



האם יש מקום להטיל מס רווחי יתר על הבנקים בישראל? בחינה בראייה גלובלית



פרופ' שלומית זוטא

פרופ' שלומית זוטא היא חברת סגל בכירה בבית הספר לניהול וכלכלה במכללה האקדמית תל אביב-יפו. כמו כן היא עמיתת מחקר במכון לבנקאות ותיווך פיננסי ע"ש ויקי וגיוזף ספרא שבפקולטה לניהול ע"ש קולר באוניברסיטת תל אביב. מחזיקה בתואר ראשון במתמטיקה ובתואר שני בחקר ביצועים, שניהם מאוניברסיטת תל אביב, ובדוקטורט במימון מאוניברסיטת ניו יורק (New York University). לימדה במוסדות שונים בארץ ובחו"ל, ובהם אוניברסיטת ניו יורק, אוניברסיטת מרילנד ואוניברסיטת תל אביב. פרופ' זוטא כיהנה ומכהנת בוועדות השקעה של גופים פיננסיים ובדירקטוריונים של חברות ציבוריות, פרטיות וממשלתיות. כיהנה גם כיושבת ראש "עמיתים", מינהלת קרנות הפנסיה הוותיקות, וייעצה לגופים שונים במשק.

תקציר

ביוני 2023 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שלפיה יוטל מס על רווחי היתר של הבנקים לאור גידול בפער בין הריביות שהבנקים גובים על הלוואות לריבית שהם מעניקים על פיקדונות. מטרת המחקר היא לגבש המלצה בשאלת כדאיות הטלת המס על הבנקים.

המלצת המחקר היא להימנע בשלב זה מהטלת מס רווחי יתר על הבנקים. ההמלצה מתבססת הן על ביקורת של רגולטורים ואנשי אקדמיה והן על היעדר ניסיון מצטבר: המס הוטל על בנקים במספר לא גדול של מדינות, ולמשך זמן קצר. יתרה מזו, העדות המועטה שהצטברה עד כה אינה חד-משמעית, ומוקדם להסיק ממנה מסקנות הן לגבי השלכות המס והן לגבי מידת הצלחתו. לאור המעמד המיוחד של הבנקים במשק, ראוי לא לקחת סיכונים ולהטיל את המס לפני שהשפעת החקיקה במדינות אחרות ניתנת להערכה. אין המסקנה פוסלת את בחינת השאלה הכללית של הקטנת פער הריביות בכלים אחרים.

ברצוני להודות למכון לבנקאות ותיווך פיננסי ע"ש ויקי וגיוזף ספרא, הפקולטה לניהול ע"ש קולר, אוניברסיטת תל אביב על תמיכתו הנדיבה. גירסה מורחבת של מאמר זה נמצאת באתר המכון: https://coller.tau.ac.il/sites/coller.tau.ac.il/files/media_server/Recanati/management/safra/zuta.pdf. תודתי נתונה לד"ר ניוזפה אלסי על עזרתו בתרגום מאיטלקית. תודה מיוחדת לעידן פרנקו על עזרה מצוינת במחקר. כמו כן ברצוני להודות לשופט אנונימי על הערות מאירות עיניים.



מבוא

פי הצעת החוק, המס שייגבה ייכנס לקרן מיוחדת שייעודה יהיה הקלה על יוקר המחיה באמצעות סבסוד שירותים ומתן הלוואות לציבור בערבות המדינה. הצעת החוק מונחת כרגע על שולחן המליאה, אך מאז קיץ 2023 לא חלה התקדמות בתהליך חקיקתה.

מלחמת "חרבות ברזל" טרפה את הקלפים והביאה להגשת הצעת חוק אחרת, שעסקה אף היא בהטלת מס על הבנקים אך הייתה שונה בתכלית השינוי מהצעת החוק שבה עוסק מאמר זה, הן במבנה שלה והן במטרותיה. הצעת חוק זו הוגשה ב-29.1.2024 ונשאה את הכותרת "הצעת חוק התוכנית המאזנת (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2024), התשפ"ד-2024". ההצעה כללה מספר פרקים שאחד מהם (פרק ו') נגע למיסוי רווחי הבנקים, והשאר הוקדשו לנושאים אחרים, כדוגמת ביטוח לאומי וביטוח

בתאריך 5.6.2023 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק "מיסוי רווחי יתר של תאגידים בנקאיים, התשפ"ג-2023".¹ הצעת החוק התוותה קווי מתאר כלליים למיסוי רווחי היתר של הבנקים. לפי ההצעה, יוטל מס על רווחי היתר של הבנקים לאור גידול בפער בין הריביות שהבנקים גוברים על הלוואות לריבית שהם מעניקים על פיקדונות. הצעת החוק מגדירה את "מגבלת היחס", שלפיה סך הריביות הנגבות על ידי הבנק יהיה לכל היותר פי 1.5 מסך הריביות המשולמות על ידו. אם תהיה חריגה מן המגבלה, ישלם הבנק היטל בשיעור של 75% על הפער שבין סך הריביות שנגבות בפועל לבין סך הריביות שהיה מתקבל לו מגבלת היחס הייתה מתקיימת. על

1 הקישור להצעת החוק: <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2205729>

בריאות ממלכתי. בהמשך פוצלה הצעת החוק, והפרק שעסק במיסוי רווחי הבנקים הבשיל לכלל חוק שנכנס לספר החוקים ב-17.3.2024.

לפי החוק, שכותרתו "חוק תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024", יוטל על בנקים בישראל תשלום שנתי בסך 6% מן הרווחים שיפיקו על פעילותם בישראל, ותחולתו היא מיום כניסתו לספר החוקים ועד לסוף 2025. החוק אינו חל על בנקים בעלי היקף פעילות קטן, המוגדרים כאלו ששווי נכסיהם נמוך מ-5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל. בחוק נקבע תשלום מס שנתי מרבי לכלל הבנקים – סכום של 1.2 מיליארד ש"ח לשנת 2024 וסכום של 1.3 מיליארד ש"ח לשנת 2025. אם יעלה התשלום השנתי של כלל הבנקים על התשלום המרבי, יקבל בנק הכלול בקבוצת הבנקים המשלמים החזר בסך ההפרש שבין סכום התשלום השנתי של כלל הבנקים המשלמים לבין הסכום המרבי לאותה שנה (2024 או 2025), כאשר הוא מוכפל בחלק היחסי של הבנק המשלם מתוך התשלום השנתי של כלל הבנקים המשלמים.

כאמור, לא רק פרטי החוק של ההצעה מיוני 2023 שונים מהחוק שעבר במרץ 2024 אלא גם מטרתיהם. המטרה של הצעת חוק מיסוי רווחי יתר שהוגשה ביוני 2023 הייתה הקטנת הפער בין הריבית שהבנקים גובים על הלוואות לבין הריבית שהבנקים מעניקים על פיקדונות, ותוך כך גביית כספים לאוצר המדינה שישמשו לסבסוד שירותים ולמתן הלוואות בערבות מטעם המדינה. המס המוטל לפי "חוק תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024" הוא "היטל מלחמה" לכל דבר ועניין, והוא אינו מטפל כלל בהקטנת הפער שבין הריבית על הלוואות לבין הריבית על פיקדונות.

