

# ANÁLISIS DE LA DEMANDA DE TABACO EN PANAMÁ CON APLICACIONES PARA POLÍTICA FISCAL ANTITABÁQUICA

Víctor Herrera Ballesteros<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud

## Introducción

La epidemia del tabaquismo en Panamá impone la necesidad de establecer mecanismos de Política Fiscal y medidas de control efectivas sobre la demanda de productos derivados del tabaco, debido al incremento de la renta por habitante ante el crecimiento sostenido de la economía panameña, desde la última década. Dichas políticas requieren ser revisadas continuamente, con miras a reducir el consumo, especialmente en la población joven entre 12 y 17 años, debido al riesgo de aumento de sus prevalencias a corto plazo. Mediante la estimación de las elasticidades precio e ingreso de la demanda, de corto y largo plazo para período 1999-2009, se pudo construir la Curva de Laffer y dejar sustentada la necesidad de incrementar el Impuesto Selectivo al Consumo de Cigarrillos y productos sucedáneos del tabaco (ISC) en un 100%, mediante la Ley 69 de 6 de noviembre de 2009. Los resultados evidencian la gran efectividad esperada de dicha política y potenciar a futuro su uso de acuerdo a la evolución de los indicadores considerados entre 2010 y 2011, luego de su aplicación.

## Objetivo General

Caracterizar la evolución de la demanda de tabaco en Panamá y el impacto de la Política Fiscal en el control del consumo de tabaco para el período 1999-2011.

## Objetivos Específicos

1) Estimar las elasticidades precio e ingreso de la demanda de tabaco para el corto y el largo plazo, tomando en consideración los efectos de las medidas de control de espacios libres de humo y verificar la hipótesis de adición miope y racional en la demanda.

2) Medir el impacto de las medidas fiscales a corto plazo, en la aplicación de la estrategia de incremento de precios a los productos de tabaco.

## Materiales y Métodos

El período de investigación cubierto va desde el año 1999 hasta 2011, con datos trimestrales de los precios reales de cigarrillos, renta por habitante e importaciones de cigarrillos, como el principal producto de consumo. Se utilizó el "Tool Kit" del Banco Mundial, para la estimación de los modelos econométricos con el programa SPSS 20.0, para estimar los modelos de demanda, a saber: convencional, de adición miope y de adición racional. Las fuentes de información utilizadas fueron los datos del Instituto Nacional de Estadística, para las series de índice de precios, comercio exterior y series de cuentas nacionales. La Autoridad Nacional de Aduanas, en lo referente a las retenciones de cigarrillos y otros productos del tabaco. La Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas en lo referente a las series de recaudación del Impuesto Selectivo al Consumo de Cigarrillos y Otros Productos derivados del Tabaco. De igual forma se utilizaron las estimaciones de prevalencias de consumo de productos de tabaco, derivadas de la Encuesta Nacional de Salud y Calidad de Vida (ENSCAVI), del año 2007, del Ministerio de Salud de la República de Panamá.

## Resultados

Las elasticidades precio e ingreso de la demanda de corto y largo plazo según el modelo convencional y por corrección de errores fueron:  $[-0.70]$  y  $[-1.04]$  para el precio, mientras que las correspondientes al ingreso fueron  $[1.60]$  y  $[2.39]$ . Con relación al modelo de adición miope fueron  $[-0.63]$  y  $[-0.94]$ , mientras que las elasticidades ingreso de corto y largo plazo fueron  $[-0.64]$  y  $[-0.96]$ . Finalmente, con relación al modelo de adición racional, las elasticidades estimadas de corto y largo plazo respecto del precio fueron  $[-0.70]$  y  $[-1.04]$  y con respecto al ingreso fueron  $[1.60]$  y  $[2.39]$  respectivamente. Mediante la elasticidad de precio de la demanda de largo plazo del modelo de corrección de errores, se construyó la Curva de Laffer, para establecer el máximo incremento posible al ISC. Al observar las experiencias recientes con relación a la recaudación del ISC para el año 2009 la misma fue de USD 12.4 millones, mientras que para el año 2011 la misma fue de USD 21.5 millones. De igual forma se observa que las importaciones de cigarrillos han disminuido a una tasa constante de -9.9% desde el cuarto trimestre de 2009, mientras que la renta por habitante se ha incrementado en 1.5% promedio trimestral para el mismo período, con una presión fiscal del ISC que pasó de 0.07% al 0.10%. De igual forma la asequibilidad medida por la relación ingreso precio relativo, respecto de la renta por habitante trimestral, paso de 9.1% en el cuarto trimestre de 2009 a 12.5% en el cuarto trimestre de 2011. Empero, en el cuarto trimestre de 2010 era del 13.7%. Dejando en claro de que el efecto de los incrementos al ISC son de corta a mediana duración.

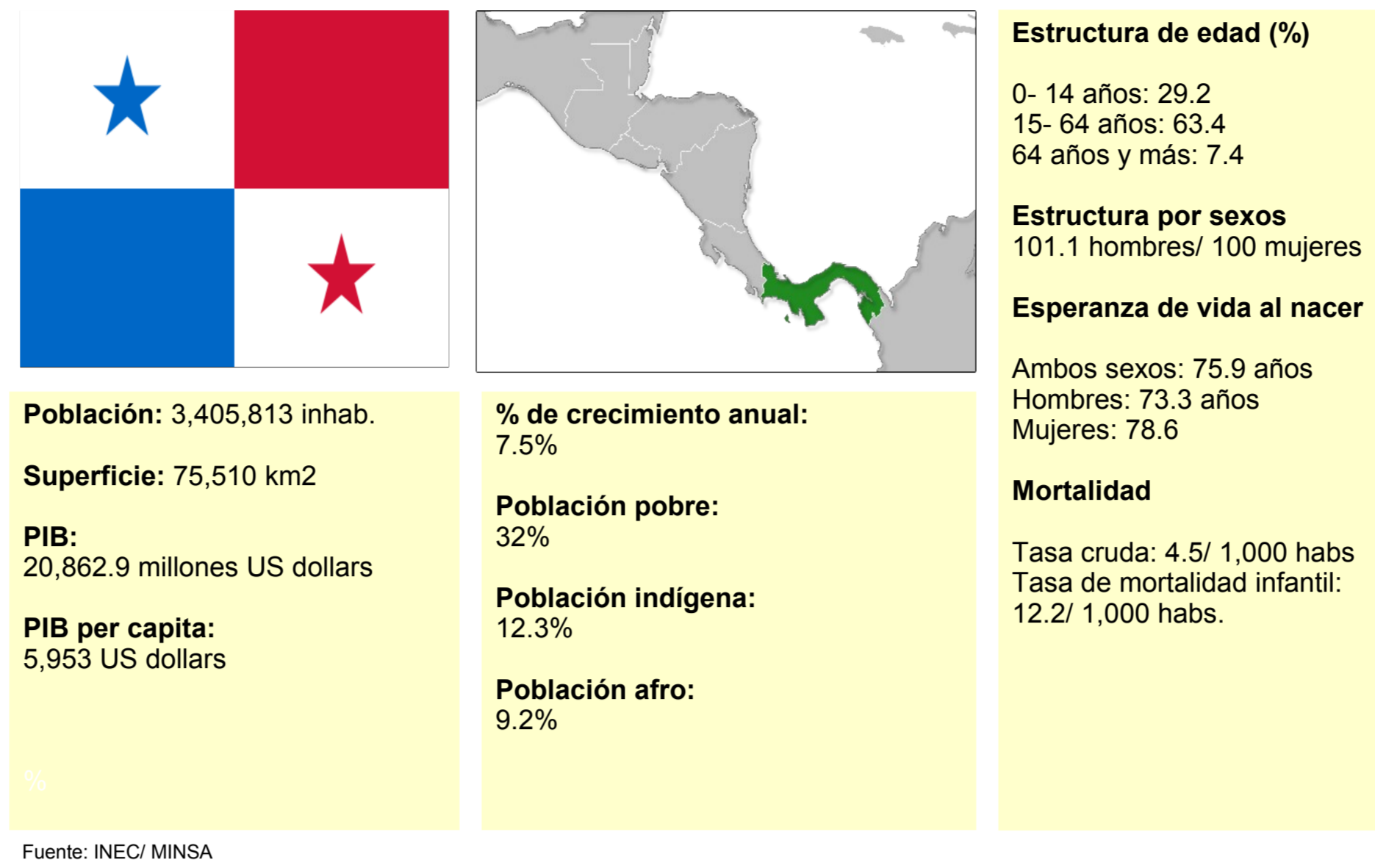
## Conclusiones

Han sido notables los avances de Panamá en materia de medidas de control de consumo de tabaco, especialmente desde la última década, con legislación de última generación que ha puesto al país a la vanguardia en la región, al adoptar los estándares internacionales en la materia, con base en el Convenio Marco de 2004. Empero, queda la necesidad de seguir aumentando de manera periódica el ISC en un 13.16% por año, para neutralizar el efecto de la asequibilidad, derivado del crecimiento de la renta por habitante.

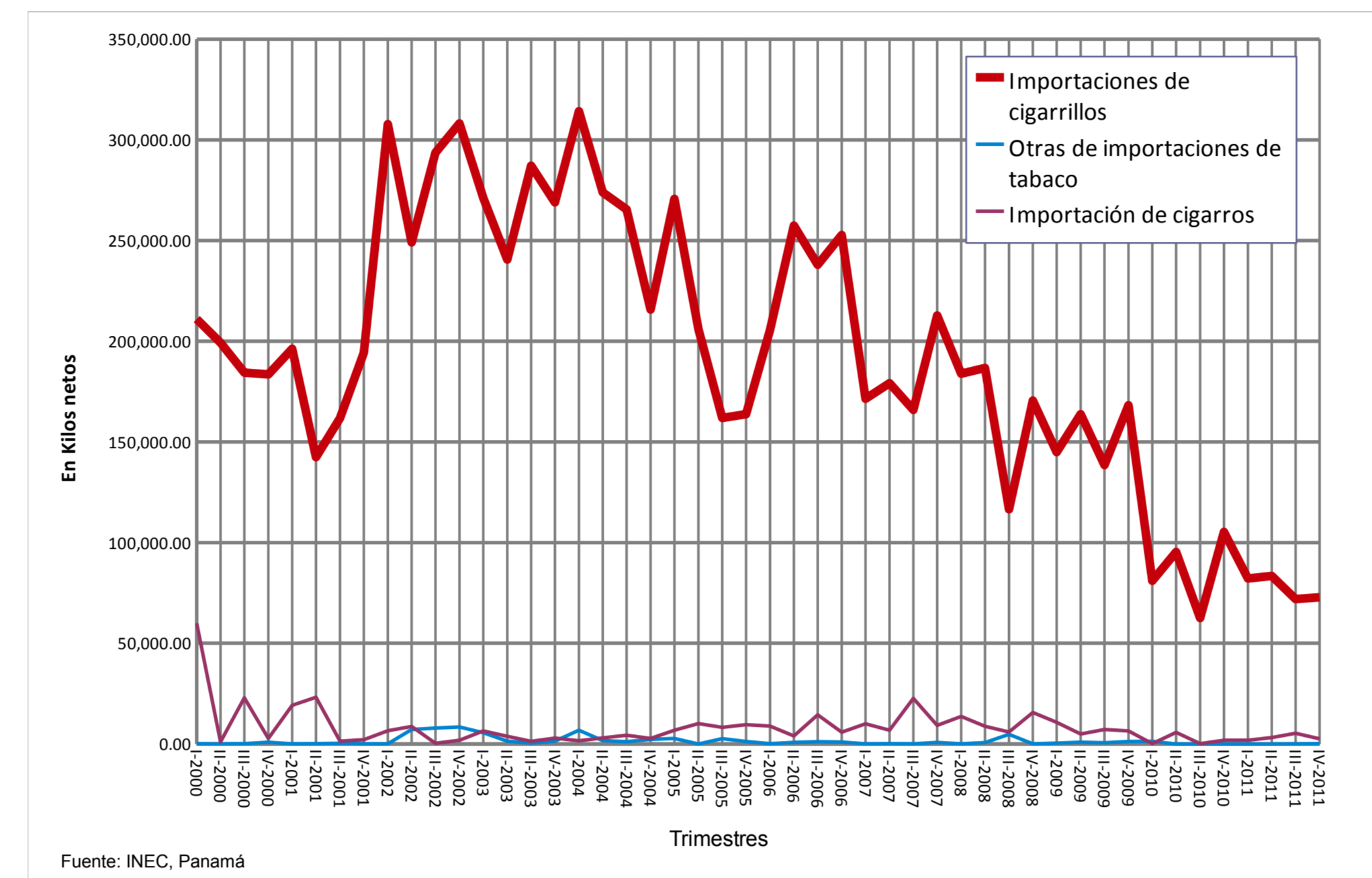
## Recomendación

Se propone establecer cambios en la legislación fiscal anti tabáquica para que el incremento del ISC sea automático y no dejar largos períodos de tiempo para un próximo ajuste, cuando ya su efecto haya sido neutralizado. Por tal razón se hace necesario actualizar el cálculo de las elasticidades de corto y largo plazo al 2011.

