

Panamá, 27 de junio de 1983.

Señor Agrónomo
Euclides Tejada E.,
Director Ejecutivo de Instituto
Panameño Autónomo Cooperativo,
E. S. D.

Señor Director:-

Avisáble que el 17 de mayo próximo pasado recibí su atento oficio, por medio del cual me formula dos (2) interrogantes relacionadas con el alcance de interpretación del artículo 53 de la Ley No. 38, de 22 de octubre de 1980, en lo que respecta al 5% que las Cooperativas deben entregar al Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), las cuales con mucho gusto contesto, de acuerdo con mi leal saber y entender, en la siguiente forma:-

PRIMERA PREGUNTA:- ¿"El 5% que menciona establece el artículo 53 de la Ley 38 arriba aludida, es o no un impuesto?"

RESPUESTA:- El artículo 53 de la Ley No. 38, de 22 de octubre de 1980, dispone lo siguiente:-

"Artículo 53.- Los excedentes que arroje el balance anual, después de descontados los gastos generales y las provisiones para amortizaciones serán distribuidos, por acuerdo de la asamblea general, en la siguiente forma y orden de prelación:

- a) For lo menos un 10% para el fondo de reserva, 10% para el fondo de previsión social y un 10% para el fondo de educación, 5% para el

IPACCOOP y otros que la Asamblea decida crear. Los reglamentos que al respecto se dicten señalarán los montos tope, fines y formas de uso de estos fondos;

b) La suma que señale el estatuto, o la asamblea general para fines específicos;

e) El porcentaje para el pago de los intereses que corresponden a las asociadas en proporción a sus aportaciones; y

ch) Finalmente, los excedentes para los asociados, en proporción a las operaciones que hubieran efectuado con la cooperativa o a su participación en el trabajo común."

Esta disposición establece en que forma se distribuirán los excedentes que arroje el balance anual, después de descontados los gastos generales y las provisiones para amortizaciones de las cooperativas. Así tenemos que en el literal a) se señala que un 5% corresponde al IPACCOOP.

Estimamos que ese aporte (de un 5%) que las cooperativas le otorgan al IPACCOOP, no se puede considerar como un impuesto. Nuestra opinión la fundamentamos en las siguientes razones: Según el Derecho Tributario el impuesto "es la parte de riqueza individual con la cual obligatoriamente los habitantes contribuyen al Estado para la realización de las necesidades colectivas o de sus fines". (MORENO RODRIGUEZ, Rogelio, Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales, Ediciones D. Palma, Buenos Aires, 1976, pag. 280.)

Así, pues, lo que caracteriza al impuesto es que es un tributo que se paga desvinculado de toda la actividad material estatal relativa al contribuyente en particular. Cabe señalar que uno de los caracteres del impuesto es el de que no existe ninguna correlatividad entre el sujeto activo (El Estado) y el sujeto pasivo (el contribuyente), es decir, que la obligación se genera independientemente de una actividad estatal material relativa al contribuyente en particular y su señalamiento como tal obedece a su capacidad contributiva.

Compartimos la opinión jurídica del Director de Registro y Asistencia Legal del IPACCOOP, cuando expresa que ese 5% no se puede considerar como un impuesto. Textualmente reproduzco lo pertinente de su dictamen:-

"a- Este porcentaje no lo recaba el Ministerio de Hacienda y Tesoro; lo pagan las cooperativas directamente al Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.

b- El 5% regresa a las cooperativas vía seminarios, charlas, áuditos, participación en las Asambleas Generales, etc. Esto lo diferencia del Impuesto sobre la renta, por ejemplo, no recibe ni puede pretender recibir una contraprestación concreta e individualizada de parte del Estado. La cooperativa que contribuye con el 5% lo hace sabiendo que como contrapartida está en aptitud de recibir las prestaciones asistenciales aludidas al principio."

Por otra parte, consideramos que el mencionado 5% no lo podemos catalogar como un tipo de Contribución Especial. En efecto, las Contribuciones son consideradas como "aportaciones obligatorias e impersonales establecidas legalmente y pagaderas periódicamente para repartir entre las personas afectadas por el pago (contribuyente) la carga de los gastos públicos". (OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales) Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, 1974, pág. 175)

De lo expuesto se aprecia que la contribución especial es el tributo que se paga a causa de un incremento en el patrimonio particular, ocasionado por una actividad objetiva estatal. (Ej: Contribución Especial de Mejoras por Valorización pagadas al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y las cuotas de Seguridad social).

Luego de lo expuesto conceptuamos que el 5% a que hace alusión el artículo 53 se puede considerar como un aporte económico de tipo especial que las cooperativas le otorgan al IPACCOOP, siempre y cuando se den las circunstancias establecidas en el premencionado artículo 53.

SEGUNDA PREGUNTA:-¿ "Puede el IPACCOOP exonerar parcial o totalmente a cualquier cooperativa del pago del 5% antes referido?"

•••

RESPUESTA:- En primer lugar, debemos tomar en cuenta que ese aporte económico del 5% que las cooperativas le otorgan al IPACCOOP, se hace efectivo por acuerdo de la Asamblea General de las mismas, cuando se den los supuestos establecidos en el artículo 53 de la Ley 38 de 1980. Así, pues, puede darse el caso de que en determinada ocasión una cooperativa, por medio de su Asamblea General, decida no aportar ese 5% por no existir excedentes.

Ahora bien, somos del cráterio que el IPACCOOP no puede exonerar ni parcial ni totalmente a ninguna cooperativa del pago del 5% ya mencionado, por cuanto que la Ley No. 24, de 21 de junio de 1980, por la cual se crea el IPACCOOP, en ninguno de sus artículos establece esa facultad. (V. Artículos 2, 3 y 5).

Importante es destacar que los servidores públicos solo pueden hacer lo que la Ley les atribuye o faculta, contrario a los particulares que pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe.

En esta forma, espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De Ud, con toda consideración,

Ledo. Carlos Pérez Castellón
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION