

فرض الضرائب على التبغ في إقليم شرق المتوسط

مقدمة

تؤيد البيّنة المتوافرة على الصعيد الدولي مقاربة اللجوء إلى زيادة الضرائب على منتجات التبغ كواحدة من أهم التدابير المتخذة لتعزيز مكافحة التبغ. زيادة الضرائب على منتجات التبغ يمكن أن تتيح للحكومات جني فوائد كبيرة قصيرة الأجل وطويلة الأجل، مُدرة لإيرادات إضافية ومعطية موارد مالية هامة أيضاً لصالح الجهود الوطنية في مجال مكافحة التبغ.

تبين الأدلة أيضاً أن زيادة الضرائب على منتجات التبغ تساعد على تجنب أعداد كبيرة من الوفيات المبكرة. فالأسعار الأعلى تردع الشباب عن تعاطي التبغ وتشجع المدخنين البالغين على الإقلاع عن التدخين. وهذا يؤدي إلى تراجع جوهري في الأعباء الصحية والاقتصادية الناجمة عن تعاطي التبغ.

على الرغم من هذا، فإن البيانات المتوافرة من إقليم شرق المتوسط لمنظمة الصحة العالمية تشير إلى أن فرض الضرائب على منتجات التبغ كان واحداً من أكثر الموارد غير المستغلة القادرة على تحقيق فوائد مالية وصحية هامة قصيرة الأجل وطويلة الأجل لدعم مكافحة التبغ. إن أسعار التبغ في الإقليم والعبء الضريبي تعتبر من الأقل بالمقارنة مع بقية العالم. والأهم من ذلك، أن العديد من الأشكال الأخرى من تبغ التدخين والتبغ غير القابل للدخين، مثل الشيشة (الترجيلة)، والسيجار والسعوط لم يتم شملها بعد بشكل كامل في شبكة الضرائب المحصلة.

يضم إقليم شرق المتوسط 21 دولة عضو، معظمها عبارة عن بلدان ذات اقتصادات منخفضة أو متوسطة الدخل. ويمكن لهذه البلدان أن تستفيد كثيراً إذا ما تبنت سياسات ضريبية ملائمة. لقد شهد الإقليم في الآونة الأخيرة بعض الأمثلة الناجحة من مصر وباكستان ساعدت على توفير دفعة قوية للإيرادات الحكومية هناك. وحتى تلك الدول الأعضاء التي تنتمي إلى مجموعة البلدان ذات الدخل المرتفع لا تستخدم الإمكانيات الكاملة للنظام الضريبي التبغي الذي لا تقتصر فائدته على إمكانية تأمين منافع نقدية هائلة فقط، بل إن له آثار صحية إيجابية تتمثل في خفض عبء الأمراض غير السارية المتصلة باستخدام التبغ.

حقائق عن نظام الضرائب التبغية

- منتجات التبغ عموماً تعتبر مناسبة إلى حد جيد لفرض الضرائب عليها، نظراً لأنه يتم إنتاجها من قبل عدد قليل من المصنعين، ولها القليل من البدائل والطلب عليها هو نسبياً غير مرن؛ لذا فإن هذه المنتجات بمقدورها أن تعود بإيرادات كبيرة مع إحداث عدد أقل من التشوهات في السوق.
- العواقب الصحية لتعاطي التبغ باتت واضحة وجلية، لذا فإن الضرائب المفروضة على التبغ تعتبر بمثابة وسيلة لتعزيز الصحة العمومية وتمويل مبادرات مكافحة التبغ الوطنية وتحسين خدمات الرعاية الصحية.
- تفرض الحكومات في جميع أنحاء العالم أنواع مختلفة من الضرائب على منتجات التبغ، تشمل على ضرائب قطعية¹، والرسوم الجمركية، وضرائب القيمة المضافة²، والضريبة العامة على المبيعات، وضرائب أخرى محددة³ لتمويل برامج معينة.
- مقارنة بكافة أنواع الضرائب، تعتبر الضرائب القطعية ذات أهمية قصوى، إذ أن هذه الضرائب تؤدي إلى رفع أسعار التبغ بشكل أكبر نسبة إلى غيرها من المنتجات الاستهلاكية فتعود بالتالي بفوائد مزدوجة تتمثل في تحقيق مزيد من الإيرادات وتراجع في الاستهلاك.
- يتم استهلاك التبغ في أشكال مختلفة كثيرة. فعلاوة على السجائر هنالك أشكال أخرى مثل التبغ الخام المستخدم في البيدي (لفة التبغ)، والتبغ الذي يلفه المدخن باليد، وتبغ الشيشة، وتبغ المضغ، وسعوط التبغ، وتبغ الخزن. هذه

