

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΥΠΡΟΥ

**Ας μην αφήσουμε την κρίση να πάει χαμένη:
Προς μια «Πράσινη Φορολογική Μεταρρύθμιση»****Θεόδωρος Ζαχαριάδης***

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Χωρίς ριζικές αλλαγές στη συμπεριφορά μας ως προς τη χρήση ενέργειας και νερού και την παραγωγή αποβλήτων, πολλοί περιβαλλοντικοί στόχοι και δεσμεύσεις της Κυπριακής Δημοκρατίας (λ.χ. η υποχρέωση για μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου έως το 2030) δεν μπορούν να επιτευχθούν υπό συνθήκες οικονομικής ανάπτυξης. Με βάση αυτή την πραγματικότητα αλλά και την εμπειρία από πολλές ευρωπαϊκές χώρες, το παρόν κείμενο προτείνει τη σύσταση μιας Επιτροπής για «Πράσινη Φορολογική Μεταρρύθμιση», με σκοπό να προετοιμάσει εντός 6 μηνών κοστολογημένη και δημοσιονομικά ουδέτερη πρόταση για:

- σταδιακή εισαγωγή ενός φόρου άνθρακα (και πιθανώς άλλων περιβαλλοντικών φόρων) και
- αντίστοιχη μείωση του φορολογικού βάρους στην εργασία (λ.χ. στις ασφαλιστικές εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων).

Μια τέτοια μεταρρύθμιση ευθυγραμμίζεται τόσο με τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και με τις συστάσεις των διεθνών οργανισμών. Ταυτόχρονα, μπορεί να αποφέρει πολλαπλά οφέλη για την κυπριακή οικονομία, την απασχόληση και το περιβάλλον.

* Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Επιστήμης και Τεχνολογίας Περιβάλλοντος, Τεχνολογικό Πανεπιστήμιο Κύπρου, και Ακαδημαϊκός Σύμβουλος, Κέντρο Οικονομικών Ερευνών, Πανεπιστήμιο Κύπρου. E-mail: t.zachariadis@cut.ac.cy.

Η εργασία που οδήγησε στη συγγραφή αυτού του Σχολίου εντάσσεται στο πλαίσιο του έργου Jean Monnet “3EP – European Energy and Environmental Policy at a Crossroads” που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του Προγράμματος Δια Βίου Μάθησης (LLP) 2013–2016.



1. Εισαγωγή

Η πρόσφατη οικονομική κρίση ανέδειξε παθογένειες τόσο του τραπεζικού όσο και του δημόσιου τομέα της κυπριακής οικονομίας και προκάλεσε πολλές συζητήσεις ως προς τις απαιτούμενες αλλαγές στο «οικονομικό μοντέλο» που πρέπει να ακολουθήσουμε στο μέλλον¹. Με αφορμή και την πρόσφατη άνοδο της ανεργίας, διατυπώθηκαν σκέψεις για τρόπους τόνωσης της οικονομικής ανάπτυξης, ειδικά σε τομείς που μπορούν να αξιοποιήσουν το υψηλό επιπέδου ανθρώπινο κεφάλαιο της Κύπρου.

Ταυτόχρονα με την ανάγκη για οικονομική ανάπτυξη και αύξηση της απασχόλησης, η Κύπρος αντιμετωπίζει και σημαντικές προκλήσεις στους τομείς της ενέργειας και του περιβάλλοντος. Ειδικότερα, παρουσιάζει χαμηλή παραγωγικότητα στη χρήση ενέργειας σε σχέση με τις χώρες της ΕΕ, το σοβαρότερο πρόβλημα σπανιότητας υδατικών πόρων στην Ευρώπη, ιδιαίτερα υψηλή κατά κεφαλή παραγωγή αποβλήτων και άλλα². Ως μέλος της ΕΕ, η χώρα έχει συγκεκριμένες δεσμεύσεις για την εκπλήρωση πολλών ενεργειακών και περιβαλλοντικών στόχων. Μερικές από τις υποχρεώσεις αυτές φαίνεται προς στιγμή να εκπληρώνονται εξαιτίας της οικονομικής ύφεσης των τελευταίων ετών, όμως η κατάσταση μπορεί εύκολα να αναστραφεί με την αναμενόμενη αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας στο προσεχές μέλλον.

Μπορούν να συνδυαστούν οι οικονομικές και οι περιβαλλοντικές πολιτικές με τρόπο ευνοϊκό προς την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση αλλά και επωφελή για το περιβάλλον; Το παρόν κείμενο θεωρεί ότι **κάτι τέτοιο είναι εφικτό**. Για τον λόγο αυτό, παρουσιάζουμε τα βασικά στοιχεία μιας πρότασης που αφορά την αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος προς μια «πράσινη» (δηλαδή φιλο-περιβαλλοντική) κατεύθυνση, η οποία είναι σε θέση να οδηγήσει σε μια παραγωγικότερη οικονομία που ταυτόχρονα θα χρησιμοποιεί πολύ πιο αποδοτικά τους ενεργειακούς και φυσικούς πόρους.

