

**FCTC**

اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية  
بشأن مكافحة التبغ

مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة  
العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

FCTC/COP/6/7

الدورة السادسة

٢٧ آذار/ مارس ٢٠١٤

موسكو، الاتحاد الروسي، ١٣-١٨ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٤

البند ٤-٢ من جدول الأعمال المؤقت

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

### تقرير فريق الصياغة العامل بين الدورات والمفتوح العضوية

١- اعتمد مؤتمر الأطراف في دورته الخامسة (سول، جمهورية كوريا، ١٢-١٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢) مجموعة من المبادئ التوجيهية والتوصيات لتنفيذ المادة ٦ (التدابير السعيرية والضريبية الرامية إلى الحد من الطلب على التبغ) من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (اتفاقية المنظمة الإطارية) وقرر إنشاء فريق صياغة عامل بين الدورات (فريق الصياغة) لمواصلة العمل على إعداد مبادئ توجيهية وتقديم مسودة كاملة كي ينظر فيها المؤتمر في دورته السادسة.<sup>١</sup>

٢- وبموجب هذا القرار فُتح باب المشاركة في فريق الصياغة أمام كل أطراف اتفاقية المنظمة الإطارية والمراقبين في مؤتمر الأطراف. ووجهت دعوة للانضمام إلى هذا الفريق إلى كل الأطراف في ١٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢ وإلى المراقبين المعتمدين في مؤتمر الأطراف. واجتمع فريق الصياغة في جنيف من ٣ إلى ٦ حزيران/يونيو ٢٠١٣. وحضر الاجتماع ممثلون عن ٤٠ طرفاً إلى جانب أربع منظمات تتمتع بصفة مراقب. وانتخب الفريق السيد سايمون كوتريل من أستراليا لرئاسته.

٣- واستند فريق الصياغة في عمله إلى مجموعة المبادئ التوجيهية والتوصيات التي اعتمدها مؤتمر الأطراف في القرار FCTC/COP5(7)، وإلى مسودة المبادئ التوجيهية الواردة في الوثيقة FCTC/COP/5/8 التي أعدها الفريق العامل الذي شكله مؤتمر الأطراف في دورته الرابعة.<sup>٢</sup>

١ انظر القرار FCTC/COP5(7)، المتاح إلى جانب كل القرارات، والمبادئ التوجيهية، ووثائق مؤتمر الأطراف الأخرى في الموقع الإلكتروني: <http://www.who.int/fctc/publications>.

٢ انظر القرار FCTC/COP4(13).

٤- وفي ضوء المهمة التي أوكلها مؤتمر الأطراف إلى فريق الصياغة فإن هذا الفريق لم يقترح أية تعديلات على مجموعة المبادئ التوجيهية والتوصيات التي اعتمدها هذا المؤتمر بقراره (7)FCTC/COP5. وفي ختام الاجتماع أقر فريق الصياغة نصاً توافقاً عليه الآراء لمسودة المبادئ التوجيهية. ووافق فريق الصياغة على تشكيل فريق من الأطراف للعمل بصفة "أصدقاء الرئيس" لتقديم المساعدة للرئيس كي يُنجز، خارج الدورة، الفرعين المتعلقين بالمصطلحات والمراجع العامة، والنص النهائي لمسودة المبادئ التوجيهية الذي سيرُفع إلى مؤتمر الأطراف بعد التشاور مع الأطراف.<sup>١</sup> ووافقت بعض الأطراف على أجزاء من النص الذي توافق على الآراء على أساس إدراج بيان أو ملخص لموقفها في تقرير فريق الصياغة (انظر أدناه).

### فتح باب التعليق على مسودة المبادئ التوجيهية أمام جميع الأطراف في اتفاقية المنظمة الإطارية

٥- أتيحت مسودة المبادئ التوجيهية، بموجب القرار (7)FCTC/COP5، من خلال موقع إلكتروني محمي التماساً لتعليقات الأطراف بين يومي ١٦ أيلول/سبتمبر و٨ تشرين الثاني/نوفمبر، أي على مدى ثمانية أسابيع، وقام فريق أصدقاء الرئيس بعد ذلك باستعراض تلك التعليقات.

٦- وتقدم بالتعليقات ٢١ طرفاً (منها ١٨ طرفاً شارك في اجتماع فريق الصياغة). وتُجمل أدناه هذه التعليقات، وكذلك حصيلة الاستعراض الذي قام به فريق أصدقاء الرئيس:

- تعليقات ونصوص مقترحة على المبادئ التوجيهية والتوصيات المعتمدة في الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف: في ضوء المهمة الموكلة من جانب مؤتمر الأطراف، والنهج الذي اعتمده فريق الصياغة في عدم إعادة فتح المبادئ التوجيهية والتوصيات، فقد وافق فريق أصدقاء الرئيس على أن يظل النص على حاله.

- تعليقات ونصوص مقترحة على القضايا التي ناقشها فريق الصياغة باستفاضة: وافق فريق أصدقاء الرئيس على وجوب نقادي إعادة فتح المناقشات بشأن تلك القضايا التي يمثل فيها النص توافق الآراء في فريق الصياغة، ولذلك فإن النص سيظل على حاله.

- اقتراحات بعمليات إعادة صياغة واسعة للنص: اتفق فريق أصدقاء الرئيس على أنه ينبغي ألا تؤخذ هذه الاقتراحات في الحسبان في المسودة التي ستعرض على مؤتمر الأطراف حينما تؤدي إلى تغيير معنى النص أو تتناقض مع نصوص الفروع الأخرى لمسودة المبادئ التوجيهية التي وافق عليها فريق الصياغة، أو النص الحالي للمبادئ التوجيهية الذي اعتمده مؤتمر الأطراف في دورته الخامسة.

- التعليقات التحريرية والتعليقات الرامية إلى تحسين قابلية القراءة: وافق فريق أصدقاء الرئيس على مراعاة تلك التعليقات التحريرية فحسب التي تشكل تحسناً واسعاً للنص. ولم تؤخذ التعليقات التحريرية في الاعتبار عند طرحها لمبادئ جديدة لم يناقشها فريق الصياغة أو حينما أضفت تعقيداً على النص. وفي معظم الحالات لم تُقبل التعليقات التحريرية نظراً لأن النص كان قد خضع لمفاوضات مكثفة في فريق الصياغة وتم تحقيق توازن دقيق بين المصالح المختلفة للأطراف.

<sup>١</sup> ضم فريق "أصدقاء الرئيس" كلاً من الرئيس، وممثلي الاتحاد الأوروبي، وكينيا، وعمان، وبنما، وتايلاند، وتركيا، والدكتور فرانك شالويكا (المستشار التقني لفريق الصياغة).

– لم يأخذ فريق أصدقاء الرئيس في الاعتبار التعليقات الأخرى التي قدمتها الأطراف، مثل إضافة تعاريف جديدة لأن مثل هذه التعاريف واردة في النصوص الأخرى التي اعتمدها مؤتمر الأطراف، وذلك مثلاً نص بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

– طُرحت اقتراحات بتفكيح الترجمتين الروسية والصينية. ودرست خدمات اللغات في منظمة الصحة العالمية هذه الاقتراحات بعناية وأدرجتها في نسختي النص بهاتين اللغتين اللتين ستُعرضان على مؤتمر الأطراف وذلك حينما لم تؤثر التغييرات على معنى النص الإنكليزي أو عندما كانت متسقة مع المصطلحات المقبولة في النصوص المرجعية الأخرى (مثل اتفاقية المنظمة الإطارية) أو الوثائق التي سبق أن اعتمدها مؤتمر الأطراف (مثل المبادئ التوجيهية).

