

# להביא את סיטיגרופ

בנקים זרים מתקשים להיכנס לישראל בין היתר בשל חסמים בתחום המיסוי, וכך נפגעת האפשרות להרחיב את התחרות בתחום הבנקאות. על מנת לעודד לפעול בארץ, יש להבטיח שפעילותם כאן לא תחויב במס בישראל. חשוב גם לעגן מראש את העקרונות וההסכמים עימם < אבי נוב



**ב**נקים זרים המבקשים לפעול בישראל נתקלים בחסמי כניסה בירור קרטיים, רגולטוריים ומיסויים, הגורמים להם להתרחק משוק ההון והבנקאות בישראל.<sup>1</sup> אם הרשויות יפעלו להסרת חסמים אלו, בנקים זרים עשויים למצוא את ישראל אטרקטיבית. פעילות מהותית שלהם עשויה להקטין משמעותית את הריכוזיות וחוסר התחרותיות המאפיינים את הבנקאות בארץ.

משרד האוצר מודע לחשיבות הפתיחה לתחרות של שוק ההון בכלל ושוק הבנקאות בפרט, והוא יוזם רפורמה מקיפה. לשם כך מינה שר האוצר, רוני בר־און, בתחילת 2008 ועדה לרפורמה חדשה בשוק ההון, בראשות מנכ"ל משרדו, ירום אריאב. הוועדה נתב־קשה להמליץ על רפורמות להפיכת שוק ההון הישראלי למודרני, תחרותי, פתוח, יעיל, אטרקטיבי ומהמובילים בעולם. ועדת אריאב נולדה בעקבות רפור

עו"ד ד"ר אבי נוב, המסלול האקדמי במכללה למינהל. מאמר זה הוא עיבוד של חוות דעת שהגיש המחבר למשרד האוצר לבקשת המנכ"ל ירום אריאב, שעמד בראש הוועדה לרפורמה בשוק ההון



שהאיום התחרותי על הבנקים בישראל אינו גבוה בהשוואה למדינות המפותחות (ראו גרף 2).

מחקרים בישראל מצאו קשר חיובי מובהק בין הריכוזיות בשוק הבנקאי ובין רווחי הבנקים, כלומר: הריכוזיות מאפיינת שרת לבנקים לנצל את כוח השוק שלהם כדי להגיע לרווחים גבוהים בהשוואה לרווח בשוק תחרותי.

מאידך, התנהגות תחרותית מאופיינת, בין היתר, בנוכחות מהותית של בנקים זרים וקיומם של שווקים פיננסיים מפותחים. בישראל טרם בשלו התנאים להתקיימות שוק תחרותי. הסדרת תחום המיסוי ביחס לפעילות הבנקים הזרים תסייע להם לחזור לשוק הישראלי, דבר אשר יגביר את התחרותיות.

### כניסת בנקים זרים לפעילות בישראל

עד שנת 2000 בנקים זרים כמעט ולא התעניינו במשק הישראלי, בעיקר מסיבות פוליטיות וכלכליות.<sup>9</sup> מאותה שנה התהפכה המגמה. בנקים זרים בוחנים את האפשרות לפתוח נציגות או סניף בישראל או להרחיב את פעילותם המקומית, אך חסמי הכניסה מונעים זאת מהם.

פעילות של בנק זר בישראל יכולה להתבצע בשלושה אופנים: נציגות, סניף וחברת בת. נציגות עוסקת בדרך כלל רק במתן מידע והפניית לקוחות לבנק הזר. הנציגות אינה רשאית לבצע פעילות בנקאית או פעילות עסקית אחרת בישראל, ואסור שתהיה

ודאות מיסויית.

מטרת מאמר זה לעמוד על ה"וואקום המיסוי" בנוגע לפעילות של בנקים זרים בישראל, הגורם לחוסר ודאות ביחס לחבות המס שלהם. רשויות המס מנסות לעיתים להסדיר תחומים שיש בהם חוסר ודאות, ובמיוחד בתחומים שיש להם השלכות מהותיות על המשק הישראלי, כגון בתחום קרנות ההון סיכון.<sup>3</sup> בדומה לכך, קיים צורך להסדיר את מיסוי הבנקים הזרים.

המלצתי המרכזית היא להסדיר את כל סוגיות המיסוי ביחס לפעילותם של הבנקים הזרים, באמצעות הסכמים מיוחדים שיחתמו עימם ו/או בחוזרים מקצועיים של רשות המיסים, בהם ייקבעו העקרונות ביחס לתחולה או אי-תחולה של המיסוי הישראלי על פעילותם.

### תחרותיות במערכת הבנקאות: ממצאים אמפיריים

רמת התחרותיות במערכת הבנקאות בישראל נמוכה מהממוצע בעולם. הריכוזיות התעצמה בשנים האחרונות והובילה להתעצמות "כוח השוק"<sup>4</sup> ולגידול בהפעלת הכוח המונופולי סטי על ידי הבנקים.<sup>5</sup> ריכוזיות יתר וחוסר יעילות בתפקוד המערכת הבנקאית, מקטינים את יעילות המשק ופוגמים בהקצאת המקורות.<sup>6</sup> על פי דו"ח בן-בסט, "מערכת הבנקאות בישראל רחוקה ממבנה אופטימלי שיובייל למיצוי מלא של תועלת הצרכנים בתנאי תחרות חופשית."<sup>7</sup>

במערכת הבנקאות בישראל פועלים 20 תאגידים ובהם ארבעה בנקים זרים.<sup>8</sup> עיקר הפעילות בשוק הבנקאות בכלל, ובשוק הבנקאות הקמעונאית בפרט (משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים), היא של חמשת הבנקים הגדולים, שהם 95% מכלל השוק: בנק הפועלים (30.1%), בנק דיסקונט (17.1%), מזרחי-טפחות (9.5%) והבנק הבינלאומי (7.9%).

רמת התחרותיות בישראל נמוכה בהשוואה למדינות המפותחות בשל רמת ריכוזיות גבוהה, המתורגמת לשוק לא-תחרותי המאפשר לבנקים לנצל את כוח השוק שלהם כדי לגבות מחירים גבוהים מהמחירים בשוק תחרותי יותר (ראו גרף 1). סיבה נוספת היא

רמת בכר בשוק ההון,<sup>2</sup> אשר התרכזה בהפדת השליטה והניהול של קופות הגמל וקרנות הנאמנות מהבנקים, ולא עסקה בשאלות מהותיות יותר: האם יצליחו לקום מתווכים פיננסיים חלופיים לבנקים? האם התחרות תיות בשוק ההון תגבר?

רמת התחרותיות הנמוכה של שוק הבנקאות מביאה להקצאת אשראי לא יעילה. מצב זה מצמצם את התחרותיות במשק ומביאה לרווחה חברתית נמוכה מהפוטנציאל במונחי תעסוקה ורמת חיים. רמת התחרותיות הנמוכה נובעת הן מריכוזיות גבוהה והן מרמה נמוכה של איום תחרותי, ולכן לשם הגברתה יש להתייחס לשני המשתנים במקביל.

ישראל יכולה להפוך למרכז פיננסי בינלאומי, אך קיימים קשיים רבים בדרך למימוש. בנוסף להקלות הדרושות ברגולציה המכבידה על שוק ההון המקומי, קיים צורך ברפורמה במערכת המיסים המעיקה.

החזון של ועדת אריאב הוא לפתח את התעשייה הפיננסית הישראלית ולהפוך את ישראל למרכז פיננסי בינלאומי, כך ש-5% מכוח העבודה האזרחי יועסקו בתחום לעומת כ-3% כיום. ייתכן אף שתהליכים אלו יגרמו לעליית אנשי כספים יהודים מארה"ב ואירופה.

כדי לממש את החזון הזה ישראל תצטרך, בין היתר, לפתח את שוק האשראי החוץ-בנקאי ולהקטין את הריכוזיות במערכת התיווך הפיננסי, לרבות הסרת חסמים רגולטוריים הניצבים כאמור בפני בנקים זרים.

מימוש החזון תלוי במיוחד בשינויים הכרחיים במערכת המיסוי, שאיננה מהווה סביבה נוחה למשיכת השקעות. משקיעים זרים עשויים להירתע מכך לאחר היכרות קצרה עם פקודת מס הכנסה המסובכת, המפלה והבלתי שקופה.

בעיה מרכזית בהקשר זה היא חוסר הוודאות במשטר המס בישראל, המשפיע לרעה על התכנון הכלכלי של הנישום. משקיעים נדרשים כעניין שבשגרה לכתת רגליהם לפקיד השומה, על מנת לנסות לקבל אישורים מקדמיים לפני ביצוע עסקאות. בנקים זרים המעוניינים לפעול בישראל נדרשים להמתין שנים לקבלת אישורים, ואלו שהחלו להעניק שירותים, פועלים לעיתים בחוסר



**מיסוי בנקים זרים בישראל**

בנקים זרים מתחילים בדרך כלל את פעיית לותם בישראל בהקמת נציגות. זו מסייעת לבנק להעניק הלוואות לפרויקטים בישראל, אם כי פעילותה מתמקדת במתן מידע והפניית לקוחות לבנק הזר. הנציגות אינה מבצעת בדרך כלל פעילות בנקאית או פעיית לות עסקית אחרת בישראל, ואינה מוסמכת לחייב בפעילותה את הבנק בחו"ל. במקרים מסוימים ניתנים שירותי ייעוץ שונים. האם פעילות הנציגות כפופה למיסוי בישראל? על מנת לענות על שאלה זאת, נבחן את הסוגיות הבאות: מס שכר ורווח – משטר מס מיוחד החל על בנקים הפועלים בישראל; מוסד קבע – הנציגות הישראלית של הבנק הזר כמוסד קבע; ניכוי מס במקור – תחולת החיוב לנכות מס במקור משלומים המועברים לחו"ל.

