



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS

**DOCUMENTO SOMETIDO A TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA
13 DE DICIEMBRE DE 2021**

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY
XX/2021, DE XX DE XX, DEL IMPUESTO SOBRE LOS GASES FLUORADOS DE EFECTO
INVERNADERO**

(INCLUYE FICHA RESUMEN EJECUTIVO)



RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Hacienda y Función Pública / Dirección General de Tributos	Fecha	Noviembre 2021
Título de la norma	ANTEPROYECTO DE LEY XX/2021, DE XX DE XX, DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE LOS GASES FLUORADOS DE EFECTO INVERNADERO		
Tipo de memoria	<input checked="" type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/> Abreviada		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>Este Anteproyecto de Ley aprueba el Impuesto Especial sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero (IGFEI), dotando de una estructura diferente al impuesto respecto de la recogida en el artículo 5 de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.</p> <p>También se modifica la disposición transitoria tercera en la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.</p>		
Objetivos que se persiguen	<p>1) Introducir una mayor sencillez en el IGFEI, que contribuya al mejor cumplimiento de la norma, e incrementar las medidas que favorezcan una efectiva lucha contra el fraude fiscal, especialmente en las adquisiciones transfronterizas.</p> <p>2) Regular el cálculo de la base imponible y de la base de los pagos fraccionados en el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, en los supuestos consistentes en la reintroducción con posterioridad al 1 de enero de 2013, fecha de entrada en vigor del Impuesto, y extracción definitiva de elementos combustibles que, con anterioridad a dicha fecha, se introdujeron y se extrajeron provisionalmente del reactor nuclear.</p>		
Principales alternativas consideradas	No se han considerado alternativas.		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Ley		
Estructura de la norma	Este Anteproyecto de Ley consta de dieciocho artículos, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales.		
Informes recabados	En XX se remitió el texto a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Igualmente, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, se ha solicitado informe al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 9 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.		
Trámite de	Con fecha 6 de julio de 2021, al objeto de dar cumplimiento al trámite de		



audiencia	<p>consulta pública a que se refiere el apartado 2 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública se recabó opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:</p> <p>a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.</p> <p>b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.</p> <p>c) Los objetivos de la norma.</p> <p>d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.</p> <p>Con fecha XX de XX de 2021, al objeto de dar cumplimiento al trámite de audiencia e información públicas a que se refiere el apartado 6 del aludido artículo 26, se publicó en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública.</p> <p>Entre los destinatarios de dicho trámite figuraron diversas organizaciones así como las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.</p>	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
Adecuación al orden de competencias	El rango de la norma es de ley y se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.14ª de la Constitución.	
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general	Facilita el control sobre los movimientos y la gestión del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero por lo que tendrá efectos positivos sobre la economía y la libre circulación de bienes y servicios.
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input checked="" type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas Cuantificación estimada: <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas Cuantificación estimada: <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma	<input type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de la <input type="checkbox"/> implica un gasto



	Administración del Estado <input type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> implica un ingreso
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
Otros impactos considerados	Tiene impactos positivos en el medio ambiente, pero carece de impacto en la infancia y en la adolescencia, ni en la familia.	
Otras consideraciones		



ÍNDICE

I. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO	6
1. Motivación.....	6
2. Objetivos.....	8
3. Alternativas	8
4. Adecuación a los principios de buena regulación	8
5. Plan Anual Normativo	8
II. CONTENIDO	8
III. ANÁLISIS JURÍDICO	11
1. Justificación del rango formal.....	11
2. Relación de la norma con el Derecho de la Unión Europea y adecuación al mismo	11
3. Relación de la norma con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	11
4. Derogación normativa	12
5. Entrada en vigor	13
6. Habilitación normativa	13
IV. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	13
V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN	13
VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS	14
1. Impacto económico y presupuestario.....	15
2. Cargas administrativas.....	15
3. Impacto de género	15
4. Impacto en la infancia y en la adolescencia	16
5. Impacto en la familia	16
6. Impacto por razón del cambio climático	16
7. Otros impactos.....	16
VII. EVALUACIÓN EX POST	16



Esta memoria del análisis del impacto normativo integra la memoria, estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del proyecto normativo, así como la memoria económica y el informe de impacto por razón del cambio climático y de género, previstos en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Para la elaboración de la memoria se ha tenido en cuenta la estructura prevista en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, así como la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo a la que se refiere la disposición adicional primera del Real Decreto anterior.

I. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO

1. Motivación

Dentro del componente 28, titulado *“Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI”*, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la reforma R4, *“Reforma de medidas fiscales que contribuyen a la transición ecológica”*, recoge la modificación del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero para garantizar un efectivo control de dichos gases.

Por tanto, la aprobación de esta norma, a lo más tardar en el segundo trimestre del año 2022, dará cumplimiento a lo dispuesto en la Decisión de Implementación del Consejo (Hito CID # 391 *“Entrada en vigor de la reforma del Impuesto sobre los Gases Fluorados para desincentivar su uso y reducir la elusión fiscal.”*).

La Comisión Europea adoptó una hoja de ruta hacia una economía “hipocarbónica” competitiva en 2050, de la que el Consejo tomó nota en sus conclusiones de 17 de mayo de 2011, y que recibió la aprobación del Parlamento Europeo en su resolución de 15 de marzo de 2012.

Posteriormente, el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.o 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima») ha establecido el marco que permita lograr la neutralidad climática de la Unión a más tardar en 2050, en consonancia con los resultados científicos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, y que contribuye a alcanzar el objetivo del Acuerdo de París de limitar el calentamiento global a 1,5 °C. Con el fin de lograr la neutralidad climática, establece un objetivo climático vinculante de la Unión para 2030 de, al menos, un 55 por ciento con respecto a los niveles de 1990 como hito necesario para alinear la ambición europea a largo plazo con los objetivos de reducción de emisiones a corto plazo.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece a su vez los objetivos mínimos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de energías renovables y de eficiencia energética de la economía española para los años 2030 y 2050, en línea con los objetivos arriba mencionados. Las emisiones del conjunto de la economía española en el año 2030 deberán reducirse en, al menos, un 23 por ciento respecto al año 1990 y se deberá alcanzar la neutralidad climática a más tardar en el año 2050.

Teniendo como horizonte dicho objetivo y partiendo de la base de que la fiscalidad medioambiental es un instrumento económico eficaz para la protección y defensa del medio ambiente, se consideró preciso introducir en nuestro ordenamiento tributario interno, mediante el artículo 5 de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, en adelante IGFEI.

Un balance del consumo de gases fluorados en España permite constatar que su utilización aumentó hasta el año 2008, se estabilizó hasta la entrada en vigor del IGFEI, y disminuyó notablemente a partir de 2015, por lo que puede afirmarse que el IGFEI ha contribuido a reducir las emisiones de los gases fluorados en España ya que fomenta el uso de tecnologías alternativas



seguras y eficientes desde el punto de vista energético con un impacto nulo o menor sobre el clima, por lo que se erige como un pilar importante de la fiscalidad medioambiental, que justifica su mantenimiento.

No obstante, resulta necesario introducir una mayor sencillez del Impuesto, que contribuya al mejor cumplimiento de la norma, e incrementar las medidas que favorezcan una efectiva lucha contra el fraude fiscal, especialmente en las adquisiciones transfronterizas, por lo que su revisión global se antoja indispensable.

Dado que las medidas en materia medioambiental que recogía la Ley 16/2013 han quedado incorporadas en la normativa propia reguladora de las diferentes figuras tributarias, excepto el artículo 5, precepto mediante el que se introducía el IGFEI en nuestro ordenamiento, se ha considerado adecuado, en aras de una ordenada sistematización de la normativa tributaria, abordar la revisión del impuesto en una nueva norma.

