

העלאת שיעור המע"מ על רווחי הבנקים

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכספים בנושא: פרקו' (מיסוי רווחי בנקים) - מתוך הצעת חוק התכנית המאזנת (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2024), התשפ"ד-2024. במסמך מוצגים נתונים על הגידול ברווחי הבנקים בשנים האחרונות בגין העלאת שער הריבית במשק וניתוח ההצעה להעלות את שיעור המס על הבנקים.

1. רקע

מערכת הבנקאות היא לב הכלכלה, שכן היא מופקדת על כספי משקי הבית והמגזר העסקי ועל התיווך הפיננסי בין חוסכים למשקיעים. מצד אחד, מערכת הבנקאות משמשת מקור מימון להשקעות ולצמיחה; מצד אחר, היא גוף חיסכון חשוב במשק. לפיכך, ריכוזיות יתר וחוסר יעילות בתפקוד המערכת מקטינים את היעילות במשק, מעלים את דמי התיווך הפיננסי ואת עמלות הבנקים, פוגמים בהקצאת המקורות במשק ומקטינים את הרווחה החברתית. אחת הדרכים לבחון את יעילות המערכת היא באמצעות פער הריביות, קרי הפער בין ריבית על פיקדונות לבין ריבית על אשראי.

במידת פער הריביות או המרווח הפיננסי טמונה מורכבות, שכן לעיתים אין מתאם בין משכי הזמן של פיקדונות לבין משכי הזמן של אשראי. במקרה שרוב הפיקדונות הם לטווח קצר – עד שנה – ורוב האשראי הוא לטווח בינוני-ארוך – כמה שנים – עלות האשראי לבנקים צפויה להיות גבוהה יותר בגין גיוסי אג"ח לטווח בינוני-ארוך, או בגין ביטוח האשראי. את פער הריביות אפשר לאמוד בכמה דרכים:

פער ריבית: פער הריבית בין פיקדון קצר מועד לבין אשראי קצר מועד אשר הלקוח רואה מול עיניו. בנק ישראל מפרסם מדי חודש נתונים על פער הריבית במגזר הלא-צמוד.

פער ריבית כולל: פער הריבית הכולל הוא ההפרש בין חלקן של ההכנסות מריבית על אשראי מיתרת האשראי (הנכסים), לבין חלקן של הוצאות המימון (הנובעות מריביות המשולמות על ידי הבנק בגין פיקדונות) מיתרת הפיקדונות (ההתחייבויות). את פער הריבית אפשר לבדוק במגזרי הפעילות השונים. נתון זה מתפרסם בסקירות התקופתיות שמפרסמת חטיבת הפיקוח על הבנקים.

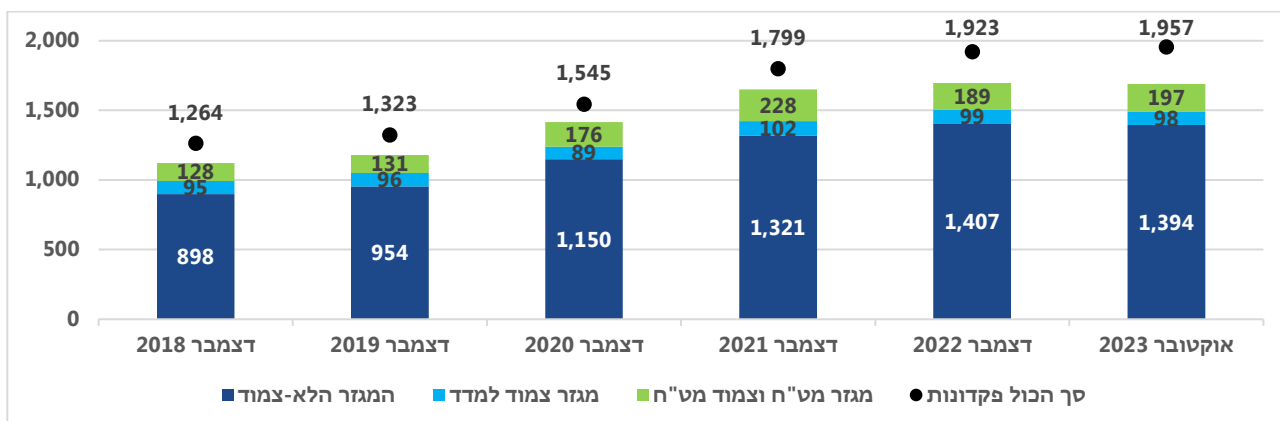
המרווח הפיננסי: המרווח הפיננסי הוא הכנסות מימון נטו מסך הנכסים הכספיים המניבים ריבית (יתרת האשראי). נתון זה מתפרסם בסקירות התקופתיות שמפרסמת חטיבת הפיקוח על הבנקים.