## Indicadores económicos, sociales y de salud de la República de Panamá. 2010

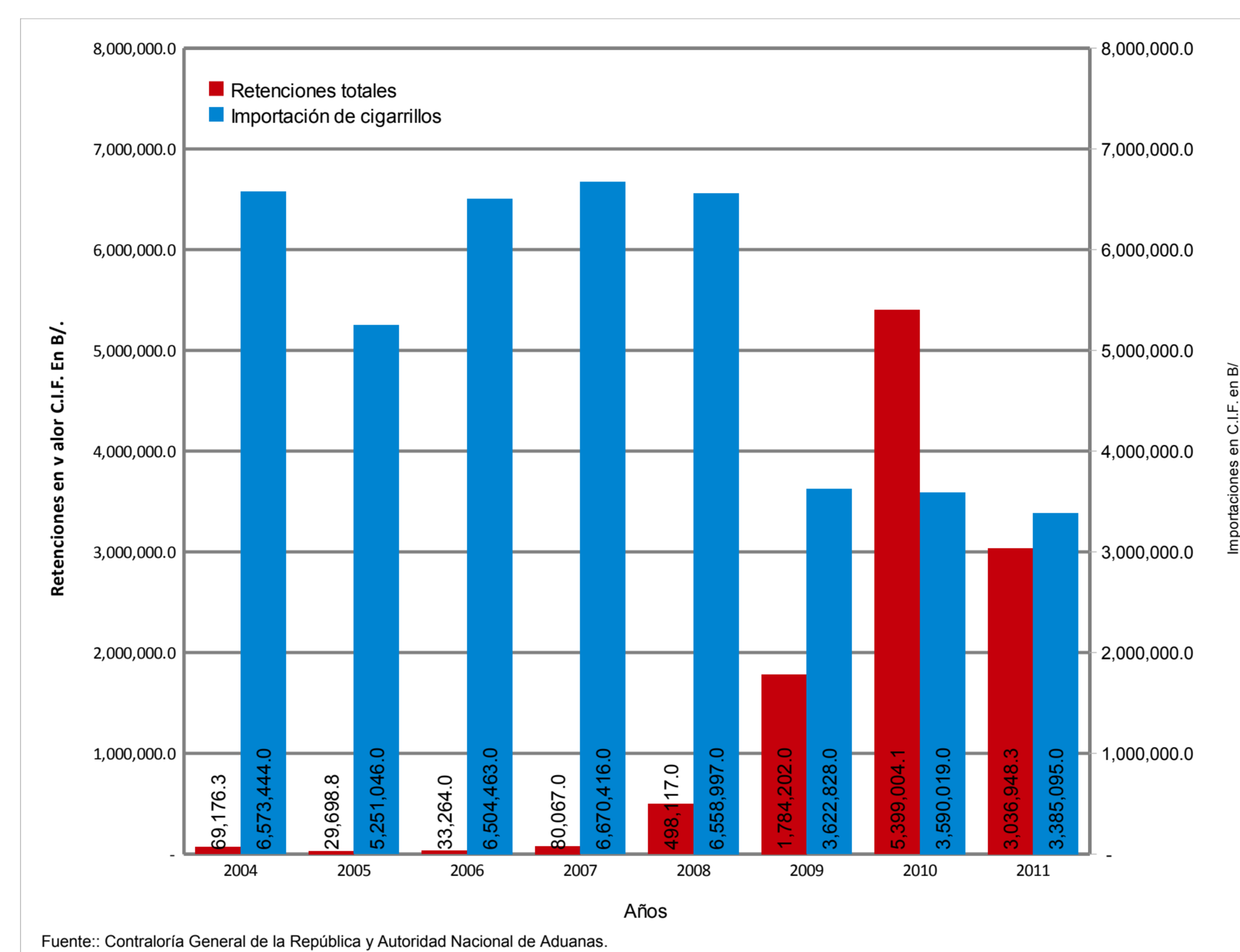


## Importaciones de cigarrillo, cigarro y otros productos de tabaco. Panamá. 2000- 2011

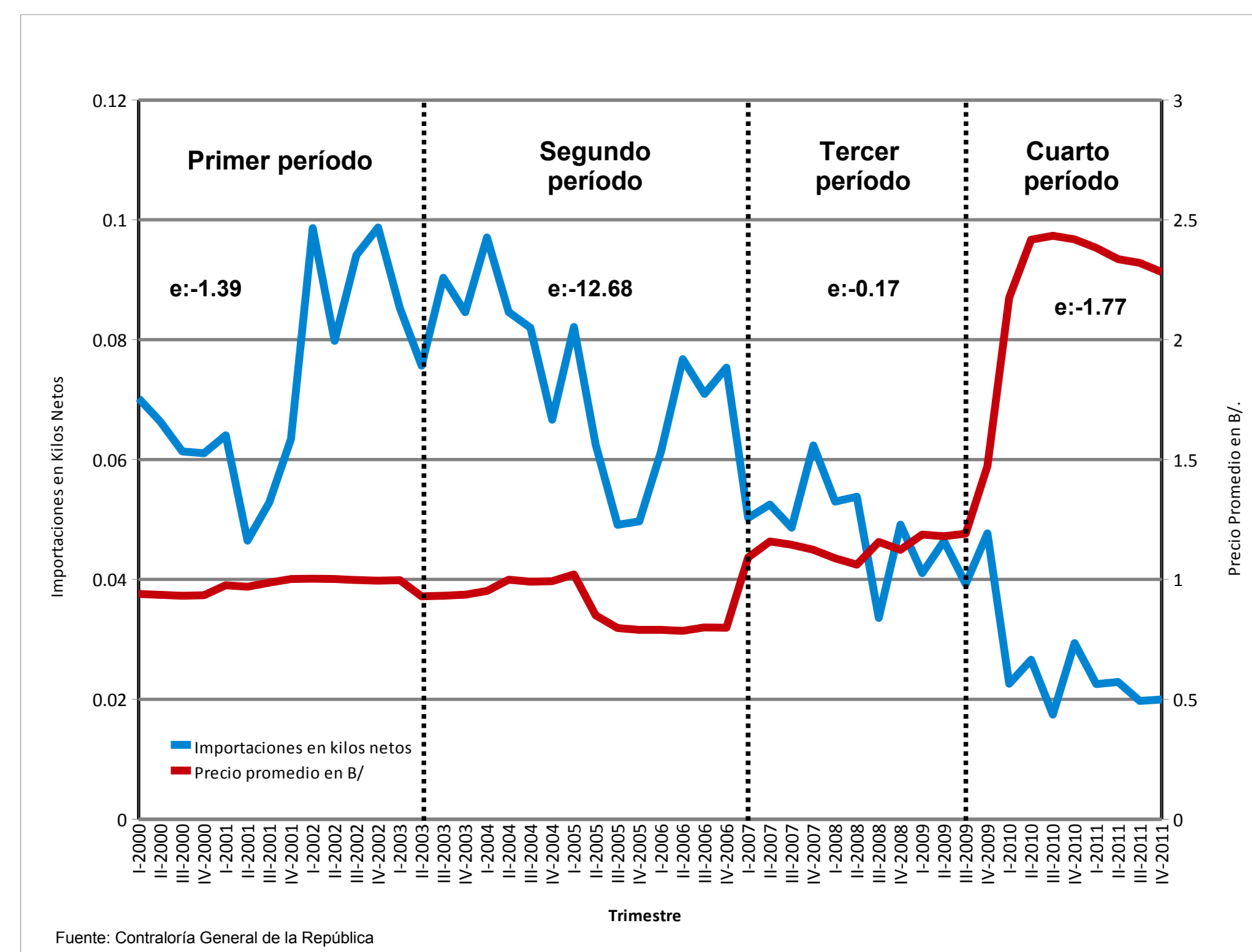


A partir del año 2000 Panamá se convierte en un país importador de cigarrillos y de productos sucedáneos del tabaco. La aplicación de las medidas de control de espacios libres de humo y publicidad, entre otras, a partir de la ratificación del Convenio Marco de la OMS en 2004 y que fueron complementadas con medidas fiscales de aumento del I.V.A. del 10% al 15% en el año 2001 y el Impuesto Selectivo, del 32.5% al 100% en el año 2009, guardan una clara relación con la caída de las importaciones de cigarrillos del 2.23% trimestral.