2. Η ανάγκη για αλλαγή πορείας στα περιβαλλοντικά θέματα

Τα περισσότερα υφιστάμενα κτήρια στην Κύπρο έχουν αδικαιολόγητα υψηλές ανάγκες θέρμανσης και κλιματισμού, λόγω απουσίας υποχρεώσεων θερμομόνωσης μέχρι πρόσφατα. Η δυνατότητα χρήσης νερού για ύδρευση και άρδευση με (τεχνητά) χαμηλές τιμές οδηγεί σε υπερκατανάλωση νερού, με αποτέλεσμα την κάλυψη αναγκών μέσω παραγωγής νερού από ενεργοβόρες και ακριβές μονάδες αφαλάτωσης και την υπεράντληση υπόγειων υδάτων, με περαιτέρω επακόλουθο τη ρύπανση και υφαλμύριση των υπόγειων υδροφορέων. Η μεγάλη παραγωγή αποβλήτων συνεπάγεται υψηλό κόστος διάθεσής τους και ποικίλες περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Αυτά είναι μερικά από τα περιβαλλοντικά προβλήματα, στα οποία η Κύπρος καλείται να αλλάξει πορεία στο πλαίσιο της συμμόρφωσής της με τη σχετική νομοθεσία της ΕΕ. Εδώ θα περιοριστούμε στην εκτενέστερη περιγραφή των προοπτικών ενός μόνο προβλήματος, αυτού των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου που βρίσκονται υπό περιορισμό παγκοσμίως, γιατί θεωρούνται υπεύθυνα για την πιθανή μελλοντική αλλαγή του κλίματος της γης.

Το Τμήμα Περιβάλλοντος του Υπουργείου Γεωργίας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος δημοσίευσε πρόσφατα ένα σχέδιο Στρατηγικής για οικονομική ανάπτυξη της Κύπρου με ταυτόχρονη επίτευξη μείωσης των εκπομπών αερίων

¹ Βλ. λ.χ. τη μελέτη του Συμβουλίου Εθνικής Οικονομίας «Κύπρος: Αναπτυξιακή Φιλοσοφία και Προοπτικές», Άγουστος 2014, <http://homepages.econ.ucy.ac.cy/~mzachari/DevelopmentFinalAug6.pdf>.

² Βλ. ενδεικτικά: Eurostat (2014), "Energy, Transport and Environment Indicators – 2014 Edition", Luxembourg, ISBN 078-92-79-41256-1.

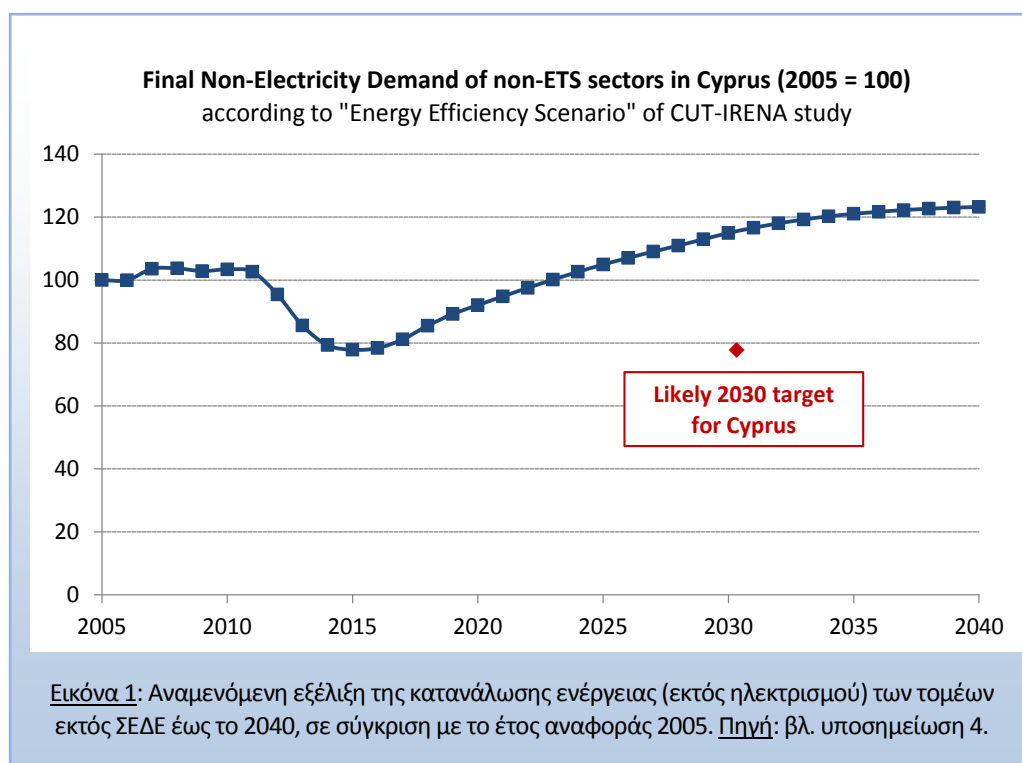
του θερμοκηπίου³. Παρόλο ότι το όραμα και οι γενικοί στόχοι που καθορίζονται στο κείμενο της στρατηγικής αυτής είναι ορθοί και λογικοί, η δυσκολία έγκειται στην εξειδίκευση και υλοποίηση των μέτρων που θα οδηγήσουν στην επίτευξη των στόχων. Όπως σωστά αναφέρεται στο κείμενο, «το μακροπρόθεσμο όραμα θα υλοποιηθεί δύσκολα εάν η Κύπρος δεν εργάζεται συστηματικά προς τη μείωση των εκπομπών».

Οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, κυρίως διοξειδίου του άνθρακα, είναι άμεσα συνυφασμένες με την ποσότητα και την ποιότητα της ενέργειας που χρησιμοποιούμε. Προέρχονται κυρίως από την καύση ορυκτών καυσίμων και τον τομέα των αποβλήτων, και είναι διάχυτες σε όλη την κυπριακή οικονομία. Οι μειώσεις εκπομπών που θεωρούνται αναγκαίες από τη Διακυβερνητική Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή, ώστε να αποτραπούν σοβαρές επιπτώσεις στο κλίμα της γης και την ευημερία των μελλοντικών γενεών, είναι τόσο υψηλές που απαιτούν πολύ σημαντικές παρεμβάσεις σε όλους τους τομείς της οικονομίας – άρα συστηματική και μακροχρόνια εργασία προς αυτή την κατεύθυνση.

