

**INFLEXIBILIDAD EN LA FORMULACIÓN
PRESUPUESTARIA PROVOCADA POR LEYES
QUE ESPECIALIZAN INGRESOS
O LOS ASIGNAN**

AUTOR

Rodrigo Jaque García

RESUMEN

El presente documento analiza las rigideces en la asignación de los recursos provocadas por destinos específicos establecidos por ley, al momento de la formulación presupuestaria. El exceso de dichos destinos específicos, implica la necesaria revisión de las diferentes leyes que los crean.



*Secretariado Técnico de la Presidencia
Programa de Reforma del Poder Ejecutivo
Unidad de Análisis Económico*

SECRETARIO TECNICO DE LA PRESIDENCIA

Juan Temístocles Montás

**INFLEXIBILIDAD EN LA FORMULACIÓN
PRESUPUESTARIA PROVOCADA POR LEYES
QUE ESPECIALIZAN INGRESOS
O LOS ASIGNAN**

AUTOR

Rodrigo Jaque García¹

ASISTENTE DE INVESTIGACION:

Johanna Félix

COORDINACION TECNICA

Magdalena Lizardo

SERIE

Texto de Discusión No. 7

Octubre, 2006

¹ Economista de la Unidad de Análisis Económico (UAE) del Secretariado Técnico de la Presidencia. El autor expresa su gratitud por las observaciones y sugerencias recibidas de Magdalena Lizardo, Economista Jefe de la UAE y por la valiosa asistencia de investigación de Johanna Félix. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Institución a la cual pertenece. Cualquier observación sobre el contenido, favor dirigirla a rjaque@pro-reforma.gov.do

INFLEXIBILIDAD EN LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA PROVOCADA POR LEYES QUE ESPECIALIZAN INGRESOS O LOS ASIGNAN

1. INTRODUCCIÓN.

En la administración de las finanzas públicas el tema de crear impuestos o contribuciones con un destino específico ha sido largamente debatido y en su favor se argumenta que resulta de fácil aceptación la creación de un gravamen, cuando se le presenta como la fuente de financiamiento de un gasto público que es de amplia aceptación, tanto por los políticos que tienen que sancionar la ley respectiva, como por la población en general. Similar argumento se esgrime cuando se trata de leyes que obligan al Poder Ejecutivo a asignar a determinadas entidades en el Presupuesto Nacional montos fijos o participaciones en los ingresos, de manera que las favorecidas puedan asegurarse que contarán con los recursos presupuestarios para el desenvolvimiento de sus actividades. En otras oportunidades esta especialización de los ingresos del Estado, obedece a negociaciones políticas.

Estas decisiones en torno a generar destinos específicos de los ingresos fiscales podrían, tal vez, ser una asignación de recursos aceptable en el momento de su creación. Sin embargo, nada ni nadie puede asegurar que la magnitud o proporción de recursos asignados seguirá siendo válida, como relación de insumos a producto final, durante toda la vigencia de las leyes que crearon estos destinos específicos. Es probable que a lo largo del tiempo la asignación automática de recursos permita la realización de gastos que pueden ser exagerados, superfluos o insuficientes en relación al producto o servicio que se desea estimular o asegurar con la ley respectiva.

Por otra parte, en la medida que se sigan creando estos destinos específicos cada vez será mayor la rigidez o inflexibilidad para asignar los recursos no atados a las variadas funciones del Estado y probablemente llegará el momento en que estos destinos específicos no se cumplan. Este incumplimiento conduce a que en la ley de presupuesto público se aprueben asignaciones que ya no respetan lo establecido en las respectivas leyes de destino específico, dado que implícitamente entra a reconocerse que la distribución de los recursos no atados ya no soportan otros gastos ineludibles o más prioritarios, como es el caso de la relativa explosión en el gasto destinado al servicio de la deuda pública (intereses más amortizaciones). Sólo para ilustrar, en el año 2006 el servicio de la deuda representa el 26.37% del total del Presupuesto Nacional y un 12.40% del Fondo General, que es la parte del servicio de la deuda cubierto con recursos internos no especializados; mientras que en años anteriores dicho servicio era financiado con los recursos aportados por fondos especializados, como los establecidos por la Ley de Hidrocarburos y la Comisión Cambiaria.

Esta situación de incumplimiento legal, que si bien fue regularizada por un año en las disposiciones generales de las Leyes de Presupuesto de los años 2005 y 2006, amerita que se analicen estos fondos con destinos específicos y que se propongan alternativas que permitan recuperar los grados de libertad que requiere la función de asignar recursos a las múltiples y variantes necesidades de proveer bienes y servicios públicos, sin necesidad de caer en negociaciones tendientes a evitar la violación de las leyes que establecen destinos específicos para un determinado ejercicio presupuestario.

2. LEYES QUE ESPECIALIZAN INGRESOS DEL ESTADO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.

2.1 Apertura de los Fondos. Una vez que es promulgada una ley que especializa ingresos específicos destinándolos a financiar un determinado propósito de gasto, la Contraloría General de la República ordena a la Tesorería Nacional la apertura de un Fondo Especial con Destino Específico en el cual deberá registrar los ingresos especializados y contra el cual emitirá los pagos que se ordenen a favor de la institución responsable de su uso, hasta la concurrencia de los ingresos que se registren en el mismo.

De esta manera un Fondo constituye la base del registro de la contabilidad gubernamental y, dado el origen jurídico de su creación, no se liquida o extingue al cesar la vigencia del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, sino que el saldo que pueda existir al cierre del Presupuesto constituye una disponibilidad al inicio del siguiente ejercicio fiscal. Por esta razón, en el año 2004 mediante el artículo 22 de la Ley de Presupuesto los balances existentes al 31 de diciembre del año 2003 correspondientes a Fondos que no fueron creados por Ley, se traspasaron al Fondo General.

Los Fondos Especiales con Destino Específico que arrastran sus saldos para el ejercicio fiscal 2006 son 17, de los cuales a continuación se abordarán 12, dado que a 5 de ellos los podríamos denominar como contable-administrativos, siendo estos:

- Fondo 0500 Reserva Presupuestaria
- Fondo 1596 Regalía Pascual
- Fondo 1796 Aportes Fondo de Pensiones y Jubilaciones
- Fondo 1909 Instituto Postal Dominicano
- Fondo 1979 Atención a Diversas Necesidades Públicas

En el caso de los Fondos 0500 y 1979, que obedecían al manejo que se hacía de los llamados excedentes presupuestarios de acuerdo a la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, estos han sido sustituidos por asignaciones en la Ley de Presupuesto para el año 2006. El Fondo 500 se convirtió en una asignación presupuestaria a ser utilizada por el Presidente de la República para atender situaciones de catástrofes, mientras que el Fondo 1979 también se convierte en una asignación específica para atender imprevistos a disposición del Presidente de la República; constituyendo ambas asignaciones un destino específico con cargo al Fondo General, que se tratarán mas adelante.

Por su parte el Fondo 1596 ha sido utilizado para concentrar el pago de la regalía pascual o decimotercer mes, especialmente cuando no se cuenta con una partida específica en el organismo o programa correspondiente. El uso del Fondo 1909 para depositar los ingresos del Instituto Postal Dominicano (INPOSDOM) ha sido discontinuado y el 1796 continua recibiendo aportes del personal de diversas entidades públicas que no se incorpora al nuevo sistema de seguridad social y continúa amparado por la Leyes 379 y 1896.

De los 12 Fondos que a continuación se analizan, 10 de ellos cuentan con una especialización de ingresos, o sea con una fuente perfectamente individualizada. Por otra parte, dos de ellos obedecen a Leyes que establecen un porcentaje de los ingresos

no atados a un destino específico que constituyen el llamado Fondo General, por lo cual se les tratara conjuntamente con otras Leyes que siguen este mismo patrón.

2.2 Fondo 1644 Impuesto Adicional Registro de Tierras. Este Fondo se crea en base a la Ley No. 370 de fecha 22 de octubre del año 1968, que estableció un impuesto adicional de RD\$2.00 sobre el monto existente para actos ante las oficinas del Tribunal de Tierras. Fueron especializados para la adquisición de equipo y mobiliario de las oficinas del Tribunal de Tierras, del Abogado del Estado, de la Dirección General de Mensuras Catastrales y del Registro de Títulos del Distrito Nacional.

Posteriormente, con fecha 21 de septiembre del año 1971 se promulga la Ley No. 196 que dispone una serie de impuestos adicionales por variadas actuaciones ante diversos Juzgados que fluctúan entre RD\$0.50 y RD\$2.00 y que deben pagarse mediante la aplicación de sellos especiales de Rentas Internas emitidos para tal efecto. Estos recursos quedan especializados para la adquisición y reparación de equipo y mobiliario, compra de material gastable, reparación de locales, organización de bibliotecas, confección de impresos, gastos de traslados y para cubrir cualquier otra necesidad del Poder Judicial, con excepción del tribunal de Tierras y sus oficinas dependientes, formando parte de los recursos asignados por Ley al Poder Judicial.

Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, son los que se señalan a continuación tanto en valores corrientes de cada año, como en moneda constante del año 2000, para así tratar de anular el efecto inflacionario que necesariamente tiene la serie a valores de cada año: ²

**CUADRO No. 1
INGRESOS APORTADOS AL FONDO 1644**

AÑOS	MONTO RECAUDADO (Valores en RD\$ de cada año)	MONTO RECAUDADO (Valores en RD\$ del año 2000)
2000	1,199,998	1,199,998
2001	967,110	926,528
2002	1,079,683	935,925
2003	1,154,489	701,561
2004	872,376	411,770
2005	3,353,068	1,473,099
30/06/2006	4,318,587	1,833,405

Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF

2.3 Fondo 1860 Sellos Especiales Colegio de Abogados. La ley No. 91 del 3 de febrero del año 1983, que instituye el Colegio de Abogados, establece que mediante un sello especial que expide la Dirección General de Impuestos Internos se cobrará una variada escala por actos, sentencias, contratos, conclusiones, instancias y reclamaciones de valores ante instituciones bancarias. Del producto de esta venta de sellos el 90% debe ser entregado al Colegio de Abogados, estando destinado a cajas de retiro, socorro y seguros a favor de los abogados y de sus herederos. El 10% restante se considera renta del Estado para cubrir los gastos que ocasione la ejecución administrativa de la Ley, o sea la emisión, custodia, venta y control de los sellos. Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, tanto en valores corrientes como constantes, son los que se señalan a continuación:

² Índice de Precios al Consumidor base 1999=100

**CUADRO No. 2
INGRESOS APORTADOS AL FONDO 1860**

AÑOS	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios Corrientes)	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios del año 2000)
2000	1,379,240	1,379,240
2001	1,149,284	1,101,058
2002	1,073,785	930,812
2003	991,984	602,810
2004	781,302	368,782
2005	13,807,278	6,065,933
30/06/2006	11,782,251	5,002,017
Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF		

2.4 Fondo 1954 para el Pago de la Deuda Externa. La Ley No. 112 del 1° de noviembre del año 2000 crea un impuesto al consumo de combustible fósiles y derivados del petróleo, que ha sido denominado diferencial de los combustibles y que ha estado sujeto a variados criterios de distribución. Si bien este Fondo está destinado básicamente al servicio de la deuda externa, también contribuyó hasta el año 2005 a alimentar los Fondos 1955 Ayuntamientos y 1956 Partidos Políticos; en atención a que para el año 2006 se eleva la participación del Fondo 1955 al 10% del Fondo General.

Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, son los que se señalan a continuación:

**CUADRO No. 3
INGRESOS APORTADOS AL FONDO 1954**

AÑOS	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios Corrientes)	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios del año 2000)
2000	2,050,985,671	2,050,985,671
2001	7,916,781,051	7,584,576,597
2002	7,995,395,617	6,930,821,443
2003	7,512,207,850	4,565,026,647
2004	14,187,972,556	6,696,862,341
2005	14,727,905,004	6,470,391,444
30/06/2006	10,270,657,211	4,360,287,502
Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF		

2.5 Fondo 1958 de la Superintendencia de Seguros. La Ley No. 11-92 en su modificación del 16 de mayo del año 2002, Código Tributario, en su artículo 383 dispone que los servicios de seguros en general están gravados con una tasa del 10% sobre la prima pagada por todo tipo o modalidad de seguro privado. De este monto la Ley destina un 20% del monto neto recaudado mensualmente a la Superintendencia de Seguros. No obstante, al momento en que la Contraloría General de la República emitió la autorización para la apertura de Fondo, estableció un porcentaje del 30%.

Sin embargo, la Ley de Presupuesto para el año 2005 en su artículo 2, Párrafo IV, dispuso que 30.1% de la recaudación que le corresponda a este fondo pase al Fondo General, en consecuencia la participación se vio reducida al 20.97%; siendo el monto transferido al Fondo 100 de RD\$128,429,114.50 Para el año 2006 este Fondo no fue

afectado por dicha Ley anual. Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, son los que se señalan a continuación:

**CUADRO No. 4
RECURSOS APORTADOS AL FONDO 1958**

AÑOS	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios Corrientes)	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios del año 2000)
2000	167,599,594	167,599,594
2001	190,895,145	182,884,791
2002	238,463,247	206,712,246.01
2003	271,549,984	165,015,790
2004	422,734,522	199,534,845
2005	298,245,685	131,027,891
30/06/2006	204,392,550	86,772,469

Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF

2.6 Fondo 1961 para el Mantenimiento, Reparación y Construcción de Caminos.

La Ley No. 278 de fecha 1° de marzo del año 1972 autorizó al Poder Ejecutivo para establecer y fijar mediante Decreto, un derecho de peaje a cargo de los que transitan a través de las autopistas y carreteras de primer orden y de los que crucen los grandes puentes de reciente construcción o que se construyen actualmente en el país.

Estos recursos pasaron a ser directamente administrados por la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, siendo posteriormente traspasados al Banco de Reservas, para con estos ingresos amortizar deudas contraídas por esa Secretaría. También dicha Secretaría ha concesionado la construcción de obras mediante la entrega de peajes al sector privado como forma de pago. Por las razones antes señaladas no se registran movimientos vía Tesorería Nacional durante los años 2004, 2005 y 2006 a la fecha. No obstante, la Ley de Presupuesto para el año 2006, establece en su artículo 2, Párrafo IV, que el 81.82% de los recursos que se recauden en este Fondo pasen al Fondo General.

**CUADRO No. 5
RECURSOS APORTADOS AL FONDO 1961**

AÑOS	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios Corrientes)	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios del año 2000)
2000	173,837,432.00	173,837,432.00
2001	47,714,380.00	45,712,186.24
2002	18,225,023.00	15,798,390.26
2003	123,462,017.06	75,025,532.97
Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF		

2.7 Fondo 1963 ingresos a favor de la Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación (SEDEFIR) provenientes de las Bancas de Apuestas. La Ley No. 140 del 15 de julio del año 2002, que modifica la Ley No. 89 del 22 de julio del año 1999, fija las tasas a pagar por las Bancas de Apuesta, de las cuales el 50% se especializa a favor de SEDEFIR. Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, son los que se señalan a continuación:

CUADRO No. 6
RECURSOS APORTADOS AL FONDO 1963

AÑOS	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios Corrientes)	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios del año 2000)
2000	55,406,590	55,405,590
2001	24,206,354	23,190,606
2002	31,499,708	27,305,572
2003	55,989,353	34,023,671
2004	50,931,159	24,040,0071
2005	154,882,378	68,044,275
30/06/2006	117,771,793	49,998,639
Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF		

2.8 Fondo 1970 para Promoción de la República Dominicana en el exterior. El artículo 19 de la Ley No. 158 del 9 de octubre del año 2001 dispone que el 50% de la totalidad de los valores que se recauden por la aplicación de la tasa aeronáutica por pasajero transportado, en entrada y salida, en vuelos internacionales regulares y no regulares o charteres, cobrados por la Dirección General de Aeronáutica Civil, serán especializados para el Fondo Oficial de Promoción Turística bajo el manejo de la Secretaría de Estado de Turismo. Además dicha disposición legal también especializó a este Fondo la totalidad de los importes generados por la tarjeta de turismo en todos los aeropuertos y puertos del país. Como puede apreciarse, en este caso el nivel de especialización del Fondo es mayor que en todos los demás casos, dado que señala el tipo de actividad en que la Secretaría de Estado de Turismo debe utilizar los recursos.

Sin embargo, la Ley de Presupuesto para el año 2005 autorizó que el 80.46% de los recursos que se registran en este Fondo, fueran al Fondo General lo que significó el traspaso a dicho Fondo de RD\$613,227,530.43. La Ley de Presupuesto para el presente año rebajó este porcentaje al 40%, lo que al 30 de junio implicó un traspaso al Fondo General de RD\$123,866,240.72. Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, son los que se señalan a continuación tanto en moneda nacional como su equivalente en dólares americanos, utilizando la tasa promedio anual de venta del Banco Central:

CUADRO No. 7
RECURSOS APORTADOS AL FONDO 1970

AÑOS	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios Corrientes)	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios del año 2000)	EQUIVALENTE EN US\$ (US\$ a Precios Corrientes)
2001	481,265,649	461,070,750	28,831,078
2002	449,525,917	389,672,258	25,763,603
2003	790,337,939	480,273,419	27,211,090
2004	1,159,291,551	547,196,994	28,106,559
2005	148,924,508	65,426,811	4,964,1509
30/06/2006	185,799,361	78,878,948	5,611,5789
Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF			

2.9 Fondo 1972 a favor del Instituto del Tabaco. La ley No. 168 del 18 de octubre del año 2001, que crea el Instituto del Tabaco, en su artículo 5 dispone que el financiamiento de las actividades del Instituto se cubra con la especialización del 8% del producto del impuesto selectivo al tabaco y a los cigarrillos, a partir de enero del 2002. Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, son los que se señalan a continuación:

**CUADRO No. 8
RECURSOS APORTADOS AL FONDO 1972**

AÑOS	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios Corrientes)	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios del año 2000)
2002	80,052,525	69,393,659
2003	88,288,160	53,651,045
2004	83,060,817	39,205,521
2005	175,242,778	76,989,183
30/06/2006	100,328,524	42,593,302
Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF		

2.10 Fondo 1973 para el Fomento de la Industria Lechera. La ley No. 180 del 10 de noviembre del año 2001 crea el Consejo Nacional para la Reglamentación y Fomento de la Industria Lechera (CONALECHE) y en su artículo 6 establece que el Fondo tendrá un aporte mensual de RD\$10.0 millones provenientes de lo recaudado por las importaciones de los productos lácteos. Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, son los que se señalan a continuación:

**CUADRO No. 9
RECURSOS APORTADOS AL FONDO 1973**

AÑOS	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios Corrientes)	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios del año 2000)
2002	120,000,000	104,022,191
2003	120,000,000	72,921,731
2004	120,000,000	56,641,178
2005	120,000,000	52,719,445
30/06/2006	50,000,000	21,226,916
Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF		

