



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

שלומית זוטא*

*פרופ' שלומית זוטא היא חברת סגל במכללה האקדמית תל אביב-יפו ועמיתת מחקר
במכון לבנקאות ותיווך פיננסי ע"ש ויקי וג'וזף ספרא בפקולטה לניהול ע"ש קולר, אוניברסיטת תל אביב



המכון לבנקאות ותיווך פיננסי ע"ש ויקי וג'וזף ספרא, הפקולטה לניהול
ע"ש קולר, אוניברסיטת תל-אביב, רמת אביב 6997801
טלפון - 03-6406302

Safrainst@tauex.tau.ac.il
<https://coller.tau.ac.il/institutes/safra>



המכון לבנקאות ותיווך פיננסי ע"ש ויקי וג'וזף ספרא, הוקם בפקולטה לניהול ע"ש קולר באוניברסיטת תל-אביב מתוך הכרה בחיוניותה של מערכת בנקאית איכותית ומתקדמת להתפתחות כלכלית נאותה.

חזון המכון הוא לקדם את יכולתו של מערך הבנקאות והתיווך הפיננסי לממש את ייעודו לסייע לצמיחת המשק וליצור חברה שמאפשרת מוביליות לאזרחיה, תוך דגש על איכות השירותים והמוצרים, הורדת עלותם, והנגשתם לכל שכבות הציבור.

המכון יקדם מחקרים פורצי דרך שיעשירו את הידע העדכני ביותר שיכול לסייע במימוש חזונו. הוא יפעל במשותף עם המערכת הבנקאית והגופים השונים בתעשייה הפיננסית בישראל ובעולם כדי לאפשר לסטודנטים ולחוקרים הפעילים בו להפוך לחוד החנית בתחומי המחקר והעשייה הפיננסית.

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

שלומית זוטא*

דצמבר 2023

תקציר

בתאריך 5.6.2023 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק "מיסוי רווחי יתר של תאגידים בנקאיים, התשפ"ג-2023". לפי הצעה זו, יוטל מס על רווחי היתר של הבנקים לאור גידול בפער בין הריביות שהבנקים גובים על הלוואות לריבית שהם מעניקים על פיקדונות. הצעת החוק מגדירה את "מגבלת היחס", שלפיה סך הריביות הנגבות על ידי הבנק יהיה לכל היותר פי 1.5 מסך הריביות המשולמות על ידו. במידה ותהיה חריגה מן המגבלה, ישלם הבנק היטל בשיעור של 75% על הפער שבין סך הריביות שנגבות בפועל לבין סך הריביות שהיה מתקבל לו מגבלת היחס היתה מתקיימת. על פי הצעת החוק, המס שייגבה ייכנס לקרן מיוחדת שיעודה יהיה הקלה על יוקר המחיה באמצעות סבסוד שירותים ומתן הלוואות לציבור בערבות המדינה.

מס רווחי היתר אשר ממנו שואבת הצעת החוק בישראל את השראתה נולד בתקופת מלחמת העולם הראשונה והיה בשימוש נרחב במהלך שתי מלחמות העולם. המס הוטל על כלל החברות שהרוויחו רווחי יתר כתוצאה מן המלחמה, ללא תלות בסקטור בו הן פועלות. לאחרונה, בעקבות סדרת המשברים שראשיתה במגיפת הקורונה, זוכה הרעיון לעדנה מחודשת לאחר שכמעט ולא נעשה בו שימוש במשך עשורים רבים, והפעם תוך התייחסות לסקטורים ספציפיים שזכו ברווחים בלתי צפויים כתוצאה מנסיבות חיצוניות.

מטרת המחקר היא גיבוש המלצה בשאלת כדאיות הטלת מס רווחי היתר על הבנקים. לצורך זה יבחן המחקר את ההיסטוריה של הטלת מס רווחי יתר בעולם ואת הספרות האקדמית שנכתבה על הנושא. כמו כן ייסקר המצב הנוכחי במדינות שונות בעולם בהן הוטל המס.

* המכללה האקדמית תל אביב-יפו. ברצוני להודות למכון לבנקאות ותיווך פיננסי ע"ש ויקי וג'וזף ספרא, הפקולטה לניהול ע"ש קולר, אוניברסיטת תל אביב על תמיכתו הנדיבה. תודתי נתונה לד"ר ג'וזפה אלסי על עזרתו בתרגום מאיטלקית. תודה מיוחדת לעידן פרנקו על עזרה מצויינת במחקר.

המלצת המחקר היא להימנע בשלב זה מהטלת מס רווחי יתר על הבנקים. ההמלצה מתבססת הן על ביקורת היסטורית ועכשווית של אנשי אקדמיה ורגולטורים והן על העדר הניסיון המצטבר: המס הוטל על בנקים במספר לא גדול של מדינות, ומשך הזמן בו הוא נמצא בתוקף במדינות אלו קצר. יתרה מזו, העדות המועטה שהצטברה עד כה אינה חד משמעית ומוקדם להסיק ממנה מסקנות הן לגבי השלכות המס והן לגבי מידת הצלחתו. לאור המרכזיות והרגישות של הבנקים במשק ראוי לא לקחת סיכונים ולהטיל את המס לפני שהשפעת החקיקה במדינות אחרות בעולם ניתנת להערכה. אין המסקנה פוסלת את בחינת השאלה הכללית של הקטנת פער הריביות בכלים אחרים.

מבוא

מס רווחי יתר (Excess profit tax) הוא מס המושט על תאגידיים בגין רווחים שהם מעל לרווחים ה"נורמליים" שלהם. סוג ספציפי של רווחי יתר מתייחס לרווחים בלתי צפויים (windfall profits) הנוצרים בזכות נסיבות חיצוניות אשר אינן קשורות לאסטרטגיה או לפעילות התאגיד. מחקר זה יעסוק בסוג זה של רווחי יתר הנובעים מנסיבות חיצוניות בלתי צפויות, כדוגמת עליית הריביות העומדת בבסיס הצעת החוק בישראל.¹ למען התמציתיות ייקראו במאמר רווחים אלו "רווחי יתר", כפי שהם נקראים בהצעת החוק.²

מס רווחי היתר פותח בתקופת מלחמת העולם הראשונה ונעשה בו שימוש אינטנסיבי בעיתות מלחמה, ובפרט בתקופת שתי מלחמות העולם, עובדה שזיכתה אותו בכינוי "מכונת מלחמה".³ שני נימוקים ניתנו להטלתו של המס: נימוק פיננסי – הצורך במקור מימון להוצאות המלחמה הכבדות, ונימוק מוסרי - מניעת התופעה של "ספסרות המלחמה" (war profiteering), כלומר עשיית רווחים גבוהים מן המלחמה על ידי חלק קטן של המשק בעוד רובו כורע תחת הנטל.⁴ באותה תקופה, ראוותנות שהיתה נחלת מעטים ושהתאפשרה על ידי רווחי מלחמה משכה את העין. לדוגמא – התפרסם הנתון כי בחודש מסויים ב-1915 נרכשו בבריטניה 2,740 מכונות אמריקאיות לעומת 750 בלבד בחודש המקביל ב-1914, עדות למעטים שהתעשרו על גב רבים.⁵ תופעה זו יצרה תרעומת ודמורליזציה, עד כדי כך שחבר בבית הנבחרים הבריטי אמר כי לאור זאת, יגביר מס רווחי יתר את התפוקה במשק טוב יותר מאשר כל אמצעי אחר.⁶

¹ ראו קישור להצעת החוק:

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

² סוג אחר של רווחי יתר נובע מקיום כוח מונופוליסטי או רנטה כלכלית. ראו למשל Magalhães and Christians (2021). להשוואה בין סוגי המס על רווחי יתר במקרה של סקטור האנרגיה ראו Baunsgaard and Vernon (2022).

³ ראו Haig (1920).

⁴ לתיאור התקופה שקדמה להטלת המס והסיבות להטלתו ראו Arnold (2014). המאמר מספק עדויות לרווחים הגבוהים שהיו נחלת חברות רבות בתקופת המלחמה לעומת הרווחים שהיו להן לפני ואחריה, במיוחד בסקטור הספנות ובסקטור הברזל, הפחם והפלדה.

⁵ ראו Billings and Oats (2014):

⁶ "A profits tax would do more to increase production than anything else could do".

בשלוש השנים האחרונות חלה תחייה בהתעניינות במס רווחי היתר בשל שלושה משברים עולמיים: מגיפת הקורונה, עליית מחירי האנרגיה, והעלייה באינפלציה ובריביות. בדומה למה שקרה במלחמות העולם, יצרו משברים אלו מצד אחד צורך במשאבים כספיים גדולים ומצד שני פער בין מספר מועט של חברות שהרוויחו רווחי עתק לבין מרבית העסקים ומשקי הבית שנאנקו תחת נטל יוקר המחייה הגבוה.

הגלגול הנוכחי של מס רווחי היתר מתייחס בדרך כלל למס שיוטל על סקטורים ספציפיים, בניגוד למס שהוטל בעבר שחל על כלל הסקטורים במשק. כך, אמר באוקטובר 2022 נשיא ארה"ב ג'ו ביידן כי הוא שוקל להטיל מס רווחי יתר על רווחי חברות האנרגיה. התבטאות זו נאמרה לאחר פרסום הדו"חות של חברות הנפט שהראו רווחי עתק שנבעו מעליית מחירי האנרגיה כתוצאה מן המלחמה באוקראינה ולאחר הודעות כמה מהן כי ישתמשו ברווחים לצורך תשלום דיבידנדים או רכישות חוזרות של מניותיהן. ביידן הגדיר את רווחי העתק הללו כרווחים הנובעים מספסרות מלחמה, וקרא לחברות להוזיל את מחיר הדלק או לחילופין להגדיל את תפוקתן כך שמחיר הדלק יוזל, שאם לא כן ישית עליהן את המס.⁷ רעיון זה כבר מבוצע בפועל ברבות ממדינות אירופה, כאשר ייעוד הכספים הנגבים הוא הקלה על צרכני האנרגיה.

מבנה המאמר הוא כדלקמן. הפרק הבא סוקר את ההיסטוריה של מס רווחי היתר משנת הולדתו ועד ימינו. הפרק השלישי עוסק בספרות האקדמית. הפרק הרביעי מנתח את מצב הדברים הנוכחי במדינות המרכזיות אשר הטילו את מס רווחי היתר. בפרט, מתאר הפרק את החקיקה הנוגעת לבנקים, ולאור מיעוטה גם את זו הנוגעת לחברות אנרגיה. הפרק האחרון מכיל סיכום והמלצות.

סקירה היסטורית

בחינת ההיסטוריה מעלה כי היו שלוש תקופות שבהן נעשה שימוש במס רווחי היתר. שתי הראשונות שבהן היו מלחמות העולם ומספר שנים לאחריהן. התקופה השלישית היא ימינו אנו. בסקירה זו יושם דגש על תקופת מלחמת העולם הראשונה. תקופת מלחמת העולם השנייה והשנים שמייד לאחריה התאפיינו בעיקר בשיפורים שהוכנסו במבנה המס לאור לקחי

⁷ ראו Baker and Krauss (2022).

המלחמה הקודמת, ולכן היא תואר בקצרה. התקופה השלישית, הנוכחית, תזכה לניתוח נרחב בהמשך המאמר.

מס רווחי היתר פותח והוטל לראשונה במהלך מלחמת העולם הראשונה, בשנת 1915. המס היה חדשני בשני מובנים: ראשית, משום שהוטל על סוג ספציפי של רווחים שמעולם לא זיהו כבסיס מס, ושנית, בשל ההצדקה החברתית שלו: הוא הוטל על רווחים שנתפסו כ"בלתי נורמליים" ולא מוצדקים.⁸

המדינות הראשונות אשר הטילו את מס רווחי היתר היו דנמרק ושבדיה הנייטרליות, אשר ייצאו מזון וברזל (בהתאמה) לגרמניה תוך גריפת רווחי עתק. בדנמרק, שהטילה את המס במאי 1915, כונה המס "מס הגולש" (Gulasch tax), משום שחל על החברות שקיבלו רישיון מיוחד לייצא מזון לגרמניה. זמן קצר לאחר מכן הוטל המס בגרמניה, בבריטניה ובמדינות נוספות באירופה, ובמהלך שנת 1916 הוטל גם בארה"ב, קנדה, ניו זילנד ולבסוף גם באוסטרליה. בסך הכל, במהלך שנות המלחמה הטילו 22 מדינות מס רווחי היתר.⁹

בתחילת הדרך הוגדרו הרווחים החייבים במס רק ככאלה הנובעים ישירות מפעילות הקשורה למלחמה, כדוגמת "מס הגולש" בדנמרק. ואולם, הקביעה אילו רווחים נובעים ישירות מפעילות הקשורה למלחמה התבררה כמסובכת, ובמהרה הפך המס לכזה המוטל על רווחי יתר ללא תלות במקורם. כתוצאה מכך, הוטל המס על רוב החברות במשק, ולא על כאלו המשתייכות לסקטור מסויים. עם זאת, היו בחלק מן המדינות סקטורים שהוחרגו מן המס, ובראשם הסקטור החקלאי אשר הוחרג בקנדה, באיטליה ובאוסטרליה.¹⁰

ההיגיון שעמד בבסיס זיהוי רווחים כרווחי יתר הנובעים ממלחמה, גם אם לא מפעילות ספציפית הקשורה ישירות אליה כגון חימוש, היה שאם חברה הרוויחה במהלך מלחמה יותר מאשר הרוויחה במהלך העסקים הרגיל קודם לפרוץ המלחמה, הרי שהפער הוא רווחי יתר הנובעים מהמלחמה.

⁸ ראו (Plehn (1920) להשוואה בין מס רווחי היתר למסים אחרים.

⁹ ראו (Arnold (2014).

¹⁰ ראו (Stamp (1917).

