

Estudos de Caso sobre o Comércio Ilícito de Tabaco: As Filipinas

Histórico

A partir de 2013, as Filipinas começaram a impor aumentos acentuados nos preços do tabaco. Esta Ficha Técnica descreve uma série de aumentos e as medidas adotadas pelo governo nesse período para combater o comércio ilícito. A Ficha Técnica conclui com recomendações de como ampliar ainda mais o combate ao comércio ilícito de produtos de tabaco.

Nas Filipinas, o contrabando de uma grande variedade de mercadorias, incluindo itens essenciais como arroz e óleo, é onipresente.¹ As agências de receitas fiscais, como a Secretaria de Receita Interna (BIR) e a Secretaria de Alfândega (BOC), são vistas como corruptas por muitos na sociedade e até o judiciário é propenso a subornos e captura regulatória.²

Sendo assim, como combater o comércio ilícito em uma situação onde a boa governança e as instituições deixam a desejar? Governança e instituições fortes não são constituídas da noite para o dia, mas adiar as medidas para reduzir o consumo de tabaco, como a série de alíquotas tributárias impostas pelas Filipinas desde 2012, não é uma opção diante do enorme custo das doenças e mortes relacionadas ao tabaco na sociedade e na produtividade. Uma forma viável de combater o comércio ilícito, mesmo quando há uma falência das instituições, é medi-lo, identificar as fontes dos desafios e realizar as intervenções adequadas.

O imposto sobre o tabaco vem aumentando nas Filipinas desde 2012

As Filipinas tiveram três rodadas de emendas à sua lei de impostos especiais sobre o tabaco desde 2012, com a Lei da República 10351 (RA 10351), também conhecida como a “lei tributária do pecado”. A RA 10351 foi uma grande reforma do sistema de impostos específicos sobre produtos de tabaco e álcool, após 15 anos de um sistema específico composto por várias camadas e que não se reajustava com base na inflação. As principais características da reforma incluíram a mudança gradual de uma estrutura tributária específica de quatro níveis para um sistema unitário, aumentos significativos de imposto, a eliminação do “congelamento da classificação de preços” - que impedia que as marcas tradicionais

fossem realocadas em categorias de preços e tributos mais altos - e também um ajuste anual de quatro por cento no imposto específico, assim que o sistema unitário estivesse em vigor.

A partir de 2013, a estrutura de quatro níveis passou para dois níveis e o imposto específico sobre o cigarro aumentou em 108% e 341% para as marcas de preços altos e baixos, respectivamente, entre 2012 e 2013. Nesse mesmo período, os preços aumentaram em mais de 40 a 60% para as marcas mais populares, de acordo com os dados da Autoridade Estatística das Filipinas. Quando a estrutura tributária unitária entrou em vigor em 2017, o preço das marcas mais baratas já havia mais que dobrado, diminuindo consideravelmente a diferença entre as marcas mais baratas e as mais caras.

Antes do final de 2017, foi aprovado outro aumento de impostos sobre o tabaco com base na RA 10963, também conhecida como Reforma Tributária para a Lei de Aceleração e Inclusão (TRAIN), que instituiu um aumento de 17% dos impostos sobre cigarros no ano de 2018. A TRAIN foi, então, substituída pela terceira e mais recente emenda ao imposto específico sobre o tabaco na RA 11346, aprovada em julho de 2019. De acordo com a RA 11346, o imposto unitário específico sobre os cigarros aumentou em 29% no início de 2020, seguido por acréscimos de 11, 10 e 9% nos anos de 2021, 2022 e 2023, respectivamente. Após 2023, entrará em vigor o aumento anual de cinco por cento.

Os impactos da lei tributária do pecado foram significativos:

- As vendas totais de maços de cigarros caíram 32,5% nos dois primeiros anos.

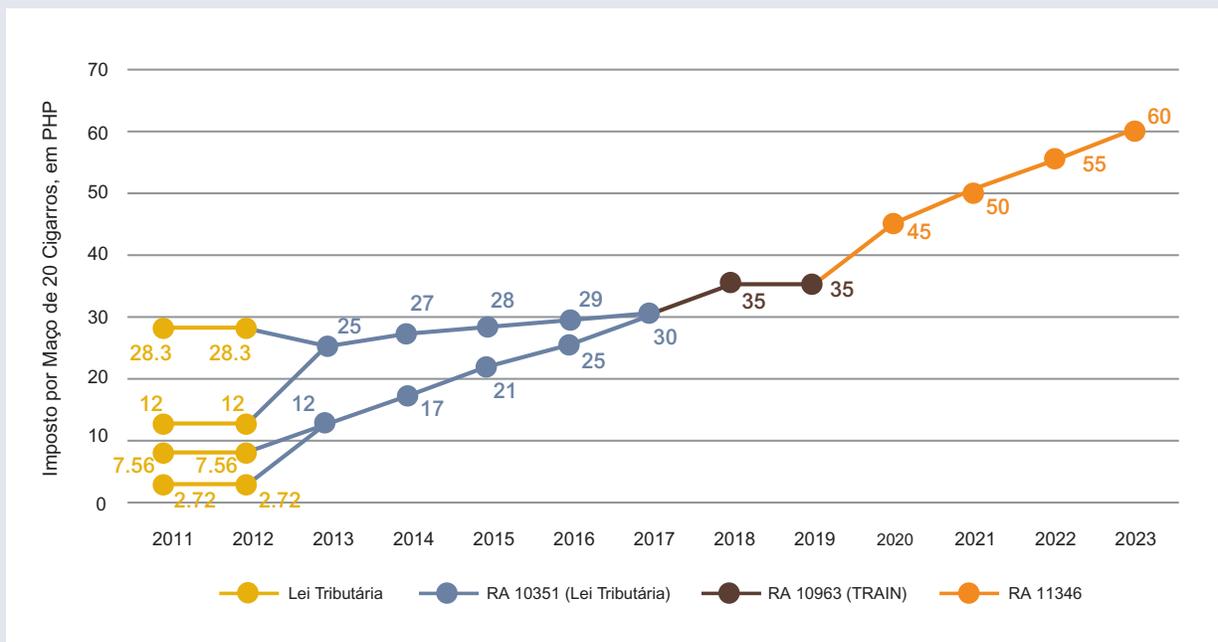
- A prevalência do tabagismo diminuiu substancialmente, de 28,3% em 2009 para 22,7% em 2015.
- A receita do governo quase triplicou, de 32,9 bilhões de PHP em 2009 para 106 bilhões de PHP em 2016.
- Devido à marcação dos recursos, que foram conferidos destinação específica, o orçamento nacional de saúde mais que dobrou, resultando em assistência médica para mais 8 milhões de famílias de baixa renda no âmbito do Programa Nacional de Seguro Saúde.

Esforços para Combater o Comércio Ilícito

Ao mesmo tempo, a BIR intensificou os esforços da administração tributária para combater o comércio ilícito. Em julho de 2014, a BIR emitiu um regulamento (RR N°07-2014) para cumprir

Figura 1

Alíquotas Tributárias Específicas para o Cigarro, 2011-2013



Fonte: Governo das Filipinas, Lei da República N°10351, 10963 e 11346.

uma disposição da lei que exige que os maços de cigarros fabricados localmente contenham selos da receita interna. O regulamento também foi estendido aos cigarros importados.

De janeiro de 2015 a meados de 2016, por meio de um projeto do Banco Mundial, o governo monitorou os esforços de conformidade tributária dos distritos políticos. Mensalmente, mais de 100.000 observações foram registradas em mais de 60 distritos em todo o país. A taxa de conformidade (ou a prevalência do selo fiscal) era de 95,81% em maio de 2016.³ Essa taxa de conformidade não condiz com as estimativas apresentadas pela indústria do tabaco, que indicam uma participação de 18% do mercado ilícito. Esses números foram desacreditados desde então.⁴ Ao mesmo tempo, estimativas da *Euromonitor International* (2019) mostram um aumento do comércio ilícito em relação ao volume de cigarros, subindo de 6,5% em 2012 para cerca de 12% desde a implementação da reforma tributária do tabaco em 2013.⁵

Para combater a falsificação de selos e fortalecer ainda mais o sistema de selos, em junho de 2016 a Comissária da BIR emitiu uma ordem de memorando (RMO N° 30-2016) com diretrizes para a substituição dos selos da receita interna que estivessem deteriorados, com defeitos de fábrica ou mal ordenados, bem como procedimentos para monitorar os selos fiscais. Ela também emitiu uma ordem de memorando separada (RMO N° 33-2016) com procedimentos uniformes para a implementação do Sistema Integrado de Selos da Receita Interna (IRSI). Além disso, a BIR atualizou o selo fiscal com um novo design e introduziu um aplicativo de verificação de selos para celular, disponível ao público, para que o próprio usuário possa autenticar os selos fiscais; seu uso, no entanto, ainda é limitado.

Atualmente, o comércio ilícito é composto, principalmente, por marcas falsificadas, mas também “evoluiu para o contrabando de máquinas não-registradas de fabricação de cigarros para o país, com pequenas fábricas produzindo cigarros falsificados de marcas

famosas.”⁶ O Secretário da Fazenda Dominguez observou que os operadores importam máquinas excedentes de produção de cigarros da China⁷. Conseqüentemente, ele priorizou incursões à essas fábricas ilícitas para queimar o contrabando e destruir as máquinas, tornando o combate ao comércio ilícito uma prioridade, juntamente com as amplas reformas tributárias em andamento.

Outras medidas recentes adotadas pelo governo incluem:

- Cooperação aprimorada entre as duas agências de arrecadação de receitas, a BIR e a BOC, materializada na criação de uma força-tarefa conjunta para coordenar atividades de fiscalização.
- Coordenação entre a BIR e BOC e seus homólogos na China para impedir a entrada de máquinas de fabricação de cigarros ilegais.
- Cooperação com membros da ANSEA para coibir a exportação de cigarros não tributados para as Filipinas.
- Penalidades mais rígidas na RA 11346 de tributação do tabaco em relação ao uso de selos fiscais falsos.
- Resistência a leis que dificultem incursões a fábricas e armazéns de cigarros ilícitos.
- Coordenação com o Departamento do Interior e o Governo Local para indiciar funcionários locais que não combatam o comércio ilícito em suas jurisdições.⁸

Conclusão

O caso das Filipinas mostra que é possível implementar uma reforma tributária significativa e que implique em grandes aumentos de impostos e, ao mesmo tempo, no fortalecimento da administração tributária. No caso das Filipinas, isso possibilitou o aumento significativo de receitas, redução no uso do tabaco e um controle relativamente eficaz do comércio ilícito. Porém, apesar dessas medidas, ainda mais pode ser feito para combater o comércio ilícito.

- O aplicativo de verificação de selos deve ser mais utilizado em todo o país.
- O público deve ter acesso a dados específicos de marcas, aos preços de varejo dos diferentes produtos de tabaco ou, pelo menos, a BIR deve realizar ou encomendar uma pesquisa específica dos preços de varejo das marcas e prover para o público acesso aos resultados.
- As unidades de governo local devem estar envolvidas, pois são os primeiros a tomar conhecimento da ocorrência de atividades ilegais. Os recursos atualmente destinados ao programa de aprimoramento das unidades de saúde poderiam ser complementados, no âmbito local, por outros mecanismos de incentivo atrelados ao combate ao comércio ilícito.
- A BIR deve medir o comércio ilícito anualmente por meio de uma análise de lacunas, comparando as vendas que pagaram impostos com pesquisas primárias e/ou sobre o consumo de tabagistas, através de inspeções de maços.
- A BIR deve implementar um sistema de rastreamento que registre a movimentação dos maços de cigarro pela cadeia de suprimentos.

