



10 de juliol de 2018

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, en relació amb l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica.

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 25 d'abril de 2017, 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 vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, en relació amb l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, en relació amb l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica.

1. Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa.

L'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica es crea en la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni. Actualment, es troba regulat en la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, concretament, en els articles 40 a 50.

La Llei 16/2017, de l'1 d'agost va ésser recorreguda davant el Tribunal Constitucional, mitjançant recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de l'Estat (recurs núm. 5334/2017). El 21 de març del 2018, el Tribunal Constitucional va dictar interlocutòria per la qual aixecava la suspensió dels articles que regulen l'impost.

- La posada en marxa de la implantació efectiva de l'impost ha fet evidents certes mancances de la regulació vigent:

i. Quant als subjectes passius, cal donar resposta als supòsits en què la persona titular del vehicle és una persona jurídica. La situació que planteja dubtes per a l'aplicació del tribut és aquella en què cal determinar quin és el punt de connexió que permet atribuir el vehicle de què és titular la persona jurídica a un establiment ubicat o a una persona física resident a Catalunya.

ii. El fet imposable de l'impost són les emissions de CO₂ de les motocicletes, turismes i vehicles lleugers i la quota tributària s'obté d'aplicar el tipus marginal (€/g CO₂/km) que correspongui a les emissions oficials de diòxid de carboni per quilòmetre del vehicle (article 44.1 de la Llei 16/2017).

La forma d'acreditar les emissions de CO₂ és per mitjà d'un certificat expedit a aquest efecte pel fabricant o l'importador del vehicle, llevat que aquestes emissions constin en la targeta d'inspecció tècnica o en qualsevol altre document de caràcter oficial (article 44.2 de la Llei 16/2017).

La disponibilitat d'aquestes dades no és absoluta i, per tant, en alguns casos caldrà establir un sistema d'estimació d'aquestes emissions. A continuació s'analitza la disponibilitat de dades per a cada un dels tipus de vehicles subjectes a l'impost i les bases d'aquest sistema indirecte d'estimació.

Les emissions de CO₂ de les motocicletes

La Llei 38/1992, de 28 de desembre, d'impostos especials, i en vigor des de l'1 de gener de 2008¹, estableix a l'article 65.1.a que la primera matriculació definitiva de les motocicletes de més de 250 cc de cilindrada o amb potència màxima neta de més de 16 kw està subjecte a un impost especial, el tipus impositiu del qual s'estableix en funció de les emissions de CO₂.

Igualment, a partir de l'entrada en vigor del tipus Euro 4 (1-1-2017), totes les motocicletes han de registrar el seu consum i les seves emissions de CO₂.

Per tant, la disponibilitat de dades d'emissions, g CO₂/km, en el cas de les motocicletes és la següent: per a les motocicletes de més de 250 cc matriculades a partir de l'1 de gener de 2008 i per a les motocicletes tipus Euro 4, matriculades a partir de l'1 de gener de 2017 (amb independència de la cilindrada).

D'acord amb dades de la Direcció General de Trànsit (taula 1) aquest grup de motocicletes representa un 19 % del parc i, en conseqüència, per al 81 % que resta caldria l'aplicació d'un mètode d'estimació indirecte de les emissions de CO₂:

| Cilindrada | Any | Parc | % |
|---|---------------|---------|--------|
| Fins 250 cc | < 2008 | 274.049 | 34,5% |
| | ≥ 2008 - 2016 | 189.793 | 23,9% |
| | 2017 | 20.748 | 2,6% |
| Més de 250 cc | < 2008 | 179.843 | 22,6% |
| | ≥ 2008 - 2016 | 113.078 | 14,2% |
| | 2017 | 17110 | 2,2% |
| Total | | 794.621 | 100,0% |
| Total ≥ 2008 (< 250 cc) + = 2017 (qualsevol cc) | | 150.936 | 19,0% |

Taula 1

¹ Text consolidat. La Llei 51/2007, de 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per 2008, DA 60.2, la modifica.

Les emissions de CO₂ de turismes i vehicles comercials lleugers (furgonetes)

En el cas de parc de turismes i furgonetes, les emissions de CO₂ es poden acreditar de forma oficial des de l'any 2008. Com s'observa a les taules 2 i 3, tant pel que fa als turismes com pel que fa a les furgonetes, la major part del parc (un 63 % del parc de turismes i un 72 % del de furgonetes) és anterior al 2008 i, per tant, no es disposa de dades acreditades d'emissions de CO₂ i, en conseqüència, cal l'aplicació d'un mètode d'estimació indirecte de les emissions de CO₂:

Parc de turismes:

| Any | Combustible | Nº | % |
|------------------|-------------------|-----------|------|
| Anterior a 2008 | Gasolina | 1.267.484 | 33% |
| | Dièsel | 1.131.395 | 30% |
| | Biodièsel | 0 | 0% |
| | Elèctric | 9 | 0% |
| | GLP | 47 | 0% |
| | GNC | 0 | 0% |
| | Etanol | 0 | 0% |
| | Biometà | 0 | 0% |
| | Butà | 67 | 0% |
| | Altres | 216 | 0% |
| | Sense especificar | 9 | 0% |
| A partir de 2008 | Gasolina | 537.396 | 14% |
| | Dièsel | 852.217 | 22% |
| | Biodièsel | 22 | 0% |
| | Elèctric | 2.784 | 0% |
| | GLP | 1.540 | 0% |
| | GNC | 863 | 0% |
| | Etanol | 6 | 0% |
| | Biometà | 4 | 0% |
| | Butà | 0 | 0% |
| | Altres | 88 | 0% |
| | Sense especificar | 22 | 0% |
| Total turismes | | 3.794.169 | 100% |
| Anteriors a 2008 | | 2.399.227 | 63% |

Parc de furgonetes:

| Any | Combustible | Nº | % | |
|-------------------|-------------------|----------|---------|-----|
| Anterior a 2008 | Gasolina | 83.722 | 19% | |
| | Dièsel | 228.202 | 53% | |
| | Biodièsel | 0 | 0% | |
| | Elèctric | 2 | 0% | |
| | GLP | 20 | 0% | |
| | GNC | 0 | 0% | |
| | Butà | 0 | 0% | |
| | Altres | 16 | 0% | |
| | Sense especificar | 2 | 0% | |
| | A partir de 2008 | Gasolina | 6.344 | 1% |
| | | Dièsel | 112.943 | 26% |
| Biodièsel | | 1 | 0% | |
| Elèctric | | 816 | 0% | |
| GLP | | 192 | 0% | |
| GNC | | 123 | 0% | |
| Butà | | 1 | 0% | |
| Altres | | 23 | 0% | |
| Sense especificar | 0 | 0% | | |
| Total furgonetes | | 432.407 | 100% | |
| Anteriors a 2008 | | 311.964 | 72% | |
| A partir de 2008 | | 120.443 | 28% | |

Taula 3

| | | |
|------------------|-----------|-----|
| A partir de 2008 | 1.394.942 | 37% |
| | | |

Taula 2

De la situació apuntada es desprèn la necessitat d'establir un mètode d'estimació d'emissions de CO₂ per al conjunt de vehicles que no disposi de la dada acreditada de les emissions de g CO₂/km.

iii. L'article 47.4 de la Llei 16/2017 preveu que en el cas de primera adquisició del vehicle, en què l'impost es merita en data diferent a l'1 de gener, el subjecte passiu està obligat a presentar l'autoliquidació de l'impost. L'elevat nombre de contribuents de l'impost ha portat al legislador a establir un règim de liquidació del tribut mitjançant padró. Això no obstant, en els supòsits en què la meritació de l'impost es produeix en una data diferent a l'1 de gener (data de meritació general), l'impost no es pot exigir en dit exercici mitjançant padró i, per això, la Llei preveu un règim d'autoliquidació per part del contribuent; això no obstant, aquest sistema planteja dificultats de gestió atès que, per exemple, segons dades de què es disposa en el 2017 es varen adquirir a Catalunya 200.000 nous vehicles, que comportaria doncs la presentació i pagament de les corresponents 200.000 autoliquidacions.

2. Els objectius de la iniciativa.

L'Avantprojecte de Llei té per objectiu donar resposta als problemes exposats anteriorment els quals no poden ésser objecte de regulació en la norma de desplegament reglamentari que preveu la Llei 16/2017; els objectius de la iniciativa són els següents:

- Assolir una regulació que garanteixi la seguretat jurídica tot aclarint aspectes que generen o poden arribar a generar dubtes interpretatius tant pel que fa a la subjecció en els casos de les persones jurídiques, com de determinació de la base imposable;
- Articular una gestió tributària més senzilla i àgil.

3. Les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

- a) L'opció de no fer res o mantenir la situació actual

La primera possible solució alternativa és la de no fer res en l'àmbit regulatori i no regulatori, mantenint la situació actual.

Aquesta opció no és desitjable en la mesura que la manca de solució d'algunes de les qüestions que es plantegen incideixen directament en una aplicació eficient i efectiva de l'impost. El manteniment de la situació actual dificulta l'establiment d'una vinculació del vehicle del que és titular la persona jurídica al territori de Catalunya; complica la determinació de les emissions dels vehicles respecte dels quals no es disposa de dades oficials; i el règim d'autoliquidació vigent per a les altes noves de vehicles fa preveure un volum de presentacions de difícil gestió actualment.

b) Opció normativa preferida.

Des del punt de vista de l'instrument d'intervenció, aquest ha de ser normatiu . Pel que fa a la naturalesa de la norma, en la mesura que es pretenen modificar elements essencials del tribut, no hi ha alternatives regulatòries a la norma amb rang de llei, atès que regeix el principi de reserva de llei (article 31.3 de la CE):

“3. Només es podran establir prestacions personals o patrimonials de caràcter públic d'acord amb la llei.”