בסקירה מוצגים נתונים על הריבית הממוצעת על פיקדונות בהשוואה לאשראי ועל הפער ביניהן בשנים האחרונות.

2. יתרות פיקדונות ואשראי במערכת הבנקאית

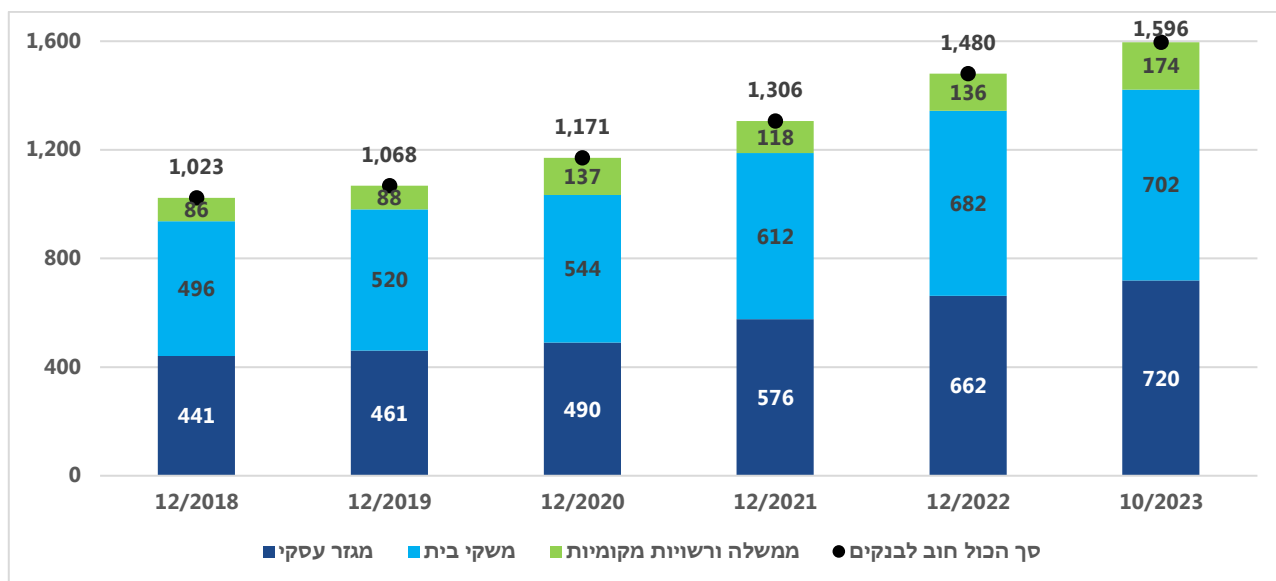
בתרשים 1 מוצגות יתרות פיקדונות הציבור בשנים האחרונות לפי סוג, בשנים 2018–2023.

תרשים 1: יתרות פיקדונות הציבור במערכת הבנקאית לפי סוג מגזר (במיליארדי ש"ח, סוף תקופה)¹



בתרשים אפשר לראות כי בסוף אוקטובר 2023 יתרת פיקדונות הציבור במערכת הבנקאית היה כ-1,957 מיליארד ש"ח – גידול של כ-54.8% לעומת סוף 2018. בתרשים 2 להלן מוצגות יתרות החוב של ציבור בשנים 2018–2023, לפי סוג הלווה.

