

Sussidi ai combustibili fossili: a chi e perché

La rimozione del supporto ai combustibili fossili è al centro del dibattito politico, come mostrato dalla crescente attenzione nel corso dei recenti meeting internazionali. Riorientare le misure di supporto verso le fonti rinnovabili è una strategia chiave per favorire l'orientamento dei processi di sviluppo verso una crescita sostenibile

■ Chiara Martini

Il supporto ai combustibili fossili e le sue implicazioni

La lotta al cambiamento climatico non richiede unicamente l'adozione di nuove politiche, ma anche la riforma di alcune già esistenti, in modo da fornire il corretto segnale di prezzo del danno ambientale generato dalle emissioni di gas a effetto serra ai mercati. Le misure di supporto ai combustibili fossili sono un chiaro esempio di quanto questa seconda linea di azione sia importante. Come indicato nel rapporto *Green Growth Studies: Energy*, dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD), nel 2009 la dipendenza dai combustibili fossili del sistema energetico mondiale ha prodotto l'84% delle emissioni di gas a effetto serra. Considerando la crescita di domanda energetica e popolazione trainata dalle economie emergenti, appare fondamentale modificare le attuali traiettorie di produzione e consumo.

Il meeting G-20 del 2009 ha avuto come risultato – tra gli altri – l'impegno alla rimozione dei sussidi inefficienti ai combustibili fossili. I leader nazionali riuniti a Pittsburgh hanno infatti convenuto che il supporto ai combustibili fossili “*encourage wasteful consumption, distort markets, impede investment in clean energy sources and undermine efforts to deal with climate change*”. I sussidi ai combustibili fossili rappresentano

inoltre un costo per i contribuenti. Un ulteriore elemento negativo è che i nuclei familiari più poveri rischiano di beneficiare in minor misura dei sussidi ai combustibili fossili, a causa del loro livello di consumo inferiore rispetto ai nuclei familiari a reddito più elevato (World Bank IEG, 2008). Le stime della World Bank evidenziano come il 40% più povero nella distribuzione del reddito sia destinatario di soltanto il 15-20% dei sussidi ai combustibili fossili in vigore nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS).

L'Agenzia Internazionale dell'Energia (IEA) da alcuni anni elabora dati riguardanti i sussidi ai combustibili fossili nelle economie emergenti e in via di sviluppo, utilizzando l'approccio del *price gap*. Questo metodo stima in quale misura le politiche nazionali mantengono i prezzi domestici a un livello inferiore rispetto a un prezzo di riferimento sui mercati internazionali. Il metodo del *price gap* non cattura però la maggior parte delle agevolazioni tributarie fornite ai produttori o consumatori, che costituiscono la maggior parte delle misure di sostegno adottate nei Paesi membri dell'OECD. Seppure queste misure non collocano i prezzi nazionali al di sotto di un livello di prezzo di riferimento sui mercati internazionali, esse contribuiscono a determinare produzione e consumo più elevati, creando distorsioni nel mix energetico nazionale. Per colmare l'assenza di informazioni relative al supporto fornito ai combustibili fossili nei suoi Paesi membri, nel 2010 l'OECD ha iniziato a raccogliere dati sulle misure di sostegno ai combustibili fossili.

In ottobre 2011 l'OECD ha pubblicato il rapporto, *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expen-*

■ Chiara Martini

Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Economia

ditures for Fossil Fuels, contenente una raccolta di più di 250 misure di sostegno budgetario e di agevolazione fiscale in vigore sia dal lato della produzione che da quello del consumo. Il lavoro passa in rassegna 24 Paesi membri, i quali rappresentano circa il 95% dell'offerta di energia primaria nell'OECD.

Gli ultimi meeting internazionali

L'importanza di riformare le politiche di supporto ai combustibili fossili è stata esplicitamente riconosciuta nella Dichiarazione dell'OECD di giugno 2009 sottoscritta dai 34 Paesi membri, che si sono assunti l'impegno di *"encourage domestic policy reform, with the aim of avoiding or removing environmentally harmful policies that might thwart green growth, such as subsidies: to fossil fuel consumption or production that increase greenhouse gas emissions .."*.

Tre mesi più tardi i leader del G-20 si sono impegnati a razionalizzare ed eliminare nel medio termine i sussidi ai combustibili fossili. A novembre 2009, un simile intento è stato espresso anche dai leader del forum dell'APEC. Da allora l'OECD – insieme ad altre organizzazioni intergovernative – ha avuto un coinvolgimento attivo con il G-20 Energy Expert Group e ha contribuito a diversi rapporti dedicati al supporto alle fonti energetiche fossili.

Al summit G-20 di Toronto, numerosi leader nazionali hanno presentato strategie e programmi per la realizzazione dell'impegno di rimozione dei sussidi. Al summit di Seoul, i leader nazionali hanno inoltre chiesto a quattro organizzazioni internazionali – costituite da IEA, World Bank, OECD e Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio (OPEC) – di passare in rassegna e valutare i progressi realizzati nell'implementazione delle strategie di riforma, e presentarli al prossimo summit che si sarebbe tenuto a Cannes. Nel seguito saranno sintetizzate alcune informazioni tratte dall'Inventario e dal Joint report preparato dalle quattro organizzazioni a Cannes a novembre 2011.

Le misure di supporto ai combustibili fossili in un campione di Paesi OECD

L'Inventario dell'OECD fa riferimento all'ampio set di misure identificate dai governi come supporto alla produzione o consumo di combustibili fossili. A que-

sto scopo sono utilizzati due metodi, *Producer Support Estimate* (PSE) e *Consumer Support Estimate* (CSE), rispettivamente diretti ad analizzare le misure delle quali beneficiano produttori o consumatori.

Il termine supporto è volutamente ampio. Rientrano all'interno delle misure di supporto gli interventi diretti a fornire un beneficio o una preferenza per specifici prodotti o attività, sia in termini assoluti che attraverso un trattamento fiscale favorevole rispetto alla tassazione normalmente applicata.

In termini complessivi, il totale delle misure budgetarie di sostegno e delle agevolazioni fiscali riportato nell'Inventario ricade nell'intervallo di 45-75 miliardi annui di dollari USA nel periodo 2005-2010. Questo dato è da affiancare alle stime ottenute dall'IEA applicando il metodo del *price gap* alle economie emergenti e in via di sviluppo. L'Agenzia indica un valore totale dei sussidi pari a 557 miliardi di dollari USA nel 2008, 312 nel 2009 e 409 nel 2010 (IEA, OPEC, OECD and World Bank, 2011).

Le misure di supporto ai combustibili fossili sono altamente differenziate nei diversi Paesi OECD. I Paesi membri dell'Unione Europea hanno in comune l'approccio alla tassazione dei prodotti energetici fornito dalla Energy Taxation Directive, emanata nel 2003 e attualmente in revisione. L'agricoltura beneficia spesso di aliquote di imposta ridotte, così come la navigazione e il trasporto ferroviario; l'aviazione domestica è invece spesso esentata. In Italia sono in vigore esenzioni per i carburanti usati per alcune tipologie di trasporto merci su gomma e per il trasporto pubblico, o per i combustibili fossili utilizzati da consumatori residenti in aree svantaggiate. In alcuni Paesi del Nord Europa gli usi di combustibili fossili per il riscaldamento sono tassati ad aliquote ridotte o esentati. È evidente come un criterio distributivo abbia ispirato le misure di sostegno citate, dirette a settori, consumatori o utilizzi ai quali i governi hanno ritenuto auspicabile riservare un trattamento favorevole. Alcuni Paesi membri dell'Unione Europea hanno inoltre in vigore aliquote agevolate o esenzioni per i settori *energy-intensive*, per evitare ricadute sulla competitività o ridurre la possibilità di sovrapposizione di strumenti di *policy*, essendo questi settori già coinvolti nel sistema europeo di *emission trading* (EU ETS). In questo caso obiettivi analoghi potrebbero essere probabilmente ottenuti fornendo un supporto finanziario a questi set-

