

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 22.2.2008
COM(2008) 109 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI CĂTRE PARLAMENTUL
EUROPEAN**

privind măsurile de modificare a sistemului de TVA în vederea combaterii fraudei

{SEC(2008) 249}

CUPRINS

1.	Context	3
2.	Obiectivul comunicării.....	4
3.	Taxarea livrărilor intracomunitare în statul membru de plecare.....	4
3.1.	Rezultatele analizei Comisiei	5
3.2.	Concluzii privind taxarea livrărilor intracomunitare.....	7
4.	Taxarea inversă	7
4.1.	Rezultatele analizei Comisiei	7
4.2.	Coerența cu sistemul TVA în vigoare.....	9
4.3.	Concluzii privind sistemul de taxare inversă	10
5.	Posibilitatea desfășurării unui proiect-pilot pentru o perioadă limitată într-un stat membru interesat.....	10
5.1.	Rezultatele analizei Comisiei	10
5.2.	Concluzii privind proiectul-pilot.....	11

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN

privind măsurile de modificare a sistemului de TVA în vederea combaterii fraudei

1. CONTEXT

Consiliul ECOFIN din 5 iunie 2007 a invitat Comisia să examineze două măsuri mai „ambicioase” de combatere a fraudei în materie de TVA:

- taxarea tranzacțiilor intracomunitare și
- introducerea opțiunii de aplicare a unui sistem general de taxare inversă.

În afară de aceasta, Consiliul a invitat în mod special Comisia să analizeze posibilitatea desfășurării unui proiect-pilot de taxare inversă generalizată pentru o perioadă limitată într-un stat membru interesat.

În cadrul întâlnirii din 4 decembrie 2007, Consiliul a invitat Comisia să își prezinte constatările cu privire la activitățile legate de aceste măsuri mai ambițioase, astfel încât acestea să poată fi analizate în primul trimestru al anului 2008. Comisia a elaborat prezenta comunicare ca răspuns la această invitație a Consiliului.

În ceea ce privește taxarea tranzacțiilor intracomunitare, Consiliul a invitat Comisia să examineze mai întâi posibilitatea taxării acestor tranzacții în statul membru de plecare, concentrându-se pe următoarele aspecte:

- efectele generale ale unei proceduri de compensare asupra bugetelor statelor membre, în special asupra statelor membre în principal importatoare și asupra statelor membre în principal exportatoare;
- o estimare brută a costurilor suplimentare pe care introducerea taxării livrărilor intracomunitare le-ar genera pentru contribuabili și administrații fiscale;
- riscul apariției unor noi forme de fraudă și eficacitatea în eliminarea formelor cunoscute de fraudă;
- repartizarea responsabilităților și riscurilor între statul membru de plecare, unde este plătită taxa, și statul membru de sosire, în care taxa este dedusă;
- aspecte ale taxării livrărilor intracomunitare din perspectiva concurenței, în raport cu normele fiscale interne și în comparație cu sistemul actual.

În ceea ce privește conceptul taxării inverse generalizate, Consiliul a invitat Comisia să analizeze următoarele aspecte:

- efectele în statele membre care nu aplică sistemul taxării inverse, în special efectele asupra bugetelor lor, inclusiv în ceea ce privește competitivitatea societăților din aceste state membre;
- coerența și armonizarea legislației în materie de TVA în Uniunea Europeană;
- costurile pe care punerea în aplicare a sistemului taxării inverse le-ar genera pentru contribuabili și autoritățile administrative;
- migrarea cazurilor de fraudă înspre statele membre care nu aplică sistemul taxării inverse;
- riscul apariției unor noi forme de fraudă;
- posibilitatea desfășurării unui proiect-pilot pentru o perioadă limitată într-un stat membru interesat.

2. OBIECTIVUL COMUNICĂRII

Având în vedere timpul relativ limitat de care dispune Comisia, rezultatele analizei se bazează în principal pe anumite studii specifice realizate de un consultant, valoarea acestora rămânând limitată, pe răspunsurile primite la chestionarele trimise administrațiilor fiscale, pe feedback-ul primit de la mediul de afaceri, precum și pe analiza realizată de serviciile Comisiei. Este posibil ca anumite aspecte să necesite o analiză suplimentară mai aprofundată, dar rezultatele inițiale obținute permit deja formularea unor întrebări esențiale adresate Consiliului de Miniștri, care sunt necesare pentru orientarea activităților viitoare ale Comisiei.