התייחסות לרווחי יתר מחייבת הגדרת רווחים "נורמליים". מס רווחי היתר מוטל על הרווחים העודפים אשר מעבר ל"רווח הנורמלי", כלומר אותו רווח אשר היה מנת חלקה של החברה במהלך העסקים הרגיל, כאשר הרווח הנורמלי עצמו מחוייב במס חברות רגיל בלבד. הגדרת "הרווח הנורמלי" התבססה, בגרסה כזו או אחרת, על אחת משתי שיטות או שילובן: ממוצע הרווחים שנוצרו בשנים שלפני המלחמה, תחת ההנחה שזו היתה רמת הרווחים ה"נורמלית" לולא קרתה מלחמה, או תשואה סטטוטורית על ההון העצמי אשר נקבעה באופן שרירותי לפי מה שנתפס כ"נורמלי".¹¹ קריטריון התשואה הסטטוטורית היה נחוץ בעיקר למען שני סוגי עסקים: אלו שרווחיהם לפני המלחמה היו נמוכים באופן לא טיפוסי ושאינו מייצג את הרווח הסטנדרטי שלהם ולכן שימוש בקריטריון רווחי העבר היה מקפח אותם, ועסקים חדשים אשר לא הציגו רווחים לפני פרוץ המלחמה.¹²

מבנה המס במדינות השונות נבדל בפרמטרים רבים, כדוגמת הגדרת הרווח הנורמלי, הגדרת התשואה הסטטוטורית על ההון העצמי, שיעור המס, מידת הפרוגרסיביות שלו ומידת הרטרואקטיביות שלו.¹³ במדינות רבות הוגדר הרווח ה"נורמלי", מעליו יחול המס, כממוצע השנתיים או שלוש השנים שלפני המלחמה. בדנמרק, הראשונה שהטילה את המס, הוגדרו רווחי היתר ביחס לרווחי שלוש השנים שלפני המלחמה. ואולם, וריאציות שונות אומצו במדינות אחרות, כדוגמת גרמניה בה חושב הרווח הנורמלי כממוצע הרווח בשלוש מתוך חמש השנים שלפני המלחמה, כאשר השנה הגרועה ביותר והשנה הטובה ביותר הוצאו מכלל חשבון. בקנדה לא הובאו בחשבון רווחי העבר כלל, והמדרגה מעליה נגבה מס רווחי היתר חושבה רק לפי תשואה סטטוטורית על ההון העצמי. מדינות נוספות השתמשו בקריטריון התשואה הסטטוטורית על ההון העצמי, אם כי לא כקריטריון יחיד אלא בנוסף לקריטריון של ממוצע הרווח בשנים שלפני המלחמה, כאשר שיעורי התשואה הסטטוטוריים נעו בדרך כלל בין 5% ל-8%. באופן כללי לא היו שיעורי התשואה על ההון העצמי מותאמים לסיכון. עם זאת,

¹¹ בתקופת מלחמת העולם הראשונה התייחסה התשואה על ההון אך ורק להון העצמי. בתקופת מלחמת העולם השנייה התירו בריטניה וארה"ב לכלול חלק מן ההון הזר בחישוב ההון. להרחבה ראו Tolmie and Leach (1941).

¹² Dubinina, Garcia-Bernardo and Janský (2021) משווים בין השיטות ומסיקים כי שיטת הרווחים הממוצעים עדיפה משום שהיא קלה יותר ליישום ומספקת פחות הזדמנויות למניפולציה.

¹³ לסקירה יסודית של המס במדינות שונות מבחינת פרמטרים אלו ואחרים ראו Stamp (1917).

בחלק מן המדינות, לדוגמא בבריטניה ובארה"ב, נלקח הסיכון בחשבון במידה מסויימת באמצעות החלת שיעורים שונים על התעשיות השונות.¹⁴

באשר לשיעורי המס היתה שונות גבוהה בין המדינות, ואף במהלך השנים באותה מדינה. לדוגמא, במהלך מלחמת העולם הראשונה נעו בבריטניה שיעורי המס בין 40% ל-80%, בארה"ב עמד שיעור המס על 80%, ואילו בדנמרק היה המס פרוגרסיבי ונע בין 8% ל-20%. המדרגה העליונה של המס הפרוגרסיבי יכלה להגיע לשיעור גבוה מאוד: לדוגמא, בארה"ב הגיע שיעור המס אשר הוטל במהלך מלחמת העולם השנייה ל-95%. הועלו אף הצעות להגדלת שיעורו ל-100%, אך הן לא צלחו.

בריטניה וארה"ב מהוות דוגמא טובה לכמה סוגיות הקשורות למס רווחי היתר ולדרגת המורכבות הכרוכה ביישומן. בבריטניה הוטל המס, שכונה "excess profits duty", ב-1915 והיה בתוקף עד 1921. בתמצית, הבסיס לחישוב הסכום עליו הוטל מס רווחי היתר, ה-pre-war standard of profits, היה ממוצע הרווח בשנתיים כלשהן מתוך שלוש השנים שלפני המלחמה (כאשר השנים נבחרו על ידי החברה משלמת המס) או התשואה הסטטוטורית על ההון העצמי של החברה בשנה האחרונה שלפני המלחמה.¹⁵ החברה משלמת המס היתה זו שבחרה בין שתי האופציות, כאשר מובן מאליו כי תבחר באפשרות שתיתן את הרווח ה"נורמלי" הגדול יותר כך ששיעור המס על רווחי היתר יהיה הנמוך ביותר האפשרי.¹⁶

שיעור התשואה הסטטוטורי היה שונה בין התעשיות כך שהיה מותאם לסיכון במידה מסויימת. לדוגמא, בתעשיית התעופה היה שיעור התשואה 15% לעומת שיעור תשואה של 6% בלבד בתעשיות שנחשבו פחות מסוכנות. עבור חברות חדשות, שיכלו כמובן להשתמש רק בשיטת התשואה הסטטוטורית, שיקפה התשואה הסטטוטורית שנקבעה להן את הסיכון הכרוך בהשקעה חדשה בתקופת מלחמה.

¹⁴ ראו Plehn (1920).

¹⁵ ראו Plehn (1920).

¹⁶ לסקירה מפורטת בדבר הגדרות הרווח הנורמלי, והתהליכים שהובילו אליהן, הבעיות שעלו בתהליכים הללו ופתרוןן, ראו Billings and Oats (2014).

בנוסף, עסקים יכלו לבקש מרשויות מס ההכנסה הקלות בדמות העלאת הבסיס שלפיו הוגדרו רווחי היתר כך שהמס יהיה נמוך יותר, ובקשותיהם נבדקו על ידי אנשים שהיו בלתי תלויים בממשלה (Boards of Referees). שיטה זו, שהתאפיינה בגמישות ובהתחשבות בבקשות אינדיבידואליות, זכתה לשבחים רבים.¹⁷

בארה"ב הוטל מס רווחי היתר בצורתו הראשונית, שחלה על יצרני נשק ותחמושת בלבד, ב-1916. ב-1917 הורחב המס למשק כולו, ולאחר שנה בה נגבה אפילו מן הציבור הרחב ולא רק מתאגידיים, צעד שעורר אי שביעות רצון רבה, עבר שינוי ב-1918. המס, שנקרא "War-profits and excess-profits tax", היה מורכב למעשה משני סוגים: מס רווחי יתר שנקרא גם מס על רווחים גבוהים (high-profits tax) ומס על רווחי מלחמה (war-profits tax).¹⁸ המס על רווחים גבוהים קבע שיעור תשואה סטטוטורי נורמלי של 8% אשר מעליו נגבה מס של 80%.¹⁹ שיעור המס על רווחי מלחמה היה גם הוא 80%. לצורך קביעת הסכום מעליו ייגבה מס זה, נבחן הרווח בזמן מלחמה לעומת הרווחים בשנות השלום שקדמו לו ואשר נקבעו כתקופת הבסיס.

מטרת מבנה המס המסובך הזה היתה למנוע אפלייה בין נישומים. תקופת הבסיס לחישוב רווחי היתר נקבעה כ-1911-1913. ואולם, חישוב זה הפלה לטובה משמעותית את החברות הגדולות שנהנו מרווחים גבוהים בשנים אלו, בעוד שרווחיהם של עסקים קטנים יותר, כדוגמת חקלאים, היו נמוכים מהרגיל. כדי להתגבר על אפלייה זו נקבעה שיטת המס המתוארת, אשר בניגוד לזו שהיתה נהוגה בבריטניה, שכללה אף היא את האלמנטים של רווחים "נורמליים" ותשואה סטטוטורית, שזרה את שני האלמנטים הללו במהלך החישוב. בארה"ב, כמו בבריטניה, בוטל המס ב-1921.

ברוב המדינות בהן הוטל מס רווחי היתר הוא נשאר בתוקפו למשך מספר שנים במהלך מלחמת העולם הראשונה ולאחר סופה, ובשנים הראשונות אף שולם ברצון על ידי החברות

¹⁷ זאת – במיוחד ביחס לשיטה שהיתה נהוגה בארה"ב. ראו (1920) Haig.

¹⁸ ראו (1920) Plehn.

¹⁹ בכך נבדל המס בארה"ב מהמס הבריטי שקבע שיעור תשואה סטטוטורי נורמלי יחסית לתקופה שלפני המלחמה. להסבר מפורט על ההבדלים ביניהם ועל צורת החישוב שכללה התייחסות לפרמטרים נוספים ראו (1920) Plehn.

משום שנתפס כמס פטריוטי התומך במאמץ המלחמתי.²⁰ בניגוד לכל המדינות הללו, בניו זילנד, בה הוטל המס ב-1916, הוא לא זכה להצלחה ובוטל לאחר שנה. הסיבה לכך היתה האיבה שרחשו לו ארגונים רבים, וביניהם איגוד רואי החשבון, לשכת המסחר וארגוני האיכרים. נטען כנגד המס כי הוא לא הוגן, מסובך, ניתן להתחמק ממנו בקלות ואף להעביר אותו לצרכן הסופי. בסופו של דבר בוטל המס ב-1917, כשנה בלבד לאחר שהוטל.²¹

ההתעניינות במס רווחי היתר התחדשה בשנות ה-30 של המאה שעברה, כאשר החששות ממלחמת עולם נוספת גברו. הפעם היה המס קל יותר לעיכול מבחינה ציבורית לאור השימוש בו במלחמת העולם הראשונה ולכן ההתנגדות להטלתו מחדש היתה מועטה. בנוסף, מלאכת החקיקה היתה קלה יותר מכיוון שנבנתה על בסיס החקיקה של מלחמת העולם הראשונה, תוך הכנסת תיקונים כתוצאה מלקחי השימוש הקודם במס.

בבריטניה הוטל מס רווחי היתר בפעם השנייה עוד בתקופת ההתחמשות שקדמה למלחמת העולם השנייה, בשיעור של 60%. השיעור הועלה ל-100% בשלב מוקדם של המלחמה, במאי 1940, תוך הבטחה להחזיר 20% מן הסכום ששולם לאחר המלחמה. בארה"ב הוטל המס שוב בשנת 1940. לאחר ויכוח בשאלת מבנה המס הנכון ברוח הוויכוח שהתקיים במלחמת העולם הראשונה, נקבע כי המס יוטל על רווחי יתר (במספרים אבסולוטיים) שיימדדו לעומת התקופה 1936-1939. כדי למנוע את האפלייה של עסקים עם בסיס מס נמוך, ניתנה גם הפעם האפשרות להשתמש בתשואה סטטוטורית של 8%, אך הפעם כללה התשואה הסטטוטורית התייחסות הן להון עצמי והן להון זר, בניגוד למלחמת העולם הראשונה בה היתה התייחסות להון עצמי בלבד.²² שינויים נוספים נגעו להקלות ופטורים למקרים שונים. המס בוטל עם תום המלחמה בשנת 1945 לאור הביקורת כי הוא פוגע בייצור, טענה דומה לזו שהועלתה בארה"ב בסוף מלחמת העולם הראשונה. גם הפעם, כמו בסיום מלחמת

²⁰ ראו (McHugh (2022).

²¹ (Vosslamber (2019) תולה את האשם לביטול המהיר בתכנון המס, מבנה המשק של המדינה הצעירה, ואף באישיות מנהיגי המדינה.

²² על הוויכוחים שקדמו להטלת המס, גרסאותיו השונות וההקלות שניתנו במסגרתו ראו (Lent (1951). לדיון בשאלת הכללת ההון הזר ראו (Tolmie and Leach (1941).

העולם הראשונה, עלו הצעות להטיל אותו, בשינויים מתחייבים, גם בעיתות שלום, אבל הרעיון נדחה.²³

כחמש שנים לאחר שבוטל, בינואר 1951, הוטל מס רווחי היתר בפעם השלישית בארה"ב בשל מלחמת קוריאה. החקיקה עברה במהירות שיא, כאשר מבנה המס היה ביסודו דומה לזה שיושם במלחמת העולם השנייה.²⁴ בסיס המס היה הרווחים האבסולוטיים של השנים 1946-1949, וזאת - למרות הרווחים הגבוהים של התעשייה האמריקאית בשנים הללו, השנים שמייד לאחר מלחמת העולם השנייה. יש לציין כי למרות רמת הרווחים הגבוהה בשנים אלו היו תעשיות שסבלו במהלכן הפסדים כבדים, במיוחד בשנת 1946 בה היו שביתות ענק בתעשיות הכבדות כדוגמת פלדה ופחם. לכן ניתנו הקלות לחברות הללו, כמו גם קרדיט בדמות הכרה לצורך מס בתשואה סטטוטורית. בעקבות הניסיון במלחמת העולם השנייה, טופלו נושאים שנתגלו כבעייתיים כדוגמת מיסוי רווחי היתר על חברות חדשות, וניתנו הקלות לחברות תשתיות הנמצאות תחת רגולציה, כדוגמת חשמל, מים וטלפון.²⁵ המס בוטל ב-1953.

כבר לאחר מלחמת העולם השנייה חלה ירידה בשימוש במס רווחי היתר ובשנות ה-50 ננטש השימוש במס למשך עשרות שנים, להוציא שימושים נקודתיים כדוגמת מס רווחי היתר שהושת בבריטניה ב-1997 על חברות תשתית שהופרטו.^{26,27} זאת - גם משום שנראה היה כי עידן "המלחמות הגדולות" הגיע לסיומו וגם בשל ביקורות שהועלו על ידי כלכלנים, כפי שיתואר בפרק הבא.

לאחרונה, ובמיוחד מאז 2020, חלה תחייה בהתעניינות במס על רווחי יתר בשל נסיבות חיצוניות בלתי צפויות: מגיפת הקורונה, עליית מחירי האנרגיה והעלייה באינפלציה ובריביות. המשברים הללו יצרו, מצד אחד, צורך במשאבים כספיים גדולים, ומצד שני, פער בין מספר

²³ לסקירה משווה של השינויים שחלו במערכת המס בתקופת מלחמת העולם השנייה בין ארה"ב, בריטניה וקנדה ראו Musgrave and Seligman (1944). לפירוט בדבר המס בקנדה ראו Tolmie and Leach (1941).

²⁴ לתיאור שלבי התהליך והשינויים שקרו במהלכם ראו Keith (1951).

²⁵ Lent (1951) מצביע על שורת בעיות במבנה המס ומציע דרכים לתיקון חלק מהן.

²⁶ ראו Chennells (1997).

²⁷ ב-1980 הוטל בארה"ב מס בשם Windfall Profit Tax 1980. המס הוטל על רווחי חברות הנפט והגז בעקבות עלייה חדה במחיר הנפט ב-1979. השימוש בשם windfall tax היה שגוי שכן המס לא הוחל על רווחים. להרחבה ראו Rao (2018).

מועט של חברות שהרוויחו רווחי עתק לבין מרבית העסקים ומשקי הבית שנאנקו תחת נטל יוקר המחיה.

בניגוד לנעשה בגלים הקודמים בהם הוטל המס על רווחי היתר של כל החברות במשק, ללא התייחסות לסקטורים ספציפיים, רוב היוזמות לחידוש המס בשנים האחרונות התייחסו למיסוי סקטורים ספציפיים.²⁸ הועלו אמנם מספר הצעות למיסוי על כלל החברות במשק שהרוויחו מן המשברים, אבל אלו היו המיעוט. ניתן לראות כי הבחירה בין המלצה למסות סקטור מסויים או למסות חברות מרוויחות ללא תלות בסקטור בו הן פועלות מושפעת מן המשבר אשר בתגובה אליו הועלתה היוזמה. במקרה של מגיפת הקורונה, הקריאה היתה בעיקר להטלת מס על חברות מרוויחות מכל הסקטורים, בעוד הצעות שהתייחסו למשבר מחירי האנרגיה או למשבר עליית הריביות נטו לקרוא למיסוי הסקטורים הספציפיים הרלוונטיים ישירות למשבר, כלומר חברות אנרגיה ובנקים, בהתאמה.

