

דו"ח עבודת הצוות לבחינת מס מיוחד על פעילות הבנקים

פתח דבר

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 2300 שעניינה "מס מיוחד על פעילות הבנקים בשנת 2026" מיום 31 באוקטובר 2024,¹ הוקם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד האוצר לבחינת הטלת מיסוי מיוחד על הבנקים בשנת 2026, לאור הרווחיות הגבוהה הקיימת בסקטור זה. הצוות התכנס במהלך החודשים מרץ 2025 ועד נובמבר 2025, ובדו"ח זה מוצגת תמצית עבודתו והמלצותיו.

כפי שיתואר בהמשך, במהלך התקופה מאז הקמת הצוות, הצוות קיים ישיבות רבות, דיונים, קיבל עמדות מהציבור ובחן מודלים שונים במטרה לבחון האם מתקיימת עילה ייחודית למיסוי המערכת הבנקאית במס נוסף על המס הקבוע הקיים, כתוצאה מרווחים חריגים ביחס לשווקים אחרים.

הצוות הורכב מהנציגים הבאים:

- יו"ר הצוות מר יוראי מצלאוי, סגן בכיר למנהל הכללי ומנהל אגף אסטרטגיה לאומית, משרד האוצר ונציגים מטעמו
- גבי אושרת חסיד, רמ"ט מקצועי למנכ"ל, משרד האוצר ונציגים מטעמה
- ד"ר יוסי סעדון, מנהל האגף הפיננסי, בנק ישראל ונציגים מטעמו
- עו"ד שי אהרונוביץ, מנהל רשות המיסים ונציגים מטעמו
- גבי מורן משה חנציס, סגנית בכירה לכלכלן הראשי, משרד האוצר ונציגים מטעמה
- גבי עפרי אשל, רכזת פיננסים, אגף תקציבים, משרד האוצר ונציגים מטעמה

את הצוות ליוו עו"ד עמיהוד שמלצר, סגן בכיר ליועץ המשפטי של משרד האוצר ועו"ד שי שלף מהלשכה המשפטית במשרד האוצר. את הצוות ריכז מר אורי אלטמן, מנהל תחום בכיר מדיניות ופרויקטים באגף אסטרטגיה לאומית במשרד האוצר.

יודגש כי דו"ח זה מהווה טיוטה להערות הציבור, ורק לאחר שקילת כלל הטענות והנימוקים שיועלו יופץ דו"ח סופי כמקובל. כמו כן, בנק ישראל ביקש עוד זמן על מנת לגבש את חוות דעתו המקצועית למנגנון המפורט בדו"ח ולנימוקים.

¹ <https://www.gov.il/he/pages/dec2300-2024> החלטת ממשלה מספר 2300 מיום 31 באוקטובר 2024

תוכן עניינים

1. רקע כללי

- 1.1 עלייה ברווחיות הבנקים בשנים האחרונות
- 1.2 מס מיוחד על הבנקים בשנים 2024-2025
- 1.3 הקמת הצוות - החלטת ממשלה ומטרת הדו"ח
- 1.4 מיסוי ענף הבנקאות בישראל – תמונת מצב עדכנית

2. רווחיות ענף הבנקאות בישראל

- 2.1 רווחיות ענף הבנקאות בישראל בשנים האחרונות
- 2.2 השפעת ריבית בנק ישראל
- 2.3 פער הריביות
- 2.4 תמסורת הריבית לציבור (Interest Rate Pass-Through)
 - 2.4.1 הפער בתמסורת: תנועה מהיר באשראי לעומת תנועה איטית בפיקדונות
 - 2.4.2 התמסורת בישראל בהשוואה בין-לאומית
 - 2.4.3 פילוח התמסורת על הפיקדונות: משקי בית מול עסקים גדולים
- 2.5 שיעור התשואה על ההון (ROE) של הבנקים
- 2.6 תשואה להון (ROE): השוואת סקטור הבנקאות בישראל ובעולם

3. ייחודיות סקטור הבנקאות בישראל

4. חלופות מיסוי על הבנקים – סקירה בין לאומית

- 4.1 רקע
- 4.2 מיסוי זמני
- 4.3 מיסוי קבוע

5. התנגדות להטלת מס נוסף על סקטור הבנקאות בישראל

6. חלופות מיסוי שנבחנו על ידי הצוות

- 6.1 רקע
- 6.2 הטלת מס חד פעמי לשנה נוספת
- 6.3 הטלת מס קבוע על המערכת הבנקאית
 - 6.3.1 מס מאזני על סעיף פיקדונות ועו"ש בצד ההתחייבויות במאזן
 - 6.3.2 מס על עודף ההון ביחס הלימות הון במאזן
 - 6.3.3 הגדלת שיעור מס החברות
 - 6.3.4 מס רווח דיפרנציאלי, לרווחים העולים על 5 מיליארד ₪
 - 6.3.5 מס רווח דיפרנציאלי, לרווחים העולים על 50% מתקופת בסיס
 - 6.3.6 חלופה משלבת - מס רווח דיפרנציאלי משולב

7. המלצת הצוות במידה ויוחלט על מיסוי ענף הבנקאות

- 7.1 רקע להמלצה - איזון בין חסמי הענף וטענות הנגד
- 7.2 חלופה מומלצת בהינתן החלטה למיסוי ענף הבנקאות
- 7.3 יתרונות מרכזיים בבחירת החלופה

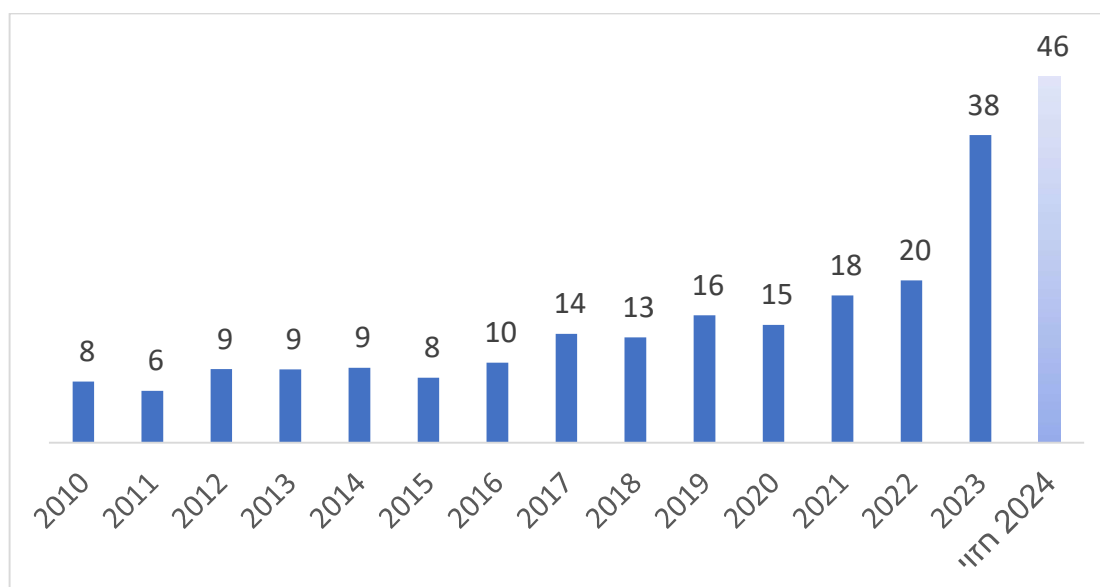
8. סיכום

1. רקע כללי

1.1 עלייה ברווחיות הבנקים בשנים האחרונות

בשנים 2022 ו-2023 חלה עלייה חריגה בשיעורי הרווחיות של הבנקים, הן בהשוואה לשנים עברו והן בהשוואה לענף הבנקאות במדינות מפותחות בשנים אלו. רווחיות זו נבעה בעיקר מעליית ריבית בנק ישראל שהחלה באפריל 2022, וזאת באמצעות מנגנון תמסורת הריבית המונית: עליית ריבית בנק ישראל גולגלה במלואה ובאופן מהיר לריבית על האשראי שניתן על ידי הבנקים, אך גולגלה באופן איטי וחלקי בלבד לפיקדונות הציבור, בין היתר בשל רמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאות הישראלית ומבנה הצמדת האשראי והפיקדונות הבנקאיים למדד המחירים לצרכן. נוסף על כך, לבנקים קיימת גישה ייחודית לפיקדונות ולהלוואות מוניטריות בבנק ישראל, שמבטיחה להם ריבית בשיעור ריבית בנק ישראל על הלוואות. עובדות אלו הובילו לכך שהמדיניות המונית שהוביל בנק ישראל לצורך ריסון האינפלציה, גרמה בין השאר להשאת רווחים חריגה עבור הבנקים.²

תרשים 1 | סך רווחי הבנקים, 2010-2024, מיליארדי ₪, מחירים שוטפים (לפני מס חברות)



מקור: עיבוד החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המיסים

יצוין כי בעשור האחרון נרשמה אמנם מגמה מתמשכת של שיפור במדדי היעילות של הבנקים (כגון יחס הוצאות להכנסות), אולם העלייה הדרמטית שנצפתה ברווחיותם בשנים האחרונות נראה שאינה משקפת שינוי מהותי במודל העסקי הליבתי או כתוצאה ישירה של התייעלות זו.

1.2 מס מיוחד על הבנקים בשנים 2024-2025

בשנים 2024-2025 הוטל מס מיוחד חד פעמי על המערכת הבנקאית. נקודת המוצא לבחינת הטלת המיסוי בשנים אלו הייתה הצורך בהתכנסות למסגרות פיסקאליות לאור הוצאות המלחמה

² יצוין שהרווחיות הושפעה גם מהאינפלציה, הרבה מאשראי צמוד מדד, מעט מאוד מהפיקדונות שצמודים למדד, כאשר כל עליה של נקודת אחוז באינפלציה כמוה כעלייה של נקודת אחוז ברווחיות.

הגבוהות. כלומר, הצורך בצמצום הגירעון התקציבי, הביא לבחינת הצעות שונות ובין השאר לבחון מיסוי ספציפי וחד פעמי על ענף הבנקאות.

לאחר בחינת מספר חלופות, חוקק חוק תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024³, שקבע הטלת מיסוי חד-פעמי על הבנקים לשנות המס 2024–2025.

במסגרת החוק נקבע כי בנק שאינו בנק בעל היקף פעילות קטן, ישלם לאוצר המדינה בשנים 2024 ו-2025 תשלום שנתי בסכום השווה ל-6% מהרווח שהפיק על פעילותו בישראל. לעניין זה הוגדר כי בנק בעל היקף פעילות קטן שעליו לא חל המיסוי הנוסף, הוא בנק "ששווי נכסיו נמוך מ-5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל". בנוסף, נקבע כי סך כל התשלום הספציפי שיתקבל מכוח חוק זה מכלל הבנקים בשנים 2024 ו-2025 לא יעלה על 1.2 ו-1.3 מיליארד ₪ בהתאמה. מס זה הינו בנוסף על מס חברות רגיל ומס חלף מע"מ על הרווח, כאשר מס הרווח ב-2025 נשאר 17%. כמו כן, יש לציין כי בעקבות תיקון החוק המס האפקטיבי על רווחי הבנקים בשנים אלו עלה מ-34.2% ל-37.4%.

חוק זה נקבע כהוראת שעה והוא עתיד לפקוע ביום 31 בדצמבר 2025. במצב של היעדר חקיקה נוספת, בראשית שנת 2026 שיעור מס הרווח המוטל על הבנקים יחזור להיות זהה לזה המוטל על יתר המוסדות הכספיים בהתאם לקבוע בצו ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים), תשנ"ג-1992⁴.

1.3 הקמת הצוות - החלטת ממשלה ומטרת הדו"ח

בעקבות הצפי לפקיעת המס הזמני לשנים 2024-2025 בתום שנת 2025, ביום 31 באוקטובר 2024 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2300, שבה הוטל על שר האוצר, כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות פיסקליות, להקים בשיתוף עם נגיד בנק ישראל צוות בין משרדי שיבחן הטלת מס מיוחד על פעילות הבנקים בשנת 2026. בהתאם לכך, במרץ 2025 הצוות כבר החל להתכנס ולדון בנושא.

מטרתו העיקרית של הצוות הייתה לבחון האם מתקיימת עילה ייחודית למיסוי המערכת הבנקאית במס נוסף על המס הקבוע הקיים, כתוצאה מרווחים חריגים ביחס לשווקים אחרים. נוסף על כך, נקבע כי הצוות יבחן את תחזית ההכנסות של הבנקים לשנת 2026 ושיעורי הרווחיות ביחס לשווקים אחרים, ידון בהשפעות המיסוי המיוחד על הצרכנים ועל השוק הריאלי וכן ידון בהשפעת המיסוי הקודם (היינו: המס המיוחד לשנים 2024-2025). הצוות החל את עבודת המטה בחודש ינואר 2025 ועם קבלת הדוחות הרבעוניים הראשונים של הבנקים התכנס לסדרת דיונים במהלך החודשים מרץ 2025 ועד נובמבר 2025, במהלכם בחן את הצורך בהטלת מיסוי נוסף על הבנקים.

