

מדינת ישראל

הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד שימוש של גורמים

פרטיים במשאבי טבע לאומיים

י"ז באדר ב' התשע"ד
19 במרץ 2014
תק. 2014-42833

חברי הוועדה המשתתפים:

| | |
|------------------------|-------------------------------------------------------|
| פרופ' איתן ששינסקי | יו"ר הוועדה |
| פרופ' יוג'ין קנדל | ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראה"מ |
| רו"ח עו"ד משה אשר | מנהל רשות המיסים |
| ד"ר נדין בודו טרכטנברג | המשנה לנגידת בנק ישראל |
| רו"ח פרידה ישראלי | המשנה לממונה על כלכלה והכנסות מדינה, משרד האוצר |
| עמית לנג | מנכ"ל, משרד הכלכלה |
| עו"ד רחל בירנבוים | סגנית היועץ המשפטי לרשות, רשות מקרקעי ישראל |
| יוסי וירצבורגר | מנהל מינהל אוצרות טבע, משרד האנרגיה והמים |
| אהוד אדירי | סגן בכיר לממונה על התקציבים, אגף התקציבים, משרד האוצר |
| רו"ח עו"ד מיכל עבאדי | החשבת הכללית, משרד האוצר |
| גלית כהן | סמנכ"ל בכירה לתכנון ופיתוח בר קיימא, המשרד להגנ"ס |

משתתפים:

| | |
|-----------------|-----------------------------------------------------|
| עדי חכמון | רכזת הוועדה, אגף התקציבים, משרד האוצר |
| יוסי מרגוניסקי | בנק ישראל |
| נתנאל עודד | כלכלן המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראה"מ |
| ד"ר אוהד קרני | אגף מדיניות סביבתית, המשרד להגנ"ס |
| יובל רו | עוזר החשבת הכללית, משרד האוצר |
| 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 |
| רם אלפיה | אגף הדוברות, משרד האוצר |

רשמה: גב' נורדן שלאבנה, רפרנטית אנרגיה

ישיבה מס': 14

תאריך הישיבה: 19.03.2014

סיכום דיון הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים - ישיבה מס' 14

על סדר היום:

1. עדי חכמון- רכזת הוועדה: הצגת מודלי מיסוי למס יסף (ראה מצגת מצורפת).
- הוסבר על מודל מס היסף ACE, מודל מס היסף Profit Margin ומודל ה- Cash Flow, כיצד הם שונים אחד מהשני בבסיסי המס וכיצד הם מחושבים.

- ניתן עדכון על פניית חברת כימקליים לישראל בע"מ למשרד האוצר בבקשה למנות בוור מטעם המדינה, בהתאם לסעיף 26 לשטר זכיון ים המלח, בטענה כי שטר הזכיון הופר על ידי המדינה בהקשר להקמת הוועדה.
- הוחלט כי מודל ה- ACE המעניק תשואה על הון המניות של החברה עשוי להיות בעייתי לאור העובדה שהסכום הנזקף לחברה יכול להיות נתון למניפולציות חשבונאיות שיביאו להגדלת ההון העצמי וירוקנו מתוכן את מס היסף.
- עלתה שאלת פשטות מודל המיסוי והיכולת לגבות את מס היסף, וזאת במטרה להקטין את החיכוך בין רשות המיסים לבין החברות המפיקות.
- נידונה סוגיית מחירי ההעברה והעמסת העלויות בין חברות שונות בענף. הועלו מספר סוגיות הנוגעות למודלים המבוססים תזרים מזומנים למול אלו המבוססים על הרווח החשבונאי (בשים לב לחוות הדעת שניתנו לוועדה על ידי המומחים החיצוניים ובשים לב למודל הקיים בחוק מיסוי ריווחי נפט).
 - תזרים מזומנים - ההכנסות אינן מגיעות בפרק הזמן המידי והן תנודתיות יותר. שאלת התאמת המודל למצב הקיים בישראל היום בהקשר למשאבי הטבע שאינם גז ונפט. אחת הסוגיות המשמעותיות שנדונו הייתה שאלת אופן ההכרה בנכסים הקיימים במסגרת מודל זה. בין היתר נדונו השאלות הבאות: האם מכירים ביום הראשון בכל שווי הנכסים המופחת; האם מתבצעת פריסה; האם בכלל ראוי להכיר בנכסים אלו לאור העבודה שבתקופת הקמתם לא חל מס רווחי יתר כלל; האם ביום בו תם הזיכיון שווי הנכסים יוכר כהכנסה לצורך המודל.
 - רווח חשבונאי - יכול להבטיח רווחיות נורמטיבית אך עלול להיות בעייתי בפרויקטים עתירי הון ולהוריד משמעותית את התמריץ לבצע השקעות.
- עלתה שאלת הפגיעה בתמריץ ההשקעות והצורך להבטיח כי הפגיעה בתמריץ לבצע השקעות תהיה מינימאלית ככל האפשר. יחד עם זאת, חברי הוועדה ביקשו להבטיח כי המודל לא יצור תמריץ הפוך להשקעות יתר או הקדמת השקעות. חברי הוועדה ציינו כי הם רואים חשיבות בקביעת מודל מיסוי פשוט אשר בידי רשות המיסים הכלים לגבותו. חברי הוועדה סברו כי יש להתקדם עם מודל מיסוי המבוסס על הרווח החשבונאי. יחד עם זאת, ביקשו חברי הוועדה למצוא דרך להבטיח בתוך מודל זה כי ישמר תמריץ להשקעות.
- נערך דיון האם יש לקבוע מודל מיסוי ייחודי לכל אחד מהמשאבים או שיש לקבוע מודל גנרי שיוכל להיות מותאם לכלל המשאבים. חברי הוועדה סברו כי לאור עקרון הפשטות ועל מנת להבטיח כי גם משאבים אשר יתגלו בעתיד ייכנסו תחת משטר המיסוי החדש יש לקבוע מודל גנרי אשר יוכל להיות מותאם לכלל המחצבים. סוכם כי יש לקבוע מודל גנרי שיוכל להיות מותאם לכל המחצבים ויוכל להיות מותאם גם למחצבים הנמצאים כיום בארץ וגם כאלו אשר ימצאו בעתיד.
- חברי הוועדה ביקשו לבחון אפשרות למודל מיסוי המבוסס על הרווח החשבונאי אשר מבטיח תשואה על הנכסים כך שיוכל להיות מותאם לכלל המחצבים שאינם גז ונפט.