## Importaciones y retenciones de cigarrillos. Panamá. 2004 to 2011

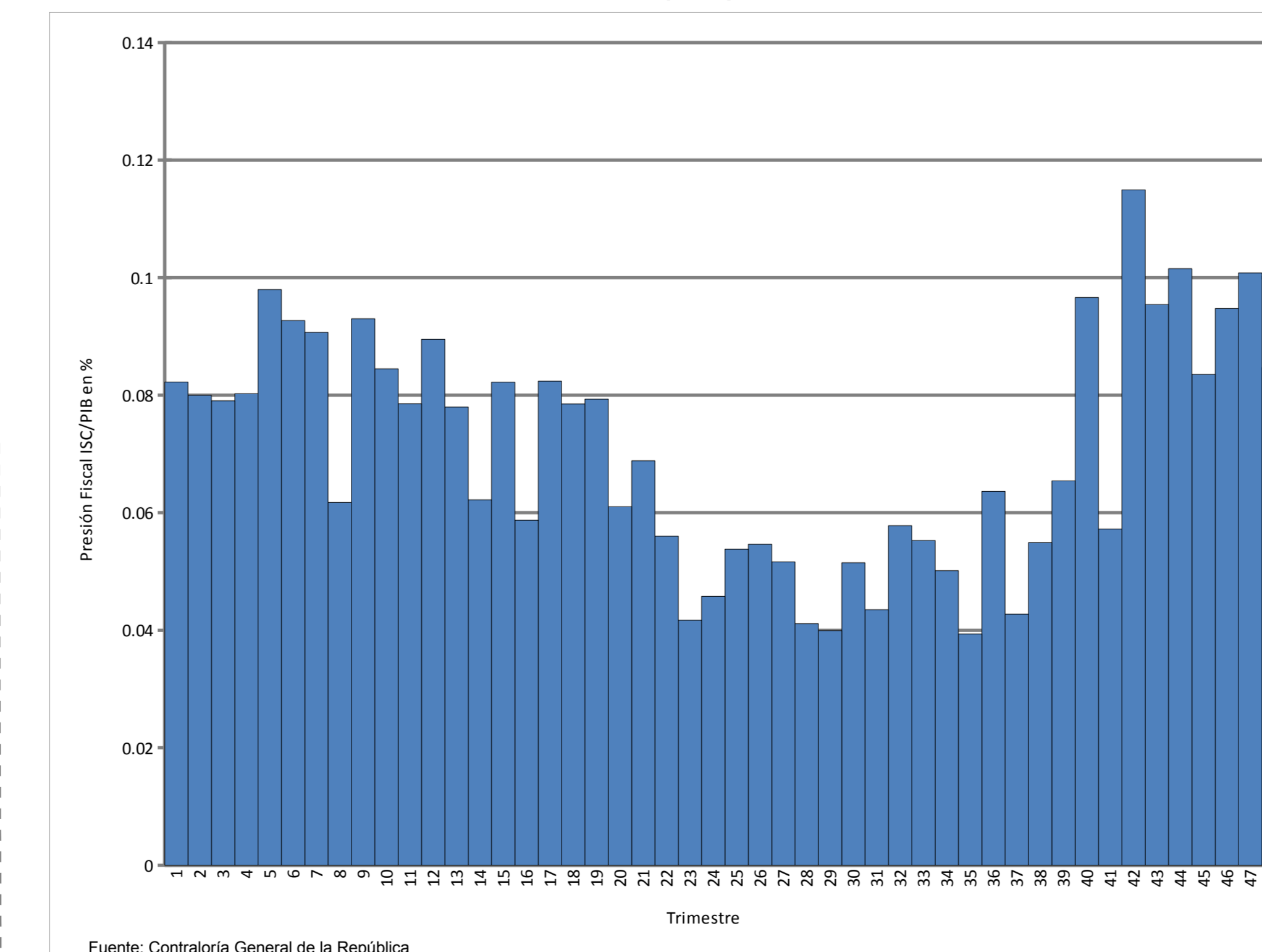


## Elasticidad arco de la demanda: Importaciones per cápita de cigarrillos y precio del cigarrillo. Panamá. 2000- 2011.



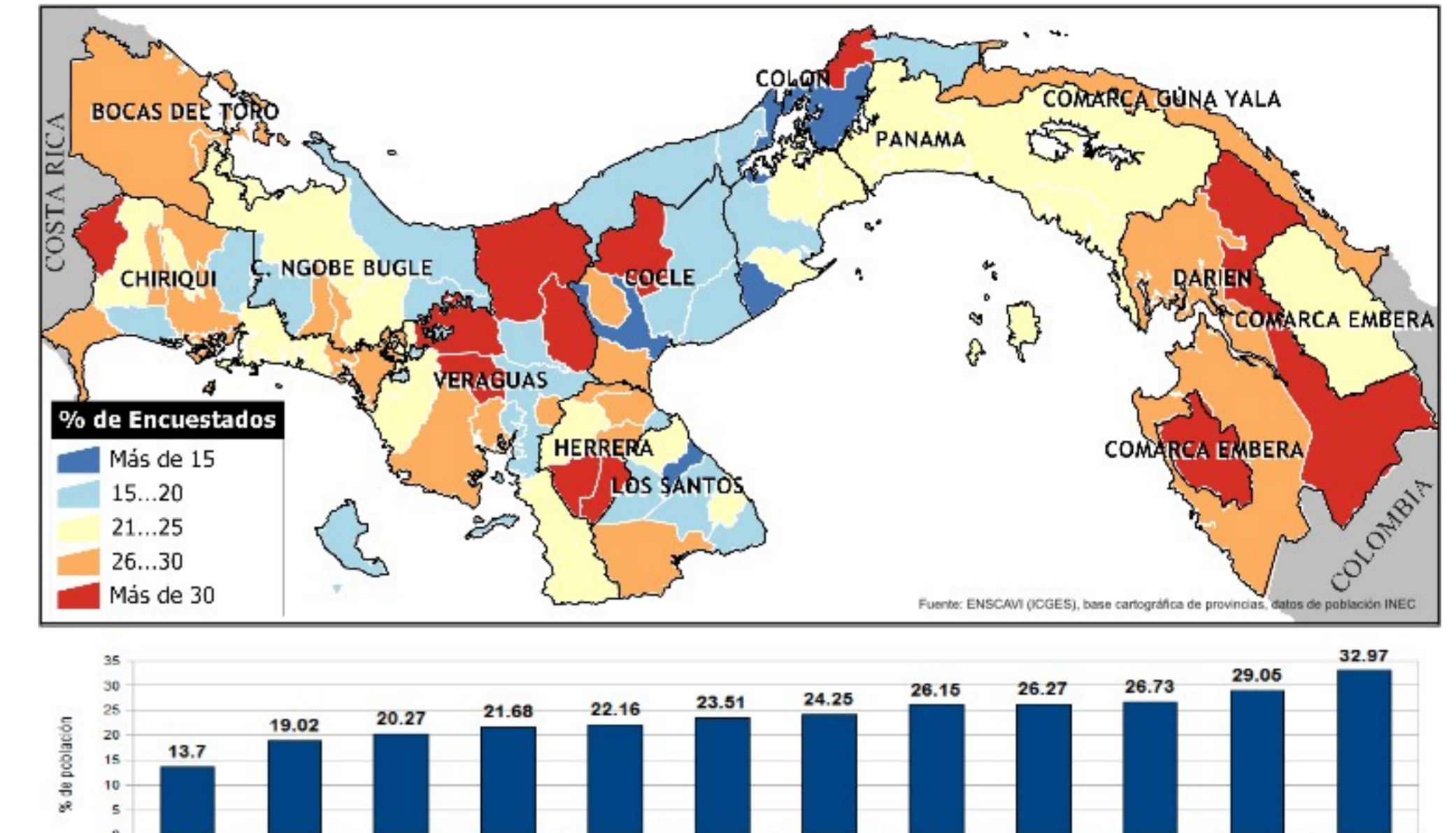
La elasticidad arco precio de la demanda ha sido variable a lo largo del período de estudio. En el cuarto período a partir del tercer trimestre de 2009, luego del incremento del ISC al 100%, la elasticidad de -1.77, muestra que la demanda se tornó más sensible ante el fuerte incremento, dejando en evidencia el impacto de la medida fiscal. No obstante, también se observa una ligera caída del precio a mediados del año 2010, mientras las importaciones presentan una caída amortiguada a partir de ese mismo período. El incremento del ISC a finales del año 2009, representa en mayor incremento impositivo durante todo el período de estudio, pero indistintamente de ese hecho el comportamiento histórico de las importaciones refleja que tanto las medidas fiscales como las de control, son una herramienta que deben emplearse de manera conjunta.

