



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de julio de 2023
Nota C-101-23

Licenciado
Publio De Gracia Tejada
Director General de Ingresos
Ciudad.

Ref.: Método para determinar el Fondo de Gestión Tributaria.

Señor Director General:

Por este medio, damos respuesta a su Nota N° 201-01-0549-DGI, recibida el 23 de junio del año en curso, mediante la cual nos formula la siguiente consulta:

“¿Para la determinación del Fondo de Gestión Tributaria, establecido por el artículo 21-A del Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, adicionado por el artículo 32 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 y modificado por la Ley 33 de 30 de junio de 2010, debe aplicarse el método establecido por la norma citada y desarrollada por el Decreto Ejecutivo 33 de 19 de marzo de 1993, modificado por el Decreto Ejecutivo 16 de 24 de febrero de 2022, o por el mecanismo contemplado en el Presupuesto General del Estado.?”

Con respecto a la consulta formulada, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, para la determinación del Fondo de Gestión Tributaria establecido, por el artículo 21-A del Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, tal como quedó modificado por la Ley 33 de 30 de junio de 2010, debe aplicarse el método establecido en ese artículo, es decir, que al final de cada ejercicio fiscal, se debe acreditar a la cuenta bancaria administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, el uno por ciento (1%) del excedente de los ingresos tributarios administrados por la Dirección General de Ingresos del citado Ministerio, sobre los ingresos tributarios recaudados del año anterior, incluyendo en ese monto los pagos con documentos de crédito.

A continuación, esta Procuraduría externa las siguientes consideraciones y argumentos que le han permitido arribar a la conclusión arriba planteada, advirtiendo igualmente que este criterio, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado. Veamos:

El artículo 32 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991, conocida como “Ley de Reforma Tributaria”, le adicionó el artículo 21-A al Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, que posteriormente fue modificado por la Ley 33 de 30 de junio de 2010, quedando del siguiente tenor:

*“**Artículo 21-A.** Se crea el Fondo de Gestión Tributaria que será manejada mediante una cuenta bancaria administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, en la cual se acreditará, al final de cada ejercicio fiscal, el uno por ciento (1%) del excedente de los ingresos tributarios administrados por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre los ingresos tributarios recaudados del año anterior, incluyendo en ese monto los pagos con documentos de crédito.”*

La suma acreditada a dicha cuenta se distribuirá entre todo el personal de la Dirección General de Ingresos en atención a su rendimiento y eficiencia, de acuerdo con los procedimientos y principios que a tal efecto establezca el Órgano Ejecutivo, los cuales deben garantizar su correcta administración y distribución. Las sumas que correspondan a cada funcionario podrán alcanzar hasta el cien por ciento (100%) del total de su remuneración anual. El Ministerio de Economía y Finanzas, anualmente, dará cuenta de la distribución de estos fondos a la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Nacional.

Las cantidades acreditadas en la cuenta del Fondo de Gestión Tributaria que no sean distribuidas en un año según el procedimiento aquí ordenado, se incorporarán al fondo común del Tesoro Nacional.

Para los efectos de este artículo, el cálculo de los ingresos tributarios no podrá ser inferior a la recaudación efectivamente lograda en el periodo anterior.” (Subraya el Despacho).

Como se puede apreciar de su lectura, este Fondo de Gestión Tributaria fue concebido para beneficiar a los servidores públicos de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, dedicados a la tarea de recaudación, con una remuneración monetaria adicional a su salario anual, en atención a su rendimiento y eficiencia. En este sentido, para determinar ese Fondo, se toma como base el uno por ciento (1%) del excedente de los ingresos tributarios recaudados en el año anterior, incluyendo en ese monto los pagos con documentos de crédito; no obstante, el artículo 302 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2023”, también hace referencia a esta clase de incentivo al señalar lo siguiente:

*“**ARTICULO 302.** Pago del bono de incentivo por mejoras en la recaudación fiscal. Las instituciones públicas cuya función sea recaudar ingresos para la Hacienda Pública y tengan incentivo de bonificación reconocido por la Ley cobrarán el bono correspondiente cuando las recaudaciones del periodo fiscal sean superiores a lo presupuestado en el año fiscal vigente.*

Toda bonificación debe ser registrada en el Presupuesto General del Estado.” (Las cursivas son del Despacho)

La norma citada, establece el derecho al cobro del incentivo por mejoras, pero lo sujeta a tres condiciones; o sea, a que:

- a. Los servidores públicos tengan como función recaudar ingresos para la Hacienda Pública, es decir, del organismo del gobierno que se encarga de conseguir recursos tributarios para financiar el desarrollo del país;
- b. Existencia de una Ley especial que reconozca el pago del incentivo o bonificación; y
- c. Las recaudaciones del año fiscal al que se va a imputar el incentivo de bonificación sean superiores a lo presupuestado en el año fiscal vigente.

