

**FCTC**

اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية  
بشأن مكافحة التبغ

## مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

FCTC/COP/5/8

الدورة الخامسة

٢٤ تموز/ يوليو ٢٠١٢

سول، جمهورية كوريا، ١٢-١٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢

البند ٦-١ من جدول الأعمال المؤقت

## مسودة المبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة ٦ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

### تقرير الفريق العامل

١- قرر مؤتمر الأطراف في دورته الرابعة (بونتا دل إيست، أوروغواي، ١٥-٢٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠) إنشاء فريق عامل، مؤلف من خبراء صحيين وماليين، وطلب إلى هذا الفريق تقديم تقرير مرحلي للنظر فيه أو، إذا أمكن، مسودة للمبادئ التوجيهية للنظر فيها من جانب مؤتمر الأطراف بشأن تنفيذ المادة ٦ (التدابير السعريّة والضريبية الرامية إلى الحد من الطلب على التبغ) من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ.

٢- وبموجب هذا القرار فقد ناقش الفريق العامل، خلال اجتماعه المنعقد في ٦-٨ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١١، المسودة الأولى التي أعدها الميسرون الأساسيون. وفي ضوء المداولات التي دارت في هذا الاجتماع وما ورد من تعليقات فقد جرى المضي قدماً بالعمل في اجتماع للميسرين الأساسيين وعدد من الأطراف التي أعربت عن اهتمامها بالمشاركة في مطلع آذار/ مارس ٢٠١٢.

٣- وأُتيحت مسودة المبادئ التوجيهية للأطراف في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٢ للتعليق عليها (في موقع شبكي محمي) وحُدد الموعد النهائي لإرسال التعليقات في ٢٥ حزيران/ يونيو ٢٠١٢.

٤- وبالنظر إلى التعليقات الجوهرية والمتناقضة أحياناً للعديد من التعليقات الواردة فقد قرر الميسرون الأساسيون مراعاة التغييرات اللغوية والتحريرية فحسب التي تحسّن عرض المبادئ التوجيهية في هذه المرحلة ورفع التعليقات الأخرى إلى مؤتمر الأطراف للنظر فيها.

## الاعتبارات المتعلقة بالتعليقات الواردة

٥- ويُدرج الحق السيادي للأطراف في وضع سياساتها الضريبية الخاصة حالياً على أنه المبدأ التوجيهي الأول. ورأت بعض الأطراف أن المسألة تستحق رغم ذلك تشديداً أكبر في المبادئ التوجيهية. ومن جهة أخرى فإن بعض الأطراف طلبت تسليط المزيد من الضوء على أهداف الصحة العمومية للاتفاقية الإطارية عموماً وللمبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة ٦ خصوصاً. ورأى الميسرون الأساسيون بشكل عام أنه تم ضمان التوازن بين وجهتي النظر هاتين.

٦- وفيما يتعلق بالاعتبارات العامة للسياسة الاقتصادية فإن مسودة النص تشير إلى جوانب القدرة على تحمل التكاليف، وتتناول الحاجة إلى مراعاة التضخم والدخل عند تطبيق الضرائب على التبغ. وأشارت بعض الأطراف أن على المبادئ التوجيهية أن تدرس دور منتجات التبغ كقوة محرّكة للتضخم. غير أن الميسرين الأساسيين رأوا أن ذلك سيشكل تجاوزاً لنطاق تلك المبادئ.

٧- وفيما يتعلق بتدخل الصناعة المحتمل في السياسات المتعلقة بالصحة والضرائب المفروضة على التبغ، رأت بعض الأطراف أن من الواجب إبراز هذا الخطر بشكل قوي. وذكرت بعض الأطراف الأخرى أن الإشارة في النص إلى حماية المصالح الراسخة يجب أن تصاغ تماماً على النحو الوارد في المادة ٥-٣ من الاتفاقية الإطارية وأن تشير إلى حماية "سياساتها في مجال الصحة العمومية فيما يتعلق بمكافحة التبغ" واقترحت بعض التعليقات إضافة نص يصف الاستجابات المحتملة والأكثر شيوعاً لصناعة التبغ إزاء زيادة معدلات الضرائب.

٨- وتضمنت التعليقات الواردة آراء متباينة بشأن كيفية تقييم وعرض المزايا المعنية للنظم الضريبية المختلفة وسبل الإشارة إلى التجربة القطرية/ الإقليمية في هذا الصدد. ورأت بعض الأطراف أن وصف بعض النظم ينبغي ألا يكون جزءاً من المبادئ التوجيهية. وأعرب عدد من الأطراف عن قلقه بشأن التوصية الداعية إلى اعتماد هيكل ضريبي مختلط (ضرائب نوعية وقيمة بأرضية ضريبية دنيا) بالنظر إلى صعوبة إدارة مثل هذا الهيكل وتعذر "استنساخه" حتى لو كانت بعض الأقاليم قد حققت خبرة إيجابية على نطاق واسع في تطبيق الهيكل المذكور. على أن أطرافاً أخرى شددت مجدداً على المزايا والخبرة الطيبة المكتسبة من هذا الهيكل وأكدت أنه يوصى بتطبيق الهيكل المذكور فحسب بالتوافق مع هيكل محدد لمعدلات الضرائب (والذي تمت التوصية به فعلاً) حيثما تسود الحاجة إلى نهج أكثر بساطة وأشدّ متانة.

٩- وبصفة عامة فإن هناك توافقاً على أن من الواجب ألا يُشجع النظام الضريبي الاستعاضة عن منتج تبغي بأخر. على أن هناك آراء متباينة بشأن سبل تحقيق هذه النتيجة وحول جدوى فرض أعباء ضريبية متماثلة على منتجات التبغ المختلفة في كل الظروف، وكيفية قياس مثل هذه الأعباء. وسانددت بعض الأطراف بقوة تضمين المبادئ التوجيهية إشارة إلى فرض عبء ضريبي متساو (أو متماثل أو مشابه) على المنتجات المختلفة، في حين ترى أطراف أخرى أن المبادئ التوجيهية ينبغي ألا توصي بفرض عبء ضريبي متماثل على منتجات التبغ المختلفة لأن ذلك هو حق سيادي يرجع البت فيه إلى كل طرف.

١٠- وذكرت معظم التعليقات المتعلقة بالأقسام المعنية بإدارة الضرائب إلى أن النص مفرط في طابعه الإلزامي. وعلى النقيض من هذا فقد طلبت بعض الأطراف تزويدها بقسط أكبر من المعلومات والإرشادات التشغيلية المفصلة. وفيما يتعلق بالترخيص والإجازة واقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، على وجه الخصوص، فقد جرت

الإشارة إلى أن مسودة البروتوكول الرامي إلى القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ<sup>١</sup> تغطي هذه المسائل.

١١- وحظيت مسألة استخدام إيرادات الضرائب المفروضة على التبغ في مكافحة التبغ ("التخصيص") بتعليقات من زوايا شتى: فقد دعت بعض الأطراف إلى اعتماد نص أقوى وتوصية واضحة باعتماد "التخصيص"، في حين ترى أطراف أخرى أن هذه المسألة يجب ألا تكون جزءاً من المبادئ التوجيهية على الإطلاق. وكان رأي الميسرين الأساسيين أنه تم ضمان التوازن بين وجهتي النظر هاتين.

١٢- وفيما يتعلق بالمبيعات الخاضعة للضرائب/ المعفاة من الضرائب والاتجار غير المشروع فإن التعليقات أعربت في المقام الأول عن القلق بشأن مدى الاتساق مع مسودة البروتوكول الرامي إلى القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ والمادة ١٥ من الاتفاقية الإطارية. كما أشارت بعض التعليقات إلى أن التوصيات، ولاسيما بشأن المبيعات الخاضعة للضرائب/ المعفاة من الضرائب، قد تجاوزت الحدود كثيراً. ورأى الميسرون الأساسيون عموماً أن النص الحالي يكفل الاتساق مع مسودة البروتوكول الرامي إلى القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. على أن مؤتمر الأطراف قد يرغب في إدراج مسألة الاتساق ضمن مداولاته.

١٣- وفيما يتصل بموضوع التعاون الدولي فقد اقترح بعض الأطراف والجهات المتمتعة بصفة مراقب لدى مؤتمر الأطراف تعزيز النص وإبراز أهمية البيانات المتاحة والقابلة للمقارنة (بما في ذلك بيانات التقارير المنتظمة) والمساعدة التقنية. وفي حين أن بعض التعليقات دعت إلى التزام واضح بإجراء استعراض منظم للمبادئ التوجيهية، فقد رأت تعليقات أخرى أن اعتماد آلية للاستعراض ليس مناسباً ولا مجدياً من حيث التكاليف.

١٤- واستجابة لبعض التعليقات الواردة فقد تم حذف الملاحق الأصلية المحتوية على تعاريف وثبت للمراجع (مؤلفات/ مراجع). ويضمن ذلك تقديم شكل أكثر تماسكاً ويترك مسألة تعاريف منتجات التبغ المختلفة إلى نهج أفقي أوسع، إذا ما قرر مؤتمر الأطراف ذلك.

### الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

١٥- إن مؤتمر الأطراف مدعو إلى استعراض المبادئ التوجيهية والنظر في اعتمادها، مع مراعاة المسائل المدرجة في هذه المذكرة ضمن جملة أمور.

١ وافقت هيئة التفاوض الحكومية الدولية المعنية بوضع بروتوكول بشأن الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ على مسودة البروتوكول في دورتها الخامسة التي اختتمت في ٤ نيسان/ أبريل ٢٠١٢. وأحيل النص إلى مؤتمر الأطراف لاعتماده في دورته الخامسة (الوثيقة FCTC/COP/5/6).



