

Memòria explicativa

Projecte de llei de modificació de la Llei 27/2008, del 20 de novembre, d'impostos especials

27 de gener del 2021

En el marc de les polítiques adreçades al desenvolupament sostenible d'Andorra, que tenen com a objectiu final un model de societat en què el creixement econòmic, la cohesió social i la protecció del medi ambient es tractin com tres aspectes d'un únic repte estratègic, l'energia esdevé un element clau, donat que és un motor essencial del desenvolupament humà, possibilita la generació de riquesa i és fonamental per al desenvolupament dels països.

Els treballs científics portats a terme a escala internacional pel Grup Intergovernamental d'Experts sobre el Clima (GIEC) són contundents. Hi ha un vincle directe i causal entre les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de les activitats humanes, majoritàriament de diòxid de carboni i de metà, i l'augment global de la temperatura mitjana del planeta. Alhora conclouen que és necessària una descarbonització de les economies mundials, entre altres accions, afavorint la competitivitat de les fonts d'energia renovable.

L'exposició de motius de la ratificació de l'Acord de París del 12 de desembre del 2015, aprovada per unanimitat pel Consell General en la sessió del 30 de novembre del 2016, recorda que la cinquena avaluació del GIEC, publicada el 2014, indica que els impactes del canvi climàtic ja són reals i costosos, i que seran molt més alts a mesura que augmentin les temperatures globals.

Així mateix, l'article 7 de l'Acord de París estableix en l'apartat 4 que les parts reconeixen que la necessitat actual d'adaptació és considerable, que un increment dels nivells de mitigació pot reduir la necessitat d'esforços addicionals d'adaptació i que un augment de les necessitats d'adaptació pot comportar costos més elevats que els que serien necessaris per implantar mesures efectives de mitigació.

La Conferència de les parts del Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic celebrada a París el 2015 va adoptar la Decisió 1/CP.21, en què per unanimitat les parts van acordar l'aprovació de l'Acord de París i mitjançant la qual s'aborden determinats principis per al desenvolupament de polítiques efectives en el marc de la lluita contra el canvi climàtic. En relació amb aquestes polítiques, en el punt 136 de la Decisió esmentada la Conferència de les parts reconeix la importància de proporcionar incentius per a les activitats de reducció d'emissions, en particular pel que fa a eines com ara les polítiques nacionals i la tarifació del carboni, cosa que permetria potenciar i afavorir la reducció de les emissions globals mitjançant el foment de la transició energètica cap a una economia baixa en carboni, i internalitzaria els costos socials i ambientals.

D'altra banda, el clima a Andorra ha evolucionat i alguns efectes del canvi climàtic ja s'han constatat, i tot plegat en un context socioeconòmic relacionat en gran mesura amb activitats que tenen una estreta relació amb les condicions climàtiques. I és que els ecosistemes de muntanya com els nostres han estat identificats com uns dels més vulnerables a aquests canvis, tant pel que fa als impactes sobre les poblacions que hi viuen com també sobre els serveis ecològics que ofereixen.

Andorra comparteix els principis rectors d'aquests acords internacionals. I no només els comparteix, sinó que també necessita aquest canvi de model i una acció internacional ferma i decidida. Per aquests motius, el Consell General va aprovar de forma unànime la Llei 21/2018, del 13 de setembre, d'impuls de la transició energètica i del canvi climàtic (Litecc).

L'article 9 de la Llei estableix que el Govern promou el Fons verd per a la transició energètica i la lluita contra el canvi climàtic, que incorpora al Projecte de Llei dels pressupostos generals i que es destina a impulsar les previsions, els plans o les accions destinats a l'objecte de la Llei. El Fons verd es proveeix dels impostos finalistes que es puguin determinar amb aquest objectiu, com també de les dotacions pressupostàries complementàries que prevegin les lleis dels pressupostos generals de l'Estat, així com de les donacions i les aportacions que rebí i altres possibles ingressos.

El Consell General també va aprovar l'Acord de reconeixement de la crisi climàtica i de declaració de l'estat d'emergència climàtica i ecològica. Aquest acord preveu la dotació del Fons verd en el pressupost del Govern a partir del 2021 i destinar la taxa de tinença de vehicles íntegrament al Fons verd, amb l'objectiu de fomentar la transició energètica i la lluita contra el canvi climàtic.

Recentment, davant de la situació econòmica i social marcada per la crisi sanitària, el Govern ha establert un pla d'acció per a l'Horitzó 2023 (H23), amb l'objectiu, entre d'altres, de millorar el benestar i la cohesió canviant el model actual per un de més sostenible i lluitant contra el canvi climàtic i la reducció de la dependència energètica. Aquest pla d'acció inclou la implementació d'una fiscalitat verda i la dotació del Fons verd previst a la Llei d'impuls de la transició energètica i del canvi climàtic, convertint part de la branca general de l'impost especial sobre els hidrocarburs en finalista i implantant una branca específica sobre les emissions equivalents de diòxid de carboni (CO₂) dels hidrocarburs que tindrà com a destí el Fons verd, per catalitzar la transició energètica i la lluita contra el canvi climàtic.

