

## Riforma fiscale ecologica: altre opzioni sarebbero più efficienti

Lo studio dell' "Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut (HWWI)" tende ad individuare le misure di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> più efficienti possibili nel caso della Svizzera. La tassa sul CO<sub>2</sub> è paragonata a un modello basato sul commercio internazionale dei certificati d'emissione. Lo studio conclude che, con il secondo modello, la Svizzera contribuirebbe maggiormente a una diminuzione delle emissioni.

La posizione di economie suisse

Il presente studio e la sua analisi sul caso elvetico confermano che delle soluzioni accettabili per i mercati sono più efficienti e più pertinenti sul piano ecologico. In materia di politica del clima, la Svizzera ha dunque interesse a seguire una via compatibile con gli sviluppi internazionali, ad utilizzare le forze del mercato e a ricercare il sostegno dell'economia.

28 gennaio 2008

Numero 2

# dossier politica



## La posizione di economiesuisse

La riforma fiscale ecologica è tornata nuovamente d'attualità dopo il dibattito sul clima che si è svolto in Consiglio nazionale nel corso della sessione primaverile 2007. L'obiettivo è quello di proteggere l'atmosfera da un'eccessiva concentrazione di gas ad effetto serra. Introducendo il 1° gennaio 2008 la tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili, la Svizzera ha adottato una prima misura allo scopo di rincarare le energie fossili. In questo modo, essa applica una legge concepita nella prima metà degli anni novanta. Questo periodo era caratterizzato, in primo luogo, da prezzi del petrolio storicamente bassi e in secondo luogo, dall'impossibilità di valutare i costi e l'effetto delle tasse d'incitamento nonché, in terzo luogo, dall'introduzione di nuove misure di protezione del clima, molto più efficaci, ma che erano ancora agli esordi rispetto al protocollo di Kyoto adottato in seguito. Da allora, i prezzi del petrolio e del gas sono saliti vertiginosamente. Un piccolo numero di paesi europei dispongono oggi di diversi anni d'esperienza in materia di tasse d'incitamento, di modo che è possibile tracciare un bilancio per quanto concerne i costi e la loro efficacia: il risultato è deludente. Dal 2005, l'UE si pone prioritariamente sul commercio dei certificati d'emissione, mentre la Svizzera si è dotata di una tassa d'incitamento incompatibile con il sistema europeo e fatica ad ottenerne l'accesso. Infine, con l'adozione del protocollo di Kyoto la Svizzera ha potuto convincersi dei vantaggi dei meccanismi flessibili. Se rinunciassse ad adottare misure per una riduzione sostanziale delle emissioni di gas ad effetto serra nei paesi in via di sviluppo e di transizione, la Svizzera non sarebbe in grado di mantenere gli ambiziosi impegni assunti nell'ambito del protocollo di Kyoto.

Il presente studio e la sua analisi sul caso elvetico confermano che delle soluzioni accettabili per i mercati sono più efficienti e più pertinenti sul piano ecologico. Il rapporto del Gruppo di esperti intergovernativo sull'evoluzione del clima (GIEC), pubblicato nel 2007, giunge alla stessa conclusione. La politica mondiale del clima è evoluta in seguito alla comparsa dello studio dell'HWI (Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut). Nel dicembre 2007 è stato adottato un piano d'azione durante la conferenza di Bali sui cambiamenti climatici. Questa "Bali Roadmap" aspira giustamente a migliorare la protezione del clima grazie agli strumenti del mercato, i quali comprendono il trasferimento delle tecnologie verso i paesi in via di sviluppo e di transizione, la definizione di valori limite mondiali per i settori economici con forti emissioni di CO<sub>2</sub>, come ad esempio l'industria dell'acciaio e del cemento, dei modelli di finanziamento e d'assicurazione, nonché la continuazione del commercio dei certificati d'emissione. La piazza economica svizzera si trova in una posizione particolarmente favorevole. Essa può fornire un contributo importante alla protezione mondiale del clima e trarne dei vantaggi sul piano economico. Una riforma fiscale ecologica marginalizzerebbe la Svizzera. Ciò significherebbe penalizzarci con le nostre mani. Il presente studio mette in guardia contro tale riforma. In materia di politica del clima, la Svizzera ha dunque interesse a seguire una via compatibile con gli sviluppi internazionali, ad utilizzare le forze del mercato e a ricercare il sostegno dell'economia.

