

**FCTC**

اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ

مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

الدورة الرابعة

FCTC/COP/4/11

١٥ آب/ أغسطس ٢٠١٠

بونتا دل إيست، أوروغواي،

٢٠-٢٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠

البند ٥-٧ من جدول الأعمال المؤقت

السياسات السعرية والضريبية (المتعلقة بالمادة ٦ من الاتفاقية)

التقرير التقني المقدم من مبادرة منظمة الصحة العالمية للتحرر من التبغ

مقدمة

١- تنص المادة ٦ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ على أن "تقر الأطراف بأن التدابير السعرية والضريبية وسيلة فعالة وهامة في خفض استهلاك التبغ من قِبل مختلف فئات السكان ولاسيما الشباب". وتمضي قدماً وتدعو الأطراف إلى تطبيق سياسات ضريبية وسعرية والحفاظ عليها ويكون "من شأنها الإسهام في بلوغ الغايات الصحية الرامية إلى الحد من استهلاك التبغ"، وإلى القيام بحظر (أو تقييد) مبيعات التبغ المعفاة من الضرائب والرسوم الجمركية و/ أو توريدها.

٢- وقرر مؤتمر الأطراف^١ في دورته الثالثة (دوربان، جنوب أفريقيا، من ١٧ إلى ٢٢ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨)، بالإشارة إلى المادة ٦ من الاتفاقية الإطارية "دعوة مبادرة منظمة الصحة العالمية للتحرر من التبغ، عن طريق أمانة الاتفاقية، إلى وضع تقرير تقني شامل بشأن السياسات السعرية والضريبية، بناءً على مشورة الخبراء، لعرضه على دورة مؤتمر الأطراف الرابعة".

٣- وقد أعد هذا التقرير وفقاً للقرار (FCTC/COP3(8)). ويتضمن استعراضاً للبيانات التي تثبت فعالية زيادة ضرائب وأسعار التبغ في الحد من تعاطي التبغ، ويعرض نبذة عن الضرائب التي تفرض على منتجات التبغ وعن الهياكل الضريبية القائمة في جميع أنحاء العالم، كما يصف الإيرادات التي يُحتمل أن تتأتى من زيادة الضرائب على منتجات التبغ، ويبين كيف يمكن استخدام هذه الإيرادات في دعم سائر التدخلات الخاصة بمكافحة التبغ وأنشطة تعزيز الصحة.

الضرائب والأسعار والصحة العمومية

٤- إن زيادة الضرائب على منتجات التبغ تؤدي إلى زيادة أسعارها، الأمر الذي يقلل تعاطي التبغ وتترتب عليه فوائد صحية حيث تنخفض أيضاً الوفيات والإصابة بالأمراض الناجمة عن تعاطي التبغ. وهناك دراسات عديدة^١ برهنت على فعالية زيادة ضرائب وأسعار منتجات التبغ في الحد من تعاطي التبغ ومن العواقب المترتبة عليه، وخصوصاً بين المحرومين اقتصادياً وصغار السن. ومن الأدوات الاقتصادية الرئيسية المستخدمة في البحوث الخاصة بأثر زيادة الأسعار في استهلاك التبغ مفهوم المرونة السعرية، أي الانخفاض المتناسب في الاستهلاك نتيجة زيادة السعر بنسبة ١٪. فعلى سبيل المثال فإن المرونة السعرية البالغة -٠,٥، للطلب على السجائر تدل على أن الزيادة التي نسبتها ١٠٪ في أسعار السجائر تحد من استهلاك السجائر عموماً بنسبة ٥٪. وكلما انخفضت المرونة السعرية بالقيمة المطلقة أصبح الطلب أقل استجابة لتغير الأسعار.

٥- ووردت في نحو جميع الدراسات المجراة في البلدان المرتفعة الدخل تقديرات للمرونة السعرية للسجائر تتراوح بين -٠,٢٥ و -٠,٥، وبلغ معظمها نحو -٢,٠٠,٤، وبعبارة أخرى فإن من المرجح أن الزيادة التي مقدارها ١٠٪ في سعر السجائر تحد من استهلاك السجائر بنسبة ٤٪ تقريباً في هذه البلدان. ومع وضع الطبيعة الإدمانية للتبغ تظهر الدراسات أن الطلب أكثر استجابة للسعر في الأمد الطويل منه في الأمد القصير.

٦- أما الدراسات التي أجريت مؤخراً في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل فتدل على أن المرونة السعرية للطلب في هذه البلدان أقل بالفعل مما سبق تقديره بنحو -٣,٠٠,٨، ففي الصين على سبيل المثال تقدر المرونة السعرية للطلب على السجائر بما يتراوح بين -٠,٥٠ و -٤,٠٠,٦٤، أما في الهند فتتراوح تقديرات المرونة السعرية بين -٠,٨٦ و -٠,٩٢، فيما يتعلق بالبيدي، وبين -٠,١٨ و -٠,٣٤، فيما يتعلق بالسجائر.^٥

٧- والدراسات التي استخدمت بيانات الاستقصاء لبحث استجابات مختلف الفئات السكانية الفرعية للتغيرات في أسعار منتجات التبغ تمخضت عن نتائج متسقة فيما يتصل بالفروق في السن والحالة الاجتماعية الاقتصادية. واستجابة صغار السن للتغيرات في الضرائب والأسعار أكبر مرتين أو ثلاث مرات من استجابة من هم أكبر سناً، حيث تنسم زيادة الضرائب والأسعار بفعالية خاصة في الحيلولة دون انتقال صغار السن من

١ لاستعراض البحوث التي يناقشها هذا الفرع انظر Jha P, Chaloupka FJ, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000. See also Ross H, Chaloupka FJ. Economic policies for tobacco control in developing countries. *Salud Publica de México*, 2006, 48(1):113-120.

