



21 de desembre de 2021

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'impost sobre les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle que generen les activitats econòmiques.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, determina que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener del 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller d'Economia i Hisenda, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'impost sobre les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle que generen les activitats econòmiques, que s'adjunta com a annex a aquest Acord.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de l'impost sobre les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle que generen les activitats econòmiques

1. Els problemes que es pretenen solucionar

Les emissions de gasos amb d'efecte d'hivernacle antropogèniques responsables de l'actual canvi climàtic, són un problema d'una gran complexitat, atès que tenen el seu origen en un model econòmic que se sustenta en un model energètic absolutament captiu del consum de combustibles fòssils, responsables de les emissions de CO₂. El CO₂ és el gas amb efecte d'hivernacle que s'emet amb més abundància, però hi ha altres gasos, com el metà i l'òxid de nitrogen que, són emesos en menor quantitat i que tenen un potencial efecte d'hivernacle molt superior. Aquests tenen origen en una gestió encara no prou acurada dels residus (metà) o bé són fruit de les emissions de determinades activitats industrials i a una tendència a un ús excessiu de la fertilització (òxid de nitrogen).

Pel que fa a les dades específiques de Catalunya, apareixen recollides en els informes anuals elaborats per l'Oficina Catalana del Canvi Climàtic.

El darrer informe comprèn la sèrie 1990-2019.

https://canviclimatic.gencat.cat/ca/canvi/inventaris/emissions_de_geh_a_catalunya/

Així, les emissions de GEH a Catalunya l'any 2019 van ser de 43,99 milions de tones de CO₂ equivalent. Respecte l'any anterior, van suposar un increment del 0,7%, corresponent a 0,32 milions de tones de CO₂ equivalent més.

Els instruments d'intervenció pública per a corregir les externalitats poden ser de tipus regulatori (establiment de límits, prohibicions de productes, planificació, etc); a través de la despesa pública (inversions, serveis públics, subvencions, compra verda, etc); o bé mitjançant instruments generadors d'incentius (permisos de contaminació negociables, sistemes de fiança, sistemes de bonificació-penalització, etc). Els impostos ambientals pertanyen a aquest últim grup.

L'aplicació coordinada i conjunta d'aquests instruments ha de facilitar la transició cap a una societat en què el consum de combustibles fòssils tendeixi a ésser nul, la qual cosa és un dels objectius de la Llei 16/2017, abans esmentada (article 2.a).

Per altra banda, el marc econòmic i fiscal actual preveu pocs incentius positius a la bona gestió ambiental. Aquesta és una situació que diferents organitzacions internacionals -entre les quals hi ha la UE- ja fa temps que posen de relleu pel que fa a l'Estat espanyol.

Recentment, la UE ha tornat a posar damunt la taula aquesta situació a l'*European Implementation Review Package*, adoptat el 3 de febrer de 2017, ja que és contradictòria amb la resta de polítiques ambientals i alhora en condiciona l'efectivitat pels motius següents:

- Tracta de la mateixa manera els qui contribueixen a conservar el medi ambient que els qui contribueixen a degradar-lo.
- Suposa sovint un avantatge competitiu traslladar (externalitzar) els costos propis al conjunt de la societat en forma d'impactes.
- No assegura la contribució dels qui degraden el medi ambient, essent el conjunt de la societat qui n'assumeix els costos.

En resum, aquesta mesura no s'ha de veure d'una forma aïllada, sinó en el marc d'una política climàtica global, expressada en la Llei 16/2017.

Cal fer avinent que la creació d'un impost mediambiental que centra el fet imposable en les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle s'insereix en el marc de les polítiques mediambientals que postulen, entre d'altres mesures, les de caràcter fiscal, com a instrument idoni per a modificar conductes que comporten externalitats negatives sobre el medi ambient.

La disposició final onzena de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, ha establert que el Govern presenti al Parlament el projecte de llei de l'impost sobre les activitats econòmiques que generen gasos amb efecte d'hivernacle, de manera que el Parlament pugui aprovar la llei corresponent i l'impost pugui entrar en vigor el 2019.

