República de Panamá

Presidencia

Panamá, 17 de septiembre de 2026
Nota No. 642-2026-AL

ASAMBLEA NACIONAL
Presidencia
RECIBIDO
Por: Amilia
Fecha: 18/09/26 Hora: 3:44 p.m.

Honorable Diputada
SHIRLEY CASTAÑEDAS
Presidenta de la Asamblea Nacional
E. S. D.

Señora presidenta:

Me es grato dirigirme a usted, actuando en ejercicio de la facultad que me confiere el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el párrafo primero del artículo 169 del mismo Texto Constitucional, en ocasión de devolver a esa augusta Cámara, sin haber sido objeto de sanción, el **Proyecto de Ley 226 de 2025, Que modifica y adiciona artículos a la Ley 6 de 1987, sobre beneficios a los jubilados, pensionados y tercera edad, y dicta otras disposiciones;** ya que he encontrado razones tanto de inconveniencia como de inexequibilidad, que permiten objetarlo en su conjunto, según los términos que a continuación me permito expresar:

A. De la objeción por inconveniente, en su conjunto

1. Relación entre el objetivo del Proyecto de Ley y las modificaciones propuestas

El objetivo del Proyecto de Ley 226 es ampliar y fortalecer los beneficios económicos y sociales otorgados a jubilados, pensionados y personas de la tercera edad, aumentando varios de los descuentos ya establecidos en la Ley 6 de 1987 y extendiendo estos beneficios a nuevos bienes y servicios.

Esta iniciativa legislativa surge de la integración de tres propuestas distintas que, en general, buscan mejorar la calidad de vida de los jubilados, pensionados y adultos mayores. Luego de analizar las disposiciones del Proyecto de Ley 226, en

cuanto a los beneficios otorgados a "*los panameños y extranjeros con residencia permanente en el territorio nacional, que tengan cincuenta y cinco años o más si son mujeres, o sesenta años o más si son hombres, y todos los jubilados y pensionados*", hemos observado que se propone un aumento significativo de los beneficios y se incluyen nuevos rubros, lo que beneficiaría a un amplio grupo de personas de manera uniforme.

Esta circunstancia resulta inconveniente en lo que respecta a la proporción de las modificaciones propuestas frente al objetivo perseguido por el Proyecto de Ley 226. Si bien la finalidad de mejorar la calidad de vida de los jubilados, pensionados y adultos mayores es legítima y relevante, la ampliación generalizada de los beneficios no constituye un mecanismo adecuado para alcanzar este fin, especialmente cuando no se diferencian las situaciones económicas y sociales del grupo que se pretende beneficiar.

No existe una relación objetiva entre la ampliación de los beneficios, la población beneficiaria y el objetivo de mejorar la calidad de vida de los jubilados, pensionados y adultos mayores que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica. Mientras la exposición de motivos de la iniciativa de ley identifica como uno de los problemas centrales la insuficiencia de ingresos que afecta a determinados jubilados y pensionados, las medidas propuestas no incorporan criterios basados en la capacidad económica o condición socioeconómica de los beneficiarios. De este modo, el beneficio se extiende de manera general a personas que presentan realidades económicas distintas y se incorporan servicios y productos no esenciales e incluso de carácter suntuoso.

A nuestro criterio, el Proyecto de Ley 226 es inconveniente al no establecer criterios de diferenciación que permita dirigir el apoyo hacia quienes enfrentan mayores necesidades económicas.

2. Impacto en las finanzas públicas

El Proyecto de Ley 226 establece que todos los descuentos y concesiones a que se refiere esta Ley serán deducibles en un 100% como crédito fiscal, del impuesto sobre la renta y podrán ser transferibles mediante cesión. Aunque esta disposición no implique que el Estado tenga que desembolsar directamente dicho porcentaje, sí genera un costo fiscal que se verá reflejado en una eventual disminución de los ingresos del Estado por concepto de impuesto sobre la renta.

La propuesta prevé que los comercios e instituciones obligados a otorgar los descuentos asumirían inicialmente el costo económico de estos beneficios, el cual sería posteriormente compensado por el Estado mediante el crédito fiscal establecido. Sin embargo, en la propuesta no se incorpora una estimación que permita determinar cuál sería el impacto de esta medida sobre los ingresos tributarios del Estado.

La ausencia de esta cuantificación genera incertidumbre respecto del costo fiscal real que conllevaría este Proyecto de Ley y de su impacto acumulado en el tiempo en las finanzas públicas. Esta situación resulta inconveniente, pues dificulta determinar si la ejecución de estas medidas será fiscalmente sostenible para el Estado.

3. Impacto económico

El Proyecto de Ley 226 busca lograr un impacto social positivo al procurar incidir indirectamente en la capacidad económica de las personas jubiladas, pensionadas y adultas mayores, facilitando su acceso a bienes y servicios, particularmente en materia de salud, alimentación, medicamentos y transporte. Pese a que el costo final del beneficio recaería sobre la recaudación del Estado, como expresamos en líneas anteriores, se debe considerar también que el proyecto obliga a ciertas instituciones o empresas estatales y privadas a otorgar descuentos y, como compensación, les reconoce un crédito fiscal del 100% deducible del impuesto sobre la renta.

Bajo este sistema, los contribuyentes obligados tendrían que asumir temporalmente los descuentos realizados hasta su reconocimiento y utilización como crédito fiscal. Sin embargo, esta situación genera una carga económica, particularmente para aquellos que no cuenten con suficiente impuesto causado para utilizar oportunamente el crédito.

Nuestra objeción no cuestiona el beneficio dirigido a los adultos mayores, sino el mecanismo de financiamiento previsto, que debería incorporar medidas que garanticen una compensación oportuna y eviten cargas desproporcionadas para los contribuyentes, especialmente cuando la recuperación depende de su capacidad futura de generar impuesto sobre la renta o de transferir el crédito a un tercero.

Por estas razones, aun reconociendo la legitimidad y conveniencia social del objetivo perseguido, el Proyecto de Ley 226 resulta inconveniente al generar una

carga económica y potenciales problemas de liquidez en los contribuyentes obligados, mientras se materializa el crédito fiscal.

4. Conflicto con la Ley 76 de 2019

La Ley 76 de 13 de febrero de 2019, Que aprueba el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá, establece en su artículo 11 la obligación de solicitar una evaluación del impacto económico de aquellos proyectos de ley que puedan afectar la recaudación tributaria. La norma dispone:

> **Artículo 11.** Evaluación de proyectos que afecten la recaudación. La Asamblea Nacional deberá solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas la evaluación del impacto económico de los proyectos de ley que pretendan establecer incentivos fiscales, exenciones, rebajas, creación de tributos nacionales o cualquier otra medida que pudiera afectar la recaudación, antes de iniciar el tercer debate de un proyecto de ley de esta naturaleza.

En el caso que nos ocupa, la revisión de la documentación pública disponible en el portal de la Asamblea Nacional no evidencia que se haya solicitado formalmente al Ministerio de Economía y Finanzas la evaluación del impacto económico del proyecto, conforme lo exige expresamente el artículo 11 del Código de Procedimiento Tributario.

La ausencia de esta evaluación resulta inconveniente, particularmente tratándose de un proyecto que incorpora beneficios que generan un impacto directo sobre la recaudación del impuesto sobre la renta y, por tanto, sobre los ingresos del Estado.

B. De la objeción por inexequible, en su conjunto

1. Se objeta por inexequible, por contravenir lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República

Los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República disponen:

> **ARTÍCULO 19.** No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

> **ARTÍCULO 20.** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.

El mecanismo de crédito fiscal previsto en el Proyecto de Ley 226 genera un tratamiento desigual entre los contribuyentes obligados a otorgar los descuentos, dependiendo de su capacidad económica y tributaria. Mientras que los contribuyentes con mayores ingresos y una obligación tributaria estarán en condiciones de utilizar el crédito fiscal de manera inmediata y recuperar con mayor rapidez el costo de los descuentos otorgados, los pequeños contribuyentes o aquellos con una menor obligación tributaria enfrentarán mayores dificultades para aprovecharlo oportunamente, debiendo asumir temporalmente el costo financiero de los beneficios.

El mismo descuento impuesto por la ley puede representar una carga financiera significativamente mayor para un pequeño contribuyente que para una empresa con una mayor capacidad de generar Impuesto Sobre la Renta. En consecuencia, no se advierte una justificación objetiva, razonable y proporcional para que el costo financiero de la medida recaiga de manera diferenciada sobre los contribuyentes según su capacidad de utilizar el crédito fiscal.

Al no existir una razón suficiente que justifique el trato diferenciado que este proyecto de ley generaría entre los contribuyentes, se vulneran los principios de igualdad y no discriminación consagrados en los artículos 19 y 20 de la Constitución.

2. Se objeta por inexequible, por contravenir lo dispuesto en el artículo 32 de la Constitución Política de la República

El artículo 32 de la Constitución Política de la República señala:

> **ARTÍCULO 32.** Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.

El Proyecto de Ley 226 vulnera el derecho al debido proceso, en la medida en que, durante su proceso de formación como ley, se ha incumplido con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá, en cuanto a la obligación de solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas una evaluación del impacto económico de aquellos proyectos de ley que puedan afectar la recaudación tributaria, antes de iniciar el tercer debate, especialmente por tratarse de un proyecto que tiene impacto sobre los ingresos del Estado.

C. Conclusión

El Proyecto de Ley objetado persigue un objetivo social legítimo al proponer ampliar los beneficios para jubilados, pensionados y adultos mayores; sin embargo, sus disposiciones vulneran lo establecido en la legislación y en la Constitución. La ampliación generalizada de los beneficios, sin considerar la capacidad económica de los beneficiarios, junto con el reconocimiento de un crédito fiscal del 100%, genera un impacto significativo sobre la recaudación del Estado y una carga financiera y de liquidez para los contribuyentes obligados. Además, la ausencia de una cuantificación del impacto fiscal y de la evaluación económica prevista en el artículo 11 de la Ley 76 de 2019 agrava estas circunstancias.

En atención a las consideraciones anteriormente expresadas y en ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 169 y el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República, considero necesario devolver a esa Asamblea Nacional, sin haber sido objeto de la sanción correspondiente, el **Proyecto de Ley 226 de 2025, Que modifica y adiciona artículos a la Ley 6 de 1987, sobre beneficios a los jubilados, pensionados y tercera edad, y dicta otras disposiciones**.

Reciba honorable diputada presidenta, las muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,

JOSÉ RAÚL MULINO QUINTERO
Presidente de la República