

הנדון: עמדת פורום ארלזורוב – הצעת חוק להעלאת מס הבלו – "מס פחמן"

רקע:

התקנות המוצעות במסגרת צו הבלו על דלק (הטלת בלו) (תיקון מס'... והוראת שעה מס'... התשפ"ד, 2024) מציעות להעלות במתווה מדורג את מס הבלו על גז טבעי, פחם, גפ"מ, מזוט ופטקוק, כך שישקפו את העלות החיצונית מפליטת גזי חממה. בסך הכל, עד 2030 מוצע להעלות את המס על הגז הטבעי ב-173 שקל לטון ואת המס על פחם ב-323 שקל לטון. עיקר ההשפעה של המס צפויה להיות דרך העלאת תעריפי החשמל ומחירי האנרגיה לצרכי התעשייה המקומית.

הגדרת הבעיה:

1. **המס המוצע אינו מס פחמן** היות שאינו משקף את העלויות החיצוניות של פליטות הפחמן.
2. התוכנית הנוכחית **אינה כוללת** תוכנית להגנה על משקי הבית שצפויים להיפגע ממנה.
3. מס פחמן שאינו מלווה במנגנון למיחזור הכנסות המס לטובת משקי הבית החלשים הוא מס **גרסיבי מאוד**, אף יותר מהמע"מ.
4. מס פחמן שיזכה לתמיכה ציבורית **נמוכה** הוא מנגנון נפסד ויפגע במעבר לכלכלה דלת-פחמן.
5. מס זה טרם הוכר כמס פחמן מקובל באיחוד האירופי ועלול להטיל תשלום מס **כפול** על יצואנים.
6. העלאת מס הבלו המוצעת **תפגע בתחרותיות** של התעשייה המקומית ותכנית התמיכה שהוצעה אינה בעלת תוקף רשמי.
7. העלאת מס הבלו צפויה **להעלות את מחיר** החשמל באופן ישיר **וזאת ללא** השפעה צפויה על היצע החשמל ובפרט לא על תמהיל החשמל ועל התמריץ למעבר לאנרגיות מתחדשות.

תמצית עמדת פורום ארלזורוב:

1. **שיעורי המס המוצעים לא משקפים את העלות החיצונית של פליטות הפחמן** – שיעורי המס המוצעים מאופיינים בחוסר אחידות בתמחור פליטות גזי החממה בין סוגי הדלקים השונים חרף העובדה שהעלויות החיצוניות של פליטות הפחמן דומות. יתרה מכך, גם לאחר הבשלה מלאה של שיעורי המס המוצעים, הם ייוותרו ברמה נמוכה משמעותית מהמלצות המשרד להגנת הסביבה¹. כך לדוגמא, על מנת שהבלו ישקף עלות חיצונית של \$42 בלבד לטון פחמן (עלות נמוכה בהשוואה עולמית היות שמובילה ליעד של 30% פליטות עד 2050 ולא של 0% כמו מרבית המדינות המפותחות), המס על גז טבעי צריך לעלות ב-389 שקל לטון (פי 2.25 מהעלייה המוצעת בפועל). לעומת זאת ולמרות שהעלויות החיצוניות של פליטות הפחמן דומות כאמור, העלאת המס על הגפ"מ והמזוט² גבוהות מהמלצות המשרד להגנת הסביבה ומשקפות מחיר פחמן גבוה יותר. עולה החשש, כי חוסר האחידות בתמחור פליטות גזי החממה בין סוגי הדלקים השונים מצביע על כך **שהתוכנית להעלאת מס הבלו אינה תוכנית למס פחמן, אלא תכנית להגדלת הכנסות המדינה דרך מנגנון הבלו**, שכורכת יחד, ללא הפרדה, החצנות שליליות הנובעות מזיהום אוויר והחצנות שליליות הנובעות מפליטת גזי חממה.

¹ המשרד להגנת הסביבה (2021). תמחור פחמן בישראל – מסמך מדיניות. ראש הצוות: פרופ' נתן זוסמן.
² מזוט 0.5% ומזוט 1%.

2. השוואה בין שיעורי עליית המס להמלצות משרד הגנת הסביבה

סוג דלק	בלו כיום (2024) (שקלים לטון)	בלו לפי הצעת החוק ב-2030 (שקלים לטון)	תוספת לעומת המצב הקיים (שקלים לטון)	תוספת נדרשת ל-\$42 לטון פחמן (שקלים לטון), לפי דו"ח משרד הגנת הסביבה
פחם	114	515	401	323
גז טבעי	19	192	173	389
מזוט 0.5%	17	951	934	431
מזוט 1.0%	17	2028	2011	431
גפ"מ	134	658	524	413
פטקוק	51	783	732	491

3. אין תוכנית להגנה על משקי בית שייפגעו מעליית המס - בניגוד להחלטת הממשלה מספר 286³ בעניין תמחור פליטות גזי חממה, המלצות גורמי המקצוע והגופים המקצועיים – התוכנית הנוכחית להעלאת המס אינה כוללת תוכנית להגנה על משקי הבית שצפויים להיפגע באופן קשה מהעלאה זו. שימוש בהכנסות ממס פחמן במטרה להפחית את הנטל הכלכלי על העשירונים הנמוכים הוא מדיניות מקובלת בעולם ומומלצת על ידי הגופים הבינלאומיים⁴. מטרת הטלתו של מס פחמן אינה להגדיל את הכנסות הממשלה אלא לתמחר נכון את העלות החיצונית של פליטות גזי חממה במטרה לצמצם אותן. לפי הערכות קרן המטבע הבינלאומית, נדרשת הקצאה של 40%-55% מתקבולי מס הפחמן לטובת ארבעת העשירונים התחתונים על מנת לפצות אותם באופן מלא על הגדלת המס. לפי מחקר⁵ שהעריך את השפעת מס פחמן בשיעור של כ-40 דולר לטון בישראל, נמצא כי עבור עשירוני ההכנסה 1-2 מדובר על מס בשיעור של כ- 2%-2.5% מהוצאה של משקי הבית בעשירונים אלה, וזאת בהשוואה לכ-1% בלבד בעשירון העליון. כלומר, מס פחמן שאינו מלווה במנגנון למיחזור הכנסות (ייעוד הכנסות המס למטרות ידועות מראש, revenue recycling/earmarking) המס לטובת משקי הבית החלשים הוא מס רגרסיבי מאוד, אף יותר מהמע"מ. מס מסוג זה יזכה לתמיכה ציבורית נמוכה ויפגע בטווח הארוך בהיתכנות הפוליטית של קידום כלכלה דלת-פחמן.

להלן סיכום של צעדים אפשריים לתמיכה במשקי בית הנפגעים ממס הפחמן שהוצעו על ידי גופים בינלאומיים:

- הפחתת מיסים עקיפים – מס הפחמן הוא מס רגרסיבי שכן הוא נגזר מגובה ההוצאה. לפיכך, ניתן להוריד את שיעור המע"מ בשיעור מתאים כך שמס הפחמן לא יפגע במשקי הבית החלשים ביותר ולא יגדיל את אי-השוויון.
- העברת מענקים שווים לכל משקי הבית – הצעה זו תחלק את רווחי מס הפחמן באופן שווה בין משקי הבית ללא התחשבות במעמדם הכלכלי-חברתי. יתרונה הברור של הצעה זו הוא כי העברות אוניברסליות (Tax Rebate) מגדילות את התמיכה הציבורית במנגנוני מיסוי ואת התמיכה ברמות מיסוי גבוהות⁶. בכך הצעה זו יכולה לחזק את אמון הציבור בשימוש שעושה

³ החלטת ממשלה, תמחור פליטות גזי חממה, 01.08.2021.

⁴ IMF (2020). How to mitigate climate change. World economic outlook October 2020.

⁵ OECD (2022). Towards a sustainable recovery? Carbon pricing policy changes during COVID-19.

⁶ Distributional No One Behind - Carbon Pricing in Israel: Steckel, J. & Missbach, L. (2021). Leaving to a Low-Carbon Policy Paper Series: Shaping the Transition Consequences across Households. Institute and Heinrich Böll from Israel and Germany. Israel Public Policy Economy – Perspectives Foundation Tel Aviv

⁶ Beiser-McGrath, L. F., & Bernauer, T. (2019). Could revenue recycling make effective carbon taxation politically feasible?. *Science advances*, 5(9), eaax3323.

הממשלה בכלי המיסוי וגם תוכל לשמש כמנגנון בר קיימא להפחתת פליטות הפחמן עד לשנת 2050 ומעבר לכך.

- **העברת מענקים למשקי בית נפגעים בלבד** – הצעה זו זולה יותר מקודמתה ותפצה רק את משקי הבית ממעמד כלכלי-חברתי נמוך שייפגעו בצורה הקשה ביותר, אך תדרוש עלויות אדמיניסטרטיביות להקמת מנגנון התשלומים ועלולה לפגוע במשקי בית חלשים במיוחד שיתקשו במימוש זכאותם.
- **השקעה ציבורית בענפים פגיעים** – מס הפחמן יכול לממן הכשרות והסבות לעובדים מענפים עתירי-פחמן שצפויים להיפגע מהטלת המס.

