ד"ר מיכאל שראל

ראש פורום קהלת לכלכלה

msarel@kohelet.org.il

פורום קהלת (ע"ר)

עם ועולמו 8, ירושלים

מאי 2021

"עוסק זעיר" - מסלול חדש לעצמאים בתחילת דרכם ולעבודות מזדמנות

יונתן סורוצ'קין, גלעד גייבל, מיכאל שראל

הרפורמה המוצעת היא ליצור מעמד חוקי של "עוסק זעיר", ובמסגרתו פעילות של עסק בעל הכנסות נמוכות תתנהל בעזרת בירוקרטיה מינימלית ועם קשר פשוט ככל האפשר עם הרשויות.

❖ תועלות ישירות

- עוסקים זעירים במסגרת "הכלכלה השיתופית", כגון Uber, Airbnb, Bird, Wolt ואחרים, יוכלו לדווח בקלות לשלטונות המס.
- עוסקים ב"שחור" יוכלו להלבין את עסקיהם ללא חשש לסרבול ובעלויות מזעריות. עוסקים אלה כוללים: עובדים זמניים בתחומים כמו מלצרות, עבודות מטבח, שמרטפות, ניקיונות, שיפוצים, שיעורים פרטיים, קוסמטיקה ועוד.
- בעלי עסקים קטנים יוכלו להתקשר עם ספקי שירותים בקלות, באופן חוקי, ומבלי לחשוש מיצירת יחסי עובד-מעביד והעלויות הבירוקרטיות והסיכונים החוקיים המתלווים לכך.
- שכירים שמעוניינים בהשלמת הכנסה יוכלו להחזיק עסק קטן "מהצד" (או לעסוק בעבודות נוספות מזדמנות) בקלות, ומבלי להסתכן בעבירה על החוק.
- בעלי מקצועות חופשיים יזכו למדרגה קלה בכניסה לעבודה כעצמאיים, ולא יצטרכו לפתוח תיקים כעוסקים מיד בתחילת דרכם.
- המשק ירוויח מגידול בפעילות העסקית.
- הביטוח הלאומי ומס הכנסה ירוויחו מגידול בהכנסות.
- החיכוך בין הרשויות לאזרחים והעומס הבירוקרטי יפחתו.
- עסקים גדולים, יצרניים ויעילים מתחילים מעסקים קטנים. מעמד העוסק הזעיר מאפשר לאנשים רבים יותר להתחיל עסקים קטנים שייתכן ויצמחו בעתיד לנפח משמעותי.

❖ הקדמה

מערכת המיסוי בישראל סבוכה ובירוקרטית. הנטל הבירוקרטי בעייתי מבחינות שונות – הוא משית עלויות מיותרות על הציבור ומעכב צמיחה. אף שבשנים האחרונות חל שיפור בעניין, תמונת המצב היסודית לא השתנתה.[1] במסמך זה מוצגת הצעה לפישוט מערך המיסוי וצמצום הבירוקרטיה מול עסקים קטנים, עצמאים, ועוסקים בעבודות מזדמנות שסך הכנסתם נמוך יחסית.

המכשולים שאיתם מתמודדים עסקים קטנים בהקשר של מיסוי אינם מיוחדים דווקא להם, אולם למכשולים האלה יש השפעה מוגברת דווקא על עסקים קטנים, עקב העדר יתרון לגודל. ההליכים הבירוקרטיים מול רשויות המס מרתיעים עובדים עצמאים ומשיתים עליהם עלויות. הואיל ולעצמאים אלה מחזור כספי קטן ואמצעים מצומצמים, הם עלולים ביתר קלות להתייאש ולוותר על יוזמתם, או לחילופין לנהל את עסקיהם ב"שחור", כדי להימנע מתהליכי פתיחה וסגירה של תיקים, מילוי טפסים תקופתיים ומהמאמץ הכרוך בלימוד נפתולי המערכת. אנשים רבים נמנעים מלעבוד כלל, או לעבוד בעבודה נוספת (מעבר להשתכרותם כשכירים), כדי למנוע את הצורך להתעסק עם הבירוקרטיה הנדרשת מהם או לחילופין להסתכן בעבירה על חוקי המס.