תרשים 2: יתרות החוב של הלווים במערכת הבנקאית לפי סוג לווה (במיליארדי ש"ח, סוף תקופה)²



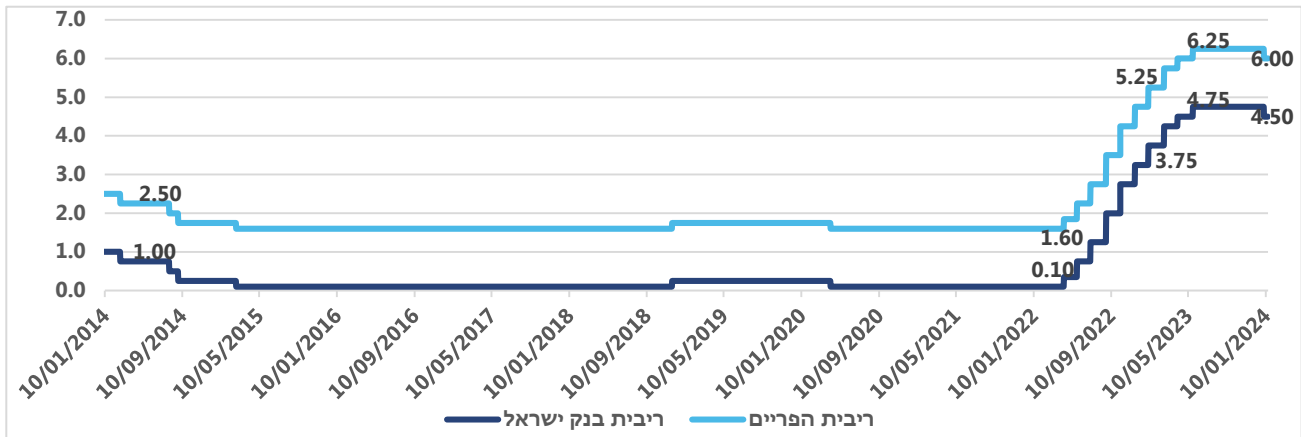
בתרשים אפשר לראות כי בסוף אוקטובר 2023 יתרת החוב של הלווים במערכת הבנקאית הייתה כ-1,596 מיליארד ש"ח – גידול בשיעור של כ-56% מסוף 2018; בסוף אוקטובר 2023 סך החוב של משקי הבית היה 702 מיליארד ש"ח – גידול של כ-41.6% מסוף 2018.

¹ בנק ישראל, [מידע שוטף על תאגידים בנקאיים](#), לוח ה'1- פיקדונות הציבור, הפעילות בישראל, כניסה: 15 בינואר 2024.
² ש.מ.

3. ריבית בנק ישראל

בתרשים 3 מוצגות ריבית בנק ישראל וריבית הפריים בתקופה ינואר 2014 עד ינואר 2024.

תרשים 3: ריבית בנק ישראל וריבית הפריים (באחוזים, ינואר 2014 עד ינואר 2024)³



בתרשים אפשר לראות כי לאחר שבשנים 2015–2021 הייתה ריבית בנק ישראל 0.1%–0.25%, בשנים 2022–2023 עלתה הריבית בחדות, מ-0.1% ל-4.75%. בהתאמה עלתה גם ריבית הפריים (מוגדרת כריבית בנק ישראל בתוספת 1.5%), המשמשת בסיס להלוואות ללקוחות הבנקים ובהן גם משכנתאות. ב-1 בינואר 2024 ירדה ריבית בנק ישראל ל-4.5%. נכון לדצמבר 2023, האינפלציה ב-12 החודשים האחרונים הייתה 3.0%⁴. לפי תחזית בנק ישראל, ברבעון הרביעי של 2024 הריבית תרד ל-4.0%/3.75%⁵.

4. פערי ריביות והמרווח הפיננסי

בתרשים 4 מוצגים הריבית על כלל האשראי לציבור, הריבית על פיקדונות הציבור ופער הריבית ביניהם.