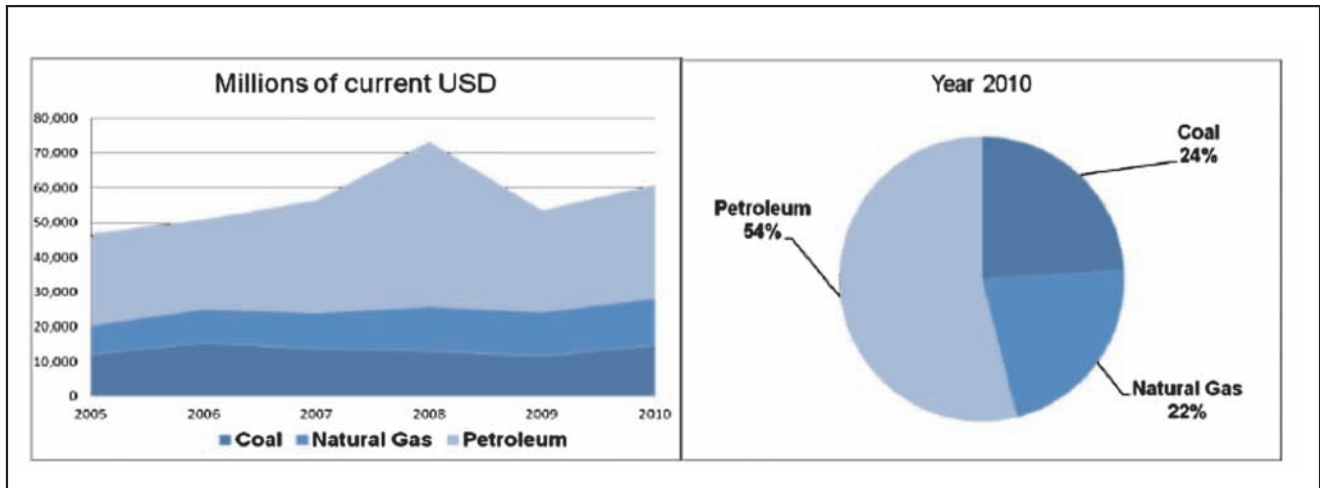


FIGURA 1 Supporto ai combustibili fossili nei Paesi OECD per prodotto
 Fonte: IEA, OPEC, OECD and World Bank, 2011; <http://www.oecd.org/dataoecd/21/11/49090716.pdf>

tori per l'adozione di tecnologie pulite (ad esempio di abbattimento *end-of-pipe*) o per l'utilizzazione di fonti di energia rinnovabile. Molteplici possono essere inoltre le misure di sostegno dal lato della produzione, come ad esempio particolari regimi di *royalty*, deduzioni fiscali delle spese di esplorazione e altre deduzioni fiscali dalla base imponibile per la tassazione del reddito di impresa adottate in Canada e negli Stati Uniti d'America. Messico e Cile seguono invece un approccio diretto ad attenuare l'impatto delle fluttuazioni del prezzo internazionale del petrolio sui consumatori domestici. In Messico, i prezzi dei derivati del petrolio sono regolati e la monopolista Pemex beneficia di un credito di imposta che assume la forma di un sussidio quando i prezzi internazionali del petrolio oltrepassano un livello soglia fissato dal governo. In questo modo Pemex può fissare prezzi più bassi per i consumatori domestici rispetto a quelli internazionali. In Cile il mercato è invece liberalizzato e i derivati del petrolio sono tassati quando il prezzo internazionale è al di sotto di un livello di riferimento, mentre in caso contrario beneficiano di un sussidio. Questa componente variabile si somma ad un'aliquota di imposta che è invece fissa: in questo modo il carico fiscale complessivo sui consumatori si muove in direzione anticiclica rispetto al prezzo del petrolio sui mercati internazionali.