Documentul de lucru anexat include o analiză mai detaliată. Pe baza acestei analize, prezenta comunicare explică situația actuală, cu trimitere la diferite opțiuni de modificare a sistemului existent de TVA, abordând astfel aspectele semnalate Comisiei de către Consiliu, și formulează întrebări de natură politică la care Comisia așteaptă un răspuns din partea Consiliului. Activitățile suplimentare legate de măsurile de modificare a sistemului de TVA în vederea combaterii fraudei fiscale vor fi utile numai în cazul în care se oferă orientări clare și concise cu privire la aceste întrebări, iar administrațiile fiscale contribuie în continuare în mod adecvat.

3. TAXAREA LIVRĂRILOR INTRACOMUNITARE ÎN STATUL MEMBRU DE PLECARE

Comisia a susținut încă din 1987 că principiul originii în stabilirea TVA este singura modalitate de a asigura crearea unei piețe interne reale. Propunerea din 1987 și cea din 1995 au avut ca punct de plecare armonizarea nivelurilor TVA sau, cel puțin, aproximarea cât mai bună a acestora, astfel încât să se elimine orice denaturare a concurenței. Cu toate acestea, statele membre nu erau dispuse la acel moment să își cedeze suveranitatea în ceea ce privește stabilirea nivelului TVA și își păstrează această poziție în continuare. Prin urmare, Comisia a elaborat un sistem de taxare a livrărilor intracomunitare care nu necesită o armonizare atât de ambițioasă. Astfel, conceptul taxării livrărilor intracomunitare se bazează pe principiul conform căruia nivelul intern al TVA va continua să se aplice ca și până acum, singura modificare

fiind înlocuirea scutirii aplicabile operațiunilor comunitare cu o taxare la nivelul de 15%. În cazul în care statul membru unde sosesc mărfurile aplică un nivel mai mare de 15%, plata acestei TVA suplimentare incumbă acestui stat membru; în cazul în care statul membru unde sosesc mărfurile aplică un nivel al TVA mai mic de 15% (datorită aplicării unuia sau a mai multor niveluri reduse ale TVA sau nivelului zero din anumite state membre), statul membru al cumpărătorului va credita persoana impozabilă care realizează achiziția intracomunitară. După același principiu, statul membru de sosire va putea colecta taxa pe valoarea adăugată care rezultă din orice limitare aplicabilă dreptului cumpărătorului de a deduce TVA aferentă intrărilor. În acest mod se evită denaturări ale concurenței care ar putea fi generate în caz contrar de către nivelurile naționale diferite ale TVA.

3.1. Rezultatele analizei Comisiei

Taxarea livrărilor intracomunitare pare să ofere o soluție adecvată pentru problemele cauzate de fraudă intracomunitară cu firme fantomă (*Missing Trader Intra-Community* - MTIC). Prin această abordare nu sunt combătute însă **alte tipuri de fraudă**. De fapt, includerea livrărilor intracomunitare în sfera de aplicare a taxării ar putea crea posibilitatea aplicării unor forme existente de fraudă în ceea ce privește aceste operațiuni. Cu toate acestea, în prezent este imposibilă cuantificarea rezultatului general estimat al unei modificări a sistemului de taxare a livrărilor intracomunitare în statul membru de plecare. În plus, trebuie să se țină seama în mod adecvat de **aspectele de concurență**. Deși nu există motive pentru a crede că diferențele dintre un nivel comun de 15% și nivelurile aplicate în prezent de statele membre ar avea vreun impact major, impactul potențial asupra fluxurilor financiare implică unele aspecte problematice. De fapt, întrucât livrările intracomunitare înregistrează în prezent o valoare de 2 400 miliarde EUR pe an, valoarea TVA care ar fi finanțată de societățile comerciale s-ar cifra la aproximativ 360 de miliarde; ar putea apărea astfel efecte asupra fluxurilor financiare dificil de evaluat, dat fiind că acestea depind de condiții factuale, cum ar fi relația dintre cumpărători și vânzători și relația dintre persoanele impozabile și administrațiile fiscale de care acestea aparțin. Aceste situații individuale nu pot fi generalizate și ar fi nevoie de o modelare economică minuțioasă pentru a putea obține o concluzie fiabilă. Este clar însă că taxarea livrărilor intracomunitare este de natură să dezavantajeze și mai mult IMM-urile, acestea aflându-se deja într-o situație nefavorabilă pe piața internă din punctul de vedere al prefinanțării.