٢ انظر على سبيل المثال Chaloupka FJ, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

٣ انظر Chaloupka FJ, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000. See also Ross H, Chaloupka FJ. Economic policies for tobacco control in developing countries. *Salud Publica de México*, 2006, 48(1):113-120.

٤ Hu T-W, Mao Z. *Economic analysis of tobacco and options for tobacco control: China case study*. Washington, DC, World Bank and World Health Organization, 2002 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 3).

٥ John RM. Price elasticity estimates for tobacco products in India. *Health Policy Planning*, 2008, 23(3):200-209.

تجربة منتجات التبغ إلى تعاطيها كمدمنين لها.^١ والفئات السكانية الفرعية ذات الحالة الاجتماعية الاقتصادية الدنيا هي أكثر استجابة للتغيرات في الأسعار من الفئات ذات الحالة الاجتماعية الاقتصادية العليا.

٨- وتؤثر الضرائب والأسعار في معدل انتشار تعاطي التبغ وفي كمية التبغ التي يستهلكها المتعاطي. وتدل التقديرات المستقاة من البلدان المرتفعة الدخل على أن نحو نصف الأثر الإجمالي لزيادة السعر في تعاطي التبغ ناتج عن تأثيرها في معدل الانتشار. وعلى الرغم من أن الأثر النسبي في معدل الانتشار وفي الاستهلاك يتفاوت من دراسة لأخرى ومن بلد لآخر فإن الدراسات المناظرة للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل تخلص أيضاً إلى أن أسعار السجائر تؤثر في معدل الانتشار وفي شراهة تدخين السجائر.^{٣،٢}

٩- وعندما يقل تعاطي أي منتج من منتجات التبغ استجابة لزيادة في سعره يعوض المستهلك جزءاً من هذا التقليل بأن يزيد تعاطي منتجات تبغ أخرى لم تتغير أسعارها. وبناءً عليه فإن الضرائب المقابلة وزيادات الضرائب المقابلة التي تفرض على كل منتجات التبغ تعظم أثر هذه الزيادات في مجال الصحة العمومية، وذلك بتقليل فرص الاستعاضة إلى أدنى حد.

١٠- وزيادة الضرائب ليست فعالة فحسب في الحد من تعاطي التبغ ولكنها تُعتبر أعلى تدخلات مكافحة التبغ مردودية.^{٥،٤} ومن شأن زيادة السعر بنسبة ٣٣٪، بتكلفة من ١٣ إلى ١٩٥ دولاراً أمريكياً لكل سنة محفوظة يقضيها الإنسان وهو موفور الصحة (محسوبة بسنوات العمر المصححة باحتساب مدد العجز) أن تحول دون حدوث ما يتراوح بين ٢٢ مليون و ٦٥ مليون وفاة تحدث بسبب التدخين في جميع أنحاء العالم، أي ما يعادل من ٥٪ إلى ١٥٪ تقريباً من كل الوفيات المتوقع حدوثها بسبب التدخين بين من كانوا يدخنون في عام ٢٠٠٠؛ ومن شأن تنفيذ تدخل من هذا القبيل في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، التي يتركز فيها ٩٠٪ تقريباً من الوفيات التي يمكن تلافيها، أن يكلف ما يتراوح بين ٣ دولارات أمريكية و ٤٢ دولاراً أمريكياً لكل سنة من سنوات العمر المصححة باحتساب مدد العجز. ومن شأن زيادة الضرائب التي تؤدي إلى زيادة السعر الفعلي للسجائر بنسبة ١٠٪ في جميع أنحاء العالم أن تقي من ٥ ملايين إلى ١٦ مليون وفاة ذات صلة بالتبغ، وأن تكلف ما يتراوح بين ٣ دولارات أمريكية و ٧٠ دولاراً أمريكياً لكل سنة من سنوات العمر المصححة باحتساب مدد العجز في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل.^٥

ضرائب منتجات التبغ: أنواعها ومستوياتها وهياكلها

١١- يفرض معظم الحكومات مجموعة متنوعة من الضرائب على التبغ ومنتجاته تشمل ضرائب المكوس وضرائب القيمة المضافة وضرائب المبيعات العامة والرسوم الجمركية على استيراد منتجات التبغ و/ أو

١ Chaloupka FJ. *The effects of pricing and tax policies on youth tobacco use*. Unpublished paper presented at the Global Consultation on Effective Youth Tobacco Control Policy Interventions, Geneva, 25–27 March 2008.

٢ Adioetomo SM, Djutaharta T, Hendratno. *Cigarette consumption, taxation and household income: Indonesia case study*. Washington, DC, World Bank and World Health Organization, 2005 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 26).

٣ Kyaing N. *Tobacco economics in Myanmar*. Washington, DC, World Bank and World Health Organization, 2003 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 14).

٤ Jha P et al. Tobacco addiction. In: Jameson et al., eds. *Disease control priorities in developing countries*, 2nd ed. Washington, DC, Oxford University Press and World Bank, 2006:869–885.

٥ Ranson MK et al. Global and regional estimates of the effectiveness and cost-effectiveness of price increases and other tobacco control policies. *Nicotine and Tobacco Research*, 2002, 4:311–319.

تصديرها و/ أو ضرائب خاصة أخرى. وتُعتبر ضرائب المكوس التي تُفرض على منتجات التبغ (بما في ذلك ضرائب أخرى تطبق على منتجات التبغ خصوصاً ولكنها تحمل تسميات أخرى)^١ هي أهم هذه الضرائب بالنسبة إلى تحقيق الغرض الصحي المتمثل في الحد من استهلاك التبغ، لأنها لا تُفرض إلا على منتجات التبغ وترفع أسعار هذه المنتجات مقارنة بأسعار السلع والخدمات الأخرى.

