

התייחסות לטיזת מסקנות

הוועדה לבחינת חלק

המדינה במשאבי טבע

לאומיים

(ועדת ששינסקי 2)

שהוצגה לצ'יבור במאי 2014

דוד בועז
ייזום וייעוץ עסקי בע"מ

כנקאות
להשקעה

ייעוץ
כלכלי ונסקי

ייעוץ
אסטרטגי

מוגש מיטעם חברת ערבה מיינס בע"מ

2014

יז'י

תוכן עניינים

1	1. רקע כללי.....
1	1.1 מטרת המסמך.....
1	1.2 עיקרי מסקנות והמלצות הוועדה.....
1	2. התייחסות פרטנית לטיטת הדוח.....
1	2.1 ההנחות ונתוני הבסיס.....
2	2.1.1 ההתבססות על נתוני כ"ל.....
2	2.1.2 יתרון יחסי בהפקת מחצבים.....
3	2.1.3 "רווחיות תפעולית גבוהה בישראל ביחס לעולם" - האומנם?.....
4	2.1.4 המגמה בעולם של מעבר למיסוי רווחי יתר - האומנם?.....
4	2.1.5 אי דיוקים בסקירת מדיניות המיסוי בעולם.....
5	2.1.6 השוואה מגמתית של מרכיב התמלוגים מהכנסות המדינה.....
6	2.1.7 הקביעה כי בעולם מקובל תמלוג בשיעור של 5% - איננה נכונה.....
6	2.1.8 גישה מוטעית בבחינת התועלת למשק הלאומי.....
7	2.1.9 חלקה של המדינה ברווחי משאבי הטבע נמוך - האומנם?.....
7	2.1.10 הוועדה שוגה כשהיא טוענת שמדיניות המס על משאבי טבע היא רגרסיבית.....
7	2.1.11 אי הכרה בהוצאות המימון במס רווחי היתר.....
8	2.1.12 קיזוז הפסדים בחישוב מס רווחי יתר.....
8	2.1.13 התעלמות מהצורך לעודד השקעות להפקת משאבים בישראל.....
8	2.1.14 תחשיבי הוועדה אינם מצייגים נתונים, לא הנחות היסוד ולא אסמכתאות פרטניות.....
8	2.2 מסקנות שגויות אחרות.....
8	2.2.1 בסיס תמלוגים שגוי.....
9	2.2.2 בסיס חישוב התשואה - שגוי.....
9	2.2.3 הימנעות מהחלטה על מתווה תמלוגים.....
9	2.2.4 המלצות הוועדה מגדילות את רגרסיביות מדיניות המס.....
9	2.2.5 אימוץ לא ראוי של חו"ד פינדייק.....
10	3. סיכום ומסקנות.....

1. רקע כללי

1.1 מטרת המסמך

מסמך זה הוכן עבור חברת ערבה מיינס בע"מ, כהתייחסות לטיטוט מסקנות הוועדה לבחינת חלק המדינה במשאבי טבע לאומיים (להלן "טיטוט הדוח"), שפורסמה במאי 2014. מסמך זה מתייחס גם לשני הנספחים של טיטוט הדוח, שהוכנו ע"י משלחת קרן המטבע העולמית (IMF) וע"י פרופ' רוברט פינדייק. בתמיכה לטענותיה המשפטיות של ערבה מיינס, צורפה למסמך זה חוות דעתו של עו"ד דב אברמוביץ'.

לנוכח המגבלה שהטילה הוועדה על אורך המסמך, כלולה במסמך זה התייחסות רק לטענותיה העיקריות של ערבה מיינס.

1.2 עיקרי מסקנות והמלצות הוועדה

את ההמלצות העיקריות של טיטוט הדוח, הרלבנטיות לערבה מיינס, ניתן לתמצת בחמש נקודות:

- א. יוטל מס רווחי-יתר בשיעור של 42% על החברות העוסקות בפיתוח משאבי טבע.
- ב. המס יוטל על חברות שלהן תשואה של יותר מ-11% על נכסיהן המאזניים.
- ג. בסיס המס יהיה הרווח הטיפעולי, בכפוף להתאמות מסוימות.
- ד. יועלה שיעור התמלוגים על מחצבים מ-2% לשיעור של 5% מההכנסות.
- ה. יבוטל הניכוי של עלויות העיבוד והזיקוק מבסיס התמלוגים.

יש לציין כי הניתוח הכלכלי של הוועדה, כמו גם חוות הדעת של יועציה - משלחת ה-IMF ופרופ' פינדייק - שבחנו את הרווחיות ואופי הפעילות הכלכלית של פיתוח משאבי טבע, תוך השוואת המצב בישראל לעולם, התבססו על פעילות כימיקלים לישראל (להלן: "כ"ל") בהפקת אשלג, ברום, מגנזיום ופוספט. מכלל ההן, עולה הלאו: הוועדה ויועציה, לא התייחסו כלל לפעילות הכלכלית של הפקת הנחושת הצפויה בישראל ולא השוו אותה לפעילות מקבילה בחו"ל. זאת ועוד, טיטוט הדוח לא הציגה את ההשלכות של המלצותיה על מידת התחרותיות והסיכון העיסקי בייצור נחושת תוך השוואתם להפקת ומכירת אשלג, ברום, מגנזיום ופוספט. מכאן שההמלצות והמסקנות של טיטוט הדוח אינן רלבנטיות כלל לתעשיית הנחושת ואין פלא שהן שגויות ומעוותות בכל הקשור להפקת נחושת, שהרי מאפייני הפעילות של הפקת הנחושת שונים בתכלית ממאפייני הפעילות של הפקת המחצבים הנזכרים.

