COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.2.2008
COM(2008) 109 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

sobre medidas para modificar el sistema de IVA a fin de combatir el fraude

{SEC(2008) 249}

ÍNDICE

1. Contexto 3

2. Objetivo de la presente Comunicación 4

3. Imposición de las entregas intracomunitarias en el Estado miembro de partida 4

3.1. Resultados del análisis de la Comisión 5

3.2. Conclusión sobre la imposición de las entregas intracomunitarias 7

4. Inversión impositiva 8

4.1. Resultados del análisis de la Comisión 8

4.2. Coherencia con el actual sistema del IVA 9

4.3. Conclusión sobre la inversión impositiva 10

5. Posibilidad de llevar a cabo un proyecto piloto durante un plazo limitado en un Estado miembro interesado 10

5.1. Resultados del análisis de la Comisión 10

5.2. Conclusión sobre el proyecto piloto 12

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

sobre medidas para modificar el sistema de IVA a fin de combatir el fraude

1. CONTEXTO

El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) reunido el 5 de junio de 2007 pidió a la Comisión que examinara dos medidas «de mayor alcance» para luchar contra el fraude relativo al IVA:

- la imposición de las transacciones intracomunitarias, y
- la posibilidad de utilización optativa de una inversión general de la obligación tributaria (procedimiento generalizado de inversión impositiva).

Además, el Consejo pidió específicamente a la Comisión que analizara la posibilidad de llevar a cabo un proyecto piloto de inversión impositiva generalizada durante un plazo limitado en un Estado miembro interesado.

En su reunión de 4 de diciembre de 2007, el Consejo instó a la Comisión a que presentara el resultado de sus trabajos sobre esas medidas de mayor alcance para poder debatirlos en el primer trimestre de 2008. La Comisión entrega la presente Comunicación en respuesta a esa solicitud del Consejo.

Por lo que respecta a la imposición de las transacciones intracomunitarias, el Consejo pidió a la Comisión que estudiara en primer lugar la posibilidad de gravar estas transacciones en el Estado miembro de partida, y que se centrara en los siguientes aspectos:

- efectos generales de un procedimiento de compensación en los presupuestos de los Estados miembros y, específicamente, en los Estados miembros principalmente «importadores» y en los principalmente «exportadores»;
- cálculo aproximado de los costes adicionales para los contribuyentes y las administraciones fiscales derivados de la introducción de la imposición de las transacciones intracomunitarias;
- riesgo de que surjan nuevas formas de fraude y efectividad en la lucha contra las formas conocidas;
- distribución de responsabilidades y riesgos entre el Estado miembro de partida, donde se paga el impuesto, y el Estado miembro de llegada, donde el impuesto se deduce;
- aspectos competitivos de la imposición de las transacciones intracomunitarias en relación con las normativas fiscales nacionales y en comparación con el sistema actual.

En cuanto al concepto de un procedimiento general de inversión impositiva, el Consejo pidió a la Comisión que analizara los siguientes aspectos:

- efectos en los Estados miembros que no apliquen el sistema de inversión impositiva, especialmente en sus presupuestos, teniendo en cuenta asimismo la competitividad de sus empresas;
- coherencia y armonización de la normativa en materia de IVA en la UE;
- costes para los contribuyentes y las administraciones de la implantación de un procedimiento de inversión impositiva;
- migración del fraude a los Estados miembros que no apliquen un procedimiento de inversión impositiva;
- riesgo de que surjan nuevas formas de fraude;
- posibilidad de que se lleve a cabo un proyecto piloto durante un plazo limitado en un Estado miembro interesado.

2. OBJETIVO DE LA PRESENTE COMUNICACIÓN

Puesto que la Comisión dispuso de un tiempo relativamente corto, los resultados del análisis se han basado principalmente en algunos estudios específicos —de valor limitado— realizados por un consultor; en las respuestas a los cuestionarios enviados a las administraciones fiscales; en las observaciones formuladas por empresas, y en el análisis de los servicios de la Comisión. Aunque hay una serie de cuestiones que podrían exigir un análisis más amplio y profundo, los resultados iniciales obtenidos permiten ya plantear al Consejo de Ministros una serie de cuestiones básicas a las que es necesario responder para orientar el trabajo futuro de la Comisión.

