

מדינת ישראל

הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד שימוש של גורמים

פרטיים במשאבי טבע לאומיים

י' באדר ב' התשע"ד
12 במרץ 2014
תק. 43085-2014

חברי הוועדה המשתתפים:

פרופ' איתן ששינסקי	יו"ר הוועדה
פרופ' יוג'ין קנדל	ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראה"מ
ד"ר נדין בודו טרכטנברג	המשנה לנגידת בנק ישראל
ד"ר עדי ברנדר	מנהל אגף מקרו-כלכלה ומדיניות בחטיבת המחקר, ב"י
אהוד אדירי	סגן בכיר לממונה על התקציבים, אגף התקציבים, משרד האוצר
רו"ח עו"ד מיכל עבאדי	החשבת הכללית, משרד האוצר
רו"ח עו"ד משה אשר	מנהל רשות המיסים
גלית כהן	סמנכ"ל בכירה לתכנון ופיתוח בר קיימא, המשרד להגנ"ס
עו"ד אבי ליכט	המשנה ליוע"מ לממשלה, משרד המשפטים
רו"ח פרידה ישראלי	המשנה לממונה על כלכלה והכנסות מדינה, משרד האוצר

משתתפים:

עדי חכמון	רכזת הוועדה, אגף התקציבים, משרד האוצר
נורדן שלאבנה	רפרנטית אנרגיה, אגף התקציבים, משרד האוצר
שמעון כהן	רו"ח, מנהל אגף חשבונאות וכלכלה, מינהל אוצרות טבע, משרד האנרגיה והמים
ירון גולן	עו"ד, לשכה משפטית, משרד האוצר
צביקה לייבוביץ'	רו"ח, מנהל מחלקת חוקי עידוד, 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
רועי אברהמי	עוזר מנכ"לית, משרד האנרגיה והמים
אורית גולדשטיין	מחלקת מחירי העברה, רשות המיסים
שי לובשיס	עוזר מנכ"ל משרד הכלכלה
נטע פוריץקי	מינהל אוצרות טבע, משרד האנרגיה והמים
נתנאל עורד	כלכלן המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראה"מ
כפיר בטט	כלכלן המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראה"מ
יהונתן רזניק	רכז משרדים כלכליים, אגף החשבת הכללית, משרד האוצר
יובל רו	עוזר החשבת הכללית, משרד האוצר

רשמה: גב' נורדן שלאבנה, רפרנטית אנרגיה

ישיבה מס': 13

תאריך הישיבה: 12.03.2014

סיכום דיון הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים

במשאבי טבע לאומיים - ישיבה מס' 13

על סדר היום:

1. רו"ח עו"ד מיכל עבאדי, החשבת הכללית, עדכנה את חברי הוועדה בנושא הסכום אותו

תבעה המדינה במסגרת הליך הבוררות המתנהלת בין המדינה לחברת כימיקלים לישראל

בע"מ על רקע הפרסומים בעיתונות בימים האחרונים לאור פרסום הפרוטוקולים של הליך הבוררות.

2. עדי חכמון - מרכזת הוועדה: כיוונים לשיטות המיסוי (ראה מצגת מצורפת).

- ניתנה סקירה רחבה לגבי המלצות יועצי הוועדה:
 - ג'ק מינץ - הוצגה עמדתו של ד"ר מינץ לפיה יש לשנות את תמהיל המיסוי, השפעת ההיטלים בישראל על החלטות ההשקעה של החברה היא נמוכה. הומלץ על מודל מיסוי מסוג Cash Flow.
 - IMF - הוצגה עמדתם של חברי משלחת ה-IMF לפיה משטר המס בישראל הוא הרגרסיבי בעולם. יש לשנות את תמהיל המיסוי בייחוד לאור ההשוואה הבינלאומית אשר הצביעה על כך שבשיעורי רווחיות בינוניים עד גבוהים של החברות בענף חלק המדינה בישראל הוא מהנמוכים בעולם ולכן הומלצו על ידם סוגים שונים של מיסים על ריווחי היתר, כאלה המתבססים על תזרים המזומנים וכאלה המתבססים על הרווח החשבונאי. הוצגה עמדת חברי המשלחת לגבי הבעיות הקיימות במודל תזרים המזומנים לאור העובדה שמרבית ההשקעות, ביחס למשאבי הטבע הקיימים בישראל, כבר בוצעו.
 - ניתנה סקירה חוזרת לגבי מודל ה-ACE והחיסרון הגלום בו בהיותו נתון למניפולציות על ידי החברה מאחר ושיעור התשואה שניתן בגינו לחברה הממוסה מתקבל על ידי חישוב של הון המניות של החברה.
 - התקיים דיון בוועדה בנושא מס החברות האפקטיבי שכי"ל משלמת תחת חוק עידוד השקעות הון, אשר למעשה נמוך יותר מהמס הסטטוטורי בישראל (26.5%).
- התקיים דיון בנושא מבנה שוק האשלג העולמי, צוין בוועדה שמחיר האשלג, כמו גם מחירי מרבית המשאבים האחרים, חשופים לתנודתיות רבה. לפיכך, על מודל המיסוי לתת מענה לשינויים ברווחיות המשאבים הנובעת מהשינויים במחירי הסחורות.
- התקיים דיון בנושא מודלים למיסוי ריווח - בתחילה הוצג שוב מודל ה-Cash Flow, בו נעשה שימוש במסגרת מיסוי משאבי הגז והנפט, וכן מודלים המבוססים על דוחות חשבונאיים ולא על תזרים המזומנים של החברה. נערך דיון על היתרונות והחסרונות בכל אחד מהמודלים. בהקשר זה עלתה לדיון סוגיית מבנה עלויות תעשיית הגז והנפט, המאופיינת בעלויות ראשוניות גבוהות יחסית ועלויות משתנות נמוכות לאחר ההשקעה הראשונית. למול זאת הוצג מבנה העלויות ביתר המחצבים, אשר לרוב אינם מאופיינים בעלויות הוניות ראשוניות גבוהות ובעלויות שוטפות גבוהות יותר.