חשוב לציין כי החוק הישראלי הוא יוצא דופן מבין החוקים שהוטלו לאורך השנים במדינות שונות ויתוארו להלן, בכך שהוא ממסה את כלל הרווח של הבנקים המשלמים עד תקרה מסוימת. החסם העליון הזה אינו עולה בקנה אחד עם הרעיון העומד בבסיס הטלת מס רווחי יתר שאליו התייחסו החוקים האמורים, כמו גם הצעת החוק מיוני 2023 שבה עוסק מאמר זה.

מס רווחי יתר (Excess profit tax) הוא מס המושת על תאגידים בנין רווחים שהם מעל הרווחים ה"נורמליים"

שלהם. סוג ספציפי של רווחי יתר מתייחס לרווחים בלתי צפויים (windfall profits) הנוצרים בזכות נסיבות חיצוניות שאינן קשורות לאסטרטגיה או לפעילות התאגיד. מחקר זה יעסוק בסוג זה של רווחי יתר (windfall profits), כדוגמה לעליית הריביות העומדת בבסיס הצעת החוק בישראל.² למען התמציתיות ייקראו במאמר רווחים אלו "רווחי יתר", כפי שהם נקראים בהצעת החוק.

מס רווחי היתר פותח בתקופת מלחמת העולם הראשונה ונעשה בו שימוש אינטנסיבי בעיתות מלחמה, ובפרט בתקופת שתי מלחמות העולם, עובדה שזיכתה אותו בכינוי "מכונת מלחמה". שני נימוקים ניתנו להטלתו של המס: נימוק פיננסי – הצורך במקור מימון להוצאות המלחמה הכבדות, ונימוק מוסרי – מניעת התופעה של "ספירות המלחמה" (war profiteering), כלומר הפקת רווחים גבוהים מהמלחמה על ידי חלק קטן של המשק בעוד רוב המשק כורע תחת הנטל. באותה תקופה הראוונות הייתה נחלת מעטים בלבד, והיא התאפשרה על ידי רווחי מלחמה ומשכה את העין. לדוגמה, התפרסם נתון שלפיו בחודש מסוים בשנת 1915 נרכשו בבריטניה 2,740 מכונות אמריקאיות לעומת 750 בלבד בחודש המקביל ב-1914, עדות למעטים שהתעשרו על גב רבים. תופעה זו יצרה תרעומת ודה-מורליזציה, עד כדי כך שחבר בבית הנבחרים הבריטי אמר כי מס רווחי יתר יגביר את התפוקה במשק טוב יותר מאשר כל אמצעי אחר (Billings & Oats, 2014).³

בשלוש השנים האחרונות התעוררה התעניינות מחודשת במס רווחי היתר בשל שלושה משברים עולמיים: מגפת הקורונה, עליית מחירי האנרגיה, והעלייה באינפלציה ובריביות. בדומה למלחמות העולם, משברים אלו יצרו מצד אחד צורך במשאבים כספיים גדולים, ומצד שני יצרו פער בין מספר מועט של חברות שהרוויחו רווחי עתק לבין מרבית העסקים ומשקי הבית שנאנקו תחת נטל יוקר המחיה הגבוה.

הנלגול הנוכחי של מס רווחי היתר מתייחס בדרך כלל למס המוטל על סקטורים ספציפיים, בניגוד למס שהוטל בעבר וחל על כלל הסקטורים במשק. לדוגמה, באוקטובר 2022 אמר נשיא ארה"ב ג'ו ביידן כי הוא שוקל להטיל מס רווחי יתר על רווחי חברות האנרגיה. הוא אמר זאת לאחר שהדוחות

2 סוג אחר של רווחי יתר נובע מקיום כוח מונופוליסטי או רנטה כלכלית.
3 ראו עמוד 87: "A profits tax would do more to increase production than anything else could do"

של חברות הנפט הראו רווחי עתק שנבעו מעליית מחירי האנרגיה כתוצאה מן המלחמה באוקראינה, ולאחר הודעות כמה מהן כי ישתמשו ברווחים לצורך תשלום דיבידנדים או רכישות חוזרות של מניותיהן. ביידין הגדיר את רווחי העתק הללו כנובעים מספרות מלחמה, וקרא לחברות להוזיל את מחיר הדלק או לחלופין להגדיל את תפוקתן כך שמחיר הדלק יוזל, ואם לא יעשו זאת ישית עליהן את המס. רעיון זה כבר מבוצע בפועל ברבות ממדינות אירופה, כאשר ייעוד הכספים הנגבים הוא הקלה על צרכני האנרגיה.

מבנה המאמר הוא כדלקמן. הפרק הבא מספק סקירה היסטורית של מס רווחי היתר משנת הולדתו ועד ימינו ומתאר בקצרה את הספרות האקדמית הרלוונטית. הפרק שאחריו מנתח את מצב הדברים הנוכחי בשלוש מדינות המרכזיות שהטילו את מס רווחי היתר על הבנקים. הפרק האחרון מכיל סיכום והמלצות.

רקע

מס רווחי היתר שממנו שואבת הצעת החוק בישראל את השראתה פותח והוטל לראשונה בשנת 1915, והוא היה חדשני בשני מובנים: ראשית, משום שהוטל על סוג ספציפי של רווחים שמעולם לא זוהו כבסיס מס, ושנית, בשל ההצדקה החברתית שלו לאור הטלתו על רווחים שנתפסו כ"בלתי נורמליים" ולא מוצדקים. המדינה הראשונה בעולם שהטילה מס רווחי יתר הייתה דנמרק, שהייתה ניטרלית בזמן המלחמה. המס זכה לכינוי "מס הגולש" (Gulasch tax), משום שחל על חברות שקיבלו רישיון מיוחד לייצא מזון לגרמניה. זמן קצר לאחר מכן הוטל המס במדינות נוספות. בסך הכול, במהלך שנות מלחמת העולם הראשונה הטילו 22 מדינות מס רווחי יתר (Arnold, 2014). ברוב המדינות הללו נשאר המס בתוקפו למשך מספר שנים, ובשנים הראשונות אף שולם ברצון על ידי החברות משום שנתפס כמס פטריוטי התומך במאמץ המלחמתי.

בתחילת הדרך הוגדרו הרווחים החייבים במס רק ככאלה הנובעים ישירות מפעילות הקשורה למלחמה, כדוגמת "מס הגולש" בדנמרק. אולם הקביעה אילו רווחים נובעים ישירות מפעילות הקשורה למלחמה התבררה כמסובכת למדי, ובמהרה הפך המס למה המוטל על רווחי יתר ללא תלות במקורם. ההיגיון שעמד בבסיס זיהוי רווחים כרווחי יתר הנובעים

ממלחמה, גם אם לא מפעילות ספציפית כגון חימוש, היה שאם חברה הרוויחה במהלך מלחמה יותר מאשר במהלך העסקים הרגיל קודם לפרוץ המלחמה, הרי שמקור הפער הוא רווחי יתר הנובעים מהמלחמה.

הגדרת רווחי היתר שנקבעה במלחמת העולם הראשונה נגזרה מהגדרת רווחים "נורמליים", כאשר מס רווחי היתר מוטל רק על הרווחים העודפים שמעבר לרווח הנורמלי, ואילו הרווח הנורמלי עצמו מחויב במס רגיל. הגדרת הרווח הנורמלי התבססה (בגרסה כזו או אחרת) על אחת משתי שיטות או שילובן. הראשונה, ממוצע הרווחים שנצרו בשנים שלפני המלחמה, תחת ההנחה שזו הייתה רמת הרווחים ה"נורמלית" לולא פרצה מלחמה. השנייה, תשואה סטטוטורית על ההון העצמי שנקבעה באופן שרירותי לפי מה שנתפס כ"נורמלי". קריטריון התשואה הסטטוטורית היה נחוץ בעיקר למען שני סוגי עסקים: אלו שרווחיהם לפני המלחמה היו נמוכים באופן לא טיפוסי ושאינו מייצג את הרווח הסטנדרטי שלהם ולכן שימוש בקריטריון רווחי העבר היה מקפח אותם, ועסקים חדשים שלא הציגו רווחים לפני פרוץ המלחמה.

מבנה המס במדינות השונות נבדל בפרמטרים רבים, כדוגמת הגדרת הרווח ה"נורמלי", הגדרת התשואה הסטטוטורית על ההון העצמי ושיעור המס. במדינות רבות הוגדר הרווח הנורמלי שמעליו יחול המס כממוצע הרווחים של השנתיים או שלוש השנים שלפני המלחמה. בדנמרק לדוגמה, המדינה הראשונה שהטילה את המס, הוגדרו רווחי היתר ביחס לרווחי שלוש השנים שלפני המלחמה. בקנדה, לעומת זאת, לא הובאו בחשבון רווחי העבר כלל, והמדד ששמעליה נגבה מס רווחי היתר חושבה רק לפי תשואה סטטוטורית על ההון העצמי. מדינות נוספות השתמשו בקריטריון התשואה הסטטוטורית על ההון העצמי, אם כי לא כקריטריון יחיד אלא בנוסף על הקריטריון של ממוצע הרווח בשנים שלפני המלחמה, כאשר שיעורי התשואה הסטטוטוריים נעו בדרך כלל בין 5% ל-8%. באופן כללי שיעורי התשואה על ההון העצמי לא היו מותאמים לסיכון. עם זאת, בחלק מן המדינות, כגון בריטניה וארה"ב, נלקח הסיכון בחשבון במידה מסוימת באמצעות החלת שיעורי תשואה שונים על תעשיות שונות.

עם תום מלחמת העולם הראשונה החל ויכוח ציבורי ואקדמי שנסוב סביב השאלה האם המס הוא "מכונת מלחמה" שאפשר להשתמש בה בצורה מועילה רק בעיתות מלחמה ודינה להיזנח בתום המלחמה, או שניתן להשתמש בה גם בימות

שלום.⁴ במאי 1919 המליץ הנשיא וילסון להפוך את המס לחלק ממערכת המס הקבועה בארה"ב. לטענת Adams (1921), המוטיבציה שעמדה בבסיס ההצעה להפוך את מס רווחי היתר למס קבוע הייתה כינון מס פרוגרסיבי על רווחי חברות, מס שלא היה קיים באותה תקופה בארה"ב והוא מקביל למס ההכנסה הפרוגרסיבי החל על יחידים.⁵ אולם בדצמבר של אותה שנה נקט שר האוצר של ארה"ב עמדה הפוכה, והמליץ לא להאריך את תוקף המס משום שהוא מעודד הוצאות מיותרות, מעכב חדשנות וקונס כישרון, אנרגיה ויזמות (Plehn, 1920).

ב-1920 קיימה האגודה האמריקאית לכלכלה, במסגרת הכנס השנתי היוקרתי שלה, דיונים מקיפים ופרסמה מאמרים הנוגעים לשאלה זו. הדעות באשר להארכת תוקף המס היו חלוקות. Haig (1920) הצביע על עיוותים בהשקעות הנגרמים על ידי תכנונים שנעשו במסגרת החוק ושמטרתם הייתה דחיית רווחים לתקופה שאחרי סיום תוקפו של המס.⁶ מכך עולה כי עיקר נזקו של המס נובע מעצם היותו זמני, מסקנה שאליה הגיעו חוקרים נוספים ובהם (Plehn 1920) ו-Adams (1920). Adams (1920) הצביע גם על העומס האדמיניסטרטיבי הכבד הכרוך בחישוב ובגבייה של המס. במאמר המשך טען Adams (1921) כי המס מציע הקלות ופטורים כה רבים עד שאפשר להסתכל עליו כ-Statute of "exemptions rather than a revenue producer".⁷ על בסיס זה מגיע המאמר למסקנה כי יש לבטל את מס רווחי היתר ולא להפוך אותו למס קבוע.

התעניינות במס רווחי היתר התחדשה בשנות ה-30 של המאה שעברה, כאשר החששות ממלחמת עולם נוספת גברו. ההתנגדות להטלת המס מחדש הייתה מועטה, והוכנסו בו שיפורים כתוצאה מהלקחים שנלמדו במלחמת העולם הראשונה. עם זאת, בתום המלחמה נדחו הצעות להפוך אותו

למס קבוע, כפי שקרה בתום מלחמת העולם הראשונה. לאחר מלחמת העולם השנייה חלה ירידה בשימוש במס רווחי היתר. ב-1951 הוטל מס רווחי היתר בפעם השלישית והאחרונה בארה"ב בשל מלחמת קוריאה. המס בוטל ב-1953, ולאחר מכן ננטש למשך עשרות שנים, להוציא שימושים נקודתיים כגון מס רווחי היתר שהושת בבריטניה ב-1997 על חברות תשתית שהופרטו (Chennells, 1997). המס ננטש גם כי נראה היה שעידן "המלחמות הגדולות" הגיע לסיומו, וגם בשל הביקורת שהושמעה כלפיו על ידי כלכלנים ואנשי עסקים.

לאחרונה, בעקבות סדרת המשברים שראשיתה במנפת הקורונה, זוכה הרעיון לעדנה מחודשת. בניגוד לתקופות הקודמות שבהן הוטל המס על רווחי היתר של כל החברות במשק, חלק מהיזמות הנוכחיות קוראות לחידוש המס רק כלפי סקטורים ספציפיים.

הקריאות להטלת מס רווחי היתר על כלל הסקטורים במשק נובעות בעיקר מהאקדמיה ומשופעות ברעיונות שמטרתם תיקון החסרונות שיוחסו למס בעבר והתאמתו לשינויים שחלו בעולם, ובפרט למוביליות ההון העומדת לרשות תאגידים רב-לאומיים. כך, Avi-Yonah (2020) קורא להטלת מס רווחי היתר על חברות שהרווחיו מהנסיבות החיצוניות הלא צפויות תוך סגירת פרצות שונות, כגון האפשרות לרכישת חברות מפסידות. Christians & Magalhães (2020) מציעים לנבות מס רווחי היתר גלובלי ולא מדינתי. במאמר נוסף שפורסם שנה לאחר מכן הם הולכים צעד קדימה ומציעים להחיל מס רווחי היתר קבוע (Magalhães & Christians, 2021). במאמרם הם מציעים להטיל את המס הזה על רווחי היתר הנובעים מקיום רנטה כלכלית, הצעה שהועלתה בספרות האקדמית, בדגש על הכלכלה הדיגיטלית.

Manon et al. (2022) מציעים לבסס את נביית המס על ערך השוק של חברות ולא על רווחיהן, כך שעליית ערך מניותיהן של חברות שזכו ברווחים כתוצאה מנסיבות חיצוניות בלתי צפויות תמוסה באופן חד-פעמי ורטוראקטיבי.