¹ ضرائب قطعية: تُفرض على سلع مختارة تُنتج من أجل بيعها في بلد ما، أو تُستورد في هذا البلد وتُباع فيه. وعادة ما تُجبي الضريبة من المُنتج أو المُصنع أو تاجر الجملة أو في مركز البيع النهائي للمستهلك.

² ضرائب القيمة المضافة: ضرائب عامة غير مباشرة تُفرض على الاستهلاك. وهي من حيث المبدأ ضرائب عامة تُطبق على استهلاك السلع والخدمات بما يتناسب مع أسعارها.

³ الضرائب المحددة: مبلغ محدد لكل عبوة أو لكل 1000 إصبع أو لكل طن.

المنتجات إما أن تكون خاضعة لحد أدنى من الضريبة أو أنها خارج الشريحة الضريبية. هناك إمكانية لتحسين الإيرادات وزيادتها عدة أمثال من خلال إخضاع هذه المنتجات إلى النظام الضريبي.

الحجج التي تقدمها دوائر صناعة التبغ ضد فرض ضرائب أعلى

البيانات المتوافرة على الصعيد الدولي تثبت أن زيادة قيمة الضرائب التبغية تؤدي إلى زيادة العائدات على الرغم من الانخفاض النسبي المتوقع في اتجاهات الاستهلاك. ومع أن النسب تختلف من بلد لآخر، فإنه وسطيًا، أي زيادة قدرها 10% في السعر من المرجح أن تؤدي إلى خفض الاستهلاك بنسبة 8% في البلدان متوسطة الدخل وبنسبة 4% في البلدان ذات الدخل المرتفع، ومع ذلك، فإن هذا الإجراء لا يزال من شأنه أن يدر عائدات مهمة على الحكومات تفوق أي حجج مغلوطة يجري طرحها ضد رفع الضرائب.

تجادل صناعة التبغ منذ فترة طويلة بأن ارتفاع الأسعار سيؤدي إلى زيادة التهريب عبر الحدود والاتجار غير المشروع. توضح البيئية المتاحة أن وجود قوانين فعالة لمراقبة إنتاج التبغ وعمليات الاستيراد وسلسلة الإمداد، وإقامة نظام قوي وكفء لإدارة الضرائب، من شأنها جميعاً التغلب بفعالية على التحديات المتمثلة في التجارة غير المشروعة المحلية والعبارة للحدود. من أجل التصدي للتحديات الدولية الناجمة عن الاتجار غير المشروع فإن هنالك مفاوضات جارية أيضاً بشأن معاهدة دولية قوية وسيتم قريباً وضع المسات الأخيرة عليها من قبل الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ وفقاً لأحكام المادة 15 من هذه الاتفاقية.

أنواع النظم الضريبية

هنالك أشكال مختلفة من الضرائب يتم تطبيقها على منتجات التبغ في مراحل مختلفة من دورة المنتج، ومع ذلك، تستحوذ الضرائب القطعية على النصيب الأكبر من قيمة الضرائب، وتؤمن معظم العائدات للحكومات ويرجح أن يكون لها أكبر تأثير على الصحة العمومية.

