משרד האוצר,²² הסכום שהוקצה לסיוע לעצמאים במצבי אבטלה עומד על 150 מיליון ש"ח (בתוספת של 50 מיליון ש"ח נוספים כאמור). אם הייתה נבחרת החלופה של הקמת ענף אבטלה במוסד לביטוח לאומי, הרי שסכום זה היה מוקצה לטובת הקמת הענף, לצד הגבייה מהעצמאים למטרה זו והמימון הממשלתי לא היה גבוה יותר. אולם, התוצאה שהייתה מתקבלת מבחינת סכום הפיצוי שישולם במצב אבטלה הייתה פחות טובה מבחינת העצמאים כפי שהוסבר לעיל.

מרכיב הפיצויים – לדברי לה"ב יש לאפשר משיכה של כספים מרכיב החיסכון לעצמאים אשר החלו להפקיד לחסכון פנסיוני באופן וולונטרי לפני תחולת החוק. שכירים רשאים למשוך כ-45% מההפרשות שלהם כסכום הוני (במשיכה אחת בשונה ממשיכה חודשית) מרכיב הפיצויים (מעבר לדמי האבטלה להם הם זכאים), ולדבריהם העצמאים מופלים לרעה, כאשר רכיב האבטלה בחיסכון הפנסיוני דומה במהותו לרכיב הפיצויים של השכירים. לדברי משרד האוצר, לא ניתן לבצע משיכה הונית על הפקדות שבוצעו כהפקדות לקצבה. קיים קושי טכני, משפטי ומהותי בנושא. מבחינה מהותית, אותם עצמאים אשר הפרישו בעבר לפנסיה, עשו זאת בתמרוץ המדינה על מנת ליצור לעצמם חיסכון לתקופת הגמלאות, תוך ידיעה כי לא יוכלו למשוך את הכספים טרם עת. לפיכך לדעת משרד האוצר אין מקום לתמרץ אותם להשתמש בכסף זה בהווה. מעבר לכך, לדברי משרד האוצר, לא ניתן לדעת איזה חלק מההכנסה הופקד לחיסכון הפנסיוני ולכן קיים קושי לבצע תיקון רטרואקטיבי מול קופות הגמל.

²¹ עידו סופר, רפרנט תעשייה ומסחר, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל 27 בנובמבר 2016.

²² שם.



קביעת תקרה לסכום המופקד עבור חיסכון לאבטלה – לפי הצעת החוק, עצמאי יכול להפקיד לרכיב הסיוע לאבטלה שליש מהפקדותיו לחיסכון לפנסיה או 12,300 ש"ח - הנמוך מביניהם. לדברי להב, הגבלה זו מפלה אותם לעומת ציבור השכירים שאינם מוגבלים בגובה ההפקדה אותה הם זכאים להפריש לפיצויים (עד גובה השכר שלהם). לדבריהם, השכירים רשאים למשוך את הרכיב שהופקד להם לפיצויים, כאשר חלקו פטור ממס וחלקו חייב במס לפי הוראות החוק. ולכן לטענתם, יש לאפשר גם לעצמאים שהפקידו לחיסכון פנסיוני סכומים גבוהים יותר, ועומדים בדרישות החוק למשוך שליש מההפרשות ללא הגבלת המשיכה ל-12,230, כאשר בדומה לשכירים הטבות תשלום המסים יהיו בהתאם לחוק.²³ בנוסף, לדבריהם תקרת ההכנסה ממנה מחושבות ההפרשות לעניין הטבות המס (208,800) אינה מספקת ולא תאפשר הפקדה בסכום המרבי של 12,300 כמוצע, ולכן יש לעדכן את תקרת ההכנסה. לדברי משרד האוצר, ניתן להפקיד סכומים גבוהים יותר לחיסכון הפנסיוני, והתקרה היא על ההפקדות לרכיב האבטלה בהתאם לסכום שניתן יהיה למשוך. אם יתאפשר להפריש מעל לתקרה זו, הרי שייתכן מצב בו עצמאי בעל הכנסה נמוכה יותר יפקיד בשיעורים גבוהים יותר, כך שבעתיד יוכל למשוך סכומים גבוהים מהכנסתו. בהתייחס לתקרת השכר, הרי שההמלצות מתבססות על החישובים שנעשו בתיאום עם נציגי העצמאים.