באופן כללי, בעוד הקריאות למיסוי כלל הסקטורים במשק נבעו בעיקר מן האקדמיה והיו משופעות ברעיונות חדשניים שיתוארו בפרק הבא, הרי היוזמות למיסוי סקטורים ספציפיים, ובמיוחד סקטור האנרגיה, הגיעו מארגונים שונים, ובראשם האיחוד האירופי. ההצעות למיסוי כלל החברות במשק לא נשאו פרי עד עתה. לעומתן, היוזמות למיסוי חברות האנרגיה והבנקים נשאו פרי במידה כזו או אחרת. שני פרקים מיוחדים יעסקו בשני הסקטורים הללו.

ספרות אקדמית

רובה המכריע של הספרות האקדמית שעסקה במס רווחי היתר נכתב בשלושה גלים, שהתאימו לשלוש התקופות שבהן הוטל המס: בשנים הראשונות שלאחר מלחמת העולם הראשונה, במהלך מלחמת העולם השנייה ומייד לאחריה, ובשנים האחרונות. לכל אחד משלושה הגלים הללו היו מאפיינים מיוחדים. באופן טבעי, הגל הראשון של הספרות האקדמית, שהחל מייד לאחר מלחמת העולם הראשונה, התאפיין בדיונים עקרוניים לגבי כדאיות הטלת המס החדש באופן זמני או קבוע ובמסגרת זו ניתח באופן יסודי את יתרונותיו וחסרונותיו. הגל השני של הספרות האקדמית, שהחל במהלך מלחמת העולם השנייה, התאפיין בניתוח פרטים ספציפיים של מס רווחי היתר, שכבר היה מוכר ממלחמת העולם

²⁸ להרחבה ראו (Hebous, Prihardini and Vernon (2022).

הראשונה, ובהצעת שיפורים. הגל השלישי, הספרות שנכתבה בשנים האחרונות, מתאפיין בעיקר בדיונים על תפקיד המס והאפשרות להטיל אותו בימינו, תוך הצעת כיוונים חדשים והרחבות אפשריות. בפרק זה יושם דגש על הגל הראשון ועל הגל השלישי של הספרות האקדמית.

זמן קצר לאחר הטלת מס רווחי היתר, עוד בשנות המלחמה, החלה להתפרסם ספרות אקדמית אודותיו שכללה ביקורת גם על עצם הטלת המס וגם על מבנהו. עם תום המלחמה החל הוויכוח הציבורי שהצית את עיקר הדיון האקדמי ונסוב סביב השאלה האם המס הוא "מכונת מלחמה" שאפשר להשתמש בה בצורה מועילה רק בעיתות מלחמה ודינה להיזנח אחריה, או שניתן להשתמש בה גם בימות שלום. כך ניסח את השאלה הכלכלן רוברט הייג, אשר מונה לחקור את הנושא על ידי הוועדה למימון המלחמה של האגודה הכלכלית האמריקאית: "האם למרות שהמס תוכנן כטנק אפשר יהיה להשתמש בו באופן יעיל בתור טרקטור".^{29,30}

טיעונים בעד ונגד השימוש במס בימי שלום הושמעו על ידי אנשי ממשל, כלכלנים ותעשיינים. במאי 1919 המליץ הנשיא וילסון להפוך את המס לחלק ממערכת המס הקבועה בארה"ב. ואולם, בדצמבר של אותה שנה נקט שר האוצר של ארה"ב בעמדה הפוכה, והמליץ לא להאריך את תוקף המס כלל משום שהוא מעודד הוצאות מיותרות, מעכב חדשנות וקונס כישרון, אנרגיה ויזמות. כמו כן טען כי המס מביא לעליית מחירים לצרכן.³¹

ב-1920 קיימה האגודה האמריקאית לכלכלה, במסגרת הכנס השנתי היוקרתי שלה, דיונים מקיפים ופרסמה מאמרים הנוגעים לשאלה זו. הדגש בדיונים ובמאמרים הללו היה על הלקחים שניתן ללמוד מן המס בבריטניה, שבה הוחל המס שלוש שנים לפני שהוחל בארה"ב.^{32,33} בין החסרונות ששבו והועלו במסגרת הדיון היו הקלות בביצוע מניפולציות

²⁹ "...though designed as a tank this tax can be made to operate efficiently as a tractor", Haig (1920).
³⁰ הדו"ח הוכן עבור Committee on War Finance of the American Economic Association. על הנושאים שהוטל על הייג לבדוק ראו Stamp (1921).

³¹ ראו Plehn (1920).

³² המס הוחל אמנם בארה"ב כבר ב-1916, כפי שצויין לעיל, אולם הגירסה הסופית שלו, שדמתה לזו של המס בבריטניה, הוחלה רק ב-1918.

³³ ראו Friday et al. (1920).

במסגרת החוק כדי להימנע מתשלום והסרבול הכרוך בחישובו וביישומו, כפי שיתואר להלן.³⁴ עם זאת, חלק גדול מן הכלכלנים אשר השתתפו בדיונים תמכו בהארכת תוקף מס רווחי היתר תוך הכנסת שיפורים במבנהו. כך (Friday, Holmes, Anderson, Lyons and Blakey (1920), שתמכו בהפיכת המס לקבוע וגרסו כי במקרים בהם רווחים נוצרים כתוצאה ממזל ונסיבות חיצוניות ולא כתוצאה מפעילות התאגיד, אך הגיוני הוא להטיל מס אשר יחזיר את הרווחים לרמתם ה"נורמלית". המאמר אף הרחיק לכת וטען כי מס רווחי היתר הוא המס המפריע במידה הפחותה ביותר ליזמות ועסקים, והציע להחליף את כל המסים האחרים, חוץ ממס מקרקעין, במס זה.

גם Haig (1920) לא שלל את המס לחלוטין. עם זאת, הצביע על עיוותים בהשקעות הנגרמים על ידי תכנונים אשר נעשו במסגרת החוק ואשר מטרתם היתה דחיית רווחים לתקופה שאחרי סיום תוקפו של המס. כך לדוגמה דחיית פעילויות עד לאחר תום תקופת המס, ביצוע השקעות שיפחיתו את הרווחים בתקופה בה המס בתוקף בתקווה כי יעלו את השווי לאחר תום תקופת תוקף המס, או ביצוע "הוצאות אקסטרווגנטיות" למטרות אחרות.³⁵ כמו כן הצביע על כך שתקופת המס אופיינה בין השאר על ידי גל מיזוגים שמטרתו היתה רכישת חברות לצורך שימוש בהפסדים שצברו.³⁶ המסקנה העולה מן המאמר היא כי עיקר נזקו של המס נובע מעצם היותו זמני. למסקנה זו הגיעו חוקרים נוספים, ובהם Adams ו-Plehn (1920).

Plehn (1920) קבע כי בשל העיוותים שנמנו לעיל פגע המס בייצור והביא לעליית המחירים לצרכן, קביעה אשר תמכה בטענתו של שר האוצר האמריקאי מדצמבר 1919. בנוסף, ביקר המאמר אספקטים שונים של המס, ובפרט את אופן קביעת שיעור התשואה הסטטוטורי הנורמלי על ההון. גם Adams (1920), במסה על מערכת המס האמריקאית בכללותה, הצביע על העיוותים הנגרמים על ידי מס רווחי היתר.

³⁴ ראו Billings and oats (2014).

³⁵ לפירוט ודוגמאות נוספות ראו Haig (1920). בפרט, טען הייג כי הפרסום המאסיבי שאפיין את שנות המלחמה בבריטניה נבע מן העיוות שיצר המס:

³⁶ ראו גם Lent (1951) להרחבה על נקודה זו. "This is the explanation of the heavy advertising which has been a striking feature of war-time England."

טענה נוספת אשר הועלתה ב-Adams (1920) מתייחסת לעומס האדמיניסטרטיבי הכבד הכרוך בחישוב ובגבייה של המס, עומס הנובע מן המבנה המורכב שלו.³⁷ במאמר המשך, Adams (1921), נטען כי המס מציע הקלות ופטורים כל כך רבים עד שאפשר להסתכל עליו כ-"statute of exemptions rather than a revenue producer".³⁸ בנוסף, המאמר מצביע על כשלים יסודיים במס, כדוגמת התאמה לא מספקת לסיכון, אשר אי אפשר לתקנם בקלות. כמו כן נטען במאמר כי האדמיניסטרציה הנדרשת להמשך גבייתו של מס רווחי היתר עלולה למוטט את תהליך הגבייה של מס ההכנסה הרגיל, וכי תיקון הכשלים, כולל הכשרת כוח האדם הנדרש לצורך הטיפול בו, יארך שנים רבות. על בסיס כל אלו מגיע המאמר למסקנה כי יש לבטל את מס רווחי היתר ולא להפוך אותו למס קבוע.³⁹ הטענה כי המס מסורבל הועלתה כבר ב-Stamp (1917), תוך ציון העובדה כי לא נעשה כל ניסיון להפריד בין השפעות המחיר והכמות בעת חישוב רווחי היתר. גם לפי Friday et al. (1920) כרוך בחישוב המס עול אדמיניסטרטיבי כבד, ואולם מסקנת המאמר, בניגוד ל-Adams (1921), אינה ביטול המס כי אם שיפורו.

נקודה מעניינת שהועלתה ב-Adams (1921) נוגעת למוטיבציה העומדת בבסיס ההצעה להשאיר את מס רווחי היתר כמס קבוע. לטענתו, המוטיבציה היתה כינון מס פרוגרסיבי על רווחי חברות, שלא היה קיים באותה תקופה בארה"ב, המקביל למס ההכנסה הפרוגרסיבי החל על יחידים.⁴⁰

גם מאמר מאוחר אשר בחן את הטלת מס רווחי היתר בבריטניה בתקופת מלחמת העולם הראשונה, Arnold (2014), הצביע על תכנוני מס חוקיים אשר התקיימו בבריטניה בשל מס רווחי היתר. המאמר המחיש זאת באמצעות העובדה הבאה: שיעור מס רווחי היתר בבריטניה עלה בהדרגה במהלך שנות המלחמה מ-50% ב-1915 ל-80% ב-1917-1918, אולם ב-1919 הורד שיעורו ל-40%. לאור זאת, שררה ציפייה כי יבוטל בשנה שלאחר מכן. במפתיע, הוחלט לא רק להשאיר את המס על כנו בשנת 1920 אלא אף להעלות את שיעורו ל-60%, צעד שנבע

³⁷ Adams (1920) מציע שינוי כולל של מערכת המס, וההתייחסות למס רווחי היתר היא במסגרת זו.

³⁸ ראו עמוד 369.

³⁹ במסגרת המאמר (Adams, 1921) מוצעים שינויים במבנה מערכת המס הכוללת.

⁴⁰ ראו עמוד 368.

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

במידה מסויימת מסיבות פוליטיות. הדבר פגע בחברות רבות אשר הכירו בהוצאות ב-1919 ודחו רווחים לשנת 1920 מתוך כוונה להימנע מתשלום המס.

למרות הביקורת הרבה, חוקרים שבחנו את תרומת מס רווחי היתר למימון המאמץ המלחמתי במהלך מלחמת העולם הראשונה הגיעו למסקנה כי למס היתה תרומה משמעותית. בבריטניה, לפי (Billings and Oats (2014), היוו ההכנסות ממס רווחי היתר בשנת המס 1918-1919 32% מכלל הכנסות המדינה לתקופה זו. לתקופה 1915-1921 מצא Arnold (2014) כי ההכנסות ממס רווחי היתר בבריטניה היוו 22% מהכנסות המדינה. עם זאת, באופן עקבי עם הביקורת שתוארה לעיל, מצא המאמר כי הכנסות אלו היו נמוכות מהמצופה, בעיקר בשל ריבוי הפטורים והניכויים שניתנו לחברות.⁴¹ באשר לתרומת המס למימון מאמץ המלחמה בארה"ב, העריכו (Friday et al. (1920 כי ההכנסות ממס רווחי היתר בכל אחת מן השנים 1917 ו-1918 היוו 35% מכלל הכנסות המדינה.⁴²

ספרות הגל השני, אשר פורסמה במהלך מלחמת העולם השנייה ומלחמת קוריאה, עוסקת בעיקר בפגמים הטכניים של המס ובדרכים לתקנם.⁴³ התשואה הסטטוטורית זכתה להתייחסות מיוחדת בשל פגמים אחדים, שאחד מהם היה התייחסותה להון עצמי בלבד. התייחסות זו תוקנה חלקית בבריטניה ובארה"ב בתקופת מלחמת העולם השנייה.⁴⁴ נושא אחר שזכה להתייחסות הוא העומס האדמיניסטרטיבי הכרוך בגבייה, לא רק עבור רשויות המס אלא גם עבור החברות עצמן, עד כדי כך ש-(Tolmie and Leach (1941, שעסקו בהרחבה בנושא, ציטטו אמירה פופולרית לפיה מטרת המס היתה לספק הכנסה למומחי המס.

בנוסף, מצביעים (Tolmie and Leach (1941 על פתרון מעניין לבעיית ההוצאות האקסטרווגנטיות הנובעת מאופיו הזמני של המס ואשר חוקרים רבים הצביעו עליה, למשל

⁴¹ Arnold (2014) מצא כי במדגם חברות היתה התשואה הממוצעת על ההון העצמי לפני מס בשנים שקדמו למלחמה, 1910-1914, 10.14% ואילו בשנות המלחמה, 1915-1918, זינקה התשואה ל-25.78%. לגבי התשואה הממוצעת על ההון העצמי לאחר מס, מצא המאמר כי לפני המלחמה היתה 9.77% ואילו בתקופת המלחמה זינקה ל-14.9%, עדיין גבוהה ב-50% מהתשואה שלפני המלחמה למרות המס. הדבר מהווה עדות לריבוי ההקלות והפטורים שאפשרה ממשלת בריטניה לחברות.

⁴² ראו (Friday et al. (1920.

⁴³ אחד הכלים לצורך זה היה ביצוע השוואות בין מבנה המס במדינות שונות. כך, (Musgrave and Seligman (1944 משווים בין מבני מערכת המס בארה"ב, בריטניה וקנדה בתקופת מלחמת העולם השנייה.

⁴⁴ ראו (Lent (1951.

Stamp (1917) ו-Haig (1920). במסגרת ה-Excess Profits Tax Act 1940 שהוטל בקנדה בתקופת מלחמת העולם השנייה, נקבע בחוק כי לממשלה יש סמכות לא להתיר הוצאה אשר היא רואה אותה כהוצאה לא סבירה ונורמלית עבור העסק, ואזהרות על כך פורסמו ברבים.⁴⁵ כמו כן פורסם כי עסקאות כדוגמת מיזוגים ייבחנו כדי למנוע עסקאות מלאכותיות (שנעשו כדי להקטין את חבות המס בלבד), ובמידה כי ייקבע שזו מטרת העסקה לא תותר הכרתה לצורך מס.

הגל השלישי של הספרות האקדמית על מיסוי רווחי יתר החל אחרי פרוץ משבר הקורונה שבמהלכו, כמו בזמן מלחמות העולם, נזקקו ממשלות למקור כספי למימון הוצאות עתק. כפי שנכתב לעיל, בניגוד לנעשה בגלים הקודמים בהם הוטל מס רווחי יתר, מועלות כיום הצעות לחידוש המס גם על המשק כולו וגם על סקטורים ספציפיים. עם זאת, הספרות האקדמית ברובה עוסקת במיסוי רווחי יתר על המשק כולו. לאור חסרונות המס שהצביעה עליהם הספרות האקדמית הוותיקה ולאור שינויים שחלו בעולם, מוצעים בספרות האקדמית הנוכחית תכנונים מחודשים של המס כך שיתגבר על החסרונות ויותאם לשינויים שחלו בעולם מאז הוטל המס בפעמים הקודמות. בפרט, מתייחס חלק גדול מהמאמרים הללו לכך שרבות מן החברות הרווחיות ביותר כיום הן חברות רב לאומיות או חברות שעיקר נכסיהן הם בלתי מוחשיים.

אחד המאמרים הראשונים שקראו לתחייה של מס רווחי היתר הוא (2020) Avi-Yonah. המאמר קורא להטלת מס רווחי יתר על חברות שהרוויחו מן הנסיבות החיצוניות הלא צפויות תוך החרגת החברות המפתחות חיסונים ותרופות למחלת הקורונה כדי לתמרץ פעילויות אלו. כדי לטפל בבעיית המניפולציות הכרוכה במס הזמני, מציע המאמר הצעות קונקרטיים לסגירת פרצות שונות הקיימות כיום, לדוגמה האפשרות לרכישת חברות מפסידות או הסטת רווחים בין שנים. גם הכלכלנים עמנואל סאז וגבריאל זוכמן מאוניברסיטת ברקלי הביעו במאמרים אחדים את תמיכתם ברעיון מס רווחי היתר שיוחל על כלל הסקטורים.^{47,46} במאמר

⁴⁵ ראו Tolmie and Leach (1941).

⁴⁶ ראו Saez and Zucman (2020).

⁴⁷ הרעיון של רווחי יתר על כלל הסקטורים במשק הוא חלק מתפיסה כוללת של סאז וזוכמן לפיה המס על חברות, ובמיוחד נסחרות, נמוך מדי. הם אף הציעו מס חדש שיחושב לפי ערך השוק של החברות. ראו Saez and Zucman (2022).

מוקדם ובעל השפעה רבה למרות היותו מאמר לא אקדמי, שהתפרסם בניו יורק טיימס במרץ 2020, התריעו כי אם הדבר לא ייעשה יגרום משבר הקורונה להחרפת שתי מגמות הקיימות בארה"ב ממילא: התגברות הריכוזיות ועליית אי השוויון.⁴⁸

Christians and Magalhães (2020) מציעים לגבות מס רווחי יתר גלובאלי ולא מדינתי. הנימוק למס גלובאלי לעומת מס מדינתי הוא שהעולם כיום שונה מזה שהיה בתקופת מלחמות העולם בשל המוביליות של הון, המאפשרת הימנעות מתשלום המס באמצעות הסטת כספים למקומות בהם חוקי המס נוחים יותר.⁴⁹ הדבר רלוונטי ביותר לתאגידים רב לאומיים שיש להם נכסים בלתי מוחשיים. לדעת הכותבים, משבר הקורונה מספק הזדמנות להחיל מס כזה, בניגוד למס בינלאומי מסוגים אחרים בתקופת קודמות, משום שהמדינות השונות מכירות בכך שמשבר הקורונה הוא משבר בינלאומי שאי אפשר לפתור אותו באופן מקומי. Magalhães and Christians (2021) הולכים צעד אחד רחוק יותר ומציעים להחיל מס רווחי יתר קבוע, כפי שהציעו Saez and Zucman (2020).⁵⁰

Manon, Oliveira, Planterose and Zucman (2022) מציעים פתרון לבעיית המניפולציה שחברות יכולות לעשות כדי להימנע מתשלום מס רווחי היתר - ביסוס המודל על ערך השוק של חברות ולא על רווחי חברות שקל לעשות בהם מניפולציה, בעייה חריפה במיוחד כשמדובר על חברות רב לאומיות בשל מוביליות ההון שלהן. לפי ההצעה, תמוסה עליית ערך המניות של חברות אשר זכו ברווחים כתוצאה מנסיבות חיצוניות בלתי צפויות, ובמקרה של חברות אנרגיה - מתחילת 2022 ועד סופה. המס במקרה זה הוא חד פעמי ורטרואקטיבי. יתרון נוסף של ההצעה, מעבר למניעת המניפולציה ברווחים, היא פשטות הגבייה, שכן זו יכולה להתבצע על ידי רשויות ניירות ערך. בנוסף, הגדרת בסיס המס, על פי רווחי העבר או התשואה על ההון, אינה נדרשת במסגרת פתרון זה.⁵¹

⁴⁸ ראו Saez and Zucman (2020).

⁴⁹ הדיון על מס רווחי יתר גלובאלי הוא חלק מהדיון המתקיים בעולם בשנים האחרונות על מיסוי בינלאומי בכלל. ראו למשל OECD (2015) וכן Magalhães and Christians (2023).

⁵⁰ McHugh (2022) מעביר ביקורת על ההצעה של Magalhães and Christians ומציע מנגנונים לשיפורה.
⁵¹ השיטה הקלאסית של מיסוי רווחי היתר והשיטה המוצעת של מיסוי לפי ערך שוק ניתנות לשילוב בלי שיווצר מיסוי כפול, משום שבגיית מס על הרווחים תוביל לירידת ערך המנייה. את הבעיות הכרוכות בשיטה אפשר לפתור. לדוגמא, במידה ובחברה רב לאומית כמה מדינות משתמשות בשיטה המוצעת יש להגדיר סדר גבייה ולהתיר קיזוז. המאמר מתייחס גם לנושאים נוספים כדוגמת נזילות ואי סחירות. ראו Manon, Oliveira, Planterose and Zucman (2022).

מספר מחקרים ביצעו אומדני גבייה למקרים בהם יוטל מס רווחי היתר על החברות הגדולות במשק. כך, בקנדה ביצע משרד התקציב הממשלתי (Canada's Office of Parliamentary Budget, 2021) אומדן כזה תחת ההנחה של מס רווחי יתר בשיעור של 15% על בסיס רווחי 2020, ותוצאת האומדן היתה גבייה של 7.9 מיליארד דולר קנדי לאותה שנה. Dubinina, Garcia-Bernardo and Janský (2021) ערכו אומדנים עבור האיחוד האירופי על בסיס רווחי 2020 לפי כמה שיעורי מס שונים, ולמשל בהנחה של מס רווחי יתר בשיעור של 10% נאמדה הגבייה בסך של 4.8 מיליארד יורו.

למרות ההתמקדות במס שיחול על כלל החברות במשק, אנשי אקדמיה בכירים התבטאו באופן פומבי, אף אם לא במאמרים אקדמיים, גם בנושא מס רווחי יתר על סקטורים ספציפיים. כך, הכלכלן זוכה פרס נובל, ג'וזף סטיגליץ, קרא להטלת מס רווחי יתר על חברות נפט וגז. סטיגליץ הדגיש כי הרעיון המתבקש להטלת מס על רווחיהן הבלתי צפויים של חברות אלו נתקל בקשיים בשל השפעתן הפוליטית.⁵² לעומתו, מתח לאחרונה הכלכלן לורנס סאמרס, לשעבר שר האוצר האמריקאי, ראש המועצה הלאומית לכלכלה ונשיא אוניברסיטת הארווארד, ביקורת חריפה על נשיא ארה"ב ג'ו ביידן בשל כוונתו להטיל מס רווחי יתר על תעשיית האנרגיה עקב רווחיה הבלתי צפויים והעלה את הטיעון הוותיק כי מס כזה איננו יעיל משום שהוא יביא להקטנת השקעות בתעשייה.⁵³

התמונה הכללית העולה מסקירת הספרות היא כי שוררת אי הסכמה בין החוקרים לגבי כדאיות הטלת המס, במידה רבה מאוד בשל אופיו הזמני. יד המתנגדים למס בשנות המלחמות היתה על העליונה, כפי שעולה מהפסקת השימוש בו למשך עשורים רבים.⁵⁴ הסכמה רבה יותר שוררת בספרות האקדמית שנכתבה בשנים האחרונות, הכורכת את נושא מס רווחי היתר עם נושא המיסוי הגלובאלי, במיוחד על רווחי חברות בינלאומיות בעלות נכסים לא מוחשיים שלהן מוביליות הון גבוהה.

⁵² ראו (2022) Karp.

⁵³ ראו (2022) Egan.

⁵⁴ מובן שהיו מתנגדים להחלת המס גם מקרב קבוצות אחרות, כגון פוליטיקאים וקהילת העסקים.

סקירת המצב העכשווי במדינות שונות

היוזמות להחלה מחודשת של מס רווחי היתר, הבאות הן מצד ארגונים בינלאומיים והן מצד האקדמיה, לא נפלו על אוזן ערלה, במיוחד באירופה. נכון לאוגוסט 2023, ב-25 מדינות באירופה הוצע, עבר בחקיקה או הוטל בפועל מס רווחי היתר על סקטורים שונים.⁵⁵ הסקטורים שנידונו בתדירות הגבוהה ביותר בהקשר זה הם אנרגיה ובנקים, בשל עליית מחירי האנרגיה ועליית הריביות, בהתאמה.

תת הפרק הראשון בפרק זה יסקור את מצב החקיקה של הטלת מס רווחי היתר על סקטור הבנקים במדינות שונות. המדינות שייסקרו בהרחבה הן קנדה, ספרד ואיטליה – המדינות המרכזיות שהטילו את המס עד כה. מבין אלו יושם דגש על איטליה משום שהיא המדינה שבה המס הוא הדומה ביותר למס שהוצע במסגרת הצעת החוק בישראל. מדינות נוספות שיידונו הן הונגריה, צ'כיה וליטא.

כפי שנראה להלן, מספר המקרים בהם המס על בנקים הוטל ונכנס לתוקף אינו גדול. לכן תיסקר בקצרה בתת הפרק השני החקיקה לגבי מס רווחי היתר הנפוץ ביותר, זה שהוטל על חברות אנרגיה, בדגש על האיחוד האירופי. סיבה נוספת וחשובה לסקור את החקיקה לגבי תחום האנרגיה באירופה היא העובדה שהחקיקה לגבי הבנקים היוותה במידה מסוימת המשך שלה, והמסגרת שסיפקו המוסדות האירופיים בעניין מס רווחי היתר על סקטור האנרגיה היתה נקודת ייחוס נוחה להמשך הדיון במסים על סקטורים אחרים, ובראשם הבנקים. עובדה זו תלך ותתברר בחלק השני של הפרק הזה. יש לזכור, עם זאת, את ההבדלים המהותיים בין סקטור הבנקאות וסקטור האנרגיה, כפי שיפורט בסוף פרק זה.

מס רווחי היתר על סקטור הבנקים

תת פרק זה יתאר במפורט את השתלשלות הדברים ואת המצב הנוכחי בקנדה, בספרד ובאיטליה. בסוף הפרק נתאר בתמציתיות את מצב הדברים בהונגריה, צ'כיה וליטא. לסיום נדון בקצרה בהחלטותיהן של מדינות נוספות באירופה במהלך הרבעון האחרון של 2023, בין אם החליטו להטיל את המס ובין אם החליטו לאחר דיון לא לעשות זאת.

⁵⁵ ראו (Enache (2023b).

1. קנדה

בדצמבר 2022 הוטל בקנדה מס רווחי יתר על מוסדות פיננסיים (בנקים וחברות ביטוח) גדולים.⁵⁶ המס נכלל במסגרת הצעת התקציב לשנת 2022 תחת סעיף 9.1 שכותרתו "מערכת מס הוגנת" (A Fair Tax System).⁵⁷ מטרת המס היא מימון ההוצאות הכבדות שנגרמו לממשלה בשל מגיפת הקורונה. לפי הצעת התקציב, שהוגשה באפריל 2022, גרפו בתקופה זו המוסדות הפיננסיים רווחים נאים והתאושו מהר משאר הסקטורים במשק הקנדי, בין השאר בזכות תמיכה ממשלתית, ולכן עליהם לתמוך בהתאושות המשק כולו.⁵⁸ בנוסף למס רווחי היתר, כוללת הצעת התקציב העלאת שיעור מס החברות באופן קבוע על רווחי הבנקים וחברות הביטוח מעבר לסף של 100 מיליון דולר קנדי בשיעור של 1.5%, כך ששיעור המס הכולל יגיע ל-16.5%.

לפי הצעת התקציב, שיעור מס רווחי היתר, המכונה "דיבידנד התאושות קנדה" (Canada Recovery Dividend), יהיה 15%. המס יהיה חד פעמי, יחול על רווחים שמעל למיליארד דולר קנדי וישולם בתשלומים שווים לאורך 5 שנים. לפי ההצעה המקורית שהוגשה לפרלמנט באפריל 2022, המס היה אמור להיות משולם על רווחי שנת 2021.

באוגוסט 2022 הוגש תיקון להצעת החוק אשר לפיו יחושב המס על בסיס ממוצע הרווח בשנים 2020 ו-2021, בניכוי מיליארד דולר קנדי, ולא על בסיס רווחי 2021 בלבד.⁵⁹ החוק בגרסתו המתוקנת עבר בקריאה שלישית בפרלמנט ב-8.12.2022 ונכנס לתוקפו שבוע לאחר מכן.⁶⁰

תיקון בסיס המס היווה ריכוך מבחינת הבנקים, משום שב-2021 היו רווחיהם גבוהים באופן בלתי רגיל.⁶¹ אומדן הגבייה של הממשלה על סמך ההצעה המתוקנת הוא סכום כולל של

⁵⁶ לפני שהוטל המס נבדקה האפשרות להטיל מס רווחי יתר על המשק כולו ונאמד צפי הגבייה. ראו Canada's Office of the Parliamentary Budget Officer (2021).

⁵⁷ הקישור לסעיף הספציפי בתקציב:

<https://www.budget.canada.ca/2022/report-rapport/chap9-en.html#2022-1>

⁵⁸ בנוסף לשני סעיפים אלו, כוללת ההצעה התייחסות לרווחי תאגידים בין לאומיים בכלל (לאו דווקא בנקים) ולרווחי יחידים בעלי הכנסות גבוהות.

⁵⁹ ראו Canada's Office of the Parliamentary Budget Officer (2022).

⁶⁰ לנוסח החוק בגרסתו הסופית ראו

<https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-32/third-reading>.

⁶¹ ראו Shin (2022a).

3.02 מיליארד דולר קנדי, כאשר בכל אחת מחמש שנות המס 2022-2026 ייגבה סכום של 604 מיליון דולר קנדי.⁶² זאת, לעומת סכום הגבייה הכולל שהיה צפוי לפי הצעת החוק המקורית שעמד על 4.05 מיליארד דולר קנדי, או 810 מיליון דולר לשנה בכל אחת משנות המס 2016-2022.⁶³

בתקציב 2023, שהוצג במרץ 2023, נכללה גזירה נוספת על הבנקים: הטלת מס על דיבידנדים שהבנקים מקבלים מחברות קנדיות, שעד עתה היו הבנקים פטורים מתשלום מס עליהם. לדברי אנליסטים, התמונה הכוללת לגבי מיסוי הבנקים – המס על רווחי היתר, העלאת שיעור מס החברות והטלת המס על הדיבידנדים - מצביעה על מגמה מדאיגה של הסתמכות הולכת וגדלה של הממשלה על הכנסות הבנקים.⁶⁴ בנוסף, אנליסטים הביעו חששות כי כתוצאה מן המסים הללו עלולים הבנקים לנקוט בהליכי פיטורים ולהקשיח את קריטריוני מתן ההלוואות שלהם.⁶⁵ לשכת המסחר הקנדית (Canadian Chamber of Commerce) הביעה את חששה כי המסים הללו על הבנקים יוצרים אי וודאות לגבי האקלים העסקי בקנדה.⁶⁶

2. ספרד

בדצמבר 2022 הוטל בספרד מס רווחי יתר על בנקים ועל חברות אנרגיה בשל הצפי לעליית רווחי הסקטורים הללו בעקבות עליית הריביות ועליית מחירי האנרגיה, בהתאמה.⁶⁷ מטרת המס היתה יצירת התפלגות הוגנת של נטל המס בחברה הספרדית, ובפרט הורדת נטל המס על משפחות מעוטות הכנסה.

הצעת החוק הוגשה ביולי 2022 לפרלמנט הספרדי. לפי ההצעה, ייגבה מס בשיעור של 4.8% על הכנסות נטו של בנקים מריבית ועמלות מעבר לסף של 800 מיליון יורו בשנה, כאשר המס יחול על בנקים אשר הכנסותיהם נטו ממקורות אלו עלו על 800 מיליון יורו בשנת 2019. בנקים אשר סך הכנסותיהם לא הגיע לרף הזה ב-2019 לא יהיו חייבים בתשלום המס. לפי ההצעה

⁶² ראו Canada's Office of the Parliamentary Budget Officer (2022).

⁶³ ראו Shin (2022b).

⁶⁴ ראו Marotta and Berkow (2023).

⁶⁵ ראו Reuters (2023c).

⁶⁶ מאתר לשכת המסחר הקנדית:

<https://chamber.ca/canadian-chamber-appears-before-senate-committee-on-national-finance/>

⁶⁷ בשל קשיים משפטיים הוגדרו התשלומים לא כמס אם כי כ"תרומה ציבורית שאיננה מס" (Non-tax public contribution). להסברים ראו Simmons and Simmons (2022).

המקורית, גם סניפים מקומיים של בנקים זרים המפוקחים על ידי הבנק המרכזי האירופי (European Central Bank) יהיו פטורים מתשלום המס, ללא תלות בגובה הכנסותיהם. יעד הגבייה של המס על הבנקים לשנת 2023, כפי שנקבע בהצעת החוק, היה 1.5 מיליארד יורו, כאשר יעד הגבייה הכולל לשנים 2023-2024 היה 3 מיליארד יורו.

בספטמבר 2023 הגיש הבנק המרכזי של ספרד (Banco de España), בשמו של הפרלמנט, בקשה לקבל את חוות דעתו של הבנק המרכזי האירופי (European Central Bank) על הצעת החוק.⁶⁸ בראשית נובמבר נתן ה-ECB את חוות דעתו ובה המליץ לבצע, לפני החלת החוק, אנליזה יסודית של ההשלכות השליליות האפשריות שלה על הסקטור הבנקאי, בדגש על השפעת המס על רווחיות הבנקים ועל התחרות בשוק. זאת – על מנת לוודא שהטלת המס לא תסכן את היציבות הפיננסית, את החוסן הבנקאי ואת זמינות האשראי, במיוחד לאור אי הוודאות הגבוהה השוררת בסביבה הכלכלית הנוכחית. בחוות הדעת התייחס ה-ECB, בין השאר, לעובדה שקביעת זהות הבנקים עליהם יחול החוק נעשית ביחס לרווחי 2019. ה-ECB הביע חשש כי במועדי גביית המס, בשנים 2023-2024, עלולים חלק מהבנקים עליהם חל החוק להציג רווחיות נמוכה או אף הפסד, דבר שעלול לסכן את יציבותם ולפגוע במשק כולו. כמו כן ציין ה-ECB כי החלת המס רק על בנקים מסויימים עלולה לפגוע בתחרות ובחוקי המשחק ההוגנים בספרד עצמה ובאיחוד האירופי כולו.⁶⁹

בתגובה לביקורת זו הועלתה בפרלמנט בנובמבר 2023 הצעה למסות את הסניפים המקומיים של בנקים זרים המפוקחים על ידי ה-ECB ללא תלות בהכנסתם, בנימוק של תחרות הוגנת, אך ההצעה נדחתה.⁷⁰ יש לציין כי בפועל לא בוצעה אפלייה בין הבנקים הספרדיים לסניפים המקומיים של בנקים זרים משום שהסניפים המקומיים של הבנקים הזרים לא הגיעו ממילא לרף ההכנסות של 800 מיליון יורו בשנת 2019 אשר נקבע לצורך הטלת המס.⁷¹

⁶⁸ חוות הדעת של ה-ECB אינה מחייבת.

⁶⁹ ראו European Central Bank (2022).

⁷⁰ ראו Retail Banker International (2022).

⁷¹ ראו Sobrino and Sempere (2022).

החוק עבר בפרלמנט בדצמבר 2022⁷² תאריך התחולה נקבע ל-1.1.2023, ונקבע כי המס יהיה בתוקף במשך שנתיים, בשנים 2023 ו-2024, כאשר בכל אחת מהן הגבייה תתבצע עבור השנה הקלנדרית שקדמה לה. בכל אחת מן השנים ייגבו מקדמות בסך של 50% בפברואר, כאשר המחצית השנייה תיגבה בספטמבר של אותה שנה.⁷³ יעד הגבייה הכולל של המס לשנת 2023, לפי החוק, הוא 1.5 מיליארד יורו. בחוק נקבע איסור על הבנק להעביר את עלות המס ללקוחות הבנק בדמות תעריפים גבוהים יותר, איסור אשר אי קיומו יגרום לקנס משמעותי. הוחלט כי בסוף 2024 תיעשה הערכת מצב, אשר בסופה תיתכן החלטה להפוך את המס לקבוע.

כנגד המס הועלו טענות רבות, וביניהן שיגרום לעליית מחירים, יביא לתחרות לא הוגנת, יגביר את אי הוודאות מבחינה משפטית ויפגע במשק.⁷⁴ הן הבנקים והן חברות האנרגיה הודיעו כי יגישו תביעה נגד החוק. ואכן, בפברואר 2023 הגישו שני איגודים המייצגים את הבנקים הספרדים תביעה לבית המשפט הגבוה בטענה שהמס מפלה בין הבנקים הגדולים שעברו את רף ההכנסות ב-2019 ועל כן ישלמו את המס לבין הבנקים הקטנים שלא יאלצו לשלם אותו, ובכך הוא פוגע בתחרות בספרד ובאירופה כולה.^{75,76} בנקים אחדים בספרד הגישו אף הם תביעה או שוקלים לעשות זאת.

כך, הגיש במרץ 2023 הבנק הספרדי קיישבנק (CaixaBank), אחד הבנקים הגדולים בספרד, תביעה לבית המשפט הגבוה בטענה שהמס מפלה ופוגע בתחרות בשני מובנים: ראשית בספרד עצמה, משום שבנקים גדולים נאלצים לשלם את המס בעוד בנקים קטנים פטורים מתשלום, ושנית באירופה, משום שבנקים ספרדיים נמצאים בעמדת נחיתות מול בנקים במדינות אירופאיות אחרות בהן לא מוטל על הבנקים מס רווחי היתר.^{77,78} בשל עמדת נחיתות זו, משקיעים פוטנציאליים עשויים להימנע מהשקעה בבנקים ספרדים ולהשקיע במקום זאת

⁷² ראו Agencia Estatal boletin oficial del Estado, December 28, 2022.

⁷³ ראו Orbitax (2022).

⁷⁴ ראו Enache (2023a).

⁷⁵ ראו Aguado (2023a).

⁷⁶ גם חברות האנרגיה הצהירו כי יגישו תביעות נגד החוק. חברת האנרגיה רפסול (Repsol) הגישה בקשה לצו מניעה אולם בקשתה נדחתה. ראו Reuters (2023a).

⁷⁷ ראו Aguado (2023b).

⁷⁸ ראו Valero (2023).

בבנקים במדינות אירופאיות אחרות בהן לא מוטל על הבנקים מס רווחי היתר. התביעות הללו תלויות ועומדות נכון לרגע זה.

בפברואר ובאוקטובר 2023 פורסמו הסכומים שניגבו בפעימה הראשונה והשנייה, בהתאמה, וסכומם הכולל היה כ-1.3 מיליארד יורו, כ-87% מן היעד שנקבע - 1.5 מיליארד יורו.⁷⁹ בסוף אוקטובר 2023 סיכמו המפלגות החברות בקואליציה החדשה שהוקמה לאחר הבחירות על הארכת תוקף המס. בתגובה נפלו מניות הבנקים, ונגיד הבנק המרכזי הספרדי הדגיש כי יש לקחת בחשבון את השלכות ההארכה על יציבות הבנקים.⁸⁰

3. איטליה

ב-7.8.2023 הטיל סגן ראשת ממשלת איטליה, מתיאו סאלוויני, פצצה: הוא הודיע, במסיבת עיתונאים שבה לא נכחו ראשת הממשלה ושר האוצר וללא הכנה מוקדמת, על הטלת מס חד פעמי בשיעור של 40% על רווחי היתר של הבנקים. הסכום שייגבה יהיה מיועד לקיצוץ מסים ולסיוע לנוטלי ההלוואות, ובפרט לבעלי המשכנתאות, הכורעים תחת נטל הריביות שעלו. לדברי סאלוויני, הטלת המס על הבנקים נובעת מרווחי העתק שלהם, ובפרט במחצית הראשונה של 2023, הנובעים מהעלאת הריביות שגבו ממשקי בית ועסקים עבור הלוואות ללא העלאה מספקת של הריביות על פיקדונות הלקוחות. סאלוויני ציין כי שורש הרע הוא מדיניות העלאות הריבית של ה-ECB, שאותה כינה שר החוץ "שגויה".⁸¹ סאלוויני עצמו טען זמן קצר לפני כן כי מדיניות ה-ECB היא בלתי הגיונית ואף מסוכנת.⁸²

לפי ההצעה, עד סוף יוני 2024 יהיו הבנקים מחוייבים לשלם מס של 40% על הגידול בפער שבין הכנסות ריבית לבין הוצאות ריבית.⁸³ הגידול מעליו יוטל המס הוא הגדול מבין שני

⁷⁹ ראו Reuters (2023d).

⁸⁰ ראו Reuters (2023e).

⁸¹ ראו Il Foglio (2023).

⁸² ראו Albanese (2023).

⁸³ ההגדרה המדויקת לסכום עליו יוטל המס היא

"The amount of interest margin referred to in item 30 of the profit and loss account, drawn up in accordance with the schemes approved by the Banca d'Italia".

ההנחייה של הבנק המרכזי האיטלקי לחישוב הסכום היא

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

המספרים הבאים: 5% לפחות עבור שנת 2022 לעומת שנת 2021, או 10% לפחות עבור שנת 2023 לעומת 2021.

הצעד בא כהפתעה מוחלטת משום שרק חודשיים לפני כן, ביוני, אמר שר האוצר כי מס כזה אינו על סדר היום, זאת - לאחר שהוזכר על ידי ראש הממשלה ג'ורג'יה מלוני בשלב מוקדם יותר. בין ההתבטאות של שר האוצר ביוני לבין הודעת סאלוויני באוגוסט פורסמו דו"חות הבנקים על המחצית הראשונה של 2023 שבהם דווח על רווחי עתק, ומכאן השינוי.

תגובת השוק, ובפרט מניות הבנקים, הן האיטלקיים והן האירופיים בכלל, היתה חריפה: בבוקר שלמחרת מסיבת העיתונאים שבה נודע על הצעד נפל מדד הבנקים האיטלקי ב-7.3%, בעוד מדד הבנקים של האיחוד האירופי כולו צנח ב-3.7%.⁸⁴ בו זמנית נשמעו קריאות נרחבות לביטול המס על ידי אנליסטים, אנשי אקדמיה ופוליטיקאים כדוגמת מתיאו רנצי, ראש ממשלת איטליה בעבר.⁸⁵ בין הטיעונים שהועלו - חשש של משקיעים זרים מהשקעה עתידית באיטליה וחוסר יכולת לבטל את המס מסיבות פוליטיות למרות הגדרתו כמוגבל בזמן. כדי להרגיע את השווקים ולמתן את הביקורת, הודיעה ראשת הממשלה כעבור 24 שעות בלבד כי סכום המס שישולם על ידי בנק מסויים לא יעלה על 0.1% מסך הנכסים (total assets) של אותו בנק.

באוגוסט 2023 קיבל ה-ECB בקשה ממשרד האוצר האיטלקי לבחון את הצעת החוק.⁸⁶ בספטמבר הגיש ה-ECB את חוות דעתו, שכללה ביקורת חריפה על החוק.⁸⁷ בין השאר, ציין ה-ECB כי הצעת החוק איננה לוקחת בחשבון את מחזור מדיניות הריביות במלואו, כאשר בראשיתו ישנה באופן טיפוסי עלייה בהכנסות מריבית אך בהמשכו תיתכן התממשות סיכונים כדוגמת ירידה ביכולת ההחזר של לווים. כתוצאה מכך, ההשפעה הכוללת של העלאת הריביות על רווחיות הבנקים לאורך מחזור המדיניות עלולה להיות שלילית, ובנקודת הזמן בה מתבצעת גביית המסים עלולים הבנקים להציג רווחים נמוכים או אף הפסדים. לדברי ה-ECB, השפעה זו אינה מוצאת את ביטוייה במבנה המס אשר מתייחס לרווחי הבנק רק מחלק מן

⁸⁴ ראו Amante, Za and Fonte (2023).

⁸⁵ ראו Roberts and Munster (2023).

⁸⁶ חוות הדעת של ה-ECB אינה מחייבת.

⁸⁷ ראו European Central Bank (2023b).

המקורות ולא לכלל רווחיו. הדבר עלול להביא לפגיעה ביכולת הבנקים לשמר בסיס הון חזק שיהיה עמיד בפני התדרדרות באיכות הלווים ולהפוך אותם לפגיעים יותר במצב של מיתון, דבר שעלול להגביל את יכולתם לתת הלוואות ולפגוע בצמיחת המשק. השפעת המס עלולה להיות משמעותית במיוחד כשמדובר על הבנקים הקטנים, שרוב הכנסתם נובעת מהלוואות ולא מעמלות ושעלולים להיות עמידים פחות מן הבנקים הגדולים למצב של מיתון.

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

לאחר מתן חוות הדעת של ה-ECB ערך משרד האוצר האיטלקי שינויים נוספים בהצעת החוק. ההצעה החדשה הכילה שלושה שינויים מהותיים לעומת קודמתה. ראשית, החסם על סכום המס יחושב לפי נכסי הסיכון (risk-weighted assets) ולא לפי סך הנכסים: סכום המס לא יעלה על 0.26% מסך נכסי הסיכון, לעומת 0.1% מסך הנכסים בגרסה הקודמת של הצעת החוק. שנית, המס יחול רק בשנת 2023 ויוטל על הגידול בפער שמעל ל-10% בשנה זו לעומת הפער של שנת 2021. שלישית, הבנקים יוכלו לנקוט בפעולה אשר תפטור אותם מתשלום המס ואשר לא הוזכרה כלל בגרסה הקודמת של הצעת החוק: הם יוכלו להקצות לכרית ההון שלהם סכום שיהיה לפחות פי 2.5 מהסכום שהיו אמורים לשלם כמס.⁸⁸ בכך נותנת הצעת החוק מענה חלקי לחששות ה-ECB לגבי איתנות הבנקים שהובאה לעיל.⁸⁹ החוק נכנס לתוקפו ב-10.10.2023.

הצפי לסכום המס שייגבה היתה, לפי ההצעה הראשונה, בטווח של 3.3-4.5 מיליארד יורו, כאשר הסכום הגבוה שבטווח מתייחס להצעה הראשונה שהועלתה במסיבת העיתונאים, עוד

⁸⁸ ראו (2023) Gazzetta Ufficiale Della Repubblica Italiana.

⁸⁹ ראו (2023) Munster.

לפני שנוסף החסם של 0.1% מסך הנכסים.⁹⁰ לאחר השינויים, התעדכן צפי גביית המס כלפי מטה, כאשר טווח ההכנסות הצטמצם לסכום של 2.5-2.7 מיליארד יורו.

למרות השינויים המשיכה להישמע ביקורת חריפה על המס. באוקטובר 2023 אמר בכיר במשרד האוצר כי המערבולת בשווקים בעת ההודעה על הטלת המס החדש שיקפה פגיעה באמון, וכי משקיעים שמים את כספם במדינות בהן הם מאמינים כי חוקים לא ישתנו באופן מפתיע.⁹¹ מכה נוספת ומשמעותית לתוכנית הגיעה מכיוון הבנקים עצמם, ובפרט מצד שלושה בנקים גדולים אשר הודיעו כי הם בוחרים להגדיל את כרית ההון במקום לשלם את המס, בהתאם לאלטרנטיבה שהציגה הממשלה בהצעת החוק המתוקנת מספטמבר.⁹² משמעות הודעת הבנקים היא כי לא יגויסו סכומי המס הנדרשים בכדי להקל את הקשיים שיוקר המחיה הציב בפני האוכלוסיה, בניגוד למטרה המוצהרת של התוכנית.

4. הונגריה

ביוני 2022 הוציאה ממשלת הונגריה צו המטיל מס רווחי יתר (לפי הטרימינולוגיה בצו, extra-profit taxes) על מספר סקטורים, וביניהם בנקים ואנרגיה.⁹³ לפי הצו, שנכנס לתוקפו למחרת, ההצדקה למס היא הגידול בהכנסה לסקטורים הללו, הנובע מהעלייה בריבית הבנק המרכזי ובמחירי האנרגיה. המס יוטל על בסיס הרווח הנקי של הבנקים ל-2021 ו-2022, עליהם יושת מס בשיעור של 10% שישולם ב-2022 ובמס בשיעור של 8% שישולם ב-2023, בהתאמה.⁹⁴ תוקף הצו עד 1.1.2025, והמס צפוי להקטין את רווחיות הבנקים משמעותית בתקופה בה יהיה בתוקף.⁹⁵

מניות הבנקים צנחו בתגובה להודעה על הצו, ומדד המניות הכללי של בורסת בודפשט צנח בכ-10%. איגוד הבנקים ההונגרי, כמו גם אנליסטים, יצאו נגד המס בטענה שהוא יקטין את היכולת של הבנקים להעניק אשראי, במיוחד את זו של הבנקים החלשים. טענה נוספת שנשמעה היא שהמס יפגע פגיעה נוספת באמון המשקיעים, אמון שכבר נפגע לאור העובדה

⁹⁰ ראו Walker (2023a).

⁹¹ ראו Sciorilli Borrelli (2023).

⁹² ראו Sirletti, Albanese and Rajbhandari (2023).

⁹³ ממשלת הונגריה או מוסדותיה לא ביקשו את חוות דעתו של ה-ECB על הצו.

⁹⁴ סכום המס ל-2022 יוכרז ב-10.10.2022 וישולם בשני תשלומים שווים ב-10.10.2022 ו-10.12.2022, וסכום

המס ל-2023 יוכרז ב-10.6.2023 וישולם בשלושה תשלומים שווים ב-10.6.2023, ב-10.10.2023 וב-10.12.2023.

⁹⁵ ראו Deloitte (2022).

שהמס הזה הוא רק חוליה נוספת בשרשרת המסים שהוטלו על הבנקים בהונגריה בשנים האחרונות.⁹⁶

במאי 2023 פרסמה הממשלה צו נוסף שנכנס לתוקפו למחרת היום, בהמשך לצו הקודם, לפיו יוטל מס גם בשנת 2024, והפעם בשיעור של 13% על רווח עד גובה מסויים ו-30% מעליו.⁹⁷ איגוד הבנקים ההונגרי גינה בחריפות את הארכת הצו וציין כי היא תביא להקטנה בפעילות מתן האשראי של הבנקים, ובכך תפגע באיתנות המשק ובתהליך יציאת המדינה מן המיתון בו היא שרויה.⁹⁸

5. צ'כיה

ביוני 2022 אישר הפרלמנט הצ'כי הטלת מס רווחי יתר בשיעור של 60% על סקטור האנרגיה ועל סקטור הבנקים בשל עליית מחירי האנרגיה ועליית הריביות, בהתאמה.⁹⁹ המס חל על בנקים גדולים אשר הכנסותיהם מריבית עולות על רף שנקבע, והוא יהיה בתוקף בשנים 2023-2025. תקופת הבסיס להשוואה היא 2018-2021, וייעוד הסכום שייגבה הוא הקלה על יוקר המחיה של משקי הבית.^{100,101}

באוקטובר 2022, לפני שעבר החוק הסופי, אמרו גורמים בקואליציה כי הוא יוטל על רווחי 2022 ולא על רווחי 2023, כפי שהיה צפוי וכפי שאכן קרה בסופו של דבר. שוק המניות הגיב על הידיעה באופן שלילי ואינדקס המניות של בורסת פראג צנח ב-2.5%.¹⁰² בעולם העסקי הועלתה הטענה כי המס יפגע באמון המשקיעים. לקראת תום השנה הראשונה לגביית המס, אמר שר האוצר כי צפי הגבייה מן הבנקים לשנת 2023 יעמוד על מיליארד קורונה צ'כית. זאת - בעוד הצפי הראשוני עמד על סכום של 30 מיליארד קורונה צ'כית. לדברי שר האוצר, למרות האכזבה מסכום הגבייה היתה למס השפעה חיובית: הוא גרם לבנקים להציע ללקוחותיהם שיעור ריבית גבוה יותר על הפיקדונות.¹⁰³

⁹⁶ ראו Fojcik (2022).

⁹⁷ ראו Orbitax (2023).

⁹⁸ ראו Infostart (2023).

⁹⁹ ממשלת צ'כיה או מוסדותיה לא ביקשו את חוות דעתו של ה-ECB לפני אישור המס על ידי הפרלמנט.

¹⁰⁰ ראו Laca (2022).

¹⁰¹ ראו Malůšek and Baňka (2022).

¹⁰² ראו Chamonikolas, Krystof and Kjúka (2022).

¹⁰³ ראו Lazarová (2023).

6. ליטא

בליטא נכנס לתוקפו במאי 2023 חוק מס רווחי יתר שיחול על בנקים מקומיים ועל סניפים מקומיים של בנקים הפועלים באיחוד האירופי והמחזיקים בהיקף פיקדונות מסויים ומעלה. המס זכה לשם "תרומת סולידריות" (Solidarity Contribution), ברוח מס דומה שהוטל בליטא זמן קצר לפני כן, בדצמבר 2022, על סקטור האנרגיה (נפט, גז, פחם ובתי זיקוק). מס הסולידריות שהוטל בליטא על סקטור האנרגיה היה פועל יוצא של הרגולציה על סקטור זה אשר נקבעה על ידי המועצה האירופית (European Council) במסגרת התערבות החירום לעניין מחירי האנרגיה באוקטובר 2022.¹⁰⁴

לפי החוק, המס יחול בשנים 2023-2024 ויוטל על הפער שבין הכנסות ריבית לבין הוצאות ריבית בניכוי שתי פרמיות שהבנק משלם: הפרמיה לקרן ביטוח הפיקדונות (Deposit Insurance Fund) והפרמיה לקרן החילוץ האירופית (Single Resolution Fund).¹⁰⁵ שיעור המס יהיה 60%, והוא יחול על הכנסות הריבית נטו בניכוי הפרמיות, כמתואר לעיל, העולות על 50% מן הממוצע שלהן בתקופת ייחוס של 4 שנים, שהיא התקופה 2018-2021 עבור שנת 2023 והתקופה 2019-2022 עבור שנת 2024. תשלום המס יבוצע רבעונית.¹⁰⁶ ייעוד הכספים, בשונה מכל המקרים הקודמים שנסקרו, הוא מימון הוצאות שיפור תשתיות תעבורה צבאיות.

עוד במרץ 2023 קיבל הבנק המרכזי האירופי (ECB) בקשה ממשרד האוצר הליטאי לבחון את הצעת החוק.¹⁰⁷ באפריל 2023 הגיש ה-ECB את חוות דעתו, שכללה ביקורת על החוק.¹⁰⁸ בין השאר, ציין ה-ECB, בדומה להערתו בחוות הדעת שנגעה למס באיטליה, כי העובדה שמס

¹⁰⁴ ראו European Council (2022b).

¹⁰⁵ ראו European Central Bank (2023a).

"Net interest income base is the difference between interest income and interest expenditure (costs), calculated in accordance with applicable accounting standards and presented in the credit institution's consolidated financial statements. The base is reduced by the deposit insurance premiums paid to the Deposit Insurance Fund and by contributions to the Single Resolution Fund in accordance with Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council."

¹⁰⁶ ראו Petrauskaitė (2023).

¹⁰⁷ חוות הדעת של ה-ECB אינה מחייבת.

¹⁰⁸ ראו European Central Bank (2023a).

הסולידריות מתייחס להכנסות הבנק רק מחלק ממקורותיו עלולה להביא לפגיעה בעמידות הבנקים למצב של מיתון ובכך לפגיעה במשק. כן ציין ה-ECB כי הטלת המס עלולה לפגוע בנכונות המשקיעים להשקיע בבנקים עליהם יחול המס, וכי העובדה שהמס חל רק על בנקים מסויימים עלולה לפגוע בתחרות ובחוקי המשחק ההוגנים בליטא עצמה ובאיחוד האירופי כולו. לאור כל אלו, המליץ ה-ECB על אנליזה יסודית לבחינת השלכות שליליות אפשריות על המערכת הבנקאית, בדגש על פגיעה אפשרית ביציבות הפיננסית, בחוסן הבנקאי ובתחרות.

בתגובה לחוק, הגיש איגוד הבנקים הליטאי תלונה לנציבות האירופית. לדברי נשיא האיגוד, המימון לשיפור תשתיות התעבורה של הצבא צריך להגיע מכלל החברות במשק ולא מן הבנקים בלבד, ולכן החוק מפלה ופוגע בתחרות.¹⁰⁹ הנציבות האירופית הודיעה כי היא חוקרת את התלונה.¹¹⁰ התלונה הזו דומה ברוחה לטענת מועצת התחרות הליטאית, שהושמעה עוד לפני אישור החוק, כי החוק פוגע בתחרות משום שמס הסולידריות המוצע אינו חל על כל הבנקים וכי עליו לקבל את אישור הנציבות האירופית.¹¹¹

7. מדינות נוספות

בחודשיים האחרונים התקיים במדינות רבות באירופה דיון על הטלת מס רווחי היתר. במספר מדינות, לדוגמא - אוקראינה, סלובקיה ואירלנד, הוחלט להטיל את המס.¹¹² בהולנד החליט הפרלמנט על הטלת המס, אולם לאור החלפת השלטון בעקבות הבחירות שנערכו לאחרונה יעבור ביצוע החוק לממשלה החדשה.¹¹³

במדינות נוספות באירופה בהן התקיים דיון ציבורי בנושא זה הוחלט לא להטיל את המס. כך, בשבדיה הועלתה תוכנית כזו על ידי האופוזיציה אך נדחתה בפרלמנט. כך גם בצרפת, בה הודיעו הנשיא מקרון ושר האוצר כי המס איננו על השולחן, וגם בגרמניה.¹¹⁴ בבריטניה התקיים דיון ציבורי, כפי שיתואר בהמשך פרק זה, אולם הממשלה החליטה לא לנקוט בצעד

¹⁰⁹ ראו (Wessel 2023).

¹¹⁰ ראו (Navakas 2023).

¹¹¹ ראו (Baltic News Service 2023).

¹¹² ראו (Walker 2023b).

¹¹³ ראו (Dutch News 2023).

¹¹⁴ ראו (Reuters 2023).

של מיסוי. במקום זאת הוחלט לפעול באמצעים רגולטוריים, כפי שיוזכר בפרק האחרון של מאמר זה.

מס רווחי יתר על סקטור האנרגיה

בתת פרק זה נבחן בקצרה את תהליך הטלת מס רווחי היתר על סקטור האנרגיה, שכן זהו הסקטור שהוטל עליו המס על ידי המספר הגדול ביותר של מדינות. הסקירה תתמקד באיחוד האירופי ובבריטניה.

הזרז ליוזמה להטיל מס רווחי יתר על סקטור האנרגיה היה העלייה החדה במחירי האנרגיה בעקבות ההתאוששות שלאחר מגיפת הקורונה ב-2021 וביתר שאת בעקבות פלישת רוסיה לאוקראינה בפברואר 2022 והמלחמה שבעקבותיה. הזינוק במחירי האנרגיה גרם לקשיים כלכליים לחלקים משמעותיים באוכלוסייה, הן משקי בית והן חברות, בעוד רווחי חברות האנרגיה עלו בחדות ומחירי מניותיהן נסקו. כתוצאה מכך, העלו ארגונים בינלאומיים, ובראשם האו"ם ומוסדות האיחוד האירופי, הצעות להטיל מס רווחי יתר על חברות האנרגיה, כאשר ייעוד הכספים העיקרי יהיה הקלה על משקי הבית והעסקים אשר נפגעו מעליית מחירי האנרגיה וייעוד נוסף יהיה עידוד סקטור האנרגיה האלטרנטיבית.