הרפורמה המוצעת היא ליצור מעמד חוקי של "עוסק זעיר", ובמסגרתו פעילות של עסק בעל הכנסות נמוכות תתנהל בעזרת בירוקרטיה מינימלית ועם קשר פשוט ככל האפשר עם הרשויות. מוצע כי קשר זה יתנהל באמצעות תשתית טכנולוגית מלווה שתנוהל בידי רשות המסים או בידי המוסד לביטוח לאומי. יצוין שלרפורמה המוצעת לא תהיה עלות פיסקלית (היות ועוסקים אלה לרוב אינם מגיעים כלל לסף המס) למעט עלות הקמת תשתית טכנולוגית כאמור ותחזוקתה. אדרבא, צפויה להיות לה תועלת פיסקלית חיובית עקב גידול בהיקף הפעילות העסקית, הפחתת העלמות מס, והקטנת החיכוך בין רשויות המס (רשות המסים והמוסד לביטוח לאומי) לציבור הרחב.

[1] כך, למשל, מדד קלות עשיית העסקים של הבנק העולמי מצביע על כך כי הזמן המושקע בהכנת דוחות מס הוא גבוה במיוחד. זמן זה, או תשלום לבעל מקצוע, משיתים עלות ציות גבוהה על עסקים זעירים, זאת בנוסף לעומס הנפשי [https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/israel#DB_tax].

❖ רקע

כיום, על-פי חוק, אדם יכול להתפרנס מיגיעה אישית על בסיס שלושה מעמדות מרכזיים:

- **עצמאי**: עצמאי (עוסק פטור או מורשה) הוא בעל עסק שנושא בכל נטל ההתקשרות עם הרשויות בעצמו. עליו לנהל ספרי חשבונות ולדווח על הכנסותיו ועל רווחיו, וכן להסדיר את חובותיו עבור מס הכנסה, מע"מ (עוסק פטור – פטור מתשלום מע"מ) ודמי ביטוח לאומי ובריאות. כמו כן, עצמאי מנפיק קבלה/חשבונית מס ללקוח כנגד התשלום עבור עבודתו.

- **שכיר**: שכיר הוא עובד שקיימים בינו ובין הממונה עליו יחסי עבודה של עובד-מעביד. במסגרת זו, המעסיק מסדיר את כל חובותיו של העובד לרשויות (רשות המס וביטוח לאומי) ומנכה את התשלומים הללו ממשכורתו של העובד. הפעולות הללו מתועדות, בין השאר, בתלוש השכר החודשי של העובד. מבחינת המעסיק, למערכת היחסים הזו ישנן עלויות תפעול גבוהות וסיכונים משמעותיים. אם בעל העסק אינו בעל אמצעים או שנרתע מהנטל הבירוקרטי ומנטילת סיכונים רבים, הוא עלול להכריע שלא להעסיק עובדים מחמת עלויות וסיכונים אלו.[2]

- **מרצה/אומן/בוחן**: בנוסף לעובד שכיר ועצמאי, קיים מנגנון חלופי של שכר מרצים (או אמנים וכדומה). במסגרת זו, פרטים שמספקים שירותים מסוימים – כגון מתן הרצאות, עריכת מבחנים, בדיקת מבחנים, בניית תפאורות וכדומה לגופים המוכרים לרשויות המס, יכולים ליצור ביניהם התקשרות מוגבלת (וללא יחסי עובד-מעביד). מקבלי השירות משלמים שכר מנוכה ממס הכנסה (אם לפי שיעור מקסימלי ואם בהתאם להנחיות רשות המס אחרי תיאום מס) ובסוף השנה נותן השירות יכול לתבוע החזר מס מרשות המס במקרה שנגבה ממנו מס עודף. מבחינת הביטוח הלאומי, כל עוד מספר ההרצאות (או השירותים האחרים) נופל משבע בשנה, ספק השירות ומקבל השירות פטורים מתשלום דמי ביטוח התלויים בהתקשרותם. מעבר לשבע הרצאות, יצטרך המרצה להסדיר את חובותיו כלפי ביטוח לאומי כעובד עצמאי. הגם שהנטל הרגולטורי במסגרת זו מעט מצומצם מאשר באחרות, הוא עודנו תלוי בהבחנות עדינות ובהתקשרות בעצימות לא מבוטלת עם הרשויות. מסגרת זו מוגבלת כאמור לקבוצה מוגדרת ומצומצמת מאד של שירותים. ולבסוף, מכיוון שמנגנון זה מוגבל למקבלי שירותים הרשומים ברשויות המס, הוא אינו מאפשר לתת שירותים לאנשים פרטיים שלא פתחו תיק ברשויות המס.