2. התייחסות פרטנית לטיטוט הדוח

2.1 ההנחות ונתוני הבסיס

מסקנות הוועדה והמלצותיה מבוססות על הנחות ונתונים בלתי רלבנטיים לחלוטין להפקת הנחושת, למגמות העולמיות בייצור ומכירה של נחושת ולמציאות בישראל של ענף זה. כפי שכבר

צויין לעיל, נתוני הבסיס והנחות של הוועדה מתייחסים לפעילות כ"ל בלבד, מבלי לתת את הדעת לשונות הגדולה שיש בענף מחצבי הטבע בכלל ולשוני הבסיסי בין פעילות כ"ל לכרייה והפקה של נחושת בפרט. להתייחסות להיבט המשפטי של הפגם שבאי הנחת תשתית עובדתית ראו סעיף 15 לחוות הדעת המשפטית.

2.1.1. ההתבססות על נתוני כ"ל

הניתוחים והנתונים של מומחי הוועדה (משלחת ה-IMF ופרופ' פינדייק) התבססו, כאמור, על פעילות כ"ל, למעט בחינה לכאורית של השפעת המלצות הוועדה על שיעור התשואה הפנימי בפרויקט הנחושת. כך לדוגמא, נקבע (עמ' 7, סעיף א.2.), כי פעילות הפקת המחצבים בישראל אינה מאופיינת בהשקעות גבוהות בתחילת הפרויקט. קביעה זו הפוכה מהאמת בכל הקשור להפקת נחושת שהיא כרוכה בתהליך כפול: גם חציבת העופרה וגם מיצוי הנחושת מהעופרה באמצעות מפעל כימי שיש להקימו בחצר המפעל.

זאת עוד, הקביעה בטיטת הדוח ובנספח של כלכלני ה-IMF כי חלקה של המדינה ברווחים הנובעים מהפקת מחצבים הינו נמוך, מבוססת על בחינת הכנסות המדינה מאשלג המופק ע"י כ"ל (עמ' 85). ברור כי מנתונים אלה לא ניתן להשליך הפקת הנחושת, וחלקה של המדינה ברווחים.

יש להדגיש, כי קיים שוני מהותי ברווחיות של הפקת אשלג לבין רווחיות בהפקת נחושת. בעוד הנחושת נסחרת בבורסות הסחורות המובילות בעולם - הן בלונדון והן בניו-יורק - ומחירה נקבע עפ"י שוק משוכלל יחסית, הרי ששוק האשלג, עד לפני זמן קצר, היה שוק הנשלט ע"י קרטל בינלאומי, דבר שהביא לעליית מחירים תלולה בשנים האחרונות וכמובן לעלייה ניכרת ברווחיות. ההתייחסות לגורמים שונים ללא אבחנה מהווה אי-שוויון מהותי וראו לעניין זה את האמור בסעיף 12 לחו"ד המשפטית.

2.1.2. יתרון יחסי בהפקת מחצבים

טיטת הדוח קובעת כי לישראל יתרון יחסי בהפקת מחצבים (עמ' 17, פרק א'). קביעה זו רחוקה מלהיות נכונה לגבי נחושת. ישראל נהנית אמנם מיתרון יחסי מובהק בייצור והפקת האשלג בים המלח, אך אין בכך להשליך על הפקת נחושת בישראל. האמת אף הפוכה: ישראל סובלת מחיסרון יחסי בהפקת נחושת בגין שישה גורמים עיקריים:

א. עתודות הנחושת המצומצמות בישראל מקטינות את הכדאיות של הקמת מפעל כימי יקר לשם הפקת הנחושת בתהליך אלקטרוליטי על העפרות.

ב. היעדר יתרונות לגודל של המפעל הכימי מחד גיסא ותלות בבורסות העולמיות במחירי הנחושת מאידך גיסא, מגדילים את הסיכון בהפקת נחושת בישראל.