## Presión Fiscal. Impuesto Selectivo al Consumo de Cigarrillos/ Producto Interno Bruto (PIB). Panamá. 2000- 2011.



Como era de esperarse, la presión fiscal con base en el ISC a un rango mucho mayor a partir del cuarto trimestre del año 2009. Ello es un evento esperado, como respuesta a las medidas fiscales, sobre todo con relación a impuestos que gravan el consumo. No obstante, dado el efecto asequibilidad a muy corto plazo neutraliza el efecto del incremento sobre el consumo de no seguir aplicándose nuevos incrementos, ante el incremento en la Renta por habitante, dado que las medidas fiscales son de corta duración.

## Población que ha consumido productos de tabaco (%) según distritos. Panamá. Año: 2007



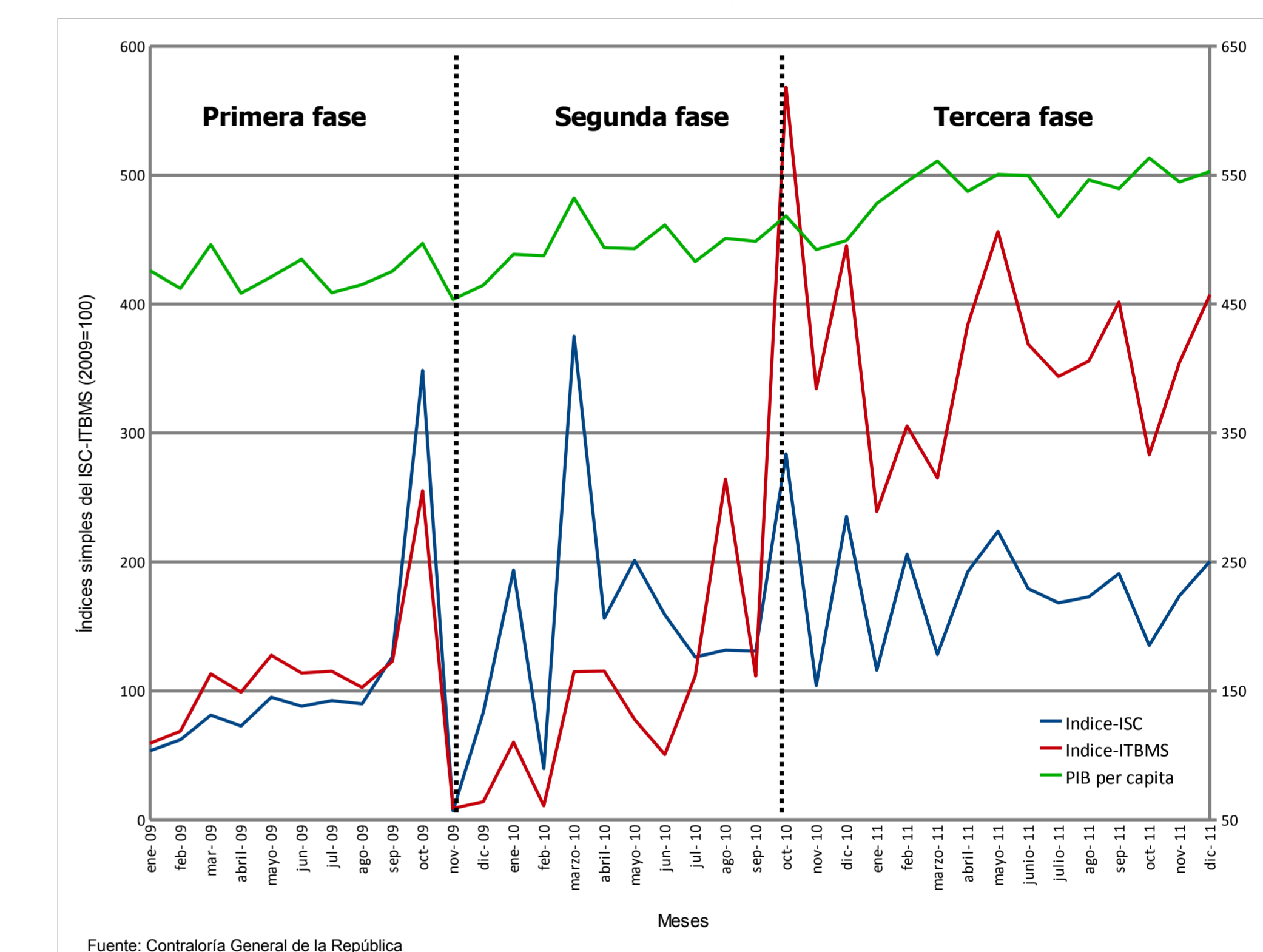
## Estructura impositiva de los productos derivados del tabaco