תמונת המצב של התשלומים שבהם חייב פרט עם הכנסה נמוכה (מתחת ל-60% השכר הממוצע) לפי המעמדות הקיימים כיום בחוק מורכבת למדי. ראשית יש להבחין בין הפדיון לבין ההכנסה (הרווח) של הפרט. על-פי חוק, חובת התשלומים לרשויות מבוססת על ההכנסה ולא על הפדיון. שנית, יש להבחין בין מעמדו של הפרט מול המוסד לביטוח לאומי לבין מעמדו מול רשות המסים. בכל מקרה, על הפרט לפתוח תיקים ב-3 רשויות נפרדות (מס הכנסה, מע"מ והמוסד לביטוח לאומי) עוד לפני שהוא מתחיל לפעול ולפני שנדרש לאישורים נוספים בנסיבות העניין.

תשלומי מע"מ על ההכנסות תלויים במעמדו של הפרט ברשות המסים. אם הוא עוסק פטור, הוא אינו חייב לשלם מע"מ אך גם אינו יכול להזדכות עליו ברכישותיו. אם הוא עוסק מורשה, הוא חייב לשלם מע"מ על הפדיון, ששווה ל-17% מהסכום (לפני מע"מ). על הרווח שנותר לאחר תשלומי מע"מ על הפרט לשלם מס הכנסה וביטוח לאומי.

[2] מערכת היחסים של עובד ומעביד מטילה על המעסיק חובות נוספות מתוקף הגנות חוקי העבודה כדוגמת ימי חופשה, ימי מחלה ופיצויי פיטורין. יצוין שעל בסיס פסיקת בית המשפט, בתנאים מסוימים התקשרות בין עצמאי ללקוח תהיה כפופה גם כן לדיני העבודה, אף אם השניים חתמו ביניהם חוזה שמסדיר את התקשרותם כעצמאי ולקוח. במצבים הללו, חוסר וודאות זה בוודאי גם כן עלול להרתיע ולסכל התקשרויות פוטנציאליות.

עבור מס הכנסה, עד רמת ההכנסה של 60% מהשכר הממוצע (6,331 שקלים בממוצע חודשי בשנת 2021) חלה רק מדרגת המס הראשונה. לפיכך החבות הבסיסית למס הכנסה היא של 10% מההכנסה, ששווה לכל היותר ל-633 שקלים לחודש עבור רמת הכנסה זו. כל אזרח בישראל זכאי ל-2.25 נקודות זיכוי, שהן שוות ערך להנחה של 490.50 שקלים לחודש מחבות המס הבסיסית. בנוסף, נשים זכאיות לחצי נקודה נוספת ובסך הכל הן זכאיות להנחה של 599.50 שקלים לחודש. בנוסף להטבות אלו, אנשים רבים זכאים לנקודות נוספות בגין ילדים או לימודים אקדמיים, וקיימות הנחות אחרות במס הכנסה בהתאם ליישוב המגורים ועוד. נמצא שבסך הכל, התשלומים עבור מס הכנסה ברמות ההכנסה הללו מזערים, וחלק גדול מהאוכלוסייה הרלוונטית – ככל הנראה אף רוב – פטור מהם לחלוטין.

