

מדינת ישראל

הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד שימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים

י"ד באייר התשע"ד
14 במאי 2014
תק. 2014-47570

חברי הוועדה המשתתפים:

פרופ' איתן ששינסקי	יו"ר הוועדה
ד"ר נדין בודו טרכטנברג	המשנה לנגידת בנק ישראל
ד"ר עדי ברנדר	מנהל אגף מקרו-כלכלה ומדיניות בחטיבת המחקר, ב"י
גלית כהן	סמנכ"ל בכירה לתכנון ופיתוח בר קיימא, המשרד להגנ"ס
עו"ד אבי ליכט	המשנה ליוע"מ לממשלה, משרד המשפטים
עמית לנג	מנכ"ל, משרד הכלכלה
עו"ד רחל בירנבוים	סגנית היועץ המשפטי לרשות, רשות מקרקעי ישראל
רו"ח פרידה ישראלי	המשנה לממונה על כלכלה והכנסות מדינה, משרד האוצר
יוסי וירצבורגר	מנהל מינהל אוצרות טבע, משרד האנרגיה והמים
רו"ח עו"ד מיכל עבאדי	החשבת הכללית, משרד האוצר

משתתפים:

עדי חכמון	רכזת הוועדה, אגף התקציבים, משרד האוצר
נורדן שלאבנה	רפרנטית אנרגיה, אגף התקציבים, משרד האוצר
דוד לפלר	מנכ"ל, המשרד להגנ"ס
שמעון כהן	רו"ח, מנהל אגף חשבונאות וכלכלה, מינהל אוצרות טבע, משרד האנרגיה והמים
טל וולפסון	יועץ לכלכלן הראשי, משרד האוצר
נתנאל עודד	כלכלן המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראה"מ
כפיר בטט	כלכלן המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראה"מ
יהונתן רוניק	רכז משרדים כלכליים, אגף החשבת הכללית, משרד האוצר
יובל רוז	עוזר החשבת הכללית, משרד האוצר
דניאל פרג	רפרנטית משרדים כלכליים, גף החשבת הכללית, משרד האוצר
אבי גבאי	סגן בכיר לחשבת הכללית, משרד האוצר
אורן תמיר	עו"ד במחלקה כלכלית-פיסקאלית, משרד המשפטים
ספי זינגר	עו"ד במחלקה כלכלית-פיסקאלית, משרד המשפטים
ירון גולן	עו"ד, לשכה משפטית, משרד האוצר
ערן יעקב	סמנכ"ל בכיר לתכנון וכלכלה, רשות המיסים
צביקה לייבוביץ'	רו"ח, מנהל מחלקת חוקי עידוד, רשות המיסים
שלומי פיליפ	רו"ח, מנהל תחום תכנון ומדיניות, רשות המיסים
ורד טננבוים	רו"ח, מנהלת תחום בכירה לתכנון ומדיניות, רשות המיסים
רועי לוי	יועץ, רשות המיסים
רחל גדסי	רו"ח, מנהלת תחום, רשות המיסים
טל וולפסון	יועץ לכלכלן הראשי, אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר
ד"ר אוהד קרני	אגף מדיניות סביבתית, המשרד להגנ"ס
אמיר שפיצר	עוזר המשנה לנגידת בנק ישראל
פרופ' לוציאן בבצ'וק	פרופסור, אוניברסיטת הארווארד
פרופ' אשר בלס	יועץ, ERCG
ד"ר גיל אוריון	עו"ד במשרד פישר בכר חן וול אוריון ושות'
עודד רביבו	עו"ד במשרד פישר בכר חן וול אוריון ושות'

רשמה: גב' נורדן שלאבנה, רפרנטית אנרגיה

ישיבה מס': 19

תאריך הישיבה: 14.05.2014

**סיכום דיון הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים
במשאבי טבע לאומיים- ישיבה מס' 19**

על סדר היום :

1. פרופ' שנינסקי- דברי פתיחה :

- נושא הישיבה: מיסוי תעשיית ההמשך בדגש על משאב הברום.
- כפי שידוע לחברי הוועדה, הוועדה דנה רבות בנושא מחירי העברה, בדגש על משאב הברום ועל הבעייתיות הרבה בו, על אף זאת החליטה הוועדה כי ככלל המיסוי יחול על המשאב הגולמי ולא על תעשיית מוצרי ההמשך. זאת מהטעמים הכלכליים הרבים בהם דנו במהלך דיוני הוועדה. בשיחות עם החשבת הכללית הוסכם כי יש להתייחס באופן מיוחד למשאב הברום, ולבקשת החשבת הכללית אנחנו מקיימים ישיבה זו על מנת שהחשבת הכללית תוכל לחדד בפני חברי הוועדה את הבעיות הפוטנציאליות בהקשר זה בכל הקשור למשאב הברום.

