

Casos prácticos sobre el Comercio Ilícito de Tabaco: Filipinas

Antecedentes

A partir de 2013, Filipinas comenzó a imponer fuertes aumentos de precios al tabaco. En esta Nota descriptiva se describe esta serie de aumentos y las medidas implementadas por el gobierno para combatir el comercio ilícito durante este tiempo. La Nota descriptiva concluye ofreciendo recomendaciones para combatir el comercio ilícito de los productos de tabaco.

En Filipinas, el contrabando de una amplia gama de productos, incluidos algunos esenciales como el arroz y el petróleo, es omnipresente.¹ Las agencias de recaudación de impuestos, principalmente la Oficina de Impuestos Internos (BIR, por sus siglas en inglés), y la Oficina de Aduanas (BoC, por sus siglas en inglés) son consideradas como corruptas por muchos en la sociedad, e incluso el poder judicial es propenso a aceptar sobornos y a la cautividad reguladora.²

¿Cómo, entonces, se puede combatir el comercio ilícito en una situación en la que el buen gobierno y las instituciones son deficientes? Un gobierno e instituciones sólidas no se logran instantáneamente, pero retrasar las medidas para reducir el tabaquismo, como la serie de tasas fiscales disruptivas que Filipinas ha impuesto desde 2012, no es una opción frente a los enormes costos causados por las enfermedades y las muertes relacionadas con el tabaco en la sociedad y la productividad. Una forma viable de combatir el comercio ilícito, incluso cuando se carece de instituciones, es medirlo, identificar las fuentes de los desafíos y ejecutar las acciones apropiadas.

Aumentos de impuestos al tabaco en Filipinas desde 2012

Filipinas ha tenido tres rondas de reformas a la ley de impuestos al tabaco a partir de 2012 con la Ley de la República 10351 (RA 10351), o la “ley del impuesto al pecado”. La RA 10351 fue una reforma importante al sistema de impuestos especiales al tabaco y a productos alcohólicos, después de 15 años de un sistema de impuestos especiales específicos de varios niveles que no se ajustaba a la inflación. Las características principales de la reforma incluyeron un cambio gradual de una estructura fiscal específica de cuatro niveles a un sistema unitario, aumentos importantes al impuesto, la eliminación de la

“congelación de la clasificación de precios” que impidió que las principales marcas cambiaran a categorías de precios e impuestos más altos, y un ajuste anual del cuatro por ciento del impuesto específico una vez que el sistema unitario se implementó.

A partir de 2013, la estructura fiscal de cuatro niveles se convirtió en una de dos niveles y el impuesto a los cigarrillos aumentó en un 108 por ciento y un 341 por ciento para las marcas de alto y bajo precio, respectivamente, entre 2012 y 2013. En ese mismo período, los precios aumentaron en más de un 40 a 60 por ciento para las marcas más populares según los datos de la Autoridad de Estadísticas de Filipinas. Para

cuando la estructura fiscal de impuestos unitarios entró en vigor en 2017, el precio de las marcas más baratas ya se había más que duplicado, reduciendo significativamente la brecha entre las marcas más baratas y las más caras.

Antes de que finalizara 2017, se aprobó otro aumento al impuesto al tabaco bajo la RA 10963, también conocida como la Ley de Reforma Fiscal para la Aceleración e Inclusión (TRAIN, por sus siglas en inglés), que instituyó un aumento de un 17 por ciento en el impuesto a los cigarrillos para el año 2018. La TRAIN fue reemplazada por la tercera y más reciente reforma al impuesto al consumo de tabaco en la RA 11346, que se aprobó en julio de 2019. Bajo la RA 11346, el impuesto específico unitario a los cigarrillos aumentó en un 29 por ciento a principios de 2020, seguido de aumentos de once, diez y nueve por ciento para los años 2021, 2022 y 2023, respectivamente. Después de