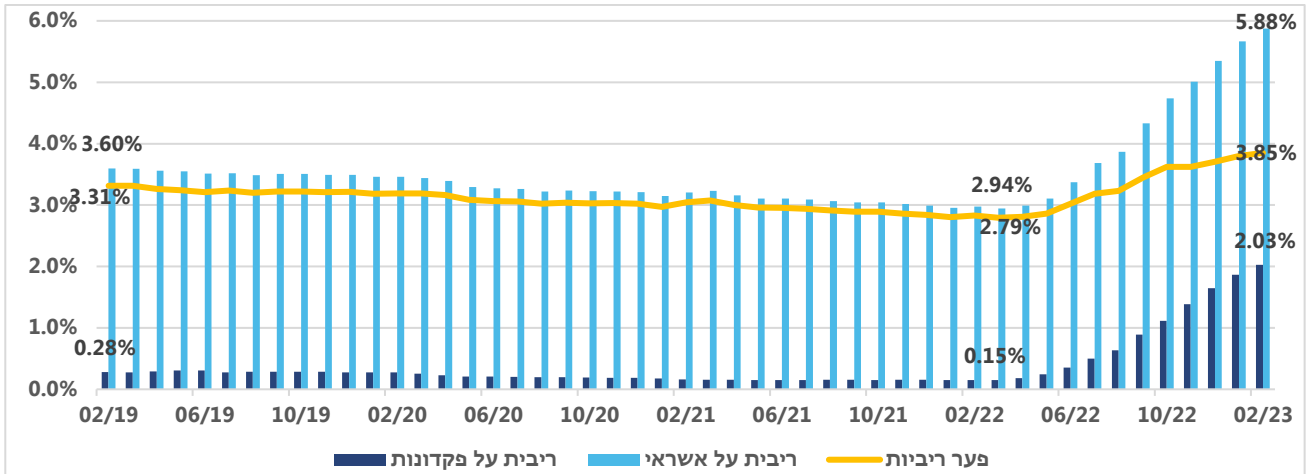
תרשים 4: הריבית על אשראי, ריבית על פיקדונות ופער הריבית (מטבע ישראלי, לא צמוד)⁶

³ בנק ישראל, [ריבית בנק ישראל](#), כניסה: 16 בינואר 2024.

⁴ הלמ"ס, הודעה לתקשורת, [ירידה של 0.1% במדד המחירים לצרכן בחודש דצמבר 2023](#), 15 בינואר 2024.

⁵ בנק ישראל, [התחזית המקרו כלכלית של חטיבת המחקר ינואר 2024](#), 1 בינואר 2024.

⁶ בנק ישראל, מידע שוטף על התאגידים הבנקאיים, [לוח ז'-1 - העלות האפקטיבית הממוצעת על אשראי ופיקדונות הציבור במטבע ישראלי לא צמוד](#), עדכון אחרון: 7 במאי 2023, כניסה: 16 בינואר 2024. ההפרש בין הריבית הממוצעת על כלל האשראי לציבור בהשוואה לריבית הממוצעת על כלל הפיקדונות לציבור, במונחים שנתיים.



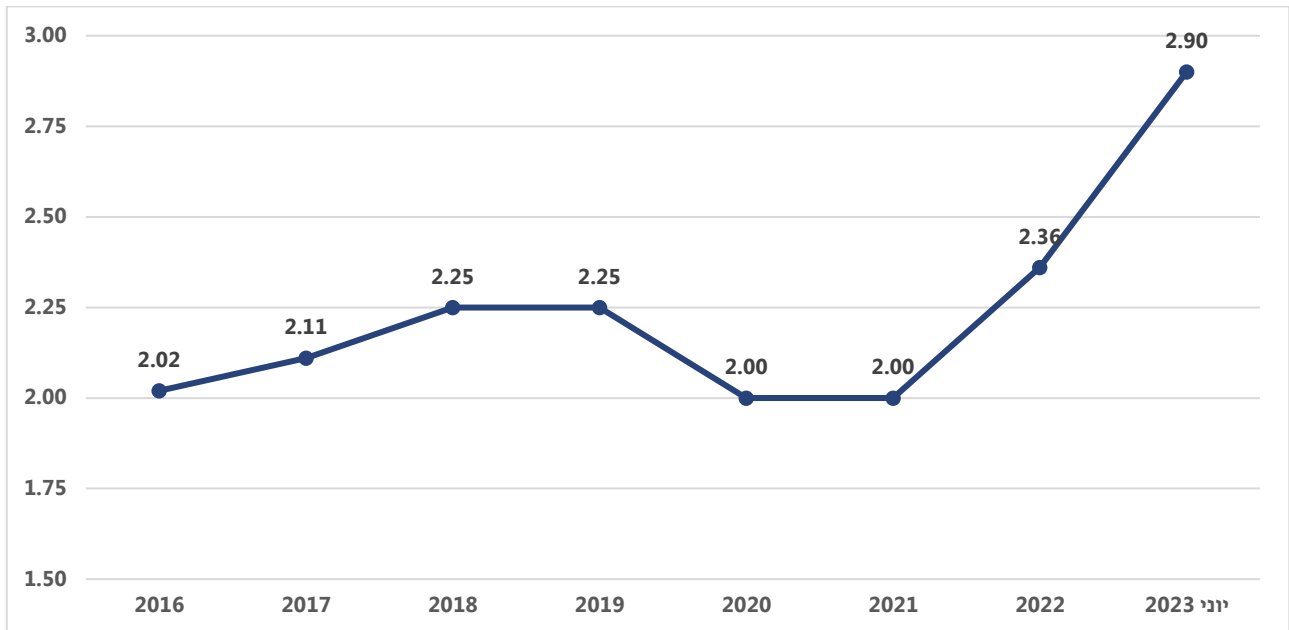
בתרשים אפשר לראות כי הריבית על פיקדונות הייתה נמוכה משנת 2019 ועד לחודש מרץ 2022 והייתה בממוצע כ-**0.21%**. באותה התקופה פער הריבית (ההפרש בין הריבית על אשראי לריבית על פיקדונות) היה בממוצע כ-**3.07%**. מאז תחילת גל העלאות הריבית על ידי בנק ישראל, מחודש מרץ 2022 ועד פברואר 2023 עלתה הריבית הממוצעת על אשראי ב-**2.93** נקודות האחוז; הריבית הממוצעת על פיקדונות עלתה ב-**1.06** נקודות האחוז ופער הריבית עלה ב-**1.88** נקודות האחוז.

