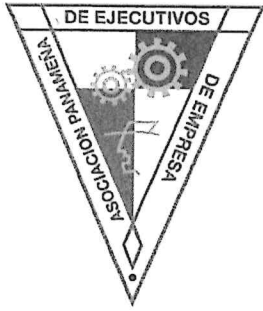


ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE EJECUTIVOS DE EMPRESA

INFORME DE OBSERVACIONES Y PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY NO. 641





ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE EJECUTIVOS DE EMPRESA

Panamá, 18 de mayo de 2026

APEDE No. 333 – 2025-2026

Honorable Diputado

Eduardo Gaitán

Presidente de la Comisión de Economía y Finanzas

Asamblea Nacional de Panamá

E. S. D.

Ref.: Opinión de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) al Proyecto de Ley No. 641 que modifica y adiciona artículos al Código Fiscal en materia de impuesto sobre la renta, establece requisitos de sustancia económica para determinadas rentas pasivas de fuente extranjera y dicta otras disposiciones.

Honorable Diputado Presidente:

En nombre y representación de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), nos dirigimos a usted y a los honorables miembros de esta augusta comisión con el debido respeto y consideración, a fin de presentar formalmente nuestra postura, análisis técnico y propuestas de enmienda al Proyecto de Ley No. 641.

I. PANAMÁ NECESITA EVOLUCIÓN Y CREDIBILIDAD

Panamá se encuentra en una transformación inevitable: pasar de un modelo basado en la territorialidad formal a un modelo de territorialidad con sustancia económica verificable. El debate sobre sustancia económica ya no es una opción para nuestro país, sino una discusión impostergable dentro del contexto de la fiscalidad internacional actual.

Hoy el mundo ha cambiado; ya no basta únicamente con poseer una posición geográfica privilegiada o ventajas logísticas. Los inversionistas buscan ecosistemas con reputación,

credibilidad, transparencia, seguridad jurídica y reglas claras. Panamá compite en un entorno global donde la confianza se ha convertido en el activo más importante para atraer inversión sostenible, empresas serias y operaciones reales que generen empleo, transferencia de conocimiento y valor agregado para el país.

Avanzar con la aprobación de una Ley de Sustancia Económica representa una oportunidad estratégica crucial, no como un mecanismo para recaudar más impuestos, sino para consolidar nuestra credibilidad internacional y mitigar el riesgo país que enfrentamos al permanecer en listas de países no cooperantes en materia fiscal. La permanencia en estas listas tiene consecuencias reales: frena decisiones de inversión por los costos reputacionales y genera trabas burocráticas y sobrecostos financieros para las multinacionales que ya operan desde Panamá.

Las cifras ratifican que esta no es una discusión teórica. Entre 2015 y 2019, Panamá captó alrededor de US\$22,979 millones en inversión extranjera directa, equivalentes en promedio a un 7.5% del PIB anual. Entre 2021 y 2025 ese flujo se redujo a US\$10,078 millones, una contracción acumulada del 56%, y la relación IED/PIB se desplomó hasta un promedio cercano al 2.5% anual. En términos absolutos, cerca de US\$12,900 millones dejaron de ingresar al país en un quinquenio en el que varias economías de la región recuperaron con fuerza sus niveles de captación post-pandemia.

La composición de lo que aún ingresa refuerza la preocupación. Del flujo total recibido entre 2021 y 2025, aproximadamente 57.7% correspondió a reinversión de utilidades de empresas ya instaladas, 40.8% a préstamos entre compañías relacionadas (la partida de otro capital) y apenas 1.8% a aportes nuevos de capital. Dicho de otra manera, prácticamente toda la IED reciente proviene de operaciones que ya estaban en el país; el capital fresco asociado a nuevos proyectos prácticamente desapareció.

La comparación regional es igualmente reveladora en lo que respecta a Europa. En 2024, los inversionistas de la Unión Europea aportaron apenas 15.7% del flujo de IED recibido por Panamá, una participación visiblemente inferior a la que mantienen nuestros pares regionales, donde la inversión europea suele representar entre una cuarta parte y un tercio del flujo total. Ese rezago coincide con los períodos en que el país ha permanecido en listas de jurisdicciones no cooperantes en materia fiscal, y es precisamente la fricción que un marco de sustancia económica creíble está llamado a corregir.

Las propias multinacionales instaladas en el país han solicitado una legislación de este tipo, ya que les brindaría la estabilidad y las condiciones óptimas para seguir expandiendo sus operaciones regionales. El principio rector es claro: la tributación debe seguir a la actividad económica real, no a la estructura jurídica. Los países que no evolucionan pierden

competitividad. Por ello, la verdadera discusión no debe centrarse en si Panamá debe avanzar, sino en **cómo hacerlo correctamente**.

II. EJES DEL DEBATE PÚBLICO Y POSICIONAMIENTO DEL GREMIO

Como gremio responsable y técnico, APEDE reconoce las inquietudes surgidas en los foros jurídicos nacionales. Sin embargo, tras sopesar los argumentos de la agenda pública, fijamos nuestra posición validando la modernización del proyecto frente a las alertas tradicionales:

1. **El alcance de la Reserva de Ley frente a la Delegación Técnica:** Mientras algunos sectores temen una afectación a la reserva de ley por delegar criterios a la reglamentación del Órgano Ejecutivo, APEDE sostiene que la ley marco define con total claridad el sujeto, la tarifa y la base imponible del impuesto. Delegar la ponderación operativa de recursos humanos y gastos es un ejercicio normal de la administración que dota al sistema de la flexibilidad necesaria frente a los estándares cambiantes de la OCDE.
2. **Fiscalización Posterior frente a la Carga de la Prueba:** Frente a las críticas que señalan que obligar a la empresa a demostrar sus recursos rompe con la presunción de buena fe, afirmamos que en la fiscalidad internacional rige el principio de autoliquidación y transparencia. Exigir la documentación soporte (hojas de tiempo, contratos o estados financieros) es el estándar de cumplimiento regular (*compliance*) que ya exige la banca global a las corporaciones serias.
3. **Facultades de Inspección frente al Secreto Profesional:** Ante el temor de los gremios legales de que se vulneren las comunicaciones privadas, recordamos que el secreto profesional no es absoluto y no puede convertirse en un velo corporativo para ocultar la ausencia de actividad real. La verificación se limita a la trazabilidad del negocio y a la presencia de activos tangibles, lo cual no vulnera la confidencialidad legítima de las operaciones.

III. PUNTO DE RESPALDO Y COINCIDENCIA

Tras un riguroso análisis técnico, APEDE manifiesta su **respaldo explícito** a las siguientes disposiciones, considerándolas medidas firmes y necesarias para alinearse con las mejores prácticas globales y proteger nuestro ecosistema financiero:

- **Sobre el Artículo 12 (Cláusula Antiabuso):** Respaldamos la incorporación de esta cláusula penalizadora y la facultad otorgada a la autoridad administrativa para desconocer mecanismos o formas jurídicas artificiales. Es una herramienta

indispensable en el derecho tributario moderno para evitar la elusión fiscal en materia de rentas pasivas y demostrar un compromiso real con la transparencia internacional.

IV. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA

Para garantizar que esta ley sea perfectamente aplicable, predecible y disipe cualquier espacio **de discrecionalidad o arbitrariedad** por parte de los funcionarios, proponemos formalmente los siguientes ajustes al articulado:

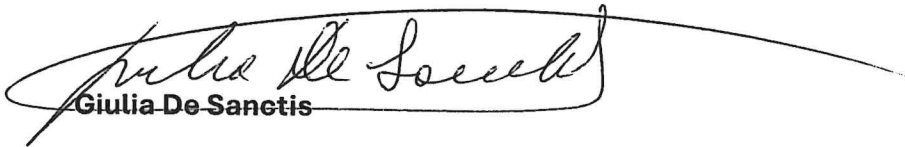
- **PRIMERO (Artículo 3 - Adiciona el Artículo 707-B, literal 9):** Reemplazar el término subjetivo “adecuado” por una definición técnica y medible: *“Sustancia Económica: se entenderá como la existencia y utilización efectiva en el territorio de la República de Panamá, de recursos humanos, activos y gastos operativos proporcionales, verificables y vinculados a la generación de rentas pasivas de fuente extranjera y a la naturaleza operativa del negocio”.*
- **SEGUNDO (Artículo 4 - Adiciona el Artículo 707-C, numeral 6):** Eliminar por completo el numeral 6 (“otras rentas pasivas”), por tratarse de un concepto genérico que genera alta inseguridad jurídica e interpretaciones expansivas por parte de la autoridad de turno.
- **TERCERO (Artículo 6 - Adiciona el Artículo 707-E):** Definir con exactitud e incluir el concepto de “inversión sustancial” en el artículo 707-B, eliminando ambigüedades en las obligaciones de reporte para los *holdings* pasivos puros y estructuras patrimoniales legítimas.
- **CUARTO (Artículo 8 - Adiciona el Artículo 707-G):** Eliminar la restricción de exclusividad impuesta a la tercerización de servicios. El estándar internacional exige capacidad real y trazabilidad demostrable (contratos, hojas de tiempo, matrices operativas), no prohibiciones que atenten contra la libre empresa, la libre competencia y la eficiencia operativa.
- **QUINTO (Institucionalidad):** Definir explícitamente en el proyecto de ley cuál será el despacho o dirección adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas encargado de la implementación y reglamentación, asegurando un canal técnico, serio y especializado para los contribuyentes.
- **SEXTO (Pecalificación)** Con el objetivo de brindar certeza jurídica a los contribuyentes y optimizar la administración tributaria, solicitamos respetuosamente la incorporación en el Proyecto de Ley No. 641 de un mecanismo de **precalificación voluntaria** de sustancia económica, basado en el modelo de

resoluciones anticipadas (*Advance Rulings*) de jurisdicciones internacionales como Hong Kong. Este proceso facultativo permitiría a los grupos multinacionales someter proactivamente su estructura a la evaluación previa de la Dirección General de Ingresos (DGI), obteniendo un dictamen vinculante con una **vigencia de hasta cinco (5) años**, condicionado a que no existan cambios sustanciales en las operaciones. Esta medida mitigaría riesgos de auditorías operativas, prevendría la litigiosidad fiscal y consolidaría la competitividad y predictibilidad de la plataforma de servicios de Panamá.»

Honorable Diputado Presidente, el Proyecto de Ley No. 641 representa una oportunidad histórica para fortalecer el posicionamiento internacional de Panamá y mejorar nuestra reputación financiera. Al respaldar medidas firmes contra el abuso fiscal y, al mismo tiempo, perfeccionar las definiciones técnicas para evitar la arbitrariedad, lograremos un marco legal robusto, predecible y altamente competitivo que generará confianza, inversión, empleo y desarrollo sostenible para la nación.

Agradeciendo de antemano la atención a la presente y reiterando nuestra total disposición para participar en las mesas técnicas de discusión, nos suscribimos de usted.

Atentamente,



Giulia De Sanctis

Presidenta

Asociación Panameña de Executives de Empresa (APEDE)

verificables y vinculados a la generación de rentas pasivas de fuente extranjera y a la naturaleza operativa del negocio”.

- **SEGUNDO (Artículo 4 - Adiciona el Artículo 707-C, numeral 6):** Eliminar por completo el numeral 6 (“otras rentas pasivas”), por tratarse de un concepto genérico que genera alta inseguridad jurídica e interpretaciones expansivas por parte de la autoridad de turno.
- **TERCERO (Artículo 6 - Adiciona el Artículo 707-E):** Definir con exactitud e incluir el concepto de “inversión sustancial” en el artículo 707-B, eliminando ambigüedades en las obligaciones de reporte para los *holdings* pasivos puros y estructuras patrimoniales legítimas.
- **CUARTO (Artículo 8 - Adiciona el Artículo 707-G):** Eliminar la restricción de exclusividad impuesta a la tercerización de servicios. El estándar internacional exige capacidad real y trazabilidad demostrable (contratos, hojas de tiempo, matrices operativas), no prohibiciones que atenten contra la libre empresa, la libre competencia y la eficiencia operativa.
- **QUINTO (Institucionalidad):** Definir explícitamente en el proyecto de ley cuál será el despacho o dirección adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas encargado de la implementación y reglamentación, asegurando un canal técnico, serio y especializado para los contribuyentes.
- **SEXTO (Precalificación)** Con el objetivo de brindar certeza jurídica a los contribuyentes y optimizar la administración tributaria, solicitamos respetuosamente la incorporación en el Proyecto de Ley No. 641 de un mecanismo de **precalificación voluntaria** de sustancia económica, basado en el modelo de resoluciones anticipadas (*Advance Rulings*) de jurisdicciones internacionales como Hong Kong. Este proceso facultativo permitiría a los grupos multinacionales someter proactivamente su estructura a la evaluación previa de la Dirección General de Ingresos (DGI), obteniendo un dictamen vinculante con una **vigencia de hasta cinco (5) años**, condicionado a que no existan cambios sustanciales en las operaciones. Esta medida mitigaría riesgos de auditorías operativas, prevendría la litigiosidad fiscal y consolidaría la competitividad y predictibilidad de la plataforma de servicios de Panamá.»

Honorable Diputado Presidente, el Proyecto de Ley No. 641 representa una oportunidad histórica para fortalecer el posicionamiento internacional de Panamá y mejorar nuestra reputación financiera. Al respaldar medidas firmes contra el abuso fiscal y, al mismo tiempo, perfeccionar las definiciones técnicas para evitar la arbitrariedad, lograremos un

administración que dota al sistema de la flexibilidad necesaria frente a los estándares cambiantes de la OCDE.

