

# דו"ח עבודת הצוות לבחינת הטלת מס מיוחד על פעילות הבנקים



דצמבר 2025  
כסלו התשפ"ו



<b>תוכן עניינים</b>	
4.....	1 פתח דבר
5.....	2 תקציר
7.....	3 רקע כללי
7.....	3.1 עלייה ברווחיות הבנקים בשנים האחרונות
7.....	3.2 מס מיוחד על הבנקים בשנים 2024-2025
8.....	3.3 הקמת הצוות - החלטת ממשלה ומטרת הדו"ח
9.....	3.4 מיסוי ענף הבנקאות בישראל - תמונת מצב עדכנית
10.....	4 רווחיות ענף הבנקאות בישראל
10.....	4.1 ניתוח מגמות ברווחיות ענף הבנקאות בשנים האחרונות
10.....	4.1.1 רווח נקי
10.....	4.1.2 שיעור התשואה על ההון (ROE) של הבנקים
10.....	4.1.2.1 מגמות בישראל בשנים האחרונות
11.....	4.1.2.2 השוואה בינלאומית של שיעור התשואה להון
13.....	4.2 בחינת מקור הגידול ברווחיות הבנקים
15.....	4.3 השפעת ריבית בנק ישראל
16.....	4.4 פער הריביות
16.....	4.4.1 עלייה בפער הריביות עם העלייה בריבית בנק ישראל
17.....	4.4.2 תנועה מהירה בריבית על האשראי לעומת תנועה איטית בפקדונות
17.....	4.4.3 התמסורת בישראל בהשוואה בין-לאומית
18.....	4.4.4 פילוח התמסורת על הפיקדונות: משקי בית מול עסקים גדולים
20.....	5 ייחודיות סקטור הבנקאות בישראל
24.....	6 השוואת רווחיות סקטור הבנקאות לענפים אחרים
24.....	6.1 רקע: הצורך בבחינה סקטוריאלית
24.....	6.2 מסגרת מתודולוגית: השוואת הרווחים האבסולוטיים וקצב עליית הרווחים של הבנקים לסקטורים אחרים
25.....	6.3 עליית רווחי סקטור הבנקאות לעומת יתר ענפי המשק
27.....	6.4 הרווחים האבסולוטיים של הבנקים לעומת סקטורים נוספים
28.....	6.5 רווחי הבנקים לעומת מוסדות פיננסיים אחרים
29.....	7 בחינת הטלת מס נוסף על סקטור הבנקאות בישראל
29.....	7.1 חששות אפשריים מהטלת מס נוסף
31.....	7.2 ניתוח עלות תועלת להטלת מס נוסף על ענף הבנקאות
33.....	8 חלופות מיסוי על הבנקים - סקירה בין לאומית
33.....	8.1 רקע
34.....	8.2 מיסוי זמני
34.....	8.3 מיסוי קבוע
36.....	9 חלופות מיסוי שנבחנו על ידי הצוות
36.....	9.1 רקע
36.....	9.2 הטלת מס חד פעמי לשנה נוספת
37.....	9.3 הטלת מס קבוע על המערכת הבנקאית

37.....	מס מאזני על סעיף פיקדונות ועו"ש בצד ההתחייבויות במאזן	<b>9.3.1</b>
38.....	מס על עודף ההון ביחס הלימות הון במאזן	<b>9.3.2</b>
38.....	הגדלת שיעור מס החברות	<b>9.3.3</b>
39.....	מס רווח דיפרנציאלי, לרווחים העולים על 5 מיליארד ₪	<b>9.3.4</b>
39.....	מס רווח דיפרנציאלי, לרווחים העולים על 50% מתקופת בסיס	<b>9.3.5</b>
40.....	חלופה משלבת - מס רווח דיפרנציאלי משולב	<b>9.3.6</b>
41.....	10 המלצת הצוות	
41.....	10.1 חלופה מומלצת למיסוי ענף הבנקאות	
42.....	10.2 יתרונות מרכזיים בבחירת החלופה	
45.....	11 סיכום	
46.....	12. הסתייגויות	

## 1. פתח דבר

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 2300 שעניינה "מס מיוחד על פעילות הבנקים בשנת 2026" מיום 31 באוקטובר 2024 (להלן – החלטה 2300),<sup>1</sup> 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 אהרנוביץ, 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.



מורן משה חנציס  
סגנית בכירה לכלכלן הראשי



יו"ר הצוות  
יוראי מצלאוי  
סגן בכיר למנהל הכללי  
מנהל אגף אסטרטגיה לאומית



שי אהרנוביץ'  
ראש רשות המיסים

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

## 2. תקציר

החלטה 2300, הטילה על שר האוצר להקים בשיתוף עם נגיד בנק ישראל צוות בין משרדי שיבחן הטלת מס מיוחד על פעילות הבנקים. במהלך החודשים מרץ - דצמבר 2025 התכנס הצוות בראשות מר יוראי מצלאוי, סגן בכיר למנהל הכללי במשרד האוצר ובהשתתפות נציגי בנק ישראל, רשות המיסים, אגף תקציבים, הכלכלן הראשי ובלווי הלשכה המשפטית במשרד האוצר, ובחן הטלת מס נוסף על פעילות הבנקים בעקבות רווחיהם הגבוהים הנובעים מסביבת ריבית גבוהה.

הרקע להקמת צוות זה הוא הזינוק ברווחי המערכת הבנקאית בשנים האחרונות, שנרשם על רקע עליית ריבית בנק ישראל. סך רווחי הבנקים כמעט שילש את עצמו מאז החלה העלאת הריבית באפריל 2022. הכנסות מריבית נטו, למשל, עלו מ-9 מיליארד ₪ בתקופה של טרום העלאת הריבית, למעל ל-15 מיליארד ₪ בשנת 2025. במהלך עבודת הצוות נבחנו הסיבות לעלייה זו ברווחים, בייחוד ביחס לשאלה האם היא נובעת מהתייעלות, הגברת פעילות עסקית וכדומה, או שהיא נובעת בעיקר מעליית האינפלציה וריבית בנק ישראל שמאפשרות לבנקים להשיא את רווחיהם.

לצורך כך, חברי הצוות השונים ביצעו עבודת מחקר מקיפה, שהוצגה ונידונה במהלך דיוני הצוות. עבודה זו כללה בין היתר בחינה של הכנסות הבנקים מריבית ומידת השפעתן על רווחי הבנקים, בנוסף לבדיקת המתאם בין עליית הריבית לעלייה בהכנסות הבנקים. לצורך כך גם נבחן מנגנון תמסורת ריבית בנק ישראל לציבור, שמשפיע על הפער בין הריבית שגובה הבנק על נכסיו, לגובה הריבית שמשלם על התחייבויותיו. הממצאים מתחומים אלו הצביעו על כך שעליית רווחי הבנקים בשנים 2022-2025 קשורה בעליית ריבית בנק ישראל, כלומר עיקר העלייה בהכנסות הבנקים נבעה מגורמים חיצוניים להחלטות העסקיות של הבנקים, ולא בזכות החלטות או צעדים עסקיים אלה ואחרים.

בנוסף לנתונים אלו, ביצע הצוות השוואה בין לאומית במספר תחומים, כדי לבחון האם העלייה ברווחי הבנקים חריגה ביחס למדינות אחרות בעולם. בוצעה השוואה של שיעור התשואה להון של הבנקים בישראל ביחס לבנקים בעולם, וכן השוואה של מנגנון התמסורת בארץ ביחס לתמסורת בעולם.

מעבר לניתוח זה, הצוות בחן את הסיבות בגינן מתאפשר לבנקים להשיא את רווחיהם בסביבת ריבית גבוהה, על חשבון הציבור. נמצא כי מנגנון זה מתאפשר לאור מספר מאפיינים ייחודיים של סקטור הבנקאות בישראל, ובכלל זה ריכוזיות גבוהה והיעדרה של תחרות אפקטיבית. ריכוזיות סקטור הבנקאות בישראל חריגה הן בהשוואה לסקטורים אחרים במשק הישראלי, והן בהשוואה לסקטור הבנקאות במדינות שונות ברחבי העולם. אחת הסיבות לריכוזיות הגבוהה בסקטור זה טמונה מטבע הדברים בגובהם של חסמי הכניסה הגבוהים לשוק, המקשים על כניסת שחקנים חדשים ולהיווצרותה של תחרות אפקטיבית יותר. בנוסף, סקטור הבנקאות מתאפיין ביציבות פיננסית הנובעת בין היתר מסביבה רגולטורית הדוקה.

ממצאים אלו ביחס לקשר בין השאת רווחי הבנקים לעליית הריבית, ניתוח שוק הבנקאות אל מול סקטורים אחרים וההשוואות הבין לאומיות שנעשו, מאותתים על קיומן של הצדקות להטיל על הבנקים מיסוי נוסף, בתקופות בהן רווחיות הבנקים חריגה ונובעת מסביבת ריבית גבוהה. לצד הצדקות אלו, עולים כמובן גם חששות אותם יש להביא בחשבון סביב האפשרות להטלת מיסוי נוסף

על הבנקים. בין אלו, ישנן השפעות אפשריות של מיסוי נוסף על תמריצי התייעלות בטווח הארוך (של המערכת הבנקאית, ובכלל); על פגיעה בהיצע האשראי; וכן, פגיעה בציבור בשל גלגול מסוים של המיסוי עליו במישרין (דרך עליית מחיר השירותים הבנקאיים) או בעקיפין (דרך שחיקת ערכן של מניות הבנקים המוחזקות בידי הציבור).

לאור קיומן של עילות ייחודיות להטלת מס מיוחד על הבנקים וההצדקות המפורטות בו, וכן לאור החששות המפורטים לעיל להטלת מס ייחודי זה, הצוות סבור כי מתקיימים טעמים לשני הצדדים בשאלה האם יש להמליץ על הטלת המס ועל כן ממליץ להביא את ההכרעה בשאלה זו להכרעת הדרג המדיני, לאחר שישוקפו בפניו כלל ההצדקות והחששות כאמור.

משכך, נבחנו מספר חלופות אפשריות לאופן ומנגנון הטלת מס נוסף על המערכת הבנקאית, והמלצת הצוות היא כי ככל שהכרעת הדרג המדיני תהיה הטלת מס נוסף כאמור, החלופה המיטבית היא הטלת מס רווח דיפרנציאלי על הבנקים, לרווחים העולים על 50% מהרווח הממוצע שהיה לבנק בשנים 2018-2022 (להלן – תקופת בסיס), בהוראת שעה למספר שנים.

חלופה זו מתמקדת ברווחי הבנקים שעולים על הרווח הממוצע (המוצמד לתוצר) שהיה לבנקים בתקופת הבסיס, תקופה בה הריבית הייתה נמוכה ורווחי כלל הבנקים היו מתונים יותר, בשיעור של 50%. הרווח מעבר לרף זה יחויב במס שולי תוספתי.

חלופה זו מבטאת את ההצדקות שמצא הצוות למיסוי בצורה הטובה ביותר, ובמקביל מתמודדת עם האתגרים והמורכבות של מיסוי מהסוג הזה ובשים לב לתועלות והחששות, כך שהיא מצמצמת ככל הניתן את ההשפעות האפשריות. כמו כן, מוצע כי המס הנוסף לא יחול על בנק בעל היקף פעילות קטן.

לחלופה זו מספר יתרונות מרכזיים. ראשית, קביעת רף 50% מעל הרווח הממוצע מייצרת מצב שבו המס יוטל רק על רווחי יתר חריגים הנובעים מסביבת ריבית גבוהה וממבנה ענפי ריכוזי, בלי לגבות מיסוי נוסף על צמיחה נורמטיבית. כמו כן, קביעת רף המבוסס על שיעור גידול יחסי ברווח מונעת את השרירותיות הכרוכה ברף נומינלי למשל. שנית, מדובר במנגנון מוכר וידוע בעולמות המיסוי, שמפשט את אפשרות הגבייה של המס. שלישית, בהשוואה לחלופות מיסוי רוחביות (כגון מיסוי על הכנסות מריבית נטו), היות והמס חל רק על רכיב רווח חריג ואינו מעלה באופן ישיר את עלויות מתן האשראי, מצטמצמת הפגיעה הפוטנציאלית בהיצע האשראי לציבור הנובעת מחלופה זו.

לסיום יצוין שעבודת הצוות כללה דיונים משותפים, לצד עבודת מחקר שבוצעה על ידי כל גורם רלוונטי בנפרד והוצגה בפני הצוות. כחלק מתהליך עבודה זה, וכמקובל בדוחות רגולטוריים מסוג זה, פורסמה טיוטת הדוח לקבלת הערות ציבור וכן נערך שימוע בכתב ובעל פה לאיגוד הבנקים לפני פרסום הדוח הסופי לציבור. הדוח הסופי, כולל בין היתר, התייחסויות נוספות אליהן נדרש הצוות בעקבות הליך שיתוף הציבור.

מטבע הדברים בסוגיות מורכבות, עלו דעות שונות והסתייגויות במהלך גיבוש מסקנות הצוות, כפי שמתבטא בחלקו השונים של הדוח.

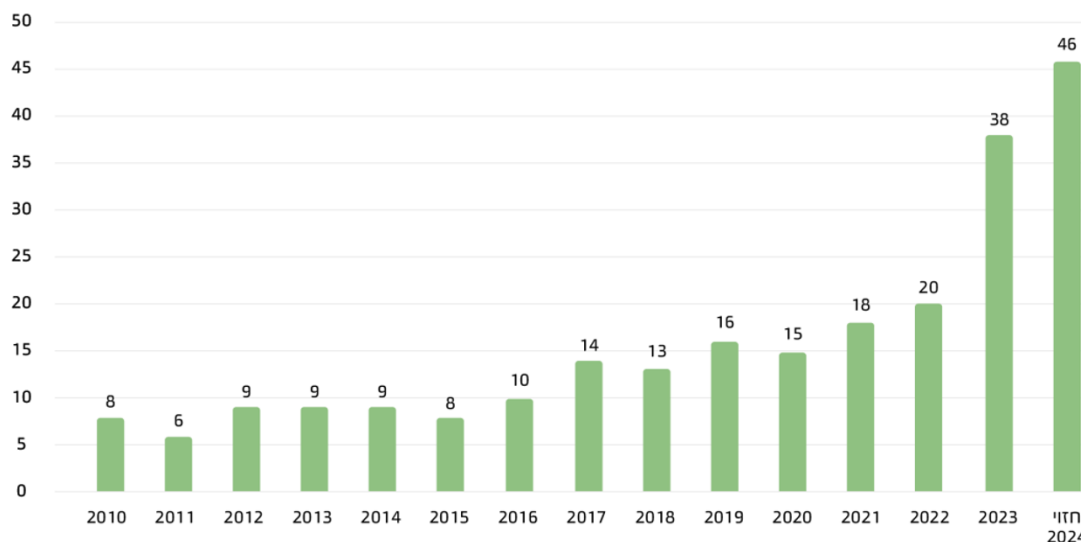
### 3. רקע כללי

#### 3.1 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. בהמשך יוצגו הסברים אפשריים למנגנונים באמצעותם עליית ריבית בנק ישראל החל מאפריל 2022, היוותה אחד המנועים המשמעותיים ביותר לעלייה ברווחיות.

יודגש כי עלייה ברווחיות הבנקים כשלעצמה, הגם שנרשמה בשיעורים מאד משמעותיים, אינה מהווה הצדקה מספקת לשינוי במודל המיסוי המוטל על הבנקים, שהרי עם העלייה ברווחיות, נרשמת גם עלייה בסך המס המשולם על ידי הבנקים. יתרה מכך, ככל שהעלייה ברווחיות מבוססת התייעלות, או שהיא תולדה של התפתחויות עסקיות במבנה שוק תחרותי, אזי ראוי בוודאי לעודדה. בהתאם, יובא בהמשך ניתוח של מקורות העלייה ברווחיות הבנקים ובחינת קיומן של הצדקות למיסוי רווחיות יתר, בראייתן.

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



■ סך רווחי הבנקים במיליארדי ₪, לפני מס חברות

מקור: עיבוד החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המיסים

#### 3.2 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 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-2024<sup>2</sup> (להלן – חוק תשלום מיוחד), שקבע הטלת מיסוי חד-פעמי על הבנקים לשנות המס 2024–2025.

במסגרת חוק תשלום מיוחד 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 החוק האמור כי בנק בעל היקף פעילות קטן שעליו לא חל המיסוי הנוסף, הוא בנק "שווי 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 תשלום מיוחד 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-1992.<sup>3</sup>

### 3.3 הקמת הצוות - החלטת ממשלה ומטרת הדו"ח

בעקבות הצפי לסיום תקופת המס הזמני לשנים 2024-2025 שנקבע בחוק תשלום מיוחד בתום שנת 2025, ביום 31 באוקטובר 2024 התקבלה החלטה 2300, במסגרתה הטילה הממשלה על שר האוצר, להקים בשיתוף עם נגיד בנק ישראל, צוות בין משרדי שיבחן הטלת מס מיוחד על פעילות הבנקים בשנת 2026. בהתאם לכך, במרץ 2025 הצוות 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. 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 לרבות איסוף נתונים ובחינתם, ועם קבלת הדוחות הרבעוניים הראשוניים של הבנקים התכנס לסדרת דיונים במהלך החודשים מרץ 2025 ועד דצמבר 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:

- בחינת שיעור הרווחיות: מאפייני רווחיות הבנקים בין השנים 2023 ועד לנתון הזמין האחרון נבחנו לעומק, תוך שימת דגש על הקשר בין רווחיות זו לבין סביבת הריבית הגבוהה ותנאי השוק המבניים.

<sup>2</sup> חוק תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024  
<sup>3</sup> צו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים), תשנ"ג-1992

- השוואה לענפי משק אחרים: בחינה של הרווח האבסולוטי בענפים אחרים במשק ושיעור הגידול ברווחים בשנים האחרונות, בהשוואה לסקטור הבנקאות.<sup>4</sup>
- 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 והבחינות שנערכו במהלך עבודת הצוות, מוצגים בדוח המחירים וההשפעות האפשריות על המשק כתוצאה מהטלת מיסוי נוסף על הבנקים, לצד ההצדקות להטלת מיסוי שכזה. בהמשך לשאלה המהותית בדבר עצם הטלת מיסוי נוסף, עסק הצוות באיתור והצעה של חלופות שונות למיסוי מיוחד על סקטור הבנקאות, ואלו יובאו גם הן בהמשך הדו"ח. לבסוף, מוגשות המלצות הצוות בנוגע למודל המיסוי המיטבי על רווחי הבנקים בסביבת רווחיות גבוהה, לאור מכלול השיקולים שנדונו, ככל שהכרעת הדרג המדיני תהיה הטלת מיסוי נוסף על הבנקים.