Informazioni:  
[urs.naef@economiesuisse.ch](mailto:urs.naef@economiesuisse.ch)

## Una riforma fiscale ecologica in Svizzera: risultati dello studio dell' "Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut HWWI"

Gli autori dello studio sono:  
Thomas Straubhaar, Sven Schulze  
e Michael Bräuningner

Nel suo studio l' "Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)" esamina la questione a sapere in che modo la Svizzera, considerata la sua dimensione, possa contribuire a diminuire le emissioni mondiali di CO<sub>2</sub> in maniera efficiente, senza minacciare il proprio approvvigionamento futuro in energia, né ostacolare la propria evoluzione economica. Lo studio stabilisce che la tassa sul CO<sub>2</sub> non produce risultati ottimali. Essa presenta pure un altro modello più efficiente, basato sul commercio internazionale dei certificati.

Politica del clima: il punto della situazione

Genesi

Ratificato nel 2003 ed entrato in vigore nel 2005, il protocollo di Kyoto obbliga la Svizzera a ridurre entro il 2010 le proprie emissioni di gas ad effetto serra dell'8% rispetto al livello del 1990. In Svizzera l'adozione del protocollo di Kyoto passa avantutto dalla legge sul CO<sub>2</sub> del 1999. Conformemente al principio di sussidiarietà, il dispositivo prevede l'adozione di misure di politica energetica, ambientale, finanziaria e dei trasporti, nonché l'adozione di misure volontarie nell'ambito dell'economia, prima che sia percepita una tassa d'incitamento sui combustibili e i carburanti. Il Consiglio federale deciderà in merito alla riscossione di queste tasse se il raggiungimento degli obiettivi sembra compromesso. L'economia ha fatto il proprio dovere: l'industria del cemento ha stipulato una convenzione di obiettivi nel 2003. Le prime convenzioni di obiettivi elaborate con l'Agenzia dell'energia per l'economia sono sorte l'anno successivo. Il Parlamento ha fissato nel 2007 l'importo della tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili e le modalità della sua introduzione, dando seguito alla decisione presa dal Consiglio federale nel 2005. Dopo l'introduzione, a titolo di prova, del centesimo per il clima sui carburanti, il Consiglio federale ha dato luce verde per la sua riscossione sino al 2012. Dal 1° gennaio 2008 una tassa di 12 franchi per tonnellata di CO<sub>2</sub> è prelevata sui combustibili. Un aumento di questa tassa è previsto al 1° gennaio 2009 e un secondo al 1° gennaio 2010. Secondo le dichiarazioni delle autorità federali, queste diverse misure permetteranno alla Svizzera di mantenere entro il 2012 gli impegni decretati nel protocollo di Kyoto.

