

Estudio de caso sobre reformas tributarias del tabaco: Las Filipinas

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2012, Filipinas aprobó la Ley de Reforma de Impuesto al Pecado de 2012 (Ley de Impuesto al Pecado, STL) que se convirtió en una legislación histórica bajo la administración del presidente Aquino.³ Con los dos objetivos principales de reducir el consumo de tabaco y alcohol y aumentar los fondos tan necesarios para programas del Gobierno, la ley simplificó y aumentó considerablemente los impuestos al consumo y destinó una parte sustancial de los nuevos ingresos a un fondo de salud dedicado a la atención médica universal. Solo tres años después de su implementación y menos de un año antes de la transición final a un impuesto único al consumo de tabaco en 2017, la STL ya había alcanzado sus dos objetivos, lo que representa una situación beneficiosa para todas las partes involucradas en la reforma impositiva sobre el tabaco. Las pruebas muestran que, para el año 2015, la prevalencia del consumo actual de tabaco entre los adultos fue de 23.5 %, una reducción de 1/5 de su nivel en 2009. La disminución de la prevalencia entre las mujeres fue particularmente grande, con solo un 5.8 % de mujeres consumidoras de tabaco en 2015, en comparación a un 10.1 % en 2009. Los ingresos fiscales provenientes de los impuestos al consumo de tabaco se duplicaron en solo un año y se triplicaron en 2015 a PHP 100 mil millones. Destinar los ingresos fiscales de la Ley de Impuesto al Pecado a los programas de salud ha contribuido en gran medida a un aumento en la cobertura y el gasto de los seguros de salud, especialmente entre los pobres.

CONVENIO MARCO PARA EL CONTROL DEL TABACO (FCTC), ARTÍCULO 6

Las medidas con respecto a los impuestos y los precios son un medio eficaz e importante para reducir el consumo de tabaco. Cada parte debe adoptar políticas de precio y políticas impositivas para los productos del tabaco a fin de contribuir con los objetivos de salud que apuntan a reducir el consumo de tabaco.

La OMS ha indicado en repetidas ocasiones que aumentar los impuestos y los precios del tabaco es “la medida de control del tabaco menos utilizada, pero más efectiva para ayudar a los países a abordar el desarrollo”.¹

Como parte de una estrategia integral de prevención y control, las medidas relacionadas con el precio y los impuestos del tabaco pueden ser un medio eficaz e importante para reducir el consumo de tabaco y los costos de atención médica, además de representar un flujo de ingresos para financiar la atención médica y el desarrollo sostenible en muchos países.²

SISTEMA TRIBUTARIO Y LA REFORMA CONFORME A LA LEY DE IMPUESTO AL PECADO

Filipinas impone un impuesto al consumo específico para los productos relacionados con el tabaco. Antes de 2013, el sistema de impuestos al consumo de Filipinas incluía cuatro niveles basados en el “precio de venta neto” (NRP). Este sistema de niveles múltiples permitió a las compañías de tabaco evitar la tributación mediante el uso de diversas estrategias dirigidas a mantener cuotas de mercado altas entre las marcas de impuestos bajos. El “congelamiento de la clasificación de precios” que definió el NRP hasta 2012 también contribuyó a la existencia de un régimen defectuoso de tributación sobre el tabaco en Filipinas. Como resultado de este congelamiento, la gran mayoría de los cigarrillos vendidos en el país (más del 80 % del mercado en 2012) fueron gravados a tasas extremadamente bajas de PHP 2.72 (menos de USD 0.06) basados en sus precios de 1996. Si, en cambio, hubieran sido gravados en base a sus niveles de precios actuales, la mayoría de estas marcas tendrían un impuesto de al menos PHP 12, como los precios de venta netos de impuestos (NRP), ya que la mayoría de los precios de las marcas más baratas estaban por encima del límite de precios del segundo nivel. El impuesto a las marcas más populares se estimó en menos de una décima parte del impuesto por cajetilla exigido a otras marcas.