## الملحق

### مسودة المبادئ التوجيهية للمادة ٦ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

*التدابير السعرية والضريبية الرامية إلى الحد من الطلب على التبغ*

#### ١ - مقدمة

##### ١-١ الغرض المنشود من المبادئ التوجيهية

انسجماً مع الأحكام الأخرى لاتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (الاتفاقية الإطارية) وقرارات مؤتمر الأطراف فإن هذه المبادئ التوجيهية ترمي إلى مساعدة الأطراف على تحقيق أهدافها والوفاء بالتزاماتها بموجب المادة ٦ من الاتفاقية المذكورة. وتستند المبادئ التوجيهية إلى البيئات المتاحة الفضلى، والممارسات والخبرات المثلى للأطراف التي طُبقت بنجاح تدابير ضريبية وسعرية للحد من استهلاك التبغ (الكمية المطلقة المستخدمة إجمالاً) وانتشاره (النسبة المئوية من السكان التي تستخدم منتجات التبغ).

##### ٢-١ المبادئ الإرشادية

يلقي استخدام التبغ بعبء اقتصادي جسيم على عاتق المجتمع عموماً. ويخلف ارتفاع التكاليف الصحية المباشرة المصاحبة للأمراض المتعلقة بالتبغ، وزيادة التكاليف غير المباشرة المرتبطة بالوفيات المبكرة، والإعاقة الناجمة عن الأمراض المتعلقة بالتبغ، والخسائر الإنتاجية، أثاراً خارجية سلبية بالغة لاستخدام التبغ. ولا تؤدي الضرائب إلى التقليل من هذه الآثار الخارجية عبر الحد من الاستهلاك والانتشار فحسب بل إنها تسهم أيضاً في الإنفاق الحكومي على تكاليف الرعاية الصحية المتعلقة باستهلاك التبغ.

وثمة إقرار واسع بأن السياسات الضريبية والسعرية هي من بين أنجع الوسائل للتأثير على الطلب على منتجات التبغ وبالتالي على استهلاكها. وعلى هذا فإن تنفيذ المادة ٦ من الاتفاقية الإطارية يعتبر عنصراً أساسياً في سياسة مكافحة التبغ ومن ثم في الجهود المبذولة لتحسين الصحة العمومية. ومن الواجب أن تُطبَّق ضرائب التبغ كجزء من استراتيجية شاملة لمكافحة التبغ بما يتماشى مع المواد الأخرى للاتفاقية الإطارية.

ويرتكز تنفيذ المادة ٦ من الاتفاقية الإطارية على المبادئ الإرشادية التالية.

#### (١) إن تحديد السياسات الضريبية المتعلقة بالتبغ هو حق سيادي للأطراف

تحترم المبادئ التوجيهية في كل جوانبها الحق السيادي للأطراف في تحديد ووضع سياساتها الضريبية وفقاً للمادة ٦-٢ من الاتفاقية الإطارية.

## (٢) إن ضرائب التبغ الفعالة تحد كثيراً من استهلاك التبغ وانتشاره

تؤدي الضرائب الفعالة المفروضة على منتجات التبغ إلى ارتفاع الأسعار الاستهلاكية الحقيقية (المراعية للتضخم)، وهو ما يسفر عن انخفاض الاستهلاك والانتشار، مما يقود بدوره إلى الحد من معدلات الوفيات والإصابة بالأمراض وتحسين صحة السكان. وتتسم زيادة ضرائب التبغ بأهمية بالغة لحماية الشباب من البدء باستهلاك التبغ ومواصلته.

## (٣) إن ضرائب التبغ الفعالة هي مصدر هام من مصادر الإيرادات

تسهم ضرائب التبغ الفعالة إسهاماً واسعاً في الميزانيات الحكومية. وبصفة عامة فإن زيادة ضرائب التبغ تؤدي إلى زيادات إضافية في الإيرادات الحكومية، حيث إن قيمة الزيادة في العائدات الضريبية تفوق عادة قيمة الانخفاض في استهلاك منتجات التبغ الناتج عنها.

## (٤) إن ضرائب التبغ كفوءة من الزاوية الاقتصادية وتقلل من التفاوت الصحي

تعتبر ضرائب التبغ بصفة عامة كفوءة من الزاوية الاقتصادية حيث إنها تُطبَّق على منتج ذي طلب غير مرن. وتتسم المجموعات السكانية ذات الدخل المنخفض والمتوسط باستجابة أشد للزيادات الضريبية والسعرية؛ ولذلك فإن معدلات الاستهلاك والانتشار في صفوف هذه المجموعات تنخفض بمقادير أشد منها في صفوف المجموعات ذات الدخل المرتفع، مما يؤدي إلى التقليل من أوجه التفاوت الصحي والفقر المرتبط بالتبغ.

## (٥) إن نظم ضرائب التبغ وهيكلها يجب أن تكون كفوءة وفعالة

ينبغي تنظيم ضرائب التبغ على نحو يقلل من تكاليف الامتثال ويضمن في الوقت ذاته زيادة المستوى المنشود من الإيرادات الضريبية وتحقيق الأهداف الصحية.

## (٦) إن إدارات ضرائب التبغ يجب أن تكون كفوءة وفعالة

تعزز الإدارات الكفوءة والفعالة لنظم ضرائب التبغ من الامتثال الضريبي وتكفل زيادة الإيرادات الضريبية مع الحد في الوقت ذاته من الاتجار غير المشروع.

## (٧) إن سياسات ضرائب التبغ يجب أن تُحمى في وجه المصالح الراسخة

ينبغي حماية عمليات وضع السياسات الضريبية والسعرية المتعلقة بالتبغ، وتطبيقها، وإنفاذها، في وجه المصالح التجارية وغيرها من المصالح الراسخة لصناعة التبغ وفقاً لما تتطلبه المادة ٥-٣ من الاتفاقية الإطارية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بتنفيذها، وكذلك من أي تضارب فعلي أو محتمل آخر للمصالح.

## ٣-١ أهداف المبادئ التوجيهية

يتمثل الهدف الرئيسي للمبادئ التوجيهية في مساعدة الأطراف على وضع سياسات ضريبية وسعرية فعالة تلبى احتياجاتها من حيث الحد من استهلاك التبغ وانتشاره، مع مراعاة أهمية الإيرادات المتأتية من الضرائب المفروضة على منتجات التبغ. وثمة اهتمام خاص بحقيقة أن سياسات ضرائب التبغ قد تهدف إلى التقليل من القدرة على

تحمل تكلفة منتجات التبغ واستهلاكها في صفوف الفقراء والشباب أساساً. فضلاً عن ذلك فإن المبادئ التوجيهية ستساعد الأطراف في اختيار أنواع الضرائب وكذلك المنتجات التي يجب أن تفرض عليها ضرائب التبغ وفي تحديد المستوى المناسب للضرائب وهيكلها بغية تحقيق الأهداف المالية والصحية العمومية الوطنية. وثمة هدف إضافي للمبادئ التوجيهية وهو مساعدة الأطراف على تصميم نظم لإدارة الضرائب تتيح لها جباية الضرائب بكفاءة وفعالية، وإذكاء وعيها بشأن الحاجة إلى اتخاذ إجراءات ضد الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

وتوفر المبادئ التوجيهية عرضاً عاماً لعينة تمثيلية من النظم الضريبية القائمة إلى جانب الممارسات المثلى، كما وتشتمل على طائفة من التوصيات.

## ٤-١ نطاق المبادئ التوجيهية

تركز هذه المبادئ على الضرائب غير المباشرة (رسوم المبيعات) التي تؤثر على أسعار منتجات التبغ مباشرة. ولا تدرج الضرائب أو الرسوم الأخرى، مثل ضرائب الدخل، والرسوم العامة، وأحكام تشجيع الاستثمار، ضمن نطاق المبادئ الحالية. ويرد وصف موجز لضريبة القيمة المضافة ورسوم الاستيراد في القسم ٣-١-٦.

ومن منظور أوسع فإن من المهم الإشارة إلى أن سياسات ضرائب التبغ قادرة على التأثير مباشرة على سعر المستهلك لمنتجات التبغ، وبالتالي الحد من الاستهلاك، والانتشار، والقدرة على تحمل السعر. على أن ضرائب التبغ ليست قائمة في فراغ ومن الواجب تنفيذها كجزء من استراتيجية شاملة لمكافحة التبغ إلى جانب السياسات الأخرى المتخذة استجابة لمواد أخرى في الاتفاقية الإطارية، ولاسيما المادتان ٥ و ٧. وفي هذا الصدد فإن من الواجب أن تُراعى أيضاً الاعتبارات العامة للسياسات الاقتصادية، ولاسيما العلاقة المتبادلة بين السياسات الضريبية والسعرية والعمالة ونمو الدخل، والآثار الاجتماعية اللاحقة على بعض الشرائح السكانية. على أن مثل هذا التحليل يتجاوز نطاق مهمة المبادئ التوجيهية الحالية.

