



Panamá: Uso de la política fiscal como herramienta para alcanzar metas de salud impuesto al tabaco **OPS-OMS**

Economía del tabaco

MSc. Víctor Hugo Herrera Ballesteros
Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud
Panamá

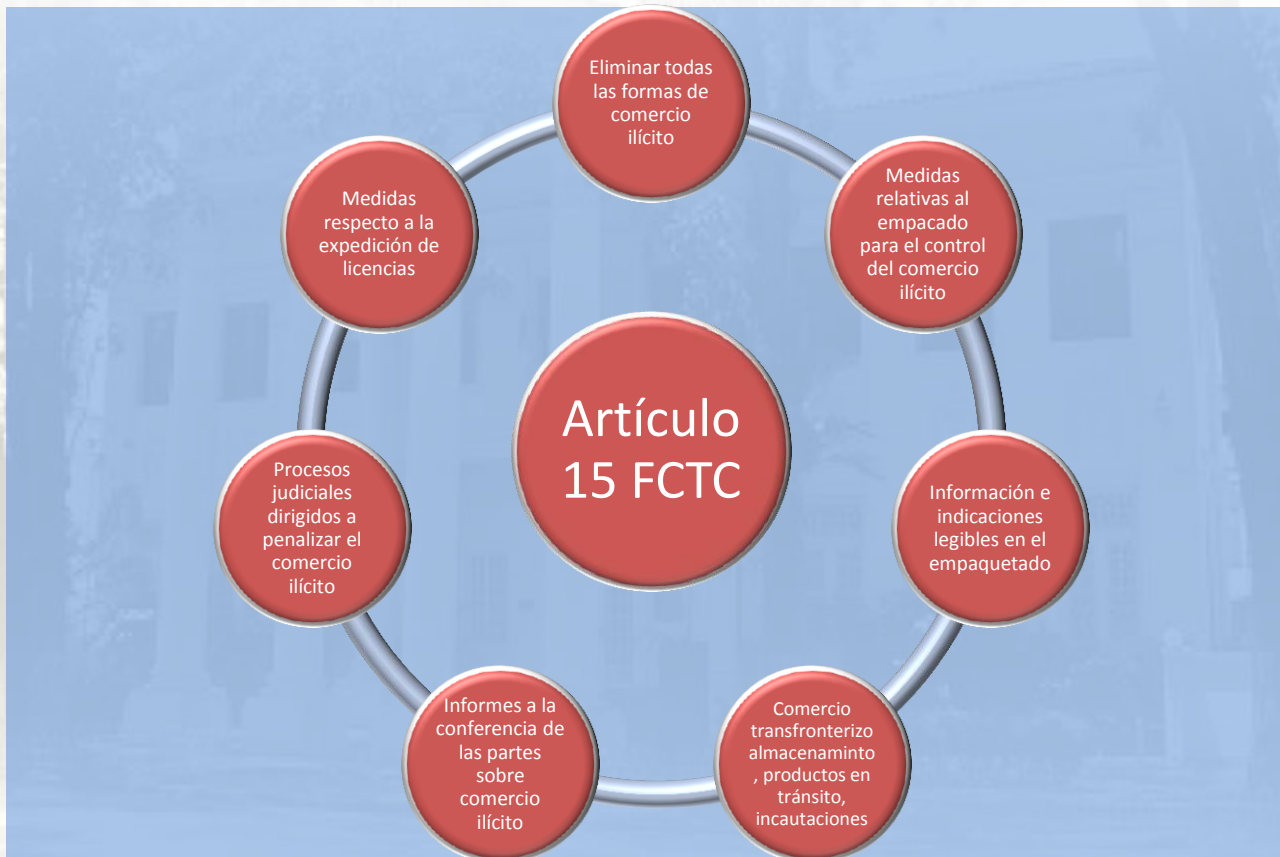
El uso de este material solo se permite para uso restringido a fines académicos, dado que está comprometido en artículos científicos y es parte de artículos de consultoría de la World Health Organization que ha cedido su autorización solo para estos fines.

Lineamientos generales del FCTC



Fuente: Referencia [1]

Directrices del artículo 15 del FCTC



Fuente: Referencia [1]

Panamá

- Este país firmó el Protocolo de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, pero no la ha ratificado.
- Sin embargo en el proyecto de Ley N° 136 en que se establece el requisito de contar con una licencia de venta de productos de tabaco en los establecimientos que cumplan las disposiciones legales, en zonas comerciales de aeropuertos, zonas libres y zonas económicas especiales.
- Se incorpora el artículo 9 sobre empaque genérico, con la cajetilla de color gris mate oscuro.
- El proyecto de ley 176, incorpora la figura de defraudación aduanera y el contrabando en el Código Penal con 5 a 12 años de cárcel.
- Con relación al MPOWER
 - Aplicación de normativa de ambientes 100% libres de humo.
 - Cumplimiento del 100% de las características de las advertencias sanitarias.
 - Empaquetado 50% por ambas caras.
 - 100% de prohibición de la publicidad, promoción y patrocinio.
 - Presión fiscal del 59.2% sobre el precio de la marca más vendida en paquetes de 20 cigarrillos.
 - Precio promedio de la marca más vendida USD 5.96 en paquete de 20.

Fuente: Referencia [2]



Impuestos al tabaco y comercio ilícito

Fuentes:

1. Artículo Situación del Comercio Ilícito en América Central derechos reservados de la OMS-OPS. Autor Víctor Hugo Herrera Ballesteros. (No publicado).
2. GATS-Panamá 2013. Ministerio de Salud, Panamá. (No publicado)
3. Encuesta de marcas de cigarrillos 2013 y 2015. Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, Panamá & International Development Research Centre-Canadá.



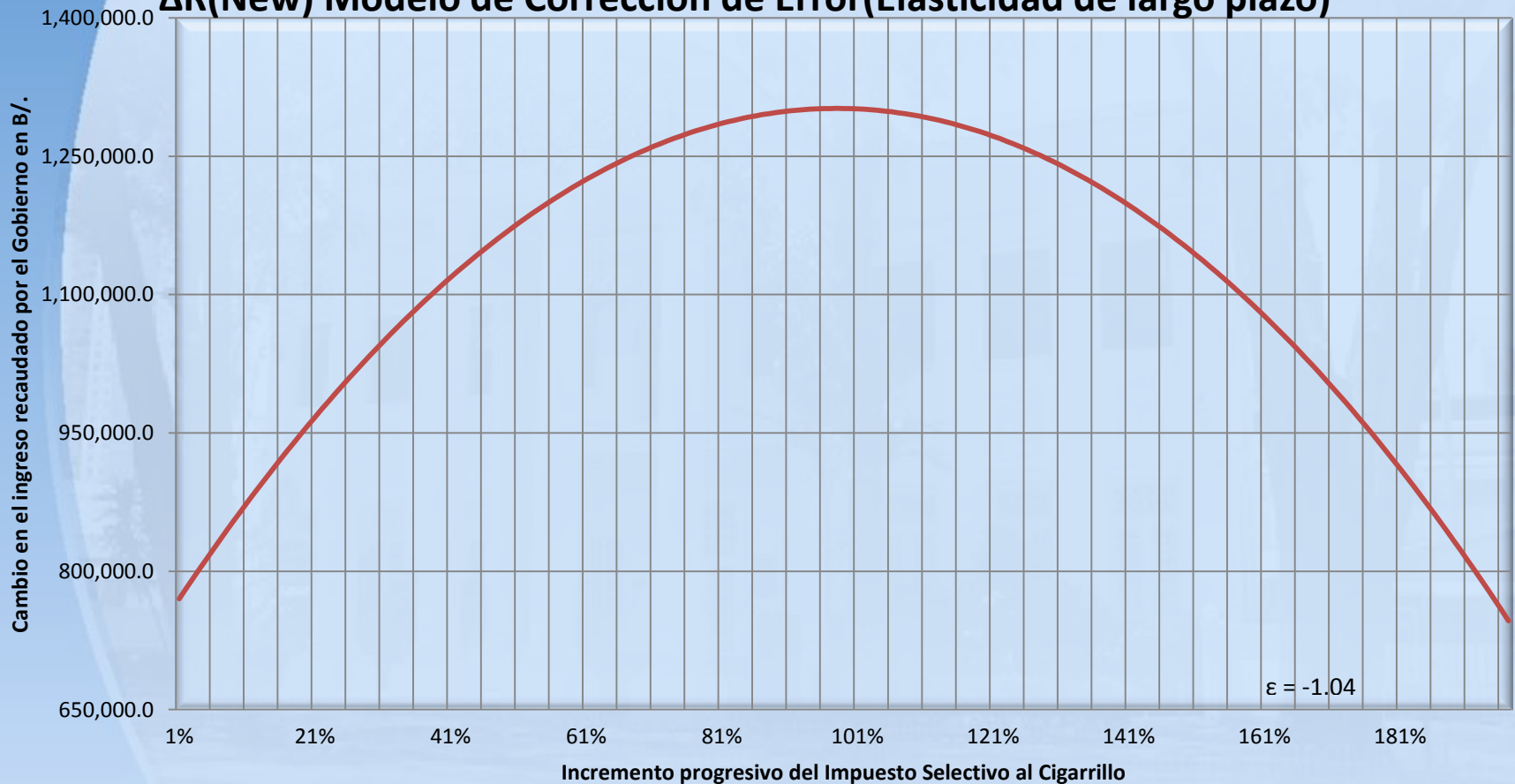
Estructura impositiva de los productos derivados del tabaco

IMPUESTO	TASA VIGENTE	BASE DE IMPOSICIÓN	EN VIGENCIA POR PRIMERA VEZ	ÚLTIMA MODIFICACIÓN
ISC	100 %	Precio de venta al consumidor declarado por el importador o productor	Noviembre 1995	Noviembre 2009
Arancel de importación	15 %	Valor CIF de importación	n.d.	Enero 1998
ITBMS (I.V.A)	15 %	Valor CIF más el arancel de importación	Diciembre 1976	Agosto 2005