١٢- ويفرض معظم الحكومات ضرائب المكوس وضرائب المبيعات على منتجات التبغ ويطبق الرسوم الجمركية على منتجات التبغ المستوردة. ومن بين البلدان التي بياناتها متاحة، والبالغ عددها ١٨٢ بلداً، يفرض نحو ٩٠٪ (١٦٣ بلداً) ضرائب المكوس ويطبق عدد قريب من ذلك (١٥٦ بلداً) ضريبة مبيعات على منتجات التبغ، ويفرض جميع هذه البلدان تقريباً رسوماً جمركية على الواردات.^٢ أما البلدان التي لا تفرض مكوساً على التبغ فتشمل بلدان مجلس التعاون الخليجي (البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة) وبعض البلدان الجزرية في المحيط الهادئ (بما فيها جزر كوك وكيريباتي وجزر مارشال وناورو ونيووي وبالاو) وبعض بلدان منطقة البحر الكاريبي (بما فيها أنتيغوا وبربودا وغرينادا وسانت لوسيا) وبضعة بلدان أخرى (بما فيها أفغانستان وبنن وملديف وسان تومي وبرينسيبي). وفي كثير من البلدان التي لا تفرض مكوساً على التبغ يكون الإنتاج المحلي للتبغ قليلاً أو لا يُنتج التبغ محلياً، وتفرض رسوم جمركية معينة على منتجات التبغ المستوردة فقط. وتتفاوت ضريبة القيمة المضافة تفاوتاً واسعاً للغاية، من ٢٪ إلى ٢٠٪، في البلدان التي تفرض ضريبة قيمة مضافة على منتجات التبغ. كما أن الرسوم المفروضة على استيراد منتجات التبغ تتفاوت تفاوتاً واسعاً، حيث تبلغ في بعض البلدان أكثر من ١٠٠٪ من قيمة التكلفة والتأمين والشحن التي يعلن عنها المستورد.^٣ ومع ذلك فلأن الرسوم المفروضة على الواردات تجبى على أساس قيمة التكلفة والتأمين والشحن فإن أثرها في أسعار البيع بالتجزئة يكون أقل من معدلات الرسوم الجمركية على الواردات. فعلى سبيل المثال فإن إجمالي الرسوم الجمركية كنسبة مئوية من سعر البيع بالتجزئة يبلغ ٣٣٪ تقريباً في المملكة العربية السعودية والبحرين وقطر، وذلك على الرغم من ارتفاع معدل الرسوم الجمركية على الواردات (١٠٠٪ من قيمة الاستيراد) في تلك البلدان.^٢

١٣- وضرائب المكوس يمكن أن تكون نوعية أو محددة حسب السعر. وتجبى ضريبة المكوس النوعية على أساس الكمية (مبلغ محدد لكل سيجارة أو حسب وزن التبغ) في حين أن ضريبة المكوس المحددة حسب السعر تجبى على أساس القيمة (مثل النسبة المئوية من سعر المصنع أو من سعر البيع بالتجزئة). وضرائب المكوس المفروضة على منتجات التبغ تطبق عموماً، وليس دائماً، في مرحلة مبكرة من سلسلة التوزيع (تُفرض على الصانع أو الموزع).

١٤- وثمة تفاوت واسع في مستوى ونوع ضريبة المكوس التي تُطبق على منتجات التبغ بين البلدان حسب دخلها وحسب الإقليم الذي تقع فيه. ويعرض الجدولان ١ و ٢ بوضوح العلاقة المباشرة بين مستوى ضريبة المكوس المفروضة على السجائر وبين أسعار السجائر، حيث إن زيادة الضرائب ترفع الأسعار.

١ مثل "ضريبة الاستهلاك" المفروضة على السجائر في الصين ومعدلات ضرائب المبيعات العامة المميزة المفروضة على منتجات التبغ في مصر.

٢ WHO report on the global tobacco epidemic 2009: implementing smoke-free environments. Geneva, World Health Organization, 2009 (http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563918_eng_full.pdf, accessed 29 April 2010).

٣ World Tariff Profiles 2009. Geneva, World Trade Organization/International Trade Centre/United Nations Conference on Trade and Development, 2009.

١٥- وعند تقسيم البلدان إلى فئات بحسب مستوى الدخل، كما يبيّنه الجدول ١، ينخفض كل من متوسط السعر ومتوسط ضريبة المكوس والضريبة كنسبة من الدخل بانخفاض الدخل. وكما يبيّنه الجدول ٢ فإن متوسط الضرائب المفروضة على السجائر ومتوسط أسعار السجائر يبلغان أعلى المستويات من بين أقاليم المنظمة في الإقليم الأوروبي ثم إقليم غرب المحيط الهادئ. وتبلغ ضرائب المكوس المفروضة على السجائر أدنى المستويات في الإقليم الأفريقي وإقليم شرق المتوسط، حيث تشكل ضريبة المكوس والضرائب الأخرى المفروضة على السجائر ٤٠٪ من السعر في المتوسط في هذين الإقليمين.

الجدول ١: المتوسط البسيط لأسعار أكثر العلامات التجارية مبيعاً، وضريبة المكوس على كل علبة، والنسبة الإجمالية للضريبة حسب فئة دخل البلدان، ٢٠٠٨

فئة الدخل	متوسط السعر/ العلبة (بالدولار الأمريكي)	ضريبة المكوس/ العلبة (بالدولار الأمريكي)	النسبة الإجمالية للضريبة (النسبة المئوية من السعر)
البلدان المرتفعة الدخل	٤,٩٩	٢,٦٦	٦٣٪
بلدان الشريحة العليا من الدخل المتوسط	٢,٤٨	١,٠١	٥٤٪
بلدان الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط	١,٧٣	٠,٥٤	٤٥٪
البلدان المنخفضة الدخل	١,٠٦	٠,٢٧	٣٩٪
المستوى العالمي	٢,٥٣	٠,٩٥	٥٠٪

المصدر: WHO report on the global tobacco epidemic 2009: implementing smoke-free environments. Geneva, World Health Organization, 2009.