كما تنتظر المبادئ التوجيهية في أثر الاتجار غير المشروع والعاور للحدود على السياسات الضريبية. وعند إرساء سياسات لضرائب التبغ فإن من الحيوي أن تُرفق بكل الإجراءات الممكنة للقضاء على جميع أشكال الاتجار غير المشروع كهدف رئيسي من أهداف مكافحة التبغ، بما يتماشى مع المادة ١٥ من الاتفاقية الإطارية ومسودة البروتوكول الرامي إلى القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

## ٢- العلاقة بين ضرائب التبغ، والأسعار، والصحة العمومية

تعتبر الضرائب أداة بالغة الفعالية متاحة لواضعي السياسات للتأثير على أسعار منتجات التبغ. وفي معظم الحالات تؤدي زيادة الضرائب على منتجات التبغ إلى ارتفاع أسعارها، وهو ما يقود بدوره إلى تقليل الاستهلاك والانتشار ويسفر عن خفض معدلات الوفاة والإصابة بالأمراض ومن ثم النهوض بصحة السكان.<sup>١</sup> وقد أثبتت دراسات عديدة العلاقة السلبية بين الأسعار واستخدام التبغ وهي علاقة لا جدال فيها.<sup>٢</sup>

١ السياسات السعرية والضريبية (المتعلقة بالمادة ٦ من الاتفاقية): التقرير التقني المقدم من مبادرة منظمة الصحة العالمية للتحرر من التبغ. تقرير إلى الدورة الرابعة لمؤتمر الأطراف، بونتا دل إيست، أوروغواي، ٢٠١٠ (الوثيقة FCTC/COP/4/11): الفقرة ٤. متاح على العنوان الإلكتروني التالي: <http://www.who.int/fctc/publications/ar/>.

٢ انظر مثلاً: WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010: Chapter 1.

## ٢-١ العلاقة بين الأسعار والاستهلاك/ الانتشار (المرونة السعرية)

تؤثر الضرائب والأسعار على حد سواء على استهلاك منتجات التبغ وانتشار استخدامه. وفي البلدان ذات الدخل المرتفع تشير البيانات إلى أن أثر الزيادة السعرية يصيب الانتشار والشدة بقدر متساو تقريباً (كمية منتجات التبغ التي يواصل المدخن استخدامها). وخُصت الدراسات المقارنة في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط إلى نتائج مماثلة.<sup>١</sup>

وتتسم أية سياسة لزيادة الأسعار الحقيقية (المراعية للتضخم) بالفعالية من زاوية التقليل من استهلاك التبغ. وطبقاً للدراسات المشار إليها في "دليل منظمة الصحة العالمية التقني لإدارة ضرائب التبغ" فإن العلاقة بين الأسعار واستهلاك التبغ غير مرنة، بمعنى أن انخفاض الاستهلاك أقل من معدل التناسب مع الزيادة في السعر. وتحدد هذه العلاقة بالمرونة السعرية للطلب، أي النسبة المئوية للتغير في الاستهلاك نتيجة تغير بنسبة ١٪ في السعر. وعلى سبيل المثال فإنه إذا كانت المرونة السعرية للطلب تبلغ -٠,٥ في المائة فإن زيادة بنسبة ١٠٪ في السعر ستؤدي إلى انخفاض بنسبة ٥٪ في الاستهلاك. وتدرج معظم تقديرات المرونة السعرية للطلب بين -٠,٢ و -٢,٠٨.

وفي ظل جميع الظروف أوضحت الدراسات أن المرونة السعرية للطلب أعلى (بالقيمة المطلقة) في الأجل الطويل، أي أن الاستهلاك سينخفض أكثر في ذلك الأجل. والأشخاص ذوو المكانة الاقتصادية الاجتماعية المنخفضة أشد استجابة للتحويلات الضريبية والسعرية لأن لهذه التحويلات أثراً أعظم على دخلهم المتاح.

وفيما يتصل بتأثير ارتفاع الضرائب والأسعار على استخدام الشباب للتبغ، فإن التقديرات تشير إلى أن هؤلاء الشباب أكثر استجابة بمرتين أو ثلاث مرات للتحويلات الضريبية والسعرية من الأشخاص الأكبر عمراً.<sup>٣</sup> ولذلك فإن زيادات ضرائب التبغ ستخلف على الأرجح تأثيراً بالغاً على تقليل الاستهلاك، والانتشار، والشروع في التدخين في صفوف الشباب، وكذلك على الحد من فرص تحول هؤلاء الشباب من طور الاختبار إلى طور الإدمان.

ومن المهم بصورة مماثلة أن أثر ارتفاع الضرائب في التقليل من الطلب على التبغ يصل إلى أعلى درجاته بين المجموعات السكانية ذات الدخل المنخفض والمتوسط أو في البلدان التي يكون فيها السكان أكثر استجابة للزيادات السعرية، وهو ما يسهم في الكفاح الرامي إلى إزالة الفوارق الصحية.

وتؤدي زيادة معدلات الضرائب عادة إلى ارتفاع في الإيرادات التي تجنيها الحكومات. وبما أن منتجات التبغ لا تتمتع بالمرونة السعرية، فإنه يمكن توقع أن تكون الزيادة في الضريبة أكبر تناسيباً من الانخفاض في الاستهلاك، أي أن الإيرادات سترتفع نتيجة زيادات الضرائب. على أن من الممكن نظرياً أن تسفر الزيادات الضريبية في لحظة ما عن انخفاض الإيرادات حينما تغدو منتجات التبغ ذات مرونة سعرية (أي أن الانخفاض في الاستهلاك يفوق تناسيباً الزيادة في السعر). على أن عدد البلدان التي بلغت هذه النقطة في العالم، إن وجدت، ضئيل للغاية.

١ WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010: Chapters 1 and 2.

٢ Effectiveness of tax and price policies for tobacco control (IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14). Lyon, International Agency for Research on Cancer, 2011.

٣ السياسات السعرية والضريبية (المتعلقة بالمادة ٦ من الاتفاقية): التقرير التقني المقدم من مبادرة منظمة الصحة العالمية للتحرر من التبغ: الفقرة ٧.



## ٢-٢ الضرائب والقدرة على تحمل التكاليف (المرونة الدخلية)

تُعرّف القدرة على تحمل التكاليف عموماً على أنها تكلفة منتجات التبغ بالمقارنة مع الدخل الفردي. وتدعو الحاجة إلى تقدير القدرة على تحمل التكاليف والمرونة الدخلية للطلب باستخدام تقنيات النمذجة المناسبة. ويستند القسم الأعظم من تقديرات القدرة على تحمل التكاليف حالياً إلى السجائر.

وتوضح دراسة أجرتها كلية الاقتصاد في جامعة كيب تاون في جنوب أفريقيا أن القدرة على تحمل تكاليف السجائر، لا مجرد أسعارها، هي عامل مقرر حاسم، على ما يبدو، في استهلاك السجائر. ولذلك فإن السياسة الفعالة الرامية إلى تقليل استهلاك السجائر يجب أن تراعي تطورات مستوى الأسعار والدخول على حد سواء.<sup>١</sup>

وتفقد الزيادات في الدخل إلى زيادة استهلاك التبغ وانتشاره، ولاسيما في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط. والمرونة الدخلية للطلب هي النسبة المئوية للتحويل في الاستهلاك نتيجة تغيير الدخل بنسبة ١٪. وتندرج معظم تقديرات المرونة الدخلية للطلب على منتجات التبغ بين صفر و ٠.١. وتعني المرونة الدخلية للطلب بمقدار ٠,٥ أن زيادة في الدخل بنسبة ١٠٪ ستسفر عن ارتفاع استهلاك التبغ بنسبة ٠,٥٪.<sup>٢</sup>

وبدون زيادات في الأسعار تتجاوز مستوى النمو في الدخل فإن تكاليف منتجات التبغ ستغدو حتماً أكثر قابلية للتحمل مع مضي الوقت. وستؤدي هذه الزيادة في القدرة على تحمل التكاليف إلى نمو الاستهلاك. وتشير البيانات إلى أن القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ أخذت في التصاعد في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط وأن وتيرة هذه الزيادة في القدرة على التحمل قد تسارعت في السنوات الأخيرة.<sup>٣</sup> و عوضاً عن ذلك فإن معدل الزيادات السعرية والضريبية في البلدان ذات الدخل المرتفع قد تجاوز معدل النمو في الدخل، مما أدى إلى انخفاض في القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ منذ عام ١٩٩٠.

وقد اختارت بعض البلدان تطبيق نظم وهياكل ضريبية تقلل من أثر ضرائب التبغ على الفقراء. غير أنها بذلك تعزز من قدرة الفقراء على تحمل تكاليف منتجات التبغ، ومن ثم فإنها تزيد من استهلاكه وانتشاره في أوساطهم، وهو ما يقود إلى أعباء صحية جسيمة وتكاليف اقتصادية باهظة على الفقراء وإلى توسع شقة الفوارق في مجال الصحة. وفضلاً عن ذلك فإن استخدام التبغ قد يزيد من الفقر عبر تحويل الإنفاق بعيداً عن الضروريات مثل الغذاء، والمسكن، والتعليم، والرعاية الصحية. وبالنظر إلى أن الفقراء أشد استجابة للزيادات السعرية والضريبية فإن الزيادة في الضرائب ستقلل على الأرجح من الاستهلاك والانتشار بينهم بمقادير أضخم مما يحدث في صفوف الأغنياء، وهو ما يقود إلى التقليل من الفوارق الصحية ومن الفقر المرتبط بالتبغ.<sup>٤</sup>

١ Blecher EH, van Walbeek CP. An international analysis of cigarette affordability. *Tobacco Control*, 2004, 13:339-346.

٢ السياسات السعرية والضريبية (المتعلقة بالمادة ٦ من الاتفاقية): التقرير التقني المقدم من مبادرة منظمة الصحة العالمية للتحرر من التبغ: الفقرة ٤.

٣ Blecher EH, van Wallbeek CP. Cigarette affordability and trends: an update and some methodological comments. *Tobacco Control*, 2009, 18:167-175.

٤ John RM et al. *The economics of tobacco and tobacco taxation in India*. Paris, International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2010; John RM. Price elasticity estimates for tobacco in India. *Health Policy Planning*, 2008, 23(3): 200-209; Nargis N et al. (forthcoming). *Chapter on poverty*. NCI/WHO monograph on the economics of tobacco and tobacco control.