El análisis más detallado figura en el documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión. Sobre la base de ese análisis, en la presente Comunicación se explica la situación por lo que respecta a las diferentes opciones de modificación del sistema actual del IVA, en referencia a los puntos indicados a la Comisión por el Consejo, y se plantean las cuestiones políticas que la Comisión espera que el Consejo responda. El trabajo sobre las medidas para modificar el sistema del IVA a fin de luchar contra el fraude fiscal sólo podrá continuarse de manera provechosa si se da una orientación clara y concisa sobre estas cuestiones y se reciben más colaboraciones relevantes de las administraciones fiscales.

3. IMPOSICIÓN DE LAS ENTREGAS INTRACOMUNITARIAS EN EL ESTADO MIEMBRO DE PARTIDA

Desde 1987, la Comisión ha defendido el principio del lugar de origen en el sistema del IVA como el único medio para asegurar la creación de un verdadero mercado interior. La propuesta de 1987 y la de 1995 tenían como punto de partida la armonización de los tipos del IVA, o al menos una aproximación muy estrecha de ellos, para evitar que hubiera falseamientos de la competencia. Sin embargo, los Estados miembros no estaban dispuestos entonces a ceder su soberanía sobre la

fijación del nivel de los tipos de IVA, y siguen sin estarlo ahora. Por eso, al idear un sistema de imposición de las entregas intracomunitarias, la Comisión ha propuesto un sistema que no exige tanta armonización. De este modo, el concepto de imposición de las entregas intracomunitarias se basa en el principio de que los tipos de IVA nacionales seguirán aplicándose exactamente igual que hasta ahora, y el único cambio consistiría en sustituir la exención de las entregas intracomunitarias por su imposición al 15 %. Cuando el Estado miembro de llegada de las mercancías aplique un tipo superior al 15 %, ese IVA adicional se acumulará a favor de ese Estado miembro; cuando el Estado miembro de llegada de las mercancías aplique un tipo inferior al 15 % debido a la aplicación en determinados Estados miembros de uno o más tipos de IVA reducidos o del tipo nulo, el Estado miembro del adquiriente concederá crédito fiscal al sujeto pasivo que efectúe la adquisición intracomunitaria. En la misma línea, el Estado miembro de llegada podrá recaudar el IVA que resulte de cualquier limitación aplicable al derecho del adquiriente a deducir el IVA soportado. De este modo se evitarían los falseamientos de la competencia que, de lo contrario, podrían surgir de los diferentes niveles nacionales de los tipos de IVA.

3.1. Resultados del análisis de la Comisión

La imposición de las entregas intracomunitarias parece aportar una solución adecuada a los problemas que causa el tipo de fraude intracomunitario conocido como «carrusel» o del «operador desaparecido». Sin embargo, no resolvería de ninguna manera **otros tipos de fraude**. De hecho, la introducción de las entregas intracomunitarias en el ámbito de la imposición podría incrementar las oportunidades de utilizar con ellas otros modelos conocidos de fraude. Sin embargo, todavía es imposible medir el resultado global que tendría un cambio por el que la imposición de las entregas intracomunitarias se efectuara en el Estado miembro de partida. Además, deben tenerse plenamente en cuenta los **aspectos competitivos**. Aunque hay pocas razones para creer que las diferencias fiscales entre un tipo común del 15 % y los tipos que actualmente aplican los Estados miembros pudieran tener una repercusión importante, la repercusión potencial en el flujo de efectivo suscita algunas preocupaciones. De hecho, puesto que las entregas intracomunitarias representan actualmente 2,4 billones de euros al año, la cantidad de IVA que tendrían que financiar las empresas sería del orden de los 360 000 millones de euros, lo cual podría tener en el flujo de efectivo diversos efectos que son extremadamente difíciles de evaluar, ya que dependen de circunstancias concretas, como la relación entre las empresas proveedoras y las adquirientes y la relación entre los sujetos pasivos y sus administraciones fiscales. Es imposible generalizar estas circunstancias individuales, que exigirían la construcción de modelos detallados para llegar a una conclusión fiable. Ahora bien, lo que está claro es que la imposición de las entregas intracomunitarias perjudicaría probablemente aún más a las PYME, que ya se encuentran en desventaja en el mercado nacional por lo que respecta a las cuestiones de prefinanciación.