Protezione del clima: una sfida mondiale

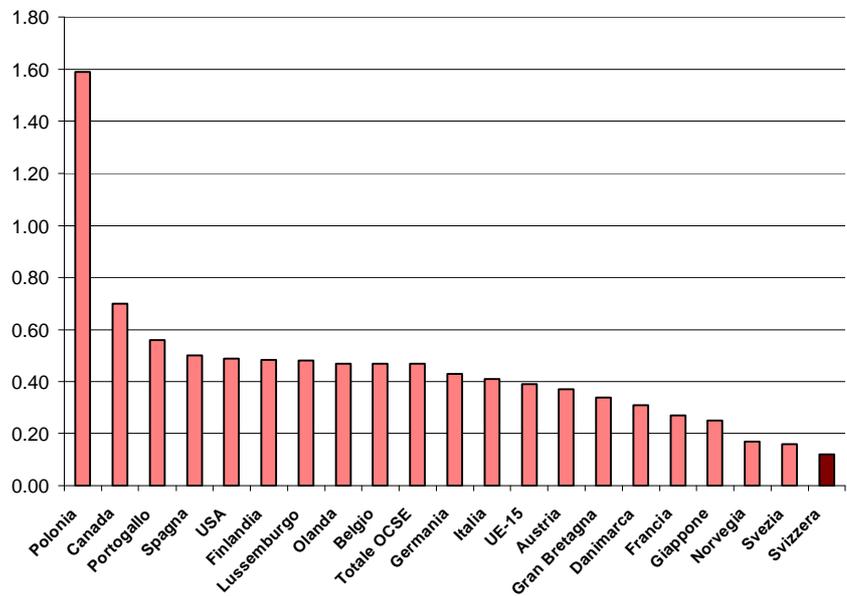
Rispetto ad altri paesi industrializzati, la Svizzera non emette molto CO<sub>2</sub> per abitante e per unità di PIL (vedere grafico pagina 3). Dal momento che essa presenta già un bilancio positivo in materia di politica del clima, le è ancora più difficile ridurre sostanzialmente le emissioni a debole costo. Una serie di misure di politica del clima focalizzate sulla Svizzera avrebbe un costo economico più elevato di un insieme equilibrato di misure applicate in Svizzera e all'estero. L'economia ne ha già fatto l'esperienza con le misure assunte a titolo volontario. Senza contare che la protezione del clima costituisce una sfida mondiale. Se dovesse agire unicamente sul proprio territorio, la Svizzera potrà contribuire solo in minima parte alla risoluzione del problema.

Gli insegnamenti dell'imposta ecologica tedesca

I risultati delle esperienze condotte in Germania con una tassa comparabile sono piuttosto ambivalenti. La tassa tedesca può per principio avere un effetto d'incitamento, ma l'ampiezza di quest'ultimo non può essere valutata. Delle regolamentazioni speciali e un forte orientamento sul settore dei carburanti indeboliscono l'effetto incitativo. L'obiettivo principale di questa imposta ecologica è quello di finanziare il regime legale dell'assicurazione pensione. L'aumento dei prezzi dei carburanti che ne deriva, associato ad un netto aumento del rifornimento all'estero, hanno condotto ad un trasferimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> verso gli Stati vicini.

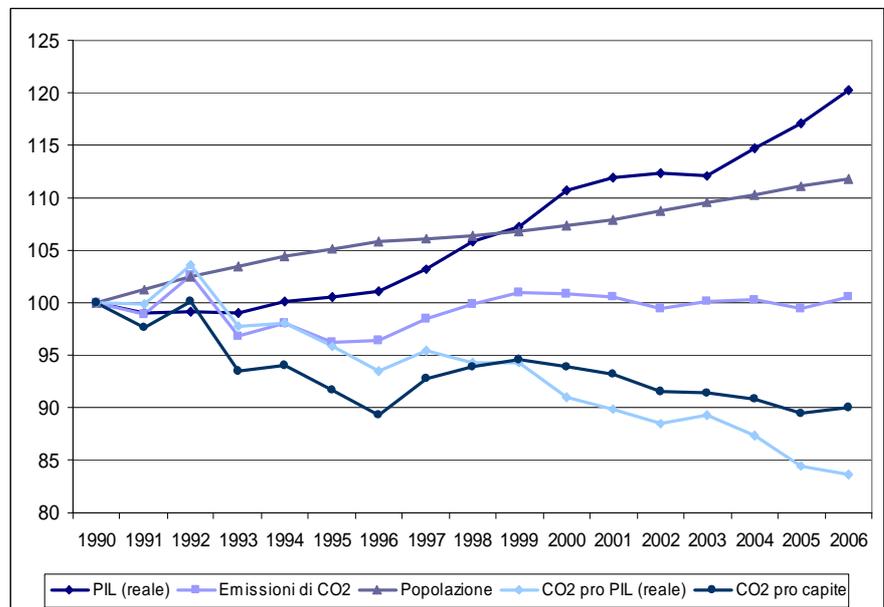
La Svizzera è un esempio di gestione efficiente delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Essa è un leader mondiale in materia. Il consumo energetico e il PIL sono strettamente correlati.