- ג. התנודתיות הרגולטורית בישראל שמאפשרת שינויים בהסכמים חתומים עם הממשלה באשר לתמלוגים, מיסוי וקביעת בסיס התמלוגים, יוצרת "סיכון-מדינה" גבוה וייחודי לישראל בהשוואה ליצרני נחושת במדינות אחרות.
- ד. אין בארץ טכנולוגיה או ידע בכריית נחושת והפקתה. אתר תמנע היה מושבת למעלה מ-30 שנה ובתקופה זו לא הייתה כל פעילות של ייצור נחושת בישראל. להשלמת פערים, נדרש ייבוא של ידע ומומחים ליצירת תשתית ראויה להפקת נחושת בישראל.
- ה. אין בהפקת נחושת סינרגיה בייצור מחצבים אחרים, בניגוד לאשלג, ברום וכדומה.
- ו. עלויות הייצור בישראל גבוהות ביחס למכרות נחושת אחרים בעולם, משתי סיבות עיקריות: כרייה הנחושת בישראל הינה תת-קרקעית, לעומת כרייה בבור פתוח ברוב מכרות הנחושת בעולם (Open Pit). כרייה בבור פתוח זולה משמעותית ביחס לכרייה תת-קרקעית; עלות העסקת עובדי הכרייה של ערבה מיינס תהיה גבוהה יותר בהשוואה לעלות הכורים במדינות אחרות, כולל צ'ילה, המובילה העולמית בענף.

לסיכום, הקביעה בטיוטת הדוח כי קיימת "רווחיות יתר" בהפקת מחצבים בישראל, איננה נכונה לגבי הפקת נחושת. אם קביעה זו הביאה את הוועדה למסקנה שיש להטיל מס רווחי-יתר גם על נחושת, אין לכך כל הצדקה והדבר עלול ליצור עוול לערבה מיינס.

2.1.3. "רווחיות תפעולית גבוהה בישראל ביחס לעולם" - האומנם?

טיוטת הדוח קובעת כי לישראל יתרון יחסי בהפקת מחצבים וזאת עפ"י קביעת פרופ' פינדייק, לפיה בישראל רווחיות גבוהה בהפקת מחצבים ביחס לעולם (עמ' 67). עיון בחו"ד פינדייק מראה כי רווחיות תפעולית נורמלית בעולם מהפקת מחצבים עומדת על שיעור של 15%. למרות שהשוואת הרווחיות הבינלאומית בחו"ד פינדייק מושחרת (למה?) (עמ' 26, תרשימים 11 - 13), ביצענו בדיקה משלנו של הרווחיות התפעולית של שלוש החברות העוסקות בהפקת נחושת, הנזכרות בחו"ד פינדייק בעמ' 31, לוח 1. כמו-כן בדקנו שתי חברות נוספות העוסקות בכריית והפקת נחושת. הרווחיות התפעולית של חברת Southern Copper Corp. עומדת על כ-48%, הרווחיות התפעולית של חברת Freeport McMoRan עומדת על כ-34%, ורק לחברת Newmont Mining Corp. רווחיות תפעולית נמוכה יחסית של 15.24%.¹ בחישוב ממוצע עולה כי הרווחיות התפעולית של חברות אלה הינה כ-29%, **כמעט כפליים** מקביעתו של פרופ' פינדייק. בבדיקת שתי חברות נוספות העוסקות בכריית נחושת, Vale ו-BHP Billiton, נמצא כי הרווחיות התפעולית שלהן הינה כ-36%, דהיינו ממוצע הרווחיות התפעולית של חמש חברות אלה עומד על כ-32%. לוח 1 להלן מציג את שיעורי הרווחיות התפעולית של החברות לכרייה והפקת נחושת:

¹ ממוצע הרווחיות התפעולית לשנים 2012 ו-2013, על בסיס הדוחות הכספיים השנתיים של החברות.

לוח 1: חברות לכריית נחושת ושיעור הרווחים שלהן

שיעור רווח תפעולי	פעילות	חברה
47.7%	Copper & Silver	Southern Copper Corp
35.7%	Copper, Nickel, PGM, Gold & Silver	VALE
35.6%	Copper, Coal, Aluminium & More	BHP Billiton
33.9%	Copper, Gold & Energy	Freeport McMoRan
5.2%	Copper, Silver & Gold	Newmont mining corp
31.6%		מוצג

מקור: הדוחות הכספיים של החברות לשנים 2012 ו-2013

מאחר וחוו"ד פיננסיק מבוססת אך ורק על בחינת פעילות המחצבים של כ"ל, יוצא שהוא "מדביק" לכל משאבי הטבע בישראל את מאפייני המחיר של כ"ל: מחירי קרטל, המתבטאים ברווחיות גבוהה, בדומה לאשלג. ייאמר שוב: הנחה זו איננה תקפה לגבי הפקת נחושת, שמחירה נקבעים בשוקי הסחורות התחרותיים של בורסות לונדון ושיקגו. מכאן שמסקנת הוועדה כי רווחיות תפעולית בהפקת נחושת בשיעור גבוה מ-15% מבטאת רווחיות יתר - שגויה לחלוטין!

יש להדגיש כי קיימת שונות גבוהה ברווחיות של הפקת מחצבים שונים, ברווחיות בהפקה של אותו מחצב במדינות שונות, ואף ברווחיות בהפקה של מחצב מסוים באותה המדינה - בשל שיטות ההפקה השונות. חוסר התייחסותה של הוועדה לשונות זו הינה שגיאה מתודולוגית מהותית בבואה להגדיר מהי רווחיות יתר.

2.1.4. המגמה בעולם של מעבר למיסוי רווחי יתר - האומנם?