2.11 Fondo 1974 para el Fomento de la Energía Alternativa. La ley 112 del 1° de noviembre del año 2000 que establece un impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo despachados a través de la Refinería Dominicana de Petróleo S.A., en el artículo 1°, Párrafo IV, dispone:

“Se instruye un fondo especial que tendrá los siguientes objetivos declarados de alto interés nacional:

- a) Fomento de programas de energía alternativa, renovables o limpias.*
- b) Programa de ahorro de energía.*

El Poder Ejecutivo coordinará la asignación de los recursos afectados a este fondo entre las instituciones públicas responsables de perseguir los objetivos antes señalados. Dicho fondo será constituido a partir del 1 de enero del 2002 con el 2% de los ingresos

percibidos, en virtud de la aplicación de la presente ley, con un incremento anual del 1% hasta alcanzar el 5% de dichos ingresos”.

Sin embargo, la Ley de Presupuesto para el año 2005 dispuso que el 54% de los recursos que le corresponden a este Fondo se pasen a registrar en el Fondo General, con lo cual el traspaso de recursos alcanzó a la suma de RD\$306,398,546.31. Este porcentaje se disminuyó al 50% en la Ley de Presupuesto para el presente año, por lo tanto al 30 de junio la suma traspasada al Fondo General es de RD\$60,335,013.91. Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, son los que se señalan a continuación:

CUADRO No. 10
RECURSOS APORTADOS AL FONDO 1974

AÑOS	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios Corrientes)	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios del año 2000)
2002	162,062,608	140,484,230
2003	248,235,224	150,847,851
2004	443,403,961	209,291,023
2005	261,006,169	114,667,503
30/06/2006	60,335,014	25,614,525

Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF

2.12 Magnitud de los recursos especializados en Fondos que cuentan con una fuente específica de ingresos. De los 12 Fondos Especiales con Destinos Específicos los 10 que recaudan, implican al 30 de junio del año en curso, el 13.93% de la totalidad de la recaudación, la que abarca los ingresos presupuestarios excluyendo los recursos externos y los fondos de terceros. En otros términos, del 100% de la recaudación el 13.93% fue a estos Fondos y el 86.07% restante al Fondo General, introduciendo así un primer factor de predeterminación de los recursos disponibles hacia objetivos o fines fijados por Ley. Cabe señalar que si no se hubiesen introducido normas de traspaso de recursos entre estos Fondos y el Fondo General, el porcentaje que ellos significan sobre la recaudación total habría llegado al 14.17%.

Esta relación a toda la serie histórica desde el año 2000 al 30 de junio del 2006, que ya se ha presentado para cada uno de los Fondos y luego de introducir los traspasos autorizados en los Fondos 1958, 1970 y 1974 en los años 2005 y 2006, arroja los siguientes porcentajes sobre la recaudación total y sobre el Producto Interno Bruto:

CUADRO No. 11
TOTAL DE RECURSOS APORTADOS

AÑOS	TOTAL FONDOS		RECAUDACION TOTAL	PROPORCION	
	CORRIENTE	REAL		DE LA RECAUDACION (%)	DEL PIB (%)
2000	2,450	2,450	51,244	4.78	0.75
2001	8,663	8,300	59,836	14.48	2.37
2002	9,097	7,886	67,322	13.51	2.26
2003	9,212	5,598	79,645	11.57	1.83
2004	16,469	7,774	126,243	13.05	2.12
2005	15,903	6,987	157,360	10.11	1.97
30/06/2006	11,005	4,672	78,987	13.93	1.11

Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a los Estados de la Tesorería Nacional y del SIGEF

3. LEYES QUE DISPONEN ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS CON CARGO AL FONDO GENERAL.

Es conveniente aclarar que cuando se trata de Fondos que se “alimentan” del Fondo General, este traspaso de recursos se efectúa mensualmente en base a la recaudación efectiva; igualmente sucede con la autorización conferida de autonomía a las Direcciones Generales de Aduanas y de Impuestos Internos, las que tienen una participación sobre la recaudación mensual. En el caso de partidas presupuestarias, estas se calculan al momento de la formulación presupuestaria como porcentaje del monto estimado del Fondo General, que luego durante la ejecución presupuestaria no se actualiza en función de la recaudación efectiva.

3.1 Fondo 1955 dispone la participación de los Ayuntamientos en los ingresos del Gobierno Central. Esta participación obedece a la aplicación de la Ley No. 166 del seis de octubre del año 2003 que en su artículo 3 dispone que a partir del año 2005 los Ayuntamientos perciban el 10% de los ingresos consignados en el Fondo General. El artículo 5 de la mencionada Ley establece que la participación mensual mínima a cada Municipio no puede ser inferior a RD\$500,000.00 y en el caso de los Distritos Municipales, la suma no será menor a RD\$250,000.00, cantidades que se incrementarán anualmente en el mismo porcentaje en que lo hagan los ingresos del Estado que se destinan a los fines de la presente Ley. Finalmente, el artículo 6 de la ley instituye que la Liga Municipal Dominicana percibirá para atender los gastos de su funcionamiento operativo y el cumplimiento de sus fines el 5%, monto que se deducirá del monto total que se le asigne a los Municipios y Distritos Municipales. Sin embargo, para el año 2005 el Poder Ejecutivo negoció que solo se presupuestara el 8% del Fondo General, con lo cual la aplicación plena de la Ley 166 se postergó para el año en curso. Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, son los que se señalan a continuación:

**CUADRO No. 12
RECURSOS APORTADOS AL FONDO 1955**

AÑOS	RECAUDACION		PROPORCION		
	(RD\$ a Precios Corrientes)	(RD\$ a Precios del año 2000)	Recaudación Total (%)	del PIB (%)	Ejecución Presupuestaria*
2000	1,838.5	1,838.5	3.59	0.57	3.76
2001	2,744.1	2,628.9	4.59	0.75	4.59
2002	3,073.99	2,664.6	4.57	0.76	4.74
2003	4,176.49	2,537.9	5.24	0.83	5.50
2004	6,663.9	3,145.4	5.28	0.86	5.31
2005	11,038.1	4,849.4	7.01	1.25	6.41
30/06/2006	5,321.9	2,259.4	6.74	0.53	6.41

Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a Publicación ONAPRES y SIGEF

* Ejecución presupuestaria con recursos internos.