מול המוסד לביטוח לאומי, ייתכן שפרט ברמת הכנסה כזו יוגדר עצמאי וייתכן שיוגדר בעל הכנסה שלא מעבודה (להוציא מקרה של שכיר), זאת כתלות בגובה הכנסותיו ובהיקף השעות שהוא משקיע בעבודתו מדי שבוע. באופן כללי, הכנסתו תיחשב הכנסה שלא מעבודה אם ההכנסה מעבודתו נמוכה ואם היקף השעות המושקע בה קטן. בנוסף לכך, קיימים הבדלים בשיעורי ההפרשות שתלויים בגיל העובד. אם נתמקד בעובדים בגילי העבודה, בעוד שכעצמאי עליו לשלם 5.97% מהכנסתו לביטוח לאומי, כבעל הכנסה שלא מעבודה עליו לשלם 9.61% מהכנסתו. בכל מקרה, אילו הכנסתו נופלת מ-25% מהשכר הממוצע, עליו לשלם סכום נקוב בהתאם להגדרה של הכנסה מזערית.

לשם המחשה נציג שתי דוגמאות לטיפוסים שונים ולמס האפקטיבי שהם חייבים עבור הכנסותיהם:

- רות היא עוסקת מורשה שמתפרנסת מייעוץ מס. לרות יש הוצאות חודשיות שוטפות בסדר גודל של 1,000 שקלים בחודש ופדיון שוטף בסדר גודל של 6,000 שקלים בחודש. הכנסתה ברוטו לפני תשלום מע"מ היא אפוא 5,000 שקלים ולאחר תשלומי מע"מ נותרים לה 4,150 שקלים. רות לא מגיעה לסף המס, ולכן היא פטורה ממס הכנסה, אך עליה לשלם 5.97% מהכנסתה עבור דמי ביטוח לאומי ובריאות.

- בועז עוסק בשירותי תיקונים ושיפוצים קלים והוא עוסק פטור. לבועז הוצאות של 3,500 שקלים בחודש ופדיון שוטף של 6,000 שקלים בחודש. הכנסתו (שפטורה ממע"מ) היא 2,500 שקלים. בועז לא עובר את סף המס ולכן הוא פטור ממס הכנסה. בביטוח לאומי, הכנסתו היא מתחת להכנסה המזערית, ולפיכך הוא משלם את רצפת דמי הביטוח ובריאות – בסך הכל 158 שקלים (נניח שבועז עובד 12 שעות שבועיות ומעלה ונחשב עצמאי לעניין ביטוח לאומי). נמצא שבועז משלם שיעור מס אפקטיבי של 6.3%.

כאשר מדובר בפרטים בעלי הכנסה בינונית או גבוהה (מעל 60% השכר הממוצע), המצב מעט פשוט יותר. עד פדיון חודשי של כ-80% השכר הממוצע, פרט עשוי להיות עוסק פטור; במקרה זה אינו משלם למע"מ ואינו מזדכה על מע"מ ששילם במסגרת הוצאותיו. אחרת, על הפרט להירשם כעוסק מורשה ולשלם למע"מ לפי העסקאות שביצע, בניכוי המע"מ שכבר שילם במסגרת הוצאות העסק. לביטוח לאומי יש להפריש לפי המדרגות הקבועות, כאשר עבור הרווחים שמעל 60% השכר הממוצע יש להפריש 17.83% לדמי ביטוח לאומי ובריאות. בדומה, למס הכנסה יש להפריש לפי מדרגות המס הקבועות, בניכוי ההנחות השנתיות במסים, למשל נקודות זיכוי ממס או הנחות למתגוררים בפריפריה. בנוסף, העוסק נמצא בתקשורת אינטנסיבית עם הרשויות במסגרת חובתו למלא דו"חות תקופתיים ושנתיים, במסגרת התחשבנות שוטפת (מקדמות) ושנתית, ובמסגרת חובתו לנהל ספרי חשבונות.