Como se ha expuesto, la modificación del IGFEI no persigue únicamente garantizar un efectivo control de los gases fluorados de efecto invernadero, sino simplificar, en la medida de lo posible, el cumplimiento de las obligaciones formales y, por ende, la gestión del mismo, tanto por los obligados tributarios como por la Administración Tributaria.

De acuerdo con la configuración actual del IGFEI, aquellos agentes económicos que compran de manera puntual gases fluorados, o en pequeñas cantidades, para su incorporación en diferentes equipos, soportan la repercusión jurídica del impuesto, no ostentando la condición de contribuyentes.

Al resto de agentes económicos, en función de su modelo de negocio, capacidad financiera y administrativa, se les permite optar, es decir, actuar como contribuyentes a efectos del tributo y, por tanto, adquirir el gas sin soportar la carga tributaria del impuesto y luego proceder a su repercusión a quienes adquieren el gas para su utilización o, por el contrario, soportar la carga del impuesto al adquirir los gases con el impuesto repercutido.

En torno a este planteamiento se configuraron los conceptos de *“revendedor”* y de *“consumidor final”*.

Esta configuración del impuesto, donde los contribuyentes se sitúan en la mitad de la cadena de distribución y donde cada operador elige si actúa como *“revendedor”* o *“consumidor final”*, complica enormemente la gestión del impuesto y requiere del cumplimiento de multitud de obligaciones formales para garantizar un adecuado control del mismo.

Por ello, al objeto de lograr una mayor simplificación, el hecho imponible del IGFEI deja de configurarse como la venta o entrega de los gases al consumidor final, pasando a gravar directamente la fabricación, importación, adquisición intracomunitaria o la tenencia irregular de los gases fluorados que forman parte del ámbito objetivo del impuesto. Este cambio lleva aparejadas modificaciones en la determinación de los contribuyentes y del devengo del impuesto.

Por otra parte, la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras introdujo una disposición transitoria tercera en la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, en la que se establece un método específico de cálculo de la base imponible y de la base de los pagos fraccionados del Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, para aquellos elementos combustibles introducidos en el núcleo del reactor nuclear con anterioridad al 1 de enero de 2013, fecha de entrada en vigor del Impuesto.

No obstante, dicha forma de cálculo de la base imponible y de la base de los pagos fraccionados no corrige la irretroactividad del impuesto en los supuestos consistentes en la reintroducción con posterioridad al 1 de enero de 2013 y extracción definitiva de elementos combustibles que, con



anterioridad a dicha fecha, se introdujeron y se extrajeron provisionalmente del reactor nuclear, por lo que se procede a realizar los ajustes técnicos pertinentes.

2. Objetivos

De acuerdo con lo expuesto, los objetivos a alcanzar a través de esta norma son los siguientes:

- 1) Introducir una mayor sencillez en el IGFEI, que contribuya al mejor cumplimiento de la norma, e incrementar las medidas que favorezcan una efectiva lucha contra el fraude fiscal, especialmente en las adquisiciones transfronterizas.
- 2) Regular el cálculo de la base imponible y de la base de los pagos fraccionados en el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, en los supuestos consistentes en la reintroducción con posterioridad al 1 de enero de 2013, fecha de entrada en vigor del Impuesto, y extracción definitiva de elementos combustibles que, con anterioridad a dicha fecha, se introdujeron y se extrajeron provisionalmente del reactor nuclear.

3. Alternativas

La naturaleza de las modificaciones que se introducen, que inciden en la regulación de elementos de dos tributos, el IGFEI y el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, a los que les resulta de aplicación el principio de reserva de ley, hace preciso que aquellos se concreten en cambios en dicho texto legal, sin que, por tanto, se hayan considerado otras alternativas.

4. Adecuación a los principios de buena regulación

El texto normativo se adapta a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Así, se cumplen los principios de necesidad y eficacia, por cuanto es necesaria la aprobación de una ley, dado que los cambios que se introducen en diversas normas del Ordenamiento, al tener rango legal, precisan de su incorporación a este a través de una norma de igual rango.

Se cumple también el principio de proporcionalidad, por cuanto se ha observado de forma exclusiva el modo de atender los objetivos estrictamente exigidos, antes mencionados.

Respecto al principio de seguridad jurídica, se ha garantizado la coherencia del proyecto normativo con el resto del ordenamiento jurídico nacional, así como con el de la UE.

El principio de transparencia se ha garantizado mediante la publicación del proyecto de ley, así como de su Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en la sede electrónica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a efectos de que pudiera ser conocido dicho texto en el trámite de audiencia e información pública por todos los ciudadanos.

Por último, en relación con el principio de eficiencia, se ha intentado que la norma genere las menores cargas administrativas para los ciudadanos, así como los menores costes indirectos, fomentando el uso racional de los recursos públicos.

5. Plan Anual Normativo

No figura en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2021.

II. CONTENIDO

Este proyecto de Ley consta de dieciocho artículos, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales.



El **artículo uno** especifica que el Impuesto Especial sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero es un tributo de naturaleza indirecta.

El **artículo dos**, delimita el ámbito objetivo del impuesto.

En el **artículo tres** se regula el ámbito de aplicación del impuesto.

En el **artículo cuatro** se recoge el efecto que tienen en el impuesto los tratados y convenios internacionales que hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno.

El **artículo cinco** recoge en su apartado primero las definiciones de trece conceptos relevantes que se emplean en la regulación de este impuesto. En el apartado segundo se establece una remisión genérica a la normativa nacional y de la Unión Europea respecto a los conceptos y términos con sustantividad propia empleados en esta ley.

El **artículo seis** especifica los presupuestos cuya realización da lugar al nacimiento de la obligación tributaria principal; se trata de la fabricación, importación, adquisición intracomunitaria o tenencia irregular de los productos incluidos en el ámbito objetivo.

El **artículo siete** recoge tres supuestos de no sujeción; el establecido en la letra a) se encamina a incentivar el uso de productos con un menor potencial de calentamiento atmosférico mientras que los previstos en las letras b) y c) buscan evitar cargas administrativas innecesarias.

En el **artículo ocho** se enumeran seis supuestos de exención: los previstos en las letras a) y b) responden a casos en los que los productos no se van a utilizar con fines de refrigeración; los previstos en las letras d) y e) pretenden reducir las cargas administrativas de los obligados tributarios; y los previstos en las letras c) y f) se justifican en la necesidad de utilizar estos productos en casos en los que no hay disponibles alternativas equivalentes.

En el **artículo nueve** se regula el devengo para cada uno de los cuatro presupuestos que configuran el hecho imponible. Además, en el apartado cuatro, se recoge una especialidad en el devengo del impuesto para las operaciones de los almacenistas de gases fluorados que permite aligerar la carga financiera que el impuesto puede producir en el caso de los operadores mayoristas de estos productos.

El **artículo diez** delimita los contribuyentes del impuesto diferenciándolos para cada uno de los presupuestos que configuran el hecho imponible. También se especifica que los almacenistas de gases fluorados son contribuyentes por el impuesto. Finalmente, el apartado cuatro especifica a quién corresponde la condición de contribuyente en el caso de producirse irregularidades en relación con las exenciones del artículo 8.

El **artículo once** contiene la definición de la base imponible. En el apartado 2 se establece un conjunto de presunciones acerca del contenido de gases fluorados de efecto invernadero en determinados equipos, instalaciones o vehículos, etcétera; estas presunciones admiten prueba en contrario.

El **artículo doce** determina cuál es el tipo impositivo aplicable. En el segundo párrafo se recoge una presunción, que admite prueba en contrario, para el caso de productos, equipos o aparatos que contengan gases objeto del impuesto y se desconozca su potencial de calentamiento atmosférico, y, por tanto, no pueda determinarse el tipo impositivo conforme a lo previsto en el primer párrafo.

El **artículo trece** regula la forma de cálculo de la cuota íntegra.

El **artículo catorce** determina los casos en que deben repercutirse las cuotas y cómo debe efectuarse dicha repercusión.

El **artículo quince** regula las deducciones que pueden practicarse en las correspondientes autoliquidaciones. Además, se especifica que en caso de que en un período de liquidación las cuantías deducibles superen las cuotas devengadas podrán deducirse en los períodos de



liquidación subsiguientes y si se trata del último período de liquidación se podrá solicitar la devolución de dicho exceso.

En el **artículo dieciséis** se incluyen tres supuestos de devolución, los previstos en las letras a) y b) responden a casos en que los gases no se van a utilizar en el ámbito territorial de aplicación del impuesto, y el supuesto de la letra c) está vinculado a la exención prevista en la letra f) del artículo 8.

En el **artículo diecisiete** se recogen diversas normas de gestión del impuesto. En los apartados primero y segundo se regula el período de liquidación y se especifica que en el caso de importación la liquidación la practica la aduana de importación. Además, se habilita a la persona titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública para que, mediante Orden, establezca los modelos, requisitos y condiciones para la presentación de las autoliquidaciones a que se refiere el número anterior y, en su caso, para la solicitud de las devoluciones del impuesto.

El apartado tres regula el Registro territorial del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, remitiendo al desarrollo reglamentario la determinación de su contenido y la regulación de los procedimientos censales correspondientes.

El apartado cuatro establece la obligación de llevanza de una contabilidad de los productos objeto de los impuestos previéndose que el contenido de la misma se desarrollará reglamentariamente.

Finalmente, en el apartado cinco se establece la necesidad de que los contribuyentes no establecidos en el territorio de aplicación del impuesto designen un representante que sí esté establecido.

El **artículo dieciocho** regula el régimen sancionador específico de este impuesto especial. Se tipifican como infracciones tributarias graves cuatro conductas y se especifican las sanciones correspondientes a cada una de ellas.

La **disposición transitoria primera** recoge el procedimiento que se ha de seguir en relación con los gases fluorados de efecto invernadero situados en el territorio de aplicación del impuesto y para los que, de conformidad con el vigente Impuesto sobre Gases Fluorados de Efecto Invernadero no se habría devengado aún dicho impuesto. Se prevé la obligación de comunicar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria la cantidad de productos existentes y también se prevé que se habrá de autoliquidar el impuesto especial correspondiente a dichas existencias. Finalmente, se regula un supuesto específico de sanción para el caso de no presentar en plazo, o presentar de forma incompleta, inexacta o con datos falsos la comunicación anterior.

La **disposición transitoria segunda** regula un supuesto de exención, vigente hasta el 31 de diciembre de 2023, para el hexafluoruro de azufre destinado a la fabricación de productos eléctricos.

La **disposición transitoria tercera** se refiere a la exención de los gases objeto del impuesto que se destinen a ser utilizados en inhaladores dosificadores para el suministro de ingredientes farmacéuticos. Esta exención dejará de estar en vigor a partir del día 31 de diciembre de 2024.

La **disposición derogatoria única** determina la derogación de la anterior regulación legal y reglamentaria del Impuesto sobre Gases Fluorados de Efecto Invernadero.

Concluye el Anteproyecto de Ley con cinco disposiciones finales:

La **disposición final primera** introduce la modificación, anteriormente explicada, en el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, la **disposición final segunda** hace referencia al título competencial al amparo del cual de aprueba esta Ley.



Mediante la **disposición final tercera** se habilita a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para modificar los tipos impositivos y sus magnitudes de determinación, los supuestos de no sujeción, las exenciones, deducciones y devoluciones. La **disposición final cuarta** recoge la habilitación normativa para adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley.