Alte **costuri pentru contribuabili** depind în mare măsură de obligațiile de declarare considerate necesare atât pentru taxarea livrărilor intracomunitare, cât și pentru sistemul de compensare, care este esențial. Comisia consideră că declarațiile recapitulative lunare ale vânzătorului și cumpărătorului ar fi suficiente în acest sens. În acest context, costurile vizate sunt în principal costuri unice presupuse de modificare și sunt minore pe termen lung. Modificarea adusă de reducerea perioadei acoperite de declarațiile recapitulative este oricum preconizată în cadrul sistemului existent - Comisia se află în curs de prezentare a unor propuneri ca răspuns la invitația formulată de ECOFIN în iunie 2007 - iar extinderea obligațiilor de declarare la persoanele impozabile care cumpără mărfuri va genera probabil doar costuri limitate.

Costurile pentru administrațiile fiscale par a fi destul de dificil de estimat cu acuratețe. Răspunsurile trimise de statele membre la chestionar nu oferă prea multe indicații în acest sens.

Din punctul de vedere al statelor membre, cel mai important aspect de luat în calcul va fi probabil modul de funcționare a **sistemului de compensare**. Spre deosebire de poziția adoptată în 1996, Comisia ar prefera o compensare microeconomică și bilaterală, bazată pe declarațiile recapitulative. Statele membre ar dispune astfel de spațiu de manevră pentru a defini modul exact în care doresc să procedeze, respectând orientările comune care trebuie elaborate. Informațiile privind declarațiile recapitulative, care ar fi utile și în scopul compensării, ar trebui să fie bazate pe facturile emise și primite, întrucât normele actuale privind operațiunile impozabile asociate tranzacțiilor intracomunitare nu sunt suficiente pentru a garanta că declarația furnizorului, plata taxei, declarația recapitativă a furnizorului, declarația recapitativă a cumpărătorului și deducerea de către cumpărător au avut loc în aceeași perioadă. Din motive de coerență, aceleași norme ar trebui să se aplice și în cazul tranzacțiilor interne.

Toate statele membre ar fi vizate de sistemul de compensare – acestea fie vor vira, fie vor încasa sume de la alte state membre, în funcție de balanța comercială relativă. În principiu, toate statele membre vor vira și vor încasa sume. În funcție de bilanțul general al statisticilor comerciale, 16 state membre ar fi „beneficiare nete” generale, iar celelalte 11 state membre ar fi „plătitoare nete”. În ceea ce privește cele 16 state membre, cuantumul total înregistrat în 2006 de excedentul achizițiilor în raport cu vânzările a fost de 200 de miliarde EUR. Aplicarea unui nivel de 15% al TVA ar însemna că aceste state membre ar trebui să primească de la celelalte state membre venituri fiscale în valoare de **30 de miliarde EUR**. Această situație trebuie interpretată din perspectiva faptului că, în majoritatea statelor membre, **valoarea livrărilor intracomunitare variază între 10% și 20% din totalul livrărilor**, astfel că statele membre ar avea în orice caz garanția că pot conta pe 80-90% din TVA-ul total perceput de la propriile persoane impozabile.

În conformitate cu doleanțele Consiliului, Comisia nu a intrat în detalii complexe privind funcționarea sistemului de compensare. Cu toate acestea, este evident că, pentru a se evita deficitele bugetare, prima plată ar trebui efectuată între statele membre cât mai curând posibil după luna de referință; de asemenea, ar trebui stabilită o reglare „finală” a soldului la alte intervale adecvate de 6 și 12 luni. În această etapă, este foarte important să fie înțelese responsabilitățile care revin statelor membre. Un stat membru va avea întotdeauna obligația de a achita valoarea TVA precizată în declarația recapitativă a vânzătorului către statul membru al cumpărătorului, chiar și atunci când persoana impozabilă care a efectuat vânzarea nu a achitat taxa către Trezorerie. Statul membru al clientului va desfășura controalele normale asupra persoanelor impozabile, pentru a se asigura că acestea nu au dedus în mod excesiv TVA-ul aferent achizițiilor intracomunitare. Aplicarea acestor principii ar garanta faptul că fiecare stat membru este motivat să colecteze și să controleze corect TVA-ul. Cu toate acestea, în cazul în care rămân diferențe ce nu pot fi clarificate, se propune ca ambele state membre să suporte în mod egal orice deficit, astfel încât să se garanteze că ambele state sunt motivate să exercite controale corespunzătoare.