في الغالب تكون السجائر هي منتجات التبغ الوحيدة الخاضعة للتنظيم والعرضة للضرائب على جميع المستويات. أما الأشكال الأخرى فجميعها تخضع للحد الأدنى من الضريبة وتقدم المساهمة الأقل في الإيرادات. ويقدم الجدول 1 لمحة عامة مقارنة لأشكال مختلفة من الضرائب.

فرض الضرائب على التبغ في الإقليم

كما هو الحال في جميع أنحاء العالم، تمثل السجائر إلى حد بعيد الشكل الأكثر انتشاراً من منتجات التبغ المنظمة في إقليم شرق المتوسط. ومع ذلك فإن هنالك أشكالاً أخرى مختلفة من التبغ سائدة أيضاً؛ فالشيشة هي الأكثر شعبية من بين هذه الأشكال ويجري تعاطيها بصورة واسعة في أنحاء الإقليم. وبالمثل، فإن تعاطي التبغ غير القابل للتدخين سائد في بلدان مثل أفغانستان وباكستان ومصر واليمن، وتعاطيه أخذ في الازدياد في بقية أرجاء الإقليم كذلك.

نظم الضرائب التبغية في الإقليم

هنالك نظم ضريبية مختلفة موجودة في الدول الأعضاء في إقليم شرق المتوسط. تتفاوت الملامح الاقتصادية للدول الأعضاء كما هو حال الأسعار التي تختلف بين البلدان. ومع ذلك، فإن الأسعار والضرائب على منتجات التبغ في دول الإقليم لا تتوافق مع الملامح الاقتصادية الخاصة بهذه الدول. ويبين الجدول 2 السمات البارزة للبنية الضريبية في الدول الأعضاء وحصّة الضرائب على أساس أسعار العلامات التجارية الأكثر شعبية.

الجدول 1. مقارنة بين أنواع مختلفة من نظم الضريبة القطعية

الضرائب القطعية المحددة	الضرائب القطعية القيمة ⁴	ضرائب قطعية قيمية مع حد أدنى	ضرائب قطعية مختلطة محددة وقيمة مع حد أدنى ضريبي معين
أساس الضريبة	وحدة المنتج (مثلاً 1000 سيارة).	قيمة المنتج (مثلاً سعر التجزئة، أو الجملة، أو سعر المصنع).	وحدة المنتج وقيمتها أيضاً، ما لم تقع الضريبة المحسوبة دون حد أدنى معين فعندها سيكون أساس الضريبة هو وحدة المنتج.