2. **Fiscalización Posterior frente a la Carga de la Prueba:** Frente a las críticas que señalan que obligar a la empresa a demostrar sus recursos rompe con la presunción de buena fe, afirmamos que en la fiscalidad internacional rige el principio de autoliquidación y transparencia. Exigir la documentación soporte (hojas de tiempo, contratos o estados financieros) es el estándar de cumplimiento regular (*compliance*) que ya exige la banca global a las corporaciones serias.
3. **Facultades de Inspección frente al Secreto Profesional:** Ante el temor de los gremios legales de que se vulneren las comunicaciones privadas, recordamos que el secreto profesional no es absoluto y no puede convertirse en un velo corporativo para ocultar la ausencia de actividad real. La verificación se limita a la trazabilidad del negocio y a la presencia de activos tangibles, lo cual no vulnera la confidencialidad legítima de las operaciones.

III. PUNTO DE RESPALDO Y COINCIDENCIA

Tras un riguroso análisis técnico, APEDE manifiesta su **respaldo explícito** a las siguientes disposiciones, considerándolas medidas firmes y necesarias para alinearse con las mejores prácticas globales y proteger nuestro ecosistema financiero:

- **Sobre el Artículo 12 (Cláusula Antiabuso):** Respaldamos la incorporación de esta cláusula penalizadora y la facultad otorgada a la autoridad administrativa para desconocer mecanismos o formas jurídicas artificiales. Es una herramienta indispensable en el derecho tributario moderno para evitar la elusión fiscal en materia de rentas pasivas y demostrar un compromiso real con la transparencia internacional.

IV. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA

Para garantizar que esta ley sea perfectamente aplicable, predecible y disipe cualquier espacio **de discrecionalidad o arbitrariedad** por parte de los funcionarios, proponemos formalmente los siguientes ajustes al articulado:

- **PRIMERO (Artículo 3 - Adiciona el Artículo 707-B, literal 9):** Reemplazar el término subjetivo “adecuado” por una definición técnica y medible: *"Sustancia Económica: se entenderá como la existencia y utilización efectiva en el territorio de la República de Panamá, de recursos humanos, activos y gastos operativos proporcionales,*

Honorable Diputado Presidente:

En nombre y representación de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), nos dirigimos a usted y a los honorables miembros de esta augusta comisión con el debido respeto y consideración, a fin de presentar formalmente nuestra postura, análisis técnico y propuestas de enmienda al Proyecto de Ley No. 641.

I. PANAMÁ NECESITA EVOLUCIÓN Y CREDIBILIDAD

Panamá se encuentra en una transformación inevitable: pasar de un modelo basado en la territorialidad formal a un modelo de territorialidad con sustancia económica verificable. El debate sobre sustancia económica ya no es una opción para nuestro país, sino una discusión impostergable dentro del contexto de la fiscalidad internacional actual.

Hoy el mundo ha cambiado; ya no basta únicamente con poseer una posición geográfica privilegiada o ventajas logísticas. Los inversionistas buscan ecosistemas con reputación, credibilidad, transparencia, seguridad jurídica y reglas claras. Panamá compite en un entorno global donde la confianza se ha convertido en el activo más importante para atraer inversión sostenible, empresas serias y operaciones reales que generen empleo, transferencia de conocimiento y valor agregado para el país.

Avanzar con la aprobación de una Ley de Sustancia Económica representa una oportunidad estratégica crucial, no como un mecanismo para recaudar más impuestos, sino para consolidar nuestra credibilidad internacional y mitigar el riesgo país que enfrentamos al permanecer en listas de países no cooperantes en materia fiscal. La permanencia en estas listas tiene consecuencias reales: frena decisiones de inversión por los costos reputacionales y genera trabas burocráticas y sobrecostos financieros para las multinacionales que ya operan desde Panamá.

II. EJES DEL DEBATE PÚBLICO Y POSICIONAMIENTO DEL GREMIO

Como gremio responsable y técnico, APEDE reconoce las inquietudes surgidas en los foros jurídicos nacionales. Sin embargo, tras sopesar los argumentos de la agenda pública, fijamos nuestra posición validando la modernización del proyecto frente a las alertas tradicionales:

1. **El alcance de la Reserva de Ley frente a la Delegación Técnica:** Mientras algunos sectores temen una afectación a la reserva de ley por delegar criterios a la reglamentación del Órgano Ejecutivo, APEDE sostiene que la ley marco define con total claridad el sujeto, la tarifa y la base imponible del impuesto. Delegar la ponderación operativa de recursos humanos y gastos es un ejercicio normal de la

marco legal robusto, predecible y altamente competitivo que generará confianza, inversión, empleo y desarrollo sostenible para la nación.