**מס שכר ורווח**  
 המחוקק הישראלי התמודד עם הקשיים במיסוי המגזר הפיננסי על ידי הוצאתם של הגופים במגזר זה מהגדרת "עוסק". המחוקק קבע סוג נפרד של נישומים, המכונה "מוסד כספי", עליו מוטל "מס שכר ורווח" בגין כלל השירותים שהוא מעניק, גם אם ניתנו ללקוחות עסקיים, וזאת מבלי שיוכל לקזז את המס על התשומות ששימשו אותו בעסקאותיו.<sup>11</sup> הסיבה היא שהטלת מע"מ על הריבית שגובים גופים פיננסיים מלקוחותיהם המסחריים, שמגלמים גם הם את הריבית כחלק מהערך המוסף שלהם, מחייבת החזרת המס ששילמו בגין אותה ריבית בצורה של מס תשומות. ביצוע ההתחשבות לצורך קיזוז מס התשומות במצב כזה מעורר קשיים טכניים, עליהם עמדה ועדת אשר שבחנה את היבטי מע"מ.<sup>12</sup> בענף הבנקאות מהווה הריבית את התמורה העיקרית עבור שירותי הבנק וההון. לכאורה צריך היה להטיל מע"מ בשיעור רגיל על ריבית זו, אך למעשה המצב שונה. חלק

קאית עומד לרשות הסניף. יש הטוענים, כי שיקולים אלו פועלים דווקא להעדפת חברת בת, שכן יש לה הון עצמי משלה והיא מנרת תקת מחברת האם. הרישיון להקמת סניף או חברת בת של בנק זר, מאפשר פעילות בתנאים זהים לאלו של הבנקים מקומיים. התועלת העשויה לצמוח למשק הישראלי מכניסתם של בנקים זרים היא בתחור מים הבאים: הגדלת התחרות בענף; שיפור בתחרותיות של המערכת הבנקאית; ייבוא טכנולוגיות בנקאיות ושיטות ניהול חדשניות; הגדלת היעילות של המערכת הבנקאית; הגברת הנגישות של חברות ופרטים בישראל לשוק ההון הבינלאומי. עם זאת, יש להיות ערים גם לחסרונות העשויים לנבוע מכך. לאור משבר האשראי ראי בשוקי ההון הבינלאומיים וקריסתם של בנקים זרים, מתחדדת השאלה: תחת איזה פיקוח רצוי להתיר לבנקים זרים לפעול בישראל? בשורה התחתונה נראה, כי אין להפלות בין פיקוח על מוסדות בנקאיים ישראליים לזרים, שכן הפליה כזאת תמנע את כניסתם של מוסדות בנקאיים זרים לישראל.

מוסמכת לחייב בפעילותה את הבנק בחו"ל. הקמת נציגות מחייבת בדרך כלל השקעה קטנה ובאמצעותה יכול הבנק הזר להכיר טוב יותר את הסיבה העסקית, על מנת להחליט אם לפתוח בישראל סניף או חברת בת.<sup>10</sup> בנק ישראל מתיר פתיחת סניף בישראל לבנקים גדולים, בעלי דירוג גבוה בבנקאות העולמית. בנוסף, נבדקים נושאים שונים לפני מתן ההיתר, כגון האם במדינת המקור של הבנק הזר קיים פיקוח על בנקים על בסיס מאוחד, שיכלול את הסניף בישראל, והאם הוא מתנהל לפחות בהתאם לעקרונות הליבה של ועדת באזל לעניין הפיקוח על הבנקים. פעילות בנקאית ע"י בנק זר באמצעות חברת בת אפשרית דרך הקמת בנק חדש או רכישת השליטה בבנק מקומי. המדיניות לגבי הקמת בנק בישראל זהה לכל משקיע והיא כוללת בדיקה מקיפה של השולטים הסופיים בבנק (איתנות פיננסית, אינטגרטיבי ויכולת ניהולית) ועמידה בהון עצמי מינימלי. מבחינת הפיקוח על הבנקים, לפעילות באמצעות סניף יתרונו הנובעים מכך שהסניף מפקח ע"י רשות נוספת בארץ המוצא ומכך, שלכאורה, כל ההון של הקבוצה הבנ-





המדינות המתקשרות בשם מיזם של המדינה המתקשרת, כי במקרים מסוימים יראו את המיזם כבעל מוסד קבע באותה מדינה בה פועל הנציג, רק מכוח פעילותו של הנציג, וזאת למרות שהמיזם אינו עומד בשלושת התנאים שצוינו. מדובר בנציג תלוי (בניגוד לנציג עצמאי), אשר בכוחו לחייב את המיזם ולחתום על חוזים בשמו.

האבחנה בין נציג תלוי לנציג עצמאי יכולה להיעשות באמצעות המאפיינים של פעילותם: "נציג תלוי" אינו עצמאי ותלוי בהוראות של תושב החוץ; תושב החוץ נושא בסיכון העסקי; הנציג נתון לפיקוח תושב החוץ; אין לו עיסוקים עצמאיים אחרים מלבד היותו נציג של תושב החוץ.

לעומת זאת, "נציג עצמאי" הוא סוכן עצמאי שאינו תלוי בהוראות תושב החוץ; הנציג נושא בסיכון העסקי; הוא אינו נתון לפיקוח תושב החוץ; יש לו עיסוקים עצמאיים נוספים.