Referências e Notas

1. Rappler, “BOC to launch probe into top 3 smuggled items,” (BOC deflagra investigação sobre os 03 principais itens contrabandeados) 11 de fevereiro de 2017, disponível em: <https://www.rappler.com/business/economy-watch/161183-customs-probe-smuggled-items>.
2. Na Pesquisa de Corrupção em Empresas da *Social Weather Stations* (SWS, instituto de pesquisa social nas Filipinas) de 2016, a BIR atingiu a pontuação líquida de -27, classificada como “ruim” em termos de “sinceridade no combate à corrupção”. A BOC obteve a pontuação líquida de -68, considerada uma classificação de sinceridade líquida “muito ruim”.
3. Kaiser KA, Bredenkamp C e Iglesias RM (2016). *Sin Tax Reform in the Philippines, transforming public finance, health and governance for more inclusive development*. Washington: Banco Mundial.
4. *Action for Economic Reforms* (29 de junho de 2014). *ITIC-OE study on PH illicit cigarette trade, unreliable – AER*. Disponível em: <https://aer.ph/itic-oe-study-on-ph-illicit-cigarette-trade-unreliable-aer/>; *Southeast Asia Tobacco Control Alliance (2014). ITIC's Asia-11 illicit tobacco indicator 2012: More myth than fact*. Disponível em: https://seatca.org/dmdocuments/ITIC%20report_More%20Myth%20than%20Fact_2%20July%202014.pdf.
5. Uma ressalva importante sobre o uso dos dados da *Euromonitor* sobre o comércio ilícito é que os números de consumo são estimados a partir de fontes combinadas, incluindo a imprensa comercial, alfândegas e entrevistas com fabricantes e varejistas, ao invés de pesquisas de consumo que reflitam uma representação nacional.
6. Padin MG (04 de março de 2019). *Special Report: Government cracks down on cigarette smuggling, counterfeiting*. (O governo reprime o contrabando e falsificação de cigarros). *The Philippine Star*. Disponível em: <https://www.philstar.com/headlines/2019/03/04/1898507/special-report-government-cracks-down-cigarette-smuggling-counterfeiting>.
7. Chanco B (24 de fevereiro de 2020). In good hands. (Em boas mãos). *The Philippine Star*. Disponível em: <https://www.philstar.com/business/2020/02/24/1995484/good-hands>.
8. Padin MG (05 de março de 2019). *LGU execs to face raps for illicit cigarette trade* (Executivos da LGU enfrentarão penas por comércio ilícito de cigarros). *The Philippine Star*. Disponível em: <https://www.philstar.com/business/2019/03/05/1898616/lgu-execs-face-raps-illicit-cigarette-trade>.

Citação Sugerida

Diosana, JL e Sta Ana FS III. Estudos de Caso sobre o Comércio Ilícito de Tabaco: As Filipinas. Ficha Técnica sobre da *Tobacconomics*. Chicago, IL: *Tobacconomics*, Centro de Política em Saúde, Instituto de Pesquisa e Política em Saúde, Universidade de Illinois em Chicago, 2020.

www.tobacconomics.org

Autoria

Esta Ficha Técnica foi elaborada por Jo-Ann L. Diosana, *Action for Economic Reforms* (Ação por Reformas Econômicas), e Filomeno S. Sta. Ana III, *Action for Economic Reforms*. Foi revisada por seus pares, Jeremias Paul, Chefe da Unidade de Políticas Fiscais da Saúde, Departamento de Promoção da Saúde, Organização Mundial da Saúde, Genebra, Suíça e Roberto Iglesias, Oficial Técnico, Políticas Fiscais da Saúde, Departamento de Promoção da Saúde, Organização Mundial da Saúde, Genebra, Suíça.

Esta publicação é financiada pela *Bloomberg Philanthropies*.

Sobre a Tobacconomics

A *Tobacconomics* é uma colaboração entre os principais pesquisadores que estudam a economia da política de controle do tabaco há quase 30 anos. A equipe se dedica a auxiliar pesquisadores, defensores e formuladores de políticas para que tenham acesso às melhores e mais recentes pesquisas sobre o que funciona - ou não funciona - na redução do consumo de tabaco e seu impacto econômico. Como programa da Universidade de Illinois em Chicago, a *Tobacconomics* não é afiliada a nenhum fabricante do produto. Acesse www.tobacconomics.org ou siga-nos no Twitter www.twitter.com/tobacconomics.