٧- ويود فريق أصدقاء الرئيس إلى أن يشير إلى أن عدداً من الأطراف التي أدلت بتعليقاتها على مسودة المبادئ التوجيهية أكدت من جديد الحق السيادي للأطراف في تحديد سياساتها الضريبية (طلبت بعض الأطراف إدراج بياناتها في هذا التقرير على النحو المبين أدناه) وأن أحكام مسودة المبادئ التوجيهية ينبغي ألا تمس بالتزاماتها بموجب الاتفاقات الدولية الأخرى. ويلاحظ فريق أصدقاء الرئيس أن نص المبادئ التوجيهية يوضح مراراً وتكراراً أن هذه الحقوق والالتزامات ستكون موضع الاحترام وفقاً لأحكام اتفاقية المنظمة الإطارية.

٨- ويود فريق الصياغة أن يعرب عن شكره لكل الأطراف التي تقدمت بتعليقات إليه وسانددت عمله.

٩- ويُعرض النص الذي أسفر عنه عمل فريق الصياغة، وعملية الاستعراض الموصوفة أعلاه، على مؤتمر الأطراف في ملحق هذه الوثيقة.

### بيانات الأطراف المقدمة في أعقاب اجتماع فريق الصياغة في حزيران/يونيو ٢٠١٣

١٠- على نحو ما وردت إليه الإشارة آنفاً فقد وافقت بعض الأطراف على أجزاء من النص الذي توافقت عليه الآراء خلال الاجتماع المعقود في حزيران/يونيو ٢٠١٣ شريطة إدراج بيانات أو ملخصات لمواقفها في تقرير فريق الصياغة على النحو التالي:

– ما يتعلق بالفرع ٣-٢ من مسودة المبادئ التوجيهية المعنون "مستوى المعدلات الضريبية الذي يتعين تطبيقه"

*البيان الذي قدمه الاتحاد الأوروبي بدعم من كندا، وغواتيمالا، والفلبين:*

"يجب ألا تفهم الإشارة إلى ضريبة معينة أو إلى المعدل الضريبي أو حصة الضريبة والواردة في أي مطبوع من مطبوعات منظمة الصحة العالمية على أنها توصية موجهة من اتفاقية المنظمة الإطارية إلى أطرافها لتطبيق مثل هذا المعدل أو هذه الحصة".

*البيان الذي قدمته هندوراس:*

"انطلاقاً من روح المساهمة البناءة في عمل فريق الصياغة فإن هندوراس تود أن تسجل أن الإشارة المقترحة إلى مستوى الضرائب المطبق على التبغ هي مجرد إشارة إرشادية وليست ملزمة".

## - ما يتعلق بنطاق المبادئ التوجيهية

موقف غواتيمالا:

طلبت غواتيمالا بأن يُحاط علماً بأرائها إزاء العلاقة بين المبادئ التوجيهية والاتفاقات الدولية الأخرى. ويرد أدناه ملخص للآراء التي طرحها ممثل غواتيمالا حول هذا الموضوع أثناء الاجتماع في ٦ حزيران/يونيو.

اقترحت غواتيمالا تضمين نطاق المبادئ التوجيهية العبارة التالية: "إن هذه المبادئ التوجيهية لا تخل بالتزامات الأطراف في ظل الاتفاقات الدولية المعنية الأخرى". وأوضح ممثل غواتيمالا أنه على الرغم من أن الأطراف تتمتع بصورة واضحة بالحق السيادي في وضع السياسات الضريبية فإن الحاجة ربما تدعو إلى مراعاة وجود التزامات دولية معنية أخرى ملزمة أيضاً بالنسبة لأطرافها المتعاقدة.

وأوضح المستشار القانوني لمنظمة الصحة العالمية أن المبادئ التوجيهية غير ملزمة قانوناً، ولكن مؤتمر الأطراف يعتمد عليها لإرشاد الأطراف في تنفيذها لالتزاماتها بموجب اتفاقية المنظمة الإطارية؛ وعلى هذا فإن تنفيذ المبادئ التوجيهية لا يمكن أن يؤدي إلى الإخلال بأي اتفاق دولي آخر. كما تنص المادة ٢ من اتفاقية المنظمة الإطارية على أن أحكام الاتفاقية ليست بالحد الأعلى بل هي حد أدنى لا يجوز للدول الأطراف أن تنزل دونه، وأنها تحض الأطراف على تنفيذ تدابير تتجاوز تدابير الاتفاقية وبرتوكولاتها.

وأوضح ممثل غواتيمالا أن بلاده لا تسعى إلى إدراج بند حماية في المبادئ التوجيهية ولا تحاول إرساء تراتبية بين الاتفاقات الدولية. وعوضاً عن ذلك فإن هدفها هو مساعدة السلطات الوطنية على تنفيذ المادة ٦ على نحو فعال يراعي الاتفاقات الدولية الأخرى وبتقاضي بالتالي النزاعات والمطالبات الدولية المحتملة في المحافل الأخرى في المستقبل.

## التوصيات إلى مؤتمر الأطراف

١١- يوصي فريق الصياغة بأن يعتمد مؤتمر الأطراف مسودة المبادئ التوجيهية المدرجة في ملحق هذا التقرير.

١٢- كما يوصي الفريق بأن يطلب مؤتمر الأطراف إلى أمانة الاتفاقية أن تتيح وتوفر معلومات مستجدة بصورة منتظمة وعبر موقع إلكتروني بشأن: البحوث، والدراسات، والمواد المرجعية المفيدة الأخرى المتعلقة بالمبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة ٦ من اتفاقية المنظمة الإطارية.

## الملحق

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

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

١ - مقدمة

#### الغرض المنشود من المبادئ التوجيهية

وفقاً للأحكام الأخرى لاتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (اتفاقية المنظمة الإطارية) وقرارات مؤتمر الأطراف ترمي هذه المبادئ التوجيهية إلى مساعدة الأطراف على تحقيق أهدافها والوفاء بالتزاماتها بموجب المادة ٦ من اتفاقية المنظمة الإطارية. وتستند المبادئ التوجيهية إلى أفضل البيّنات المتاحة، وأفضل الممارسات والخبرات لدى الأطراف التي طبّقت بنجاح تدابير ضريبية وسعرية للحد من استهلاك التبغ.

#### المبادئ التوجيهية

يلقي تعاطي التبغ بعبء اقتصادي ثقيل على عائق المجتمع عموماً. ويخلف ارتفاع التكاليف الصحية المباشرة المصاحبة للأمراض ذات الصلة بالتبغ، وارتفاع التكاليف غير المباشرة المرتبطة بالوفيات المبكرة، والعجز الناجم عن الأمراض ذات الصلة بالتبغ، والخسائر الإنتاجية، آثاراً خارجية سلبية بالغة لتعاطي التبغ.

ولا تؤدي الضرائب الفعالة التي تفرض على التبغ إلى التقليل من هذه الآثار الخارجية عبر الحد من الاستهلاك والانتشار فحسب بل إنها تسهم أيضاً في تقليل الإنفاق الحكومي على تكاليف الرعاية الصحية المتعلقة باستهلاك التبغ.

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

ويرتكز تنفيذ المادة ٦ من اتفاقية المنظمة الإطارية على المبادئ التوجيهية التالية.