חברי הוועדה ביקשו לפנות לפרופ' פינדייק על מנת שימליץ על גובה התשואה על נכסים המקובל בתעשיית הכרייה.

- חברי הוועדה הזכירו כי יש לשאוף כי חלק המדינה במחצבים יהא דומה לחלק המדינה המתקבל מגז ונפט. הסיבות לכך נבעו משני טעמים מרכזיים: העובדה שהרציונליים העומדים בבסיס קביעת חלק המדינה במשאבים הנדונים בוועדה זו דומים לרציונליים שעמדו בבסיס ועדת ששינסקי הראשונה; העובדה שאין מספיק מדינות אליהן ניתן להשוות זאת לאור כי מדינות רבות החלו רק לאחרונה, או טרם החלו, להסדיר את חלקן בתחום זה. יחד עם זאת, החברים ביקשו לוודא כי המס יוטל רק על רווחי היתר וכי שיעור המס יהא כזה אשר ישמר את התמריץ של החברות להתייעל.
- סוגיית מוצרי ההמשך - הוועדה בחנה את האפשרות להחיל את המס על כל תעשיות ההמשך אך הוצג החשש לפגיעה בתמריץ לתעשייה וכן חוסר היכולת להציב גבול ככל שמחליטים למסות את תעשיית ההמשך (האם יש מקום למסות גם את תעשיית ההמשך של תעשיית המשך וכו'). לכן סוכם כי המס יוטל רק על פעילות הכרייה אך יש להבטיח מתודולוגיה ראויה לקביעת מחיר ההעברה וכן למצוא פתרון לבעיות "נקודתיות". הוצג המדרג: מחיר המכירה, מחיר עולמי, קביעת מחיר העברה.
- לאור החלטת הוועדה כי יש להתמקד בפעילות הכרייה ולא בפעילות ההמשך הביעו חברי הוועדה את חששם כי במקרה הזה יוסטו רווחים רבים מפעילות הכרייה לפעילות ההמשך ובמצב כזה הציבור לא יקבל את חלקו הראוי ברווחים הנובעים מהמשאבים. חברי הוועדה ציינו כי הטיפול בסוגיית מחירי ההעברה אינו מספק שכן ניתן יהיה להסיט עלויות מפעילות ההמשך לפעילות הכרייה ובדרך זאת להקטין את הרווח הנובע מפעילות הכרייה. חברי הוועדה ביקשו לבחון את אופן העמסת העלויות בין המשאבים השונים ובין פעילות הכרייה לפעילות ההמשך על מנת להבטיח כי המס יוחל על הרווח האמיתי הנובע מהמחצבים השונים.
- עלה לדיון נושא העמסת עלויות קציר ים המלח, בפרט, והעמסת עלויות הפקת כלל משאבי ים המלח בכלל, זאת לאור העובדה שמים המלח מופקים שלושה משאבים שונים אשר כל אחד מאוגד תחת חברה אחרת. סוכם כי תתבצע התייחסות לכל משאב בנפרד ותידרש התייחסות לאופן העמסת העלויות המשותפות לכל המשאבים.
- חברי הוועדה דנו בעלויות הקציר בפרט, ובעלויות סביבתיות המושתת על המפיקים בכלל. סוכם כי אין מקום להכיר בעלויות הקציר ועלויות סביבתיות כאילו היו תשלומים המועברים למדינה וכאילו היו חלק מה-GT. חברי הוועדה סבורים כי עלויות הסביבתיות הן חלק בלתי נפרד מכלל העלויות של החברה, זאת בהתאם לעקרון "המזהם משלם". יחד עם זאת, הסכימו חברי הוועדה כי יש להכיר בהוצאות אלה כהוצאות של החברה לכל דבר ועניין (הוצאות שוטפות או הוניות לפי העניין) ולצורך חישוב רווחי החברה.
- התקיים דיון בנושא גובה התמלוג ודרך חישובו:

- הוצגה דרך חישוב התמלוג בהתאם לפקודת המכרות וההפחתות המוכרות בה. הוצג כי ההפחתות המוכרות בהתאם לפקודת המכרות מביאות למצב לפיו התמלוג המשולם בפועל נמוך מאחוזו (על אף שגובה התמלוג הקבוע בחוק, לפני הפחתות, הוא 2%) וכן כי אופן חישוב התמלוג מביא למחלוקות רבות בין המדינה לחברה. בהקשר זו צוינה הבוררות שנערכה מול חברת רותם אמפרט באשר לאופן חישוב בסיס התמלוג וכי לאור מורכבות חישוב התמלוג בהתאם לפקודת המכרות הוחלט בהסדר הבוררות שנערך בין המדינה לבין חברת רותם אמפרט כי הנוסחה שנקבעה לחישוב התמלוג תחושב רק אחת לחמש שנים ובשנים העוקבות תוצמד למחירי הפוספט. חברי הוועדה סבורים כי היתרון המרכזי בכלי התמלוג הוא הפשטות שלו וכי יש להבטיח כי אכן ניתן יהיה לגבותו בצורה פשוטה ויש לשנות את פקודת המכרות בהתאם. עוד סברו חברי הוועדה כי תמלוג בגובה הנמוך מאחוזו הוא נמוך ביותר הן ביחס לתמלוגים על יתר המשאבים והן ביחס לנעשה בעולם.
- התקיים דיון האם יש מקום לשנות את שיעור התמלוגים המשולם היום בגין המחצבים השונים ולקבוע שיעור תמלוג אחיד על כלל המחצבים. חברי הוועדה סברו כי אין מקום לשנות את החוק לצורך שינוי גובה התמלוג וכי מס רווחי היתר יוכל לאזן בין המשאבים השונים גם כאשר שיעור התמלוג שונה. יחד עם זאת, חלק מחברי הוועדה סברו כי יש מקום לקבוע שיעור תמלוג אחיד ואין הצדקה להבחין בין המחצבים השונים בגובה התמלוג. לדירם, יש לקבוע שיעור תמלוג סביר שיבטיח למדינה הכנסה יציבה ובטוחה מכל אחד מהמשאבים בלי קשר לרמת הרווחיות שלו ולרמת היעילות של החברות.
- בהתאם לעמדה שהוצגה על ידי ה-IMF ובהתאם לסקירה הבינלאומית לפיה הוצג כי תמלוג בגובה 10% הוא תמלוג גבוה יחסית אשר יכול להוות נטל כבד מידי על החברה במקרים בהם מחירי הסחורות יורדים, החליטו חברי הוועדה כי יש מקום לקבוע כי שיעור התמלוג על אשלג יעמוד על 5% בלי קשר לכמות המופקת. החלטה זאת התקבלה על אף החשש שהעלו חלק מחברי הוועדה לפיו הורדת שיעור התמלוג עשוי להקטין במקרים רבים את חלק המדינה המתקבל בגין אשלג. חברי הוועדה סבורים כי במקרים בהם מחירי הסחורות יורדים ורווחיות החברה יורדת יש מקום להקל על החברה ולפיכך יש מקום להוריד את גובה התמלוג השולי על אשלג ל-5%. יחד עם זאת, חברי הוועדה הביעו את חששם כי מס רווחי יתר יהא נתון למניפולציות וייתכן כי על המדינה יהיה קושי לגבותו. לפיכך, חברי הוועדה ביקשו להבטיח כי המס יהא פשוט ככל הניתן.