עליית הריבית על אשראי שניתן לציבור הייתה אפוא גבוהה מעליית הריבית על הפיקדונות בתקופה זו. תופעה זו עשויה לנבוע מחוסר תחרותיות בשוק הפיקדונות, ועשויה להעיד על כוח השוק של הבנקים מול הלקוחות. בסקירה של בנק ישראל נכתב ששיעור התמסורת של ריבית בנק ישראל לפיקדונות היה 70% ויש שונות בין מגזרי הפעילות השונים, כאשר שיעור התמסורת למשקי הבית **נמוך יותר** בהשוואה לתמסורת של המגזר העסקי.⁷

בתרשים 5 מוצג המרווח הפיננסי של מערכת הבנקאות משנת 2016 עד יוני 2023.

⁷ בנק ישראל, [סקירת מערכת הבנקאות בישראל למחצית ראשונה שנת 2023](#), דצמבר 2023.

תרשים 5: המרווח הפיננסי במערכת הבנקאות (באחוזים, 2016-יוני 2023)⁸

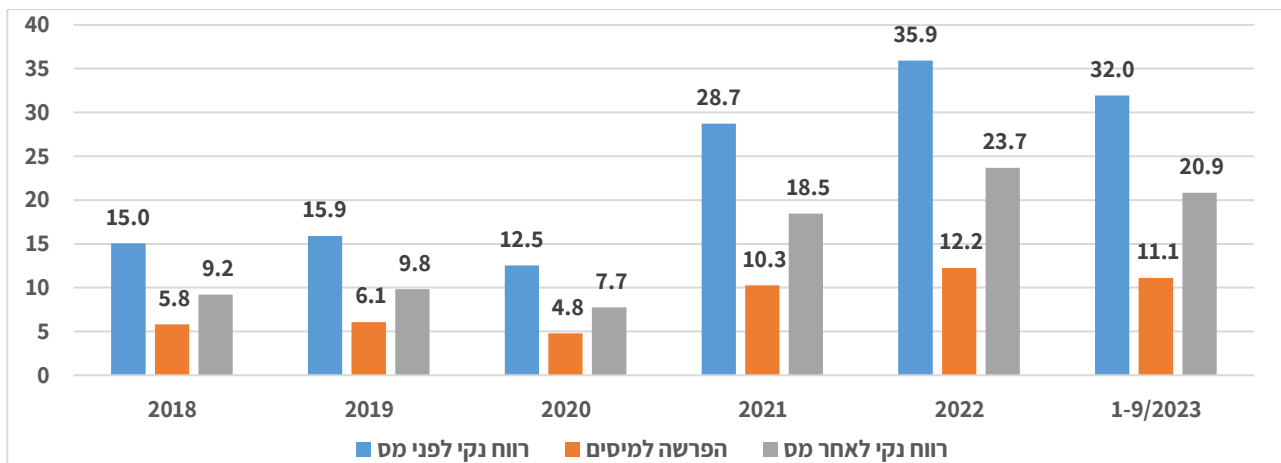


בתרשים אפשר לראות כי המרווח הפיננסי עלה מ-2% בשנת 2021 ל-2.9% בסוף חודש יוני 2023. עלייה זו מוסברת, בין היתר, על ידי עלייה בריבית של בנק ישראל.