En este sentido, si los servidores públicos de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, cumplen con estos tres (3) requisitos, tendrán derecho a recibir la bonificación, porque este artículo, no riñe con lo dispuesto en el artículo 21-A del Decreto de Gabinete No. 109 de 1970, ya que aquél artículo, solo pone como condición que “*las recaudaciones del periodo fiscal sean superiores a lo presupuestado en el año fiscal vigente*”; es decir, basta que las recaudaciones del periodo fiscal al que se va a imputar los pagos, o sea, la distribución, sean superior a lo presupuestado en el año fiscal vigente, para tener derecho a esta bonificación.

Ahora bien, si las recaudaciones son iguales o menores a la del año anterior, no tendrán derecho a recibirlo, por mandato de lo establecido en el referido artículo 21-A del Decreto de Gabinete No. 109 de 1970, ni tampoco tendrán ese derecho si el bono no se encuentra registrado en el Presupuesto General del Estado de la vigencia respectiva, por mandato del artículo 302 de la Ley 336 de 2022.

En este orden de ideas, si en el período fiscal del año 2022 hubo excedente en las recaudaciones de ingresos tributarios con relación al ejercicio fiscal del año 2021, entonces el uno por ciento (1%) de ese excedente se acredita a la cuenta del Fondo de Gestión Tributaria, para distribuirlo de acuerdo al rendimiento y eficiencia de cada servidor público de la Dirección General de Ingresos, tal como lo consagra el artículo 21-A del Decreto de Gabinete No. 109 de 1970, reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 33 de 19 de marzo de 1993, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 16 de 24 de febrero de 2011, siempre que el monto que se va a distribuir se encuentre registrado en el Presupuesto General del Estado de la vigencia del 2022.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la Ley 336 de 2022, trata sobre la vigencia del año fiscal 2023, y el artículo 21-A del Decreto de Gabinete No. 109 de 1970, se refiere a la creación del Fondo de Gestión Tributaria, para distribuirlo entre los servidores públicos de la Dirección General de Ingresos. Es decir, mientras que el artículo 302 de la citada Ley 336 es una norma general, porque aplica a todas las instituciones públicas cuya función sea recaudar ingresos para la Hacienda Pública, el artículo 21-A del Decreto de Gabinete No. 109 de 1970, es una ley especial, que crea el Fondo de Gestión Tributaria para distribuirlo entre los servidores públicos de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, exclusivamente.

Con respecto a lo anterior, debemos recordar que el artículo 14 del Código Civil hace alusión al principio de especialidad, como una de las reglas de interpretación de la ley, en esta forma:

“Artículo 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tengan carácter general"
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición contemplada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos y leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate." (Subraya el Despacho).

Concluimos, que el referido artículo 302 de la Ley 336 de 2022, no reforma el artículo 21-A del Decreto de Gabinete No. 109 de 1970, sino que, al contrario, lo complementa, resaltando el hecho de que toda bonificación debe ser registrada en el Presupuesto General del Estado, pero en todo caso, este artículo 21-A tiene una condición de especialidad y por tanto, de preferencia en cuanto a su aplicación respecto de las normas genéricas que contempla el Presupuesto General del Estado, y ello resulta acorde con el numeral 2 del artículo 14 del Código Civil, que en materia de interpretación y aplicación de la Ley, consagra el principio de preferencia de la ley especial sobre la general.

En mérito de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración es de opinión que, para la determinación del Fondo de Gestión Tributaria establecido por el artículo 21-A del Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, tal como quedó modificado por la Ley 33 de 30 de junio de 2010, debe aplicarse el método establecido en ese artículo, es decir, que al final de cada ejercicio fiscal, se debe acreditar a la cuenta bancaria administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, el uno por ciento (1%) del excedente de los ingresos tributarios administrados, por la Dirección General de Ingresos del citado Ministerio, sobre los ingresos tributarios recaudados del año anterior, incluyendo en ese monto los pagos con documentos de crédito.

En esta forma, el Despacho comparte el criterio legal de la entidad consultante, no obstante, reiteramos que este criterio no reviste carácter vinculante para esta Procuraduría.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-097-23