במסגרת עבודת הצוות ולצורך ביצוע בחינת הנושאים שהוטלה עליו בהחלטה 2300, נעשתה עבודת מחקר הכוללת מספר מרכיבים:

³ חוק תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024

⁴ צו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים), תשנ"ג-1992

- בחינת שיעור הרווחיות: מאפייני רווחיות הבנקים נבחנה לעומק, בין השאר לאור השאלה האם הרווחיות החרגה שנצפתה בשנת 2023 ובשיא החרגה הנוסף שנרשם בשנת 2024, נמשכו גם בשנת 2025, תוך שימת דגש על הקשר בין רווחיות זו לבין סביבת הריבית הגבוהה.
 - השוואה לענפי משק אחרים: בחינה של הרווח האבסולוטי בענפים אחרים במשק בהשוואה לסקטור הבנקאות.⁵
 - מחקר כלכלי השוואתי: בנוסף, בוצע מחקר השוואתי של תמונת המצב המיסויית על סקטור הבנקאות במדינות מפותחות נוספות, במסגרתו נבחנו הן מיסוי קבוע מיוחד הקיים על סקטור הבנקים במדינות מפותחות שונות, והן מיסוי מיוחד שהוטל עליהם בשנים האחרונות על רקע סביבת הריבית גבוהה, בדומה לנעשה בישראל.
- הדו"ח מציג את עיקרי הממצאים והנתונים שנאספו במהלך עבודת הצוות בשנה החולפת. על בסיס נתונים אלו, מוצג ניתוח מפורט של החלופות למיסוי מיוחד על סקטור הבנקאות, כפי שנדונו על ידי הצוות. לבסוף, מוגשות המלצות הצוות בנוגע למודל המיסוי המיטבי על רווחי הבנקים בסביבת רווחיות גבוהה, במידה ויוחלט על הטלת מיסוי נוסף.

1.4 מיסוי ענף הבנקאות בישראל - תמונת מצב עדכנית

כיום, משטר המיסוי החל על הבנקים בישראל מתבסס על מספר רכיבי מיסוי שונים:

מס חברות - סעיף 126(א) בפקודת מס הכנסה⁶ קובע בין היתר כי "על הכנסתו החייבת של חבר בני-אדם יוטל מס שייקרא "מס חברות", בשיעור של 23%". יצוין כי מיסוי זה הוא מיסוי כללי על התאגדויות במשק והוא אינו ייחודי לבנקים או למוסדות כספיים אחרים.

מס ערך מוסף - סעיף 4 לחוק מס ערך מוסף⁷ קובע הוראות לעניין הטלת מס לפי החוק האמור על מלכ"רים ומוסדות כספיים. סעיף 4(ב) לחוק זה קובע כי "על פעילות בישראל של מוסד כספי יוטל מס שכן וריווח באחוזים מהשכר ששילם והריווח שהפיק כפי שקבע שר האוצר באשור הכנסת". מס זה מהווה תחליף למע"מ, לאור העובדה כי רוב פעילותם של המוסדות הכספיים אינה מתאימה למנגנון מע"מ רגיל, שכן היא לא כוללת רכישת סחורה מוחשית, אלא בעיקר אספקת שירותים פיננסיים. משמעות הוראות אלה היא כי פרט למס החברות שנוצר לעיל, מוטלים על מוסדות כספיים שני רכיבי מס נוספים בשיעור השווה לשיעור מס ערך מוסף: מס נוסף על הרווח מעבר למס חברות, ובנוסף מס על הוצאות השכר. החל משנת 2026 שיעור מס זה יעמוד על 18%. שיעור המס האפקטיבי כיום על רווחי בנקים, לאחר חישוב מס חברות ומס נוסף על הרווח, עומד על 34.7%.⁸

⁵ יצוין שישנה בעייתיות בהשוואת רווח אבסולוטי בין הבנקים לענפים אחרים בכך שהיא אינה משקפת את המאפיינים הייחודיים של הבנקים, דוגמת גודל הנכסים, חובת השמירה על יציבות פיננסית ועוד. עם זאת, בשל היותם של השירותים הבנקאיים חשובים לפעילות התקינה של המשק בכללותו, השוואת רווח במונחים אבסולוטיים בין המערכת הבנקאית לבין שווקים אחרים מהווה פרוקסי לחשיבות זו.

⁶ פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961.

⁷ חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

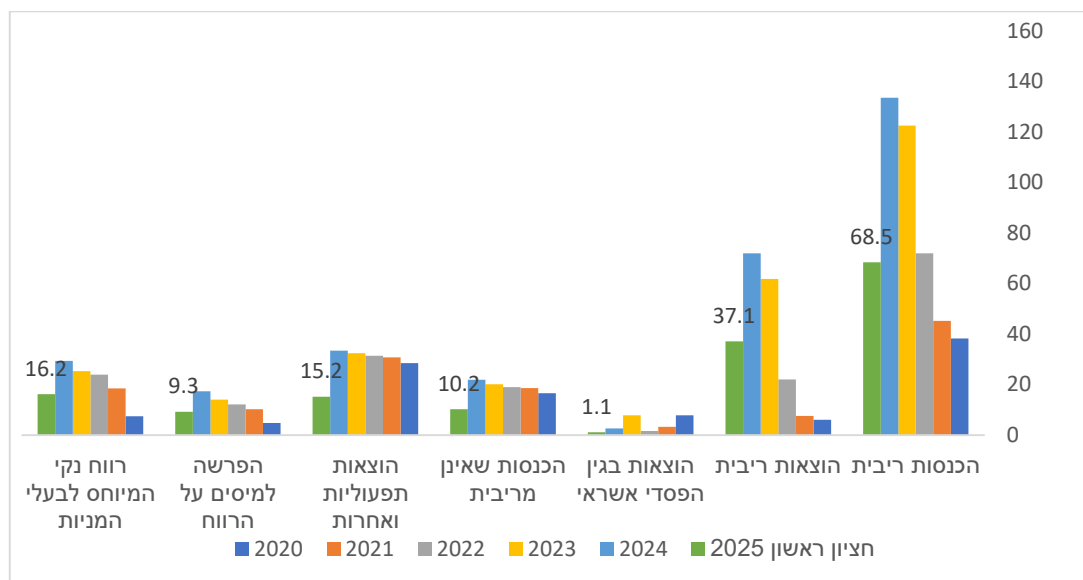
⁸ בסיס מס הרווח הוא הכנסה חייבת למס הכנסה עם התאמות כגון אי הכרה בהפסדים משנים קודמות, הכנסות מדיבידנדים שעברו מחברות שאינן מוסדות כספיים ואי הכללה של מס שכר ומס הרווח עצמו. ההוצאה על מס הרווח

2. רווחיות ענף הבנקאות בישראל

2.1 רווחיות ענף הבנקאות בישראל בשנים האחרונות

ענף הבנקאות בישראל מתאפיין ברווחיות יציבה ובשיעורים גבוהים לאורך העשור האחרון, כאשר הרווח הכולל של חמשת הבנקים הגדולים נע סביב ממוצע שנתי של 9.8 מיליארד ₪ (רווח נקי לאחר מס) בין השנים 2015 ל-2021. אולם, החל משנת 2022, ובאופן מובהק בשנת 2023, נרשמה עלייה חדה וחריגה ברווחיות גם במונחים ריאליים. עלייה זו מיוחסת בעיקרה לעלייה בסביבת הריבית, שהחלה ב-2022 והובילה גידול דרמטי בהכנסות מריבית נטו (Net Interest Income), כפי שיפורט בהמשך. בשנת 2023, סך הרווח הנקי של כלל המערכת הבנקאית נאמד בכ-25.8 מיליארד ₪. בשנת 2024 נרשם שיא חדש, כאשר הרווח הנקי של הבנקים נאמד בכ-30 מיליארד ₪⁹. על פי נתוני החציון הראשון של שנת 2025, הרווח הנקי של הבנקים נאמדים בכ-16.2 מיליארד ₪¹⁰, באופן שיגרור רמת שיא חדשה של רווחיות, אם תמשך המגמה בחציה השני של השנה.

תרשים 2 | רכיבי דוח רווח והפסד, סך המערכת הבנקאית (מיליארדי ₪)¹¹



מקור: בנק ישראל¹²

מוכרת כהוצאה במס הכנסה, אז תחת הנחה שאין התאמות מעבר להכרה במס הרווח שיעור המס האפקטיבי הוא

$$\frac{0.18}{1.18} + \left(1 - \frac{0.18}{1.18}\right) \times 23\%$$

⁹ בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, 2024

¹⁰ בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, מחצית ראשונה 2025

¹¹ בתקנון לסך נכסים, הגידול בהכנסות מריבית נטו חדות פחות בשנים האחרונות.

¹² <https://www.boi.org.il/media/trqtlwil/%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%AA-%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%AA-%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%A7%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%97%D7%A6%D7%99%D7%AA-%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%95%D7%A0%D7%94-2025.pdf>

2.2 השפעת ריבית בנק ישראל

מעיון בנתונים נראה שיחד עם תחילת העלייה החדה בריבית ברבעון הראשון בשנת 2022, חלה עלייה גם ברווחי הבנקים עד לשיא רווח שנרשם ברבעון הראשון בשנת 2023. לאחר מכן נרשמה ירידה מסוימת ברווחים, אך החל מהרבעון הראשון בשנת 2024 הרווחים שבו לעלות, במקביל לסביבת הריבית הגבוהה. נכון למועד כתיבת הדו"ח (נובמבר 2025), לאחר שריבית בנק ישראל נותרה ללא שינוי ברמה של 4.5%, רווחי הבנקים נותרו גבוהים במיוחד: כ-7.57 מיליארד ₪ רווח נקי לחמשת הבנקים הגדולים ברבעון הראשון של 2025 וכ-8.26 מיליארד ₪ רווח נקי ברבעון השני של 2025. מגמה זו עשויה להימשך כל עוד סביבת הריבית תישאר גבוהה.

תרשים 3 | העלייה בהכנסות הבנקים מתואמת עם עליית הריבית



מקור: בנק ישראל

2.3 פער הריביות

נטען שגורם מרכזי לרווחיות הגבוהה של הבנקים הוא הפער בין הריבית על האשראי לריבית על הפיקדונות. פער זה מייצג את ההפרש בין הריבית הממוצעת על יתרת האשראי לציבור לבין הריבית הממוצעת על יתרת הפיקדונות לציבור. מאז תחילת עליות הריבית ב-2022, נצפתה עלייה משמעותית בפער הריביות הכולל שהגיעה לשיא בדצמבר 2022 (3.63%) ודצמבר 2023 (3.46%). במקביל, נראה כי בפער הריביות ללא יתרת עו"ש נרשמה ירידה משמעותית. לאחר השיאים, פער הריבית הכולל יתרות עו"ש ירד בהדרגה, עד להגעה לנתונים הדומים לאלו שנרשמו בדצמבר 2019. הערכה היא שהמשך הירידה בריבית בנק ישראל והתמתנות האינפלציה צפויות לתמוך בהמשך הירידה במרווח הריבית הכולל.

יחד עם זאת, פער הריביות הכולל מבטא חלק מהרווחים העיקריים של הבנקים כתוצאה מעליית הריבית, שכן הכסף בעו"ש נושא ריבית כמעט אפסית. למרות העלייה בריבית הפיקדונות והצמצום בפער הריביות בחודשים האחרונים, המצב הקיים מאפשר לבנקים להניב רווחים משמעותיים, בעיקר כתוצאה מהכנסות גבוהות על האשראי מול עלות כמעט אפסית של הכסף בעו"ש. השליטה של הבנקים על העמלות מאפשרת להם להשיא רווחים במגוון אפיקים, תוך שימוש בכוח השוק החזק שבו הם מחזיקים.