El projecte de llei de l'impost ha de tenir en compte, en tot cas, els aspectes següents:

L'impost ha de gravar les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de les activitats econòmiques. A tal efecte:

- Les activitats econòmiques a les quals s'ha d'aplicar l'impost són totes les activitats amb instal·lacions subjectes a la Directiva 2003/87/CE del Parlament Europeu i del Consell, del 13 d'octubre, i també les activitats que inclou l'annex I.1 de la Llei 20/2009, encara que no tinguin instal·lacions subjectes a la Directiva 2003/87/CE.
- L'impost ha de gravar les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de les activitats econòmiques produïdes durant llur funcionament normal, anormal i excepcional.
- El càlcul de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle s'ha de determinar a partir de l'equivalència en incidència climàtica de les emissions directes netes de diòxid de carboni, metà i òxid nítrics produïdes per l'activitat i derivades del consum de combustibles fòssils, de llur procés productiu i de la gestió de dejeccions ramaderes duta a terme dins l'explotació,

si s'escau. Les metodologies de càlcul s'han de basar en procediments internacionalment validats.

- El tipus de gravamen ha de tenir caràcter progressiu en funció del volum de les emissions.

Per a determinar el tipus impositiu, s'han de tenir en compte les càrregues fiscals directes i indirectes que incideixen en el preu total de les emissions de CO₂ eq, de manera que aquest se situï en un valor estimat mitjà d'uns 10 €/ tCO₂ eq, que ha d'augmentar biennalment fins a assolir un valor d'uns 30 €/ tCO₂ eq el 2025. Aquesta progressió temporal ha de tenir en compte els resultats de l'avaluació dels pressupostos de carboni. També s'han de tenir en compte els costos fixos derivats del seguiment, la notificació i la verificació (MRV, en anglès) en el cas de les instal·lacions que són dins el mercat de comerç de drets d'emissió.

Per la seva banda, l'article 39 de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost,¹ preveu que la recaptació derivada de l'impost s'ha de destinar a nodrir el Fons Climàtic.

Les vicissituds polítiques dels darrers anys, i l'impacte de la crisi sanitària derivada de la pandèmia en les activitats empresarials, han endarrerit, però, l'elaboració de la norma.

A més, cal tenir en compte que el 17 de juny d'enguany, el Parlament de Catalunya va aprovar la Moció 7/XIV, sobre l'assoliment dels objectius de transició energètica que estableix la Llei 16/2017, del canvi climàtic, que inclou el compromís de presentar, en el termini d'un any, una reforma fiscal integral, progressiva i inclusiva per a gravar les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de les activitats econòmiques.

En aquest sentit, la creació de l'impost respon als objectius de la *Decisió 1386/2013/UE el Parlament Europeu i del Consell, de 20 de novembre de 2013, relativa al Programa General d'Acció de la Unió en matèria de Medi Ambient fins al 2020 "Viure bé, respectant els límits del nostre planeta"*. Així, en el paràgraf (20) del preàmbul es recorda que:

"(20) De conformidad con el artículo 191, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la política de medio ambiente de la Unión tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión, y se basa en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de que quien contamina paga."

¹ En la redacció donada per la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient.

Aquests principis són reiterats a l'article 2.2 del text normatiu que defineix el VII Programa General d'Acció de la Unió en matèria de Medi Ambient fins al 2020 (PAM) que s'adopta.

Dins els objectius prioritaris del PAM (Annex de la Decisió), cal destacar a l'efecte d'aquesta memòria el 6è, l'apartat (84) del qual recull de forma expressa que cal assegurar les inversions per a la política en matèria de medi ambient i clima i que cal fer front a les externalitats mediambientals; i que el PAM ha de garantir que, per al 2020 i amb aquestes finalitats, entre d'altres actuacions, és necessari:

“i) suprimir progresivamente y sin demora las subvenciones perjudiciales a nivel de la Unión y de los Estados miembros, e informar sobre los progresos a través de los Programas Nacionales de Reforma; intensificar la aplicación de instrumentos de mercado, como las políticas fiscales de los Estados miembros, las tarifas y las tasas, y ampliar los mercados de bienes y servicios medioambientales, teniendo debidamente en cuenta cualquier impacto social negativo, utilizando un enfoque basado en la acción respaldado y controlado por la Comisión, entre otros, a través del Semestre Europeo...”

També és important destacar els compromisos que ha establert la UE en matèria de canvi climàtic i, en concret, d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. Per un costat, mitjançant el que es coneix com a llei europea del canvi climàtic, la UE fixa la voluntat d'esdevenir neutra en emissions l'any 2050². Per altra banda, mitjançant el *2030 EU Climate Target Plan*³, es fixa un nou objectiu de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle per al 2030 del 55% respecte al 1990.