בעוד ההצעות הללו למיסוי כלל החברות במשק לא נשאו פרי עד עתה, הרי שהיזמות למיסוי סקטורים ספציפיים, ובהם הבנקים, נשאו פרי במידה זו או אחרת.

4 כך ניסח את הבעיה הכלכלן רוברט הייג, שמונה לחקור את הנושא על ידי הוועדה למימון המלחמה של האגודה הכלכלית האמריקאית (Committee on War Finance of the American Economic Association): "...though designed as a tank this tax can be made to operate efficiently as a tractor". Haig (1920), p.1.

5 ראו עמוד 368: "It would be, so far as the federal government is concerned, its expression of a graduated net income tax upon business."

6 בפרט, טען הייג כי הפרסום המסיבי שאפיין את שנות המלחמה בבריטניה נבע מן העיוות שיצר המס: "This is the explanation of the heavy advertising which has been a striking feature of war-time England."

7 ראו עמוד 369.

מס רווחי היתר על סקטור הבנקים

ב-8.12.2022 ונכנס לתוקפו שבוע לאחר מכן.¹⁰ תיקון בסיס המס היווה ריכוך מבחינת הבנקים, משום שב-2021 היו רווחיהם גבוהים באופן בלתי רגיל. אומדן הגבייה של הממשלה על סמך ההצעה המתוקנת הוא סכום כולל של 3.02 מיליארד דולר קנדי, כאשר בכל אחת מחמש שנות המס 2022-2026 ייגבה סכום של 604 מיליון דולר קנדי (Canada's Office of the Parliamentary Budget Officer, 2022). זאת, לעומת סכום הגבייה הכולל שלפי הצעת החוק המקורית עמד על 4.05 מיליארד דולר קנדי, או 810 מיליון דולר לשנה בכל אחת משנות המס 2016-2022.

בתקציב 2023, שהוצג במרץ 2023, נכללה גזרה נוספת על הבנקים: הטלת מס על דיבידנדים שהבנקים מקבלים מחברות קנדיות, דיבידנדים שעד עתה הבנקים היו פטורים מתשלום מס עליהם. לדברי אנליסטים, התמונה הכוללת לגבי מיסוי הבנקים – המס על רווחי היתר, העלאת שיעור מס החברות והטלת המס על הדיבידנדים – מצביעה על מגמה מדאיגה של הסתמכות הולכת וגדלה של הממשלה על הכנסות הבנקים.¹¹ בנוסף, אנליסטים הביעו חששות כי כתוצאה מן המיסים הללו הבנקים עלולים לפטר עובדים ולהקשיח את קריטריוני מתן הלוואות שלהם. לשכת המסחר הקנדית (Canadian Chamber of Commerce) הביעה חשש כי המיסים הללו על הבנקים יוצרים אי ודאות לגבי האקלים העסקי בקנדה.

2. ספרד

בדצמבר 2022 הוטל בספרד מס רווחי היתר על בנקים ועל חברות אנרגיה בשל הצפי לעליית רווחי הסקטורים הללו בעקבות עליית הריביות ועליית מחירי האנרגיה, בהתאמה.¹² מטרת המס הייתה יצירת התפלגות הוגנת של נטל המס בחברה הספרדית, ובפרט הורדת נטל המס על משפחות מעוטות הכנסה.

הצעת החוק הוגשה ביולי 2022 לפרלמנט הספרדי. לפי ההצעה, ייגבה מס בשיעור של 4.8% על הכנסות נטו של

פרק זה יסקור בהרחבה את השתלשלות העניינים ואת המצב הנוכחי בשלוש המדינות המרכזיות שהטילו מס רווחי היתר על הבנקים עד כה: קנדה, ספרד ואיטליה. דגש מיוחד יינתן לאיטליה משום שהיא המדינה שבה המס הוא הדומה ביותר למס שהוצע במסגרת הצעת החוק הנידונה בישראל. לסיום יידונו בקצרה החלטותיהן של מדינות נוספות במהלך השנים 2022-2023, בין אם החליטו להטיל את המס ובין אם החליטו לאחר דיון לא לעשות זאת.

1. קנדה

בדצמבר 2022 הוטל בקנדה מס רווחי היתר על מוסדות פיננסיים (בנקים וחברות ביטוח) גדולים. המס נכלל במסגרת הצעת התקציב לשנת 2022 תחת סעיף 9.1 שכותרתו "מערכת מס הוגנת" (A Fair Tax System).⁸ מטרת המס היא מימון ההוצאות הכבדות שנגרמו לממשלה בשל מגפת הקורונה. לפי הצעת התקציב שהוגשה באפריל 2022, בתקופה זו נרפו המוסדות הפיננסיים רווחים נאים והתאוששו מהר יותר משאר הסקטורים במשק הקנדי, בין השאר בזכות תמיכה ממשלתית, ולכן עליהם לתמוך בהתאוששות המשק כולו.⁹ לפי הצעת התקציב, שיעור מס רווחי היתר, המכונה "דיבידנד התאוששות קנדה" (Canada Recovery Dividend), יהיה 15%. המס יהיה חד-פעמי, יחול על רווחים שמעל למיליארד דולר קנדי, וישולם בתשלומים שווים לאורך חמש שנים. לפי ההצעה המקורית שהוגשה לפרלמנט באפריל 2022, המס היה אמור להיות משולם על רווחי שנת 2021.

באוגוסט 2022 הוגש תיקון להצעת החוק, ולפיו יחושב המס על בסיס ממוצע הרווח בשנים 2020 ו-2021 בניכוי מיליארד דולר קנדי, ולא על בסיס רווחי 2021 בלבד (Canada's Office of the Parliamentary Budget Officer, 2022). החוק בגרסתו המתוקנת עבר בקריאה שלישית בפרלמנט

8 ראו הקישור לסעיף בתקציב: <https://www.budget.canada.ca/2022/report-rapport/chap9-en.html#2022-1>

9 בנוסף על מס רווחי היתר, הצעת התקציב כוללת העלאת שיעור מס החברות באופן קבוע על רווחי הבנקים וחברות הביטוח מעבר לסף של 100 מיליון דולר קנדי בשיעור של 1.5%, כך ששיעור המס הכולל יגיע ל-16.5%. כמו כן, ההצעה כוללת התייחסות לרווחי תאגידים בין-לאומיים בכלל (לאו דווקא בנקים) ולרווחי יחידים בעלי הכנסות גבוהות.

10 לנוסח החוק בגרסתו הסופית ראו: <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-32/third-reading>

11 ראו (Marotta and Berkow (2023).
12 בשל קשיים משפטיים הוגדרו התשלומים לא כמס אלא כיתרומה ציבורית שאיננה מס" (Non-tax public contribution). להסברים ראו (Simmons & Simmons (2022).

החוק עבר בפרלמנט בדצמבר 2022. תאריך התחולה נקבע ל-2023.1.1, ונקבע כי המס יהיה בתוקף במשך שנתיים, בשנים 2023 ו-2024, כאשר בכל אחת מהן הנבייה תתבצע עבור השנה הקלנדרית שקדמה לה. בכל אחת מן השנים ייגבו מקדמות בסך של 50% בפברואר, כאשר המחצית השנייה תיגבה בספטמבר של אותה שנה. עוד הוחלט כי בסוף 2024 תיעשה הערכת מצב, ובסופה ייתכן שיוחלט להפוך את המס לקבוע.