2.4 תמסורת הריבית לציבור (Interest Rate Pass-Through)

2.4.1 הפער בתמסורת: תנועה מהירה באשראי לעומת תנועה איטית בפיקדונות

עם העלייה החדה בריבית בנק ישראל בשנים האחרונות, מנגנון תמסורת הריבית לציבור הפך למרכיב לא מבוטל בהתרחבות רווחי הבנקים. הממצאים מצביעים על חוסר סימטריה בולט באופן שבו עליית הריבית מגולגלת לאשראי (התחייבויות הציבור) לעומת הפיקדונות והעו"ש (נכסי הציבור):

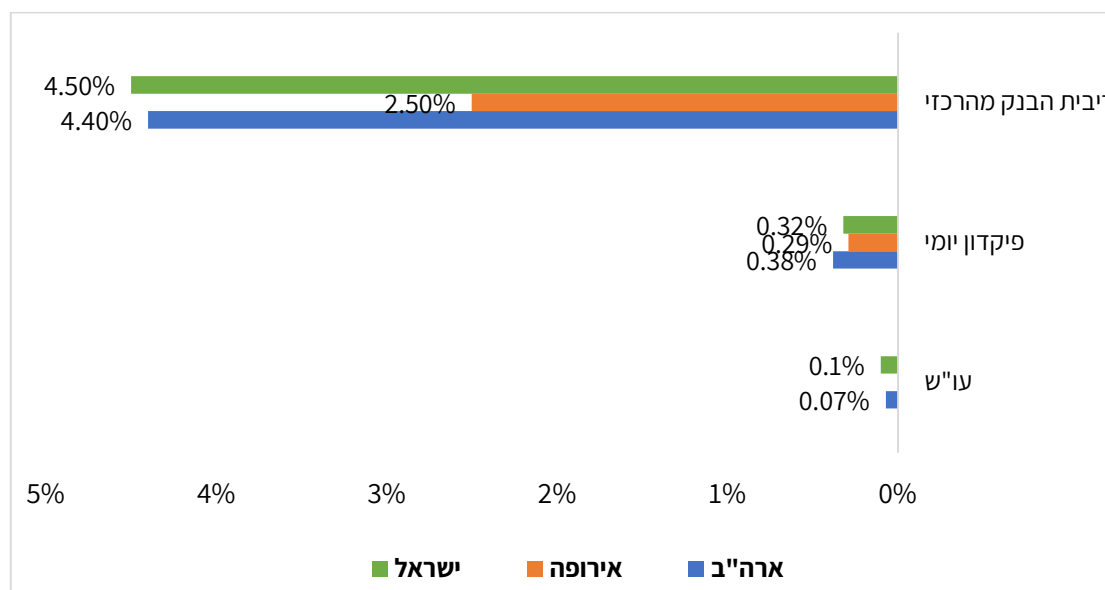
- **תמסורת מהירה ו"כמעט מלאה" בריבית על האשראי:** הריבית שגובים הבנקים על ההלוואות למשקי הבית (כגון משכנתאות) ועל האשראי העסקי עלתה באופן מיידי וכמעט במלואה בהלימה לעליית ריבית בנק ישראל. כלומר, הלווים נשאו בעלויות המלאות של העלאת הריבית וכמעט ללא דיחוי.
- **תמסורת איטית ומוגבלת בריבית על הפיקדונות:** הריבית שהבנקים משלמים לציבור על הפיקדונות עלתה רק לאחר זמן, ובשיעורים נמוכים וחלקיים משמעותית. שיעור התמסורת נמוך במיוחד בפיקדונות הנזילים, כגון חשבונות עו"ש (עליה כמעט אפסית) ופיקדונות יומיים.

כלומר, המרווח של הבנקים, ההפרש בין הריבית שהם מקבלים על ההלוואות לריבית שהם משלמים על הפיקדונות, התרחב באופן משמעותי והגיע לשיא במהלך 2023-2024, ובכך הגדיל את רווחיותם על חשבון הציבור, כאשר במהלך שנת 2025 המרווח החל להצטמצם.

2.4.2 התמסורת בישראל בהשוואה בין-לאומית

יש לציין בהקשר זה כי בהשוואה בינלאומית התמסורת של עליית הריבית לפיקדונות בישראל, איננה חריגה: התמסורת לריבית על פיקדון עו"ש בישראל עמדה על 0.1% לעומת 0.07% בארה"ב, והתמסורת על פיקדון יומי בישראל עמדה על 0.32% לעומת 0.29% בגוש האירו.

תרשים 4 | תמסורת ריבית הבנק המרכזי לריבית פיקדונות בישראל ובעולם



מקור: בנק ישראל¹³

יודגש כי השוואות אלו עשויות להיות מושפעות ממאפיינים שונים של סוגי הפיקדונות במדינות השונות, וכי הן אינן משנות את הממצא המרכזי בדבר הפער הקיים בתוך המערכת הישראלית בין האשראי לפיקדונות.

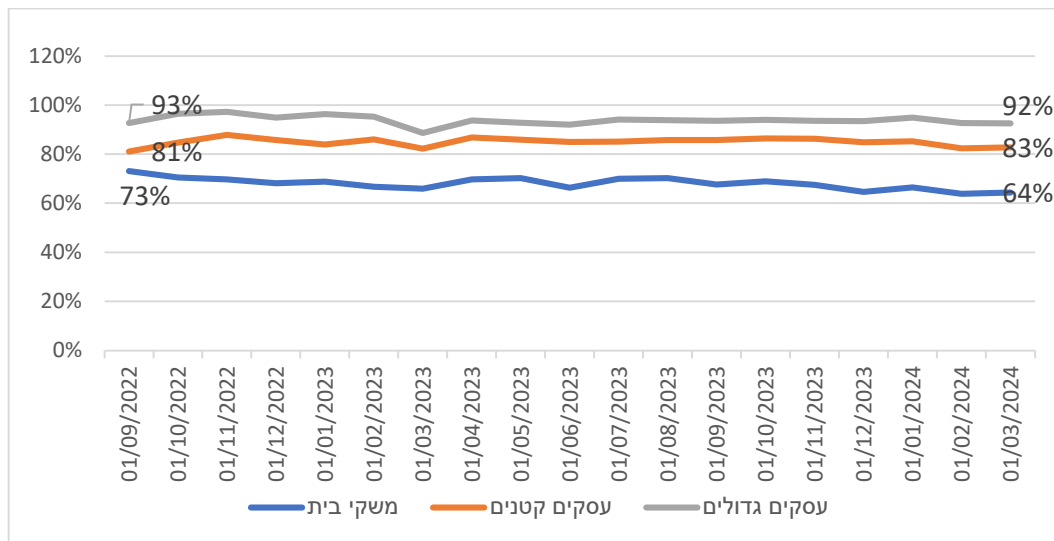
2.4.3 פילוח התמסורת על הפיקדונות: משקי בית מול עסקים גדולים

בחינה מעמיקה של התמסורת מגלה כי חוסר הסימטריה פוגע בעיקר במשקי הבית ובעסקים הקטנים: נתוני בנק ישראל מראים כי עליית הריבית על הפיקדונות התגלגלה באופן יעיל יותר לעסקים גדולים בהשוואה למשקי הבית ולעסקים קטנים.

בנוסף, ניתן לראות כי הפער בין הריבית המועברת על פיקדונות למשקי בית לבין הריבית המועברת על פיקדונות לעסקים גדולים נשמר ואף התרחב. לדוגמה, באמצע שנת 2024 נאמד פער זה בכ- 28.13%.

¹³ ייתכנו מאפיינים שונים בין פיקדונות משקי הבית במדינות השונות. ביחס להשוואה המוצגת כאן אנו מתייחסים לפיקדונות בעלי המאפיינים הבאים:
(1) ישראל – מקור נתונים אתר בנק ישראל. ריבית ממוצעת על ביצועי פיקדונות משקי בית (לא כולל בנקאות פרטית) בריבית קבועה לא צמודה; **(2) ארצות הברית** – מקור נתונים FDIC. ריבית ממוצעת על ביצועי פיקדונות הציבור בחשבונות Savings (פיקדון יומי) Checking (עו"ש); **(3) האיחוד האירופאי** – מקור הנתונים ECB. ריבית ממוצעת על ביצועי פיקדונות משקי בית (Overnight Deposits).

תרשים 5 | עליית הריבית על הפיקדונות התגלגלה בעיקר לעסקים גדולים



מקור: בנק ישראל

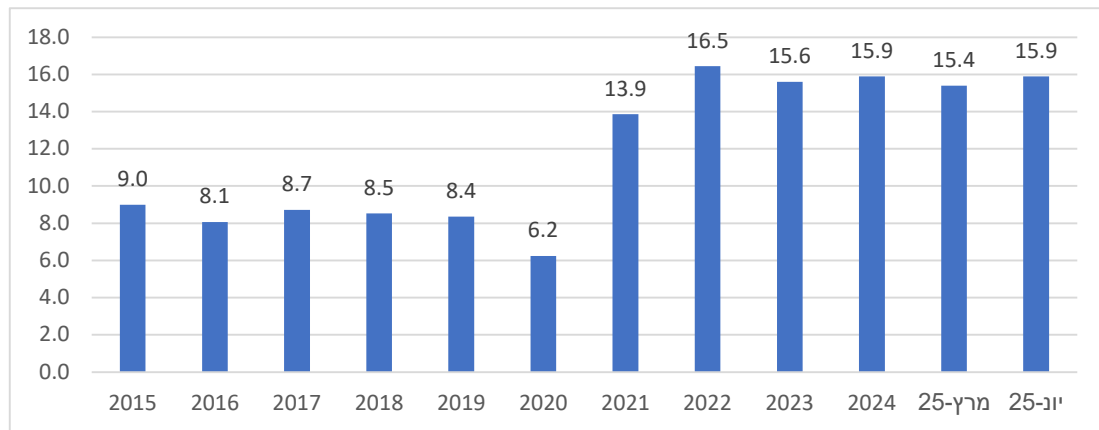
כאשר בשוק סביבת הריבית הינה אפסית, משמעות הגרף איננה מהותית. אך כאשר מדובר בסביבת ריבית של כ-4.5% מדובר בהבדל משמעותי עבור משקי הבית, שהלך וגודל בשנים האחרונות.

כאמור, נתון זה מתייחס לפיקדונות, אך חשוב לציין כי הריבית האפסית על חשבונות העו"ש מעמיקה עוד יותר את הפער לרעת משקי הבית. כלומר, פילוח זה מעיד כי משקי הבית נושאים בנטל הכפול של תמסורת מלאה באשראי ותמסורת חלקית וחלשה בפיקדונות, כאשר הרווחיות המוגברת הנובעת מכך מתחזקת גם על ידי העדפת העסקים הגדולים במנגנון התמסורת.

2.5 שיעור התשואה על ההון (ROE) של הבנקים

בשנים האחרונות, ובפרט החל משנת 2022 בעקבות עליית הריבית בישראל כפי שתואר לעיל, חלה עלייה ניכרת בשיעור התשואה להון של הבנקים. עלייה זו משקפת את העלייה הניכרת ברווחיות הבנקים. כפי שנראה בגרף להלן (תרשים 7), בין השנים 2015-2021 עמד ממוצע התשואה על 8.7%, כאשר בשנים 2020-2021 נרשמו תוצאות חריגות בשל משבר הקורונה. מאז עליית הריבית, הבנקים מציגים שיעורי תשואה להון גבוהים באופן מובהק בהשוואה לעשור הקודם, ובשנת 2024 עמד שיעור התשואה להון על 15.9%. ברבעון הראשון והשני של 2025 נרשמו נתונים גבוהים אף יותר בחלק מהבנקים, כאשר באחד הבנקים הגדולים בענף שיעור התשואה להון ברבעון הראשון נאמד בכ-16.4% וברבעון השני בכ-16.7%.

תרשים 6 | שיעור תשואת הרווח להון הממוצע של הבנקים (ROE) בעשור האחרון, באחוזים

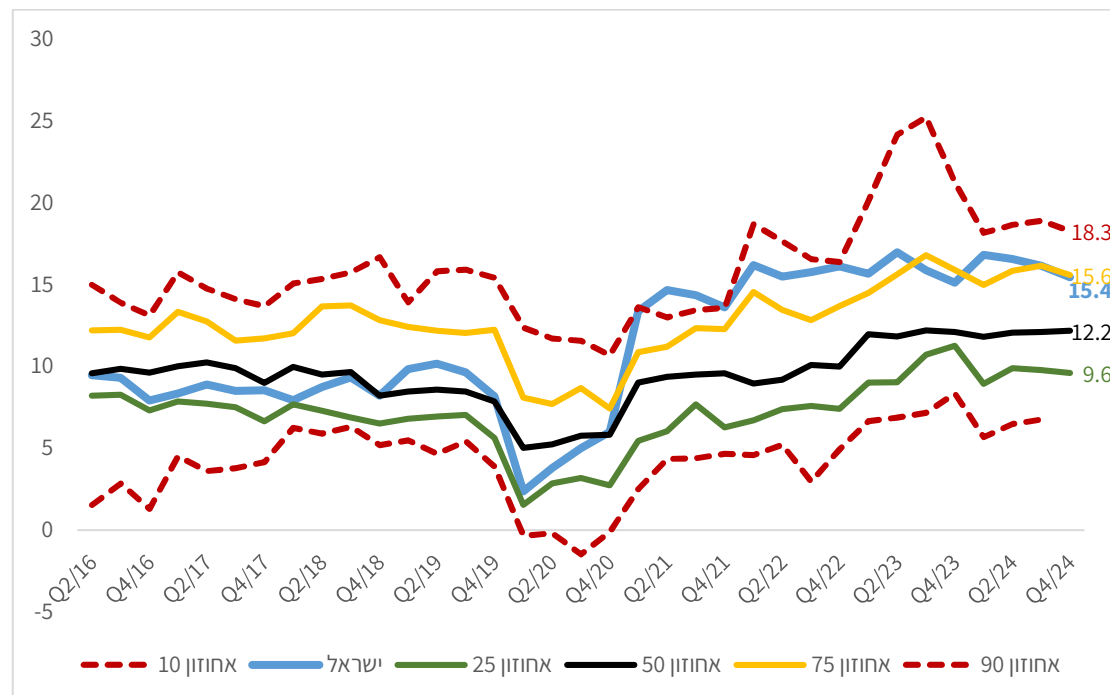


מקור: בנק ישראל

2.6 תשואה להון (ROE): השוואת סקטור הבנקאות בישראל ובעולם

עד סוף 2020 התשואה להון בענף הבנקאות בישראל הייתה סביב החציון של מדינות ה-OECD. משנת 2021, על רקע עליית הריביות בעולם, חלה עלייה כללית בתשואה להון. כפי שניתן לראות בתרשים 8 להלן, התשואה להון בישראל עלתה באופן חד יחסית לשאר המדינות בתחילת 2021 ולאחר מכן התייצבה סביב האחוזון ה-75 של מדינות ה-OECD.