#### ١-١ تحديد السياسات الضريبية الخاصة بالتبغ حق سيادي للأطراف

إن جميع أجزاء المبادئ التوجيهية تحترم الحق السيادي للأطراف في تحديد ووضع سياساتها الضريبية، وفقاً للمادة ٦-٢ من اتفاقية المنظمة الإطارية.

## ٢-١ ضرائب التبغ الفعالة تحد كثيراً من استهلاك التبغ ومعدل انتشاره

من المستصوب فرض ضرائب فعالة على منتجات التبغ تؤدي إلى ارتفاع سعر استهلاكها الفعلي (المراعي للتضخم) لأنها تخفض استهلاكها ومعدل انتشارها وبالتالي تؤدي إلى الحد من معدلات الوفاة والمرض والى تحسين صحة السكان. وتتسم زيادة ضرائب التبغ بأهمية بالغة بوجه خاص لحماية الشباب من البدء في استهلاك التبغ والاستمرار فيه.

## ٣-١ ضرائب التبغ الفعالة هي مصدر هام للإيرادات

تسهم ضرائب التبغ الفعالة بشكل كبير في الميزانيات الحكومية. وبصفة عامة فإن زيادة ضرائب التبغ تزيد الإيرادات الحكومية أكثر فأكثر، حيث إن زيادة الضريبة تفوق عادة قيمة الانخفاض في استهلاك منتجات التبغ الناتج عنها.

## ٤-١ ضرائب التبغ تتسم بالكفاءة من الناحية الاقتصادية وتقلل الإجحاف الصحي

تعتبر ضرائب التبغ بصفة عامة ذات كفاءة من الناحية الاقتصادية لأنها تُطبَّق على منتج لا يتسم بمرونة الطلب. والمجموعات السكانية ذات الدخل المنخفض والمتوسط أكثر استجابة للزيادات الضريبية والسعرية؛ ولذلك يقل الاستهلاك ومعدل الانتشار في صفوف هذه المجموعات بمقادير أكبر منها في صفوف المجموعات ذات الدخل المرتفع، مما يؤدي إلى التقليل من أوجه الإجحاف الصحي ومن الفقر المرتبط بالتبغ.

## ٥-١ ينبغي أن تتسم نظم ضرائب التبغ وإدارتها بالكفاءة والفعالية

ينبغي هيكلة ضرائب التبغ على نحو يقلل إلى أدنى حد ممكن من تكاليف الامتثال والإدارة ويضمن في الوقت ذاته زيادة المستوى المنشود للإيرادات الضريبية وتحقيق الأهداف الصحية.

والإدارة ذات الكفاءة والفعالية لنظم ضرائب التبغ تعزز الامتثال الضريبي وتحصيل الإيرادات الضريبية وتحد في الوقت ذاته من التهرب الضريبي ومن مخاطر الاتجار غير المشروع.

## ٦-١ ينبغي حماية الضريبة الخاصة بالتبغ من المصالح الراسخة

ينبغي حماية عمليات وضع وتنفيذ وإعمال السياسات الضريبية والسعرية الخاصة بالتبغ، كجزء من سياسات الصحة العمومية، من المصالح التجارية والمصالح الأخرى الراسخة لدوائر صناعة التبغ، بما في ذلك حمايتها من تكتيكات اتخاذ مسألة التهريب ذريعة لعرقلة تنفيذ السياسات الضريبية والسعرية، حسبما تنص عليه المادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية، ووفقاً للمبادئ التوجيهية الخاصة بتنفيذها، وكذلك حمايتها من أي تعارض فعلي أو محتمل آخر للمصالح.

## نطاق المبادئ التوجيهية

تركز هذه المبادئ التوجيهية أساساً على رسوم بيع التبغ لأنها الوسيلة الرئيسية لزيادة أسعار منتجات التبغ بالنسبة إلى أسعار السلع أو الخدمات الأخرى. ولا تدرج ضمن نطاق هذه المبادئ التوجيهية الضرائب والرسوم الأخرى،

مثل ضرائب الدخل والرسوم العامة والأحكام الخاصة بتشجيع الاستثمار. ويشار بإيجاز إلى ضريبة القيمة المضافة ورسوم الاستيراد في الفرع ٣-١-٥.

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، ومعدل الانتشار، والقدرة على تحمل السعر. بيد أن ضرائب التبغ ليست في معزل عن غيرها وينبغي تنفيذها كجزء من استراتيجية شاملة لمكافحة التبغ إلى جانب السياسات الأخرى المتخذة استجابة لمواد أخرى في اتفاقية المنظمة الإطارية. وفي هذا الصدد ينبغي أن تُراعى أيضاً الاعتبارات العامة للسياسات الاقتصادية، ولأسيما العلاقة المتبادلة بين السياسات الضريبية والسعرية ونمو الدخل، والآثار الاجتماعية التي تلحق ببعض الشرائح السكانية. وهذا التحليل يتجاوز اختصاص هذه المبادئ التوجيهية الحالية.

وتتناول المادة ١٥ من اتفاقية المنظمة الإطارية، وكذلك بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ مسألة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. وهناك أطراف كثيرة رفعت الضرائب المفروضة على التبغ وشهدت زيادة في الإيرادات دون حدوث زيادة في الاتجار غير المشروع. والاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ يقوض التدابير السعرية والضريبية المصممة من أجل تعزيز مكافحة التبغ، ومن ثم يزيد إتاحة منتجات التبغ ويجعلها أيسر تكلفة. كما أن الحد من الاتجار غير المشروع يعزز فعالية السياسات الضريبية والسعرية في الحد من تعاطي التبغ وفي تحقيق أهداف ضرائب التبغ فيما يتعلق بالصحة العمومية والإيرادات.

## استعمال المصطلحات

لأغراض هذه المبادئ التوجيهية:

يعني تعبير "ضريبة البيع القيمية" الضريبة المفروضة على منتجات معينة على أساس قيمتها، من قبيل سعر البيع بالتجزئة، أو سعر الشركة المصنعة (أو سعر تسليم المصنع)، أو السعر الشامل للتكلفة والتأمين والشحن؛

يعني مصطلح "القدرة على تحمل السعر" السعر بالنسبة إلى دخل الفرد؛

يعني مصطلح "التهرب" شراء منتجات تبغ مدفوعة الضرائب في نطاق ولاية قضائية تفرض على تلك المنتجات ضرائب أو أسعاراً أدنى لأغراض إعادة بيعها في نطاق ولاية قضائية أخرى تفرض عليها ضرائب أو أسعاراً أعلى؛

يعني مصطلح "الاستهلاك" الكمية المطلقة من منتجات التبغ المتعاطاة إجمالاً؛ أما تعبير "التسوق عبر الحدود" فيُقصد به شراء منتجات تبغ مدفوعة الضرائب في نطاق ولاية قضائية تفرض على تلك المنتجات ضرائب أو أسعاراً أدنى لأغراض تعاطيها في نطاق ولاية قضائية أخرى تفرض عليها ضرائب أو أسعاراً أعلى؛

يعني مصطلح "ضريبة البيع" أو "رسوم البيع" فرض ضريبة أو رسوم على بيع منتجات معينة أو على إنتاجها، مثل منتجات التبغ؛

يعني مصطلح "الاستباق" زيادة إنتاج المنتج أو مخزونه تحسباً لزيادة الضرائب المفروضة عليه؛

يعني مصطلح "ضريبة المبيعات العامة" الضرائب المفروضة على طائفة واسعة من المنتجات، وهي عادةً ما تستند إلى سعر التجزئة؛