Por último, la **disposición final quinta** establece la fecha de entrada en vigor de la norma.

III. ANÁLISIS JURÍDICO

1. Justificación del rango formal

Los cambios introducidos en este texto conllevan modificaciones de una norma con rango legal. Por tanto, esta disposición, de naturaleza modificativa, ha de tener igual rango, de norma legal.

2. Relación de la norma con el Derecho de la Unión Europea y adecuación al mismo

Como se ha señalado reiteradamente, este texto realiza modificaciones en el IGFEI y en el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, impuestos no armonizados a nivel comunitario, pero no contravienen el Derecho de la Unión.

3. Relación de la norma con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Como se ha expuesto anteriormente, dentro del componente 28, titulado *“Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI”*, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), la reforma R4, *“Reforma de medidas fiscales que contribuyen a la transición ecológica”*, recoge la modificación del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero para garantizar un efectivo control de dichos gases.

Por tanto, la aprobación de esta norma, a lo más tardar en el segundo trimestre del año 2022, dará cumplimiento a lo dispuesto en la Decisión de Implementación del Consejo (Hito CID # 391 *“Entrada en vigor de la reforma del Impuesto sobre los Gases Fluorados para desincentivar su uso y reducir la elusión fiscal.”*).

Para que la norma resulte aprobada antes del segundo trimestre del año 2022 se prevé que comience su tramitación parlamentaria en febrero de dicho año.

La norma es acorde con ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea en vigor, en concreto, con las disposiciones recogidas en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, relativas a evitar el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación.

Asimismo, se observan las disposiciones normativas sobre el sistema de gestión y de información del PRTR recogidas en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Tras una evaluación previa de la medida, cabe concluir que respeta el principio de “no causar daño significativo” (DNSH, según sus siglas en inglés). Se adjunta una evaluación simplificada del cumplimiento del DNSH:



C28.R4	Reforma de medidas fiscales que contribuyan a la transición ecológica			
	Indique cuáles de los siguientes objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida	Sí	No	Si ha seleccionado "No" explique los motivos
	Mitigación del cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
	Adaptación al cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
	Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
	Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
	Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
	Protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.

4. Derogación normativa

A la entrada en vigor de esta norma, conforme a sus disposición derogatoria única, quedarán derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la misma, en particular, el artículo 5 de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en



materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras y el Reglamento del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero aprobado por el Real Decreto 1042/2013, de 27 de diciembre.

5. Entrada en vigor

Conforme se ha indicado, **la disposición final quinta** establece que la presente norma entrará en vigor el 1 de julio de 2022.

6. Habilitación normativa

Tal como se ha señalado, **la disposición final cuarta** recoge la habilitación normativa para el desarrollo y ejecución de esta norma.

IV. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Esta norma se adecúa al orden de distribución de competencias, al dictarse al amparo de lo establecido en el artículo 149.1. 14ª de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia en materia de Hacienda general.

La norma modifica el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, tributo cuyo rendimiento no se halla cedido a las Comunidades Autónomas.

Las modificaciones que se introducen se ajustan a lo establecido en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE de 19 de diciembre), en particular a lo dispuesto en la sección 4ª del título III, sección referida a las competencias normativas que pueden asumir las Comunidades Autónomas.

V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Con fecha 6 de julio de 2021, al objeto de dar cumplimiento al trámite de consulta pública a que se refiere el apartado 2 del artículo 26 de la citada Ley del Gobierno, a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública se recabó opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

El plazo finalizó el 21 de julio.

Se han recibido nueve opiniones formuladas tanto por empresas como por organizaciones de sectores potencialmente afectados por la norma. Previa valoración de todas ellas, se han incorporado al Anteproyecto de Ley aquellas aportaciones que, siendo viables, se ha entendido que podían contribuir a mejorarlo.