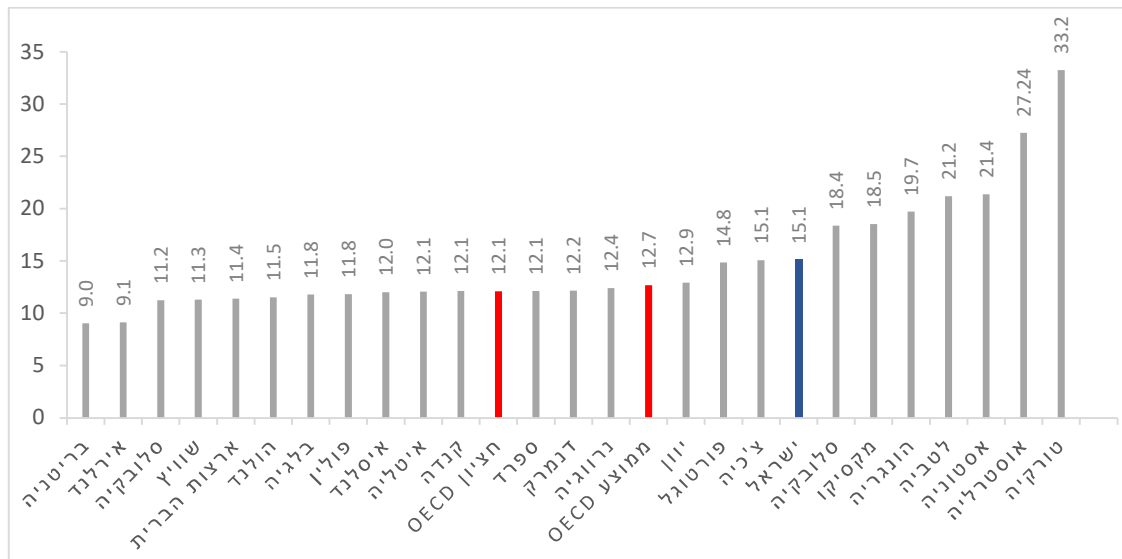
תרשים 7 | שיעור התשואה להון בישראל וב-OECD בשנים האחרונות (נתונים רבעוניים, באחוזים)



מקור: בנק ישראל

השוואה מעניינת בהקשר זה היא התשואה להון (ROE) לאחר מס בישראל וב-OECD: כפי שניתן לראות בתרשים 9, הבנקים בישראל נמצאים מעל לחציון ומעל לממוצע ה-OECD במדד וכן מעל רוב מדינות מערב אירופה.¹⁴

תרשים 8 | תשואה להון (ROE) לאחר מס בישראל וב-OECD, 2023



מקור: בנק ישראל

3 ייחודיות סקטור הבנקאות בישראל

הסקטור הבנקאי בישראל מתאפיין במספר מרכיבים מבניים ורגולטוריים ייחודיים שמבחינים אותה הן מסקטורים אחרים בישראל והן מסקטור הבנקאות במדינות אחרות בעולם:

- **ריכוזיות גבוהה והיעדר תחרות אפקטיבית:** הסקטור הבנקאי בארץ מתאפיין בריכוזיות גבוהה ועמוקה ביחס לענפים אחרים במשק הישראלי. ניתן לקבל אינדיקציה לכך בין היתר מהחלטת רשות התחרות במרץ 2024 שבה הודיעה הממונה על התחרות לבנקים כי היא תכריז על קבוצת ריכוז בתחום הבנקאות בכפוף לשימוע.¹⁵

במהלך השנים ננקטו צעדים שונים כדי לנסות להתמודד עם בעיה זו. כך למשל, בשנת 2017 חוקקה הכנסת חוק מיוחד לצורך התמודדות עם הריכוזיות בשוק הבנקאות.¹⁶ נושא זה גם עמד בבסיס חקיקת החוק לתשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב אשתקד,¹⁷ כפי שמובא בדברי ההסבר לחקיקה וכן בפרסומים שונים של בנק ישראל.¹⁸

¹⁴ יש לציין שבסקירה משווה עולה כי קיימות מדינות שמיסו את הבנקים במיסוי כפול, דוגמת ספרד וליטא, גם כאשר שיעור התשואה להון של הבנקים בהן היה נמוך יותר.

¹⁵ רשות התחרות. הממונה על התחרות מגיב על קבוצת ריכוז בתחום הבנקאות – בכפוף לשימוע. הודעה לעיתונות, 26 מרץ 2024.

¹⁶ חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז-2017.

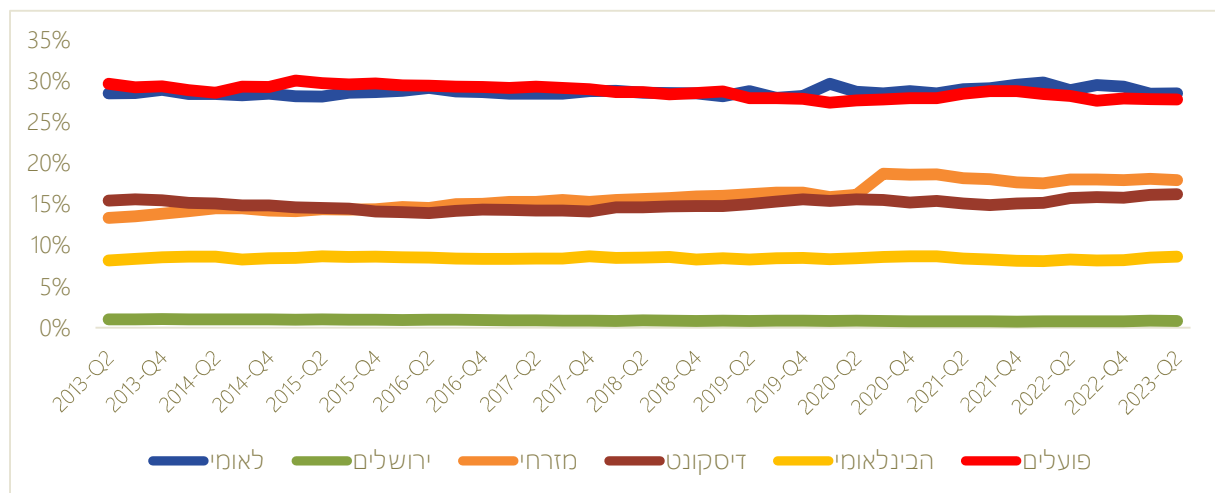
¹⁷ תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024.

¹⁸ עיינו למשל, בנק ישראל. סקירת מערכת הבנקאות בישראל – שנת 2024. ירושלים: בנק ישראל, 2025. <https://www.boi.org.il/media/tpifxhjr/%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%AA->

צעדים נוספים בשנים האחרונות של הממשלה ובנק ישראל היו סבסוד וליווי הקמת לשכת שירותי מחשוב, פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין של הפיקוח על הבנקים שעניינה התאמות והקלות בהוראות הרגולציה לתאגיד בנקאי חדש ותאגיד בנקאי בהקמה (2020), ניווד חשבוניות בנקים – "מעבר בקליק" (2018) והתאמת הוראות הפיקוח על הבנקים בתחומי הבנקאות בתקשורת (2016), כדי לאפשר לבנקים להציע את מרבית שירותי הבנקאות באופן ישיר. כמו כן, בשנה האחרונה סיים את עבודתו צוות משותף של משרד האוצר ובנק ישראל שבחן את האמצעים להגברת התחרותיות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי.¹⁹

יחד עם זאת, חסמי הכניסה לשוק הבנקאות נותרו גבוהים מאוד (כפי שיפורט בסעיף הבא) ויציבות נתחי השוק של השחקנים הדומיננטיים מהווה עדות מובהקת להיעדר תחרות אפקטיבית.

תרשים 9 | נתחי השוק של הבנקים לפי נכסים, 2013-2023

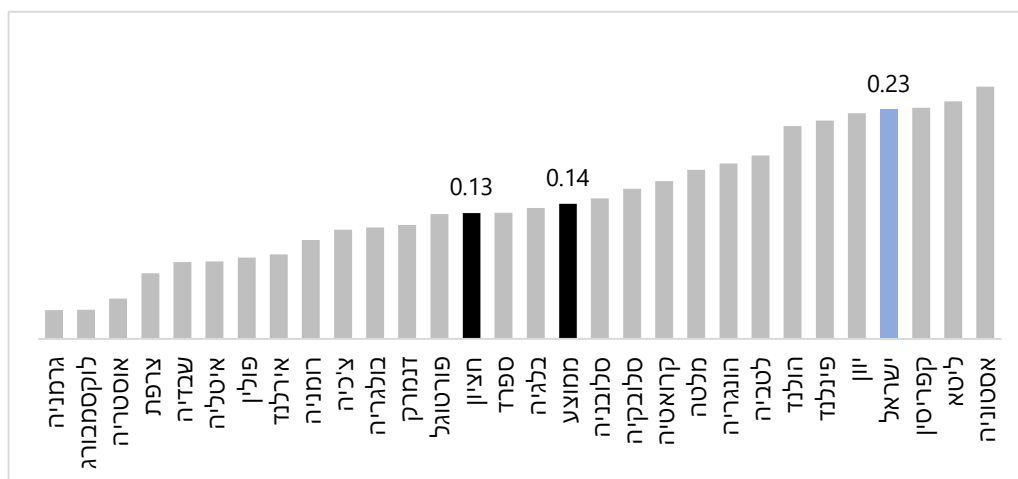


מקור: עיבודי אגף תקציבים במשרד האוצר לדוחות הבנקים

¹⁹ דוח הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_06082025/he/Vaadot_ahchud_increasing_competition_banks_system_team_committee_team-recommendations.pdf

כפי שממחיש תרשים 9 לעיל, הריכוזיות במערכת הבנקאית אינה תופעה חולפת אלא מאפיין מבני יציב ובלתי משתנה לאורך שנים. נתח השוק המצרפי של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות נשמר יציב באופן כמעט מוחלט. כמו כן וכפי שיפורט בהמשך בהשוואה בין לאומית, ענף הבנקאות בישראל מתאפיין בריכוזיות גבוהה. על פי מדד HHI²⁰, המודד את ריכוזיות המערכת הבנקאית, ישראל ממוקמת באופן קבוע בצמרת המדינות המפותחות מבחינת ריכוזיות.

תרשים 10 | מדד HHI, ישראל ומדינות האיחוד האירופאי, 2021



מקור: ECB ועיבודי אגף תקציבים במשרד האוצר

המדד מציב את שוק הבנקאות הישראלי בקטגוריה של "שוק מרוכז מאוד", לאור העובדה כי המדד נע סביב 0.22 נקודות בשנים האחרונות (על פי נתוני בנק ישראל²¹), מספר הנמצא עמוק מעבר לרף הבינלאומי של 0.18 נקודות, המוגדר על ידי משרד המשפטים האמריקאי וה-FTC (Federal Trade Commission, נציבות הסחר הפדרלית) כשוק מרוכז מאוד. בנוסף, יש לציין ששני השחקנים הגדולים בענף, כפי שניתן לראות בתרשים 10, מחזיקים בנתח שוק גדול במיוחד.

- **חסמי כניסה גבוהים לשוק:** אחד המאפיינים המהותיים של שוק הבנקאות בישראל הוא קיומם של חסמי כניסה גבוהים במיוחד לשוק. חסמים אלו מקשים באופן ניכר על כניסת מתחרים חדשים, ומביאים באופן טבעי לריכוזיות מבנית ארוכת טווח בענף. שורשם של חסמים אלה נעוץ בראש ובראשונה ברגולציה קפדנית שמטרתה להבטיח את הגנת כספי הציבור ואת יציבות המערכת הפיננסית כולה. מוסדות חדשים המבקשים לפעול בשוק נדרשים לעמוד בדרישות הון מחמירות (כדוגמת דרישות באזל), לקבל רישיונות מורכבים וליישם נהלי ציות (Compliance) וניהול סיכונים

²⁰ מדד הרפינדל-הירשמן (Herfindahl-Hirschman Index - HHI). הוא אחד המדדים המקובלים והעיקריים המשמשים רגולטורים וכלכלנים למדוד את רמת הריכוזיות והתחרותיות בשווקים, לרבות בשוק הבנקאות

²¹ <https://www.boi.org.il/media/tpifxhjr/%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%AA-%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%A7%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%99%D7%AA-2024.pdf>

מקיפים. דרישות אלו, שמבטיחות הגנה על כספי הציבור ושמירה על יציבותה של המערכת, גוררות עלויות תפעול והקמה ראשוניות גבוהות מאוד. אלו, גבוהות משמעותית מהנטל המוטל על שחקנים פוטנציאליים בבואם להיכנס לרוב השווקים האחרים בישראל.