3.2 Fondo 1956 participación Partidos Políticos. La Ley No. 275 del veintiuno de diciembre del año 1979, que modifica la Ley No. 5884 de 1962, establece que en el Presupuesto General de la Nación y Ley de Gastos Públicos se consignará un fondo equivalente al 0.5% de los ingresos del Fondo General en los años de elecciones generales y un 0.25% en los años en que no las haya. Los recursos ingresados en este Fondo en los años que se indica, son los que se señalan a continuación:

CUADRO No. 13

RECURSOS APORTADOS AL FONDO 1956

AÑOS	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios Corrientes)	MONTO RECAUDADO (RD\$ a Precios del año 2000)
2000	229,808,952	229,808,952
2001	154,156,133	147,687,424
2002	307,309,059	266,391,348
2003	174,016,476	105,746,522
2004	477,412,200	225,343,245
2005	325,068,325	142,811,847
30/06/2006	242,867,073	103,106,378
Fuente: Elaborado por UAE/STP en base a Publicación ONAPRES y SIGEF		

3.3 Presidencia de la República. La Ley de Presupuesto para el año 2006 en su artículo 4 crea una apropiación destinada a satisfacer necesidades públicas de acuerdo a lo que disponga el Poder Ejecutivo; esta asignación se crea mediante la especialización de hasta un 5% del Fondo General, alcanzando a la suma de RD\$ 1,899.920,000.00. Además, en el artículo 5 de la mencionada Ley se autoriza la creación de otra asignación por un monto de hasta 1% del Fondo General, destinada a cubrir imprevistos generados por calamidades públicas y desastres naturales, llegando a un valor de RD\$ 229,440,000.00. Estas asignaciones substituyen la utilización de los llamados excedentes presupuestarios a la libre disposición del Presidente de la República, que fueron administrados a través del Fondo 1401 hasta el año 2003 y posteriormente, mediante la utilización de los Fondos 1979 y 500.

3.4 Poder Judicial. La Ley No. 194 del 28 de julio del 2004, que entró en vigencia el 1° de Enero del año 2005, en su artículo 3 establece que el Presupuesto del Poder Judicial será de por lo menos un 4.10% del Fondo General. De este porcentaje el 2.665% le corresponde a la Suprema Corte de Justicia y el 1.435% al Ministerio Público. Esta ley vino a fijar los límites de una disposición constitucional, dado que la Constitución en su artículo 63 dispone: “El Poder Judicial se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales del orden judicial creados por esta Constitución y las leyes. Este poder gozará de autonomía administrativa y presupuestaria”. Además la Ley 194-04 en su artículo 1° le confiere esta prerrogativa de autonomía administrativa y presupuestaria a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público. En cumplimiento de la citada disposición legal en el año 2005 se ejecutaron recursos por RD\$2,348,217,038.76 y para el año 2006 RD\$3,209,620,000.00, de los cuales a junio del presente año se han ejecutado RD\$1,596,990,000.00.

3.5 Poder Legislativo. La Ley 194 del 28 de julio del 2004 en su artículo 1 le confiere la autonomía administrativa y presupuestaria al Poder Legislativo, lo que no está contemplado en la Constitución Política, además en su artículo 2 le asigna el 3.1% de los ingresos del Fondo General al Congreso Nacional. De este porcentaje dicha Ley dispone que el 2.17% le corresponde a la Cámara de Diputados y el 0.93% al Senado de la República. Estos porcentajes significaron que el Senado de la República ejecutara en el año 2005 un presupuesto de RD\$946,588,285.41 y que para el ejercicio 2006 se le hayan asignado RD\$1,105,726,425.00. Por su parte, la Cámara de Diputados ejecutó un presupuesto de RD\$1,775,209,159.93 en el año 2005 y para el presente ejercicio fiscal su presupuesto alcanza a la suma de RD\$2,580,028,326.00.

3.6 Cámara de Cuentas. En primer lugar, el artículo 1 de la Ley 194-04 le otorga a la Cámara de Cuentas la condición de autonomía administrativa y presupuestaria, sin que esta condición esté establecida en la Constitución Política, para luego en su artículo 4 asignarle a su presupuesto por lo menos el 0.30% del Fondo General.

La aplicación de la Ley en cuestión implicó que en el año 2005 se le asignaran y ejecutaran RD\$ 224,230,000.00 y para el año 2006 RD\$ 366,990,000.00, de los cuales a junio del presente año se han ejecutado RD\$ 178,340,000.00

Los porcentajes establecidos por la Ley 194-04 para el Poder Legislativo, Judicial y la Cámara de Cuentas no son fijos, dado que en el Párrafo del artículo 5 dispone: *“Cada tres años, a partir de la puesta en vigencia de la presente ley, los porcentajes que indican los artículos 2, 3 y 4 serán revisados, con el propósito de adecuarlos a las necesidades del Poder Legislativo (Senado de la República y Cámara de Diputados), el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Cámara de Cuentas de la República Dominicana”.*

3.7 Liga Municipal Dominicana. El artículo 7 de la Ley No. 166 del 6 de octubre del año 2003 ordena que en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de la Nación se consignent a favor de la Liga Municipal Dominicana y de los Municipios del país la suma de RD\$ 20.0 millones, que se distribuirá de la siguiente forma:

- a) El 50% para el Fondo de Pensiones, Jubilaciones e Indemnizaciones de los servidores municipales.
- b) El 50% restante se utilizará para capitalizar los fondos de préstamos de la Liga Municipal Dominicana a los Ayuntamientos del país; el Fondo Rotativo y el Fondo de Cooperación Intermunicipal.

En todo caso este monto resulta demasiado pequeño para relacionarlo como porcentaje del Fondo General, pero constituye otro compromiso fijo establecido por Ley. Cabe señalar que los servidores municipales no han pasado a cotizar al nuevo régimen de la seguridad social, manteniéndose este Fondo en forma paralela y con normas propias, que quedan a la decisión de cada Sala Capitular.