La Svizzera, un leader tra i paesi membri dell'OCSE



In Svizzera l'efficienza energetica continua a migliorare. Le emissioni di CO<sub>2</sub> stagnano, mentre il numero di abitanti e il PIL aumentano.

Prodotto interno lordo reale, popolazione, emissioni totali di CO<sub>2</sub>, emissioni di CO<sub>2</sub> per unità di PIL e pro capite, dal 1990 al 2005, indice 1990 = 100



Una tassa sul CO<sub>2</sub> quale tassa d'incitamento

La tassa sul CO<sub>2</sub> non è una soluzione ottimale

Lo scopo dello studio era quello di determinare l'efficienza di una tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili e i costi della sua introduzione, nonché di esaminare altre soluzioni meno onerose. Per poterlo fare, gli autori hanno esaminato le conseguenze economiche provocate dall'inasprimento di alcuni strumenti di politica ambientale, prima di valutare questi strumenti sulla base di una serie di criteri in relazione alla prosperità e all'economia ambientale.

Le conseguenze di una tassa d'incitamento	<p>Più la tassa d'incitamento è elevata, più è probabile che il livello dei prezzi subisca un leggero aumento a livello nazionale e che la domanda indigena regredisca. A livello della produzione, ciò comporterà la sostituzione dei processi a forte consumo energetico con altri processi meno voraci in energia. In questo modo, la competitività internazionale dei settori a forte consumo energetico diminuirà leggermente. La tassa d'incitamento provoca un leggero rallentamento della crescita economica e, a lungo termine, una modifica delle strutture economiche. Questi effetti si intensificherebbero in caso di aumento della tassa. La tassa sul CO<sub>2</sub> non è una soluzione ottimale per varie ragioni. Una valutazione della tassa sulla base dei sei criteri seguenti permette di dimostrarlo.</p>
Debole efficienza della tassa sul CO <sub>2</sub>	<p><i>1. Efficienza</i></p> <p>I costi di una diminuzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> in Svizzera sono relativamente elevati e non è prevista nessuna misura transfrontaliera più vantaggiosa, ad eccezione del centesimo per il clima.</p> <p>I certificati CO<sub>2</sub> proposti nell'ambito del sistema europeo del commercio dei certificati dovrebbero costare tra 2 e 28 euro per tonnellata di CO<sub>2</sub>. A lungo termine, i prezzi non dovrebbero superare i 30 euro per tonnellata di CO<sub>2</sub>. In Svizzera, per contro, i costi di una diminuzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> saranno di 70 franchi (42 euro) per tonnellata di CO<sub>2</sub> nel 2010. Questo importo si spiega con il fatto che la Svizzera ha già poche emissioni di CO<sub>2</sub>.</p> <p>Ne risulta che, per ragioni d'efficienza, è poco giudizioso cercare di assumere unicamente misure di riduzione in Svizzera e trascurare le possibilità d'azione all'estero. Si può partire dal principio che nel 2020 il prezzo dei certificati d'emissione mondiali si situerà tra 3 e 16 franchi, mentre i costi delle misure nell'ottica di una riduzione delle emissioni in Svizzera si situeranno tra 50 e 170 franchi.</p>
La pertinenza ecologica non è sicura	<p><i>2. Pertinenza ecologica</i></p> <p>E' difficile predire gli effetti d'incitamento e d'internalizzazione della tassa sul CO<sub>2</sub>. In realtà, si ignora in quale misura l'evoluzione dei prezzi inciterà i soggetti economici a mutare atteggiamento. In effetti, il fatto di abituarsi al livello dei prezzi e l'aumento dei redditi indeboliscono l'impatto degli aumenti dei prezzi. La volatilità dei prezzi delle materie prime svolge pure un ruolo. Si ignorano anche gli effetti dell'internalizzazione della tassa sul CO<sub>2</sub>. L'importo della tassa, fissato in funzione dell'effetto mirato, non riflette necessariamente i costi esterni.</p> <p>Una tassa energetica non tende prioritariamente a ridurre il consumo di energia. Ed essa non internalizza forzatamente gli effetti esterni. Così, la tassa sul CO<sub>2</sub> tende avantutto ad influire sui processi economici. In generale, ciò esclude risultati efficienti sui piani economico ed ecologico.</p>
Possibile un leggero aumento degli investimenti aventi un'incidenza sul consumo d'energia	<p><i>3. Efficienza dinamica</i></p> <p>E' poco probabile che l'efficienza dinamica sia grande. Gli investimenti e le innovazioni aumenteranno probabilmente leggermente nel settore dell'energia, ma non ci si deve attendere un dinamismo persistente dell'innovazione nei settori economici aventi un'incidenza sul clima. Siccome la Svizzera è un paese piccolo, non bisogna prevedere dei First Mover Advantages.</p>
La tassa sul CO <sub>2</sub> ha un effetto redistributivo	<p><i>4. Effetto redistributivo</i></p> <p>La tassa sul CO<sub>2</sub> comporta una redistribuzione settoriale, interpersonale e regionale, a causa dei meccanismi di redistribuzione propri delle entrate generate dalla tassa. L'effetto di redistribuzione tra i settori dovrebbe essere modesto. Esso è stimato in 50 milioni di franchi. Una tassa d'incitamento ha necessariamente un effetto redistributivo, per questo è difficile creare una tassa neutra in termini di redistribuzione.</p>
Possibili distorsioni della concorrenza con la tassa sul CO <sub>2</sub>	<p><i>5. Competitività</i></p> <p>La tassa sul CO<sub>2</sub> non sarà senza effetto sulla competitività. A livello nazionale, le grandi imprese sono favorite rispetto alle piccole e quelle che consumano poca energia lo sono</p>