מנגד ניתן לטעון, כי אם יתאפשר להפקיד סכומים גבוהים יותר, הרי שברכיב חיסכון זה יצטבר סכום שיאפשר משיכה בעת הצורך גם אם העסק ייסגר מספר פעמים.

הגבלת סכום המשיכה הפטורה ממס – לפי הצעת החוק, גובה המשיכה מרכיב החיסכון לאבטלה, יהיה פטור ממס עד סכום שהוא מכפלה של מספר שנות העבודה של העצמאי בממוצע ההכנסות שלו בשלוש השנים שקדמו לשנה בה היה רשאי למשוך את הכספים. לדברי להב, ממוצע ההכנסות של העצמאי בשלוש השנים לפני סגירת העסק, בדרך כלל נמוך ולא משקף את ההכנסה שלו במהלך שנות פעילות העסק. בתגובה לטענה זו, במשרד האוצר החליטו לבחון שוב את הנושא.

הגדלת הטבת המס בחצי אחוז – בהצעת החוק מוצע להגדיל את הזכאות להטבות מס בגין הפרשה לחיסכון פנסיוני מ-16% מההכנסה המזכה ל-16.5% באמצעות הגדלת הטבת המס לזיכוי מ-5% ל-5.5%, וזאת בתנאי שלא נוצלה הטבת המס לרכישת ביטוח אובדן כושר עבודה. לדברי לה"ב הגדלת הטבת המס צריכה להיעשות באמצעות העלאת הניכוי ממש ולא באמצעות הזיכוי, כיוון שאין משמעות להוספת זיכוי מס כאשר חובת ההפרשה היא 8.5% בממוצע ומבוצע ניכוי על 7% (לפי המצב כיום). כלומר, מי שיפריש לפי חובת ההפקדה, לא ייהנה מהשינוי בהטבת המס. לדבריהם, במצב בו שיעור ההפרשה בפועל לחיסכון פנסיוני גבוה יותר (משיעור החובה) והטבות המס מנוצלות במלואן, הגדלת שיעור הניכוי מטיבה יותר עם החוסכים.²⁴ לדברי משרד האוצר, ההטבה ניתנת על ההפקדה ולא על המשיכה, ומטרתה לתמרץ חיסכון ארוך טווח גבוה יותר. מעבר לכך, הטבת מס בצורת זיכוי מטיבה עם בעלי שכר נמוך יותר מאשר עם בעלי שכר גבוה, כיוון שהיא בסכום שווה לכולם, בעוד שהטבת הניכוי מטיבה רק עם מי שהמס השולי שלו גבוה מ-35%.²⁵

מועד ההפקדה – הסתייגות נוספת של נציגי העצמאים היא ביחס למועד ההפקדה לחיסכון. על פי המוצע, התשלומים יופקדו לא יאוחר מתום שנת המס שבשלה מופקדים התשלומים. לדבריהם, מצב זה אינו סביר מאחר ועצמאי במהלך שנת המס השוטפת לא יכול לחזות את הרווח ולכן על התשלום להתבצע עד תום שנת המס העוקבת.

²³ ירון גינדי, נשיא לשכת יועצי המס, שיחת טלפון 24 בנובמבר 2016.

²⁴ גיתית שלומי, לשכת יועצי המס, שיחת טלפון 27 בנובמבר 2016; ירון גינדי, נשיא לשכת יועצי המס, שיחת טלפון 27 בנובמבר 2016.

²⁵ עידו סופר, רפרנט תעשייה ומסחר, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל 27 בנובמבר 2016.