Otros **costes para los contribuyentes** dependen en gran medida de las obligaciones de información que se consideren necesarias tanto para la imposición de las entregas intracomunitarias como para el imprescindible sistema de compensación. La Comisión considera que deberían ser suficientes estados recapitulativos mensuales tanto del proveedor como del adquiriente. Los costes que esto implicaría serían básicamente el coste extraordinario característico del cambio y otros de poca importancia a más largo plazo. El cambio consistente en el acortamiento del período

cubierto por los estados recapitulativos está previsto también en el actual sistema — la Comisión está en vías de presentar las propuestas pertinentes en respuesta a la invitación formulada por el Consejo ECOFIN en junio de 2007— y la ampliación de las obligaciones de información a los sujetos pasivos que adquieran mercancías acarreará probablemente tan sólo unos costes limitados.

Los **costes para las administraciones fiscales** parecen bastante difíciles de calcular con exactitud. Las respuestas de los Estados miembros al cuestionario no ofrecieron mucha orientación al respecto.

Para los Estados miembros, la cuestión más importante que se debería considerar sería probablemente la de cómo funcionaría el **sistema de compensación**. Al contrario de la posición adoptada en 1996, la Comisión preferiría una compensación bilateral microeconómica basada en estados recapitulativos. Esto daría a los Estados miembros margen de maniobra para definir, con arreglo a unas directrices comunes que aún habría que elaborar, el modo preciso en que quieren operar. La información sobre los estados recapitulativos, que serviría también a efectos de compensación, tendría que estar basada en las facturas emitidas y recibidas, ya que las normas actuales relativas a los hechos imponibles asociados con las transacciones intracomunitarias no bastarían para asegurar que la declaración del proveedor, el pago del impuesto, el estado recapitulativo del proveedor, el estado recapitulativo del adquiriente y la deducción por el adquiriente ocurrieran en el mismo período de tiempo. Por coherencia, habría que aplicar las mismas normas a las transacciones nacionales.

El sistema de compensación incumbiría a todos los Estados miembros: tendrían que pagar a otros Estados miembros o recibir de otros Estados miembros, dependiendo de su balanza comercial relativa. En principio, todos los Estados miembros tendrían que pagar y que recibir. Según el balance global de las estadísticas comerciales, 16 Estados miembros serían «receptores netos» globales, mientras que los otros 11 Estados miembros serían «pagadores netos». En los 16 primeros, la cantidad total en que las adquisiciones excedieron a las entregas en 2006 fue del orden de los 200 000 millones de euros. La aplicación de un tipo de IVA del 15 % significaría que estos Estados miembros podrían esperar recibir unos ingresos fiscales de **30 000 millones de euros** de los demás Estados miembros. Ha de tenerse en cuenta que, para la mayoría de los Estados miembros, **el valor de las entregas intracomunitarias representa entre el 10 % y el 20 % de las entregas totales**, de tal manera que los Estados miembros seguirían teniendo, en cualquier caso, la garantía de que podrían contar con un porcentaje de entre el 80 % y el 90 % de su IVA total, que sería el adeudado por sus propios sujetos pasivos.

Siguiendo los deseos del Consejo, la Comisión no se ha adentrado por el momento en detalles intrincados del funcionamiento del sistema de compensación. No obstante, es obvio que, para evitar déficits presupuestarios, el primer pago entre los Estados miembros tendría que hacerse muy poco después del mes de referencia, y la liquidación «final» del saldo debería establecerse en intervalos adecuados de seis y doce meses. Lo más importante en esta fase es que se comprendan las responsabilidades mutuas de los Estados miembros. Un Estado miembro siempre estaría obligado a pagar el IVA indicado en el estado recapitulativo del proveedor al Estado miembro del adquiriente, aunque el sujeto pasivo que hiciera la entrega no pagase el impuesto a su Hacienda pública. El Estado miembro del cliente controlaría

a sus sujetos pasivos de la manera normal para asegurarse de que no se hubieran deducido en exceso el IVA de las adquisiciones intracomunitarias. La aplicación de estos principios daría a cada Estado miembro el incentivo para recaudar y controlar correctamente el IVA. No obstante, si persistieran diferencias que no pudieran aclararse, se sugiere que ambos Estados miembros soporten por igual cualquier déficit, a fin de asegurar que ambos tengan incentivo para ejercer una función de control apropiada.