2. רו"ח עו"ד מיכל עבאדי בויאנג'ו, החשבת הכללית, משרד האוצר :

- הוועדה קבעה עקרון לפיו מס היסף יוטל רק על הרווחים הנובעים מהמשאב הגולמי ולא יוטל על תעשיית ההמשך. ככלל, אני מסכימה עם קביעה עקרונית זו ועם העקרונות הכלכליים העומדים בבסיסה.
- הוועדה גם קבעה מספר שיטות שמטרתן להתמודד עם סוגיית מחירי העברה. זאת על מנת להבטיח כי הציבור יוכל לקבל את חלקו האמיתי מהמשאב ולהבטיח כי גם כאשר המשאב נמכר לצדדים קשורים, לצורך חישוב המס, ילקח מחיר אשר מבטא את שווי השוק של המשאב.
- הוועדה התייחסה לייחודיות שבמשאב הברום ולבעייתיות שיש בקביעת מחירי העברה במשאב הברום. יחד עם זאת, לאור הממצאים שעלו במסגרת הליך הבוררות אני חוששת כי הפתרונות המוצעים על ידי הוועדה אינם מספקים ותוצאתם שלא ייגבה מס יסף מספק בברום.
- משאב הברום שונה מיתר המשאבים לאור מספר מאפיינים ייחודיים מצטברים אשר מתקיימים ביחס למשאב הברום :

1. משאב הברום הוא חומר רעיל ונדיר, ויכולת הניוד שלו נמוכה. עובדה זו מביאה בין היתר לכך שמרבית תרכובות הברום מיוצרות בסינרגיה עם הפקת הברום ובסמוך לו, על ידי חברות קשורות.
2. מרבית העסקאות שנעשות למכירת ברום אלמנטרי בארץ ובעולם הן בין צדדים קשורים (70%-80%) מהברום האלמנטרי המיוצר על ידי חברת הברום נמכר לצדדים קשורים);

3. בשונה ממשאבי טבע אחרים, בנוגע לברום לא קיים מדד מחירים מהימן עליו ניתן להתבסס;

4. חברת הברום בישראל היא יצרנית הברום האלמנטרי הגדולה ביותר בעולם ומייצרת כשליש מסך הייצור העולמי של הברום, ועל כן היא יכולה להשפיע על מחיר השוק העולמי.

- נושא מחירי העברה במשאב הברום נבחן על ידי מומחים רבים מטעם המדינה במסגרת הליך הבוררות. המסקנה אליה הגיעו המומחים הייתה, כי אימוץ נוסחה לקביעת מחירי העברה, על ברום ורכובותיו, לא יוכל להבטיח לציבור את חלקו הראוי בגין משאב הברום. לפיכך, ביחס למס היסוף, יש להחריג את נושא הברום ורכובותיו כך שהמדינה תוכל לקבוע במקרה של משאב הברום שמש היסוף ייעשה על בסיס מחיר התרכובת.
- כ"ל היא חברה אשר מבצעת את כריית הברום, ואף מקיימת פעילות תעשייתית במסגרתה היא מייצרת את תרכובות הברום. זאת בנוסף לעובדה כי מדובר ביצרנית הברום הגדולה בעולם. כל אלה מובילים לכך שקיים קושי בהסתמכות על מחירי ההעברה, וכי ראוי שמתווה המיסוי יהיה על בסיס מחיר המוצר הסופי, תרכובות הברום, לצדדים בלתי קשורים.
- יש לציין כי התבססות על מחירי המכירה של ברום לחיצוניים לא תוכל להבטיח את היקף המס הראוי וזאת מכיוון שגם מכירה לצדדים שאינם קשורים יכולה להיות נתונה לעיוותים וספקולציות במטרה להפחית את המס המשולם.
- כמו כן, יש לציין כי מבחינת דוחותיה הציבוריים של כ"ל עולה, כי"ל אינה מבצעת הפרדה של מגזר הברום מיתר מגזרי הפעילות שלה (בשונה מההפרדה שהיא מבצעת בתחום האשלג). לדעתי, על רשות לניירות ערך להתייחס לעניין ולבדוק את נושא הפרדת מגזר הברום בדוחות הכספיים של כ"ל.
- הוצג שקף המצורף להלן אשר מתאר נדבך נוסף לבעיית ההסתמכות על מחירי ההעברה. בעיית מחירי העברה מקבלת משנה תוקף לאור העובדה שבעקבות השינוי שנעשה בחוק עידוד השקעות הון, חברת הברום מחויבת לשלם מס הכנסה בשיעור הסטטוטורי זאת לעומת חברת התרכובות שתמשיך ליהנות מחוק עידוד השקעות הון. לאור העובדה שמדובר בפערי מיסוי משמעותיים ביותר, לחברה, כבר היום, יש תמריץ להסיט רווחים מחברת הברום לתרכובות ברום. התמריץ לעשות זאת יתחזק עם החלת מס ייחודי - מס היסוף על חברת הברום, אשר לא יוחל על תרכובות ברום. לאור כך, החששות שעולים בהקשר מחירי העברה יתחזקו משמעותית בעתיד.

תהליך הברום

חו"ל	ישראל	
תרכובות ברום	ברום	
תמלוג – בוררות (ז)	תמלוג – בוררות (ז)	תמלוג – 5%
	מס חברות – 9% (חוק עידוד)	מס חברות – 26.5%
	מס יסף – 0%	מס יסף – 40-50%
←		

- בשקף המצורף ניתן לראות שהפרשי המס בין כרייה לתעשייה בכי"ל יוצרים כר נרחב לתכנוני מס, בהקשר למס החברות, כבר היום, ומס היסף יעצים תופעה זו.
 - בעולם שבו יש הכרח לייצר את תרכובות הברום בסמוך לכרייה הברום, ספק אם פעילות התעשייה בכלל צריכה ליהנות ממס מופחת לפי חוק עידוד השקעות הון. יש להפנות נושא זה לבחינה בוועדת אנדרון בנושא חוק עידוד השקעות הון.
 - ההפרשים המיסויים בין כרייה לתעשייה, שמחמירים בשל מס היסף, יוצרים פתח ותמריץ לחברה לתכנוני מס שמטרתם להפחית את המיסוי, ויכולים למעשה להפוך את המלצות ועדת שישנסקי 2, בהקשר למשאב הברום, לאות מתה.
- להלן נושאים נוספים בעולם תכנוני המס של כי"ל שיש להתייחס אליהם:
- חשוב לציין כי עד כה דנו בעיקר בנושא מחירי העברה, אך יש להתייחס גם לנושא העמסת העלויות. באמצעות ייחוס עלויות רבות לחברת הברום, או לחברות אחרות העוסקות בכרייה המשאבים, ניתן להסיט רווחים מפעילות הפקת המשאבים לפעילות תעשיית ההמשך. ייחוס ההוצאות הוא נושא גדול מאוד ועל הוועדה להתייחס לתכנוני מס לגיטימיים ולא לגיטימיים בדו"ח הסופי. במסגרת זו, יש להעלות לדיון גם את אופן חלוקת עלויות קציר ים המלח, שהעמסתן, בעיתוי מסוים, על פעילות הפקת המשאבים, עשויה להיות בעייתית ביותר מבחינת גביית המס האפקטיבית.
 - אחת מטענות המדינה בבוררות התמלוגים הייתה כי לאור הסיבות המנויות לעיל הפרשנות היחידה של סעיף 15 לשטר הזיכיון היא כזו שמטילה חובה לתשלום תמלוג על מחיר התרכובת.

- בנוסף, יש להתייחס לשיקולי מדיניות בכינון מערכת מיסוי בישראל. החלטת מדינה לגבי מנגנוני מיסוי, לדעתי, יכולה בהחלט לכלול גם שיקולים של יעילות בגביית המס. אין לקדש הצמדות למערכת כללים החלה על הכלל שתוצאתה, במקרה פרטי, יכולה להיות אי גביית מס אפקטיבית, ולכן, ניתן וראוי במקרים מסוימים לסטות מהכלל.
- יש להעדיף נוסחאות פשוטות שמביאות לגביית מס אפקטיבי מקסימלי, על פני גישות הנתונות לפרשנות, ועל כן, יש לתקן את טיוטת הדו"ח ולהתייחס באופן שונה לתרכובות הברום כפי שפורט לעיל.

3. פרופ' לוסיאן בבצ'וק:

- המסקנה אליה הגעתי במהלך עבודתי במסגרת הבוררות היא שמנגנון קביעת מחיר ההעברה של הברום לחברות קשורות הינו לקוי ולא ניתן להסתמך עליו.
- ככלל, היכולת להגיע למחיר שוק היפותטי בתנאי arm's length משתנה בהתאם להקשר. בנסיבות מסוימות ניתן לקבל אומדנים טובים באופן יחסי, ובנסיבות אחרות האומדנים עשויים להיות מאוד לא מדויקים. במקרה של הברום, יש מספר מאפיינים שגורמים לכך שנתונים בנוגע למכירות הברום בעסקאות ספוט בין צדדים לא קשורים, לא יכולים להוות בסיס טוב להערכת המחיר הראוי במחירי ההעברה:

1. ראשית, הסתמכות על מחירי העברה הופכת להיות מסובכת יותר לגבי מוצרים כמו הברום, המאופיינים בעלויות הובלה גבוהות מחד, ובצורך בביצוע השקעות ארוכות טווח.

2. שנית, עקב גודלה של כ"ל בשוק הברום העולמי (כפי שהוזכר, כ"ל מייצרת כשליש מסך הייצור העולמי של הברום) יש לה יכולת להשפיע על רמת המחירים העולמית של הברום.

3. בנוסף, ישנו הבדל רב בין מאפייניהן של עסקאות ספוט בין צדדים בלתי קשורים, לבין מאפייניהן של העסקאות בין חברת הברום ללקוחות הקשורים לה (ובייחוד חברת תרב"ם).

4. הניסיון לקבוע את המחיר ההיפותטי שהיה מוסכם בין חברת הברום לחברת תרכובות ברום הינו באופן טבעי ספקולטיבי, ואינו יכול להגיע למסקנה חד משמעית שניתן לסמוך עליה. כך למשל, נדרש יהיה לקבוע איך הצדדים היו מחלקים את הרווחים הסינרגטיים המופקים כתוצאה מההסכם ארוך הטווח ביניהם, דבר שמאוד קשה לבצעו.

5. לבסוף יש לציין, כי הסתמכות על מחירי העברה עשויה לתמרץ את כ"ל להפחית באופן מלאכותי את מחירי ההעברה במכירות לצדדים שלישיים (מכירות שמהוות מיעוט מסך מכירות הברום) רק על מנת להפחית את מחיר הברום לצדדים קשורים, וכתוצאה להקטין את מס היסף שיוטל עליה.

- לאור כל האמור לעיל, עמדתי היא שהוועדה צריכה לתכנן את המלצותיה הסופיות באופן שיימנע מלהסתמך על מחירי ההעברה של הברום.

4. פרופ' אשר בלס :

- מבנה קונצרן כ"ל, על החברות הבנות והקברות הקשורות, מביא למצב שבו המורכבות היא רבה ביותר.
- מודל של קביעת מחיר העברה רעיוני מסוג Netback במקרה של הברום יכול להניב, בתנאים מסוימים, לתמורה קטנה למדינה שכן דרגות החופש בחישוב הן רבות עוד יותר וחלק ניכר מהקשיים בהן נתקלנו בענייני מחירי העברה עשויים להתעצם.
- הכמות הנמכרת לצדדי ג' וצדדים עצמאים לחלוטין היא קטנה ולפיכך נוסחה שתיקבע על פי כמות קטנה היא נוסחה שאינה סבירה מבחינה כלכלית, והתמריצים בקשר לכך יכולים לעוות את התוצאות.

5. פרופ' ששינסקי- דברי סיכום :

- כפי שנדון בהרחבה בישיבות הוועדה נושא מחירי העברה בכל הנוגע למשאב הברום הוא נושא סבוך.
- יחד עם זאת, ובשל רציונאליים כלכליים שנדונו, חברי הוועדה החליטו כי ככלל יש להתמקד בפעילות הכרייה.
- לאור הבעייתיות הקיימת במשאב הברום כפי שעלה בדיוני הוועדה וכפי שהוצג היום על ידי החשבת הכללית, הוחלט כי הוועדה תיתן את דעתה לסוגיה מרכזית זו בהמשך דיוניה, ותבחן אלו השלמות ושינויים מתחייבים מבעיה מרכזית זו. בין היתר תישקל האפשרות לקבוע את מחיר המשאב בהתחשב במחיר התרכובת או בשיטה אחרת שתקבע.
- דיון חברי הוועדה בדבר עדכון העבודה שהוגשה על-ידי פרופ' פינדייק לפיה תשואה נורמטיבית (לפני מס) בענף הכרייה עומדת על 9%-13%. הוחלט כי לאור כך התשואה שתוכר לצורך מס היסף תעמוד על 11% (חלף 9% כפי שנקבע תחילה) וכי שיעור המס יעלה בהתאמה ל-42% (חלף 40% כפי שנקבע תחילה).