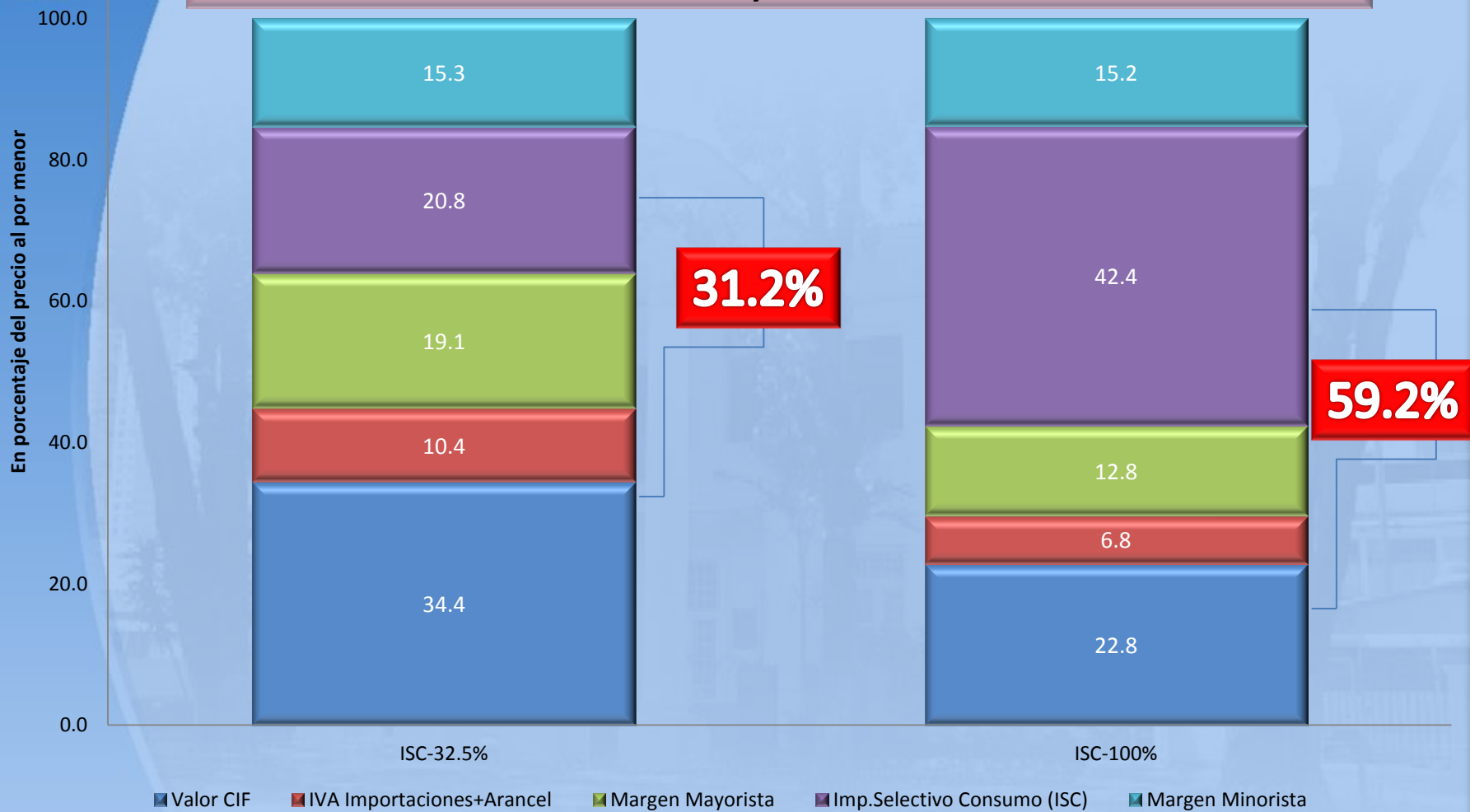
Curva de Laffer: Tax 2009

Curva de Laffer para Panamá (Impuesto Selectivo de Cigarrillos)
 $\Delta R(\text{New})$ Modelo de Corrección de Error (Elasticidad de largo plazo)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Ingresos y el INEC.

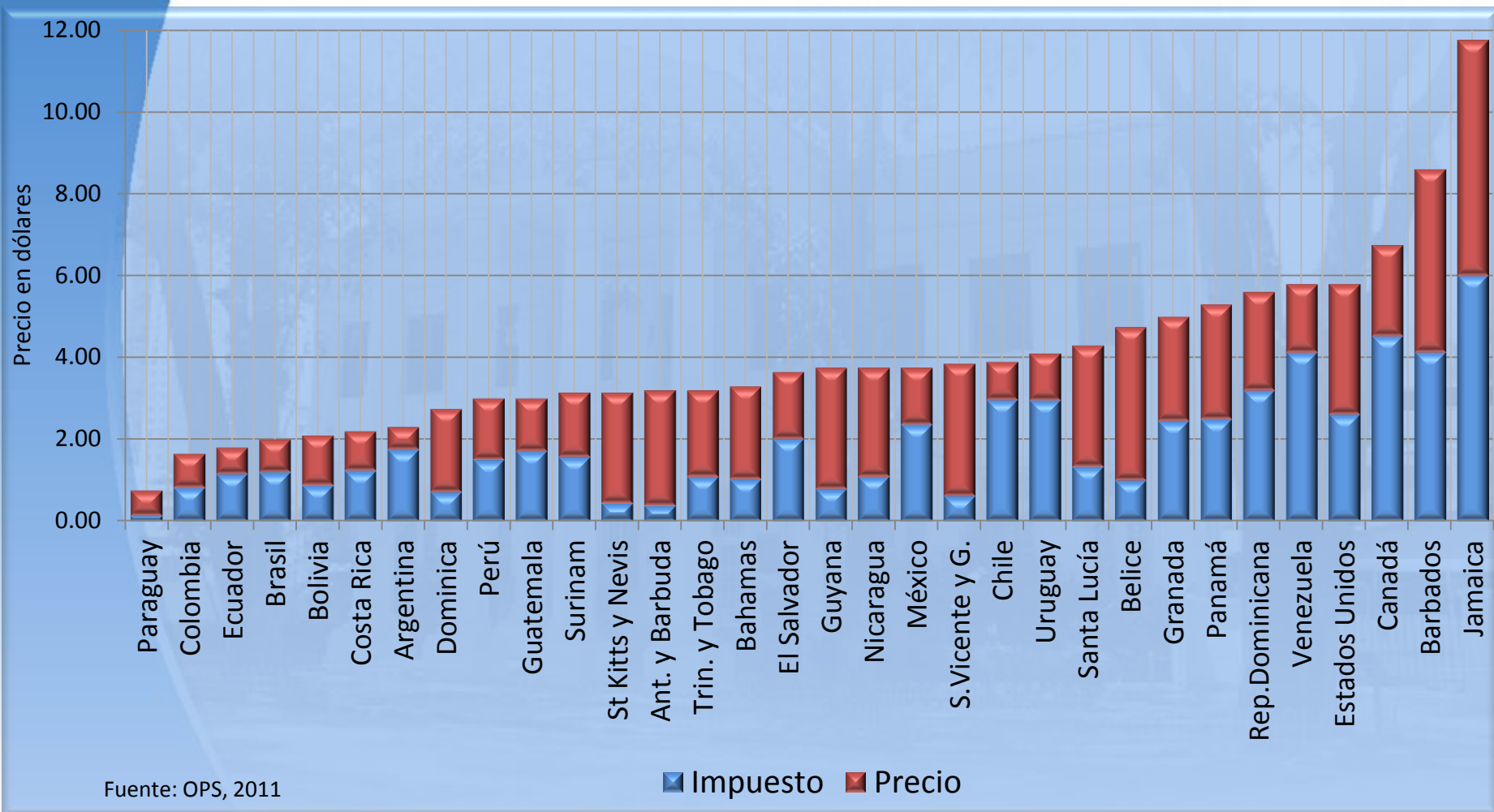
Comparación de la estructura del precio de los cigarrillos en Panamá en cajetillas de 20 según las seis principales marcas según las base impositivas del ISC del 32.5% y del 100%



Fuente: ICGES. Encuesta de marcas 2012.



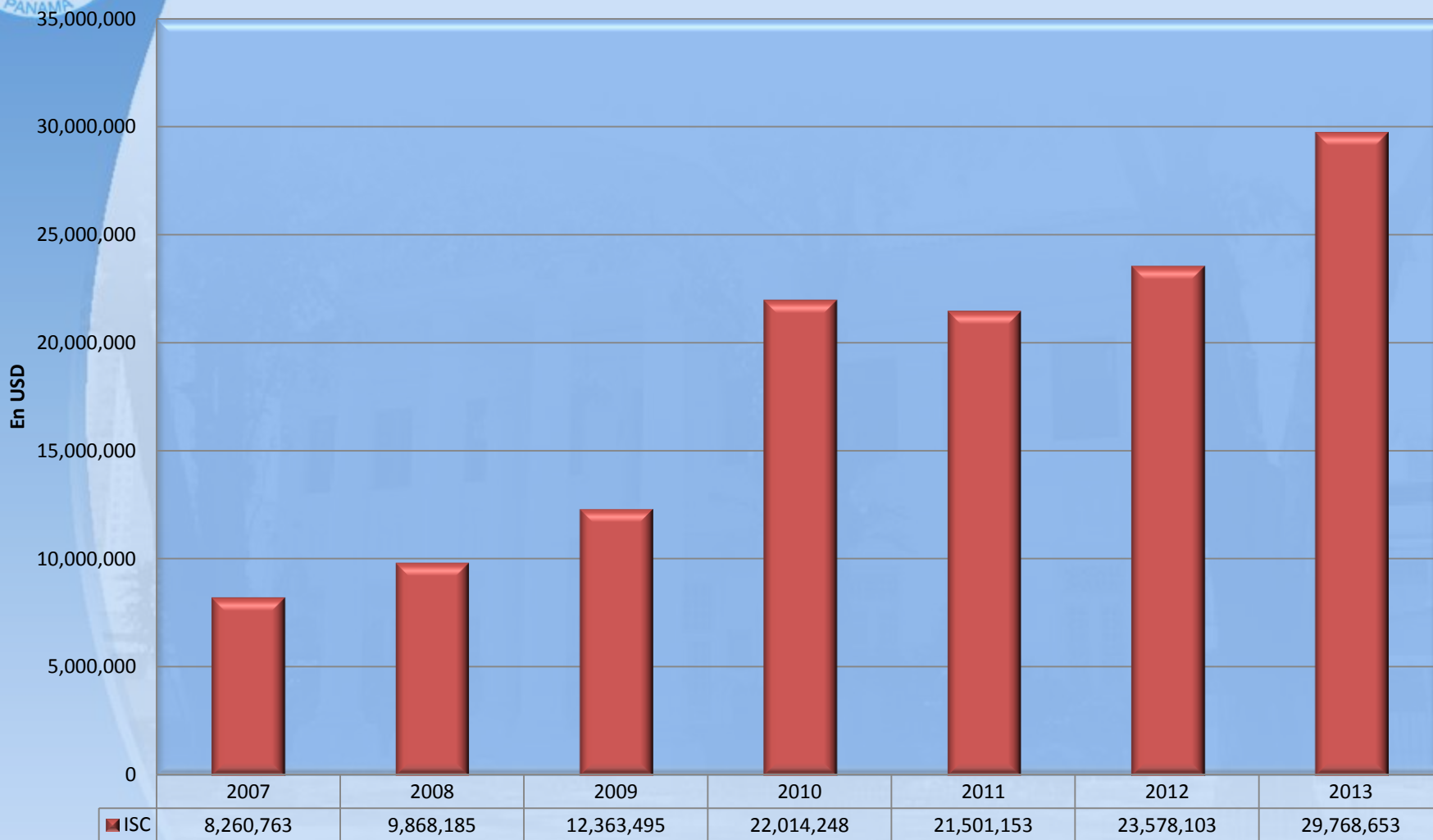
Precio de la marca más vendida y la parte del precio que corresponde a impuestos