REFORMA TRIBUTARIA

En 2012, Filipinas aprobó la Ley de Reforma de Impuesto al Pecado (Ley de la República 10351) que incluía lo siguiente:

- 1. Un aumento significativo inmediato de las tasas de impuestos al consumo en el primer año de la reforma,** con el mayor aumento para los niveles más bajos de PHP 2.72 —una tasa cerrada conforme a las disposiciones de la antigua ley— a PHP 12 o más del cuádruple de su nivel en 2012.
- 2. Una simplificación significativa del sistema tributario**
 - » Transición plurianual a un sistema de tasas unitarias: reducción inmediata de cuatro niveles en 2012 a dos niveles en 2013 y hasta 2016, con, finalmente, un impuesto al consumo específico uniforme único de PHP 30 por cajetilla a partir de 2017.
 - » Después de 2017, un aumento continuo en la tasa de impuestos al consumo en un 4 % anual como indicador el ajuste de inflación.

- » Simplificación de la base impositiva: al eliminar el “congelamiento de la clasificación de precios”, las marcas más populares se volvieron a clasificar eventualmente a nuevos niveles de impuestos en función de su valor actual en lugar de su valor de 1996, lo que incrementó significativamente su carga impositiva efectiva e indexó automáticamente la base impositiva a la inflación de los productos del tabaco.

3. Asignación de los ingresos fiscales a la asistencia médica:

- » El 85 % de los ingresos incrementales de la ley se destinó a la cobertura universal de seguros de salud, otras inversiones en establecimientos de salud y otros programas de salud.⁴
- » El 15 % restante se destinó a sustentos alternativos para productores de tabaco y proyectos de desarrollo económico de financiación en provincias productoras de Burley y tabaco nativo.

Figura 1: Impuestos al consumo por niveles conforme a la Ley de Impuesto al Pecado (STL) y al sistema antiguo 1/

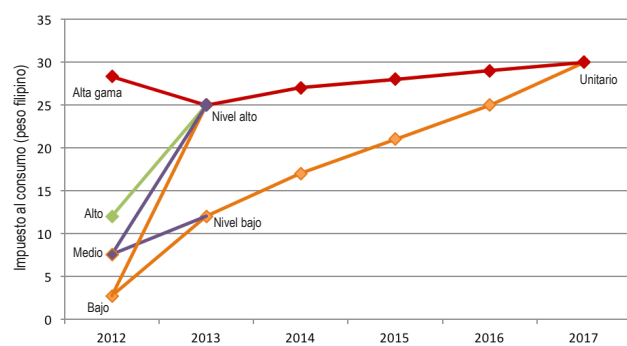


Tabla 1: Estructuras de impuestos al consumo (sistema antiguo/sistema nuevo)

Sistema antiguo 1/		Reforma del Impuesto al Pecado						
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Niveles de precios (PHP)	Impuesto al consumo	Impuesto al consumo						
		Niveles de precios (PHP)						
5 y menos	2.72	11.50 y menos	12	17	21	25	30	30 + IPC y 4 % de indexación anual
5-6.50	7.56	Más de 11.50	25	27	28	29		
6.51-10	12	Más de 10	25	27	28	29		
Más de 10	28.3							

1/ Hasta 2012 el congelamiento de la clasificación de precios fijó los precios de los cigarrillos a su nivel de precio de venta neto de 1996 a pesar de la inflación de los precios actuales; por lo tanto, las marcas más consumidas de cigarrillos (más del 80 % del mercado en 2012) se colocaron en niveles de impuestos más bajos y se gravaron en solo PHP 2.72 (menos de USD 0.06) por cajetilla. La Reforma del Impuesto al Pecado (RIP) reclasificó todos los productos en sus verdaderas categorías sobre la base de los niveles de precios actuales. También se aplica un impuesto al valor agregado de 12 % (incluido) a los productos del tabaco.

IMPACTO EN LOS PRECIOS, LA CARGA FISCAL Y LA ASEQUIBILIDAD

La STL aumentó significativamente el precio promedio de los cigarrillos con el mayor aumento en 2013 de PHP 24.2 a PHP 35 (un aumento de 44 %) hasta PHP 43.3 en 2017 o 78 % más que su nivel en 2012.⁵

Con la eliminación inmediata del “congelamiento de la clasificación de precios”, la STL también eliminó una ineficiencia importante en el sistema tributario al reclasificar los cigarrillos más populares a sus niveles adecuados basándose en los precios de venta actuales. La ley también simplificó en gran medida el sistema tributario al reducir inmediatamente el número de niveles a dos niveles en 2013 y, finalmente, a un impuesto al consumo uniforme en 2017. También incluyó un ajuste automático del impuesto para que refleje la inflación a partir de 2018.