الجدول ٢: المتوسط البسيط لأسعار أكثر العلامات التجارية مبيعاً، وضريبة المكوس على العلبة، والنسبة الإجمالية للضريبة حسب إقليم منظمة الصحة العالمية، ٢٠٠٨

إقليم منظمة الصحة العالمية	متوسط السعر/ العلبة (بالدولار الأمريكي)	ضريبة المكوس/ العلبة (بالدولار الأمريكي)	النسبة الإجمالية للضريبة (النسبة المئوية من السعر)
الإقليم الأفريقي	١,٥٥	٠,٤٠	٤٠٪
إقليم الأمريكتين	٢,٤٠	٠,٧٩	٤٥٪
إقليم جنوب شرق آسيا	١,٤٠	٠,٦٩	٥٥٪
الإقليم الأوروبي	٣,٨٧	١,٨٣	٦٣٪
إقليم شرق المتوسط	١,٢٠	٠,٤٣	٤٠٪
إقليم غرب المحيط الهادئ	٣,٤٢	١,٤٦	٥٤٪

المصدر: WHO report on the global tobacco epidemic 2009: implementing smoke-free environments. Geneva, World Health Organization, 2009.

١٦- وبالإضافة إلى التفاوت بين البلدان فإن ضرائب المكوس المطبقة على السجائر تتفاوت تفاوتاً كبيراً داخل البلدان. ويفرض بعض البلدان ضريبة نوعية موحدة على كل السجائر، بينما تطبق بلدان أخرى هيكلًا ضريبياً مقسماً يفرض مكوساً نوعية متفاوتة تختلف حسب سعر الصانع وحجم الإنتاج وحسب كون السجائر مفلترة أم لا وحسب طول السيجارة أو عوامل أخرى. وبالمثل يفرض بعض البلدان ضريبة موحدة ومحددة حسب السعر على كل السجائر بينما يفرض بعض البلدان ضرائب متفاوتة ومحددة حسب السعر على أساس السعر أو عوامل أخرى. وفي بلدان أخرى يطبق كلا النوعين من المكوس، ويتفاوت مستوى الضريبة النوعية و/ أو مستوى الضريبة المحددة حسب السعر في بعض البلدان على أساس أسعار السجائر أو خصائصها أو عوامل أخرى. وأخيراً فإن بعض البلدان تطبق حداً أدنى للضريبة على العلامات التجارية للسجائر الأقل سعراً، مع بعض التفاوت في الهياكل الضريبية الموصوفة أعلاه والمطبقة على العلامات التجارية للسجائر الأعلى سعراً.

١٧- وهناك أيضاً تفاوت كبير بين البلدان وداخلها في مستوى وهيكل الضرائب المطبقة على منتجات التبغ الأخرى. ويحدد بعض البلدان المكوس التي يفرضها على مختلف منتجات التبغ بحيث تتساوى النسبة المئوية للمكوس من سعر البيع بالتجزئة في جميع المنتجات. وهناك بلدان أخرى تطبق مكوساً مختلفة للغاية على مختلف أنواع منتجات التبغ بحيث يوجد تفاوت كبير بين المنتجات في النسبة التي تشكلها الضرائب من الأسعار. وفي عدد من البلدان تعفى بعض منتجات التبغ إعفاءً تاماً أو شبه تام من المكوس التي تفرض على التبغ.

فرض الضرائب على منتجات التبغ: الأهداف والعقبات

١٨- إن مستوى وهيكل المكوس التي تفرض على التبغ يتفاوت، بناءً على ما تقدم، تفاوتاً واسعاً بين البلدان، حيث يعتمد بعض الحكومات نظاماً ضريبياً بسيطاً نسبياً يطبق ضرائب موحدة على كل منتجات التبغ، وتعتمد حكومات أخرى نظاماً بالغة التعقيد تطبق ضرائب مختلفة على مختلف العلامات التجارية والمنتجات على أساس عوامل مثل سعر المنتج ونوعه وخصائصه. والتفاوت في المكوس التي تفرض على التبغ يجسد الاختلافات في أهداف الحكومات والعقبات التي تواجهها. وقد تشمل الأهداف توليد الإيرادات وحماية الصحة العمومية وحماية زارعي التبغ المحليين و/ أو الصانعين المحليين وضمان إتاحة بعض منتجات التبغ بسعر معقول للمحرومين اقتصادياً. أما العقبات فتشمل الهواجس المتعلقة بالآثار السلبية التي من المحتمل أن تترتب على زيادة الضرائب، إذا كانت مثلاً تنازلية (تضع عبئاً غير متناسب على عائق المحرومين اقتصادياً) أو تؤدي إلى مزاوله أنشطة غير مشروعة أو تفاقم الأنشطة غير المشروعة في سوق منتجات التبغ أو كانت ذات أثر تضخمي. وترد أدناه مناقشة هذه المسائل، بما في ذلك أن العقبات التي يذكر أحياناً أنها حواجز تعوق زيادة الضرائب على منتجات التبغ هي عقبات مضللة.

توليد الإيرادات

١٩- مع اعتماد البلدان للاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية والعالمية على نحو متزايد انخفضت فعالية الرسوم الجمركية المفروضة على الواردات في توليد إيرادات أعلى. وبالتالي أصبحت الضرائب الداخلية غير المباشرة، مثل المكوس التي تفرض على التبغ، تكتسي أهمية متزايدة.