كما أن هيكل الضرائب يمكن أن يسهم في التخفيف من القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ، وذلك في صفوف الشرائح السكانية الأشد ضعفاً في المقام الأول، من خلال التقليل من الفوارق بين الأسعار العليا والدنيا وخفض النطاق السعري.

### توصية

على الأطراف عند تحديد أو زيادة مستويات الضرائب الوطنية أن تراعي، ضمن جملة أمور، المرونة السعرية والمرونة الدخلية للطلب على حد سواء، إلى جانب التضخم والتغيرات في الدخل الأسري، وذلك لتقليل القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ مع مضي الوقت بغية الحد من الاستهلاك والانتشار. وعلى هذا فإن على الأطراف النظر في اعتماد عمليات أو إجراءات منتظمة (آلية) للتعديل بغية إعادة تقييم مستويات ضرائب التبغ بصورة دورية.

### ٣- نظم ضرائب التبغ

#### ٣-١ هيكل ضرائب التبغ (قيمة، نوعية، مزيج من الاثنين، ضرائب دنيا، ضرائب أخرى على سلع التبغ)

تفرض كل الحكومات تقريباً ضرائب على منتجات التبغ، ولو أنها تستخدم مجموعة من أنواع الضرائب بغية الحد من استهلاك التبغ وتوفير إيرادات حكومية مستقرة. وفي معظم الحالات تخضع منتجات التبغ للضرائب على المستوى الوطني بحيث تطبق المستويات الضريبية ذاتها في كل مناطق البلاد (ضرائب وطنية أو اتحادية). على أن عدداً صغيراً من البلدان يطبق ضرائب إضافية دون وطنية (إقليمية وشبه إقليمية) على مستوى الولاية أو المقاطعة. وبصفة عامة فإن وجود مستويات متباينة من ضرائب التبغ يزيد من تعقيد النظم الضريبية ويقلل من كفاءتها الكلية.

ويمكن أن تتكون النظم الضريبية من ضرائب نوعية أو قيمة صرفة. غير أن بالمستطاع تطبيق نظم مختلطة أو هجينة باستخدام مزيج من الضرائب النوعية والقيمة على حد سواء. وتشمل أمثلة هذه النظم ضريبة قيمة ذات أرضية نوعية (مقدار أدنى من الضرائب) ومزيج من ضريبة نوعية ورسم مبيعات قيمي دون أرضية ضريبية. وبشكل عام فإنه كلما تعقد النظام من حيث التصميم زادت صعوبة إدارته.

#### ٣-١-١ أنواع الضرائب

تعتبر الضرائب المفروضة خصيصاً على منتجات التبغ رسوم مبيعات إجمالاً، في حين أنه يمكن فرض الضرائب الأخرى غير المتعلقة بالتبغ، بما في ذلك الضريبة العامة للمبيعات، وضريبة القيمة المضافة، وضرائب/رسوم الاستيراد، على منتجات التبغ أيضاً. ورسم المبيعات هو ضريبة مفروضة على بيع أو إنتاج سلعة معينة ضمن بلد ما ولكنها لا تُفرض عادة على السلع المنتجة في ذلك البلد بغرض بيعها في الخارج (تصديرها). وقد تكون ضريبة المبيعات نوعية (أي مبلغ مقطوع استناداً إلى الكمية، مثل عدد السجائر في كل علبة، أو الوزن) أو قيمة (نسبة مئوية من القيمة). وككل رسوم المبيعات فإن رسوم مبيعات التبغ هي أداة لزيادة أسعار منتج مستهدف بالمقارنة مع سلع أو خدمات أخرى، ومن السهل إدارة هذه الرسوم إذ أنها تُجبي في مرحلة مبكرة من السلسلة الإنتاجية.

### ٣-١-٢ رسوم المبيعات النوعية

يمكن أن تحدد الضرائب النوعية كضريبة نوعية موحدة تفرض القيمة ذاتها على كل المنتجات النوعية، أو أنها تعتمد معدلات متغيرة بحيث تفرض قيماً متباينة على المنتجات المختلفة. وفي العادة تعتبر الضرائب النوعية الموحدة عموماً على أنها أرضية سعرية (ضريبة دنيا) لأنه يغدو من المستحيل بشكل عام تحديد السعر دون مستوى الضريبة النوعية.

وتمثل الضريبة النوعية الموحدة المنفردة نموذجاً بسيطاً وسهلاً للتنفيذ والإدارة كما أن من الميسور على المواطنين فهمه. ويمكن أن يؤدي التوسع في الاعتماد على الرسوم النوعية إلى مزيد من التقارب بين أسعار البيع بالتجزئة ضمن إقليم ما. وفضلاً عن ذلك، وبما أن هذه الرسوم تستند إلى أحجام الاستهلاك لا إلى الأسعار، فإن مثل هذه الضرائب أكثر استقراراً، وأسهل للتنبؤ والإدارة، كما أنها تعزز من ثبات الإيرادات الضريبية وتكفل هذه الإيرادات بمعزل عن الاستراتيجيات السعرية للصناعة.

ويتسم العبء الإداري لتحصيل الضريبة النوعية الموحدة بالانخفاض إذ إن الحاجة تدعو إلى التأكد فحسب من حجم المنتج لا من قيمته (مثل عدد القطع أو الكيلوغرامات المطروحة للاستهلاك). إلا أن القيمة الحقيقية للضريبة ستأكل ما لم تتم زيادتها بانتظام بما يتماشى مع معدل التضخم. ولذلك فإن بالمستطاع تعزيز نظم الضرائب النوعية بربطها بمؤشر مناسب لسعر المستهلك أو سعر التجزئة للحد من أثر التضخم.

وإلى جانب ذلك فإن الضرائب النوعية الموحدة تؤدي عادة إلى أسعار أعلى نسبياً، حتى بالنسبة للمنتجات ذات التسعير المنخفض، ويمكن أن تسفر عن تأثير ارتقائي حيث إن الاحتمال أكبر في أن يتحول المستهلكون إلى الأصناف ذات التسعير العالي أو أن الاحتمال أقل في أن يتحولوا إلى الأصناف ذات التسعير المنخفض لأن الفوارق السعرية النسبية بين الأصناف الأعلى والأدنى سعراً ستكون قليلة. وبالتالي فإن هوامش المصنعين أعلى بالنسبة للأصناف الفاخرة. ولا توفر الأصناف ذات التسعير المنخفض مثل هذه الهوامش إذ إنها ينبغي أن تكون أرخص من الأصناف ذات التسعير العالي لتتمكن من الحفاظ على قدرتها التنافسية.

### ٣-١-٣ رسوم المبيعات القيمة

تُحدد رسوم المبيعات القيمة كنسبة مئوية من قيمة أساس معينة، وهي تطبق على أسعار البيع بالتجزئة (المحتوية على كل الضرائب المطبقة) أو على أسعار المصنّعين (أو تكلفة تسليم المصنع) أو أسعار التكلفة والتأمين والشحن (سيف).

وتتميز الضرائب القيمة بأنها تحافظ ألياً على قيمتها في ظل التضخم دون الحاجة إلى تعديل معدلات الضرائب. كما أنها تحافظ على فوارق الأسعار النسبية بين المنتجات ذات الأسعار العالية والمنخفضة، حيث أن كلا هذين النوعين يخضع للضرائب بصورة متماثلة. على أن هذه المعاملة المتماثلة لكل العاملين الفاعلين في الأسواق (في شريحة الأسعار الدنيا والعليا) قد تؤدي إلى مزيد من التنافس السعري وبالتالي إلى انخفاض متوسط الأسعار.

ومن جهة أخرى فإن نظم الضرائب القيمة تتطلب حساب رقم أساس ضريبي ثانٍ: فبالإضافة إلى الحجم المطروح للاستهلاك فإن من الواجب تحديد قيمة كل المنتجات في فئة سعرية معينة بغية حساب المقادير الضريبية المطبقة. كما أن النظم القيمة الصرفة قد تكون عرضة لخفض قيمة المنتجات بغية تقليل القيمة الضريبية للمنتجات، ولاسيما في حال استخدام أسعار تسليم المصنع أو أسعار سيف كأساس ضريبي. وبالإضافة إلى ذلك فإن النظم القيمة الصرفة يمكن أن تشجع على قيام فوارق سعرية أضخم بين المنتجات المختلفة. وقد يؤدي ذلك

إلى شراء المستهلكين للمنتجات الرخيصة فحسب. كما أن التخفيضات في أسعار التجزئة ستقلل من قيمة الضرائب مما يعني انخفاض الإيرادات الحكومية.

ويمكن تفادي هذه المشكلات من خلال تطبيق أرضية ضريبية (نوعية) دنيا (انظر القسم ٣-١-٥) ولو أن المنتجين، أو تجار الجملة أو الموزعين سيستفيدون من مثل هذا التركيب حيث إنه سيتم تسديد ضريبة دنيا محددة بجلاء من جانب جميع العاملين الفاعلين في الأسواق الذين يبيعون المنتج ذاته. وبالإضافة إلى ذلك فإن الإيرادات الحكومية ستستفيد بالطريقة ذاتها، إذ سيتم ضمان مقدار أدنى من الدخل الضريبي (سيكون على كل المنتجين، أو تجار الجملة، أو الموزعين تسديد مقدار ضريبي أدنى بغض النظر عن سعر البيع بالتجزئة للمنتج).

### ٣-١-٤ مزيج من رسوم المبيعات النوعية والقيمية

يمكن للحكومات أن تطبق مزيجاً من رسوم المبيعات النوعية والقيمية باعتبارها فئة ثالثة من هيكل رسوم المبيعات.

