Dirección General de Impuestos Internos (DGII)

Comprobantes Fiscales: Experiencia Dominicana

Informe Comprobantes Fiscales: Experiencia Dominicana Abril 2014

Esta es una publicación de la Dirección General de Impuestos Internos.

En caso de reproducción debe citarse la fuente.

Departamento de Estudios Económicos y Tributarios

Sección de Estudios y Mediciones

Dirección General de Impuestos Internos

Ave. México No. 48; Gazcue, DN.

Teléfono: (809) 689-2181

www.dgii.gov.do

Contenido

Resumen	4
Introducción	5
I. Antecedentes	6
II. Marco Legal	7
III. Implementación de los Comprobantes Fiscales	10
IV. Características de los Comprobantes Fiscales	11
V. Clasificación de los Comprobantes fiscales	12
VI. Proceso para obtener los Comprobantes Fiscales	14
VII. Remisión de las informaciones sobre Comprobantes Fiscales	14
VIII. Costos y Beneficios de los Comprobantes Fiscales	15
VIII.1 Costos de la implementación del mecanismo	16
VIII.2 Impacto de los Comprobantes Fiscales en la recaudación	17
VIII.3 Comparación de los Costos y Beneficios del Proyecto	23
IX. Cruces de Información e Inconsistencias	23
X. Estadísticas sobre los NCF	24
X. Experiencia de la DGII	28
Conclusiones	29
Bibliografía	30
Anexos	31

Resumen

El presente estudio ofrece una descripción y análisis de los resultados de la aplicación de los Comprobantes Fiscales en República Dominicana como mecanismo utilizado para el control del consumo intermedio o ventas entre empresas. Esta iniciativa obtuvo un beneficio acumulado de aproximadamente 1.25% del PIB para el periodo 2007-2012, sólo tomando en cuenta el impacto recaudatorio sobre el Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). Otro de los grandes beneficios corresponde a la remisión de información. Alrededor de 70 mil contribuyentes reportan información de 400 mil contribuyentes. Estos resultados demuestran el éxito de la aplicación de este mecanismo por parte de la Dirección General de Impuestos Internos; se destacan cambios sustanciales inmediatamente después de la entrada en vigencia de los Comprobantes Fiscales como componente del Plan Anti Evasión, como son: el aumento en la recaudación, reducción en el incumplimiento, aumento con relación a la meta, nuevos registros de contribuyentes, entre otros. Lo anterior evidencia el esfuerzo que está haciendo la DGII para lograr el cabal cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Introducción

El consumo intermedio son todos los bienes y servicios no duraderos que los productores adquieren y utilizan en el proceso de producción¹. Este consumo intermedio representó en promedio 82.6% del PIB en América Latina y el Caribe². Sin duda, esta parte de la economía es considerable y su control constituye un verdadero reto para la Administración Tributaria. Por su naturaleza, la omisión de estas ventas podría ser una práctica generalizada si no existiese una regulación pertinente para sustentar el control, especialmente de parte de los sectores informales de la economía.

Por este motivo las Administraciones Tributarias han implementado mecanismos para regular las ventas intermedias entre empresas, algunos países como Chile (1976), Bolivia (1987), México (1989), Argentina y Perú (1992), Brasil (1995), Panamá (1996), Venezuela (1999), Ecuador (2002) y Colombia (2005) lo han aplicado con resultados exitosos. En República Dominicana se implementó el mecanismo de los Comprobantes Fiscales en el 2007, con el objetivo de regular dicho consumo, al tiempo que se aprovechó la experiencia de otras Administraciones Tributarias donde la aplicación de este mecanismo ya había madurado.

El presente documento expone la experiencia y resultados de la implementación de los Comprobantes Fiscales en República Dominicana como mecanismo de control de las ventas entre empresas. De esta forma, el contenido se divide en diez secciones; en la primera sección se abordan los antecedentes y retos del proyecto; la sección dos comprende el desarrollo de las consideraciones legales de los comprobantes fiscales; la sección tres describe el proceso de implementación; la sección cuatro aborda las características de los comprobantes; en la sección cinco se describe como se clasifican los comprobantes fiscales, mientras la sección seis comprende el proceso de obtención de los comprobantes; la sección siete explica las informaciones que deben remitir los contribuyentes en relación con los comprobantes fiscales; la sección ocho describe los costos y los beneficios del proyecto; en la sección nueve se analiza la evolución de los cruces de información; y finalmente la sección diez relata la experiencia de la DGII en la implementación del proyecto.

⁻

¹ Definición tomada del glosario del Banco Central de la República Dominicana.

² Promedio estimado con los datos del Consumo Intermedio y Productor Interno Bruto de Nicaragua, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Chile y Colombia para distintos años. Datos obtenidos de los bancos centrales e oficinas de estadísticas de los países.

I. Antecedentes

El uso de los comprobantes fiscales nace como una iniciativa del Plan Anti-evasión que presentó la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a finales del 2004, orientada a establecer un mecanismo de control efectivo del cumplimiento tributario y así reducir la evasión, que para el caso del ITBIS representaba el 41.7% de la recaudación potencial en ese mismo año.

El plan comenzó a ejecutarse en enero de 2005 y abarcó, de manera general, dos dimensiones:

- 1. Control de las ventas locales con destino a consumo intermedio: ventas entre empresas o entre contribuyentes. Para lo cual se estableció en el año 2007 el sistema de Comprobantes Fiscales o Control de Facturación.
- 2. Control de las ventas locales con destino a consumo final:
 - Control de las ventas realizadas con tarjeta de crédito o débito. De esta iniciativa surge la Norma 08-04, de octubre de 2004, que establece la obligación a las empresas administradoras de tarjetas de retener el ITBIS pagado por los consumidores.
 - Control de las operaciones de venta en efectivo, principalmente efectuadas por consumidores finales. A este ámbito responde el proyecto de impresoras fiscales.

Este tipo de regulación se había implementado con anterioridad en otros países de la región, lo que significó una ventaja para la República Dominicana al incorporar las buenas prácticas de la experiencia internacional. Entre los países que lo habían implementado se encuentran Chile (1976), Bolivia (1987), México (1989), Argentina y Perú (1992), Brasil (1995), Panamá (1996), Venezuela (1999), Ecuador (2002) y Colombia (2005). Cabe precisar que en muchos otros países de América Latina el control de los comprobantes fiscales llegó conjuntamente con la aplicación del Impuesto al Valor Agregado o IVA, como mecanismo de control de las compras y las ventas, y el control de los gastos y los ingresos de las empresas.

El proyecto dominicano contempló regular las facturas que generan crédito fiscal y/o sustentan costos y gastos, es decir, aquellas facturas que los contribuyentes podrán utilizar para registrar costos y gastos deducibles del ISR o como crédito del ITBIS; también las facturas a consumidores finales (sin valor de crédito fiscal), las notas de débito y de crédito y los comprobantes fiscales especiales tales como: el registro de proveedores informales, registro único de ingresos, registro de gastos menores y el registro de operaciones para empresas acogidas a regímenes especiales de tributación.

