



Asamblea Nacional

Panamá, 05 de febrero de 2025

Honorable Diputada
DANA CASTAÑEDA
Presidenta
Asamblea Nacional

ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARÍA GENERAL
Presentación <u>20/3/25</u>
Hora <u>10.50 AM</u>
A Debate _____
A Votación _____
Aprobada _____ Votos
Rechazada _____ Votos
Abstención _____ Votos

Respetada señora Presidenta:

En ejercicio de la iniciativa legislativa consagrada en la Constitución Política de la República de Panamá, y en el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de esta Asamblea Nacional presento para su consideración el siguiente Anteproyecto de Ley "Que establece el marco regulatorio para el uso de criptomonedas y fomenta la economía digital en panamá"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La evolución tecnológica y la digitalización de la economía mundial han generado la necesidad de marcos regulatorios que fomenten la innovación sin comprometer la estabilidad financiera ni la seguridad jurídica. Panamá, como centro logístico y financiero internacional, debe adaptarse a esta nueva realidad adoptando un marco regulatorio claro y funcional para las criptomonedas y la tecnología blockchain.

La ausencia de regulación en el uso de activos digitales puede generar incertidumbre jurídica, limitar la inversión extranjera y exponer a los usuarios a riesgos innecesarios. Por ello, el presente anteproyecto de ley tiene como finalidad proporcionar seguridad jurídica, atraer inversión en el sector tecnológico y garantizar que el uso de criptoactivos se realice bajo estándares internacionales de transparencia y cumplimiento normativo.

Diversos países han demostrado que una regulación adecuada de las criptomonedas puede ser un motor de desarrollo económico y financiero. Panamá, con su plataforma de servicios globales y su entorno de comercio abierto, tiene la capacidad de convertirse en un hub de innovación digital, captando inversión extranjera directa, facilitando la adopción de tecnologías disruptivas y promoviendo la inclusión financiera.

Además, la integración de blockchain en sectores clave como el comercio, la logística y la administración pública permitirá aumentar la eficiencia y reducir costos, consolidando al país como un referente en la transformación digital en América Latina.

En este sentido, el anteproyecto de ley establece las bases para el desarrollo de un ecosistema de economía digital sostenible y seguro, garantizando que Panamá se mantenga a la vanguardia de la innovación financiera global.

[Handwritten signatures and initials]

H.D.S GABRIEL ANDRÉS SOLÍS ARIAS
Diputado suplente 8-4

[Handwritten: 10-2]

[Handwritten: 8-6]

[Handwritten: 2-1]

Anteproyecto de ley
De ___ de ___ de 2025

“Que establece el marco regulatorio para el uso de criptomonedas y fomenta la economía digital en Panamá”

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto de la Ley. La presente ley regula el uso, comercialización y supervisión de criptomonedas en la República de Panamá, promoviendo un entorno seguro y transparente para la economía digital.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación. Esta ley aplica a todas las personas naturales y jurídicas que participen en actividades relacionadas con criptoactivos dentro del territorio nacional.

Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

- I. **Criptomoneda:** Activo digital basado en tecnología blockchain utilizado como medio de intercambio.
- II. **Bitcoin:** Primera criptomoneda descentralizada, diseñada para operar sin intermediarios.
- III. **Stablecoin:** Activo digital vinculado a un activo estable, como el dólar estadounidense.
- IV. **Blockchain:** Libro contable descentralizado que registra transacciones de manera segura.
- V. **Smart Contract:** Programa autoejecutable que permite la automatización de acuerdos digitales.
- VI. **Token de Seguridad:** Activo digital que representa derechos de inversión regulados por la Superintendencia del Mercado de Valores.
- VII. **Token de Utilidad:** Activo digital que otorga acceso a un producto o servicio dentro de un ecosistema blockchain.
- VIII. **Token No Fungible (NFT):** Activo digital único y no intercambiable que representa la propiedad de un bien digital o físico.
- IX. **Proveedor de Servicios de Activos Virtuales (VASP):** Persona o entidad que facilita el comercio, almacenamiento o custodia de criptoactivos.
- X. **Intercambio de Criptomonedas:** Plataforma que permite la compra, venta y conversión de criptoactivos en monedas fiduciarias u otros criptoactivos.
- XI. **Minería de Criptomonedas:** Proceso computacional de validación de transacciones y generación de nuevos criptoactivos en una blockchain.

- XII. Identidad Digital Basada en Blockchain: Mecanismo para la verificación segura de identidad a través de registros descentralizados.
- XIII. Oferta Inicial de Monedas (ICO): Mecanismo de recaudación de fondos en el que una empresa emite tokens digitales a cambio de inversión en criptomonedas o dinero fiduciario.
- XIV. Finanzas Descentralizadas (DeFi): Ecosistema de aplicaciones financieras basadas en blockchain que operan sin intermediarios tradicionales.
- XV. Custodia de Criptoactivos: Servicio prestado por entidades reguladas para almacenar y gestionar criptoactivos en nombre de terceros.
- XVI. USDT (Tether): Stablecoin cuyo valor está vinculado al dólar estadounidense en una proporción de 1:1, diseñada para mantener estabilidad en el mercado de criptomonedas.

Capítulo II:

Principios fundamentales

Artículo 4. Principios de la Regulación. El presente marco regulatorio se regirá por los siguientes principios:

- I. Seguridad Jurídica: Garantizar reglas claras y predecibles para el desarrollo de la economía digital en Panamá.
- II. Innovación y Competitividad: Fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías y modelos de negocio basados en blockchain y criptoactivos.
- III. Transparencia y Responsabilidad: Asegurar la trazabilidad de las transacciones para prevenir actividades ilícitas.
- IV. Inclusión Financiera: Promover el acceso a servicios financieros descentralizados para sectores no bancarizados.
- V. Cumplimiento Normativo Internacional: Alinear la regulación panameña con estándares globales para la supervisión de criptoactivos y prevención del lavado de dinero.
- VI. Protección del Consumidor: Garantizar mecanismos de defensa para los usuarios de criptoactivos frente a fraudes y abusos.
- VII. Neutralidad Tecnológica: Permitir la evolución de diversas tecnologías sin favorecer una plataforma o protocolo en particular.

Capítulo III:

Regulación y Supervisión

Artículo 5. Creación del Consejo Nacional de Activos Digitales (CONAD). Se crea el Consejo Nacional de Activos Digitales (CONAD) como el organismo encargado de coordinar la regulación y supervisión de los criptoactivos en Panamá.

El CONAD estará conformado por representantes de las siguientes instituciones:

- I. Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP).
- II. Superintendencia del Mercado de Valores (SMV).
- III. Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG).
- IV. Ministerio de Comercio e Industrias (MICI).
- V. Dirección General de Ingresos (DGI).
- VI. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- VII. Banco Nacional de Panamá (BNP).
- VIII. Asociación bancaria de Panamá (ABP).

Artículo 6. Funciones del CONAD. El CONAD tendrá las siguientes funciones:

- I. Formular y actualizar políticas para la regulación de criptoactivos en el país.
- II. Emitir directrices para la supervisión de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (VASP).
- III. Coordinar la integración de los criptoactivos dentro del sistema financiero panameño.
- IV. Establecer mecanismos de cooperación interinstitucional en materia de supervisión y prevención de delitos financieros.
- V. Presentar informes periódicos a la Asamblea Nacional sobre el impacto de la regulación de criptoactivos en la economía nacional.

Artículo 7. Licenciamiento de VASP. Toda entidad que brinde servicios de criptomonedas deberá registrarse y cumplir con los requisitos de transparencia y seguridad financiera establecidos por el CONAD.

Artículo 8. Supervisión y Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo. Las entidades reguladoras adoptarán medidas de debida diligencia y establecerán controles para evitar el uso de criptomonedas en actividades ilícitas, en cumplimiento con estándares internacionales y recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

Artículo 9. Supervisión de la Superintendencia de Bancos y del Mercado de Valores. Estas entidades regularán la integración de criptoactivos en el sistema financiero y de inversiones de Panamá.

Artículo 10. Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo. Se adoptarán medidas de debida diligencia y se establecerán controles para evitar el uso de criptomonedas en actividades ilícitas y financiamiento de Terrorismo (AML/CFT). Los VASP deberán implementar mecanismos de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, siguiendo las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), incluyendo:

- I. Políticas de "Conozca a su Cliente" (KYC).
- II. Reporte obligatorio de transacciones sospechosas a la Unidad de Análisis Financiero (UAF).
- III. Auditorías y verificaciones periódicas por parte de la CONAD.

Artículo 11. Políticas para el Fomento de la Economía Digital. El CONAD será responsable de diseñar y coordinar estrategias para el desarrollo de la economía digital en Panamá, incluyendo:

- I. La promoción del uso de tecnologías blockchain y activos digitales en sectores estratégicos de la economía nacional.
- II. La formulación de políticas que incentiven la creación de empresas innovadoras en el sector de criptoactivos y tecnologías descentralizadas.
- III. La cooperación con entidades nacionales e internacionales para la implementación de estándares de regulación y mejores prácticas en materia de activos digitales.
- IV. La articulación de programas de educación y capacitación para la formación de talento especializado en blockchain y criptomonedas.
- V. El establecimiento de directrices para la implementación de soluciones digitales que optimicen los servicios públicos y faciliten la transformación digital del Estado.

Artículo 12. Requisitos de Capital y Auditoría para Exchanges y VASP.

- I. Todo exchange o plataforma de servicios de activos virtuales (VASP) deberá demostrar solvencia financiera con un capital mínimo de operación equivalente a \$500,000 USD o su equivalente en criptoactivos líquidos.
- II. Deberán someterse a auditorías anuales por firmas registradas ante la Dirección General de Ingresos (DGI) y la Superintendencia de Bancos de Panamá.
- III. Los fondos de los clientes deberán mantenerse separados del patrimonio de la empresa en cuentas de custodia verificadas.

Artículo 13. Regulación de Ofertas Iniciales de Criptomonedas (ICOs y STOs).

- I. Toda Oferta Inicial de Criptomonedas (ICO) o Token de Seguridad (STO) deberá ser registrada y aprobada por la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá (SMV).
- II. Se exigirá la presentación de un libro blanco (White Paper) con la siguiente información mínima:
 - a) Identidad de los promotores y estructura empresarial.
 - b) Mecanismo de emisión y distribución de tokens.
 - c) Plan de negocios y proyección financiera.
 - d) Riesgos asociados y medidas de mitigación.
- III. El CONAD podrá suspender cualquier ICO/STO que no cumpla con las normativas establecidas.

Artículo 14. Protección al Consumidor en Transacciones con Criptomonedas.

- I. Las plataformas y exchanges estarán obligadas a informar a los usuarios sobre: a) Los riesgos asociados a la volatilidad de los criptoactivos. b) Tarifas y comisiones aplicables en cada transacción. c) Políticas de reembolso y reclamaciones en caso de fraudes.
- II. Se establecerá un mecanismo de arbitraje digital supervisado por la CONAD para resolver disputas entre usuarios y plataformas de intercambio.

Artículo 15. Creación de un Fondo de Garantía para Criptoempresas.

- I. Se establece un Fondo de Protección para Inversionistas en Activos Digitales (FPAD), financiado mediante: a) Un porcentaje del 0.5% sobre cada transacción de criptoactivos en exchanges regulados. b) Contribuciones anuales de las empresas cripto que operen en Panamá.
- II. Este fondo servirá para resarcir pérdidas en casos de quiebra o fraude comprobado en plataformas de intercambio.

Artículo 16. Requisitos de Conformidad con Normas Internacionales AML/CFT.

- I. Todo Proveedor de Servicios de Activos Virtuales (VASP) deberá implementar programas de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo (AML/CFT) alineados con: a) Las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). b) Los estándares de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) de Panamá.
- II. Se exigirá la implementación de: a) Procedimientos de Conozca a su Cliente (KYC) para usuarios que operen con montos superiores a \$5,000 USD mensuales. b) Reportes de transacciones sospechosas (STRs) a la UAF. c) Monitoreo de transacciones en tiempo real para identificar actividades inusuales.

Artículo 17. Implementación de Blockchain en Servicios Públicos.

- I. El Gobierno de Panamá promoverá la adopción de blockchain en los siguientes sectores públicos: a) Registro de propiedad y verificación de escrituras públicas. b) Pago de impuestos y transparencia fiscal. c) Gestión de identidad digital y emisión de documentos oficiales.
- II. La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) tendrá seis meses para presentar un plan de implementación de estas tecnologías.

Capítulo IV:

Fomento de la economía digital

Artículo 18. Incentivos para Empresas de Criptoactivos. Las empresas que se establezcan en Panamá y utilicen blockchain como parte de su modelo de negocio podrán acceder a beneficios fiscales por un periodo de hasta cinco años.

Artículo 19. Desarrollo de Zonas Económicas Digitales. Se promueve la creación de zonas especiales con incentivos para la adopción de tecnologías financieras y blockchain.

Artículo 20. Inclusión de Blockchain en Servicios Públicos. El Estado incentivará el uso de blockchain para la modernización y digitalización de servicios administrativos.

Artículo 21. Creación de un Fondo de Desarrollo Blockchain. Se establecerá un fondo para la investigación y desarrollo de soluciones tecnológicas basadas en blockchain en el sector público y privado.

Capítulo V:

Impuestos y tributación

Artículo 22. Tratamiento Fiscal de Criptoactivos. Las transacciones con criptoactivos estarán sujetas a un régimen fiscal especial que será reglamentado por la Dirección General de Ingresos.

Artículo 23. Creación de Zonas Económicas Digitales. Se permitirá la implementación de zonas económicas digitales con incentivos especiales para empresas de tecnología y blockchain.

Artículo 24. Tributación de Criptomonedas. Las transacciones con criptomonedas estarán sujetas a un régimen tributario especial, regulado por la Dirección General de Ingresos (DGI).

Artículo 25. Exención de Impuestos para Startups Blockchain. Las startups que promuevan el desarrollo de soluciones basadas en blockchain podrán optar a beneficios fiscales durante los primeros cinco años de operación.

Capítulo VI:

Uso de criptomonedas en el comercio y finanzas

Artículo 26. Uso Voluntario de Criptomonedas. El uso de criptomonedas en transacciones comerciales será voluntario, sin que se establezca su curso legal obligatorio, garantizando la libertad de contratación entre las partes.

Artículo 27. Regulación de la Convertibilidad. Las instituciones financieras podrán ofrecer servicios de conversión de criptomonedas a dólares o balboas bajo regulación de la Superintendencia de Bancos de Panamá.

Artículo 28. Protección al Consumidor. Toda transacción con criptomonedas deberá garantizar transparencia en sus términos y condiciones, asegurando la protección de los derechos de los consumidores.

Artículo 29. Implementación de Blockchain en Servicios Públicos

- I. El Gobierno de Panamá promoverá la adopción de blockchain en los siguientes sectores públicos:
 - a) Registro de propiedad y verificación de escrituras públicas.
 - b) Pago de impuestos y transparencia fiscal.
 - c) Gestión de identidad digital y emisión de documentos oficiales.
- II. La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) tendrá seis meses para presentar un plan de implementación de estas tecnologías.

Capítulo VII:

Incentivos para la economía digital

Artículo 30 . Fomento a la Innovación Blockchain. Se otorgan incentivos fiscales a empresas de tecnología financiera (FinTech) y startups que desarrollen soluciones blockchain en Panamá.

Artículo 31. Promoción del Comercio Digital. El Estado facilitará la adopción de pagos digitales mediante criptomonedas en sectores como turismo, exportaciones y servicios digitales.

Artículo 32. Incentivos Fiscales y Beneficios para Empresas Blockchain

- I. Se concederá exención del impuesto sobre la renta por cinco años a las startups blockchain que:
 - a) Generen al menos 20 empleos locales en el primer año de operación.
 - b) Desarrollen soluciones tecnológicas aplicadas a servicios gubernamentales.
- II. Se aplicará una tasa diferenciada de impuesto sobre ganancias de capital para criptoactivos según el tiempo de tenencia:
 - a) 0% si se mantienen por más de tres años.
 - b) 10% si se venden antes del año.

Capítulo VIII:

Implementación, Reglamentación y Seguimiento

Artículo 33. Reglamentación de la Ley. La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP) y la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) serán responsables de la reglamentación e implementación de la presente ley.

Dentro de los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, estas entidades deberán:

- Elaborar un reglamento técnico que establezca los procedimientos específicos para la aplicación de la ley.
- Definir criterios de supervisión y cumplimiento para los exchanges, proveedores de servicios de activos virtuales (VASP) y demás entidades reguladas.
- Establecer protocolos de integración de las criptomonedas en el sistema financiero nacional.
- Presentar un informe al Ejecutivo y a la Asamblea Nacional sobre el avance de la reglamentación.

Artículo 34. Implementación Progresiva del Marco Regulatorio. La implementación de la ley se hará de manera progresiva, bajo un plan de adopción tecnológica que contemple tres fases:

Fase 1 (Primer año): Creación del marco regulatorio, licenciamiento de exchanges y desarrollo de infraestructura básica para supervisión de criptoactivos.

Fase 2 (Segundo año): Integración de blockchain en procesos gubernamentales estratégicos y fortalecimiento de medidas de ciberseguridad y cumplimiento AML/CFT.

Fase 3 (Tercer año): Implementación de incentivos fiscales y consolidación del ecosistema digital con la participación del sector privado.

La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) liderará la adopción de blockchain en registros notariales, identificación digital y trámites gubernamentales.

La Superintendencia de Bancos y la Superintendencia del Mercado de Valores establecerán protocolos para la conversión segura de criptomonedas a monedas fiduciarias.

Artículo 35. Creación del Comité Interinstitucional para la Supervisión de Activos Digitales. Se crea el Comité Interinstitucional para la Supervisión de Activos Digitales (CISAD), conformado por representantes de:

- Ministerio de Comercio e Industrias (MICI).
- Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP).
- Superintendencia del Mercado de Valores (SMV).
- Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG).
- Unidad de Análisis Financiero (UAF).
- Dirección General de Ingresos (DGI).

- El CISAD tendrá las siguientes funciones:
- a) Monitorear la adopción de criptoactivos en la economía panameña y su impacto en el sistema financiero.
 - b) Coordinar la supervisión de exchanges y proveedores de servicios de criptoactivos (VASP).
 - c) Emitir recomendaciones para ajustar la regulación de acuerdo con estándares internacionales.
 - d) Garantizar la seguridad y estabilidad del ecosistema financiero digital en Panamá.

Artículo 36. Evaluación y Seguimiento de la Ley. La AIG y el MICI elaborarán un informe anual sobre la implementación de esta ley, incluyendo:

Evaluación del impacto económico y financiero del marco regulatorio de criptoactivos.

Nivel de adopción de blockchain en el sector público y privado.

Resultados de las medidas de prevención contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo (AML/CFT).

Evaluación de los incentivos fiscales y su efectividad en la atracción de inversión tecnológica.

Este informe será presentado ante la Asamblea Nacional y el Ejecutivo, junto con propuestas de ajustes regulatorios si fueran necesarios.

Capítulo IX

Sanciones y disposiciones finales

Artículo 37. Sanciones por Incumplimiento

- I. Las plataformas de criptoactivos que operen sin licencia estarán sujetas a multas entre \$100,000 y \$1,000,000 USD.
- II. El incumplimiento de normas AML/CFT será sancionado con:
 - a) Cierre inmediato de la empresa y bloqueo de sus activos.
 - b) Multas equivalentes al 10% de los ingresos anuales de la empresa.

Artículo 38. Sanciones por Incumplimiento. Las entidades que incumplan con esta ley estarán sujetas a sanciones administrativas y penales.

Artículo 39. Implementación y Reglamentación. El Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de doce meses tras su promulgación.

Artículo 40. Entrada en Vigor. Esta ley entrará en vigencia 90 días después de su publicación en la Gaceta Oficial.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


GABRIEL ANDRÉS SOLÍS ARIAS

Diputado suplente 8-4