טיוטת הדוח קובעת כי שוררת מגמה עולמית של מעבר למיסוי רווחי יתר (עמ' 79). הבדיקה שלנו העלתה מסקנה הפוכה: מלבד אוסטרליה וקנדה, לא מצאנו מדינות שהשיתו מס של רווחי יתר על ייצור והפקת מוצרים ממשאבי טבע. יתר-על-כן, בחלק גדול מהמדינות, נהוג למשוך יזמים להשקיע במשאבי טבע, באמצעות הטבות שונות כגון שינוי בסיס מס התמלוגים מהכנסות לרווחים.

חשוב לציין שלא בטוח שאוסטרליה יכולה לשמש דוגמה למדינה המטילה מס רווחי יתר. הנושא נמצא בדיון ציבורי חריף במינה זו. לאחרונה, החליטה הממשלה לבטל מס זה, משום שהוא פוגע בהכנסות המדינה² בהיקף עצום של כ-13.4 מיליארד דולר³. כלל ידוע בכלכלת מסים קובע שיש להעריך את גמישות הביקוש לפני הגדלת מס, שכן הדבר יכול לפגוע בהכנסות המדינה, כפי שקרה באוסטרליה, למרות הכוונה המקורית ההפוכה. חבל שהוועדה לא ציינה שמס רווחי יתר מוטל באוסטרליה רק על כריית עפרות פחם וברזל ולא על נחושת. לעניין מס רווחי היתר האוסטרלי - ראו גם סעיף 18 לחוו"ד המשפטית.

2.1.5. אי דיוקים בסקירת מדיניות המיסוי בעולם

² <https://www.ato.gov.au/Business/Minerals-resource-rent-tax>

³ <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c68c8a64-70a6-48fa-a96d-8606a8fdc396>

במחוז ססקצ'וון שבקנדה קיים אמנם מס רווחי יתר, אך חבל שטיוטת הדו"ח (עמ' 82) נמנעה מלציין עובדה מכריעה בחשיבותה: המס מוטל רק לאחר שהמשקיעים החזירו לעצמם 150% מעלות ההשקעה⁴. זאת ועוד: עבור ייצור שהיקפו נמוך ממיליון טונות, מדרגת המס הראשונה הינה 5% בלבד. יצוין כי לאורך כל אופק המיזם בתמנע מתוכננים להפקה רק כ-275 אלף טונות נחושת, כ-27% מהרף הזכאי לשיעור מס נמוך של 5% בקנדה.

בטיוטת הדוח נכתב (עמ' 82) כי בציליה קיים מס כרייה מיוחד המגיע לשיעור של 14% מרווחי חברות הכרייה. שוב שכחה מצערת של טיוטת הדוח שאיננו מציין כי מדובר במס כרייה בשיעור מדורג המוטל על הרווח התפעולי. בציליה, שחלק גדול מתעשייתה מבוסס על כרייה, תעשיית הנחושת היא הגדולה בעולם. אם במקום המלצת טיוטת הדוח להטיל מס רווח יתר, היתה מיושמת שיטת המיסוי בציליה (יצרנית הנחושת הגדולה בעולם), על הפקת נחושת בתמנע - **שיעור התמלוגים האפקטיבי שהיה מוטל על רווחי ערבה מיינס היה עומד על 0.54% בלבד** - פירוט תחשיב המס הרעיוני של תמנע תחת שיטת המיסוי בציליה, רצ"ב **כנספת א'**.

התמלוגים הפדרליים בארה"ב בשיעור של 12.5% הנזכרים בטיוטת הדוח (עמ' 83), מתייחסים להפקת פחם בלבד⁵ - וזאת רק בהפקה מעל פני האדמה. התמלוג הפדרלי להפקת פחם מתחת לפני האדמה עומד על 8% בלבד, ואילו **התמלוגים הפדרליים על הפקת נחושת עומדים על שיעור של 0%**.

לסיכום, הסקירה הבינלאומית של הוועדה לוקה במגמתיות קיצונית. היא מציגה מגמה שאיננה נכונה עובדתית של מיסוי רווחי יתר הנהוגה בעולם, ומתמקדת בהצגת שיעורי מס מנופחים במדינות שונות, ללא כל אחיזה במציאות. שוב ושוב חוזר הכשל של הוועדה שבחנה את הרווחיות הגבוהה של כ"ל בהפקת אשלג, ברום, מגנזיום ופוספט - והשליכה את מסקנותיה על כלל משאבי הטבע בישראל.