3.8 Gasto Público Anual en Educación. La Ley No. 66 del 9 de abril del año 1997, Orgánica de Educación, en su artículo 197 dispone: *“El gasto público anual en educación debe alcanzar en un período de dos años, a partir de la promulgación de esta ley, un mínimo de un 16% del gasto público total o un 4% del producto bruto interno (PBI) estimado para el año corriente, escogiéndose el que fuere mayor de los dos, a partir del término de dicho período, estos valores deberán ser ajustados anualmente en una proporción no menor a la tasa anual de inflación, sin menoscabo de los incrementos progresivos correspondientes en términos de porcentaje del gasto público o del producto bruto interno”.*

Sólo a manera de ejercicio, si se toma el gasto total del Presupuesto Nacional para el año en curso –excluyendo las aplicaciones financieras– se tiene un monto total de RD\$ 193,305 millones. Si a esta cifra se le aplica el 16% se llega a RD\$ 30,929 millones, que sería el monto por asignar a la Secretaría de Estado de Educación y al restarle RD\$ 1,002 millones que están financiados con recursos externos, se llega a que esta asignación absorbería el 19.32% del Fondo General, que en dicho Presupuesto fue estimado en RD\$ 154,929 millones. Cabe señalar que estos recursos incluirían a la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y la de Cultura, que

formaban parte de la antigua Secretaría de Estado de Educación, Bellas y Culto; así como otras actividades de entidades públicas que clasifican dentro de la función de educación en el Gobierno Central.

Como referencia a la magnitud antes señalada, cabe mencionar que el monto presupuestado para el año 2006 para la función Educación dentro del Gobierno Central, alcanza a la suma de RD\$ 22,363.2 millones que equivale al 14.43% del monto estimado para el Fondo General, mientras que el 4% del PBI del año 2005 alcanzaría a RD\$ 35,397.6 millones.

3.9 Dirección General de Aduanas. El artículo 14 de la Ley No. 226 del 19/06/2006 dispone a favor de la Dirección General de Aduanas el 4% de la recaudación efectiva obtenida cada mes por concepto de los tributos al comercio exterior. Con este propósito ordena al Tesorero Nacional a transferir a la cuenta registrada por la Dirección General de Aduanas para estos fines, los fondos correspondientes a las asignaciones presupuestarias indicadas en el presente artículo, dentro de los primeros cinco días del mes siguiente a aquel en el cual se hubiesen generado las recaudaciones.

La recaudación reportada por la Dirección General de Aduanas que corresponde exclusivamente al Fondo General alcanzó la suma de RD\$ 21,616,280,023.47 al 30 de junio del presente año. De este monto le correspondería el 4%, o sea la suma de RD\$ 864,651,200.94 que equivale al 1.120% del monto total del Fondo General, calculado en términos anuales.

También la mencionada disposición legal establece a favor de la Dirección General de Aduanas un 0.4% del valor costo, seguro y flete de las importaciones, que será cobrado a los importadores como tasa por servicio aduanero. Este cobro, a modo de ejemplo, calculado en base a las importaciones registradas en el primer semestre del año en curso habría alcanzado un monto estimado de RD\$ 362.0 millones, que no corresponde expresarlo en términos del Fondo General puesto que será pagado por el sector privado.

3.10 Dirección General de Impuestos Internos. El artículo 14 de la Ley No. 227 del 19 de junio del año 2006 establece que:

“El presupuesto de la Dirección General de Impuestos Internos será de dos por ciento (2%) de la recaudación efectiva obtenida cada mes, por concepto de los tributos administrados. El uso de los excedentes con respecto al presupuesto anual será sometido a la aprobación del Poder Ejecutivo.

Párrafo I.- *El Tesorero Nacional transferirá a la cuenta registrada por la Dirección General de Impuestos Internos para estos fines, los fondos correspondientes a las asignaciones presupuestarias indicadas en el presente artículo, dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente a aquél en el cual se hubiesen generado las recaudaciones.*

Párrafo II.- *En adición al dos por ciento (2%) a que se refiere el presente artículo, la DGII administrará el Fondo Especial de Reembolsos Tributarios establecido según lo dispuesto por el Artículo 265 de la Ley No.11-92, del 16 de mayo de 1992, el cual se nutrirá del cero punto cinco por ciento (0.50%) de la recaudación presupuestaria, a ser transferido por el Tesorero Nacional de conformidad con el procedimiento señalado en el párrafo anterior. Este Fondo atenderá con celeridad y eficacia las solicitudes de reembolsos de todos los impuestos hechas por los contribuyentes, siempre de conformidad con lo dispuesto por la Ley No.11-92, y sus reglamentos. Dicho Fondo no podrá ser dado en garantía, ni utilizado para ningún otro fin distinto al de reembolso tributario, y sólo podrá*

ser embargado cuando existan créditos ciertos, líquidos y exigibles, contenidos en sentencias con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, que no hayan podido ser compensados, conforme a las disposiciones establecidas en el Código Tributario.”

La Dirección General de Impuestos Internos al 30 de junio del año en curso había recaudado de impuestos que no se especializan, la suma de RD\$ 44,006,823,782.85 de la cual habría que asignarle el 2.0 % que alcanza a un monto de RD\$ 880,136,475.65 para cubrir sus gastos operacionales y RD\$ 220,034,118.91 para el Fondo de Reembolsos Tributario, todo lo cual equivale al 1.426% del Fondo General, calculado en términos anuales.

3.11 Resumen de los recursos especializados legalmente en el año 2006 con cargo al Fondo General.

**CUADRO No. 14
INGRESOS DEL FONDO GENERAL ESPECIALIZADOS POR LEY**

NORMAS LEGALES	PORCENTAJE (%)
1.- Fondo 1955 Municipios y Liga Municipal Dominicana	10.000
2.- Fondo 1956 Partidos políticos (en año electoral)	0.500
3.- Ley de Presupuesto Nacional: Asignación Necesidades Públicas	5.000
4.- Ley de Presupuesto Nacional: Asignación Calamidades y Desastres	1.000
5.- Ley No. 194-04 Cámara de Diputados	2.170
6.- Ley No. 194-04 Senado de la República	0.930
7.- Ley No. 194-04 Cámara de Cuentas	0.300
8.- Ley No. 194-04 Suprema Corte de Justicia	2.665
9.- Ley No. 194-04 Ministerio Público	1.435
10.- Ley No. 66-97 Orgánica de Educación	19.320
11.- Ley No. 226-06 Dirección General de Aduanas	1.120
12.- Ley No. 227-06 Dirección General de Impuestos Internos	1.426
TOTAL	45.866

De aplicarse la totalidad de las especializaciones creadas por Ley, que inciden sobre el Fondo General del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central para el año en curso, se tendría que el 45.87% del mismo ya estaría predeterminado y si se agrega el servicio de la deuda tanto interna como externa, el porcentaje del Fondo General que se asignaría en forma obligatoria llegaría al 58.27%.