ويتباين اختيار رسم (رسوم) المبيعات التي تطبقها البلدان تبعاً لمجموعة الدخل وبحسب الإقليم. وبصفة عامة فإن البلدان ذات الدخل المنخفض تنزع على الأرجح إلى تطبيق رسوم المبيعات القيمية: وعلى النقيض من ذلك فإن البلدان ذات الدخل المرتفع تنحو إلى تطبيق رسوم المبيعات النوعية. وبالنسبة للبلدان ذات الدخل المتوسط فإن الصورة أقل وضوحاً.

وفي العادة فإن النظم الخليطة تجمع بين ضريبة نوعية مطبقة على كل الأصناف، والتي يكون تأثيرها أشد على الأصناف ذات التسعير المنخفض (من خلال أرضية ضريبية نوعية دنيا) وضريبة قيمية ذات تأثير أكبر على الأصناف ذات التسعير المرتفع. ويسهم ذلك في فرض ضرائب متوازنة على كل الأصناف وإلى خلق مجال عمل عادل للمصنّعين.<sup>١</sup>

وفي نظام مختلط فإن الاهتمام الذي يبديه كل بلد بالعنصر القيمي أو العنصر النوعي يعتمد على الظروف الوطنية وأهداف السياسات المنشودة. وفي حين أن العنصر القيمي يزيد من الفوارق السعرية المطلقة وبالتالي يروج الأصناف الرخيصة من السجائر، وهو ما يمكن أن يقوض أهداف السياسات السعرية المدفوعة بالاعتبارات الصحية، فإن العنصر النوعي يقلل من الفوارق السعرية النسبية بين الأصناف الرخيصة والغالية ويسهم في التقليل من تغييرية الأسعار.

وبغية ضمان عدم تعريض التوازن القائم بين العنصرين القيمي والنوعي في مثل هذا الهيكل الضريبي المختلط للتقويض بفعل تطبيق حد مرتفع من رسوم المبيعات الدنيا (النوعية)، فإن من المعتقد عموماً أن اعتماد قيود على حصة العنصر النوعي مقابل العنصر القيمي هو الإجراء المناسب الأفضل (يمكن مثلاً تحديد العنصر النوعي بين ١٠٪ و ٧٥٪ من مجموع الضريبة بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة). ويكفل ذلك أن يحافظ الجانب القيمي من معدل الضريبة على فعاليته ضمن الهيكل المختلط.

١ توصي التشريعات الأوروبية، التي تقر بالأهداف الصحية لرسوم مبيعات التبغ، باعتماد مثل هذا النظام المختلط. انظر: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/excise\\_duties/tobacco\\_products/legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/tobacco_products/legislation/index_en.htm).

كما أنه يمكن لنظام مختلط أن يساعد على تفادي حالة ضرائب نوعية صرفة في أحد البلدان وضرائب قيمة صرفة في بلد مجاور، مما يؤدي إلى تدفق عابر للحدود للأصناف الممتازة (الغالية) من بلد إلى آخر مع تدفق الأصناف الرخيصة في الاتجاه المعاكس.

ويوفر هيكل مختلط لرسوم المبيعات يتألف من عنصر نوعي وآخر قيمي بالتوافق مع رسوم مبيعات دنيا إلزامية، في مثل هذه الحالات، ما يلزم لإقامة بنیان ضريبي متوازن وعادل، مع الحفاظ في الوقت ذاته على مستوى عال من المرونة بالنسبة للسلطات المعنية. ولهذا السبب فإن تطبيق مثل هذا النظام المختلط يتيح مزايا أكيدة للاستفادة من تأثيراته المجتمعة.

### ٣-١-٥ النظم ذات المعدلات الدنيا

نقادياً للجوء إلى اعتماد قيم بخسة للمنتجات بهدف التقليل من قيمتها الخاضعة للضرائب فإن المستطاع فرض مستوى ضريبي أدنى على شكل مقدار ثابت (أرضية ضريبية نوعية دنيا) في النظم القومية أو في النظم المختلطة (انظر القسم ٣-١-٤) يتألف من معدل ضريبية قومية وضريبية نوعية. ولن يكون لنظم معدلات المبيعات النوعية الصرفة مثل هذه الأرضية الدنيا أبداً.

ويكفل تطبيق أرضية ضريبية نوعية دنيا على كل سلع التبغ في فئة للمنتجات مقداراً أدنى معين من رسوم المبيعات يسدده المصنّعون، بغض النظر عن سعر البيع بالتجزئة للمنتج. وفي بعض البلدان، تُستخدم الأسعار الدنيا للغرض ذاته. وبالتالي فإنه يتم ضمان دخل إيرادي معين حتى لو خضعت سلع التبغ لمعدلات الضرائب القومية وحدها.

ويوفر الجانب القيمي من رسوم المبيعات تصاعداً ضريبياً فوق الأرضية الضريبية النوعية الدنيا، مما يحول دون "إفلات" الأصناف ذات التسعير العالي من العبء الضريبي الأعلى. وفضلاً عن ذلك فإن زيادة الرسوم الدنيا سيؤدي إلى انكماش الفجوة القائمة بين منتجات التبغ الأرخص والأعلى.

وعلى المستوى الإقليمي فقد تم استخلاص تجارب إيجابية عبر الاستخدام الواسع لنظام مختلط ذي معدلات دنيا (نوعية وقيمية) ومن إمكانية تطبيق معدلات دنيا وطنية فردية حيثما كان ذلك مناسباً. وفيما يتعلق بالسجائر، مثلاً، فإن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تطبق نظاماً مختلطاً لرسوم المبيعات يشتمل مكوناً نوعياً ومكوناً قيمياً، كما أنها تفرض كلها تقريباً أرضية ضريبية دنيا وطنية. وتُطبق مقادير دنيا ثابتة على امتداد الاتحاد الأوروبي.<sup>١</sup>

### ٣-١-٦ الضرائب الأخرى على منتجات التبغ

لا تدرج الضرائب الأخرى غير المفروضة خصيصاً على منتجات التبغ ضمن نطاق هذه المبادئ التوجيهية. ومع أن هذه الضرائب تطبق على منتجات التبغ وأن لها أثر محسوس على الأسعار فإنها لا تعتبر ذات قيمة مهمة بالنسبة للصحة العمومية بالنظر إلى أن كل البدائل المحتملة ستكون لها على الأرجح ضرائب/معدلات ضرائب

١ في الاتحاد الأوروبي فإن رسوم مبيعات السجائر يجب أن تشكل الآن ما لا يقل عن ٥٧٪ من سعر البيع بالتجزئة، بما في ذلك كل الضرائب، وأن تبلغ ٦٤ يورو على الأقل لكل ١٠٠٠ سيجارة بالاستناد إلى السعر المتوسط المرجح. وينبغي ألا يقل المكون النوعي لرسوم المبيعات عن ٥٪ أو أكثر من ٧٦,٥٪ من مجموع الحصة الضريبية في السعر النهائي للسجائر.

مماثلة أو مشابهة. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على الضريبة العامة للمبيعات وضريبة القيمة المضافة، وهما في العادة من الضرائب القبمية. كما تشكل رسوم الاستيراد/ التعريفات حالة مماثلة، ولو أن بالمستطاع فرض هذه الرسوم بمعدلات متميزة على منتجات التبغ. وتتمتع الرسوم المذكورة بقدرة متغيرة على رفع أسعار منتجات التبغ وهي تُفرض على الدوام كضريبة قيمة بالمزايا والعيوب ذاتها لتلك المذكورة آنفاً.

### توصية

ينبغي أن تطبق الأطراف النظام الأبسط والأشد كفاءة لتلبية احتياجاتها الصحية والمالية، مع أقل عدد من الاستثناءات، وبما يراعي ظروفها الوطنية. ومن زاويتي الميزانية والصحة فإن على الأطراف تنفيذ نظم ضرائب نوعية أو مختلطة للمبيعات مع أرضية ضريبية نوعية دنيا، بالنظر إلى أن لهذه النظم مزايا جمة على النظم القبمية الصرفة.

### ٢-٣ مستوى معدلات الضرائب الواجب تطبيقه

من الصعب النصح بالمستوى الأمثل من الضرائب بالنظر إلى الفوارق في النظم الضريبية، والظروف الجغرافية والاقتصادية، والأهداف المالية والصحة العمومية الوطنية. ويتباين مقدار رسوم المبيعات على السجائر كنسبة مئوية من سعر البيع بالتجزئة تبايناً هائلاً في مختلف أنحاء العالم حيث يبلغ وسطياً ٢٥٪ من حصة رسوم المبيعات في سعر البيع بالتجزئة في البلدان ذات الدخل المنخفض ليرتفع إلى ٦٠٪ في البلدان ذات الدخل المرتفع.<sup>١</sup> ومن منظور إقليمي فإن الفجوة أشد اتساعاً حتى من ذلك: فرسوم المبيعات تبلغ صفر٪ في ١٩ بلداً من أصل ١٨٢ بلداً توفر البيانات (معظمها في إقليمي أفريقيا وجنوب شرق آسيا) لترتفع إلى ما متوسطه ٦٢,٦١٪ في الاتحاد الأوروبي (مع مستوى ذروة قدره ٧٣,٤٧٪ من حصة رسوم المبيعات في سعر البيع بالتجزئة، وهو ما يقود إلى نصيب في مجموع الضرائب قدره ٩٠,١٤٪).<sup>٢</sup> وفيما يتعلق بمنتجات التبغ من غير السجائر فإن نطاق مستويات رسوم المبيعات المطبقة واسع بصورة مماثلة.

ويخلف انخفاض مستويات رسوم المبيعات، وكذلك اتساع الفجوات بين الأقاليم أو البلدان المتجاورة، عدداً من التأثيرات السلبية مثل التدفقات العابرة للحدود وتصادد الاتجار غير المشروع، مما يقود إلى فقد الإيرادات وإلحاق الضرر بسياسات الصحة العمومية.

وكما سبقت الإشارة فإن تثبيت علامة قياس يعتمد على عوامل مختلفة، ولاسيما العوامل السياسية والاقتصادية الوطنية والإقليمية. وفي هذا الصدد فقد أصدر خبراء من البنك الدولي ومنظمة الصحة العالمية توصيات بشأن النسبة المئوية من رسوم المبيعات وحصة الضرائب الشاملة في سعر البيع بالتجزئة.<sup>٣</sup>

١ البيانات مستخلصة من: WHO report on the global tobacco epidemic, 2009: implementing smoke-free environments. Geneva, World Health Organization, 2009. <http://www.who.int/tobacco/mpower/2009/en/index.html>

٢ WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010: Chapter 2; 2010 global progress report on implementation of the WHO FCTC. Geneva, World Health Organization, 2010: page 9; European Commission, Excise Duty Tables part III, July 2011، المتاح في الموقع الإلكتروني التالي: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/excise\\_duties/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/index_en.htm)

٣ WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010: Chapter 2.6; Curbing the epidemic: Governments and the economics of tobacco control, Washington, DC, World Bank, 1999.

وحيثما يكون ذلك مناسباً فإن التقريب (الزيادة) الإقليمي لمعدلات الضرائب، ولاسيما فيما يتصل بالنسبة المئوية للضرائب في سعر البيع بالتجزئة، الذي يقود إلى تقريب لأسعار التجزئة، سيقبل من حوافز الاتجار غير المشروع وعمليات التسوق عبر الحدود ومن ثم يكفل توليد إيرادات ثابتة. وينطبق الأمر ذاته على المزيد من التقريب لمعدلات الضرائب وأسعار التجزئة المفروضة على مختلف فئات منتجات التبغ (انظر أيضاً القسم ٣-٣).

وعندما تتعلق المسألة بقاعدة الحساب الفعالة الفضلى لرسم المبيعات على منتجات التبغ، وخصوصاً السجائر، فإن مفهوم "الفئة السعرية الرائجة الفضلى" كسعر بيع بالتجزئة يجب أن يتم استبداله لصالح "السعر المتوسط المرجح" لكل السجائر. وفي معظم الأقاليم فإن الأسواق الوطنية لم تعد تخضع لهيمنة صنف "وطني" رائج أفضل وحيد. وبالمقارنة مع "الفئة السعرية الرائجة الفضلى"، التي تتحدد على أساس الصنف الأكثر مبيعاً أو فئة سعرية محددة في السوق الوطنية في فترة معينة، فإن "السعر المتوسط المرجح" كسعر للبيع بالتجزئة يغطي كل السجائر/منتجات التبغ المطروحة للاستهلاك. ويوفر ذلك قسطاً أكبر من الشفافية، وتحديد عادلاً ومتوازناً لمعدلات الضرائب، ويخلق ساحة عمل منصفة على امتداد قطاع التبغ.<sup>١</sup>

### توصية

على الأطراف وضع سياسات متسقة طويلة الأجل بشأن هيكل ضرائبها المفروضة على التبغ بما في ذلك أرقام مستهدفة لمعدلات هذه الضرائب، بغية تحقيق أهدافها في غضون فترة محددة. ومن الواجب رصد معدلات الضرائب وزيادتها على أساس منتظم (يمكن أن يكون سنوياً) لمراعاة تطورات التضخم ونمو الدخل. وينبغي مراعاة السمات الخاصة الإقليمية (مثل الاتجار عبر الحدود) عند صياغة هذه السياسات.

### ٣-٣ الشمولية/ العبء الضريبي المتماثل لمنتجات التبغ المختلفة

ثمة تباين واسع في أنواع منتجات التبغ المستخدمة في مختلف أرجاء العالم. ومع أن الكثير من تجارب الأطراف المتعلقة بالضرائب المفروضة على منتجات التبغ تشير تحديداً إلى السجائر المصنعة، فإن على الأطراف أن تقرر بالحاجة إلى سياسة ضريبية لكل منتجات التبغ. وفضلاً عن ذلك فإن من الواجب تبسيط وتنسيق النظم لضمان أن تكون الأهداف المتوخاة من فرض الضرائب على المنتجات المختلفة هي ذاتها.

ويمكن أن توفر المعدلات المتباينة للضرائب على فئات منتجات التبغ المختلفة (مثل السجائر المصنعة مقابل التبغ الملفوف باليد) أو ضمن فئات منتجات متماثلة (كالسجائر ذات التسعير العالي مقارنة بالسجائر ذات التسعير المنخفض) حوافز للمستخدمين للتحويل بين فئات المنتجات أو استخدام منتجات تابعة من سلسلة الاتجار غير المشروع. وقد تشجع المعدلات العالية المفروضة على منتج ما بالمقارنة بمنتج آخر المستخدمين على التحول إلى المنتجات منخفضة الضرائب وبالتالي المنتجات الأرخص.

وعلى هذا فإنه يمكن التخفيف من الانخفاض المتوقع في الاستهلاك بالتحويل إلى منتجات تبغ أخرى (تأثير الاستعاضة) وزيادة في عمليات التحايل. وعلى سبيل المثال، وفيما يتعلق بالسجائر، فإن التبغ المفروم الدقيق والسجائر الرخيصة هما عموماً المنتجان البديلان الرئيسيان للمستهلكين في حالة حدوث زيادات ضخمة في أسعار السجائر. وفي مثل هذه الحالات، وفي حين أن ارتفاع الضرائب يؤدي عادة إلى التقليل من استهلاك

١ يمكن حساب السعر المتوسط المرجح على النحو التالي: القيمة الإجمالية لكل السجائر المطروحة للاستهلاك (سعر البيع بالتجزئة مشتملاً على جميع الضرائب) مقسومة على مجموع كمية السجائر المطروحة للاستهلاك في فترة محددة (مثل سنة واحدة). انظر أيضاً European Commission, Excise Duty Tables part III, July 2011.

التبغ، فإن تأثير الزيادات الضريبية قد يضعف نتيجة الاستعاضة عن منتجات التبغ الغالية بمنتجات تبغ أخرى أو التحول إلى الفئات الرخيصة من التبغ وإلى الأصناف ذات الأسعار المخفضة.

### توصية

بغية تفادي العواقب السلبية، مثل الاستعاضة عن المنتجات أو زيادة الاتجار غير المشروع، وكذلك ضمان تحقيق أهداف الصحة العمومية، فإن من الواجب فرض الضرائب على كل منتجات التبغ بطريقة متماثلة، وبعاء ضريبي متشابه حيثما كان هذا مناسباً، كما يجب أن يترافق ذلك مع سياسات وإجراءات صارمة ضد الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

وعلى الأطراف أن تكفل تصميم النظم الضريبية على نحو لا يشجع المستخدمين على التحول إلى المنتجات الرخيصة ضمن فئة المنتجات ذاتها أو إلى فئات منتجات التبغ الرخيصة نتيجة زيادات الضرائب. وعلى وجه الخصوص فإن العبء الضريبي على منتجات التبغ الأخرى يجب أن يزداد وأن يكون مماثلاً، حيثما كان ذلك مناسباً، للعبء الضريبي المفروض على السجائر.

## ٤ - إدارة الضرائب

يوفر هذا القسم معلومات وتوصيات عن الإدارة الفعالة لنظم ضرائب مبيعات التبغ.

### ١-٤ الترخيص/الإجازة

يتمثل تدبير الرقابة الرئيسي في الإدارة الفعالة لضرائب التبغ في تحديد كل الكيانات المُلزمة بدفع الضرائب ونطاق مسؤوليتها الضريبية. وتتطلب الإجراءات الشائعة للامتثال للضرائب أن يتقدم جميع المنتجين، والمستوردين، وأمناء المخازن، والمصدرين في مجال منتجات التبغ بطلبات للحصول على تراخيص، أو إجازات، أو للتسجيل لدى السلطات الضريبية، وأن يقوموا بتقديم بيانات منتظمة لعائدات الضرائب، وأن يسدوا الضرائب بانتظام على النحو الذي تحدده القوانين الضريبية.<sup>١</sup>

وتصدر الإجازات، والتسجيلات، والتراخيص رهناً بشروط وبالقدرة على تعديلها، أو إبطالها، أو إلغائها في حال عدم الامتثال.

وفي البلدان التي تضم عدداً ضخماً من باعة التجزئة غير الرسميين فإن منح التراخيص قد يكون أمراً صعباً. على أن من الواجب الإبقاء على الاستثناءات في الحدود الدنيا.

### توصية

على الأطراف أن تكفل إرساء نظم شفافة للترخيص أو نظم مكافئة للموافقة أو الرقابة.

١ تشير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن النظم الشاملة لتسجيل دافعي الضرائب وترقيمهم هي سمة حيوية لترتيبات إدارة الضرائب في معظم البلدان، وهي تدعم معظم عمليات إدارة الضرائب وترتكز عليها كل أنشطة تقديم بيانات عائدات الضرائب، وتحصيلها، وتقديرها. انظر: *Tax administration in OECD and selected non-OECD countries: Comparative information series (2008)*، المتاح في الموقع الإلكتروني التالي:

[http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en\\_2649\\_33749\\_42174884\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en_2649_33749_42174884_1_1_1_1,00.html).