Debido a que el mayor aumento de impuestos fue para niveles bajos, de PHP 2.72 a PHP 30 por cajetilla entre 2011 y 2017 o más de un aumento de diez veces, el precio de algunos de los niveles más baratos se triplicó entre 2012 y 2017.⁶ La parte

de impuestos al consumo en el precio (carga de impuestos al consumo) aumentó significativamente para las marcas de nivel bajo más populares de 15.8 % en 2012 a 45.2 % en solo un año y hasta 76.2 % para 2017.

Debido a que los cambios de precios no garantizan necesariamente una disminución del poder adquisitivo de los consumidores de tabaco, especialmente en países con un alto crecimiento de ingresos —que es el caso de varios países de ingresos bajos y medianos (LMIC) incluida Filipinas—, los cambios en la asequibilidad son un impulsor fundamental de cambios de las respuestas de los consumidores a la reforma tributaria porque los índices de asequibilidad representan tanto los cambios en los ingresos como en los precios.⁷ Todos los cigarrillos se volvieron de inmediato y significativamente menos asequibles en 2013 en más de un tercio en promedio, según lo calculado por el precio según ingresos relativos (RIP). Para algunas de las marcas más baratas, la asequibilidad se redujo a más de la mitad entre 2012 y 2015.

Figura 2: Precio y carga tributaria de las marcas de nivel bajo más populares 1/

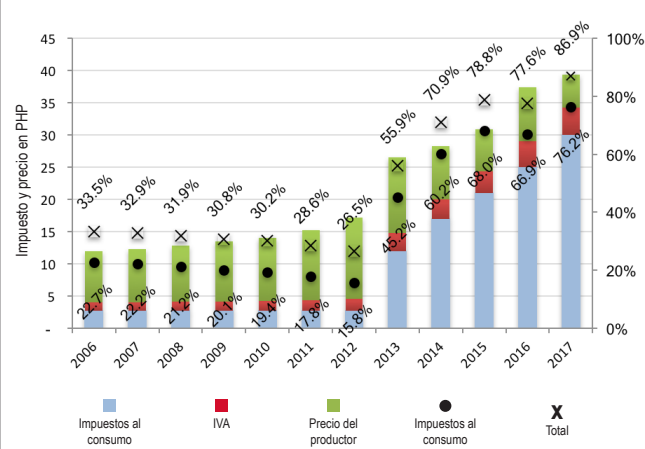
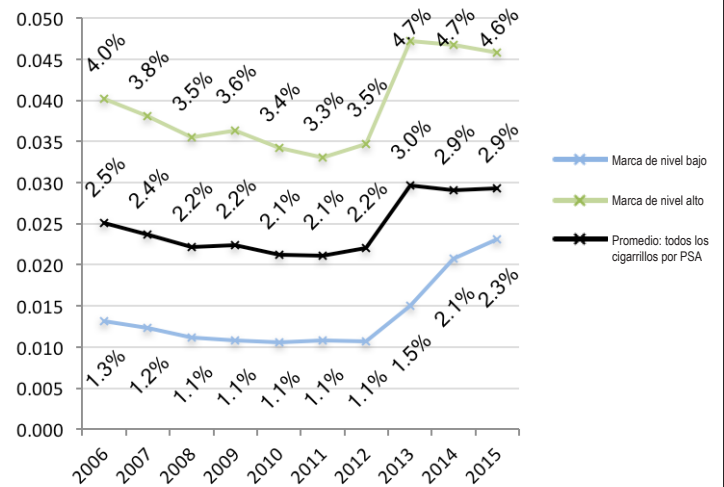