Destaca la conformidad con la propuesta, lo que pone de manifiesto la necesidad de acometer la modificación del IGFEI. Así, es frecuente la manifestación de que es necesario atajar el fraude existente en el sector, que genera competencia desleal y pérdida de competitividad a los sujetos cumplidores.

Otros alegantes muestran su preocupación por las consecuencias que puede acarrear en el sector la modificación prevista; en particular, destacan las que ponen de manifiesto los costes de adaptación que pudieran derivarse de la misma, así como la incidencia que podría tener sobre la



solvencia de los contribuyentes, en atención al riesgo de impago, a la generación de tensiones en su tesorería y al posible incremento de sus costes de financiación.

Todo ello se ha tenido presente en la configuración del impuesto, tratando que exista un equilibrio adecuado entre el compromiso con los objetivos que se pretenden lograr y las ineludibles consecuencias que una medida de este tipo acarrea siempre en los sectores más directamente afectados. A tal efecto, y para tratar de evitar el posible coste financiero al que debieran hacer frente quienes almacenan en determinadas cantidades gases objeto del impuesto, se crea la figura del «almacenista de gases fluorados» que se puede beneficiar de un diferimiento en el devengo del impuesto.

En materia de exenciones, se aboga su revisión, existiendo opiniones que recomiendan una simplificación de las mismas. Por otro lado, hay opiniones que insisten en la necesidad de mantener la exención del hexafluoruro de azufre (SF6) en la aplicación del impuesto cuando se utilice en equipos eléctricos.

En este sentido, se ha procedido a la revisión del régimen de exenciones; adicionalmente, y sin perjuicio de tener presente la necesidad conseguir la progresiva sustitución del SF6 por otras alternativas para tales usos, se mantiene temporalmente la citada exención hasta el 31 de diciembre de 2024 con el objeto de avanzar más en la transición ya iniciada hacia su sustitución.

Con fecha XXXX, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, la norma se elevó al Consejo de Ministros, a fin de que éste decidiera sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que pudieran resultar convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Con fecha XXX, al objeto de dar cumplimiento al trámite de audiencia e información públicas a que se refiere el apartado 6 del aludido artículo 26, se publicó en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública el texto de esta norma, para que, en el plazo de 15 días hábiles, se formularan las pertinentes observaciones, plazo que finalizó el XXX.

Posteriormente, se ha procedido a recabar el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento. Igualmente, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, se ha solicitado informe al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 9 del artículo 26 de la Ley 50/1997.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Impacto económico y presupuestario

Los impuestos medioambientales, en la medida que gravan una serie de conductas nocivas, conductas que es razonable asumir que tenderán a reducirse o incluso desaparecer, cabe conjeturar que la recaudación de esos impuestos irá minorando a lo largo de los años.

La antedicha evolución parece confirmarse en el caso del IGFEI, pues su recaudación ascendió a 120 millones de euros en el año 2017, a 110 millones de euros en 2018, a 81 millones de euros en 2019 y a 67 millones de euros en 2020.

Si bien el descenso de la recaudación se debe a diferentes causas entre las que se encuentra la reducción del consumo de gases fluorados por el mejor control de fugas en las instalaciones, a la implantación de nuevas tecnologías con CO₂ y al uso de nuevos gases con menor potencial de calentamiento atmosférico, a lo que en el año 2020 hay que añadir la no utilización de gases fluorados con un PCA igual o superior a 2500, según exige el Reglamento (UE) n° 517/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los gases fluorados de efecto invernadero y por el que se deroga el Reglamento (CE) n 842/2006, y a la reducción de la actividad debido al COVID-19, una de las causas que también viene contribuyendo a la



obtención de menos recursos es la elusión del pago del impuesto en las adquisiciones intracomunitarias de gases.

Según las estimaciones utilizadas por el sector estas adquisiciones rondarían las 2.000 toneladas de gases refrigerantes que serían más de 4 millones de toneladas CO₂ equivalente, y una pérdida de recaudación de unos 50 millones de euros anuales.