הבסיס הנורמטיבי לקביעת זכות המיזם של מוסד הקבע, תלוי במקום הימ"צאו של מנגנון ייצור ההכנסה. במקרה של מפעל יצרני המצוי בתחומי מדינה מסוימת ועיקר פעילותו בה, ברור שהכנסתו תתחייב במס מקומי. מיקומו הגיאוגרפי של מנגנון הייצור יוצר את הזיקה ההכרחית בין המדינה לאותה הכנסה, המצדיקה את גביית המס. ככל שמדובר בפעילויות של "הכנה וסיוע", לא ייווצר מוסד קבע.

לענייננו, אם הנציגות של בנק זר עוסקת רק במתן מידע והפניית לקוחות לבנק ואינה מבצעת פעילות עסקית בישראל, היא לא תיחשב כמוסד קבע.<sup>14</sup> ככל שמדובר בהע-

## משקיעים נדרשים כעניין שבשגרה לכתת רגליהם לפקידי השומה, על מנת לנסות לקבל אישורים מקדמיים לפני ביצוע עסקאות. בנקים זרים המעוניינים לפעול בישראל נדרשים להמתין שנים לקבלת אישורים, ואלו שהחלו להעניק שירותים, פועלים לעיתים בחוסר ודאות מיסויית

בתור שכזה.

ג. מי שעסקו במכירת מטבע חוץ או ניירות ערך או מסמכים סחירים אחרים. בהתאם להוראות אלה, נציגות ישראלית של בנק זר עשויה שלא להיחשב כמוסד כספי, ולפיכך לא יוטל מס שכר ורווח על רווחיה. גם אם גוף מסוים ייחשב כמוסד כספי, המס יוטל רק על פעילות בישראל, בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק:

"על פעילות בישראל של מוסד כספי יוטל מס שכר ורווח באחוזים מהשכר ששילם והרווח שהפיק, כפי שקבע שר האוצר באישור הכנסת; הפסד שהיה למוסד כספי בשנת מס ניתן לקיזוז כנגד השכר ששילם לאותה שנת מס".

### מוסד הקבע

מוסד הקבע מוגדר בסעיף 1(5) לאמנת המודל של ה-OECD כמקום עסקים קבוע שבאמצעותו מבוצעים בחלקם או במלואם עסקי המיזם. נוסח דומה קיים ברוב אמנות המס של ישראל.

בהתאם לפרשנות אמנת המודל, יש צורך בהתקיימות שלושה תנאים מצטברים כדי שפעילות של נישום במדינה מסוימת תיחשב כמתבצעת באמצעות מוסד קבע: לנישום יש מקום עסקים באותה מדינה; מקום העסקים קבוע; ניהול העסק מתבצע באמצעות מקום העסקים הקבוע.

ההגדרה של מוסד קבע כוללת מספר "חזקות חיוביות", אשר יוצרות חזקה בדבר קיום מקום עסקים קבוע. מצד שני, ההגדרה כוללת גם מספר "חזקות שליליות" – מצבים אשר נקבע לגביהם באופן מפורש, שקיימים אינו בגדר נוכחות המגיעה לכדי מוסד קבע. המכנה המשותף של אותם מצבים הוא שמדובר בפעולות הכנה וסיוע לפעילות העסקית.

עוד נקבע ביחס לנציג הפועל באחת מן

ניכר מהאשראי הבנקאי ניתן ללוים יצר-נים, ואלה כוללים את הריבית כחלק מהערך המוסף שלהם ומשלמים מע"מ עליה. אם יוטל מע"מ על אותה ריבית גם אצל הבנקים, יהיה צורך להחזיר את המס ששולם ע"י היצרנים בגין אותה ריבית, דבר שיד-רוש סידורים מסובכים של קיזוז או החזר מס ואינו רצוי בשל כך".

"מוסד כספי" חב ב"מס שכר ורווח" המוטל על רכיב השכר ששילם והרווח שהפיק. שיעור המס נקבע בצו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים) התשנ"א-1991.<sup>13</sup> האחריות לגביית המס הוטלה על נציב מס הכנסה.

"מוסד כספי" מוגדר בסעיף 1 לחוק מע"מ בחמש חלופות שונות וחילופיות, ודי במילוי תנאיה כדי להקנות מעמד של "מוסד כספי":

1. חברה או אגודה שיתופית העוסקת בקבלת כספים בחשבון עובר ושב על מנת לשלם מהם לפי דרישה על ידי צ'ק.

2. חברה המשתמשת כדן במילה "בנק" כחלק משמה, למעט חברה ששמה מאזכר חברה או אגודה שיתופית שפיסקה (1) חלה עליה.

3. מוסד כספי כמשמעותו בחוק בנק ישראל התשי"ד-1954, אשר הוראות הנז"ל-ות מכוח חוק זה חלות עליו.