כך, המליץ האו"ם, במסמך מאוגוסט 2022 המציע צעדי מדיניות לטיפול במשבר האנרגיה, להטיל מס רווחי יתר על הרווחים הבלתי צפויים של חברות האנרגיה שנבעו מן המלחמה.¹¹⁵ ייעוד הכספים שהוצעו במסמך הם מימון סיוע למשקי הבית שנפגעו מעליית מחירי האנרגיה ומימון פרויקטים של אנרגיה מתחדשת.

באיחוד האירופי הועלו יוזמות דומות אשר הובילו להחלטות שיושמו בשטח. כבר במרץ 2022 העלתה הנציבות האירופית (European Commission) את האפשרות להטיל מס רווחי יתר על חברות אנרגיה (נפט, גז, פחם ובתי זיקוק) במסגרת תוכנית כוללת של צעדי חירום הנובעים מן הפלישה הרוסית לאוקראינה. הסכומים שייגבו יוכלו להקל על משקי בית וחברות שנפגעו ביותר מעליית מחירי האנרגיה.¹¹⁶ בספטמבר 2022 פרסמה הנציבות הצעה

¹¹⁵ ראו (United Nations (2022).

¹¹⁶ ראו (European Commission (2022a).

קונקרטי לפעולת חירום, אשר כללה מספר סעיפים להפחתת חשבונות האנרגיה לתושבי האיחוד האירופי.¹¹⁷ אחד הסעיפים, אשר זכה לשם "תרומת סולידריות" (Solidarity Contribution), היה הטלת מס רווחי יתר על חברות נפט, גז ופחם ועל בתי זיקוק. הוצע כי המס ייגבה על רווחים שמעבר ל-20% מעל ממוצע רווחי שלוש השנים האחרונות ויהיה בתוקף בשנת 2022 בלבד. מספר פרמטרים הושארו לשיקול דעת של מדינות האיחוד, ולמשל - שיעורי המס ישתנו בין מדינות האיחוד, כאשר שיעור המס המינימלי הוא 33%. הגבייה תבוצע על ידי מדינות האיחוד, והסכום שייגבה יופנה למספר מטרות, ובראשן סיוע לצרכני האנרגיה, הן משקי בית והן עסקים, אשר נפגעו באופן הקשה ביותר מעליית מחירי האנרגיה. הצעת הנציבות התקבלה, בשינויים מסויימים, על ידי המועצה האירופית (European Council) בסוף ספטמבר 2022 ונכנסה לתוקף באוקטובר 2022.^{118,119} בין השינויים שהוכנסו לגירסה הסופית – המס ייגבה על רווחים שמעל ל-20% מעל ממוצע רווחי ארבע השנים האחרונות (ולא שלוש השנים האחרונות כפי שהוצע בתחילה) החל מ-2018, והמס יהיה בתוקף בשנים 2022-2023 (ולא 2022 בלבד). נכון לאוגוסט 2023, הטילו 25 מדינות באירופה מס רווחי יתר על סקטור האנרגיה או שמש כזה נמצא בהליכי חקיקה.¹²⁰

במרץ 2023 פורסם דו"ח הפרלמנט האירופי שבחן את יישום המלצת הנציבות האירופית לחברות האיחוד בעניין הטלת מס רווחי יתר על חברות האנרגיה.¹²¹ לפי הדו"ח, השתמשו מדינות האיחוד במרחב התמרון שניתן להן ביישום התקנות. כך, נעים שיעורי מס רווחי היתר בין המינימום של 33% שאומץ על ידי רוב המדינות לבין 75% באירלנד. באשר לתקופת החלת המס, חלק ממדינות האיחוד החילו אותו באופן רטרואקטיבי בעוד חלק אחר, לדוגמא דנמרק, שבדיה ופינלנד, דחו את תחילת החלתו ל-2023, דבר העלול להוביל לניסיונות התחמקות מתשלום המס. מסקנה העולה מן הדו"ח היא הצורך בתיאום בין המדינות השונות כדי להגביר את אפקטיביות המס.¹²²

¹¹⁷ ראו European Commission (2022b).

¹¹⁸ ראו European Council (2022a).

¹¹⁹ ראו European Council (2022b).

¹²⁰ המדינות היחידות באיחוד שלא עשו זאת הן מלטה וקפריסין, שאותן פטר האיחוד מן המס.

¹²¹ ראו Nicolay, Steinbrenner, Woelfing and Spix (2023).

¹²² דו"ח הנציבות האירופית מיוני 2023 בחן את ביצוע ההמלצות של התוכנית לפעולת החירום להפחתת חשבונות האנרגיה של תושבי האיחוד שהוזכרה לעיל ומתח אף הוא ביקורת על ההבדלים הגדולים ביישום התוכנית בין המדינות השונות, תוך אמירה שהדבר מוביל לאי וודאות בקרב משקיעים. יצוין כי הדו"ח לא בחן ספציפית את מס רווחי היתר. ראו European Commission (2023).

לצד היוזמות להחלת המס נשמעה גם ביקורת. מאמר של קרן המטבע העולמית (International Monetary Fund) מעלה את הטענות שהושמעו בעבר לפיהן מס רווחי היתר על סקטור האנרגיה, שצובר תאוצה, עלול ליצור עיוות בהחלטות השקעה ולהגדיל את אי הוודאות עבור המשקיעים.¹²³

מקרה הטלת מס רווחי היתר על חברות האנרגיה בבריטניה מעניין במיוחד לאור הגלגולים הרבים שעבר המס. במאי 2022 הודיע משרד האוצר כי יטיל מס רווחי יתר על חברות נפט וגז הפועלות בתחומה.¹²⁴ לפי ההודעה, ייכנס המס לתוקפו בו ביום ויהיה בתוקף עד סוף שנת 2025, אלא אם יחזרו הנפט והגז לרמות המחירים ה"נורמליות" שלהם. שיעור מס רווחי היתר נקבע ל-25%, והוא מוטל מעבר למס הקיים של 40% כך ששיעור המס הכולל על חברות אלו הגיע ל-65%. החוק אושר ביולי 2022 ונכנס לתוקפו רטרואקטיבית ממאי 2022. צפי גביית המס בעת הטלתו היה 5 מיליארד פאונד בריטי תוך שנה, וייעוד הסכום שנגבה היה סיוע לצרכנים שנפגעו מעליית מחירי האנרגיה על מנת להקל עליהם את יוקר המחיה. לאור המשך מחירי האנרגיה הגבוהים ורווחי העתק של חברות האנרגיה, הודיעה בנובמבר 2022 הממשלה על שני שינויים לרעת חברות האנרגיה: העלאת שיעור המס ל-35% והארכת תוקפו עד סוף מרץ 2028.¹²⁵

בחלוף כמעט שנה מיום הטלת המס הסתבר שסכום הגבייה היה 2.8 מיליארד פאונד בריטי בלבד, 56% בלבד מן הסכום החזוי של 5 מיליארד פאונד.¹²⁶ בחודשים שלאחר מכן, כאשר מחירי הנפט ירדו, השתנו לרעה ההערכות באשר לסכום הגבייה הצפוי לאורך חיי המס.^{127,128}

ביוני 2023 הודיעה הממשלה כי מס רווחי היתר יבוטל אם המחירים הממוצעים של הנפט והגז יירדו אל מתחת לרמה מסויימת שנקבעה מראש במשך שני רבעונים עוקבים. בהחלטה

¹²³ ראו Baunsgaard and Vernon (2022). בהקשר של סקטור האנרגיה, קורא המאמר להעדפת מס קבוע על רווחי היתר של הסקטור על פני מס זמני על רווחים בלתי צפויים.

¹²⁴ ראו HM (2022a).

¹²⁵ ראו HM (2022b).

¹²⁶ אי עמידה ביעד הגבייה הצפוי עבור מס רווחי היתר אינה בלעדית למקרה של בריטניה. ראו למשל, ביחס לאיטליה, Enache (2023c).

¹²⁷ ראו UK Parliament (2023).

¹²⁸ ראו Pickard and Shepard (2023).

החדשה צויין כי חברות האנרגיה הודיעו כי יקטינו את הייצור בשל המס, דבר שעלול להביא הן לפגיעה בביטחון האנרגטי של המדינה והן לאובדן מקומות עבודה.¹²⁹

לאור העובדה שחברות האנרגיה דיווחו על רווחים גבוהים וחלקן הצליחו להוריד משמעותית את סכום המס בעוד הציבור ממשיך לכרוע תחת נטל יוקר המחייה, הועלו הצעות להקשחת גביית המס על חברות האנרגיה.^{130,131} כמו כן נשמעה הקריאה, הן מהתקשורת והן מהציבור, להטלת מס כזה על הבנקים.^{132,133} ואולם, דבר זה לא קרה, כפי שהוזכר לעיל.

יש להדגיש, עם זאת, כי המקרה של בנקים שונה מהותית מן המקרה של חברות אחרות, ובפרט מזה של חברות אנרגיה. חשיבותם של בנקים למשק קריטית, ותפקודם התקין חיוני לצמיחתו. באשר לחברות האנרגיה, הנזקים הסביבתיים שלהן הולכים ומתבררים מדי שנה, ולכן גם ללא קשר לגודל רווחיהן רווח יותר ויותר הרעיון להטיל על חברות אלו מס המכמת את הזיהום שהן גורמות, בבחינת "המזהם משלם" (Polluter Pays Principle).¹³⁴ למרות שמס זה אינו דומה כלל למס רווחי היתר, עצם הרעיון של הטלת מס על סקטור זה נופל על קרקע פורייה. כפי שהוזכר לעיל, במסמכים של גופים בינלאומיים כדוגמת המועצה האירופית והאו"ם מוזכר השימוש בחלק מכספי הגבייה מחברות האנרגיה כאמצעי לתמיכה באנרגיה מתחדשת. כך, למשל, בתקנות שפרסמה המועצה האירופית באוקטובר 2022.¹³⁵

לאור אלו, יש לראות את הסקירה לגבי מס רווחי היתר על חברות האנרגיה בתת פרק זה בראי החשיבות המיוחדת של סקטור הבנקאות מחד והבעייתיות הכרוכה בסקטור האנרגיה מאידך.

¹²⁹ ראו HM Treasury (2023).

¹³⁰ ראו BBC (2023).

¹³¹ ראו Crookham (2023).

¹³² ראו Wright (2023).

¹³³ ראו Faizah (2023).

¹³⁴ ראו למשל European Court of Auditors (2021).

¹³⁵ ראו European Council (2022b).

סיכום והמלצות

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

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

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

שלישית, העדות המועטה שהצטברה עד כה מצביעה על קשיים ובעיות, בין אם מדובר על תגובת שוק שלילית, על תביעות שהוגשו או על אי עמידה ביעדים. כך במיוחד כאשר בוחנים את השתלשלות הדברים במדינה בה מבנה המס הוא הדומה ביותר לזה המוצע בישראל, איטליה. באיטליה נפרשה מסכת אשר מהלכה מעורר חשש ותוצאותיה הסופיות עדיין לא ידועות, החל מתגובה שלילית חריפה של מדד מניות הבנקים המקומי והכלל-אירופאי ועד אינדיקציה לכך שהסכום שייגבה בפועל יהיה רחוק משמעותית מיעד הגבייה.

רביעית, כלכלנים מובילים, לאורך ההיסטוריה וכיום, חלוקים בדעתם לגבי הטלת המס. כפי שפורט לעיל, רבים מן הכלכלנים שכתבו על המס שהוטל במלחמות העולם ובמלחמת קוריאה הביעו ביקורת על המס מסיבות שונות, הן עקרוניות והן פרקטיות, וזו סיבה מרכזית לכך שכמעט ולא נעשה במס שימוש במשך עשורים רבים. אם נסתכל על ימינו אנו, הרי עבור סקטור האנרגיה ג'וזף סטיגליץ ממליץ על הטלת המס, בעוד לורנס סאמרס מתנגד לו בחריפות. זאת ועוד: הכלכלנים הללו - הן התומכים והן המבקרים - לא התייחסו ספציפית להטלת מס על בנקים כי אם על חברות אנרגיה, במקרה של השנים האחרונות, או על המשק כולו, לאורך ההיסטוריה.

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

בנוסף לחוות הדעת שנתן ה-ECB למדינות ספציפיות על פי בקשתן, התייחס ה-ECB בנובמבר 2023 לנושא הטלת מס רווחי היתר על בנקים באיחוד האירופי בכלל. הוא הביע את חששו מכך שהמס יגרום לפגיעה בהערכות השווי של הבנקים וכתוצאה מכך תיפגע יכולתם לגייס הון במידת הצורך, דבר שעלול לפגוע ביכולתם להעניק אשראי ואף ליצור סיכון ליציבות הפיננסית במשק.¹³⁶ כפי שהוזכר לעיל, האיחוד האירופי ומוסדותיו המליצו למדינות החברות בו על הטלת מס רווחי יתר על חברות אנרגיה, אולם ראוי לציין כי לא נתפרסם כל גילוי דעת לגבי הטלת מס כזה על בנקים.

לאור הסיבות שנמנו לעיל, מוצע בעת הזו, לפני שהצטברה עדות משמעותית לאורך זמן על תוצאות הטלת המס על סקטור הבנקים, לא להחילו בישראל. אין בכך כדי לבטל את האפשרות של בחינה עתידית של הנושא בעתיד, אם וכאשר תצטבר עדות משמעותית וחיובית ממדינות אחרות הן על השלכות מס רווחי היתר על המשק והן על מידת ההצלחה שלו בהשגת המטרות שלשמן הוטל.

כמו כן, אין בכך כדי לבטל מנגנונים אחרים לבחינת הפער בין הריבית שהבנקים גובים על הלוואות לבין הריבית שהם מעניקים על פיקדונות ולהקטנתו במידת הצורך. הפתרון המוצע בדרך כלל בהקשר זה הוא הגברת התחרותיות. זהו פתרון אידיאלי משום שהוא לא כרוך במיסוי או בהתערבות רגולטורית ישירה. עם זאת, אין להתעלם מכך שבהקשר הישראלי הניסיונות להגברת התחרותיות עדיין לא הניבו פירות משמעותיים.

¹³⁶ ראו (2023) Sepp.

