

This document relates to item 5.7 of the provisional agenda

COP-4/2

ورقة موجز 5-7 أ: توجيهات الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ بالنسبة للمادة رقم (6) (التدابير السعرية و الضريبية الرامية لحد من الطلب على التبغ) – ما تحتاج وزارات المالية لمعرفته

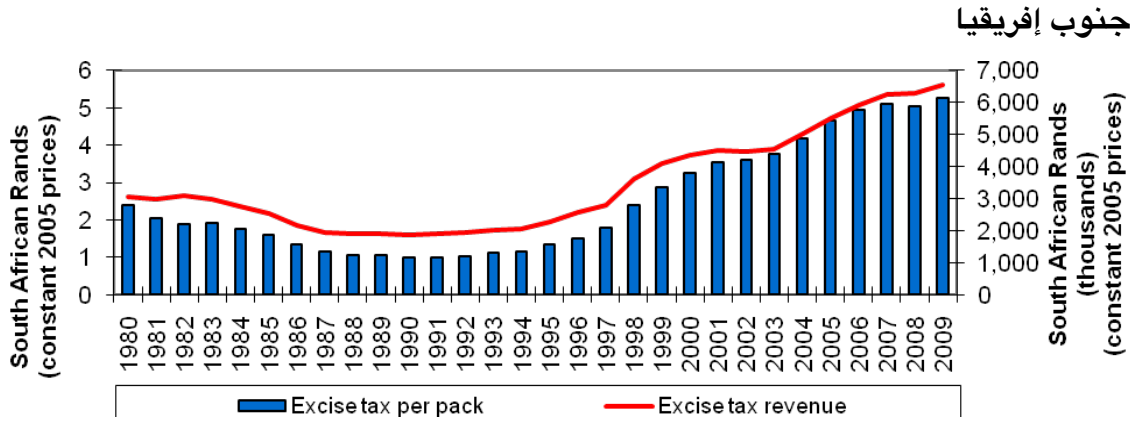
الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف الخاص بالاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية في الفترة 15-20 نوفمبر 2010، بونتا ديل ايست – أوروغواي

الضرائب على التبغ هي إجراء فعال يتم بطرق عديدة: إن لها مزايا عديدة واضحة بجانب المزايا الصحية حيث أنها تدر عائداً، وفي نفس الوقت يدعمها الاقتصاديون وغيرهم من الخبراء والعامّة على حد سواء. اليوم، نجد أن العديد من الحكومات واقعة تحت ضغط قوي للحصول على مصادر جديدة للعائد، لكن من المهم القيام بذلك بشكل فعال قدر الإمكان مع التقليل من التشويش الاقتصادي والأعباء الإدارية.

أوصت المعاهدة الدولية بتنفيذ الضرائب حيث أن ذلك له قبول عالي حول العالم - الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ – حيث يؤدي ذلك إلى مناخ أفضل من الشرعية والقبول مما يسهل من التقديم للضرائب أو زيادتها.

يقترح تحالف الاتفاقية الإطارية أن يقوم مؤتمر الأطراف بإعداد مجموعة عمل تشتمل على مسؤولي المالية للإسهام بشكل كبير في تطوير الصحة العامة حول العالم.

**الضرائب على التبغ هي مصدر للعائد موثوق به ويعتمد عليه إلى حد كبير**  
عموماً، نجد أن الزيادات في استهلاك الضرائب لها تأثير إيجابي وفوري على عوائد الميزانية. ومع ذلك، وبمرور الوقت، قد تسقط الإيرادات الضريبية كما يسقط استهلاك البضائع ذات الضريبة. ولأن منتجات التبغ تشجع على الإدمان بشكل كبير وليس لها بدائل حقيقية، نجد أن الطلب عليها يقل بشكل أكبر في مقابل الزيادات في الأسعار. بمعنى اقتصادي، تتضح هذه الميزة من خلال فكرة المرونة في السعر (استجابة) على الطلب. أثبت الطلب على منتجات التبغ أنه غير مرن نسبياً. فمثلاً في المكسيك، نجد أن 10% زيادة في السعر تقلل من الطلب بمقدار 4.8%، أي أن مرونة السعر في الطلب بمقدار 0.48. تؤمن الضرائب على التبغ بمستوى ثابت من الإيرادات الضريبية ليس فقط على المدى القصير بل أيضاً على المدى المتوسط.