Figura 3: Índice de asequibilidad (RIP) 2/

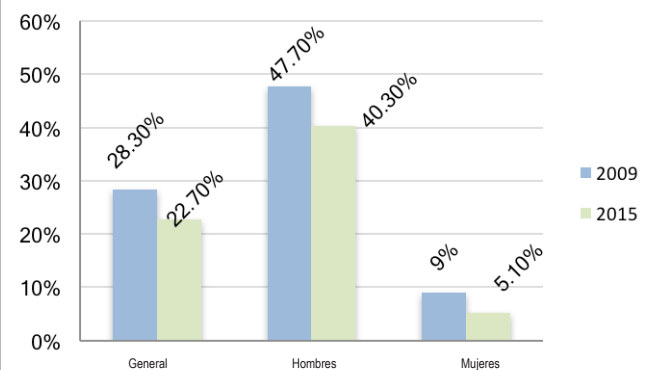


Fuentes: Los precios y los datos del PIB provienen de la Autoridad de Estadística de Filipinas (PSA) en <https://psa.gov.ph/statistics/> y la población de los Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial en <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=PH>
 1/ Cálculos CTFK basados en los datos de la PSA sobre los niveles de precios y la información de BIR sobre impuestos.
 2/ Cálculos CTFK del precio según ingresos relativos (RIP) basados en una medida amplia de asequibilidad desarrollada por Blecher y van Walbeek (2010). El RIP calcula el porcentaje de PIB per cápita requerido para comprar 100 cajetillas de cigarrillos. A mayor RIP, menos asequibles son los cigarrillos, y viceversa. Sin embargo, usamos datos oficiales de la PSA sobre los precios de los cigarrillos como una medida más precisa de los niveles de precios en el país (en lugar de datos de la Economist Intelligence Unit).

IMPACTO EN EL USO DEL TABACO

From 2009 to 2015, the prevalence of current tobacco De 2009 a 2015, la prevalencia del consumo actual de tabaco entre adultos disminuyó significativamente de 28.3 % a 22.7 % (una reducción de 1.5 millones de fumadores), lo que incluye de 47.7 % a 40.3 % entre los hombres (alrededor de 545 mil fumadores menos entre los hombres). La prevalencia del tabaquismo entre las mujeres se ha reducido casi a la mitad de 10.1 % a 5.8 % de mujeres adultas (alrededor de 956 mil mujeres menos).⁸ Aunque no hay una encuesta comparable reciente sobre la prevalencia del tabaquismo entre los estudiantes, las encuestas de adultos muestran que la reducción del tabaquismo fue aún mayor entre los adultos jóvenes (de 18 a 24 años) que entre la población general, ya q disminuyó en un tercio de 35 % a 22 % entre 2012 y 2015.⁹

Figura 4: Prevalencia del tabaquismo (adultos mayores de 15 años)



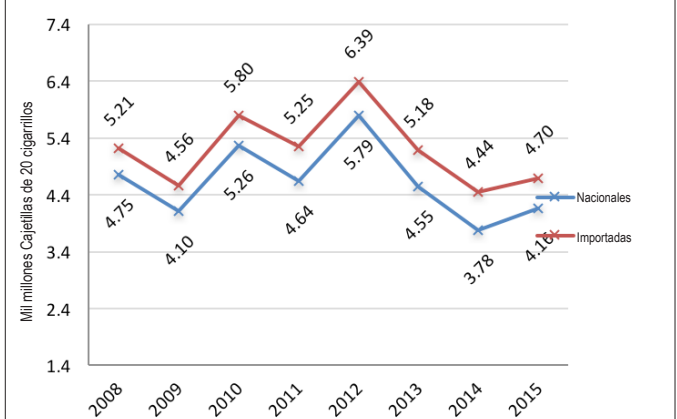
Source: Global Adult Tobacco Survey Philippines.

En 2015, más del 76.7 % de los fumadores quería dejar de fumar, comparado con el 60.4 % de los fumadores en 2009, y la prevalencia de fumadores que lograron dejar de fumar con éxito en los 12 meses anteriores aumentó.¹⁰

IMPACTO EN LAS VENTAS

Entre 2012 y 2015, las ventas de cigarrillos nacionales gravables se redujeron un 28.1 %, de 115.9 millones a 83.3 millones de cigarrillos, 11 más que la compensación del aumento en los cigarrillos gravables observados en 2012 debido a la distribución anticipada.

