



החשבת הכללית  
ACCOUNTANT GENERAL  
STATE OF ISRAEL

כ"ה בתשרי התשע"ה  
19 באוקטובר 2014  
ח.ש. 2014-71445

הנדון: עמדת מיעוט למסקנות הוועדה לקביעת חלק המדינה במשאבי טבע לאומיים (ששינסקי 2)

1. עמדת מיעוט בנושא מס יסף על האשלג - מנתוני הדוחות הכספיים של כ"ל כפי שפורסמו לציבור, עולה כי בין 67% ל-86% מהרווח התפעולי הכולל של כ"ל הינו ממגזר האשלג (2013 ומחצית ראשונה של 2014 בהתאמה).

יתרה מכך התשואה על נכסי המגזר על פי הנתונים בדוחות, נעה באשלג בין 27% ל-20%, בעוד שעל כל יתר פעילות החברה, התשואה על הנכסים המיוחסים נעה בין 7% ל-2%. יש להדגיש כי התשואות האמורות מתייחסות לכלל נכסי המגזר.

בחינת הנתונים על בסיס יחסי המחזור מעלה כי אף כי מגזר האשלג מהווה רק כ-30% עד 32% מהמחזור הכולל בתקופות הרלוונטיות, יחס הרווחיות כאמור, הינו גבוה יותר משמעותית.

מגזר האשלג כולל פעילות בארץ ובח"ל. עם זאת כמצוין בדוחות כ"ל, לפעילות בים המלח יתרונות תחרותיים משמעותיים ונראה כי מרבית הרווחיות במגזר האשלג באה ממקור זה. בדוחות כ"ל אף צוין כי קיימים חסמי כניסה משמעותיים לתחום האשלג וכי בים המלח נמצא אחד ממקורות הברום והאשלג העשירים והכלכליים בעולם. מכל האמור עולה כי כריית האשלג מים המלח כוללת רווחיות עודפת בעיקר עקב ייחודיות המקום.

במונחים מוחלטים הרווח התפעולי ממגזר האשלג בשנת 2013 הסתכם בכ-740 מיליון דולר מתוך רווח תפעולי כולל של 1,101 מיליון דולר.

בהתאם לדוח הסופי של הוועדה מוצע לערוך שלושה שינויים בנוסחת מס היסף על האשלג לעומת הטיוטה שפורסמה לציבור:

- i. שינוי נוסחת מס היסף ממס משיעור קבוע למדרגות - בטיט הדוח הוצע שמס היסף יעמוד על 42% בעוד שבמסקנות הוועדה מס היסף ייגבה בצורה מדורגת בהתאם לשיעור התשואה על העלות המופחתת של הרכוש הקבוע המשמש להפקת המחצב. נקבעו שלוש רמות מס יסף: עד 14% תשואה - 0% מס יסף, בין 20%-14% תשואה - 25% מס יסף ומעל 20% תשואה - 42% מס יסף.
- ii. מבסיס מס היסף תופחת תשואה של 14% על יתרת העלות המופחתת של הרכוש הקבוע המשמש להפקת המחצב במקום 11% בטיט דוח הוועדה.
- iii. מבסיס מס היסף ינוכו הוצאות מימון בשיעור של 5% מההון החוזר של החברה.

יש לציין כי התמלוגים על האשלג לעומת המצב הקיים כיום יופחתו לשיעור של 5% במקום 10% (ביחס לכמות העולה על 1.5 מיליון טון בשנה). תוספת שעליה סוכם עם החברה בהסכם קציר המלח.

בהתאם למכתביה של חברת מפעלי ים המלח לשר הכלכלה, בשנת 2012 התוספת (עלייה ל-10% בתמלוגים) הסתכמה בסך של כ-123 מיליוני ש"ח ובשנת 2013 הסתכמה בסך של כ-98 מיליוני ש"ח (נתונים אלה נבדקים על ידנו).

על פי החישובים שהוצגו לוועדה, ממחיר מסוים של אשלג לטון ומטה (להלן - נקודת האיזון), ה-GT הכולל במגזר האשלג, עלול להיות נמוך יותר מזה הקיים היום. הסיבה היא, שממחיר מסוים של אשלג לטון ומטה, תוספת מס היסף למדינה נמוכה מאובדן הכנסות המדינה בגין הפחתת התמלוגים מ-10% ל-5%.

בנתונים שהוצגו בישיבת הוועדה, לאחר התיקונים שנעשו כאמור לנוסחת מס היסף, נקודת האיזון סמוכה לרמת מחירי האשלג שקיימת היום בשוק (על פי הדוחות הכספיים הממוצע לטון אשלג הינו 403 דולר בשנת 2013 ו-332 דולר במחצית הראשונה של 2014. נתונים אלה כוללים את כלל מכירות האשלג בארץ ובח"ל).

כלומר, ברמת מחירי האשלג היום, קיימת סבירות, שלא ניתן להגדירה כמבוטלת, שסה"כ ה-GT ממגזר האשלג עשוי לרדת לרמה נמוכה יותר מהקיים היום (בעיקר עקב הפחתת התמלוגים מ-10% ל-5%). בבסיס השינוי שנעשה מהטייטה לדוח הסופי, עמד הרצון להפוך את משטר המיסוי (תמלוגים, מס חברות ומס יסוף) ליותר פרוגרסיבי.

ייתכן כי ניתן היה לשקול יצירת משטר מיסוי פרוגרסיבי יותר ככל שמסקנות הוועדה היו חלות מתחילת הזיכיון כך שבשנים שבהן מחירי האשלג היו גבוהים החברה היתה משלמת מס יסוף ובשנים שבהן חלה ירידה במחירי האשלג נטל המס על החברה היה פוחת. עם זאת, היות ומסקנות הוועדה מוגשות באמצע תקופת הזיכיון תוצאת השינוי (שעשויה מרמה מסוימת של מחירי אשלג להקטין את ה-GT ממגזר האשלג) איננה סבירה, שכן הרווחיות העודפת מהעבר, קודם לכניסת החוק במגזר זה לא מוסתה.

לאור זאת ולאור העובדה ששיעור התשואה על הנכסים שקבעה הוועדה, 14%, הינו בטווח הגבוה שהמליץ פרופ' פינדייק (11%-15%) ועל כן הינו גבוה לטעמי, עמדתי היא כי אין לדרג את מס היסוף על הרווח העודף מכריית האשלג אלא להשאירו בשיעור קבוע של 42%. יתרה מכך, ברצוני לציין כי שיעור התשואה על הנכסים הינו שיעור תשואה משוקלל (הון עצמי והון זר), עקב האפשרות למימון גם בהון זר, שיעור התשואה על ההון העצמי אף גבוה יותר.

2. **עמדת מיעוט לעניין חישוב מס יסוף על אשלג המופק במסגרת הליך הפקת המגנזיום** - כאמור במסקנות הוועדה, במסגרת הליך הפקת המגנזיום מופק סילבניט שהינו למעשה אשלג לא מעובד עליו יש לבצע עיבודים מינימאליים עד להפקת אשלג סחיר. סך האשלג המתקבל בתהליך זה עומד על 100,000 טון בשנה. הוועדה ממליצה כי אשלג זה ימוסה במס יסוף וכי ההוצאות בגין חלק זה יוכרו כהוצאה למס יסוף. החלת מס יסוף על אשלג זה מחד והכרה בהוצאות מפעל המגנזיום מאידך, בעייתית ביותר ומעוררת שאלות קשות הן בנושא מחירי ההעברה בקבוצה והן בנושא ייחוס ההוצאות של מפעל המגנזיום. להערכתנו, שתי שאלות אלה יתקלו בקושי רב ביותר במבחן היישום. כמו כן, אינני מוציאה מכלל אפשרות כי ההכנסות ממס היסוף על 100,000 טון אשלג זה יהיו נמוכות מניכוי ההוצאות בגין מפעל המגנזיום דבר שיביא להורדת מס היסוף על מגזר האשלג בכללותו. לאור הקשיים הצפויים ביישום כאמור ומתוך רצון לפשט את הליך גביית המס, אני סבורה שניתן להגדיר את הסילבניט כחומר שאינו שייך למגזר הכרייה וכתוצאה מכך לא להטיל עליו כלל את מס היסוף. יש לציין בהקשר זה את טענות כיל לפיהן הטלת מס יסוף הופכת את מגזר המגנזיום להפסדי ובהקשר לכך את איומי כיל לסגירתו. נדמה לי שהגישה האמורה לעיל מייתרת את הצורך לדון בטענות אלה.

3. **מגזר הברום** - במגזר הברום, הכולל מרכיב של פעילות תעשייתית ומוצרי המשך, רמת הרווחיות נמוכה ממגזר האשלג. בהקשר זה יש לציין, כי חו"ד מיעוט זו נכתבת לאחר פסק בוררות שקיבל את עמדת המדינה, לפיה יש לשלם תמלוגים על מוצרי המשך ובכך למעשה תקבולי המדינה מהפעילות הכוללת של כיל במגזר זה צפויים לגדול משמעותית. כמו כן, במהלך הבוררות נקבע כי לא ניתן לבצע הפרדה ראויה בין פעילות הכרייה לבין פעילויות ההמשך.

הנוסחה המוצעת כרגע, המחלקת בין כרייה לתעשייה במגזר הברום וממנה נובע דה פקטו מס יסוף אפסי או שלילי על מגזר זה, הינה **נוסחה פיננסית**, שנוצרת כתוצאה מקביעת רווחיות נורמטיבית במגזר התעשייה (12%). תוצאת נוסחה זו הינה כאמור, שלא יחול מס יסוף על מגזר הברום (וייתכן שאף יהיו הפסדים לעניין מס היסוף בברום).

בעיניי ההפרדה בין כרייה לתעשייה צריכה להיות הפרדה תפעולית ולא הפרדה פיננסית ועל כן אני מתנגדת לחלוקה המוצעת בין כרייה לתעשייה במגזר הברום כפי שמוצעת כרגע.