Μέχρι σήμερα, οι υφιστάμενοι ευρωπαϊκοί στόχοι μείωσης των εκπομπών έως το 2020 δεν έθεσαν σημαντικά δилήμματα στο κράτος και τους πολίτες. Οι εκπομπές μειώνονται αυτά τα χρόνια, όχι επειδή η Κύπρος μείωσε αισθητά την ενεργειακή σπατάλη στα κτήρια και τα μεταφορικά μέσα, ούτε γιατί άρχισε να χρησιμοποιεί καύσιμα μικρότερης περιεκτικότητας σε άνθρακα ή πολύ περισσότερες ανανεώσιμες πηγές. **Οι εκπομπές μειώθηκαν λόγω της**

οικονομικής ύφεσης και της επακόλουθης μείωσης στην κατανάλωση ηλεκτρισμού και καυσίμων. Πολύ λίγες διαρθρωτικές αλλαγές έχουν γίνει ως προς την αποδοτικότερη χρήση ενέργειας – απλώς με την οικονομική κρίση η Κύπρος «κέρδισε χρόνο».

Η βασική πρόβλεψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και άλλων διεθνών οργανισμών είναι ότι η Κύπρος θα επανέλθει σύντομα σε τροχιά οικονομικής μεγέθυνσης, με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν να επανέρχεται στα προ της κρίσης επίπεδα γύρω στο 2020 και με προοπτική περαιτέρω αύξησης την επόμενη δεκαετία. Με αυτό το δεδομένο, **αν δεν υπάρξουν βαθιές μεταβολές στους τρόπους χρήσης ενέργειας, ο στόχος για μείωση των εκπομπών μέχρι το 2030** (όπως αποφασίστηκε από τους αρχηγούς κρατών της ΕΕ στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Οκτωβρίου 2014) απλώς **δεν**



³ Τμήμα Περιβάλλοντος Υπουργείου Γεωργίας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος, «Η Εθνική Στρατηγική Ανάπτυξης με Χαμηλές Εκπομπές της Κύπρου». Προσχέδιο, Ιανουάριος 2015, [http://www.moa.gov.cy/moa/environment/environment.nsf/All/44778C90A9348483C2257DE100319C4E/\\$file/150114_Cyprus_v%201%202_clean_EL.pdf](http://www.moa.gov.cy/moa/environment/environment.nsf/All/44778C90A9348483C2257DE100319C4E/$file/150114_Cyprus_v%201%202_clean_EL.pdf).

είναι δυνατό να επιτευχθεί στην Κύπρο. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στους τομείς που δεν υπάγονται στο Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΣΕΔΕ), δηλαδή ουσιαστικά σε όλους τους τομείς της οικονομίας εκτός της παραγωγής ηλεκτρισμού και τσιμέντου (όπου οι εξελίξεις είναι δρομολογημένες και οι εκπομπές θα μειωθούν σε κάθε περίπτωση).

Ειδικότερα, η Εικόνα 1 δείχνει την αναμενόμενη εξέλιξη της τελικής κατανάλωσης καυσίμων για τους τομείς εκτός ΣΕΔΕ έως το 2040, σύμφωνα με μελέτη μας για λογαριασμό του Διεθνούς Οργανισμού Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (IRENA) και του Υπουργείου Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού⁴. Δεν περιλαμβάνεται η κατανάλωση ηλεκτρισμού, διότι οι εκπομπές εκείνες προσμετρούνται στους τομείς εντός ΣΕΔΕ (ηλεκτροπαραγωγή), ούτε η χρήση καυσίμων στην τσιμεντοβιομηχανία που επίσης υπόκειται στο ΣΕΔΕ. Δεδομένου ότι οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα είναι ανάλογες της κατανάλωσης καυσίμων (εφόσον δεν υπάρξει αλλαγή στο είδος καυσίμων που χρησιμοποιούνται), η εικόνα αυτή αντανακλά και την αναμενόμενη εξέλιξη των εκπομπών λόγω χρήσης ενέργειας στους τομείς αυτούς.

Από τη συνολική προβλεπόμενη κατανάλωση ενέργειας το 2030 που φαίνεται στην Εικόνα 1, οι μεταφορές θα έχουν (όπως και σήμερα) τη μερίδα του λέοντος. Τα 3/4 του συνόλου των καυσίμων θα καταναλώνεται από μεταφορικά μέσα: 28% από τις επιβατικές μεταφορές (αυτοκίνητα, λεωφορεία), 24% από τις εμπορευματικές μεταφορές (φορτηγά) και 22% από τις αερομεταφορές. Ο τομέας των κτηρίων (νοικοκυριά + τριτογενής τομέας) αναμένεται να είναι υπεύθυνος για 21% της χρήσης καυσίμων. Από εδώ φαίνεται καθαρά ποιοι τομείς πρέπει να αναλάβουν το μεγαλύτερο βάρος στη μείωση των εκπομπών.

Σύμφωνα με την Εικόνα 1, εάν η οικονομική μεγέθυνση συνεχιστεί μετά το 2020 και δεν υπάρξουν σοβαρές αλλαγές στο ενεργειακό σύστημα, οι εκπομπές το 2030 προβλέπεται να είναι 15% υψηλότερες από ό,τι το 2005 – σε πλήρη αναντιστοιχία με τον στόχο του 2030 που αναμένεται να είναι σημαντικά χαμηλότερος. Σημειώνεται ότι οποιαδήποτε απόκλιση από τον στόχο θα συνεπάγεται υποχρέωση εκ μέρους της Κύπρου για αγορά δικαιωμάτων εκπομπών από το εξωτερικό, με κόστος αρκετά εκατομμύρια Ευρώ κάθε χρόνο μετά το 2020.