4. OTROS GASTOS QUE CONSTITUYEN COMPROMISOS DEL ESTADO.

Sin embargo, existen otros gastos, que están presupuestados en el año 2006, que también constituyen compromisos fijos del Estado y que por ende se traducen en obligaciones fijas que continúan introduciendo inflexibilidad al proceso de formulación,

4.1 Nómina del Gobierno Central. El pago de sueldos y salarios que se cubren mediante el Fondo General implican aproximadamente el 17.9%. El crecimiento de la nómina ha sido criticado, sin embargo el aumento en el número de empleados del Gobierno Central entre el año 2000 y el mes de marzo del 2006 experimentó un crecimiento del 23.27%. De este porcentaje áreas prioritarias, como son: Seguridad; Educación, Cultura y Deportes; Salud; Agricultura; Obras Públicas; Medio Ambiente; Poder Judicial; Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas han aumentado en un 25.74%, explicando un 15.92% del crecimiento total. Esto implica que en el resto de las funciones del Gobierno Central la empleomanía apenas ha crecido en 4.54% entre el

período antes señalado, contribuyendo con a penas el 0.42% del crecimiento total. En este mismo lapso de tiempo el total de empleados del sector descentralizado a disminuido en un 8.03%; lo cual incide favorablemente en el volumen de las transferencias corrientes que el Gobierno Central debe presupuestar para sostener a este sector. La nota discordante surge al nivel Municipal en el que la empleomanía creció un 82.35%, no sólo por la creación de nuevos Municipios, sino también por la creciente cantidad de recursos transferidos a este sector, aportando un 7.26% del crecimiento total del Gobierno General, o sea casi la tercera parte.

CUADRO No. 15
OCUPACION GENERARA POR EL GOBIERNO GENERAL

EMPLEOMANIA DEL GOBIERNO GENERAL	NÚMERO DE EMPLEADOS		VARIACIÓN %	PONDERACION	CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO
	AÑO 2000	2006 a MARZO			
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	261,009	321,736	23.27	78.90	18.36
Seguridad (Policía y Fuerzas Armadas)	60,983	82,390	35.10	18.43	6.47
Educación, Cultura y Deportes	101,614	123,575	21.61	30.72	6.64
Salud	44,772	44,539	-0.52	13.53	-0.07
Agricultura	9,425	13,560	43.87	2.85	1.25
Obras Públicas	6,433	7,964	23.80	1.94	0.46
Medio Ambiente	238	4,104	1624.37	0.07	1.17
Sub-Total	223,465	276,132	23.57	67.55	15.92
Poder Judicial	4,467	9,182	105.55	1.35	1.43
Junta Central Electoral	2,389	3,948	65.26	0.72	0.47
Cámara de Cuentas	191	592	209.95	0.06	0.12
Sub-Total	230,512	289,854	25.74	69.68	17.94
Resto del Gobierno Central	30,497	31,882	4.54	9.22	0.42
TOTAL SECTOR DESCENTRALIZADO	40,617	37,356	-8.03	12.28	-0.99
TOTAL SECTOR MUNICIPAL	29,175	53,200	82.35	8.82	7.26
TOTAL GOBIERNO GENERAL	330,801	412,292	24.63	100.00	24.63

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

4.2 Prestaciones de la Seguridad Social. La contribución a las Prestaciones de la Seguridad Social que alcanza a RD\$8,353,597,875.00, más pensiones y jubilaciones que ascienden a RD\$5,203,891,204.00, implican que entre ambas obligaciones absorben el 8.80% del Fondo General. El sistema de capitalización de los Fondos de Pensiones y más adelante el sistema de salud, fuerzan a cumplir cabalmente con estas obligaciones, a menos que los sistemas dejen de funcionar. Esto en contraste con el anterior sistema de reparto, que permitía un desfase en términos del desembolso inmediato de caja, en

circunstancias que el sistema de registro no computa los pasivos que se van generando y que vencerán en el futuro. En este sentido, cabe señalar que las prestaciones a cargo de la Secretaría de Estado de Finanzas cubiertas con los recursos del Fondo 1796 en un sistema de reparto, son las que corresponden a los Pensionados y Jubilados Civiles. Sin embargo, las disponibilidades del mismo se vieron completamente rebasadas al transferirse otros beneficiarios de entidades que ya no contaban con los recursos y de personal que no fue absorbido por el nuevo sistema de seguridad social, los que continuarán engrosando y gravitando sobre este Fondo en la medida que adquieran el derecho a pensión o jubilación. Entre las entidades que se señalan han transferido un total aproximado de 51,400 beneficiarios, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) 33,000 Pensionados y jubilados del Instituto Dominicano de Seguro Social
- b) 8,000 Pensionados y jubilados de la Secretaría de Estado de Educación
- c) 4,000 Pensionados y jubilados de la Corporación Dominicana de Electricidad
- d) 4,000 Pensionados y jubilados del Consejo Estatal del Azúcar
- e) 2,000 Pensionados y jubilados de la Corporación de Empresas Estatales
- f) 400 Pensionados y jubilados del Instituto Postal Dominicano

4.3 Subsidios. Los subsidios otorgados por el Estado se presupuestan por RD\$11,849,731,438.00 y significan el 7.3% del Fondo General, aún cuando sólo el relativo al gas licuado de petróleo está establecido como obligación legal.

5. EFECTO SOBRE EL GASTO DE INVERSIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL.

Por otra parte, la predeterminación en la asignación de los recursos internos implica una fuerte inclinación hacia un crecimiento casi automático de los gastos corrientes, en detrimento de los gastos en inversión. Esto tiene serias implicancias no sólo en la inversión directa que efectúa el Gobierno Central, sino en su capacidad de generar el ahorro que luego, como transferencias de capital, se traduce en inversión pública en las instituciones que componen el resto del sector público. Es así como el nivel de recursos internos destinados a cubrir la inversión pública disminuye en forma marcada, medido en pesos constantes del año 2000 (columnas 5 y 6 del siguiente Cuadro), tendiendo a recuperarse en la ejecución presupuestaria del año 2006.