## ٤-٢ نظام المخازن/ حركة السلع المشمولة بالضرائب والمدفوعات الضريبية

بما أن الحاجة تتطلب تطبيق تدابير الرقابة في مرافق الإنتاج والتخزين بغية ضمان تحصيل الديون الضريبية، فإن من الضروري إقامة نظام للعنابر، خاضع لترخيص السلطات المعنية، بغرض تسهيل هذه التدابير. وتلزم العديد من البلدان وتجهيز للأشخاص العاديين أو الاعتباريين (مثل أمناء المخازن المرخص لهم) إنتاج، وتجهيز، وحفظ، وتلقي، وإرسال المنتجات الخاضعة لرسوم المبيعات في مجرى عملهم، في ظل إرجاء تسديد رسوم المبيعات. ويمكن طلب تقديم ضمانات من أمناء المخازن بما يكفل تسديد الضرائب. ويمكن أن تشمل سمات النظام ما يلي: معايير صارمة لمنح الترخيص؛ وزيارات للمخزن قبل منح الترخيص؛ وتدابير كافية للرقابة على المخزونات؛ والتحقق من منشأ المنتجات الخاضعة لرسوم المبيعات وعملية الإنتاج بأسرها؛ وترميز ووسم المنتجات. ويمكن استخدام الرصد عبر نظام محوسب لتحركات السلع المشمولة بالضرائب والمتمتعة بإرجاء التسديد كأداة للرقابة أيضاً.<sup>١</sup>

### توصية

على الأطراف إرساء نظام لعنابر التخزين أو الإنتاج لتيسير تدابير الرقابة على رسوم المبيعات. وبغية الحد من تعقيد عملية تحصيل الضرائب، فإن من الواجب جمع ضرائب المبيعات عند نقطة التصنيع، أو الاستيراد، أو الطرح للاستهلاك من عنبر للتخزين أو للإنتاج.

وينبغي أن تنص القوانين على تسديد مدفوعات الضرائب بفواصل زمنية ثابتة أو بتاريخ ثابت كل شهر وأن تشمل بصورة مثالية الإبلاغ عن أحجام الإنتاج والمبيعات، والضرائب المستحقة والمسددة، وأحجام مدخلات المواد الخام.

كما يجب أن تسمح السلطات الضريبية بالكشف عن التقارير للعموم، مع مراعاة قواعد السرية.

## ٤-٣ إجراءات مكافحة الاستباق

يمكن للمصنعين أو المستوردين في بعض الحالات توقع التغيرات في الضرائب. وقد يرجع ذلك إلى أن الضرائب مربوطة بمعدلات التضخم أو بعلامات قياس معروفة. وقد يسعى المصنعون أو المستوردون عند توقع زيادات ضريبية إلى الاستفادة من الضريبة الراهنة أو المنخفضة من خلال زيادة إنتاج أو تخزين المنتجات (وهو ما يعرف باسم الاستباق).

وللحيلولة دون ذلك وبغية ضمان تلقي السلطات الإيراد الإضافي المتأتي عن الزيادات الضريبية، عوضاً من المنتجين أو المستوردين، فإن على الأطراف أن تنظر في تطبيق إجراءات لمكافحة الاستباق مثل الآتي:

- تقييد طرح أحجام مفرطة من منتجات التبغ فُيبل زيادة الضرائب؛
- فرض الضرائب على السلع التي تم إنتاجها بالفعل أو المخزونة قبل زيادة الضرائب؛
- فرض الضريبة الجديدة على كل المنتجات التي لم تصل بعد إلى المستهلك النهائي، بما في ذلك المنتجات المطروحة للبيع بالتجزئة (ما يعرف باسم ضريبة مخزونات أرض المصنع).

<sup>١</sup> هناك نظام محوسب لرصد حركة سلع رسوم المبيعات والرقابة عليها في كل بلدان الاتحاد الأوروبي، ويساند هذا النظام كل عمليات المخازن ومتطلبات الحركة. انظر:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/excise\\_duties/circulation\\_control/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/circulation_control/index_en.htm).

## توصية

على الأطراف، عند توقع زيادات ضريبية، أن تنظر في فرض إجراءات فعالة لمكافحة الاستباق.

### ٤-٤ العلامات المالية/ اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ

يعتبر استخدام العلامات المالية عموماً أداة مناسبة لزيادة الامتثال للقوانين الضريبية عبر رصد الإنتاج والاستيراد. فضلاً عن ذلك فإن العلامات المالية يمكن أن تساعد على التمييز بين منتجات التبغ المشروعة وغير المشروعة. وتشمل العلامات الدمغات الضريبية، والدمغات الضريبية المعززة (المعروفة أيضاً باسم الشرائط) والدمغات الضريبية الرقمية.

وفي العادة توضع العلامات المالية على مستوى العلب في مواقع محددة من العلبة. ويتيح اعتماد حجم موحد للعلبة وضع العلامات المالية ويزيد من كفاءة إدارة الضرائب. وتمشياً مع المادة ١٥ من الاتفاقية الإطارية فإن استحداث نظام لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ بما في ذلك وسم منتجات التبغ بمعرف فريد للهوية يمكن أن يعزز من أمن نظام التوزيع ويساعد في التحقيقات المتعلقة بالاتجار غير المشروع.

## توصية

على الأطراف، حيثما كان ذلك مناسباً، أن تنظر في اشتراط وضع علامات مالية لزيادة الامتثال للقوانين الضريبية.

على الأطراف أن تطلب، حسب الاقتضاء، إقامة نظام لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ بما يتماشى مع المادة ١٥ من الاتفاقية الإطارية.

### ٤-٥ الإنفاذ

تتطلب الإدارة الفعالة لضرائب التبغ تحديداً جلياً لسلطات الإنفاذ المسؤولة. وبصفة عامة فإن سلطات الضرائب يجب أن تمتلك السلطة والقدرة على إجراء أنشطة البحث، والاستيلاء، والاحتجاز، والتخلص بما يتماشى مع ما تتمتع به وكالات إنفاذ القوانين، كما يجب تزويدها بأدوات الإنفاذ الضرورية بما في ذلك التكنولوجيات المناسبة. وبالإضافة إلى ذلك فإن اقتسام المعلومات بين وكالات الإنفاذ هو سمة مفيدة أيضاً في تحقيق الإنفاذ الكفوء وفقاً للقوانين الوطنية.

وتشمل عقوبات عدم الامتثال للقوانين الضريبية تعليق أو إلغاء الرخصة أو تطبيق شروط أشد صرامة على الرخصة، وفرض الغرامات و/ أو السجن، ومصادرة المنتجات، ومصادرة المعدات المستخدمة في تصنيع أو توزيع المنتجات بما في ذلك الآلات والعربات، وإيقاف الطلبات والكف عنها، وتدبير علاجية إدارية أخرى حسب الاقتضاء. وتُطبق الغرامات والفوائد على التأخر في تسديد الضرائب، كما تفرض معدلات الضرائب المتأخرة والضرائب التأديبية على المتخلفين عن تسديد الضرائب.

## توصية

على الأطراف أن تحدد بوضوح سلطات إنفاذ الضرائب وأن تمنحها الصلاحيات المناسبة.

كما أن على الأطراف أن تتيح اقتسام المعلومات بين وكالات الإنفاذ.

وبغية ردع عدم الامتثال للقوانين الضريبية فإن على الأطراف أن توفر مجموعة مناسبة من العقوبات.

## ٥ - استخدام الإيرادات - تمويل مكافحة التبغ

وفقاً للمادة ٦-٢ من الاتفاقية الإطارية فإن الأطراف تحتفظ بحقها السيادي في تحديد ووضع سياساتها الضريبية. ويعتبر البت في كيفية استخدام الإيراد المتأتي من ضرائب التبغ جزءاً أصيلاً من الحق السيادي لكل طرف.

وكما سبقت الإشارة في المبادئ التوجيهية لتنفيذ المواد ٨ و ٩ و ١٠ و ١٢ و ١٤،<sup>١</sup> فإن ضرائب مبيعات التبغ توفر مصدراً محتملاً لتمويل مكافحة التبغ. وبمقدور الأطراف أن تنظر، ومع مراعاة المادة ٢٦-٢ من الاتفاقية الإطارية، في تكريس الإيرادات المتأتية من ضرائب التبغ أو جانب منها لبرامج مكافحة التبغ، مثل تلك التي تغطي مسائل إنذاع الوعي، وترويج الصحة وتوقي الأمراض، وخدمات الإقلاع، والأنشطة البديلة السليمة اقتصادياً، وتمويل الهياكل المناسبة لمكافحة التبغ.

## ٦ - المبيعات المعفاة من الضرائب والرسوم

تُباع منتجات التبغ في متاجر السلع المعفاة من الرسوم في المطارات، وفي وسائل النقل الدولية، وفي متاجر السلع المعفاة من الضرائب، دون تحميل المبيعات أية أعباء ضريبية في غالب الأحيان. وبصفة عامة فإن المبيعات المعفاة من الضرائب أو الرسوم في المطارات وفي الأماكن المحددة الأخرى تنطبق على المسافرين الذين يحملون منتجات التبغ خارج البلاد ويعفون من تسديد ضرائب ورسوم محلية أو وطنية معينة. وعلى هذا فإن المبيعات المعفاة من الضرائب أو الرسوم تعتبر نوعاً ما من أنواع التصدير ولذلك فإنها لا تخضع للضرائب كمسألة مبدئية. على أن بمقدور المسافرين في بعض البلدان أن يشتروا من متاجر السلع المعفاة من الرسوم لا عندما يغادرون البلاد فحسب بل وعندما يدخلونها أيضاً.