II. Marco Legal

Las leyes dominicanas otorgan a la Administración Tributaria la potestad de inspeccionar las actividades económicas con el objetivo principal de que todos los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias relacionadas con la emisión de los documentos legales, su registro, declaración y el pago de impuestos que procedan. Dado que los comprobantes fiscales son documentos que acreditan la transferencia de bienes, la entrega en uso o la prestación de servicios, su implementación se apoya en la labor supervisora de la Administración. Vale mencionar, que dicha regulación no afecta en ningún momento el derecho a la libre empresa consagrado en la Constitución de la República.

El uso del Número de Comprobante Fiscal en República Dominicana se inicia a partir de enero de 2007, teniendo como base legal para su inicio el Decreto Presidencial No.254-06. Sin embargo, hay que destacar que el uso de este recurso de control tributario tiene una base legal más amplia, la cual se detalla a continuación.

Cuadro II.1 Marco Legal de República Dominicana para la regulación de impresión y emisión de Comprobantes Fiscales.

Base legal	Descripción
	Artículo 75, numeral 6), que declara que las personas tienen el deber de tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas.
Constitución de la República Dominicana	Artículo 243, sobre los principios del sistema tributario, estableciendo que "el régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas".
	Artículo 50, reconoce y garantiza la libertad de empresa, estableciendo que "Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes."
	Artículo 128, numeral 2, literal b), le otorga la atribución al Presidente de la República a expedir Decretos, Reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario.

Base Legal	Descripción		
	Confiere a la Administración Tributaria la facultad de control a los contribuyentes, mediante el Artículo 50, literales i), j) y k) citados a continuación:		
	i) Facilitar a los funcionarios fiscalizadores, las inspecciones y verificaciones en cualquier lugar, establecimientos comerciales o industriales, oficinas, depósitos, depósitos fiscales, puertos, aeropuertos, naves, aeronaves, furgones o contenedores, vehículos y otros medios de transporte.		
Código Tributario	j) Presentar o exhibir a la Administración Tributaria, las declaraciones, informes, documentos, formularios, facturas, comprobantes de legítima procedencia de mercancías, recibos, listas de precios, etc., relacionados con hechos generadores de obligaciones, y en general, dar las aclaraciones que les fueren solicitadas.		
	k) Todas las personas físicas o jurídicas que realicen operaciones de transferencia de bienes o presten servicios a título oneroso o gratuito, deberán emitir comprobantes fiscales por las transferencias u operaciones que efectúen. Previo a su emisión, los mismos deben ser controlados por la Administración Tributaria de acuerdo con las normas que ella imparta.		
	Así mismo, el Artículo 355 del Código establece la obligación de los contribuyentes de emitir la documentación requerida para sustentar sus transferencias, servicios gravados y exentos.		
	Ley 227-06, que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII):		
Ley 227-06	Artículo 4, literales c), d) y n), le otorga otras facultades y atribuciones, dentro de ellas podemos mencionar: aplicar un sistema de gestión para cumplir con las metas de recaudación establecidas por el Poder Ejecutivo, así como las de trabajar en la mejoría continua de los servicios de atención a los contribuyentes, diseñando sistemas y procedimientos administrativos orientados a afianzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.		

Base legal	Descripción	
	Reglamento para el Uso de los NCF.	
	Este reglamento establece entre otras obligaciones:	
Decreto 254-06,	 Que todas las personas físicas o jurídicas domiciliadas en la República Dominicana, que realicen operaciones de transferencia de bienes, entrega en uso, o presten servicio a título oneroso o gratuito, tienen la obligación de expedir comprobantes fiscales. En ese sentido, establece las excepciones a la emisión de comprobantes fiscales en su artículo 3. 	
	 La DGII es el ente encargado de establecer los contribuyentes autorizados a emitir comprobantes fiscales. 	
	 Establece la clasificación de los comprobantes fiscales y reglas de emisión. Los NCF se clasifican en Factura de crédito fiscal, consumidores finales, notas de crédito y débito. 	
	 Establece los requisitos de impresión, las autorizaciones necesarias, procedimientos de solicitud etc. 	
Norma 01-07	Establece los reportes electrónicos mensuales de las operaciones de todos los contribuyentes declarantes del Impuesto Sobre la Renta y/o del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). Establece el formato en que deben enviarse las informaciones sobre costos y gastos para fines del Impuesto Sobre la Renta, adelantos utilizados como créditos.	
Norma 02-07	Establece la aplicación del reglamento para la regulación de la impresión, emisión y entrega de Comprobantes Fiscales a las operaciones autorizadas de intermediación cambiaria y servicios relacionados al negocio de divisas.	

III. Implementación de los Comprobantes Fiscales

En general, el proceso de implementación de los NCF contó con cinco etapas que se inician a partir del 15 de julio 2006:

• Fase I: Registro de Imprentas (15 de julio 2006)

La Dirección General de Impuestos Internos creó un registro contentivo de los datos de todas las imprentas o establecimientos gráficos que, habiendo cumplido con las disposiciones establecidas en la ley 254-06³, debían estar autorizados para imprimir comprobantes fiscales válidos para los fines fiscales. Adicionalmente se estableció que dicho registro debía estar disponible para ser consultado por todos los interesados, tanto de manera electrónica y física, así como en las distintas Administraciones Locales de la DGII.

• Fase II: Registro de declaración inicial de inventarios de facturas (1ro de agosto al 15 de diciembre 2006)

Se levantó el registro de declaración inicial de inventarios de facturas en poder de los contribuyentes.

• Fase III: Solicitud de autorización de emisión de comprobantes, capacitación a los contribuyentes y publicidad (1ro de octubre 2006)

Para finales del 2006 se procedió a recibir las primeras solicitudes de autorización para emitir comprobantes fiscales. En ese sentido, en el proceso de implementación de los comprobantes fiscales, la DGII se encarga de realizar las capacitaciones pertinentes para conseguir el mejor funcionamiento de los mismos. Se desarrollaron aplicaciones informáticas en la Internet para que todas las solicitudes pudieran hacerse de forma electrónica. Asimismo, se realizó un amplio programa de difusión directa a través de guías, talleres de capacitación y una campaña publicitaria intensiva para explicar a toda la sociedad los conceptos básicos del nuevo sistema.

• Fase IV: Emisión y uso de comprobantes (1ro de enero 2007)

En esta etapa se realizaron operativos de fiscalización que sirvieron para evaluar en una gran cantidad de negocios, el cumplimiento con el reglamento de comprobantes fiscales, determinando las sanciones correspondientes a los contribuyentes que no cumplían con las disposiciones expresadas en el mismo.

10

³ Ley que establece el Reglamento para la Regulación de la Impresión, Emisión y Entrega de Comprobantes Fiscales.

• Fase V: Remisión de datos (15 de febrero 2007)

A partir de febrero de 2007 se inicia la remisión de los datos por parte de los contribuyentes. Estos podían hacer uso de la infraestructura informática elaborada para la creación de las bases de datos y las interfaces en los sistemas de información de la Oficina Virtual que permiten el envío de los mismos haciendo uso de la Internet.

