

菲律宾“罪恶税”实现多方共赢

隋政文

近年来，为实现控制烟草消费和增加财政资金的双重目的，许多国家都纷纷对烟草税收制度进行改革。其中，菲律宾进行的烟草税改革成果显著。

改革前的情况

菲律宾于2012年12月通过《“罪恶税”改革法案》(以下简称《法案》)，于

2013年1月1日正式实施。在此之前，菲律宾的卷烟税收体系是世界上最低效的之一。1996年10月，菲律宾将各卷烟品牌按净零售价高低分成四档征收从量税。根据这种“价格分类冻结”的方式，这些品牌从1996年以后都“冻结”在同一档中，无论它们零售价如何变化。此外，每一档的税率在《法案》实施前都保持很低水平。

这一税收体系无论从税收收入筹集还是公众健康的角度都带来很大的问题：一是无论按照地区标准还是国际标准，菲律宾的卷烟价格都很低，而且由于价格增长速度低于居民收入增长速度，卷烟相对变得越来越便宜；二是市场上低档烟和高档烟价差很大，使得消费者主动选择低价烟，而并没有起到用税率调节消费的作用；三是卷烟制造企业利用“分类冻结”的漏洞逃漏税，使政府损失了几十亿的税收；四是由于新进入市场的卷烟制造企业，都被归类于税率最高的那一档，这就造成了市场的不公平，对1996年以后进入市场的卷烟制造企业形成了反向歧视；五是卷烟制造企业持续生产大大超过合理需求量(根据服贸协定测算的国内需求)的卷烟，这使得菲律宾成为低价烟生产、走私中心。

烟草税改革

经历了长达数月的谈判和争论之后，《法案》在2012年12月获得国会通过。然而，政府从更早的时候就已经开始着手改革工作了。例如，世界卫生组织(WHO)早在2009年就与菲律宾财政部一起对改革方案进行评估，并加强与



表 1 改革前后菲律宾卷烟税率情况 (单位: 比索 / 包)

改革前税制		烟草税改革后						
分4档 (价格)	2012年 税率	分2档 (价格)	2013年 税率	2014年 税率	2015年 税率	2016年 税率	统一税率	2017年 税率
非常高	28.3	高	25	27	28	29	统一税率	30
高	12.0							
中等	7.6	低	12	17	21	25		
低	2.7							

国会议员、参议员的沟通,提高公众意识,倡导将公共健康的考量融入改革过程中。最终确定了以下三点改革的基本原则:一是简化税制,并使现实的问题得到纠正;二是为了公众健康而提高卷烟价格;三是政府获得更多的税收收入并用于重大的、紧迫的健康和公共卫生项目。

《法案》对关键条款进行了修订,基本上反映了改革的原则:一是取消了以1996年10月价格为基础的“价格分类冻结”。目前采用2012年净零售价分档,同时《法案》中有附加条款规定每两年重新分档。二是从2013年1月引入税率分两档的税收体系,同时在2017年前逐渐引入税率统一的税收体系。三是显著提升税率,尤其是在2013年,并在之后有每年4%的增幅(见表1)。四是将卷烟税收收入增加部分的85%分配给国家医疗保险项目或者帮助各省改善医疗护理相关设施。五是将卷烟税收收入增加部分的15%分配给那些向烟草业农民、工人提供经济支持和就业机会的

项目。

初步成果

从目前可获取的数据来看,菲律宾烟草税改革无论是对税收收入还是对卫生健康政策都是十分成功的,成效可以从公开调查获得的数据中窥见一斑。

一是卷烟价格和税负均有所提高。WHO根据2013年欧洲商情市场调研公司对菲律宾卷烟品牌的价格、市场份额等数据的调查,测算如下:卷烟的平均零售价从2012年的25比索/包提高到2013年的41比索/包,提高了65%;平均每包卷烟的税款从2012年的7比索/包提高到2013年的14比索/包,大概提高了1倍;卷烟最终零售价中平均税负从2012年的29%提高到了2013年的34%。

二是卷烟产量下降,卷烟税收增加。菲律宾财政部通过非正式的方式向WHO报告:2013年卷烟产量同比下降了16%;2013年,政府从烟草制品中增收了418亿比索税收,比预计

的要多184亿;共计有450亿比索用于医疗护理方面的支出;截止2014年,有1470万低收入农民加入了政府医疗保险,而在2013年,这个数字是420万。

三是吸烟率下降。根据“2013年菲律宾国家营养健康调查”针对不同阶层做的超过4000份调查问卷显示,在成年人中吸烟流行度已经从2008年的31%下降到2013年的25.4%,下降了18%。根据2014年3月的“菲律宾人对烟草的使用、态度、行为调查”显示,在低收入人群中吸烟流行度已经从2012年12月的38%下降到25.4%;在青少年中(14—18周岁)吸烟流行度已经从2012年12月的35%下降到18%。

然而,也有人比较谨慎,认为目前改革还处于早期实施阶段,尚没有完成或细化对改革结果和影响的统计。尤其是对于公共健康的影响,仍然需要更多信息来把这些行为上的变化换算成确切的、可预期的因素,比如死亡率的降低等。□

责任编辑 张蕊