### 3.4 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 הכנסה<sup>5</sup> 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 מוסף<sup>6</sup> 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 שכר 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 שזכר 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%<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961

<sup>6</sup> חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975

<sup>7</sup> 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 מוכרת כהוצאה במס הכנסה, אז תחת הנחה שאין התאמות מעבר להכרה במס הרווח שיעור המס האפקטיבי הוא

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

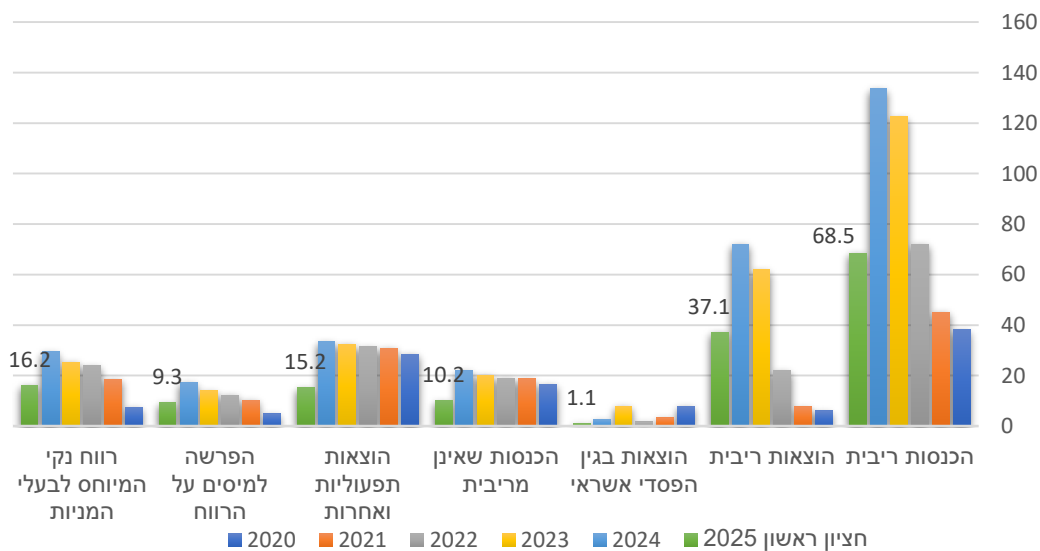
#### 4. רווחיות ענף הבנקאות בישראל

##### 4.1 ניתוח מגמות ברווחיות ענף הבנקאות בשנים האחרונות

###### 4.1.1 רווח נקי

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 לגידול דרמטי בהכנסות מריבית נטו (Net Interest Income), כפי שיפורט בהרחבה 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 ₪.<sup>8</sup> על פי נתוני החציון הראשון של שנת 2025, הרווח הנקי של הבנקים נאמדים בכ-16.2 מיליארד ₪.<sup>9</sup> כאשר ברבעון השלישי של השנה הרווח הנקי עלה עוד יותר ונאמד בכ-8.7 מיליארד ₪.<sup>10</sup> נראה שרווחי הבנקים בסיכום השנה יגיעו לשיא חדש הגבוה במיליארדי שקלים מזה שנרשם ב-2024.

###### תרשים 2 | רכיבי דוח רווח והפסד, סך המערכת הבנקאית (מיליארדי ₪)<sup>11</sup>



מקור: בנק ישראל<sup>12</sup>

##### 4.1.2 שיעור התשואה על ההון (ROE) של הבנקים

###### 4.1.2.1 מגמות בישראל בשנים האחרונות

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

<sup>8</sup> בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, 2024

<sup>9</sup> בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, מחצית ראשונה 2025

<sup>10</sup> על פי הדוחות הכספיים של 5 הבנקים הגדולים שפורסמו לציבור

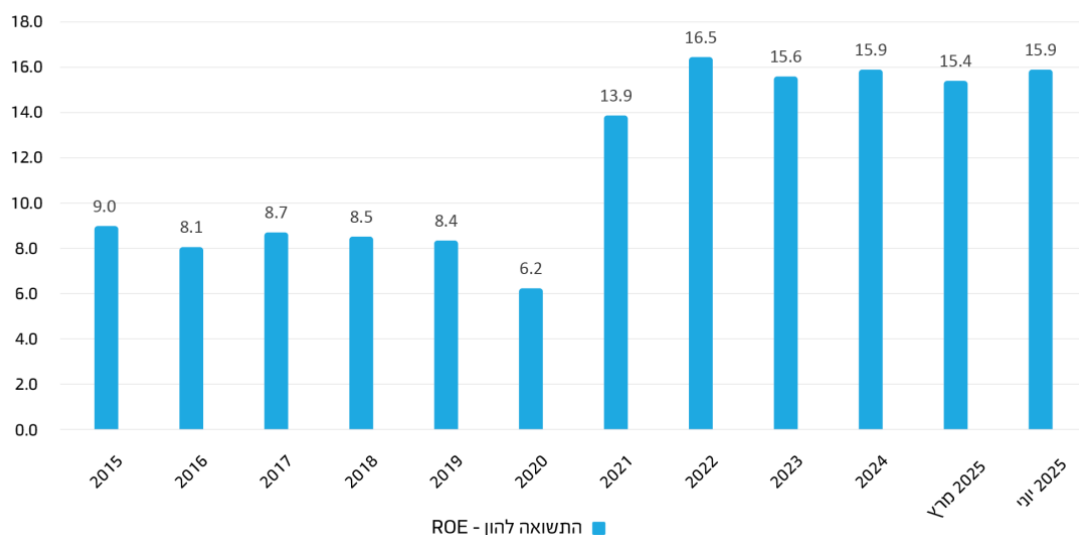
<sup>11</sup> בתקנון לסך נכסים, הגידול בהכנסות מריבית נטו חדות פחות בשנים האחרונות.

<sup>12</sup>

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

הבנקים. כפי שנראה בתרשים 3 לקמן, 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 שגבוהים 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 3 | שיעור תשואת הרווח להון הממוצע של הבנקים (ROE) בעשור האחרון, באחוזים (אחרי מס)**

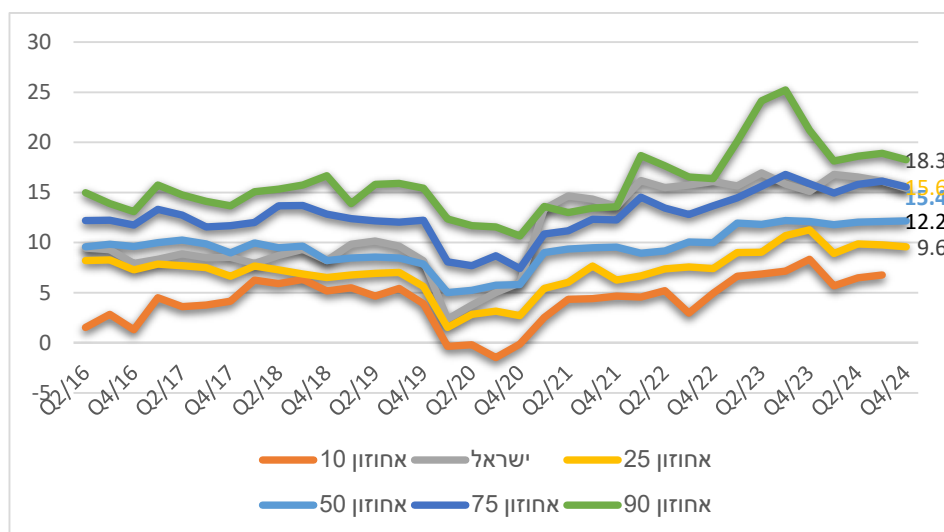


מקור: בנק ישראל

#### 4.1.2.2 השוואה בינלאומית של שיעור התשואה להון

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 4 להלן, התשואה להון בישראל עלתה באופן חד יחסית לשאר המדינות בתחילת 2021 ולאחר מכן התייצבה סביב האחוזון ה-75 של מדינות ה-OECD.

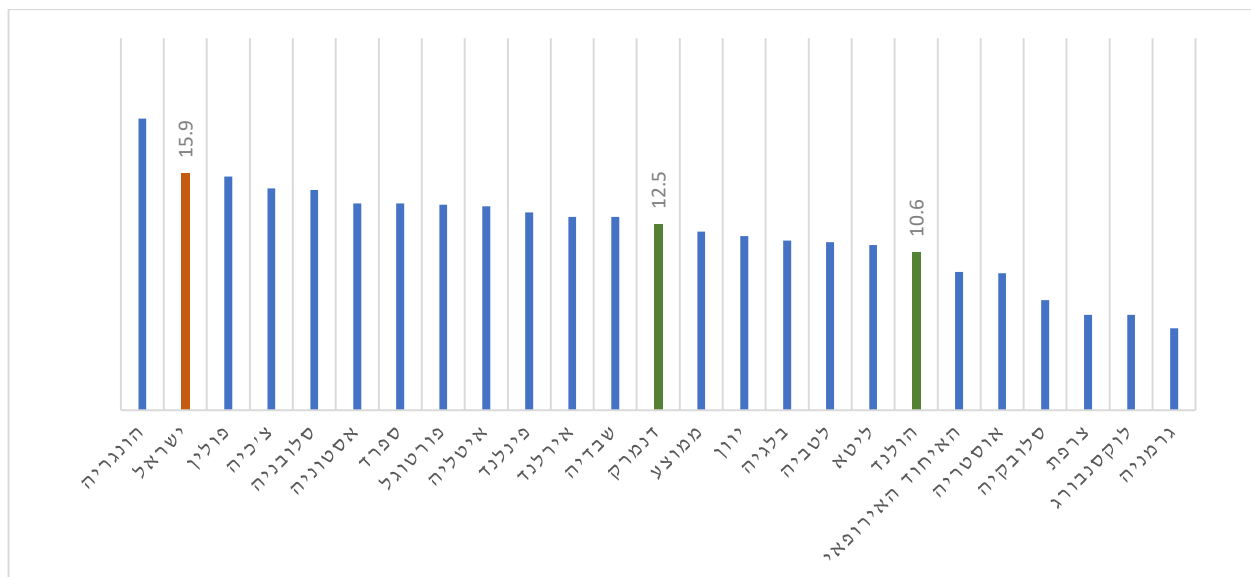
**תרשים 4 | שיעור התשואה להון בישראל וב-OECD בשנים האחרונות לאחר מס (נתונים רבעוניים, באחוזים)**



מקור: בנק ישראל

בבחינת התשואה להון לפני מס בישראל ובאיחוד האירופי, ניתן לראות כי רמת הרווחיות בישראל גבוהה אף יותר בהשוואה למדינות מפותחות: כפי שניתן לראות בתרשים 5, הבנקים בישראל נמצאים מעל לחציון ומעל לממוצע האיחוד האירופאי במדד וכן מעל רוב מדינות מערב אירופה.<sup>13</sup>

**תרשים 5 | תשואה להון (ROE) לפני מס בישראל ובאיחוד האירופאי, 2024**



מקור: ECB ודוחות כספיים של הבנקים

<sup>13</sup> 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.

## 4.2 בחינת מקור הגידול ברווחיות הבנקים

הרווחיות במערכת הבנקאית נשענת בבסיסה על תפקידו של הבנק כמתווך פיננסי בין מפקידים לבין לווים. עיקר הרווח נוצר מהפרש הריביות בין הנכסים (אשראי לציבור, השקעות בניירות ערך ופיקדונות בבנק המרכזי) לבין ההתחייבויות (פיקדונות הציבור ותכניות חיסכון). לצד המרווח הפיננסי, רווחיות הבנק מושפעת משלושה אפיקים משלימים: הכנסות מעמלות בגין שירותים תפעוליים וניהול ניירות ערך, שליטה בהוצאות התפעול (יחס היעילות), והיכולת להשיא תשואה על נכסים הממומנים על ידי הון עצמי או פיקדונות עו"ש שאינם נושאים ריבית. בסביבת ריבית עולה, מקורות אלו הופכים למנוע צמיחה משמעותי בשורת הרווח, שכן הם מאפשרים לבנק להגדיל את הכנסותיו מבלי להגדיל את עלויות המימון שלו.

מנגנון תמסורת הריבית מתאר את האופן שבו שינויים בריבית בנק ישראל משפיעים על הריביות שגובה או משלם הבנק לחוסכים וללווים. תמסורת זו אינה אחידה: בצד הנכסים, התמסורת לרוב מהירה וישירה. לעומת זאת, בצד ההתחייבויות, התמסורת לריבית על פיקדונות הציבור נוטה להיות איטית ונמוכה יותר. פער זה בזמני התגובה ובעוצמת התמסורת בין הנכסים להתחייבויות מאפשר לבנקים להרחיב את מרווחי הריבית בתקופות של העלאת ריבית. כאשר קיימת אי-סימטריה מבנית במאזן, עוצמת התמסורת לצד הנכסים מניבה רווחים מהירים במיוחד, בעוד שחלק ניכר מההתחייבויות (כגון יתרות העו"ש) נותרות חסינות לשינויי הריבית, מה שמגדיל את הכנסות הריבית נטו (NII – net interest income) באופן משמעותי.

ואכן, ניתוח מאזני המערכת הבנקאית מצביע על אי-סימטריה בין היקף הנכסים הנושאים ריבית לבין היקף ההתחייבויות הנושאות ריבית, כאשר נכון לחציון הראשון של 2025 גודל ההתחייבויות קטן בכ-20% מן הנכסים, ההתחייבויות עומדות על כ-1.94 טריליון ₪ והנכסים עומדים על כ-2.44 טריליון ₪ והפער עומד על כ-500 מיליארד ₪.

השימוש במדד מרווח הריבית ככלי להערכת הרווחיות הכוללת מציג תמונה חלקית, הנובעת משיטת החישוב של המדד. המרווח מוגדר כפער בין ממוצע הריביות על הנכסים לבין ממוצע הריביות על התחייבויות. הגדרה זו מנטרלת את השפעתם של שיעור מקורות המימון שאינם נושאים ריבית לנכסים נושאי הריבית על התוצאה הסופית. מכיוון שחלק מנכסי הבנק ממומנים על ידי מקורות בעלות אפסית, המרווח אינו מביא לידי ביטוי את התשואה המופקת בגינם. לפיכך, מדד המרווח אינו משקף את סך ההכנסה נטו הנוצרת מכלל הנכסים המניבים, אלא מתמקד במרווח התיווך על המקטע הממומן בחוב נושא ריבית בלבד, ומוביל להערכת חסר של התשואה בפועל על תיק הנכסים.

בבחינת ההכנסות מריבית נטו (NII), ניתן לפרק את ההכנסות לשני גורמים נפרדים:

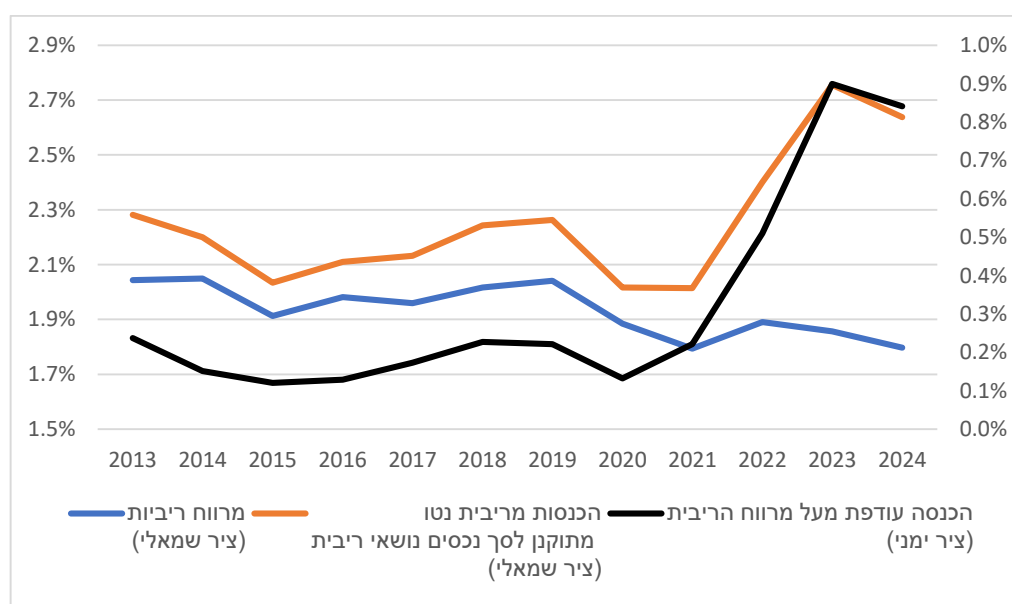
- I. מרווח הריבית - ההפרש בין שיעור הריבית המתקבלת על נכסים, לבין שיעור הריבית המשולמת על התחייבויות, עבור אותו חלק במאזן שבו קיים מימון נושא ריבית. וזאת אך ורק עבור אותו חלק במאזן שבו קיים מימון נושא ריבית.
- II. תשואה על העודף בנכסים נושאי הריבית - ההכנסה הנובעת מאי הסימטריה בגודל הנכסים נושאי הריבית וההתחייבויות נושאות הריבית. בחלק זה, הנכסים מניבים את הריבית הממוצעת על הנכסים נושאי הריבית, בעוד שההתחייבויות הממומנות אותם כרוכות בעלות

ריבית בשיעור אפסי. לפיכך, התשואה על נכסים הממומנים על ידי הון, עו"ש והתחייבויות שאינן נושאות ריבית, נזקפת במלואה לשורת הכנסות הריבית נטו, ללא קיזוז של הוצאות מימון. רכיב זה ברווח אינו תלוי בפערי תיווך או בניהול מרווחים, אלא נובע מעצם קיומם של מקורות מימון שאינם נושאי ריבית.

תרומת "העודף הנכסי" לרווח מריבית תלוי באופן ישיר בשיעור ריבית בנק ישראל. בעת עלייה בשיעור הריבית במשק, התשואה על הנכסים עולה בהתאם לקצב ועוצמת התמסורת. מאחר שעלות המקורות הממומנים חלק זה נותרת אפסית, העלייה בהכנסות מתורגמת באופן ישיר לעלייה ברווח, ללא תלות בשינויים ברווח הריבית על הפיקדונות נושאי הריבית.

מתרשים 6, עולה כי ההכנסות מריבית נטו (הכנסות מריבית בניכוי הוצאות ריבית) כשיעור מסך הנכסים של המערכת הבנקאית מצויות במגמת עליה, ובפרט החל מהרבעון השני בשנת 2022. לעומת זאת, נתונים על סך העמלות הנגבות על ידי הבנקים מהציבור כשיעור מסך נכסים מראים על ירידה בשנים אלו. נתונים אלו מחזקים את התובנה כי העלייה ברווחיות של המערכת הבנקאית בסביבת הריבית הנוכחית, מקורה בעיקר בהכנסות הנובעות מהעודף הנכסי ולא ברכיבים אחרים. בסל השירותים הבנקאיים.

**תרשים 6 | הכנסות מריבית נטו מעל מרווח הריבית, 2013-2025**



מקור: עיבוד הכלכלן הראשי לנתוני הדו"חות הכספיים של הבנקים

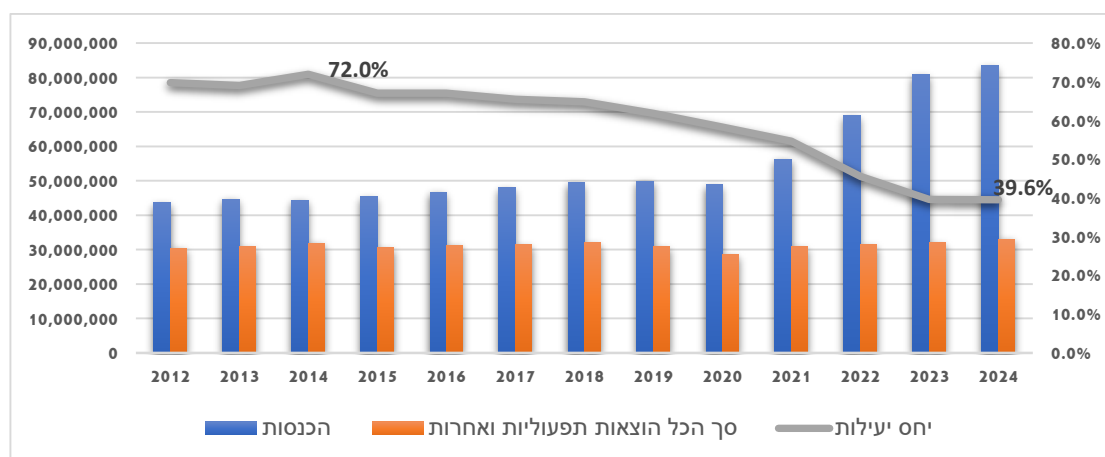
בשנת 2024 עמד סך הנכסים נושאי הריבית על כ-2.33 טריליון ש"ח. בהינתן ששיעור התשואה העודפת נאמד בכ-0.84%, הרי שהרווח המיוחס לרכיב זה מסתכם בכ-19.6 מיליארד ₪. סכום זה מהווה רווח הנגזר ישירות מסביבת הריבית הגבוהה על מקורות שעלותם אפס, ואינו תלוי במרווחי האשראי.