IV. Características de los Comprobantes Fiscales

Los Comprobantes Fiscales son documentos que acreditan la transferencia de bienes, la entrega en uso, o la prestación de servicios, debiendo éstos cumplir con los requisitos mínimos establecidos por el Reglamento No. 254-06 para la regulación de la Impresión, Emisión y Entrega de Comprobantes Fiscales.

De acuerdo con el Reglamento, el número de comprobante fiscal (NCF) es la secuencia alfa numérica con que se identifica un comprobante fiscal, otorgado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a los contribuyentes que emitirán comprobantes. A través de esta numeración quien recibe el comprobante fiscal puede comprobar la validez del mismo, determinando si ha sido autorizado por la DGII, y si el comprobante fiscal fue emitido realmente por el emisor correspondiente. El Número de Comprobante Fiscal (NCF) se compone de derecha a izquierda de la siguiente estructura:

Posición	Composición
• A	Serie
• 99	División de Negocios (DN)
• 999	Punto de Emisión (PE)
• 999	Área de Impresión (AI)
• 99	Tipo de Comprobante Fiscal (TCF)
• 99999999	Secuencial (S)

99999999

999 | 999 | 99

99

Serie: Identificada con una letra, la cual permite reconocer si el NCF fue solicitado por los contribuyentes o impreso por la DGII. Las Letras de la A-J corresponden a comprobantes solicitados por contribuyentes y de la P-U corresponden a secuencias internas de la DGII para formularios provisionales de venta en las Administraciones Locales.

División de Negocios (DN): Dos caracteres que indican un criterio de sub-clasificación de negocios interna del contribuyente. Por ejemplo, si un grupo empresarial tiene supermercados, librerías y ferreterías, estos caracteres permiten identificar cada división.

Punto de Emisión (PE): Se entiende como cada local o establecimiento (sucursal) perteneciente a un contribuyente autorizado a emitir comprobantes fiscales. El mismo lo representan los tres caracteres siguientes a la División de Negocio dentro de la estructura del NCF.

Área de Impresión (AI): Los tres dígitos siguientes al Punto de Emisión que indican el mecanismo que se utiliza para emitir los comprobantes fiscales, ya sea caja registradora, hand held⁴ o cualquier departamento específico que se encargue de su impresión y/o emisión.

Tipo de Comprobante Fiscal (TCF): Los dos dígitos que corresponden a la posición 10 y 11 dentro de la estructura del NCF indican el tipo de comprobante emitido.

Código Tipo de NCF

- 01 Facturas que Generan Crédito y Sustentan Costos y/o Gastos
- 02 Facturas para Consumidores Finales
- 03 Nota de Débito
- 04 Nota de Crédito
- 11 Proveedores Informales
- 12 Registro Único de Ingresos
- 13 Gastos Menores
- 14 Regímenes Especiales de Tributación
- 15 Comprobantes Gubernamentales

Secuencial (S): Ocho caracteres consecutivos que iniciarán de derecha a izquierda en 1 y terminarán de acuerdo a la cantidad de NCF solicitados por el contribuyente.

V. Clasificación de los Comprobantes fiscales

Los Comprobantes Fiscales se clasifican en dos grupos: de uso común y especial. Los comprobantes fiscales de uso común son aquellos que se usarán permanentemente en las operaciones económicas de los contribuyentes. Permiten al comprador validar la deducción de los gastos y costos del Impuesto Sobre la Renta (ISR) o crédito fiscal del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) y anular operaciones de ventas.

• NCF que Generan Crédito y Sustentan Costos y Gastos (Código 01):

Son comprobantes que registran las transacciones comerciales de compra y venta de bienes y/o los que prestan algún servicio. Estos permiten al comprador sustentar los gastos y costos del ISR o créditos del ITBIS.

⁴ Dispositivo similar a una computadora portátil que se puede llevar en una mano a cualquier parte mientras se utiliza. En esta categoría se incluyen las agendas electrónicas o PDA.

• Facturas a Consumidores Finales (Código 02):

Acreditan la transferencia de bienes, la entrega en uso o la prestación de servicios a consumidores finales. Estos comprobantes no poseen efectos tributarios, es decir, que no podrán ser utilizados para créditos en el ITBIS y/o reducir gastos y costos del ISR.

• Notas de Débito (Código 03):

Documentos que emiten los vendedores de bienes y/o los que prestan servicios para recuperar costos y gastos, como: intereses por mora, fletes u otros, después de emitido el comprobante fiscal. Estos sólo pueden ser emitidos al mismo adquiriente o usuario para modificar comprobantes emitidos con anterioridad.

• Notas de Crédito (Código 04):

Documentos que emiten los vendedores de bienes y/o prestadores de servicios por modificaciones posteriores en las condiciones de venta originalmente pactadas, es decir, para anular operaciones, efectuar devoluciones, conceder descuentos y bonificaciones, reparar errores, entre otros casos parecidos.

Mientras, los comprobantes fiscales especiales son documentos que podrán ser utilizados como comprobantes fiscales, con fines de evitar alteraciones en el desarrollo de las actividades económicas en aquellos sectores, actividades empresariales o profesionales autorizados por la DGII. Los Comprobantes Fiscales Especiales deben ser autorizados por la DGII.

• Registro de Proveedores informales (Código 11)

Este tipo de Comprobante se utiliza para el registro de costos y gastos de ITBIS de proveedores no inscritos en el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC). Esta factura será emitida como crédito del ITBIS o como gastos del Impuesto Sobre la Renta de contribuyentes no registrados que adquieran bienes o servicios. El mismo se emite a nombre del proveedor indicando su Cédula de Identidad con la cual será reportado.

• Registro Único de Ingresos (Código 12)

Comprobante que se usa para registrar un resumen de las transacciones realizadas durante el día, principalmente de aquellos productos exentos del ITBIS, realizadas por estaciones de combustibles, salones de belleza, colmados, etc. El uso de este comprobante fiscal no exime al contribuyente de emitir comprobantes fiscales a solicitud de un cliente.

• Registro de Gastos Menores (Código 13)

Registro de gastos diversos realizados fuera del domicilio de la empresa, para cubrir gastos incurridos en el mercado informal por personal autorizado por el contribuyente, tales como parqueos, reparación de neumáticos (gomas), kioscos de comida, alojamiento ocasional informal, entre otros.

• Regímenes Especiales de Tributación (Código 14)

Registro de venta de bienes o prestación de servicios a sectores acogidos a regímenes especiales de tributación, como son las operadoras de Zonas Francas, empresas de Zonas Francas, entidades acogidas a la Ley de Desarrollo Turístico, entidades acogidas a la Ley de Desarrollo Fronterizo, cuerpos diplomáticos acreditados en el país, organismos de la Iglesia Católica y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

• Comprobantes Gubernamentales (Código 15)

Son los utilizados en la venta de bienes y prestaciones servicios a las instituciones del Estado.