المطلبات الإدارية	قليلة، حيث أننا بحاجة إلى التحقق من حجم المنتجات فقط.	تتطلب إدارة ضريبة قوية ذات قدرة تقنية، وإلا يمكن للعبء الإداري أن يكون عالياً نظراً لأنه يتطلب القيام بتقدير وتحصيل كلا النوعين من الضرائب القطعية أي القيمة والمحددة، مع مراعاة الامتثال للحد الأدنى لقيمة الضريبة المحسوبة.	تتطلب إدارة ضريبة قوية ذات قدرة تقنية، وإلا يمكن للعبء الإداري أن يكون عالياً نظراً لأنه يتطلب القيام بتقدير وتحصيل كلا النوعين من الضرائب القطعية أي القيمة والمحددة.
البخس	ليس بمشكلة هنا.	إن هذه بمثابة أداة سهلة للحيلولة دون بخس الأصناف التجارية منخفضة السعر لكونها تخضع إلى حد أدنى من قيمة الضريبة المحسوبة.	إن وجود حد أدنى لقيمة الضريبة المحددة يحول دون البخس المحتمل لأساس الضريبة القيمة المحصلة من الأصناف التجارية منخفضة السعر.
التأثير على "جودة" المنتج	تأثير محسن للجودة عادة ما يؤدي إلى تقليل الضريبة النسبية على الأصناف التجارية ذات السعر المرتفع.	ليس هناك من حافز لتحسين جودة الأصناف التجارية ذات السعر المرتفع.	يقضي على الحافز لتحسين جودة الأصناف التجارية ذات السعر المرتفع وفي ذات الحين يعطي الحافز لتحسين جودة الأصناف التجارية ذات السعر المنخفض.
التأثير على السعر	عادة ما يؤدي إلى أسعار أقل نسبياً؛ التراجعات السعريّة سيتم "دعمها" مالياً إذا ما كان التأثير المضاعف قوياً.	عادة ما يؤدي إلى أسعار أعلى نسبياً للسجائر ذات السعر المنخفض.	إدخال زيادة في الضريبة المحددة سيؤدي أيضاً إلى حصول زيادة في المقادير المدفوع على أساس القيمة.
التضخم	سيتم المحافظة على القيمة الحقيقية للضريبة القطعية مع حدوث زيادة في الأسعار؛ أقله إلى درجة تتبع معها أسعار منتجات التبغ التضخم الحاصل.	ستتلاشى القيمة الحقيقية للضريبة القطعية المحددة ما لم يتم تعديلها بما يتناسب مع التضخم.	ستتلاشى القيمة الحقيقية للضريبة القطعية المحددة ما لم يتم تعديلها بما يتناسب مع التضخم.
الفوائد الصحية	ستنثي الضرائب عن استهلاك منتجات التبغ بغض النظر عن السعر.	وجود حد أدنى معين لقيمة الضريبة يقلل من الحوافز لدى المدخنين "للتنازل".	يقلل من "التنازل".