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

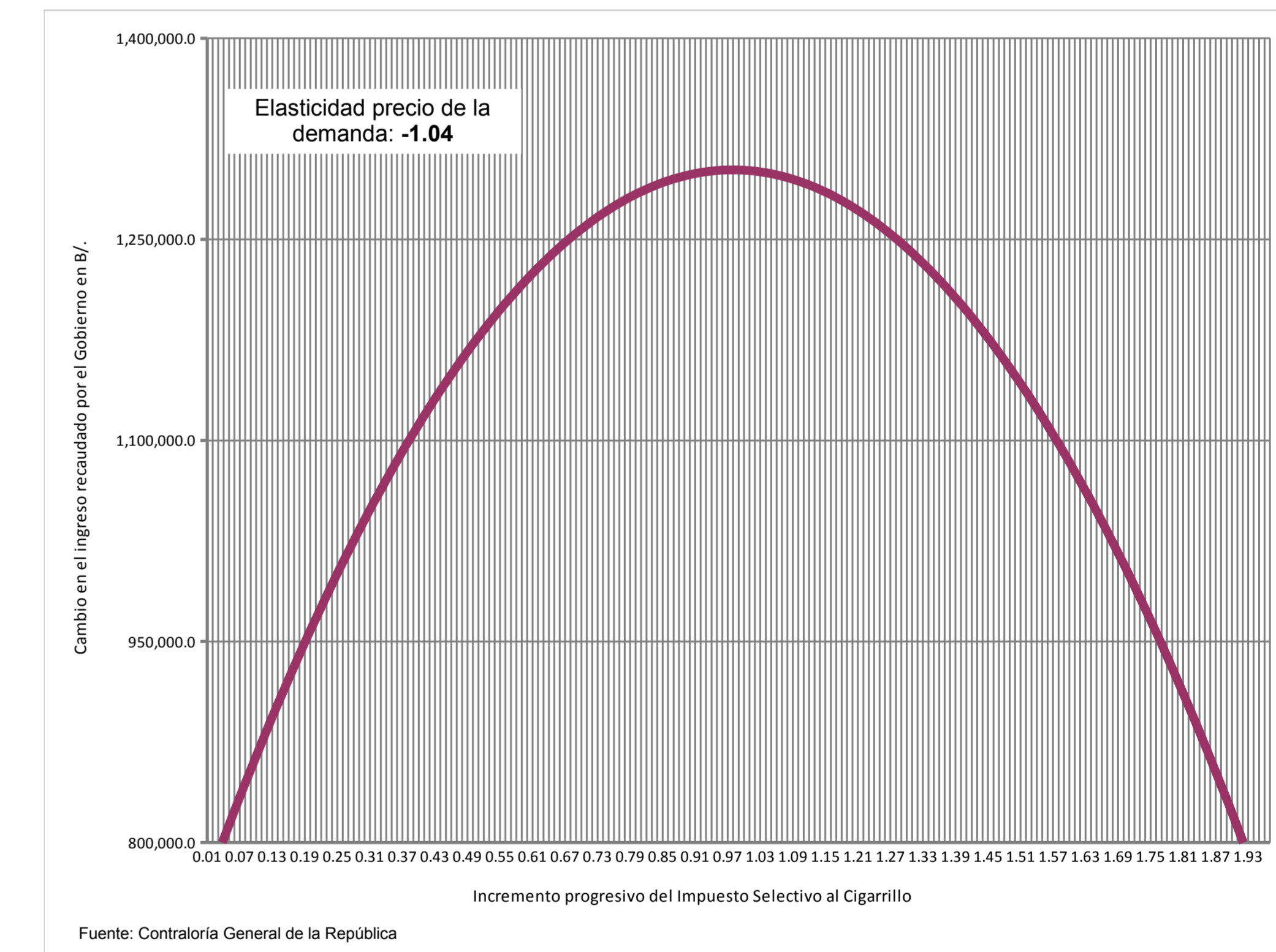
Fuente: Dirección General de Ingresos, Ministerio de Economía y Finanzas

La Política Fiscal respecto de los productos derivados del tabaco, se remonta a mediados de la década del setenta con el ITBMS y el Arancel de Importación, lo cuales no han recibido modificaciones significativas desde entonces. Desde mediados de la década del noventa se estableció el ISC en 32.5% y es el impuesto que recibió la modificación más importante al ser elevado al 100% a finales del año 2009. La estructura impositiva de los productos derivados del tabaco en Panamá es Ad valorem en todo el canal de distribución y guarda diferencias con otras estructuras impositivas regionales, como la de Centro América. Sin embargo, en el caso de Panamá, las importaciones de productos derivados del tabaco de algunos países centroamericanos están libres del impuesto de importación, producto de acuerdos comerciales regionales, favoreciendo en algunos casos la entrada de contrabando, y de la aplicación parcial del Impuesto Selectivo del Consumo de cigarrillos.