VI. Proceso para obtener los Comprobantes Fiscales

El proceso de solicitud de los Comprobantes Fiscales puede hacerse por múltiples vías. Estos pueden solicitarse a través de la Oficina Virtual remitiendo un formulario electrónico con los datos básicos del contribuyente (nombre o razón social del emisor acorde con el Registro Nacional de Contribuyentes, nombre comercial, número del Registro Nacional de Contribuyentes), tipo de comprobante que desea imprimir o emitir, cantidad de comprobantes fiscales para los que se solicita autorización. Los Comprobantes Fiscales también pueden ser solicitados en el Centro de Atención al Contribuyente de la Oficina Principal de la DGII, o en el Área de Control de Contribuyentes de las diferentes Administraciones Locales, mediante formulario de solicitud de autorización FNCF-01. En último lugar, pueden solicitar los Comprobantes en las imprentas autorizadas haciendo uso del formulario ya mencionado.

De acuerdo con lo establecido por el Reglamento para la Regulación de la Impresión, Emisión y Entrega de Comprobantes Fiscales, la DGII cuenta con un plazo de 10 días laborables para dar respuesta a la solicitud. No obstante, cuando se solicitan por la Oficina Virtual la respuesta es inmediata. Para las otras modalidades de solicitud la respuesta se otorga en 72 horas. En el caso de los nuevos contribuyentes que solicitan comprobantes se realiza una visita al establecimiento con el propósito de verificar su actividad.

VII. Remisión de las informaciones sobre Comprobantes Fiscales

El Reglamento en su artículo 28 y la Norma General No. 01-07 sobre Remisión de Información, establecen que los contribuyentes están obligados a adjuntar en sus declaraciones juradas anuales del Impuesto Sobre la Renta, un reporte con los datos de los comprobantes fiscales, así como adjuntar a su declaración jurada mensual del ITBIS los datos relativos a los comprobantes fiscales utilizados como adelantos o créditos de ITBIS en cada periodo.

Los reportes y fechas de envío de todos los contribuyentes declarantes del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto a las Transferencias de Bienes y Servicios (ITBIS) deben reportar las informaciones siguientes:

Reportes	Fechas de envío
Compra de Bienes y Servicios (606)	A más tardar el 15 de cada mes
Ventas de Bienes y Servicios (Formato 607)	60 días posteriores a su fecha de cierre
Comprobantes Anulados (Formato 608)	Anual
Pagos al Exterior (Formato 609)	Anual

Solo corresponde a los grandes contribuyentes nacionales pertenecientes a la Oficina de Grandes Contribuyentes, a los grandes contribuyentes de las diferentes Administraciones Locales, así como para aquellos definidos y notificados previamente por la DGII la remisión del reporte de Ventas de Bienes y Servicios (Formato 607).

Los contribuyentes que no tienen la obligación de declarar ni realizar retenciones de ITBIS sólo deben de presentar el reporte de Compra de Bienes y Servicios (606). Para el caso de las personas jurídicas estos tienen hasta 60 días posteriores a su fecha de cierre para remitir estas informaciones. Por su parte, las personas físicas deben de remitirlos a más tardar el 28 de febrero de cada año.

VIII. Costos y Beneficios de los Comprobantes Fiscales

Por la magnitud del proyecto es imprescindible evaluar el impacto que tiene reducir el incumplimiento tributario con la implementación de los comprobantes fiscales, su aplicación genera los beneficios siguientes:

- Incremento en la recaudación.
- Mejora del funcionamiento de los mercados, ya que disminuye la competencia desleal que los evasores representan para los que cumplen.
- Aumenta la equidad horizontal del sistema.
- Genera externalidades positivas: mayor transparencia y control interno para el contribuyente.
- Posibilidad de verificar el consumo final a través del consumo intermedio; reduce la doble contabilidad, la subvaluación de gastos y todos los mecanismos utilizados para reducir o evadir el pago de los impuestos.
- Detección de proveedores informales.
- Ampliación de la base de contribuyentes.

En otro orden, la implementación tiene los costos siguientes:

• Aumento en el presupuesto de la Administración Tributaria para cubrir costos administrativos de implementación del proyecto (nuevas áreas, publicidad y capacitación del personal).

• Aumento en el costo del cumplimiento⁵. Los contribuyentes deben remitir los datos de las compras y ventas realizadas con comprobantes fiscales, lo que requiere de tiempo para la preparación del archivo de datos. Esto incide directamente en el costo de cumplimiento y puede incidir sobre un mayor nivel de evasión.

VIII.1 Costos de la implementación del mecanismo

La importancia de este proyecto como parte del Plan Anti-evasión exigió la inversión en la creación de nuevas áreas en la institución; en el 2010 se creó formalmente el Departamento Control de Comprobantes Fiscales⁶ con el objetivo de supervisar la emisión, impresión y entrega de NCF. Por otra parte, se han realizado diversos talleres, guías, charlas y programas⁷ de capacitación para los contribuyentes y para agentes tributarios. Asimismo, ameritó inversiones en la infraestructura tecnológica que permitiera almacener y hacer uso de las informaciones remitidas por los contribuyentes. El costo del proyecto, que incluye la publicidad y los egresos anuales de las nuevas áreas creadas, representó 0.001% del PIB nominal en el 2012. Estos costos no incluyen la inversiones realizadas en infraestructura tecnológica. (Ver Cuadro VIII.1.1)

Cuadro VIII.1.1 Costo de la implementación de los NCF como porcentaje del PIB nominal 2006-2012

Año	Costo
2006	0.010%
2007	0.019%
2008	0.001%
2009	0.000%
2010	0.001%
2011	0.001%
2012	0.001%

Fuente: datos calculados por el Departamento de Estudios Económicos con información de la Gerencia de Recursos Humanos y la Gerencia Financiera, DGII.

16

⁵ Para los contribuyentes el costo del cumplimiento tributario comprende todos aquellos costos en que debe incurrir para cumplir con las normas tributarias, entre los que se encuentran autorización e impresión de comprobantes de pago, presentación de las declaraciones, actualización y mantenimiento de registros contables, entre otros. (Peñaranda Iglesias, 2008)

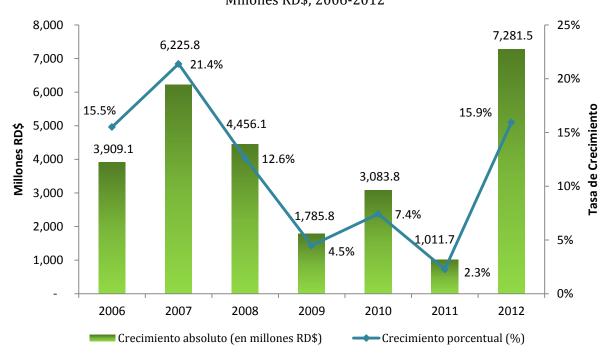
⁶En sus inicios en el 2006, el equipo responsable de los registros y el control de los Comprobantes Fiscales estaba congregados en una Unidad conocida como la Unidad de Registro y Control de Comprobantes Fiscales; luego, en 2008 se convirtió en Sección y finalmente en el 2010 pasó a ser el Departamento de Control de Comprobantes Fiscales.