כמו כן אני מתנגדת לשימוש בנוסחה פיננסית זו לחלוקה בין כרייה לתעשייה לפי חוק עידוד השקעות הון במגזר הברום.

ביישום חוק עידוד השקעות הון נדרשת הפרדה בין כרייה לתעשייה שכן הכרייה ממוסה בשיעור מס חברות רגיל (26.5%) בעוד התעשייה ממוסה בשיעור מס מופחת בהתאם לחוק עידוד השקעות הון (9%) לרבות ייחוס הוצאות. עמדתי היא, כי הנוסחה שנקבעה לצורך מס יסף (שכאמור הינה נוסחה פיננסית בעיקרה) אינה רלוונטית לחוק עידוד השקעות הון שמטרתו עידוד התעשייה הריאלית. מס יסף ומס חברות הינם מסים שונים עם מטרת שונות הנובעים מחקיקה שונה בתכלית ועל כן אין מקום להשתמש בנוסחה זו גם לחוק עידוד השקעות הון במגזר הברום. אין ספק שהחלוקה האמורה בין כרייה לתעשייה לצורך חוק עידוד השקעות הון הינה שאלה יסודית וכבדת משקל ומשפיעה על ה-GT הכולל מהחברה שכן מס היסף חל רק על הכרייה. ולכן, ברור שנושא זה צריך להיפתר על מנת לתת וודאות למדינה ולחברה. עם זאת, הפלטפורמה שהוצעה כאן איננה מתאימה בתכלית לחוק עידוד השקעות הון במגזר הברום.


ולכן, לאור האמור לעיל, ובהתחשב בתוצאות פסק הבוררות עמדתי היא כי מס יסף יש להטיל רק על מכירת ברום לחיצוניים וזאת לאחר ייחוס הוצאות מתאים וזיהוי הנכסים המשמשים לכרייה בלבד באותה פעילות.

לגבי מכירות הברום הפנימיות בקבוצה המשמשות לייצור תרכובות הברום, לאור רמת הרווחיות הנמוכה יחסית לרווחיות במגזר האשלג וחוסר היכולת להבחין בין כרייה לתעשייה, ברמות מחירי התרכובות הנהוגות כיום, ובשים לב להטלת תמלוגים גם על תרכובת ברום לאור פסק הבוררות, אין מקום להטלת מס יסף בשלב זה.

עמדתי היא כי יש לבחון נושא זה שנית בתום 3 שנים ממועד יישום המלצות הוועדה או אם מחירי התרכובות יעלו ב-25% ומעלה, לפי המוקדם מבניהם. אם כך יהיה, אני מציעה כי יוטל מס יסף על מוצרי ההמשך (מיסוי כל השרשרת - כרייה ותעשייה) אך בשיעור נמוך מהמוצע היום למיסוי הכרייה בלבד.

4. **קיצוז הפסדים בין המגזרים השונים** - עמדתי שאין לאפשר קיצוז מס יסף בין המגזרים השונים. יתרות להעברה בין שנים (לרבות הפסדים), יש לאפשר רק בתוך אותו מגזר פעילות. יש לציין כי על פי תוצאות מסקנות הוועדה במגזר הברום צפוי, ככל הנראה, בסבירות גבוהה הפסד לצרכי מס יסף ובמגזר האשלג רווח לצרכי מס יסף. קיצוז הפסדים בין מגזרים יביא לתוצאה שממס היסף על האשלג תנוכה התשואה על נכסי הברום, דבר שבעיניי אינו סביר לחלוטין.

5. **סיכום** - בבסיס חו"ד זו שנכתבה כאן עומדת התפיסה כי המס צריך להיות מוטל במלואו על הרווחיות העודפת המובהקת (גם במספרים אבסולוטיים) באשלג ואילו בתחומים המערבים תעשייה וכרייה, לאור פסק הבוררות שצפוי להעלות בצורה משמעותית את ה-GT על הברום, לאור קשיים בקביעת הגבול בין כרייה לתעשייה ולאור הרווחיות הנמוכה במגזרים ובברום עדיף במצב הדברים הקיים שלא להטיל מס יסף. עמדה זו מעקרת מתוכן את טענות כיל על הפגיעה הצפויה בתעשייה כתוצאה ממסקנות הוועדה. חו"ד זו נכתבה מתוך תפיסה המעדיפה יעילות ופשטות בגביית המס. לתפיסתי אימוץ חלקים מחו"ד זו, כגון: אי הטלת מס יסף על המגזרים המערבים תעשייה ללא החזרת נוסחת מס היסף לקדמותה (ביטול המדרגות) אינו נכון. יש לראות את חו"ד זו כמקשה אחת בעלת איזונים פנימיים ומשכך לא ניתן לנתק בין אברייה ולאמץ רק אחד מהם.

בכבוד רב,  
  
 מיכל עבאדי-בדיאנג'ו