⁴ الضرائب القيمة: نسبة مئوية من قيمة المنتج، كما قيست من قبل المصنع أو الأسعار التي يبيع بها المنتج المنتجات لبائع التجزئة أو الموزع.

الجدول 2. البنى الضريبية وحصة الضرائب في إقليم شرق المتوسط

الدول الأعضاء (مرتبة بحسب الحالة الاقتصادية)	سعر أكثر الأصناف التجارية شعبية* (مقدراً بالدولار الأمريكي)	أنواع الضرائب القطعية المفروضة		الحصة الكلية للضريبة مقدرة كنسبة مئوية من سعر البيع بالتجزئة ^أ	معلومات إضافية/شرح
		الضرائب القطعية القيمة (%)	الضرائب القطعية المحددة (%)		
دول منخفضة الدخل					
أفغانستان	0.51	0.00	0.00	7.79	لا توجد ضرائب قطعية مفروضة؛ هنالك فقط رسوم على الاستيراد. النظام الضريبي عرضة للتغير في أسعار الاستيراد/الاتفاقات التجارية الثنائية. غياب الضرائب القطعية ينطوي على خسارة لفرصة تحصيل عائدات مستدامة.
اليمن	0.75	0.00	47.37	47.37	نظام الضرائب القطعية القيمة فقط. العبء الضريبي الأقل ينطوي على فرصة لتحسين العائدات.
باكستان**	0.31	40.10	7.30	61.20	نظام معقد متعدد المستويات يتضمن بنية مختلطة من الضرائب المحددة والضرائب القيمة؛ تتراوح من 60.1% على الأصناف ذات التكلفة القليلة إلى 70.1% على الأصناف ذات التكلفة العالية، مما يشجع على زيادة الحصة السوقية للأصناف التجارية ذات التكلفة القليلة. ضرائب دنيا مفروضة على منتجات التبغ الأخرى بخلاف السجائر؛ في الغالب تكون هذه المنتجات غير منظمة بسبب ضعف الأعمال.
دول متوسطة الدخل					
مصر**	0.70	31.30	38.70	70.0	بنية مختلطة من الضرائب المحددة والضرائب القيمة. هنالك تغييرات ضريبية حصلت مؤخراً وترمي إلى توفير عائدات إضافية مهمة.
جيبوتي	0.68	0.00	43.51	43.51	نظام الضرائب القطعية القيمة فقط. العبء الضريبي الأقل ينطوي على فرصة لتحسين العائدات.
الجمهورية الإسلامية الإيرانية	1.32	0.00	5.13	19.16	نظام الضرائب القطعية القيمة؛ رسوم على الاستيراد؛ ضريبة القيمة المضافة. العبء الضريبي الأقل ينطوي على فرصة لتحسين العائدات.
العراق	0.63	0.00	8.53	22.75	نظام الضرائب القطعية القيمة؛ رسوم على الاستيراد. العبء الضريبي الأقل ينطوي على فرصة لتحسين العائدات.
السودان	0.97	0.00	58.91	71.95	نظام الضرائب القطعية القيمة؛ ضريبة القيمة المضافة.
الأردن	1.97	22.86	31.99	68.64	بنية مختلطة من الضرائب المحددة والضرائب القيمة؛ ضريبة القيمة المضافة.
المغرب	2.16	0.57	50.05	66.36	بنية مختلطة من الضرائب المحددة والضرائب القيمة؛ ضريبة القيمة المضافة.
الجمهورية العربية السورية	0.62	3.00	12.30	30.30	بنية مختلطة من الضرائب المحددة والضرائب القيمة؛ ضريبة القيمة المضافة.
لبنان	1.33	0.00	33.38	44.01	نظام الضرائب القطعية القيمة؛ رسوم على الاستيراد؛ ضريبة القيمة المضافة.
الجمهورية العربية الليبية	0.80	0.00	1.96	1.96	نظام الضرائب القطعية القيمة فقط. أقل عبء ضريبي في الإقليم؛ ينطوي على فرصة لتحسين العائدات.
تونس	1.30	2.35	47.33	64.94	بنية مختلطة من الضرائب المحددة والضرائب القيمة؛ ضريبة القيمة المضافة.
دول مرتفعة الدخل					
البحرين	1.60	0.00	0.00	33.33	لا توجد ضرائب قطعية مفروضة؛ هنالك فقط رسوم على الاستيراد. النظام الضريبي عرضة للتغير في أسعار الاستيراد/الاتفاقات التجارية الثنائية. غياب الضرائب القطعية ينطوي على خسارة لفرصة تحصيل عائدات مستدامة.
الكويت	1.70	0.00	0.00	34.04	
عمان	1.56	0.00	0.00	33.33	
قطر	1.65	0.00	0.00	33.33	
المملكة العربية السعودية	1.60	0.00	0.00	33.33	
الإمارات العربية المتحدة	1.77	0.00	0.00	30.77	

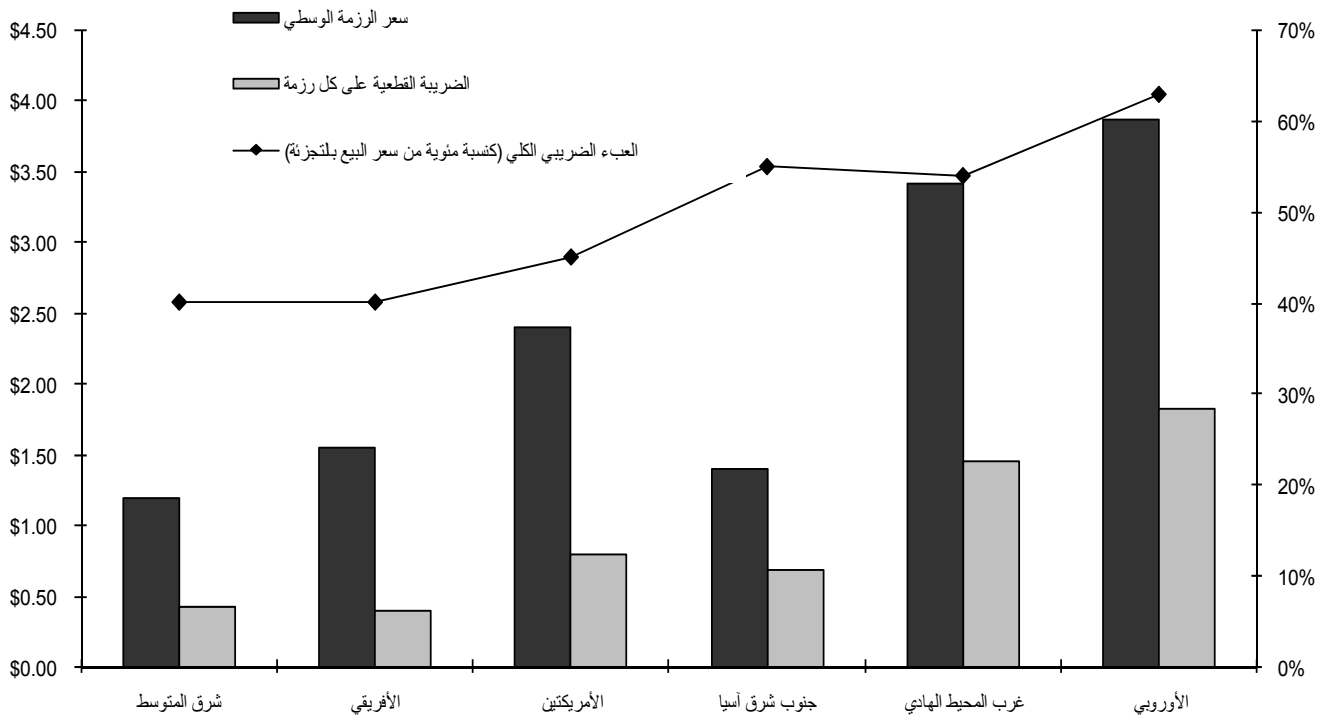
المصدر: "دليل منظمة الصحة العالمية التقني في إدارة الضرائب المفروضة على التبغ". جنيف، منظمة الصحة العالمية، 2010. حسابات المؤلف استناداً إلى البيانات الواردة في "التقرير العالمي لمكافحة التبغ" وحدثت في نهاية 2008.

*سعر الصنف التجاري الأكثر مبيعاً في البلاد محولاً إلى دولارات أمريكية باستخدام سعر الصرف الرسمي (الرئيسي أو السوق) في نهاية فترة زمنية. ^أالحصة الكلية للضريبة تشمل على الضرائب القطعية المحددة، الضرائب القطعية القيمة، ضريبة القيمة المضافة، رسوم الاستيراد (إذا ما كان الصنف التجاري الأكثر شعبية في البلاد هو صنف مستورد)، وأخرى (إن وجدت).

