



Obdavčitev ogljika in uravnoteženje javnih financ

Potencial cenitve ogljika za zmanjšanje proračunskih primanjkljajev v Evropi

Povzetek poročila je preveden v okviru projekta Zelena proračunska reforma, ki ga izvaja Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj. Projekt sofinancira Urad Vlade RS za komuniciranje. Vsebine, objavljene v zvezi s projektom, ne predstavljajo uradnega stališča Vlade Republike Slovenije.



REPUBLIKA SLOVENIJA
URAD VLADE RS ZA KOMUNICIRANJE

Umanotera se za pomoč pri prevodu in oblikovanju zahvaljuje svojim prostovoljcem.

Ustrezno navajanje:

Vivid Economics, *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits*, report prepared for the European Climate Foundation and Green Budget Europe, May 2012

European Climate Foundation in Green Budget Europe, v sodelovanju z Vivid Economics. Pripravljeno za predložitev Inštitutu Grantham, ki deluje v okviru Londonske šole za ekonomijo (London School of Economics).



GreenBudgetEurope

: vivid economics

Povzetek

Koristi cenitve ogljika za znižanje proračunskih primanjkljajev

Danes je največji izziv za mnoge vlade v Evropi, kako zmanjšati velike proračunske primanjkljaje ob hkrati čim manjši stranski škodi za gospodarstvo. Pričujoče poročilo dokazuje, da lahko ogljični fiskalni ukrepi znatno zvišajo prihodke, ob tem pa imajo manj škodljiv makroekonomski vpliv kot ostale oblike obdavčitev. To omenjenim ukrepom daje pomembno vlogo v fiskalni politiki, vlogo, ki je trenutno večinoma spregledana. Ugodnosti, ki izhajajo iz ogljičnih fiskalnih ukrepov je več, kot jih izpostavljajo le običajni argumenti v njihovo korist - da gre za stroškovno učinkovita orodja za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v Evropi.

Ogljični fiskalni ukrepi nudijo vladam dve možnosti:

1. Vlade lahko uvedejo in / ali zvišajo državne davke na porabo energije. Preučili smo priložnosti takšne davčne reforme na primerih Madžarske, Poljske in Španije. Te države so bile izbrane zaradi svojih proračunskih primanjkljajev, različnih leg in velikosti ter tudi zaradi raznolikosti njihovih gospodarstev. Analiza lahko služi tudi drugim državam članicam, čeprav se okoliščine, in s tem politike, razlikujejo od države do države.
2. Vlade lahko podprejo reformo sistema EU za trgovanje z izpusti (EU ETS), ki ima potencial ustvarjanja velikih prihodkov.

Poročilo vsebuje tudi podroben pregled struktur že obstoječih davkov na energijo v naslednjih državah: Franciji, Nemčiji, Grčiji, Italiji, Portugalski in Veliki Britaniji

Davki na energijo: privlačen način dviga davčnih prihodkov

Kot kaže model, bi v vsaki od treh držav, ki smo jih preučili (Španija, Poljska in Madžarska), davki na energijo povzročili manjšo gospodarsko škodo na enoto prihodka kot neposredni ali posredni davki, hkrati pa bi od njih imeli tudi druge koristi:

- Neposredni davki bi lahko imeli dvakratni negativni vpliv na BDP v primerjavi z davki na energijo, ki bi prispevali enake prihodke med 2013 in 2020 kot neposredni davki. Posredni davki (DDV) se zdijo manj škodljivi kot neposredni davki, se pa še vedno odrežejo malenkost slabše kot davki na energijo. Davek na energijo je v mnogih primerih ključni dejavnik za zmanjšanje količine uvožene energije. Povedano drugače, upad proizvodnje in gospodarskih dejavnosti se zaradi zmanjšane količine uvožene energije odvija zunaj države (in v teh primerih pogosto celo zunaj Evrope). To ima dodatno prednost za izboljšanje energetske varnosti.

- Vsi davki imajo podoben vpliv na zaposlovanje, čeprav se posredni davki (DDV), ki sankcionirajo zlasti maloprodajni sektor (ki je delovno intenziven), običajno odrežejo najslabše.
- Davki na energijo so mnogo bolj učinkoviti pri zmanjševanju izpustov. Do leta 2020 bodo analizirani paketi povzročili upad izpustov CO₂ med 1,5 in 2,5 odstotka glede na izhodiščne vrednosti. Drugi davki nimajo pomembnega vpliva na izpuste.