يعني مصطلح "ضريبة الاستيراد" أو "رسوم الاستيراد" الضرائب المفروضة على منتجات مستوردة معينة، كمنتجات التبغ؛

يعني مصطلح "المرونة الدخلية للطلب" النسبة المئوية لتغير الاستهلاك الناجم عن زيادة الدخل الفعلي بنسبة واحد في المائة؛

يعني مصطلح "الكثافة" كمية منتجات التبغ التي يتعاطاها الشخص الذي يتعاطى التبغ في المتوسط؛

يعني مصطلح "ضريبة مختلطة" أو "ضريبة هجينة" ضريبة تشمل كلاً من عنصر ضريبة محددة وعنصر ضريبة قيمية؛

يعني مصطلح "الأثار الخارجية السلبية" التكاليف التي يتحملها غير المتعاطين؛

يعني مصطلح "معدل الانتشار" النسبة المئوية من السكان الذين يتعاطون منتجات التبغ؛

يعني مصطلح "المرونة السعرية للطلب" النسبة المئوية لتغير الاستهلاك الناجم عن زيادة السعر الفعلي بنسبة واحد في المائة؛

يعني مصطلح "الاستعاضة عن المنتج" التحوّل عن تعاطي أحد منتجات التبغ إلى منتج آخر، كالتحوّل مثلاً من تدخين السجائر إلى تعاطي التبغ السائب استجابة لتغير الأسعار نسبياً أو لغيرها من العوامل؛

تعني كلمة "فعلي" أنه مراعى للتضخم؛

يعني تعبير "حصّة ضريبة البيع من سعر البيع بالتجزئة" النسبة المئوية المقطوعة من سعر بيع منتج التبغ بالتجزئة والشاملة لجميع الضرائب ذات الصلة والمحسوبة بما يفرض من ضرائب البيع على ذلك المنتج.

يعني مصطلح "حصّة الضريبة في سعر البيع بالتجزئة" النسبة المئوية المقطوعة من سعر بيع منتج التبغ بالتجزئة والشاملة لجميع الضرائب ذات الصلة والمحسوبة بما يفرض من كل الضرائب على ذلك المنتج.

يعني مصطلح "ضريبة البيع المحددة" الضرائب المفروضة على منتجات معينة على أساس كميتها، مثل عدد السجائر أو وزن التبغ؛

يعني مصطلح "الضريبة المدرجة" الضريبة المفروضة بمعدلات مختلفة على أنواع مختلفة من منتج معين بالاستناد إلى عدة عوامل، من قبيل السعر، أو خصائص المنتج، أو خصائص الإنتاج؛

يعني مصطلح "الضريبة الموحدة" الضريبة المفروضة بالمعدل نفسه المفروض على جميع أنواع منتج معين، مثل جميع أنواع السجائر بمختلف علاماتها التجارية؛

يعني مصطلح "ضريبة القيمة المضافة" الضريبة المفروضة على طائفة واسعة من المنتجات (المحلية وتلك المستوردة) بناءً على القيمة المضافة إليها في كل مرحلة من مراحل إنتاجها أو توزيعها؛

يعني مصطلح "السعر المتوسط المرجح" سعر المستهلك المتوسط لمنتج تبغ معين على أساس أسعار فرادى العلامات التجارية وترجيح مبيعات كل واحدة منها.

## 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

ومعدل الانتشار ويسفر عن خفض معدلات الوفاة والمراضة ومن ثم النهوض بصحة السكان. وقد أثبتت دراسات عديدة العلاقة العكسية بين الأسعار وتعاطي التبغ وهي علاقة لا جدال فيها.

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

تؤثر الضرائب والأسعار، على حد سواء، في استهلاك منتجات التبغ ومعدل انتشار تعاطيه. وهناك بيانات على نطاق العالم تشير إلى أن أثر الزيادة السعرية يلحق نصفه تقريباً بمعدل الانتشار ونصفه تقريباً بالكثافة.

وأية سياسة تزيد ضرائب التبغ وتحدث زيادة في الأسعار الفعلية بالفعالية تكون سياسة تحد من تعاطي التبغ. وطبقاً للدراسات المشار إليها في "دليل منظمة الصحة العالمية التقني لإدارة ضرائب التبغ" و"كثبيات الوكالة الدولية لبحوث السرطان بشأن الوقاية من السرطان: مكافحة التبغ، المجلد ٤"، فإن العلاقة بين الأسعار الفعلية واستهلاك التبغ غير مرنة عموماً، بمعنى أن انخفاض الاستهلاك أقل من أن يتناسب مع الزيادة في السعر. وتتحدد هذه العلاقة بالمرونة السعرية للطلب. وعلى سبيل المثال فإنه إذا كانت المرونة السعرية للطلب تبلغ -٠,٥ فإن زيادة بنسبة ١٠٪ في السعر ستؤدي إلى انخفاض بنسبة ٥٪ في الاستهلاك. وتدرج معظم تقديرات المرونة السعرية للطلب بين -٠,٢ و-٠,٨.

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

وفيما يتصل بتأثير ارتفاع الضرائب والأسعار على تعاطي الشباب للتبغ، فإن التقديرات تشير إلى أن هؤلاء الشباب أكثر استجابة بمرتين أو ثلاث مرات للتغيرات الضريبية والسعرية من الأشخاص الأكبر سناً. ولذلك فمن المرجح أن زيادات ضرائب التبغ سيكون لها تأثير بالغ في تقليل الاستهلاك ومعدل الانتشار والبدء في التعاطي في صفوف الشباب، وكذلك في الحد من فرص تحول هؤلاء الشباب من طور التجربة إلى طور الإدمان.

ومن المهم بصورة مماثلة أن يؤدي ارتفاع الضرائب والأسعار إلى الحد من الطلب على التبغ على أن يصل ذلك الحد من الطلب على التبغ إلى ذروته بين المجموعات السكانية الأقل دخلاً أو في البلدان التي يكون فيها من يتعاطون التبغ أكثر استجابة للزيادات السعرية، ومن ثم يسهم ذلك في مكافحة الإجحافات الصحية.

وتؤدي زيادة معدلات الضرائب عموماً إلى ارتفاع في الإيرادات التي تجنيها الحكومات. وبما أن منتجات التبغ لا تتمتع بالمرونة السعرية، فإنه يمكن توقع أن تكون الزيادة في معدلات الضرائب أكبر تناسيباً من الانخفاض في الاستهلاك، أي أن الإيرادات سترتفع نتيجة زيادات الضرائب.

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

تؤدي زيادة الدخل عموماً إلى زيادة استهلاك التبغ ومعدل انتشاره، ولاسيما في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وتدرج معظم تقديرات المرونة الدخلية للطلب على منتجات التبغ بين صفر و ١. وتعني المرونة الدخلية للطلب بمقدار ٠,٥ أن زيادة في الدخل بنسبة ١٠٪ ستسفر عن ارتفاع استهلاك التبغ بنسبة ٥٪. وبدون زيادات في الأسعار تتجاوز مستوى النمو في الدخل ستزيد حتماً القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ بمرور الوقت. وستؤدي عموماً 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. وعوضاً عن ذلك فإن الزيادات السعرية

والضريبية في كثير من البلدان ذات الدخل المرتفع قد تجاوزت النمو في الدخل، مما أدى إلى انخفاض في القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ في السنوات الأخيرة.