El pla d'acció preveu poder incrementar la dotació pressupostària dels programes d'ajuts directes a la ciutadania, entre altres accions, per instal·lar panells fotovoltaics, per renovar el parc immobiliari i per fomentar les energies renovables, el vehicle elèctric i l'ús del transport públic, per avançar cap a un sistema gratuït.

En aquest context, aquesta modificació té per objecte crear un preu del carboni (CO₂), com a element addicional a la branca general de l'impost especial sobre els hidrocarburs, la utilització dels quals genera o és susceptible de generar emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (GEH). En altres paraules, aquest Projecte de Llei té per objecte crear un tribut ambiental sobre els combustibles fòssils la utilització dels quals genera o és susceptible de generar emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. D'acord amb l'article 2 de la Llei 21/2014, del 16 d'octubre, de bases de l'ordenament tributari, el tribut té caràcter d'impost perquè el seu fet generador és un acte de l'obligat tributari o de la persona o l'entitat que ha de suportar el gravamen, que no depèn d'una activitat de l'Administració.

El tribut, de naturalesa indirecta i de caràcter estatal, es planteja com un tribut *pigouvià* o del tipus ecotaxa, que s'aplica sota el principi de *qui contamina, paga* a les accions que generen danys al medi ambient, per ajudar a reduir i a mitigar o reparar els seus efectes, amb l'objectiu d'internalitzar els costos socials i els efectes negatius de l'ús dels combustibles fòssils i de millorar la competitivitat d'altres fonts d'energia menys contaminants. El tribut té per objectiu induir canvis en el comportament i en el patró de consum de l'energia amb la finalitat de fomentar la transició energètica.

Es pretén millorar la competitivitat d'altres fonts d'energia menys contaminants i induir canvis en el comportament i en el patró de consum de l'energia, amb la finalitat de fomentar la transició energètica cap a un model de generació baix en carboni. En definitiva, el principal objectiu del tribut és enviar un senyal de preu als agents econòmics i millorar la competitivitat de les contraparts menys contaminants.

De forma general, el tipus impositiu de la branca CO₂ es fixa en 30 € per tona de diòxid de carboni equivalent, en coherència amb les recomanacions internacionals. Per aquells productes que tenen ja un règim impositiu de la branca general de l'impost especial, el Govern assumirà la meitat d'aquests euros per tona, mitjançant la corresponent reducció del tipus impositiu vigent, atenuant així l'impacte de la implementació de la mesura.

De forma particular, i en vistes a facilitar una adaptació progressiva dels hàbits de consum i tendir cap a una economia baixa en carboni, en el cas dels principals agents energètics que intervenen en la calefacció, la implementació del tipus impositiu es farà esglaonadament durant un termini de 6 anys a partir de l'any 2022, evitant així un impacte inflacionista sobre el consum de les llars. Alhora, aquesta implementació progressiva anirà acompanyada d'ajuts específics a les inversions en sistemes de calefacció menys emissors i als habitatges més consumidors d'energia, amb qualificacions energètiques F i G. Aquests ajuts es vehicularan a través del Programa d'ajuts per a la millora del parc immobiliari nacional, la millora de l'eficiència energètica dels edificis i l'ús de les energies renovables (programa Renova).

Pel que fa a la resta de productes, de forma transitòria l'any 2021, s'aplicarà un tipus impositiu de la branca CO₂ de 25 € per tona de diòxid de carboni equivalent, dels quals el Govern assumeix 15 € per tona, mitjançant la corresponent reducció del tipus impositiu vigent, per aquells productes que tenen ja un règim impositiu de la branca general de l'impost especial.

L'element CO₂ és finalista en el sentit que els seus ingressos forneixen un fons específic. Aquest fons, creat per l'article 9 de la Llei 21/2018, del 13 de setembre, d'impuls de la transició energètica i del canvi climàtic, s'anomena Fons verd i es proveeix, entre altres fonts d'ingressos, dels ingressos íntegres de la branca CO₂ de l'impost especial sobre els hidrocarburs, d'acord amb les previsions anuals de la llei dels pressupostos generals de l'Estat, tenint en compte l'interès públic.

El Fons es destina a impulsar les previsions, els plans o les accions destinats a l'objecte de la Llei d'impuls de la transició energètica i del canvi climàtic; en serien uns bons exemples el Programa d'ajuts per a la millora del parc immobiliari nacional, la millora de l'eficiència energètica dels edificis i l'ús de les energies renovables (Renova) i el Programa d'ajuts al foment del vehicle elèctric (Engega), entre altres plans o accions dedicats a l'estalvi i l'eficiència energètics, així com les accions relacionades amb la lluita contra el canvi climàtic i els seus efectes, i els ajuts per al foment de pràctiques ramaderes de muntanya i el foment del dall dels prats. Mereix una atenció especial la política de foment del transport públic que s'engegarà amb el finançament del Fons verd, la qual preveu inicialment la creació d'abonaments molt competitius per catalitzar el canvi d'hàbits en els desplaçaments de la població.