## PIB per cápita, Índice Mensual del Impuesto Selectivo al Cigarrillo y del Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles (ITBMS). Panamá. 2009- 2011.

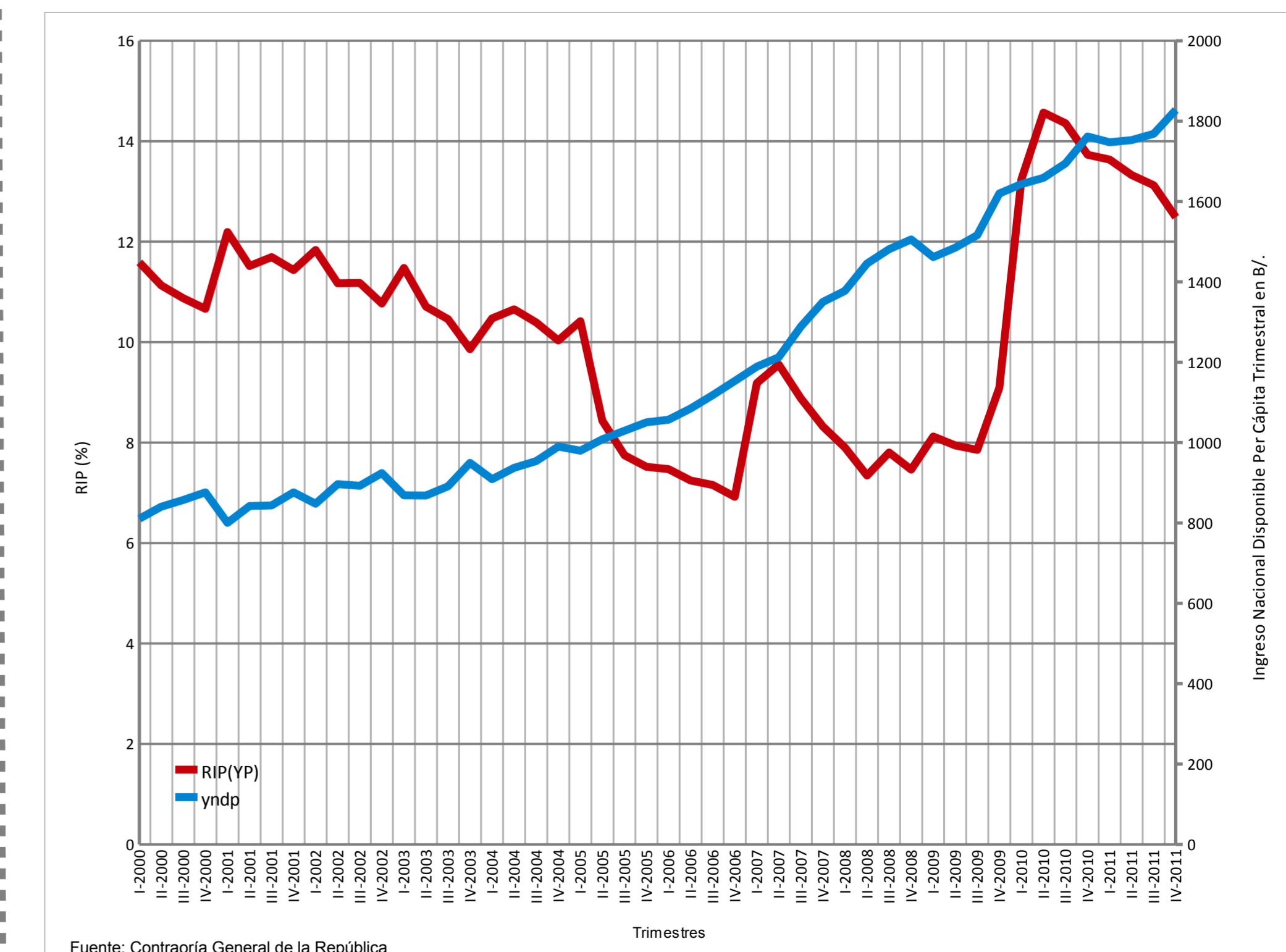


## Curva de Laffer. Impuesto Selectivo al cigarrillo. Panamá. 1999- 2009



Con base en la elasticidad de largo plazo del modelo de corrección de errores se calculó la Curva de Laffer, mediante la cual se establece como incremento máximo del 100% al ISC, sin que caiga la recaudación fiscal, tal como se ha evidenciado en los resultados analizados a partir del año 2010. Empero, es importante tener en consideración las críticas que existen respecto a mantener una elasticidad precio e ingreso constantes en el tiempo, toda vez que como se ha demostrado las elasticidades han variado a lo largo del período de análisis, por lo que su uso debe ser circunscrito en el muy corto plazo. No obstante, mediante evidencia científica se valida el efecto del incremento del ISC mediante la Ley 69 de 6 de noviembre de 2009.

## Evolución de la Asequibilidad del Cigarrillo. Ingreso Precio Relativo: 100 paquetes



Mediante la representación de la serie trimestral de la Renta por habitante y la medida de asequibilidad internacional (RIP), se evidencia cómo a partir del cuarto trimestre del año 2010 la asequibilidad aumenta en términos relativos. En el cuarto trimestre del año 2009, se empleaba el 9.1% de la Renta por habitante trimestral, para adquirir 100 paquetes de cigarrillos, medida que aumentó a su máximo en el I trimestre del año 2010, con el 14.6% y llegar a un menor nivel en el cuarto trimestre del año 2011, al 12.5%. Esta situación deja una clara evidencia de la necesidad de continuar con aumentos graduales del ISC, para combatir el consumo de tabaco y sus externalidades negativas, dado que el efecto de las medidas fiscales son de corta duración.