⁷ Para mayor información revisar el anexo 1.

VIII.2 Impacto de los Comprobantes Fiscales en la recaudación

El proyecto tuvo un importante impacto positivo en la recaudación ya que permitió controlar el consumo intermedio, el cual representa el 51% de las ventas locales para el 2008. Su impacto recaudatorio se evidencia principalmente en el comportamiento de la recaudación de ITBIS. Debido a que la liquidación del ITBIS es inmediata, pues se declara el mes siguiente a la realización de las ventas, el efecto se puede observar en el crecimiento de la recaudación del impuesto en el mismo año, por lo que se observa un aumento sustancial del ITBIS interno inmediatamente después de la implementación del proyecto, creciendo la recaudación en 21.4% en 2007 (Ver Gráfica VIII.2.1). Se destaca que la meta fue superada en RD\$3,803.0 millones, cifra que equivale a 9 veces el promedio del superávit del 2005 y 2006. (Ver Gráfica VIII.2.2)

Gráfica VIII.2.1 Crecimiento de la recaudación del ITBIS interno Millones RD\$; 2006-2012



Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

-

⁸ Dirección General de Impuestos Internos. Impresoras Fiscales. Experiencia Dominicana. Página 11. 2011.

Gráfica VIII.2.2 Superávit ITBIS con relación a la meta

2006 vs 2007; millones RD\$
3,803.0

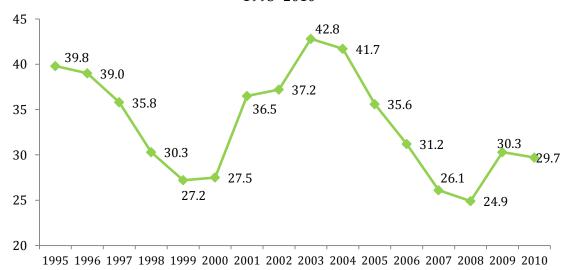
Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

2007

Adicionalmente, se observó un descenso en el incumplimiento tributario del ITBIS de 16.8 puntos porcentuales en 2008 con respecto al 2004. Esta cifra descendió 11.4 y 12.0 puntos porcentuales para el 2009 y 2010, respectivamente. Esto muestra el logro del Plan anti-evasión y los proyectos que lo integran, incluyendo los Comprobantes Fiscales, en lograr su propósito de reducir la evasión. (Ver Gráfica VIII.2.3)

2006

Gráfica VIII.2.3 Porcentaje de la evasión del ITBIS 1995 -2010



Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

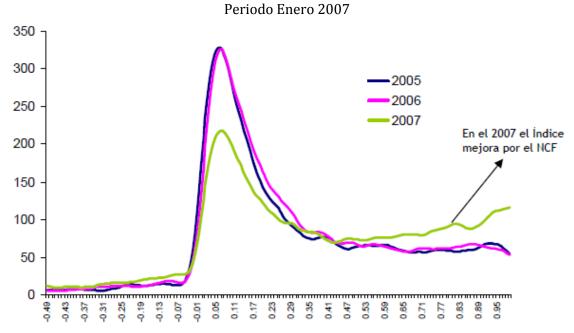
Un análisis micro sobre el impacto del NCF en el ITBIS, fue realizado utilizando el Índice de cumplimiento construido como la razón del ITBIS Pagado entre el ITBIS cobrado, el cual mide el porcentaje que el contribuyente paga en la DGII después de descontar los adelantos de compras locales e importaciones. Dicho valor mejora mientras se aproxima a 100% como lo muestra el ejemplo del Cuadro VIII.2.1.

Cuadro VIII.2.1 Ejemplo del Índice de Cumplimiento del ITBIS

	Año 1	Año 2
(1) ITBIS Cobrado	100	100
(2) Adelanto ITBIS	20	10
(3) Total	80	90
Ic=(3)/(1)	80%	90%

Se calculó dicho índice para todas las declaraciones de los mismos contribuyentes de ITBIS para los años 2005, 2006 y 2007, luego se construyó la distribución del índice. La gráfica VIII.2.4, muestra la distribución del índice y se puede apreciar que la distribución del año 2005 y 2006 son muy similares mientras que la del año 2007 resultó diferente. Dicha diferencia muestra que el índice mejora a partir de la implementación del NCF. (Ver Gráfica VIII.2.4)

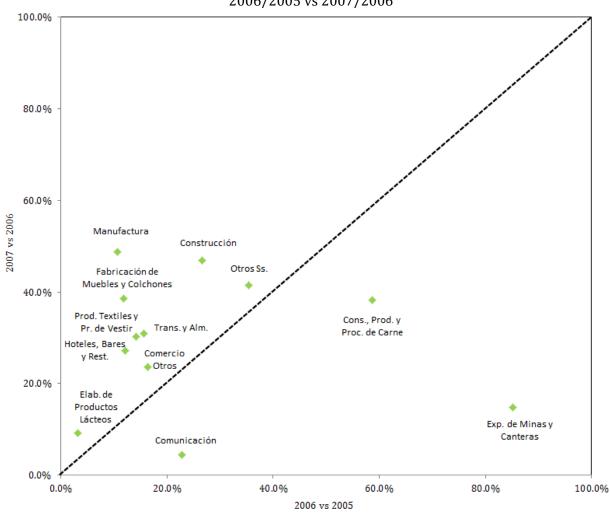
Gráfica VIII.2.4 Distribución del Índice de Incumplimiento



Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

El mayor impacto de la aplicación de los comprobantes fiscales se observó en las actividades que sus productos y/o servicios son utilizados como consumo intermedio por otras actividades; como es el caso de: Manufactura, Transporte y Almacenamiento, Alquiler de Viviendas, Comercio-otros, Hoteles, Bares y Restaurantes, Construcción, Otros Servicios, Fabricación de Muebles y Colchones, Elaboración de Productos Lácteos y Fabricación de Productos Textiles y Prendas de Vestir. El ITBIS pagado por dichas actividades presentó crecimientos superiores al año anterior de la aplicación de los comprobantes fiscales. Se destaca el crecimiento del ITBIS aportado por la actividad de Manufacturas, que solo creció aproximadamente un 10.6% en el 2006, en comparación con un crecimiento de alrededor de 48.7% tras la implementación del proyecto. Comportamientos semejantes se observaron en las actividades de Construcción, Transporte y Almacenamiento, Hoteles, Bares y Restaurantes, entre otros. (Ver Gráfica VIII.2.5)

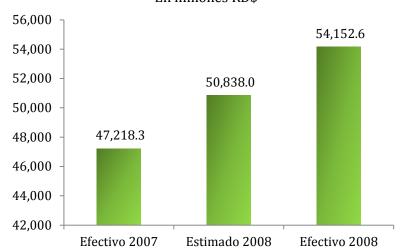
Gráfica VIII.2.5 Crecimiento ITBIS interno, por Actividad Económica 2006/2005 vs 2007/2006



Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

El efecto de los comprobantes fiscales en el ISR de las empresas se muestra al siguiente año de implementación por el rezago de la declaración de este impuesto. En este sentido, en el 2008 la recaudación de dicho impuesto creció en RD\$6,934.4 millones respecto al 2007, y RD\$3,314.64 millones respecto a la recaudación estimada. Esto a pesar de que la tasa del ISR de las empresas bajó de 30% en 2007 a 25% en 2008. (Ver Gráfica VIII.2.6)

Gráfica VIII.2.6 Recaudación Impuesto Sobre la Renta En millones RD\$

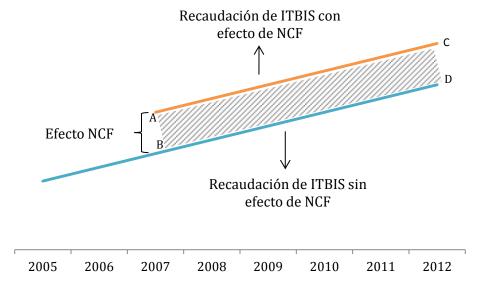


Notas: excluye pagos extraordinarios en el año 2007 por concepto de ganancia de capital (RD\$5,780 millones) y Amnistía (RD\$2,715 millones). En el 2008 excluyen pagos extraordinarios por ganancia de capital (RD\$4,100.2 millones).

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, DGII.

El beneficio directo se mide en el aumento de la recaudación de ITBIS y se estima sobre la base del crecimiento del impuesto que supera el crecimiento nominal de la economía para el año 2007. Como se muestra en la gráfica siguiente, el impacto se recoge mediante el cambio en la tendencia del impuesto una vez implementados los NCF, el cual toma como referencia la proyección de la tendencia que habría seguido el impuesto sin los NCF. (ver Gráfica III.2.7)

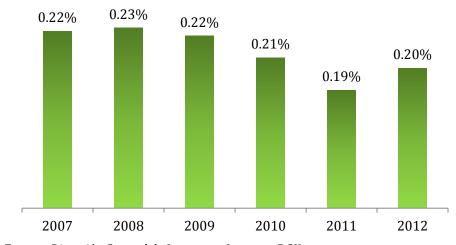
Gráfica VIII.2.7 Representación Gráfica del Impacto de los NCF sobre la Recaudación de ITBIS



Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, DGII.

En este sentido, en el primer año de aplicación el proyecto tuvo un impacto recaudatorio en ITBIS de 0.22% del PIB nominal de dicho año. (Ver Gráfica VIII.2.8)

Gráfica VIII.2.8 Beneficio del Proyecto como porcentaje del PIB Nominal



Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, DGII.

VIII.3 Comparación de los Costos y Beneficios del Proyecto

Los beneficios obtenidos en recaudación superan los costos en incurridos por la Administración en la implementación este proyecto. Visto en su conjunto esta iniciativa muestra un beneficio acumulado de aproximadamente 1.25% del PIB nominal. (Ver Gráfica VIII.3.1)

Gráfica VIII.3.1 Beneficio del Proyecto como porcentaje del PIB Nominal 2006-2012

Año	Costos	Beneficios	Diferencia
2006	0.010%	0.000%	-0.010%
2007	0.019%	0.224%	0.206%
2008	0.001%	0.226%	0.225%
2009	0.000%	0.222%	0.222%
2010	0.001%	0.210%	0.210%
2011	0.001%	0.193%	0.192%
2012	0.001%	0.205%	0.204%
Total	0.033%	1.281%	1.248%

Fuente: datos calculados por el Departamento de Estudios Económicos con información de la Gerencia de Recursos Humanos, DGII.

No obstante, esta estimación no cuantifica los beneficios recaudatorios correspondientes al Impuesto sobre la Renta ni los costos adicionales a los propios de la Administración, pues no precisa el costo en horas, personal y tecnología necesaria por los contribuyentes para administrar y registrar el uso de los comprobantes, así como remitir la información solicitada por la Administración.

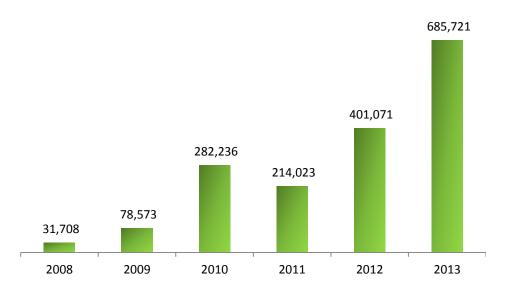
IX. Cruces de Información e Inconsistencias

La información obtenida a través del proyecto de Comprobantes Fiscales, así como la obtenida por otros proyectos desarrollados por la Administración y los intercambios de información con otras instituciones del Estado, permite validar la información declarada por los contribuyentes y detectar así inconsistencias entre la información declarada por estos y la declarada por terceros.

Estas inconsistencias son determinadas por el Departamento de Planes Masivos y son posteriormente cargadas a las Administraciones Locales correspondientes para llevar a cabo las labores de notificación y fiscalización. En términos generales, los casos generados pueden deberse en primer lugar a omisiones y morosidades. La primera consiste en la no presentación de las declaraciones en el periodo hábil, mientras la segunda hace referencia al no pago del impuesto en el plazo correspondiente. Por su parte, el segundo tipo de caso son las "inconsistencias", las cuales corresponden a discrepancias entre los datos reportados por el contribuyente versus los datos reportados por terceros.

Los cruces de información son realizados desde el 2008 y consisten en procesos automáticos de detección de inconsistencias, omisiones y morosidades. Desde el 2008 a septiembre 2013 se han cargado un total de 1,693,332 casos. En cuanto a su evolución, estos han aumentado desde sus inicios, alcanzando su pico en lo que va del año 2013, con un total de 685,721 inconsistencias cargadas al mes de septiembre. (Ver Gráfica IX.1)

Gráfica IX.1 Cantidad de Casos Cargados por Año de Carga 2008-2013



Nota: incluye casos de control y de fiscalización. **Fuente:** elaboración propia con datos de la DGII.