Figura 5: Cigarrillos gravables



Fuente: Oficina de Recaudación Interna (BIR), informes anuales/estadísticas tributarias Sobre las eliminaciones de impuestos ("Eliminaciones gravables": Tabla 3). Los datos se convierten en cajetillas de 20 cigarrillos. <https://www.bir.gov.ph/index.php/transparency/bir-annual-report.html>

REACCIÓN DE LA INDUSTRIA

Philip Morris International/Fortune, que posee una mayoría del mercado del tabaco, y otras empresas tabaqueras locales participaron en diversas actividades dirigidas a evitar el impacto total de la reforma tributaria entre las que se incluyen las siguientes:¹²

- **Ventas de distribución anticipada:** los productores lograron evitar algunos de los nuevos impuestos al cambiar una parte significativa de sus ventas de 2013 a 2012 a través de entregas tempranas desde el depósito para que sean gravadas conforme al sistema tributario antiguo.
- **Subvenciones cruzadas de marcas más baratas:** para mantener las cuotas de mercado bajo la estructura tributaria de dos niveles, las empresas aumentaron el precio de las marcas de alta gama menos sensibles a los precios para subsidiar simultáneamente reducciones de precios en las marcas más baratas, lo que tuvo como consecuencia un bajo impacto del nuevo impuesto al consumo en el precio de venta de las marcas populares. Esta medida sirve para alentar a los fumadores a cambiar a cigarrillos más baratos en lugar de dejar de fumar.

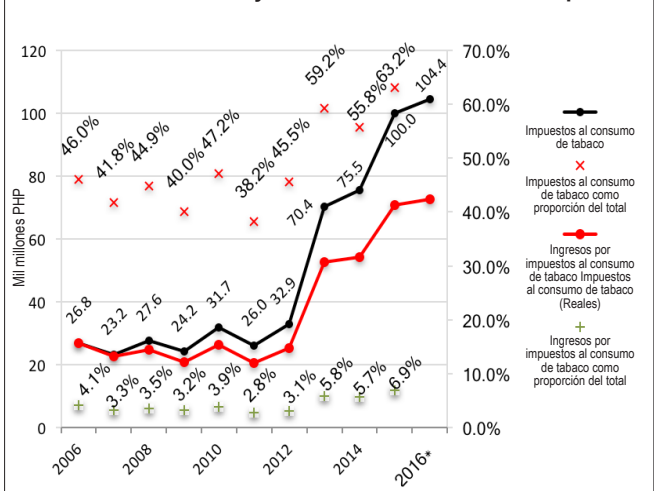
Las ventajas de estas tácticas para la industria se reducen con la alta tasa impositiva unitaria.

Más recientemente, y justo antes del cambio al sistema unitario programado para enero de 2017, la industria no pudo promover un proyecto de ley para reintroducir un sistema de dos niveles. La justificación era que el sistema unitario afectaría negativamente el sustento de los agricultores.¹³

IMPACTO EN LOS INGRESOS PÚBLICOS

Como resultado de la reforma tributaria, los ingresos públicos por los impuestos al tabaco aumentaron considerablemente apenas un año después de la reforma: de PHP 32.9 mil millones en 2012 a PHP 70.4 mil millones en 2013 en términos nominales y más del doble en términos reales. Los ingresos por impuestos al consumo continuaron aumentando cada año después de la reforma, incluso cuando las ventas de cigarrillos disminuyeron.¹⁴ Además, los ingresos por impuestos al consumo de tabaco aumentaron considerablemente su proporción dentro de todos los ingresos por impuestos al consumo (incluidos el alcohol y el tabaco) de 45 % a 63 % de 2012 a 2016 y su proporción dentro de todos los ingresos fiscales (de 3.1 % a 3.9 % en el mismo período).

Figura 6: Ingresos fiscales y proporciones de los impuestos al consumo del tabaco y recaudaciones totales de impuestos

