

Reforma del «impuesto al pecado» y aumento de la recaudación para el acceso a la atención sanitaria en Filipinas

Introducción

Los «impuestos al pecado» se definen como impuestos sobre bienes, cuyo consumo se considera que tiene un efecto neto negativo para la sociedad. En el contexto de Filipinas, estos impuestos se aplicaron a la venta de alcohol, cigarrillos, cigarrillos electrónicos y bebidas azucaradas. A pesar de que, en muchos países, los «impuestos al pecado» han constituido por mucho tiempo una fuente fiable e importante de ingresos y ayudado a promover objetivos de políticas públicas, su aplicación en Filipinas era relativamente modesta antes del año 2012.

Trasfondo de las reformas

En Filipinas, los impuestos específicos a las bebidas alcohólicas y al tabaco se introdujeron por primera vez en el año 1996, pero se establecieron en niveles relativamente bajos, sin vincularlos por completo con los datos de inflación, y con una ejecución compleja y favorable para las empresas respectivas. Los impuestos específicos a las bebidas azucaradas comenzaron a aplicarse en el año 2020. Las reformas más ambiciosas relativas a todos estos productos se vieron obstaculizadas, en gran parte, por la resistencia de las industrias afectadas.

El impulso inicial para los aumentos y la simplificación de estos impuestos derivó de la necesidad de aumentar la recaudación para respaldar la agenda de políticas públicas de la administración entrante de Aquino tras las elecciones de 2010, pero también de aplicar reformas a los impuestos a bebidas espirituosas para que cumplan con las normas del comercio internacional. Asimismo, se obtuvo un gran apoyo a las reformas al vincularlas con los beneficios para la sanidad pública que podrían generarse al desincentivar el consumo de los bienes en cuestión y destinar el aumento de la recaudación al presupuesto de sanidad.

La introducción exitosa de estos impuestos se aseguró a través de una amplia coalición de actores que prestó su apoyo y coordinó sus esfuerzos para que se sancionen las leyes correspondientes. Entre ellos, se encontraban el presidente, los ministerios de Finanzas y Sanidad, la sociedad civil (en particular, los grupos que buscaban promover la sanidad pública) y grupos que defendían la necesidad de una reforma económica.

Síntesis técnica del programa de reformas

Durante los años 2011 y 2012 se llevaron a cabo extensos análisis con el apoyo del Banco Mundial y de la Organización Mundial de la Salud para explorar potenciales opciones de reforma, elaborar posibles resultados y comprender qué enfoques podrían ayudar a equilibrar los objetivos principales de aumentar la recaudación y promover los resultados en materia de sanidad.

El régimen fiscal introducido en 2012 se centraba en establecer impuestos más elevados y simples a los productos con tabaco y las bebidas alcohólicas. De este modo, se comenzaron a aplicar nuevos impuestos de manera escalonada hasta el año 2017, en respuesta a las demandas de la industria de permitir ciertos ajustes. Asimismo, se estableció por ley que el 85 % de los ingresos

adicionales provenientes de estos impuestos se destine al presupuesto de sanidad, con un 80 % de estos fondos, a su vez, asignados al objetivo de ofrecer acceso gratuito al Programa Nacional de Salud a los hogares de bajos ingresos.

En los años 2018 y 2020, se aplicaron nuevos aumentos a los impuestos al alcohol y a los productos con tabaco, a los que se sumaron nuevos impuestos a las bebidas azucaradas, al tabaco calentado y a los productos de vapeo en 2020. Asimismo, se introdujeron nuevas disposiciones para que el 50 % de la recaudación del impuesto a las bebidas azucaradas y todos los ingresos provenientes de los impuestos al tabaco calentado y los productos de vapeo se destinen al presupuesto de sanidad.

Resumen de los resultados

La recaudación de estos «impuestos al pecado» se incrementó rápidamente y, a su vez, respaldó un aumento significativo en el gasto en sanidad. La recaudación destinada al gasto en sanidad aumentó de los ₪ 34 000 millones (USD 700 millones) en 2013 a ₪ 93 600 millones (USD 1700 millones) en 2022, lo cual contribuyó a que el presupuesto de sanidad se incremente de

₪ 87 200 millones (USD 1900 millones) a ₪ 262 900 millones (USD 4900 millones) en el mismo periodo. Entre otras repercusiones, el aumento del presupuesto ha ayudado a incrementar la cobertura del Programa de Salud Nacional del 52,6 % de la población en 2011 al 89 % en 2022.

Entre los años 2012 y 2017, el aumento de los precios provocado por las reformas a los «impuestos al pecado» contribuyó a una disminución del 23 % en el volumen de ventas de los cigarrillos. Los análisis iniciales del mercado sugieren que los impuestos a las bebidas azucaradas derivaron en un aumento del 20 % en su precio, lo cual, a su vez, ayudó a reducir el consumo en más de un quinto, con un mayor porcentaje de personas de sexo masculino y del quintil de menores ingresos entre quienes dejaron de consumirlas.

Principales retos y lecciones aprendidas

Este estudio de caso demuestra que, con el apoyo de una amplia coalición de actores, un esfuerzo coordinado y estratégico para ejercer influencia, cierto grado de flexibilidad en el enfoque perseguido con la reforma y un discurso potente para fomentar el apoyo del público en general (por ejemplo, al relacionar los cambios con los beneficios para la sanidad), se puede superar la fuerte resistencia que existe a las reformas tributarias. Asimismo, constata que las reformas tributarias pueden utilizarse para perseguir múltiples objetivos de políticas públicas, incluidos el aumento de la recaudación, el cambio de hábitos de consumo y el incremento del gasto en sectores específicos.