٢٠- إن إمكانية توليد الإيرادات من زيادة الضرائب على منتجات التبغ تتوقف على عدد من العوامل: (١) المرونة السعرية للطلب على منتجات التبغ؛ (٢) النسبة التي تشكلها الضرائب من سعر بيع منتجات التبغ بالتجزئة؛ (٣) مدى تعقيد النظام الضريبي؛ (٤) القدرة التقنية والبشرية للإدارة الضريبية. وكما ذكر أعلاه فإن

الطلب على منتجات التبغ يبدي مرونة سعرية منخفضة في جل البلدان التي توجد بيّنات بخصوصها. وعلاوة على ذلك، وكما يبيّنه الجدولان ١ و ٢ فإن النسبة التي تشكلها الضريبة من سعر البيع بالتجزئة قليلة إلى الحد الذي يضمن أن تؤدي زيادة الضرائب على منتجات التبغ إلى زيادة الإيرادات. كما أن البساطة والشفافية في الهيكل الضريبي والإدارة الضريبية تقللان التكاليف الإدارية وتكاليف الامتثال ويحد من فرص تجنب الضرائب والتهرب من دفعها، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الإيرادات الضريبية واستدامتها. ومع ذلك فإن النظام الضريبي المصمّم جيداً لا يكفي إذا كانت وكالة الإدارة الضريبية تفتقر إلى القدرات التقنية والبشرية اللازمة لتنفيذه وإعماله، ولإعادة تقييم النظام في ضوء الظروف المتغيرة.

حماية الصحة العمومية

٢١- إن جميع منتجات التبغ ضارة وينبغي أن تُفرض عليها الضرائب باستمرار. ومن شأن تطبيق نسبة موحدة للضريبة النوعية على كل منتجات التبغ وكل العلامات التجارية للمنتج ذاته أن يعظم تأثير الضرائب المفروضة على منتجات التبغ في مجال الصحة العمومية مقارنة بتطبيق نسبة ضريبية موحدة محددة حسب السعر، وأن يؤدي إلى زيادة أكبر نسبياً في سعر البيع للمستهلك ويحد من الفرق بين أسعار البدائل الأعلى وأسعار البدائل الأرخص، ومن ثم يحد من فرص تحول المستهلك بين المنتجات كرد فعل على الزيادة الضريبية. وتؤدي المكوس المحددة حسب السعر إلى زيادة أقل نسبياً في السعر وإلى توسيع الفرق بين أسعار العلامات التجارية الأعلى وأسعار العلامات التجارية الأرخص. ويتيح الاعتماد على المكوس المحددة حسب السعر الفرصة للمستهلك كي يتحول إلى العلامات التجارية/المنتجات الأرخص، ويؤدي إلى الاعتماد على قرارات التسعير التي تتخذها دوائر الصناعة. وبالإضافة إلى ذلك فإن المكوس المحددة حسب السعر يمكن أن تكون إدارتها أصعب وأن تزيد فرص تجنب الضريبة والتهرب من دفعها، وأن تعرض للمخاطر التأثير المفيد المترتب على زيادة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ في مجال الصحة العمومية.

٢٢- وعموماً فإنه بالإضافة إلى صعوبة إدارة الهيكل الضريبي المعقد فإنه يقوض تأثير ضرائب المكوس المفروضة على التبغ في مجال الصحة، وذلك لأنه يتيح الفرصة لتجنب الضرائب والتهرب من دفعها ويؤدي إلى تفاوت أكبر بكثير بين أسعار منتجات التبغ مقارنة بالنظام الضريبي البسيط، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى إتاحة الفرصة لتحول الناس إلى العلامات التجارية/المنتجات الأرخص كرد فعل على زيادة الضرائب.

٢٣- ولا بد من أن تكون الإدارة الضريبية قوية، وذلك ليس من أجل توليد الإيرادات فحسب ولكن أيضاً لضمان تحقيق الضرائب المفروضة على منتجات التبغ أهدافها المنشودة. وتضمن وكالة الإدارة القوية الامتثال للضرائب من خلال الحد من فرص تجنب الضرائب والتهرب من دفعها، وتبقي التكاليف الإدارية منخفضة مقارنة بالإيرادات المتأتية من الضريبة. ومن الضروري أن تتاح لأية وكالة من هذا القبيل القدرة التقنية اللازمة للقيام بما يلي: رصد إنتاج وتوزيع التبغ، واستراتيجيات التسعير التي تتبعها دوائر الصناعة، وظروف السوق، والعوامل الأخرى المؤثرة في الطلب على منتجات التبغ؛ ومراعاة آثار الهياكل الضريبية البديلة؛ وتقييم أثر التغييرات في الضرائب المفروضة على منتجات التبغ، لا على الإيرادات الضريبية فحسب ولكن أيضاً على تعاطي التبغ والعواقب المترتبة عليه.

تيسر أسعار منتجات التبغ

٢٤- إن الزيادة الاسمية في الضرائب، أي الزيادة في "القيمة الاسمية" للضرائب، والتي لا تصحح لاحتساب أثر التضخم، لا تكفي لتحقيق أغراض الصحة العمومية، لأن القيمة الفعلية للضرائب النوعية المفروضة على منتجات التبغ تقل مع زيادة مستوى الأسعار. ويمكن تجنب هذه المشكلة إذا أنشأت الحكومات آلية لتعديل الضرائب النوعية تلقائياً بحيث تواكب معدل التضخم، ولم يقم بذلك حتى الآن سوى أستراليا ونيوزيلندا.

٢٥- ولزيادة الدخل الفعلي أيضاً أثر في الطلب على منتجات التبغ. فهذا الطلب أكبر في البلدان المنخفضة الدخل وبلدان الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط حيث إن البيّنات تدل على أن استهلاك التبغ في هذه البلدان يزيد بزيادة الدخل. وعموماً فإن زيادة ضرائب وأسعار التبغ تكون أكبر من زيادة الدخل في البلدان المرتفعة الدخل، ومن ثم تصبح منتجات التبغ أقل تيسراً بمرور الوقت. ٢٠١ أما في البلدان المنخفضة الدخل وبلدان الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط فإن زيادة الضرائب والأسعار كانت دائماً أقل من زيادة الدخل، الأمر الذي يزيد تيسر الحصول على المنتجات. ففي الصين على سبيل المثال، وقد شهدت نمواً كبيراً في الدخل في الفترة من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠٠٥ أصبح الحصول على السجائر أيسر على الرغم من الزيادة الكبيرة في أسعار السجائر. ٣ ولتعزيز الأثر الصحي لزيادة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ يجب من ثم أن تؤدي زيادة الضرائب إلى زيادة السعر الفعلي لبيع منتجات التبغ بالتجزئة، وبهذا تكون الزيادة اللازمة أكبر من الزيادة في الدخل الفعلي.