3.2. Conclusión sobre la imposición de las entregas intracomunitarias

El análisis que la Comisión pudo llevar a cabo en el plazo fijado por el Consejo reveló que un sistema de imposición de las entregas intracomunitarias tendría una serie de elementos positivos. Se señalaron también algunos aspectos preocupantes, pero ninguno de tal naturaleza que aconsejara descartar el sistema.

Sin embargo, hay una cuestión fundamental que, en opinión de la Comisión, debería aclararse antes de seguir adelante con el análisis del sistema. **Desde el punto de vista político, la cuestión más difícil implicada sería que los ingresos fiscales de cada Estado miembro concreto pasarían a depender de las transferencias efectuadas por otros Estados miembros.** Como su cuantía puede ascender hasta alrededor del 10 % de los ingresos totales del IVA, y el volumen total representa unos 30 000 millones de euros a nivel de la UE, **la cuestión que lógicamente se plantea es si los Estados miembros están dispuestos a asumir semejante dependencia.**

Si la respuesta fuera sí, la Comisión estaría dispuesta a presentar información más detallada sobre el funcionamiento concreto del sistema de compensación, y finalizaría también los análisis necesarios en relación con la organización específica del régimen impositivo. Esta tarea precisaría obviamente de una mayor colaboración de las administraciones fiscales.

Si la respuesta fuera no, cualquier sistema que implicara un mecanismo de compensación sería descartado. En ese caso, **sólo la imposición de las entregas intracomunitarias en destino sería una alternativa** y la Comisión esperaría la orientación del Consejo sobre la pertinencia de seguir o no analizando esa alternativa. No obstante, la Comisión quiere indicar claramente que tal alternativa exigiría la implantación de un verdadero sistema de ventanilla única —que el Consejo y el Parlamento Europeo en cualquier caso apoyan— y permitiría la imposición al tipo apropiado en el Estado miembro de adquisición: no sería necesario un tipo común del 15 % para las entregas intracomunitarias. Además, los costes serían menores tanto para los sujetos pasivos como para las administraciones fiscales.

En opinión de la Comisión, estos son los elementos acerca de los cuales es necesaria una mayor orientación del Consejo para determinar si la imposición de las entregas intracomunitarias sigue siendo una opción que considerar.

4. INVERSIÓN IMPOSITIVA

4.1. Resultados del análisis de la Comisión

La Comisión cree que la introducción de un procedimiento general de inversión impositiva reduciría sustancialmente el fraude intracomunitario del «operador desaparecido» así como otros tipos de fraude en la deducción del impuesto. Sin embargo, le preocupa que la inversión impositiva pueda acabar perjudicando a los ingresos de los Estados miembros debido a otros nuevos tipos de fraude.

Para combatir esos nuevos **tipos de fraude**, principalmente el consumo no gravado y el uso incorrecto de los números de identificación a efectos del IVA, el sistema debería acompañarse de una serie de medidas que lo complicarían y crearían nuevas cargas para las empresas y las administraciones fiscales.

En primer lugar, parecería necesario aplicar un **umbral** para limitar el riesgo de consumo final no gravado. Este umbral podría ser una complicación importante, ya que exigiría distinciones que no se hacen actualmente y que no se corresponden con ninguna realidad comercial. Exige también una serie de nuevas definiciones que lo hagan aplicable en la práctica y a todas las diversas situaciones posibles.