rispetto a quelle che ne consumano molta. Inoltre, le società internazionali devono attendersi di dover far fronte a costi supplementari, ciò che può penalizzarle sui mercati.

#### 6. *Predizione della misura*

Garantita la sicurezza della pianificazione

La tassa sul CO<sub>2</sub> instaura la sicurezza della pianificazione per i soggetti economici. Un termine di applicazione è stato previsto per la sua introduzione e gli eventuali aumenti del suo importo sono già stati annunciati.

Conclusioni: l'efficienza economico-ambientale lascia a desiderare

In generale, si può affermare che la tassa sul CO<sub>2</sub> soddisfa in maniera insufficiente i criteri d'efficienza economico-ambientali. Così, la simulazione delle prospettive energetiche presentate dalla Confederazione annuncia una diminuzione della prosperità. Conformemente alle ipotesi prese in considerazione, la riduzione annunciata sarà minima. Tuttavia, si costata che più i regimi mondiali di politica del clima saranno severi e le misure adottate all'estero deboli, più un regresso della prosperità sarà forte. Nel confronto internazionale, appare infine che se la Svizzera dovesse assumere un numero superiore di misure di riduzione rispetto alla media, essa assisterebbe ad un regresso della prosperità in misura superiore alla media rispetto agli altri paesi industrializzati.