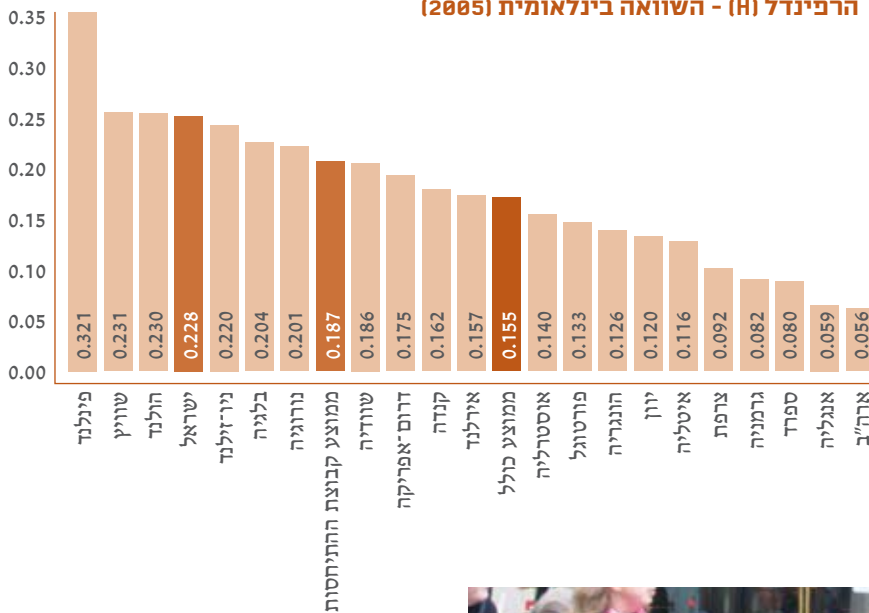
4. מבטח.

5. סוג בני אדם ששר האוצר קבע. בצו מס ערך מוסף (קביעת מוסד כספי), תשל"ז-1977 קבע שר האוצר שלושה סוגים של גופים נוספים שייחשבו ל"מוסד כספי":

א. עוסק שהוא חבר הבורסה לניירות ערך ו-75% או יותר ממחזור העסקאות שלו נובעים מעסקאותיו בתור שכזה.

ב. עוסק שהוא נאמן או מנהל קרן כמשמעותם בחוק להשקעות משותפות בנאמנות תשכ"א-1961, ו-75% או יותר ממחזור העסקאות שלו נובעים מעסקאותיו

גרף 1: רמת הריכוזיות בשוק הבנקאי לפי מדד הרפינדל (H) - השוואה בינלאומית (2005)



תושבי חוץ, וההכנסות הזרות שהמס עליהן יהיה בר זיכוי, כשהן תופקנה בידי תושבי ישראל. ללא כללי מקור, לא יהיה ניתן ליישם את השיטה<sup>19</sup>.

לפני חקיקת הרפורמה במס, נעשה שימוש ב"כללי מקור" שבאמנות למניעת כפל מס.<sup>20</sup> בעקבות הרפורמה, נקבעו כללי המקור בפקודת מס הכנסה. סעיף 44 לפקודה קובע את כללי המקור הבאים ביחס לסוגי הכנסות שונים:

"(א) המקום שבו הופקה או נצמחה הכנסה, השתכרות או רווח מכל אחד מהמקורות המפורטים להלן יהיה -

"(1) לגבי הכנסה מעסק - המקום שבו מתקיימת הפעילות העסקית מניבת הכנסה;

"(2) לגבי הכנסה מעיסקה או מעסק אקראי בעלי אופי מסחרי - המקום שבו מתבצעים העיסקה או העסק;

"(3) לגבי הכנסה ממשלח יד - מקום ביצוע השירות;

"(4) לגבי הכנסה מעבודה - מקום ביצוע

נקת הלוואות, הרי שלא יחול מיסוי ישראלי אם קביעת תנאי הלוואות, ניהול הסיכונים וקביעת האסטרטגיה של הבנק מתבצעים מחוץ לישראל.<sup>15</sup>

**ניכוי מס במקור**

השאלה המרכזית ביחס לפעילות בנקים זרים בישראל היא, היכן נצמחת ההכנסה של הפעילות הבנקאית. ככל שמדובר במתן הלוואות לתושבי ישראל, כללי המקור בפקודת מס הכנסה אמורים לקבוע את מקום צמיחת ההכנסה.<sup>16</sup>

כללי מקור נועדו לזהות את המקור הגיאוגרפי של ההכנסה, והם מבוססים על הנחת היסוד שלא ייתכן שלהכנסה מסוימת יהיה יותר ממקור אחד.<sup>17</sup> מטרתם של כללים אלו היא להעניק זכות מיסוי למדינה אחת ובכך למנוע מיסוי כפול של הכנסות.<sup>18</sup> ועדת בן-בסט לרפורמה במס קבעה בעניין זה:

"שיטת המיסוי המוצעת מחייבת קביעת כללי מקור, שכן רק בדרך זו תיקבענה ההכנסות שמהן ייגבה מס כשהן מופקות בידי

העבודה;

"(5) לגבי ריבית, דמי ניכיון והפרשי

הצמדה - מקום מושבו של המשלם;