Nell'Inventario OECD sono incluse le agevolazioni tri-

butarie rendicontate in ognuno dei 24 Paesi analizzati, ottenute in ciascun caso con riferimento ad diverso *benchmark* (tasso di imposta di riferimento), dipendente dal sistema nazionale di tassazione per i prodotti energetici. Per questa ragione i livelli di supporto non sono comparabili tra diversi Paesi.

Come indicato nella figura 1, i prodotti petroliferi (petrolio e suoi derivati) sono i principali beneficiari delle misure di supporto. Questo risultato è anche conseguenza del ruolo significativo del petrolio e suoi deri-

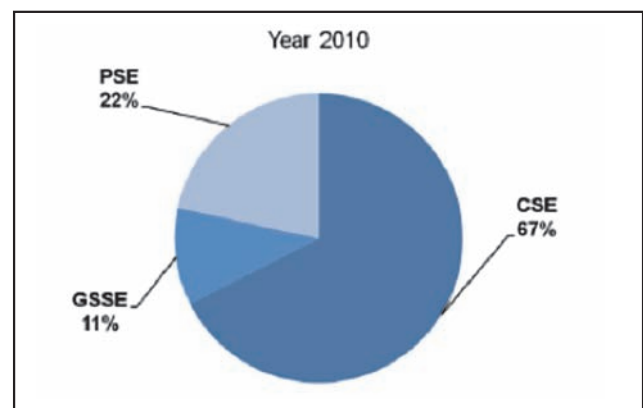


FIGURA 2 Supporto ai combustibili fossili nei Paesi OECD per tipologia (PSE: produttori; CSE: consumatori; GSSE: altro)
 Fonte: IEA, OPEC, OECD and World Bank, 2011;
<http://www.oecd.org/dataoecd/21/11/49090716.pdf>

vati nell'offerta primaria di energia. Il picco presente nel 2008, corrispondente a 73 miliardi di dollari USA, è principalmente causato da trasferimenti del fondo di stabilizzazione messicano. Il suo funzionamento è infatti direttamente connesso ai prezzi internazionali del petrolio, che nel 2008 hanno raggiunto il picco di 100 dollari al barile (WTI, prezzi spot). La figura 2 mostra che il supporto è fornito prevalentemente sotto forma di misure di sostegno ai consumatori (CSE). Il supporto fornito attraverso altre misure non direttamente a beneficio di produttori o consumatori (General Services Support Estimate, GSSE), come ad esempio la compensazione diretta ai lavoratori in attività estrattive o gli incentivi per la creazione di riserve strategiche, ha un ruolo minore.

Cenni alle misure di supporto alle fonti rinnovabili

I sussidi alle energie rinnovabili sono aumentati in maniera consistente negli ultimi anni. I governi si sono infatti posti l'obiettivo di diversificare l'offerta di energia e le emissioni di gas climalteranti. I sistemi di incentivazione alle rinnovabili sono stati inoltre promossi come parte integrante dei pacchetti di ripresa dalla crisi economica, con l'obiettivo di stimolare le industrie verdi e creare nuova occupazione. I sussidi alle rinnovabili hanno anche l'obiettivo di favorire il *learning by doing* e l'innovazione verde, migliorando così la competitività dell'energia rinnovabile rispetto alle fonti fossili. Infine, sussidiare fonti di energia rinnovabile può costituire la migliore strategia per garantire un universale accesso ai servizi energetici, in particolare nelle aree rurali, problema particolarmente rilevante nei PVS.