Al seu torn, l'article 8 de la Llei 58/2003, del 17 de desembre, general tributària, recull el principi de reserva de llei tributària, en els termes següents:

“Es regulen en tot cas per llei:

- a) La delimitació del fet imposable, de la meritació, de la base imposable i liquidable, la fixació del tipus de gravamen i dels altres elements directament determinants de la quantia del deute tributari, així com l'establiment de presumpcions que no admetin prova en contra.
(...)
- c) La determinació dels obligats tributaris que preveu l'apartat 2 de l'article 35 d'aquesta Llei i dels responsables.
- d) L'establiment, modificació, supressió i pròrroga de les exempcions, reduccions, bonificacions, deduccions i altres beneficis o incentius fiscals.
(...)
- h) L'obligació de presentar declaracions i autoliquidacions referides al compliment de l'obligació tributària principal i la de pagaments a compte.”

L'Avantprojecte pretén doncs donar resposta als problemes sorgits per tal de dotar la regulació vigent de l'impost d'una major seguretat jurídica:

- En relació amb les persones jurídiques subjectes passius de l'impost, cal definir el criteri de subjecció especialment en els casos en què s'ha d'atribuir l'ús del vehicle a un establiment ubicat o una persona física resident a Catalunya.

- Pel que fa a les motocicletes, turismes i vehicles lleugers que no disposen de dades oficials d'emissions de CO₂, s'ha d'establir una fórmula de càlcul de la base imposable que permeti establir o estimar dites emissions.

- Pel que fa al règim de liquidació de l'impost que es merita amb les primeres adquisicions dels vehicles, es plantegen dues opcions:

- Que l'impost meritat en el primer exercici es traslladi al padró de l'exercici següent.
- Que els concessionaris de vehicles tramitin l'autoliquidació de l'impost de la mateixa manera que ja ho fan en l'impost especial sobre determinats mitjans de transport (impost de matriculació).

4. La necessitat i l'oportunitat de l'aprovació de la norma, si ja es disposa d'una alternativa normativa preferida. Amb aquesta finalitat, cal analitzar de forma preliminar els impactes més rellevants:

4.1. Valorar si l'adopció d'aquesta alternativa tindria una incidència significativa des de les perspectives següents:

a) 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."

L'Avantprojecte de llei té per objecte la modificació d'aspectes d'un impost ja vigent, la gestió, liquidació, inspecció i recaptació del qual ja li han estat atribuïdes en la Llei de creació.

Les modificacions proposades persegueixen una simplificació de les tasques de gestió i control.

b) Impacte sobre les administracions locals (l'organització, el personal i el pressupost) i, en particular, sobre el règim especial del municipi de Barcelona.

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

c) 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 i ciutadanes.

De les mesures que es volen introduir tenen impacte les següents i pel que fa al règim de presentació de l'autoliquidació per part dels concessionaris de vehicles (si és aquesta la solució finalment adoptada), suposa, d'una banda, una obligació nova per a dites empreses, si bé, d'una altra, suprimeix l'obligació formal existent per al subjecte passiu.

d) Impacte sobre l'ordenament jurídic vigent, i des de la perspectiva de la simplificació normativa (normativa que resultaria modificada o derogada).

L'Avantprojecte modifica la regulació de l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica continguda en la Llei 16/2017, de l'1 d'agost.

4.2. Identificar i valorar els principals impactes econòmics, socials i ambientals que es preveu que generi aquesta opció (excepte els analitzats a l'apartat 4.1).

Les modificacions de la Llei 16/2017 pretenen dotar d'una major seguretat jurídica als contribuents de l'impost per tal que l'impacte econòmic sigui el que ha volgut el legislador amb la creació del tribut, i que no és altre que el d'establir una càrrega tributària ajustada a la realitat. D'acord amb això, la introducció d'un mètode que permeti la quantificació de les emissions de CO₂ dels vehicles de què no es disposa de dades oficials comportarà, com no pot ser d'altra manera, un impacte econòmic en els subjectes passius, intentant però ésser el més correcte tècnicament.

4.3. Indicar les raons per les quals és l'alternativa preferida de les opcions possibles.

La modificació de la Llei 16/2017 és l'única possible, atès que, com ja s'ha assenyalat anteriorment, els elements del tribut que es modifiquen requereixen ésser regulats en una norma amb rang de llei i, per tant, no és possible efectuar-la en el reglament de desplegament que aquella llei preveu.

D'altra part, es considera més idònia la tramitació de l'Avantprojecte de llei com a disposició independent, al marge d'una possible llei d'acompanyament al pressupost, atès que els tràmits que s'han de seguir permeten una major intervenció de tots els agents en la seva tramitació.

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.

Es considera procedent sotmetre la iniciativa a consulta pública, atès el grau d'afectació que adoptar l'opció preferida pot tenir sobre els contribuents de l'impost. Atès que no es tracta de la creació d'un nou impost, sinó de la modificació d'aspectes concrets, es proposa un termini de consulta de 30 dies.