La tassa sul CO<sub>2</sub> non costituisce una soluzione ottimale

Uno scenario alternativo per i mercati

Sapendo che la tassa sul CO<sub>2</sub> non avrà gli effetti desiderati, gli autori dello studio hanno elaborato un'altra soluzione. Dal punto di vista dell'efficienza, un sistema internazionale del commercio dei certificati d'emissione è considerato come il mezzo migliore per internalizzare i costi esterni delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Per questo motivo l'HWWI propone un modello che associa il commercio dei certificati (ivi compresa l'applicazione congiunta e il meccanismo di sviluppo proprio), un'adesione rapida al sistema europeo di scambio di quote d'emissione (ETS, Emission Trading Scheme), il mantenimento e lo sviluppo delle possibilità di esonero (centesimo sul clima „reale“ sui carburanti), delle sanzioni credibili in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi ed una più vasta diffusione dell'informazione.

Il modello proposto dall'HWWI non tocca i prezzi. Inoltre, non dovrebbe avere un impatto sulla domanda indigena, la produzione o l'impiego. Per contro, i settori che hanno scarse emissioni di CO<sub>2</sub> guadagneranno terreno a scapito di quelle che ne emettono molte. Questo insieme di misure non ostacolerà sensibilmente la competitività né la crescita, poiché un approccio coordinato a livello internazionale garantisce sempre una destinazione più efficace delle risorse.

Ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> in maniera efficiente

#### *Efficienza*

I costi rimarranno bassi fintanto che il sistema non discriminerà i certificati in funzione della loro origine. Ora, le misure tendenti a ridurre le emissioni saranno prese laddove i costi corrispondenti sono più bassi e fintanto che i costi marginali di tale misura restano inferiori al prezzo dei certificati. I costi delle misure realizzate in Svizzera sono nettamente superiori al prezzo che bisognerebbe pagare per i certificati internazionali.

Le cifre mostrano che la partecipazione al commercio internazionale dei certificati d'emissione permetterebbe alla Svizzera di realizzare dei risparmi sostanziali. Ciò significa che con lo stesso apporto potremmo ridurre maggiormente le emissioni.

#### Confronto dei costi macroeconomici delle misure tendenti a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>

	Prezzo atteso da un certificato (2008–2012) 10 Euro/t CO <sub>2</sub> (15,4 CHF/t CO <sub>2</sub> )	Costi delle misure in Svizzera 33 Euro/t CO <sub>2</sub> (50 CHF/t CO <sub>2</sub> )	Costi delle misure in Svizzera 46 Euro/t CO <sub>2</sub> (70 CHF/t CO <sub>2</sub> )	Costi delle misure in Svizzera 130 Euro/t CO <sub>2</sub> (200 CHF/t CO <sub>2</sub> )
Costi di un bilancio CO <sub>2</sub> neutro (p.a.)	412 Mio. Euro (633,8 Mio. CHF)	1,36 Mia. Euro (2,09 Mia. CHF)	1,9 Mia. Euro (2,92 Mia. CHF)	5,37 Mia. Euro (8,24 Mia. CHF)
Costi di realizzazione degli obiettivi di riduzione (2,7 Mio. t CO <sub>2</sub> p.a.)	27 Mio. Euro (41,5 Mio. CHF)	89,1 Mio. Euro (137,1 Mio. CHF)	124,2 Mio. Euro (191,1 Mio. CHF)	351 Mio. Euro (540 Mio. CHF)
Costi di realizzazione degli obiettivi di riduzione (in totale 13,5 Mio. t CO <sub>2</sub> per il 2008–2012)	135 Mio. Euro (207,7 Mio. CHF)	445,5 Mio. Euro (685,4 Mio. CHF)	621 Mio. Euro (955,4 Mio. CHF)	1,76 Mia. Euro (2,71 Mia. CHF)

#### *Pertinenza ecologica*

Fissare degli obiettivi di riduzione è la soluzione migliore

Fissare degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> è più efficace che fissare degli obiettivi in termini di prezzo. I volumi previsti mediante i certificati determinano le emissioni e dunque gli obiettivi di riduzione. Ciò permette di realizzare in maniera esatta gli obiettivi in termini di volume, ciò che non sarebbe possibile con una tassa. Attraverso la consegna, l'attribuzione e la svalutazione dei certificati, è possibile definire qualunque obiettivo in termini di volume.