- עלתה סוגיית יכולת החישוב והגבייה - חברי הוועדה הדגישו את חשיבות פשטות המודל ויכולת רשות המיסים לגבותו בצורה ראויה וללא הליכים ארוכים מול החברות.
- עלתה שאלת המיסוי הפרוגרסיבי - חברי הוועדה דנו בשאלה האם יש מקום לקבוע שיעורי מס משתנים אשר יעלו ככל שרווחי היתר גבוהים יותר או שיש לקבוע שיעור אחיד. חברי הוועדה סברו כי החלת מס אשר שיעורו משתנה עם שיעורי הרווחיות יביא למערכת מיסוי פרוגרסיבית יותר. יחד עם זאת, חברי הוועדה העלו את חששם כי מערכת מס כזאת תביא לשיעורי מס גבוהים מאוד בשיעורי הרווחיות הגבוהים ותקטין משמעותית את תמריצי החברה להתייעל וכן תגדיל את התמריץ להסיט רווחים מהמשאבים הרווחיים למשאבים הרווחיים פחות או לפעילות ההמשך. חברי הוועדה ציינו כי גם החלת שיעור מס אחיד תביא למערכת פרוגרסיבית (כפי שנצפה בסמולציות שנערכו). בנוסף, חברי הוועדה העלו את חששם כי החלת מס בעל שיעורים שונים יקשה על אופן חישוב המס וגבייתו. לאור כל זאת, הסכימו חברי הוועדה כי שיעור המס שייקבע יהיה שיעור אחיד.
- שאלת מיסוי כלל המשאבים ביחד או מיסוי כל משאב בנפרד הן מההיבט הכלכלי והן מההיבט תכנוני המס - חברי הוועדה הסכימו כי ברמה הכלכלית הדבר הנכון ביותר הוא למסות כל משאב בנפרד. זאת על מנת להבטיח כי ככל שהמשאב ריווחי יותר כך הציבור יוכל לקבל חלק גדול יותר מהרווחים, וזאת ללא יכולת לבצע "קיצוץ" בין משאבים רווחיים למשאבים שאינם רווחיים. יחד עם זאת, חלק מחברי הוועדה העלו את החשש כי במקרים בהם חברה אחת מפיקה מספר משאבים, ולעיתים אף עושה שימוש בנכס אחד לצורך הפקת מספר משאבים, ייתכן ויהיה קושי לבצע הפרדה כאמור.
- גרירת הפסדים - נבחנה סוגיית גרירת הפסדים משנה לשנה בכל אחד מהמודלים צוין כי גרירת הפסדים במודל המבוסס על דוחות חשבונאיים יבטיח כי גם בראייה רב שנתית המס יוטל רק על רווחי היתר.
- חברי הוועדה דנו בנושא רכישת הנכסים במועד תום הזיכיון וכיצד יהיה על המדינה להתייחס להכנסות אלו.
- תמלוגים - נסקרו שתי שיטות לקיצוץ התמלוגים ממס רווחי היתר: תמלוג Creditable ותמלוג Deductible. נידונו היתרונות והחסרונות בכל אחת מהשיטות (פרוגרסיביות לעומת שיעורי מס שוליים גבוהים). הוצגו לוועדה תרחישים רעיוניים שונים בהינתן כל אחת משיטות ההתייחסות לתמלוגים.
- הרציונל בבניית מודלי מיסוי - התקיים דיון לגבי גנריות המודל והצורך בבחירת מודל שיוכל להתאים לכלל משאבי הטבע, כל אלו המופקים היום בישראל וכאלו שיתגלו בעתיד.

- עלתה השאלה האם יש להחיל מודל אחיד בחקיקה או שמה יש להשאיר דרגות חופש לקביעת מודל בכל מקרה לגופו.
- נערכה סימולציה של השפעת מודלי המיסוי השונים והשיטות השונות (Creditable ו-Deductible) על שיעור ה-GT ועל סך הכנסות המדינה. לחברי הוועדה הוצגו גרפים של Government Take על בסיס תרחישים של מודלי המיסוי השונים ומחירי אשלג משתנים וכן הוצג תזרים ההכנסות למדינה לפי שנים תחת מחיר האשלג הנוכחי.
- חברי הוועדה ביקשו כי הכנסות המדינה תהווה בריבית חסרת סיכון ותחושבנה עד 2050. עוד ביקשו חברי הוועדה כי ייערכו סימולציות על יתר המשאבים.
- חומרי חציבה - יו"ר הוועדה עדכן את חברי הוועדה כי שר השיכון מינה ועדה לבחינת מדיניות המקרקעין בתחום המחצבות בראשות מר רם בלינקוב (להלן - ועדת בלינקוב). יו"ר הוועדה הסביר כי ועדת בלינקוב תדון באופן הקצאת הזכויות לכריית חומרי חציבה ותשפיע על מבנה שוק המחצבות. לפיכך, להמלצות ועדת בלינקוב תהיה השפעה על המלצות הוועדה באשר לתמהיל המיסוי הרצוי על חומרי חציבה.