Fuente: OPS, 2011



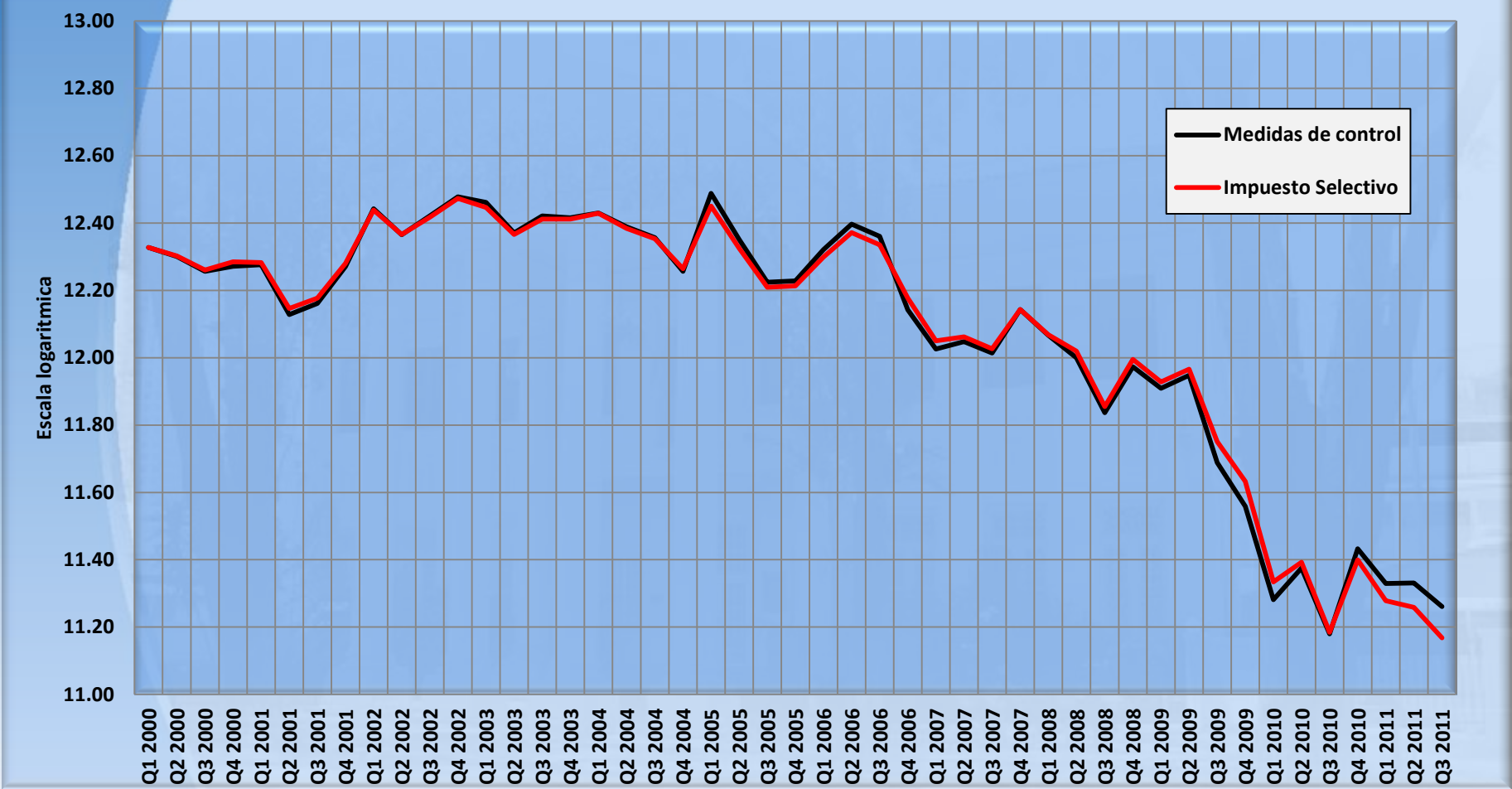
Recaudación del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos y otros productos derivados del tabaco en Panamá



Fuente: Dirección General de Ingresos-Ministerio de Economía y Finanzas.



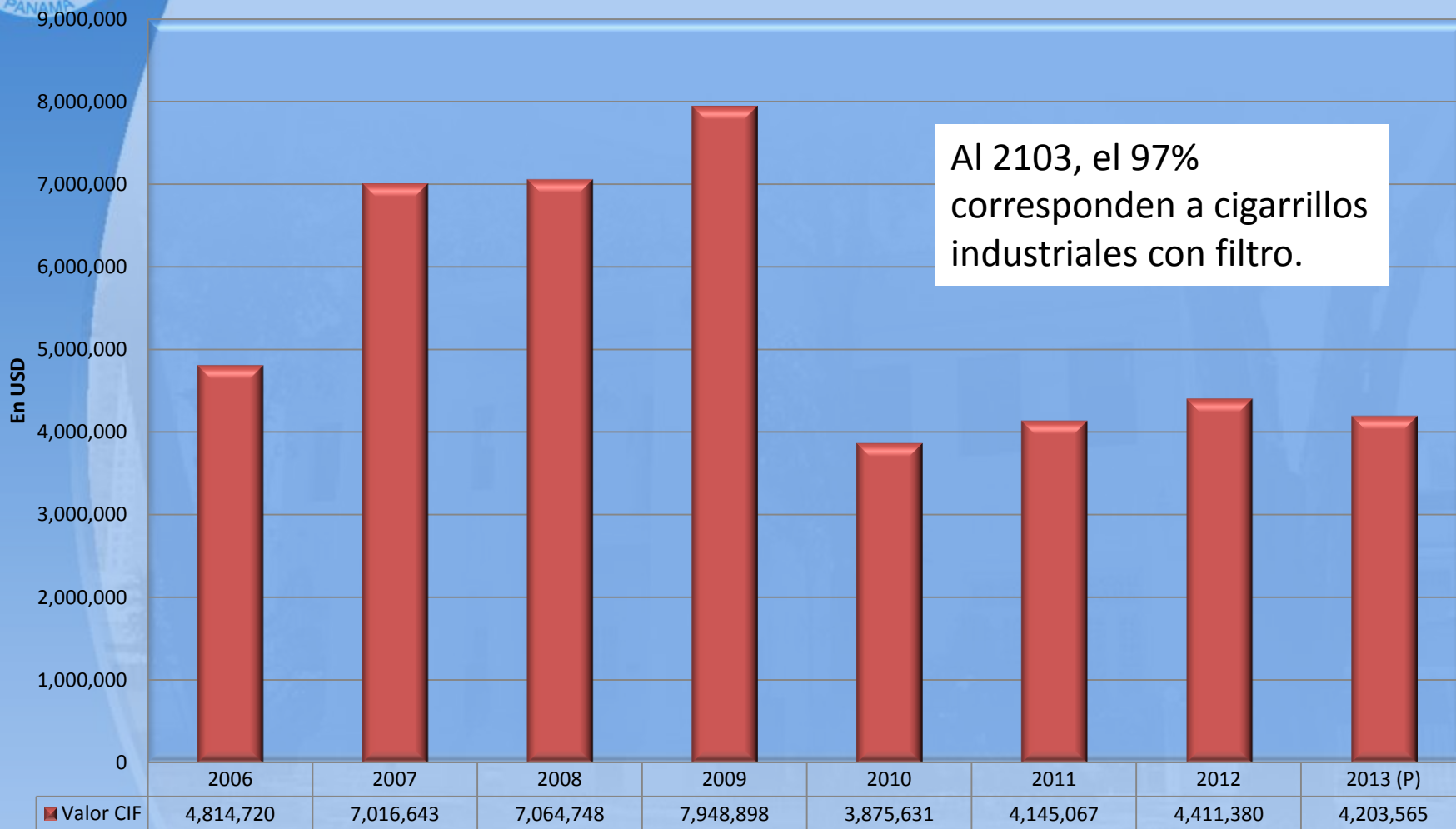
Extracción del efecto de las medidas de control y de impuestos sobre el consumo de cigarrillos en Panamá (Modelo de Corrección de Errores Uniecuacional)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de consulta estadística de comercio exterior. <http://www.contraloria.gob.pa/inec/ComercioExterior/>