#### *Efficienza dinamica*

La responsabilità personale delle aziende ha un ruolo decisivo

L'efficienza dinamica dovrebbe essere superiore per il modello proposto dall'HWWI. Con questo modello le imprese assumono in effetti la responsabilità circa la scelta delle misure di riduzione. Le emissioni sono ridotte laddove l'efficienza è maggiore. Considerato che a lungo termine il prezzo dei certificati aumenterà, le imprese hanno interesse ad innovare e ad investire per ridurre le loro emissioni di CO<sub>2</sub>.

#### *Effetto redistributivo neutro*

L'effetto redistributivo neutro è garantito

La soluzione della negoziazione dei certificati ha un effetto redistributivo neutro. Tuttavia, essa può comportare una redistribuzione regionale, indotta da fattori esogeni.

#### *Distorsione della concorrenza neutra*

Condizioni di partecipazione delle aziende

La proposta dell'HWWI non dovrebbe contenere nessun meccanismo suscettibile di comportare delle distorsioni della concorrenza. Tuttavia, questo scenario potrebbe essere sfavorevole ad un'impresa che si troverebbe in una brutta situazione, a causa delle proprie emissioni di CO<sub>2</sub>, in occasione dell'introduzione del commercio dei certificati. L'internalizzazione dei costi legati alle emissioni permette di creare condizioni di concorrenza più eque.

#### *Predizione della misura*

La fluttuazione dei prezzi dei certificati costituisce un fattore d'incertezza

Il dispositivo del commercio dei certificati crea la sicurezza della pianificazione per i soggetti economici nella misura in cui questi dispongono di un termine di applicazione sufficiente. Il prezzo dei certificati rimane tuttavia incerto, anche se esso si situerà in una fascia stretta e anche se le sue fluttuazioni non dovessero porre problemi.

#### Conclusioni dello studio

Scegliere la soluzione ottimale per la Svizzera

Il modello di commercio dei certificati proposto dall'HWWI non esclude la realizzazione di misure di riduzione in Svizzera. Tuttavia, queste misure saranno realizzate solo a condizione di essere più efficienti di altre misure. Dal punto di vista della politica del clima, questo approccio è più efficiente della tassa sul CO<sub>2</sub>. Quest'ultima ha attualmente solo delle ripercussioni modeste sull'economia svizzera. Ciò può cambiare con l'aumento del suo importo, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi d'emissione. Questo effetto si accentua-

rebbe ulteriormente se l'importo della tassa si distanziasse sempre più dai costi legati alle soluzioni messe in vigore a livello internazionale. Ciò pone in evidenza un'altra sfida inerente ai cambiamenti climatici: la dimensione mondiale del problema rende indispensabile una cooperazione internazionale. Più gli obiettivi elvetici sono ambiziosi, più la quota di misure da realizzare in Svizzera dovrà essere bassa se si auspica di comprimere i costi totali della politica del clima. Di conseguenza, una soluzione svizzera non è interessante in termini di costi.

#### Raccomandazioni dell'HWWI

L'HWWI ha formulato le seguenti raccomandazioni: per iniziare, bisogna rapidamente mettere in vigore un sistema nazionale di negoziazione dei certificati d'emissione. In seguito, occorre fare in modo di avvicinare il sistema di negoziazione nazionale ai sistemi internazionali come il dispositivo europeo, le "Emission Trading Scheme". Infine, è imperativo utilizzare maggiormente i meccanismi flessibili previsti nell'ambito del protocollo di Kyoto, come l'applicazione comune e i meccanismi di sviluppo propri. Questa combinazione di misure ottimizzerà la pertinenza ecologica del nostro approccio e permetterà di raggiungere gli obiettivi mirati con le risorse impiegate.