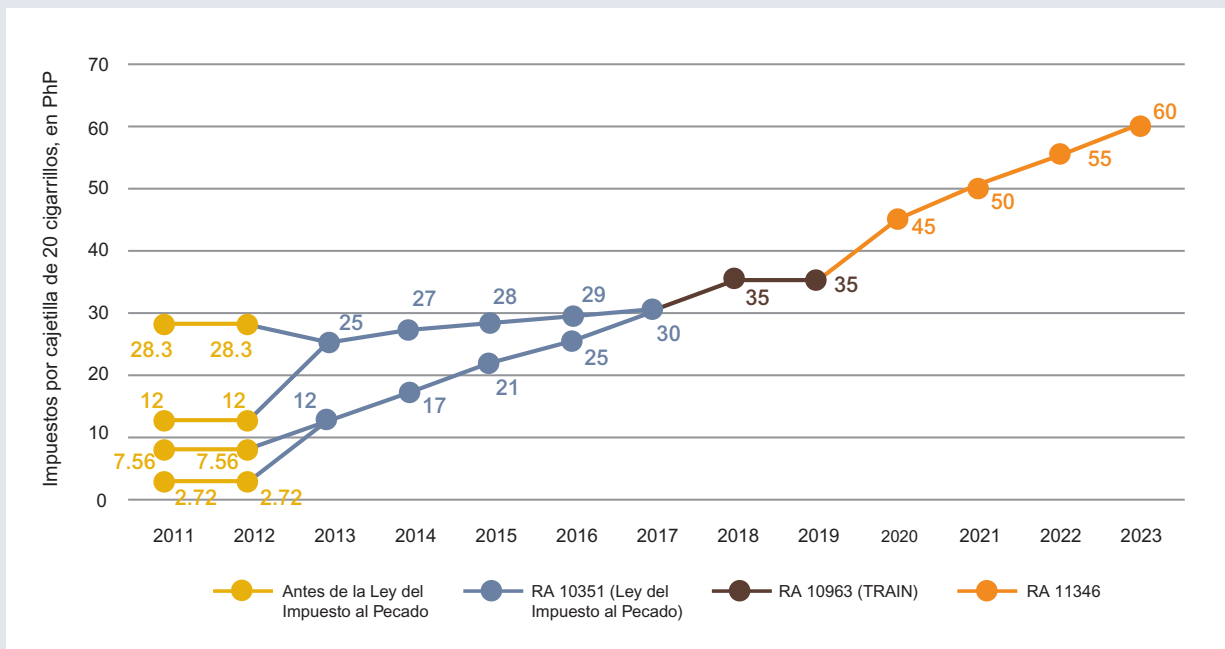
2023, se aplicará un aumento anual de un cinco por ciento.

Los impactos de la ley del impuesto al pecado han sido significativos:

- Las ventas totales de cajetillas de cigarrillos cayeron un 32,5 % en los primeros dos años;
- La prevalencia del tabaquismo disminuyó sustancialmente de un 28,3 % en 2009, a un 22,7 % en 2015;
- Los ingresos del gobierno casi se triplicaron de 32.900 millones de PHP en 2009 a 106.000 millones de PHP en 2016;
- Debido a la asignación de fondos, el presupuesto nacional de salud se duplicó con creces, lo que resultó en que 8 millones de familias de bajos ingresos más recibieron cobertura de atención médica bajo el Programa Nacional de Seguro de Salud.

Figura 1

Tasas de impuestos al consumo de cigarrillos, Filipinas, 2011-2023



Fuente: Gobierno de Filipinas, Ley de la República Números 10351, 10963 y 11346.

Esfuerzos para combatir el comercio ilícito

Al mismo tiempo, la BIR fortaleció los esfuerzos de la administración fiscal para combatir el comercio ilícito. En julio de 2014, la BIR emitió un reglamento de ingresos (RR No. 07-2014) para cumplir con la disposición de la ley de que las cajetillas de cigarrillos fabricados localmente tengan sellos fiscales, y extendió el reglamento a los cigarrillos importados.

Desde enero de 2015 hasta mediados de 2016, el gobierno, a través de un proyecto del Banco Mundial, supervisó el esfuerzo de cumplimiento fiscal a nivel de distrito político. Para cada mes, se registraron más de 100.000 observaciones en más de 60 distritos en todo el país. La tasa de cumplimiento (o la prevalencia del sello fiscal) fue del 95,81 por ciento en mayo de 2016.³ Esta tasa de cumplimiento contrasta con las estimaciones patrocinadas por la industria tabacalera de una cuota de mercado ilícito del 18 por ciento, que desde entonces han sido desacreditadas.⁴ Al mismo tiempo, las estimaciones de Euromonitor International (2019) mostraron un aumento en el comercio ilícito con respecto al volumen de cigarrillos del 6,5 por ciento en 2012 a casi el 12 por ciento desde que se implementó la reforma del impuesto al tabaco en 2013.⁵

Con el fin de combatir los sellos fiscales falsificados y fortalecer aún más el sistema de sellos, en junio de 2016, el Comisionado de la BIR emitió una orden de memorando de ingresos (RMO No. 30-2016) con lineamientos para el reemplazo de los sellos fiscales que se estropearan, que tuvieran defectos de fábrica, o que estuvieran ordenados incorrectamente, así como procedimientos para monitorear los sellos fiscales. También emitió una orden de memorando por separado (RMO No. 33-2016) que provee procedimientos estandarizados para la implementación del Sistema Integrado de Sellos Fiscales (IRSIS, por sus siglas en inglés). Además, la BIR mejoró el sello fiscal con un nuevo diseño e

introdujo una aplicación móvil de verificación de sellos fiscales a disposición del público para su autenticación, el uso de la aplicación por parte del público sigue siendo limitado.

En la actualidad, el comercio ilícito consiste principalmente en marcas falsificadas, pero también ha “evolucionado para introducir máquinas de fabricación de cigarrillos no registradas en el país, con pequeñas fábricas que producen cigarrillos falsos de marcas famosas”.⁶ El Secretario de Finanzas, Domínguez, señaló que los operadores importan de China máquinas excedentes que producen cigarrillos,⁷ y como resultado, ha priorizado el cateo de estas fábricas ilícitas, quemar el contrabando, destruir las máquinas, y ha hecho de la lucha contra el comercio ilícito una prioridad junto con las reformas fiscales integrales en curso.

Otras medidas recientes que el gobierno ha emprendido incluyen las siguientes:

- Una mejor cooperación entre las dos agencias de recaudación de impuestos, la BIR y la BoC, que se manifestó en la creación de un grupo de trabajo conjunto para coordinar las actividades de aplicación de la ley;
- Coordinación de la BIR y la BoC con sus contrapartes en China para detener la entrada de máquinas ilegales de cigarrillos;
- Cooperación con los miembros de la ASEAN para frenar su exportación de cigarrillos que no pagaron impuestos a Filipinas;
- Sanciones más severas bajo la RA 11346 por el uso de sellos fiscales falsos;
- Resistencia a la legislación que obstaculizaría las redadas de fábricas y depósitos de cigarrillos ilícitos;
- Coordinación con el Departamento del Interior y Gobierno Local en la presentación de cargos contra funcionarios locales que no combatan el comercio ilícito en sus jurisdicciones.⁸

Conclusión

El caso de Filipinas muestra que es posible implementar una reforma fiscal significativa e importantes aumentos a los impuestos, al mismo tiempo que se fortalece la administración fiscal. Esto permitió importantes aumentos en los ingresos, reducciones en el tabaquismo y un control relativamente efectivo del comercio ilícito. Sin embargo, incluso con estas medidas, aún se podría hacer más para combatir el comercio ilícito:

- La aplicación del verificador de sellos fiscales debe usarse más en todo el país;
- El público debe tener acceso a datos específicos de las marcas sobre los precios de venta al público final de los diferentes productos de tabaco, o al menos la BIR debe realizar o encargar una encuesta de precios minoristas específicos de las marcas y hacer

que el resultado de la encuesta sea accesible al público;

- Las unidades del gobierno local deben participar ya que son las primeras en conocer la presencia de actividades ilegales. Los fondos asignados actualmente para el programa de mejora de los establecimientos de salud a nivel local pueden complementarse con otros mecanismos de incentivos vinculados a la lucha contra el comercio ilícito;
- La BIR debe medir el comercio ilícito anualmente mediante un análisis de brechas que compare las ventas que pagaron impuestos con el consumo y/o encuestas primarias de fumadores con inspecciones de cajetillas;
- La BIR debe establecer un sistema de seguimiento y localización, que registre el movimiento de una cajetilla de cigarrillos a través de la cadena de suministro.

Referencias y notas

1. Rappler, “BOC to launch probe into top 3 smuggled items,” 11 de febrero de 2017, disponible en: <https://www.rappler.com/business/economy-watch/161183-customs-probe-smuggled-items>.
2. En la Encuesta sobre Empresas y la Corrupción de la *Social Weather Stations* (SWS) de 2016, la BIR obtuvo una puntuación neta de -27, clasificada como “pobre” en términos de “sinceridad en la lucha contra la corrupción”. La BoC tuvo una puntuación neta de -68, clasificada como “muy mala” en la calificación de sinceridad neta.
3. Kaiser, K. A., Bredenkamp, C. e Iglesias, R. M. (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 julio de 2014). *ITIC-OE study on PH illicit cigarette trade, unreliable – AER*. Disponible en: <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*. Disponible en: https://seatca.org/dmdocuments/ITIC%20report_More%20Myth%20than%20Fact_2%20July%202014.pdf.
5. Una advertencia importante sobre el uso de los datos sobre comercio ilícito de Euromonitor es que las cifras de consumo se estiman a partir de fuentes combinadas, incluyendo a la prensa comercial, oficinas de aduanas y entrevistas con fabricantes y minoristas, en lugar de encuestas de consumo representativas a nivel nacional.
6. Padin, M. G. (4 de marzo de 2019). *Special Report: Government cracks down on cigarette smuggling, counterfeiting*. The Philippine Star. Disponible en: <https://www.philstar.com/headlines/2019/03/04/1898507/special-report-government-cracks-down-cigarette-smuggling-counterfeiting>.

7. Chanco, B. (24 de febrero de 2020). In good hands. The Philippine Star. Disponible en: <https://www.philstar.com/business/2020/02/24/1995484/good-hands>.
8. Padin, M. G. (5 de marzo de 2019). LGU execs to face raps for illicit cigarette trade. The Philippine Star. Disponible en: <https://www.philstar.com/business/2019/03/05/1898616/lgu-execs-face-raps-illicit-cigarette-trade>.

Cita sugerida

Diosana, J. L. y Sta Ana, F. S. III. Casos prácticos sobre Comercio Ilícito de Tabaco: Filipinas. Nota descriptiva de Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2020. www.tobacconomics.org

Autores

Esta Nota descriptiva fue escrita por Jo-Ann L. Diosana, de Acción para Reformas Económicas, y Filomeno S. Sta. Ana III, Acción para Reformas Económicas. La revisión de pares fue proporcionada por Jeremias Paul, Jefe de Unidad, Políticas Fiscales para la Salud, Departamento de Promoción de la Salud de la Organización Mundial de la Salud en Ginebra, Suiza y Roberto Iglesias, Oficial Técnico, Políticas Fiscales para la Salud, Departamento de Promoción de la Salud de la Organización Mundial de la Salud en Ginebra, Suiza.

La presente publicación ha sido financiada por Bloomberg Philanthropies.

Sobre Tobacconomics

Tobacconomics es el resultado de la colaboración de destacados investigadores que desde hace casi treinta años estudian los aspectos económicos de las políticas de lucha contra el tabaco. El equipo se dedica a facilitar a investigadores, defensores y responsables políticos el acceso a los mejores y más recientes trabajos de investigación sobre qué funciona, o no funciona, a la hora de reducir el consumo de tabaco y sus repercusiones económicas. Como programa de la University of Illinois at Chicago, Tobacconomics no está vinculado a ningún fabricante de tabaco. Visite www.tobacconomics.org o siganos en Twitter www.twitter.com/tobacconomics.