المصدر: فان والبيك (2005)، تم التحديث بالبيانات من الخزانة القومية

تعتبر جنوب إفريقيا مثلاً ممتازاً على التنبؤ بعائدات الضريبة على التبغ، حيث يصور المخطط أعلاه عائدات الضريبة على التبغ (باللون الأحمر) ومعدل الضرائب غير المباشرة على التبغ (باللون الأزرق) منذ عام 1980 إلى عام 2009. ففي الفترة من عام 1980 إلى عام 1991، نجد أن الضرائب (غير المباشرة) على التبغ قد انخفضت في حقيقتها (بعد ضبط معدل التضخم) كما أن العائدات الضريبية قد تراجعت. منذ ذلك الحين، نجد أن حكومة جنوب إفريقيا قد قدمت سياسات ضريبية جديدة أدت إلى زيادات منتظمة (سنوياً) في الضرائب على التبغ. وبالتالي، نجد أن العائدات الضريبية قد زادت بشكل منتظم لتصل لأكثر من الضعف مما كانت عليه في مستويات عام 1991.

### تستفيد كل بلد من الضرائب على التبغ

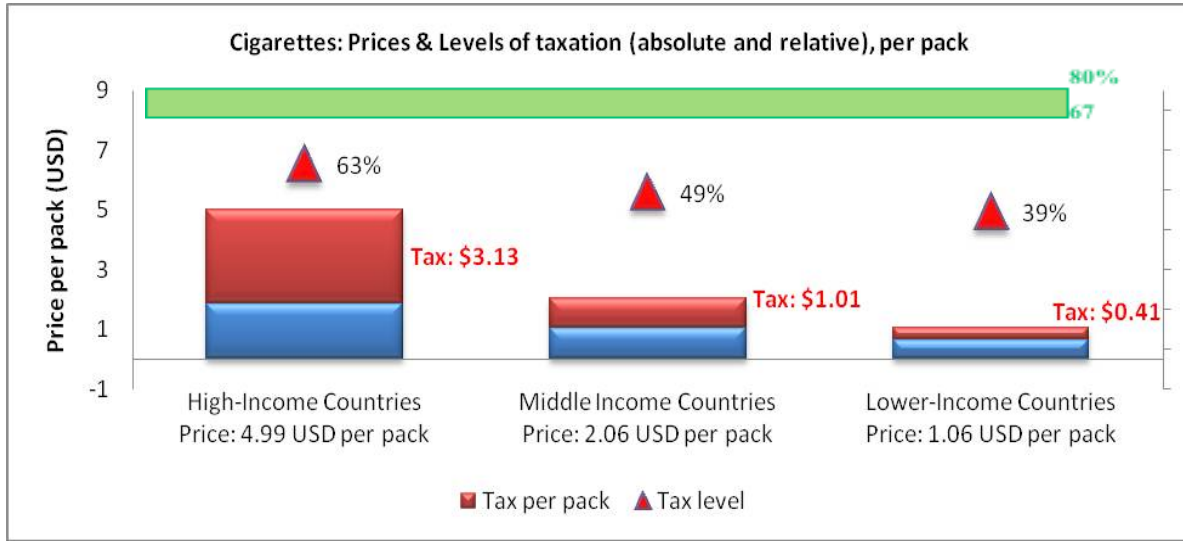
تختلف الظروف الاقتصادية والاجتماعية في كل بلد. ومع ذلك، أظهرت الضرائب على التبغ مزايا مالية واضحة عندما تم تنفيذها في البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء. في البلدان المتقدمة، أظهرت الإحصائيات وجود تراجع بمقدار 4% فقط على الطلب بعد زيادة في السعر قدرها 10%. يؤدي ذلك إلى عائدات ضريبية منتظمة ويمكن التنبؤ بها على المدى القصير والمتوسط وحتى الطويل.