3.2. Concluzii privind taxarea livrărilor intracomunitare

Analiza realizată de Comisie în perioada stabilită de Consiliu a arătat că un sistem de taxare a livrărilor intracomunitare prezintă mai multe aspecte pozitive. Au fost identificate și unele aspecte problematice, dar acestea nu sunt de natură să justifice respingerea sistemului.

Există însă un element major care, în opinia Comisiei, trebuie clarificat înainte de a se investi în analize suplimentare ale sistemului. **Din punct de vedere politic, cel mai dificil aspect este legat de dependența veniturilor fiscale ale unui stat membru de transferurile realizate de alte state membre.** Dat fiind că efectele se pot ridica la aproximativ 10% din veniturile totale din TVA, iar cuantumul total reprezintă circa 30 de miliarde EUR la nivelul UE, **întrebarea logică este dacă statele membre sunt pregătite să se angajeze într-o astfel de dependență.**

Dacă răspunsul la această întrebare este pozitiv, Comisia ar fi pregătită să prezinte informații mai detaliate privind funcționarea concretă a sistemului de compensare și ar finaliza analizele necesare cu privire la organizarea specifică a sistemului de taxare. În mod evident, această activitate va necesita contribuții suplimentare din partea administrațiilor fiscale.

Dacă răspunsul este negativ, orice sistem care implică un mecanism de compensare va fi respins. În acest caz, **singura alternativă ar fi taxarea livrărilor intracomunitare la destinație**, iar Comisia va aștepta orientări din partea Consiliului cu privire la necesitatea unei analize suplimentare a acestei alternative. Cu toate acestea, Comisia ar dori să sublinieze faptul că o astfel de alternativă presupune crearea unui sistem real de tip ghișeu unic – care este sprijinit oricum de Consiliu și de Parlamentul European - și ar permite taxarea la nivelul adecvat în statul membru de achiziție; nu ar fi necesar în acest caz un nivel comun de 15% aplicabil livrărilor intracomunitare. În plus, costurile ar fi mai mici atât pentru persoanele impozabile, cât și pentru administrațiile fiscale.

Acestea sunt, în opinia Comisiei, elementele care necesită orientări suplimentare din partea Consiliului pentru a se stabili dacă taxarea livrărilor intracomunitare rămâne o opțiune de luat în calcul.

4. TAXAREA INVERSĂ

4.1. Rezultatele analizei Comisiei

Comisia consideră că introducerea unui sistem de taxare inversă generalizată ar reduce în mod semnificativ fraudă de tip MTIC, precum și alte forme de fraudă legate de deduceri abuzive. Cu toate acestea, Comisia este preocupată de faptul că sistemul de taxare inversă ar putea avea un efect negativ asupra veniturilor statelor membre din cauza apariției unor noi tipuri de fraudă.

Pentru a combate aceste noi **tipuri de fraudă**, în principal eludarea de la plata aferentă taxării consumului și utilizarea abuzivă a numerelor de identificare TVA, este necesar ca sistemul să fie însoțit de măsuri care l-ar complica și ar crea noi sarcini pentru societățile comerciale și pentru administrațiile fiscale.

În primul rând, s-ar impune necesitatea aplicării unui **prag** pentru a limita riscul de netaxare a consumului final. S-ar părea că un astfel de prag reprezintă o complicație serioasă, în măsura în care necesită operarea unor distincții noi care nu corespund cu nicio realitate comercială. De asemenea, o serie de noi definiții ar fi necesară pentru ca sistemul să poată fi pus în practică și să acopere toate situațiile posibile.