وبعض السياسات الضريبية يمكن أن تزيد القدرة على تحمل تكاليف بعض منتجات التبغ لدى شرائح سكانية سريعة التأثير (الشباب والفئات الأقل دخلاً). فالزيادة في تعاطي التبغ بين هذه المجموعات السكانية يمكن أن تزيد التباينات في الصحة، وتزيد الفقر، وتتسبب في عواقب أخرى. وقد تؤدي السياسات الخاصة بضرائب التبغ إلى انخفاضات أكبر بشكل غير متناسب في تعاطي التبغ لدى المجموعات السكانية السريعة التأثير، نظراً لارتفاع الحساسية السعرية لهذه المجموعات السكانية.

### التوصية

ينبغي للأطراف، عند تحديد أو زيادة مستويات الضرائب الوطنية، أن تراعي، ضمن جملة أمور، المرونة السعرية والمرونة الداخلية للطلب على السواء، إلى جانب التضخم والتغيرات في دخل الأسر، وذلك لتقليل القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ مع مضي الوقت بغية الحد من الاستهلاك ومعدل الانتشار. لذا ينبغي للأطراف أن تتنظر في تنفيذ عمليات أو إجراءات منتظمة للتعديل بغية إعادة تقييم مستويات ضرائب التبغ بصورة دورية.

### ٣- نظم ضرائب التبغ

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

تمارس جميع الحكومات حقها السيادي في اتخاذ القرارات المتعلقة بهيكل ونظام ضرائب التبغ، مع مراعاة ظروفها الوطنية، وذلك من أجل تحقيق الأهداف الصحية العمومية والضريبية وغيرها.

ويمكن أن تتألف نظم ضرائب التبغ من الضرائب النوعية المحضنة أو الضرائب القيمة أو من كليهما معاً (النظم المختلطة أو الهجينة). وفي بعض النظم تختلف المعدلات الضريبية حسب السعر أو خصائص المنتج الأخرى (الضرائب المدرجة). وعموماً فإن النظم الضريبية الأكثر تعقيداً، وخصوصاً النظم المدرجة والنظم التي تشمل إعفاءات، تكون أصعب في إدارتها، كما أن الإعفاءات الضريبية بوجه خاص يمكن أن تقلل فعالية السياسات الضريبية فيما يتعلق بالحصائل الصحية.

#### ٣-١-١ أنواع الضرائب

تعتبر الضرائب المفروضة خصيصاً على منتجات التبغ رسوم بيع عموماً، في حين أنه يمكن فرض الضرائب المحددة الأخرى غير المتعلقة بالتبغ (مثل ضرائب المبيعات العامة، وضريبة القيمة المضافة، وضرائب/رسوم الاستيراد)، على منتجات التبغ أيضاً. وهذه المبادئ التوجيهية تركز أساساً على رسوم بيع التبغ لأنها الوسيلة الرئيسية لزيادة أسعار منتجات التبغ بالنسبة إلى أسعار السلع أو الخدمات الأخرى.

### ٣-١-٢ ضرائب البيع المحددة

يمكن أن تكون الضرائب المحددة موحدة أو مدرجة. والضريبة الموحدة توجد عتبة سعرية (حد أدنى للسعر). وعلاوة على ذلك فإن الضرائب المحددة الموحدة تجعل الأسعار أعلى عادة، حتى أسعار المنتجات ذات العلامات التجارية الأرخص سعراً.

وبالمقارنة مع الضرائب القيمة فإن الضريبة المحددة الموحدة يمكن أن تقلل الحوافز التي تدفع بالمستهلك إلى التحول لاستهلاك منتجات ذات علامات تجارية أرخص سعراً، وذلك لأنها تؤدي إلى تقليل الفروق بين المنتجات ذات العلامات التجارية الأعلى سعراً والعلامات التجارية الأرخص سعراً.

والضريبة المحددة الموحدة سهلة التنفيذ والإدارة لأن حجم المنتج فقط وليس قيمته هو الذي يلزم التحقق منه. وبما أن هذه الإيرادات الضريبية تستند إلى الأحكام لا إلى الأسعار، فإن التنبؤ بالإيرادات المتأتية من الضريبة المحددة الموحدة أسهل وأكثر استقراراً وأقل اعتماداً على استراتيجيات التسعير التي تتبعها دوائر الصناعة. ومع ذلك فإن القيمة الفعلية للضريبة المحددة ستتناقص ما لم تزيد بانتظام بما يتناسب مع التضخم على الأقل.

### ٣-١-٣ ضرائب البيع القيمة

تُحدّد رسوم المبيعات القيمة كنسبة مئوية من قيمة أساس معينة ويمكن أن تكون سعر البيع (الذي يشمل كل الضرائب المفروضة) أو على سعر الجهة الصانعة (أو تكلفة التسليم من المصنع) أو السعر شاملاً التكلفة والشحن والتأمين. ومقارنة بالضريبة المحددة الموحدة تؤدي الضريبة القيمة إلى زيادة الفروق في الأسعار بين العلامات التجارية الأعلى سعراً والعلامات التجارية الأرخص سعراً. وتزيد الحوافز التي تدفع المستهلك إلى التحول إلى العلامات التجارية الأرخص. وإذا استُخدمت الضرائب القيمة وحدها يمكن أن تؤدي إلى زيادة التنافس السعري وبالتالي إلى خفض السعر المتوسط.

والضريبة القيمة أصعب في تنفيذها وإدارتها لأنه يلزم التحقق من كمية المنتج وقيمه على السواء. وقد تتأثر النظم القيمة المحضنة بخس قيمة المنتج من أجل خفض قيمة المنتج الخاضعة للضريبة، وخصوصاً عندما يكون السعر المستخدم كأساس للحساب هو سعر التسليم من المصنع أو السعر شاملاً التكلفة والشحن والتأمين. ويمكن تلافي مشكلة بخس القيمة بتطبيق حد أدنى للضريبة المحددة. ومن شأن تطبيق حد أدنى للضريبة المحددة أن يضمن تحصيل حد أدنى من ضريبة البيع يفرض على كل العلامات التجارية، وذلك بصرف النظر عن سعر بيعها بالتجزئة.

ولأن الإيرادات الضريبية تعتمد على الكمية والسعر فإن الإيرادات المتأتية من الضريبة القيمة يصعب التنبؤ بها وتكون أقل استقراراً وأكثر اعتماداً على استراتيجيات التسعير التي تتبعها دوائر الصناعة. ومن ميزات الضرائب القيمة الحفاظ على قيمتها الحقيقية عندما ترتفع الأسعار بفعل التضخم.

### ٣-١-٤ مزيج من ضرائب البيع المحددة والقيمة

تشمل هياكل ضرائب البيع المختلطة (أو الهجينة) ضرائب البيع المحددة والقيمة. وعادة ما تجمع النظم المختلطة بين ضريبة محددة موحدة (لها أثر أكبر نسبياً في العلامات التجارية الأرخص سعراً) وبين ضريبة قيمة (لها أثر مطلق أكبر في العلامات التجارية الأعلى سعراً). وفي النظام فإن التركيز على العنصر القيمي أو العنصر المحدد يعتمد على الظروف الوطنية وأغراض السياسات المتبعة. وفي حين أن العنصر القيمي يزيد السعر

المطلق ومن ثم يشجع على استعمال العلامات التجارية الأرخص، الأمر الذي يقوض أغراض الصحة العمومية، أما العنصر المحدد فيخفف الفروق النسبية في الأسعار بين العلامات التجارية الرخيصة والعلامات التجارية الغالية، ويساعد على تقليل التقلب في الأسعار إلى أدنى حد ممكن.

ويسعى الهيكل الضريبي المختلط إلى الجمع بين ميزات الضريبة المحددة المحضنة والضريبة القيمة المحضنة. وهو أمر أكثر تعقيداً في تنفيذه وإدارته من هيكل الضريبة المحددة لأنه يلزم التحقق من كمية المنتج وقيمه.

والهيكل الضريبي المختلط أقل تأثيراً بخس قيمة المنتج مقارنة بالنظام المحض أو القيمي. ولتقليل التأثير ببخس التقييم يمكن تطبيق حد أدنى للضريبة المحددة. ومن شأن استخدام حد أدنى للضريبة المحددة أن يضمن تحصيل حد أدنى من ضريبة البيع من كل العلامات التجارية، وذلك بصرف النظر عن سعر بيعها بالتجزئة.

ولأن الإيرادات الضريبية تعتمد على الكمية والسعر فإن الإيرادات المتأتية من الهيكل الضريبي المختلط يصعب التنبؤ بها وتكون أقل استقراراً وأكثر اعتماداً على استراتيجيات التسعير التي تتبعها دوائر الصناعة مقارنة بالإيرادات الضريبية المحصّلة ضمن هيكل الضريبة المحددة الموحدة. ومع ذلك فإن القيمة الحقيقية للضريبة الإجمالية سيكون أقل بمرور الوقت نتيجة التضخم مقارنة بالضرائب المحصّلة ضمن هيكل الضريبة المحددة الموحدة.

### ٣-١-٥ الضرائب الأخرى المفروضة على منتجات التبغ

إن الضرائب الأخرى التي لا تفرض خصيصاً على منتجات التبغ (مثل ضريبة السلع والخدمات أو ضريبة القيمة المضافة) لا تدرج ضمن نطاق هذه المبادئ التوجيهية. وعلى الرغم من أنها تنطبق على منتجات التبغ ولها أثر كبير في أسعار بيع منتجات التبغ بالتجزئة فإنها لا تؤثر عموماً في أسعار منتجات التبغ بالنسبة إلى أسعار السلع والخدمات الأخرى، وبالتالي لها أثر أقل في الصحة العمومية.

وبعض البلدان لا تفرض ضرائب البيع على منتجات التبغ، وتعتمد عادة على ضرائب أخرى، مثل رسوم الاستيراد. وينبغي أن تنظر تلك البلدان في فرض ضرائب البيع على منتجات التبغ من أجل الحد بفعالية من تعاطي التبغ من خلال السياسات السعوية والضريبية.

### التوصية

ينبغي أن تطبق الأطراف النظام الأبسط والأكفأ الذي يلبي احتياجاتها الصحية العمومية والمالية، وبما يراعي ظروفها الوطنية. وينبغي للأطراف أن تنظر في تنفيذ نظم ضرائب بيع محددة أو مختلطة، مع تعيين حد أدنى للضريبة المحددة لأن لهذه النظم مزايا جمة مقارنة بالنظم القيمة المحضنة.

### ٣-٢ مستوى المعدلات الضريبية الذي يتعين تطبيقه

مثلما تم الاعتراف به في المبدأ ١-١ فإن للأطراف الحق السيادي في تحديد ووضع سياساتها الضريبية، بما في ذلك مستوى المعدلات الضريبية الذي يتعين تطبيقه. ولا يوجد أي مستوى أمثل لضرائب التبغ ينطبق على جميع البلدان، وذلك بسبب الاختلافات في النظم الضريبية والظروف الجغرافية والاقتصادية وفي أهداف الصحة العمومية والأهداف الضريبية الوطنية. وعند تحديد مستويات ضرائب التبغ يمكن النظر في الأسعار النهائية للبيع

بالتجزئة بدلاً من المعدلات الضريبية الفردية. وفي هذا الصدد وضعت المنظمة توصيات بشأن حصة ضرائب البيع من أسعار بيع منتجات التبغ بالتجزئة.<sup>١</sup>

وعندما يتعلق الأمر بالأساس الأكثر فعالية لحساب حصة الضرائب في سعر البيع بالتجزئة يُفضل مفهوم "السعر المتوسط المرجح".

وينبغي أن تضع البلدان سياسات طويلة الأمد بشأن هيكل ضرائبها الخاصة بالتبغ، وذلك من أجل تحقيق أهدافها الصحية العمومية والضريبية وغيرها من الأهداف. ومن الاعتبارات الهامة في هذا الصدد القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ (انظر الفرع ٢-٢)، وينبغي رصد المعدلات الضريبية أو زيادتها أو تعديلها بانتظام لمراعاة هذا الاعتبار.

وعلاوة على هذا فإن حصة الضرائب في أسعار منتجات التبغ تختلف اختلافاً هائلاً في جميع أنحاء العالم. والفروق الواسعة في الضرائب والأسعار داخل الأقاليم أو بين البلدان المتجاورة توجد حوافز للاستعاضة عن المنتج والتسوق عبر الحدود والتهرب ويمكن للبلدان التي تقل فيها أسعار التبغ نسبياً أن تتظر في زيادة الضرائب من أجل زيادة الأسعار بهدف الحد من هذه الحوافز.

### التوصية

ينبغي أن تضع الأطراف سياسات متسقة طويلة الأجل بشأن هيكل ضرائبها المفروضة على التبغ ورصدها على أساس منظم، بما في ذلك الأهداف المحددة لمعدلات هذه الضرائب، بغية تحقيق غاياتها الصحية العمومية والمالية في غضون فترة محددة.

وينبغي رصد معدلات الضرائب أو زيادتها أو تعديلها على أساس منظم، يمكن أن يكون سنوياً، مع مراعاة تطورات التضخم ونمو الدخل من أجل الحد من استهلاك منتجات التبغ.

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

ثمة تباين واسع في أنواع منتجات التبغ التي يتعاطاها الناس في مختلف أرجاء العالم. وعلى الرغم من أن الكثير من تجارب الأطراف المتعلقة بالضرائب المفروضة على منتجات التبغ تشير تحديداً إلى السجائر المصنوعة فإنه ينبغي أن تفر الأطراف بالحاجة إلى وضع سياسة ضريبية بشأن كل منتجات التبغ. وفضلاً عن ذلك ينبغي تبسيط ومواءمة النظم لضمان فرض الضرائب على المنتجات المختلفة انطلاقاً من نفس الأهداف المنشودة.

وبعض المستهلكين يتمثل رد فعلهم تجاه زيادة أسعار التبغ، نتيجة زيادة الضرائب، في التحول عن المنتجات أو العلامات التجارية الأعلى سعراً إلى المنتجات أو العلامات التجارية الأرخص سعراً، الأمر الذي يقلل (ولا يمحو) الانخفاض المتوقع في الاستهلاك الإجمالي لمنتجات التبغ نتيجة زيادة الضرائب.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الفروق في الأسعار نتيجة مختلف المعدلات الضريبية المفروضة على منتجات التبغ (مثل السجائر المصنوعة مقابل التبغ الجاهز للنف) أو الفروق في الأسعار نتيجة مختلف المعدلات الضريبية في

<sup>١</sup> WHO technical manual on tobacco Tax Administration. Geneva. World Health Organization, 2010. (يوصى

بأن تشكل ضريبة البيع المفروضة على التبغ ما لا يقل عن ٧٠٪ من سعر بيع منتجات التبغ بالتجزئة).

فئة منتج معينة (مثل السجائر الغالية السعر مقابل السجائر المنخفضة السعر) توجد حوافز لبعض متعاطي التبغ كي يتحولوا إلى منتجات أرخص.

#### التوصية

ينبغي فرض الضرائب على كل منتجات التبغ بطريقة متشابهة، حسب الاقتضاء، ولاسيما حيثما يكون احتمال الاستعاضة عنها قائماً.

وينبغي أن تضمن الأطراف تصميم النظم الضريبية على نحو يخفض إلى أدنى حد من الحوافز التي تدفع من يتعاطون التبغ إلى التحول إلى منتجات أرخص ضمن فئة المنتجات ذاتها أو إلى فئات منتجات التبغ الأرخص كاستجابة لزيادة الضرائب أو زيادة أسعار التجزئة أو غير ذلك من الآثار ذات الصلة التي تحدث في السوق.

وعلى وجه الخصوص ينبغي أن تتم بانتظام مراجعة العبء الضريبي على جميع منتجات التبغ وعند اللزوم زيادته، وجعله متماثلاً، حسب الاقتضاء.

#### ٤- إدارة الضرائب

##### ٤-١ الإذن/ الترخيص

لمراقبة سلسلة توريد التبغ أهميتها فيما يخص إدارة الضرائب بكفاءة وفعالية.

وينبغي تطبيق نُظم الترخيص أو الموافقة المعادلة أو المراقبة على الكيانات ذات الصلة فيما يتعلق بمراقبة سلسلة التوريد، وفقاً للمادة ٦ من بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

#### التوصية

ينبغي أن تضمن الأطراف إنشاء نظم شفافة لمنح الرخصة أو الموافقة المعادلة لها أو الرقابة.

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

بما أن الحاجة تتطلب تطبيق تدابير المراقبة في مرافق الإنتاج والتخزين بغية ضمان تحصيل الديون الضريبية، فإن من الضروري إقامة نظام للمخازن، رهناً بإذن من السلطات المختصة، وذلك بغرض تسهيل هذه الضوابط. والعديد من البلدان يلزم الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين (مثل أمناء المخازن المصرح لهم)، ويأذن لهم بإنتاج وتجهيز وحفظ وتلقي وإرسال المنتجات الخاضعة لرسوم البيع في عملهم، في ظل إرجاء سداد رسوم البيع. ويمكن طلب ضمانات من أمناء المخازن بما يكفل سداد الضرائب. ويمكن أن تشمل سمات هذا النظام ما يلي: معايير صارمة لإعطاء الإذن؛ وزيارات للمخزن قبل إعطاء الإذن؛ وتدابير كافية لمراقبة المخزونات؛ والتحقق من منشأ المنتجات الخاضعة للضرائب وعملية الإنتاج بأسرها؛ وترميز وتعليم المنتجات. ويمكن استخدام الرصد عبر نظام محوسب لتحركات السلع الخاضعة لرسوم البيع والمشمولة بإرجاء السداد كأداة للمراقبة أيضاً.

#### التوصية

تُحَثُّ الأطراف على اعتماد وتنفيذ تدابير ونُظم لمستودعات التخزين أو الإنتاج من أجل تيسير فرض ضوابط ضرائب البيع على منتجات التبغ.

وبغية الحد من تعقيد نُظم تحصيل الضرائب ينبغي فرض ضرائب البيع عند نقطة الصنع أو الاستيراد أو الطرح للاستهلاك من مستودعات التخزين أو الإنتاج.

وينبغي أن تنص القوانين على تحويل مدفوعات الضرائب بفواصل زمنية ثابتة أو بتاريخ ثابت كل شهر وأن تشمل، من الناحية المثالية، الإبلاغ عن أحجام الإنتاج و/ أو المبيعات، وأسعار لكل من العلامات التجارية، والضرائب المستحقة والمسددة، ويمكن كذلك أن تشمل أحجام مدخلات المواد الخام.

وينبغي أيضاً أن تسمح السلطات الضريبية بالكشف للجمهور عن المعلومات التي تحتوي عليها التقارير من خلال وسائل الإعلام المتاحة، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية، مع مراعاة قواعد السرية طبقاً للقوانين الوطنية.

#### ٤-٣ تدابير مكافحة الاستباق

يمكن للصانين أو المستوردين في بعض الحالات استباق التغييرات في الضرائب. وقد يرجع ذلك إلى أن الضرائب مربوطة بمعدلات التضخم أو بعلامات مرجعية معروفة. وقد يسعى الصانعون أو المستوردون عند توقع زيادات ضريبية إلى الاستفادة من الضريبة الراهنة أو الأقل من خلال زيادة إنتاج أو تخزين المنتجات (وهو ما يعرف باسم الاستباق).

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

- تقييد طرح كميات مفرطة من منتجات التبغ قُبيل زيادة الضرائب؛
- فرض الضريبة الجديدة على كل المنتجات التي تم إنتاجها أو تخزينها بالفعل ولم تصل بعد إلى المستهلك النهائي، بما في ذلك المنتجات المعدة للبيع بالتجزئة (ما يعرف باسم ضريبة المخزونات المتاحة أو ضريبة الجرد).

#### التوصية

ينبغي للأطراف، عند توقع زيادات ضريبية، أن تنظر في فرض إجراءات فعالة لمكافحة الاستباق.

#### ٤-٤ العلامات الضريبية

يعتبر استخدام العلامات الضريبية عموماً أداة مناسبة لزيادة الامتثال للقوانين الضريبية عبر رصد الإنتاج والاستيراد. وفضلاً عن ذلك فإن العلامات الضريبية 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.

وتوضع عادة العلامات الضريبية على سطح العلب في مواضع محددة من العلبة. ويتيح اعتماد حجم موحد للعلبة وضع العلامات الضريبية ويزيد كفاءة إدارة الضرائب. ووفقاً للمادة ١٥ من اتفاقية المنظمة الإطارية فإن إنشاء نظام لاقتناء الأثر وتحديد المنشأ، بما في ذلك تعليم منتجات التبغ بمعرف فريد للهوية يمكن أن يعزز أكثر فأكثر أمن نظام التوزيع ويساعد في التحقيقات المتعلقة بالاتجار غير المشروع.

**التوصية**

ينبغي أن تنتظر الأطراف، حسب الاقتضاء، في اشتراط تطبيق علامات ضريبية لزيادة الامتثال للقوانين الضريبية.

**٤-٥ الإنفاذ**

تتطلب الإدارة الفعالة لضرائب التبغ التحديد الواضح لسلطات الإنفاذ المسؤولة. وبصفة عامة فإن سلطات الضرائب ينبغي أن تمتلك السلطة والقدرة من أجل إجراء التحقيقات والتفتيش والضبط والاحتفاظ والتخلص بما يتماشى مع سلطة وكالات إنفاذ القوانين، كما ينبغي تزويدها بأدوات الإنفاذ الضرورية بما في ذلك التكنولوجيات المناسبة. وبالإضافة إلى ذلك فإن تبادل المعلومات بين وكالات الإنفاذ هو سمة مفيدة أيضاً للإنفاذ الفعال وفقاً للقوانين الوطنية.

وتشمل عادة 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 التي تُستعمل في صنع أو توزيع المنتجات، بما في ذلك الآلات والمركبات، وإيقاف الطلبات والكف عنها، وتدابير تصحيحية إدارية أخرى، حسب الاقتضاء. وتُطبق العقوبات والفوائد على التأخر في دفع الضرائب، كما تفرض معدلات الضرائب المتأخرة والضرائب العقابية في حالة عدم دفع الضرائب.

**التوصية**

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

وينبغي أيضاً أن تتيح الأطراف تبادل المعلومات بين وكالات الإنفاذ وفقاً للقوانين الوطنية.

وللردع عن عدم الامتثال للقوانين الضريبية ينبغي أن تفرض الأطراف مجموعة مناسبة من العقوبات.

**٥- استخدام الإيرادات - تمويل مكافحة التبغ**

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

وكما سبقت الإشارة إليه في المبادئ التوجيهية لتنفيذ المواد ٨، ٩ و ١٠ و ١٢ و ١٤، فإن ضرائب بيع التبغ تشكل مصدراً محتملاً لتمويل مكافحة التبغ.

ويمقدور الأطراف أن تنتظر، مع مراعاة المادة ٢٦-٢ من اتفاقية المنظمة الإطارية ووفقاً للقانون الوطني، في تكريس إيرادات لبرامج مكافحة التبغ وتكرس بعض الأطراف إيرادات ضرائب التبغ لبرامج مكافحة التبغ، في حين أن البعض الآخر لا يتبع هذا النهج.

**التوصية**

يمكن للأطراف أن تنتظر، مع مراعاة المادة ٢٦-٢ من اتفاقية المنظمة الإطارية والقوانين الوطنية، في تكريس إيرادات لبرامج مكافحة التبغ، مثل تلك التي تغطي مسائل إنكاء الوعي، وتعزيز الصحة والوقاية من الأمراض،

وخدمات الإقلاع عن تعاطي التبغ، والأنشطة البديلة ذات الجدوى الاقتصادية، وتمويل الهياكل المناسبة لمكافحة التبغ.

## ٦- المبيعات المعفاة من الضرائب/ الرسوم الجمركية

في متاجر السلع المعفاة من الرسوم الجمركية في المطارات، وعلى متن وسائل النقل الدولي، وفي متاجر السلع المعفاة من الضرائب، تباع منتجات التبغ دون فرض أي عبء من ضرائب البيع في أغلب الأحيان. وبصفة عامة فإن المبيعات المعفاة من الضرائب أو الرسوم الجمركية في المطارات أو في الأماكن الأخرى المحددة تنطبق على المسافرين الذين س يحملون منتجات التبغ خارج البلد ويعفون من دفع ضرائب ورسوم محلية أو وطنية معينة. ومع ذلك ففي بعض البلدان يمكن للمسافرين أيضاً أن يشتروا من متاجر السلع المعفاة من الرسوم الجمركية في المطارات، لا عندما يغادرون البلد فحسب بل وعندما يدخلون البلد أيضاً.

وتؤدي المبيعات المعفاة من الضرائب والرسوم الجمركية إلى تآكل تأثير التدابير الضريبية والسعوية الرامية إلى الحد من الطلب على منتجات التبغ، حيث إن منتجات التبغ المعفاة من الضرائب تكون أرخص وأيسر تكلفة من المنتجات الخاضعة للضرائب. ويؤثر ذلك سلباً على تحقيق الغاية الصحية المتوخاة من الضرائب ويلحق الضرر بالصحة العمومية من خلال تشجيع الاستهلاك الشخصي. فضلاً عن ذلك فإن هذه المبيعات يمكن أن تضر بالإيرادات الحكومية، وذلك بإحداث ثغرة في الهيكل الضريبي، حيث إن المنتجات المعفاة من الضرائب أو الرسوم الجمركية يمكن أن تكون مصدراً للاتجار غير المشروع. وثمة بيانات متزايدة على أن الحكومات تتخذ إجراءات لحظر أو تقييد المبيعات المعفاة من الضرائب أو الرسوم الجمركية.

وتتمحور الإجراءات الدولية لحظر المبيعات المعفاة من الضرائب أو الرسوم الجمركية حول ثلاث خيارات أساسية هي:

- حظر المبيعات المعفاة من الضرائب أو الرسوم الجمركية لمنتجات التبغ؛ أو
- تطبيق ضرائب البيع على منتجات التبغ المبيعة في متاجر السلع المعفاة من الضرائب أو الرسوم الجمركية؛ أو
- الحد من المخصصات المسموح بها للمسافرين من منتجات التبغ من أجل تقييد الواردات الشخصية لمنتجات التبغ المعفاة من الضرائب أو الرسوم الجمركية، وذلك مثلاً من خلال تطبيق حدود كمية.

## التوصية

ينبغي أن تنظر الأطراف في حظر أو تقييد بيع منتجات التبغ المعفاة من الضرائب أو الرسوم الجمركية للمسافرين الدوليين، و/ أو استيرادهم لها.

## ٧- التعاون الدولي

يعتبر التعاون الدولي في المجالات العلمية والقانونية، وتوفير الخبرات ذات الصلة، وتبادل المعلومات والمعارف، من الوسائل المهمة لتعزيز قدرة الأطراف على الوفاء بالتزاماتها بموجب المادة ٦ من اتفاقية المنظمة الإطارية.

وينبغي أن تكون هذه الإجراءات متماسية مع الالتزامات التي تعهدت بها الأطراف فيما يتعلق بالتعاون الدولي، ولاسيما بموجب المواد ٤-٣ و ٥-٤ و ٥-٥ و ٢٠ و ٢٢ من اتفاقية المنظمة الإطارية.

والتقارير الدورية التي تقدمها الأطراف وفقاً للمادة ٢١ من اتفاقية المنظمة الإطارية تشكل أداة مهمة أخرى للتبادل والتعاون الدوليين بموجب الاتفاقية. وتنص المادة ٦ من اتفاقية المنظمة الإطارية على أن تزود الأطراف في تقاريرها الدورية وعملاً بالمادة ٢١ بمعدلات الضرائب المفروضة على منتجات التبغ وبتجاهات استهلاكه، ويشتمل ذلك من الناحية المثالية على المستوى الضريبي المطلق، وحصّة الضريبة في السعر.

كما أن التعاون الدولي سيساعد على ضمان توفير معلومات متسقة ودقيقة بخصوص الاتجاهات والتجارب العالمية، والإقليمية، والوطنية المتعلقة بالسياسات الضريبية والسعرية، ولاسيما من خلال قاعدة البيانات العالمية الخاصة بتنفيذ المعاهدة والتي تحتفظ بها أمانة الاتفاقية. ويجوز للأطراف النظر في تقارير الأطراف الأخرى وفي البيانات والاتجاهات المستقاة من التقارير المرحلية العالمية التي تقدّم إلى كل دورة من دورات مؤتمر الأطراف، لتعزيز معرفتها بالتجارب الدولية فيما يتصل بالسياسات الضريبية والسعرية.

وينبغي أن تنظر الأطراف أيضاً في استخدام البعد المتعدد القطاعات للسياسات الضريبية والسعرية والتعاون في إطار الآليات والمنظمات الثنائية والمتعددة الأطراف ذات الصلة من أجل الترويج لتنفيذ السياسات المعنية.

وينبغي أن تتعاون الأطراف، وفقاً لآلية إطار زمني يحددهما مؤتمر الأطراف، على مراجعة المبادئ التوجيهية، وتحديثها عند الضرورة، لضمان استمرارها في توفير الإرشادات والمساعدة الفعالة للأطراف في وضع سياساتها الضريبية والسعرية بشأن منتجات التبغ.

## ٨- المراجع العامة

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

*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.

*WHO technical manual on tobacco tax administration*. Geneva, World Health Organization, 2010.

*Curbing the epidemic: Governments and the economics of tobacco control*, Washington, DC, World Bank, 1999.

= = =