❖ תיאור הבעיה

קיים נטל בירוקרטי כבד על עוסקים קטנים, שמהווה חסם משמעותי לקידום יזמות, לצמיחת עסקים חדשים במשק ולהגדלת הפריון והתוצר, ומצד שני מהווה כר פורה לעבודה לא-מדווחת. אנשים רבים היו מעוניינים לבצע עבודות ולספק שירותים בהיקף כספי נמוך, אם כעיסוק יחיד ואם במקביל לעבודתם כשכירים. כיום, על מנת שיוכלו לעשות זאת, לפי חוק עליהם לפתוח שלושה תיקים – במס הכנסה, במע"מ ובביטוח לאומי, כל זאת לפני קבלת הלקוח הראשון. בנוסף, עליהם לנהל ספר חשבונות שוטף ולדווח לרשויות על מחזוריהם ועל רווחיהם באופן שוטף ובדו"ח שנתי. כמו כן, עליהם לגשת לרשויות ולסגור את התיקים אם העסק לא הצליח. לבסוף, חישוב התשלומים שאותם חייבים פרטים כאלה לרשויות הוא סבוך למדי ומייצר מתיחות רבה וחשש גדול מטעות; אולם פנייה לאיש מקצוע שיסייע בהסדרת העניין כרוכה פעמים רבות בתשלום גבוה מדי ביחס להכנסות.

לנטל הבירוקרטי הכבד הזה ישנן עלויות כספיות ונפשיות והוא גורם למספר תופעות שאינן רצויות במשק:

- **אנשים יבחרו שלא למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם ואת כשרונם.** כך, לדוגמה, סטודנט יבחר שלא לעסוק במתן שיעורים פרטיים בזמן חופשותיו. הזמן המוגבל שזמין לו יחד עם האמצעים העומדים לרשותו לא יאפשרו לו לייצר הכנסה גבוהה, ולכן, כדי לא להידרש להליכים בירוקרטיים מתישים, הוא יבחר שלא לעבוד כלל או לחפש עבודה כשכיר במקצוע שפחות מתאים לו. הדבר יפגע הן בהכנסה שלו והן בפעילות העסקית במשק.

- **אנשים יבחרו לעבוד ב"שחור".** כך, למשל, אותו סטודנט יכול לבחור להעביר שיעורים פרטיים, אולם הוא לא ידווח על כך לרשויות. הדבר בוודאי פוגע בהכנסות המדינה. במקביל, אלה שעובדים ב"שחור" חשים בושה על כך שהם עברו על החוק ומפחדים מקנסות ומעונשים פוטנציאליים שהשלטונות ישיתו עליהם אם ייתפסו. חשוב לציין שחובת המס בהכנסות הנמוכות גם כך נמוכה מאוד ולפיכך מצב זה, על פניו, נראה מיותר לחלוטין.

- **לקוחות/מעסיקים מתקשים במציאת עובדים או ספקים לעבודות קטנות ונאלצים להיכנס למערכות יחסים של עובד-מעביד שאינן רצויות להם או בוחרים לעבור על החוק.** לדוגמה, בעל פיצרייה מעוניין להעסיק שליח בסופי שבוע למספר שעות בודדות. לעיתים קרובות השליחים מתחלפים. כתוצאה מכך על בעל הפיצרייה להקדיש זמן רב לביורוקרטיה (טפסי 101 ותלושים) עבור מספר שעות עבודה בודדות. נמצא שפיצרייה קטנה יכולה למצוא עצמה מעסיקה של עשרות עובדים במצטבר בשנה (שעות בודדות כל אחד) ולצורך כך יהיה עליה להקדיש שעות עבודה רבות ויקרות בדיווחים ובמילוי טפסים.

❖ ההצעה

- **יצירת מעמד של "עוסק זעיר" מול רשויות המס, ובמסגרתו החיכוך עם הרשויות יהיה מינימלי. על כל עסקה שתדווח במסגרת מעמד זה, וכל עוד סך הכנסותיו של הפרט נמוכות מ-60% מהשכר הממוצע (6,331 שקלים בממוצע חודשי בשנת 2021), ישלם המדווח מס של 5% בלבד על הפדיון (ללא הכרה בהוצאות).** כמו כן, ניתן להרחיב את המודל, כך ששכיר שסך הכנסותיו גבוהות מ-60% מהשכר הממוצע, אך הכנסותיו כעוסק זעיר נמוכות מ-60% מהשכר הממוצע, יוכל לדווח על העסקאות (הנוספות על עבודתו כשכיר) ולשלם עבורן מס של 35% על הפדיון (ללא הכרה בהוצאות). קביעת שיעור מס של 35% נועדה מחד להוות קירוב לשיעור המס השולי האופייני של שכירים שעשויים לעסוק בעבודות נוספות בהיקף מוגבל (תוך התחשבות בכך שלא מתאפשר ניכוי הוצאות), ומאידך לאפשר שיעור מס אחיד ופשוט לתשלום ולגבייה.