În al doilea rând, întrucât sistemul se va baza pe distincția dintre persoanele impozabile care pot efectua achiziții în cadrul sistemului de taxare inversă și toate celelalte persoane, vor exista **noi responsabilități** pentru persoanele impozabile care sunt vizate de această identificare. Administrațiile fiscale vor trebui să creeze și să furnizeze instrumentele de care societățile comerciale au nevoie pentru a putea face față acestor provocări, oferindu-le acestora certitudinea juridică necesară pentru a decide între sistemul normal de TVA și sistemul de taxare inversă. Trebuie avut în vedere și că este posibil ca de fapt toate persoanele impozabile să aibă obligația de a aplica ambele sisteme în paralel, ceea ce presupune complicații majore. În afară de aceasta, sistemul va genera un număr în creștere de cereri de rambursare înaintate de persoane care nu vor mai putea să deducă taxele deductibile aplicate achizițiilor de dimensiuni mai mici, întrucât operațiunile în aval nu ar mai fi taxate în cadrul sistemului de taxare inversă. Deoarece statele membre alocă deja un volum disproporționat de resurse pentru verificarea cererilor de rambursare, s-ar impune necesitatea creșterii efectivului de resurse umane pentru a garanta menținerea nivelului actual de control al persoanelor impozabile ale căror declarații indică un pasiv. Ar fi afectată astfel în mod direct eficiența TVA ca sursă de venituri a statelor membre.

În al treilea rând, pentru a compensa dispariția plăților fracționate, ar fi necesară introducerea unor **obligații de declarare compensatorii**, care să permită verificarea încrucișată primară a informațiilor provenite de la furnizori și de la cumpărători. Aceste obligații ar trebui rafinate pentru a garanta coerența declarațiilor cu obiectivul de a evita neconcordanțele între date.

Deși nu se cunosc în întregime costurile suplimentare pe care un astfel de sistem le-ar crea pentru societățile comerciale, chiar și numai obligațiile de declarare ar presupune costuri unice semnificative de introducere, precum și costuri recurente. Se pare că aplicarea corectă a unui prag este de departe cel mai costisitor element al sistemului de taxare inversă pentru societățile comerciale. Conform unui studiu recent realizat pentru Camera de Comerț din Viena de către institutul austriac de cercetare asupra IMM-urilor, costurile unice ale IMM-urilor ar varia între 12 750 EUR și 20 000 EUR, în timp ce costurile anuale recurente ar varia între 6 000 EUR și 9 300 EUR. Un studiu german anterior estima costul total pentru persoanele impozabile din Germania la o valoare variind între 1,6 miliarde EUR și 2 miliarde EUR, pentru anul de introducere al sistemului de taxare inversă, respectiv la o valoare a costurilor recurente anuale variind între 100 MEUR și 200 MEUR.

Costurile pentru administrațiile fiscale vor depinde în mod semnificativ de măsurile de control pe care acestea le vor pune în aplicare. Deși ar exista unele avantaje pe de o parte - prin reducerea fraudei legate de deducerile de TVA – există anumite domenii pentru care sunt absolut necesare controale specifice. De fapt, în cadrul sistemului de taxare inversă, cea mai mare parte a valorii TVA ar fi plătită de către furnizorii finali din lanțul de producție – care, în anumite țări, pot fi de dimensiuni mai mici și mai puțin fiabili decât cele câteva mari societăți comerciale care plătesc

în prezent o mare parte a TVA în majoritatea statelor membre. În mod evident, natura sectorului de comerț cu amănuntul necesită alocarea mai multor resurse de control, în special în situația în care toți comercianții cu amănuntul primesc livrări scutite de taxe. Noile obligații detaliate de declarare privind toate societățile comerciale vor necesita și **noi forme de management al riscurilor** pentru a gestiona fluxul imens de informații nou-creat. Identificarea persoanelor impozitabile va avea o importanță și mai mare în comparație cu sistemul actual și va presupune eforturi și resurse suplimentare. În cele din urmă, trebuie menținut controlul general al tuturor societăților comerciale – nu numai al celor plătitoare de TVA – astfel încât să se evite migrarea bunurilor și serviciilor către **economia neagră**. În răspunsurile la chestionarul primit, statele membre nu au fost în general în măsură să ofere indicații cu privire la amploarea costurilor care vor trebui suportate de administrațiile lor.

Răspunsurile statelor membre conțineau puține indicații concrete cu privire la efectele probabile pe care aplicarea sistemului de taxare inversă le-ar avea asupra altor state membre. Cu toate acestea, răspunsurile arătau că se consideră necesară aplicarea unui sistem de control foarte strict pentru a proteja alte state membre de efectele negative pe care le-ar putea genera totuși sistemul de taxare inversă. Se consideră că trebuie îmbunătățită cooperarea administrativă pentru a putea face față acestei noi situații.

Există puține elemente care să indice migrarea activităților frauduloase către alte state membre din cauza introducerii unor măsuri specifice anti-fraudă. Întrucât aceste măsuri erau în mod obișnuit specifice unui sector, există însă posibilitatea ca o măsură cu caracter mai general, cum ar fi taxarea inversă, să aibă consecințe diferite.