Con las modificaciones que se introducen en el Impuesto se pretende reforzar el control de las operaciones transfronterizas lo que puede determinar un incremento de la recaudación tributaria.

En todo caso, no es factible llevar a cabo una estimación *a priori* que sea mínimamente fiable sobre el posible impacto recaudatorio de las medidas adoptadas, si bien se considera que podría ser relevante en caso de que, como se pretende, sirva para reducir el fraude fiscal existente en el ámbito del IGFEI.

En cuanto a los posibles efectos sobre determinadas variables económicas (consumo, precios, empleo, inversión, etc.), cabe indicar que la eventual mejora de ingresos tributarios que se pudiera generar redundaría en una minoración del déficit público y, por ende, podría estimular la economía y/o posibilitar la minoración de los tipos impositivos, con su impacto positivo en la renta disponible de las familias y de las empresas, así como en el consumo y en la inversión.

2. Cargas administrativas

Dadas las características de la mayoría de medidas incluidas en la norma, no se aprecia que pudieran incidir en modo alguno en un incremento de las cargas administrativas de los contribuyentes, ni que tengan un impacto económico importante. Es más, se simplifica el impuesto al disminuir considerablemente el número de contribuyentes, ya que el hecho imponible se configura en la fase mayorista de la cadena de distribución (fabricación, importación o adquisición intracomunitaria).

Esta nueva configuración del impuesto facilita su control y se traduce en la exigencia de un menor número de obligaciones formales para quienes operan con los gases fluorados objeto del impuesto.

3. Impacto de género

Este impacto se analiza en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Las repercusiones que por razón de género pueden derivarse de modificaciones en algunos de los citados tributos han sido objeto de estudio, pudiendo destacarse, siguiendo a Janet G. Stotsky¹, las siguientes consideraciones:

En la imposición indirecta, tal es el caso del IGFEI, no suele advertirse “un sesgo explícito en razón del género. El impuesto que debe pagarse es impersonal, dado que se origina en la compra o producción de un producto. Si bien sería posible introducir ese sesgo estableciendo un impuesto basado en la compra de un bien solo cuando lo compre una mujer (o un hombre), en la práctica no parece existir tal discriminación.”

En el caso de los mencionados tributos existen algunas maneras en las que podría manifestarse un sesgo implícito, tal es el caso de la existencia de patrones diferenciales de consumo de determinados bienes, por ejemplo, los artículos de primera necesidad, por parte de hombres y mujeres, aunque Stotsky señala que *“el carácter exacto de estos sesgos implícitos es difícil de establecer.”*

¹ “Sesgos de género en los sistemas tributarios”, trabajo publicado en el libro “Política fiscal y género” (páginas 41 a 62), editado por el Instituto de Estudios Fiscales (2005).



Por otro lado, en lo referente al Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, al ser un tributo de carácter directo que afecta a las instalaciones de producción de energía eléctrica de origen nuclear, no se aprecia impacto alguno por razón de género. Por lo que cabe concluir que el impacto del Anteproyecto de Ley es nulo por razón de género.

4. Impacto en la infancia y en la adolescencia

Este impacto se analiza en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Las modificaciones normativas que introduce esta ley carecen de impacto alguno sobre la infancia y adolescencia.

5. Impacto en la familia

Este impacto se analiza en virtud de lo preceptuado en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Tampoco esta ley contiene cambios normativos que revistan un especial impacto en relación con la familia.

6. Impacto por razón del cambio climático

Las medidas contenidas en esta norma, en la medida que pretende limitar el consumo de gases de efecto invernadero, conllevan impactos positivos en el medio ambiente.

7. Otros impactos

De igual modo, se considera que las medidas contenidas en esta norma no conllevan otros impactos relevantes.

VII. EVALUACIÓN EX POST

Como se ha expuesto anteriormente, esta norma está vinculada con la aplicación del Fondo de Recuperación Transformación y Resiliencia, por lo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 47.3 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, estará sometida a la evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.