5. תוצאות מערכת הבנקאות

בתרשים 6 שלהלן מוצגים הרווחים לפני המס והפרשה למיסים של מערכת הבנקאות בשנים 2018 ועד לחודש ספטמבר 2023.

תרשים 6: רווח לפני מיסים והפרשה למיסים של מערכת הבנקאות בשנים 2018-2023 (מיליארדי ש"ח)⁹



⁸ בנק ישראל, [סקירת מערכת הבנקאות בישראל למחצית שנת 2023](#), דצמבר 2023. המרווח הפיננסי הוא מדד המשקף את היכולת של מערכת הבנקאות להפיק רווח מתוך סך הנכסים המניבים הכנסות מימון.

⁹ בנק ישראל, [דשבורד דוחות כספיים](#), כניסה: 12 בפברואר 2024.

בתרשים אפשר לראות שבשנת 2022 (שנה מלאה) הרווח לפני מיסים של מערכת הבנקאות היתה כ-**35.9 מיליארד ש"ח** – עלייה של **139%** לעומת 2018. ההפרשה למיסים בשנת 2022 היתה כ-**12.2 מיליארד ש"ח** – עלייה של **110%** לעומת 2018 והרווח הנקי לאחר מס היה כ-**20.9 מיליארד ש"ח**, עלייה של כ-**157%** לעומת 2018. נוסף על כך, על פי דוחות הכספיים של חמש קבוצות הבנקים סך הדיבידנדים שחולקו בפועל (לפני ניכוי המס) בשנת 2023 על ידי חמש קבוצות הבנקים היה כ-**7.7 מיליארד ש"ח**.¹⁰

לפי סקירת בנק ישראל, הסיבות העיקריות לגידול הניכר בתוצאות מערכת הבנקאות בשנת 2023 הן:¹¹

- **אינפלציה** – מערכת הבנקאות בישראל מתאפיינת ב**עודף** נכסים הצמודים למדד המחירים לצרכן על התחייבויות צמודות למדד, ולכן אינפלציה גבוהה גורמת לגידול בהכנסות מריבית בשיעור גבוה מהוצאות ריבית, הגורמת לעלייה ניכרת בהכנסות הריבית **נטו** של הבנקים. נכון ליוני 2023, ההפרש בין נכסים נושאי ריבית להתחייבויות נושאות ריבית היה כ-**615 מיליארד ש"ח** – קיטון של **5.7%** לעומת דצמבר 2022 וגידול של **25.3%** לעומת דצמבר 2020. על פי בנק ישראל, קיומו של מנגנון הצמדה לאינפלציה בעבור אשראי שניתן לצרכנים הוא **ייחודי** בהשוואה למדינות העולם.¹²
- **עליית הריבית** – כ-**85%** מהאשראי שניתן על ידי הבנקים הוא בריבית משתנה (התלויה בריבית בנק ישראל וריבית הפריים).¹³ נוסף על כך, חלק ניכר ממקורות האשראי של הבנקים הוא מחשבונות העו"ש (שאינם נושאים ריבית), ועל כן נוצר מצב שלבנקים יש **עודף** נכסים שהריבית בגינם משתנה עם השינוי בריבית בנק ישראל לעומת ההתחייבויות שלהם, שאינן משתנות באותו הקצב. לכן, כאשר ריבית בנק ישראל עולה נרשמת עלייה גבוהה בהכנסות מריבית על פני הוצאות ריבית, והכנסות הריבית **נטו** גדלות.

6. השפעת הצעת תקציב המדינה לשנת 2024 על הבנקים¹⁴

הצעת התקציב הנוסף לשנת 2024, שבאה לתקן את התקציב המאושר שעבר בכנסת בחודש מאי 2023, כללה שינוי של שיעור המע"מ על הבנקים החל מיום חקיקת החוק ועד לתום שנת 2025. בהצעת התקציב נקבע שעל רווחים של הבנקים, שעליהם חל מע"מ על הרווח, יחול שיעור מע"מ של **26%**, לעומת **17%** במצב הקיים, וזאת עבור בנקים בעלי היקף פעילות הגבוה מ-5% מכלל פעילות מערכת הבנקאות (קרי חמש הקבוצות הבנקאות הגדולות).

שיעור המע"מ על הוצאות השכר של עובדי הבנקים יישאר **17%**, כפי שהוא כיום. עוד מוצע כי לשר האוצר תינתן סמכות לקצר את התקופה שעליה יחול שיעור המס הגבוה בתנאים כלכליים משקיים מסוימים, למשל שינוי בריבית בנק ישראל, שינוי באינפלציה, שינוי שיעור אבטלה במשק, וזאת כדי לשמור על יציבות מערכת הבנקאות.

¹⁰ אתר מאיה, דוחות הכספיים לחודש ספטמבר 2023, [בנק הפועלים](#), [בנק לאומי לישראל](#), [בנק הבינלאומי הראשון](#), [בנק דיסקונט](#) ו**בנק מזרחי טפחות**, כניסה: אוקטובר 2023.

¹¹ שם.

¹² נעם בוטוש, [השינוי בפער הריבית וברווחי הבנקים בעקבות עליית ריבית בנק ישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2023.

¹³ שם.

¹⁴ [תזכיר חוק לתיקון חוק מס ערך מוסף \(הוראת לעניין מס שכר ומס ריווח על בנקים\) \(הוראת שעה\)](#), התשפ"ד-2024.

לפי הצעת התקציב, אומדן התוספת להכנסות המדינה בשנת 2025 בגין העלאת שיעור המס מ-17% ל-26% צפויה להיות כ-1.4 מיליארד ש"ח עבור שנה מלאה – כ-7% מהרווח הנקי של הבנקים בשנת 2023. סך ההכנסות בגין העלאת שיעור המס בשנת 2024 צפוי להיות נמוך יותר בהתאם למועד קבלת החוק.

העלאת המס על רווחי הבנקים צפויה להגדיל את הכנסות המדינה מצד אחד, וישנה אפשרות שחלק מההעלאה במס 'תגולגל' לציבור הלקוחות מצד שני, שכן שוק הבנקאות הוא ריכוזי יחסית. מנגד, המס מוטל באופן זמני עד לסוף 2025 וייתכן שהבנקים אכן יספגו את העלאת המס. כאמור בתרשים 3 לעיל, ב-1 בינואר 2024 ירדה ריבית בנק ישראל ל-4.5% ולפי תחזית בנק ישראל, ברבעון הרביעי של 2024 הריבית תרד ל-4.0%/3.75%¹⁵. הירידה בריבית במשק עשויה להוביל לירידה בפער הריבית וברווחי הבנקים, ויש להמשיך לעקוב אחר נתונים אלו.

בתקופות של עליית רווחים חד פעמית בענפים מסוימים, כגון רווחי בנקים עקב עליית שער הריבית או רווחי יצרניות נפט וגז טבעי עקב עליית מחירי הנפט והגז, נוצרים לחברות רווחי עתק. רווחים אלו נקראים **רווחי Windfall** ('ירושה בלתי צפויה')¹⁶, ולעתים עולה קריאה בציבור להשית עליהן מס (**Windfall Tax**) בתקופות שבהן רווחיהן גדולים.

כך, הפלישה של רוסיה לאוקראינה בפברואר 2022 הובילה, בין היתר, לעלייה חדה של מחירי אנרגיה, ולהעלאת שערי הריבית במדינות רבות. התוצאה היתה גידול חד של רווחי חברות האנרגיה עקב עליית מחירי האנרגיה, ושל רווחי הבנקים עקב עליית הריבית במשק. בעקבות הגידול ברווחים עלתה קריאה ציבורית להטיל מס על הרווחים הלא צפויים של חברות אלו. בלוח 1 להלן מיסי Windfall שהוטלו על רווחי בנקים באירופה.