En segundo lugar, puesto que el sistema se basaría en una distinción entre los sujetos pasivos que reúnen las condiciones para efectuar adquisiciones en el marco del sistema de inversión impositiva y todos los demás, se impondrían **nuevas responsabilidades** a los sujetos pasivos que tuvieran que realizar esa identificación. Las administraciones fiscales tendrían que desarrollar y ofrecer a las empresas los instrumentos necesarios para hacer frente a estas dificultades y proporcionarles la seguridad jurídica precisa para decidir sobre la aplicación del sistema normal de IVA o la inversión impositiva. No se debería pasar por alto que casi todos los sujetos pasivos tendrían probablemente que aplicar ambos sistemas en paralelo, lo cual provocaría enormes complicaciones. Además, el sistema generaría un aumento del número de solicitudes de devolución presentadas por sujetos pasivos que ya no podrían deducir el impuesto soportado sobre las pequeñas adquisiciones, ya que sus operaciones de venta quedarían sin gravar en virtud de la inversión impositiva. Los Estados miembros, que dedican ya una cantidad desproporcionada de sus recursos a controlar las solicitudes de devolución, tendrían probablemente que incrementar sus recursos humanos para garantizar que se mantuviera el actual nivel de control sobre los sujetos pasivos cuyas declaraciones muestren la existencia de una deuda. Esto podría afectar directamente a la eficiencia del IVA como fuente de ingresos para los Estados miembros.

En tercer lugar, para subsanar la desaparición de los pagos fraccionados, habría que introducir **obligaciones de información compensatorias** que permitieran realizar una verificación cruzada básica de la información de los proveedores y de los adquirientes. Estas obligaciones deberían perfeccionarse para garantizar la coherencia en la información con el objetivo de evitar errores de correspondencia entre los datos.

Mientras que los costes adicionales que este sistema generaría para las empresas no se conocen plenamente, las obligaciones de información acarrearían por sí solas costes extraordinarios de introducción significativos y costes recurrentes. La

aplicación correcta de un umbral parece sin duda el elemento más costoso de la inversión impositiva para las empresas. Un estudio reciente realizado para la Cámara de Comercio de Viena por el instituto austriaco de investigación para las PYME indica que los costes extraordinarios para las pequeñas y medianas empresas variarían entre los 12 750 y los 20 000 euros, mientras que los costes continuos anuales se situarían entre los 6 000 y los 9 300 euros. Un estudio anterior realizado en Alemania calculaba que los costes globales para los sujetos pasivos alemanes se situarían entre los 1 600 y los 2 000 millones de euros el año de la introducción de la inversión impositiva, y entre los 100 y los 200 millones de euros los costes continuos anuales.

El coste para las administraciones fiscales dependería mucho de las medidas de control que aplicaran. Mientras que por un lado habría ganancias —ya que el fraude relacionado con las deducciones del IVA se reduciría mucho—, parece que un control específico resultaría inevitable en nuevos ámbitos. De hecho, en un sistema de inversión impositiva, la mayor parte del IVA deberían pagarla los proveedores finales de la cadena de producción, que en muchos países pueden ser más pequeños y menos fiables que el reducido número de grandes empresas que paga actualmente una gran proporción del IVA en la mayoría de los Estados miembros. Es obvio que, por las características del sector minorista, su control requiere una mayor cantidad de recursos, especialmente si se da la circunstancia de que todos los minoristas reciben entregas no gravadas. La introducción de nuevas obligaciones de presentación de información detallada en todas las empresas de la economía exigiría también **nuevas formas de gestión del riesgo** para gestionar la ingente afluencia de nueva información. La identificación de los sujetos pasivos sería incluso más decisiva que en el actual sistema y exigiría más esfuerzos y recursos. Por último, sería preciso mantener el control general de todas las empresas —no sólo de las que pagan el IVA— a fin de evitar el desvío de mercancías y servicios a la **economía sumergida**. La mayoría de los Estados miembros que respondió al cuestionario fue incapaz de dar una indicación de la magnitud de los gastos que esto acarrearía para sus administraciones.

Las respuestas de los Estados miembros ofrecieron pocos indicios concretos sobre los efectos potenciales de la aplicación de un sistema de inversión impositiva en otros Estados miembros. No obstante, las respuestas indican que se considera necesario implantar un sistema de control muy estricto para proteger a otros Estados miembros de los efectos perjudiciales que la inversión impositiva podría acarrear. Se considera necesario mejorar la cooperación administrativa para hacer frente a esta nueva situación.