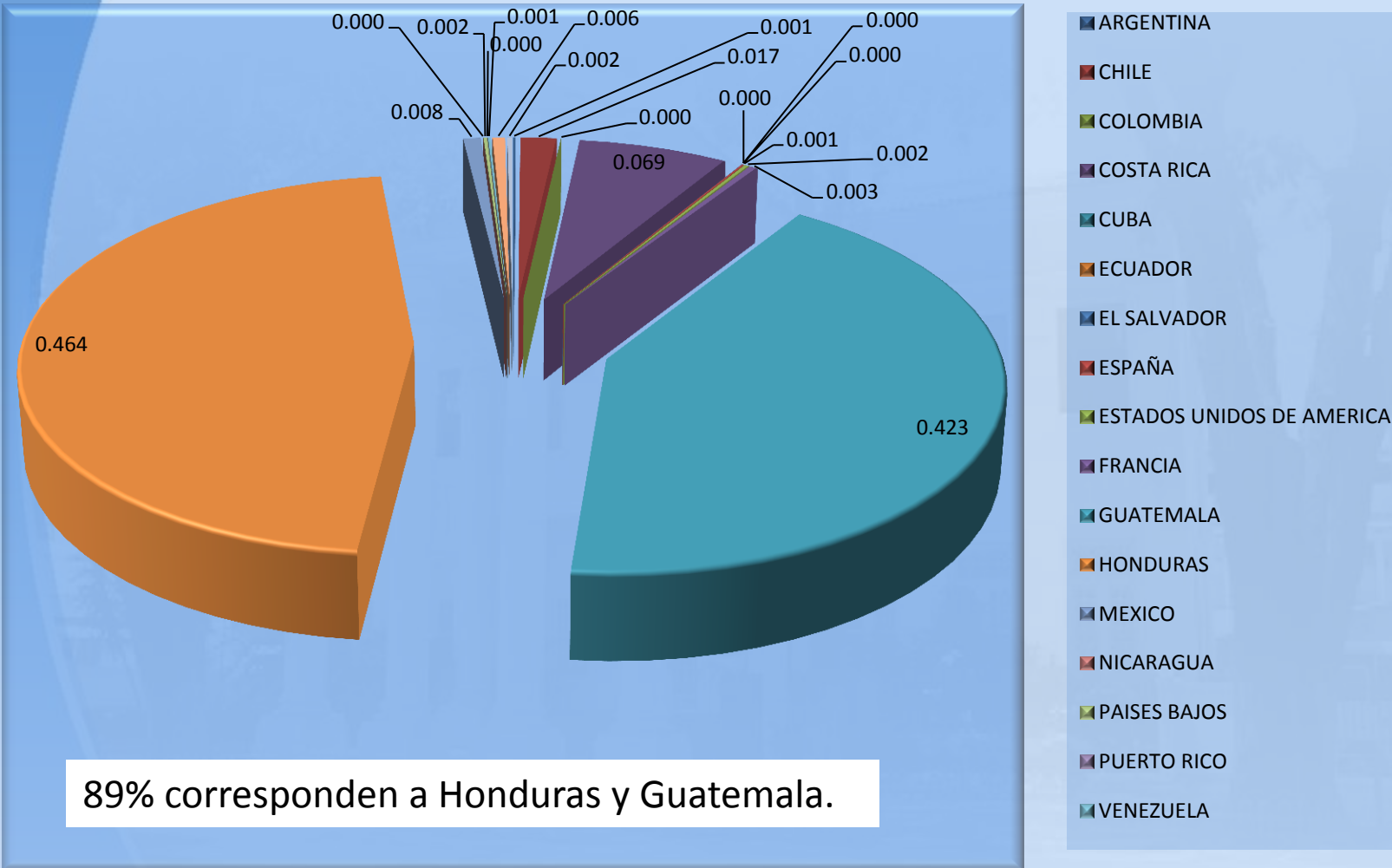


Importaciones de cigarrillos y sucedáneos del tabaco elaborados En valor CIF, en Panamá.



Fuente: Sistema de consulta estadística de comercio exterior. <http://www.contraloria.gob.pa/inec/ComercioExterior/>

Participación porcentual de las Importaciones de cigarrillos que contengan tabaco hacia Panamá, por país de origen. Valor CIF en B/. Período de 1999 a 2013.

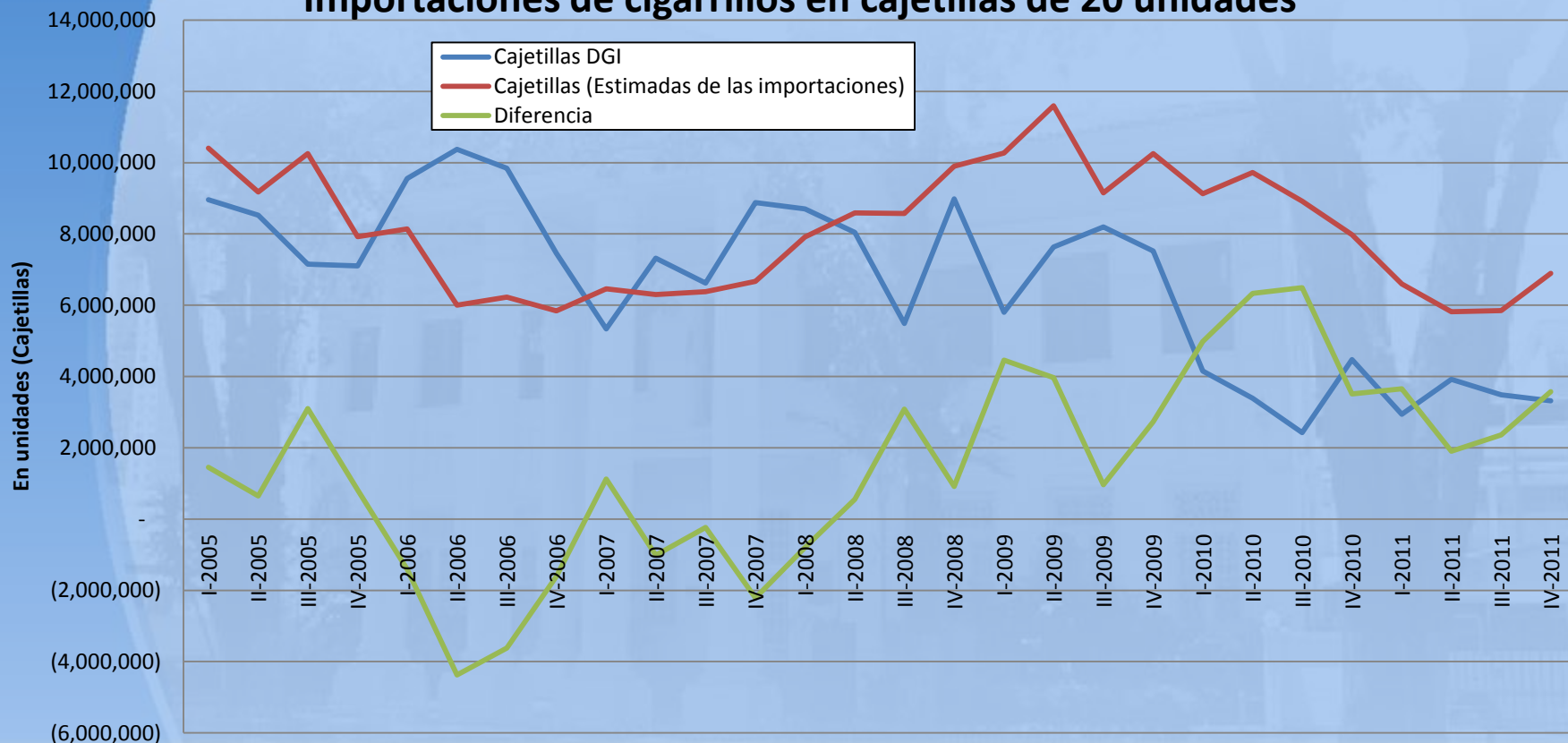


89% corresponden a Honduras y Guatemala.

Fuente: Sistema de consulta estadística de comercio exterior. <http://www.contraloria.gob.pa/inec/ComercioExterior/>

Evolución de las importaciones de cigarrillos y evasión fiscal

Importaciones de cigarrillos en cajetillas de 20 unidades



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Ingresos y el INEC.



Tipo de marca	Respuestas	Cantidad Respuestas	%
Marcas Industriales	100 % respuestas precios mayores a 3,25 dólares y 50 % respuestas precios entre 3 y 3,25 dólares.	117	41,64
	100 % respuestas precios menores a 3 dólares y 50 % respuestas precios entre 3 y 3,25 dólares.	85	30,25
Marcas contrabando	-----	79	28,11
TOTAL		282	100.00

De acuerdo a los datos de la encuesta y del análisis anterior, si se suman las marcas de contrabando (28,11 %) y las marcas industriales cuyos precios en el mercado no alcanzan el mínimo para pagar los impuestos (el 30,25 %), el 58,36 % de las marcas no pagarían los impuestos. Este porcentaje de marcas que no pagan impuestos es muy cercano al obtenido anteriormente que situaba a las marcas que no pagan impuestos en el 55,97%.

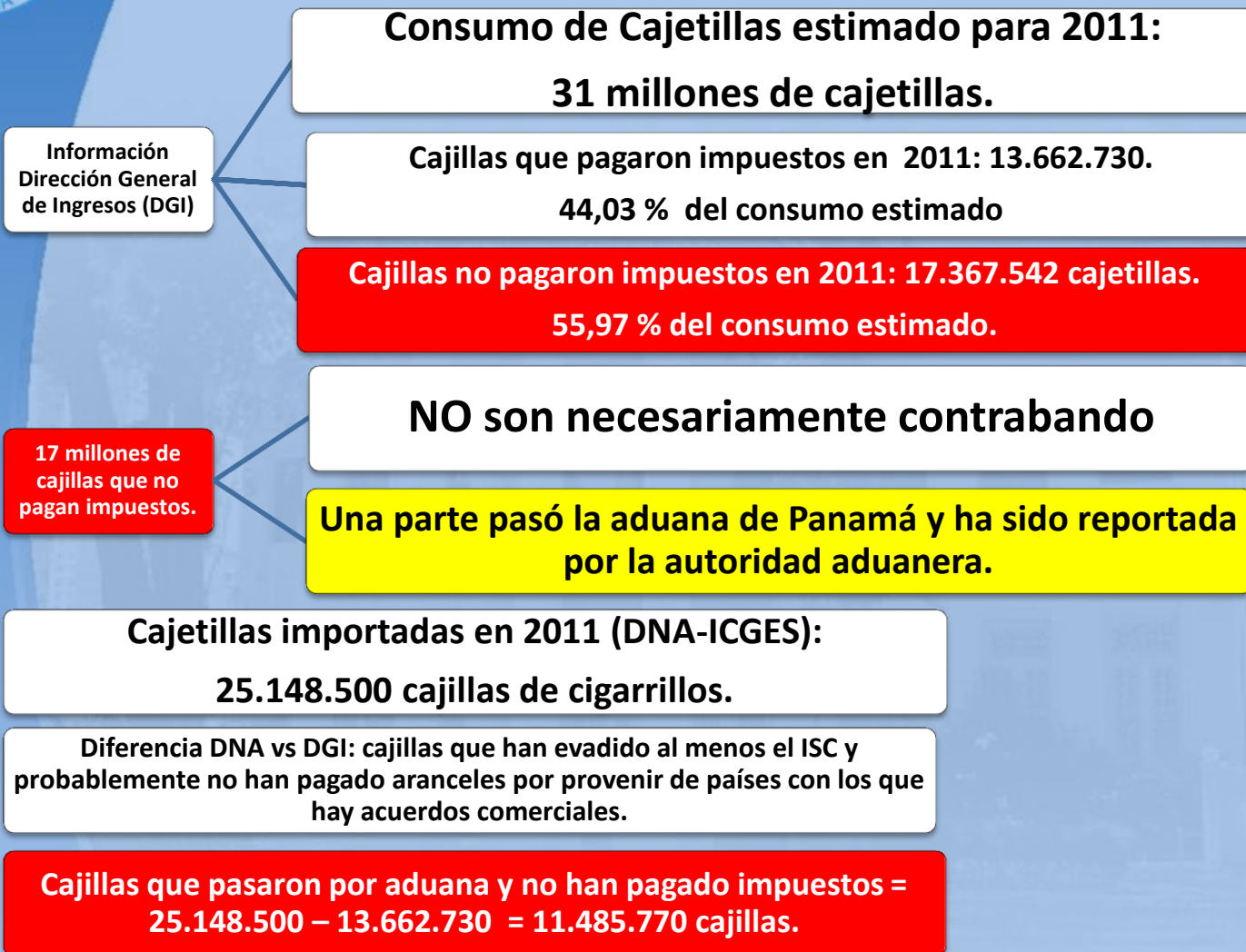
Es de notar que las estimaciones de marcas que no pagan impuestos de 58,36 % y del 55,97 % se obtuvieron utilizando fuentes de información diferentes, por lo que puede considerarse como un indicio de consistencia de los cálculos.

El resultado que es diferente según el procedimiento refiere al contrabando, en un punto anterior se estimó el contrabando en 18,79 % del consumo total, y en la encuesta de marcas ha resultado en el 28,11 %. Es probable que el tamaño de la encuesta sea pequeño para tener certeza sobre este resultado, por lo que deberá esperarse a contar con información de una encuesta de mayor tamaño y cobertura.

Fuente: Estudio ICGES-IDRC. Panamá. Año: 2012



Estimación de las ventas de cigarrillos que no pagan impuestos



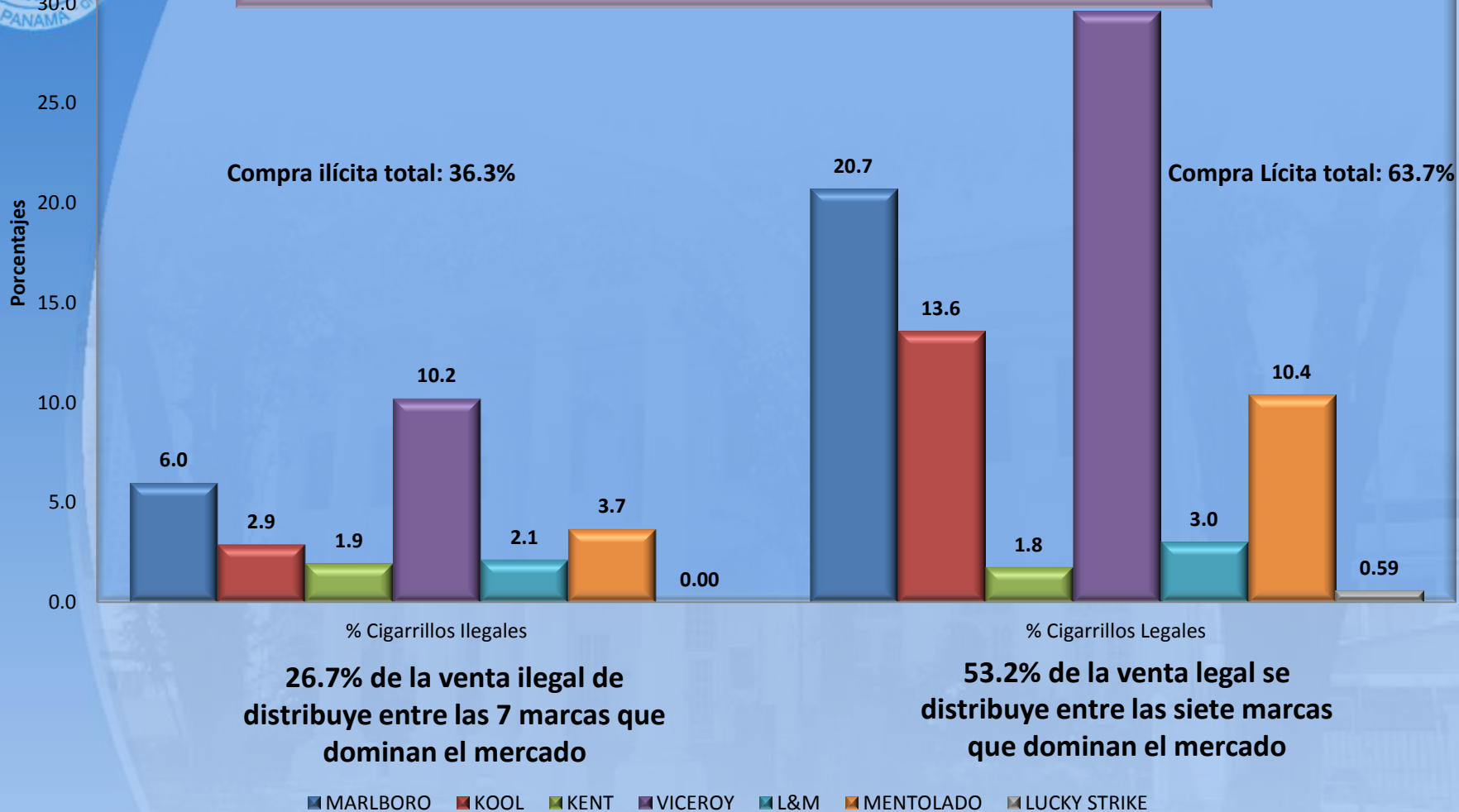
Fuente: Estudio ICGES-IDRC. Panamá. Año: 2012

Distribución de los fumadores que compran cigarrillos legales e ilegales en función de los precios promedio por cajetilla y marca

Marcas	Precios promedio por cajetilla de 20 cigarrillos										Porcentaje de compra ilícita
	Precios promedio por cajetilla por arriba de los USD 3.00					Precios promedio por cajetilla por debajo de los USD 3.00					
	Cantidad de fumadores	Promedio	Máximo	Mínimo	% del N de la tabla	Recuento	Promedio	Máximo	Mínimo	% del N de la tabla	
Marlboro	37	4.72	6.00	3.50	17.3	4	1.38	2.00	1.00	1.9	1.9
Lucky Strike	6	3.93	4.80	3.00	2.8	-	-	-	-	-	-
Philip Morris	1	5.00	5.00	5.00	0.5	-	-	-	-	-	0.5
Camel	3	5.00	6.00	4.00	1.4	3	1.33	2.00	1.00	1.4	2.8
Winston	-	-	-	-	-	1	1.00	1.00	1.00	0.5	0.5
L&M	3	3.67	4.50	3.00	1.4	3	1.83	2.75	1.25	1.4	1.4
Kool	28	4.50	7.00	3.00	13.1	8	1.63	2.25	1.00	3.7	3.7
Viceroy	33	4.21	7.00	3.00	15.4	2	1.25	1.25	1.25	0.9	0.9
Ibiza	10	4.33	5.25	3.00	4.7	5	1.65	2.50	1.00	2.3	7.0
Silver	1	5.00	5.00	5.00	0.5	-	-	-	-	-	0.5
Blitz	1	5.35	5.35	5.35	0.5	5	2.00	2.00	2.00	2.3	2.8
More	2	4.88	5.00	4.75	0.9	-	-	-	-	-	0.9
Maxim	1	5.50	5.50	5.50	0.5	-	-	-	-	-	0.5
Jailsalmer	14	4.50	5.00	3.00	6.5	24	1.58	2.50	1.00	11.2	17.8
Kentucky	7	4.18	4.75	3.75	3.3	1	2.25	2.25	2.25	0.5	3.7
Otro	4	4.50	5.25	3.75	1.9	7	1.29	1.50	1.00	3.3	5.1
Total	151	4.46	7.00	3.00	70.6	63	1.57	2.75	1.00	29.4	50.0

Fuente: Encuesta de cigarrillos 2015-Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud.

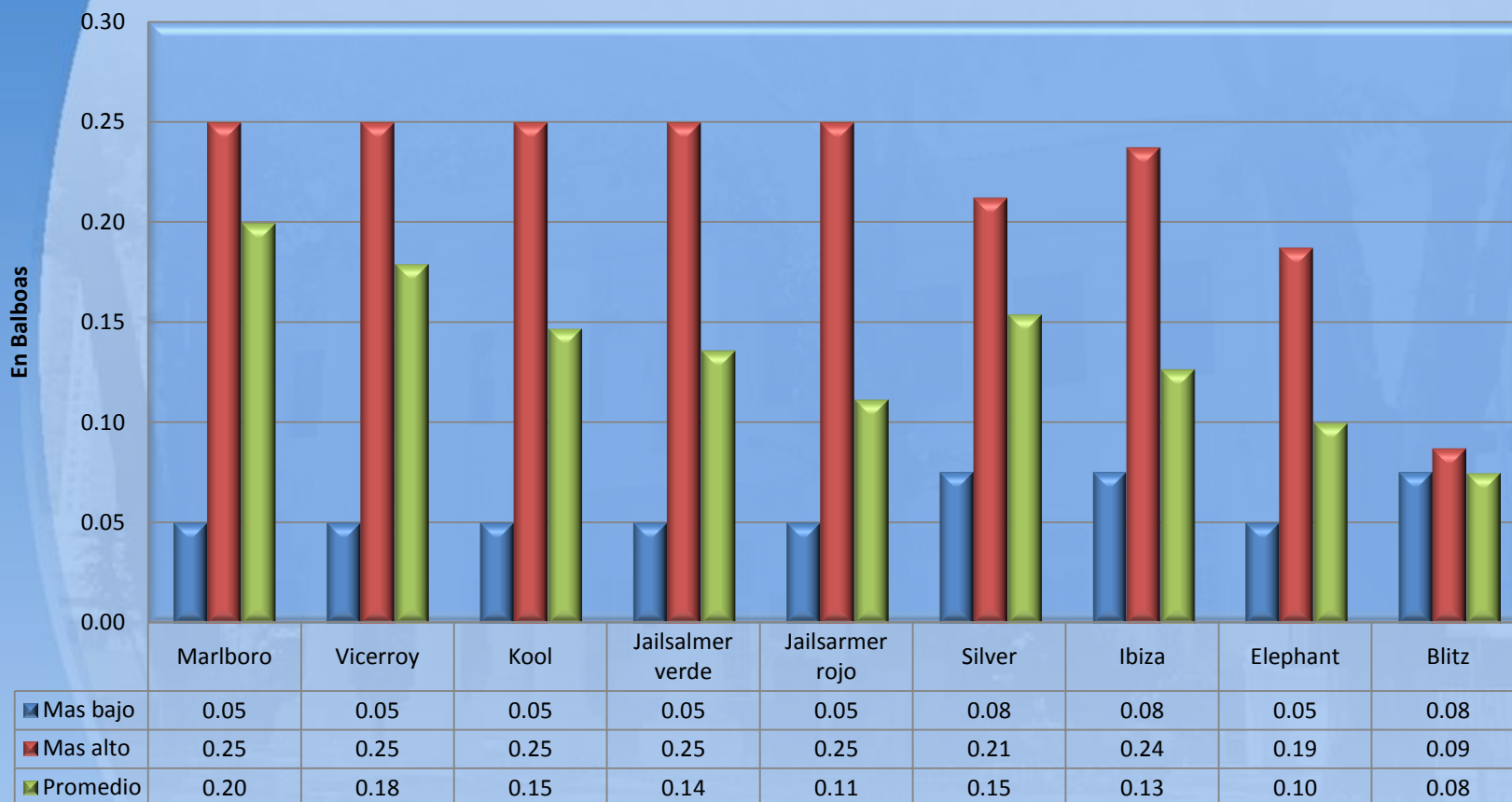
Disttribución de la compra ilegal según principales marcas. Encuesta de Tabaco en Adultos 2013