4. **אין תוכנית להגנת התעשייה** – בעבר, שיעורי הבלו על דלקים לצרכי תעשייה היו נמוכים משמעותית מדלקים לצרכי תחבורה על מנת לשמר את התחרותיות של התעשייה המקומית מול יצרנים ממדינות אחרות שאינן משיתות מיסים דומים. בניגוד להחלטת ממשלה מס' 286, התוכנית לתמיכה בהתייעלות אנרגטית של התעשייה המקומית שתיפגע מהמס שהוצגה בועדת הכספים ביום 15.1.2024 על ידי נציגי משרד האוצר אינה תכנית מאושרת או בעלת תוקף רשמי.

- **פגיעה ביצואנים** – העלאת המס צפויה לפגוע ביצרנים המייצאים למדינות בהן לא חל מס פחמן, והם יאלצו להתמודד עם תחרות מיבוא ממדינות שבהן לא חל מיסוי דומה על אנרגיה.
- **פגיעה בתעשייה המקומית** – הטלת מס על התעשייה המקומית בלבד ללא הטלת מס דומה על מוצרים מיובאים מחו"ל תיתן למוצרים המיובאים יתרון תחרותי שאינו הוגן. כך, היא עלולה לגרום לפגיעה בתעשייה המקומית תוך כדי יצוא של הייצור והזיהום הנלווה לו למדינות שלישיות בהן לא חל מס פחמן. בניגוד לתוכניות שצפויות להיות מיושמות בארה"ב ובאירופה, לא הוצג מתווה למיסוי מוצרים מיובאים שלא חל עליהם מס פחמן במקור על מנת להגן על התעשייה הישראלית מיתרון תחרותי לא הוגן.⁷

5. **השפעת המס על משק החשמל צפויה להיות נמוכה** – השפעת העלאת שיעורי הבלו צפויה להעלות את מחיר החשמל באופן ישיר⁸. במודל הכלכלי הקלאסי, מס על החצנות שליליות, כגון זיהום, משפיע על הכמות הנצרכת בשני אופנים: דרך הביקוש לחשמל שצפוי לרדת כאשר המחיר עולה⁹; ודרך ההיצע, כאשר היצרנים מוצאים דרכים לייעל את תהליך הייצור, כך שייצור החשמל יפלוט פחות פחמן. עם זאת, אנו מעריכים כי **לא צפויה השפעה של העלאת הבלו על היצע החשמל** ובפרט לא צפויה כל השפעה על תמהיל החשמל ועל התמריץ למעבר לאנרגיות מתחדשות. מכיוון שמשק החשמל בישראל הוא משק מנוהל, המכרזים להקמת מתקני ייצור ותחנות כוח מכתיבים מראש את סוג האנרגיה והטכנולוגיה המבוקשת. כלומר, למחיר הדלקים יש השפעה חלקית עד מועטה על תמהיל האנרגיה הזמין לרשות החשמל ולחברת נגה. בנוסף, המכרזים לאספקת חשמל בזמן אמת מתעדפים סוגי אנרגיה לפי החלטות מדיניות ולא לפי המחיר ליחידת אנרגיה, שנקבע מראש. כך, האופן בו מאוסדר משק החשמל אינו מייצר תחרות בין סוגי אנרגיה שונים והאסדרה היא זו שקובעת את תמהיל האנרגיה שנצרך בפועל. בנוסף, לא ברור שתהיה השפעה על התייעלות בהתקנת מתקנים להפחתת הפליטות בייצור האנרגיה במקור, כמו מתקנים לתפיסת פחמן בארובות תחנות הכוח (carbon capture), כיוון שהמס ממסה שימוש בדלקים ולא פליטות גזי חממה.

⁷ Dominiononi, G., & Esty, D. C. (2023). Designing Effective Border Carbon Adjustment Mechanisms: Aligning the Global Trade and Climate Change Regimes. *Ariz. L. Rev.*, 65, 1.

⁸ בוטוש, נ. (2019). תיאור וניתוח מבנה תעריף החשמל לשנת 2019. מרכז המידע והמחקר של הכנסת. המחלקה לפיקוח תקציבי.

⁹ הביקוש לאנרגיה הוא יחסית קשיח, לכן ההשפעה של הביקוש על כמות הפליטות צפויה להיות יחסית נמוכה. ראו: A meta-analysis on the price elasticity of energy demand. X, M., & López-Otero, J. X., Labeaga, Labandeira (2017). *Energy policy*, 102, 549-568.