Πώς θα μπορούσε να επέλθει σημαντική μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου χωρίς να τεθεί σε κίνδυνο η οικονομική ανάπτυξη της χώρας; Με άλλα λόγια, **είναι εφικτή μια σταδιακή μετατροπή της Κύπρου σε οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα;** Στις επόμενες παραγράφους θα παρουσιαστεί μια συγκεκριμένη πρόταση για θέσπιση «φόρου άνθρακα» προς αυτή την κατεύθυνση. Κατ' αναλογία, μπορούν να εξεταστούν αντίστοιχες φορολογικές μεταρρυθμίσεις για τα άλλα περιβαλλοντικά προβλήματα που αναφέρθηκαν στην αρχή αυτής της ενότητας.

3. Πράσινες Φορολογικές Μεταρρυθμίσεις: Η διεθνής εμπειρία

Μέχρι σήμερα, το μεγαλύτερο μέρος των δημόσιων εσόδων των ευρωπαϊκών κρατών προέρχεται από τη φορολόγηση της εργασίας και του εισοδήματος. Το 2012 λ.χ., οι άμεσοι φόροι (φόροι εισοδήματος, εταιρικοί και κεφαλαιουχικοί φόροι και ασφαλιστικές εισφορές) αντιστοιχούσαν στα 2/3 των φορολογικών εσόδων στην ΕΕ – για την Κύπρο 57%. Δραστηριότητες που ρυπαίνουν το περιβάλλον ή ξοδεύουν σπάνιους φυσικούς πόρους δεν συνεισφέρουν ιδιαίτερα στα έσοδα των κυβερνήσεων: το 2012 αντιστοιχούσαν στο 6,1% των συνολικών φόρων στην ΕΕ και στο 7,6% στην Κύπρο. Μάλιστα, ως ποσοστό του ΑΕΠ, η συμμετοχή των περιβαλλοντικών φόρων έχει υποχωρήσει κατά την τελευταία δεκαετία⁵.

⁴ International Renewable Energy Agency, Renewable Energy Roadmap for the Republic of Cyprus, 2015. www.irena.org/publications

⁵ European Commission and Eurostat (2014), 'Taxation trends in the European Union – 2014 Edition', Luxembourg. [doi:10.2778/33696](https://doi.org/10.2778/33696).

Αυτή η έμφαση στους άμεσους φόρους θέτει σε κίνδυνο την απασχόληση και την οικονομική ανάπτυξη. Αυξάνει το κόστος της εργασίας και αποθαρρύνει την οικονομική δραστηριότητα, ενώ έμμεσα ενισχύει την παραοικονομία, αφού δίνει κίνητρα για απόκρυψη εισοδημάτων ή/και αδήλωτη εργασία.

Ταυτόχρονα, η χαμηλή φορολόγηση της χρήσης φυσικών πόρων (λ.χ. νερού) ή ρυπογόνων δραστηριοτήτων (λ.χ. χρήση καυσίμων, λιπασμάτων και εντομοκτόνων, παραγωγή απορριμμάτων) συνιστά έμμεση επιδότηση που επιβραβεύει ζημιόγones καταναλωτικές συνήθειες. Διεθνείς οργανισμοί έχουν υπολογίσει ότι οι περιβαλλοντικά βλαπτικές επιδοτήσεις (environmentally harmful subsidies) ανέρχονται σε πολλά δισεκατομμύρια Ευρώ κάθε χρόνο και αντιστρατεύονται τις προσπάθειες περιβαλλοντικής προστασίας και αποτροπής της κλιματικής αλλαγής^{6,7,8}.

Μια φιλο-περιβαλλοντική φορολογική μεταρρύθμιση μπορεί να ανατρέψει αυτή την εικόνα, μετατοπίζοντας το βάρος της φορολογίας προς περιβαλλοντικά ζημιόγones δραστηριότητες. Εξειδικευμένες μελέτες σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες έχουν δείξει ότι, σε αντίθεση με τον φόρο εισοδήματος, τον ΦΠΑ ή τις ασφαλιστικές εισφορές, οι περιβαλλοντικοί φόροι στρεβλώνουν λιγότερο την οικονομική δραστηριότητα και δεν βλάπτουν την απασχόληση, ενώ ταυτόχρονα μειώνουν τη χρήση ενέργειας και φυσικών πόρων^{9,10}. Ειδικά σε εποχές υψηλής ανεργίας στην Ευρώπη (και στην Κύπρο), πολλές χώρες προσανατολίζονται στη μείωση του εργατικού κόστους μέσω μείωσης της άμεσης και έμμεσης φορολόγησης της εργασίας¹¹. Οι απώλειες δημόσιων εσόδων μπορούν να αντισταθμιστούν με αύξηση της περιβαλλοντικής φορολογίας. Μια τέτοια μεταρρύθμιση μειώνει τις στρεβλώσεις στην οικονομία, αλλάζει τις σχετικές τιμές μεταξύ δραστηριοτήτων ανάλογα με το πόσο βλάπτουν το περιβάλλον και δίνει ώθηση στην καινοτομία και σε «πράσινες» επενδύσεις στους τομείς της ενέργειας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της μείωσης αποβλήτων.

Η ευρωπαϊκή εμπειρία είναι πλέον πλούσια. Για την εφαρμογή τέτοιων μεταρρυθμίσεων έχουν συσταθεί κατά τα τελευταία χρόνια 19 σχετικές επιτροπές (Green Tax Commissions) σε ευρωπαϊκές χώρες. Ως αποτέλεσμα, οκτώ ευρωπαϊκές χώρες έχουν υιοθετήσει εκτεταμένες «πράσινες φορολογικές μεταρρυθμίσεις» μέχρι σήμερα (Δανία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο). Επίσης, στοιχεία τέτοιων μεταρρυθμίσεων εφαρμόζονται στην Ιρλανδία (φόρος άνθρακα, χρέωση στις πλαστικές σακούλες), ενώ και η κυβέρνηση της Ιταλίας προχωρά συστηματικά προς αυτή την κατεύθυνση.

Ας σημειωθεί ότι όλοι οι μεγάλοι διεθνείς οργανισμοί (ΟΟΣΑ, ΔΝΤ, Παγκόσμια Τράπεζα) επισημαίνουν ότι οι πράσινες φορολογικές μεταρρυθμίσεις αποτελούν την αποτελεσματικότερη πολιτική για να διασφαλιστεί τόσο η δημοσιονομική σταθερότητα όσο και η περιβαλλοντική προστασία^{12,13}. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο της διαδικασίας του

⁶ World Bank (2012), Implementing Energy Subsidy Reforms. An Overview of the Key Issues. Washington, DC.

⁷ International Monetary Fund (2013), Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications. Washington, DC.

⁸ Organisation for Economic Cooperation and Development (2013), Climate and Carbon. Aligning Prices and Policies. Paris, France.

⁹ European Commission (2013) Tax Reforms in EU Member States 2013: Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability, Report No. 5/2013 of 'European Economy' series, Directorates-General for Economic and Financial Affairs and for Taxation and Customs Union, doi: 10.2765/40142.

¹⁰ 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.

¹¹ Βλ. λ.χ. τη μελέτη "The ExTax Project: New era. New plan. Fiscal reforms for an inclusive, circular economy. Case study the Netherlands", 2014, που διερεύνησε τη δυνατότητα πράσινων φορολογικών μεταρρυθμίσεων με ταυτόχρονη μείωση της φορολόγησης της εργασίας, σε συνεργασία με τους ελεγκτικούς οίκους Deloitte, EY, KPMG Meijburg και PwC. Διατίθεται στη σελίδα www.ex-tax.com.

¹² Hagemann R. (2011), "Fiscal Consolidation: Part 6. What Are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?" OECD Economics Department Working Papers, No. 937, Paris, France.

¹³ International Monetary Fund (2014), "Getting Energy Prices Right". Washington, DC.

«Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» κατά την οποία επιθεωρεί τη μακροοικονομική κατάσταση των κρατών της ΕΕ, έχει απευθύνει συστάσεις στα περισσότερα κράτη-μέλη να προχωρήσουν σε δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις με περιβαλλοντική κατεύθυνση (environmental fiscal reforms)¹⁴, ενώ έχει εκπονήσει και ανάλογη λεπτομερή μελέτη¹⁵.

4. Μια καλή ευκαιρία για την Κύπρο

Με βάση τις απαιτήσεις για μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, όπως φάνηκε πιο πάνω στην ενότητα 2, και τη διεθνή εμπειρία που καταγράφηκε σε συντομία στην ενότητα 3, το παρόν κείμενο προτείνει τη **σταδιακή υιοθέτηση ενός φόρου άνθρακα στην Κύπρο για τους τομείς που δεν υπόκεινται στο Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών, με ταυτόχρονη μείωση στις ασφαλιστικές εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων.**

Ένας φόρος άνθρακα, ο οποίος στις περισσότερες περιπτώσεις ισοδυναμεί με έναν επιπλέον φόρο στα καύσιμα ανάλογα με το περιεχόμενο κάθε καυσίμου σε άνθρακα, αποθαρρύνει τη σπατάλη ενέργειας – με σημαντικά μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα οφέλη. Εφόσον η κατάσταση των δημόσιων οικονομικών είναι σταθερή αυτή την περίοδο (άνοιξη 2015), η αλλαγή αυτή μπορεί να γίνει με **δημοσιονομικά ουδέτερο** τρόπο – δηλαδή η αναμενόμενη αύξηση των δημόσιων εσόδων λόγω του φόρου άνθρακα να αντισταθμιστεί από ισόποση μείωση των εσόδων του κράτους από ασφαλιστικές εισφορές.

Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση μπορεί να εφαρμοστεί σταδιακά, με βαθμιαία αύξηση του φόρου (και αντίστοιχα βαθμιαία μείωση των εισφορών) σε ορίζοντα λ.χ. πενταετίας. Με τον τρόπο αυτό, καταναλωτές και επιχειρήσεις θα έχουν χρόνο να προσαρμοστούν στις αναμενόμενες αυξήσεις τιμών στα καύσιμα και να προσαρμόσουν αναλόγως τα καταναλωτικά και παραγωγικά τους πρότυπα. Οι μελλοντικές αποφάσεις τους σε σχέση με ενεργειακές επενδύσεις θα λαμβάνουν πλέον υπόψη ότι οι ενεργοβόρες συμπεριφορές θα κοστίζουν περισσότερο από ό,τι σήμερα. Ας σημειωθεί ότι το ύψος του φόρου αυτού – που θα πρέπει να καθοριστεί μετά από προσεκτικότερη μελέτη – σε αυτή τη φάση δεν θα ανεβάσει υπέρμετρα τις λιανικές τιμές των καυσίμων, δεδομένου ότι οι διεθνείς τιμές του πετρελαίου έχουν ήδη πέσει αισθητά κατά τους τελευταίους μήνες.

Μέρος των εσόδων από τον φόρο άνθρακα, εκτός της ελάφρυνσης των ασφαλιστικών εισφορών, μπορεί να διατεθεί για τη χρηματοδότηση «πράσινων» δράσεων, όπως χορηγίες για ενεργειακή αναβάθμιση κτηρίων, ή για να αποζημιωθούν τα φτωχότερα νοικοκυριά για τις αυξημένες ενεργειακές τους δαπάνες. Έτσι, με συνδυασμό αλλαγής στην καταναλωτική συμπεριφορά, χρηματοδότησης επενδύσεων σε «καθαρές» τεχνολογίες και μείωσης του εργατικού κόστους των επιχειρήσεων μπορούν να υπηρετηθούν και οι δύο στόχοι – τόνωσης της απασχόλησης και μείωσης των εκπομπών.

Εκτός από τη μεσοπρόθεσμη μείωση στις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα, ένας φόρος άνθρακα έχει παράπλευρα οφέλη, γιατί ενθαρρύνει την εξοικονόμηση καυσίμων σε όλη την οικονομία και με αυτό τον τρόπο:

- Βοηθά στη μείωση της εξάρτησης της Κύπρου από εισαγόμενη ενέργεια και, δεδομένου ότι οι εισαγωγές καυσίμων αντιπροσωπεύουν περί το 20% της αξίας των συνολικών εισαγωγών¹⁶, βελτιώνει το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών της χώρας.

¹⁴ European Commission, Country-Specific Recommendations in the frame of the 2015 European Semester, February 2015. http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

¹⁵ “Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 14 EU Member States”, Final Report to DG Environment of the European Commission by Aarhus University, Eunomia Research & Consulting and Institute for European Environmental Policy, January 2015.

¹⁶ European Commission (2012), Macroeconomic imbalances – Cyprus. Occasional Papers No. 101 of ‘European Economy’ series, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, ISSN 1725-3209.

- Μειώνει και τις εκπομπές ρύπων που δημιουργούν προβλήματα υγείας στις πόλεις, όπως τα οξείδια του αζώτου ή τα σωματίδια.
- Στον βαθμό που οδηγεί σε ελάττωση των ενεργειακών αναγκών των κτηρίων, συμβάλλει στην προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, εφόσον «θωρακίζει» τα κτήρια έναντι της αναμενόμενης ανόδου της θερμοκρασίας.

Βεβαίως, η αύξηση στην τιμή των καυσίμων (όχι του ηλεκτρισμού, γιατί η τιμή του ηλεκτρισμού επηρεάζεται από τις εκπομπές της ηλεκτροπαραγωγής που υπόκειται στο ΣΕΔΕ και αναφέρθηκε στην ενότητα 2 πιο πάνω) αναμένεται να αυξήσει το κόστος παραγωγής σε κάποιες επιχειρήσεις. Ωστόσο, η ταυτόχρονη μείωση των ασφαλιστικών εισφορών – και άρα του εργασιακού κόστους – αναμένεται να αντισταθμίσει την αύξηση στο ενεργειακό κόστος. Καθώς η Κύπρος κυριαρχείται από επιχειρήσεις του τριτογενούς τομέα και είναι οικονομία εντάσεως εργασίας, η μείωση του φορολογικού βάρους στην εργασία θα ωφελήσει τη μεγάλη πλειονότητα των επιχειρήσεων. Οι εξαιρέσεις σε αυτό τον κανόνα θα είναι πολύ λίγες και μπορεί να τύχουν ειδικής μεταχείρισης αν χρειαστεί.

Η πρότασή μας είναι πλήρως ευθυγραμμισμένη τόσο με τις συστάσεις των διεθνών οργανισμών που προαναφέρθηκαν, όσο και με τη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για μια Ευρώπη με αποδοτική χρήση των πόρων της (resource-efficient Europe)¹⁷ και για επίτευξη του στόχου της «κυκλικής οικονομίας» (circular economy)¹⁸. Σε πρόσφατη ανακοίνωσή της, η Επιτροπή κάλεσε τα κράτη-μέλη να αναμορφώσουν το φορολογικό τους σύστημα προς αυτή την κατεύθυνση¹⁹. Στο ίδιο μήκος κύματος, η Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κάλεσε τον Νοέμβριο του 2014 την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προχωρήσει με νομοθετικές πρωτοβουλίες για ευθυγράμμιση του φορολογικού συστήματος των κρατών-μελών με την ευρωπαϊκή στρατηγική για την ενέργεια και την κλιματική αλλαγή²⁰. Επίσης, το Συμβούλιο των Ευρωπαίων Υπουργών Περιβάλλοντος υποστήριξε τον Οκτώβριο 2014 τη μετατόπιση του φορολογικού βάρους από την εργασία προς τις δραστηριότητες που ρυπαίνουν ή καταναλώνουν φυσικούς πόρους²¹. Ας σημειωθεί ότι οι γενικές αρχές μιας τέτοιας μεταρρύθμισης έχουν διατυπωθεί ξανά στο πρόσφατο παρελθόν για την Κύπρο, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης πρότασης εκσυγχρονισμού του πολιτικού και οικονομικού συστήματος της χώρας²².

Κατ' αναλογία με τον φόρο άνθρακα, η φορολογική μεταρρύθμιση θα πρέπει να εξετάσει παρόμοιες αλλαγές στη φορολόγηση και άλλων δραστηριοτήτων με περιβαλλοντικές συνέπειες όπως η χρήση νερού, η παραγωγή αποβλήτων, η χρήση λιπασμάτων, συσκευασιών κλπ. Αυτά θα πρέπει να εξεταστούν εκτενέστερα σε λεπτομερή μελέτη, σύμφωνα με την πρόταση που διατυπώνουμε στην επόμενη ενότητα. Ειδικά στη χρήση νερού, οι μελέτες για την ορθή τιμολόγηση του νερού έχουν γίνει στο πλαίσιο της διαδικασίας συμμόρφωσης της Κύπρου με την ευρωπαϊκή Οδηγία-Πλαίσιο 2000/60/ΕΚ για τους Υδατικούς Πόρους, αλλά απομένει να εφαρμοστούν. Με την έκδοση των «Περί Τιμολόγησης και Μηχανισμών Ανάκτησης Κόστους των Υπηρεσιών Ύδατος» Κανονισμών του 2014, το θεσμικό πλαίσιο μπορεί να θεωρηθεί επαρκές – απομένει η πολιτική βούληση για υλοποίηση της ορθής τιμολογιακής πολιτικής.

¹⁷ European Commission (2011), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Roadmap to a Resource Efficient Europe, Document COM(2011)571 of 20.9.2011.

¹⁸ European Commission (2014a), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe, COM(2014)398 of 2.7.2014.

¹⁹ European Commission (2014b), Green Employment Initiative: Tapping into the job creation potential of the green economy. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2014) 446 of 2.7.2014.

²⁰ Βλ. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMP&reference=PE-541.536&format=PDF&language=EN&secondRef=01>.

²¹ "Council conclusions on Greening the European semester and the Europe 2020 Strategy – Mid-term review". Environment Council meeting, Luxembourg, 28 October 2014. Βλ. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/145488.pdf.

²² Ζένιος Σ.Α., «Δημιουργική Κύπρος – Πολιτική Μεταρρύθμιση για την Κύπρο του 21^{ου} Αιώνα», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2012, σσ. 59 κ.ε.

5. Συμπέρασμα

Η μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών και αποδοτικής χρήσης των φυσικών πόρων είναι εφικτή, εφόσον ευθυγραμμίζεται με τη στρατηγική των υπόλοιπων ευρωπαϊκών κρατών. Οι λεπτομέρειες αυτής της μετάβασης δεν μπορούν να προδιαγραφούν εκ των προτέρων. Η όποια «αλλαγή του μοντέλου οικονομικής ανάπτυξης» θα εξαρτηθεί από τις επιλογές της κοινωνίας, την εφευρετικότητα των πολιτών και των επιχειρήσεων, τις τεχνολογικές εξελίξεις και το διεθνές περιβάλλον. Ρόλος του κράτους είναι να θέτει με αξιόπιστο τρόπο το μακροπρόθεσμο πλαίσιο που θα επιτρέψει αυτή τη μετάβαση. Πολύ σημαντικό ρόλο προς αυτή την κατεύθυνση έχει η αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος προς μια φιλο-περιβαλλοντική κατεύθυνση, ώστε η χρήση ενέργειας και άλλες περιβαλλοντικά ζημιογόνες δραστηριότητες να υπόκεινται στο πραγματικό κόστος που προκαλούν στην κοινωνία. Έτσι θα δοθεί το κατάλληλο μήνυμα προς καταναλωτές και επιχειρήσεις, που θα προσαρμόσουν αναλόγως τις επενδυτικές τους αποφάσεις και την καταναλωτική τους συμπεριφορά. Αν αυτή η μεταρρύθμιση συνδυαστεί με μείωση του εργατικού κόστους των επιχειρήσεων, τότε θα έχει σαφώς θετικό αντίκτυπο τόσο στην κυπριακή οικονομία όσο και στο περιβάλλον.

Με βάση τα παραπάνω, προτείνεται η σύσταση μιας **Επιτροπής για την Πράσινη Φορολογική Μεταρρύθμιση**, με εντολή να προετοιμάσει εντός 6 μηνών συγκεκριμένη και κοστολογημένη πρόταση για σταδιακή εισαγωγή ενός φόρου άνθρακα και άλλων περιβαλλοντικών φόρων, και αντίστοιχη μείωση του φορολογικού βάρους στην εργασία, εκτιμώντας ταυτόχρονα τις οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πρότασης αυτής. Στην Επιτροπή θα πρέπει να συμμετέχουν τα Υπουργεία Οικονομικών και Γεωργίας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος, καθώς και εκπρόσωποι του ιδιωτικού τομέα (λ.χ. ομοσπονδίες ή/και επιμελητήρια). Θα μπορούν επίσης να εκπροσωπούνται άλλα κυβερνητικά τμήματα, όπως και ιδιωτικοί φορείς, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και Πανεπιστήμια. Ο συντονισμός της Επιτροπής είναι προτιμότερο να γίνεται από ανεξάρτητο φορέα του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα.

Το Κέντρο Οικονομικών Ερευνών (ΚΟΕ) του Πανεπιστημίου Κύπρου είναι ένας ανεξάρτητος, μη κερδοσκοπικός οργανισμός με στόχο την προαγωγή της επιστημονικής γνώσης στα οικονομικά, κυρίως σε θέματα που ενδιαφέρουν την Κύπρο.

Οι απόψεις που εκφράζονται στα 'Σχόλια Οικονομικής Πολιτικής' είναι των συγγραφέων μόνο. Επιτρέπεται η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή και η μετάδοση όλου ή μέρους του Σχολίου, με αναφορά στο παρόν άρθρο και τους συγγραφείς του.

Don't Let A Crisis Be Wasted – Proposal for a Green Tax Reform in Cyprus^{}*

Theodoros Zachariadis

*Department of Environmental Science and Technology, Cyprus University of Technology,
and Economics Research Centre, University of Cyprus. E-mail: t.zachariadis@cut.ac.cy*

The recent economic crisis in Cyprus has given rise to many recommendations on how to stimulate the economy and increase employment, by adopting a 'new economic model'. At the same time, the country is faced with several energy and environmental challenges – low energy productivity, the highest water scarcity problem in Europe and among the highest per capita waste generation rates in the continent². The economic downturn of recent years has helped Cyprus meet some intermediate environmental targets, but this compliance is only temporary: as economic growth is expected to resume, it will be increasingly difficult for the country to fulfil its international energy and environmental commitments.

This policy brief attempts to demonstrate that it is possible to simultaneously address the above concerns, i.e. reconcile economic growth and job creation with environmental protection, with the aid of a '**Green (environmentally friendly) Tax Reform**' (GTR). By definition, a GTR (also called green fiscal reform) involves a reform of the national tax system whereby there is a shift of the burden of taxes towards environmentally damaging activities such as unsustainable resource use or pollution. The proposed GTR for Cyprus will mainly comprise:

- Introducing a **carbon tax** to apply on fuels used across all economic sectors, and **increasing taxation on the use of resources** (e.g. water) and other environmentally harmful activities (e.g. waste production, air pollution and use of fertilizers and pesticides); while at the same time
- **Decreasing labour taxation** (e.g. by reducing social security contributions of both employers and employees).

As Cyprus is currently running balanced public budgets, this reform can be designed so as to prove **revenue-neutral**: the extra revenues to be generated through environmental taxes can be roughly equal to the public revenues lost through the reduction in labour taxes. The Cypriot economy is labour-intensive, hence the reduction in labour taxation is expected to lower costs of most enterprises even despite the increase in energy costs; a few exceptions may need to be addressed in a targeted manner. Part of the additional revenues can also be used to compensate low-income households for the increase in their energy bills, or finance green investments such as energy refurbishments in buildings or improvements in public transport infrastructure.

This reform can be implemented gradually over a longer period (e.g. five years) in order to provide time to firms and consumers to adapt to the new situation. At today's quite low international crude oil prices, a carbon tax will not increase fuel prices substantially, so that rising energy costs should be manageable by all households and firms.

Our proposal has multiple environmental benefits. Individuals and enterprises will gradually adjust their investment decisions and consumption behaviour in order to adapt to the new tax system, thereby reducing the use of energy in industry, buildings and motor vehicles, and substituting towards low-carbon or zero-carbon energy sources. This in turn will reduce the energy import dependency of Cyprus, and thereby improve its persistent current accounts deficit¹⁶; improve air quality by reducing the emissions of other air pollutants too; and contribute to climate change adaptation since e.g. a better insulated building is less vulnerable to high external temperatures.

More than 20 years of experience in a number of EU Member states shows that a Green Tax Reform can be beneficial for the economy and employment. Traditionally, tax systems have relied on direct taxes of labour and income in order to generate public revenues. In the European Union, for example, direct taxes accounted for two thirds of total tax receipts in 2012;

^{*} Numbers appearing in superscript in this section refer to footnotes in the Greek part of the text.

environmental taxes accounted for merely 6.1% of the total, and their relative contribution (as a fraction of national GDP) has been declining since 2000⁵. This endangers employment and economic growth as it increases the cost of labour, in addition to encouraging tax avoidance and illegal labour. At the same time, as most energy-using and natural resource-depleting activities are taxed below their socially optimal levels, this constitutes a subsidy to environmentally harmful activities; such subsidies account internationally for billions of Euros each year^{6,7,8}.

A shift from labour to environmental taxation can change this picture. In several case studies around Europe it has been clearly demonstrated that **energy/environmental taxes are less detrimental to employment and growth than other direct and indirect taxes**^{9,10}. If the environmental tax increases are accompanied by reductions in labour taxation, the overall effect can be beneficial in both macroeconomic and environmental terms¹¹. Such a reform reduces distortions on economic activity and changes relative economic prices, thereby fostering innovation and encouraging investment in green economy sectors, which can create a competitive advantage for the economy.

In the case of greenhouse gas emissions this reform is certainly needed: as shown in Figure 14, if economic growth rebounds, the emissions of economic sectors that are not subject to the EU Emissions Trading System (ETS) will start increasing again, and **Cyprus will not be able to comply with the significant emission reduction targets for year 2030** as decided by EU leaders in October 2014. A carbon tax can decrease these emissions substantially over the medium term. In a similar fashion, taxes on other environmentally harmful activities can considerably reduce the level of environmental degradation in areas such as fertilizer and pesticide use, waste generation, and water overconsumption.

Nineteen 'Green Tax Commissions' have been formed in European countries in recent years, with the objective to examine the potential of environmental fiscal reforms. As a result, eight countries (Denmark, Finland, France, Germany, the Netherlands, Portugal, Sweden and the United Kingdom) have adopted such reforms, while Ireland has employed partial measures in the same direction (carbon tax, plastic bag levy), and the government of Italy is also at an advanced stage of adopting similar measures.

Major international organisations such as the OECD, the IMF and the World Bank have underlined that Green Tax Reforms are the most efficient way to ensure both fiscal sustainability and environmental protection^{12,13}. The European Commission, in the frame of the 'European Semester' process of monitoring the macroeconomic stability of Member States, has recommended to many countries the adoption of environmentally-oriented fiscal reforms¹⁴ and has commissioned relevant studies for this purpose¹⁵. This is in line with the EU's broader strategic initiative for a 'resource-efficient Europe'¹⁷ achieving a 'circular economy'¹⁸. Recently, the European Parliament's Economic Affairs Committee has also urged European governments to shift taxes away from labour to environmentally harmful activities²⁰, and the Council of EU Environment Ministers has emphasised that *"shifting taxation from labour to pollution, energy and resource use in a budgetary neutral manner may be an appropriate tool to promote employment creation and greening the economy"*²¹.

In conclusion, the 'new economic model' for Cyprus that is under discussion after the recent economic crisis cannot be prescribed or defined *ex ante*. It will be the result of several factors including the ingenuity of individuals and enterprises, societal choices, technological improvements, and changes in the international policy landscape. A government's role is to formulate long-term targets and provide a coherent policy environment that can enable realising these targets. In this context, this policy brief claims that it is possible to switch Cyprus to a low-carbon economy in the medium to long term, in line with the broad EU sustainability strategy, thereby promoting employment and economic growth while at the same time achieving significant environmental improvements. A Green Tax Reform is essential for this purpose. Recent experience in many European countries has shown that such a reform is economically and politically feasible, beneficial for economic growth and environmental protection, and with manageable side-effects.

We therefore propose the formation of a **Committee on Green Tax Reform** in Cyprus that **within a six-month period should prepare a concrete proposal for a revenue-neutral environmental fiscal reform**, along with an assessment of its economic, environmental and social implications. Ministries of Finance and the Environment as well as professional associations from the private sector must participate in this Committee, which can also include members from other governmental departments, stakeholders from the private sector, NGOs and academia – and should preferably be chaired by an independent entity of either the public or the private sector.