In due rapporti pubblicati nel settembre 2011 dalla Global Subsidies Initiative (GSI)¹ sono stati stimati i sussidi alle energie a basso contenuto carbonico, sia per la produzione di elettricità (comprensive del nucleare) che per la produzione di biocarburanti. Secondo il GSI nel 2009 i sussidi alle fonti a basso contenuto carbonico sono rimasti ad un livello relativamente alto rispetto ai sussidi alle fonti fossili, e sono stati forniti per la maggior parte nei Paesi OECD. Questi Paesi secondo i dati dell'Energy Information Administration (EIA) americana rappresentano l'83% della produzione di elettricità da nucleare e da fonti rinnovabili, e

circa due terzi della produzione di biocarburanti. I dati GSI sembrano indicare una tendenza dei Paesi verso lo spostamento dei sussidi dalle fonti fossili a quelle rinnovabili. In particolare, il GSI indica che le fonti rinnovabili per la produzione di elettricità e i biocarburanti beneficiano di incentivi di vario tipo ad un livello in media più elevato dei combustibili fossili. Con riferimento al trasporto il sussidio unitario è infatti pari a 0,033 dollari USA per kWh per i biocarburanti, a fronte di 0,005 per i derivati del petrolio. Per la produzione di elettricità, il trend è ancora più marcato: 0,154 dollari USA per kWh per le fonti rinnovabili (escluso il nucleare e l'energia idroelettrica) a fronte di 0,007 dollari USA per kWh per le fonti fossili.

Prospettive in vista dei futuri meeting internazionali e strategie possibili di intervento

Secondo alcune stime IEA ottenute con il metodo del *price gap*, in assenza di riforme le misure di supporto ai combustibili fossili raggiungerebbero 660 miliardi di dollari USA nel 2020, un ammontare pari allo 0,7% del PIL mondiale (IEA, OPEC, OECD and World Bank, 2011). Misure di sostegno dirette ad evitare che il costo complessivo della fornitura di energia sia pagato da produttori o consumatori possono risultare in un carico consistente per le finanze pubbliche, portando ad una riduzione di altre componenti di spesa, come sanità, istruzione e infrastrutture.

Questo effetto è tanto più rilevante nei Paesi importatori di prodotti energetici. In questi Paesi riforme nel sistema di supporto ai combustibili fossili – dirette alla loro graduale rimozione – ridurrebbero la domanda di combustibili fossili, diminuendo la dipendenza energetica da Paesi terzi e promuovendo l'uso di fonti energetiche rinnovabili. Il beneficio economico netto delle riforme potrebbe quindi essere positivo, misurato sia in termini di effetti sul PIL che di effetti reali su occupazione e redditi (IEA, OPEC, OECD e World Bank, 2011).

Diversamente, nei Paesi esportatori di prodotti energetici, l'effetto complessivo potrebbe essere più problematico. Da un lato, la rimozione dei sussidi agli utilizzatori finali aumenterebbe la capacità di esportazione, tendenza però accompagnata da una diminuzione della domanda a causa della rimozione dei sussidi al consumo di combustibili fossili nei Paesi importatori Simula-

zioni condotte dall'OPEC confermano questi rischi, anche nell'ipotesi di riutilizzazione dei sussidi per misure di compensazione e consolidamento fiscale.

I benefici ambientali delle riforme ai sistemi di incentivazione sono invece meno controversi. In base alle stime IEA ottenute dal metodo *price-cap* e riferite ad una *baseline* in cui i sussidi rimangono invariati, i miglioramenti ambientali connessi alla rimozione nel 2020 dei sussidi nelle economie emergenti e in via di sviluppo sarebbero significativi: la domanda di energia primaria si ridurrebbe del 4,1% e le emissioni di CO₂ del 4,7%. In modo simile, utilizzando il modello di equilibrio generale ENV-Linkages e le stime dell'IEA sui sussidi ai consumatori, l'OECD stima che la loro rimozione condurrebbe ad una riduzione del 6% delle emissioni dei gas serra nel 2050 con riferimento ad uno scenario business-as-usual (IEA, OPEC, OECD and World Bank, 2011).