A meta-analysis on the price elasticity and income elasticity of residential electricity demand. S, X., & Yang, K., Zhang, L., Zhou, X., Li, Zhu (2018). *Journal of Cleaner Production*, 201, 169-177.

6. פגיעה ביצואנים - ייתכן שמנגנון המיסוי לא יתאם לדרישות האיחוד האירופי למס פחמן – כחלק ממנגנון מיסוי הפחמן האירופאי, האיחוד האירופי הקים את ה-Carbon Border Adjustment Mechanism. המנגנון מטיל מס על מוצרים מיובאים לפי פליטות גזי החממה שנדרשו בייצורם, כאשר ניתן פטור לפי המס ששולם במקור. לפי מספר חוקרים¹⁰, בניגוד למנגנון המוצע בארה"ב, המנגנון האירופי צפוי להכיר רק במיסוי פחמן ישיר (הממסה לפי כמות הפליטות הנמדדות בפועל) ולא במיסוי פחמן עקיף (הממסה לפי כמות וסוגי הדלקים, ללא מדידה של הפליטות בפועל). כך, מנגנון המס המוצע יפגע ביצואנים הישראליים לאיחוד האירופי שיצטרכו לשלם את מס הפחמן פעמיים.

סיכום והמלצות:

1. ביטול השינוי בבלו כפי שהוא מוצע כעת וקביעת מס פחמן אפקטיבי הכולל תמיכה במשקי הבית כחלק ממנו. על מנת לעמוד בהתחייבות הבינלאומיות להן ישראל מחוייבת ועל פי המלצות המשרד להגנת הסביבה, ישראל חייבת לאמץ מס פחמן שישקף מחיר פחמן גבוה פי כמה מזה המוצע. על מנת שמס הפחמן יהיה אפקטיבי בטווח הארוך בצמצום פליטות גזי החממה של ישראל והגעה ליעד הנדרש של 0 פליטות חממה ב-2050, מס הפחמן חייב להיות מס שזוכה לאמון הציבור. לפיכך, ובהתאם להמלצות הגופים הבינלאומיים, ההכנסות ממס הפחמן צריכות לממן התייעלות אנרגטית, קידום אנרגיות מתחדשות ותמיכה במשקי בית שנפגעים מהשתת המס, בדגש על משקי בית ממעמד כלכלי-חברתי נמוך ומשקי בית בפריפריה.

2. מטרת המס העיקרית, כפי שהוצגה על ידי נציגי משרד האוצר בדיון בוועדת הכספים, היא הגדלת הכנסות המדינה ולא צמצום פליטות גזי חממה. כך, הערבוב בין שתי המטרות הסותרות של המס עושות שירות דב לשתייה. אם מטרת המס לצמצום פליטות הפחמן תצליח, ההכנסות מהמס יהיו נמוכות מאוד. ככל שפליטות הפחמן ממשיכות, מס הפחמן במתכונת המוצעת יהיה רגרסיבי מאוד, יגדיל את אי-השוויון ויסבול מתמיכה ציבורית נמוכה כך שקיים חשש שיבוטל על ידי ממשלות בעתיד. יש לדון מחדש בהצעה מפורטת לצמצום פליטות גזי חממה בלבד.

3. ניתן וצריך להגדיל את הכנסות המדינה על מנת לתמוך במאמץ המלחמתי ועל מנת לשקם את השירותים האזרחיים, אך קיימות דרכים אפקטיביות ושוויוניות יותר לעשות זאת. מס הפחמן, כפי שהוא מוצע, יגדיל את אי-השוויון בישראל, שהוא ממילא גבוה מאוד בהשוואה בינלאומית. ניתן, לחילופין, להעלות את מס החברות, מס רווחי הון או את מדרגות מס הכנסה העליונות על מנת להגדיל את הכנסות המדינה וזאת תוך צמצום אי-השוויון הגבוה. כך, אפילו העלאה של מס ערך מוסף ב-0.2 נקודות האחוז תגדיל את הכנסות המדינה בסדר גודל דומה לזה המוצע בהצעת החוק אך תהיה עדיפה מבחינה חלוקתית.

בברכה,

עידו לן
חוקר כלכלה ושירותים חברתיים

עו"ד בועז גור
מנהל המחלקה הציבורית

לפרטים נוספים: עו"ד בועז גור | מנהל המחלקה הציבורית – פורום ארלוזורוב | 054-7760954 |
Arlozforum.org | Boaz@Arlozforum.org

¹⁰ 2023, Dominioni & Esty

ראו גם:

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) [Questions and Answers](#). (European Commission) 2024. Updated: 31 Jan, 2024.