לוח 1: מיסים על רווחי יתר של בנקים באירופה¹⁷

מדינה	מס רווחי יתר
איטליה	באוגוסט 2022 הוחלט על מס חד פעמי של 40% על רווחי הבנקים בגין שערי ריבית גבוהים, ההכנסות נועדו לסיוע לבעלי משכנתאות. צפי ההכנסות הוא כ-3.3 מיליארד דולר. הבנק המרכזי באירופה (ECB) ביקר את ההחלטה בטיעון כי המס עשוי לפגוע בעמידות של חלק מהבנקים. ¹⁸
ספרד	בשנת 2022 הוחלט על הטלת מס Windfall בשיעור של 4.8% על הכנסות מריבית נטו ועל הכנסות מעמלות נטו מעל רף שנקבע. המטרה היא הכנסות של כ-3 מיליארד יורו עד שנת 2024.
שוודיה	בינואר 2022 הוחלט על הטלת מס חדש ("risk tax, opens new tab") על מוסדות עם התחייבויות של יותר מכ-14 מיליארד דולר. המס היה שווה ל-0.05% מההתחייבויות בשנת 2022 והוא עלה ל-0.06% ב-2023. צפי ההכנסות היה כ-500 מיליון דולר.
צ'כיה	בנובמבר 2022 הוחלט על מס בשיעור של 60% על חברות אנרגיה ובנקים, במטרה לגייס 3.4 מיליארד דולר בשנת 2023 מרווחי יתר במטרה לממן סיוע למשפחות ועסקים שנפגעו עקב עליית מחירי החשמל והגז.
הונגריה	במחצית 2022 הוחלט על הטלת מס בשיעור של 13% על סוגים מסוימים של השקעות, כגון שטרי השקעה ורווחי ריבית על פיקדונות בנקאיים.
ליטא	במאי 2022 הוחלט על מס windfall על הכנסות ריבית נטו של שנים 2023 ו-2024 בעקבות עלייה חדה בריבית הבנק המרכזי של אירופה. המס בשיעור של 60% על חלק מהכנסות ריבית נטו העולה ב-50% על הממוצע של ארבע השנים הקודמות. צפי ההכנסות הוא 450 מיליון דולר.

¹⁵ בנק ישראל, [התחזית המקרו כלכלית של חטיבת המחקר ינואר 2024](#), 1 בינואר 2024.

¹⁶ Tax Foundation, [Windfall Profits Tax](#), accessed: February 12, 2024.

¹⁷ Reuters, [European countries imposing windfall taxes on banks](#), August 8, 2023.

¹⁸ International Tax Review, [ECB criticises Italy windfall tax on banks](#), September 15, 2023.

אפשר לראות כי ספרד ואיטליה הן שתי הכלכלות הגדולות באירופה שהטילו מסים חדשים על רווחי הבנקים בעקבות העלייה בריבית, וכמה ממשלות אחרות, במיוחד במרכז ובמזרח אירופה, הלכו בעקבותיהן. בריטניה לא הנהיגה מס על רווחי יתר של הבנקים, אך מאז 2011 היא גובה היטל בנקאי שהוכנס לאחר המשבר הפיננסי בשנת 2008, אשר חל על נכסי המאזן העולמי של בנקים בבריטניה וכן על נכסים השייכים לפעילות הבריטית של בנקים זרים.¹⁹

לפי סקירה של חברת S&P,²⁰ באוקטובר 2023 החליטה ממשלת ספרד על הארכת המועד בו הוטל מס על רווחי הבנקים במדינה מעבר למסגרת הזמן המקורית של שנתיים. החלטה זו עשויה להוביל ממשלות נוספות באירופה להאריך את זמן הטלת המס. הסבירות ששיעורי הריבית יישארו ברמות הנוכחיות או דומות מגדילה את האפשרות שתקופת הזמן בה מוטלים מיסי Windfall תתארך מעבר לתכנון המקורי. לפי הסקירה, בנקים בספרד, הונגריה וצ'כיה, שלוש מדינות שהטילו מסים חדשים על רווחי הבנקים בשנת 2022, רשמו בשנת 2023 עלייה משמעותית בהפרשות למיסים. הניסיון של ממשלות שהטילו מיסים על רווחי הבנקים עשוי לעודד ממשלות נוספות לנהוג כך.

¹⁹ House of Commons Library, [Taxation of banking](#), January 2022.

²⁰ S&P Global, [Prospect of widespread, lingering European bank taxes spooks investors](#), November 2023.