



תוכן עניינים

2..... תזכיר חוק

2..... א. שם החוק המוצע

2..... ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

3..... ג. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

3..... ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות

3..... ה. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר

4.. תזכיר חוק לתיקון חוק מס ערך מוסף (הוראות לעניין מס שכר ומס ריווח על בנקים) (הוראת שעה) התשפ"ד-2024

4..... 1. הוראת שעה - שיעור מס על בנקים בשנים 2024 ו-2025

4..... 2. תחילה ותחולה בשנת 2024

4..... דברי הסבר

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

תזכיר חוק לתיקון חוק מס ערך מוסף (הוראות לעניין מס שכר ומס ריווח על בנקים) (הוראת שעה) התשפ"ד-2024

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

בשנים 2022 ו-2023 רשמו הבנקים הישראליים עליה חריגה בשיעורי הרווחיות, הן בהשוואה לשנים עברו והן בהשוואה לבנקים במדינות אחרות. עליה זו ברווחיות נבעה מגידול בהכנסות מריבית של הבנקים, זאת בעקבות העלאות של שיעור ריבית בנק ישראל החל מחודש אפריל 2022. בזמן שהעלאות הריבית הובילו להעלאה של הריבית על האשראי שניתן על ידי הבנקים, הן גולגלו באופן חלקי בלבד לפיקדונות הציבור. זאת, בין השאר, בשל רמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאות הישראלית. כתוצאה מכך, ובשילוב עם הנגישות הייחודית של הבנקים לפיקדונות ולהלוואות מוניטריים בבנק ישראל המבטיחה להם ריבית בגובה ריבית בנק ישראל על פיקדונות אלו, שיעור הרווחיות של הבנקים הישראליים עלה באופן ניכר. קרי, אותה רווחיות גדלה מבלי שאירע שינוי מהותי בפעילות העסקית של הבנקים השונים, אלא עקב החלטת בנק ישראל להעלות הריבית.

עלייה חדה זו בשיעורי הרווח של הבנקים בנסיבות האמורות בהן לא חל שינוי בפעילות העסקית היא ייחודית לבנקים, ועל אף שיתכן שענפים או חברות נוספות במשק הישראלי נהנו גם הם מעליית הריבית והאינפלציה, השפעת המגמות המאקרו-כלכליות על רווחי הבנקים ושיעור העליה ברווחיות הבנקים הם חריגים וייחודיים, לרבות בסקטור הפיננסי. נוכח נסיבות ייחודיות אלו, מוצדקת הטלת המס המוצע על הבנקים בלבד, ולא על כל ענף אחר במשק, ובפרט על גופים אחרים בתחום הפיננסי.

כמו כן, לפי תחזית מחלקת המחקר של בנק ישראל, ובהינתן תרחיש הייחוס הנוכחי של הלחימה, בשנת 2024 אמנם תימשך מגמת הירידה של ריבית בנק ישראל אך הריבית תוסיף להיות גבוהה ותעמוד בסוף השנה על כ-3.75%-4%. הגם שצפויה השפעה של ההאטה במשק הישראלי וכן התגברות הסיכונים המאקרו-כלכליים על הפעילות העסקית של המערכת הבנקאית, בהינתן סביבת הריבית הגבוהה ורמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאית, הבנקים צפויים בסבירות גבוהה להמשיך וליהנות בשנתיים הקרובות מרווחיות גבוהה ומעודפי נזילות והון.

מוצע אפוא לקבוע כי שיעור מס השכר מהשכר ששולם יעמוד על 17%, הוא השיעור הקיים היום, ומס הרווח המוטל על הרווח שהופק, יעלה משיעור של 17% לשיעור של 26%, לשנים 2024 ו-2025. מוצע שהמס יחול על רווחים שהופקו בשנת 2024, זאת על אף שצפוי שהחקיקה תעבור רק בסוף חודש פברואר. בדומה למס הכנסה, מס הרווח מוטל על הרווח השנתי של הבנק אשר מחושב בסוף שנת המס. על כן, העלאת המס באמצע השנה תגרום להעלאת המס גם על חלק הרווח אשר הופק טרם כניסת החוק לתוקף. בשל כך, מוצע כי בשנת 2024 השיעורים הגבוהים יותר יחולו לגבי החלק היחסי מהרווח בשנת מס זו שלאחר קבלת התיקון.

בהתאם לקביעת החוק כהוראת שעה, עם פקיעתה בשנת 2026 שיעור מס השכר והרווח המוטל על בנק יהיה

זוהו לשיעור המס המוטל על יתר המוסדות הכספיים, בהתאם לקבוע בצו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים), תשנ"ג-1992.

ג. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

אין.

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

תוספת הכנסות בסך של כ-1,400 מיליוני ש"ח לשנת 2024, באופן יחסי ממועד תחילת החוק, ותוספת הכנסות בסך של כ-1,400 מיליוני ש"ח לשנת 2025.

אין השפעה על התקן המנהלי.

ה. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר

תזכיר חוק מטעם משרד האוצר:

תזכיר חוק לתיקון חוק מס ערך מוסף (הוראות לעניין מס שכר ומס ריווח על בנקים) (הוראת שעה) התשפ"ד-2024

1. הוראת שעה - בתקופה שמיום פרסומו של חוק זה ועד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025, יראו כאילו בחוק מס ערך מוסף התשל"ו-1975¹, אחרי סעיף 4(ב), יבוא: בשנים 2024 ו-2025

"(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), על פעילות בישראל של מוסד כספי שהוא בנק, יוטל מס שכר בשיעור של 17% ומס ריווח בשיעור של 26% מהשכר ששילם ומהריווח שהפיק; הפסד שהיה למוסד כספי בשנת מס ניתן לקיזוז כנגד השכר ששילם לאותה שנת מס. בסעיף זה-

"בנק"- כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981²;

"שכר"- כהגדרתו בסעיף קטן (ב)."

2. תחילה ותחולה בשנת 2024 הוראות סעיף 1 לחוק זה יחולו, בשנת המס 2024, לגבי השכר המשתלם בעד עבודה בחודש שביום פרסומו של חוק זה ואילך, ולגבי החלק היחסי מהרווח בשנת מס זו.

דברי הסבר

בשנים 2022 ו-2023 רשמו הבנקים הישראליים עליה חריגה בשיעורי הרווחיות, הן בהשוואה לשנים עברו והן בהשוואה לבנקים במדינות אחרות. עליה זו ברווחיות נבעה מגידול בהכנסות מריבית של הבנקים, זאת בעקבות העלאות של שיעור ריבית בנק ישראל החל מחודש אפריל 2022. בזמן שהעלאות הריבית הובילו להעלאה של הריבית על האשראי שניתן על ידי הבנקים, הן גולגלו באופן חלקי בלבד לפיקדונות הציבור. זאת, בין השאר, בשל רמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאות הישראלית. כלומר, בניגוד לריבית על האשראי שניתנה על ידי הבנקים, התמסורת של הריבית המונית לפיקדונות הציבור הייתה חלקית. מעבר לכך, המרווח שבין הריבית המונית לבין הריבית על פיקדונות הציבור גדל אף בהשוואה בינלאומית. כתוצאה מכך, ובשילוב עם הנגישות הייחודית של הבנקים לפיקדונות ולהלוואות מוניתריים בבנק ישראל המבטיחה להם ריבית בגובה ריבית בנק ישראל על פיקדונות אלו, שיעור הרווחיות של הבנקים הישראליים עלה באופן ניכר. קרי, אותה רווחיות גדלה מבלי שאירע שינוי מהותי בפעילות העסקית של הבנקים השונים, אלא עקב החלטת בנק ישראל להעלאת הריבית.

¹ ס"ח תשל"ו עמ' 52.
² ס"ח תשמ"א עמ' 232.

כך, הרווח הנקי המצרפי של המערכת הבנקאית הסתכם בשנת 2022 בכ-24 מיליארד ש"ח, עליה של כ-30% ביחס לשנת 2021 שהייתה אף היא שנה עם רמת רווחיות חריגה. מגמה זו נמשכה ביתר שאת בשנת 2023, כאשר עד לסוף הרבעון השלישי בלבד הסתכם הרווח הנקי של המערכת הבנקאית בכ-20 מיליארד ש"ח, וזאת אף לאחר שהבנקים הפרישו בדוחותיהם הכספיים להפסדי אשראי בגין השפעות המלחמה שפרצה באוקטובר 2023. בהתאם, התשואה להון במערכת הבנקאית עלתה מסביבה של כ-8% בעשור שבין 2010-2020 לכ-14% בשנת 2021 וכ-16% בשנת 2022, ונראה כי היא תסתכם באחוז גבוה אף יותר בשנת 2023. מגמות אלה יצרו לבנקים עודפי נזילות והון גבוהים מאוד, ואפשרו להם לחזק את ההון העצמי ולהעצים את יציבותם הפיננסית.

העלייה הניכרת ברווחי הבנקים אינה נובעת מיוזמות עסקיות ייחודיות של הבנקים, אלא נובעת בעיקרה מהוראות הגורם המדינתי המוסמך - בנק ישראל - בדבר העלאת שיעור הריבית במשק, יחד עם רמת התחרותיות הנמוכה בתחום הבנקאות. עלייה חדה זו בשיעורי הרווח של הבנקים בנסיבות האמורות בהן לא חל שינוי בפעילות העסקית היא ייחודית לבנקים, ועל אף שייטכן שענפים או חברות נוספות במשק הישראלי נהנו גם הם מעליית הריבית והאינפלציה, השפעת המגמות המאקרו-כלכליות על רווחי הבנקים ושיעור העלייה ברווחיות הבנקים הם חריגים וייחודיים, לרבות בסקטור הפיננסי. נוכח נסיבות ייחודיות אלו, מוצדקת הטלת המס המוצע על הבנקים בלבד, ולא על כל ענף אחר במשק, ובפרט על גופים אחרים בתחום הפיננסי.