L'element CO₂ és proporcional a les emissions equivalents de diòxid de carboni dels combustibles de la Nomenclatura general de productes; es determina a partir de la multiplicació de les unitats de combustible objecte de tributació pel factor d'emissió corresponent definit al Projecte de Llei, i pel tipus de gravamen vigent.

Aquesta Llei és el fruit d'una acció normativa decidida per un nou model energètic nacional, a favor del desenvolupament sostenible, coherent amb els mandats de la Constitució i respectuosa amb les competències dels comuns. Homologa el Principat d'Andorra amb les exigències de la comunitat internacional en la consecució dels Objectius de desenvolupament sostenible inclosos en l'Agenda a l'Horitzó 2030.

El Projecte de Llei es compon de nou articles, una disposició transitòria i tres disposicions finals.

En relació amb l'articulat

L'article 1 modifica l'article 1 de la Llei 27/2008, del 20 de novembre, d'impostos especials, en el sentit que incorpora a l'impost especial sobre els hidrocarburs un element que grava les emissions equivalents de diòxid de carboni.

La definició del Fons verd s'incorpora a la Llei mitjançant l'article 2 del Projecte de Llei, i considera que és el fons previst per l'article 9 de la Llei 21/2018, del 13 de setembre, d'impuls de la transició energètica i del canvi climàtic (Litecc).

L'article 3 modifica l'article 5 de la Llei 27/2008, relatiu a les operacions no subjectes. En la data de creació de la Llei, la Duana andorrana lliurava dos tipus d'autoritzacions de perfeccionament actiu, la del sistema de la suspensió i la del sistema de reemborsament. Seguint l'evolució de la pràctica duanera de la UE, a comptar de l'1 de maig del 2016 la Duana andorrana ja no pot lliurar autoritzacions de perfeccionament actiu de reemborsament, per la qual cosa no ja no té sentit fer la precisió a l'article 5 de la Llei.

La naturalesa jurídica de l'impost especial sobre els hidrocarburs s'aborda a l'article 4, el qual modifica l'article 23 de la Llei de referència constant per incloure-hi les emissions equivalents de diòxid de carboni; l'article 5 aborda la modificació de l'article 24 sobre el fet generador de l'impost especial sobre els hidrocarburs.

L'article 6 modifica l'article 28, referent al tipus de gravamen aplicable a l'impost especial sobre els hidrocarburs, per tal d'incloure-hi la manera en què es determina l'element CO₂.

L'article 7 incorpora a la Llei 27/2008 una disposició, la disposició addicional setena, que estableix que la recaptació sobre els hidrocarburs s'assigna íntegrament al finançament del Fons verd per a la transició energètica i la lluita contra el canvi climàtic.

En clau de transparència i d'informació al públic, l'article 8 preveu la inclusió d'una disposició addicional vuitena a la Llei 27/2008, mitjançant la qual s'encomana al Govern que, transcorregut el primer bienni d'aplicació de la branca CO₂ de l'impost especial sobre els hidrocarburs, i així de manera successiva pels següents biennis vençuts, encarregui una auditoria de l'impacte de la implementació de l'esmentada branca, que valori la recaptació i l'impacte sobre les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, entre d'altres indicadors que es considerin d'interès. L'informe final de l'auditoria es dipositarà al Consell General per a què sigui examinat per la comissió parlamentària corresponent, i se'n faciliti el coneixement públic, garantint-ne l'accés a tots els ciutadans.

Finalment, l'article 9 addiciona un annex a la Llei de referència, en el qual figuren la taula amb les unitats d'expressió, els factors d'emissió dels hidrocarburs i el gravamen aplicable per tona de CO₂.

En relació amb les disposicions transitòria i finals

La disposició transitòria incorpora un règim transitori aplicable al tipus de gravamen de l'impost especial sobre els hidrocarburs, i determina la manera en què s'aplica el tipus de gravamen de l'impost especial sobre els hidrocarburs establert a l'article 28 de la Llei de referència, per a cada exercici i per als productes indicats.

La disposició final primera modifica l'apartat 1 de l'article 7 de la Llei 21/2013, del 10 d'octubre, per al foment de la rehabilitació del parc immobiliari, la millora de l'eficiència energètica dels edificis i l'ús de les energies renovables, en el sentit que augmenta del 40% al 60% el cost real de l'actuació protegible, el percentatge màxim de les subvencions. Aquest increment del topall màxim es fonamenta en la necessitat de diferenciar, quan convingui, línies d'actuació concretes que mereixin un impuls ferm, decidit i immediat en relació amb les actuacions protegibles previstes per la Llei 21/2013 esmentada.

Finalment, a través de la disposició final segona, es modifica l'apartat 10 de l'article 57 de la Llei 21/2018, del 13 de setembre, d'impuls de la transició energètica i del canvi climàtic, per tal d'ajustar les referències a dos articles en el marc del capítol cinquè, que tracta sobre les infraccions i les sancions.