בנוסף לפן הרגולטורי, נדרשת השקעה משמעותית ומתמשכת בתשתיות טכנולוגיות (מערכות ליבה בנקאית, מערכות סליקה, ואבטחת מידע וסייבר). הקמת תשתית כזו היא קריטית הן לשמירה על אמון הציבור והן ליכולת לספק שירותים תחת פיקוח הדוק. שילוב גורמים זה מייצר כאמור, חסמי כניסה משמעותיים לפעילות בתחום הבנקאות בישראל.

אף על פי כן, בשנים האחרונות נעשו כאמור ניסיונות רגולטוריים שונים שמטרתם להקל על חסמי הכניסה ולעודד תחרות²², כגון מתן הקלות ייעודיות ל"בנקים קטנים"²³ וקידום יוזמות בתחום הבנקאות הפתוחה (Open Banking). עם זאת, ניסיונות אלו טרם הביאו לשינוי דרמטי בתמונת המצב התחרותית בפועל.

עדות לעוצמתם של חסמי הכניסה באה לידי ביטוי בכך שגם חברות הביטוח הגדולות, המוכרות כגופים פיננסיים חזקים המחזיקים בהון משמעותי, במומחיות פיננסית ענפה ובתשתית טכנולוגית מתקדמת, עדיין מתקשות לחדור לשוק הבנקאי לאור הרגולציה המכבידה בתחום.

• **יציבות פיננסית מובטחת וסיכון עסקי נמוך:** המערכת הבנקאית מאופיינת בפיקוח רגולטורי הדוק שנועד לשמור על יציבות פיננסית. פיקוח זה, המלווה במנגנוני ביטחון והגנה, מפחית באופן משמעותי את רמת הסיכון העסקי לבנקים בהשוואה לחברות בענפים אחרים הכפופים לרגולציה פחותה²⁴. במקביל, המערכת הבנקאית נתמכת ברשת ביטחון רחבה, הכוללת בין השאר גישה למסגרות נזילות חירום של בנק ישראל.

• **סביבה רגולטורית מיטיבה:** הבנקים נהנים בשנים האחרונות באופן ישיר מהשפעת המדיניות המוניטרית. כך, מדיניות מוניטרית שמובילה לסביבת ריבית גבוהה בעיקר משיקולי מאבק אינפלציה, מובילה גם לזינוק דרמטי ומהיר ברווחי הבנקים בעקבות גלגול כמעט מלא של הריבית על האשראי וגלגול חלקי בלבד על הפיקדונות, כפי שפורט לעיל.²⁵

²² דוח הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_06082025/he/Vaadot_ahchud_increasing_competition_banks_system_team_committee_team-recommendations.pdf

²³ המלצות הצוות שעסק בנושא "יועדת הפיקדונות" נמצאות בשלבי חקיקה

²⁴ למשל – מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2023, עמוד 128

<https://www.boi.org.il/media/n5gmqsax/%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%AA-%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%A7%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%99%D7%AA-2023.pdf>

²⁵ למשל – מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2023, עמוד 37

<https://www.boi.org.il/media/n5gmqsax/%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%AA-%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%A7%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%99%D7%AA-2023.pdf>

4. חלופות מיסוי על הבנקים – סקירה בין לאומית

4.1 רקע

הנתונים הפיננסיים יוצאי הדופן של המערכת הבנקאית, כפי שתוארו לעיל, אינם ניתנים להפרדה מהמאפיינים המבניים והרגולטוריים הייחודיים של הענף, במיוחד בסביבת ריבית גבוהה. הריכוזיות הגבוהה, חסמי הכניסה המשמעותיים, היעדר תחרות מספקת והסביבה הרגולטורית המיטיבה יוצרים יחד סביבה עסקית יוצאת דופן בהשוואה לענפים תחרותיים אחרים במשק. זוהי נקודת המוצא שממנה יצא הצוות לבחון את המצב במדינות מערביות נוספות בכל הקשור למיסוי על ענף הבנקאות.

סקירה של הנעשה במדינות אחרות מעלה כי קיימות שתי גישות מרכזיות להטלת מס מיוחד על סקטור הבנקים: מיסוי זמני ומיסוי קבוע.

קצב עליית הריבית המהיר ברחבי העולם בשנת 2022, בעקבות משבר הקורונה ובעקבות אירועים גלובליים נוספים, הביא, בין היתר, לרווחיות גבוהה וחריגה במערכת הבנקאית במספר מדינות בעולם, בדומה לישראל. במקרים רבים, הרווחים החריגים נבעו בעיקר מהתמסורת האיטית של ריבית הבנק המרכזי לפיקדונות לעומת תמסורת מהירה של ריבית הבנק המרכזי לאשראי, ולא מהתייעלות ייחודית או משינוי במודל העסקי מצד הבנקים.

4.2 מיסוי זמני

בעקבות הגידול ברווחיות, מדינות מפותחות רבות החליטו להטיל מס רווחי יתר זמני (Windfall Tax) על הבנקים, שנועד למשוך לקופת המדינה חלק מהרווחים העודפים. כפי שמפורט בטבלה, מדינות שונות הציגו מודלים שונים למיסוי, הנובעים בין היתר ממדיניות המס ומשיעורי המס הקיימים בכל מדינה. המודלים הנפוצים ביותר הם מס על רווחי יתר,²⁶ מיסוי כלל ההכנסות ומיסוי סעיף הכנסות מריבית נטו.

תרשים 11 | השוואה בינלאומית של מיסוי רווחי יתר זמני שהוטל בשנים האחרונות

מדינה	בסיס המס	שיעור המס	שנת המס
ישראל	רווח	6% תוספת למס רווח עד רף ענפי	2024-2025
איטליה	הכנסה מריבית, נטו	40% על הכנסות יתר מריבית, נטו (נקבע כ-10% מעל ההכנסה מריבית נטו ב-2021)	2023
ספרד	הכנסה, נטו	1%-7% על הכנסות, נטו, (כתלות בגודל ההכנסה של הבנק. עד לשנת 2025 שיעור המס עמד על 4.8%)	2023-2027

²⁶ כמוצג בתרשים 13, ישנן מדינות אשר הגדירו "רווחי יתר" כרווחיות הגבוהה משיעור רווחיות ממוצע בשנים האחרונות, והכל כתלות במודל ובאופי המערכת הבנקאית בכל מדינה.

2023-2025	60% על רווחי יתר (נקבע כ-20% מעל הרווח הממוצע בשנים 2018-2021)	רווח	צ'כיה
2021	15% תוספת מעל מס החברות (רווחים שמעל ל-1 מיליארד דולר קנדי)	רווח	קנדה
2022-2023	10% על הכנסה, נטו, עבור שנת 2022, 8% עבור שנת 2023	הכנסה, נטו	הונגריה
2023-2024	60% על הכנסות יתר מריבית, נטו (נקבע כ-50% מעל ממוצע ההכנסות מריבית, נטו בארבע השנים הקודמות)	הכנסה מריבית, נטו	ליטא
2024-2027	30% תוספת על הרווחים (ירידה ב-5% בכל שנה עד 15% בשנה האחרונה)	רווח	סלובקיה

מקור: אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר

4.3 מיסוי קבוע

יישום גישת המיסוי הקבוע נעשה באופן שונה בין מדינה למדינה, והוא מעוצב בהתאם לשיטת המס והמדיניות הפיסקלית המקומית. דרך יישום נפוצה היא תוספת למס החברות הרגיל המוטל על רווחי הבנקים. כך למשל, בריטניה, ספרד, קנדה וליטא בחרו להטיל מס נוסף וקבוע על הבנקים בשיעורים הנעים בין 1.5% ל-5% מעל שיעור מס החברות באותה מדינה. ההצדקות שמדינות אלו פירטו ביחס למס מסוג זה, מדגישות את המאפיינים הייחודיים של סקטור זה ביחס לכלכלה כולה, כגורם בעל סיכון משקי משמעותי וכבעל הגנה רגולטורית מתוקף תפקידו בשוק האשראי שהוא חיוני לפעילות התקינה של המשק.²⁷

מודלים נוספים למיסוי קבוע וגבוה יותר על המערכת הבנקאית בעולם קובעים את בסיס המס על מלאי הנכסים או ההתחייבויות של הבנק.²⁸ מודלים אלה הפכו לנפוצים במיוחד מאז המשבר הפיננסי העולמי בשנת 2008, ומטרת מודלים אלו היא הפנמת הסיכונים היציבותיים שהמערכת הבנקאית מטילה על המשק. בהתאם לכך, בבריטניה, אוסטרליה, שוודיה והולנד הוטלו מיסים מאזניים על הבנקים בין השנים 2011-2012 על כלל ההתחייבויות הבנקים, ואילו פולין והונגריה הטילו מס מאזני על צד הנכסים.

בחודש יולי 2024 פורסמה סקירה על ידי קרן המטבע הבינלאומית על מדינות אירופאיות שונות אשר הטילו מס גבוה יותר על הבנקים בשנים האחרונות, על רקע הגידול החריג ברווחיות המערכת הבנקאית. במסמך נסקרו סוגי המס שהוטלו במדינות השונות, תוך בחינת האפקטיביות של סוגי מס שונים, וכן ההשפעות שהטלת מס עלולה להביא על המערכת הבנקאית ועל המשק, לרבות השפעות אפשריות על המרכיבים הבאים: כמות ומחיר האשראי הבנקאי, השפעה על הפעילות

²⁷ כך למשל, בקנדה:

Canadian Department of Finance, "Budget 2022: A Plan to Grow Our Economy and Make Life More Affordable", chapter 9: Tax Fairness and Effective Government

ובבריטניה:

UK Summer Budget, July 2015:

<https://www.gov.uk/government/publications/summer-budget-2015/summer-budget-2015>

28 European Parliament "The taxation of the EU's Financial Sector", June 2025.

הפיננסית של הבנקים, השפעה על בעלי המניות ועל ערך השוק של הבנקים, והשפעה אפשרית על תיאבון הסיכון של המערכת הבנקאית.²⁹

כאמור, הוצגו מאפיינים שונים של המיסים שהוטלו ונבחנו קריטריונים שונים לעניין האפקטיביות של סוגי המיסוי השונים שמדינות בחרו להטיל, הכוללים בין היתר את יציבות ההכנסה הפיסקלית ותמריצים שונים שהמס מביא להם, כמפורט בתרשים הבא:

תרשים 12 | השוואת מאפיינים שונים באפקטיביות סוגי מיסוי שונים

קריטריונים / השפעת הכלכלה	מס מאזני	מס על רווח	מס על רווחי יתר	מס על הכנסה, נטו	מס על הכנסה מריבית, נטו
הכנסה פיסקלית יציבה	++				
עמידות במחזורי עסקים שליליים		++	++	+	+
משמר תמריצים להתייעלות	++			++	++
מתמרץ תמסורת ריבית		+	+	+	+

מקור: אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר

מקרא: + השפעה מתונה ++ השפעה חזקה

5. התנגדות להטלת מס נוסף על סקטור הבנקאות בישראל

במהלך דיוני הצוות עלו טענות בדבר השלכות אפשריות שעלולות להיות מהטלת מס נוסף, קבוע או חד פעמי, על סקטור הבנקאות בישראל:

- חשש לגלגול העלויות לצרכנים

אחד החששות שעלו בעבודת הצוות הוא שמס נוסף על הבנקים, בסופו של דבר, יתגלגל לצרכנים באופן שירע את מצבם. כך, מהלך שאמור להחזיר רווחים חריגים של הבנקים ולהעביר אותם

IMF, "Bank Profits and Bank Taxes in the EU", July 2024. 29

לציבור, למעשה יפגע בציבור עצמו. מספר מחקרים שנעשו בנושא מצאו כי יכולתם של הבנקים לגלגל את המס שמוטל עליהם על הציבור היא אכן גבוהה.

חוקרים מהבנק המרכזי של איטליה ומהבנק להסדרי סליקה בין-לאומיים (BIS) מצאו³⁰ כי מיסוי רווחי בנקים מוביל לעליית הריבית על ההלוואות. כלומר, את ההפסד שנגרם לבנקים כתוצאה מעליית נטל המס הם לא סופגים בעצמם, אלא רובו מועבר לצרכנים והם אלו שנפגעים בסוף התהליך. כלומר, הגדלת מס החברות על בנקים מתבטאת בעצם כמעין מס על ההלוואות הציבור. על פי טענת החוקרים, ממקרה הבוחן של מיסוי נוסף על בנקים באיטליה עולה כי הבנקים מצליחים להעביר כ-90% מהנטל של המס ללקוחות או לגורמים אחרים.

כמו כן, דוח של ה-IMF משנת 2024, העוסק במיסוי רווחים של בנקים באיחוד האירופי, מדגיש את השונות הגבוהה בשיטות המיסוי וההשפעה שלהן על מידת הגלגול לצרכנים: במס חברות רגיל, הראיות מצביעות על גלגול מלא או חלקי של נטל המס הזה אל הלקוחות. במיסים ייעודיים הראיות מצביעות על יכולת העברת נטל משמעותית לאזרחים.³¹

- צמצום בהיצע האשראי

מעבר לגלגולו של מס החברות המוגבר אל הלקוחות בפועל, באמצעות עליית מחירו של המוצר הבנקאי, העלאת המס עלולה להשפיע לרעה גם על היצע האשראי וכך על רמת ההשקעות במשק. מחקר של חוקרים מה-BIS והבנק המרכזי של איטליה מראה, כי מעבר לגלגול המס על הצרכנים, העלייה בנטל המס מובילה לצמצום בהיצע ההלוואות של הבנקים. כל הלוואה חדשה הופכת יקרה יותר ל"ייצור" עבור הבנק, כיוון שבגין הרווח שתניב ישלם הבנק מס שולי גבוה יותר. כתוצאה מכך, משתנה הנטייה השולית של הבנק להעניק אשראי ללקוחותיו.

תובנה זו נתמכת גם במחקרים נוספים³², בעזרת ההסבר הבא: ירידת הרווחיות בעקבות עליית המס גורמת לבנקים להגביר את הזהירות ולהפחית את תיאבון הסיכון שלהם. תהליך זה מוביל להימנעות מהלוואות ללווים מסוכנים יותר ולצמצום כולל של היצע האשראי בשוק.

- נטל מס גבוה על הבנקים בהשוואה בינלאומית

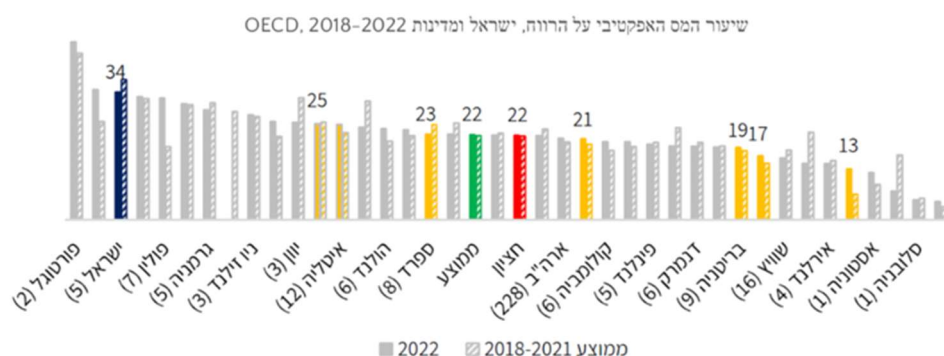
על אף רווחיותם החריגה של הבנקים, נראה כי כבר כיום שיעור המס המוטל עליהם בישראל גבוה בהשוואה בין לאומית. שיעור המס האפקטיבי על רווחי הבנקים בישראל עומד על 34.2%, ובשנתיים האחרונות, בעקבות מס חד-פעמי שהוטל על הבנקים, המיסוי האפקטיבי עלה ל-37.4%. כפי שניתן לראות בגרף הבא, מדובר בשיעורי מיסוי גבוהים בהשוואה בין לאומית:

³⁰ Albertazzi, U., & Gambacorta, L. (2010). Bank profitability and taxation. *Journal of Banking & Finance*, 34(11), 2801–2810

³¹ International Monetary Fund (IMF), "Bank Profits and Bank Taxes in the EU," Working Paper No. 2024/143 (July 2024)

³² Sobiech, A. L., Chronopoulos, D. K., & Wilson, J. O. S. (2021). The real effects of bank taxation: Evidence for corporate financing and investment. *Journal of Corporate Finance*, volume 69

תרשים 13 | שיעור המס על הרווח בישראל וב-OECD



* המספר בסוגריים מציין את מספר הבנקים בכל מדינה שיש נתונים לגביהם. תצפיות חריגות הוסרו.
 ** הסינון נעשה על בסיס מתודולוגית קבוצות ייחוס (לפי גודל נכסים של הבנקים).

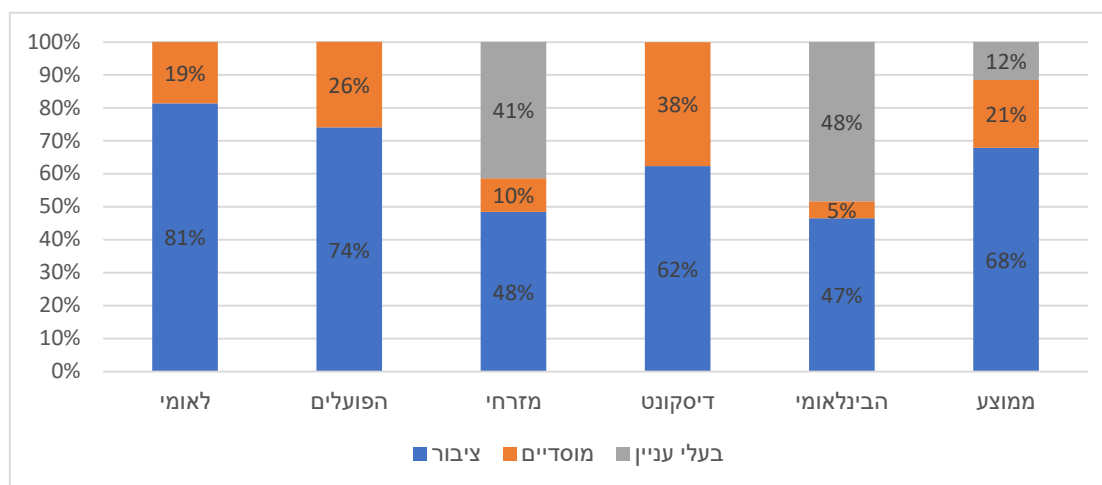
מקור: בנק ישראל, על בסיס נתוני Bank Focus

• השפעה שלילית אפשרית על בעלי מניות והציבור הרחב

ישנו חשש שהטלת מס קבוע על רווחי הבנקים עלולה לפגוע בציבור הרחב באופן עקיף, מכיוון שרוב מניות הבנקים מוחזקות על ידי הציבור, כאשר כ-70% ממניות הבנקים מוחזקות על ידי גורמים שאינם גרעיני שליטה, ובהם הציבור באמצעות גופים מוסדיים (כגון קרנות פנסיה, קופות גמל וקרנות השתלמות) או החזקה ישירה במניות הבנקים.

לפיכך, פגיעה ישירה ברווחיות הבנקים עשויה להוביל בטווח הקצר לירידה בשווי מניות הבנקים וכן לצמצום חלוקת הדיבידנדים, ובכך לפגוע בחיסכון הפנסיוני או בחיסכון לטווח קצר ובינוני של הציבור בישראל.

תרשים 14 | שיעור גבוה ממניות הבנקים מוחזק בידי הציבור



מקור: אתר הבורסה

6. חלופות מיסוי שנבחנו על ידי הצוות

6.1 רקע

על אף החששות שהוצגו בפרק הקודם בדבר השלכות הטלת מס נוסף על הבנקים, סקטור הבנקאות במצבו הנוכחי מתאפיין במספר היבטים ייחודיים הקשורים למבנה השוק, ובהם ריכוזיות גבוהה, חסמי כניסה משמעותיים וכן רגולציה מיטיבה. ייחודיות זו, יחד עם סביבת ריבית גבוהה הביאה את חברי הצוות להמשיך ולבחון צעדי מדיניות שיתנו מענה למצב הקיים.

על בסיס הצדקות אלו, בצירוף המודלים השונים למיסוי בנקים מרחבי העולם, הובילו את הצוות לבחון מספר חלופות אפשריות למיסוי המערכת הבנקאית בישראל, ככל שיוחלט להטילן. ראשית כל עלתה האפשרות שלא להטיל כלל מס נוסף על ענף הבנקאות בישראל, שכבר משלם מס גבוה באמצעות המיסים שקיימים כיום, כפי שפורט לעיל. אפשרות נוספת היא הטלת מס חד פעמי, באופן דומה למס שהוטל בשנים 2024-2025. לחלופין, נבחנה האפשרות להטלת מס קבוע על הבנקים, כאשר תנאי להפעלתו הוא תקופות בהן ישנה רווחיות חריגה שנובעת בעיקרה משינויים בסביבת הריבית.

6.2 הטלת מס חד פעמי לשנה נוספת

הטלת מס חד פעמי נוסף על הבנקים מנסה לאזן לכאורה בין החששות מהטלת מס קבוע נוסף על הבנקים, במודל שעשוי להסב נזק לצרכנים ולהיצע האשראי במשק, כפי שתואר בהרחבה לעיל, לבין הקושי בהתעלמות מהגידול המשמעותי ברווחיות הבנקים בשנים האחרונות, על רקע סביבת הריבית. יתרון נוסף לאפשרות זו הוא הפשטות היחסית ביישום.

מנגד, הצוות העלה את הקשיים הבאים בהטלת מס חד פעמי נוסף:

- קושי בגביית מס אמת: עיקרון יסוד במערכת המס בישראל הוא גביית מס אמת (True Tax), אשר משקף באופן נאמן ורציף את ההכנסה הכלכלית האמיתית ואת יכולת הנשיאה הפיננסית של הנישום. הטלת מס חד-פעמי על המערכת הבנקאית יוצרת סיכון משמעותי לפגיעה בעיקרון זה, וזאת משום שהיא מנתקת את אירוע המס (החיוב) מהמציאות הכלכלית המשתנה.

הרווחים החריגים שנרשמו בשנים האחרונות נובעים בעיקרם מסביבת ריבית גבוהה, המהווה תופעה מאקרו-כלכלית מחזורית וזמנית, ואינה מעידה על שינוי מבני או מתמשך ברווחיות הבנקים. המודל החד-פעמי מתעלם מאופי זה: לדוגמה, אם יוחלט על הטלת מס כזה במועד קבוע (כגון שנת 2026), ובמהלך אותה תקופה או לאחריה תתרחש ירידה משמעותית בריבית, כפי שצפוי במחזור הכלכלי, המס עלול להמשיך ולהיגבות או להתבסס על תחזית שכבר אינה רלוונטית, גם כאשר רווחיות הבנקים תשוב לרמתה הנורמטיבית ואף תרד ממנה.

מצב זה, בו המיסוי הופך להיות בלתי-תלוי ברווח הכלכלי השוטף, חותר תחת עקרון מס האמת ומטיל נטל על הבנקים גם כאשר אין לכך הצדקה כלכלית עכשווית. לפיכך, חלופת המס החד-פעמי אינה מספקת מענה לצורך ליצור מנגנון מיסוי רגיש למחזור הכלכלי שיתאם את המציאות הכלכלית המשתנה של המערכת הבנקאית.

- פגיעה בוודאות המיסויית: עקרון הוודאות המיסויית, המשלים את עקרון מס האמת, מהווה נדבך מרכזי במערכת מס יציבה, צפויה וברורה. עקרון זה נועד לאפשר לנישומים, ובכללם למערכת הבנקאית, לתכנן את פעילותם הכלכלית בהסתמך על מבנה מס קבוע ומוכר. הטלת מס חד-פעמי נוסף, שאינה חלק ממדיניות מס עקבית או מתוכנית רב-שנתית, עלולה לערער את תחושת הוודאות ולהכביד על תכנון הפעילות הפיננסית של הבנקים. פגיעה בוודאות המיסויית עשויה גם להשפיע לרעה על אמון השוק במערכת המס.
- מיסוי קבוע דה-פקטו: נוסף על האמור, במסגרת הדיון עלו טענות כי מיסוי חד פעמי שיוטל שנה שלישית ברציפות מהווה דה-פקטו מיסוי קבוע, ללא יצירת תנאים ברורים ושקופים עבור השוק והבנקים.

הקשיים שעלו בדיוני הצוות להטלת מס חד פעמי נוסף, הובילו לבחינה של מודלים אפשריים של הטלת מס קבוע על המערכת הבנקאית, כמפורט בהמשך.

6.3 הטלת מס קבוע על המערכת הבנקאית

לאור הרווחיות הגבוהה שהציגו הבנקים בשנים האחרונות, וכן לאור המאפיינים הייחודיים של המערכת הבנקאית בישראל וסביבת הריבית כיום, בחן הצוות מודלים קיימים ואפשריים להטלת מס קבוע על המערכת הבנקאית.

בין השאר דן הצוות במודלים הבאים:

6.3.1 מס מאזני על סעיף פיקדונות ועו"ש בצד ההתחייבויות במאזן

בדיונים בצוות נידונה האפשרות להטיל מס על רווחיות הבנקים שמקורה בסביבת הריבית, כלומר ההפרש בין ריבית בנק ישראל, לבין הריבית שהבנקים משלמים לציבור הלקוחות על יתרות עו"ש ופיקדונות. ההצדקות המרכזיות שניתנו לשיטת מיסוי זו, היא שהרווחיות הגבוהה במערכת הבנקאית בשנים האחרונות נבעה בעיקר מתמסורת איטית של ריבית בנק ישראל אל הפיקדונות, בזמן שתמסורת ריבית בנק ישראל לאשראי הייתה מהירה יותר. בנוסף, מיסוי שכזה מעניק תמריץ לבנקים לעודד לקוחות להעביר כספים המצויים בחשבונות עו"ש שאינם נושאים ריבית, לפיקדונות נושאי ריבית (וכך מקטין את המרווח הממוצע). מנגד, סבר הצוות כי דווקא בסביבת ריבית נמוכה, תיתכן גביית יתר בשל גידול בסעיף פיקדונות ועו"ש במצב שבו נכסים אלטרנטיביים, דוגמת קרנות כספיות, אינן בהכרח משתלמות לציבור, באופן שאינו מתיישב עם תכליות המיסוי. עוד עלתה האפשרות כי מודל מיסוי כזה עלול להשפיע על מודל התמחור של הבנקים את המוצרים השונים בסל השירותים הבנקאיים, באופן שיימנע דה-פקטו גבייה של המס.

יש לציין שעל פי הצעה זו לא יהיה קיזוז בין שנים, בדומה למס הרווח (שהרי לב העניין הוא לתפוס שנים ברווחיות חריגה).

6.3.2 מס על עודף ההון ביחס הלימות ההון במאזן

בדיונים בצוות נידונה האפשרות להטיל מס על עודף יחס הלימות ההון (CAR) של הבנקים מעבר לדרישת המינימום הרגולטוריות, כאשר לפי הערכות עודף ההון מוערך בעשרות מיליארדי ₪. ההצדקה המרכזית שניתנה לשיטת מיסוי זו, היא עידוד הגדלת היצע האשראי בישראל, הנחשב לנמוך בהשוואה בינלאומית³³, על ידי מתן תמריץ להפחתת כרית הביטחון העודפת. עם זאת, במסגרת שיטה זו עלה כי מיסוי עודף ההון יביא להפחתת הגמישות התפעולית של הבנקים לניהול סיכונים ומקרבת אותם לדרישות המינימום הרגולטוריות, ובכך מעלה את הפוטנציאל לסיכון יציבותי על המערכת הבנקאית והמשק כולו. בנוסף, המיסוי אינו קשור ישירות לרווחיות היתר שנוצרה כתוצאה מעליית הריבית. יש לציין שעל פי הצעה זו לא יהיה קיזוז בין שנים, בדומה למס הרווח (שהרי לב העניין הוא לתפוס שנים ברווחיות חריגה).

6.3.3 הגדלת שיעור מס החברות

בדיונים בצוות נידונה האפשרות להגדיל את שיעור מס החברות על הבנקים מעבר לשיעור הקיים. ההצדקות המרכזיות שניתנו לשיטת מיסוי זו, היא פשטות הגבייה והקטנת סיכון לתנודתיות בגבייה במחזורי עסקים, או במחזורי ריביות שונים. יחד עם זאת, ישנו חשש כי הגדלת שיעור מס החברות על המערכת הבנקאית עשוי לייצר הקצאת משאבים בלתי יעילה במשק, וכן להוביל להחמרת הריכוזיות הנובעת מיצירת חסמי כניסה נוספים והרחקת כניסתם של שחקנים חדשים, מקומיים וזרים. יתרה מכך, יש לזכור כי בישראל כבר מוטל מס אפקטיבי גבוה בהשוואה בינלאומית, כאשר בשגרה המערכת הבנקאית מצויה בתשואה להון בסביבת החציון של מדינות ה-OECD. לכן, נכון למקד את המיסוי בתקופות של רווחיות חריגה. הטלת מס על כלל רווחי הבנק, ולא רק על רווחי היתר הנובעים מסביבת ריבית גבוהה, מחטיא את המטרה המקורית - למסות את הרווחים החריגים הנגזרים מהשפעות המדיניות המוניטרית והפערים בתמסורת. יש לציין שעל פי הצעה זו לא יהיה קיזוז בין שנים, בדומה למס הרווח (שהרי לב העניין הוא לתפוס שנים ברווחיות חריגה).

6.3.4 מס רווח דיפרנציאלי, לרווחים העולים על 5 מיליארד ₪

בחלופה זו הוצע לקבוע מדרגת מס במס הרווח על הבנקים (כפי שמוגדר בחוק מע"מ). המדרגה תתחיל ברף של 5 מיליארד ₪ רווח בשנת מס כלשהי, ושיעור המס השולי במדרגה זו של מס הרווח יעמוד על 27% (במקום 18%). ברף זה, בשנת 2023 מהווים הבנקים כ-67% מהחברות בישראל העוברות רף זה, כאשר שאר החברות מעל רף זה הן מובילות עולמיות בתחומן ומתחרות כנגד החברות החזקות והחדשניות ביותר בעולם.

BIS, "Credit to the non-financial sector": https://data.bis.org/topics/TOTAL_CREDIT ³³

מטרת החלופה היא לייצר מצב שמחד תהיה בו גמישות מספקת לגבות יותר מס בשנים שמתאפיינות ברווחיות גבוהה מאוד, ויגבה מעט מאוד בשנים בהן הרווחיות אינה יוצאת דופן. מאידך, חלופה זו מאפשרת פשטות בגביית המס, שכן היא מבוססת על מס קיים (מס הרווח) ואינה דורשת גיבושו של מס חדש לסקטור בודד, דבר שאינו מאפשר גביית מס אמת.

חלופה זו סובלת מחיסרון מהותי בכך שהיא מבוססת על רף רווח נומינלי קבוע (5 מיליארד ₪), ללא קשר לגודלו של הבנק ולסך ההון העצמי שלו. כתוצאה מכך, היא עשויה לחול באופן "עיוור" על רווח שהוא שיעור תשואה סביר עבור בנק גדול או למשל במקרה של מיזוג בין שני בנקים. מנגנון מיסוי מבוסס רף נומינלי עשוי במידה רבה להחליש את התמריץ של הבנקים לצמוח ולהתחרות עד כדי הגדלת נתח שוק, היות שהעלייה ברווחיות מעבר לרף גוררת עלייה בנטל המס השולי. באותו אופן, נשחקת כך הכדאיות להגברת היצע האשראי, וכן נפגע התמריץ להתייעלות תפעולית והורדת עלויות (שמגדילה גם היא רווחיות). פגיעה רוחבית זו בתמריצים עלולה להאט את קצב הצמיחה של המערכת הבנקאית כולה ואת תרומתה לתמיכה בצמיחה הכלכלית במשק.

יש לציין שעל פי הצעה זו לא יהיה קיזוז בין שנים, בדומה למס הרווח (שהרי לב העניין הוא לתפוס שנים ברווחיות חריגה).

6.3.5 מס רווח דיפרנציאלי, לרווחים העולים על 50% מתקופת בסיס

בדומה לחלופה הקודמת, חלופה זו ממסה במס שולי גבוה יותר רווחים העולים מעל לרף מסוים. חלופה זו מתמקדת ברווחי הבנק העוברים ב-50% את הרווח הממוצע שהיה לבנק בשנים 2018-2022, תקופה בה הריבית הייתה נמוכה ורווחי כלל הבנקים היו מתונים יותר.

בשנת המס הראשונה הרף יהיה גבוה ב-50% מתקופת הבסיס, על מנת לזהות רווחיות יתר ולא מגמות הנובעות מגידול טבעי בפעילות העסקית. משם ואילך הרף כאמור יוצמד לצמיחת התוצר או לחלופה סבירה אחרת המבטאת את הפעילות הכלכלית הריאלית של הבנק. הרציונל בהצמדה לתוצר הוא נטרול גידול המבטא את עמידת הבנקים ברמת הפעילות במשק.

הצמדת גידול הרווח לגידול בפעילות הכלכלית הריאלית של הבנק מאפשרת להבחין בגידול ברווחיות שמקורו בהתייעלות, בגידול במרווח הריבית, אל מול גידול שמקורו בהרחבת היקף הפעילות. יש להדגיש שחיסרון מובנה במנגנון זה מקורו ביכולת של הבנק לבצע התאמות בדיווחים לרשות המיסים באופן שיעוות את ההתייחסות לרווחיות חריגה.

מנגד, הצמדת גידול הרווח של הבנק לגידול בתוצר המדינה היא שיטה הממקמת את הצמיחה הפיננסית של הבנק בהקשר רחב יותר של הצמיחה הכלכלית הלאומית. מנגנון זה מבוסס על ההנחה כי רווחיות הבנקים אמורה להיות מונעת באופן משמעותי על ידי ההתרחבות של הכלכלה באופן רחב. הדבר מאפשר הבחנה בין גידול ברווחיות הבנק הנובע משיפורים פנימיים (כגון התייעלות) לבין גידול הנובע מצמיחה כלכלית משקית. באופן זה,

רווחים חריגים שאינם משקפים תרומה פרופורציונלית לצמיחה הלאומית יכולים להיתפס ככאלו הדורשים בחינה מעמיקה יותר.

יתרון מובנה במודל זה היא שמדובר במנגנון מוכר וידוע בעולמות המיסוי, ובמובן זה מפשטת גם את אפשרות הגבייה בהקשר זה. יש להדגיש שחסרון מובנה במנגנון זה מקורו בניתוק האפשרי בין התוצר, המושפע מגורמים מקרו-כלכליים רבים (כגון יצוא ורמתה השקעות), לבין הפעילות הספציפית של הבנק, מה שעלול להוביל לעיוות ההתייחסות לרווחיות – רווח גבוה עלול להיראות "מוצדק" גם אם מקורו בפעילות סיכון מוגברת, רק כי התוצר גדל משמעותית, או להפך, רווח סביר עלול להיראות חריג בתקופה של האטה כלכלית רחבה.

כמו החלופה הקודמת, חלופה זו ממסה ביתר את הבנקים בשנים שבהן הרווחיות חריגה, ונשענת על בסיס מס מוכר ולכן פשוטה יחסית לתפעול.

יתרונה של חלופה זו הוא שהיא ממסה בנקים אשר הציגו רווחים גבוהים מאוד ביחס לעצמם, והצטרפו לרווחים הגבוהים שהציג הענף כולו (ולמעשה לא הקטינו רווח יחסי ולא היוו חלופה תחרותית ללקוחות הענף). כמו כן, מוצע כי המס הנוסף לא יחול על בנק בעל היקף פעילות קטן. כלומר, המיסוי לא יחול על בנק ששווי נכסיו נמוך מ-5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל וזאת במטרה לקדם את התחרות במערכת הבנקאית בישראל.

על מנת להבטיח שהמס ייכנס לתוקפו רק במקרים של רווחיות חריגה, קיים צורך בבחינת ספי תחולה (שיעורי עלייה ברווחיות) נוספים. בנוסף, נציין שעל פי הצעה זו לא יהיה קיזוז בין שנים, בדומה למס הרווח (שהרי לב העניין הוא לתפוס שנים ברווחיות חריגה).

6.3.6 חלופה משלבת - מס רווח דיפרנציאלי משולב

חלופה זו מציעה למעשה לשלב בין שתי החלופות הקודמות:

הרף הענפי יעמוד על 5 מיליארד ₪ בשנת 2023 ויוצמד לתוצר המקומי הגולמי החל משנת 2024, שכן נראה כי סביר שפעילות הבנקים תתרחב בהתאם לתוצר בישראל.

הרף העצמי ייקבע בעלייה מעל 50% של הרווח הממוצע שהיה לבנק בשנים 2018-2022, תקופה בה הריבית הייתה נמוכה ורווחי כלל הבנקים היו מתונים יותר. בהתאם להצעה המפורטת מעלה, הרף כאמור יוצמד לצמיחת התוצר או לסך נכסי הבנק.

כך, הוגדרו שני תבחינים לזהות רווח חריג – הרף הענפי האחד, והרף העצמי. ככל שנרשם רווח בבנק מעבר לאחד הרפים הללו הרי שרווח זה מהווה רווח חריג ויש למסותו בשיעור מס הרווח הגבוה שייקבע.

יש לציין שעל פי הצעה זו לא יהיה קיזוז בין שנים, בדומה למס הרווח (שהרי לב העניין הוא לתפוס שנים ברווחיות חריגה).

בחלופה זה קיימים חסרונות באופן דומה לחלופות ממנה היא מורכבת. כך למשל היא עשויה לחול על שיעור תשואה סביר עבור בנק גדול או להשיג תוצאה לא רצויה מבחינת תכליות המס במקרה של מיזוג בין שני בנקים.

7 המלצת הצוות במידה ויוחלט על מיסוי ענף הבנקאות

7.1 רקע להמלצה- איזון בין חסמי הענף וטענות הנגד

כפי שהורחב בפרקים 2 ו-3, ענף הבנקאות הינו בעל מאפיינים ייחודיים לעומת ענפים אחרים במשק, לרבות ריכוזיות הענף, היעדר התחרות, חסמי הכניסה לענף והסביבה הרגולטורית המיטיבה. מאידך, כפי שצוין בפרק 6 לעיל, ישנן טענות לחסרונות שיש בהטלת מס נוסף על הבנקים. ככל שיוחלט על צעד מיסויי על המערכת הבנקאית, יש לקדם צעד שיצמצם פגיעה אפשרית מהטענות שעלו בפרק 6 יחד עם מתן מענה למאפיינים הייחודיים שיש כאמור בענף הבנקאות, שבאים במיוחד לידי ביטוי בסביבת ריבית גבוהה.

7.2 חלופה מומלצת בהינתן החלטה למיסוי ענף הבנקאות

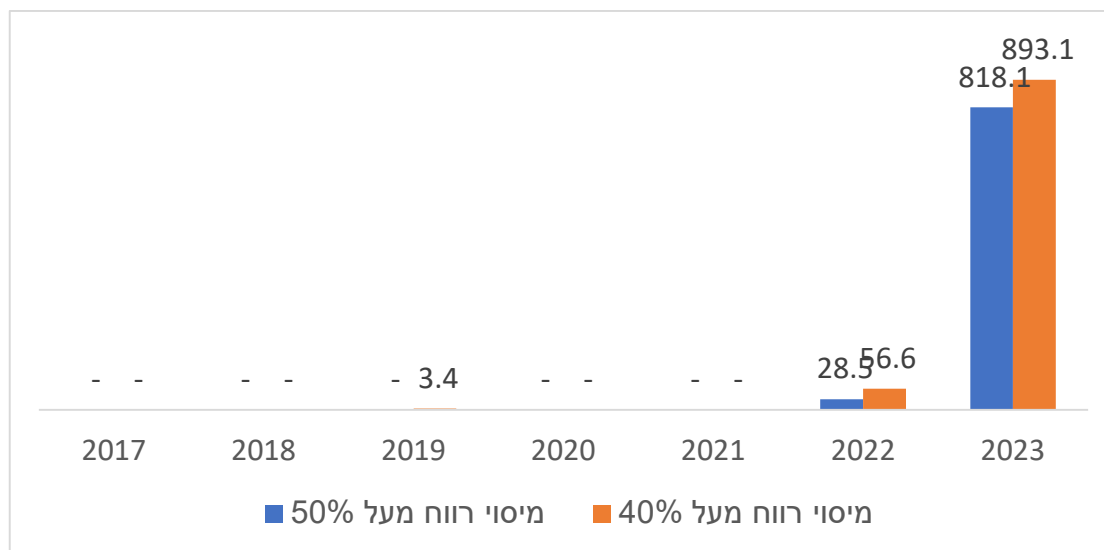
המלצת הצוות במקרה שבו יוחלט על צעדי מיסוי על המערכת הבנקאית בהתאם להצדקות שמצא הצוות הנוגעות לסביבת ריבית גבוהה בשילוב עם מאפייני הריכוזיות והיעדר התחרות בענף היא החלופה שהוצגה בסעיף 6.3.5: **מס רווח דיפרנציאלי, לרווחים העולים על 50% מתקופת בסיס.**

הצעה זו מצליחה לבטא באופן אולטימטיבי את הרגישות לסביבת הריבית, כך שלמעשה רק בשנים בהן סביבת הריבית תימצא בשיעור גבוה במיוחד ורווחי הבנקים יגיעו בשל כך למספרים בשיעור גבוה מהרגיל ייגבה מס נוסף מהבנקים, ואילו בשנים בהם סביבת הריבית תהיה נמוכה באופן יחסי, הבנקים לא ישלמו מס נוסף מעבר לחובה הקיימת עליהם כיום בחוק.

לפי הצעה זו, המתבססת על רף מס עצמי (שיעור גידול של מעבר ל-50% או ספי תחולה אחרים שייבחנו בהמשך, ביחס לרווח הממוצע בשנים 2018-2022, המוצמד לתוצר או לסך הנכסים), ניתן לראות בתרשים 17 מה היה המס שהיה נגבה אילו היה מוטל מס דיפרנציאלי עצמי בלבד, בספי גידול שונים, ביחס לרווחים של 2018-2022. כפי שעולה מהתרשים, באף שנה רווחי הבנקים לא עלו כמעט בכלל מעבר ל-40% ועוד פחות מעבר ל-50% מהרווחים של תקופת הבסיס (לשם ההמחשה, נקבע בתרשים כנקודת מוצא לחישוב מס רווח תוספתי של 9%).

בנוסף, בשנת המס הראשונה הרף יהיה גבוה ב-50% מתקופת הבסיס, על מנת לאפשר "כרית ביטחון" נוספת. משם ואילך הרף כאמור יוצמד לצמיחת התוצר או לפעילות הכלכלית הריאלית של הבנק. יצוין, שחלופות נוספות להצמדה ממשיות להיבחן על ידי הצוות על מנת לאבחן את מנגנון ההצמדה המתאים ביותר.

תרשים 15 | תוספת הגבייה הפוטנציאלית לרף המס העצמי, ביחס לרווחים הממוצעים של כל בנק ב-2018-2022, 9% מס רווח תוספתי, מיליוני ₪



מקור: עיבוד החטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המיסים, נתוני רשות המסים

יודגש, כי טרם מוצע הדיון בסוגיית שיעור המס השולי בהצעה.

יש לציין, שלאור מורכבות הנושא והחשיבות ביצירת מנגנון שמותאם במידת האפשר למצב הקיים במשק הישראלי לטווח הרחוק, בין השאר לאפשרות שיהיו שינויים טכנולוגיים משמעותיים בענף הבנקאות בעתיד הרחוק יותר, הצוות ממליץ לעגן את החלופה בהוראת שעה למספר שנים, תוך הטמעת מנגנוני עדכון בתוך תקופת המס במטרה להתמודד בצורה מיטבית עם שינויים אפשריים בטווח הבינוני והארוך.

7.3 יתרונות מרכזיים בבחירת החלופה

המודל שנבחר, מס רווח דיפרנציאלי לרווחים העולים על 50% מתקופת בסיס, נבחר בשל יכולתו לייצר מנגנון מיסוי המיישם מידתיות, דיוק ותכליתיות רגולטורית. תכלית המיסוי אינה להטיל מס רוחבי על רווח בנקאי רגיל, אלא לבדוד ולמסות את רכיב הרווח העודף שנוצר כתוצאה מהצטברות של נסיבות רגולטוריות (סביבת ריבית גבוהה) ומבנה ענפי ריכוזי, ואינו משקף התייעלות עסקית טבעית, תוך צמצום, במידת האפשר, של הפגיעה בתמריצים הכלכליים בהשוואה לחלופות אחרות.

- הקשר לסביבת הריבית ומבנה הענף

המודל מייצר מצב שבו המס יוטל רק על רווחי יתר חריגים הנובעים מסביבת ריבית גבוהה וממבנה ענפי ריכוזי, ואינו "מעניש" על צמיחה נורמטיבית. הזיהוי מתבצע באמצעות רף המגלם חריגה סטטיסטית משמעותית מרמת הרווחיות בשנים האחרונות בנוסף להשפעת סביבת הריבית. בכך, המס חל רק כאשר מתקיימת רווחיות חריגה הנובעת מהצטברות

שלושת הגורמים: הריבית הגבוהה, המבנה הענפי הריכוזי והמסגרת הרגולטורית המיטיבה.

- מס פרטני מותאם
המודל מציג יתרון בכך שהוא שואף להתקרב ל"מס אמת". בניגוד למס גלובלי או שרירותי, מנגנון זה מכיר בשונות האפשרית בביצועים, ברמות הסיכון וברווחיות ההיסטורית של כל מוסד בנקאי באופן פרטני ומותאם לנתוני העבר הפרטניים של כל בנק.
- ניטרליות רגולטורית ושימור תמריצים
קביעת רף המבוסס על שיעור גידול יחסי ברווח מונעת את השרירותיות הכרוכה ברף נומינלי בלבד. המס מתמקד ברווחים יוצאי דופן ואינו פוגע בתמריצים להתחרות ולהתייעל, שכן רווחיות החורגת מהרף אינה יכולה להיות מוסברת על ידי שיפורים תפעוליים בלבד. בנוסף, פטור ממיסוי לבנקים חדשים למשך עשר שנים מבטיח שהמס לא יהפוך לחסם כניסה נוסף לשוק הבנקאות הריכוזי.
- יתרונות תפעוליים ואכיפה
החלופה נשענת על מס הרווח הקיים – נתון חשבונאי מבוקר ומוכר – ובכך מבטיחה גבייה אפקטיבית ומונעת במידת האפשר תכנון מס מלאכותי קל. השינוי אינו דורש הקמת מערך גבייה או פיקוח חדש, שכן הוא מיושם באמצעות מערכות המיסוי הקיימות כתיקון לחוק, מה שמקצר משמעותית את זמן היישום ומפחית עלויות רגולטוריות.
- צמצום עיוותים כלכליים ופגיעה מינימלית באשראי
בהשוואה לחלופות מיסוי רוחביות (כגון מיסוי על הכנסות מריבית נטו או מס מאזני), או קביעת רף נומינלי ספציפי, מס רווחי היתר פוגע פחות בהיצע האשראי במשק. המס חל רק על רכיב רווח חריג ואינו מעלה באופן ישיר את עלויות מתן ההלוואות, ובכך הוא מצמצם את הפגיעה הפוטנציאלית במתן האשראי לציבור
- לקחים מהניסיון בעולם במיסוי נוסף על בנקים
ניתוח ההשוואה הבינלאומית שנעשה לעיל בפרק 6, לרבות סקירת של קרן המטבע הבינלאומית (IMF) בנושא, הדגים את הפערים באפקטיביות הפיסקלית של מודלי מיסוי שונים. בהתאם ללקחים אלו, המודל שנבחר אומץ כפתרון הממוקם גבוה במדדים קריטיים: הוא מבטיח עמידות חזקה במחזורי עסקים שליליים וכן שימור תמריצים משמעותיים להתייעלות (בזכות רף ה-50% המותיר מרווח לצמיחה לא מבוטלת). בכך, מיושם לקח בינלאומי ברור: יש למסות את הרווח העודף, אך לעשות זאת באופן ממוקד תכלית המונע עיוותים כלכליים שמסייע למיקוד המס ביכולת הכלכלית האמיתית של הבנק.

בשנים האחרונות נרשמה עלייה חדה בסביבת הריבית, שלצד גורמים נוספים הובילה את הבנקים לתוצאות פיננסיות יוצאות דופן. מצב זה התאפשר בין השאר באמצעות תמסורת ריבית א-סימטרית: ריבית בנק ישראל גולגלה באופן מלא ומהיר לריבית על האשראי, בעוד שעדכון הריבית לפיקדונות הציבור התבצע באופן איטי וחלקי בלבד.

השינוי בסביבת הריבית שתואר קיבל משנה תוקף בין היתר לאור המאפיינים המבניים הייחודיים של המערכת הבנקאית בישראל, הכוללים סביבה תחרותית מוגבלת וריכוזיות, סיכון עסקי נמוך, חסמי כניסה גבוהים וסביבה רגולטורית מיטיבה. גורמים אלו בשילוב סביבת הריבית הגבוהה הובילו לרווחיות הגבוהה גם בהשוואה לענפי משק אחרים המתאפיינים ברווחים גבוהים.

לצד הצדקות אלו, יש להביא בחשבון השפעות אפשריות של מיסוי מיוחד על הבנקים הנוגעות להשפעה הפוטנציאלית על תמריצי ההתייעלות בטווח הארוך, לפגיעה אפשרית בהיצע האשראי ולאפשרות לגלגול חלק מהעלויות על ציבור הלקוחות.

לאור האמור וככל שיוחלט על הטלת מס מיוחד על הבנקים בהתאם להצדקות שפורטו בדו"ח זה ועל מנת להתמודד באופן המטיבי עם ההשפעות האפשריות של המהלך, הצוות ממליץ לאמץ את חלופת מס רווח דיפרנציאלי לרווחים העולים על 50% בהשוואה לממוצע הרווחיות בשנים בהם סביבת הריבית נמוכה (בהצמדה לתוצר או חלופה סבירה אחרת המבטאת את הפעילות הכלכלית הריאלית של הבנק). חלופה זו מבטאת את ההצדקות שמצא הצוות למיסוי בצורה הטובה ביותר ובמקביל מתמודדת עם האתגרים והמורכבות של מיסוי מהסוג הזה ומצמצמת ככל הניתן את ההשפעות האפשריות.

חלופה זו קובעת מדרגת מס שולי גבוהה יותר על רווחי יתר, ומצמצמת את האפשרות לגביית יתר בתקופה של ריבית נמוכה, כאשר רווחי הבנק חוצים רף עצמי המבטא גידול של למעלה מ-50% ביחס לרווחיות ההיסטורית של אותו בנק.

מודל זה נועד ליצור מנגנון מיסוי רגיש למחזור הכלכלי, כך שבשנים של רווחיות יתר הבנקים ישלמו יותר מס, ובשנים של רווחיות מתונה לא ייווצר נטל עודף על פעילותם. הצעה זו מצליחה לבטא היטב באופן יחסי הרגישות לסביבת הריבית, כך שדה פקטור רק בשנים בהן סביבת הריבית תימצא בשיעור גבוה במיוחד ורווחי הבנקים יגיעו למספרים גבוהים מהרגיל, ייגבה מס נוסף מהבנקים.

למודל יתרונות משמעותיים בהבטחת גבייה אפקטיבית (בשל הישענות על נתון הרווח הנקי המבוקר) ובצמצום עיוותים כלכליים בהיצע האשראי, תוך הבטחת התאמתו למחזור העסקים והרווחיות הפרטנית של כל בנק בנפרד. יתירה מכך, מודל זה נבחר גם בשל תאימותו ללקחי מיסוי בנקים במדינות אחרות בעולם.