Pri davkih na energijo je upravičena skrb njihova regresivnost. Naša analiza to skrb potrjuje v smislu, da davek na energijo zmanjša kupno moč gospodinjestev z nižjim prihodkom za sorazmerno več kot kupno moč gospodinjestev z večjim prihodkom. Toda dokazi tudi kažejo, da bi lahko gospodinjstva z manjšimi prihodki in prikrajšane družbene skupine utrpeli večje izgube pod neposrednimi ali posrednimi davki, kajti pritisk na splošne gospodarske dejavnosti vpliva na vse družbene sloje, vključujoč najbolj depriviligirane.

Poročilo kaže, da se zaskrbljenost glede vpliva regresivnega davka na energijo lahko omili z ukrepi, ki so najbolj primerni za določeno državo. Ti se verjetno razlikujejo od države do države. Nobeni ukrepi niso popolni, toda vsi v veliki meri odpravijo težavo negativnih vplivov na skupine z nizkimi prihodki, saj se majhen delež ustvarjenega prihodka uporabi za izravnavo teh vplivov.

Manevrski prostor za izboljšanje zasnove davkov

Znesek ustvarjenega prihodka je odvisen od tega, kateri davki na energijo se bodo povečali in za koliko. Učinki, opisani zgoraj, odsevajo pakete reform, ki so bili izbrani na osnovi podrobnega pregleda trenutnih profilov davkov na energijo v Španiji, na Poljskem in na Madžarskem. Enak podroben pregled profilov davkov na energijo je bil izveden tudi za Francijo, Nemčijo, Grčijo, Italijo, Portugalsko in Veliko Britanijo. Za vsako državo smo preračunali trenutne davke na energijo na stopnjo davka na tona ogljikovega dioksida (CO₂). Ekonomske analize kažejo, da mora biti za maksimalno učinkovitost in uspešnost implicitna stopnja davka dovolj visoka, da davek sproži spremembe v obnašanju in približno podobna v vseh skupinah virov izpustov, da zagotovi spremembe v obnašanju, kjerkoli je to stroškovno najbolj učinkovito. Da bi preprečili dvojno obremenitev določenih dejavnosti, se morajo davki dodatno osredotočiti na ekonomske dejavnosti, ki jih EU ETS ne pokriva. Na tak način so lahko stroški ustvarjanja prihodkov minimalni.¹

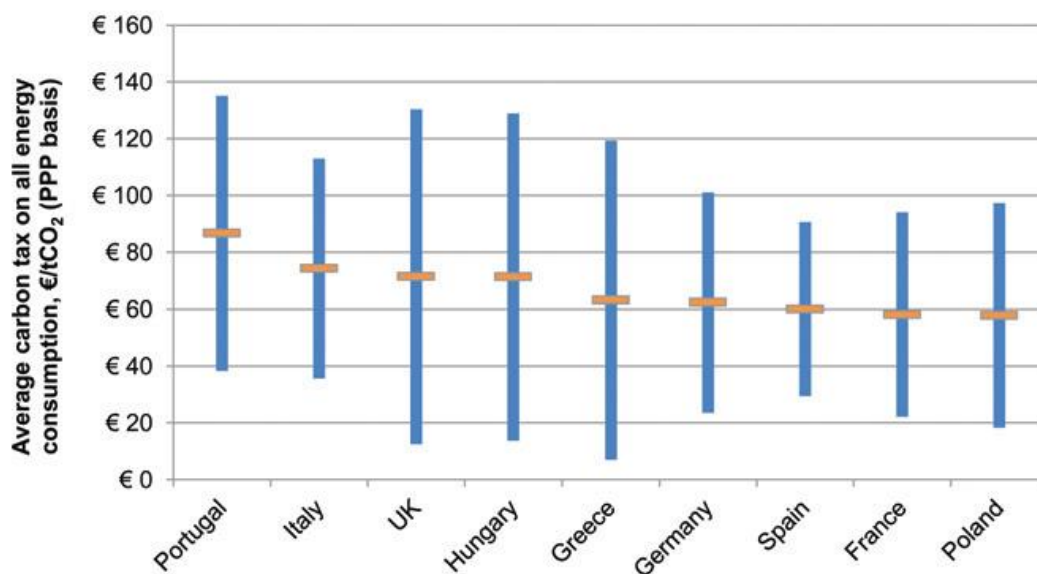
Na podlagi teh dveh meril poročilo ugotavlja, da je trenutna davčna praksa daleč od optimalne. V izbranih državah znatni viri izpustov, vključno z izpusti, ki jih povzročajo gospodinjstva z uporabo energije, sploh niso obdavčeni. Poleg tega je vzorec davkov komercialne in industrijske porabe energije zelo nekonsistenten; v prevozništvu je implicitna stopnja davka na CO₂ znatno nižja za dizelsko gorivo, kljub temu, da so izpusti CO₂ pri dizelskem gorivu višji kot pri bencinu. Če bi ta protislovja odstranili (kot v veliki meri priporočajo trenutni predlogi reform Direktive o obdavčitvi energije EU), bi bil učinek precejšnje povečanje ustvarjenega prihodka: v vsaki od teh treh držav bi lahko bilo leta 2020 pridobljenega od 1,0 do 1,3 odstotka BDP (s poudarkom na sektorjih, ki jih ne pokriva EU ETS).² To predstavlja več kot 10 milijard € na leto v Španiji, več kot 5 milijard € na leto na Poljskem in več kot 1 milijardo € na leto na Madžarskem. Glede na trenutne proračunske primanjkljaje in ob upoštevanju potrebe po fiskalni konsolidaciji, so lahko ti prihodki pomemben prispevek. Kratkoročno (do 2013) bi lahko zmanjšali primanjkljaje od 4 (Poljska) do 8 (Madžarska in Španija) odstotkov glede na obstoječe primanjkljaje za leto 2011; na srednji rok (do 2020) bi upad letnega primanjkljaja narasel na 50 odstotkov obstoječih primanjkljajev iz leta 2011 za Madžarsko, 25 odstotkov za Poljsko in 15 odstotkov za Španijo.