"(6) לגבי דמי שכירות או דמי שימוש

בנכס - מקום השימוש בנכס;

"(7) לגבי השתכרות או רווח, לרבות

תמלוגים, שמקורם בנכס לא מוחשי - מקום

מושבו של המשלם;

"(8) לגבי קיצבה, מלוג ואנונה - מקום

מושבו של המשלם;

"(9) לגבי הכנסה מחקלאות - מקום

הנכס מניב ההכנסה;

"(10) לגבי דיבידנד - מקום מושבו של

חבר בני האדם משלם הדיבידנד;

"(11) לגבי השתכרות או רווח מהימורים,

מהגרלות או מפעילות נושאת פרסים, כאמור

בסעיף 2 - מקום מושבו של המשלם ההש-

תכרות או הרווח כאמור". (ההדגשות אינן

במקור).

בהתאם לכללים אלו ניתן היה לטעון

לכאורה, כי מקום צמיחת ההכנסה מרי-

בית הוא, בהתאם לס"ק 5, מקום מושבו של

והתחרות ביניהם אפשרו את צמיחת המשק באותה תקופה. ראו: נחום גרוס, "בנקאות וקואופרציה", כלכלה וחברה בימי המנדט, עמ' 117.

2. דוח הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון, 2004 (דו"ח בכר). לביקורת בנושא הרפורמה ראו: מאיר חת, "אתיקה וחוק בפיקוח על השווקים הפיננסיים: מקומה של האתיקה בעולם העסקים", הרבעון לבנקאות 16, עמ' 16.

3. רשות המיסים חתמה על הסדרים עם האיגוד הישראלי לקרנות הון סיכון באשר לקריטריונים לאישורים מקדמיים לקרנות ולמיסוי השותף הכללי בגין "דמי ההצלחה" שהוא מקבל מהקרן. בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל, אשר פורסם ביוני 2003, נקבעה סמכות בסעיף 63(ה) לפקודה לשינוי סיווג הכנסה של שותפויות מסוימות (קרנות הון סיכון) מהכנסה עסקית להכנסה הונית, בתנאים מסוימים.

4. הגדרת "שוק מוצר" כוללת מוצרים שהם תחליפיים במידה קרובה מספיק למוצר נשוא ההכרזה, כך שהעלות מחירו של מוצר זה תביא למעבר קונים למוצרים תחליפיים ולפגיעה ברווחיו של הספק. ראו: ה"ע 3/97 מוגל מערכות ביטחון בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, תק-מח 2001(3), 39047.

5. המערכת הבנקאית בישראל ניתנת לתיאור כאוליגופול ואף כדואופול: הפועלים ולאומי שולטים ביותר מ-60% מהפעילות הבנקאית. בצירוף בנק דיסקונט, מדובר ב-80% מהפעילות.

6. פרק זה מבוסס על: "בחינת מחירי השירותים הבנקאיים – המלצות צוותי העבודה", בנק ישראל, ינואר 2007; דוד רוטנברג, "התחרות בענף הבנקאות: היבטים תיאורטיים וראיות אמפיריות מישראל ומחו"ל – מאמרים לדיון", הפיקוח על הבנקים, מאי 2005.

7. דוח הצוות הבין-משרדי לעניין שליטת הבנקים בקופות הגמל (2000).

8. ראו: מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים, המפקח על הבנקים. בישראל ישנן כ-50

## יש תועלת רבה בכניסת בנקים זרים: הגדלת התחרות בענף; שיפור בתחרותיות של המערכת הבנקאית; ייבוא טכנולוגיות בנקאיות ושיטות ניהול חדשניות; הגדלת היעילות של המערכת הבנקאית; הגברת הנגישות של חברות ופרטים בישראל לשוק ההון הבינלאומי

עוד חסמי הכניסה ימשיכו להיות גבוהים. לפיכך, הממשלה צריכה לפעול להנמכת חסמי הכניסה הרגולטוריים והמיסויים לבנקים חדשים, ובכלל זה בנקים זרים. פעולות אלו יאיצו את שכלול השוק החוץ-בנקאי, יובילו ליתר תחרותיות ויעילות במשק ויגבירו את אמון שווקי ההון העולמיים בכל-כלה הישראלית.

ההמלצה המרכזית היא להסדיר את כל סוגיות המיסוי ביחס לפעילותם של הבנקים הזרים בישראל באמצעות הסכמים מיוחדים שייחתמו עם הבנקים ו/או במסגרת חוזרים מקצועיים של רשות המיסים, בהם ייקבעו העקרונות ביחס לתחולה או איתחולה של המיסוי הישראלי על פעילותם.

מומלץ לקבוע, כי בנקים זרים הפועלים בישראל באמצעות נציגויות, העוסקות במתן מידע והפניית לקוחות לבנק בחו"ל, לא יהיו כפופים למיסוי ישראלי, לרבות ביחס להכנסות ריבית בגין הלוואות לתושבי ישראל הניתנות על ידי הבנקים בחו"ל.

אינני ממליץ להעניק פטור ממס או הטבת מס לעידוד כניסת הבנקים. ההמלצה מבוססת על הניתוח המשפטי-מיסוי במאמר זה, לפיו לא קיימת חבות במס בישראל ביחס לפעילויות הבנקים הזרים באמצעות נציגויות מקומיות. ●

### הערות

1. בשנת 1936 פעלו בארץ למעלה מ-75 בנקים. בין שתי מלחמות העולם נהגה כאן "כלכלת שוק", קפיטליזם במיטבו, וממשלת המנדט נמנעה כמעט מהתערבות במשק. ההוצאה התקציבית עמדה על כ-10% מהתל"ג. עסקי בנקאות הותרו לכל תאגיד הרשום אצל רשם החברות ולסניפים של בנקים זרים. ההיתר לא סויג בדרישת הון מינימלי ובהגבלות אחרות כפי שמקובל כיום. אין ספק, כי ריבוי הבנקים

המשלם. כאשר עסקינן בבנקים זרים הפועלים בישראל, היה ניתן לפיכך לטעון, כי אם משלם הריבית הוא תושב ישראל, הרי שמקום צמיחת הריבית הוא ישראל.

אולם טענה זאת אינה נכונה. הסיווג הנכון של הכנסות הבנק הוא "הכנסות מעסק", וזאת בהתאם לס"ק 1 בכללי המקור, הקובע, כי לגבי הכנסה מעסק (הכולל הכנסות ריבית העולות כדי עסק) – המקור הוא זה שבו מתקיימת הפעילות העסקית מניבת ההכנסה. מאחר שהפעילות העסקית מבורצעת מחוץ לישראל, הרי שהכנסת הריבית צמחה מחוץ לישראל.<sup>21</sup>

לפיכך, בהתאם לכללי המקור, הכנסות הריבית של נציגויות של בנקים זרים הפועלים בישראל, נצמחת מחוץ לישראל. מאחר וההכנסה של אותם בנקים זרים אינה חייבת במס בישראל, הרי שלא אמורה להיות חובת ניכוי מס במקור.<sup>22</sup>

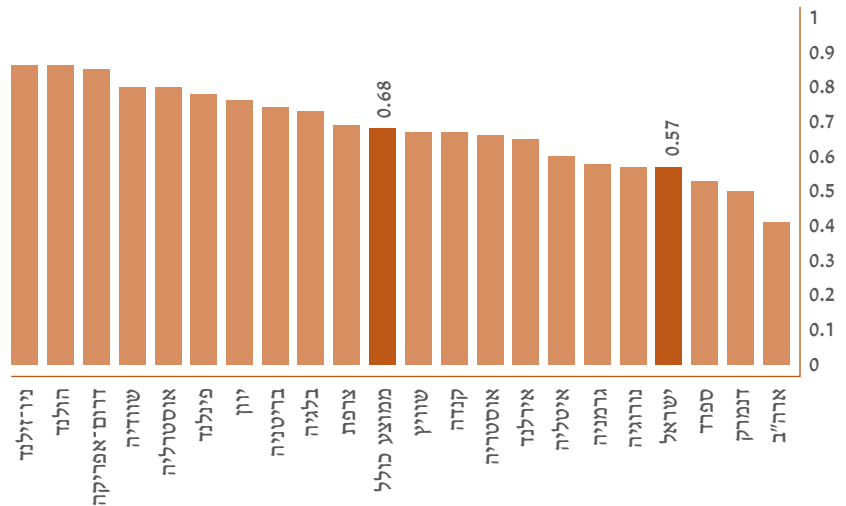
### מסקנות

בעידן של גלובליזציה ותחרות עולמית על ההון, משקיעים מגיבים באגרסיביות למעורבות רבות ממשלתית בשווקים ולשיעורי מס גבוהים, והם מעבירים את הונם למדינות אחרות. לפיכך, ממשלה המעוניינת לקדם השקעות, חייבת להבטיח שכלכלתה תהיה אטרקטיבית באמצעות הגמשת הרגולציה, הפחתת מיסים ושיפור מערכת המיסוי.

אם רוצים למשוך בנקים זרים, התנאים בישראל צריכים להיות טובים יותר מהמקובל במקומות אחרים, במיוחד לאור המצב הגיאוגרפי-פוליטי. ישראל תהפוך ליעד לבנקים ומשקיעים זרים, רק כאשר הממשלה תשכיל לצמצם את הרגולציה ולעצב את משטר המס בצורה מושכלת ואטרקטיבית ביחס למדינות אחרות.

בנקים זרים לא יוכלו להיכנס לשוק כל

**גרף 2: רמת התחרות בענף הבנקאות - השוואה בינלאומית (1993-2004)**



של מכשירים פיננסיים מתוחכמים מחבלים קשות ביעילותם של כללי מקור". ראו: יורם מרגליות, "בחנית המלצות ועדת בן-בסט בראי מדיניות מיסים (tax policy)", מיסים 3/ד, א"ב 56.