- תוקם לצורך כך תשתית טכנולוגית (אתר אינטרנט למשל) שבאמצעותה יוכלו עוסקים זעירים לדווח על עסקאותיהם באופן שוטף ולשלם את חובותיהם באופן מידי (באמצעות אפליקציה למשל, אשר גם תדאג להנפיק במקביל קבלה ללקוח).

- מעמד זה יהיה ברירת-המחדל עבור כל פרט שאינו עוסק פטור/מורשה, ובמסגרת מעמד זה לא יהיה כל צורך לפתוח/לסגור תיק או להגיש דיווחים תקופתיים לאף גורם.

- התשלומים של הפרטים במעמד הזה שסך כל הכנסותיהם אינו עולה על 60% השכר הממוצע (5% מהפדיון, ללא ניכוי הוצאות) יופרשו למוסד לביטוח לאומי. נציין שבלאו הכי הכנסה בסדר גודל כזה לרוב פטורה ממס הכנסה ומחויבת בדמי ביטוח לאומי בלבד. התשלומים של פרטים שסך כל הכנסותיהם עולה על 60% השכר הממוצע (35% מהפדיון, ללא ניכוי הוצאות) יופרשו למס הכנסה.

- דיווח במעמד זה אינו מאפשר קיזוז מס או מע"מ.

- מס הכנסה יאגם את הנתונים שבידיו על אודות ההכנסה בצורה שתאפשר לדווח לפי שיטה זו.

- תצומצם החשיפה לתחולת יחסי עובד-מעביד במסגרת מעמד של עוסק זעיר, והחוק יגדיר תנאים ברורים ההולמים מסגרת עבודה כזו, כך שלגביה לא מתקיימים יחסי עובד-מעביד. החשש מהתקשרותם של לקוחות – שברוב המקרים הם עצמם משקי בית, עצמאים או עסקים קטנים – עם נותן שירותים גדולה במיוחד בשל העובדה שיחסי העבודה אינם מוגדרים בחוק. יחסים אלו הם פרי יצירתה של הפסיקה ונקבעים על ידי בתי המשפט או בתי הדין לעבודה ממקרה למקרה על פי מבחנים נסיבתיים. במקרה של עוסק זעיר, הכנסותיו הנמוכות יחסית של העוסק עלולות להביא את בתי המשפט או בתי הדין לקבוע כי קיים יחס של פערי כוחות בין הצדדים ופערי כוחות אלו מחייבים הכרה בקיומם של יחסי עבודה. החשש מהתקשרות עם העוסקים הזעירים עלול להוות חסם משמעותי עבורם ולפגוע בהכנסתם; וחסם עבור משקי בית, עצמאים ועסקים המבקשים להתקשר איתם. לפיכך קיים צורך להגביל בחוק את תחולת יחסי עובד-מעביד במסגרת של עוסקים זעירים, למעט מקרים מסוימים.

טבלה מסכמת של החובות לרשויות במעמד "עוסק זעיר"

	עצמאי / לא מועסק עם הכנסה כוללת עד 60% מהשכר הממוצע	שכיר שסך הכנסתו גבוהה מ-60% מהשכר הממוצע, אך הכנסתו כ"עוסק זעיר" נמוכה מ-60% מהשכר הממוצע
מע"מ	פטור	פטור
מס הכנסה	פטור מפתיחת תיק ודיווח שנתי (חישוב אוטומטי לפי דיווח מזדמן)	ניקוי בתלוש השכר כרגיל על ידי המעסיק (בגין הכנסתו כשכיר בלבד); פטור מפתיחת תיק ודיווח שנתי (חישוב אוטומטי לפי דיווח מזדמן) + תשלום מס של 35% בגין כל עסקה מזדמנת
ביטוח לאומי	תשלום מס של 5% מכל עסקה מזדמנת, ללא פתיחת תיק	ניקוי בתלוש השכר כרגיל על ידי המעסיק (בגין הכנסתו כשכיר בלבד)