أثر الضرائب المفروضة على منتجات التبغ في الفئات المنخفضة الدخل

٢٦- عندما تكون معدلات انتشار تعاطي التبغ وأنماط الاستهلاك متماثلة عبر فئات الدخل وتكون الضرائب متماثلة عبر منتجات التبغ تصبح الضرائب المفروضة على منتجات التبغ تنازلية. ومع ذلك فإن إبقاء الضرائب والأسعار منخفضة لا يفيد بالفعل الفئات المنخفضة الدخل لأن ذلك يشجعها على زيادة التعاطي ويتسبب في أن يتحملوا حصة ضخمة من عبء العواقب الصحية والاقتصادية المترتبة على تعاطي التبغ.

٢٧- وعلاوة على ذلك فإنه حتى إذا كانت الضريبة ذاتها تنازلية فإن تأثير زيادة الضرائب يمكن أن يكون تصاعدياً. والكيفية التي يتغير بها تعاطي التبغ بين الفئات المنخفضة والمرتفعة الدخل استجابة لهذه الزيادات الضريبية هي التي تحدد ما إذا كان العبء الأثقل للزيادات الضريبية سيقع أم لا على عاتق الفئات المنخفضة الدخل. وبالنظر إلى البيّنات الخاصة بالفروق في الاستجابة للسعر بحسب الدخل^٤ تفصي زيادة الضرائب المفروضة على كل منتجات التبغ إلى انخفاض نسبي في تعاطي التبغ بين الفئات المنخفضة الدخل، وتزيد الحصة الإجمالية التي تدفعها الفئات الأعلى دخلاً من الضرائب المفروضة على منتجات التبغ. وهكذا تؤدي زيادة الضرائب إلى توزيع تصاعدي للفوائد الصحية والاقتصادية ذات الصلة. وإذا ما نظرنا إلى الصورة العامة يتضح أن زيادة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ لا تفيد المحرومين اقتصادياً.

١ Blecher H, van Wallbeek CP. An international analysis of cigarette price affordability. *Tobacco Control*, 2004, 13:339–346.

٢ Blecher H, van Wallbeek CP. Cigarette affordability and trends: an update and some methodological comments. *Tobacco Control*, 2009, 18:167–175.

٣ Hu T-W, Mao Z, Shi J, Chen W. *Tobacco taxation and its potential impact in China*. Paris, International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2008.

٤ انظر على سبيل المثال Sayginsoy O, Yurekli A, de Beyer J (2002). *Cigarette demand, taxation, and the poor: a case study of Bulgaria*. Washington, DC, World Bank and World Health Organization (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 4). See also Van Walbeek CP (2002). The distributional impact of tobacco excise increases. *South African Journal of Economics*, 70(3):560–578; and Adioetomo SM, Djutaharta T, Hendratno. *Cigarette consumption, taxation and household income: Indonesia case study*. Washington, DC, World Bank and World Health Organization, 2005 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 26).

٢٨- ونظراً لأن زيادة الضرائب المفروضة على التبغ تدر على الحكومة إيرادات إضافية فإن جزءاً من الإيرادات الإضافية يمكن أن يستخدم في تمويل البرامج، بما في ذلك سائر تدخلات مكافحة التبغ وحملات تعزيز الصحة التي ستعزز الأثر المفيد المترتب على زيادة الضرائب. وعلاوة على ذلك فإنه إذا بقيت الهواجس المتعلقة بتأثير زيادة الضرائب في الفئات المنخفضة الدخل فيمكن تعويض ذلك باستخدام (جزء من) الإيرادات الإضافية المحققة في دعم البرامج العمومية الموجهة نحو الفئات المنخفضة الدخل تحديداً.

الضرائب المفروضة على منتجات التبغ وأثرها في التوظيف

٢٩- من المرجح في معظم البلدان ألا يترتب على زيادة ضرائب التبغ أي تأثير صافٍ في التوظيف أو أن تترتب عليها زيادة قليلة في عدد الوظائف، وهو الأرجح. كما أن زيادة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ تحد من استهلاك التبغ، ومن ثم يحل الإنفاق على السلع والخدمات الأخرى محل الإنفاق على منتجات التبغ. وبناءً على ذلك فإن أي انخفاض في التوظيف المتعمد على التبغ نتيجة زيادة الضرائب ستعوضه زيادة التوظيف في القطاعات الأخرى.

٣٠- وإذا كان القلق لا يزال يفتق البلدان بخصوص فقدان الوظائف في القطاعات المعتمدة على التبغ فيمكنها أن تعتمد برامج تساعد زارعي التبغ على التحول إلى زراعة محاصيل أخرى و/ أو إعادة تدريب العاملين في مجال صنع منتجات التبغ من أجل العمل في قطاعات أخرى. ويمكن أن يتم تمويل برامج تنويع المحاصيل التي تدعم المزارعين والبرامج التي تعيد تدريب العاملين في مجال صنع منتجات التبغ من الإيرادات الإضافية المحققة من زيادة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ.

التأثير التضخمي لزيادة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ

٣١- إن تأثير الضرائب المفروضة على منتجات التبغ يتخذ بين الفينة والفينة حجة ضد زيادة ضرائب التبغ. وقد يكون لزيادة الضرائب تأثير في التضخم في البلدان التي تكون فيها الأجور و/ أو حصة كبيرة من الإنفاق الحكومي، مثل المعاشات التقاعدية العمومية، مربوطة بمعدل التضخم. بيد أن الحد الذي تؤدي عنده زيادة ضريبة التبغ إلى زيادة معدل التضخم يعتمد أساساً على النسبة التي تشكلها الضرائب المفروضة على منتجات التبغ من أسعار البيع للمستهلك وعلى الثقل المعطى لأسعار التبغ في سلة السلع المستخدمة في حساب مؤشر الأسعار.