אמנם, על אף הירידה שצוינה בשיעור העמלות ביחס לנכסים הנגבות על ידי הבנקים, דווקא בשנת 2025 שמתאפיינת בירידה במרווח הריבית חלה עלייה חריגה בהכנסות הבנקים מעמלות. לפי דוח המפקח על הבנקים, בחציון הראשון של 2025 חלה עלייה של כ-12% בהכנסות הבנקים מעמלות

ביחס לתקופה המקבילה אשתקד. מגמה זו נמשכת גם כאשר בוחנים את הכנסות הבנקים מעמלות עבור הרבעון השלישי של 2025. שיעור עלייה זה הוא חריג בהשוואה לשנים קודמות, והמפקח על הבנקים אף מציין עלייה זו, לצד העלייה בהכנסות מריבית, כסיבה להמשך הרווחיות הגבוהה של מערכת הבנקאות גם בחציון הראשון של 2025.<sup>14</sup>

במהלך עבודת הצוות נבחנה גם הטענה כי העלייה ברווחיות הבנקים נובעת בין היתר מהליכי התייעלות שיושמו בשנים האחרונות, כפי שצוין בסעיף לעיל. על מנת לבחון טענה זו בוצע ניתוח של יחס היעילות במערכת הבנקאית (Cost to Income, כמפורט בתרשים 7 לקמן), המחלק את סך ההוצאות התפעוליות והאחרות של הבנקים בסך ההכנסות (מריבית ושלא מריבית). תוצאות הניתוח העלו כי סך ההוצאות התפעוליות אכן לא עלו בהתאמה לגידול בסך הנכסים וביחס לפעילות הבנקאית, אך הירידה המספרית ביחס היעילות (המבטאת התייעלות) נובעת בין היתר מגידול בסך ההכנסות, ובפרט בסעיף ההכנסות מריבית, נטו, כפי שהוסבר לעיל.

**תרשים 7 | סך הוצאות תפעוליות, סך הכנסות ויחס יעילות 2012-2024**



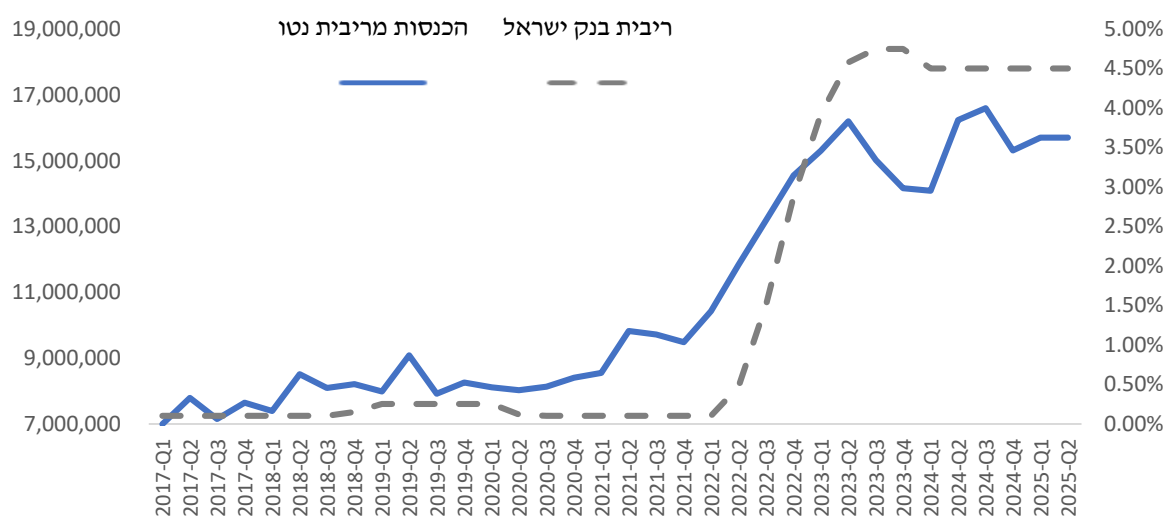
מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני הדו"חות הכספיים

### 4.3 השפעת ריבית בנק ישראל

מעיון בנתונים המפורטים בתרשים 2 לעיל וכן מנתוני תרשים 8 לקמן, 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 (דצמבר 2025), לאחר שריבית בנק ישראל נותרה ללא שינוי ברמה של 4.5% במשך כמעט שנתיים, רווחי הבנקים נותרו גבוהים במיוחד: כ-7.57 מיליארד ₪ רווח נקי לחמשת הבנקים הגדולים ברבעון הראשון של 2025, כ-8.26 מיליארד ₪ רווח נקי ברבעון השני של 2025 ושיא חדש של כ-8.7 מיליארד ₪ ברבעון השלישי. ב-24 בנובמבר 2025 החליט בנק ישראל על הורדת הריבית ל-4.25%. סביבת הרווחים הגבוהה של הבנקים צפויה להימשך כל עוד סביבת הריבית תישאר גבוהה.

<sup>14</sup> שם

## תרשים 8 | העלייה בהכנסות הבנקים מתואמת עם עליית הריבית



מקור: בנק ישראל

### 4.4 פער הריביות

#### 4.4.1 עלייה בפער הריביות עם העלייה בריבית בנק ישראל

טענה נוספת שעלתה במסגרת דיוני הצוות היא שהגורם המרכזי 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%). יצוין כי נראה שבפער הריביות ללא יתרת עו"ש נרשמה ירידה. לאחר השיאים, פער הריביות הכולל יתרות עו"ש ירד בהדרגה, עד שנטען שהגיע לנתונים הדומים לאלו שנרשמו בדצמבר 2019. הערכה היא שהמשך הירידה בריבית בנק ישראל והתמתנות האינפלציה צפויות לתמוך בהמשך הירידה במרווח הריבית הכולל.

על אף שמרווח הריבית חזר לרמתו, פער הריביות הכולל מבטא רק חלק מהרווחים העיקריים של הבנקים כתוצאה מעליית הריבית, שכן הכסף בעו"ש נושא ריבית כמעט אפסית. ניתוח "מרווח הריבית נטו" ה-NIM (Net Interest Margin) של הבנקים, מבהיר שלמרות הירידה בנתוני הפער הכולל לעומת שיאי 2022 ו-2023, רווחיות המערכת נותרת איתנה. ה-NIM משקף את הפער שבין הכנסות הריבית של הבנקים מהלוואות ואשראי לבין הוצאות הריבית שהם משלמים על פיקדונות ומקורות מימון אחרים. בפועל, חלק משמעותי מה-NIM נשמר בזכות יתרות העו"ש, המהוות מקור גיוס זול במיוחד עבור הבנקים שכן הן נושאות ריבית כמעט אפסית. על אף המגמה המצוינת של צמצום פער הריביות בחודשים האחרונים, שיתכן שחלקו כתוצאה ממעבר הלקוחות לפיקדונות נושאי ריבית, המבנה הקיים מאפשר לבנקים להשיג NIM גבוה יחסית. זאת בזכות התשואות הגבוהות שהם מניבים על תיקי האשראי אל מול העלות הממוצעת הנמוכה של "הכסף שבפנים", המושפעת רבות מהיתרות הנזילות שאינן מתומחרות לפי ריבית השוק.

בנוסף על פער הריביות, לבנקים יכולת להגדיל רווחים בדרכים אחרות, דוגמת העלאת עמלות, כפי שרשם בחציון הראשון בשנת 2025 ונדון לעיל.<sup>15</sup>

#### 4.4.2 תנועה מהירה בריבית על האשראי 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):

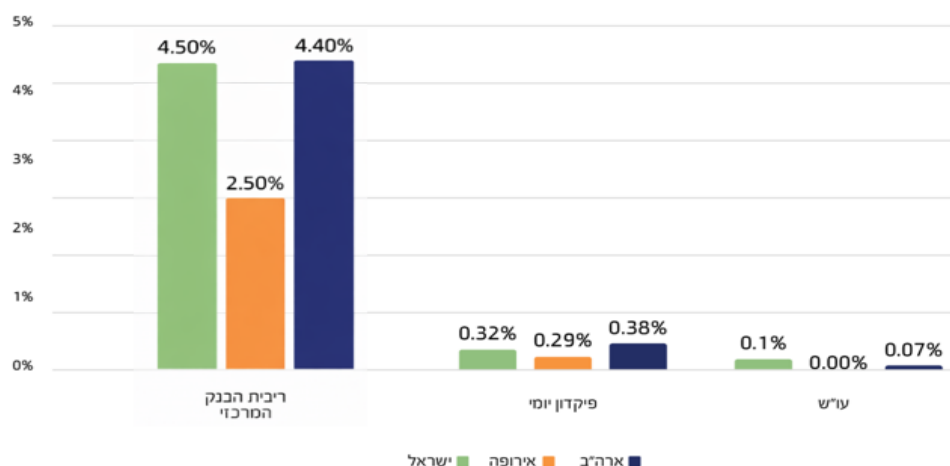
- תמסורת מהירה ו"כמעט מלאה" בריבית על האשראי: הריבית שגובים הבנקים על ההלוואות למשקי הבית (כגון משכנתאות) ועל האשראי העסקי עלתה באופן מיידי וכמעט במלואה בהלימה לעליית ריבית בנק ישראל. כלומר, הלווים נשאו בעלויות המלאות של העלאת הריבית וכמעט ללא דיחוי.
- תמסורת איטית ומוגבלת בריבית על הפיקדונות: הריבית 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.

#### 4.4.3 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 9 | תמסורת ריבית הבנק המרכזי לריבית פיקדונות בישראל ובעולם



<sup>15</sup> בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, מחצית ראשונה 2025, עמוד 5

מקור: בנק ישראל<sup>16</sup>

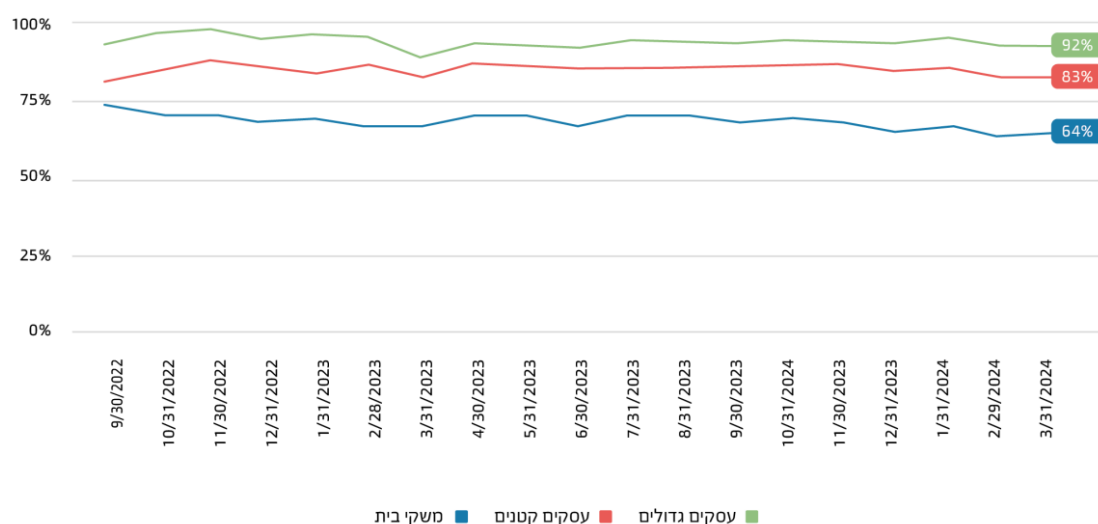
יודגש כי השוואות אלו עשויות להיות מושפעות ממאפיינים שונים של סוגי הפיקדונות במדינות השונות, וכי הן אינן משנות את הממצא המרכזי בדבר הפער הקיים בתוך המערכת הישראלית בין האשראי לפיקדונות.

#### 4.4.4 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%.

#### תרשים 10 | 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.

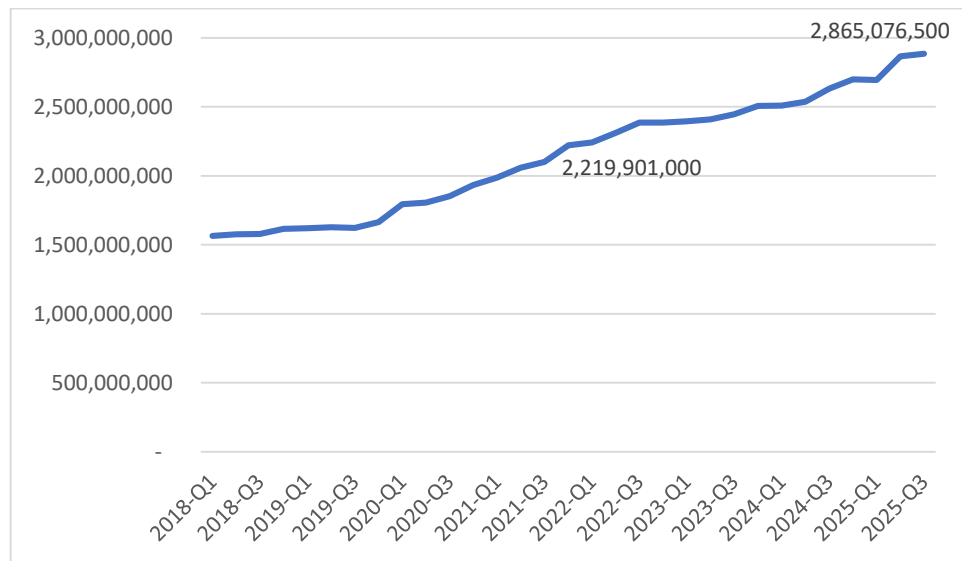
<sup>16</sup> ייתכנו מאפיינים שונים בין פיקדונות משקי הבית במדינות השונות. ביחס להשוואה המוצגת כאן אנו מתייחסים לפיקדונות בעלי המאפיינים הבאים: (1) ישראל – מקור נתונים אתר בנק ישראל. ריבית ממוצעת על ביצועי פיקדונות משקי בית (לא כולל בנקאות פרטית) בריבית קבועה לא צמודה; (2) ארצות הברית – מקור נתונים FDIC. ריבית ממוצעת על ביצועי פיקדונות הציבור בחשבונות Savings (פיקדון יומי) וChecking (עו"ש); (3) האיחוד האירופאי – מקור הנתונים ECB. ריבית ממוצעת על ביצועי פיקדונות משקי בית (Overnight Deposits).

לסיכום חלק זה יש לציין, שהטענה שמייחסת את העלייה המשמעותית ברווחי הבנקים בשנים האחרונות להתייעלות המערכת הבנקאית מהווה הסבר חלקי בלבד, כפי שצוין לעיל. לצד זאת, ישנן השפעות חיצוניות ומבנה שוק המאפשר גביית רנטה משמעותית (כפי שיורחב בפרק הבא) שגרמו לעלייה המשמעותית ברווחים:

- השפעת ה"עודף הנכסי" והתשואה העודפת: זהו המנוע המרכזי שאינו תלוי בפערי תיווך. הבנקים מחזיקים בעודף נכסי של כחצי טריליון ש"ח (נכסים נושאי ריבית העולים על ההתחייבויות נושאות הריבית). מכיוון שחלק זה במאזן ממומן על ידי מקורות בעלות אפסית (הון עצמי ויתרות עו"ש), כל עלייה בריבית מתורגמת ישירות לרווח נקי ללא הוצאות מימון בצד השני. בשנת 2024 בלבד, רכיב זה הניב רווח של כ-19.6 מיליארד ₪ לבנקים, רווח שנגזר מגובה הריבית במשק ומהיעדר תחרות על "הכסף הזול" של הציבור.
- רווח מיתרות עו"ש ושימור ה-NIM: פער הריביות הכולל מבטא רק חלק מהרווחים העיקריים של הבנקים, שכן יתרות העו"ש נושאות ריבית כמעט אפסית. ניתוח מרווח הריבית נטו (NIM - Net Interest Margin) מבהיר שלמרות הירידה המתונה בפער הכולל לעומת שיאי 2022 ו-2023, רווחיות המערכת נותרת איתנה. בפועל, ה-NIM נשמר בזכות ה"דביקות" של כספי העו"ש: למרות קיומן של חלופות השקעה נושאות ריבית, חלק משמעותי מהציבור מותיר יתרות נזילות ללא תגמול, מה שמאפשר לבנקים לשמר עלות גיוס מקורות נמוכה באופן אנומלי לתנאי השוק. המבנה הקיים מאפשר לבנקים להשיג NIM גבוה יחסית דרך גזירת קופון על הפער שבין התשואות הגבוהות באשראי לבין "הכסף הזול" שבפנים, שאינו מתומחר לפי ריבית השוק.
- השפעת רכיב ההצמדה למדד כגורם רווחיות אקסוגני: מעבר להשפעת הריבית, רווחיות הבנקים מושפעת באופן מהותי וישיר ממנגנון ההצמדה למדד המחירים לצרכן. מבנה המאזן הבנקאי בישראל מאופיין באסימטריה בין צד הנכסים לצד ההתחייבויות: בעוד שחלק ניכר מתיק האשראי לציבור צמוד למדד, רוב המקורות המממנים את הפעילות (כמו פיקדונות העו"ש) אינם צמודים.<sup>17</sup> כתוצאה מכך, כל עלייה בשיעור המדד מתורגמת לשיערוך כלפי מעלה של יתרת קרן ההלוואות, דבר הנרשם כהכנסות מימון מיידיות בדוחות הבנקים. מדובר במנגנון של "רווחי אינפלציה" שאינו תלוי בטיוב השירות או בהתייעלות תפעולית, אלא נגזר ישירות מהתנאים המקרו-כלכליים ומחזק את משקלם של המשתנים החיצוניים בעיצוב שורת הרווח.
- אפקט הצבירה: השפעת ההון על כושר ייצור הרווחים העתידי: מעבר לשינויים בשיעורי הריבית הנוכחיים, יש לבחון את השפעת הרווחים הצבורים מהשנים האחרונות על עוצמתה המבנית של המערכת. מרווחי הריבית הגבוהים שאפיינו את השנים 2022-2024 הובילו לגידול חסר תקדים בהון העצמי של הבנקים. גידול זה מהווה הרחבה של "כושר הייצור" הבנקאי: הון עצמי גבוה מאפשר להגדיל משמעותית את היקף האשראי המוצע לציבור תחת מגבלות הלימות ההון. כך נוצר "אפקט פירות צבורים". גם אם ה"רווח על כל שקל" (המרווח באחוזים) מצטמצם, הגידול הדרמטי ב"כמות השקלים" המושקעים באשראי מבטיח שהכנסות המימון יישארו גבוהות באופן היסטורי. רווחי העבר השתכללו לכדי יתרון מבני המאפשר לשמר רווחיות גבוהה גם בסביבה של צמצום מרווחים.