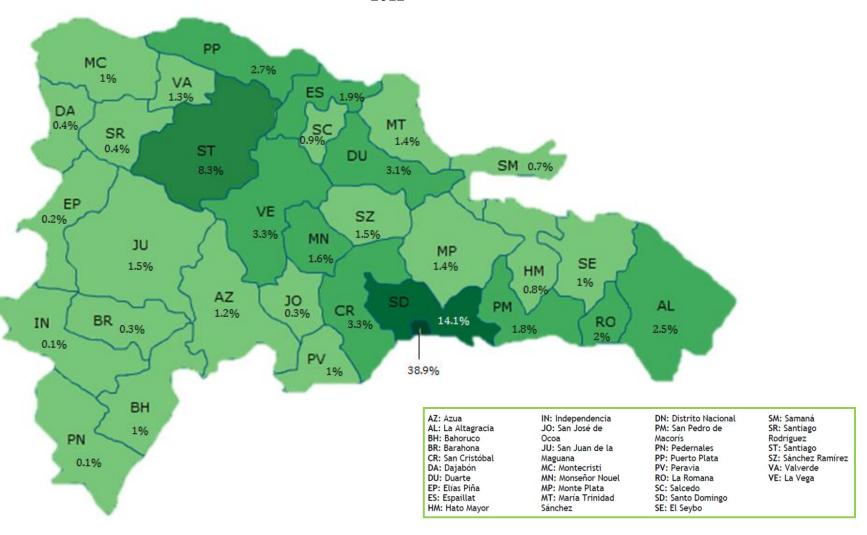
X. Estadísticas sobre los NCF

Durante el 2012 un total de 67,756 contribuyentes remitieron información a la DGII, de los cuales se obtuvo información de 389,826 contribuyentes. De estos contribuyentes reportados por terceros un 37.4% corresponde a contribuyentes que no se encuentran registrados en el RNC lo que ha permido la identificación y ampliación de la base contribuyentes. De tal manera que en promedio un contribuyente remite información de 5.8 contribuyentes registrados o potenciales contribuyentes.

La distribución territorial de los usuarios de los NCF va muy acorde con la concentración de la actividad económica en el territorio. En cuanto a los proveedores reportados a través de NCF que se encuentran a su vez registrados en la DGII la mayoría se concentra en el Distrito Nacional (38.9%), seguido por un la provincia de Santo Domingo (14.1%) y Santiago (8.3%). La distribución del resto de los proveedores en el territorio nacional es bastante homogénea pero destacan las provincias de La Vega (3.3%), La Altagracia (2.5%), San Cristóbal (3.3%), Puerto Plata (2.7%), siendo la zona fronteriza la que muestra una menor concentración. (Ver Mapa X.1)

En cuanto a los clientes la concentración es muy similar, el Distrito Nacional concentra el 41.5%, Santo Domingo el 18.2% y Santiago el 11.5%. En menor grado le siguen La Altagracia (3.7%), Puerto Plata (3.3%), San Cristóbal (2.5%), La Vega (2.4%). (Ver Mapa X.2)

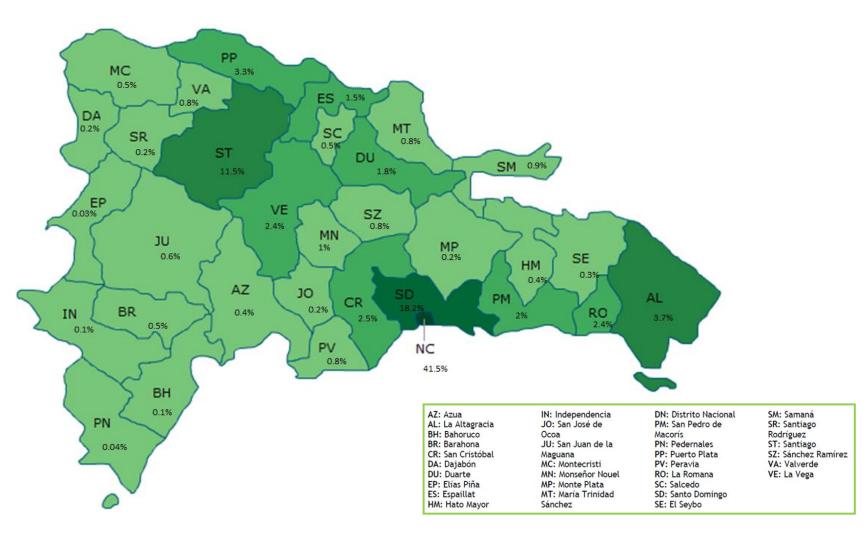
Gráfica X.1 Distribución de los Proveedores reportados por NCF 2012



Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios

Nota: no incluye aquellos proveedores con errores en el registro de su domicilio fiscal.

Gráfica X.2 Distribución de los Clientes reportados por NCF 2012



Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios

X. Experiencia de la DGII

La aplicación del Reglamento para la Regulación de la Impresión, Emisión y Entrega de Comprobantes Fiscales se ha convertido en un elemento importante en el camino hacia la transparencia y la disminución de la evasión. Gracias al grado de desarrollo institucional y tecnológico de la DGII, y al alto nivel de credibilidad con que cuenta la institución frente a los contribuyentes, se pudo instituir sin demoras. Es importante destacar que el proyecto contó con el apoyo de todas las organizaciones empresariales, las que asumieron una posición común de defensa a las acciones de la DGII, conscientes de que la aplicación cabal de las leyes tributarias les garantiza equidad y un ambiente óptimo para la libre competencia.

La implementación del Sistema de Control de Comprobantes Fiscales cambio radicalmente la manera de las empresas administrar los registros de ingresos y gastos, y por consiguiente la forma de presentación de sus resultados económicos con fines fiscales. Desde el punto de vista de la Administración Tributaria se operó un cambio sustancial en la forma de dar seguimiento a la inconsistencia de las declaraciones ahora con controles automatizados.

La cantidad de información cruzada que generan los comprobantes fiscales obliga a los empresarios y comerciantes a la transparencia, reduciéndose sustancialmente la doble contabilidad, la subvaluación de gastos y todos los mecanismos utilizados para evadir el pago de los impuestos. Esto se logra en virtud de la Norma 01-07 emitida por la DGII, la que establece el envío de los reportes electrónicos mensuales de las operaciones de todos los contribuyentes declarantes del Impuesto Sobre la Renta y/o del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). Esta medida estableció el formato en que debían enviarse las informaciones sobre costos y gastos para fines del Impuesto Sobre la Renta y los adelantos utilizados como créditos, transparentando así las operaciones de los contribuyentes y contribuyendo a la reducción de la evasión fiscal.

Conclusiones

El proyecto de Comprobantes Fiscales, que busca controlar el consumo intermedio, es uno de los aspectos más importantes del Plan anti-evasión, pues permite dar seguimiento al menos el 51% del consumo local o ventas realizadas en el territorio dominicano. La implementación masiva y ágil de dicho mecanismo a partir de 2007 garantizó sus significativos frutos en la reducción de la evasión, pues no sólo implicaban una mayor certeza por parte de los contribuyentes a la hora de presentar las declaraciones, sino que también pone a disposición de la Administración Tributaria el valioso recurso de la información.

En este sentido, su aplicación tiene un efecto valioso no únicamente sobre la recaudación, sino también sobre el comportamiento de los contribuyentes, pues se percibe un aumento en el riesgo por parte de los contribuyentes, y debido a la cantidad de información que se genera de los comprobantes fiscales la cual condiciona a los contribuyentes a transparentar sus operaciones. De tal manera este mecanismo reduce sustancialmente la doble contabilidad, la sobrevaluación de gastos y todos los mecanismos utilizados para eludir o evadir el pago de los impuestos.