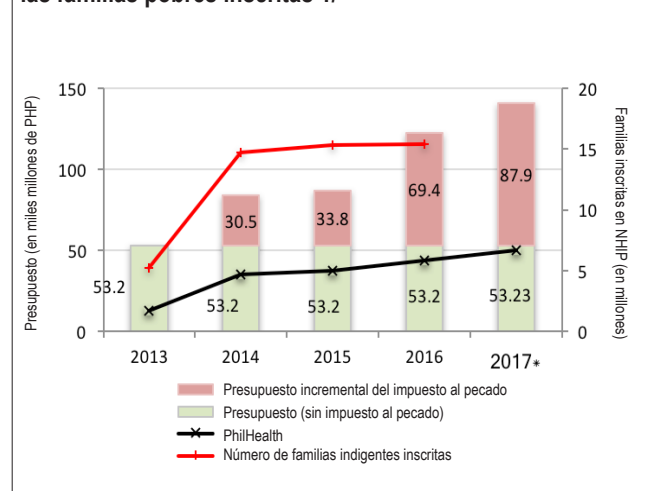


Fuentes: Oficina de Recaudación Interna, informes anuales (ingresos fiscales); los ingresos reales se calculan mediante el índice anual de IPC (índice de precios de consumo) de fin de año de todos los productos de la Autoridad de Estadísticas de Filipinas (PSA). *Objetivo de ingresos de la Oficina de Recaudación Interna (BIR) para 2016.

IMPACTO EN EL PRESUPUESTO DEL DEPARTAMENTO DE SALUD Y LA COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD

Debido a la asignación de ingresos fiscales adicionales a la salud, el presupuesto para el Departamento de Salud se ha duplicado desde la implementación de la STL, de una base de PHP 53.2 mil millones (se excluyen los ingresos incrementales de la STL) a PHP 141.1 mil millones proyectados para 2017.¹⁵ Esto ha permitido la expansión casi universal del Programa Nacional del Seguro de Salud de Filipinas, con 15.4 millones de familias pobres y casi pobres aseguradas a finales de 2016, en comparación con las 4.6 millones antes de la implementación de la STL en 2012.¹⁶

Figura 7: Ingresos del impuesto al pecado para la salud y las familias pobres inscritas 1/



Fuentes: Departamento de Salud, Ingreso incremental de la Ley de Impuesto al Pecado para la salud, informes anuales CY 2015 y 2016. 1/ El Departamento de Salud usa CY2013 como el presupuesto base sin impuesto al pecado. *Proyecciones de DOH de las recaudaciones de ingresos del impuesto al pecado para la salud para 2017.

LECCIONES APRENDIDAS

- 1. La Ley de Impuesto al Pecado ha logrado con éxito su propósito de simplificar considerablemente el sistema tributario, reducir rápidamente el consumo de tabaco y recaudar mayores ingresos** necesarios para financiar la cobertura universal de salud — especialmente entre los pobres— así como ingresos adicionales para los programas de desarrollo económico y de salud. La asignación de fondos prevista para 2018 en adelante debe ser cuidadosamente supervisada para asegurar la continuación de los avances ya realizados, especialmente a la luz del aumento de las ventas de cigarrillos en los últimos años.
- 2. La política del Gobierno que incrementa la tributación del tabaco generará ajustes por parte de la industria tabaquera.** Las ventas de distribución anticipada y las ventas de subvenciones cruzadas fueron dos tácticas empleadas por la industria del tabaco para mitigar —al menos inicialmente— el impacto total de los aumentos del impuesto al tabaco. En el primer caso, también fue la base del reclamo de la industria a principios de 2013 de que la política del Gobierno no funcionaba como estaba planeada a la luz de los ingresos más bajos de lo anticipado del primer trimestre. El Gobierno había anticipado ambas tácticas y sabía que no podían sostenerse, lo que permitió que no se reconsiderara la política como la industria del tabaco probablemente quería. A pesar de que la Ley del Impuesto al Pecado logró una implementación plena, la industria tabaquera trató de evadirla al introducir una nueva legislación en diciembre de 2016. El Congreso se negó a considerar cualquier legislación sobre el impuesto al tabaco hasta que concluya la revisión de la ley en 2017.
- 3. El Gobierno no puede fortalecer sus sistemas de sellado y seguimiento para reducir el riesgo de comercio ilícito.** Los aumentos de los impuestos al tabaco no son responsables del comercio ilícito de tabaco. A los pocos meses de la implementación de la

Ley de Impuesto al Pecado y para mitigar el contrabando y la evasión de impuestos, que representaban un riesgo creciente para la salud y los ingresos debido a los menores precios de venta, la Oficina de Recaudación Interna (BIR) emitió un memorando a finales de 2014 que requiere el uso de un Sistema Integrado de Sello Fiscal Interno (IRSIS) para ordenar, distribuir, fijar y supervisar los sellos fiscales en cigarrillos importados y fabricados localmente.¹⁷ Este nuevo sistema de sellado, junto con medidas proactivas de administración y fiscalización de impuestos, ha permitido a la BIR asumir el control y la supervisión totales de la producción y la emisión de sellos de impuestos al consumo, y asegura que todos los impuestos a los productos del tabaco se paguen con exactitud y en su totalidad.¹⁸ Las preocupaciones recientes sobre las fugas de ventas no gravadas han generado la consideración de implementar un sistema de rastreo de alta tecnología además de mejorar el sistema de sellado existente.¹⁹