2.1.6 השוואה מגמתית של מרכיב התמלוגים מהכנסות המדינה

הוועדה קבעה באופן תמוה, כי שיעור ההכנסות של מדינת ישראל מתמלוגים הינו נמוך. לחיזוק טענתה הביאה דוגמאות "ממדינות שונות בעולם" כהגדרתה, אלא שהדוגמאות הינן בלתי רלבנטיות ומעידות על מגמתיות בלתי מכובדת. "המדינות השונות בעולם" שאותן בחרה הוועדה להשוות לישראל הן **המדינות העשירות בעולם באוצרות טבע**: נורבגיה, קטאר, אלג'יר וערב הסעודית (עמ' 35). למרות תגליות הגז הטבעי, ישראל הינה עדיין מדינה דלה באוצרות טבע וברור שאין להשוותה למדינות אלה שברובן התמלוגים מאוצרות טבע עולים על שני שליש מהכנסות המדינה.

http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd1314a/14bd027
PWC - Canadian Mining Taxation 2013; The mineral disposition regulation 1986⁴
PWC - corporate income taxes, mining royalties and other mining taxes, June 2012⁵

2.1.7 הקביעה כי בעולם מקובל תמלוג בשיעור של 5% - איננה נכונה

טיוטת הדוח קובעת כי שיעור תמלוגים של 5% הינו מקובל בעולם (עמ' 5), אך היא מתעלמת מהשונויות הגדולה השוררת בשיעור התמלוגים במדינות שונות בעולם, כמו גם מרכיבי המס בכל מדינה, ומשיעורי המיסוי השוררים בהן. כפי שצינו לעיל, התמלוג הרעיוני שציילה, שהינה יצרנית הנחושת הגדולה בעולם, היתה מטילה על היקף פעילות של ערבה מיינס בישראל, היה מגיע ל-0.54% בלבד!

2.1.8 גישה מוטעית בבחינת התועלת למשק הלאומי

בראשית טיוטת הדוח (עמ' 4) נאמר כי המלצות הוועדה נועדו להבטיח שבעה עקרונות:

1. חלק ראוי לציבור
2. פרוגרסיביות לצד יציבות
3. מודל כלכלי צופה פני עתיד
4. המשך הפקה משאבי טבע וניטרליות לגבי החלטות השקעה
5. התמקדות במיסוי הרווחיות מפעילות הפקת משאבי הטבע
6. שיקולים סביבתיים
7. פשטות.

נראה שהמלצות הוועדה אינן מתיישבות עם עקרונות אלה, ונפרט: חלקו של הציבור לא יגדל בהכרח עם הגדלת שיעור המס. כפי שהראינו בסעיף 2.1.4 לעיל, העלאת שיעור מס מסוים לא בהכרח מתבטאת בהגדלת הכנסות המדינה מתקבולי אותו מס. באשר ל"פרוגרסיביות לצד יציבות", ספק אם המלצות הוועדה יביאו לכך, שהרי אין בהן התייחסות לשיעורי מס פרוגרסיביים ואין בהן דיפרנציאציה של משאבי טבע לפי רווחיות, סיכון ותחרותיות. אם נוסיף לכך את ה"תנודתיות הרגולטורית" שהיא בבסיס עבודת ועדת ששינסקי², שממליצה על שינויים מפליגים במיסוי חרף הסכמים של משקיעים עם המדינה שנחתמו אך לפני שנים אחדות, ספק גדול אם המלצות הוועדה יביאו לידי "יציבות" או שיהוו מודל "צופה-פני עתיד". היעדר התייחסות פרטנית של הוועדה לנוסחת תשואת היתר ולמנגנון של עידכון הנוסחה, שתיקתה בעניין טווח הזמן של המלצותיה, וההסדרים הדחויים בנושא האגרגטים והמים המינרליים, אינן מתיישבים עם סדירות ויציבות בהמשך הפקת משאבי הטבע. לא ניתן להתייחס לשיקולים הסביבתיים שהוצגו בטיטת הדוח באופן כללי בלבד, כאשר תרגומם למונחים כמותיים פרטניים יוצג במועד מאוחר. דומה שהוועדה עשתה שימוש יתר בעיקרון השביעי המכונה "פשטות". אם בשם הפשטות הוועדה הסתפקה בחישוב תשואה נורמטיבית לכלל משאבי הטבע, ואם לשם פשטות הוועדה לא התייחסה להצגת המתודולוגיה של חישוב חלקה של המדינה (להלן: "GT") כפי שפרופ' פינדייק קבע בחוות דעתו (ראה גם סעיף 2.1.9 להלן) ואם בשם הפשטות נקבעו המלצות הוועדה על סמך ניתוח נתוני כ"ל בלבד - אזי גם בכך שגתה הוועדה. מפליא שמרשימת העקרונות

שהנחו את הוועדה בגיבוש המלצותיה נעדר דווקא העיקרון הראשון במעלה בהתוויית מדיניות מקרו-כלכלית: יצירת תנאים לצמיחה בת-קיימא. ייתכן שאם עיקרון חשוב זה היה נר לרגליה של הוועדה, כי אז היתה נותנת דעתה גם למוטיבציה של היזמים ומאזנת את המלצותיה.