Fuente: MINSAs-ICGES. Encuesta Mundial de Tabaco en Adultos, 2013.

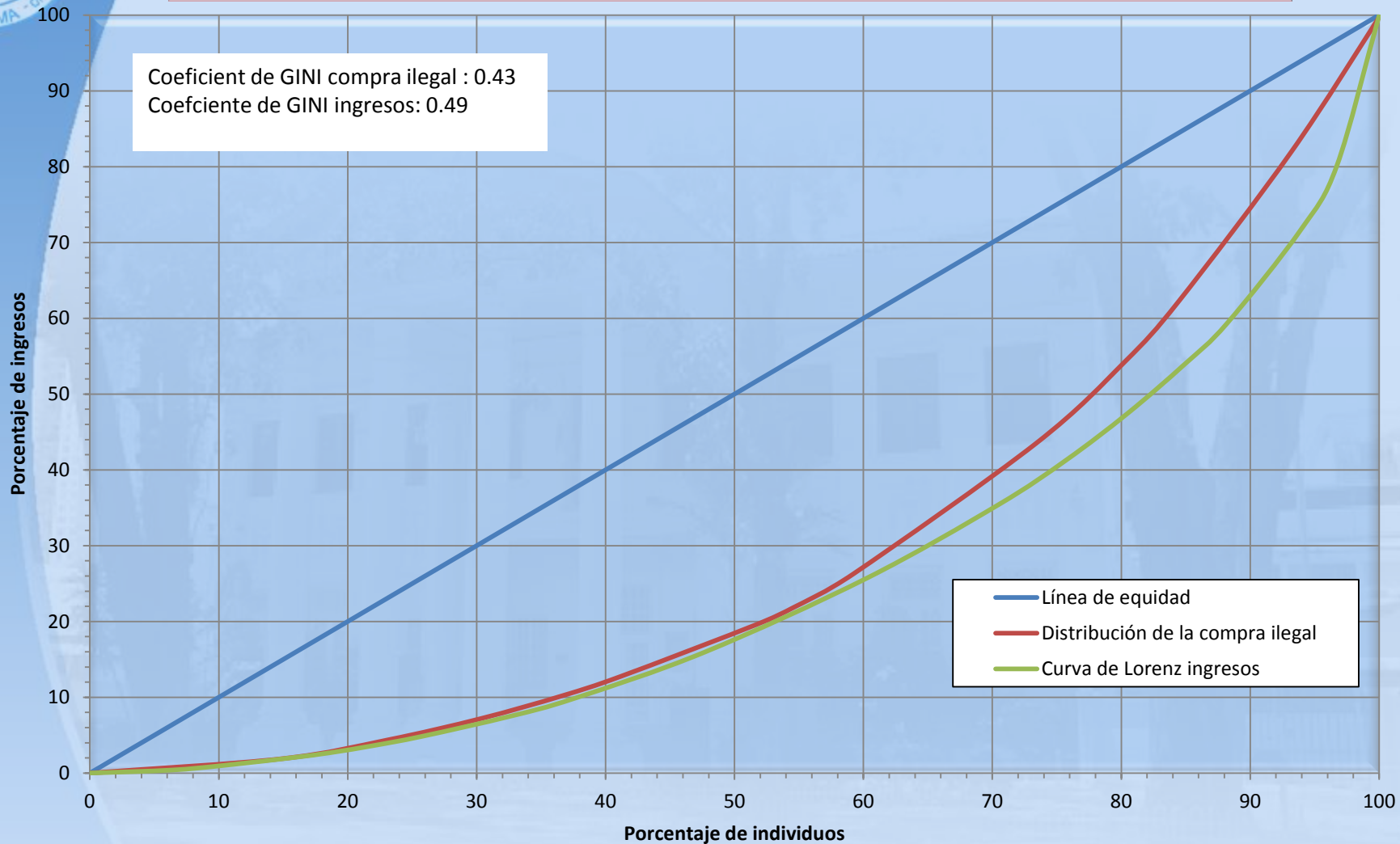
Precios posteriores al aumento del ISC: ¿Existencia de Over-Shifting/Under-Shifting?)

Precios unitarios por marca en Panamá



Fuente: Elaboración propia con datos Encuesta Mundial de Tabaco en Adultos, 2013. MINSa-IGES.

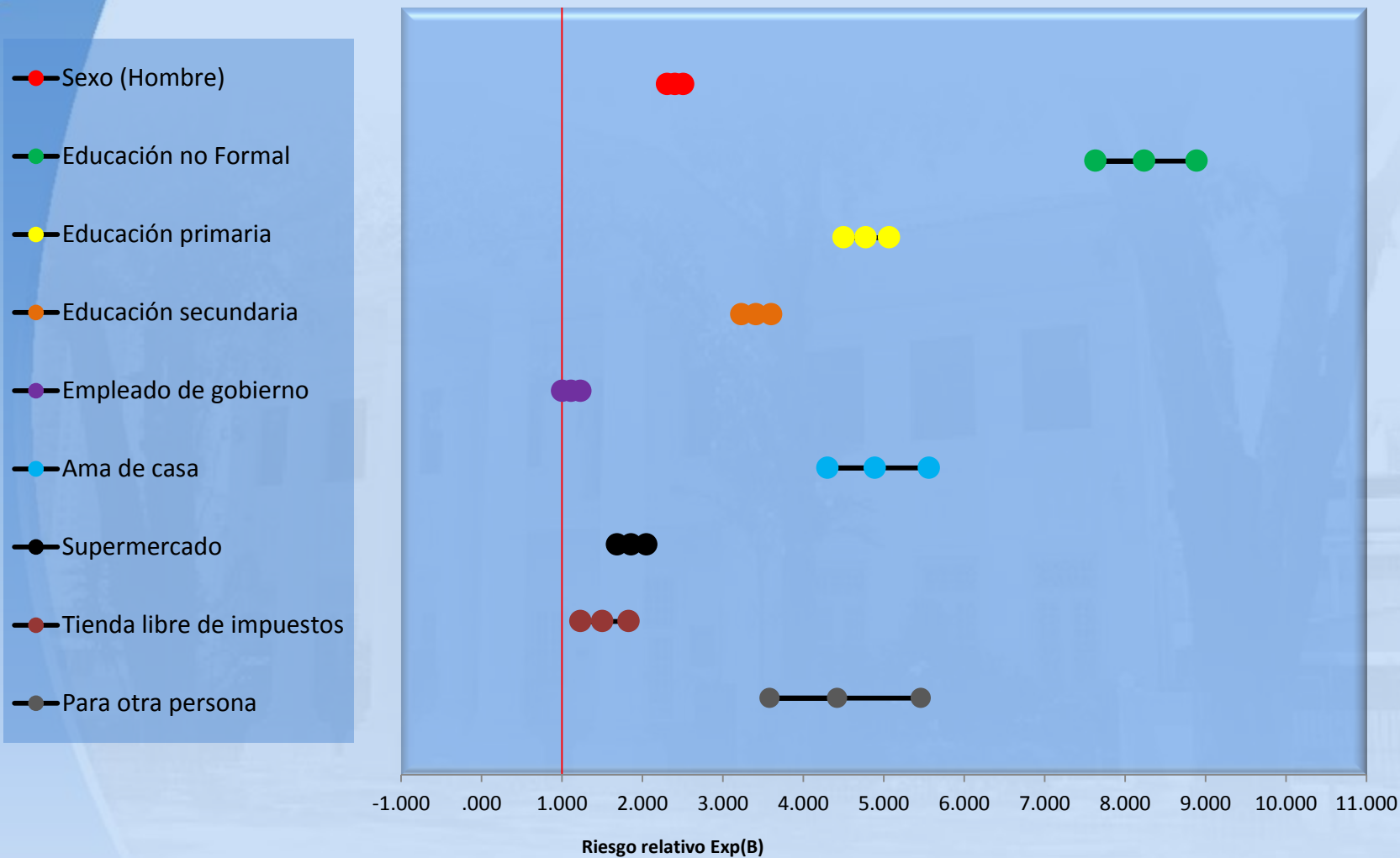
Distribución del ingreso y de la compra de cigarrillos manufacturados ilegales. Panamá, EMTA 2013



Fuente: Elaboración propia con datos Encuesta Mundial de Tabaco en Adultos, 2013. MINSAs-ICGES.



Riesgo relativo de compra de cigarrillos manufacturados ilícitos entre todos los fumadores actuales (Modelo logit binario)



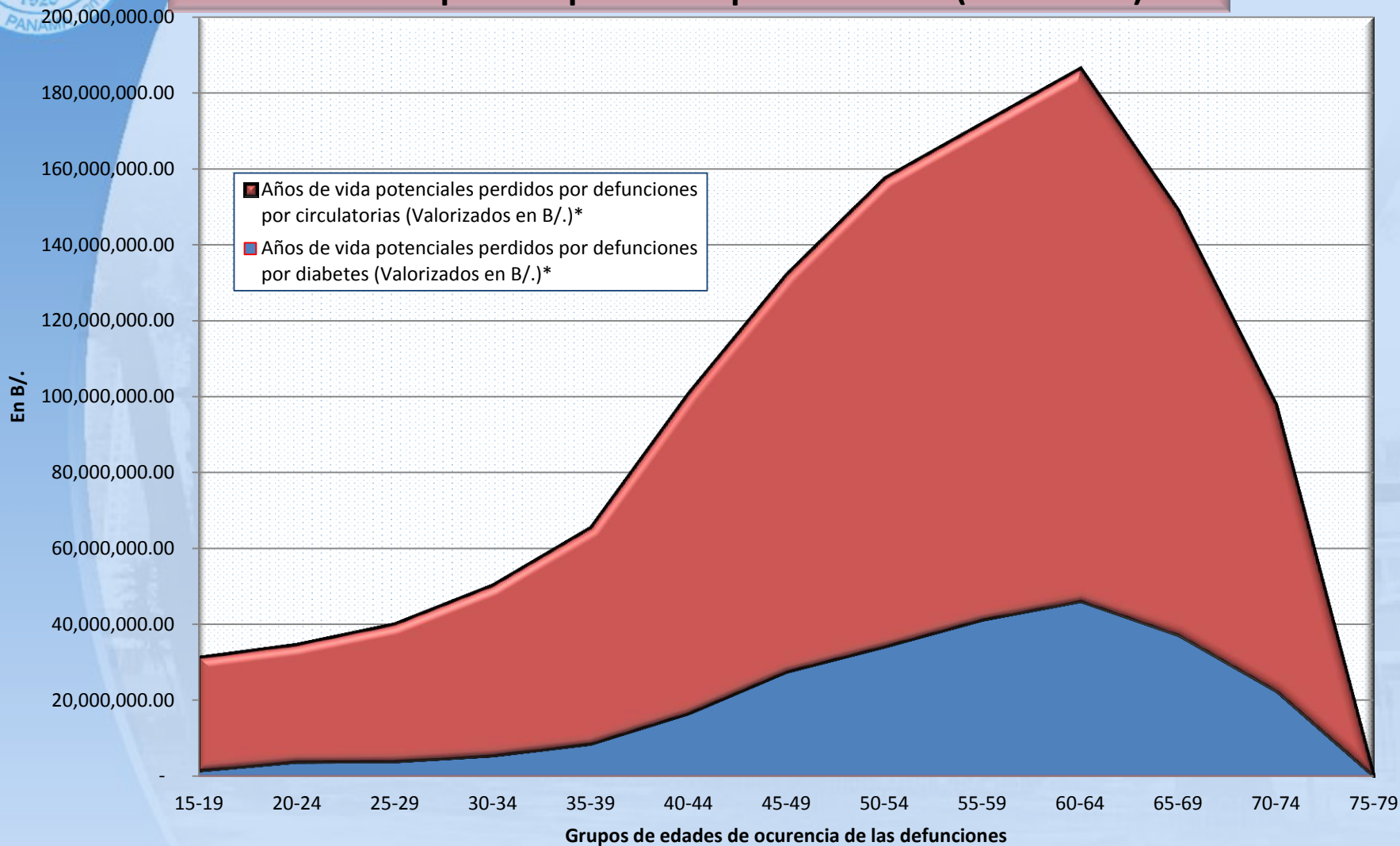
Fuente: Elaboración propia con datos Encuesta Mundial de Tabaco en Adultos, 2013. MINSA-ICGES.



Implicaciones sanitarias de la política fiscal antitabáquica

Enfermedades crónicas y riesgo relativo del tabaquismo

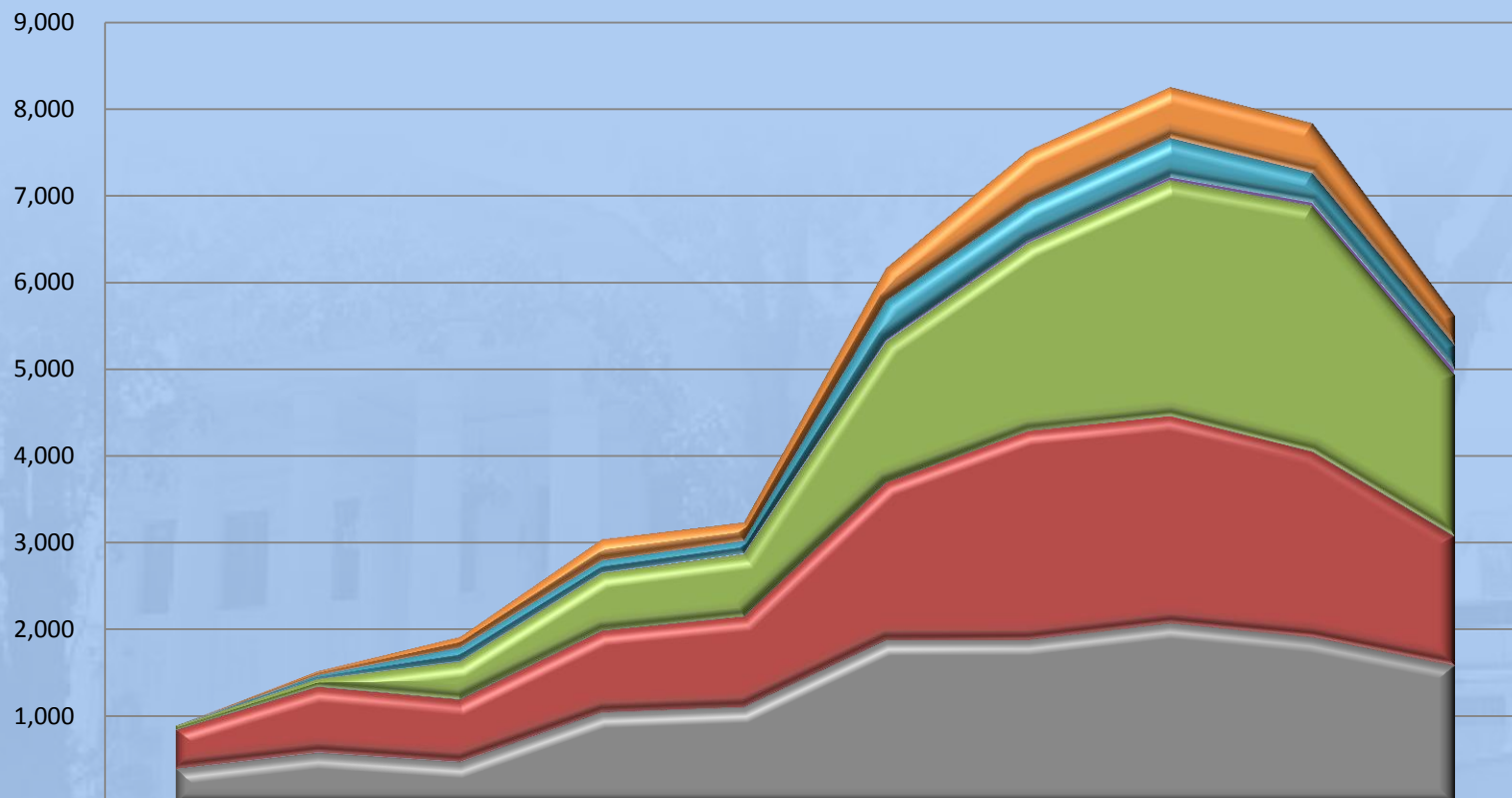
Años de vida potenciales perdidos valorizados respecto de la renta nacional disponible promedio por habitante (2001-2009)



Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas vitales. INEC.

Años potenciales de vida perdidos de la población en edad laboralmente activa (15 a 64 años) por muertes debidas a enfermedades circulatorias

Años potenciales perdidos por grupo de edad

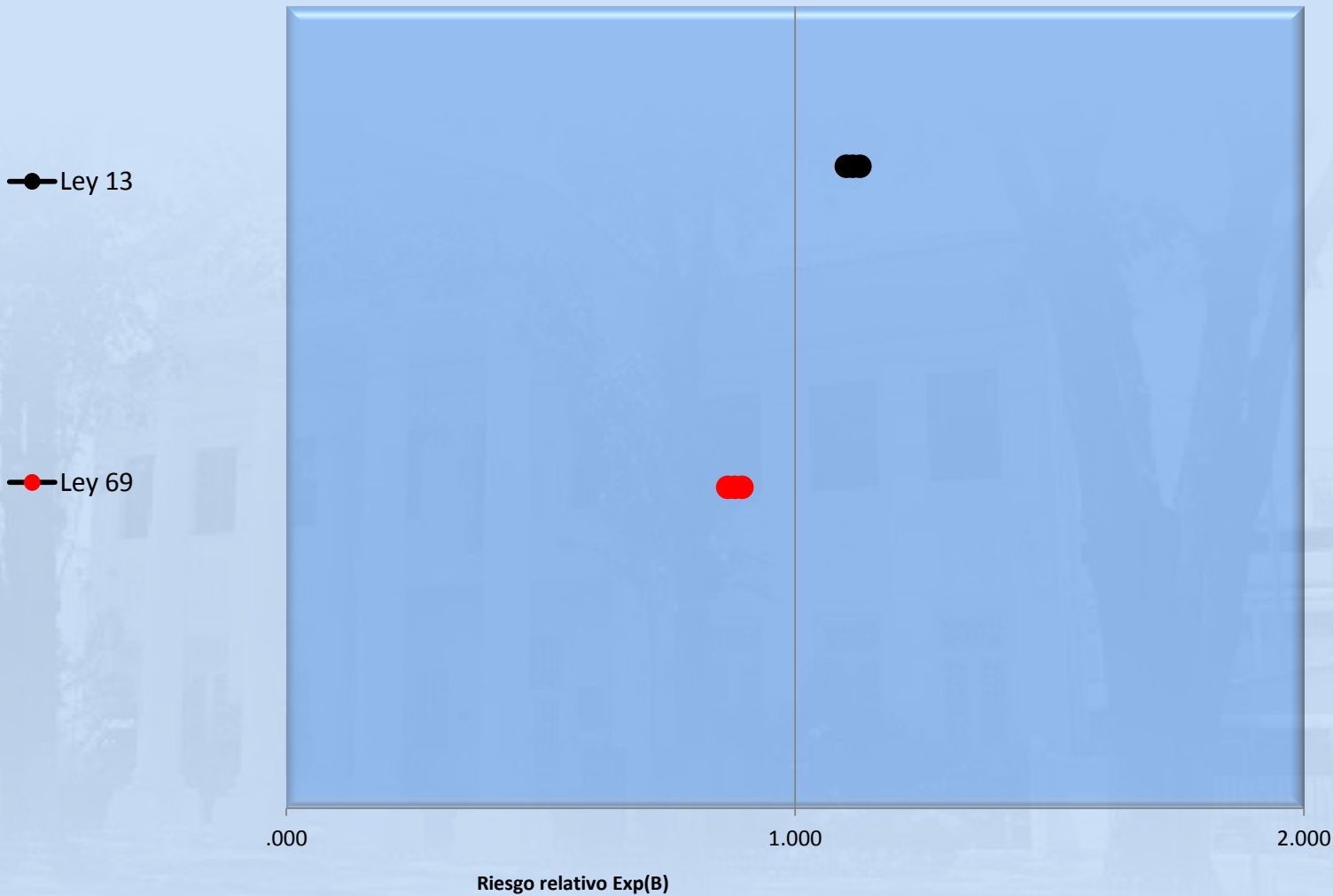


	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
■ Hipertensivas 2006-2009	-	45	120	245	210	375	600	585	570	340
■ Hipertensivas 2001-2004	-	45	160	140	150	450	440	450	340	280
■ Isquémicas 2006-2009	-	1	4	4	5	18	22	30	34	56
■ Isquémicas 2001-2004	50	90	440	665	720	1,625	2,160	2,715	2,830	1,865
■ Cerebrovasculares 2006-2009	450	765	720	945	1,050	1,825	2,420	2,400	2,150	1,500
■ Cerebrovasculares 2001-2004	400	585	480	1,050	1,110	1,875	1,880	2,070	1,910	1,580

Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas vitales. INEC.



Riesgo relativo de infarto agudo de miocardio en función de las medidas contra el consumo de tabaco (Modelo de Poisson)



Fuente: Elaboración propia con datos del MINSa-ICGES. (Ver también Referencia 8)



Uso de los recursos del ISC

Earmarking

Recursos del ISC

Se reciben en una subcuenta bancaria de tabaco (Banco Nacional de Panamá)

No forman del presupuesto público de ninguna entidad

Uso restringido para actividades del MPOWER

Fuente: Referencia [3]

Distribución del 50% del ISC (Ley 69 de 2009)

MINSA
(20%)

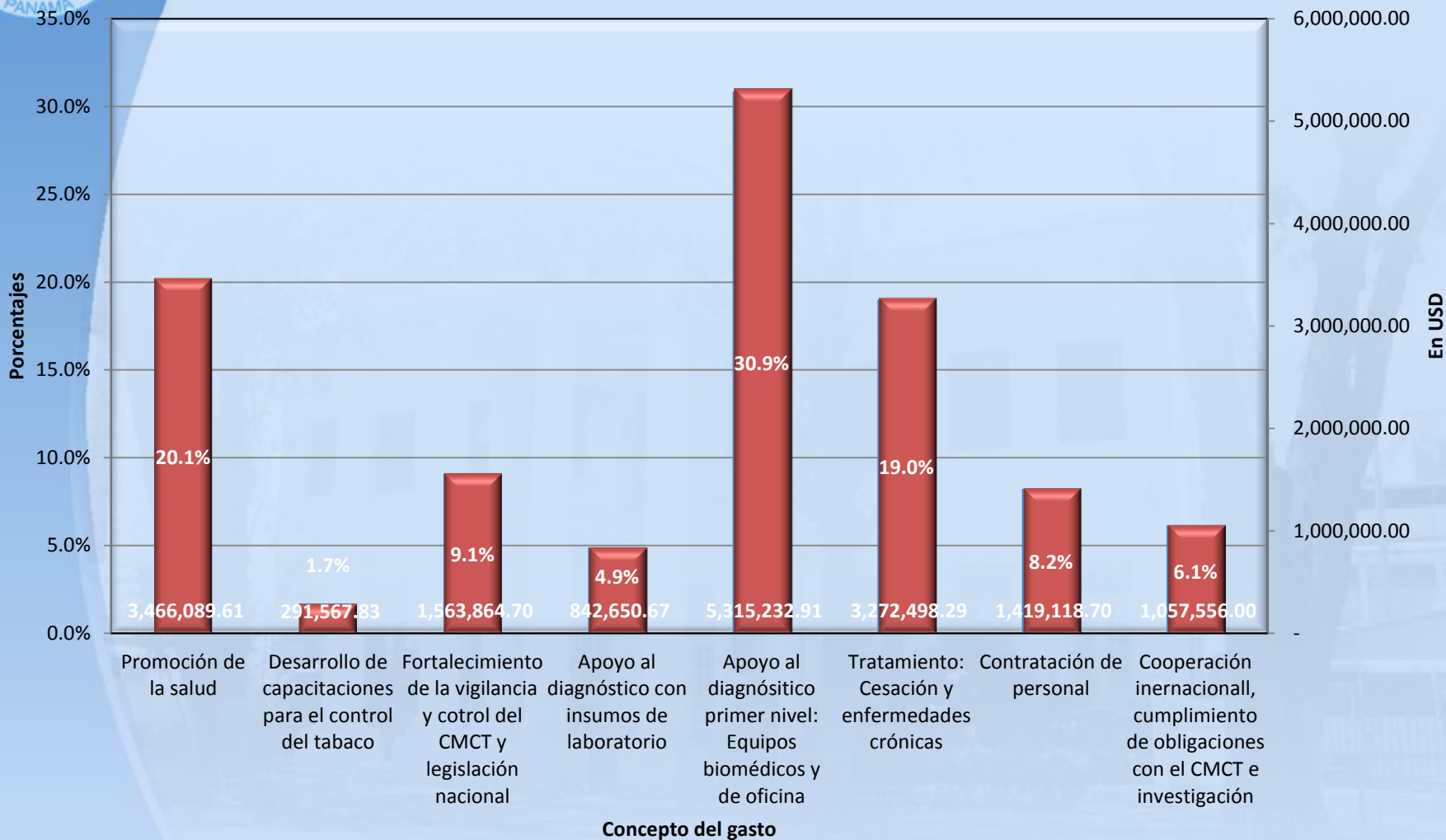
ION
(20%)

ANA
(10%)

Fuente: Referencia [2,3]



Gestión de fondos proyectados de la recaudación del ISC Distribución porcentual. Período 2010 a 2013.



Fuente: Referencia [3]



Algunas consideraciones finales Panamá

Presiones fiscales altas con cigarrillos baratos no son funcionales para reducir el consumo.

1. Panamá: El incremento del ISC reforzó las medidas no fiscales y contribuyó a reducir la prevalencia.
2. Panamá: El incremento en la recaudación del ISC y caída de la prevalencia demuestra la costo-efectividad del incremento del ISC.
3. Panamá: La distribución de la compra ilícita entre las principales marcas legales establece un reacomodo de la industria ante el incremento del ISC, pero no una expansión del consumo dada la prevalencia de 6.4% ¿Significa el End Game?
4. Panamá: El alineamiento de precios en la misma banda para las marcas legales e ilegales, ¿Implica posible colusión de precios de la industria la venta ilegal como parte de sus estrategias?
5. Muchas marcas ilegales que entran al país son legales en sus países de origen.
6. Según GATS Panamá 2013, existen un total de 163,339 fumadores activos, respecto de la población de 15 años y más de edad, para el año 2013 (2.6 millones), de los cuales 59,292 hacen compra ilegal, siendo un mercado marginal con lo cual el problema del comercio ilícito en el caso de Panamá debe ser llevado más bien a la esfera internacional con relación a la estrategia de comercialización regional de la industria.
7. Ejemplos de lo anterior: Año 2011: Exportación hacia los Estados Unidos de América de la fracción arancelaria N° 24021000 **Cigarros (puros) (incluso despuntados) y cigarrillos (puritos), que contengan tabaco**. Que no pagó impuestos. Año 2012: Importación en la fracción arancelaria N° 24022000 (Cigarrillos que contengan tabaco) realizada por **Zonas procesadoras y empresas de ensamblaje**, no pagó impuesto.
8. La mayor probabilidad de compra ilegal en Panamá es en kioscos, lo cual obliga a reforzar los sistemas de vigilancia en los sectores populares y pesquisas de cigarrillos ilegales. Sin embargo, la edad (40 y más) y el estatus socioeconómico también inciden y requieren de programas de educación dirigidos a estos grupos.
9. Es indispensable que los países de la región adopten el CMCT, para hacer efectiva la lucha contra el comercio ilícito.



Referencias bibliográficas

1. Organization, W.H. *Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco*. 2013 [cited 2015; Available from: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80881/1/9789243505244_spa.pdf?ua=1.
2. Organization, W.H., *Status of illicit trade in Central America*, 2015, World Health Organization: Washington D.C. p. 12.
3. Organization, W.H., *Country case study on tobacco tax earmarking experience: Panama*, 2015, World Health Organization: Washington D.C. . p. 14.
4. Ministerio de Salud, I.C.G.d.E.d.I.S., Centro para el Control y Prevención de Enfermedades, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, Ministerio de Economía y Finanzas y Instituto Nacional de Estadística y Censo., *Global Adult Tobacco Survey Panama.*, 2013.
5. International, E. *Tobacco*. [cited 2015 04/24/15]; Available from: [http://www.euromonitor.com/tobacco?id=1&pageSizes=50&sortBy=5&fs\[0\].Code=96650&fs\[0\].Group=industry&fs\[0\].Name=Cigarettes&fs\[0\].hasChildren=False&fs\[0\].Expanded=False&fs\[0\].Type=Child](http://www.euromonitor.com/tobacco?id=1&pageSizes=50&sortBy=5&fs[0].Code=96650&fs[0].Group=industry&fs[0].Name=Cigarettes&fs[0].hasChildren=False&fs[0].Expanded=False&fs[0].Type=Child).
6. Stein Eduardo, e.a., ed. *Contrabando y defraudación aduanera en Centroamérica*. 2015, Fundación Konrad Adenauer: Guatemala. 127.
7. Armendares Pedro Enriquez, et al. Expansión de la industria tabacalera y contrabando: retos para la salud pública. 2006. 48, 183-189. Salud Pública de México.
8. Jan, C., et al., The Association of Tobacco Control Policies and the Risk of Acute Myocardial Infarction Using Hospital Admissions Data. PLoS ONE, 2014. 9(2): p. e88784.



Muchas gracias
ICGES-PANAMÁ