- 4. La política fiscal gubernamental con respecto al tabaco destinada a reducir la prevalencia del tabaco debería ser un factor en el crecimiento potencial de los ingresos.** La STL ha podido reducir significativamente el tabaquismo y aumentar los ingresos para los programas de salud y desarrollo. Sin embargo, el Gobierno todavía tiene varios retos que enfrentar y debe supervisar cuidadosamente la capacidad de la STL para continuar aumentando los impuestos a niveles lo suficientemente altos como para reducir el consumo de tabaco. En particular, la consideración cuidadosa del aumento anual del impuesto al consumo actualmente previsto para 2018 en adelante debe, al menos, tomar en cuenta tanto la inflación como el aumento del crecimiento de ingresos. La Ley de la República 10351 (STL) está actualmente bajo revisión del Congreso para evaluar su efectividad en la reducción del consumo de alcohol y cigarrillos y el aumento de ingresos, y considerar cualquier enmienda a la ley.

1. World No Tobacco Day 2017: Beating tobacco for health, prosperity, the environment and national development. World Health Organization. News Release May 30, 2017. www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/no-tobacco-day/en/. 2. United Nations' Addis Ababa Action on Financing for Development (Article 32). 3. Philippine Republic Act No. 10351: An Act Restructuring the Excise Tax on Alcohol and Tobacco Products by Amending Sections 141, 142, 143, 144, 145, 8, 131 and 288 of Republic Act No. 8424. Congress of the Philippines. http://lawphil.net/statutes/repacts/ra2012/ra_10351_2012.html. 4. Philippine Republic Act No. 10351. Ibid citation 3. 5. Philippine Statistics Authority; National Statistics Office. 6. Philippine Statistics Authority; National Statistics Office. 7. Blecher EH, van Walbeek CP. An international analysis of cigarette affordability. *Tobacco Control*. 2004; 13:339-346. 8. Global Adult Tobacco Survey: Executive Summary (GATS). Centers for Disease Control and Prevention; 2015. Available from www.wpro.who.int/philippines/publications/gats-ph2016-executive-summary.pdf?ua=1. 9. Kai Kaiser, Caryn Bredekamp, and Roberto Iglesias (2016). Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development. The World Bank Group. 10. Global Adult Tobacco Survey; 2015. Ibid citation 8. 11. Bureau of Internal Revenue, Republic of the Philippines, Annual Reports (Tax Removals and Tax Revenue). www.bir.gov.ph/index.php/transparency/bir-annual-report.html. 12. Kai Kaiser, et al. (2016). Ibid citation 9. 13. H.B. NO. 4144: An Act Amending Section 145(C) of the National Internal Revenue Code of 1997, as Amended. House of the Congress. Seventh Congress of the Republic of the Philippines. Oct. 19, 2016. Available from www.congress.gov.ph/legisdocs/basic_17/HB04144.pdf. 14. BIR Annual Reports. Ibid citation 11. 15. BIR Annual Reports. Ibid citation 11. 16. Department of Health. Sin Tax Law Incremental Revenue for Health Annual Report, C.Y.2016. Available at www.doh.gov.ph/sites/default/files/publications/2016%20DOH%20Sin%20Tax%20Report.pdf. 17. Adopting a real track-and-trace system. Philstar Global. April 7, 2013. www.philstar.com/business/2013/04/17/931436/adopting-real-track-and-trace-system. 18. The Philippine Excise Tax Stamp Project implemented by the APO Production Unit for the BIR (May, 2016). www.apo.gov.ph/the-philippine-excise-tax-stamp-project-implemented-by-the-apo-production-unit-for-the-bir/. 19. BOC to suspend Mighty Corp. for cigarette smuggling. Philstar Global. February 13, 2017. www.philstar.com/headlines/2017/02/13/1671765/boc-suspend-mighty-corp.-cigarette-smuggling.