٣٢- وتشكل الضرائب المفروضة على منتجات التبغ في معظم البلدان نسبة منخفضة من أسعار منتجات التبغ و/ أو يُعطى ثقل قليل لأسعار منتجات التبغ في حساب مؤشرات الأسعار. وهكذا فإنه بوجه عام سيكون تأثير زيادة ضرائب التبغ في معدل التضخم قليلاً. وإذا استمرت الهواجس المتعلقة بالتأثير التضخمي للضرائب المفروضة على منتجات التبغ فيمكن للحكومات أن تستبعد منتجات التبغ من سلة السلع المستخدمة في إعداد مؤشرات الأسعار الرئيسية، كما هو الشأن في بلجيكا وفرنسا على سبيل المثال.

الاتجار غير المشروع والضرائب المفروضة على منتجات التبغ

٣٣- إن وجود أنشطة غير مشروعة في سوق منتجات التبغ، ولاسيما إذا كانت تشكل نسبة عالية من إجمالي حجم السوق، له تأثير في الاستهلاك (وبالتالي في الصحة العمومية) وفي الإيرادات الضريبية. وقد توفر الزيادات الكبيرة في الضرائب حوافز مالية تشجع على التهريب، ولكن ذلك لا يحدث إلا في ظل ضعف الإنفاذ وضعف القوانين الضريبية وصغر العقوبات وطول إجراءات الملاحقة القضائية.

٣٤- ولتقليل التهرب من دفع الضرائب إلى أدنى حد ينبغي استخدام أحدث التكنولوجيات، ولاسيما في مجال الرصد ونظم اقتفاء الأثر والتتبع، بما في ذلك الدمغات الضريبية. وإصدار تراخيص لكل الأطراف المشاركة في عملية إنتاج وتوزيع منتجات التبغ يسهل رصد الأسواق وتحديد منتجات التبغ غير المشروعة ويزيد قدرة المديرين على تحديد الجناة ومعاقبتهم.

٣٥- ومن شأن الإنفاذ القوي لضرائب التبغ أن يزيد احتمال كشف الضالعين في الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، في حين أن الجزاءات الإدارية تزيد شدة العقوبة على هذه الأنشطة غير المشروعة. وهذان العاملان معا يقللان المكافآت المتوقعة للضالعين في الاتجار غير المشروع. ومن أمثلة استخدام التدابير الفعالة في مكافحة إمدادات التبغ المهرب ما قامت به أسبانيا في التسعينات والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في عام ٢٠٠٠.

٣٦- وتوجد بعض البيّنات التي تدل على أن توافر مبيعات منتجات التبغ المعفاة من الرسوم الجمركية سهل الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ في كثير من البلدان. وتدعو المادة ٦ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ إلى حظر (أو تقييد) مبيعات منتجات التبغ المعفاة من الضرائب والرسوم الجمركية إلى المسافرين الدوليين وتوريدها من قبلهم. ومن شأن هذا الحظر أو التقييد أن يزيد تأثير زيادة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ في مجال الصحة العمومية، وذلك من خلال زيادة أسعار كل منتجات التبغ وتقليل فرص تجنب دفع الضريبة أو التهرب منها.

٣٧- ومن الضروري أن تتعاون الإدارات المعنية بضرائب المكوس مع الإدارات الجمركية على تقليل عدم الامتثال إلى أدنى حد ممكن وعلى التمكين من رصد أنشطة الاتجار بفعالية. وتبلغ هذه الجهود فعاليتها القصوى عندما تبذل بالتعاون مع السلطات الضريبية والجمركية الإقليمية والدولية.

إيرادات ضرائب التبغ وتمويل مكافحة التبغ وتعزيز الصحة

٣٨- إن زيادة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ تزيد الإيرادات الضريبية في الأمدين القصير والمتوسط لأن الضرائب المفروضة على منتجات التبغ تشكل جزءاً من أسعار منتجات التبغ، كما أن النسبة المئوية التي ينخفض بها تعاطي التبغ نتيجة زيادة السعر تكون أقل من النسبة المئوية التي يزيد بها السعر في معظم البلدان^٢. ويستخدم عدد متزايد من البلدان الإيرادات المولدة من زيادة ضرائب المكوس المفروضة على التبغ في تمويل مجموعة متنوعة من أنشطة مكافحة التبغ و/أو سائر جهود تعزيز الصحة، بينما تستخدم بلدان أخرى هذه الإيرادات في تمويل أجزاء من نظمها الخاصة بالرعاية الصحية. ويخصص نحو ٣٨ بلداً من جميع أنحاء العالم بعض أو كل الضرائب التي يفرضها على منتجات التبغ لتمويل برامج معينة، ولكن عدداً قليلاً نسبياً من الحكومات هو الذي يخصص إيرادات الضرائب المفروضة على منتجات التبغ لتمويل جهود مكافحة

١ انظر Johnson P. *Cost benefit analysis of the FCTC protocol on illicit trade in tobacco products*. Action on Smoking and Health, 2009. The study's main conclusion is that the benefits of implementing a protocol to the Framework Convention on eliminating illicit trade in tobacco products, in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, are highly likely to exceed the costs.

٢ على سبيل المثال إذا كانت المرونة السعرية للطلب على السجائر -٠,٨ وكانت المكوس المفروضة على السجائر تشكل نصف سعرها فإن مضاعفة الضريبة المفروضة على السجائر (أي زيادتها بنسبة ١٠٠٪) ستؤدي إلى زيادة بنسبة ٥٠٪ في أسعار السجائر وإلى انخفاض استهلاكها بنسبة ٤٠٪. وستفرض على نسبة الاستهلاك الناتجة والبالغة ٦٠٪ ضريبة تعادل ضعف المعدل الأصلي مما يؤدي إلى زيادة في الإيرادات بنسبة ٢٠٪.