דרך פעולה אלטרנטיבית היא רגולציה ישירה. כיוון אפשרי לפעולה כזו ננקט לאחרונה בבריטניה על ידי הרגולטור האחראי, בין השאר, על הגנת הצרכנים ועידוד התחרות, Financial Conduct Authority (FCA).^{137,138} זאת – אחרי שהממשלה בחנה את האפשרות להטלת מס רווחי יתר לאור הלחץ הציבורי ב-2022, בעקבות הטלת המס על חברות האנרגיה ובעקבות הטלת המס על הבנקים במדינות אחרות. בסוף יולי 2023 פרסם ה-FCA תוכנית עבודה בת 14 נקודות שמטרתה היא לוודא שצרכנים זוכים לריביות ראויות על פיקדונותיהם.¹³⁹ התוכנית כוללת הן פעולות שבכוונת הרגולטור לנקוט והן פעולות שהוא מצפה מן הבנקים לנקוט, וזאת - בלוח זמנים מוגדר. כך לדוגמא יבדוק הרגולטור את עיתוי שינוי הריבית על הפיקדונות בעת שינוי הריבית במשק, והבנקים יידרשו לדרבן את לקוחותיהם, שכספיהם מופקדים בחשבונות נושאי ריבית נמוכה, לשקול אלטרנטיבות. התוכנית פותחה בעקבות דיוני שולחן עגול שנערכו עם הבנקים, ומהותה היא לעבוד בשיתוף פעולה עם הבנקים, אשר הביעו נכונות לכך, לבחינת המצב ושיפורו.¹⁴⁰

¹³⁷ מבנה הרגולציה איננו אחיד במדינות השונות. בבריטניה, בשונה מארה"ב למשל, קיימות שתי רשויות רגולציה המפקחות על שני אספקטים שונים של המערכת הפיננסית. ראו למשל (2019) Bank of England.

¹³⁸ ראו <https://www.fca.org.uk/about>.

¹³⁹ ראו <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/action-plan-cash-savings>.

¹⁴⁰ ראו

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

Adams, Thomas S., 1920, Immediate Future of the Excess Profits Tax, *The American Economic Review*, Supplement, Papers and Proceedings of the Thirty-second Annual Meeting of the American Economic Association 10(1), 15-18.

Adams, Thomas S., 1921, Should The Excess Profits Tax be Repealed? *The Quarterly Journal of Economics* 35(3), 363-393.

Agencia Estatal boletin oficial del Estado, December 28, 2022:

<https://www.boe.es/eli/es/l/2022/12/27/38>.

Aguado, Jesus, 2023a, Spanish banking industry takes windfall tax to High Court, *Reuters*, February 15.

Aguado, Jesus, 2023b, CaixaBank to challenge Spanish windfall tax as objections mount, *Reuters*, March 7.

Albanese, Chiara, 2023, Italy's Salvini Says ECB Rate Hiking Is 'Nonsense and Dangerous', *Bloomberg News*, June 27.

Amante, Angelo, Valentina Za, and Giuseppe Fonte, 2023, Italy shocks banks with 40% windfall tax for 2023, *Reuters*, August 8.

Arnold, Anthony, 2014, A paradise for Profiteers? The Importance and Treatment of Profits during the First World War, *Accounting History Review* 24(2-3), 61-81.

Avi-Yonah, Reuven, 2020, Taxes in the Time of Coronavirus: Is It Time to Revive the Excess Profits Tax? *University of Michigan Public Law Research Paper No. 671*.

Baker, Peter, and Clifford Krauss, 2022, Biden Accuses Oil Companies of 'War Profiteering' and Threatens Windfall Tax, *New York Times*, November 9.

Baltic News Service, 2023, Konkurencijos taryba: bankų solidarumo mokestis gali iškreipti konkurenciją, jam reikia gauti EK pritarimą, March 20.

Bank of England, 2019, Memorandum of Understanding (MoU) between the Financial Conduct Authority (FCA) and the Prudential Regulation Authority (PRA), July 18.

Baunsgaard, Thomas, and Nate Vernon, 2022, Taxing Windfall Profits in the Energy Sector, *IMF Note No 2022/002, International Monetary Fund*.

BBC, 2023, What is the windfall tax on oil and gas companies and how much do they pay? August 1.

Billings, Mark, and Lynne Oats, 2014, Innovation and Pragmatism in Tax Design: Excess Profits Duty in the UK during the First World War, *Accounting History Review* 24(2-3), 83–101.

Canada Federal Budget, 2022:

<https://www.budget.canada.ca/2022/home-accueil-en.html>

Canada's Office of the Parliamentary Budget Officer (PBO), 2021, Cost Estimate of an Excess Profits Tax, by Carleigh Busby, Mark Creighton and Govindadeva Bernier, April 7.

Canada's Office of the Parliamentary Budget Officer (PBO), 2022, Legislative costing note, "Canada Recovery Dividend," by Rolande Kpekou Tossou, Caroline Nicol and Tim Scholz, September 22.

Canadian Chamber of Commerce, 2023, Canadian Chamber appears before Standing Senate Committee on National Finance, May 16.

Chamonikolas, Krystof, and Deana Kjuka, 2022, Czech Windfall Tax Chaos Triggers \$1.3 Billion Stock Wipeout, *Bloomberg Tax*, October 19.

Chennells, Lucy, 1997, The windfall tax, *Fiscal Studies* 18(3), 279-291.

Christians, Allison, and Tarcisio Diniz Magalhaes, 2020, It's Time for Pillar 3: A Global Excess Profits Tax for Covid-19 and Beyond, *Tax Notes International*.

Crookham, Natalie, 2023, POLL: Should UK introduce tougher windfall tax on oil giants? *Express*, 5 May.

Deloitte, 2022, "Tax changes 2022," June 10.

Dubinina, Evgeniya, Javier Garcia-Bernardo, and Petr Janský, 2021, Excess Profits Tax – Estimating the potential tax revenue gains for the European Union, *study for The Left in the European Parliament*.

Dutch News, 2023, Bank tax plans hit Dutch financials, ING down 6.3%, September 22.

Egan, Matt, 2022, Biden's oil windfall tax would backfire, warns Larry Summers, *CNN*, November 1.

Enache, Cristina, 2023a, Spain Is Doubling Down on Poor Tax Policy", *Tax Foundation*, April 10.

Enache, Cristina, 2023b, What European Countries Are Doing about Windfall Profit Taxes, *Tax Foundation*, August 22.

Enache, Cristina, 2023c, Why Italy's Latest Windfall Profits Tax Is Still Bad Tax Policy, *Tax Foundation*, August 22.

European Central Bank, 2022, Opinion of the European Central Bank of 2 November 2022 on the imposition of temporary levies on certain credit institutions (CON/2022/36), November 2.

European Central Bank, 2023a, Opinion of the European Central Bank of 4 April 2023 on the imposition of a temporary solidarity contribution (CON/2023/9)", April 4.

European Central Bank, 2023b, Opinion of the European Central Bank of 12 September 2023 on the imposition of an extraordinary tax on credit institutions (CON/2023/26), September 12.

European Commission, 2022a, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, March 8.

European Commission, 2022b, Energy prices: Commission proposes emergency market intervention to reduce bills for Europeans, *Press release*, September 14.

European Commission, 2023, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the review of emergency interventions to address high energy prices in accordance with Council Regulation (EU) 2022/1854, June 5.

European Council, 2022a, Council agrees on emergency measures to reduce energy prices, *Council of the EU press release*, September 30.

European Council, 2022b, Council regulation (EU) 2022/1854 of 6 October 2022 on an emergency intervention to address high energy prices, *Official Journal of the European Union*, October 7.

European Court of Auditors, Special report, 2021, The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions.

European Parliament, 2023, The effectiveness and distributional consequences of excess profit taxes or windfall taxes in light of the Commission's recommendation to Member States, by Katharina Nicolay, Daniela Steinbrenner, Nikolas Woelfing, Julia Spix.

Faizah, Malik, 2022, Protesters demand windfall tax on banks as interest rates rise, *The Independent*, August 4.

Financial Conduct Authority site: <https://www.fca.org.uk/>.

Friday, David, George E. Holmes, Arthur Anderson, Thomas E. Lyons, and Roy G. Blakey, 1920, The Excess Profit Tax – Discussion, *The American Economic Review*, Supplement, Papers and Proceedings of the Thirty-second Annual Meeting of the American Economic Association 10(1), 19–32.

Fojcik, Beata, 2022, Hungarian banks to suffer major profit blow from new windfall tax, *S&P Global*, July 12.

Gazzetta Ufficiale Della Repubblica Italiana, 2023, Decreto Legge 10 Agosto 2023 n. 104, Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attivita' economiche e finanziarie e investimenti strategici, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 10 Agosto 2023, August 10.

Haig, Robert Murray, 1920, British Experience with Excess Profits Taxation, *The American Economic Review*, Supplement, Papers and Proceedings of the Thirty-second Annual Meeting of the American Economic Association 10(1), 1–14.

Hebous, Shafik, Dinar Prihardini, and Nate Vernon, 2022, Excess Profit Taxes: Historical Perspective and Contemporary Relevance, *IMF Working Paper WP/22/187*, *International Monetary Fund*.

HM Treasury, 2022a, Policy paper: Energy Profits Levy Factsheet, May 26, 2022, Updated June 15.

HM Treasury, 2022b, Policy paper: Energy (Oil and Gas) Profits Levy, November 21.

HM Treasury, 2023, New oil and gas tax changes set to protect energy security and British jobs, News Story, June 9.

Il Foglio, 2023, Il governo tassa gli extraprofiti delle banche per tagliare le tasse. Crollano i titoli bancari a Piazza Affari, August 8.

Infostart, 2023, [Keményen válaszolt a kormánynak a Magyar Bankszövetség](#), June 1.

Karp, Paul, 2022, Nobel prize-winning economist Joseph Stiglitz calls for windfall profits tax in Australia, *Guardian*, July 18.

Keith, Gordon E., 1951, The Excess Profits Tax Act of 1950, *National Tax Journal* 4(3), 193–207.

Laca, Peter, 2022, Czechs Slap Windfall Tax on Energy Firms, Banks to Help Budget, *Bloomberg News*, November 4.

Lazarová Daniela, 2023, Czech state to collect significantly less in windfall tax than expected, *Radio Prague International*, November 13.

Lent, George E., 1951, Excess-Profits Taxation in the United States, *Journal of Political Economy* 59(6), 481–497.

Magalhaes, Tarcisio Diniz, and Allison Christians, 2021, Rethinking Tax for the Digital Economy After COVID-19, *Harvard Business Law Review* 11.

Magalhaes, Tarcisio Diniz, and Allison Christians, 2023, Why Data Giants Don't Pay Enough Tax, *Harvard Law & Policy Review*, forthcoming.

Manon François, Carlos Oliveira, Bluebery Planterose, and Gabriel Zucman, 2022, A Modern Excess Profit Tax, *Tax Observatory Working Paper No. 5*.

Malůšek, Ladislav, and Václav Baňka, 2022, Deputies pass windfall tax, *KPMG*, November 4.

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

McHugh, Paige, 2022, The case for a global excess profits tax: A response to Dr. Tarcísio Diniz Magalhães & Professor Allison Christians, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 29(2), 231-256.

Munster, Ben, 2023, Italy waters down its infamous bank windfall tax, *Politico*, September 25.

Musgrave, Richard A., and H. L. Seligman, 1944, The Wartime Tax Effort in the United States, the United Kingdom, and Canada, *Federal Reserve Bulletin*.

Navakas, Naglis, 2023, Bankų asociacija: EK Lietuvos prašys paaiškinimų dėl solidarumo mokesčio, *Baltic News Service*, October 18.

OECD, 2015, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, *OECD Publishing*, Paris.

Orbitax, 2022, Spain Introduces Windfall Taxes on Energy and Banking Sectors and Solidarity Tax on Individuals - Orbitax Tax News & Alerts, September 20.

Orbitax, 2023, Hungary Extends and Adjusts Temporary Windfall Taxes on Extra Profits – Orbitax tax news & alerts, June 5.

Parliament of Canada, Bill 32-C:

<https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-32/third-reading>

Petrauskaitė, Birutė, 2023, Temporary windfall tax for credit institutions, *KPMG*, May 16.

Pickard, Jim, and David Sheppard, 2023, UK's projected windfall tax take from North Sea levy drops 40%, *Financial Times*, June 26.

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

Rao, Nirupama L., 2018, Taxes and US Oil Production: Evidence from California and the Windfall Profit Tax, *American Economic Journal: Economic Policy* 10(4), 268–301.

Retail Banker International, 2022, Spain imposes 4.8% windfall tax on banks as inflation bites, December 22.

Reuters, 2023a, Spain's High Court rejects suspension of windfall tax requested by Repsol, February 17.

Reuters, 2023b, European countries imposing windfall taxes on banks, August 8.

Reuters, 2023c, Canada's banking group says government 'picking on' financial sector, the Globe and Mail reports, September 12.

Reuters, 2023d, Spain collects 2.9 bln euros with windfall taxes this year -budget minister, October 25.

Reuters, 2023e, Bank of Spain governor warns of risks of extending bank windfall tax, November 8.

Roberts, Hannah, and Ben Munster, 2023, Chianti, steak and a windfall tax fiasco: How Italy botched its raid on banks, *Politico*, August 9.

Saez, Emmanuel, and Gabriel Zucman, 2020, Jobs Aren't Being Destroyed This Fast Elsewhere. Why Is That?, *New York Times*, March 30.

Saez, Emmanuel, and Gabriel Zucman, 2022, A Wealth Tax on Corporations' Stock, *Economic Policy* 37(110), 213–227.

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

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

Shin, Melissa, 2022a, Feds soften banks' recovery dividend in draft legislation, *Investment Executive*, August 9.

Shin, Melissa, 2022b, Revised bank recovery dividend to net \$1B less, *Investment Executive*, September 22.

Simmons and Simmons, 2022, Spain approves windfall levies on banks and energy companies, December 28.

Sirletti, Sonia, Chiara Albanese, and Alexandre Rajbhandari, 2023, Italy Windfall Tax Hopes Dashed as Country's Top Banks Opt Out, *Bloomberg News*, October 26.

Sobrino, Ricardo, and Pablo Sempere, 2022, Hacienda libra del impuesto a la banca extranjera al dejar el límite de 800 millones, *El País*, December 20.

Stamp, Josiah C., 1917, The Taxation of Excess Profits Abroad, *The Economic Journal* 27(105), 26–37.

Stamp, Josiah C., 1921, The Taxation of Excess Profits in Great Britain. by Robert Murray Haig and George E. Holmes, *The Economic Journal* 31(124), 512-516.

Tolmie, J. Ross, and Campbell W. Leach, 1941, Excess Profits Taxation, *Canadian Journal of Economics and Political Science* 7(3), 350–70.

UK Parliament, 2023, Energy Profits Levy, Volume 829: debated on Tuesday 9 May 2023, 9 May.

United Nations, 2022, UN Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, Global impact of war in Ukraine: Energy crisis, Brief No. 3, August.

Valero, Dani, 2023, CaixaBank cree que el Frob 'entiende' su recurso al impuesto a la banca: 'Velamos por todos los accionistas', *Inverta El Espagnol*, March 8.

Vosslamber, Rob, 2019, Tax failure: New Zealand's short-lived First World War Excess Profits Tax, *Accounting History Review* 29(1), pp. 79–102.

Walker, Owen, 2023a, Italy joins wave of windfall taxes on banks across Europe, *Financial Times*, August 9.

Walker, Owen, 2023b, Ireland become latest EU country to raise bank levy, *Financial Times*, October 10.

Wessel, Felix, 2023, Why Lithuanian government wants to introduce windfall tax on banks, *Lithuanian National Television and Radio*, April 17.

Wright, Ben, 2023, Banks could be headed for a windfall tax – and will only have themselves to blame, *Telegraph*, July 25.