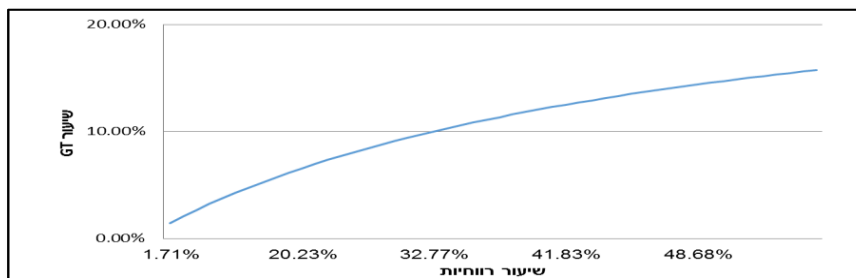
2.1.9. חלקה של המדינה ברווחי משאבי הטבע נמוך - האמנם?

טיוטת הדוח קובעת כי חלק המדינה ברווחי המחצבים בישראל הוא מן הנמוכים בעולם (עמ' 4). הוועדה התעלמה מחוות דעתו של המומחה שלה, פרופ' פינדייק שקובע כי בחישוב ה-GT יש לקחת את כל תשלומי החובה הציבוריים. לכן יש להביא בחישוב ה-GT גם את תשלומי הארנונה, אגרות והיטלים אחרים, שלא הובאו בחשבון ע"י הוועדה. יש לציין כי ערבה מיינס נדרשת לשלם ארנונה עבור כל מ"ר של עפרה שנכרת מתחת לפני האדמה, דבר שאין לו תקדים בעולם. ארנונה זו הינה למעשה כפל מס, מאחר ועל העפרה נדרשת ערבה מיינס לשלם תמלוגים, מס רווחי יתר וגם ארנונה. לפי דרישת הרשות המקומית, תעריף הארנונה יעמוד על 28 שקלים לכל מ"ר עפרה שנכרתה, ושוות ערך לתמלוגים של כ- 2.5%.

2.1.10. הוועדה שוגה כשהיא טוענת שמדיניות המס על משאבי טבע היא רגרסיבית

הוועדה שגתה כשטענה כי ה-GT בישראל רגרסיבי וכי שיעורו פוחת עם הגידול ברווחיות (עמ' 71). הגידול ברווחיות, בהיקף מכירות נתון, מתרחש כאשר המחירים עולים, ולא מהתייעלות תפעולית, שאיננה משתנה ב-Steady-State. הרווחיות בייצור נחושת תגדל כשמחירה בבורסה יעלה, ואז, לפי מדיניות המיסוי הנוכחית, שיעור ה-GT מנחושת יגדל אף הוא, בניגוד לכתוב בטיטת הדו"ח. תרשים 1 שלהלן מציג את השינוי בשיעור ה-GT ביחס לשינוי ברווחיות מיזם הנחושת:

תרשים 1: שיעור ה-GT בשיעורי רווחיות שונים



מקור: תזרים המזומנים של ערבה מיינס

2.1.11. אי הכרה בהוצאות המימון במס רווחי היתר

טיוטת הדוח אימצה את החישוב של פרופ' פינדייק בדבר התשואה הנורמטיבית של 11% לכלל משאבי הטבע. החישוב של פינדייק התבסס על מודל ה-CAPM כמוצג בסעיף 94 בעמ' 30 לחוות דעתו. בחישוב זה השתמש פינדייק בפרמטר "בטא לא ממונפת" (β)

unlevered). שימוש בבטא לא ממונפת בעולם עם מיסים לא לוקח בחשבון את השפעת המיסים על התשואה בחברה עם עלויות מימון, גם במקרה של חישוב על בסיס רווח תפעולי לפני מס. למרות כל זאת, קבעה הוועדה (סעיף ב.2. בעמ' 96) כי שיעור התשואה שנגזר מהבטא הלא ממונפת מביא בחשבון את הוצאות המימון.

2.1.12 קיזוז הפסדים בחישוב מס רווחי יתר

הוועדה ממליצה על שימוש במנגנון Carry Forward (עמ' 97) בחישוב מס רווחי היתר. אולם אין מענה למצב בו המיזם מפסיד בשנותיו האחרונות. מכאן שיש גם צורך במנגנון Carry Backward, הקיים במשטרי מיסוי רבים בעולם.

2.1.13 התעלמות מהצורך לעודד השקעות להפקת משאבים בישראל

הוועדה ממליצה על מערכת מס המבוססת בעיקר על הגדלת ה-GT ופרוגרסיביות - הינו הגדלת ה-GT ככל שגדלה הרווחיות. כפי שמוצג בסעיף 2.1.8 לעיל, שיקול מקרו-כלכלי מהותי, ממנו מתעלמת הוועדה, הינו הצמיחה, שתביא להגדלת התוצר, לגידול של הכנסות המדינה ולמדיניות תקציבית של הקטנת אי השוויון. לשם כך יש לפעול לעידוד ההשקעות בפיתוח וההפקה של משאבי טבע. היעדר תמריץ להשקעה במשאבי טבע של בעלי זיכיונות ורישיונות, עלול להביא להקטנת השקעות, התכווצות תוצר וכל ההשלכות השליליות הנובעות ממהלך כזה. כך סבורים גם יועצי הוועדה מטעם ה-IMF, המודים בכך שהפחתת שיעור התמלוגים מהווה תמריץ להגדלת התפוקה (עמ' 28, סעיף 45). הגדלת שיעור התמלוגים על נחושת והוספת מס רווחי יתר, הינו תמריץ שלילי לחברה להמשיך ולפתח את מכרה ולהתחיל את הפקת הנחושת.

2.1.14 תחשיבי הוועדה אינם מציגים נתונים, לא הנחות היסוד ולא אסמכתאות פרטניות

טיוטת הדו"ח כוללת תחשיבים מהותיים, אך ללא נתונים וללא פרוט של הנחות היסוד ששימשו להכנת התחשיבים. אין בטבלאות ציון המקור, כנהוג בכל עבודה כלכלית. באשר להפקת נחושת, לא צוינו הנחות היסוד לתחשיבים, לא צוין מחיר הנחושת בחישוב ה-IRR של פרויקט נחושת תחת משטר המיסוי המומלץ ע"י הוועדה (עמ' 105, תרשים ו.6). בנוסף אין הפניה למקור הנתונים באף אחד מהתרשימים המפורטים בטיוטת מסקנות הוועדה, כולל בחישוב שיעור חלק הממשלה (GT) מתוך ההכנסות (עמ' 71).

2.2 מסקנות שגויות אחרות

2.2.1 בסיס תמלוגים שגוי

טיוטת המסקנות ממליצה לא לנכות את עלויות הזיקוק והעיבוד מבסיס התמלוגים כיוון ש"אופן חישוב כזה מקטין את יעילותו" (עמ' 92, סעיף א.2). הבסיס הרעיוני להטלת תמלוגים הינו שהמדינה זכאית לתקבול בגין המשאב שבבעלותה בו עושה היזם הפרטי שימוש. בנחושת, משאב זה הינו עפרה, בה שיעור הנחושת עומד על כ-1%. לשם קבלת

קטודת נחושת, שהינה חומר הגלם הבסיסי בו ניתן לסחור (ולו גם מחיר בשוק הסחורות העולמי) יש לבצע תהליך מורכב ויקר של ניכוי העפרה ועיבוד אלקטרוכימי לקבלת קטודות הנחושת, הדורש גם השקעות הוניות גדולות. מכאן שהמדינה אינה זכאית לתקבול מיוחד בגין תהליכים אלה. על כן, יש לנכות עלויות אלה בחישוב בסיס התמלוגים. לעניין זה ראו גם סעיפים 6,8 לחו"ד המשפטית.

2.2.2. בסיס חישוב התשואה - שגוי

פינדייק חישב כי נדרשת תשואה נורמטיבית של 11% בפרויקטים של כריית מחצבים. תשואה זו חושבה לפי מודל ה-CAPM, והינה למעשה התשואה הנדרשת על כלל ההשקעה. יישום שיעור התשואה נורמטיבית על נכסים מאזניים בלבד אינו מביא בחשבון את כלל ההשקעה, אשר ברובה נרשמת כהוצאות שאינן נכנסות למאזן הנכסים. יישום התשואה על נכסים מופחתים, לא יבטיח תשואה ליזמים את התשואה הנורמטיבית.

2.2.3. הימנעות מהחלטה על מתווה תמלוגים

בטיוטת המסקנות הומלץ על הגדלת שיעור התמלוגים עבור נחושת מ-2% ל-5%, ללא המלצה על בסיס התמלוג (עמ' 5-6, סעיף א.1). **מדובר בגידול של פי 2.5**, זאת בטרם קביעת בסיס התמלוג. ראוי היה כי במסגרת קבלת הערות הציבור תינתן האפשרות להגיב ולטעון ביחס לבסיס התמלוג, ולא להשאיר את הנושא פתוח כעת ולקביעה עתידית שתהא שרירותית שתעשה ע"י מי מגופי הממשלה שיקבע לכך. **התייחסות למשמעות אי-הבהירות והכוונה לבצע שינוי מהותי ביחס לבסיס התמלוג מבלי לציין זאת במפורש מצויה בסעיף 5 לחו"ד המשפטית.**

2.2.4. המלצות הוועדה מגדילות את רגרסיביות מדיניות המס

המלצת הוועדה על הגדלת שיעור התמלוגים פי 2.5 ל-5% תוך ביטול ניכוי הוצאות הזיקוק והעיבוד (עמ' 91), הינה מהלך מיסוי רגרסיבי, וזאת בניגוד לעקרונות הוועדה לפיהם על מיסוי משאבי הטבע להיות פרוגרסיבי (עמ' 88), כאשר לכ"ל הופחת שיעור התמלוג בכ-33% מתמלוג אפקטיבי של 7.5%, כהמלצת משלחת ה-IMF. הגדלת זו של שיעור התמלוגים אינה עולה בקנה אחד עם המלצת צוות ה-IMF, הקובע כי שי להוריד את שיעורי התמלוגים על-מנת לעודד הפקת המשאבים (עמ' 28 לנספח IMF).