التبغ، وذلك على الرغم من البيّنات التي تدل على أن هذا النوع من تخصيص الإيرادات يعزز التأييد السياسي وتأييد المجتمع المدني لزيادة ضرائب التبغ. وتجنح البلدان التي تلجأ إلى هذا التخصيص إلى تخصيص نسبة مئوية صغيرة فقط من الإيرادات الضريبية لتمويل هذه الجهود. وتخصص عدة بلدان أخرى إيرادات ضرائب التبغ لبرامج أخرى ذات صلة بالصحة، ولكن نجد مجدداً أن هذا الأمر غير شائع نسبياً وأن النسبة المئوية المخصصة من الإيرادات لتمويل هذه البرامج نسبة قليلة في العادة.

٣٩- ومن ثم فإن عدداً قليلاً نسبياً من البلدان هو الذي يخصص إيرادات الضرائب المفروضة على منتجات التبغ لتمويل مكافحة التبغ و/ أو لتمويل برامج أخرى ذات صلة بالصحة، وربما يعود ذلك إلى المعارضة التي يلقاها التخصيص بسبب الصرامة التي يضيفها على عملية الميزنة. وهذه الصرامة تحد من استعمال الإيرادات في أغراض بديلة، وتنتهي عن التخصيص الأمثل للموارد وبالتالي تحد من الرفاه الاجتماعي. ومن منظور التمويل العمومي فإن مصدر أقوى تأييد للتخصيص هو مبدأ فرض الضريبة على المستفيد والرسوم على المستخدم، والذي مفاده أن الإيرادات المتأتية من أية ضريبة ينبغي أن تعود بالفائدة على دافعي هذه الضريبة. وفي حالة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ يمكن الرد بأن من يتعاطون التبغ هم أكبر المستفيدين من برامج مكافحة التبغ والتي تشجع الإقلاع عن تعاطيه وتقي من البدء في تعاطيه، وكذلك برامج تعزيز الصحة وبرامج الرعاية الصحية الممولة من الضرائب، وذلك بالنظر إلى أن من يتعاطون التبغ هم أكثر من يلجأ إلى خدمات الرعاية الصحية.

٤٠- وفي كثير من البلدان، ولاسيما أشد البلدان فقراً، ستولّد الزيادة الكبيرة في الضرائب المفروضة على منتجات التبغ إيرادات تكفي لدعم مجموعة من أنشطة مكافحة التبغ وتعزيز الصحة، وتعزيز النظم الصحية، والتصدي لانتشار الأمراض غير السارية، كما ستؤدي في الوقت نفسه إلى انخفاض كبير في الوفيات والأمراض والتكاليف الاقتصادية الناجمة عن تعاطي التبغ.

ملخص

٤١- تُعدّ ضرائب المكوس التي تفرض على التبغ أدوات قوية لتحسين الصحة. كما أنها مصدر يمكن التعويل عليه للإيرادات الحكومية. وتقضي الزيادة الكبيرة في المكوس التي تفرض على التبغ إلى زيادة أسعار منتجات التبغ، الأمر الذي يشجع من يتعاطون التبغ على الإقلاع عنه ويقي من يحتمل أن يصبحوا متعاطين للتبغ من الشروع في تعاطيه ويحد من الاستهلاك بين من يستمرون في تعاطيه، ويتحقق أعظم الأثر بين الشباب والمحرومين اقتصادياً. وبناءً على ذلك تعتبر زيادة الضرائب أمراً فعالاً في الحد من الوفيات والأمراض والتكاليف الاقتصادية الناجمة عن تعاطي التبغ. ويكون التأثير الصحي الإيجابي أكبر أيضاً عندما تستخدم بعض الإيرادات المتأتية من زيادة ضرائب التبغ في دعم مكافحة التبغ وتعزيز الصحة و/ أو الأنشطة والبرامج الأخرى ذات الصلة بالصحة.

٤٢- وبالنظر إلى الهدف الخاص باستخدام السياسات الضريبية/ السعيرية في الحد من استهلاك التبغ وفي تحسين الصحة يمكن الخروج من البيّنات بثلاثة استنتاجات رئيسية، ألا وهي:

(١) من المهم، عندما تحدد الحكومات الضرائب، أن تحددها بحيث تقلل تيسر أسعار منتجات التبغ إلى الحد الذي يحدث معه انخفاض كبير في تعاطي التبغ وفي العواقب المترتبة عليه، وخصوصاً بين الذين يُحتمل أكثر من غيرهم أن يشرعوا في تعاطي التبغ (الشباب) وبين من يتحملون العبء الضخم للعواقب الصحية والاقتصادية المترتبة على تعاطي التبغ (المحرمون اقتصادياً).

(٢) إن الهيكل الضريبي الذي يرفع أسعار كل منتجات التبغ ويقلل إلى أدنى حد ممكن الفرق بين أسعار العلامات التجارية الرخيصة وأسعار العلامات التجارية الغالية لأي نوع من منتجات التبغ يحد من فرص تحول من يتعاطون التبغ إلى العلامات التجارية/المنتجات الأرخص كردة فعل على زيادة الضرائب، وبالتالي يعظم التأثير الصحي لزيادة ضرائب التبغ.

(٣) بالنظر إلى ضخامة الإيرادات الجديدة التي يمكن توليدها من زيادة ضرائب التبغ يمكن أن تدعم هذه الإيرادات الجهود الخاصة بالمكافحة الشاملة للتبغ، وذلك بإضافة فوائد إلى الفوائد الصحية والاقتصادية المترتبة على زيادة ضرائب التبغ من خلال الحد أكثر فأكثر من تعاطي التبغ.

الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

٤٣- مؤتمر الأطراف مدعو إلى أن يحيط علماً بهذا التقرير وأن يقدم المزيد من الإرشاد.

= = =