17. מקובל להבחין בין זכות מיסוי על בסיס תושבות לזכות מיסוי לפי מקור ההכנסה. הראשונה מצריכה כללים לקביעת תושבות, והשנייה - כללים לזיהוי המקור הגיאוגרפי של ההכנסה. המונח "מקור הכנסה" אינו מדעי כלכלי ומדובר למעשה בפיקציה. במקרים רבים, קביעת "מקור הכנסה" היא שרירותית ונעשית בכללים משפטיים-טכניים ולא בהתאם לניתוח כלכלי. נראה, כי ניתוח כלכלי בעניין זה אינו אפשרי. ראו:

Hugh J. Ault and David F. Bradford, "Taxing International Income: An Analysis of the U.S. System and Its Economic Premises," in Assaf Razin and Joel Slemrod, eds., Taxation in the Global Economy, University of Chicago Press (1990), 11-52, at 31-32.

18. שני סעיפים עוסקים בקביעת מקור ההכנסה בסיטואציה בינלאומית, סעיף 4 וסעיף 89. להרחבה בנושא כללי מקור ראו: יהושע רוזנצוויג וגרי אגרון, "היבטים בקביעת מקור הכנסה", מיסים 4/א, 33; אבי אלטר, **הפרורמה במיסוי בינלאומי**, עמ' 130 ואילך; אבי אלטר, **אמנות מס**, כרך 1, עמ' 73.

19. דו"ח הוועדה לרפורמה במס הכנסה (ועדת בן-בסט), פרק ח' (מיסוי בינלאומי).

20. להרחבה בעניין אמנות למניעת כפל מס ראו: אבי נוב, "אמנות למניעת כפל מס: בין חזון למציאות", **הרבעון הישראלי למיסים**, גליון 118; אמנון רפאל, **מס הכנסה**, חלק רביעי, עמ' 193.

21. לאור מסקנה זאת, גם לא חלה חובה להגיש דוחות למס הכנסה.

22. למרות החובה לנכות מס במקור הקבועה באמנות למניעת כפל מס, כלל ידוע הוא שהאמנות אינן באות להחמיר על הוראות הדין הפנימי.

היה מוגדר כ"עוסק" לעניין החוק, ראו: ד' לוי ו' עדן, "גביית מס ערך מוסף בישראל", **המשפט** ד', 383, 393.

14. קיימת שאלה האם אמנות המס מחילות את ההסדרים שבהן רק על מס הכנסה ודומיו, או גם על מיסים עקיפים דוגמת מס שכר ורווח. חלק מאמנות המס של ישראל קובעות במפורש, כי יחולו גם על מס רווח. עם זאת, במקרה שלא מוזכר "מס שכר ורווח", ייתכן שניתן לטעון, כי אמנות המס חלות רק על מיסים ישירים, ובהיות מס שכר ורווח מס עקיף (ומעין "תחליף" למע"מ), האמנה אינה חלה עליו.

15. החלטת מיסוי 117/06 תומכת במסקנתנו. ההחלטה עוסקת בתאגיד רב-לאומי ממדינת אמנה העוסק בהפצה ומכירת טובין בישראל באמצעות מפיצים מקומיים עצמאיים, הרוכשים ומוכרים את מוצרי החברה. עם זאת, יש להיות ערים להחלטה סותרת - החלטת מיסוי 118/06, אשר עניינה בחברה זרה העוסקת בהשקעות פרטיות תמורת דמי ניהול.

16. כללי המקור אינם מושלמים ובמיוחד אינם מתאימים לתנאי המסחר בעידן הגלובליזציה. יורם מרגליות מסביר, כי "עליית היקף הסחר האלקטרוני, הסחר בקניין רוחני, והתפתחותם

נציגויות של בנקים זרים.

9. ראו: יצחק טל וחני פרץ, "פעילות בנקים זרים בישראל", בנק ישראל, ינואר 2001.

10. הקמת הנציגות אינה מחייבת קבלת היתר לפי חוק הבנקאות (רישוי). על חוק זה ראו: יחיאל בהט, **חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981**. פעילותה של הנציגות בישראל אינה נתונה למרות המפקח על הבנקים והיתרון שלה הוא מניעת רגולציה מכבידה.

11. ראו: אהרון נמדר, "מיסוי הערך המוסף של בנק מסחרי: ביקורת והמלצות", **מיסים**, ט/5, א' 23; י. גבאי, "מס ערך מוסף בסקטור הבנקאי והשלכותיו", **רבעון לבנקאות** כ"ט, עמ' 46; עמ"ה 78/95, בנק ירוטריד בע"מ נ' פקיד שומה למפעלים גדולים. **מיסים** 6/ה-19.

12. הוועדה הציבורית לבדיקת מערכת המיסים, דו"ח הוועדה בנושא מע"מ (ינואר 1972), חוברת 2, עמ' 23.

13. שיעור המס כיום על השכר והרווח של המוסד הכספי גבוה בהרבה מן השיעור עליו המליצה ועדת אשר, שהיה 3.5% בלבד, 35% משיעור המע"מ הרגיל עליו המליצה (10%). לשאלה אם נטל המס האפקטיבי על המוסד הכספי גבוה יותר מנטל המס שהיה מוטל עליו אילו