

# *The costs of non-Europe*

*Firenze, 1 marzo 2011*

## *Carbon tax e permessi negoziabili*

Alberto Majocchi

## *Gli strumenti per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>*

- Si possono utilizzare strumenti di prezzo (*carbon tax*) o strumenti di quantità (*emissions permits*). Si pone un problema di scelta con informazione imperfetta
- In generale, i permessi negoziabili – o comunque standard quantitativi - sono preferibili se, con costi di mitigazione relativamente costanti (*costs optimism*), è elevata la probabilità di esiti catastrofici con l'aumento delle emissioni (*threshold effect*)

## *La proposta europea di una carbon-energy tax*

- Nel 1992 (in vista di Rio) l'UE ha proposto una *carbon-energy tax*, con l'obiettivo di promuovere l'*energy-saving* e il *fuel-switching* verso fonti di energia con minor contenuto di carbonio
- I caratteri positivi della proposta: a) gradualismo. L'aliquota iniziale è di \$ 3 al barile e aumenta di un dollaro ogni anno. A regime è di \$ 10 al barile (con un prezzo del barile all'epoca intorno ai \$ 20); b) *revenue-neutrality*. Il gettito viene riciclato sotto forma di riduzione dei contributi sociali. L'idea sottostante è il doppio dividendo (ambientale e occupazionale)

## *I limiti della proposta*

- L'introduzione dell'imposta in Europa è condizionata a scelte analoghe negli altri paesi industrializzati. In questo modo non si potrà mai introdurre una nuova imposta ambientale
- Esenzioni per i settori maggiormente *energy-intensive*. Si annullano gli effetti positivi sull'ambiente. Scelta dettata dal timore di ripercussioni negative sulla competitività dell'industria europea e di *carbon leakages*

## *I permessi negoziabili*

- La Direttiva non è mai stata approvata dal Consiglio
- E' stata invece adottata una Direttiva (2003/87) che definisce "*A scheme for greenhouse gas emissions allowance trading within the Community*"
- Gli impianti che rientrano nel sistema sono circa 11.000- 11.500, posseduti da 5.000 società. Più del 50% delle emissioni nel 2008 sono imputabili a 25 società (in prevalenza *utilities* che producono energia elettrica)

## *L'allocazione dei permessi*

- I permessi vengono inizialmente allocati gratuitamente con l'obiettivo di ridurre nel 2020 del 21% rispetto al 2005 le emissioni degli impianti che producono energia elettrica e delle industrie *energy-intensive* (circa il 40% delle emissioni nell'UE)
- La distribuzione gratuita dovrebbe essere gradualmente sostituita da un sistema allocativo fondato sulla vendita all'asta dei permessi

## *Limiti del sistema delle quote*

- I prezzi dei permessi sono volatili. A seguito della crisi i prezzi, che a metà 2008 avevano raggiunto i 30 euro per tCO<sub>2</sub>, scendono a 8 euro. Dal maggio 2009 il prezzo oscilla fra i 13 e 16 euro
- Le imprese godono di *windfall profits* in quanto ricevono *assets* gratuiti con l'assegnazione dei permessi, anche se il valore dei permessi è visto dalle imprese come una compensazione per far fronte ai costi di abbattimento (ma allora non si applica il *polluter pays principle*)

## *Un confronto fra tasse e permessi*

- I permessi incidono sui prezzi al consumo come le imposte e hanno quindi un effetto negativo sull'offerta di lavoro simile, ma non generano entrate e quindi non si possono ridurre imposte distorsive utilizzando il gettito
- Il riciclaggio del gettito può mitigare l'effetto regressivo delle imposte sull'energia. Misure compensative analoghe non possono essere finanziate con il sistema dei permessi allocati gratuitamente

# *Il valore attuale dei permessi sul mercato*

- La proposta Sarkozy per una carbon tax, contestata dal Consiglio Costituzionale per le troppe esenzioni concesse, prevedeva un tasso di 17 euro per tCO<sub>2</sub>
- Attualmente il prezzo dei permessi sul mercato dei diritti è pari a 14,30 euro per tCO<sub>2</sub>
- Dato che 1 tCO<sub>2</sub> viene emessa da 0.355 tep, ossia da 2.23 barili di petrolio, questo prezzo equivale a un prelievo di 6.35 euro (= \$ 8.68) al barile
- Con un prezzo del petrolio di \$ 85.00 il prelievo per ogni barile è pari a circa il 10.2%
- La Proposta di Direttiva del 1992 prevedeva, a regime, un prelievo pari a \$ 10 al barile, con un prezzo del barile intorno a \$ 20

## *La carbon tax come integrazione dell'ETS*

- Per superare il limite più rilevante dei permessi occorre fissare un *floor price* che garantisca la redditività degli investimenti necessari per promuovere una *low carbon economy*. Una *carbon tax* generalizzata può svolgere questa funzione
- Con la *carbon tax* si ottiene un gettito che può essere utilizzato o per finanziare gli investimenti ovvero per ridurre altre imposte distorsive, mentre l'ETS genera rendite delle imprese
- Ma la *carbon tax* deve essere coordinata con il sistema dei permessi

# *Consumo vs produzione di CO<sub>2</sub>*

- L'approccio di Kyoto fissa *targets* per la produzione di carbonio. Ogni paese deve limitare la quantità di emissioni nel suo territorio
- Molti paesi si sono de-industrializzati e importano i beni di consumo da paesi con bassi costi del lavoro (si produce e si emette in Cina, ma si consuma in Europa e negli Usa)
- Se si grava sulla produzione e non sul consumo viene incentivato il *carbon leakage* verso paesi che non hanno introdotto un prezzo per il carbonio

## *La base imponibile della carbon tax*

- La *carbon tax* è prelevata su carbone, gas e oli minerali sulla base del rispettivo contenuto di carbonio
- Per l'elettricità la *carbon tax* è un prelievo sugli *inputs* energetici e non sull'*output*. Un'imposta sull'*output* può favorire l'*energy-saving*, ma non incentiva il *fuel-switching*
- Nel settore elettrico i sussidi per le energie rinnovabili possono essere eliminati in quanto la *carbon tax* renderebbe più convenienti le tecnologie a basso contenuto di carbonio

## *Il problema della competitività*

- Per non incidere sulla competitività e per evitare i *carbon leakages* delle imprese *energy-intensive*, l'introduzione dell'imposta dovrebbe essere accompagnato da una tassazione alla frontiera pari a quella che grava sulla produzione domestica (per evitare contrasti con le regole del WTO)
- Per ragioni pratiche la si potrebbe applicare inizialmente soltanto nei settori *energy-intensive*
- Per l'elettricità si potrebbe tener conto del mix energetico del paese d'origine

## *Il gettito della carbon tax*

- L'imposta dovrebbe essere introdotta a livello europeo per evitare distorsioni nel mercato interno
- Parte del gettito potrebbe essere destinata a finanziare il bilancio dell'Unione, anche per garantire le emissioni di *Union bonds*
- Parte è destinata a ciascun paese che può scegliere il livello di governo a cui attribuirlo

## *Una conclusione politica*

- L'Europa dovrebbe procedere unilateralmente all'introduzione della *carbon tax* per favorire iniziative analoghe nel resto del mondo
- Ma l'Europa non ha capacità di decisione né in politica fiscale, né in politica estera perché non ha capacità di governo
- Se si vuole attribuire capacità di decisione all'Europa occorre trasformare le istituzioni in senso federale