CUADRO No. 16
RECURSOS INTERNOS DEL GOBIERNO CENTRAL
DESTINADOS A INVERSIÓN PÚBLICA

AÑOS	VALORES EN MILLONES DE RD\$					
	INVERSIÓN DIRECTA		APORTES DE CAPITAL		TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	
	Precios Corrientes	Precios del año 2000	Precios Corrientes	Precios del año 2000	Precios Corrientes	Precios del año 2000
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]=[1+3]	[6]=[2+4]
2000	7,051.1	7,051.1	4,762.5	4,762.5	11,813.6	11,813.6
2001	6,008.8	5,756.7	5,745.3	5,504.2	11,754.1	11,260.9
2002	6,202.2	5,376.4	4,402.4	3,816.2	10,604.6	9,192.6
2003	6,793.0	4,128.0	5,099.4	3,098.8	11,892.4	7,226.8
2004	4,526.1	2,136.4	8,229.4	3,884.4	12,755.5	6,020.7
2005	14,551.6	6,392.9	4,917.8	2,160.5	19,469.4	8,553.5
30/06/2006	8,768.0	3,722.4	4,699.5	1,995.1	13,467.5	5,717.5

Fuente: Ejecución Presupuestaria ONAPRES, SIGEF para el 2005 y 2006

6. Conclusiones.

Luego de todos los rubros enumerados, si se cumpliera con todas las disposiciones legales que especializan recursos o asignan montos específicos de gasto, sólo quedaría un 7.7% para cubrir los gastos de inversión y de funcionamiento del resto de la Administración Pública, incluyendo las transferencias corrientes a organismos que dependen de éstas para sus operaciones. Por lo tanto, gran parte de la Administración estaría prácticamente paralizada en su función de brindar bienes y servicios públicos. Esta realidad hace que resulte imposible respetar las diversas disposiciones legales y que en el Presupuesto ellas se vean modificadas de hecho. Además, ya desde el año 2005 se empiezan a incorporar nuevas normas presupuestarias que rebajan ciertos destinos específicos para alimentar el Fondo General, con lo cual todo el cálculo de los porcentajes que le corresponden a cada Fondo o destino específico se torna cada vez más engorroso y menos transparente para el usuario y público en general. En consecuencia, es imperioso un análisis profundo de esta situación, del cual deriven recomendaciones que permitan mayor flexibilidad en la asignación de los recursos públicos, junto con sincerar el cumplimiento de las Leyes vigentes.

Esta situación, que podríamos calificar de exceso en la creación de destinos específicos a los ingresos del Estado, generando una inflexibilidad presupuestaria insostenible, ha conducido a que países como Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras, hayan incorporado a nivel de la Constitución Política disposiciones tales como:

Todos los ingresos ordinarios constituirán un solo fondo. No podrá crearse ingreso alguno con destino específico, salvo los ingresos que se destinen al servicio de la deuda y para aportes a los Municipios, con la excepción de los ingresos provenientes del crédito público y de donaciones.

La implementación del principio básico de la unicidad antes expuesto, aplicado a los ingresos del Estado, el cual no puede tener efecto retroactivo y al no derogarse todas las leyes que crearon estos destinos específicos, en el caso de Colombia, significó la inclusión en el artículo 346 de su Constitución de la siguiente disposición:

“En la Ley de Presupuesto se podrán conceder autorizaciones para reorientar rentas cedidas o asignadas y modificar leyes que decreten gasto público, todo aquello con carácter transitorio y de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto”.

La experiencia ya vivida por otros países del área permite plantear la posibilidad de que, en la República Dominicana, junto con derogar las leyes que se considere como no prioritarias en términos de su destino específico, se introduzca en la reforma a la Constitución normas como las ya señaladas que permitan que en el futuro no se vuelva a producir tan alta predeterminación de los siempre escasos recursos presupuestarios. Esta norma en la Constitución de la República, autorizando a la Ley de Presupuesto anual para modificar leyes permanentes que establecen destinos específicos, obedece al principio jurídico de que una ley de carácter temporal no puede modificar una ley permanente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Oficina Nacional de Presupuesto. Año 2004 *Presupuestos de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central*. Ley N° 05-04

Oficina Nacional de Presupuesto. Año 2005 *Presupuestos de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central*. Ley N° 321-04

Oficina Nacional de Presupuesto. Año 2006 *Presupuestos de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central*. Ley N° 17-06

Ley N° 379 *sobre Pensiones y Jubilaciones Civiles del Estado*, de fecha 11 de diciembre de 1981

Ley N° 1896 *sobre Seguros Sociales* de fecha 30 de diciembre de 1948

Ley N° 370 *que establece un impuesto sobre los actos ante el Tribunal de Tierras*, de fecha 22 de Octubre de 1968.

Ley N° 196 *que dispone impuestos adicionales a actuaciones ante los Juzgados*, de fecha 21 de septiembre de 1971

Ley N° 91 *que Instituye el Colegio de Abogados*, de fecha 3 de febrero de 1983

Ley N°112-00 *que crea impuestos sobre el consumo de los combustibles fósiles y derivados del petróleo* de fecha 1 de noviembre de 2000

Ley N°11-92 *Código Tributario, grava los Servicios de Seguros* en su modificación del 16 de mayo de 2002

Ley N° 278 *que crea los peajes de las autopistas y carreteras* de fecha 1 de marzo de 1972

Ley N° 140 *que regula las Bancas de Apuestas* de fecha 15 de julio de 2002

Ley N° 158 *sobre la promoción del Turismo* de fecha 9 de octubre de 2001

Ley N° 168 *que crea el Instituto del Tabaco* de fecha 18 de octubre de 2001

Ley N° 180 *que crea el Consejo Nacional para la Reglamentación y Fomento de la Industria Lechera (CONALECHE)*, de fecha 10 de noviembre de 2001

Ley N° 166 *sobre las transferencias del Gobierno Central a los Ayuntamientos*, de fecha 6 de octubre de 2003.

Ley N° 275 *Ley Electoral*, de fecha 21 de diciembre de 1979

Ley N°194-04 *sobre autonomía administrativa y presupuestaria del Poder Legislativo y Judicial*, de fecha 28 de julio de 2004

Ley N°66 *Orgánica de la Secretaría de Estado de Educación*, de fecha 9 de abril de 1997

Ley N° 226 *sobre la autonomía de la Dirección General de Aduanas*, de fecha 19 de junio de 2006

Ley N° 227 *sobre la autonomía de la Dirección General de Impuestos Internos*, de fecha 19 de junio de 2006.