כנגד המס הועלו טענות רבות, ובהן שיגרום לעליית מחירים, יביא לתחרות לא הוגנת, יגביר את אי הוודאות מבחינה משפטית ויפגע במשק.¹⁴ הן הבנקים והן חברות האנרגיה הודיעו כי יגישו תביעה נגד החוק. ואכן, בפברואר 2023 הגישו שני איגודים המייצגים את הבנקים הספרדים תביעה לבית המשפט הגבוה בטענה שהמס מפלה בין הבנקים הגדולים שעברו את רף ההכנסות ב-2019 ולכן ישלמו את המס, לבין הבנקים הקטנים שלא ייאלצו לשלם אותו, ובכך הוא פוגע בתחרות בספרד ובאירופה כולה. גם בנקים אחדים בספרד הגישו תביעה או שוקלים לעשות זאת. במרץ 2023 הגיש הבנק הספרדי קיישבנק (CaixaBank), אחד הבנקים הגדולים בספרד, תביעה לבית המשפט הגבוה בטענה שהמס מפלה ופוגע בתחרות בשני מובנים: ראשית בספרד עצמה, משום שבנקים גדולים נאלצים לשלם את המס בעוד בנקים קטנים פטורים מהמס; ושנית באירופה, משום שבנקים ספרדיים נמצאים בעמדת נחיתות מול בנקים במדינות אירופיות אחרות שבהן לא מוטל על הבנקים מס רווחי יתר. בשל עמדת נחיתות זו, משקיעים פוטנציאליים עשויים להימנע מהשקעה בבנקים ספרדיים ולהשקיע במקום זאת בבנקים במדינות אירופיות אחרות שבהן לא מוטל על הבנקים מס רווחי היתר. התביעות הללו תלויות ועומדות נכון לרגע זה.

בפברואר ובאוקטובר 2023 פורסמו הסכומים שנגבו בפעימה הראשונה והשנייה, בהתאמה, וסכומם הכולל היה כ-1.3 מיליארד אירו. בסוף אוקטובר 2023 סיכמו המפלגות החברות בקואליציה החדשה שהוקמה לאחר הבחירות על הארכת תוקף המס. בתגובה נפלו מניית הבנקים, ונגיד הבנק המרכזי הספרדי הדגיש כי יש לקחת בחשבון את השלכות ההארכה על יציבות הבנקים.

בנקים מריבית ועמלות מעבר לסף של 800 מיליון אירו בשנה, כאשר המס יחול על בנקים שהכנסותיהם נטו ממקורות אלו עלו על 800 מיליון אירו בשנת 2019. בנקים שהכנסותיהם לא הגיעו לרף הזה ב-2019, לא יהיו חייבים בתשלום המס. לפי ההצעה המקורית, גם סניפים מקומיים של בנקים זרים המפוקחים על ידי הבנק המרכזי האירופי (European Central Bank) יהיו פטורים מתשלום המס, ללא תלות בגובה הכנסותיהם. יעד הנבייה של המס על הבנקים לשנת 2023, כפי שנקבע בהצעת החוק, היה 1.5 מיליארד אירו, כאשר יעד הנבייה הכולל לשנים 2023-2024 היה 3 מיליארד אירו.

בספטמבר 2022 הגיש הבנק המרכזי של ספרד (Banco de España), בשמו של הפרלמנט, בקשה לקבל את חוות הדעת של הבנק המרכזי האירופי (European Central Bank) לגבי הצעת החוק.¹³ בראשית נובמבר נתן ה-ECB את חוות דעתו ובה המליץ לבצע, לפני החלת החוק, אנליזה יסודית של ההשלכות השליליות האפשריות שלה על הסקטור הבנקאי, בדגש על השפעת המס על רווחיות הבנקים ועל התחרות בשוק (European Central Bank, 2022). כל זאת על מנת לוודא שהטלת המס לא תסכן את היציבות הפיננסית, את החוסן הבנקאי ואת זמינות האשראי, במיוחד לאור אי הוודאות הגבוהה השוררת בסביבה הכלכלית הנוכחית. בחוות הדעת התייחס ה-ECB, בין השאר, לעובדה שקביעת זהות הבנקים שעליהם יחול החוק נעשית ביחס לרווחי 2019. ה-ECB הביע חשש כי במועדי נביית המס, בשנים 2024-2023, עלולים חלק מהבנקים שעליהם חל החוק להציג רווחיות נמוכה ואפילו הפסד, דבר שעלול לסכן את יציבותם ולפגוע במשק כולו. כמו כן, ה-ECB ציין כי החלת המס רק על בנקים מסוימים עלולה לפגוע בתחרות ובחוקי המשחק ההוגנים בספרד עצמה ובאיחוד האירופי כולו.

בתגובה לביקורת זו, בנובמבר 2023 הועלתה בפרלמנט הצעה למסות את הסניפים המקומיים של בנקים זרים המפוקחים על ידי ה-ECB ללא תלות בהכנסתם, בנימוק של תחרות הוגנת, אך ההצעה נדחתה. יש לציין כי בפועל לא בוצעה אפליה בין הבנקים הספרדיים לסניפים המקומיים של בנקים זרים משום שממילא הסניפים המקומיים של הבנקים הזרים לא הגיעו לרף ההכנסות שנקבע לצורך הטלת המס, 800 מיליון אירו בשנת 2019.

14 ראו Enache (2023).

13 חוות הדעת של ה-ECB אינה מחייבת.

3. איטליה

וחוסר יכולת לבטל את המס מסיבות פוליטיות למרות הגדרתו כמובל בזמן. כדי להרגיע את השווקים ולמתן את הביקורת, הודיעה ראשת הממשלה כעבור 24 שעות בלבד כי סכום המס שישולם על ידי בנק מסוים לא יעלה על 0.1% מסך הנכסים (total assets) של אותו בנק.

באוגוסט 2023 קיבל ה-ECB בקשה ממשד האוצר האיטלקי לבחון את הצעת החוק. בספטמבר הגיש ה-ECB את חוות דעתו, שכללה ביקורת חריפה על החוק (European Central Bank, 2023). בין השאר, ה-ECB ציין כי הצעת החוק אינה לוקחת בחשבון את מחזור מדיניות הריביות במלואו, כאשר בראשיתו ישנה באופן טיפוסית עלייה בהכנסות מריביות אך בהמשכו תיתכן התממשות סיכונים כדוגמת ירידה ביכולת ההחזר של לווים. כתוצאה מכך, ההשפעה הכוללת של העלאת הריביות על רווחיות הבנקים לאורך מחזור המדיניות עלולה להיות שלילית, ובנקודת הזמן שבה מתבצעת נביית המיסים עלולים הבנקים להציג רווחים נמוכים ואף הפסדים. לדברי ה-ECB, השפעה זו אינה מוצאת את ביטוייה במבנה המס שמתייחס לרווחי הבנק רק מחלק מן המקורות ולא לכלל רווחיו. הדבר עלול להביא לפגיעה ביכולת הבנקים לשמר בסיס הון חזק שיהיה עמיד בפני התדרדרות באיכות הלווים ולהפוך אותם לפגיעים יותר במצב של מיתון, דבר שעלול להגביל את יכולתם לתת הלוואות ולפגוע בצמיחת המשק. השפעת המס עלולה להיות משמעותית במיוחד כאשר מדובר על הבנקים הקטנים שרוב הכנסתם נובעת מהלוואות ולא מעמלות, והם עלולים להיות פחות עמידים מהבנקים הגדולים למצב של מיתון.