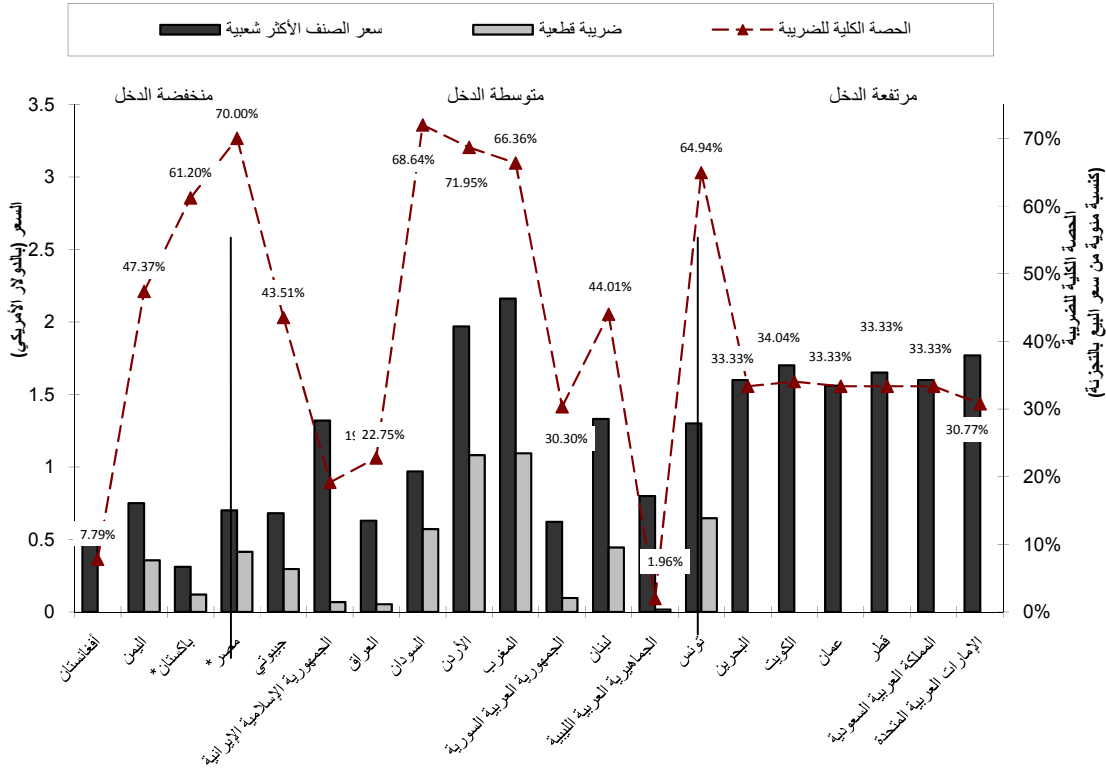
**تم تحديث الأرقام الخاصة بباكستان ومصر نظراً لحصول تغييرات ضريبية في كلا البلدين حزيران/يونيو وتموز/ يوليو 2010، على الترتيب.

لمحة عامة عن أسعار التبغ وحصص الضرائب في الإقليم

- إقليم شرق المتوسط لديه أدنى متوسط للأسعار بالمقارنة مع الأقاليم الأخرى في منظمة الصحة العالمية.
- العبء الضريبي الواسطي هو أيضاً الأدنى ويمثل 40% من أسعار التجزئة السائدة (الشكل 1).
- ونتيجة للتباين القائم في البنى الضريبية فإننا نجد أن أسعار السجائر والحصص الكلية للضريبة تتفاوت أيضاً إلى حد كبير بين البلدان. يقدم الشكل 2 أدناه لمحة عامة عن الحصص الكلية للضريبة والضريبة القطعية في كل دول الإقليم على أساس الأسعار الواسطية، مبنية حسب مستوى الدخل.
- على الرغم من الارتفاع الملحوظ في الأسعار عندما ننتقل من البلدان منخفضة الدخل إلى البلدان ذات الدخل المرتفع، فإن الحصص الكلية للضرائب لا تنحرف نفس المنحى. على وجه الخصوص، لا يوجد نظام للضرائب القطعية في البلدان ذات الدخل المرتفع. وبالتالي فإن العبء الضريبي الناتج سيقع في مجال أدنى بكثير من النزعة العامة السائدة في جميع أنحاء العالم.



الشكل 1. أسعار التبغ وحصص الضريبة في أقاليم منظمة الصحة العالمية



المصدر: "دليل منظمة الصحة العالمية التقني في إدارة الضرائب المفروضة على التبغ". جنيف، منظمة الصحة العالمية، 2010. حسابات المؤلف استناداً إلى البيانات الواردة في "التقرير العالمي لمكافحة التبغ" وحدثت في نهاية 2008.

* تم تحديث الأرقام الخاصة بباكستان ومصر بناءً على التغييرات في نظام الضريبة التي حصلت في 2010.

الشكل 2. مقارنة بين السعر الواسطي، والضريبة القطعية والعبء الضريبي الكلي بين بلدان الإقليم

أفضل الممارسات والمضي قدماً

تسلط الأمثلة التالية الضوء على أفضل الممارسات في مراجعة السياسات الضريبية بشأن التبغ، من أنحاء مختلفة من العالم.