I principi della Convenzione delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (UNFCCC), in particolare il principio di equità e responsabilità comuni ma differenziate, devono essere tenuti presente nella pianificazione delle riforme ai sussidi alla produzione e consumo di combustibili fossili. Sono infatti molte le sfide e gli aspetti delicati connessi alla rimozione dei sussidi energetici. Essendo gli interventi di rimozione dei sussidi ai consumatori associati ad aumenti dei prezzi, particolare attenzione deve essere rivolta agli effetti su soggetti a basso reddito o a rischio di perdita di competitività. I sussidi ai combustibili fossili sono inoltre spesso adottati per alleviare forme di povertà energetica e promuovere lo sviluppo economico garantendo l'accesso ai servizi energetici. In questo senso una loro sostituzione con sussidi diretti ad incentivare le forme di energia rinnovabile potrebbe conseguire risultati simili perseguendo anche ulteriori obiettivi di tipo ambientale.

L'attuazione delle riforme agli attuali sistemi di incentivazione fornirebbe un importante contributo alla riduzione delle emissioni di gas serra, favorirebbe l'efficienza economica ed energetica e migliorerebbe l'equilibrio fiscale, rendendo anche disponibili risorse utilizzabili per sostenere altre fonti energetiche, di tipo rinnovabile. Occorre che le fonti energetiche più inquinanti siano rese più costose rispetto a quelle rinnovabili, procedendo alla graduale rimozione degli incentivi alla loro produzione e consumo e creando

nuove convenienze sui mercati grazie a politiche ambientali quali *carbon tax* o *emission trading*. Non esiste una strategia di riforma universalmente valida, ma il Joint report preparato per il summit di Toronto (IEA, OPEC, OECD and World Bank, 2010) suggerisce che la riforma dei sussidi ai combustibili fossili debba essere implementata nel contesto di una riforma più ampia del settore energetico, spostando il focus degli incentivi sulle forme di energia rinnovabile. Il miglioramento dell'efficacia degli incentivi e l'adozione di politiche sociali di compensazione da accompagnare alla loro rimozione sono inoltre citati come aspetti di fondamentale importanza. Lo sviluppo sostenibile e i suoi tre pilastri di crescita economica, progresso sociale e protezione ambientale devono quindi costituire il motivo ispiratore nell'elaborazione e implementazione delle riforme al sistema di incentivazione delle fonti energetiche fossili. In conclusione, appaiono quindi chiare le ragioni per cui l'energia costituisce uno dei temi fondamentali della conferenza Rio+20 di giugno 2012², presso la quale è fortemente auspicabile che i 193 Paesi delle Nazioni Unite trovino un utile terreno di negoziazione e confronto per l'elaborazione delle strategie di riforma necessarie rispetto all'incentivazione dei combustibili fossili.

Bibliografia

- [1] World Bank Independent Evaluation Group (IEG) (2008), Climate change and the World Bank Group, Phase I – An Evaluation of World Bank Win-Win Energy Policy Reforms, Washington DC, World Bank.
- [2] Global Subsidies Initiative (2011a), Subsidies and external costs in electric power generation: a comparative review of estimates.
- [3] Global Subsidies Initiative (2011b), Subsidies to liquid transport fuels: a comparative review of estimates.
- [4] Organisation for Economic Cooperation and Development (2011a), Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels, Paris, OECD.
- [5] Organisation for Economic Cooperation and Development (2011b), OECD Green Growth Studies: Energy, Paris, OECD.
- [6] International Energy Agency, Organisation of Petroleum Exporting Countries, Organisation for Economic Cooperation and Development and World Bank (2011), Joint report by IEA, OPEC, OECD and World Bank on fossil-fuel and other energy subsidies: An update of the G20 Pittsburgh and Toronto Commitments.
- [7] International Energy Agency, Organisation of Petroleum Exporting Countries, Organisation for Economic Cooperation and Development and World Bank (2011), Analysis of the scope of energy subsidies and suggestions for the G-20 initiative.

Note

- [1] *Subsidies and external costs in electric power generation: a comparative review of estimates* (http://www.globalsubsidies.org/files/assets/power_gen_subsidies.pdf) e *Subsidies to liquid transport fuels: a comparative review of estimates* (http://www.globalsubsidies.org/files/assets/liquid_fuel_subsidies.pdf).
- [2] <http://www.unccd2012.org/rio20/>