ה-ECB אף ביקר את העובדה שהמס הוא רטרואקטיבי, דבר המגביר את אי הוודאות לגבי מדיניות המס ופוגע באמון המשקיעים, ועלול אף להוביל לתביעות. בנוסף, המס עלול ליצור עיוות במערכת הפיננסית האירופית בכללותה, שבה בנקים עשויים לפעול בכמה מדינות. לאור כל אלו, ממליץ ה-ECB על אנליזה יסודית לבחינת השלכות שליליות אפשריות על המערכת הבנקאית, בדגש על פגיעה אפשרית באיטנות הפיננסית של הבנקים ועל יצירת עיוותים בשוק.

לאחר מתן חוות הדעת של ה-ECB, משרד האוצר האיטלקי ערך שינויים נוספים בהצעת החוק. ההצעה החדשה הכילה שלושה שינויים מהותיים לעומת קודמתה. ראשית, החסם על סכום המס יחושב לפי נכסי הסיכון (risk-weighted assets) ולא לפי סך הנכסים: סכום המס לא יעלה על 0.26% מסך

ב-2023.7.8 סגן ראשת ממשלת איטליה, מתיאו סאלוויני, הטיל פצצה. במסיבת עיתונאים שבה לא נכחו ראשת הממשלה ושר האוצר, הוא הודיע ללא הכנה מוקדמת על הטלת מס חד-פעמי בשיעור של 40% על רווחי היתר של הבנקים. לדבריו, הסכום שייגבה יהיה מיועד לקיצוץ מיסים ולסיוע לנטולי הלוואות, ובפרט לבעלי המשכנתאות, הכורעים תחת נטל הריביות שעלו. לדברי סאלוויני, הסיבה להטלת המס על הבנקים היא רווחי העתק שלהם, בפרט במחצית הראשונה של 2023, הנובעים מהעלאת הריביות שנבנו ממשקי בית ועסקים עבור הלוואות, ללא העלאה מספקת של הריביות על פיקדונות הלקוחות. סאלוויני ציין כי שורש הרע הוא מדיניות העלאות הריביות של ה-ECB, שאותה כינה זמן קצר לפני כן "בלתי הגיונית ואף מסוכנת" (Albanese, 2023). לפי ההצעה, עד סוף יוני 2024 יהיו הבנקים מחויבים לשלם מס של 40% על הנידול בפער שבין הכנסות ריבית לבין הוצאות ריבית.¹⁵ הנידול שמעליו יוטל המס הוא הגדול מבין שני המספרים הבאים: 5% לפחות עבור שנת 2022 לעומת שנת 2021, או 10% לפחות עבור שנת 2023 לעומת 2021.

הצעד בא כהפתעה מוחלטת משום שרק חודשיים קודם לכן אמר שר האוצר כי מס מה אינו על סדר היום. בין ההתבטאות של שר האוצר לבין הודעת סאלוויני פורסמו דוחות הבנקים על המחצית הראשונה של 2023, שבהם דווח על רווחי עתק, ומכאן השינוי.

תגובת השוק, ובפרט מניות הבנקים, הן האיטלקיים והן האירופיים בכלל, הייתה חריפה: בבוקר שאחרי מסיבת העיתונאים נפל מדד הבנקים האיטלקי ב-7.3%, בעוד מדד הבנקים של האיחוד האירופי כולו צנח ב-3.7%. בו-בזמן נשמעו קריאות נרחבות לביטול המס על ידי אנליסטים, אנשי אקדמיה ופוליטיקאים כדוגמת מתיאו רנצי, ראש ממשלת איטליה בעבר (Roberts & Munster, 2023). בין הטיעונים שהועלו – חשש של משקיעים זרים מהשקעה עתידית באיטליה,

15 ההנדה המדויקת לסכום שעליו יוטל המס היא: "The amount of interest margin referred to in item 30 of the profit and loss account, drawn up in accordance with the schemes approved by the Banca d'Italia"

"... Computed as the difference between the interest earned by a bank on its loans or other long positions on securitized loans, e.g. bonds, notes, etc. and Interest paid on deposits and debt securities issued".

סיכום והמלצות

לבנקים שמור תפקיד מיוחד ומרכזי בכל משק, ושמירה על יציבותם היא קריטית. כתוצאה מכך נדרשת משנה זהירות בעת החלת חוק כלשהו על סקטור הבנקים. במקרה שלפנינו קיימות מספר סיבות שבעטיין יש מקום להיסוס בנוגע לשאלה האם להטיל את מס רווחי היתר המוצע על בנקים בישראל.

ראשית, מן הסקירה שהובאה לעיל, המתייחסת לצפון אמריקה ולאירופה, עולה כי מספר המדינות שבהן הוטל מס רווחי יתר על הבנקים אינו גדול. מדובר על שלוש מדינות מערביות מרכזיות (קנדה, ספרד ואיטליה) ועל מספר מדינות נוספות, בעיקר באיחוד האירופי.

שנית, בכל המדינות שבהן הוטל המס הוא נמצא בתוקפו זמן קצר, החל משנת 2022 או 2023. לכן עדיין לא ניתן ללמוד מהן השלכותיו על המערכת הפיננסית ועל המשק ומהי מידת הצלחתו בהשגת המטרה שלשמה הוטל.

שלישית, העדות המועטה שהצטברה עד כה מצביעה על בעיות וקשיים פוטנציאליים, בין אם מדובר על תגובת שוק שלילית, על תביעות שהוגשו או על אי עמידה ביעדים.¹⁷ כך במיוחד כאשר בוחנים את השתלשלות הדברים באיטליה, מדינה שבה מבנה המס הוא הדומה ביותר לזה המוצע בישראל. באיטליה נפרשה מסכת שמהלכה מעורר חשש ותוצאותיה הסופיות עדיין לא ידועות, החל מתגובה שלילית חריפה של מדד מניות הבנקים המקומי והכלל-אירופאי, ועד אינדיקציה לכך שהסכום שייבנה בפועל יהיה רחוק משמעותית מיעד הנבייה.¹⁸

רביעית, כלכלנים מובילים, לאורך ההיסטוריה וכיום, חלוקים בדעתם לגבי הטלת המס. כפי שתואר לעיל, רבים מאלו שכתבו על המס שהוטל במלחמות העולם ובמלחמת קוריאה הביעו ביקורת על המס מסיבות שונות, הן עקרוניות והן פרקטיות, וזו סיבה מרכזית לכך שכמעט שלא נעשה במס שימוש במשך עשורים רבים. זאת ועוד: הכלכלנים הללו, הן התומכים והן המבקרים, לא התייחסו ספציפית להטלת מס על בנקים כי

17 תגובת השוק השלילית אינה מעידה בהכרח על כך שהטלת מס רווחי היתר היא מהלך כלכלי שנוי, וייתכן כי היא משקפת אך ורק את הצפי לירידה ברווחיות הבנקים. גם העובדה שהבנקים הנישו תביעות נגד מהלך שצפוי לפגוע ברווחיהם אינה מפתיעה ואינה מהווה בהכרח איתות שלילי לגבי השפעת המס.

18 עם זאת, נראה שאפשר לזקוף חלק ניכר מן המערבולת בשווקים לחובת תהליך הטלת המס, ששיקף אי הכנה מספקת.

נכסי הסיכון, לעומת 0.1% מסך הנכסים בגרסה הקודמת של הצעת החוק. שנית, המס יחול רק בשנת 2023 ויוטל על הנידול בפער שמעל ל-10% בשנה זו לעומת הפער של שנת 2021. שלישית, הבנקים יוכלו לנקוט בפעולה שתפטור אותם מתשלום המס ולא הוזכרה כלל בגרסה הקודמת של הצעת החוק: הם יוכלו להקצות לכרית ההון שלהם סכום שיהיה לפחות פי 2.5 מהסכום שהיו אמורים לשלם כמס. החוק נכנס לתוקפו ב-10.10.2023.

למרות השינויים, ביקורת חריפה על המס המשיכה להישמע. באוקטובר 2023 אמר בכיר במשרד האוצר כי המערבולת בשווקים בעת ההודעה על הטלת המס החדש שיקפה פגיעה באמון, וכי משקיעים שמים את כספם במדינות שבהן הם מאמינים כי חוקים לא ישתנו באופן מפתיע (Sciorilli Borrelli, 2023). מכה נוספת ומשמעותית לתוכנית הניעה מכיוון הבנקים עצמם, ובפרט מצד שלושה בנקים גדולים שהודיעו כי הם בוחרים להגדיל את כרית ההון במקום לשלם את המס, בהתאם לאטרנטיבה שהציגה הממשלה בהצעת החוק המתוקנת מספטמבר (Sirletti, Albanese & Rajbhandari, 2023). משמעות הודעת הבנקים היא כי לא יגויסו סכומי המס הנדרשים כדי להקל את הקשיים שיוקר המחיה הציב בפני האוכלוסייה, בניגוד למטרה המוצהרת של התוכנית.

4. מדינות נוספות

מדינות נוספות הטילו את המס או שקלו להטילו. הונגריה וצ'כיה הטילו את המס ב-2022, ואילו ליטא הטילה אותו במאי 2023.¹⁶ בשלהי שנת 2023 התקיים במדינות נוספות באירופה דיון ציבורי על הטלת מס רווחי היתר. במספר מדינות, כגון אוקראינה, סלובקיה ואירלנד, הוחלט להטיל את המס (Walker, 2023). במדינות נוספות באירופה התקיים דיון ציבורי בנושא זה והוחלט לא להטיל את המס. בשבדיה הועלתה תוכנית כזו על ידי האופוזיציה אך נדחתה בפרלמנט. בצרפת הודיעו הנשיא מקרון ושר האוצר כי המס אינו על הפרק, וכך גם בגרמניה. בבריטניה התקיים דיון בנושא בעקבות לחץ ציבורי ותקשורת אולם הממשלה החליטה לא לנקוט בצעד של מיסוי אלא לפעול באמצעים רגולטוריים, כפי שיפורט להלן.

16 בצ'כיה היה סכום הנבייה של המס בתום השנה הראשונה להטלתו מיליארד קורונה צ'כית בלבד, לעומת צפי נבייה מקורי של 30 מיליארד קורונה. לדברי שר האוצר, למרות האכזבה מסכום הנבייה הייתה למס השפעה חיובית: הוא גרם לבנקים להציע ללקוחותיהם שיעור ריבית גבוה יותר על הפיקדונות (Lazarová, 2023).

אם על חברות אנרגיה (בשנים האחרונות) או על המשק כולו (לאורך ההיסטוריה).

חמישית, לתשומת לב מיוחדת ראויה ביקורת הבנק המרכזי האירופי (ECB), שהתבקש לתת חוות דעת לגבי מס רווחי היתר על בנקים בספרד, באיטליה ובליטא. בכל שלוש חוות הדעת הללו הביע ה-ECB הסתייגויות ואף חששות מפגיעה באינטנות הבנקים ובצמיחה במשק כתוצאה מהטלת המס. במיוחד רלוונטי החשש שהעלה ה-ECB לגבי הטלת מס רווחי היתר באיטליה, חשש שלפיו הטלת המס על הכנסות ריבית נטו אינה לוקחת בחשבון את רווחיו של הבנק מכל המקורות לאורך מחזור מדיניות הריבית. משכך, היא עלולה לפגוע באינטנות חלק מהבנקים, ובכך לפגוע במשק אם תהיה התדרדרות במצב הלוויים לאורך המחזור.

בנוסף על חוות הדעת שנתן ה-ECB למדינות ספציפיות על פי בקשתו, התייחס ה-ECB בנובמבר 2023 לנושא הטלת מס רווחי היתר על בנקים באיחוד האירופי בכלל. הוא הביע את חששו מכך שהמס יגרום לפגיעה בהערכות השווי של הבנקים וכתוצאה מכך תיפגע יכולתם לגייס הון במידת הצורך, דבר שעלול לפגוע ביכולתם להעניק אשראי ואף ליצור סיכון ליציבות הפיננסית במשק (Sepp, 2023).

לאור הסיבות שנמנו לעיל, מוצע בעת הזו, לפני שהצטברה עדות משמעותית לאורך זמן על תוצאות הטלת המס על סקטור הבנקים, לא להחילו בישראל. אין בכך כדי לבטל את האפשרות של בחינה עתידית של הנושא, אם וכאשר תצטבר עדות משמעותית וחוביבת ממדינות אחרות הן על השלכות מס רווחי היתר על המשק והן על מידת ההצלחה שלו בהשגת המטרות שלשמן הוטל. עם זאת, בחינה עתידית תלויה במידת הרלוונטיות של הנושא, כלומר בשאלת קיומם של רווחי היתר, וייתכן כי חלון ההזדמנויות להטלת מס כזה ייסגר. דוח בנק ישראל שפורסם במרץ 2024 מביא עדות לכך שהפער בין הריביות שהבנקים גובים על הלוואות לריבית שהם מעניקים על פיקדונות הצטמצם בשנת 2023 לעומת שנת 2022.¹⁹

כאן המקום להזכיר שוב את החוק שנכנס לספר החוקים במרץ 2024. החוק, שכותרתו היא "חוק תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024", הוא היטל מלחמה שמטרותיו דומות למטרות

19 ראו דוח בנק ישראל מיום 28.3.2024, פרק ד, סעיף 2.

"מכונות המלחמה" שהוטלו במהלך ההיסטוריה, ובפרט בתקופות מלחמות העולם, כפי שתואר לעיל. עם זאת, החוק שונה מ"מכונות המלחמה" הללו שמיסו רווחי היתר, בכך שהוא ממס את הרווח עד תקרה מסוימת ובכך אינו מתיישב עם ההיגיון העומד בבסיס הטלת מס רווחי היתר. החוק הישראלי שונה במובן זה גם מן החוקים שעסקו במיסוי רווחי היתר על הבנקים במדינות אחרות בעת המודרנית. לדוגמה, "דיבידנד התאוששות קנדה" המטיל מס על רווחי הבנקים שמעבר למיליארד דולר קנדי.

באשר להצעת החוק הנידונה במאמר זה, אין בהמלצה לא להטיל את המס כדי לבטל מנגנונים אחרים לביחית הפער בין הריבית שהבנקים גובים על הלוואות לבין הריבית שהם מעניקים על פיקדונות ולהקטנתו במידת הצורך. הפתרון המוצע בדרך כלל בהקשר זה הוא הגברת התחרותיות. זהו פתרון אידיאלי משום שהוא לא כרוך במיסוי או בהתערבות רגולטורית ישירה. עם זאת, אין להתעלם מכך שבהקשר הישראלי הניסיונות להגברת התחרותיות עדיין לא הניבו פירות משמעותיים.

דרך פעולה אלטרנטיבית היא רגולציה ישירה. כיוון אפשרי לפעולה כזו ננקט לאחרונה בבריטניה על ידי הרגולטור האחראי, בין השאר, על הגנת הצרכנים ועידוד התחרות, Financial Conduct Authority (FCA). הדבר קרה לאחר שהממשלה בחנה ב-2022 את האפשרות להטלת מס רווחי היתר על הבנקים לאור הלחץ הציבורי שנוצר בעקבות הטלת מס על חברות אנרגיה ובעקבות הטלת המס על הבנקים במדינות אחרות. בסוף יולי 2023 פרסם ה-FCA תוכנית עבודה בת 14 נקודות שמטרתה לוודא שצרכנים זוכים לריביות ראויות על פיקדונותיהם.²⁰ התוכנית כוללת הן פעולות שבכוונת הרגולטור לנקוט והן פעולות שהוא מצפה מן הבנקים לנקוט, והכול בלוח זמנים מוגדר. כך לדוגמה יבדוק הרגולטור את עיתוי שינוי הריבית על הפיקדונות בעת שינוי הריבית במשק, והבנקים יידרשו לדרבן לקוחות שכספיהם מופקדים בחשבונות נושאי ריבית נמוכה לשקול אלטרנטיבות. התוכנית פותחה בעקבות דיוני שולחן עגול שנערכו עם הבנקים, ומהותה היא לעבוד בשיתוף פעולה עם הבנקים, שהביעו נכונות לכך, לשם בחינת המצב ושיפורו.²¹

20 ראו <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/action-plan-cash-savings>

21 ראו <https://www.fca.org.uk/news/statements/fca-sets-out-expectation-fair-and-competitive-saving-rates>

בהקלת התהליך של הפקדת פיקדון בתאגיד בנקאי שבו לא מנוהלת פעילותו הבנקאית השוטפת של הלקוח, והשנייה עוסקת בהגברת השקיפות ופישוט הפרסום של שיעורי הריבית על פיקדונות ויתרות זכות בחשבון.

shlomitz@mta.ac.il

פרופ' שלומית זוטא

ראוי לבחון יישום פעולות להגברת השקיפות ופישוט תהליכים של הבנקים אל מול לקוחותיהם גם בישראל. הפיקוח על הבנקים בישראל נקט צעד בכיוון זה כאשר פרסם ב-28.2.2024 שתי טיוטות הוראה חדשות שמטרתן לעודד את התחרות בתחום הפיקדונות.²² אחת הטיטות עוסקת

22 "צעד נוסף להגברת התחרות על הפיקדונות המוצעים על ידי המערכת הבנקאית", הודעה לעיתונות, בנק ישראל, 28.4.2024. <https://boi.org.il/publications/pressreleases/28-2-24>

- בנק ישראל. (2024). דין וחשבון 2023. אדר ב' התשפ"ד-מ"ד.
- בנק ישראל. (2024). דוברות והסברה כלכלית, הודעה לעיתונות: צעד נוסף להגברת התחרות על הפיקדונות המוצעים על ידי המערכת הבנקאית, 28 בפברואר.
- Adams, T. S. (1920). Immediate Future of the Excess Profits Tax. *The American Economic Review, Supplement, Papers and Proceedings of the Thirty-second Annual Meeting of the American Economic Association*, 10(1), 15-18.
- Adams, T. S. (1921). Should The Excess Profits Tax be Repealed? *The Quarterly Journal of Economics*, 35(3), 363-393.
- Albanese, C. (2023). Italy's Salvini Says ECB Rate Hiking Is 'Nonsense and Dangerous'. *Bloomberg News*, June 27.
- Arnold, A. (2014). A paradise for Profiteers? The Importance and Treatment of Profits during the First World War. *Accounting History Review*, 24(2-3), 61-81.
- Avi-Yonah, R. (2020). Taxes in the Time of Coronavirus: Is It Time to Revive the Excess Profits Tax? *University of Michigan Public Law Research Paper No. 671*.
- Billings, M., & Oats, L. (2014). Innovation and Pragmatism in Tax Design: Excess Profits Duty in the UK during the First World War. *Accounting History Review*, 24(2-3), 83-101.
- Canada's Office of the Parliamentary Budget Officer (PBO). (2022). Legislative costing note, "Canada Recovery Dividend," by Rolande Kpekou Tossou, Caroline Nicol and Tim Scholz, September 22.
- Chennells, L. (1997). The windfall tax. *Fiscal Studies*, 18(3), 279-291.
- Christians, A., & Magalhaes, T. D. (2020). It's Time for Pillar 3: A Global Excess Profits Tax for Covid-19 and Beyond. *Tax Notes International*.
- Enache, C. (2023). Spain Is Doubling Down on Poor Tax Policy. *Tax Foundation*, April 10.
- European Central Bank. (2022). Opinion of the European Central Bank of 2 November 2022 on the imposition of temporary levies on certain credit institutions (CON/2022/36). November 2.
- European Central Bank. (2023). Opinion of the European Central Bank of 12 September 2023 on the imposition of an extraordinary tax on credit institutions (CON/2023/26). September 12.
- Haig, R. M. (1920). British Experience with Excess Profits Taxation. *The American Economic Review, Supplement, Papers and Proceedings of the Thirty-second Annual Meeting of the American Economic Association*, 10(1), 1-14.
- Lazarová D. (2023). Czech state to collect significantly less in windfall tax than expected. *Radio Prague International*, November 13.
- Magalhaes, T. D., & Christians, A. (2021). Rethinking Tax for the Digital Economy After COVID-19. *Harvard Business Law Review*, 11.
- Manon, F., Oliveira, C., Planterose, B., & Zucman, G. (2022). A Modern Excess Profit Tax. *Tax Observatory Working Paper No. 5*.

Marotta, S., & Berkow, J. (2023). Ottawa's newest tax hit signals concerning reliance on financial sector for revenue, analysts say. *The Globe and Mail*, March 29.

Plehn, C. C. (1920). War Profits and Excess Profits Taxes. *The American Economic Review*, 10(2), 283–298.

Roberts, H., & Munster, B. (2023). Chianti, steak and a windfall tax fiasco: How Italy botched its raid on banks. *Politico*, August 9.

Sciorilli Borrelli, S. (2023). Italy official says windfall tax hurt credibility. *Financial Times*, October 26.

Sirletti, S., Albanese, C., & Rajbhandari, A. (2023). Italy Windfall Tax Hopes Dashed as Country's Top Banks Opt Out. *Bloomberg News*, October 26.

Sepp, V. (2023). ECB says tax hit to bank valuations can create stability risks. *Bloomberg News*, November 21.

Simmons & Simmons. (2022). Spain approves windfall levies on banks and energy companies. December 28.

Walker, O. (2023). Ireland become latest EU country to raise bank levy. *Financial Times*, October 10.