2.2.5. אימוץ לא ראוי של חו"ד פינדייק

למרות שהוועדה מאמצת את קביעתו של פרופ' פינדייק בנוגע לתשואה הנדרשת על הנכסים שיש להכיר לחברות בטרם הטלת מס רווחי יתר (עמ' 94) היא מתעלמת משני אלמנטים חשובים בקביעתו:

1. פרופ' פינדייק מציין תשואה נורמטיבית בטווח של 9%-13% שהוא טווח נורמטיבי לתשואה - בגלל השונות הגדולה בתשואה של מיזמי כרייה שונים. ברם, טיוטת הדוח

סותרת את גישת פינדייק כאשר מחד גיסא היא נוקבת בערך הנמצא בתוך הטווח הנורמטיבי (12%) ומאידך היא מכנה אותו כ"תשואה מעל הנורמה".

2. טיוטת הדוח מתעלמת מהמלצתו הנכונה של פרופ' פינדייק לפיה יש לחשב את התשואה הנדרשת על הנכסים אחת לשלוש שנים.

3. סיכום ומסקנות

עיון בטיוטת הדו"ח מעלה ארבע מסקנות עיקריות:

1. בטיוטת הדוח נפלו מספר כשלים הן בצד התפיסה הכללית, הן בעקרונות המנחים את עבודתה, בשימוש בחומר ובנתונים, הן בהסתמכות על מומחי הוועדה והן בניתוח טכני של עובדות ונתונים.
2. הניתוח הכלכלי ששימש את מסקנות הוועדה ומומחיה (משלחת ה-IMF ופרופ' פינדייק) התבססו על הפעילות של כ"ל. השלכת מאפייני הפעילות של כ"ל על הפקת כלל המחצבים בישראל, הביאה לייחוס מוטעה של הנחות יסוד, מסקנות והמלצות הנוגעות לייצור נחושת בישראל, גם אם נעשה הדבר באופן סמוי. להלן שישה הכשלים העיקריים הנובעים מטעות זו:
 - א. ייחוס מוטעה של רווחיות יתר בהפקה וייצור של נחושת בישראל.
 - ב. ייחוס מוטעה של יתרון יחסי בהפקה וייצור נחושת בישראל.
 - ג. ייחוס שגוי של סביבה קרטלית כביכול שבה תשווק הנחושת המיוצרת בישראל.
 - ד. הנחה לא מציאותית כאילו אין צורך בהשקעות חדשות בהפקת נחושת בישראל.
 - ה. הנחה מוטעית כאילו מבנה והיקף הוצאות תפעוליות בייצור נחושת זהים לאלו של כ"ל. בפועל - ההוצאות התיפעוליות בייצור והפקת נחושת, גבוהות בהרבה ושונות באופן מהותי.
3. **1. הנחה לפיה ההמלצות הוועדה מפחיתות את נטל התמלוגים מ-7.5% ל-5%, כאשר בפועל ההמלצות מגדילות את נטל התמלוגים על ערבה מיינס בלפחות פי 2.5, מ-2% ל-5%.**
 - א. טיוטת הדוח הסתמכה על שבעה עקרונות, אך בפועל, מסקנות טיוטת הדוח אינן מתיישבות עם עקרונות אלה. בשבעת העקרונות המנחים חסר לפחות עיקרון יסוד מהותי: כיצד יוצרים תנאים לצמיחה בת-קיימא בערך-מוסף-מירבי. כדי שניתן יהיה לחלק את העוגה, יש להבטיח את אפייתה הראויה. כידוע, צמיחה מביאה לגידול בהכנסה הלאומית ובהכנסות המדינה, והיא בסיס להעלאת רמת החיים ושיפור השירותים לציבור באמצעות מדיניות תקציבית ראויה.
4. בטיוטת הדוח נפלו מספר סתירות ואי דיוקים בנתונים ובתחשיבים. להלן חמש דוגמאות:
 - א. הטענה כי מדיניות המס הקיימת היא רגרסיבית.
 - ב. אימוץ חלקי של חו"ד פינדייק.
 - ג. חוסר בהירות לעניין בסיס חישוב מס רווחי יתר והתמלוגים.
 - ד. תחשיבים מהותיים כמו תחשיב ה-IRR תחת משטר המס המומלץ וחישוב חלק הממשלה מההכנסות (GT) נעשו ללא פירוט הנחות היסוד וללא הפנייה למקורות הנתונים.
5. לאור כל האמור לעיל, יש לפעול לשינוי מסקנות הוועדה והמלצותיה בהתאם להערות המפורטות לעיל.

נספח א'

תחשיב המס הרעיוני של פרויקט תמנע תחת שיטת המיסוי
בצ'ילה

,

"	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015		
275	11	21	24	24	24	23	22	22	23	22	22	25	13	()
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0%	12
518	0	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	17	0.5%	15 12-
1,671	0	152	152	152	152	152	152	152	152	152	152	152	0	1.0%	20 15 -
1,403	0	34	165	171	171	118	96	97	141	97	85	228	0	1.5%	25 20 -
30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	0	2.0%	30 25 -
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.5%	35 30 -
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.0%	40 35 -
3,622	0	231	362	369	369	316	293	295	338	295	282	455	17		"

(5%) 0.18% - (665.8-) 0.54%