وتؤدي المبيعات المعفاة من الضرائب والرسوم إلى تآكل تأثيرات الإجراءات الضريبية والسعوية الهادفة إلى الحد من الطلب على منتجات التبغ، حيث إن منتجات التبغ المعفاة من الضرائب أرخص من المنتجات الخاضعة للضرائب وأيسر من حيث تحمل التكاليف. وبضر ذلك بتحقيق الغاية الصحية المتوخاة من الضرائب ويؤدي الصحة العمومية من خلال تشجيع الاستهلاك الشخصي. وفضلاً عن ذلك فإن هذه المبيعات تضر بالإيرادات الحكومية حيث إنها تُحدث ثغرة في الهيكل الضريبي. وعلى وجه الخصوص فإن متاجر السلع المعفاة من الضرائب أو الرسوم عند الحدود البرية قد تكون مصدراً للإمدادات غير المشروعة من السجائر المعفاة من الضرائب أو الرسوم للمستهلكين النهائيين. وثمة بيانات متزايدة على أن الحكومات تقوم باتخاذ التدابير لحظر أو تقييد المبيعات المعفاة من الضرائب أو الرسوم.

وتنص المادة ٦ من الاتفاقية الإطارية على أن على كل طرف أن "يعتمد أو يحافظ، حسب الاقتضاء، على تدابير يمكن أن تشمل [...] حظر أو تقييد مبيعات منتجات التبغ المعفاة من الرسوم والضرائب الجمركية إلى المسافرين الدوليين و/ أو توريدها من قبلهم". وفي حين أن النظر في اتخاذ هذه الإجراءات هو أمر يعود إلى الأطراف فإن الأمر قد يقتضي التمييز بين خواص السفر البري، والجوي، والبحري، ولاسيما التمييز بين المتاجر الحدودية ونقاط بيع السلع المعفاة من الرسوم.

١ تتوافر المبادئ التوجيهية في العنوان الإلكتروني التالي: <http://www.who.int/fctc/protocol/guidelines/adopted/en>.

وتستند التدابير الدولية لحظر المبيعات المعفاة من الضرائب أو الرسوم إلى ثلاثة خيارات أساسية هي:

- حظر المبيعات المعفاة من الضرائب أو الرسوم لمنتجات التبغ؛ أو
- تطبيق ضرائب المبيعات على منتجات التبغ المباعة في مخازن السلع المعفاة من الضرائب أو الرسوم؛ أو
- الحد من المخصصات المسموحة للمسافرين من منتجات التبغ لتقييد الواردات الشخصية لمنتجات التبغ المعفاة من الضرائب أو الرسوم، وذلك مثلاً من خلال تطبيق حدود كمية.<sup>١</sup>

### توصية

على الأطراف أن تنتظر في حظر أو تقييد المبيعات المعفاة من الضرائب أو الرسوم لمنتجات التبغ. وعليها أن ترصد مدى إسهام المنتجات المعفاة من الضرائب أو الرسوم في الاتجار غير المشروع واتخاذ الإجراءات الضرورية عند التأكد من وجود هذه الصلة.

## ٧- الاتجار غير المشروع

تعتبر المادة ١٥ من الاتفاقية الإطارية المرجع الرئيسي فيما يتعلق بالاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

يؤدي الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ إلى زيادة توافرها وتعزيز القدرة على تحمل تكلفتها، مما يقوض السياسات الضريبية والصحية. ومن خلال تيسير إتاحة السجائر "الرخيصة" بصورة مصطنعة عبر قنوات المبيعات غير المنظمة، فإن الاتجار غير المشروع يؤدي إلى تفاقم انتشار التدخين واستهلاك التبغ، ولاسيما في صفوف الشباب، والفقراء، وسكان البلدان ذات الدخل المنخفض أو المتوسط.

ويُلحق الاتجار غير المشروع الضرر بأنشطة تحصيل الضرائب وإدارتها، ولاسيما في البلدان التي تطبق ضرائب مرتفعة.

ووفقاً لصناعة التبغ فإن زيادات الضرائب تتسبب في الاتجار غير المشروع. على أن العديد من البلدان زادت من ضرائب التبغ بشكل فعال وشهدت زيادات في الإيرادات دون المعاناة من ارتفاع شديد في التهريب.<sup>٢</sup> وتعتمد العلاقة بين الضرائب/ الأسعار والاتجار غير المشروع عموماً على وجود الفساد و/ أو مدى سهولة الالتفاف على

١ على سبيل المثال، فإن الاتحاد الأوروبي يطبق حدوداً كمية للمسافرين الذين يدخلون إلى إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد من دولة غير عضو. ويمقدور كل دولة عضو أن تختار تطبيق حدود كمية لمنتجات التبغ وفقاً للقواعد التالية:

- السجائر: ٢٠٠ سيجارة أو ٤٠ سيجارة لكل مسافر يتجاوز ١٧ سنة من العمر؛
- السيجاريللو: ١٠٠ سيجاريللو أو ٢٠ سيجاريللو لكل مسافر يتجاوز ١٧ سنة من العمر؛
- السيجار: ٥٠ سيجاراً أو ١٠ سيجاراً لكل مسافر يتجاوز ١٧ سنة من العمر؛
- تبغ التدخين: ٢٥٠ غراماً أو ٥٠ غراماً لكل مسافر يتجاوز ١٧ سنة من العمر،

علماً بأن السيجاريللو هو سيجار يبلغ وزنه الأقصى ٣ غرامات.

٢ *Illicit tobacco trade – Illegal profits and public peril. Campaign for Tobacco-Free Kids, 2008:5-6* الموقع الإلكتروني التالي: [http://www.tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/ILL\\_overview\\_en.pdf](http://www.tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/ILL_overview_en.pdf).

الضوابط القانونية.<sup>١</sup> ولذلك فإنه عندما تزيد البلدان من ضرائب التبغ فإن عليها أيضاً أن تعزز من تدابير إنفاذ الضرائب وإدارتها.

وقد ثبت بالتجربة أن الضرائب والأسعار ليست السبب الرئيسي في الاتجار غير المشروع. فالأسعار هي عامل واحد فقط من بين العديد من العوامل التي تؤثر على الاتجار غير المشروع.<sup>٢</sup>

## توصية

على الأطراف عند تطبيق المادة ٦ من الاتفاقية الإطارية أن تتخذ الإجراءات الضرورية لاحتواء خطر الاتجار غير المشروع، بما يتسق مع التزاماتها بموجب المادة ١٥ من الاتفاقية المذكورة.

## ٨- التعاون الدولي

يعتبر التعاون الدولي في المجالات العلمية والقانونية، وتوفير الخبرات ذات الصلة، وتبادل المعلومات والمعارف، من بين الوسائل المهمة لتعزيز قدرة الأطراف على الوفاء بتعهداتها بموجب المادة ٦ من الاتفاقية الإطارية. وينبغي أن تكون مثل هذه الإجراءات متماشية مع التزامات الأطراف المتخذة فيما يتعلق بالتعاون الدولي، ولاسيما في ظل المواد ٣-٤ و ٤-٥ و ٥-٥ و ٢٠ و ٢٢ من الاتفاقية الإطارية.

ووفقاً للمادة ٢١ من الاتفاقية الإطارية فإن التقارير الدورية التي ترفعها الأطراف تشكل أداة مهمة أخرى للتبادل والتعاون الدوليين في ظل الاتفاقية. وتنص المادة ٦ من الاتفاقية الإطارية على أن الأطراف ستقدم في تقاريرها الدورية المرفوعة وفقاً للمادة ٢١ بمعدلات الضرائب المفروضة على منتجات التبغ، على أن يشتمل ذلك بصورة مثالية على العبء الضريبي النسبي والمطلق، إلى جانب اتجاهات استهلاك التبغ.

وبصفة عامة، وكأساس لأية إجراءات سياسية وتنظيمية، فإن الحاجة تدعو إلى بيانات شفافة وشاملة بشكل واف. وتضطلع المنظمات الدولية المعنية بدور هام في جمع، وتصنيف، ونشر مثل هذه البيانات. وعلى الأطراف أن تنظر أيضاً في استعراض تقارير الأطراف الأخرى، والبيانات والاتجاهات المستخلصة من التقارير المرحلية العالمية المرفوعة إلى كل دورة منتظمة من دورات مؤتمر الأطراف، وذلك لتعزيز معرفتها بالخبرات الدولية فيما يتعلق بالسياسات الضريبية والسعرية.

كما أن التعاون الدولي سيساعد في توفير معلومات متسقة ودقيقة عن الاتجاهات والخبرات العالمية، والإقليمية، والوطنية المتعلقة بالسياسات الضريبية والسعرية، ولاسيما من خلال قاعدة بيانات تنفيذ المعاهدة العالمية التي تحتفظ بها أمانة الاتفاقية.

١ Merriman D. *Understand, measure and combat tobacco smuggling*. Washington, DC, World Bank, 2002:8-9, المتاح في الموقع الإلكتروني التالي: <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

٢ *Tobacco smuggling*. Fact sheet provided at the 11th World Conference on Tobacco OR Health, 6-11 August 2000, المتاح في الموقع الإلكتروني التالي: [http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH\\_232.pdf](http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_232.pdf).

وعلى الأطراف أيضاً النظر في استخدام البعد متعدد القطاعات للسياسات الضريبية والسعرية والتعاون ضمن الآليات والمنظمات الثنائية والمتعددة الأطراف ذات الصلة لإذكاء الوعي وترويج تنفيذ السياسات المعنية.

وينبغي للأطراف التعاون في إعادة النظر في المبادئ التوجيهية، وتحديثها عند الضرورة، وفقاً لآلية إطار زمني يحددهما مؤتمر الأطراف لضمان استمرارها في توفير الإرشاد والعون الفعال للأطراف في إرساء سياساتها الضريبية والسعرية إزاء منتجات التبغ.

= = =