Hay pocas pruebas de que el fraude emigre a otros Estados miembros a raíz de la introducción de medidas antifraude específicas. Sin embargo, dado que antes estas medidas solían ser específicas para un sector, cabe la posibilidad de que una medida más general pueda tener consecuencias diferentes.

4.2. Coherencia con el actual sistema del IVA

La Comisión considera que un cambio tan fundamental en el sistema del IVA como el que resultaría de introducir un procedimiento general de inversión impositiva con carácter opcional afectaría significativamente a la coherencia y la armonización del sistema de IVA de la UE y sus posibilidades futuras de desarrollo.

La legislación comunitaria se redacta y desarrolla en la actualidad con un marco común en mente. Si en la Comunidad Europea hubiera dos sistemas de IVA fundamentalmente diferentes, habría que tener ambos en cuenta al redactar y debatir la legislación. Sería extremadamente difícil añadir a semejante sistema doble modificaciones que lo ajustaran a la evolución del mercado interior. Esto es especialmente importante cuando se trata de dos conjuntos de obligaciones completamente diferentes. Un sistema tan desigual expondría la futura armonización del IVA a un riesgo importante, ya que los intereses de los Estados miembros en la introducción de mejoras diferirían en función del sistema que aplicaran.

Por lo tanto, es importante comprender que la implantación de la inversión impositiva de manera opcional representaría un alejamiento del nivel actual de armonización del que se benefician las empresas que operan en el mercado único. Las complicaciones adicionales que generaría para las empresas parecerían ir en detrimento de los objetivos de crecimiento y empleo de la Comunidad que dependen de la reducción de las obligaciones que se les imponen. En particular, serían contrarias a la estrategia aplicada hasta ahora en materia de IVA, cuyo objetivo es simplificar el funcionamiento del IVA en el mercado único reduciendo las cargas y obligaciones que soportan las empresas y proporcionándoles seguridad jurídica.

4.3. Conclusión sobre la inversión impositiva

Un sistema generalizado de inversión impositiva sería claramente un concepto nuevo que podría generar consecuencias tanto positivas como negativas. Sin embargo, con independencia de cualquier valoración final que se haga del sistema, el concepto de un sistema opcional de inversión impositiva plantea un problema importante: que la inversión impositiva sería un sistema fundamentalmente diferente del que se aplica en la actualidad. Haría necesaria la definición de un segundo sistema a nivel de la UE y, por consiguiente, tendría consecuencias negativas en el funcionamiento del mercado interior; también socavaría la armonización y las posibilidades de mejora futura del sistema del IVA.

Además, se ha concluido que el carácter opcional de un sistema generalizado de inversión impositiva es un factor de coste para las empresas y uno de los principales factores de riesgo de aparición de nuevos tipos de fraude en la UE.

Por consiguiente, la Comisión cree que un sistema general de inversión impositiva debería, bien introducirse con carácter obligatorio en toda la UE, bien descartarse como concepto.

5. POSIBILIDAD DE LLEVAR A CABO UN PROYECTO PILOTO DURANTE UN PLAZO LIMITADO EN UN ESTADO MIEMBRO INTERESADO

5.1. Resultados del análisis de la Comisión

A la vista del análisis anterior, la Comisión no está aún convencida de la idoneidad del modelo general de la inversión impositiva como medio para hacer el sistema de IVA más resistente al fraude. Reconoce los efectos disuasorios evidentes respecto al fraude intracomunitario del «operador desaparecido», pero le preocupan los demás efectos que tendría este cambio. Sin embargo, debe subrayar que el análisis llevado a

cabo de la inversión impositiva ha sido un ejercicio fundamentalmente hipotético, ya que no se dispone de experiencia real de la que extraer enseñanzas. Los análisis realizados hasta ahora no permitirían tomar una decisión definitiva, especialmente por falta de pruebas empíricas: ningún país del mundo aplica actualmente este tipo de sistema. Puesto que un mayor análisis tropezaría en cualquier caso con el mismo problema inherente a su carácter hipotético, la Comisión cree que sólo un proyecto piloto en un Estado miembro podría aportar una respuesta más sustantiva a las cuestiones planteadas por el Consejo.