¹ Kot kaže razprava v besedilu, obstajajo drugi zunanji dejavniki, ki lahko opravičujejo obdavčitev energije, predvsem v zvezi s porabo pogonskih goriv. Stopnje davkov na goriva bi morale odsevati razsežnosti zunanjih dejavnikov, ki jih le-ti povzročajo.

² Za ponazoritev; 1 odstotek BDP EU-27 v letu 2011 je bil okoli 130 milijard €; 1 odstotek BDP Nemčije okoli 26 milijard €; 1 odstotek BDP Velike Britanije okoli 15 milijard £; 1 odstotek BDP Francije okoli 20 milijard €.

Spodnji graf je ilustracija maneverskega prostora za reformo davka na energijo: ponazarja povprečje implicitne stopnje davka na CO₂ za porabo energije v devetih državah, ter meri razliko v stopnjah znotraj države. Kolikor nam je znano, so bili takšni izračuni izvedeni prvič.

Graf 1. **Obdavčitev energije: znatne razlike obstajajo tako znotraj kot tudi med državami v Evropi**



Opomba: Rumene vrstice kažejo povprečje za posamezno državo; modra polja kažejo velikost standardnih odstopanj za posamezno državo in ne minimalne in maksimalne davčne stopnje. PPP je pariteta kupne moči (purchasing power parity), ki upošteva relativno kupno moč evra / domače valute preračunane v evre po tržnem tečaju.

Vir: Vivid Economics

Graf kaže precejšnje razlike v davčnih stopnjah med državami in v državah samih. Portugalska obdavčuje CO₂ strožje kot ostale države, približno 50 odstotkov bolj kot Poljska ali Francija. Znotraj držav so razhajanja v stopnjah implicitnih davkov na ogljik največje znotraj Velike Britanije in Grčije. To nakazuje nadaljnji velik potencial ustvarjanja prihodkov od davka na energijo tudi v teh državah.

Podobna priložnost je reforma EU ETS

Obstaja podobna priložnost za zmanjšanje proračunskih primanjkljajev z reformo EU ETS. Do zdaj je razprava, ali naj EU zviša cilj zmanjšanja izpustov,³ potekala okoli vprašanja, ali so dodatna zmanjševanja izpustov vredna dodatnih stroškov, upoštevajoč širši mednarodni okvir. Drug vidik je vprašanje, ali je makroekonomski vpliv ustvarjanja državnih prihodkov na tak način boljši ali slabši kot alternative.

Poročilo obravnava to vprašanje in prinaša pomembna spoznanja. Prvič, na razpolago so precejšnji prihodki. Z zmanjševanjem celotne količine razpoložljivih emisijskih kuponov v EU ETS in s tem višanjem cene ogljika, se lahko prihodki iz naslova dražb v Evropi v povprečju povečajo za 30 milijard € letno (0,20 odstotkov BDP EU v letu 2013). Drugič, makroekonomski stroški ustvarjanja prihodkov na tak način bi bili manjši kot stroški zaračunavanja neposrednih davkov enake vrednosti. Za obdobje 2013 – 2020 analize modelov nakazujejo, da bi bila kumulativna izguba BDP zaradi dviga neposrednih davkov za 50 odstotkov

³ Od 20 do 30 odstotkov zmanjšanja toplogrednih izpustov do leta 2020 (če primerjamo z letom 1990).

večja, kot bi bila s preoblikovanjem EU ETS. Izgube na področju zaposlovanja zaradi poostritev na strani EU ETS bi znašale le približno tretjino izgub, ki bi nastale zaradi višjih neposrednih davkov.

Po letu 2020: Dolgoročne reforme EU ETS

Osrednji fokus tega poročila so možnosti za zmanjšanje primanjkljajev v obdobju do leta 2020. Toda oblikovanje cen ogljika se lahko uporabi za ustvarjanje prihodkov po letu 2020, celo vse do leta 2050. Ambiciozni cilji EU za 80 do 95 odstotno zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov do leta 2050 vključujejo nadaljnja nižanja zgornje meje EU ETS. Direktiva trgovalnega sektorja EU ETS ima namen izvesti dražbo vseh emisijskih kuponov že leta 2027. To je pomembna fiskalna nagrada: če bi bilo možno uvesti dražbo že prej, do leta 2020, bi bil znesek pridobljenega prihodka s strani trgovalnega sektorja EU ETS v letu 2020 za več kot 30 milijard € večji (okoli 0,17 odstotkov BDP EU v letu 2020).⁴

Vendar bo brez globalnega sporazuma o zmanjšanju izpustov, ki zahteva tudi od drugih gospodarstev uvedbo primerljivih ukrepov, nadaljnje nižanje omejitve težko izvedljivo brez dodatnih ukrepov. Nekateri sektorji imajo upravičene pomisleke glede uhajanja ogljika (»selitev« izpustov v druge regije) in upadanja konkurenčnosti. Prilagoditve cen trgovskega blaga na podlagi vključitve davka na izpuste v celotnem življenjskem ciklu v skupno ceno blaga, znane kot »border carbon adjustments« (BCA) bi lahko omilile te pomisleke. Trenutna zaskrbljenost zaradi konkurenčnosti se zdaj rešuje tako, da se deli brezplačne emisijske kupone morebitno prizadetim sektorjem. Kot že omenjeno, na ta način izpade fiskalna »nagrada«, ki bi lahko zanašala celo 30 milijard €; strošek, ki bi se mu lahko delno izognili z nadomeščanjem brezplačnih emisijskih kuponov z uvedbo BCA kot političnim sredstvom za reševanje vprašanj konkurenčnosti. BCA bi lahko tudi učinkoviteje kot deljenje brezplačnih dovolilnic ohranil tekmovalnost. Model kaže, da bi BCA lahko zmanjšal izgube proizvodnje zaradi povečanja izpustov ogljika v prizadetih območjih do dve tretjini.

BCA v svoji trenutno obravnavani obliki ni dobrodošel pri nekaterih največjih evropskih trgovinskih partnerjih. Njihove pomisleke bi lahko odpravili z boljšim načrtovanjem. To poročilo predlaga novo, pametno obliko BCA. Pametni BCA je prilagojen stopnji prihodka trgovinskega partnerja in upošteva zmogljivost zmanjšanja izpustov. Je tudi referenčno merilo za druge države, tako da primerja njihove cene ogljika.

⁴ V primeru da je bilo omejeno število dovoljenj v trgovalnem sektorju EU ETS.

Celotno poročilo

Na spletni strani [Vivid Economics](#).

Profil podjetja

Vivid Economics je vodilno strateško svetovalno podjetje na področju ekonomije z globalnim dosegom. Prizadevamo si ustvariti trajno vrednost za naše stranke, tako v vladnem kot tudi zasebnem sektorju ter v družbi kot celoti.

Smo vodilni svetovalec na vmesnem področju med politiko in gospodarstvom in na intenzivnih sektorjih, kot so viri ter okolje, kjer svetujemo pri najbolj kritičnih in kompleksnih političnih in gospodarskih vprašanjih, s katerimi se naše stranke srečujejo po celem svetu. Uspeh, ki ga prinašamo strankam, odseva močno kulturo partnerstva, trdne temelje znanja in analitičnih sredstev in tesno sodelovanje z veliko mrežo kontaktov v ključnih organizacijah.

:vivedeconomics

Kontakt

306 Macmillan House

Paddington Station

London W2 1FT

T: +44 (0)844 8000 254

E: enquiries@vivedeconomics.com