<sup>17</sup> מדובר בפער של כחצי טריליון ₪. בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, מחצית ראשונה 2025, עמוד 7

**תרשים 11 | סך נכסים במערכת הבנקאית, 2018-2025 (מיליוני ₪)**



מקור: נתוני בנק ישראל

שילוב הגורמים שנסקרו לעיל, השפעת "העודף הנכסי", מנגנון ההצמדה למדד, עלויות הגיוס הנמוכות המאפיינות את יתרות העו"ש וצבירת ההון העצמי שהרחיבה את תיק האשראי, מצביע על כך שהירידה המתונה במרווח הריבית נטו אינה משקפת בהכרח צמצום מהותי בליבת הרווחיות של הבנקים. נראה כי גורמים אלו יצרו בסיס רווחיות מבני איתן, המאפשר למערכת הבנקאית לשמר רמת הכנסות גבוהה ויציבה.

**5. ייחודיות סקטור הבנקאות בישראל**

ניתוח הסקטור הבנקאי להלן מתמקד בחשש כי מאפייניו הייחודיים מאפשרים לבנקים לנצל את תנאי השוק לצורך גביית רנטה. השילוב בין מאפייני ריכוזיות גבוהה, חסמי כניסה קשיחים ואפשרות לכשלי שוק מבניים, יוצר סביבה שבה קיימת לבנקים אפשרות למנף את כוחם העודף להשאת רווחים על חשבון התחרות והצרכן. הפרק יפרט את המרכיבים הללו, המהווים את התשתית ליכולתם של הבנקים לתרגם את המבנה המערכתי ליתרונות כלכליים.

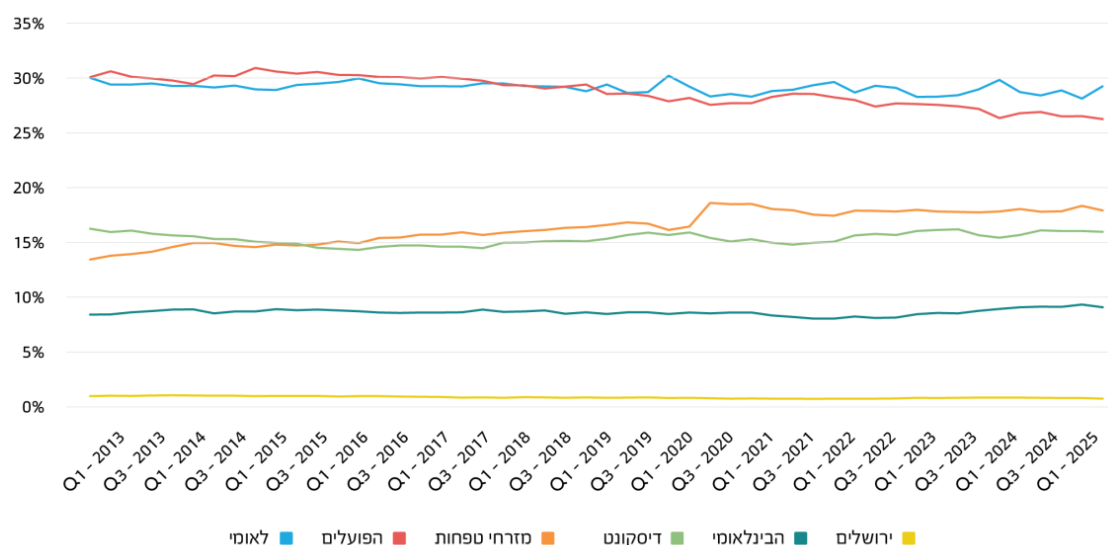
כאמור, הסקטור הבנקאי בישראל מתאפיין במספר מרכיבים מבניים ורגולטוריים ייחודיים שמבחינים אותה הן מסקטורים אחרים בישראל והן מסקטור הבנקאות במדינות אחרות בעולם:

- **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.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> רשות התחרות. הממונה על התחרות מגיב על קבוצת ריכוז בתחום הבנקאות – בכפוף לשימוע. הודעה לעיתונות, 26 מרץ 2024.

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.<sup>19</sup> נושא זה גם עמד בבסיס חקיקת החוק לתשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב אשתקד,<sup>20</sup> כפי שמובא בדברי ההסבר לחקיקה וכן בפרסומים שונים של בנק ישראל.<sup>21</sup> 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 חשבונות 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.<sup>22</sup> 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 11 | נתחי השוק של הבנקים לפי נכסים, 2013-2023**



מקור: עיבודי אגף תקציבים במשרד האוצר לדוחות הבנקים

<sup>19</sup> חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז-2017.

<sup>20</sup> תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024.

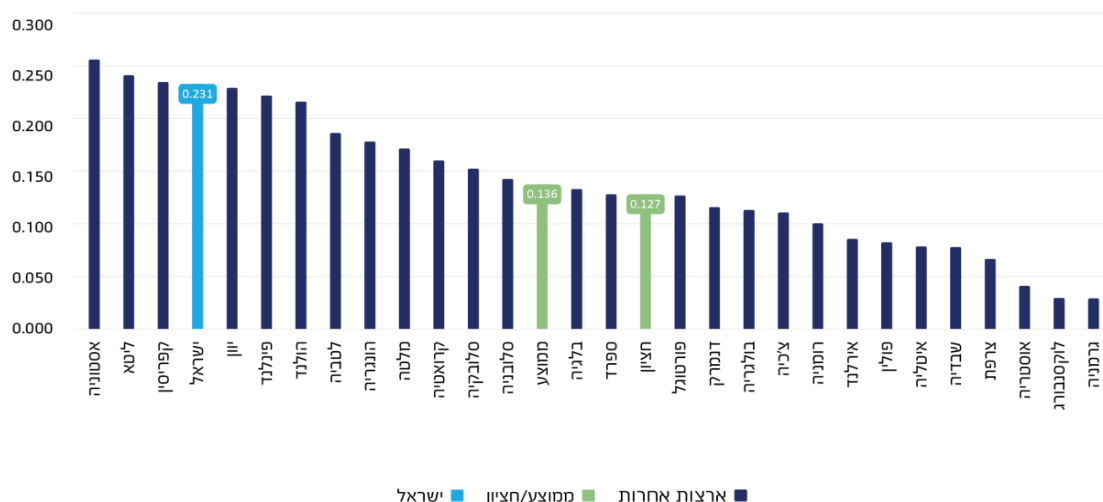
<sup>21</sup> עיינו למשל, בנק ישראל. סקירת מערכת הבנקאות בישראל – שנת 2024. ירושלים: בנק ישראל, 2025.

<sup>22</sup> <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>

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](https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_06082025/he/Vaadot_ahchud_increasing_competition_banks_system_team_committee_team-recommendations.pdf)

כפי שממחיש תרשים 11 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 HHI<sup>23</sup>, המודד את ריכוזיות המערכת הבנקאית, ישראל ממוקמת באופן קבוע בצמרת המדינות המפותחות מבחינת ריכוזיות.

**תרשים 12 | 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 ישראל<sup>24</sup>), 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 11, 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

<sup>23</sup> מדד הרפינדל-הירשמן (Herfindahl-Hirschman Index - HHI). הוא אחד המדדים המקובלים והעיקריים המשמשים רגולטורים וכלכלנים למדוד את רמת הריכוזיות והתחרותיות בשוקים, לרבות בשוק הבנקאות

<sup>24</sup> <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>

באזל), לקבל רישיונות מורכבים וליישם נהלי ציות (Compliance) וניהול סיכונים 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 תחרות<sup>25</sup>, כגון מתן הקלות ייעודיות ל"בנקים קטנים"<sup>26</sup> 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 פחותה<sup>27</sup>. 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 ואיטי יותר על הפיקדונות.<sup>28</sup> לשם ההמחשה, בסביבת ריבית אפסית לקוחות העדיפו לשמור את

<sup>25</sup> דוח הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעוני [https://www.gov.il/BlobFolder/news/press\\_06082025/he/Vaadot\\_ahchud\\_increasing\\_competition\\_banks\\_system\\_team\\_committee\\_team\\_recommendations.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_06082025/he/Vaadot_ahchud_increasing_competition_banks_system_team_committee_team_recommendations.pdf)

<sup>26</sup> המלצות הצוות שעסק בנושא ("ועדת הפיקדונות") נמצאות בשלבי חקיקה

<sup>27</sup> למשל – מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2023, עמוד 128

<https://www.boi.org.il/media/n5gmqsax/%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-2023.pdf>

<sup>28</sup> למשל – מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2023, עמוד 37

<https://www.boi.org.il/media/n5gmqsax/%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-2023.pdf>

כספם באפיקים נזילים. עם עליית הריבית המרווחים החלו לגדול, שכן חל גלגול מהיר של הריבית לאשראי, בעוד שקצב ההסטה של פיקדונות הציבור והעו"ש לאפיקים נושאי ריבית היה איטי יותר. דוגמה נוספת היא המגבלות על גופים פיננסיים אחרים דוגמת חברות ביטוח ופנסיה להתחרות בתחום האשראי הקמעונאי.<sup>29</sup>

## 6. השוואת רווחיות סקטור הבנקאות לענפים אחרים

### 6.1 רקע: הצורך בבחינה סקטוריאלית

באופן עקרוני, מדיניות מיסוי אינה נוטה להיות מיושמת על סקטור מסוים במשק, אלא אם כן קיימות לכך הצדקות חזקות וייחודיות. כפי שפורט בפרקים הקודמים, קיימות סיבות מבניות המבדלות את ענף הבנקאות מיתר החברות בישראל, ובראשן סביבה רגולטורית מיוחדת שפועלת לשמור על יציבותו ומקטינה מאוד את הסיכון להפסדים ולתחרות.

במהלך דיוני הצוות נבחנה השאלה האם יש צורך בהטלת מיסוי מיוחד על סקטורים נוספים אשר רווחיהם גבוהים במיוחד, באופן שאינו משקף את הערך שהחברה מייצרת, בין השאר בעקבות שינויים אקסוגניים. במסגרת זו, נבדקה רווחיותם של מוסדות פיננסיים שאינם בנקים (חברות ביטוח, בתי השקעות וכו'), כלל ענפי המשק וחברות גדולות שרווחיותן חוצה את רף מיליארד השקלים, המשקפים רווחיות גבוהה במיוחד.

### 6.2 מסגרת מתודולוגית: השוואת הרווחים האבסולוטיים וקצב עליית הרווחים של הבנקים

#### לסקטורים אחרים

כאשר בוחנים את רווחי הבנקים בהשוואה לסקטורים אחרים, עולה כי רווחי הבנקים חריגים באופן מובהק ביחס לרווח האבסולוטי של שאר החברות במשק, ביחס לקצב עליית הרווחים לעומת יתר ענפי המשק, וכן ביחס לרווחים ביתר המוסדות הפיננסיים. פערים אלו מחזקים את הטענה בדבר רווחיות יתר המצדיקה התערבות. בהקשר זה יש לציין, שחברי הצוות לקחו בחשבון גם חוות דעת כלכלית מטעם איגוד הבנקים שנשלחה לחברי הצוות, שכותרתה "שיקולים כלכליים לקביעת מס מיוחד על המערכת הבנקאית", וכן שימוע בעל פה ובכתב שהתקיים עם נציגי איגוד הבנקים.

במהלך בחינת הנושא עלתה השאלה כיצד להשוות את רווחי הבנקים לחברות אחרות במשק. אין זה נכון להשוות את רמת הרווחיות (היחסית) של ענף הבנקאות לרווחיות של ענפים אחרים, שכן רמת הרווחיות הבסיסית מושפעת מאוד מסוג ואופי הפעילות, והשוואה בין-ענפית זו היא מוגבלת. (כך למשל, לא יהיה נכון להשוות את היחס שבין הרווח למחזור של רשת סופרמרקטים לעומת משרד עורכי דין, שכן רמת הרווחיות של קמעונאי ככלל תהיה נמוכה יותר משל בעל משלח יד, אך אין זה אומר דבר לעניין מהות של רווחי יתר). לכן, הוחלט להתמקד בשני סוגי השוואות: השוואת

[%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%99%D7%AA-2023.pdf](#)

<sup>29</sup> כאמור לעיל, בשנה האחרונה סיים את עבודתו צוות משותף שבחן את הנושא: דוח הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי:

[https://www.gov.il/BlobFolder/news/press\\_06082025/he/Vaadot\\_ahchud\\_increasing\\_competition\\_ban\\_ks\\_system\\_team\\_committee\\_team-recommendations.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_06082025/he/Vaadot_ahchud_increasing_competition_ban_ks_system_team_committee_team-recommendations.pdf)

קצב עליית הרווחים בענף הבנקאות לקצב ענפים אחרים במשק וליתר המוסדות הפיננסיים, והשוואת סך הרווחים האבסולוטיים של בנק בשנים האחרונות לרווחים של חברות אחרות במשק. אומנם ההשוואה האחרונה מוטה לכיוון חברות גדולות (גם אם רווחיותן נמוכה), אך עדיין נראה כי אין סיבה מבנית לחשוב שבהכרח הבנקים בישראל, הפועלים בעיקר בשוק המקומי הקטן, יהיו החברות הגדולות ביותר במשק מעצם מטרת פעילותם, לעומת חברות טכנולוגיה ותעשייה גלובליות או חברות אנרגיה שמייצאות לחו"ל.

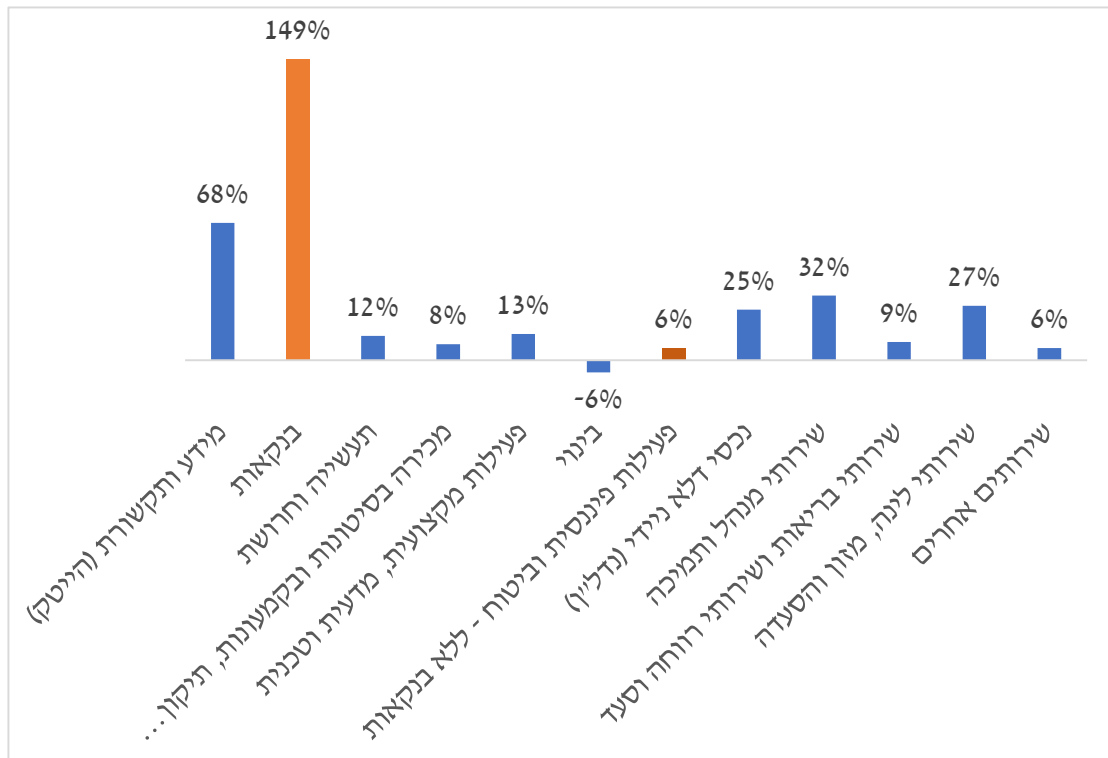
### 6.3 עליית רווחי סקטור הבנקאות לעומת יתר ענפי המשק

נבדק שיעור השינוי ברווחי הענפים השונים במשק הישראלי בשנת 2023, לעומת הרווח הממוצע של כל ענף בשנים 2018-2022. ענף הפעילות הפיננסית והביטוח פוצל לפעילות הבנקים וליתר הפעילות הפיננסית. כפי שניתן לראות בתרשים 13,<sup>30</sup> רווחיו של ענף הבנקאות עלו בכ-150% בתקופה זו, בעוד הענף הבא אחריו מבחינת שיעור הגידול ברווחים הוא ענף מידע ותקשורת, ענף שמורכב ברובו מתעשיית ההייטק הישראלית, שעלה בכ-70% באותה התקופה, פחות ממחצית הגידול ברווחי הבנקים. אחריהם מספר ענפים עם גידול של כ-30% ברווחיהם בתקופה שנבדקה. מהשוואה זו עולה כי הגידול ברווחי הבנקים בשנים האחרונות הוא יוצא דופן בכל קנה מידה.

---

<sup>30</sup> הענפים מוצגים בגרף בסדר יורד לפי היקף רווחיותם, כאשר הענף בעל הרווח הגבוה ביותר מופיע בצד שמאל, והענף בעל הרווח הנמוך ביותר מופיע בצד ימין. ענף הבנקאות הוא השני בגודלו מבחינת סך רווחיו, וענף מידע ותקשורת הוא הראשון בגודלו. כלומר, לא מדובר בשינויים ברווחים שהם על בסיס "תזזיתי", אלא על בסיס פעילות משמעותית.

**תרשים 13 | הגידול ברווחים בשנת 2023 לעומת ממוצע הרווחים בשנים 2018-2022, לפי ענף**

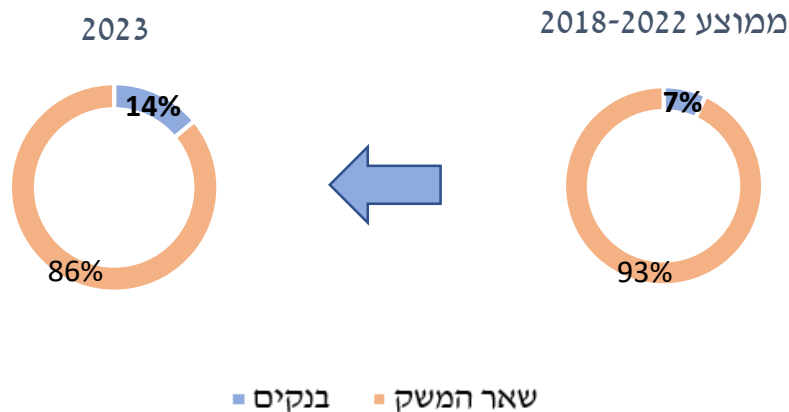


מקור: עיבוד החטיבה לתכנון וכלכלה רשות המיסים.

הענפים מסודרים לפי גודל רווחיהם בשנת 2023, בסדר יורד משמאל לימין. מוצגים ענפי כלכלה סדר ראשון, עם מעל 2 מיליארד ש"ח רווחים בשנות הבסיס. הושמטו כמה ענפים שנתוניהם אינם מייצגים/עלולים לחשוף פרטי חברה (ובכל מקרה שיעור השינוי בענפים שהושמטו דווקא היה שלילי).

כמו כן, בעוד שבשנים 2018-2022 רווחי הבנקים הסתכמו בכ-7% מכלל הרווחים שנוצרו במשק הישראלי, בשנת 2023 רווחיהם כבר נאמדו בכ-14% מכלל הרווחים.