4.2. Coerența cu sistemul TVA în vigoare

Comisia consideră că modificarea esențială a sistemului de TVA în urma introducerii taxării inverse generalizate pe bază opțională ar afecta în mod semnificativ coerența și nivelul de armonizare al sistemului comunitar de TVA, precum și posibilitățile de dezvoltare viitoare ale acestuia.

Legislația UE este elaborată și dezvoltată în prezent pe baza unui cadru comun. O Comunitate Europeană cu două sisteme de TVA fundamental diferite ar trebui să țină seama de ambele sisteme pentru a elabora și examina acte legislative. Ar fi extrem de dificil să se aducă modificări unui astfel de sistem dual pentru a asigura adaptarea la o piață internă în continuă evoluție. Acest aspect are o importanță deosebită din perspectiva existenței a două seturi complet diferite de obligații. Un astfel de sistem dezechilibrat prezintă riscuri majore pentru armonizarea viitoare a sistemului de TVA, deoarece interesul statelor membre de a aduce îmbunătățiri va varia în funcție de sistemul pe care îl aplică.

Prin urmare, este important să se conștientizeze că aplicarea cu titlu opțional a sistemului de taxare inversă ar reprezenta o abatere de la nivelul actual de armonizare de care beneficiază societățile comerciale ce operează pe piața unică. Complicațiile suplimentare pe care un sistem opțional de taxare inversă le-ar aduce pentru întreprinderi par să fie în contradicție cu obiectivele comunitare în materie de creștere și locuri de muncă, acestea fiind dependente de reducerea obligațiilor impuse societăților comerciale. Mai concret spus, acestea ar contraveni strategiei în materie de TVA aplicată până în prezent, care vizează simplificarea în continuare a

funcționării sistemului de TVA în cadrul pieței interne prin reducerea sarcinilor și obligațiilor impuse societăților comerciale și prin garantarea unei certitudini juridice pentru acestea.

4.3. Concluzii privind sistemul de taxare inversă

Un sistem de taxare inversă generalizată este în mod evident un concept nou, care poate antrena consecințe atât pozitive, cât și negative. Independent de orice concluzie finală asupra sistemului, conceptul unui sistem opțional de taxare inversă prezintă însă o problemă majoră, în sensul că acest sistem ar fi fundamental diferit de cel aplicat în prezent. Ar trebui definit un al doilea sistem la nivel comunitar, iar acest lucru ar avea consecințe negative asupra funcționării pieței interne și ar submina armonizarea și posibilitățile de dezvoltare viitoare ale sistemului de TVA.

În plus, caracterul opțional al sistemului de taxare inversă generalizată a fost identificat ca fiind un factor de cost pentru societățile comerciale și unul dintre principalii factori de risc asociați noilor tipuri de fraudă din UE.

Prin urmare, Comisia consideră că ar trebui fie să se introducă un sistem general de taxare inversă cu titlu obligatoriu la nivelul UE, fie să se abandoneze acest concept.

5. POSIBILITATEA DESFĂȘURĂRII UNUI PROIECT-PILOT PENTRU O PERIOADĂ LIMITATĂ ÎNTR-UN STAT MEMBRU INTERESAT

5.1. Rezultatele analizei Comisiei

Ținând seama de analiza prezentată anterior, Comisia nu este convinsă totuși de faptul că un model general de taxare inversă este un mijloc adecvat de a reduce gradul de vulnerabilitate la fraudă al sistemului de TVA. Comisia admite efectele evidente de descurajare a fraudei cu firme fantomă, dar manifestă îngrijorare cu privire la celelalte efecte ale unei astfel de modificări. Cu toate acestea, Comisia subliniază că analiza realizată cu privire la sistemul de taxare inversă este un exercițiu pur ipotetic, întrucât nu se dispune de o experiență reală pe baza căreia să se ajungă la unele concluzii. Analiza desfășurată până în prezent nu permite luarea unei decizii finale, în special din cauza lipsei de dovezi empirice - nicio țară din lume nu aplică în acest moment un astfel de sistem. Dat fiind că orice analiză suplimentară s-ar confrunța cu aceeași problemă din cauza caracterului său ipotetic, Comisia consideră că desfășurarea unui proiect-pilot într-un stat membru ar fi singura metodă de a oferi răspunsuri mai concrete la întrebările formulate de Consiliu.

