



**DOCUMENTO SOMETIDO AL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA
CON FECHA 6/7/2021**

CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LOS GASES FLUORADOS DE EFECTO INVERNADERO

Los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, prevén la realización de una consulta pública, a través del portal de la web de la Administración competente, en la que se recabe la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

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

En cumplimiento de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus comentarios hasta el 21 de julio de 2021, a través del siguiente buzón de correo electrónico:

observaciones.proyectos@tributos.hacienda.gob.es.

1.- Antecedentes.

Los gases fluorados son empleados principalmente en la refrigeración y aire acondicionado, espumado de plásticos, equipos de extinción de incendios, aerosoles y equipos eléctricos. Estos gases tienen un poder de calentamiento global muy alto respecto al CO₂, que va desde 97 hasta 22.200¹.

Actualmente, las emisiones derivadas de dichos gases se contabilizan en los llamados sectores difusos (no sometidos al comercio de derechos de emisión) siendo la Administración General del Estado responsable del cumplimiento de los objetivos de las emisiones fijados para España.

Con la finalidad de conseguir la disminución de estas emisiones, y como complemento de las demás medidas adoptadas, tanto a nivel europeo como autonómico, se consideró precisa la creación del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, en lo sucesivo IGFEI.

¹ Esta magnitud significa que 1 gramo de un gas fluorado con un potencial de calentamiento de 140, equivale a 140 gramos de CO₂



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, creó el IGFEI. Previamente, otros países, como Dinamarca, Eslovenia, Noruega y Australia, entre otros, habían adoptado también instrumentos de política fiscal para conseguir los mismos objetivos.

El IGFEI tiene la consideración de un tributo medioambiental, tal y como se indica en la exposición de motivos de la Ley 16/2013:

“En el marco de las economías occidentales, y en particular de la Unión Europea, desde hace ya algunos años se viene otorgando una creciente importancia al papel de la tributación medioambiental como instrumento para favorecer la construcción de una economía sostenible que, por ende, contribuya al cumplimiento del principio de suficiencia. Añádase a esto que, en el caso de España, las medidas en materia de fiscalidad medioambiental se justifican por lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Española, precepto que consagra la protección del medio ambiente. La fiscalidad medioambiental constituye, pues, un medio complementario para coadyuvar a la protección y defensa del medio ambiente, y se articula en torno a figuras impositivas cuya finalidad es estimular e incentivar comportamientos más respetuosos con el entorno natural.

En este contexto, resulta oportuno introducir mecanismos de corrección de determinadas externalidades ambientales, tal es el caso de las ocasionadas por la emisión de gases de efecto invernadero: por su alcance global y por la magnitud del impacto medioambiental.”

2.- Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

De acuerdo con la configuración actual del IGFEI, aquellos agentes económicos que compran de manera puntual los 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 da la opción de ser contribuyentes a efectos del impuesto y, por tanto, adquirir el gas sin soportar el impuesto y luego proceder a su posterior 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 encuentran 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 otra parte, lo anteriormente expuesto, unido al hecho de que se trata de un impuesto que no se encuentra armonizado a nivel comunitario, dificulta el control de las adquisiciones intracomunitarias lo que, si dichas adquisiciones consiguen eludir el pago del impuesto, puede menoscabar la competitividad de los operadores que sí cumplen con las obligaciones fiscales derivadas de este impuesto.

3.- Necesidad y oportunidad de su aprobación.

La Comisión Europea ha adoptado 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. En esa Hoja de ruta, la Comisión expuso una vía rentable para lograr la necesaria reducción de las emisiones totales de la Unión desde 2012 hasta 2050. Dicha Hoja de ruta establece las



contribuciones necesarias en seis ámbitos sectoriales. Las emisiones distintas del CO₂ (incluidos los gases fluorados de efecto invernadero, pero con exclusión de las emisiones que no son de CO₂ procedentes de la agricultura) deben reducirse en un 72-73 % desde 2012 hasta 2030 y en un 70-78 % hasta 2050, respecto a los niveles de 1990. Basándose en el año de referencia de 2005, es necesario conseguir una reducción de las emisiones distintas del CO₂, excepto las procedentes de la agricultura, del 60-61 % para 2030. Se estimó que en 2005 las emisiones de gases fluorados de efecto invernadero fueron de 90 millones de toneladas (Mt) equivalentes de CO₂. Una reducción del 60 % significa que las emisiones deberían reducirse a aproximadamente 35 Mt equivalentes de CO₂ desde 2012 hasta 2030. Habida cuenta de que, sobre la base de la plena aplicación de la legislación vigente de la Unión, se estima que las emisiones de 2030 serían de 104 Mt equivalentes de CO₂, sería necesaria una disminución adicional de aproximadamente 70 Mt equivalentes de CO₂.

En España la utilización de gases fluorados aumentó hasta el año 2008, en el que se estabiliza hasta la entrada en vigor del IGFEI, que hace disminuir su contribución notablemente a partir de 2015.

Por tanto, estos datos ponen de manifiesto que el IGFEI es un instrumento eficaz que ayuda a reducir las emisiones de gases fluorados a la atmósfera y 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 coadyuva a conseguir los objetivos fijados por la Unión Europea.

No obstante, transcurridos varios años desde la incorporación de esta figura tributaria a nuestro ordenamiento, se considera preciso abordar su actualización al objeto de que siga contribuyendo a lograr la finalidad que persigue.

4.- Objetivos de la norma.

Como se ha expuesto, el IGFEI, en la medida en que encarece el precio de estos gases fluorados, disminuye su consumo y, por ende, contribuye a reducir las emisiones derivadas de los gases fluorados.

No obstante, se considera preciso modificar la configuración del actual impuesto tanto para simplificar su gestión, como para lograr un mayor control del mismo.

Actualmente se grava la venta o entrega de los gases fluorados al consumidor final; pasar a gravar la fabricación, la importación o la adquisición intracomunitaria de dichos gases disminuiría considerablemente el número de contribuyentes, lo que redundaría en la exigencia de un menor número de obligaciones formales y, por tanto, en una más fácil gestión del impuesto.

Dentro de este ejercicio de actualización del impuesto también se debe abordar la necesidad, o no, de incluir a otros gases dentro del ámbito objetivo del impuesto o, incluso, el mantenimiento o supresión de los actuales beneficios fiscales, o la inclusión de otros nuevos.

5.- Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Tradicionalmente, y según los informes de recomendaciones elaborados por la OCDE, una de las principales ventajas de la instauración de una medida estrictamente fiscal, frente a otro tipo de posibilidades, como, por ejemplo, los meramente regulatorios o de incentivo para el desarrollo de determinadas actividades, es que, mientras que en las segundas una vez alcanzados los umbrales o requisitos fijados por la normativa desaparece el incentivo para seguir mejorando, en las primeras este aliciente subsistiría al estar directamente relacionada la cantidad a pagar con la utilización de gases fluorados de efecto invernadero .

Es por ello que la medida más eficaz en aras de la consecución de los objetivos que pretende la norma es el mantenimiento de un impuesto que grave el uso de dichos gases.



No obstante, dicho instrumento económico debe ser actualizado y complementado con otras medidas, tales como la regulación sectorial, la concienciación de los consumidores, y la participación de las instituciones públicas.

Todo ello, sin olvidar la importancia que reviste la investigación e innovación en tecnologías alternativas más respetuosas con el medio ambiente.