**תרשים 14 | התפלגות כלל הרווחים במשק בשנת 2023 לעומת ממוצע הרווחים בשנים 2018-2022**



מקור: עיבודי החטיבה לתכנון וכלכלה, לנתוני רשות המיסים

#### 6.4 הרווחים האבסולוטיים של הבנקים לעומת סקטורים נוספים

השוואת סך הרווחים האבסולוטיים מעלה כי הבנקים בולטים באופן חריג בקרב החברות בעלות הרווח הגבוה ביותר בישראל. בישראל פועלות כ-200 אלף חברות, מתוכן כ-10 בנקים בלבד. למרות זאת, כאשר בוחנים את החברות בעלות הרווח הגבוה ביותר, הבנקים בולטים באופן ניכר.

מנתוני רשות המיסים לשנת 2023 עולה כי :

- הבנקים היוו 21% מהחברות שלהן רווח של מעל מיליארד ₪.
- הבנקים היוו 45% מהחברות עם רווח של מעל 2 מיליארד ₪.
- הבנקים היוו 50% מהחברות עם רווח של מעל 3 מיליארד ₪.
- הבנקים היוו מעל 60% מהחברות שלהן רווח של מעל 4 מיליארד ₪.

בעוד ששיקור רווחי הבנקים נובעים ממתן שירותים בנקאיים הניתנים לשוק המקומי (שירותים שהאזרח אינו יכול לצרוך מחברה גלובלית), החברות האחרות הנמצאות ברווחים של מעל 2 מיליארד ₪ הן ברובן חברות המובילות ברמה עולמית בתחומן. רוב חברות אלו אף זוכות לשיעורי מס מופחתים מכיוון שהמחוקק זיהה שהן תורמות תרומה משמעותית לכלכלה הישראלית, וכי יש לעודדן להישאר בישראל עקב התחרות הבינלאומית. חריגות רווחיות זו של הבנקים, אל מול תרומתם המקומית בעיקרה לשוק, מחזקת את הצורך בבחינת מיסוי מיוחד.

בחינה מעמיקה של נתוני הרווחיות מספקת תובנות נוספות בנוגע לחריגות הבנקים. ניתוח השוואתי של הרווח הממוצע נעשה תוך פילוח לשלוש קבוצות: בנקים, חברות הפועלות תחת חוק עידוד השקעות הון (חברות הייטק בעיקר, להלן – חברות חוק עידוד השקעות הון) וחברות אחרות. ניתוח זה ממחיש פערים משמעותיים :

#### א. רווח ממוצע לחברות המרוויחות מעל מיליארד ש"ח

הרווח הממוצע לפני מס בבנקים גבוה באופן משמעותי :

- **בבנקים** הרווח הממוצע מגיע ל-6.2 מיליארד ₪.
- **בחברות אחרות** הרווח הממוצע עומד על 2.3 מיליארד ₪.
- **בחברות חוק עידוד השקעות הון** הרווח הממוצע עומד על 3.1 מיליארד ₪.

נתון זה משקף את הפער ברווחיות במיוחד מול חברות חוק עידוד השקעות הון. בזמן שהיקף חברות חוק עידוד כפול ממספר הבנקים שנכללו בבדיקה (13 מול 6), רווחיהן הממוצעים נמוכים.

#### ב. הקשר שבין עליה ברווחים לשינוי בהוצאות השכר בחברות המרוויחות מעל מיליארד ש"ח

בבחינת ההשלכות הכלכליות, התגלה כי בחברות חוק עידוד, הצמיחה ברווחים לוותה גם בעלייה בסך הוצאות השכר (שבין היתר גם מובילה להגדלת הכנסות המדינה ממס הכנסה על שכר). לעומת זאת, בבנקים סך השכר נותר יציב בשנים האחרונות, על אף העלייה החדה ברווחים. ממצא זה מצביע על כך שהרווחיות הגבוהה בבנקים מבוססת פחות על צמיחה דרך הגדלת פעילות הכרוכה

בהעלאת שכר עובדים, ויותר על מרכיבים אחרים. כאמור, זהו ממצא חריג עוד יותר לאור העובדה כי בחברות הייטק (חוק עידוד) רווחיות מאוד עלייה ברווחים מתואמת עם עלייה בהוצאות השכר.

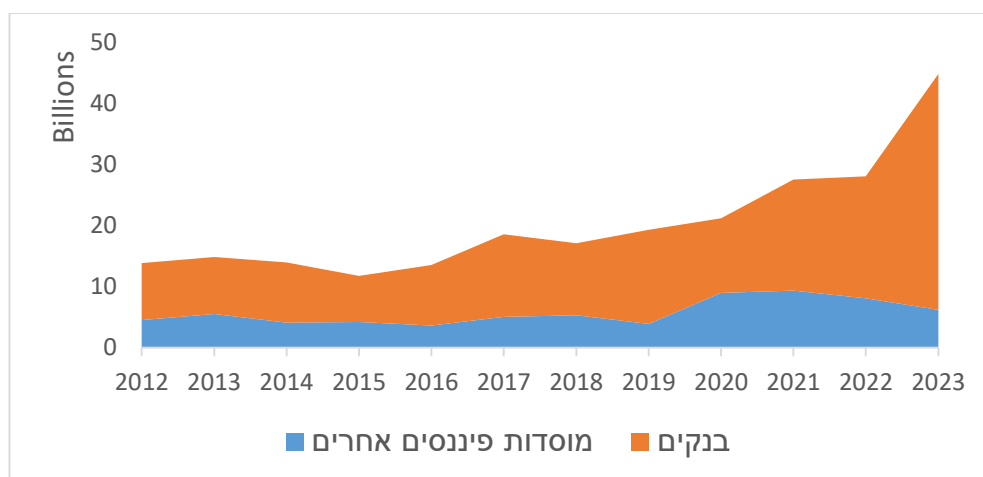
לסיכום, מניתוח הנתונים שבוצע על בסיס השוואת הרווח האבסולוטי, עולה כי הבנקים בולטים באופן חריג בקרב החברות הרווחיות ביותר בישראל, ומייצגים שיעור גבוה באופן לא פרופורציונלי (50% ומעלה) מהחברות בעלות הרווחים הגדולים ביותר (מעל 3 מיליארד ש"ח). חריגות זו מודגשת במיוחד לאור העובדה שרוב החברות האחרות שנמצאות ברמת רווחים שכזו הן חברות הייטק הנהנות ממיסוי מופחת (חוק עידוד), שבהן הרווח הגבוה מלווה לרוב בצמיחה בהוצאות השכר.

### 6.5 רווחי הבנקים לעומת מוסדות פיננסיים אחרים

חוק תשלום מיוחד התמקד בהטלת מיסוי חד-פעמי על בנקים בלבד, ללא הכללת חברות פיננסיות נוספות. לעומת זאת, קיימות דוגמאות בינלאומיות המרחיבות את המיסוי המיוחד גם לגופים פיננסיים נוספים בטענה לרווחים עודפים כתוצאה מעליית הריבית. בקנדה, למשל, הועברה חקיקה שקבעה מיסוי חד-פעמי וקבוע על הבנקים וכן על חברות הביטוח הגדולות.

אולם, בבחינת הנתונים הישראליים, מתברר כי רווחי חברות הביטוח ושאר החברות הפיננסיות לא עלו באופן משמעותי בשנים האחרונות, גם לא מעליית הריבית. כפי שמשקף בתרשים 15, מהיקף הרווחים של כל סקטור: ב-2012 רווחי המוסדות הפיננסיים האחרים נאמדו בכ-4.5 מיליארד ש"ח, שהם כשליש מסך הרווחים של הפעילות הפיננסית בישראל, ואילו ב-2023 רווחי המוסדות הפיננסיים שאינם בנקים עלו במעט לכ-6 מיליארד ש"ח, וכעת הם רק 14% מסך הרווחים של הפעילות הפיננסית בישראל, כיוון שרווחי הבנקים גדלו ביותר מפי 4 באותה תקופה.

#### תרשים 15 | רווחי מוסדות פיננסיים לפי שנה, מיליארדי ש"ח



מקור: עיבוד החטיבה לתכנון וכלכלה רשות המיסים

## 7. בחינת הטלת מס נוסף על סקטור הבנקאות בישראל

### 7.1 חששות אפשריים מהטלת מס נוסף

פרקים 4,5,6 מראים כי הרווחים הגבוהים בענף הבנקאות אינם נשענים רק על פעילות התיווך המסורתית אלא בעיקר על כשלי שוק, מבנה מאזני א-סימטרי וסביבה רגולטורית מיטיבה. לצד הצדקות אלו, 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 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) מצאו<sup>31</sup> 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 השוונות 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.<sup>32</sup>

- 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 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.

Albertazzi, U., & Gambacorta, L. (2010). Bank profitability and taxation. *Journal of Banking & Finance*, <sup>31</sup> 34(11), 2801–2810

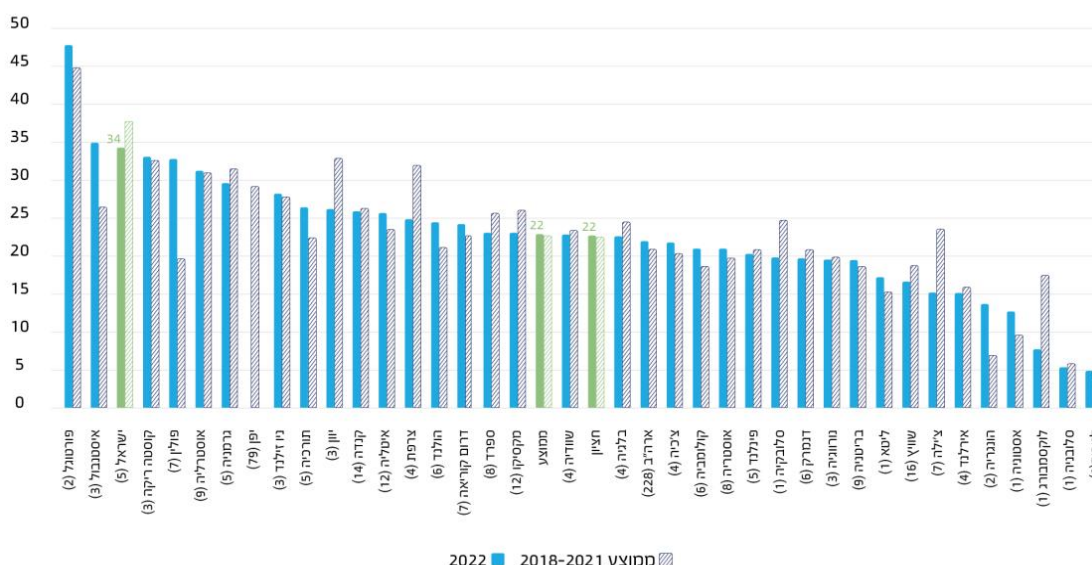
International Monetary Fund (IMF), "Bank Profits and Bank Taxes in the EU," Working Paper No. <sup>32</sup> 2024/143 (July 2024)

תובנה זו נתמכת גם במחקרים נוספים<sup>33</sup>, בעזרת ההסבר הבא: ירידת הרווחיות בעקבות עליית המס גורמת לבנקים להגביר את הזהירות ולהפחית את תיאבון הסיכון שלהם. תהליך זה מוביל להימנעות מהלוואות ללווי 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:

### תרשים 16 | שיעור המס האפקטיבי על הרווח בישראל וב-OECD



מקור: בנק ישראל, על בסיס נתוני Bank Focus

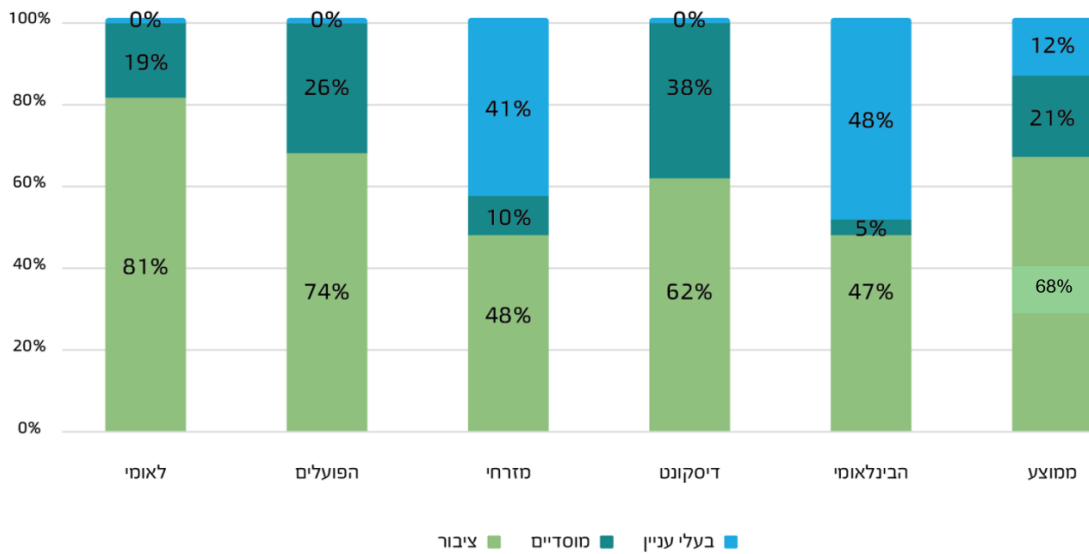
- השפעה שלילית אפשרית על בעלי מניות והציבור הרחב

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 החזקה ישירה בבנקים, וכן שיעור נוסף באמצעות גופים מוסדיים (כגון קרנות פנסיה, קופות גמל וקרנות השתלמות).

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 וביוני של הציבור בישראל.

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 17 | שיעור גבוה ממניות הבנקים מוחזק בידי הציבור



מקור: אתר הבורסה

### 7.2 ניתוח עלות תועלת להטלת מס נוסף על ענף הבנקאות

כפי שהורחב בפרקים 5 ו-6, ענף הבנקאות הינו בעל מאפיינים ייחודיים לעומת ענפים אחרים במשק, לרבות ריכוזיות הענף, היעדר התחרות, חסמי הכניסה לענף והסביבה הרגולטורית המיטיבה. מאידך, כפי שצוין בסעיף הקודם, ישנן טענות לחסרונות שיש בהטלת מס נוסף על הבנקים. אם כך, שאלת הצורך או הכדאיות בהטלת מס נוסף, קשורה לאיזון שבין העלויות והתועלות המשקיות הנובעות מעצם הטלת המס.

**בצד העלויות**, צוין לעיל החשש כי הבנקים יגלגלו את נטל המס הנוסף על הציבור, ובפרט על עשירוני ההכנסה הנמוכים, בעזרת ייקור מחיר האשראי או צמצום הריבית על פיקדונות הציבור. כך, מחקרים מראים כי במקרים מסוימים (כגון באיטליה<sup>34</sup>), הבנקים הצליחו להעביר חלק משמעותי מנטל המס ללקוחות, וכי מס חברות רגיל על בנקים מוביל לגלגול מלא או חלקי. עם זאת, יש לסייג כי בסביבת שוק ריכוזית, בשונה ממקרים בהם הסביבה תחרותית, לא כל המס מגולגל ללקוחות בשל מבנה השוק וקביעת מחיר וכמות שלא דרך היצע והביקוש התחרותיים בשוק. כך, ההנחה היא כי שלא כל הנטל יתגלגל ללקוחות, כיוון שרף הרווחיות הגבוה עדיין מאפשר לבנקים לשמור על עודף יצרן משמעותי וחיובי.

כמו כן, מיסוי רווחי יתר מטיל עלות כלכלית בדמות עיוות מערך התמריצים הבנקאי. מס כזה עלול לעכב תהליכי התייעלות טכנולוגית ותפעולית על ידי הקטנת התשואה על השקעות בחדשנות. יתרה מכך, שחיקת ההון העצמי כתוצאה מהמס פוגעת ישירות ביכולת המערכת הפיננסית להרחיב את היצע האשראי למשק, דבר שעלול להתגלגל בסופו של דבר אל הצרכן בדמות צמצום נגישות למימון או התייקרות עלויות האשראי, ובכך לקזז חלק מהתועלות לעיל.

<sup>34</sup> <https://leap.luiss.it/publication-research/publications/l-moretti-d-di-carlo-italy-banking-on-the-wrong-tax>

בהיבט המשקי הרחב, צמצום שכזה בהיצע האשראי עלול להוביל להאטה בצמיחה הכלכלית במשק, ובכך לפגיעה עקיפה בתוצר.

לבסוף, הטלת מס נוסף מעלה את האפשרות לפגיעה בערך מניות הבנקים. מכיוון שמרבית מניות הבנקים מוחזקות על ידי הציבור, בין השאר באמצעות גופים מוסדיים (כגון קרנות פנסיה וגמל), פגיעה ברווחיות הבנקים עלולה להוביל לירידה בשווי המניות ולצמצום חלוקת דיבידנדים לציבור.

**בצד התועלות**, ככל שהגידול ברווחיות הבנקים הושג בעיקר בעקבות העלייה בהכנסות מריבית, בין היתר בשל "העודף הנכסי" ושימור ה-NIM דרך דביקות העו"ש, מיסוי רווחי יתר יביא להחזרת חלק מהרווחים הבלתי-צפויים הללו לקופה הציבורית, וממילא לציבור. תועלת זו נתפסת כהשבה של הרווחה הכלכלית האמורה שנלקחה מהציבור, בשל קיומם של כשלי השוק שתוארו לעיל, בכללם אלו הקשורים למבנה השוק, ומאפייניו הייחודיים של ענף הבנקאות, המאפשרים לבנקים גביית רנטה. בנוסף, מדיניות של מיסוי רווחי יתר על המערכת הבנקאית נושאת פוטנציאל משמעותי לצמצום אי-השוויון במשק: נטל העלייה משיעור הריבית במשק מושת בעיקר על משקי בית מהמעמד הסוציו אקונומי נמוך ומהלווים בקרב מעמד הביניים, הנאלצים להקצות נתח גדל והולך מהכנסתם הפנויה לטובת תשלומי ריבית. בעוד שהעשירונים העליונים נהנים משיפור בתשואות על נכסיהם הפיננסיים, משקי הבית במעמד הנמוך והביניים סובלים משחיקה כפולה: הראשונה, כתוצאה מזינוק בהוצאות המימון (ריבית הפריים והמשכנתאות), והשנייה, בשל היעדר נכסים מניבים המקוזים עלייה זו. מצב זה מוביל להגדלה משמעותית של נתח הריבית מתוך ההכנסה הפנויה, ומאלץ שכבות אלו לצמצם צריכה בסיסית לצורך שירות החוב.<sup>35</sup> בכל הנוגע לטענה בדבר פגיעה של מיסוי כזה בציבור הרחב בשל אחזקותיו העקיפות במניות הבנקים דרך החיסכון הפנסיוני, טענה זאת אינה עומדת במבחן הצדק החלוקתי; זאת מאחר שהעושר העושר המצטבר בתיקי ההשקעות מוטה באופן מובהק לטובת העשירונים העליונים, בעוד שהפגיעה ברווחה השוטפת כתוצאה מהתייקרות האשראי, היא נחלתם של בעלי ההכנסות הנמוכות. לפיכך, מיסוי שכזה מהווה מנגנון יעיל להעברת הון שנוצר מכשל שוק חזרה לטובת הציבור הרחב, ובכך תורם לחיזוק הלכידות החברתית ולצמצום הפערים הכלכליים במשק.

הבחינה המקצועית של הטלת המס מצביעה על כך שמדובר בכלי מדיניות פיסקאלי בעל יתרונות וחסרונות. מההיבט הפיסקאלי, יתרונו המרכזי של המס הוא במיקודו בסקטור הבנקאי, הפועל בסביבה רגולטורית מגינה ומטיבה ונהנה מרווחי יתר שמקורם במידה רבה בגורמים חיצוניים, ובראשם סביבת הריבית, ולא משינוי מבני או מהתייעלות תפעולית. בהקשר זה, השפעתו הצפויה על הצמיחה הכלכלית מתונה יותר ביחס לחלופות של העלאת מיסים רוחביים בעלי השפעות שליליות אותם ככלל אנו לא ממליצים לקדם לפני קידום חלופות אחרות.

עם זאת, יש להביא בחשבון את הסיכונים הכרוכים בצעד זה, ובראשם האפשרות לגלגול חלק מהנטל לציבור באמצעות שינוי תמחור באשראי ובפיקדונות, וכן השפעה שלילית על שווי מניות הבנקים, שבהן מחזיק הציבור הרחב באופן ישיר ועקיף, לרבות באמצעות חסכוניות

<sup>35</sup> בנק ישראל, דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2024,

פנסיוניים. שיקולים אלו מחייבים עיצוב זהיר של המהלך והטמעתו באופן שיצמצם ככל הניתן עלויות משקיות לא רצויות.

מבחינת שיקולי המדיניות, המס אינו פונה להתנהגות פרטית של משקי הבית ואינו נועד לתקן כשל שוק נקודתי, אלא מהווה מענה פיסקאלי לרווחיות עודפת הנובעת ממאפיינים ייחודיים של הענף הבנקאי ומהמסגרת הרגולטורית שבתוכה הוא פועל, והוא יכול לתת מענה להיבטים שונים הנוגעים לשוויון מהותי בנטל המס. לצד זאת, ברור כי כלי מיסויי לבדו אינו מהווה תחליף לצעדים מבניים להגברת התחרות במערכת הבנקאית, וצעדים אלה נדרשים להמשיך ולהתקדם במקביל, בשיתוף פעולה בין משרד האוצר לבנק ישראל.

נוכח האמור בדוח זה, בדבר קיומן של עלויות ייחודיות להטלת מס מיוחד על הבנקים וההצדקות המפורטות בו, וכן לאור החששות המפורטים לעיל להטלת מס ייחודי זה, הצוות סבור כי מתקיימים טעמים לשני הצדדים בשאלה האם יש להמליץ על הטלת המס ועל כן ממליץ להביא את ההכרעה בשאלה זו להכרעת הדרג המדיני, לאחר שישוקפו בפניו כלל ההצדקות והחששות כאמור.

לאור אלו, ככל שיוחלט על צעד מיסויי על המערכת הבנקאית, ראוי לקדם צעד המבוסס על ההצדקות שפורטו בדוח ושיצמצם ככל הניתן פגיעות אפשריות ועלויות משקיות וישיא את התועלות, כפי שעלה בפרקים השונים בדוח זה, תוך מתן מענה למאפיינים הייחודיים שיש כאמור בענף הבנקאות, שבאים במיוחד לידי ביטוי בסביבת ריבית גבוהה.

## **8. חלופות מיסוי על הבנקים - סקירה בין לאומית**

### **8.1 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.

## 8.2 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,<sup>36</sup> מיסוי כלל ההכנסות ומיסוי סעיף הכנסות מריבית נטו.

### תרשים 18 | השוואה בינלאומית של מיסוי רווחי יתר זמני שהוטל בשנים האחרונות

שנת המס	מדינה	בסיס המס	שיעור המס
2024-2025	ישראל	רווח	6% תוספת למס רווח עד רף ענפי
2023	איטליה	הכנסה מריבית, נטו	40% על הכנסות יתר מריבית, נטו (נקבע כ-10% מעל ההכנסה מריבית נטו ב-2021)
2023-2027	ספרד	הכנסה, נטו	1%-7% על הכנסות, נטו, (כתלות בגודל ההכנסה של הבנק. עד לשנת 2025 שיעור המס עמד על 4.8%)
2023-2025	צ'כיה	רווח	60% על רווחי יתר (נקבע כ-20% מעל הרווח הממוצע בשנים 2018-2021)
2021	קנדה	רווח	15% תוספת מעל מס החברות (רווחים שמעל ל-1 מיליארד דולר קנדי)
2022-2023	הונגריה	הכנסה, נטו	10% על הכנסה, נטו, עבור שנת 2022, 8% עבור שנת 2023
2023-2024	ליטא	הכנסה מריבית, נטו	60% על הכנסות יתר מריבית, נטו (נקבע כ-50% מעל ממוצע ההכנסות מריבית, נטו בארבע השנים הקודמות)
2024-2027	סלובקיה	רווח	30% תוספת על הרווחים (ירידה ב-5% בכל שנה עד 15% בשנה האחרונה)

מקור: אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר

## 8.3 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,

<sup>36</sup> כמוצג בתרשים 14, ישנן מדינות אשר הגדירו "רווחי יתר" כרווחיות הגבוהה משיעור רווחיות ממוצע בשנים האחרונות, והכל כתלות במודל ובאופי המערכת הבנקאית בכל מדינה.

כגורם בעל סיכון משקי משמעותי וכבעל הגנה רגולטורית מתוקף תפקידו בשוק האשראי שהוא חיוני לפעילות התקינה של המשק.<sup>37</sup>

מודלים נוספים למיסוי קבוע וגבוה יותר על המערכת הבנקאית בעולם קובעים את בסיס המס על מלאי הנכסים או ההתחייבויות של הבנק.<sup>38</sup> מודלים אלה הפכו לנפוצים במיוחד מאז המשבך 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 התחייבויות 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 הפיננסית של הבנקים, השפעה על בעלי המניות ועל ערך השוק של הבנקים, והשפעה אפשרית על תיאבון הסיכון של המערכת הבנקאית.<sup>39</sup>

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 19 | 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		++	++	+	+

<sup>37</sup> 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>

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

IMF, "Bank Profits and Bank Taxes in the EU", July 2024. 39

++	++			++	משמר תמריצים להתייעלות
+	+	+	+		מתמרץ תמסורת ריבית

מקור: אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר

מקרא: + השפעה מתונה ++ השפעה חזקה

## 9. חלופות מיסוי שנבחנו על ידי הצוות

### 9.1 רקע

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

על בסיס הצדקות אלו, בצירוף המודלים השונים למיסוי בנקים מרחבי העולם, בחן הצוות מספר חלופות אפשריות למיסוי המערכת הבנקאית בישראל. 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.

יצוין, כי כלל החלופות נבחנו תוך החרגת מיסוי נוסף לבנקים בעלי היקף פעילות קטן. כלומר, בנק ששווי נכסיו נמוך מ-5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל וזאת במטרה לקדם את התחרות במערכת הבנקאית בישראל.

### 9.2 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 על 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.

### 9.3 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:

#### 9.3.1 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).

### 9.3.2 מס על עודף ההון ביחס הלימות הון 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 ש"ח. ההצדקה המרכזית שניתנה לשיטת מיסוי זו, היא עידוד הגדלת היצע האשראי בישראל, הנחשב לנמוך בהשוואה בינלאומית<sup>40</sup>, 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).

### 9.3.3 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.

<sup>40</sup> BIS, "Credit to the non-financial sector": [https://data.bis.org/topics/TOTAL\\_CREDIT](https://data.bis.org/topics/TOTAL_CREDIT)

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

#### 9.3.4 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.

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).

#### 9.3.5 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. 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 שחסרון 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 ורמת ההשקעות), לבין הפעילות הספציפית של הבנק, מה שעלול להוביל לעיוות התייחסות 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.

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

בכל הנוגע לבחירת סף של 50%, מדובר בעיקר במתן מרחב פעולה להתייעלות לצד נטרול פער תקופות: 50% הוא מרווח בטחון משמעותי לבנקים, כך שהרווחים הנובעים ממהלכי התייעלות פנימיים משמעותיים (כגון דיגיטציה וקיצוץ עלויות) או מגידול טבעי בפעילות לא ייפגעו ממיסוי נוסף. כמו כן, סף זה יוכל לנטרל השפעות של מעבר מתקופת ריבית אפסית לתקופת ריבית גבוהה.

### 9.3.6 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.

כך, הוגדרו שני תבחינים לזהות רווח חריג – הרף הענפי האחיד, 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.

## 10. המלצת הצוות

### 10.1 חלופה מומלצת למיסוי ענף הבנקאות

המלצת הצוות במקרה שבו יכריע הדרג המדיני כי יש להטיל מס נוסף על המערכת הבנקאית בהתאם להצדקות שמצא הצוות הנוגעות לסביבת ריבית גבוהה בשילוב עם מאפייני הריכוזיות והיעדר התחרות בענף, היא החלופה שהוצגה בסעיף 9.3.5: **מס רווח דיפרנציאלי, לרווחים העולים על 50% מתקופת בסיס.**

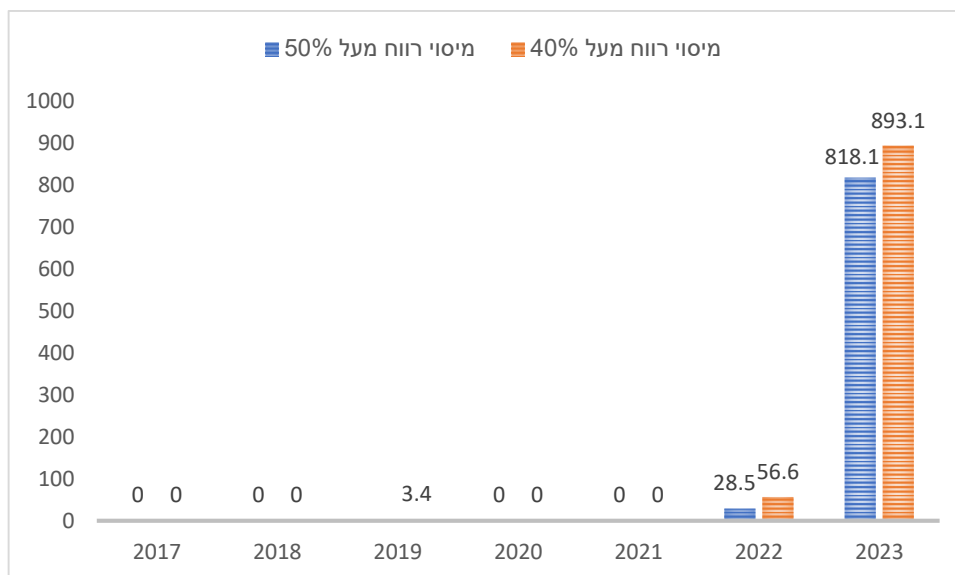
הצעה זו מפנימה את הרגישות לסביבת הריבית, כך שלמעשה רק בשנים בהן סביבת הריבית תימצא בשיעור גבוה במיוחד ורווחי הבנקים יגיעו בשל כך למספרים בשיעור גבוה מהרגיל ייגבה מס נוסף מהבנקים, ואילו בשנים בהן סביבת הריבית תהיה נמוכה באופן יחסי, הבנקים לא ישלמו מס נוסף מעבר לחובה הקיימת עליהם על פי הדין הקיים.

לפי הצעה זו, המתבססת על רף מס עצמי (שיעור גידול של מעבר ל-50% ביחס לרווח הממוצע בשנים 2018-2022, המוצמד לתוצר), ניתן לראות בתרשים 20 כדלקמן 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%).

בשנת המס הראשונה הרף יהיה גבוה ב-50% מתקופת הבסיס, על מנת לאפשר "כרית ביטחון". משם ואילך הרף כאמור יוצמד לצמיחת התוצר.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> בתזכיר החוק יפורטו מנגנונים כדי להתמודד עם החשש מפיצול פעילות כדי להתחמק מהמס

**תרשים 20 | 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 המיסים

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 או שינויים אחרים שקשה לצפות, הצוות ממליץ לעגן את החלופה בהוראת שעה מוגבלת למספר שנים, תוך הטמעת מנגנוני עדכון בתוך תקופת המס במטרה להתמודד בצורה מיטבית עם שינויים אפשריים בטווח הבינוני והארוך. כמו כן, הוראת שעה לתקופה קצרה של שנים בודדות יכולה להתפרש על ידי השוק כמס חד פעמי נוסף, ועל כן הצוות ממליץ על הוראת שעה ארוכה יותר, שמתכתבת בין היתר עם ההחלטה לחשב 5 שנים כשנות בסיס לחישוב רווחי הבנקים.

## 10.2 יתרונות מרכזיים בבחירת החלופה

המודל שנבחר, מס רווח דיפרנציאלי לרווחים העולים על 50% מתקופת בסיס, נבחר בשל יכולתו ליצר מנגנון מיסוי המיישם מידתיות, דיוק ותכליתיות רגולטורית. תכלית המיסוי אינה להטיל מס רוחבי על רווח בנקאי רגיל, אלא לבודד 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.

כדי לצמצם פגיעה אפשרית בהיצע האשראי לציבור ושחיקת תמריצי התייעלות, מוצע שהמס יוטל ברף גבוה יחסית לרווחיות בתקופת הבסיס, וכך ששיעור המס השולי הנוסף שיוטל עליו יהיה נמוך. מנגנון זה מבטיח כי רק רווחים עודפים וחריגים ימוסו ביתר, תוך צמצום מרבי של ההשפעות השליליות האפשריות של המס.

כך, רף גבוה יחסית של גידול ברווחיות מעבר לתקופת הבסיס - כגון 50% מעל רווח הבסיס, מאפשר למסות בנקים שרווחיהם חרגו באופן משמעותי מהמוצע ההיסטורי שלהם עוד בתחילת תקופת הרווחיות החריגה, וממקד את המס ברווחי היתר הנובעים מסביבת הריבית הגבוהה והריכוזיות. על הרף להיות גבוה באופן ש"מהווה הגנה" ראוייה לבנקים, כך שלא יפגע באופן משמעותי בתמריץ להרחבת היקף פעילותם והתייעלותם בפרט. מנגד, קביעת רף גבוה מדי, עלול לגרור גביית חסר (ואף לגביה אפסית), וזאת גם בתקופות בהן המערכת הבנקאית עשויה להציג רווחיות גבוהה, מהסיבות שנמנו לאורך הדו"ח.

בנוסף לקביעת גובהו של הרף, מוצע להגדיר כי שיעור המס השולי שיוטל על רווחי היתר מעל הרף האמור, יהיה נמוך יחסית, באופן שיצמצם ככל הניתן את העלויות המשקיות שהוצגו לעיל, בראשן החשש כי הבנקים יגלגלו את עלות המס ללקוחות (באמצעות צמצום היצע האשראי או הגדלת המחיר על האשראי), ויישמר תמריצים לצמיחה והתייעלות תוך הימנעות מיצירת "מצוק" מיסויי.

מאפיינים אלו יחד מביאים לכך שהמודל המוצע ממוקד תכלית ומצמצם פגיעות אפשריות, תוך יצירת איזון בין יציבות הגביה לבין שמירה על תמריצים להתייעלות.

בתרשים 21 להלן מוצגת טבלה המדגימה את שיעור המס האפקטיבי הכולל הצפוי במערכת הבנקאית, כתלות בשיעורי מס שוליים שונים על רווחי יתר, תוך התחשבות בשיעורי המס הקיימים.

מומלץ כאמור לשקול קביעת שיעור מס שולי נמוך יחסית, כפי שנראה בטבלה (בין 7%-10%) באופן שיאפשר מיסוי רווחיות עודפת, תוך צמצום פגיעה בפעילות הכלכלית השוטפת ובתמריצי הפעילות של המערכת הבנקאית.

#### תרשים 21 | ניתוח רגישות: אומדן נטל המס הנוסף בשנת 2023 בשיעורים שונים

סך	מס רווח נוסף מעל הסף	גבייה ב-2023	מס אפקטיבי ממוצע	גידול במס האפקטיבי	מס שולי	גידול במס השולי
50%	7%	665,252,165	36.0%	3.6%	38.4%	10.5%
50%	8%	754,254,156	36.2%	4.1%	38.9%	11.9%
50%	9%	841,854,540	36.3%	4.5%	39.4%	13.3%
50%	10%	928,086,168	36.5%	5.0%	39.8%	14.7%

יתרונות נוספים לחלופה הנבחרת:

- 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.

## 11. סיכום

בשנים האחרונות נרשמה עלייה חדה בסביבת הריבית, שלצד גורמים נוספים הובילה את הבנקים לתוצאות פיננסיות יוצאות דופן.

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 לבחינת הטלת מס נוסף על הבנקים, יש להביא בחשבון השפעות אפשריות של מיסוי כזה 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 ובשים לב לחששות והתועלות שפורטו בדו"ח זה ועל מנת להתמודד באופן המטיבי עם השפעות 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). 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.

**דעת מיעוט של נציג בנק ישראל בצוות לבחינת מיסוי על הבנקים – ד"ר יוסי סעדון**

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 2300, השתתפתי בצוות הבין-משרדי לבחינת הטלת מס מיוחד על פעילות הבנקים כנציג בנק ישראל. במהלך הדיונים הצגתי שני עקרונות בסיסיים: (א) התנגדות למס סקטוריאלי (ובוודאי מס קבוע) על בסיס הטיעונים שיפורטו בהמשך; (ב) ככל שיוחלט על מס שיכלול את הבנקים, אין להחילו לפני ינואר 2027 (והוא צריך להיות זמני לתקופה של שנה).

לאור הכיוון שהתגבש בדוח הסופי, אשר לדעתי לא שיקף את הלך הרוח במהלך דיוני הצוות ולא את עמדות המשתתפים, אני רואה לנכון להציג דעת מיעוט.

**א. רווחיות גבוהה כנימוק להטלת מיסוי נוסף**

הנימוק המרכזי למיסוי נוסף על הבנקים, כפי שהוצג בדוח, הוא שהרווחיות הגבוהה של הבנקים נבעה משינוי הסביבה המקרו-כלכלית (עליית ריבית בנק ישראל<sup>42</sup>) ולא מיצירתיות, התייעלות או כשרון ניהולי יוצא מהכלל. על כן, לטענת הצוות, יש למסות "רווחיות עודפת" זו.

אולם טיעון זה מתעלם מעיקרון בסיסי במיסוי: אין הבדל עקרוני בין רווחיות שנוצרה מהשקעה מוצלחת בנכס לבין רווחיות שנוצרה מבחירת אסטרטגיה פיננסית. במקרה של הבנקים, מדובר בניהול תיק נכסים והתחייבויות לאורך זמן – בניית תיק נכסים שמעלה את ערכו עם העלייה באינפלציה (אשראי צמוד מדד), מצד אחד, והתחייבויות עם שינוי שנתי קבוע (פיקדונות לא צמודים, אג"ח לא צמודות וכד'), מצד שני. זהו המקור העיקרי לעלייה החדה ברווחיות של הבנקים.

האם עלינו למסות בשיעור גבוה יותר כל משקיע שהשקעתו הצליחה בשל שינויים מקרו-כלכליים? האם עלינו למסות בשיעור גבוה יותר חברות נדל"ן שנהנו מעליית מחירי הנכסים, או חברות הייטק שנהנו מפריחת שוק ההון? המערכת המיסוית הקיימת כבר ממסה החלטות השקעה מוצלחות באותו אופן שבו היא ממסה החלטות ניהוליות טובות – דרך מס הרווח הרגיל, בדיוק כמו שמש רווחי הון אינו מדורג.

אגב כך אציין שרוב המחזיקים במניות הבנקים הוא הציבור באמצעות חיסכון ארוך טווח כך שנטל המיסוי הנוסף על הבנקים יושת בעיקר על ציבור זה.

**ב. רגולציה כמקור לרווחיות עודפת**

הנחת היסוד בדבר "סביבה רגולטורית מטיבה" לוקה בחסר ואינה מבוססת אמפירית. בדוח הסופי ובישיבות הצוות עלתה הטענה כי הבנקים נהנים מ"סביבה רגולטורית מטיבה" ומ"מנגנוני ביטחון והגנה/רשת ביטחון רחבה" המאפשרת להם לגייס מקורות במחיר זול, וכי יתרון מובנה זה מצדיק מיסוי עודף קבוע. בנק ישראל דוחה את השימוש בטיעון זה כבסיס למדיניות מיסוי, שכן הוא מציג תמונה חד-צדדית.

ברור שהעמידה ברגולציה הקפדנית של בנק ישראל משדרת חוסן למשקיעים בחובות הבנקים ולמפקידים. אולם, הטענה מתמקדת בתועלת אך מתעלמת מהעלויות שהרגולציה והפיקוח מטילים

<sup>42</sup> מתרשים 6 בדוח הצוות אפשר לראות שהתשוואה להון קפצה כבר בשנת 2021, לפני העלאות הריבית, אז החלה העלייה באינפלציה.

על הבנקים – דרישות הון מחמירות (שפוגעות בתשואה להון), דרישות נזילות, הוצאות ציות (Compliance), אבטחת מידע וניהול סיכונים. עלויות אלו הן מחיר שהבנקים משלמים עבור היציבות. אגב, בניגוד למתווכים פיננסיים אחרים (חוץ בנקאיים) שנהנים מרגולציה מקלה בהרבה. ככלל, גופים חדשים מבקשים פטור מהרגולציה - לא כניסה תחת כנפיה.

ועוד, הדוח טוען כי הבנקים נהנים מ"רשת ביטחון רחבה" ומ"סיכון עסקי נמוך" בחסות המדינה. אציין כי מ"רשת ביטחון" נהנים גם גופים פיננסיים גדולים אחרים כמו **חברות ביטוח** גדולות וכדומה. בכל מקרה מס על רווחים אינו כלי רלבנטי בהקשר זה.

### **ג. מיסוי סקטוריאלי**

בנק ישראל מתנגד באופן עקרוני להטלת מס סקטוריאלי לצרכים פיסקליים שוטפים הממוקד במערכת הבנקאית בלבד. צעד כזה עומד בסתירה לעקרונות של שוויון, יעילות והוגנות. מיסוי בררני עשוי ליצר עיוות בהקצאת המקורות במשק ומהווה אפליה משקית בלתי מוצדקת (שהרי לא מדובר על רווחים שנולדו כתוצאה משימוש במשאבי המדינה או משימוש בבלעדיות שהתקבלה על ידי המדינה באמצעות זיכיונות וכדו'). יש לזכור כי התנאים המקרו-כלכליים בשנים האחרונות תרמו לרווחיות במגזרים רבים נוספים במשק, כגון טכנולוגיה, ביטוח ונדל"ן. בחירה "לסמן" את המערכת הבנקאית כמקור תקציבי בלעדי, תוך התעלמות ממגזרים אחרים שנהנו ממגמות דומות, מערערת את עיקרון השוויון בנטל המס.

הטלת מס ייחודי על סקטור ספציפי מייצרת תקדים המגביר את אי-הוודאות בתשתית החוזית והפיננסית של המשק הישראלי. החלטות מיסוי חד-צדדיות עלולות לפגוע באמון המשקיעים, הגופים המוסדיים והשותפים הבינלאומיים, ועלולות להיתפס כשינוי בדיעבד של "כללי המשחק". הדבר חמור נוכח העובדה שכבר הושגו הסכמות קודמות מול המדינה (במסגרת הוראת השעה "חרבות ברזל"), ופתיחתן מחדש עלולה להיתפס כהפרת הסכמים. סביבה עסקית שבה המדינה משנה את מדיניות המס באופן תדיר וסקטוריאלי מרתיעה השקעות, פוגעת באטרקטיביות של ישראל כיעד להשקעות פיננסיות ועלולה לייצר תמריצים שליליים לכניסת שחקנים חדשים ולפגוע בתחרות.

מנגנוני מיסוי המבוססים על סעיפי פעילות ספציפיים או על רווחיות של סקטור בודד עלולים לייצר מערכת תמריצים מעוותת. במקום לעודד התייעלות וחדשנות, מנגנון כזה עלול לעודד תכנון מס אגרסיבי, הסטת פעילות לאפיקים שאינם ממוסים ושינוי מבנה הפעילות אך ורק לצרכי מס (הקמת חברות בנות על ידי הבנקים כחלק מתאגידי החזקה למשל).

גיבוש מנגנון מיסוי קבוע או כזה שיעוגן בחוק בהוראת שעה למספר שנים בגין רווחיות עודפת צריך להתבסס על עבודה מעמיקה של צוות מומחים מקצועי (ראה ועדת שישנסקי) הבוחן את החלופות השונות וההשלכות האפשריות על הגופים שעליהם יחול המיסוי ועל לקוחותיהם ואינו צריך להיות מוגבל לבחינה בסקטור הבנקים בלבד.

### **ד. השוואה לסקטורים אחרים**

נדרש לבצע השוואה נאותה של התשואה להון (ROE) של הבנקים לחברות אחרות במשק. אמנם הרווחיות בערכים מוחלטים גבוהה, אך ההון העצמי שמחזיקים הבנקים גבוה אף הוא. השוואה

של תשואה להון מעלה תמונה הרבה יותר מורכבת<sup>43</sup>. ישנן חברות ציבוריות עם תשואה ממוצעת גבוהה יותר. נתונים שהוצגו בהקשר זה בפני הצוות נותרו ללא התייחסות בדוח. יתרה מכך, ככל שהתשואה להון מהווה קריטריון לבחינת מיסוי על רווחיות עודפת יש לבצע חישוב שלה **לכל החברות במשק כולל הפרטיות**.

#### ה. מתווה הקלות כספיות על ידי הבנקים

החלטת הממשלה על הקמת הצוות התקבלה באוקטובר 2024. ואולם, מסיבות שונות ישיבתו הראשונה של הצוות התקיימה בחודש מרץ 2025. לאור הרווחיות הגבוהה של המערכת הבנקאית בחר בנק ישראל לא להמתין למסקנות הצוות והציע לבנקים מתווה של הקלות על לקוחות הבנקים. עוד לפני ישיבתו הראשונה של הצוות, מערכת הבנקאות אימצה את מתווה ההקלות הכספיות שגובש. במסגרת מתווה זה מקצה מערכת הבנקאות סכום מצטבר של 3 מיליארדי ש"ח (1.5 מיליארד ש"ח בכל שנה, שמוחזרים ישירות ללקוחות המערכת הבנקאית בניגוד למיסוי), החל מהרבעון השני של שנת 2025 ועד הרבעון הראשון של שנת 2027 (כולל). נציין כי במסגרת ההסכמות על המתווה, סוכם כי תקופת המתווה עשויה להתעדכן במקרים מסוימים כגון בעקבות שינוי משמעותי באי הוודאות הגיאופוליטית, או ברווחיות של המערכת הבנקאית ובתנאי השוק בהם היא פועלת, ובפרט קידום תהליכי מיסוי במקביל לקיומו של מתווה זה.

לאור זאת, אנו סבורים שאין מקום להחלת מיסוי עודף כלשהו ובוודאי שלא מיסוי קבוע ובוודאי שלא לפני תחילת 2027.

#### 1. היעדר מענה מספק לחששות שהוצגו בדוח

בדוח ובדיוני הצוות הוצגו בהרחבה טיעונים נגד המהלך, המצביעים על נזק פוטנציאלי למשק ולציבור. בין החששות המרכזיים שהועלו:

- **גלגול נטל המס לציבור:** חשש כי העלויות יושתו בסופו של יום על הלקוחות באמצעות ייקור הריביות והעמלות.
- **צמצום בהיצע האשראי:** צמצום האשראי הזמין למשק, בדגש על מגזרים בסיכון גבוה או ענפים הזקוקים לאשראי לצמיחה.
- **שחיקת התמריצים להתייעלות ולתחרות:** פגיעה במוטיבציה של הבנקים להתייעל ולחדש, ויצירת חסמי כניסה נוספים לשחקנים חדשים.

למרות שהדוח מציף חששות מהותיים אלו, המלצתו הסופית נעדרת מענה הולם או מנגנון בלימה אפקטיבי עבורם. ההתייחסות היחידה בפרק ההמלצות נוגעת לסוגיית האשראי, אך גם זו נעשית באופן דקלרטיבי בלבד, ללא ביסוס מחקרי-אמפירי או מודל כלכלי המוכיח כי המודל הנבחר אכן ימנע את הפגיעה הצפויה. התעלמות זו מותירה את המשק חשוף להשלכות השליליות שתוארו בדוח עצמו.

<sup>43</sup> כפי שעולה מבדיקות השוואתיות שנערכו בבנק ישראל על חברות ציבוריות מענפים שונים

## 2. השוואה בינ"ל של שיעורי המיסוי

בניגוד לנרטיב של "תת-מיסוי" המצדיק כביכול התערבות פיסקלית, הנתונים שהוצגו בפני הצוות מציירים תמונה הפוכה. כפי שעולה מתרשים 16 בדוח הצוות, המבוסס על נתוני בנק ישראל ו-Bank Focus שיעור המס האפקטיבי על הרווח בישראל (הכולל מס חברות ומס רווח) הוא מהגבוהים ב-OECD. הפער בין הנתונים למסקנות הצוות למרות שהנתונים המובהקים הללו (כמשתקף בתרשים 16 בדוח) הוצגו בהרחבה בדיוני הצוות אך לא קיבלו ביטוי במסקנת הדוח.

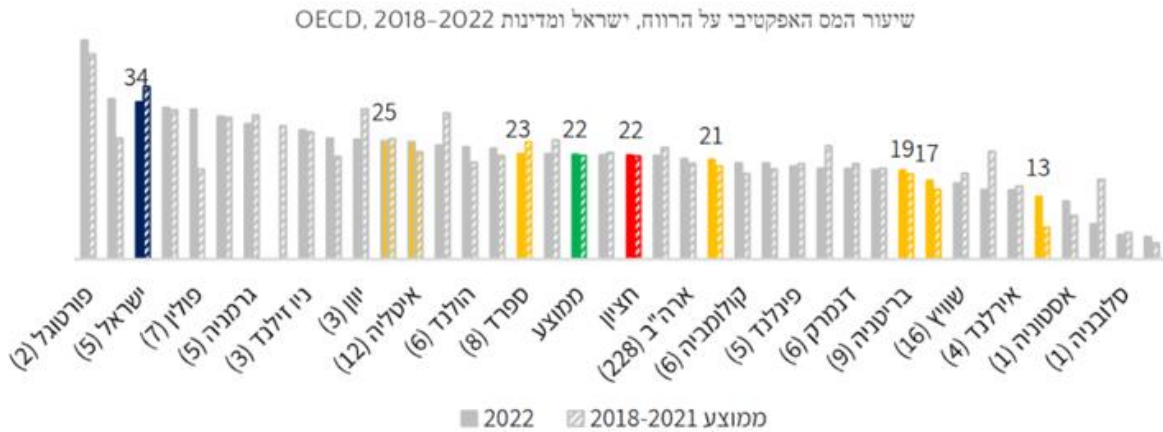
תמונה בעיניי הגישה שעלתה בדיוני הצוות לפיה דווקא העובדה שהבנקים הם משלמי המיסים הגדולים במשק משמשת כהצדקה להכביד עליהם את הנטל עוד יותר. גישה זו, שבה גביית מס גבוהה נתפסת כסימן ל"כיס עמוק" שיש להמשיך ולמצותו, מתעלמת מעקרונות יסוד של מדיניות כלכלית. מס אמת צריך להיגזר מהרווח הכלכלי ומהשוואה לנורמות מקובלות, ולא להפוך לקנס סקטוריאלי המוטל על ענף בשל היותו "נוח לגבייה".

ההשלכות על הסביבה העסקית והמשך הטלת מס ייעודי נוסף, על גבי נטל בסיסי שהוא כבר חריג בגובהו, מייצרת אנומליה מסוכנת:

- פגיעה בתחרותיות הבינלאומית: כאשר נטל המס הכולל בישראל חורג באופן ניכר מהממוצע העולמי, פוחתת האטרקטיביות של המערכת הפיננסית המקומית בעיני משקיעים זרים. נראה שגם הגנת ינוקא לא תשכנע שחקנים חדשים בהינתן מס גבוה בהשוואה בינ"ל.
- איתות שלילי למגזר העסקי: התעלמות מנתוני ההשוואה הבינלאומית ושינוי תכופ במדיניות המיסוי מעבירה מסר בעייתי שלפיו המדינה עשויה לשנות את "כללי המשחק" הפיסקליים באופן שרירותי, גם כאשר הנטל הקיים כבר גבוה מאוד.

העובדה שישראל נמצאת ברף העליון של המיסוי הבנקאי ב-OECD הייתה צריכה לשמש תמרור אזהרה מפני הטלת מיסים נוספים לצרכים פיסקליים. ההחלטה להתקדם במתווה המיסוי, תוך התעלמות מנתון הליבה המופיע בתרשים 16, מהווה לדעתי שגיאה במדיניות הכלכלית שהשלכותיה עולות על התועלת הפיסקלית קצרת המועד.

## תרשים 16 | 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

### מנגנון המיסוי המוצע בדוח

ההמלצה בדוח הסופי היא: מס רווח דיפרנציאלי לרווחים ביותר מ- 50% מתקופת בסיס (2018–2022). בשנת המס הראשונה הרף יהיה גבוה ב-50% מהרווח הממוצע של הבנק בשנים 2018–2022. משם ואילך הרף יוצמד לצמיחת התוצר או לפעילות הכלכלית הריאלית של הבנק. רק רווחים שעוברים את הרף הזה יחויבו במס רווח שולי גבוה יותר (שיעור המס הספציפי טרם נקבע סופית, אך בדיונים נזכר 27%). המס לא יחול על בנקים קטנים (מתחת ל-5% מנכסי המערכת), ולא יהיה קיזוז בין שנים. הצוות ממליץ לעגן את החלופה בהוראת שעה למספר שנים עם מנגנוני עדכון.

ברור שאין מנגנון מיסוי עודף מושלם וגם ביחס למנגנון המס המוצע להלן כמה הערות:

#### 1. תקופת הבסיס

השנים 2018–2022 נבחרו כתקופת בסיס מתוך הנחה שמדובר בתקופה "נורמטיבית" של ריבית נמוכה. אולם הנחה זו מתעלמת מהעובדה שסביבת ריבית נמוכה (ואפילו שלילית) היוותה חריגה היסטורית ולא הנורמה ארוכת הטווח. לא הוצג בדוח ניתוח רגישות שבוחן מה היה קורה אילו תקופת הבסיס הייתה שונה (למשל, 2010–2019 או 2018–2023).

#### 2. הרף להגדרת רווחיות עודפת

לא ברור כי הרף של 50% שנקבע מעל לרווחיות הוא הנכון להגדרה של רווחיות עודפת. בהקשר זה חשוב לציין כי עליה ברווחיות הבנקים ביחס לשנים הללו נרשמה במדינות רבות בעולם.

### 3. חשש מדיפרנציאליות במע"מ

ההצעה לשנות את שיעור מס הרווח עבור הבנקים (שהוא למעשה "חלף מע"מ" עבור המוסדות הפיננסיים) משמעותה יצירת מע"מ דיפרנציאלי. כיום, כל המוסדות הכספיים – בנקים, חברות ביטוח, קופות גמל, חברות כרטיסי אשראי – חייבים באותו שיעור מס על הרווח (18%). הצעת הצוות תיצור שני שיעורי מס שונים: אחד לבנקים הגדולים (שיעלה משמעותית), ואחד ליתר המוסדות הכספיים.

עיקרון חשוב במע"מ הוא אחידות וניטרליות – אותו שיעור מס על כל הפעילות הכלכלית.

לסיכום

בדעת מיעוט זו אני מדגיש שני עקרונות בסיסיים שהנחו את עמדתי לאורך עבודת הצוות:

(א) התנגדות להטלת מס סקטוריאלי על המערכת הבנקאית, ובוודאי מס קבוע. מיסוי סקטוריאלי אינו הולם את עקרונות היסוד של מערכת המס ועלול לייצר עיוותים במשק, לפגוע בוודאות בסביבה העסקית, ולהרתיע שחקנים נוספים מלהיכנס למערכת הבנקאית - בניגוד מוחלט למטרה המוצהרת של הגברת התחרות.

(ב) ככל שיוחלט בכל זאת על מיסוי על פי המודל המוצע בדוח - אין להחילו לפני ינואר 2027, והוא חייב להיות מוגדר מראש באופן ברור וחד-משמעי כמיסוי זמני לשנת 2027 בלבד.

## רקע וניתוח כלכלי

במהלך השנים האחרונות, החל משנת 2022, רשמו הבנקים הישראליים עלייה חריגה בשיעורי הרווחיות, הן ביחס לשנים שקדמו לשנה זו והן ביחס למרבית המדינות המפותחות.<sup>44</sup> גידול זה ברווחיות נובע בעיקר משינוי בתנאי המאקרו של המשק – העלייה באינפלציה והעלאות ריבית בנק ישראל, ולא משיפור בפעילות העסקית או התייעלות הבנקים. בעת שהעלאות בריבית בנק ישראל הובילו לעלייה בריבית על האשראי שניתן על ידי הבנקים, הן גולגלו באופן חלקי בלבד לפיקדונות הציבור. כתוצאה מכך, ובשילוב עם הנגישות הייחודית של הבנקים לפיקדונות מוניטריים בבנק ישראל המבטיחה להם ריבית בגובה ריבית בנק ישראל על פיקדונות אלו, שיעור הרווחיות של הבנקים הישראליים עלה באופן ניכר וחריג. במילים אחרות, אותה העלייה החריגה ברווחיות אינה נבעה בעיקרה משינוי מהותי בפעילות העסקית של הבנקים, אלא מיוחסת לעליית האינפלציה והעלייה בריבית בנק ישראל שהתרחשה בעקבותיה. עם זאת, אנו עדים לכך שהחל מסוף שנת 2024, החלה מגמה של ירידה בהכנסות הריבית נטו של המערכת הבנקאית כיחס מהיקף נכסי המערכת. כלומר, נראה שהחלק מהעלייה ברווחיות שנובע מגלגול עליית ריבית בנק ישראל לאשראי וגלגול חלקי בלבד לפיקדונות הציבור החל להצטמצם, וכי הוא צפוי להמשיך להצטמצם במהלך הרבעונים הבאים.

ואולם, רמת התחרות הנמוכה המאפיינת את המערכת הבנקאית בישראל מהווה תנאי היתכנות לשיעורי הרווחיות החריגים להם אנו עדים בשנים האחרונות. שכן, לו המערכת הבנקאית הייתה תחרותית יותר, העלייה ברווחיות הייתה צפויה להיות מתונה יותר, מכיוון שהייתה מגולגלת יותר ללקוחות הבנקים ומביאה לגידול ברווחותם. שירותי הבנקאות בישראל, ובפרט אלו הניתנים למגזר הקמעונאי, סובלים מרמת תחרות נמוכה המיוחסת למגוון רחב של סיבות המיוחסות הן לחסמי כניסה משמעותיים בצד ההיצע והן למאפייני התנהגות של הפרטים וחסמים בצד הביקוש. למעשה, העלייה החריגה ברווחיות הבנקים בשנים האחרונות מהווה יותר מכל עדות לרמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאית והשפעתה על יוקר המחיה של משקי הבית ומיצוי פוטנציאל הצמיחה המשקי.

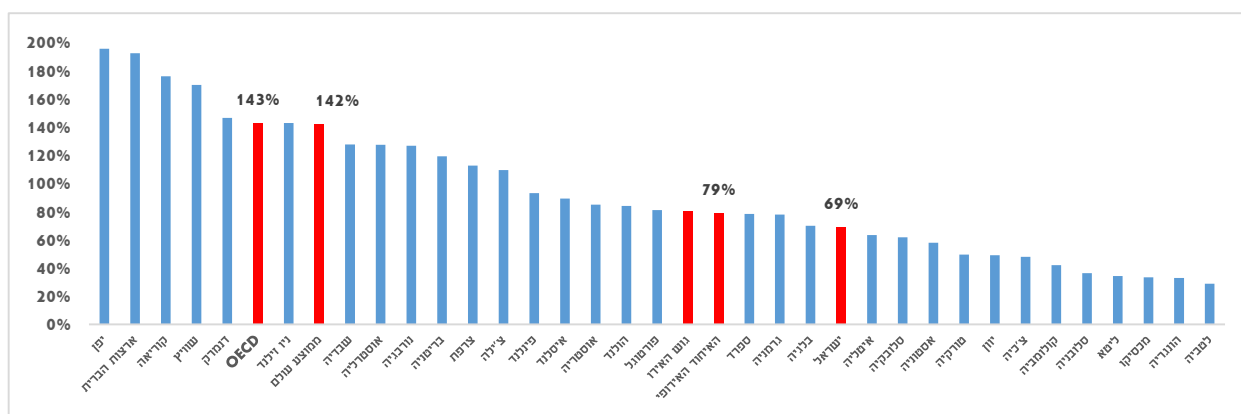
שכן, המערכת הבנקאית מהווה רכיב מרכזי בפעילות התקינה של המשק, ובפרט בפעילותו של המגזר הקמעונאי המורכב ממשקי הבית ומעסקים קטנים ובינוניים. בניגוד למגזר העסקים הגדולים, המערכת הבנקאית היא מקור השירותים הפיננסיים העיקרי בניהול ובמימון פעילות רוב הלקוחות במגזר הקמעונאי. שווקים פיננסיים מפותחים, ובפרט שוק אשראי מפותח, הם מאפיינים חשובים להתפתחות כלכלית של מדינות, והם מקושרים בספרות הכלכלית לצמיחה ארוכת טווח.<sup>45</sup> אולם, בהיעדר תחרות, שכלולה של הקצאת האשראי במשק נפגעת, והיצע האשראי עשוי להיות נמוך מזה שהיה מתקבל במצב של תחרות משוכללת. בהקשר זה יצוין כי שיעור האשראי הפרטי מהתוצר בישראל הוא נמוך ביחס למדינות המפותחות, כאשר בשנת 2023 משקל האשראי הפרטי מהתוצר בישראל היה 69%, ביחס למשקל ממוצע ב-OECD שעמד על 143% ומשקל ממוצע בקרב גוש האירו שעמד על 80% (ראו תרשים 1).<sup>46</sup>

<sup>44</sup> מקור: בנק ישראל, דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של שנת 2024, עמוד 32.

<sup>45</sup> World Bank Publications, [Financial depth](#).

<sup>46</sup> IMF, [Domestic credit to private sector \(% of GDP\)](#), Accessed: 3 June 2025.

## תרשים 1: משקל האשראי הפרט מהתוצר במדינות ה-OECD בשנת 2023

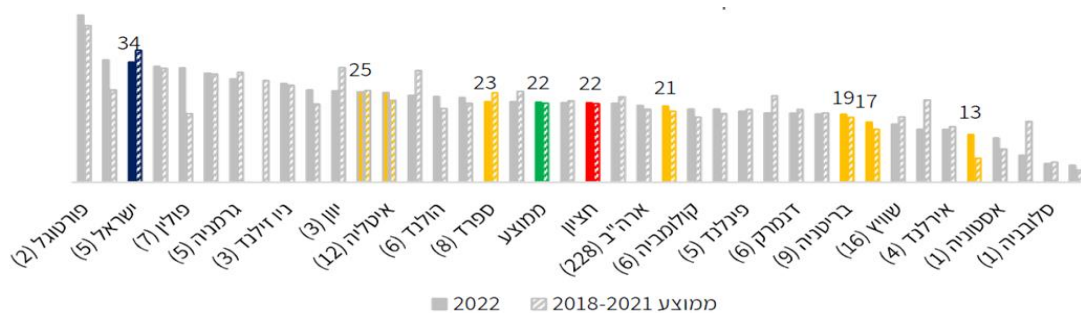


לצד השונות במאפייני התחרות במערכת הבנקאית הישראלית ביחס למדינות סמן מפותחות מבחינת תנאי המאקרו, החל משנת 2022 מרבית הכלכלות המפותחות בעולם אופיינו בתוואי של העלאת ריבית הבנק המרכזי. בהתאמה, גם באירופה, החל משנת 2022 הבנקים האירופאיים נהנו מעליות משמעותיות ברווחיות. העלייה ברווחיות נבעה, כאמור, מעליית האינפלציה ומעליות בריביות המוניטריות שנלוו אליה, אשר התרחשו ברקע של גירעונות פיסקליים גדולים ולחצים פוליטיים. תגובתן של ממשלות אירופאיות רבות הייתה הצגה של מיסים נוספים על בנקים. החל משנת 2023, 12 מתוך 27 המדינות החברות באיחוד האירופי קבעו מיסים חדשים על הבנקים, כאשר ישנה הטרוגניות משמעותית בסוגי המיסים שנקבעו ובפרט בבסיס המס שלהם.<sup>47</sup> מניתוח סוגי המס השונים שנקבעו בקרב מדינות האיחוד האירופי עולה שרובן הגדול של המדינות קבעו מיסוי זמני לשנים בודדות, בהקשר זה יצוין כי באופן דומה גם מדינת ישראל הטילה מס מיוחד על המערכת הבנקאית לשנים 2024 ו-2025 כפי שיורחב בהמשך. מדינות האיחוד האירופי שקבעו מיסוי קבוע עשו זאת כמיסוי על ההתחייבויות המאזניות של הבנקים. מיסוי על ההתחייבויות מאזניות נועד לרוב להפחית את נטילת הסיכונים היציבותיים של הבנקים והוא הוחל לרוב בעקבות המשבר הפיננסי של שנת 2008 כצעד מנע יציבותי. יובהר שלא בחנו הטלת מס לצרכי הבטחת יציבות המערכת הבנקאית בישראל וכי אנו סבורים שמיסוי מסוג זה אינו נצרך במערכת הבנקאית הישראלית. על כן, נותר לתת מענה באשר למיסוי רווחים עודפים.

כמו כן, יש לציין כי כבר היום המיסוי האפקטיבי על בנקים בישראל הוא גבוה בהשוואה בין-לאומית, כאשר נכון לשנת 2022 שיעור זה היה השלישי בגובהו מבין שיעורי המס האפקטיביים על בנקים בקרב מדינות ה-OECD, כפי שעולה מתרשים 2.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Maneely and Ratnovski. "Bank Profits and Bank Taxes in the EU", IMF Working Papers, 2024.  
<sup>48</sup> מקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני Bank Focus (מאגר דוחות כספיים של בנקים בעולם).

## תרשים 2: שיעור המס האפקטיבי על הרווח, ישראל ומדינות ה-OECD, 2018-2022



### פתרון הליבה לרווחיות החריגה במערכת הבנקאית

פתרון הליבה לרווחיות החריגה שהציגה המערכת הבנקאית נעוץ בשינוי מאפייני היסוד המכוננים רווחיות זו. דהיינו, קידום צעדים להגברת התחרות במערכת הבנקאית. קידום של צעדים מבניים אלו צפויים לא רק למתן את רווחי המערכת הבנקאית אלא, בראש ובראשונה, לשפר את המחיר והשירות של לקוחות המערכת ולשכלל את הקצאת האשראי ופוטנציאל הצמיחה של המשק.

במהלך השנים האחרונות בוצעו שורה של צעדים תשתיתיים שנועדו להגביר את התחרות במערכת הפיננסית בכלל ובמערכת הבנקאית בפרט. בכללם, חקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016, הקמת מאגר נתוני אשראי ללקוחות פרטיים, הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים, קידום רפורמת הבנקאות הפתוחה, קידום רפורמת ניווד חשבונות בנקאיים, סבסוד וליווי הקמת לשכת שירותי מחשוב, חקיקת חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלומים, תשפ"ג-2023, ועוד. כמו כן, הממשלה ממשיכה לפעול במישור זה ומבקשת ליישם את המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית ובכללם לקדם תיקוני חקיקה שיאפשרו לגופים נוספים לקבל רישיון בנקאי, לקדם את הקמתו של מאגר נתוני אשראי לתאגידים וצעדים נוספים.

הבשלתם של מכלול צעדים אלו ונוספים במטרה ליצור תשתית תומכת תחרות במערכת הפיננסית והבנקאית דורשת זמן ויצירת תנאי שוק מתאימים. ואולם, בטווח הזמן המידי המערכת הבנקאית עדיין נהנית מרמת רווחיות חריגה. רווחיות הנובעת מן האינטראקציה בין שינוי מאקרו כלכלי אקסוגני (העלאת ריבית בנק ישראל) לבין רמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאית. להשלמת התמונה יצוין כי התחרות הנמוכה מיוחסת, בין היתר, לייחודיות המערכת הבנקאית ומהרגולציה הרחבה החלה עליה ומקשה על כניסת שחקנים נוספים לשוק זה. מכלול מאפיינים אלו, בנוסף לצרכים הפיסקליים המתמשכים והמשמעותיים הצפויים בשנים הבאות נוכח ההשפעות ארוכות הטווח של מלחמת חרבות ברזל, מביאים למסקנה כי יש טעמים מוצדקים לשקול להטיל מיסוי עודף על רווחיות חריגה של המערכת הבנקאית.

### השפעות מקרו-כלכליות הנובעות ממיסוי נוסף על בנקים

בצד התועלת הפיסקלית וההצדקות הנוגעות לייחודיות המערכת הבנקאית ומאפייניה, יש לשקול את ההשפעות השליליות העוללות לנבוע מהטלת מיסוי עודף על המערכת הבנקאית. הספרות הכלכלית מצביעה על כך שמיסוי עודף על בנקים עלול ליצור השפעות מאקרו-כלכליות שליליות. על

פי נייר העבודה של קרן המטבע הבין-לאומית (ה-IMF) שבחן את המיסים הנוספים שהוטלו על בנקים בחלק ממדינות אירופה החל משנת 2022,<sup>49</sup> בנקים נוטים לגלגל את המס על לקוחות באמצעות ייקור שירותים פיננסיים, ובראשם האשראי. התייקרות זו מתבטאת בעליית ריבית על הלוואות, עמלות גבוהות יותר או צמצום תנאים מועדפים. על פי ה-IMF, גידול במיסוי על בנקים מביא לעלייה במחירי האשראי ולצמצום בהיצע שלו, כאשר ההשפעה מסדר שני לצמצום היצע האשראי היא ירידה בהשקעות של עסקים. ההשפעה של העלאת המס על היצע האשראי מתועדת היטב בספרות הכלכלית, הן בבחינות אמפיריות שנעשו ברחבי העולם,<sup>50</sup> והן בניתוח מודלים מבניים (DSGE).<sup>51</sup> בנוסף, ה-IMF מדגישה כי אפקט הגלגול חזק במיוחד בשווקים המאופיינים בריכוזיות גבוהה, כפי שמתקיים בישראל.<sup>52</sup> עוד עולה מהספרות הכלכלית, שצמצום היצע האשראי כאמור פוגע בעיקר במשקי בית ובעסקים קטנים ובינוניים, אשר תלויים במערכת הבנקאית כמקור מימון מרכזי.<sup>53</sup>

כלומר, על אף שאחת ההצדקות שיכולות לעמוד להטלת מיסוי נוסף על בנקים היא היעדר התחרות במערכת הבנקאית, הטלת מיסוי נוסף עלולה אף להחמיר את התופעות השליליות שהיעדר התחרות יוצר, ולפעול בכיוון הנגדי לצעדים התשתיתיים שבוצעו בשנים האחרונות ושמוצעים גם כעת, במטרה להגביר את התחרות במערכת הבנקאית ולשכלל את שוק האשראי. בנסיבות אלה יובהר כי יש חשיבות גדולה בהחדרת תחרות למערכת הבנקאית.

#### **התייחסות להטלת מס נוסף על המערכת הבנקאית לשנת 2026 ואילך**

כמתואר לעיל, במהלך השנים האחרונות התקיימו הצדקות להטלת מיסוי נוסף על הבנקים בישראל, ומנגד ישנן השלכות שליליות העלולות לנבוע מהמיסוי. כמו כן, יש לתת את הדעת על כך שבעת המיסוי הנוסף לשנים 2024 ו-2025, שרר חוסר ודאות ביחס למועד שבו יחל מתווה של הפחתה בריבית בנק ישראל. כאמור, ריבית בנק ישראל מהווה מחולל מרכזי ברווחיות החרגה שנצפתה במערכת הבנקאית. המס שהוטל בשנים אלו היה מס חד פעמי וממוקד לשנתיים בלבד. החששות מהשלכות שליליות מהטלת המס מותנו במידה לאור משך המיסוי המוגבל, כאשר נטען כי מיסוי חד פעמי קצר עשוי לשנות את התנהלותם הפיננסית של הבנקים בצורה מופחתת בלבד.

כאשר אנו שוקלים את התועלות אל מול ההשלכות השליליות מהטלת מס נוסף, יש לבחון את התנאים הנוכחיים. בחודש נובמבר השנה הודיע נגיד בנק ישראל על הפחתה בריבית בנק ישראל.

---

<sup>49</sup> Maneely and Ratnovski. "[Bank Profits and Bank Taxes in the EU](#)", IMF Working Papers, 2024.

<sup>50</sup> Borsuk, Kowalewski and Qi, [The dark side of bank taxes](#), Journal of Banking & Finance, 2023.

<sup>51</sup> Boscá Mares, Ferri, Doménech Rubio Ramírez, [Macroeconomic Effects of Taxes on Banking](#), Social Science, Research Network, 2023.

<sup>52</sup> Kogler, [On the incidence of bank levies: theory and evidence](#), Int Tax Public Finance, 2019.  
Dedola, Osbat and Reinelt, [Tax Thy Neighbour: Corporate Tax Pass-Through into Downstream Consumer Prices in a Monetary Union](#), ECB Working Paper, 2022.

<sup>53</sup> Sobiech, Chronopoulos and Wilson, [The real effects of bank taxation: Evidence for corporate financing and investment](#), Journal of Corporate Finance, 2021.

הפחתה זו מסמנת תהליך של תוואי הפחתה בריבית בנק ישראל, והיא מצטרפת למגמת הירידה בפער הריבית<sup>54</sup> שהחלה אף טרם ההפחתה בריבית בנק ישראל.

בסיכומו של דבר, בהמשך לאמור לעיל, לעמדתנו, לאור השינויים שחלו בסביבה הכלכלית מאז קביעת ההיטל הנוסף על המערכת הבנקאית בשנת 2024, ולאור ההשלכות הפוטנציאליות על המשק ובכללן גלגול המס לצרכנים, האיתות השלילי לוודאות והיעדר החיכוך בעשיית העסקים בישראל והפגיעה בהיצע האשראי, לא נכון להטיל מיסוי נוסף בעת הנוכחית. במידה ויוחלט בכל זאת על מיסוי נוסף כאמור, לעמדתנו חלופת הארכת ההיטל שנקבע לשנים 2024 ו-2025 בשנה עד שנתיים היא העדיפה. אנו סבורים כי ההשלכות השליליות של הטלת מיסוי שחורגת מכך גוברות בעת הזו על התועלות מהטלת המס.

### **התייחסות למנגנון המוצע בדוח הסופי של הצוות**

המודל המוצע בדוח הצוות לעיל קובע מדרגות במס הרווח על הבנקים (רווח לפני מס כפי שמוגדר בחוק המע"מ). מדרגת המיסוי הראשונה, המתכתבת עם שיעורי מיסוי הקבע על המערכת הבנקאית, תהיה מהשקל הראשון ועד סכום שיבטא עלייה של 50% ברווח הנומינלי ביחס לרווח ממוצע בתקופת בסיס, שתעמוד על הרווח האינדיבידואלי של כל בנק בשנים 2018-2022, ושיעור מס הרווח על מדרגה זו יהיה כפי שקבוע היום ביחס לשנת 2026. המדרגה השנייה תהיה על סכום שיעלה על סף זה, ועל מדרגה זו מוצע להעלות את מס הרווח. על פי הצעת הצוות, הסף האמור יהיה צמוד לתוצר.

אנו סבורים כי בעוד שמנגנון מיסוי זה עומד בצורה טובה מול חלק מהצדקות לעניין מיסוי נוסף על המערכת הבנקאית, המנגנון המוצע עשוי להחריף את ההשלכות המקרו-כלכליות השליליות של המיסוי הנוסף, ובפרט את ההשפעה על היצע האשראי. כפי שכתב בדוח הצוות, מנגנון זה נבחר במטרה לנסות ולבודד את רכיב הרווח העודף שנוצר "מהצטברות של נסיבות רגולטוריות (סביבת ריבית גבוהה) ומבנה ענפי ריכוזי, ואינו משקף התייעלות עסקית טבעית". עם זאת, בדוח הצוות גם נטען כי מנגנון זה מצמצם, במידת האפשר, את הפגיעה בתמריצים הכלכליים בהשוואה לחלופות אחרות. אנו סבורים שאין זה המקרה. כאשר מעלים את המס רק ביחס לרווחים שעולים על סף מסוים, ולא מ"השקל הראשון" כפי שנעשה במיסוי העודף בשנים 2024 ו-2025, נדרש להעלות את שיעור המס העודף בצורה משמעותית יותר על מנת להגיע לרמות גבייה דמות. כלומר, ככל שמעלים את הסף שממנו חלה העלייה בשיעור מס הרווח, כך מגדילים יותר את שיעור המס השולי החל על מדרגה זו. שיעור המס השולי הוא הרלוונטי ביותר להתנהלותו הפיננסית והעסקית של הפירמה, וככל ששיעור המס השולי גבוה יותר כך מתעצמת הפגיעה בתמריצים הכלכליים.

לסיכום התייחסותנו המלאה לשאלת הטלת מס נוסף על המערכת הבנקאית, קיימים שיקולים התומכים בהטלת מס נוסף על המערכת הבנקאית ובראשם ייחודיות המערכת הבנקאית ואסדרתה לצד רגישות רווחיות המערכת למשתנים חיצוניים. לצד זאת, להטלת מס נוסף על המערכת הבנקאית השפעות שליליות אפשריות. בעיקרן, צמצום היצע האשראי, גלגול המס לצרכנים ואיתות עסקי שלילי. על כן, ובשים לב לכך שבתום עבודת הצוות לא הושגה הכרעה בסוגיה, המלצתנו היא

<sup>54</sup> הפער בין הריבית הממוצעת על יתרת האשראי לבין הריבית הממוצעת על יתרת הפיקדונות (כולל עו"ש).

שלא נכון להטיל מיסוי נוסף בעת הנוכחית. במידה ויוחלט בכל זאת על מיסוי נוסף כאמור, לעמדתנו חלופת הארכת ההיטל שנקבע לשנים 2024 ו-2025 בשנה עד שנתיים היא העדיפה.



משרד האוצר