- استخدم الزيادات في الضريبة القطعية المفروضة على التبغ لتحقيق هدف الصحة العمومية في الحد من الوفيات والأمراض الناجمة عن تعاطي التبغ، وبخاصة بين الفقراء والشباب.
- استحدث نظام للضرائب القطعية التي تمثل ما لا يقل عن 70% من أسعار التجزئة لمنتجات التبغ. وهذا من شأنه ردع الشباب عن التدخين، بالإضافة إلى تحقيق زيادات كبيرة في عائدات الضرائب المفروضة على التبغ.
- يجب تبسيط بنية الضرائب القطعية المفروضة على التبغ. هذا من شأنه تسهيل عملية الإدارة الضريبية، والحد من تجنب الضرائب والتهرب الضريبي كما يؤدي إلى تعزيز العائدات.

- يجب تطبيق نفس الضريبة المحددة على جميع الأصناف التجارية للتبغ. وهذا يقلل من الفجوة السعرية بين مختلف هذه الأصناف، مما يحد من الفرص المتاحة أمام المتعاطين للتحويل صوب الأصناف الأرخص استجابة لزيادة الضرائب.
- يجب الاعتماد على الضرائب القطعية بشكل أكثر من الرسوم المفروضة على الواردات نظراً لأن هذه الرسوم هي عرضة للاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية والعالمية.
- يجب تضمين كافة منتجات التبغ في الشبكة الضريبية. إن اعتماد زيادة في الضرائب على جميع منتجات التبغ يزيد من تأثير ذلك على الصحة العمومية وسوف يحقق أيضاً زيادات أكبر في عائدات الضرائب المفروضة على التبغ.
- الغ إمكانية بيع منتجات التبغ المعفية من الضرائب أو بيع هذه المنتجات في السوق الحرة. وهذا سيضمن الحد من فرص تجنب الضرائب والتهرب الضريبي.
- زيادة الضرائب على منتجات التبغ هي أكثر فعالية في تحقيق مرامي الصحة العمومية قصيرة ومتوسطة الأجل وستدر على الفور عائدات جديدة للحكومات.
- ينبغي للبنى الضريبية ضمان حدوث تعديل تلقائي للضرائب المحددة وذلك لمواكبة التضخم؛ وهذا بمثابة تدبير سياسي مهم على المدى الطويل.
- ينبغي للحكومات أن تشمل إدخال زيادات في الضرائب القطعية التبغية كجزء من استراتيجية شاملة للحد من تعاطي التبغ. ينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجية على وضع سياسات شاملة لإنشاء البيئات الخالية من التدخين، وتنفيذ حظر كامل على أنشطة التسويق التي تقوم بها شركات التبغ، وإصدار تحذيرات قوية بشأن العواقب المترتبة على تعاطي التبغ، وبذل جهود واسعة لمساعدة المتعاطين الحاليين على الإقلاع، وإطلاق حملات تثقيفية للناس عبر وسائل الإعلام الجماهيرية.
- تنفيذ استراتيجية شاملة للحد من تعاطي التبغ يؤدي إلى مزيد من الحد من عواقب تعاطي التبغ، ويبني الدعم الشعبي والسياسي لفرض ضرائب أعلى ويزيد إلى أقصى حد من فعالية الزيادات الضريبية في تحقيق مرامي الصحة العمومية.

المصادر

- *WHO Technical manual on tobacco tax administration.* Geneva, World Health Organization, 2010.
- *WHO Report on the global tobacco epidemic.* Geneva, World Health Organization, 2009.

للاستبيان:

مبادرة التحرر من التبغ، منظمة الصحة العالمية، المكتب الإقليمي لشرق المتوسط

هاتف: +202 2276 55 62/272؛ فاكس: +202 2276 54 15

البريد الإلكتروني: TFI@emro.who.int؛ الموقع: www.emro.who.int/tfi/tfi.htm