Cu toate acestea, trebuie subliniat că scopul unui proiect-pilot este de a testa introducerea unui **sistem obligatoriu de taxare inversă**, deoarece, din motive legate de piața internă și de eliminarea *de facto* a sistemului comun de TVA, se exclude posibilitatea de a permite numai câtorva state membre să introducă o astfel de modificare a sistemului de TVA.

Un proiect-pilot ar trebui conceput astfel încât să ofere cele mai bune șanse de a acumula cunoștințe despre funcționarea sistemului de taxare inversă, fără a expune însă statele membre participante sau alte state membre la riscuri majore.

În acest sens, este important ca statul membru voluntar să dispună de o economie de dimensiuni suficient de mari pentru a fi reprezentativă, fără să aibă însă efecte asupra comerțului intracomunitar.

Prin definiție, un proiect-pilot se desfășoară pe o perioadă limitată de timp. Această perioadă ar trebui să fie suficient de lungă pentru a permite obținerea rezultatelor necesare și pentru a se evita apariția unor costuri disproporționate impuse persoanelor impozabile de trecerea la sistemul de taxare inversă sau generate de revenirea la sistemul clasic de TVA. Așadar, proiectul-pilot ar trebui să demonstreze:

- în ce măsură sistemul de taxare inversă reușește într-adevăr să limiteze și să reducă fraudă existentă – acest aspect trebuie evaluat atât din perspectiva reducerii totale a diferenței dintre încasările teoretice de TVA și încasările efective de TVA cauzată de fraudă, cât și în ceea ce privește tipurile de fraudă reduse;
- în ce măsură noile tipuri de fraudă reprezintă un pericol real și care sunt măsurile cele mai adecvate pentru a neutraliza acest risc - s-ar impune necesitatea unei evaluări continue a evoluției diferitelor tipuri de fraudă și a măsurilor de control aplicate în vederea limitării acestora, înțelegându-se aici că nu este vorba de măsuri care au deja toate șansele de a fi eficace în cadrul actualului sistem;
- costurile generate de aplicarea și funcționarea sistemului pentru societățile comerciale și gradul de proporționalitate al acestor costuri cu avantajele pentru Trezorerie;

În mod evident, exercițiul va trebui însoțit de un sistem de monitorizare, care să asigure transparența întregii operațiuni și care să furnizeze feedback cu privire la efectele negative potențiale asupra altor state membre. Pentru a se garanta o reprezentare echilibrată a părților interesate, se sugerează crearea unui grup de orientare, format din statul care s-a oferit voluntar, Comisie și cel puțin unul dintre statele membre vecine.

În opinia Comisiei, proiectul-pilot ar trebui să se desfășoare timp de cel puțin cinci ani, dat fiind că materialul statistic necesar pentru cuantificarea efectelor va fi disponibil oricum doar după trei ani. Se poate lua în calcul o perioadă chiar mai lungă, întrucât autorii fraudelor ar putea ezita să conceapă noi forme de fraudă știind că proiectul va acoperi doar o perioadă foarte limitată de timp.

Comisia este pregătită să stabilească, în colaborare cu toate delegațiile din grupul de lucru nr. 1, detaliile necesare pentru a aplica sistemul de taxare inversă generalizată în perioada de probă. Pe baza acestei activități, Comisia poate prezenta apoi o propunere legislativă.

5.2. Concluzii privind proiectul-pilot

Taxarea inversă este un concept care nu poate fi exclus și nu trebuie exclus în această etapă, întrucât prezintă mai mult avantaje incontestabile. Este însă un sistem atât de diferit de cel existent, încât nu ar putea fi niciodată introdus cu titlu opțional fără a afecta obiectivul bunei funcționări a pieței interne. Deoarece o decizie privind introducerea acestui sistem este prematură în absența oricăror dovezi empirice, **Consiliul este invitat:**

- să analizeze posibilitatea desfășurării unui proiect-pilot pentru a se stabili dacă un sistem de taxare inversă ar fi sau nu un mijloc adecvat de combatere a fraudei TVA; și
- să confirme că, în eventualitatea desfășurării unui astfel de proiect, Comisia poate desfășura activități de pregătire pentru a permite unei țări care s-a oferit voluntar să demareze proiectul-pilot pe baza condițiilor enunțate în prezenta comunicare.