No obstante, es preciso señalar que la finalidad del proyecto piloto sería poner a prueba la introducción de una **inversión impositiva general obligatoria**, ya que no se podría permitir, por razones de mercado interior y debido a la abolición *de facto* del sistema común del IVA, que sólo unos cuantos Estados miembros introdujeran tal cambio en ese sistema.

Un proyecto piloto debería organizarse de tal manera que ofreciera la mejor oportunidad de ampliar los conocimientos sobre cómo funciona la inversión impositiva, y, al mismo tiempo, no expusiera ni al Estado miembro que se ofreciera voluntario ni a ningún otro a riesgos graves.

A este respecto, es importante que el Estado miembro que se ofrezca voluntario tenga una economía lo bastante grande como para que sea representativa, pero no de tan abrumadora importancia como para que repercuta en el comercio intracomunitario.

Un proyecto piloto se llevaría a cabo, por definición, durante un determinado período de tiempo. Ese tiempo debería ser suficiente para obtener los resultados necesarios y para que los costes para los sujetos pasivos del cambio al sistema de inversión impositiva y el posterior restablecimiento del sistema clásico del IVA no fueran desproporcionados. Los resultados del proyecto piloto deberían demostrar:

- En qué medida la inversión impositiva consigue realmente limitar y reducir el fraude existente: esto debería valorarse tanto en términos de la reducción global del déficit recaudatorio en materia de IVA debido al fraude como con respecto a los tipos de fraude que se reduzcan.

- En qué medida existe un peligro real de aparición de nuevos tipos de fraude y cuáles son las medidas que parecen más idóneas para contrarrestarlo: debería realizarse una evaluación continua de la evolución de los diferentes tipos de fraude y de las medidas de control adoptadas para limitarlos, dando por supuesto que estas medidas no deberían ser las ya conocidas y prometedoras para combatir el fraude dentro del sistema actual.

- Cuáles son los costes para las empresas y las administraciones fiscales de la aplicación y la puesta en funcionamiento del sistema y si estos costes serían proporcionados a los posibles beneficios que reportaría a la Hacienda pública.

Como es obvio, el ejercicio debería estar acompañado de un plan de supervisión que hiciera toda la operación transparente y proporcionara información sobre los potenciales efectos adversos en otros Estados miembros. Para lograr un equilibrio

entre las partes interesadas se propone crear un grupo director que estaría compuesto por el país voluntario, la Comisión y, al menos, los Estados miembros vecinos.

En opinión de la Comisión, el proyecto piloto debería llevarse a cabo durante al menos cinco años, ya que, en todo caso, sólo después de tres años se dispondría de material estadístico para medir sus efectos. Podría considerarse incluso un período más largo, ya que los defraudadores podrían dudar en desarrollar nuevos modelos de fraude al saber que el proyecto piloto se llevaría a cabo sólo durante un período muy limitado.

La Comisión está dispuesta a estudiar, junto con todas las delegaciones del grupo de trabajo nº 1, los detalles necesarios para aplicar una inversión impositiva generalizada durante un período de prueba. Sobre la base de ese trabajo la Comisión podría después presentar la propuesta legislativa pertinente.

5.2. Conclusión sobre el proyecto piloto

La inversión impositiva es un concepto que no puede ni debe excluirse en este momento ya que ofrece una serie de ventajas indudables. Sin embargo, es un sistema tan diferente al que se utiliza en la actualidad que nunca podría introducirse con carácter optativo sin perjudicar al objetivo del buen funcionamiento del mercado interior. Puesto que una decisión sobre su introducción es prematura por falta de pruebas empíricas en relación con tal sistema, **se pide al Consejo que:**

- **considere si debe preverse un proyecto piloto para determinar si una inversión impositiva sería o no una respuesta apropiada para tratar de resolver el fraude del IVA, y**

- **confirme, en caso de que se decida realizar este proyecto piloto, que la Comisión debe iniciar los trabajos preparatorios para que un país voluntario pueda poner en marcha un proyecto piloto de acuerdo con las condiciones descritas en la presente Comunicación.**