כמו כן, לפי תחזית מחלקת המחקר של בנק ישראל, ובהינתן תרחיש הייחוס הנוכחי של הלחימה, בשנת 2024 אמנם תימשך מגמת הירידה של ריבית בנק ישראל אך הריבית תוסיף להיות גבוהה ותעמוד בסוף השנה על כ-3.75%-4%. לפי תחזית הבנק הפדרלי של ארצות הברית, בסוף שנת 2024 תעמוד הריבית הפדרלית על 4.6% ובסוף שנת 2025 על 3.6%. הגם שצפויה השפעה של ההאטה במשק הישראלי וכן התגברות הסיכונים המאקרו-כלכליים על הפעילות העסקית של המערכת הבנקאית, בהינתן סביבת הריבית הגבוהה ורמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאית, הבנקים צפויים בסבירות גבוהה להמשיך וליהנות בשנתיים הקרובות מרווחיות גבוהה ומעודפי נזילות והון.

מוצע אפוא לקבוע כי שיעור מס השכר מהשכר ששולם יעמוד על 17%, הוא השיעור הקיים היום, ומס הרווח המוטל על הרווח שהופק, יעלה משיעור של 17% לשיעור של 26%, לשנים 2024 ו-2025. מוצע שהמס יחול על רווחים שהופקו בשנת 2024, זאת על אף שצפוי שהחקיקה תעבור רק בסוף חודש פברואר. בדומה למס הכנסה, מס הרווח מוטל על הרווח השנתי של הבנק אשר מחושב בסוף שנת המס. על כן, העלאת המס באמצע השנה תגרום להעלאת המס גם על חלק הרווח אשר הופק טרם כניסת החוק לתוקף. בשל כך, מוצע בסעיף 2 לתזכיר, כי בשנת 2024 השיעורים הגבוהים יותר יחולו לגבי החלק היחסי מהרווח בשנת מס זו שלאחר קבלת התיקון.

בהתאם למוצע, ועל אף שתכלית המס הנוסף היא מיסוי רווחי הבנקים שנובעים בעיקרם מעליית ריבית בנק ישראל, ההעלאה המוצעת במס הרווח תחול על כלל הרווחים של הבנקים ולא רק על רווחי הבנקים העתידיים שנובעים בעיקרם מעליית ריבית בנק ישראל. עם זאת, כפי שיפורט להלן, ברמה התוצאתית, מנגנון זה מגלם בפועל מיסוי ייחודי ביחס לגידול ברווחי הבנקים בשל העלייה בריבית בנק ישראל.

כאמור, קיימת סבירות גבוהה להמשך הרווחיות הגבוהה של הבנקים בשנתיים הקרובות כתוצאה מסביבת הריבית הגבוהה. ההמשך הצפוי לרווחיות גבוהה זו בשנתיים הקרובות, יחד עם שיעור המס הנוסף המוצע, צפוי להביא לכך שרווחיות הבנקים, גם לאחר סכום המס הנוסף שישולם, תהיה חריגה וגבוהה הן ביחס לעשור

האחרון והן ביחס לבנקים במדינות המפותחות. לצד זאת, כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, מנגנון מס זה נבחר מאחר שמדובר במנגנון יעיל שקיים בשגרה, ועל כן גבייתו אינה צפויה להערים קשיים תפעוליים או לייצר מורכבות יתרה, ובשל כך אף לא צפויות עלויות תפעוליות נוספות לבנקים כתוצאה מהעלאת שיעור זה. יתרה מכך, על סמך ניסיון העבר, קיים חשש שיצירת מנגנון מס ייעודי ומורכב, אשר ישמש לתקופת זמן קצרה כמוצע בהחלטה זו, תוביל לדיונים ממושכים שאינם תואמים את הצרכים הפיסקליים העולים ממצב החירום כאמור. כמו כן, מנגנון מיסוי חדש שטרם נוסה יקשה על גביית מס אמת. כלומר, מדובר במס שבפועל לא צפוי לפגוע ברווחיות הבנקים מעבר לעלייה ברווחיהם כתוצאה מעליית ריבית בנק ישראל, וזאת לצד החשיבות הגבוהה במנגנון פשוט ויעיל בשל המציאות הפיסקלית הנגזרת ממצב החירום שבו מצויה כיום מדינת ישראל. עוד יצוין כי אף אם תחול ירידה מסוימת ברווחי הבנקים, סכום המס הנוסף, שנגזר מרווחי הבנקים, יפחת גם הוא בהתאמה.

בהתאם לקביעת החוק כהוראת שעה, עם פקיעתה בשנת 2026 שיעור מס השכר והריווח המוטל על בנק יהיה זהה לשיעור המס המוטל על יתר המוסדות הכספיים, בהתאם לקבוע בצו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים), תשנ"ג-1992.

יצוין כי מספר מדינות בחנו בשנתיים האחרונות הטלת מס נוסף על רווחי הבנקים באופן זמני, וחלק אף עשו זאת, מסיבות דומות.