Finalment, esmentar que una de les experiències que ha posat de manifest que la figura impositiva pot incidir en el volum d'emissions és l'impost que l'Estat Espanyol va establir l'any 2014 als gasos fluorats amb efecte d'hivernacle. En l'informe emès per l'Oficina del Canvi Climàtic 1990-2019 esmentat anteriorment⁴, entre els aspectes analitzats hi ha el comportament dels diferents gasos amb efecte hivernacle. Concretament en relació al gas fluorat més important, els HFC, emprats en refrigeració, s'indica que:

“Les emissions de HFC associades a subproductes en la producció d'halocarburs van caure en picat l'any 2001 i 2002 a causa de la construcció i posada en marxa, en la planta de fabricació de HCFC-22, d'una instal·lació per a la reducció de les emissions de HFC-23 que s'emeten com a subproducte. Les emissions de HFC en la indústria van anar recuperant-se paulatinament en

² Reglament (UE) 2021/1119 del Parlament Europeu i del Consell de 30 de juny de 2021 pel qual s'estableix el marc per assolir la neutralitat climàtica i es modifiquen els Reglaments (CE) 401/2009 i (UE) 2018/1999 (“Legislació europea sobre el clima”)

³ Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social i la Comitè de les Regions. Intensificar l'ambició climàtica d'Europa per al 2030: Invertir en un futur climàticament neutre en benefici de la nostra ciutadania.

⁴ Font: Informe de progrés a Catalunya del compliment dels objectius. Període 1990-2019. Octubre 2021. Pàgina 63.

https://canviclimatic.gencat.cat/web/content/01_EL_CANVI_CLIMATIC/inventaris_demissions/inventaris_demissions_a_catalunya/l_nforme-Progres-1990_2019_versio_2021_f.pdf

l'última dècada fins que, a partir de l'any 2009, les emissions de HFC-23 en la indústria química van ser nul·les degut al tancament d'aquesta planta de producció. Per aquest motiu, en l'actualitat ja no es contempen les emissions de HFC associades a subproductes en la producció d'halocarburs.

També cal remarcar la forta caiguda de les emissions de HFC que va tenir lloc l'any 2015 respecte al 2014 (1 Mt de CO₂ eq, corresponent a una disminució del 42%), que va ser deguda a l'efecte de l'impost sobre l'ús dels gasos fluorats, imposat per la Llei 16/2013 i el RD 1042/2013, que va provocar que el sector de la refrigeració i l'aire condicionat hagi dut a terme inversions en altres alternatives basades en gasos fluorats de menor potencial d'escalfament global o altres gasos refrigerants, reduint així tant el volum emprat d'aquests gasos com les emissions unitàries dels mateixos.

A l'any 2019 les emissions han seguit la seva tendència a la baixa iniciada al 2015, i tot i no ser tan pronunciada com aquell any s'han reduït les emissions en 0,06 milions de tones.”

2. Els objectius que es volen assolir

- Garantir l'aplicabilitat de l'impost sobre les emissions de gasos amb efecte hivernacle que generen les activitats econòmiques.
- Assolir els objectius de transició energètica que estableix la Llei 16/2017, del canvi climàtic

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

L'opció de no fer res i mantenir la situació actual implica que, si bé l'impost està enunciat amb els seus trets essencials, no es pot aplicar llevat que s'aprovi el l'instrument legal que el defineixi. L'opció per la qual s'ha optat és doncs la de desenvolupar l'impost previst en la Llei del canvi climàtic.

Pel que fa a la naturalesa de la norma, no hi ha en l'àmbit de creació dels tributs alternatives regulatòries a la norma amb rang de llei tota vegada que regeix el principi de reserva de llei (article 31.3 de la CE).

Això no obstant, es poden presentar alternatives de regulació dels elements del tribut que han de quedar establerts en l'avantprojecte de llei, però respectant en qualsevol cas els marges que permet el mandat parlamentari expressat en la disposició final onzena de la Llei 16/2017 i, per tant, dins els paràmetres expressats en les lletres a) a f) de dita disposició.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat (l'organització, el personal i el pressupost)

D'acord amb l'article 2 de la Llei 7/2007, del 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya (ATC), correspon a aquest ens la gestió, liquidació, inspecció i recaptació *“dels tributs propis de la Generalitat i els tributs estatals cedits totalment a la Generalitat, d'acord amb el que disposa l'article 204 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.”*

En aquesta fase preliminar, però, i atès que no es disposa de la configuració del tribut, no es poden determinar els costos que la seva implantació pot suposar per a l'ATC.

b) L'impacte sobre les administracions locals tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

La mesura no ha de comportar cap impacte per a les administracions locals, ja que es tracta d'un tribut que gestiona la Generalitat a través de l'ATC..