البلدان النامية لها فرص أكبر لجمع عائدات أكبر من الضرائب على التبغ، وذلك للأسباب التالية:

- **جزئياً بسبب توفير منتجات التبغ بأسعار جيدة مما يجعل استهلاكها واسع الانتشار:** خلال العقود الأخيرة، مرت العديد من البلدان النامية بمراحل نمو اقتصادي عالية و/أو معدل عالي من التضخم. ومع ذلك، نجد أن الازدياد العام في الأسعار لم يظهر في سعر منتجات التبغ مما يجعلها متاحة بأسعار جيدة لدى العامة. ومن هذا المنطلق، يمكن تطبيق الضرائب على التبغ لتشمل قاعدة ضريبية أوسع.

• **وضوح الفرصة لزيادة الضرائب:** الضرائب على التبغ هي منخفضة عموماً في البلدان النامية. بالنسبة للسجائر، أوصت الدراسات بمستوى ضريبية على التبغ يتراوح بين 67% و 80% (وهو الشريط الأخضر الموجود في المخطط أدناه) بالنسبة لسعر التجزئة لكل علبة سجائر. ومن ناحية أخرى، نجد أن العديد من البلدان (باللون الأحمر) لم تستخدم هذه الإمكانيات بعد. المناخ المتذبذب الذي تلا الأزمة الاقتصادية يوفر فرصة القيام بذلك.

ستستفيد الدول النامية والمتقدمة على حد سواء من توجيهات الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ حول الضرائب على التبغ. وبسبب ما تحمله من شرعية – أساسها المعاهدة الدولية- نجد أن تلك التوجيهات لن تدعم فقط من الجدول بشأن الضرائب على التبغ، بل ستسهل أيضاً من تنفيذها وزيادتها.



المصدر: تقرير منظمة الصحة العالمية حول وباء التبغ العالمي، 2009 ص 58 والبنك الدولي، 1999

**إن تقليل العبء الضريبي على الفقراء والشباب يجعل الضرائب على التبغ أكثر جاذبية** مدى الاستجابة للأسعار هو ذو مردود عالي على الأخص بين الفقراء وشريحة الشباب. فالفهم جيداً أن الشخص الفقير هو ذو حساسية عالية تجاه الأسعار أكثر من الغني لأن تكلفة البضائع الاستهلاكية تشكل نسبة كبيرة من دخلهم. وبالمثل، نجد أن الشاب (والذي يكون عادة ذو دخل محدود) يصبح أكثر حساسية للتغيرات في الأسعار أو تنقصه الحماسة لشراء منتجات التبغ بسبب علو الأسعار في المقام الأول. لذا، بتقليل الشراء، نجد أن الفقراء والشباب سيشترون نسبة أصغر من الضرائب الجديدة على التبغ. ونتيجة لذلك، نجد أن زيادة الضرائب على التبغ تعمل في الواقع على تحويل العبء الضريبي من الفقراء إلى الأغنياء. وبمعنى اقتصادي، يعني ذلك أن الزيادة في الضرائب على التبغ هو في الحقيقة

إجراء آخذ في التقدم. لهذه الأسباب، نجد أن الضرائب على التبغ لها جوانب من الجودة ذات قبول واسع المدى من جانب الاقتصاديين والمجتمع المدني وأيضاً العامة من الناس.

### جوانب غير صحيحة من الجدل ضد الضرائب على التبغ

يظهر الدليل بكل وضوح أن الضرائب على التبغ ستزيد كثيراً من إجمالي العائدات الضريبية كما أن لها مزايا اقتصاد كلي إضافية. ومع ذلك، ولأسباب واضحة، نجد أن صناعة التبغ قد أساءت وبكل نجاح التعبير عن العلاقة بين الضرائب على التبغ والتهديب أو حتى المتاجرة غير المشروعة لمنتجات التبغ. للحول من المتاجرة غير المشروعة ومكافحتها، نجد أنه يجب تبني إجراءات أخرى (وليس تخفيض الضرائب). إسبانيا هي مثال ممتاز على الاستراتيجية الفعالة بشكل خاص، ففي الفترة بين 1997 و 1998، ألحقت إسبانيا قوات بالبلدان المجاورة وخفضت من البضائع المهربة بفرض مزيد من السيطرة على حدودها. ركزت الاستراتيجيات على خفض السجائر المهربة على مستوى الحاويات وذلك بالتعاون مع البلدان التي ينبع منها التهديب فضلاً عن تقنين التوزيع على مستوى التجزئة أو الشارع.

هناك إجراءات فعالة مشهود لها بالنسبة لمكافحة المتاجرة غير المشروعة لمنتجات التبغ بما في ذلك تعزيز مستوى الاستخبارات وزيادة النشاط الجمركي وتطوير التعاون الدولي. بالإضافة إلى أن البلدان تطورت بشكل كبير في المفاوضات حول بروتوكول المتاجرة غير المشروعة الذي يعمل تحت مظلة الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ مما يجعلها لحظة حاسمة لفرض ضرائب أعلى على التبغ.

### يمكن لوزارات المالية إنقاذ الأرواح

يُعد التبغ شيئاً مكلفاً للمجتمع بطرق عدة. فالمدخنون لهم معدلات غياب أكثر من نظرائهم غير المدخنين. علاوةً على ذلك، نجد أن التكلفة الكبيرة للرعاية الصحية مرتبطة بعلاج المدخنين الذين يسقطونها. ففي هذا الشأن، نجد أن الضرائب على التبغ هي إجراء فعال للغاية للحول دون وقوع حالات الوفيات والأمراض التي يسببها التدخين. فمثلاً، إذا اختارت روسيا زيادة الضرائب على التبغ بحيث تحتل 70% من سعر البيع بالتجزئة حيث يمكن حينها إنقاذ التعداد السكاني الروسي والحول دون وقوع 2.7 مليون حالة وفاة بسبب التبغ. بالإضافة إلى أن المزيد من الضرائب على التبغ سيقبل بدوره من التكاليف المرتبطة باستهلاك التبغ والتدخين مثل التغيب المتزايد والتكاليف المرتبطة بغير المدخنين الذين يسقطونها بسبب التعرض للتدخين السلبي. ستقلل الضرائب العالية على التبغ أيضاً من الخسائر البيئية الناتجة عن زراعة التبغ وتصنيعه مثل إزالة الأشجار وتآكل التربة. إن الضرائب العالية على التبغ تنقذ الأرواح، فالدفاع عن تطوير التوجيهات للضرائب على التبغ والإسهام فيها بالإضافة إلى تمويل الوزارات سيحدث إسهاماً كبيراً في الصحة العامة على مستوى العالم.

## الضرائب على التبغ: الخيارات والفرص

هناك وسائل عديدة لتطبيق الضرائب على التبغ ولا تحتاج لمزيد من البنية التحتية الإدارية. يمكن تحصيل الضرائب على التبغ بطرق كثيرة، وحالياً وعلى مستوى العالم تستخدم الأنواع الأربعة الرئيسية لتحصيل الضرائب:

- **رسم الدمغة:** يتم تطبيقه بشكل نموذجي على البضائع (المستوردة أو المحلية) وذلك على فئة منتجات معينة. فغالباً عند نقطة الإنتاج/ الاستيراد، نجد أن رسم الدمغة قد يتخذ شكل مبلغ محدد لكل وحدة منتج (ضريبة معينة) أو نسبة مئوية من قيمة المنتج (ضريبة ذات رسم قيمي)؛
  - **الضريبة على القيمة المضافة:** الضرائب على القيمة المضافة هي ضرائب استهلاكية مقرررة على نطاق واسع؛
  - **الضرائب على المبيعات بالتجزئة:** يتم تحصيل الضرائب على المبيعات بالتجزئة عند البيع النهائي فقط (ومن هنا كان الاسم) وهي الآن مقننة بشكل كبير في الولايات المتحدة؛
  - **الرسوم على الاستيراد:** تستخدم بشكل شائع من جانب البلدان في شكل تعريفه محصلة على السجائر المستوردة.
- تقدم المجموعة الموجودة حالياً من خطط فرض الضرائب مجموعة من المزايا. بالإضافة إلى ذلك، ومع وجود مدى المرونة في الضرائب على التبغ، نجد أن كل بلد تطبق بالفعل نوعاً ما من خطط فرض الضرائب، ونتيجة لذلك، نجد أن زيادة الضرائب لا تؤدي إلى المزيد من التكاليف الإدارية الإضافية. أصبحت سياسات الضرائب على التبغ موحدة بشكل أكبر على مدى السنوات الأخيرة. فعلى سبيل المثال، وبسبب تنفيذ العديد من اتفاقات التجارة، نجد أن معدلات الرسوم على الاستيراد بالنسبة لمنتجات التبغ قد انخفضت في العديد من المناطق. يدعو هذا الاتجاه لمزيد من الإسهام من جانب وزارات المالية للمشاركة بخبراتهم وأفضل ممارساتهم في منتدى عالمي مثل فريق العمل على توجيهات المادة رقم (6).

## تطوير التوجيهات

وزارات المالية لديها دور هام لتقوم به في مراحل عمل الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ حيث أن المادة (6) من المعاهدة تعترف بمدى أهمية إجراءات الضرائب على التبغ بالنسبة لمكافحة التبغ والصحة العامة. وزارات المالية لديها كلاً من الخبرة والمصالح الشخصية الواضحة للمشاركة بعمق في المناقشات بخصوص هذا الشأن. فالإسهام في تطوير التوجيهات يزود الوزارات المالية بالعديد من المزايا:

- 1 **دعم الضرائب على التبغ:** يسهل تطوير التوجيهات من زيادة الضرائب على التبغ وتبسيطها على المستوى المحلي وإضفاء طابع المؤسسية على العملية وتأمين وجود الدعم من جانب الاقتصاديين والمؤسسات المالية الدولية والمجتمع المدني.

- 2- **المنتدى العالمي لمناقشة الأفكار والمفاهيم:** في عالم اليوم المتعولم، تتزايد الدعوات لوجود مفهوم أكثر تنسيقاً بين الدول فيما يتعلق بالأمور العديدة – ومن بينها الضرائب. تضمن عملية تطوير التوجيهات أنه خلال مثل هذه المفاوضات، يمكن لكل بلد (طرف) المشاركة بخبرتها وزيادة اهتماماتها.
- 3- **تعزيز ما تم إحرازه من تقدم:** قرر الأطراف أخيراً التعامل مع المتاجرة غير المشروعة، كما أنهم يتفاوضون بشأن البروتوكول الذي يعمل تحت مظلة الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ. لذا، يعتبر هذا وقتاً مثالياً لتطوير التوجيهات حول الضرائب وهي عملية تتطلب مساهمة وزارات المالية.

### الاستنتاج

تخاطب الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ مسألة مكافحة التبغ على مستوى العالم وتم فهمها على أساس أنها تركز على قضايا الصحة. ومع ذلك، وليصبح الأمر أكثر فعالية، يتوجب على مكافحة التبغ إشراك مجالات أخرى بفعالية ذات أساس اقتصادي سليم. وبوجود المناخ الاقتصادي الحالي والمفاوضات المتقدمة الخاصة ببروتوكول المتاجرة غير المشروعة والحاجة لوجود مفاهيم جديدة، نجد أن حالياً هو التوقيت الصحيح لوزارات المالية للانضمام إلى مراحل عمل الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ للمشاركة في تطوير توجيهات المادة رقم (6).