Otro punto importante del proyecto es que cuenta con un buen marco legal y normativo que ha facilitado la introducción del mecanismo. A su vez, se contó con un fuerte apoyo de las autoridades gubernamentales para enfrentar la resistencia a un mayor control de las operaciones de venta. Como se esperaba, la aplicación del Reglamento tuvo un impacto positivo en las recaudaciones internas. Este incremento se ha dado básicamente por los tributos sujetos a "encadenación" vía el NCF, que son el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).

El otro factor importante ha sido el apoyo de todas las organizaciones empresariales a la lucha que lleva la institución en contra de la evasión fiscal. El sector empresarial asumió una posición común de defensa a las acciones de la DGII conscientes de que la aplicación cabal de las leyes tributarias les garantiza equidad y un ambiente óptimo para la libre competencia.

Finalmente, los resultados muestran los éxitos del proyecto, que descansan en el crecimiento de la recaudación del ITBIS interno y el ISR, así como el compromiso de los contribuyentes con el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la información obtenida a través de estos. En materia de información los beneficios son cuantiosos pues anualmente cerca de 70 mil contribuyentes remiten información de aproximadamente 400 mil proveedores, permitiendo realizar mayores y mejores cruces de información y detectar inconsistencias. En materia recaudatoria los beneficios estimados acumulados del proyecto ascienden a 1.25% del PIB desde el 2007 al 2012, sólo tomando en cuenta únicamente el efecto sobre el ITBIS. En general, los logros alcanzados con el Plan antievasión han impactado favorablemente la manera de hacer negocios en la República Dominicana, tal como lo destaca el informe Doing Business 2009.

Bibliografía

- República Dominicana. Constitución Política de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010, art. 50.
- República Dominicana. Constitución Política de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010, art. 128, numeral 2, literal b).
- República Dominicana. Ley 11-92 que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana. Publicada en la Gaceta Oficial No.9835, 16 de mayo de 1992, art. 50 literales i), j) y k).
- República Dominicana. Ley 11-92 que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana. Publicada en la Gaceta Oficial No. 9835, 16 de mayo de 1992, art. Artículo 355.
- República Dominicana. Ley 227-06 Ley que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la DGII. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10369, 19 de junio de 2006, art.4, literales c), d) y n).
- República Dominicana. Decreto 254-06 Reglamento para la Regulación de la Impresión, Emisión y entrega de comprobantes fiscales. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10369, 19 de junio de 2006.
- Banco Mundial. (2009). *Doing Business 2009*. Washington, DC.
- Peñaranda Iglesias, A. A. (2008). *Política, Estructura e Instrumentos para la Asistencia al Contribuyente.* Madrid. España. Instituto de Estudios Fiscales.
- Dirección General de Impuestos Internos. (2011). *Impresoras Fiscales: Experiencia Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Dirección General de Impuestos Internos. *Guía del Contribuyente No. 20 Comprobantes Fiscales*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Dirección General de Impuestos Internos. *Guía del Contribuyente No. 21 Uso de los Comprobantes Fiscales*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Conferencia sobre Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones al Servicio de la Administración Tributaria. Conferencia del Director Juan Hernández Batista, durante el desarrollo de la Asamblea General del CIAT 2009. Gran Salón, Hotel Hilton, Santo Domingo, Distrito Nacional. República Dominicana.

Anexos

Anexo No 1: Educación a los contribuyentes sobre los Comprobantes Fiscales.

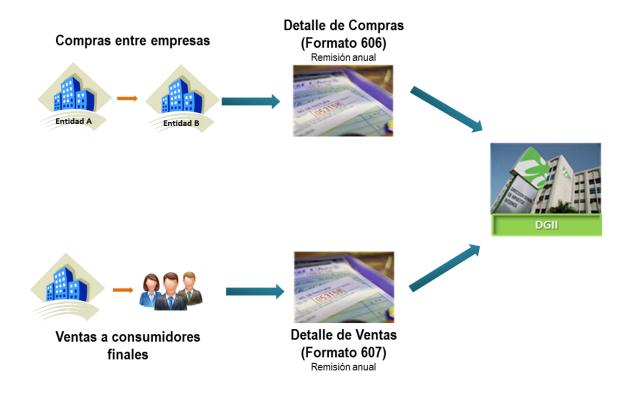
2007 2008 2009

Realización de Módulos de Comprobantes Fiscales. Departamento de Educación Tributaria y Coordinación de Servicios: Elaboración Video Informativo У Educativo (DVD) Fiscales. Comprobantes Departamento de Infraestructura Tecnológica: Contraparte del Proceso de Implementación Comprobantes Fiscales.

Se han realizado charlas distintas partes del país. Puerto Plata: Coordinado con el Colegio Dominicano de Ingenieros y Arquitectos (CODIA), en el cual participaron 52 Agrimensores, Arquitectos e Ingenieros. Samaná: Dirigido a los contribuyentes en general, se contó con la asistencia de 44 participantes. Elaboración de cuadernos prácticos y Guías (Guía No. 20. "Comprobantes Fiscales" Guía No. 21 "Uso de los Comprobantes Fiscales")

Charlas: "Uso de Comprobantes Fiscales", en la Universidad O&M y en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, y el taller "Ciclo de vida del Contribuyente" en UTESA, Instituto Tecnológico de Cotuí, (ITECO), Universidad del Caribe, entre otras. Total de 50 charlas, logrando capacitar un total de 2,161 estudiantes. Como parte de esta actividad los participantes realizaron dinámicas de grupo, las cuales refuerzan los conceptos presentados los valores V ciudadanos.

Anexo No. 2: Esquema Comprobantes Fiscales



Anexo No. 3: Comprobante Fiscal válido para crédito fiscal.

CARACTERISTICAS DE UNA FACTURA VALIDA PARA CREDITO FISCAL



Anexo No 4: Tipos de Comprobantes Fiscales

FACTURAS VÁLIDAS PARA CRÉDITO FISCAL

Son los comprobantes fiscales que acreditan la transferencia de bienes, la entrega en uso o la prestación de servicios a consumidores finales.

FACTURAS A CONSUMIDORES FINALES

Son los documentos fiscales que emiten los vendedores de bienes y/o prestadores de servicios para recuperar costos y gastos, tales como intereses por mora, fletes u otros, incurridos por el vendedor con posterioridad a la emisión de comprobantes fiscales. Sólo podrán ser emitidas al mismo adquiriente o usuario.

NOTAS DE DÉBITO

Son documentos que emiten los vendedores de bienes y/o prestadores de servicios por modificaciones posteriores en las condiciones de venta originalmente pactadas, es decir, para anular operaciones, efectuar devoluciones, conceder descuentos y bonificaciones, subsanar errores o casos similares.

COMPROBANTES FISCALES ESPECIALES

Son documentos que podrán ser utilizados como comprobantes fiscales, a los fines de evitar perturbaciones en el desarrollo de las actividades económicas en aquellos sectores, actividades empresariales o profesionales autorizados por la DGII. Los Comprobantes Fiscales Especiales deben ser autorizados por la DGII.

- Registro de Proveedores Informales
- Registro Único de Ingresos
- Registro de Gastos Menores
- Registro de operaciones para empresas acogidas a regímenes especiales tributación