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa, i des de la perspectiva de la simplificació i la reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans.

La intervenció dels ciutadans en la fase d'ingrés dels tributs, està àmpliament estesa amb l'establiment de forma generalitzada del sistema d'autoliquidació en gran part dels impostos vigents. El compliment d'aquesta obligació suposa unes càrregues administratives per a les empreses i ciutadans que cal simplificar de manera que resultin el menys costoses possible. Cal remarcar, però, que la implementació dels sistemes de presentació i ingrés telemàtics de les autoliquidacions facilita el compliment de l'obligació tributària, la reducció de temps i, per tant, la reducció de costos.

En qualsevol cas, atès que la disposició addicional onzena de la Llei 16/2017 no determina la concreció i càlcul de la base imposable, caldrà verificar que el sistema d'autoliquidació és el més eficient comparat amb altres mètodes (singularment, el de gestió i liquidació mitjançant padró i rebut).

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat en els apartats anteriors

La creació d'un impost sempre comporta un impacte econòmic que caldrà quantificar en termes de recaptació.

Els impactes socials i mediambientals s'insereixen en els objectius que es persegueixen tant a nivell europeu com internacional de conscienciar la població de la necessitat adequar els

comportaments que impacten en el medi ambient. Així ho expressa el preàmbul de la Decisió que aprova el PAM:

“(33) Una combinació adequada de instruments polítics permetria a las empresas y los consumidores comprender mejor cómo repercuten sus actividades sobre el medio ambiente y saber cómo gestionar ese impacto...”

En paràgrafs anteriors, el preàmbul de la Decisió es manifesta en els termes següents per il·lustrar la necessitat i bondat de les mesures que es proposen en el PAM:

“(24) En la Unión es posible reducir mucho más las emisiones de GEI y aumentar considerablemente la eficiencia en el uso de la energía y los recursos. De ese modo se aliviará la presión que soporta el medio ambiente, se reforzará la competitividad y se crearán nuevas fuentes de crecimiento y empleo, gracias al ahorro de costes propiciado por el aumento de la eficiencia, la comercialización de innovaciones y una mejor gestión de los recursos a lo largo de todo su ciclo de vida. Para que esta posibilidad se convierta en realidad, se requiere una política más global de la Unión en materia de cambio climático, que reconozca la necesidad de que todos los sectores de la economía han de contribuir a hacer frente al cambio climático.

(25) Los problemas y los impactos medioambientales siguen planteando riesgos considerables para la salud y el bienestar de los seres humanos, mientras que las medidas dirigidas a mejorar el estado del medio ambiente pueden ser beneficiosas a ese respecto.

(26) La aplicación completa y uniforme del acervo medioambiental en toda la Unión supone una sólida inversión para el medio ambiente, la salud humana, así como para la economía.

...”

Cal reiterar que els ingressos que derivin de l'impost s'integraran en el Fons Climàtic. Aquest fons ha de servir, entre altres coses, per impulsar el foment de les energies renovables; descentralitzar xarxes i fomentar l'autoconsum elèctric; fomentar els habitatges energèticament eficients i la mobilitat sostenible; fomentar l'eficiència i l'estalvi d'aigua; fomentar la recerca i la innovació, o reduir la vulnerabilitat dels sectors econòmics afectats per tal de garantir una transició justa.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma o, si escau, la justificació de l'excepció o les excepcions legalment previstes.

La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma o en el seu cas, la justificació de l'excepció o les excepcions legalment previstes, s'ha d'analitzar tenint en compte les previsions de l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública.

Aquest Acord disposa que amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, s'ha de substanciar una consulta pública, a través del portal web de l'Administració competent en la qual s'ha de demanar l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma.

Ara bé, es pot prescindir del tràmit esmentat en el cas de normes pressupostàries, organitzatives o quan concorrin raons greus d'interès públic.

En el cas que ens ocupa, no estem davant d'una norma pressupostària o organitzativa, ni concorren raons greus d'interès públic que justifiquin prescindir del tràmit.

Per tot plegat, entenem que és procedent d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma.